

# MUSTERREFERAT

## AKTIONSKOMITEE FÜR DAS RAUMPLANUNGSGESETZ

Geschäftsstelle: Postfach 252, 3000 Bern 25, Telefon: 031 42 65 23  
Postcheckkonto 30 - 6100 Januar 1976

---

Die Raumplanung  
Politische, rechtliche und wirtschaftliche Aspekte

---

### A. Einleitung

Sie haben mich eingeladen, über politische, rechtliche und wirtschaftliche Aspekte der Raumplanung zu sprechen. Das Thema Raumplanung ist aktuell, und zwar deshalb, weil das Raumplanungsgesetz, das die Eidg. Räte am 4. Oktober 1974 verabschiedet haben, zur Diskussion steht. Das Schweizer Volk soll am 13. Juni 1976 darüber abstimmen.

Die Raumplanung ist eine Aufgabe, die unserer staatlichen Gemeinschaft schon immer gestellt war. Die Probleme der Besiedlung und Landschaft, des Verkehrs, der Versorgung usw. bestanden, bevor das Wort Raumplanung gefunden und erstmals ausgesprochen wurde. Neues findet sich auch nicht in der Definition der Fachleute über die Raumplanung. Planung bedeutete schon immer "überlegte Vorbereitung von Massnahmen, um ein bestimmtes Ziel mit möglichst angemessenem Aufwand zu erreichen." Diese Definition sagt übrigens recht wenig aus. Wir müssen ihren Inhalt verdeutlichen. Für uns muss der Sinn der Raumplanung von den Bedürfnissen des Menschen her deutlicher erkennbar sein. Wir müssen bedenken, dass der Raum

"der Lebensraum oder die Umwelt ist, in der der Mensch lebt."

Der Raum ist also mehr als ein sichtbares Stück Erdoberfläche. Die Umwelt des Menschen wird von der Gesellschaft und Wirtschaft mit-

---

geprägt, da physische Umwelt, Gesellschaft und Wirtschaft eng miteinander verflochten sind. Deshalb könnte man viel einfacher sagen:

"Raumplanung ist Sorge für den Menschen  
in seiner Umwelt."

Raumplanung ist deshalb im weiten Masse Gesellschaftspolitik. Ich will damit verdeutlichen und klar zu erkennen geben, dass Raumplanung nicht eine isolierte technische Aufgabe sein kann. Sie kann nicht vom Zeichnungstisch aus bewältigt werden. Raumplanung, die keine Rücksicht nimmt auf die besonderen Verhältnisse einer bestimmten Gegend, auf Traditionen und Eigentumsbewusstsein, muss fragwürdig bleiben. Zur Raumplanung gehört aber auch ein ethisches Denken, d. h. sie muss beherrscht sein vom Willen zur Solidarität der Stärkeren gegenüber den Schwächeren, der Besitzenden gegenüber den Nichtbesitzenden. Daraus ergibt sich, dass die Raumplanung nie alle persönlichen Wünsche erfüllen kann. Das Wohl der Gemeinschaft geht vielen - nicht allen - persönlichen Bestrebungen vor. Oft muss sich aber auch das Gemeinwesen den berechtigten Anliegen und Interessen der weitergehenden Gemeinschaft - z. B. eine Talschaft, einer Region, des Kantons oder des ganzen Landes - unterziehen. Diese gegenseitige Rücksichtnahme, das Abwägen von Einzelinteressen und Gemeinwohl, droht uns zu überfordern, wenn wir in eigener Sache derartige Entscheide zu treffen haben. Das gilt für alle, die in diesem Staate leben, und verpflichtet uns, gemeinsam nach Lösungen zu suchen.

Diese Betrachtungsweise wird wohl kaum <sup>auf</sup> Opposition stossen. Mehr Schwierigkeiten bietet aber die Antwort auf die Frage, wie nun diese Raumplanung heute und mit Rücksicht auf unsere staatliche Eigenart zu bewältigen sei. Das mehr und mehr in den Brennpunkt der öffentlichen Diskussion rückende Bundesgesetz über die Raumplanung gibt uns eine Antwort auf die Frage. Setzen wir uns mit dieser Antwort, wie sie uns Bundesrat und Parlament erteilt haben, in aller Ruhe und Sachlichkeit auseinander und prüfen wir, ob wir ihr in der kommenden, voraussichtlich harten Auseinandersetzung, beipflichten können.

#### B. Der Verfassungsauftrag

Am 14. September 1969 haben Volk und Stände die beiden Artikel 22ter über die Eigentumsgarantie und 22quater über die Raumplanung in die Verfassung aufgenommen. Sie lauten:

##### Art. 22<sup>ter</sup>

- 1) Das Eigentum ist gewährleistet.
- 2) Bund und Kantone können im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Befugnisse auf dem Wege der Gesetzgebung im öffentlichen Interesse die Enteignung und Eigentumsbeschränkungen vorsehen.
- 3) Bei Enteignung und bei Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, ist volle Entschädigung zu leisten.

##### Art. 22<sup>quater</sup>

- 1) 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.

- 2) Er fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit ihnen zusammen.
- 3) Er berücksichtigt in Erfüllung seiner Aufgaben die Erfordernisse der Landes-, Regional- und Ortsplanung.

Aus Art. 22quater Abs. 1 BV ergibt sich ein klarer Gesetzgebungsauftrag. Der Bund hat Grundsätze "für eine durch die Kantone zu schaffende, der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes dienende Raumplanung" aufzustellen.

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 menschen-  
rechten und freiheitlichen Eigentums- und Raumnutzungsordnung zu-  
grunde (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 deutlich hervor, dass die Raumpla-  
nung nicht bloss aus der passiven Abwehr möglicher Schäden be-  
steht, 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 ver-  
langt, dass wir die Entwicklung aktiv beeinflussen und nicht ein-  
fach dem Trend, so z. B. der Streubauweise, der weiteren Aufblähung  
der grossen Agglomerationen, nachgeben. Es genügt nicht, dass wir  
lediglich auf bereits eingetretene Fehler der Entwicklung im nach-  
hinein 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.

### C. Das Gesetz im Rahmen des Verfassungsauftrages

#### Allgemeines

Das Raumplanungsgesetz steht, wie wir bereits festgestellt haben  
im Brennpunkt kritischer Aeusserungen. Die einen finden, das Ge-  
setz sei zu zentralistisch, d. h. es gebe dem Bund, 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 Ueerraschungen auf das Gemeinwesen in der Anwendung des Gesetzes zukommen können.

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. Mit allen diesen Einwänden und Befürchtungen wollen wir uns, soweit dies zeitlich möglich ist, im folgenden durch eine kurze Darstellung des Gesetzes und einige zusätzliche Hinweise auseinandersetzen.

### Die Zuständigkeitsordnung

#### - Die Aufgaben des Bundes

Mit dem Erlass des Raumpalnungsgesetzes erfüllt der Bund den

verfassungsmässigen Auftrag, Grundsätze über die Raumplanung aufzustellen. Diese Grundsätze enthalten Kompetenzzuweisungen, sie beschreiben den Zweck, den Inhalt und die Rechtswirkungen der Planungsmittel oder sie enthalten allgemeine Anweisungen, wie eine bestimmte Aufgabe zu erfüllen ist.

In den Grundsatzbestimmungen des Gesetzes über die Zuteilung der Aufgaben erhält der Bund relativ wenig Kompetenzen zugewiesen. Die Hauptaufgabe der Raumplanung liegt ja bei den Kantonen. Bei den dem Bund zugewiesenen Aufgaben stehen die Verpflichtungen gegenüber den Kantonen im Vordergrund.

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 Koordinations-

verpflichtungen zu, die das Gesetz den Bundesbehörden aufer-  
legt. 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 besiedlungs-  
mässigen 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 Grund-  
sätze realisiert werden können. Dazu wieder einige Beispiele:  
Der Bund erlässt - im Interesse der Koordination unter den Pla-  
nungsträgern 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 er-  
lässt ferner Ausführungsbestimmungen zum Gesetz, deren Inhalt  
sich aber im wesentlichen auf Organisationsfragen und Ver-  
fahrungsbestimmungen zu beschränken hat. Der Bund ist ja lediglich  
zur Grundsatzgesetzgebung befugt; die Verdeutlichung dieser  
Grundsätze ist in erster Linie Sache der kantonalen Gesetz-  
gebung.

Das Gesetz verpflichtet sodann den Bundesrat, in vier Sachbe-  
reichen Richtlinien zu erlassen. Es sind dies die Richtlinien  
zur Förderung der Vereinheitlichung des Bau- und Planungs-



rechts, 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 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 Bundesgesetzes 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 Raumplanung

Die Hauptaufgabe der Kantone besteht in der Gesamtplanung. Sie legen die Grundzüge der künftigen nutzungs- und besiedlungsmässigen Entwicklung ihrer Gebiete in Form von Gesamtrichtplänen fest, die den gesamtschweizerischen 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 Gesamtrichtplanung 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 andererseits. 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 die für die Behörden des Bundes, der Kantone und Gemeinden verbindlich.

Die Kantone bestimmen in ihrer Gesetzgebung selber, wer die raumplanerischen Aufgaben zu erfüllen hat. Auch ihre Aufgabe ist es, die Grundsätze des Bundes in ihrer eigenen Gesetzgebung zu verdeutlichen oder zu ergänzen, so z. B. 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 Ver-

besserung 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, Kanalisation, Wasserversorgungsanlagen), das Programm zur Durchführung der Erschliessung und die Beiträge der Grundeigentümer fest. Die Uebersiedlungsordnung enthält Bauvorschriften (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 (Regionalplanung) zu widmen oder bestimmte Werke gemeinsam zu planen, auszuführen und zu betreiben (Zweckverbände), nicht beschränkt. Die Festlegung der Aufgaben der Regionalplanung ist Sache der Kantone.

D. Was bringt das Raumplanungsgesetz neues?

Allgemeines

Wer über ein Gesetz abstimmen darf, wird wohl mit Recht zunächst

die Frage stellen, was uns das Gesetz überhaupt Neues bringe. Die Antwort, es sei manches gar nicht neu, mag zunächst enttäuschen. Und doch ist es so. Weder die Nutzungsordnung noch die Erschliessungsbestimmungen oder die Enteignung und die Mehrwertabschöpfung 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 verpflichtet, sofern es über Ersatzland verfügt, das es nach dem Stand der Planung voraussichtlich nicht für eigene öffentliche Aufgaben benötigt.

#### E. Raumplanung in der Zeit der Rezession.

##### Kein Kind der Wachstumseuphorie

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

Investitionshilfegesetzes für Berggebiete in einem kleinen Kreis gemacht haben soll:

"Die Investitionshilfe bringt etwas, die Raumplanung nimmt etwas". Dabei wird aber oft vergessen, dass die Beschränkungen ganz anderswo liegen. Ein Wintersport<sup>ort</sup> findet seine Grenzen der Entwicklung nicht in der Raumplanung, sondern beispielsweise in den zur Verfügung stehenden Skigebieten. Die Raumplanung macht nur die Grenzen sichtbar. Sie beeinträchtigt ebenso wenig die Bautätigkeit; sie übernimmt nur die Interessenabwägung bei der Festsetzung der für die Bauten geeigneten Standorte.

Das Raumplanungsgesetz ist kein Kind der Wachstumseuphorie. Es stellt eine Rahmenordnung auf. Darauf kann jede Planung aufbauen, unabhängig davon, wie die Entwicklungsmöglichkeiten beurteilt und berücksichtigt werden. Ein Rückgang in der Bevölkerungszunahme oder eine wirtschaftliche Rezession ist nicht gleichbedeutend mit einem Wachstumsstillstand in jeder Gemeinde der Schweiz. Erinnern wir uns daran, dass nicht die Bevölkerungszunahme uns die grössten Probleme gebracht hat, sondern die Wanderung der Bevölkerung von den ländlichen in die städtischen Gebiete, also die Migration, und die gesteigerten Ansprüche jedes Einzelnen und der Wirtschaft. Migration und Bedarfsänderung sind deshalb für die Raumplanung grössere Veränderungsfaktoren als der reine Bevölkerungszuwachs. Damit dürfte auch zum Teil die Frage beantwortet sein, ob die Raumplanung denn heute noch aktuell sei.

Ist eine Kosten-Nutzenanalyse möglich?

Es wäre im Grunde genommen mehr als erwünscht, wenn es gelänge, eine leicht überblickbare Kosten-Nutzenanalyse der Raumplanung zu erstellen. Wohl kann man glaubhaft machen, dass z. B. die mangelnde Koordination zwischen Erschliessungs- und Nutzungsplanung oder dass die ungenügende oder unrichtige Ausscheidung von Flächen für künftige öffentliche Bauten und Anlagen unweigerlich zu Fehl- oder Mehrinvestitionen führen müssen. Es wird sicher auch gelingen, begreifbar zu machen, dass die Streubauweise sowohl dem Gemeinwesen als auch der Landwirtschaft Nachteile bringt, und schliesslich wird man mit guter Ueberzeugungskraft auch in der Lage sein, Verständnis dafür zu wecken, dass zur touristischen Attraktivität eine schöne Landschaft gehört.

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

- Ohne Raumplanung entsteht Raubbau an Boden. Die wirtschaftliche Nutzung überwuchert und beeinträchtigt auch jene Gebiete, die anderen Zwecken dienen sollten. Der Boden wird auch in gesamtwirtschaftlicher Hinsicht unrationell ausgenutzt, Streusiedlungen breiten sich aus, deren Infrastrukturkosten je Einwohner das Mehrfache derjenigen einer konzentrierten Ueberbauung ausmachen.



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>  $\sqrt{\text{Zukunft}}$  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

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 Ueber-  
legungen heraus Rechenschaft geben, dass er damit nur wenigen  
Eigentümern eine Chance der Ueberbauung bieten kann und gleich-  
zeitig viele berechnigte Interessen Einzelner und der Gemeinschaft  
auf eine zweckmässige Nutzung und geordnete Besiedlung ausser  
acht lässt.

