

SCHWEIZERISCHER GEWERKSCHAFTSBUND
UNION SYNDICALE SUISSE · UNIONE SINDACALE SVIZZERA

1.141 / 1.31 / 1.41 / 6.461

3000 Bern 23, Postfach 64
April 1976

1. Referentenführer für die Volksabstimmung zum Raumplanungsgesetz (Seite 2)
2. Kurzreferat über das Raumplanungsgesetz (Seite 14)
3. Kurzreferat über den Verfassungsartikel zur Arbeitslosenversicherung, das Raumplanungsgesetz und die Erteilung eines Kredits von 200 Mio Fr. an die Internationale Entwicklungsbehörde (Seite 16)

Referentenführer über das Raumplanungsgesetz

Weshalb ist Raumplanung notwendig?

Seit Jahrzehnten sind die Raumansprüche pro Kopf der Bevölkerung fast ununterbrochen angestiegen.

Parallel mit der Einkommensentwicklung haben die Wohnraumansprüche zugenommen. In vielen Fällen sind zwar die Wohnungen kaum grösser geworden. Die Zahl der Bewohner pro Wohnung hat aber fast ständig abgenommen. Grosseltern, Eltern, mündige Kinder verfügen in steigendem Ausmass über eine eigene Wohnung. Dazu hinzu ist eine wachsende Nachfrage nach Zweitwohnungen gekommen.

Gleichzeitig ist in den neuen Wohngebieten die Ueberbauungsdichte ständig herabgesetzt worden. Die Bewohner unseres Landes wollen nicht mehr in der Enge mittelalterlicher Städte oder der Industriequartiere der Jahrhundertwende leben. Sie möchten vermehrt begrünte Freiflächen sehen, die Sonne und Luft vermehrten Zutritt gewähren. Die einzelnen Baukörper - Hochhäuser, Scheibenhäuser - sind zwar vielfach grösser geworden. Sie sind jedoch in der Regel von unüberbauten Flächen umgeben, die erheblich grösser sind als in den alten Quartieren.

Auch der Verkehr braucht immer mehr Land. Nicht nur die Zahl der Fahrzeuge hat zugenommen. Die Verbesserung der Verkehrsmittel macht immer grösser werdende Pendlerdistanzen möglich. Die Zunahme der Verstädterung hat zudem den Freizeitverkehr ansteigen lassen. Zu den eigentlichen Verkehrsflächen hinzu kommt der Raumbedarf für den "ruhenden" Verkehr (Parkierungsflächen).

Die Ausstattung der Siedlungen mit öffentlichen Bauten hat ebenfalls zugenommen. Für Schulen z.B. braucht es mehr Raum. Die Ausbildungszeiten sind länger geworden; die Klassengrössen sind eher gesunken. Zu den Klassenzimmern sind Spezialräume für einzelne Unterrichtsfächer hinzugekommen. Sportplätze, Schwimmanlagen usw. werden weit häufiger als früher erstellt. Es braucht, z.B. infolge des steigenden Wasser- und Energiebedarfs, wesentlich mehr Versorgungsanlagen als früher. Dazu gesellen sich zum Schutz der Umwelt in wachsendem Umfang Entsorgungsanlagen wie Gewässerschutzbauten, Kehrrichtverbrennungsanlagen und Deponien. Auch die Ausstattung der Regionen mit Spitälern ist gegenüber früher im allgemeinen wesentlich besser geworden. So sind zu den privaten Raumansprüchen hinzu auch immer weiter ausgebaute, der Gemeinschaft dienende sog. Infrastrukturbauten und Anlagen getreten.

Es blieb jedoch nicht bei diesen im allgemeinen positiv zu beurteilenden Entwicklungstendenzen, die Folgen eines steigenden Lebensstandards sind. Das ständige Ansteigen der Raumansprüche hat zeitweise zu einer wilden Bodenjagd geführt. Die Nutzung verkehrsgünstiger Standorte wie der Stadtzentren für kommerzielle Zwecke hat zu übersteigerten Bodennutzungen (City-Bildung), oft zu einer eigentlichen Austreibung der Wohnbevölkerung in Stadtrandgebiete, zu einer planlosen Zersiedlung und Zerstörung schützenswerter Landschaften,

zu durch öffentliche Verkehrsmittel kaum mehr rationell bedienbaren Streubauten geführt. Da die Baulanderschliessung der Nachfrage infolge der gleichzeitig vor sich gehenden Bevölkerungszunahme und Konzentration kaum mehr zu folgen vermochte, kam es zu für viele fast untragbaren Steigerungen der Bodenpreise.

Einzelne Kantone und Gemeinden haben schon vor Jahren und Jahrzehnten versucht, den Nachteilen einer intensiveren Entwicklung und Ueberbauung zu steuern. Ihre Bemühungen waren jedoch oft zu wenig koordiniert, ihre Kompetenzen so unterschiedlich, dass eine Zusammenarbeit zwischen ihnen kaum zum Tragen kommen konnte. Dabei entstanden zunehmend oft mehrere Gemeinden umfassende und die Kantonsgrenzen überschreitende Siedlungsregionen. Diesen Koordinationsmängeln fielen auch zahlreiche Gebiete zum Opfer, die als Erholungsgebiete hätten reserviert werden sollen. Trotzdem wurden sie oft überbaut, weil man in den betreffenden Gebieten nicht einsah, weshalb man für die Bedürfnisse der Bevölkerung anderer Gemeinden oder Kantone Vorkehren hätte treffen sollen. Davon weitgehend ausgenommen blieb einzig der Wald, weil sein Bestand seit Jahrzehnten durch ein eidgenössisches Forstgesetz geschützt wird.

Steigende Raumannsprüche an ein gleichbleibendes Gebiet führen unvermeidlich zu Konflikten über die Nutzung des Bodens. Soll sich nicht weitgehend der finanziell Stärkere immer durchsetzen können, so braucht es eine bessere Raumordnung. Diese kann jedoch nicht statisch sein, d.h. nur bestehende Zustände einfrieren. Sie muss auch eine Kompetenzgrundlage enthalten, die den zuständigen Behörden - einschliesslich der Stimmbürger - die Rechtsgrundlagen gibt, um entscheiden zu können, welche Gebiete zusätzlich zum bereits überbauten Raum in eine nicht-landwirtschaftliche Nutzung einbezogen werden dürfen. Dies bedingt, dass gleichzeitig auch die auf absehbare Zeit der Landwirtschaft dienenden Flächen (sog. Landwirtschaftszonen) festgelegt werden können.

Die verfassungsrechtliche Grundlage für ein Raumplanungsgesetz ist vor allem in den Art. 22 quater und 22 ter der Bundesverfassung enthalten. Diese wurden am 14. September 1969 von Volk und Ständen angenommen. Sie haben folgenden Wortlaut:

Art. 22ter

¹Das Eigentum ist gewährleistet.

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

³Bei Enteignung und bei Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, ist volle Entschädigung zu leisten.

Art. 22quater

¹Der 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.

²Er fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit ihnen zusammen.

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

Gestützt auf diese Grundlage beschloss das Parlament das Raumplanungsgesetz. Da von verschiedenen Rechtsgruppen das Referendum ergriffen wurde, gelangt das Gesetz am 13. Juni 1976 zur Volksabstimmung.

Das Verhältnis von Bund und Kantonen

In der Schweiz verfügt der Bund nur über jene Kompetenzen, die ihm die Verfassung ausdrücklich gibt. Es wurde deshalb vor der Annahme des Raumplanungsartikels der Bundesverfassung oft gesagt, die Kompetenz zur Raumplanung liege bei den Kantonen.

Dies war nur sehr bedingt richtig. Die Bundesverfassung hätte die Kantone - soweit sie sich an die bundesrechtliche Eigentumsgarantie hielten - nicht gehindert, sich jede beliebige Raumplanungskompetenz zu geben. Ob und wieweit sie dies taten, hing jedoch von ihrer eigenen Kantonsverfassung und der darauf gestützten Gesetzgebung ab. Je nach dem Verständnis der kantonalen Stimmbürger und Behörden verfügten sie über ganz unterschiedliche Kompetenzen. Sie reichten von nicht viel mehr als Null bis zu sehr ausgebauten Ordnungen in extrem dicht besiedelten Kantonen wie z.B. Genf und Basel-Stadt.

Es ist vor allem auf diese stark unterschiedlichen kantonalen Regelungen zurückzuführen, dass weder eine das ganze Gebiet der Schweiz umfassende Raumplanung zustande kam, noch die erforderliche Koordination stattfand. Die in den einzelnen Kantonen vorhandene sog. Regelungsdichte war derart unterschiedlich, dass in zahlreichen Fällen keine wirkliche Koordination weder zwischen den Kantonen noch zwischen den Gemeinden zustande kam. Die Lage drohte derart chaotisch zu werden, dass eine Einschaltung des Bundes unvermeidlich wurde.

Das Raumplanungsgesetz zielt jedoch nicht auf eine straffe Zentralisation ab. Indem es die Rechte und Pflichten der Kantone festlegt, sichert es, dass alle Kantone über die gleichen Grundkompetenzen verfügen. Kraft Bundesrecht sollen sie nun jene Kompetenzen erhalten, die das kantonale Recht in vielen Fällen nicht zur Verfügung stellt. Diese "Standardisierung" oder Harmonisierung der kantonalen Kompetenzen wird auch bessere Voraussetzungen schaffen für die Zusammenarbeit zwischen Nachbarkantonen. Das Raumplanungsgesetz will nicht etwa den Föderalismus zerstören, sondern ihn funktionstüchtiger machen als er es unter der bisherigen Rechtszersplitterung war.

Das Raumplanungsgesetz will auch den Experimentierspielraum der Kantone nicht aufheben. Es bleibt ihnen nach wie vor unbenommen, durch ihr eigenes Recht sich weitergehende Kompetenzen zu verschaffen. Dies ist vor allem für Kantone mit sog. Ballungsräumen wichtig. Infolge ihrer besonders hohen Bevölkerungsdichte werden sie in manchen Fällen eine grössere "Regelungsdichte" brauchen als es der im Raumplanungsgesetz vorgesehenen kantonalen Standard- oder Grundkompetenz entspricht.

Die Hauptpunkte des Raumplanungsgesetzes

Planungspflicht

Art. 2 des Gesetzes ermächtigt und verpflichtet zugleich die Kantone, für eine ständige und ihr gesamtes Gebiet umfassende Raumplanung zu sorgen und ihre Planungen aufeinander abzustimmen.

Es bleibt ihnen überlassen, das Verhältnis zwischen Kantonen und Gemeinden zu regeln. Es würde jedoch dem Bundesrecht widersprechen, alle Kompetenzen an die Gemeinden weiterzugeben. Die Kantone müssen in der Lage bleiben, die Verantwortung für ihre Planungspflicht zu übernehmen. In der Regel werden die Kantone wohl Instanzenzüge schaffen, die es ihnen gestatten zu sichern, dass Gemeindeentscheide den Planungsanforderungen des Bundesrechts, d.h. insbesondere des Raumplanungsgesetzes entsprechen.

Als sozusagen "letzte Sicherung" sieht Art. 61 vor, dass notfalls auch Kantone sowie der Bund Beschwerde gegen von "unteren" Instanzen getroffene Entscheide erheben können. Das umgekehrte ist ebenfalls möglich. Diese Bestimmung zeigt, wie wenig zentralistisch das Raumplanungsgesetz aufgebaut ist. Die "oberen" Behörden können in zahlreichen Fällen nicht einfach "verfügen", sondern bestenfalls klagen (Beschwerde erheben). Das Gesetz versucht, weitgehend auf dem Gedanken des sog. kooperativen Föderalismus aufzubauen und den in einigen anderen Staaten üblichen zentralistischen Planungsstil zu vermeiden.

Wie plant man?

Die erste Stufe der Planung besteht darin zu bestimmen, welcher Teil eines Gebietes besiedelt werden darf und welcher nicht. Als zweiter Schritt der Grobplanung muss in den Grundzügen festgelegt werden, wie das als Siedlungsgebiet ausgeschiedene Land erschlossen und versorgt werden soll. Ohne Erschliessung und Versorgung wäre die Ausscheidung als Siedlungsgebiet kaum viel mehr als ein deklamatorischer Akt.

Erschliessung und Versorgung haben die unangenehme Eigenheit, Geld zu kosten. Um zu verhindern, dass ein Plan nur aus Wunschträumen besteht, müssen auch die Ausführungskosten geschätzt werden. Erst anhand einer groben Kostenschätzung lässt sich feststellen, ob eine Planung einigermassen realistisch, d.h. praktisch durchführbar ist.

Grosse Planungen lassen sich sozusagen nie auf einen Schlag durchführen. Sie müssen in zeitlich aufeinanderfolgende Etappen aufgeteilt werden. Erst diese Ausführungspläne brauchen in allen Einzelheiten ausgearbeitet zu sein. Dazu gehört auch eine Aufteilung des Siedlungsgebietes in Nutzungszonen. Erst dadurch entsteht eine Ordnung, die Konflikte zwischen den verschiedenen Nutzungsarten im Baugebiet entscheidet und die Verfügungsgewalt der Bodeneigentümer im Allgemeininteresse beschränkt.

Manche Gebiete, wie z.B. Seeufer, sind besonders gesucht oder historisch wertvoll. Um sie angemessen schützen zu können, muss die Möglichkeit bestehen, die Nutzungszonen durch besondere Schutzzonen zu ergänzen. Da der Mensch nicht nur arbeitet und wohnt, braucht es auch noch Erholungsräume, die vor einer "Entgrünung" geschützt werden müssen.

In der Sprache des Raumplanungsgesetzes werden die Grobplanungen als Richtpläne (Gesamtrichtpläne und Teilrichtpläne) bezeichnet. Die kurz- bis mittelfristig zur Ausführung bestimmten Pläne bezeichnet es als Nutzungspläne. Diese können je nach Bedarf nochmals in Ausführungsstapen unterteilt werden.

Die Richtpläne

Aufgrund von Teilrichtplänen haben die Kantone für ihr Gebiet Gesamtrichtpläne zu erstellen.

Der Richtplan der Besiedlung und der Landschaft hat folgende Nutzungsgebiete vorzusehen (Art. 10): Siedlungsgebiet, Landwirtschaftsgebiet, Forstgebiet, Erholungsgebiet, Schutzgebiet, übriges Gebiet.

Als Siedlungsgebiet sind Flächen zu bezeichnen, die dem voraussichtlichen Bedarf für etwa 20 bis 25 Jahre genügen (Art. 11).

Die übrigen Teilrichtpläne sind sog. Sachplanungen. Verlangt wird ein Richtplan des Verkehrs (Art. 17). Dieser hat alle Transportarten, einschliesslich der Rohrleitungen und der Wanderwege von überörtlicher Bedeutung zu umfassen. Dazu kommen die Richtpläne der Versorgung (Art. 18). Diese erstrecken sich auf die nutzbaren Wasservorkommen, deren Schutz gegen Verunreinigung, die Anlagen zur Gewinnung, Speicherung und Verteilung von Wasser; in Anlagen zur Wasserableitung und Reinigung; die Abfallbeseitigung durch Verbrennungsanstalten und Deponien sowie die Einrichtungen zur Deckung des Energiebedarfs und den Transport von Energie.

Die für die Versorgung mit öffentlichen Diensten notwendigen wichtigsten öffentlichen Bauten und Anlagen sind in einem besonderen Richtplan der öffentlichen Bauten und Anlagen zusammenzufassen (Art. 19).

Die verschiedenen Teilrichtpläne müssen zu einem Gesamtrichtplan integriert werden (Art. 6 und 7), der auch Angaben über die Kosten (Art. 7, Abs. 2) und die zeitliche Durchführung enthält.

Die Nutzungspläne

Die Nutzungspläne legen die Nutzungszonen innerhalb der im Gesamtrichtplan bezeichneten Gebiete genau fest. Sie haben dem Bedürfnis nach verschiedenartigen Nutzungen, vor allem auch innerhalb des Baugebietes, Rechnung zu tragen.

Das Raumplanungsgesetz lässt offen, in was für Nutzungszonen das Baugebiet zu unterteilen ist. Dies wird dem kantonalen Recht überlassen. In den grösseren Städten werden traditionell Wohngebiete, Industriezonen, neuerdings auch Geschäftszonen (Dienstleistungsbetriebe) und gemischte Zonen (z.B. Wohn- und Geschäftszonen) unterschieden. Durch die räumliche Trennung der verschiedenen Nutzungsarten (Funktionen) soll vor allem ein so wenig wie möglich durch äussere Einwirkung beeinträchtigtes Wohnen und eine Bündelung der innerörtlichen Hauptverkehrsströme erreicht werden.

Die wichtigsten Bestimmungen über die Bauzonen sind in den Art. 26 sowie 27 und 28 enthalten. Art. 26 ist für die Dimensionierung der

Bauzone massgebend. Die Art. 27 und 28 verpflichten die Gemeinden zur Erschliessung der Bauzonen. Indirekt ist darin sogar im Ansatz eine beschränkte Ueberbauungspflicht enthalten. Im folgenden Abschnitt soll auf diese Problematik eingegangen werden.

Rund um die Bauzone

Sehr viele Gemeinden haben heute viel zu grosse Bauzonen ausgeschieden. Für einzelne Regionen durchgeführte Untersuchungen haben ergeben, dass die bereits ausgeschiedenen Bauzonen für den heute voraussehbaren Bedarf für die nächsten 100 Jahre ausreichen.

Bauland ist das wirtschaftlich wertvollste Land. Es erzielt die höchsten Preise, weil diese Gebiete "ertragsreicher" als alle andern Zonen genutzt werden können. Die meisten Grundbesitzer trachten danach, ihr Land mindestens teilweise in die Bauzone eingezont zu erhalten.

Um ihre Zonenpläne leichter durch Abstimmungen durchzubringen, haben deshalb viele Gemeinden ihre Bauzonen so reichlich bemessen, dass fast jeder Grundbesitzer mit einem Teil seines Landes in die Bauzone zu liegen kommt.

Daraus haben sich schwerwiegende Nachteile ergeben. Diese überdimensionierten Bauzonen sind so gross, dass sie nicht zweckmässig und rationell erschlossen werden können. Die Erschliessungen sind in folge dessen sowohl ungenügend wie unverhältnismässig teuer. Dazu hinzu kommt, dass sie das Gegenteil ihres eigentlichen Zweckes erreichen. Es entstehen zu wenig zusammenhängende Siedlungen. Es kommt innerhalb der Bauzone zu einer sog. Streubauweise, die zu einem unnötigen Verschleiss der Landschaft führt. Dadurch wird auch die landwirtschaftliche Nutzung erschwert.

Ein zu grosses, in Streubauweise genutztes Gebiet kann - wegen langer Strecken und schlechter Frequenzen, die zu hohen Kosten führen - zum Beispiel nur ungenügend mit öffentlichen Verkehrsmitteln bedient werden. Die Kanalisationen sind oft ebenfalls ungenügend, weil unverhältnismässig lange, und deshalb teure Leitungsnetze erstellt werden müssen.

Das Raumplanungsgesetz schiebt in Artikel 28 einen Riegel gegen eine überdimensionierte Grösse der Bauzonen. Er bestimmt, dass nur Land, das entweder überbaut ist oder längstens innert 10 - 15 Jahren für die Ueberbauung benötigt wird, in die Bauzone eingezont werden darf.

Deshalb bekämpfen manche Landeigentümer das Raumplanungsgesetz. Sie befürchten, ihr Land verliere an Wert, wenn es zur Bauzone herausgenommen wird.

Dies kann in manchen Fällen zutreffend sein. Zum Teil machen sie sich jedoch Illusionen über den Wert, das heisst die bevorstehende Ueberbaumöglichkeit ihres Landes. Bereits das Gewässerschutzgesetz bietet die Möglichkeiten, die Erstellung von nicht-landwirtschaftlichen Bauten zu verbieten, die an keine Kanalisation und damit an Gewässerschutzanlagen angeschlossen sind. Sofern es Landbesitzern nicht gelingt, Gemeinden zur Erstellung eines überdimensionierten

Kanalisationsnetzes zu bewegen, gewährleistet die Zuteilung eines Landstückes zur Bauzone die Ueberbaubarkeit bereits heute nicht mehr. Immerhin ist das Gewässerschutzgesetz nicht derart straff angelegt, dass dieses indirekte Zwangsmittel zur Durchsetzung einer zweckmässigen Ueberbauung genügt.

Ein Teil der Landbesitzer traut sich nicht, offen ihre Entwertungsangst einzugestehen. Ihr Eigennutz käme dadurch zu direkt zum Ausdruck. Sie versuchen in einer Art Frontverkehrung umgekehrt zu argumentieren.

Sie schüren die Angst, durch eine knappere Bemessung der Bauzone könne es zu einem Baulandmangel kommen, der die Bodenpreise nochmals schlagartig hinauftreibe.

Um einem Baulandmangel entgegenzuwirken, verpflichtet Art. 28 des Raumplanungsgesetzes die Gemeinden, das in die Bauzone eingezonte Land auch zu erschliessen. Diese Erschliessungspflicht soll erreichen, dass das als Bauzone bezeichnete Land nicht nur Bauland heisst, sondern auch Bauland ist. Durch die Erschliessungspflicht lässt sich erreichen, dass mehr sog. Bauland wirklich baureif gemacht werden muss als durch die Einzonung eines riesigen Gebietes, das aber weitgehend unerschlossen bleibt.

Soweit so gut, mag mancher denken. Was geschieht aber, wenn einzelne Spekulanten Bauland aufkaufen und es zurückhalten, bis die Preise weitergestiegen sind? Die Tatsache, dass ein Gebiet bis zur Baureife erschlossen wurde, gewährleistet nicht, dass es tatsächlich auch als Bauland verfügbar ist, das heisst vom Eigentümer selbst überbaut oder an Bauwillige verkauft wird.

Das Raumplanungsgesetz sucht der Hortung von Bauland auf zwei Arten entgegenzuwirken. Art. 28, Abs. 2 bestimmt; dass die Beitragsleistungen der Landeigentümer nach Abschluss der Erschliessung und nicht erst bei der Ueberbauung fällig werden.

Dadurch wird die Landhortung erheblich erschwert. Bauland bringt keine Zinsen. Werden dazu noch ansehnliche Erschliessungsbeiträge erhoben, so werden dadurch die Kosten der Landhortung in die Höhe getrieben. Da auch der Steuerwert von erschlossenem Land höher ist als jener unerschlossenen Landes, wird der Landeigentümer so unter erheblichen Verkaufs- oder doch Ueberbauungsdruck gesetzt.

Dies erklärt, weshalb ein erheblicher Teil der Eigentümer von sog. Bauerwartungsland am Raumplanungsgesetz keine allzugrosse Freude hat. Die einen befürchten, die Ueberbaubarkeit ihres Landes werde durch das Raumplanungsgesetz (Verkleinerung der Bauzonen) weit in die Zukunft geschoben. Andere, deren noch unüberbautes Land wahrscheinlich auch unter dem Regime des Raumplanungsgesetzes in der Bauzone bleibt, befürchten, unter Verkaufsdruck gesetzt zu werden, bevor eine ihren Wünschen entsprechende Landpreissteigerung eingetreten ist.

Es wäre falsch zu bestreiten, dass das Raumplanungsgesetz zu Härten für einzelne Landbesitzer führen kann. Aber eine ungeordnete, chaotische Ueberbauung und Zersiedlung der Landschaft führt zu Härten für einen weit grösseren Teil der Bevölkerung. Lange Arbeitswege,

schlechte Erschliessung, schlechte Ueberbauung führen zu einer erheblichen Beeinträchtigung der allgemeinen Lebensqualität.

Zur Sicherung der kurz- wie langfristig im öffentlichen und sozialen Interesse liegenden Lebensqualität ist es in einem so dicht besiedelten Raum wie der Schweiz unerlässlich, das freie Verfügungsrecht der Landeigentümer zu beschränken. Manche von ihnen sehen dies auch ein. Wahrscheinlich finanziert nur eine Minderheit von Landbesitzern die gegen das Raumplanungsgesetz gerichtete Abstimmungspropaganda.

Es liegt im Interesse auch der einsichtigen Landbesitzer - die durch schwarze Schafe mit in Verruf gebracht werden - dass das Raumplanungsgesetz gewisse Zwangsmittel gegen besonders einsichtslose Bodenhorter zur Verfügung stellt.

Gegen die Blockierung der Ueberbauung eingezonten und erschlossenen Baulandes können die beiden folgenden Massnahmen ergriffen werden: Beteiligen sich Landbesitzer nicht an einer für eine zweckmässige Nutzung einer Bauzone notwendigen Landumlegung, so kann die zuständige kantonale Behörde eine Landumlegung anordnen, nötigenfalls sogar durchführen (Art. 34).

Gelingt es einem besonders finanzkräftigen Einzelnen oder einer finanzstarken Gruppe durch Baulandhortung einen Mangel an Bauland hervorzurufen, so stellt das Raumplanungsgesetz als äusserste Massnahme die Enteignung zur Verfügung. Art. 35, Abs. 2 enthält die dazu notwendige Rechtsgrundlage. Er hat folgenden Wortlaut:

"Die Enteignung ist insbesondere auch zulässig, wenn im betreffenden Gebiet das Angebot an erschlossenem Land ungenügend ist und der Eigentümer, ohne dass er wichtige Gründe, vorab späteren Eigenbedarf, nachweisen kann, trotz Ansetzung einer angemessenen Frist das Grundstück nicht der Ueberbauung zuführt. Die enteigneten Grundstücke sind ohne Verzug der Ueberbauung zuzuführen; sie sind auf dem Wege einer öffentlichen Ausschreibung in der Regel wieder in Privatbesitz überzuführen."

Grundzüge des Raumplanungsgesetzes

Damit sind bereits die wichtigsten Grundzüge des Raumplanungsgesetzes dargelegt.

Sie bestehen in der den Kantonen überbundenen Planungspflicht für ihr ganzes Gebiet. Das Bundesrecht legt nur deren Grundzüge fest. Es bestimmt die Nutzungsarten, welche die kantonale Planung zu berücksichtigen hat, und die Zeitperioden, die der Planung zugrunde zu legen sind.

Die Planungspflicht wird ergänzt durch die Erschliessungspflicht für die Bauzonen. Die Kantone bestimmen, wie deren Kosten zwischen ihnen, den Gemeinden und den Landeigentümern aufgeteilt werden. Art. 43 ermächtigt den Bund, sich durch Darlehen, Bürgschaften und Zinszuschüssen an den kostspieligsten Erschliessungsmassnahmen zu beteiligen.

In abgeschwächter Form enthält das Raumplanungsgesetz auch eine Ueberbauungspflicht für das erschlossene Bauland. Die Kantone oder Gemeinden sind ermächtigt, von den Landeigentümern Erschliessungsbeiträge zu erheben. Diese erhöhen die Kosten der Landhortung und fördern so die rasche Ueberbauung oder den Verkauf an Bauwillige. Durch die Möglichkeit, von Amtes wegen Landumlegung anzuordnen und nötigenfalls durchzuführen, wird es einzelnen Landbesitzern erschwert, eine Ueberbauung zu verzögern. Als äusserste Massnahme gegen die Baulandhortung steht den Behörden die Enteignung - gegen Entschädigung zum Verkehrswert - zur Verfügung.

Entschädigungs- und Uebergangsprobleme

Ergänzend soll noch auf einige Bestimmungen hingewiesen werden, die im Abstimmungskampf von Bedeutung sein können.

Die Zuweisung eines Grundstückes in eine bestimmte Zone löst in der Regel nur eine Entschädigungspflicht aus, wenn sie einer Enteignung nahekommt (sog. materielle Enteignung).

Als materielle Enteignung gilt insbesondere die Auferlegung eines dauernden Bauverbotes auf Grundstücke, die eingezont, erschlossen und für die bauliche Nutzung geeignet sind (Art. 48).

Die Zuweisung eines Grundstückes zur Landwirtschafts- oder Forstzone sowie zum übrigen Gebiet (sog. Pufferzonen zwischen Bauzonen und Landwirtschaftszonen) begründet - ausser in Härtefällen - keine Entschädigungspflicht. Führt die Anwendung des Raumplanungsgesetzes zu einer Umzonung von Land, z.B. beim Ausscheiden einer Parzelle aus der Bauzone in eine andere Zone, so entsteht dadurch keine Entschädigungspflicht (Art. 65, Abs. 4). Dieses Land wird dadurch nicht mit einem dauernden Bauverbot belegt. Die Möglichkeit bleibt offen, dass es später einmal wieder in die Bauzone eingliedert wird.

Unter Umständen erfordert der Uebergang vom jetzt geltenden Recht zum Raumplanungsgesetz eine Revision bestehender Planungen. Um zu verhindern, dass während dieser Uebergangszeit Umgehungsversuche in letzter Minute stattfinden können, können Planungszonen festgelegt werden, in denen keine baulichen Veränderungen vorgenommen werden dürfen (Art. 36).

Diese befristeten Bausperren dürfen entschädigungslos für längstens 5 Jahre verfügt werden. In Ausnahmefällen kann die Frist um 3 Jahre verlängert werden. Um eine Sabotierung des Raumplanungsgesetzes durch schleppende Anwendung zu verhindern, kann der Bundesrat anstelle der Kantone nötigenfalls Planungszonen erlassen. Voraussetzung dazu ist, dass noch kein vom Bundesrat genehmigter Gesamtrichtplan vorliegt.

Mehrwertabschöpfung

Schon heute ist es üblich, nicht für eine ganze Bauzone dieselbe Ueberbauungsdichte vorzusehen. Sie variiert von einer lockeren Ueberbauung (sog. Einfamilienhaus- oder Landhauszonen) bis zur intensivsten kommerziellen Nutzung in den Stadtkernen durch Bürotürme, Warenhäuser usw. Um die Ueberlastung der Stadtkerne zu vermindern oder wenigstens deren Verschlimmerung vorzubeugen, wird es zunehmend notwendig, auch

an anderen Stellen Verdichtungszone für geschäftliche Nutzungen vorzusehen. Dadurch kann eine Bündelung der Verkehrsströme, eine bessere Bedienung mit öffentlichen Verkehrsmitteln sowie eine Entlastung der Wohngebiete erreicht werden.

Durch die Zuweisung von Grundstücken in Zonen erhöhter Nutzung werden Grundstücke erheblich aufgewertet. Es entstehen dadurch sog. Planungsgewinne.

Art. 37 des Raumplanungsgesetzes schafft erstmalig eine Rechtsgrundlage, um diese Mehrwerte "in angemessener Weise" abzuschöpfen. Statt einer Abgabe in Geld kann die Abgabe auch durch entsprechende Landabtretungen abgegolten werden. Derartige Landabtretungen können es den Gemeinwesen erleichtern, z.B. zu Land für Verkehrsbauten zu kommen, die zur Bedienung der Verdichtungszone wünschbar oder notwendig sind. Die Abtretung von Land kann es ihnen auch erleichtern, Gemeinschaftsanlagen in Verdichtungszone einzustreuen. Art. 37, Abs. 5 ermächtigt den Bundesrat, Richtlinien über die für die Mehrwertschöpfung anwendbare Kriterien und die Höhe der Abschöpfung zu erlassen.

Der Ertrag der Abschöpfungen - soweit er nicht in Landabtretungen besteht - ist für Raumplanungszwecke zu verwenden, ein Teil davon für einen gesamtschweizerischen sog. volkswirtschaftlichen Ausgleich zugunsten der Landwirtschaft.

Durch die Mehrwertabschöpfung wird indirekt auch die Bodenspekulation erschwert. Selbst wenn ein Bodenaufkäufer eine gute "Nase" hat, um zukünftige Verdichtungszone vorauszuriechen, kann er nicht mehr damit rechnen, den Mehrwert weitgehend in die eigene Tasche zu stecken. Von dieser Bestimmung erhofft man sich nicht nur, dass sie sozial unerwünschte und stossende Nebenfolgen der Planung wenigstens vermindert. Zusammen mit der Möglichkeit, gehortetes Bauland zu enteignen, sollte sie das Interesse an einer rein spekulativen Güteraufkäuferi vermindern.

Volkswirtschaftlicher Ausgleich und Abgeltung

Landwirten können aus der Anwendung des Raumplanungsgesetzes Nachteile erwachsen. Diese bestehen nicht nur in der Verhinderung einer Ueberbauung durch die Zuteilung ihres Landes in die Landwirtschafts- oder Forstzone. Wird ihr Gebiet - z.B. durch Ueberlagerung verschiedener Zonen - gleichzeitig auch noch in Erholungs- oder Schutzzone eingeteilt, kann dies den Zulauf in ihr Land vergrössern. Sie müssen die Erstellung von Spazier- und Fahrwegen, vielleicht sogar von Parkplätzen dulden. Weil der Zulauf grösser wird, müssen sie mehr und bessere Zäune erstellen. Vielleicht haben sie auch Arbeit und Aerger mit der Beseitigung von Abfällen.

Art. 45 des Gesetzes sieht deshalb vor, ein Teil der durch Abschöpfung von Planungsgewinnen weggesteuerten Mittel sei für die Abgeltung von Planungsnachteilen zu verwenden, welche Landwirte und vorwiegend landwirtschaftlich genutzte Gebiete erleiden. Der Entwurf zum in Art. 45, Abs. 1 vorgesehenen Spezialgesetz ist vom Bundesrat veröffentlicht worden.

Die Bundeskompetenzen

Die Entscheidungskompetenzen, die Bund und Bundesrat durch das Raumplanungsgesetz erhalten, sind auf ein unvermeidliches Minimum beschränkt.

Der Bund kann - zusammen mit den Kantonen - Untersuchungen über die in der Zukunft mögliche Entwicklung der Besiedelung und Nutzung des Landes durchführen (Art. 20).

Aufgrund der Untersuchungen kann der Bund das Raumplanungsgesetz ergänzende sog. materielle Grundsätze der Raumplanung erlassen. Dies kann jedoch nur durch dem Referendum unterstehende Bundesgesetze geschehen. Das Mitspracherecht der Stimmbürger bleibt also gewahrt (Art. 21).

Der Bund hat ferner ein Verzeichnis der Landschaften und Objekte von nationaler Bedeutung zu erstellen (Art. 22). Verschiedene Vorkommnisse (z.B. Ueberbauungspläne für Randgebiete des Silsersees) haben gezeigt, dass dies keine überflüssige Vorsichtsmassnahme ist.

Die kantonalen Gesamtrichtpläne bedürfen der Genehmigung durch den Bundesrat (Art. 39). Dadurch soll insbesondere gewährleistet werden, dass sie dem Bundesrecht entsprechen und eine Koordination mit angrenzenden Kantonen und dem benachbarten Ausland zustande kommt (Art. 38 und 39).

Die Nutzungspläne sind nur von den Kantonen, nicht etwa auch vom Bundesrat, zu genehmigen. Der Bund hat höchstens ein Beschwerderecht (Art. 61).

Im Bereich der Sachplanungen kann der Bund einzig einen Gesamtverkehrsplan aufstellen (Art. 23, Abs. 1). Dies ist vor allem angebracht, weil er Eigentümer der SBB ist, die Nationalstrassen weitgehend und das Hauptstrassennetz in erheblichem Umfang finanziert. Auch an die sog. Privatbahnen richtet er Zuschüsse aus.

Die übrigen kantonalen Sachpläne werden vom Bund lediglich koordiniert (Art. 23, Abs. 2).

Um das Zusammenwirken von Bund und Kantonen zu gewährleisten, hat der Bund einen Richtplan seiner eigenen Bauten und Anlagen zu erstellen (Art. 23, Abs. 3 und 4).

Bauvorschriften kann der Bund keine erlassen. Der Bundesrat kann nur durch Richtlinien deren Harmonisierung fördern und ihre Ausgestaltung beeinflussen (Art. 24). Eine ähnliche Richtlinienkompetenz hat der Bundesrat bezüglich der Ausgestaltung der Mehrwertabschöpfung (Art. 37).

Wieweit der Bund für die Erschliessung Darlehen gewähren und deren Verzinsung verbilligen kann (Art. 43), hängt offensichtlich von seiner eigenen Finanzlage ab. Die einen mag es beruhigen, andere eher beunruhigen, dass keine Subventionen fest zugesichert sind.

Die Bundeskompetenzen sind also sehr zurückhaltend ausgestaltet worden. Die Hauptverantwortung für die Durchführung des Raumplanungsgesetzes liegt bei den Kantonen. Anhand der alle zwei Jahre erfolgenden Berichterstattung des Bundesrates an das Parlament (Art. 58) über die Durchführung des Raumplanungsgesetzes sollte sich feststellen lassen, ob das Raumplanungsgesetz zweckmässig aufgebaut ist oder ob es der Revision oder Ergänzung bedarf.

Kurzreferat zum Raumplanungsgesetz

Am 13. Juni findet die Volksabstimmung über das Raumplanungsgesetz statt. Es ist wichtig für uns alle, dass für dieses Gesetz eine Mehrheit zustande kommt. Wir können durch unser Ja die wirtschaftlich Stärkeren daran hindern, schützenswerte Landschaften zu verbetonieren, Städte und Dörfer durch übersetzte Ausnutzung unwohnlich zu machen und es ihnen erschweren, durch das Horten von Bauland Bodenpreise und Mieten in unverantwortlicher Weise in die Höhe zu treiben.

Wie soll der Schutz der Lebensqualität erreicht werden? Das Raumplanungsgesetz verpflichtet und berechtigt die Kantone zu einer Zonenplanung für ihr ganzes Gebiet. Sie haben Siedlungsgebiete, Landwirtschafts- und Forstzonen, Erholungsgebiete und Schutzzonen für besonders wertvolle Landschaften auszuscheiden.

Für den Bedarf der nächsten 10 - 15 Jahre haben sie Bauzonen festzulegen. Diese müssen sie durch Erschliessung baureif machen.

Wie sie diese Aufgaben zwischen sich und den Gemeinden aufteilen, bleibt Sache der Kantone.

Damit erschlossenes Bauland nicht durch Aufkäufer der Ueberbauung entzogen werden kann, müssen die Landeigentümer nach der Erschliessung von neuem Bauland Grundeigentümerbeiträge entrichten. Dies soll sie veranlassen, ihr Land möglichst rasch selbst zu überbauen oder an Bauwillige zu verkaufen.

Verstehen es besonders finanzkräftige Leute, trotzdem durch Aufkäufe eine Verknappung von Bauland hervorzurufen, so können sie nach Ansetzung einer Verkaufsfrist enteignet werden. Das enteignete Land muss von den Behörden an Bauwillige abgegeben werden. Es soll nicht etwa verstaatlicht werden.

Sieht die Planung für einzelne Gebiete eine besonders dichte Ueberbauung vor, so kann der dadurch entstehende Gewinn durch eine Mehrwertabgabe zu einem erheblichen Teil abgeschöpft werden. Dadurch wird das Interesse an der Bodenspekulation noch weiter vermindert.

Als erstes Gesetz zum Schutz der Natur und der Menschen hat der Bund schon vor dem ersten Weltkrieg das Forstgesetz erlassen. Dadurch konnte der Waldbestand auch in Stadtnähe und in Aussichtsgebieten geschützt werden. Nach dem zweiten Weltkrieg wurde das Gewässerschutzgesetz erlassen. Daran soll sich nun das Raumplanungsgesetz anschliessen. Es soll helfen, die Nutzung des Bodens zu regeln, die Erschliessung von genug Bauland zu sichern und die Hortung und Spekulation mit Bauland einzudämmen. Als nächste Schutzmassnahme ist ein Umweltschutzgesetz in Vorbereitung.

Durch eine Verwerfung des Raumplanungsgesetzes würde ein Glied aus dieser Kette herausgebrochen und damit ein besserer Schutz der Lebens- und Siedlungsqualität verzögert und erschwert.

Wir alle können durch unsere Ja-Stimme für das Raumplanungsgesetz dazu beitragen, bereits im hoffentlich bald kommenden nächsten Konjunkturaufschwung ähnlich schwerwiegende Fehlentwicklungen zu verhindern, wie sie während der letzten beiden Jahrzehnte vorkamen. Die Bevölkerungszunahme wird zwar wahrscheinlich geringer sein als in der Vergangenheit. Trotzdem kann ohne eine bessere Raumordnung der alte rücksichtslose Kampf um wirtschaftlich günstige und landschaftlich schöne Lagen bald wieder losgehen zum Nachteil wohl von allen, die hier versammelt sind.

Bereits begangene Fehler kann auch das Raumplanungsgesetz nicht mehr rückgängig machen. Alle Stimmberechtigten tragen aber eine Mitverantwortung für die zukünftige Raumordnung der Schweiz. Es entspricht einer Art demokratischer Sorgfaltspflicht, durch ein Ja dem Raumplanungsgesetz gegen alle interessenbedingten Widerstände zur Annahme zu verhelfen.

Kurzreferat über die drei Abstimmungsvorlagen vom 13. Juni 1976

Am 13. Juni finden drei Volksabstimmungen statt. Ein neuer Verfassungsartikel über die Arbeitslosenversicherung soll es ermöglichen, diese Versicherung obligatorisch zu erklären und die Prämien zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern hälftig aufzuteilen. Damit soll das soziale Sicherungsnetz gegen Kriseneinbrüche verstärkt werden. Angesichts der unsicheren Währungsverhältnisse und sich abzeichnender Strukturumbrüche in der Wirtschaft entspricht dies einer dringenden Notwendigkeit.

Die zweite Vorlage ist das Raumplanungsgesetz. Es gibt nicht nur Krisen durch Rückschläge; es gibt auch Wachstumskrisen. Diese wirken sich in dicht besiedelten Räumen wie die Schweiz nun einmal einer ist, vor allem auf die Verwendung des Bodens nachteilig aus. Schöne Landschaften werden rücksichtslos zersiedelt und verbetoniert. Für die Wirtschaft günstige Standorte werden für Geschäftszwecke übernutzt; Siedlungen planlos umgestaltet und Wohnquartiere beeinträchtigt; die Mieten in die Höhe getrieben. Das Raumplanungsgesetz will dies verhindern. Es verpflichtet die Kantone zu einer Zonenplanung. Sie werden ermächtigt, das Siedlungsgebiet verbindlich festzulegen, schützenswerte Landschaften zu Schutz-zonen zu erklären, Erholungs-zonen zu bestimmen und möglichst zusammenhängende Landwirtschafts-zonen auszuscheiden.

Damit es im knapper bemessenen Baugebiet nicht zu einem Baulandmangel kommt, werden Kantone und mit ihnen die Gemeinden verpflichtet, die Bauzonen zu erschliessen und tatsächlich auch baureif zu machen.

Um zu verhindern, dass durch das Aufkaufen von Bauland dieses trotzdem knapp und unverhältnismässig teuer wird, können sofort nach der Erschliessung die Besitzer aller Baugebiete zur Leistung von Erschliessungsbeiträgen verpflichtet werden. Bringen es trotzdem finanzkräftige Leute fertig, ohne Vorliegen eines Eigenbedarfes Bauland zu horten, so können sie enteignet werden. Das enteignete Land soll nicht etwa verstaatlicht, sondern an Bauwillige abgegeben werden.

Sieht die Planung in bestimmten Gebieten eine besonders dichte Ueberbauung vor, so soll die sich daraus ergebende Wertsteigerung des Bodens durch die Erhebung einer Mehrwertabgabe abgeschöpft werden. Dadurch wird die Bodenspekulation ebenfalls weniger interessant gemacht.

Das Raumplanungsgesetz will das wirtschaftliche Wachstum nicht verhindern. Durch eine bessere Raumplanung und Raumordnung soll aber Wachstumsnachteilen für Mensch und Natur entgegengewirkt werden.

Durch die dritte Vorlage soll der Internationalen Entwicklungsbehörde, einer Tochtergesellschaft der Weltbank, ein zinsloser, aber rückzahlbarer Kredit von 200 Mio Fr. auf 40 Jahre eingeräumt werden. Diese finanziert damit Entwicklungsprojekte in armen Ländern.

Die Schweiz gehört weder dem Internationalen Währungsfonds noch der mit ihm verbundenen Weltbank an. Nach ihren Statuten dürfen von diesen Institutionen erteilte Kredite eigentlich nur für Käufe in Mitgliedsstaaten verwendet werden. Die Schweiz hat erreichen können, dass für sie bisher eine Ausnahme gemacht wurde. Sie hat deshalb, trotz bescheidener eigener Entwicklungshilfe, in Entwicklungsländer weit mehr liefern können als sie von dort bezog. Dies stösst zunehmend auf den Widerspruch anderer Länder. Sie werfen der Schweiz vor, sie sei ein Rosinenpicker. Sie wolle zwar in Entwicklungsländer liefern, drücke sich jedoch vor Finanzierungsbeiträgen. Der Kredit an die Internationale Entwicklungsbehörde soll diesen Vorwürfen entgegenwirken und dazu beitragen, dass auch in der Zukunft mit Krediten der Weltbankgruppe und des Internationalen Währungsfonds weiterhin Waren auch aus der Schweiz bezogen werden können.

Man kann sich streiten, wem dieser Kredit mehr helfe, der Schweiz oder den Entwicklungsländern. Er dient beiden. Die Schweiz hat besonders jetzt kein Interesse daran, es mit der Weltbank und ihren Mitgliedsstaaten zu verderben. Wir haben schon sonst genügend Schwierigkeiten.

Alle drei Vorlagen dienen der bessern Bewältigung von Notsituationen, wenn auch ganz verschiedener Art. Sie verdienen deshalb alle unsere Zustimmung. Auf die eine oder andere Art wird dies auch uns allen wieder zugute kommen.