

AKTIONSKOMITEE FUER DAS RAUMPLANUNGSGESETZ

Geschäftsstelle: Postfach 252, 3000 Bern, Telefon: 031 42 65 23

Postcheckkonto 30 - 6100

Januar 1976

---

Der Hauseigentümer und das Raumplanungsgesetz

Einleitung

Am 14. September 1969 haben Volk und Stände die Art. 22ter und 22quater in die Bundesverfassung aufgenommen. Die neuen Verfassungsbestimmungen lauten:

Art. 22<sup>ter</sup>

<sup>1</sup> Das Eigentum ist gewährleistet.

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

<sup>3</sup> Bei Enteignungen und bei Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, ist volle Entschädigung zu leisten.

Art. 22<sup>quater</sup>

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

<sup>2</sup> Er fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit ihnen zusammen.

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

Mit der Erfüllung dieses Auftrages liess der Bundesrat nicht lange auf sich warten. Er beauftragte das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement mit der Ausarbeitung einer Gesetzesvorlage. Eine Expertenkommission unter dem Vorsitz des damaligen Nationalrates und Preisüberwachers Prof. Leo Schürmann arbeitete innert knapp zwei Jahren eine "parlamentsreife" Vorlage aus. Parallel dazu umschrieb im be-

kannten Bericht "Raumplanung Schweiz" eine Arbeitsgruppe unter der Leitung von alt Regierungsrat Dr. Kurt Kim, Aarau, die Aufgaben und die Organisation der Raumplanung. Diese Gruppe arbeitete im Auftrag des Eidg. Volkswirtschaftsdepartementes, das damals durch den Delegierten für Wohnungsbau die raumplanerischen Aufgaben aus eidgenössischer Sicht betreute. Mit dem Erlass des "Bundesbeschlusses über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung" vom 17. März 1972 wurde das Amt des Delegierten für Raumplanung geschaffen, der mit seinen Mitarbeitern dem Eidg. Justiz- und Polizeidepartement unterstellt ist.

Der Delegierte für Raumplanung hat, so lautet der Auftrag in der Vollziehungsverordnung zum erwähnten dringlichen Bundesbeschluss, "die Kantone in der Erfüllung ihrer Pflichten von Anfang an nach Kräften unterstützen". Im weitern soll er die Planung auf Bundesebene koordinieren und für die Koordination der kantonalen Planungen unter sich behilflich sein. Zu seiner wichtigsten Aufgabe gehört aber "die Vorbereitung für die Ueberführung der Sofortmassnahmen in eine durch Bundesgesetz angestrebte allgemeine Raumordnung".

Am 4. Oktober 1974 haben die Eidg. Räte nach zweieinhalbjähriger Beratungszeit das Raumplanungsgesetz verabschiedet. Im Ständerat wurden für das Gesetz 20 Stimmen abgegeben. Die übrigen Ständevertreter waren an diesem letzten Sessionstag der Herbstsession 1974 entweder nicht mehr anwesend oder enthielten sich der Stimme. Im Nationalrat ergab sich ein Stimmenverhältnis von 122 Ja gegen 20 Nein. Auch hier wurde die Schlussabstimmung ganz kurz vor Sessionsschluss durchgeführt.

Am 13. Juni 1976 wird sich, weil gegen das Gesetz das Referendum ergriffen wurde, das Schweizervolk in der Volksabstimmung darüber äussern müssen, ob nach seiner Ansicht die Eidg. Räte mit dem vorliegenden Raumplanungsgesetz den Verfassungsauftrag richtig erfüllt haben oder nicht.

Die kritischen Auseinandersetzungen in der Öffentlichkeit wird auch der private Hauseigentümer mit Interesse verfolgen. Es wird sich zunächst mit der Frage auseinandersetzen, wie seine Rechte und Pflichten in der Ausführung des neuen Gesetzes gestaltet sein werden. Seine darauf gerichteten Fragen sind berechtigt. Mit der Abwägung der eigenen Vor- und allfälligen Nachteile kann es indessen nicht sein Bewenden haben. Als Mitbürger wird auch der Hauseigentümer, wie jedes andere Glied unserer Gemeinschaft, sich um das Gemeinwohl und damit um die Abwägung zwischen den öffentlichen und privaten Interessen kümmern müssen.

Gerade diese Abwägung zwischen den öffentlichen und den privaten Interessen gehört neben den in Art. 1 des RPG genannten Zielen, neben der Pflicht des Bundes und der Kantone zur koordinierten Planung (Art. 2 RPG) und neben der Informationspflicht (Art. 3 RPG) zu den Hauptanliegen des neuen Gesetzes. Art. 4 RPG lautet:

<sup>1</sup>Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden aller Stufen wahren die schutzwürdigen öffentlichen und privaten Interessen und wägen sie gegeneinander ab.

<sup>2</sup>Stehen zur Erreichung eines Planungszweckes mehrere Massnahmen zur Verfügung, so ist die für die Betroffenen im gesamten weniger belastende Lösung zu wählen.

## Die kritischen Stimmen zum Raumplanungsgesetz

Das Raumplanungsgesetz steht heute im Brennpunkt kritischer Auseinandersetzungen. Die einen finden, das Gesetz sei zu zentralistisch, d. h. es gebe dem Bund und zum Teil auch den Kantonen zu viele Kompetenzen, und die Gemeinden hätten nicht mehr viel zu sagen. Für andere Gegner oder Skeptiker ist das Gesetz zu technokratisch; es fördere - so wird befürchtet - den Perfektionismus; man werde mehr tun, als notwendig sei; es werde überhaupt zu viel normiert und der politischen Entscheidung verbleibe nur noch wenig Raum. Zahlreiche Gegner oder Unschlüssige befürchten ferner, dass das Eigentum zu stark beschränkt werde. Sie erblicken im Gesetz eine gefährliche Entwicklung zur Trennung von Verfügungs- und Nutzungsgewalt über Grund und Boden, wobei letztere mehr und mehr dem Gemeinwesen zugeschanzt werde. Eine weitere Kategorie von Kritikern bemängelt, dass Nutzen und Kosten der Raumplanung aus dem Gesetz zu wenig deutlich hervorgingen und man deshalb vor allem nicht wisse, welche finanziellen Ueberraschungen auf das Gemeinwesen in der Anwendung des Gesetzes zukommen können.

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

Daran zu erinnern ist in diesem Zusammenhang aber auch, dass viele Mitbürgerinnen und Mitbürger über das Gesetz etwas enttäuscht sind, weil sie in manchen Punkten eine strengere und konsequentere Ordnung erwartet haben. Verschiedene politische Kreise stimmen dem Gesetz zwar

zu, behalten sich aber weitere bodenrechtliche Vorstösse vor.

Auf alle diese Einwände und Befürchtungen wollen die nachfolgenden Hinweise antworten. Im einzelnen soll gezeigt werden, dass zum Beispiel das Gesetz alles andere als zentralistisch ist, indem es verfassungsgemäss die Hauptaufgabe der Raumplanung den Kantonen bzw. den Gemeinden zuweist.

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

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

#### Was will eigentlich die Verfassung

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

so manches geändert hat.

### Planung und Eigentumsgarantie

Beim Raumplanungsgesetz besteht diese Schwierigkeit der Interpretation des Auftrages nicht: Klar ist zunächst, dass mit der gleichzeitigen Aufnahme des Art. 22ter über die Eigentumsgarantie in der Bundesverfassung eine Planwirtschaft mit völlig vergesellschaftetem Eigentum ebenso deutlich abgelehnt wird wie die schon längst der Vergangenheit angehörende Utopie der vollständigen Selbstregulierung der Interessen. Die Verfassungsrevision vom 14. September 1969 hat sich in einem Zuge zur gegenständlichen Einheit von Schutz des Privateigentums und Planungsbedürftigkeit des Grundeigentums bekannt. Dem verfassungsmässigen Auftrag liegt die Idee der menschengerechten und freiheitlichen Eigentums- und Raumnutzungsordnung zugrunde (vgl. in diesem Sinne: Prof. Dr. F. Gygi, Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, 1973, S. 141).

### Einfluss nehmen und gestalten

Aus Art. 22quater BV geht sodann <sup>deutlich</sup> hervor, dass die Raumplanung nicht bloss aus der passiven Abwehr möglicher Schäden besteht, sondern dass sie die Aufgabe der konstruktiven Gestaltung des Lebensraumes unseres Landes hat. Der Auftrag zur zweckmässigen Nutzung des Bodens und zur geordneten Besiedlung des Landes verlangt, dass wir die Entwicklung aktiv beeinflussen und nicht einfach dem Trend, so z. B. der Streubauweise, der weiteren Aufblähung der grossen Agglomerationen, nachgeben. Es genügt auch nicht, dass wir lediglich auf bereits eingetretene Fehler der Entwicklung im nachhinein reagieren. Wir müssen uns vielmehr bestimmte Vorstellungen über die Zukunft unseres Landes machen, dann Ziele festlegen und

diese hernach in enger Zusammenarbeit aller mit raumplanerischen Aufgaben betrauten Gemeinwesen und Behörden konsequent anstreben.

### Gesunde Entwicklung

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

---

### Ist das Gesetz wirklich zentralistisch?

#### - Was hat der Bund zu tun?

Viele meinen, die Ordnung der Nutzung des Bodens (Zonenplanung) sei einfach eine Sache der Gemeinden. Dass der Kanton da noch etwas mitzureden hat (z. B. Genehmigung der Ortsplanung), wird im grossen und ganzen noch verstanden. Sobald aber der Name "Bund" auftaucht, macht sich der "Zentralismus-Schreck" lautstark bemerkbar. Was hat da der Bund überhaupt zu suchen? Dabei denkt niemand daran, dass rund

ein Drittel der Ausgaben des Bundes die räumliche Ordnung in unserem Land stark beeinflussen. Denken wir an die Nationalstrassen, an die Eisenbahnen oder an die öffentlichen Bauten und Anlagen des Bundes, an die Landesverteidigung oder an Leistungen des Bundes im Bereich der Landwirtschaftspolitik (z. B. Strukturverbesserungen).

Der Bund hat tatsächlich - von seinen Aufgaben her - einen grossen Einfluss auf die räumliche Ordnung in unserem Land. Wollen wir den Verfassungsauftrag zur "zweckmässigen Nutzung des Bodens" und zur "geordneten Besiedlung des Landes" erfüllen, so muss der Bund in diesen Auftrag miteinbezogen werden. Damit soll aber keineswegs gemeint sein, der Bund hätte etwa die Führung zu übernehmen. Die Planung der räumlichen Ordnung im föderalistischen Staat Schweiz kann nur in der engen Zusammenarbeit aller an der Planung beteiligten Gemeinwesen erfolgreich sein.

Aus diesem Grunde werden im Gesetz dem Bund relativ wenig Kompetenzen zugewiesen. Die Hauptaufgabe der Raumplanung liegt ja bei den Kantonen. Bei den dem Bund zugewiesenen Aufgaben stehen die Verpflichtungen gegenüber den Kantonen im Vordergrund.

So hat der Bund, um einige Beispiele zu nennen, die Aufgabe, die Raumplanung zu fördern, indem er Beiträge an die Kosten der Raumplanung in den Kantonen, Regionen und Gemeinden (bis heute: höchstens 36 Prozent; nach dem Gesetz bis zu 50 Prozent) leistet. Er hat ferner die Forschung, Lehre, Aus- und Weiterbildung auf dem Gebiete der Landes-, Regional- und Ortsplanung zu fördern. Vorgesehen sind



weiter Darlehen, Bürgschaften und Zinszuschüsse an die Erschliessung und Ausstattung von Siedlungsgebiet in den Kantonen und Gemeinden. Im Gesetz ist ausserdem der Grundsatz festgelegt, dass der Bund durch ein Spezialgesetz den volkswirtschaftlichen Ausgleich zugunsten der Land- und Forstwirtschaft regelt.

Eine grosse Bedeutung kommt ferner den zahlreichen Koordinationsverpflichtungen zu, die das Gesetz den Bundesbehörden auferlegt.  
Dazu wiederum ein paar Hinweise. So wird z. B. der Bund zusammen mit den Kantonen zur ständigen und durchgehenden Planung verpflichtet. Er hat ferner die Pflicht, rechtskräftige kantonale Gesamtrichtpläne in der Ausführung seiner eigenen Aufgaben zu respektieren. Zusammen mit den Kantonen muss ausserdem der Bund die Untersuchungen über die künftigen nutzungs- und besiedlungsmässigen Entwicklungen des Landes durchführen, deren Ergebnisse in Leitbildern darzustellen sind.

Im Gesetz ist verschiedentlich die Rede von Vorschriften und Richtlinien, die der Bund zu erlassen hat, damit seine Grundsätze realisiert werden können. Dazu wieder einige Beispiele: Der Bund erlässt - im Interesse der Koordination unter den Planungsträgern Bund, Kantone und Gemeinden - Vorschriften über die Planungszeiträume und die formellen Anforderungen an die kantonalen Gesamt- und Teilrichtpläne. Er stellt Vorschriften über die Ausbildung und Berufsausübung der Planer auf. Er erlässt ferner Ausführungsbestimmungen zum Gesetz, deren Inhalt sich aber im wesentlichen auf Organisationsfragen und Verfahrensbestimmungen zu beschränken hat. Der Bund ist ja lediglich zur Grundsatzgesetzgebung befugt; die Verdeutlichung

dieser Grundsätze ist in erster Linie Sache der kantonalen Gesetzgebung.

Das Gesetz verpflichtet sodann den Bundesrat, in vier Sachbereichen Richtlinien zu erlassen. Es sind dies die Richtlinien zur Förderung der Vereinheitlichung des Bau- und Planungsrechts, über die Höhe und Fälligkeit der Beiträge an Erschliessungswerke (Strassen, Leitungen usw.), über die anwendbaren Kriterien und die Höhe der Mehrwertabschöpfung und schliesslich technische Richtlinien für die Landes-, Regional- und Ortsplanung. Diese Aufgabe des Bundes wird zur Zeit von den Gegnern des Raumplanungsgesetzes "hochgespielt". Sie erblicken in der Richtlinienkompetenz den Beweis für die zentralistische Tendenz des Gesetzes. Nach dem Spruch "Was nicht wahr sein darf, kann nicht wahr sein" wird einfach ignoriert, was der bundesrätliche Sprecher im Verlaufe der parlamentarischen Debatte über die Rechtsnatur der Richtlinien ausgesagt hat. Die Richtlinienkompetenz bewirkt keine Rechtssetzungsbefugnis des Bundes. Demgemäss können Richtlinien keine Rechtssätze darstellen. Richtlinien sind auch keine Anweisungen. Das Raumplanungsgesetz statuiert den Erlass von Richtlinien in Bereichen, die nicht der Kompetenz des Bundesgesetzgebers unterstehen. Daher basieren diese Richtlinien nicht auf einer Vollziehungsverordnung, sondern werden direkt vom Bundesgesetzgeber angeordnet. Er will damit erreichen, dass in bestimmten Fällen, wo die Beschränkungen auf die Grundsatzgesetzgebung dies nicht ermöglicht, trotzdem eine (wünschbare) einheitliche und sachlich richtige Regelung ermöglicht wird. Richtlinien sind unverbindliche Empfehlungen.

- Die Kantone im Mittelpunkt der Planung

Auch die Kantone haben mit der Erfüllung ihrer Aufgaben - denken wir nur z. B. an das kantonale Strassennetz oder an die kantonalen Bauten wie Mittelschulen und Spitäler - einen grossen Einfluss auf die räumliche Ordnung. Für sie gilt, was wir soeben für den Bund festgestellt haben. Dazu kommt der Ausgleich der Interessen unter den Gemeinden.

Die Hauptaufgabe der Kantone besteht daher in der Gesamtplanung. Sie legen die Grundzüge der künftigen nutzungs- und besiedlungsmässigen Entwicklung ihrer Gebiete in Form von Gesamtrichtplänen fest, die den gesamtwirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten der Regionen Rechnung tragen. Die Gesamtrichtpläne umfassen die Teilrichtpläne der Besiedlung und Landschaft, des Verkehrs, der Versorgung und der öffentlichen Bauten und Anlagen.

Die Gesamtplanung soll den Kantonen die Möglichkeit geben, ihre Interessen gegenüber den Sachaufgaben des Bundes (z. B. Strassen, Verkehr, öffentliche Bauten) rechtzeitig geltend zu machen. Die Bedürfnisse des ganzen Kantons werden auf diese Weise auch gegenüber den Gemeinden aufgezeigt und zur Diskussion gestellt. Der Gesamtrichtplan ist zunächst das Diskussionsforum zwischen Kanton und Bund einerseits und dem Kanton und seinen Gemeinden anderseits. Im Gesetz heisst es, dass sich jedermann zu den Entwürfen für Gesamtrichtpläne äussern kann und dass die zuständigen kantonalen Behörden zu den Einwendungen Stellung nehmen müssen. Sind die kantonalen Gesamtrichtpläne einmal bereinigt und genehmigt, so sind sie für die Behörden des Bundes, der Kantone und Ge-

meinden verbindlich.

Die Kantone bestimmen in ihrer Gesetzgebung selber, wer die raumplanerischen Aufgaben zu erfüllen hat. Auch ihre Aufgabe ist es, die Grundzüge des Bundes in ihrer eigenen Gesetzgebung zu verdeutlichen oder zu ergänzen, so z. B. bei der Zweckbestimmung der Nutzungsarten, bei der Umschreibung der Erschliessungsvoraussetzungen, bei der Ordnung des Baubewilligungsverfahrens, bei der Regelung der Erschliessungsbeiträge der Grundeigentümer und schliesslich bei der Regelung der Landumlegung, der Enteignung sowie der Mehrwertabschöpfung.

Verschiedene Kantone erfüllen bereits heute mit ihrer modernen Bau- und Planungsgesetzgebung weitgehend das, was das Raumplanungsgesetz an Verdeutlichung und Ergänzung seiner Grundsatzbestimmungen erwartet. Für andere Kantone wird das Raumplanungsgesetz den rechtlichen und auch politischen Anstoss zur Verbesserung der heutigen Planungsgrundlagen bieten.

- Die Gemeinden in ihrer bisherigen Aufgabe der Nutzungsordnung

Es ist zu erwarten, dass die Gemeinden auch nach Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes ihren bisherigen Aufgabenbereich beibehalten werden. Dieser lässt sich etwa wie folgt skizzieren: Mit der Nutzungsordnung teilen die Gemeinden in Form von Zonenplänen das Gemeindegebiet in Zonen verschiedener Nutzung (Art und Intensität) auf. Sie legen mit der Erschliessungsordnung die Erschliessung (z. B. durch Strassen, Kanalisationen, Wasserversorgungsanlagen), das Programm zur Durchführung der Erschliessung und die Beiträge der Grundeigentümer fest. Die Ueberbauungsordnung enthält Bauvor-

schriften (Baureglement, Bauordnung) oder besondere Pläne der Gestaltung.

Den Gemeinden können noch weitere Aufgaben zugewiesen werden, sofern sie das Gesetz nicht ausdrücklich (wie z. B. die Gesamtplanung) den Kantonen vorbehält. Selbstverständlich wird den Gemeinden das Recht, sich in Gemeindeverbänden besonderer raumplanerischer Aufgaben (Regionaplanung) zu widmen oder bestimmte Werke gemeinsam zu planen, auszuführen und zu betreiben (Zweckverbände), nicht beschränkt. Die Festlegung der Aufgaben der Regionalplanung ist Sache der Kantone.

#### Was bringt das Raumpalnungsgesetz Neues?

##### - Allgemeines

Wer über ein Gesetz abstimmen darf, wird wohl mit Recht zunächst die Frage stellen, was uns das Gesetz überhaupt Neues bringe. Die Antwort, es sei manches gar nicht neu, mag zunächst enttäuschen. Und doch ist es so. Weder die Nutzungsordnung noch die Erschliessungsbestimmungen oder die Enteignung und die Mehrwert-abschöpfung sind wirklich etwas Neues. Alle diese Instrumente der Planung sind bereits von der Gesetzgebung der Kantone her bekannt. Neu ist hingegen, dass der Bund erstmals ein Gesetz über die Raumplanung erlässt und in diesem Gesetz

- materielle Grundsätze über die Ziele und das Vorgehen der Planung aufstellt,
- seine eigenen Aufgaben und diejenigen der Kantone auf dem Gebiet der Raumplanung umschreibt und die Koordination dieser

- Aufgaben durch verschiedene Mittel sichert,
- sich selbst der Raumplanung der Kantone und Gemeinden unterwirft,
  - die zum grössten Teil bereits bekannten Planungsmittel wie die Richtpläne, Nutzungspläne, Landumlegung, Enteignung, Mehrwertabschöpfung usw. allen Kantonen zur Verfügung stellt,
  - erstmals die Grundsätze des Bundesgerichts in Fragen der Entschädigung bei enteignungsähnlichen Eingriffen in das Grundeigentum, ohne sie irgendwie zu verändern, gesetzlich festhält und sie für den Betroffenen und die Behörden sichtbar macht,
  - den Rechtsschutz ganz wesentlich ausbaut.

#### Koordination im Vordergrund

Im Vordergrund des Neuen stehen die Fragen der Koordination.

Alle Gemeinwesen, die mit raumplanerischen Aufgaben betraut sind - also der Bund, die Kantone, die Regionen und die Gemeinden - sollen miteinander in engem Kontakt stehen. Sie alle haben Aufgaben, die sich räumlich auswirken. Nur in der Zusammenarbeit können Fehlentwicklungen vermieden werden. Die Aufgaben, die der Bund, die Kantone, die Regionen und Gemeinden zu erfüllen haben, sind gleich bedeutsam. Wird nur eine davon völlig isoliert und ohne Rücksicht auf die Zusammenhänge gelöst, entstehen Konflikte, wie wir sie aus zahlreichen Beispielen kennen. Denken wir an die Wohnzonen am Rande der Nationalstrassen, oder erinnern wir uns an die Konsequenzen, die wir zu tragen haben, wenn Bauzone und Erschliessungsplanung nicht übereinstimmen, wenn für den Tourismus wertvolle Erholungsgebiete willkürlich überbaut werden oder wenn der Landwirtschaft der wertvollste

Boden durch ungeordnete Streubauweise verloren geht.

### Der Weg der Mitte

Es ist ein besonderes Anliegen des Gesetzes, die wichtigsten Planungsmittel wie die Richtpläne, die Nutzungspläne, die Landumlegung, die Erschliessung und die Enteignung in den Grundzügen (der Bund kann ja nur Grundsätze erlassen) zu vereinheitlichen. Er hat dabei vieles aus den kantonalen Gesetzen übernommen und den Weg der Mitte, des typischen eidgenössischen Kompromisses, beschritten. Betont strenge Regelungen, wie sie in einzelnen Kantonen - man denke etwa an die Möglichkeiten des Umbaues, des Wiederaufbaues oder der Erweiterung zonenfremder Bauten (Art. 24 RPG) - bestehen, hat der Bundesgesetzgeber bewusst vermieden. Er hat insbesondere den Anliegen der Landwirtschaft, namentlich was die Fälligkeit der Beiträge bei Erschliessungen und der Mehrwertabschöpfung anbelangt, verständnisvoll Rechnung getragen. Beim Enteignungsartikel ist er dem betroffenen Eigentümer weit mehr entgegengekommen, als dies bisher nach den kantonalen Enteignungsgesetzen möglich war, indem er das Gemeinwesen zu Realersatz verpflichtete, sofern es über Ersatzland verfügt, das es nach dem Stand der Planung voraussichtlich nicht für eigene öffentliche Aufgaben benötigt.

### Raumplanung und Eigentumsgarantie

Am 14. September 1969 haben Volk und Stände nicht nur den Art. 22quater über die Raumplanung sondern auch den Art. 22ter über die Eigentumsgarantie angenommen. In dieser Bestimmung wird

erstmal in der Verfassung das Eigentum gewährleistet. Im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Befugnisse können aber der Bund und die Kantone auf dem Weg der Gesetzgebung im öffentlichen Interesse die Enteignung und Eigentumsbeschränkung vorsehen. Bei Enteignungen und Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, ist volle Entschädigung zu leisten. Diese Bestimmung bringt zum Ausdruck, was als vorher ungeschriebenes Verfassungsrecht zum Bundesgericht in seiner Rechtsprechung schon immer festgestellt und auf den praktischen Fall angewendet wurde. Mit der gleichzeitigen Annahme der beiden Verfassungsartikel über die Eigentumsgarantie und über die Raumplanung hat sich am Begriff des Eigentums nichts geändert. Geltung hat auch nach wie vor Art. 641 ZGB (aus dem Jahre 1912), der bestimmt, dass innerhalb der Schranken der Rechtsordnung der Eigentümer über eine Sache nach seinem Belieben verfügen kann.

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

#### Schrankenlose Eigentumsfreiheit?

Der bekannte Rechtslehrer Rudolf von Ihering hat sich in seinem Werk "Der Zweck im Recht" mit heftigen Worten gegen den Begriff des absoluten Eigentums gewendet, wo er ausführte: "Es ist nicht wahr, dass das Eigentum seiner Idee nach die absolute Verfügungsgewalt in sich schlösse. Ein Eigentum in solcher Gestalt kann



die Gesellschaft nicht dulden und hat sie nie geduldet. Die Idee des Eigentums kann nicht mit sich bringen, was mit der Idee der Gesellschaft in Widerspruch steht." Dieses Zitat bringt, wie Prof. Alfred Kuttler in einem Aufsatz über das geltende Bodenrecht sagt, treffend das Spannungsverhältnis zum Ausdruck, in dem sich das Bodeneigentum bewegt, ein Spannungsverhältnis zwischen dem Einzelnen, der als Eigentümer über ein Stück Boden verfügt, und den Ansprüchen der Gesellschaft am Boden als einer Lebensgrundlage für alle. Ein Spannungsverhältnis ist es deshalb, weil das Eigentum eine Herrschaftsstellung und damit in gewissem Ausmasse eine Machstellung über diejenigen Menschen verleiht, die nicht Eigentümer sind, die aber zur Befriedigung ihrer lebensnotwendigen Bedürfnisse auf dieses Gut angewiesen sind. Aus diesem Grund war das Verfügungsrecht, das Menschen über den Boden besitzen und womit sie schicksalhaft in das Leben anderer eingreifen können, zu allen Zeiten ein Problem und eine Streitursache.

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

#### Eigentumsbeschränkung, keine Erfindung der Raumplanung

Kehren wir zu den Tatsachen zurück, so müssen wir einmal fest-

stellen, dass die Ordnung der Nutzung von Grund und Boden keine Erfindung des Raumplanungsgesetzes ist. Viele Kantone sind ihm vorausgegangen, indem sie in ihren Bau- und Planungsgesetzen die deutliche Begrenzung der Nutzungsarten in den Zonenplänen der Gemeinden vorgeschrieben haben. Wir übersehen ferner, dass die angestrebte Ordnung der Nutzung und damit die Beschränkung der Nutzungsfreiheit nicht das Ergebnis einer Theorie sondern von Fakten ist, die <sup>die</sup> Zukunft unserer Gesellschaft schicksalhaft beeinflussen können. Denken wir an die Bevölkerungsexplosion der letzten Jahrzehnte und den damit ein beängstigendes Ausmass erreichten Landbedarf für das Wohnen, das Arbeiten, den Verkehr und die Erholung. Denken wir an die Verschmutzung unserer Umwelt, der wir nur mit gewaltigem Einsatz an technischen Mitteln, die vernünftig angewendet werden müssen, begegnen können. Denken wir schliesslich, um ein weiteres Beispiel zu nennen, an den täglichen Verschleiss wertvollen landwirtschaftlichen Landes, über den wir uns vielleicht schon bald bittere Vorwürfe machen müssen, wenn sich die Frage der hinreichenden Selbstversorgung stellt.

Nicht das an sich schon gerechtfertigte Prinzip einer geordneten, aesthetisch sinnvollen und ökonomisch zweckmässigen Entwicklung einer Ortschaft macht die Nutzungsordnung, d. h. die klare Begrenzung des Siedlungsgebietes, in erster Linie unerlässlich. Es gibt Landesgegenden, wo früher die Streubauweise vorherrschte, die man heute nicht als "landschaftsverunstaltend" betrachtet. Es sind vielmehr die soeben genannten Gründe, die uns zwingen, mit dem noch vorhandenen Boden haushälterisch umzugehen und Infrastrukturen zu schaffen die so angelegt sind, dass

mit möglichst geringem Aufwand - den wir auch so fast nicht bezahlen können - all das erreicht wird, was uns vor weiteren nicht tragbaren Infrastrukturkosten, vor einem nicht genügenden Schutz unserer Lebensgrundlagen wie z. B. Luft und Wasser sowie vor einer unverantwortlichen Ausbeutung unserer Ernährungsbasis verhütet. Eigentum kann es nur in einer Ordnung geben, die je nach den Bedürfnissen der jeweiligen Zeit verschieden sind.

Das sind die wahren Gründe, weshalb wir heute - im Gegensatz zu früher - nicht mehr bauen können, wo es uns beliebt, und das sind auch die Gründe weshalb man heute sagen muss, dass Bauland nicht Vorgegebenes ist, sondern dass die Möglichkeit, bauen zu können, von zahlreichen äusseren Faktoren her bestimmt wird. Im Übrigen dürfen wir nicht übersehen, dass auch ohne Raumplanung nicht alle individuellen Wunschvorstellungen realisiert werden. So ist - sehen wir einmal von den Erschliessungsvorschriften, namentlich inbezug auf den Gewässerschutz ab - nicht jeder Boden Bauland. Bedenken wir, dass zur Zeit nur ungefähr 3 Prozent des ganzen Landes überbaut sind, so sind wir realistisch genug einzusehen, dass die Ueberbaumungsmöglichkeit nicht nur ausserhalb, sondern auch innerhalb der oft viel zu grossen Bauzonen wesentlich geringer ist, als man für sich selber gerne annimmt. Wieviele Grundstücke gibt es, die wegen ihrer Bodenbeschaffenheit oder wegen ihrer ungünstigen Lage oder ganz einfach wegen der mangelnden Nachfrage nicht überbaut werden? Denken wir doch nur an die massiv zurückgesteckten Bevölkerungsprognosen. Soll die Möglichkeit zur Ueberbauung tatsächlich

der Ausdruck einer freiheitlichen Ordnung sein, so müssen wir  
konsequenterweise sofort auch feststellen, dass diese Frei-  
heit doch im Grunde nur wenigen zugute kommt, d. h. dass es  
immer überall Benachteiligte und Bevorzugte geben wird, und  
zwar auch ohne Raumplanung.

Sollen wir nun um dieser fragwürdigen Boden-Chancengleichheit willen die Ziele der Raumplanung - nämlich die zweckmässige Nutzung des Bodens und die geordnete Besiedlung des Landes - opfern oder auf halbem Wege stehen bleiben und z. B. die Streubauweise mit allen ihren unerwünschten Nebenfolgen (Nachteile für die Landwirtschaft, unrationelle Erschliessung, grössere Pendelbewegungen usw.) in Kauf nehmen? Sollen deshalb all' die legitimen öffentlichen Interessen für die zweckmässige Nutzung des Bodens aufs Spiel gesetzt werden? Wenn wir schon selber daran interessiert sind, dass unser Nachbar mit seinem Boden nicht einfach macht, was ihm beliebt, um wieviel mehr ist es auch das berechnete Anliegen der Gemeinschaft, dass das Gebiet, in dem sie lebt, sinnvoll genutzt wird. Wir haben als Gemeinschaft aller - ob Eigentümer oder Nichteigentümer - ein Anrecht darauf, dass z. B. Wohngebiete und emissionsstarke Industriegebiete voneinander getrennt werden, dass die Errichtung öffentlicher Bauten und Anlagen möglich wird, dass unsere Ortschaften gut gestaltet sind und bleiben, dass wertvolle Landschaften, Natur- und Kulturdenkmäler geschützt werden und dass man auch an den Erholung suchenden Menschen denkt. Und ist es schliesslich nicht auch das berechnete (und immer wieder geltend gemachte) Interesse der Landwirtschaft, dass sie die geeigneten

Gebiete wirklich landwirtschaftlich und möglichst ohne Stärkung von aussen her nutzen kann? Wer Lockerungen in der Verfolgung legitimer raumplanerischer Anliegen des Gemeinwesen um der Freiheit willen postuliert, muss sich aus diesen Ueberlegungen heraus Rechenschaft geben, dass er damit nur wenigen Eigentümern eine Chance der Ueberbauung bieten kann und gleichzeitig viele berechnigte Interessen Einzelner und der Gemeinschaft auf eine zweckmässige Nutzung und geordnete Besiedlung ausser Acht lässt.