

Hinweise zum Bundesgesetz über die Raumplanung

Von Dr. R. Stüdeli, Fürsprecher,
Direktor der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung,
Schänzlihalde 21, 3013 Bern

I. Der Weg zum Raumplanungsgesetz

1. Seit vielen Jahren, ja seit Jahrzehnten, wurde der Ruf erhoben, mit dem knappen Boden unseres Landes sparsamer umzugehen, ohne aber damit einer weiteren *übermässigen Erhöhung der Bodenpreise* Vorschub zu leisten. Immer wieder wurde an Bodenspekulationen Anstoss genommen, die einzelnen über Nacht Hunterttausende und Millionen einbrachten und damit die Entwicklung der Bodenpreise und

der Mietzinse anheizten. Dabei wird die Frage, ob die Bodenspekulation Ursache oder Folge der Bodenpreisteuerung sei, von den verschiedenen Kreisen unterschiedlich beurteilt. Die Wahrheit liegt wohl in der Mitte: Die Bodenspekulation ist Ursache und Folge der übermässigen Bodenpreisteuerung, die zugleich leider längst auch den landwirtschaftlichen Boden erfasst hat.

2. Die Schweiz zählte 1850 knapp 2,5 Mio Einwohner, ein Jahrhundert später gegen 5 Mio. Bis 1973 stieg die Bevölkerungszahl auf 6,43 Mio. Gegenüber der stürmischen Bevölkerungsentwicklung in den fünfziger und sechziger Jahren ist glücklicherweise eine

Beruhigung eingetreten. Aber die schwierigen Probleme, die sich für eines der dichtestbesiedelten Länder der Welt ergeben, drängen nach wie vor zu einer umfassenden Raumplanung und deren Koordinierung durch den Bund, immer aber unter Anerkennung des Subsidiaritätsprinzipes, das heisst alles, was in der kleineren Gemeinschaft gut erledigt werden kann, soll in ihrer Zuständigkeit bleiben. Denn es gilt nach wie vor: *Je knapper der Boden verhältnismässig wird, um so mehr Ansprüchen sollte er genügen. Das führt unweigerlich zu Interessenzusammenstössen. Wenn dann nicht eine regelnde Ordnung eingreift, bildet sich das Recht des Stärkeren.*

Unser Land umfasst nur 4 129 315 Hektaren. Diese gut vier Mio Hektaren dienen folgenden Nutzungen:

- etwa 1 Mio Hektaren sind unproduktiv,
- etwa 1 Mio Hektaren sind bewaldet,
- etwa 1 Mio Hektaren zählen zum Berg- und Weideland, und nur etwa 1,1 Mio Hektaren bilden gutes Wies- und Ackerland

Auf diese letzten 1,1 Mio Hektaren konzentrieren sich die meisten Ansprüche, obwohl gerade dieser Boden die entscheidende Grundlage unserer Ernährungsbasis bildet. Verschärft wird diese Entwicklung durch den «Zug zur Stadt». Heute schon lebt mehr als die Hälfte der Bevölkerung in den Städten und ihren Vororten, den sogenannten Agglomerationen. Diese werden durch die Folgen, die sich daraus ergeben, zunehmend überfordert, während zahlreiche Gemeinden «auf dem Land» immer mehr Schwierigkeiten haben, ihren Aufgaben nachzukommen, da sie vor allem wegen des Wegzuges der jungen, qualifizierten und gut verdienenden Leute an wirtschaftlicher Substanz verlieren. Auf die Probleme der Sicherung der Erholungslandschaften, des Verkehrs und der Belastung der Umwelt, die sich aus diesen und aus anderen Umständen ergeben, haben wir noch nicht einmal hingewiesen. *Selbst eine nicht in die Einzelheiten gehende Analyse der Situation ergibt daher eindeutig, dass sämtliche Überlegungen, die am 14. September 1969 das Schweizervolk zur Ergänzung der Verfassung veranlasst haben, nach wie vor und in unverminderter Schärfe gelten.* Der Zeitpunkt ist gekommen, um die Verfassung zu vollziehen.

Art. 22quater der Bundesverfassung lautet wie folgt:

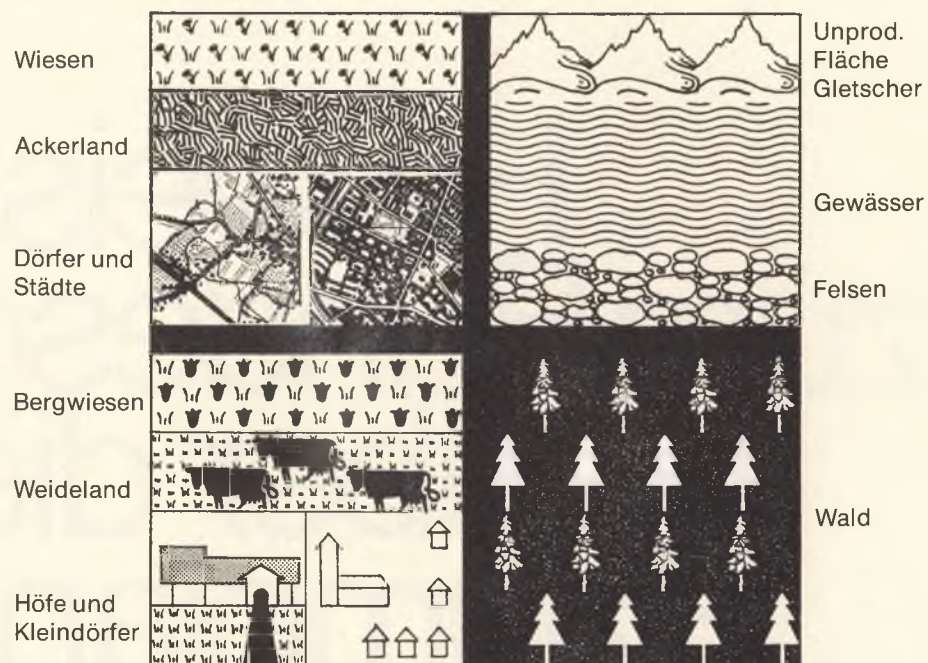
Der Bund stellt auf dem Wege der Gesetzgebung Grundsätze auf für eine durch die Kantone zu schaffende, der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedelung des Landes dienende Raumplanung.

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

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

Gleichzeitig wurde die Bundesverfassung durch Artikel 22ter ergänzt, der klarstellt, dass die Aufgaben der Raumplanung – auf diesen Begriff einigten sich National- und Ständerat bei der

Die Gesamtfläche der Schweiz gliedert sich grössenordnungsmässig in folgende Nutzungsanteile



Beratung von Artikel 22quater BV für die Belange der Landesplanung – in unserem Land bei gleichzeitiger grundsätzlicher Anerkennung des Privateigentums zu erfüllen sind. Artikel 22ter BV lautet:

Das Eigentum ist gewährleistet.

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

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

II. Die übergeordneten Ziele

Einer grossen, umfassenden und komplexen Aufgabe, wie es die Landesplanung von der Sache her ist, muss die Richtung gewiesen werden. Aber kaum ein Land vereinigt so unterschiedliche Wesenselemente in sich wie gerade die Schweiz. Gemeindeautonomie und Föderalismus gehören nicht weniger zu den Pfeilern unseres Staates als auch eine unglaublich vielfältige Land-

schaft, vom Tessin über das Bündnerland und das Wallis zum Mittelland, vom Genfersee zum Bodensee, von den Alpen zum Jura. All das gilt es weiterhin anzuerkennen. *Kein vernünftiger Mensch will die Vielfalt dieses Landes eibnen. Vielmehr geht es darum, Missbräuche einer überbordenden Entwicklung zu steuern, geht es um die Koordination, um das Zusammenfügen dessen, was in den einzelnen Teilen unseres Landes geschieht, ohne dass die Auswirkungen auf benachbarten Gebieten gesehen werden.* Grundlage der Raumplanung bilden die bewusst noch recht allgemein gehaltenen Zielsetzungen. In Artikel 1, Absatz 2, des Raumplanungsgesetzes werden die Aufgaben der Raumplanung wie folgt umschrieben:

- a) «Sie schützt die natürlichen Grundlagen des menschlichen Lebens, wie Boden, Luft, Wasser und Landschaft.
- b) Sie schafft die räumlichen Voraussetzungen für die Entfaltung des persönlichen, sozialen und wirtschaftlichen Lebens.
- c) Sie fördert die Dezentralisation der Besiedelung mit regionalen und überregionalen Schwerpunkten und hat die Entwicklung der grossen Städte auf dieses Ziel hinzulenken.
- d) Sie verwirklicht eine angemessene, auf die künftige Entwicklung des Landes abgestimmte Begrenzung des Siedlungsgebietes und dessen zweckmässige Nutzung.

- e) Sie fördert den Ausgleich zwischen ländlichen und städtischen, wirtschaftlich schwachen und wirtschaftlich starken Gebieten.
- f) Sie hat die Eigenart und Schönheit von Landschaften sicherzustellen.
- g) Sie trägt einer ausreichenden eigenen Ernährungsbasis des Landes Rechnung.
- h) Sie berücksichtigt die räumlichen Bedürfnisse der Gesamtbevölkerung.»

III. Besser wohnen, besser leben

1. Jedes Gesetz braucht die nötigen Mittel, um die Zielsetzungen zu erreichen. Das Bundesgesetz über die Raumplanung, dem die beiden Räte am 4. Oktober 1974 beigepliziert haben – der Nationalrat mit 122 zu 20 Stimmen, der Ständerat mit 20 zu 0 Stimmen – enthält die nötigen Bestimmungen darüber, was insbesondere auf technischer Ebene vorzukehren ist. Gegen diese Instrumente wird gelegentlich eingewendet, sie stünden einer Zeit der Hochkonjunktur wohl an, gingen aber für die Zeit des Konjunkturreinbruchs zu weit. *Das stimmt nicht!* Wer verantwortungsbewusst ist und die Notwendigkeit einer weiteren Entwicklung anerkennt, wird nicht unglücklich sein, wenn die hektische Situation der Zeit von Ende der sechziger Jahre bis etwa Mitte 1974 mit all ihren unschönen Auswüchsen auf fast allen Gebieten des Lebens nicht wiederkehren. Dennoch ist damit zu rechnen, dass in absehbarer Zeit wieder jährlich vielleicht gegen 40 000 Wohnungen neu produziert werden. Dafür braucht es Abwasser-, Wasserversorgungs- und Energieanlagen sowie Strassen. Aber auch Alterswohnungen, Pflegeheime, Schulen, Kirchen und andere öffentliche Bauten werden erstellt werden. Auch die Industrie wird eines Tages wieder mehr investieren als heute. *Damit sich alle diese Bauten und Anlagen und wir uns mit ihnen nicht im Raum stossen, benötigen wir die Raumplanung.* Die technischen Mittel, die das Gesetz enthält – Gesamttrichtplan, Sachplanung, Nutzungsplan – sind unerlässlich.

Jene, die sie in den Verwaltungen anzuwenden haben, sind vom Willen beiseelt, mit einem möglichst geringen Aufwand einen grösstmöglichen Nutzen zu erzielen. Planung ist nicht Selbstzweck, sondern Mittel zum Zweck, dem Menschen in einem geordneten Land Sicherheit in räumlichen Belangen und ein Höchstmass an Freiheit zu gewährleisten. Gerade dieses Höchstmass an Freiheit vieler führt zu einer Beschränkung der freien Verfügungsfähigkeit einzelner. Wer sorgt dafür, dass nicht mitten in einer dreistöckigen Überbauung Hochhäuser entstehen, welche die Nachbarliegenschaften und deren Bewohner übermässig beeinträchtigen: Vorschriften der Raumplanung. Wer sorgt dafür, dass auf der Nachbarliegenschaft nicht plötzlich viel zu nahe an die Grenze gebaut wird: Vorschriften der Raumplanung. Wer sorgt dafür, dass nicht jeder Quadratmeter Seeanstoss überbaut wird, dass nicht alle schönen Landschaften privaten Interessen geopfert werden: Vorschriften der Raumplanung. *Die Raumplanung begrenzt die überbordende Freiheit des Stärkeren zugunsten der Gesamtheit der Bewohner unseres Landes. Sie dient in hervorragendem Masse der Sicherung des sozialen Friedens.* Dass dieser Friede durch das Referendum gegen das Raumplanungsgesetz in Frage gestellt wird, verstehen wir nicht.

2. Wir können nicht übersehen, dass in den letzten Jahren ganze Siedlungskomplexe entstanden sind, die den Bedürfnissen der Menschen wenig Rechnung tragen. Unschöne Wohnkaserne, denen jeder so oft wie möglich zu entfliehen sucht, sind nicht selten auf eine übermässig hohe Ausnützungsziffer zurückzuführen, die sich Grundeigentümer zu sichern wussten. Es kann ebenfalls nicht bestritten werden, dass möglichst nahe an Autobahnen und andere lärmige Hauptverkehrsstrassen gebaut wurde – und erst noch ohne mildernde Vorkehrungen –, als man längst mehr Bescheid wusste über die negativen Auswirkungen des Lärmes. Zum Glück ist die Bevölkerung in dieser Hinsicht sensibilisiert worden und hat dadurch Entscheidendes beigetragen, die Voraussetzung zu schaffen, dass in Zukunft nicht mehr so gedanken- oder rücksichtslos gebaut wird. Mancherorts wird es sich nicht vermeiden lassen, dass die Ausnützungsziffern wesentlich herabgesetzt werden. Die Vorschriften zum Schutze der menschlichen Umwelt werden verstärkt werden müssen. Der Schallschutz in Mehrfamilienhäusern darf nicht länger

ein frommer Wunsch bleiben, der kaum durchgesetzt wird. Zudem werden Neubauten so konstruiert werden müssen, dass sie für das Heizen weniger Energie benötigen. Das Raumplanungsgesetz kann nicht allen diesen Anforderungen im gleichen Masse dienbar gemacht werden. Aber man darf nicht übersehen: Dieses Gesetz steht an der Wiege zu einem geistigen Wandel, der zu besseren Wohnungen und damit besseren Lebensbedingungen im häuslichen Bereich führt.

IV. Wo erholen wir uns?

1. Der Bundesrat führt in seiner Botschaft vom 26. Januar 1972 zum Entwurf eines Bundesbeschlusses über dringliche Massnahmen der Raumplanung aus, mit eindrücklichen Worten sei in einer Eingabe an den Bundesrat die grosse Besorgnis zum Ausdruck gebracht worden.

«dass Landschaften von einmaliger Schönheit und Eigenart innert weniger Jahre zerstört werden, wenn die gegenwärtige Entwicklung andauert. Aber auch Gegenden, die nicht zu den ausgesprochenen Naturschönheiten zählen, die aber für Erholungszwecke benötigt werden, sind vor einer unkontrollierten Bautätigkeit zu schützen. Eines besonderen Schutzes bedürfen namentlich die Erholungsgebiete in der näheren und weiteren Umgebung der grossen Agglomerationen. Endlich besteht die Befürchtung, dass die Bautätigkeit in vermehrtem Masse sich solcher Gebiete bemächtigen könnte, die wegen ihrer Bedrohung von Naturgewalten freigehalten werden sollten.»

Der Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung vom 17. März 1972, dessen Geltungsdauer in der Sommersession 1975 von den Eidgenössischen Räten bis Ende 1976 verlängert wurde, hat das Schlimmste verhindert. Die Kantone hatten ohne Verzug provisorische Schutzgebiete auszuscheiden. In diese waren einzubeziehen:

- Fluss- und Seeufer,
- Landschaften von besonderer Schönheit und Eigenart,
- Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler

- von nationaler oder regionaler Bedeutung,
- Erholungsräume in der näheren und weiteren Umgebung der Siedlungen,
- Gebiete, deren Gefährdung durch Naturgewalten bekannt ist.

Diese provisorischen Schutzgebiete werden von den Kantonen und Gemeinden in verbindliche Planungen übergeführt. Wo in der Eile übermarcht wurde, werden auch vermeintliche öffentliche Interessen zurückgesteckt. Es wird noch Jahre dauern, bis die grosse Arbeit überall zum Ziel geführt hat. Was geschieht aber, wenn das Raumplanungsgesetz vor dem Volk keine Gnade finden sollte? Werden dann nicht gerade die provisorischen Schutzgebiete zu den beliebtesten Bau- und Spekulationsobjekten, weil ihnen amtlich der Stempel der Schönheit aufgedrückt wurde. Unersetzliches geht für unser Land, geht für die Erholung von uns und unseren Kindern und Kindeskindern, aber auch für die Schweiz als beliebtes Fremdenverkehrsland, unwiederbringlich verloren, sollte am 13. Juni 1976 in der Volksabstimmung nicht die Vernunft siegen.

2. Das Raumplanungsgesetz hat der Sicherung der Erholungsmöglichkeiten breiten Raum eingeräumt. So bestimmt Artikel 14:

«Gebiete, die sich für Erholungszwecke eignen und hierfür benötigt werden, sind als Erholungsgebiete zu bezeichnen. Die Kantone sorgen dafür, dass mit Einschluss von Landwirtschafts-, Forst- und Schutzgebieten grössere zusammenhängende Erholungsräume entstehen. Erholungsgebiete sollen vorab in der näheren und weiteren Umgebung der Siedlungen vorgesehen werden.»

Damit ist klargestellt, dass es eigentliche Erholungsgebiete gibt, für die keine andere Grundnutzung gilt (vgl. Artikel 10, Absatz 2, lit. d, RPG), aber in der Regel werden wohl Landwirtschafts- und Schutzgebiete sowie – wie bisher schon – die Wälder der Erholung dienen. Das Gesetz legt fest, was als Forst- und was als Schutzgebiet auszuscheiden ist. Das Forstgebiet umfasst das gesamte Waldareal sowie das zur Aufforstung bestimmte Gebiet (Artikel 23). Dem Schutzgebiet sind zuzuweisen: Bäche, Flüsse, Seen und deren Ufer; Landschaften von besonderer Schönheit und Eigenart; Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler von nationaler oder regionaler Bedeutung; Gebiete deren



Erholung ja, aber richtig!

Gefährdung von Naturgewalten bekannt sind (Artikel 15). «Überlagern sich verschiedene Zonen, so sind widersprechende Zwecke gegeneinander abzuwägen.» (Artikel 29, Absatz 2). Dieser Grundsatz, den das Gesetz selber im Zusammenhang mit dem grundsätzlichen Verbot, zweckfremde Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone aufzustellen, statuiert hat, gilt auch für Erholungsgebiete, für die als Grundnutzung das Landwirtschafts-, Forst- oder Schutzgebiet dient. Was heisst das? Seit 1912, dem Inkrafttreten des Schweizerischen Zivilgesetzbuches, sind das Betreten von Wald und Weide und die Aneignung wildwachsender Beeren, Pilze und dergleichen im ortsüblichen Umfang grundsätzlich jedermann gestattet. Selbstverständlich wird an dieser, für die Erholung unzähliger Menschen hoch bedeutsamen Bestimmung nichts geändert. So weit wird aber in der

Regel das Recht des Erholungssuchenden im Erholungsgebiet ausserhalb des Waldes nicht gehen können, wenn dieses landwirtschaftlich bewirtschaftet wird oder zu einem Naturreservat erklärt wurde. Der Landwirt muss seinen Boden in der üblichen Art bewirtschaften können. Einmal mehr ist zu erkennen, dass das Raumplanungsgesetz nicht alles über einen Leisten schlägt. Das Gesetz enthält Grundsätze, die für das ganze Land gelten sollen. Was Erholungsgebiete sind, entscheiden die Kantone – in der Praxis wohl zusammen mit den Gemeinden –, wobei dem Bund bei der Genehmigung der Gesamttrichtpläne ein gewisses Mitspracherecht zusteht (Artikel 39). Wie beschränkt dieses ist, werden wir noch darzulegen haben. Wie steht es denn aber, wenn es im Einzelfall um nationale Anlagen geht? Kann ein Kanton oder eine Gemeinde aus irgendwelchen Gründen ohne weiteres darauf

V. Hier Bauernland, dort Bauland



(Aufnahme: H. Weiss)

1. Wer unser Land betrachtet, weiss ein Lied zu singen über die Streubauweise und die Zersiedelung. Auch wenn der Traum so vieler Menschen zu verstehen ist, irgendwo allein zu leben, ist dieser Traum in einem so dicht besiedelten Land mit so hohen Bodenpreisen bald einmal ausgeträumt, denn wo ein Haus steht, kommt bald ein «böser» Nachbar und erstellt ein weiteres. Aber ein einziges Haus am falschen Ort kann die landwirtschaftliche Bewirtschaftung in einem recht grossen Umkreis erschweren, kann die Schönheit der Landschaft stören – und hat sicher eine Folge: Das Bauernland wird zu einem viel zu hohen Preis gehandelt. Die fehlende Abgrenzung der Bauzone von der Landwirtschaftszone bildet einen der Hauptgründe, dass der Boden selbst in landwirtschaftlichen Gebieten viel mehr kostet, als der Bauer bei der besten Pflege und Arbeit herausholen kann (Ertragswert). Wenn daher junge Landwirte einen eigenen Hof nur noch erwerben können, sofern zuerst der Vater viel Bauland verkaufen konnte, so ist das sozial ungesund und schlägt dem Grundsatz der Entfaltung des persönlichen, sozialen und wirtschaftlichen Lebens ins Gesicht. Das Raumplanungsgesetz bietet eine klare Grundlage, um endlich überall dem Grundsatz zum Durchbruch zu verhelfen: Hier Bauernland, dort Bauland (Artikel 10, 11, 12, 25). Ein Zweites ist sicher: Streubauweise und Zersiedelung können wir uns wirtschaftlich einfach nicht mehr leisten, muss doch heute – von ganz seltenen Ausnahmen abgesehen – ein Haus mit dem Auto erreicht werden können. Also braucht es gute Strassen. Zugleich muss dieses Haus mit Wasser und Energie versorgt werden können, aber es muss auch für eine einwandfreie Abwasserbeseitigung gesorgt werden. Um zu verhindern, dass der Gewässerschutz zu einer Sisyphusarbeit wird, musste das neue Gewässerschutzgesetz Vorschriften aufstellen, wo im Hinblick auf dessen Anliegen in Zukunft Bauten zulässig sind (Artikel 19 und 20 dieses Gesetzes). Für den Fall, dass das Raumplanungsgesetz gebodigt werden kann, hat ein Vertreter des Redressement national bereits den Kampf gegen diese

verzichten, ein hervorragendes Ortsbild oder ein Naturreservat zu schützen und zu erhalten? Nein! Für Landschaften und Objekte von nationaler Bedeutung stellt der Bund zusammen mit den Kantonen ein Verzeichnis auf. «Er fördert die Bestrebungen der Kantone zur Erhaltung dieser Landschaften und Objekte und koordiniert die hierfür nötigen Massnahmen.» (Artikel 22).

3. Hat das Raumplanungsgesetz für den gesamten Boden heute nicht eine ähnliche Aufgabe wie die Forstgesetzgebungen anno 1874 und 1902 für den Wald? Ein Viertel der Bodenfläche unseres Landes ist bewaldet. Der Wald im Hochgebirge ist seit 1874, der Wald in der gesamten Schweiz seit 1902 bundesrechtlich geschützt, und zwar durch ein Gesetz, das heute als zentralistisch apostrophiert würde. Sicher würde diesem Gesetz auch vorgeworfen, es höhle die Rechte der Waldeigentümer übermässig aus. Tatsächlich sind dem

Waldeigentümer starke Bindungen auferlegt worden, so starke übrigens, dass die Bodenspekulation glücklicherweise nicht auf den Waldboden übergreifen konnte. Warum haben denn unsere Vorfahren den Wald geschützt – und damit für die gesamte Raumplanung die grösste Leistung vollbracht, ohne die unser Land bei der stürmischen baulichen Entwicklung der Jahre der Hochkonjunktur noch viel grössere Schäden hätte erleiden müssen, als es sonst schon der Fall ist? Der Waldboden wirkt wie ein Schwamm, der sich bei starken Regenfällen füllt und nachher langsam wieder entleert. Übermässige Rodungen führten im Gebirge und im Emmental zu schweren Überschwemmungen. Um weiteren Katastrophen vorzubeugen, haben unsere Vorfahren den Wald geschützt, ohne einen Rappen Entschädigung übrigens!

Bestimmungen der Gewässerschutzgesetzgebung angekündigt!

2. Die Abgrenzung des Baulandes vom Bauernland ist auch zur Sicherstellung einer angemessenen Ernährungsbasis entscheidend. Allein zwischen 1942 und 1967 hat sich die Fläche, die für Wohnungen, Industrie- und öffentliche Bauten, für Strassen usw. benötigt wurde, zumindest verdoppelt (1942: 80 000 bis 90 000 Hektaren Siedlungsfläche, 1967 etwa 180 000 Hektaren!). In den letzten 25 Jahren ist im Durchschnitt Tag für Tag ein Bauernbetrieb von 10 Hektaren der landwirtschaftlichen Produktion entzogen worden! Der Verlust an landwirtschaftlichem Land konzentrierte sich zu gegen vier Fünfteln auf den guten landwirtschaftlichen Boden! So kann es einfach nicht mehr weitergehen. *Es braucht eine nationale Anstrengung, um jetzt, wo weltweit während vielen Jahrzehnten mit einem Mangel an Nahrungsmitteln gerechnet werden muss, die landwirtschaftliche Bewirtschaftung von möglichst viel und auch möglichst ertragsreichem Boden sicherzustellen.* Ja, es kann wohl nicht einmal mehr länger verantwortet werden, weniger ertragreichen Boden brachliegen zu lassen. Das Raumplanungsgesetz bietet die Chance, um endlich auch Gewähr dafür zu schaffen, dass langfristig aus dem eigenen Boden wie bisher wenigstens 55 Prozent des Bedarfes an Nahrungsmitteln unseres Volkes in der Schweiz selber produziert werden können.

3. Wie praktisch in jedem Fall ist die Landwirtschaft auf die Hilfe des Bundes angewiesen. Die Subventionen an die Landwirtschaft erreichten 1974 einen Betrag von 1,176 Mia Franken. Ohne uns zum Ausmass äussern zu können, halten wir im Grundsatz die weitgehende Unterstützung der Landwirtschaft durch den Bund als richtig und für die Bewirtschaftung des landwirtschaftlichen Areals als unerlässlich. Es kann aber nicht übersehen werden, dass landwirtschaftliche Heimwesen und einzelne Liegenschaften freihändig in der Regel nur noch zu Preisen die Hand wechseln, die weit übersetzt sind. Artikel 29, Absatz 1, des Bundesgesetzes über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhaltung des Bauernstandes vom 3. Oktober 1951 lautet wie folgt:

«Die im Rahmen dieses Gesetzes vorgesehenen Massnahmen sind so anzuwenden, dass für die einheimischen landwirtschaftlichen Erzeugnisse guter Qualität Preise erzielt werden können, die die mittleren

Produktionskosten rationell geführter und zu normalen Bedingungen übernommener landwirtschaftlicher Betriebe im Durchschnitt mehrerer Jahre decken.»

Unseres Wissens wird zurzeit bei der Anwendung dieser für die Bestimmung der Preise der landwirtschaftlichen Erzeugnisse wichtigen Vorschrift davon ausgegangen, ein Betrieb werde «zu normalen Bedingungen» übernommen, wenn dafür der Schätzungspreis bezahlt wird, das heisst ein Preis, welcher den Ertragswert nur um etwa 25 Prozent übersteigt. Wir zweifeln, ob

diese Gesetzesauslegung noch lange haltbar ist, wenn nicht endlich durch die Ausscheidung von Landwirtschaftszonen festgelegt wird, welcher Boden langfristig der Landwirtschaft zu dienen hat. Diese Ausscheidung bietet die Voraussetzung dafür, dass sich die Bodenpreise innerhalb der Landwirtschaftszone nach und nach wieder dem Ertragswert annähern werden. *Ohne Raumplanungsgesetz besteht für den Konsumenten das Risiko, dass er durch die Erhöhung der Produktpreise schliesslich für die übersetzten Preise landwirtschaftlicher Liegenschaften einstehen muss!*

VI. Die Raumplanung bildet eine Voraussetzung für weitsichtige Investitionen der öffentlichen Hand

1. Vor einigen Jahren liess der Gemeinderat einer grossen Gemeinde einen Planer kommen und beauftragte ihn, zusammen mit Kollegen aus anderen Fachrichtungen, mit der Ortsplanung. Im ersten Gespräch erklärte der Gemeinderat, er sei sich im klaren, dass für die Führung der Hauptstrasse, die im Dorf selber nicht mehr ausgebaut werden könne, keine gute Möglichkeit mehr bestehe. Innerhalb des einzigen Trassees, das zur Verfügung gestanden sei, habe die Gemeinde in den letzten zwei Jahren ein Einfamilien- und ein Mehrfamilienhaus bauen lassen. Die wahrscheinlich einzig noch verbleibende Möglichkeit führe zu einem derart teuren Strassenbau, dass es günstiger wäre, die erwähnten beiden neuen Häuser wieder abreißen zu lassen. Aber man könne doch nicht offen stehen, welchen Blödsinn man gemacht habe.

2. Was hier dargelegt wurde, ist leider nicht eine schön erfundene Geschichte, sondern ist wahr. *Tatsächlich kommen der Bau und die Erweiterung von Strassen und von Anlagen der Wasserversorgung und der Abwasserbeseitigung, aber auch von Schulhäusern, Spitälern usw. so teuer zu stehen, dass es wirtschaftlich undenkbar ist, ohne vorausschauende Disposition und Koordination der verschiedenen berechtigten Anliegen – und das bildet just die Hauptaufgabe der Raumplanung – auch nur die weitere Entwicklung der Infrastruktur zu bewältigen.*

Und zwar gilt das für den Rahmen der Gemeinde nicht weniger als für denjenigen der Kantone und des Bundes.

3. Gelegentlich wird eingewendet, auch die Ausarbeitung von Planungen koste viel Geld. Das ist kaum zu bestreiten. *Wenn aber eine Planung gut und wirklichkeitsnah bearbeitet wird, und wenn die Behörden bereit und in der Lage sind, die Planung nachher auch zu verwirklichen, so bedeuten die Planungskosten nicht viel mehr als eine Bagatelle zu den Einsparungen, welche ein gut durchdachtes und koordiniertes Vorgehen der öffentlichen Hand bringt.* Dem gegenüber wird hie und da behauptet, es seien dank übrissener Planung zu viele und zu breite Strassen oder gar zu grosse Schulhäuser gebaut worden. Zweifelsohne sind Fehler vorgekommen. Aber in der Regel genügt auch heute noch das bestehende Strassennetz knapp den Anforderungen des privaten Verkehrs und der Verkehrssicherheit. Der Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs ist zwar höchst wünschbar, um die Strassen möglichst von einem übermässigen Privatverkehr zu entlasten. Für den Nahverkehr werden aber vor allem Autobuslinien eingerichtet werden müssen. Autobusse sollten nicht auf engen Strassen verkehren! Wenn vereinzelt zu grosse Schulhäuser erstellt wurden, ist dies wohl fast ausnahmslos übertriebenen Zukunftserwartungen zuzuschreiben, denen sich leider viele Behörden – vielfach trotz Warnungen



Beginn der Zersiedelung durch zonenzweckfremde, nicht standortgebundene Bauten.

(Aufnahme: Schweiz. Fremdenverkehrsverband)

der Fachleute – allzu sehr verschrieben haben. Gelegentlich wurde aber auch – und das kann niemandem zum Vorwurf gemacht werden – die zu rasche Überalterung der Bevölkerung unterschätzt. 4. Das Raumplanungsgesetz ermächtigt den Bund, Beiträge an die Kosten der Raumplanung zu leisten (Artikel 42). Man rechnet, dass sich diese Beiträge jährlich auf höchstens 20 Mio Franken belaufen. Da der Bund heute schon, gestützt auf andere gesetzliche Bestimmungen, Beiträge ausrichtet, wird er nur in einem bescheidenen Masse mehr belastet als bisher. Der Bund hat im weiteren Forschung, Lehre, Aus- und Weiterbildung auf dem Gebiete der Landes-, Regional- und Ortsplanung zu fördern (Artikel 40). Nachdem der Bund heute dafür schon recht beachtliche Leistungen erbringt, wird er auch dadurch zusätzlich kaum belastet. Im weiteren fördert der Bund die Bestrebungen der Kantone zur Erhaltung von Landschaften und Objekten

von nationaler Bedeutung (Artikel 22). Ob der Bund gestützt auf diese Bestimmung mehr Mittel einsetzen kann und wird als gestützt auf die Bundesgesetzgebung über den Natur- und Heimatschutz, lässt sich wohl noch nicht ausmachen. Für den Natur- und Heimatschutz leistete der Bund 1974 ganze vier Mio Franken, für den Denkmalschutz 10 Mio Franken. Der unbeweisbaren Notwendigkeit, in einem so wohlhabenden Land wie der Schweiz das überkommene Erbe der Natur und der baulichen Kultur endlich nachhaltig zu pflegen, dürfte wenigstens einstweilen noch die schwierige finanzielle Lage des Bundes eine kaum übersteigbare Barriere entgegensetzen. Der Bund kann im weiteren die Erschliessung und Ausstattung von Siedlungsgebiet im Rahmen der Richtpläne fördern (Artikel 43). Er kann auch an Gemeinwesen und Bewirtschafter, deren Gebiete oder Grundstücke für Erholungs- und Schutzzwecke in unzumut-

barer Weise beansprucht werden, Entschädigungen leisten. Da es sich um Kann-Vorschriften handelt, hat es der Bund in der Hand, auf der Stufe der Verordnung die Voraussetzungen eng zu umschreiben, damit er seine Belastung in engen Grenzen halten kann. Zu den Bestimmungen über den volkswirtschaftlichen Ausgleich (Artikel 45, Absatz 1 und 2) sowie über die Hilfe des Bundes für formelle und materielle Enteignung (Artikel 53, Absatz 2) werden wir später Stellung nehmen. *Wir dürfen aber jetzt schon die Schlussfolgerung ziehen, dass die Förderung der Planung und ihrer Verwirklichung überall dort, wo sie im Raumplanungsgesetz vorgesehen ist, notwendig, wenn nicht gar unerlässlich ist. Der Bund wird aber seine Ausgaben solange, bis sich seine finanzielle Situation entscheidend verbessert hat, dennoch in engen Schranken halten können – und leider wohl auch müssen.*

VII. Zusammenarbeit zwischen Gemeinden, Kantonen und Bund

1. In den meisten Kantonen hatten die Gemeinden die Aufgabe, die Ortsplanung zu erarbeiten sowie Bau- und Erschliessungsreglemente aufzustellen. Die Ortsplanung und diese Reglemente bedurften aber der Genehmigung durch eine kantonale Instanz, in der Regel durch die Regierung oder gar durch den Kantonsrat. Die Kantone hatten also schon bisher bei der Planung der Gemeinden «mitzureden». Sie waren und sind es, die mit ihrer Gesetzgebung für die Raumplanung in den Gemeinden den Rahmen festlegen. Dem Bund selber stehen in der Verfassung Kompetenzen zu, die sich ebenfalls stark auf die Besiedelung des Landes auswirken. Wir erinnern an den Schutz des Waldes, der sich auf Artikel 24 BV stützt, auf die Gesetzgebung über Bau und Betrieb der Eisenbahn (Artikel 26 BV), der Nationalstrassen (Artikel 36bis BV), des Gewässerschutzes (Artikel 24quater BV), des Umweltschutzes (Artikel 24septies BV) und des Wohnungsbaues (Artikel 34sexies BV), um hier nur einige der wesentlichsten Befugnisse des Bundes hinzuweisen. *Wenn jedes Gemeinwesen auf seine Faust in ein- und demselben Raum plant, oder wenn es bei seiner Planung die Auswirkungen auf andere Gebiete zu wenig berücksichtigt, so sind Mängel – oft von grosser Tragweite und mit hohen finanziellen Auswirkungen verbunden – nicht zu verhindern. Solche Mängel der Planung zu vermeiden, bildet eine der obersten Zielsetzungen des Raumplanungsgesetzes.* Deshalb wird dem Bund und den Kantonen – und in der Regel durch das kantonale Recht den Gemeinden – die Pflicht auferlegt, für eine ständige und durchgehende Planung im Sinne des Gesetzes zu sorgen, und die Planungen aufeinander abzustimmen.

2. Soll von oben oder soll von unten geplant werden, ist es also der Bund, der «den Ton» angibt, oder sind es die Gemeinden, welche die Grundlage der Planung legen? In der Regel muss gleichzeitig von allen Hoheitsträgern geplant werden. Sicher ist es die Gemeinde, welche die Bauzone festlegt. Sie hat sich dabei an Kriterien des Raumplanungsgesetzes (Artikel 26) und an die Grenzen zu halten, welche der Kanton oder die regionale Planungsorganisation nach Rücksprache

mit ihr für das Siedlungsgebiet (Artikel 11 RPG) festgelegt hat. Wenn der Bund das Trasse einer Eisenbahn oder einer Nationalstrasse festlegt, so hat er in letzter Instanz darüber zu entscheiden. Aber dem Kanton und den Gemeinden wird ein Mitspracherecht eingeräumt. *Das Raumplanungsgesetz verstärkt dieses Mitspracherecht entscheidend, denn auch der Bund hat sich in seiner Sachplanung (Artikel 23) an die Gesamttrichtpläne der Kantone zu halten (Artikel 8, Absatz 1).* Der Bund und insbesondere dessen Regiebetriebe können also nicht mehr die Dispositionen von Kantonen und Gemeinden mehr oder weniger beliebig durchkreuzen. Das Raumplanungsgesetz trägt daher zur Festigung der Hoheit der Kantone und der Gemeindeautonomie wesentlich bei, ohne dass dem Bund neue Einzel- oder gar umfassende Kompetenzen übertragen wurden. Offenbar haben das jene übersehen, die das Raumplanungsgesetz mit dem Argument bekämpfen, es sei zu wenig föderalistisch.

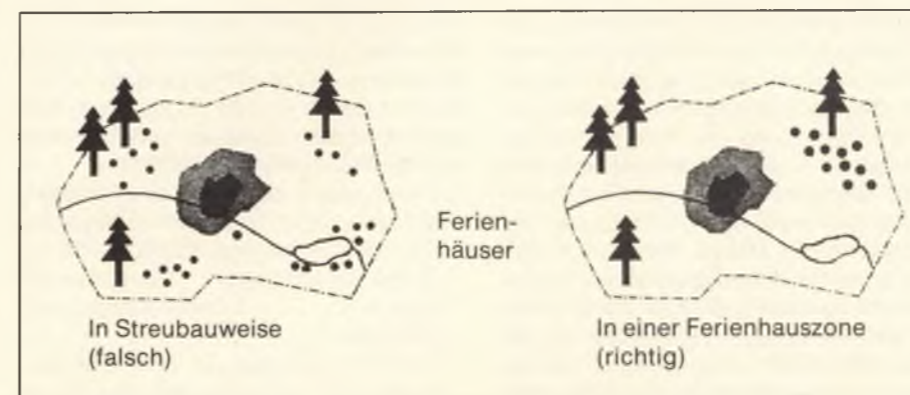
3. Oder haben die Föderalisten trotzdem recht, weil die Gesamttrichtpläne der Kantone der Genehmigung durch den Bundesrat bedürfen? Wenn unsere Landesregierung die kantonalen Gesamttrichtpläne auf ihre Zweckmässigkeit hin prüfen dürfte, würde die Zuständigkeit der Kantone tatsächlich über Gebühr eingeengt. Wie schon die Bundesverfassung in Artikel 22quater vorschreibt, haben die Kantone gestützt auf die Grundsätze, die der Bund aufstellt, die Raumplanung zu schaffen, um eine zweckmässige Nutzung des Bodens und die geordnete Besiedelung des Landes sicherzustellen. Richtigerweise darf daher der Bundesrat die kantonalen Gesamttrichtpläne nur prüfen im Hinblick auf:

- die Übereinstimmung mit dem Bundesrecht;
- die angemessene Berücksichtigung der Bundesaufgaben, von Aufgaben also, für die dem Bund gestützt auf eine besondere Verfassungsbestimmung die Gesetzgebungskompetenz zusteht;
- die Koordination mit den angrenzenden Kantonen und dem benachbarten Ausland (Artikel 39, Absatz 2 RPG).

Das Raumplanungsgesetz hat die Möglichkeit der Landesregierung, im Genehmigungsverfahren zur Raumplanung in den Kantonen Stellung zu nehmen, ausserordentlich beschränkt. Wir wissen, dass da und dort die Auffassung vertreten wird, diese Möglichkeiten seien zu sehr eingeengt worden, um den Verfassungsauftrag des Bundes zu erfüllen. Diese Auffassung teilen wir nicht.

4. Bei der Aufstellung und bei der Prüfung der Pläne sind immer wieder Ermessensentscheide zu treffen. Genugtung erfüllt uns bei der Feststellung, dass in unserem Lande das Verständnis vor allem bei politischen Behörden aller Stufen fast immer vorhanden ist, dass ein Bundesstaat nur existieren kann, wenn die verschiedenen Glieder aufeinander Rücksicht nehmen. Der Ausgleich unterschiedlicher öffentlicher Interessen ist zwar schwierig. Aber man kommt darum nicht herum, wenn Interessen der Gemeinwesen verschiedener Stufen wirklich oder vermeintlich nicht übereinstimmen (Beispiel: Trasse einer Nationalstrasse). Oft werden sich die Standpunkte auf einen Nenner bringen lassen, so dass nur selten entschieden werden muss, welchen Anliegen zum Durchbruch verholfen wird. Nach unserem Dafürhalten ist Artikel 39 RPG so auszulegen, dass in solchen Fällen in der Regel die Kantone die Ermessensentscheide zu treffen haben. *Nur wenn Anliegen des Bundes im Spiele stehen, für welche die Eidgenossenschaft gestützt auf eine besondere Verfassungsbestimmung eigene entscheidende Planungskompetenzen hat, ist es Sache des Bundesrates, den Ermessensentscheid zu fällen.*

5. *Planung bedarf der Zielvorstellungen.* Solche allgemeiner Natur enthält Artikel 1, Absatz 2, des Gesetzes. Diese zu präzisieren und nach Möglichkeit auch geographisch festzulegen, ist die Aufgabe, die Artikel 20 des Gesetzes dem Bund zusammen mit den Kantonen überträgt. Die Untersuchungen über die möglichen künftigen besiedlungs- und nutzungsmässigen Untersuchungen sind in Leitbildern darzustellen und der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. «Die Untersuchungen sollen sich auf längere Zeiträume beziehen; sie sind periodisch zu überarbeiten.» Diese Leitbilder sind als ideale Entwicklungsvorstellung zu betrachten, wobei Entwicklung nicht mit Wachstum gleichzusetzen ist. Entwicklungsvorstellungen können und sollen sehr wohl auch Vorstellungen über den Schutz von Räumen enthalten, deren



wirtschaftliches Wachstum gerade nicht erwünscht ist. Die Leitbilder sind nicht verbindlicher Natur. Sie dienen dem Bund dazu, weitere materielle Grundsätze der Raumplanung aufzustellen (Artikel 21). Materiell ist zum Beispiel der Grundsatz von Artikel 33 RPG, dass eine Baubewilligung nur erteilt werden darf, wenn das Bauvorhaben den Nutzungsplänen (= Zonenplänen) entspricht, und wenn das Grundstück erschlossen ist oder bei der Überbauung erschlossen wird. Was unter Erschliessung zu verstehen ist, bestimmt Artikel 27, Absatz 1, RPG wie folgt:

«Land ist erschlossen, wenn hinreichende Zu- und Wegfahrten vorhanden sind, die Wasser-, Energie- und Abwasserleitungen bis zum Grundstück oder in dessen unmittelbarer Umgebung herangeführt sind, der Anschluss zulässig und ohne besonderen Aufwand möglich ist.»

Man könnte sich vorstellen, dass Untersuchungen über die möglichen künftigen

gen besiedlungs- und nutzungsmässigen Entwicklungen des Landes dazu führen könnten, die Einweisung von grösseren Bodenflächen in eine Bauzone nur noch als zulässig zu erklären, wenn dessen hinreichende Erschliessung mit öffentlichen Verkehrsmitteln rechtzeitig sichergestellt werden könnte. Solche und ähnliche Grundsätze dürfen aber nur auf dem Wege der Gesetzgebung in das geltende Recht Eingang finden. Die Eidgenössischen Räte haben und für den Fall, dass erneut das Referendum ergriffen werden sollte, hat das Volk also darüber zu befinden (Artikel 21, Absatz 1 RPG). Da einige Zeit verstreichen dürfte, bis der Bund weitere materielle Grundsätze aufstellen kann, wird der Bundesrat ermächtigt, nach Anhören der Kantone einstweilen Leitlinien für die Gesamttrichtpläne der Kantone und für die Sachplanungen des Bundes festzulegen (Artikel 69). Man darf erwarten, dass sich die Landesregierung dabei Zurückhaltung auferlegen wird.

VIII. Freiheit und Eigentumsgarantie: Enteignung, Mehrwertabschöpfung und volkswirtschaftlicher Ausgleich

1. Wenn Gemeinwesen aller Stufen Strassen oder auch andere öffentliche Werke erstellen, verhandeln sie zuerst mit den Grundeigentümern, um das Land in der Regel freihändig oder ausnahmsweise durch eine Baulandumlegung zu erwerben. Ohne Enteignungsrecht hätten weder unsere Eisenbahnen noch das Versorgungsnetz für das Wasser und die Elektrizität erstellt werden können. Führen die Verhandlungen nicht zum Ziel, so kann das Gemeinwesen zur Enteignung schreiten,

wenn die sachlichen Voraussetzungen dafür vorliegen. So bestimmt der Bund für seine Belange im Bundesgesetz über die Enteignung vom 20. Juni 1930, das Enteignungsrecht könne geltend gemacht werden für Werke, die im Interesse der Eidgenossenschaft oder eines grossen Teils der Schweiz liegen, sowie für andere im öffentlichen Interesse liegende Zwecke, sofern sie durch ein Bundesgesetz anerkannt sind. «Das Enteignungsrecht kann nur geltend gemacht werden, wenn und soweit es zur

Erreichung des Zweckes notwendig ist.» (Artikel 1, Absatz 2, des Bundesgesetzes über die Enteignung). Dieser Grundsatz, der die Forderung nach der Verhältnismässigkeit des öffentlichen Eingriffs mit beinhaltet, gilt auch für die kantonalen Enteignungsgesetze und wird in Artikel 4 RPG ausdrücklich für alle Planungsaufgaben anerkannt.

2. Wenn der Bund in Artikel 35 die Enteignung regelt, so führt er damit nicht eine Neuerung ein, die unserem bisherigen Recht unbekannt wäre. Er geht allerdings bei der Umschreibung der Zulässigkeit weiter, als es bisher üblich war. So wird die Enteignung auch als statthaft erklärt, wenn sonst die Durchführung der Nutzungspläne in ihrem wesentlichen Inhalt unmöglich oder übermässig erschwert wäre, und wenn sich die Nutzungspläne auch durch andere Mittel nicht verwirklichen lassen. Im weiteren ist die Enteignung 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 Nachfrist das Grundstück nicht der Überbauung zuführt. «Die enteigneten Grundstücke sind ohne Verzug der Überbauung zuzuführen; sie sind auf dem Wege einer öffentlichen Ausschreibung in der Regel wieder in Privatbesitz überzuführen.» (Artikel 35, Absatz 2 RPG). Gegen die Bestimmungen des Artikels 35 wird da und dort Sturm gelaufen und behauptet, dadurch werden das Grundeigentum in seinem Gehalt ausgehöhlt. Davon kann, das sei mit allem Nachdruck betont, keine Rede sein! Die Eigentumsgarantie, wie sie in Artikel 22ter der Bundesverfassung ausgesprochen ist, soll im vollen Umfang eingehalten werden. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung wird dafür sorgen, dass Artikel 35 RPG nur dann angewendet wird, wenn kein anderer Ausweg möglich ist. Mit einer weitergehenden Praxis wäre wohl auch sonst nicht zu rechnen. In unserem nördlichen Nachbarland, der Bundesrepublik Deutschland, stehen den Behörden seit langem viel weitergehende Enteignungsmöglichkeiten, als sie jetzt bei uns durch das Raumplanungsgesetz eingeräumt werden, zu. Trotzdem wurde in der BRD nur sehr selten vom Enteignungsrecht Gebrauch gemacht. Bei uns wird es nicht anders werden. Die nach kantonalem Recht zuständigen Gemeinwesen werden verpflichtet, die Bauzonen innert 10 bis 15 Jahren zu erschliessen (Artikel 26 und

28 RPG). Wenn die Grundeigentümer ihren erschlossenen Boden für die Überbauung zurückhalten, um damit Landpreissteigerungen zu erzwingen, betrachten wir eine solche Regelung als wenig sozial. Gelegentlich würde in solchen Fällen eine Enteignung gemäss Artikel 35, Absatz 2, RPG Wunder wirken können. Zu vergessen ist übrigens die im Raumplanungsgesetz (Artikel 35, Absatz 1) enthaltene Verpflichtung nicht, dass der Enteigner nach Möglichkeit Realersatz anzubieten hat.

3. Durch das Raumplanungsgesetz würde die Überbaumöglichkeit der Bodenfläche tatsächlich eingeschränkt, wenn man heute noch davon ausgehen dürfte, man könne ausserhalb des Waldes und des unproduktiven Landes jeden Quadratmeter Boden überbauen. Die meisten Kantone hatten im Interesse aller eine so weitgehende Überbaumöglichkeit schon längst einschränken müssen. Zudem musste der Bund im Interesse des Gewässerschutzes eine andere Regelung einführen. Wir haben uns damit bereits befasst. Glücklicherweise schreibt das Raumplanungsgesetz, wie soeben erwähnt, den Gemeinwesen vor, die Bauzonen rechtzeitig zu erschliessen. Das Angebot an erschlossenem Land soll also wesentlich erhöht werden. Es darf daher für Neubaugebiete mit einer Beruhigung der Bodenpreisentwicklung gerechnet werden. Auch das wird vielleicht nicht heute, dafür aber in wenigen Jahren von grösster Bedeutung sein. Wenn man bedenkt, dass die Kantone die Gesamtrichtpläne in der Regel innert fünf Jahren zu erlassen haben, und dass für die Nutzungspläne nach dem Vorliegen der Gesamtrichtpläne eine weitere Frist von drei Jahren eingeräumt werden muss (Artikel 64, 65 und 66 RPG), so kommt man zum Schluss, dass sich die Anwendung des Raumplanungsgesetzes erst gegen Mitte der achtziger Jahre im vollen Masse auswirken wird. Wir dürfen daher nicht mit Kleinmut das Raumplanungsgesetz an der augenblicklichen Entwicklung messen, die für manche wenig erfreulich oder gar beängstigend ist. *Das Raumplanungsgesetz wird für unser Volk und für die Gestaltung seiner Umwelt von ausschlaggebender Tragweite sein. Das gilt es zu bedenken!*

4. Die materielle Enteignung erschwere die Raumplanung übermässig, wurde von verschiedenen Seiten immer wieder betont. Tatsächlich sind die Gemeinwesen kaum in der Lage, Boden von Überbauungen freizuhalten, wenn sie dafür dem Grundeigentümer den

Verkehrswert weniger den Restwert der Liegenschaft mit dem Bauverbot oder einer anderen weitgehenden Baubeschränkung entrichten müssen. In Übereinstimmung mit der bundesgerichtlichen Rechtsprechung schränkt das Raumplanungsgesetz den Tatbestand der materiellen Enteignung ein (Artikel 48, 49 und 65, Absatz 4, RPG). Die schon jetzt fortschrittliche Rechtsprechung des Bundesgerichtes nützte bis jetzt in mehreren Kantonen bei der Planung herzlich wenig. Verwaltungsgerichte verschiedener Kantone sind äusserst grosszügig bei der Annahme materieller Enteignungen. Entspricht ein solches Verwaltungsgericht dem Begehren eines Grundeigentümers auf Entschädigung, so ist dem Gemeinwesen der Weiterzug an das Bundesgericht verwehrt. Das Raumplanungsgesetz räumt mit diesem alten «Zopf» im Interesse der Kantone und Gemeinden und damit schliesslich jedes Steuerzahlers auf. *In Zukunft können auch Gemeinwesen solche unverständlichen Urteile von Verwaltungsgerichten an das Bundesgericht weiterziehen.* (Artikel 61 RPG). Es besteht damit alle Aussicht, dass die materielle Enteignung endlich weitgehend gemeistert werden kann.

Dürfen voll oder weitgehend erschlossene Grundstücke innerhalb von Bauzonen neu nicht überbaut werden, so wird auch in Zukunft mit materiellen Enteignungen zu rechnen sein. Der Bund kann an solche Entschädigungen Beiträge leisten (Artikel 53, Absatz 2, RPG). Der Bund dürfte im Hinblick auf den Stand der Bundesfinanzen Kantone und Gemeinden nur in seltenen Fällen und auch dann nur geringe Beiträge leisten können. Kantone und Gemeinden werden daher alles tun müssen, um sich mit den Grundeigentümern zu verständigen. Vielleicht kann ein grosser Teil einer Liegenschaft entschädigungslos freigehalten werden, wenn dafür der andere Teil etwas dichter überbaut werden darf. Kompromisse dürfen nicht zum Vorherin als schlecht bewertet werden.

5. In fast allen Kantonen werden Grundstückgewinne steuerlich erfasst. Der Kanton Aargau ist einer der wenigen Kantone, in denen keine Grundstückgewinnsteuer bezahlt werden muss, wenn jemand sein Grundstück wenigstens während zehn Jahren zu Eigentum besessen hat. Aber nicht nur im Kanton Aargau sind zum Teil ausserordentlich erhebliche Grundstückgewinne entstanden, die in Einzelfällen zu Recht, in anderen zu Unrecht kurzfristig als anrühige Bodenspekulationen

abgestempelt wurden. Wie stossend diese Gewinne sein können, zeigt folgendes von den Professoren Dr. A. Kuttler (Basel) und Dr. A. Zaugg (Bern) veröffentlichte Beispiel («Wirtschaft und Recht», 1972, Seite 253):

- Ertragswert einer in einer städtischen Agglomeration gelegenen Grundstücksgruppe: 225 000.– Fr.;
- landwirtschaftlicher Verkehrswert dieser Grundstücksgruppe: 562 000.– Fr.;
- durch Einzonung in eine zweigeschossige Wohnzone mit einer Ausnutzungsziffer von 0.4 Baulandwert von 9 975 000.– Fr.;
- Erhöhung der Ausnutzungsziffer durch Sonderbauvorschrift auf 0.95. Baulandwert nunmehr 22 779 000.– Fr.!

Die öffentliche Hand musste für die Infrastruktur dieser Liegenschaftengruppe zwischen fünf und 10 Mio aufwenden. Die Grundeigentümer hatten daran einen Beitrag von 1,5 Mio zu leisten, obwohl sie einen Bodengewinn von über 22 Mio Franken erzielt hatten! Es mag sich um ein extremes Beispiel handeln. *Kann aber jemand mit guten Gründen behaupten, wenn solche Bodengewinne ohne echte Gegenleistung möglich sind, die Mehrwertabschöpfung, wie sie Artikel 37 des Raumplanungsgesetzes vorschreibt, sei ethisch und sozial nicht gerechtfertigt?* Die Mehrwertabschöpfung, für die primär die Kantone zuständig sind, wird sich im einzelnen ohne besondere Schwierigkeiten ausgestalten lassen. Besonders wichtig ist die Tatsache, dass die Mehrwertabschöpfung sachlich unanfechtbar ist.

6. Der Ertrag der Mehrwertabschöpfung ist für Raumplanungszwecke zu verwenden, ein Teil davon für einen gesamtschweizerischen volkswirtschaftlichen Ausgleich zugunsten der Land- und Forstwirtschaft als Abgeltung für die Auflagen und Leistungen im Interesse der Raumplanung (Artikel 37, Absatz 3, und Artikel 45, Absatz 1, RPG). «In gleicher Weise ist ein Ausgleich zugunsten von Gebieten vorzunehmen, die durch Massnahmen der Raumplanung in ihrer Entwicklung eingeschränkt werden und nicht bereits einen genügenden wirtschaftlichen Entwicklungsgrad aufweisen.» (Artikel 45, Absatz 2, RPG). Die Vorarbeiten für die Regelung der Details sollen weit fortgeschritten sein. Zudem soll erwartet werden dürfen, dass nächstens eine Kommission eingesetzt wird, welche für die noch hängigen Fragen gute Lösungen ausarbeiten soll. Sicher wird das Ziel verfolgt werden, eine mög-

lichst umweltgerechte, den Anforderungen an eine genügende eigene Ernährungsbasis entsprechende Bewirtschaftung auch von Boden zu erreichen, auf dem wenig Ertrag erzielt werden kann. *Der volkswirtschaftliche Ausgleich wird daher nicht nur den direkten Nutzniessern, sondern dem gesamten Volk zugute kommen.*

IX. Schlussbemerkungen

Das Raumplanungsgesetz ist ein Verständigungswerk, ein Interessenausgleich auf der Stufe der Gesetzgebung. Warum nun gegen dieses Gesetz, das auf den sozialen Frieden in der baulichen Umwelt und darüber hinaus zielt, Sturm gelaufen wird, ist nicht leicht verständlich. Wenn das Gesetz verworfen werden sollte, darf man nicht annehmen, der Schaden lasse sich rasch durch ein neues Gesetz beheben. Ein Gesetz, das in den Beratungen des Parlamentes und seiner Kommissionen in einem ungewöhnlichen Mass erdauert wurde, kann nicht von heute auf morgen neu aufgelegt wer-

den. Obwohl der Bundesrat rasch gehandelt hat, verläuft von der Ergänzung der Bundesverfassung am 14. September 1969 bis zur Volksabstimmung eine Zeit von gegen sieben Jahren! Wir können uns des Eindruckes nicht erwehren, einzelne huldigten immer noch der Meinung, dass sich schliesslich schon alles zum Guten wende, wenn man die Menschen nur machen lasse. Dazu äussert sich Prof. Dr. René L. Frey von der Universität Basel, der seine Grundhaltung selber als individualistisch-liberal bezeichnet (im Buch *Wirtschaft, Staat und Wohlfahrt, eine Einführung in die Nationalökonomie*, Basel, 1975, S. V) wie folgt:

«Noch wichtiger für die Erhaltung der räumlichen Umwelt ist die regionale Strukturpolitik. Sie ist besser bekannt unter der Bezeichnung 'Raumplanung' (auch Orts-, Regional- und Landesplanung). Im Rahmen dieser Politik schreibt der Staat vor, wie der Boden genutzt werden darf.

Eine umweltgerechte Wachstumspolitik ist eindeutig Staatsaufgabe. Zwar glauben viele, durch Apelle an das Gute im Menschen staatlichen Zwang umgehen zu können. Man muss in dieser Beziehung jedoch skeptisch sein. Der Grund liegt darin, dass der Schutz der natür-

lichen Umwelt ein sogenanntes öffentliches Gut darstellt. Von den Anstrengungen eines einzelnen zur Erhaltung einer lebenswerten Umwelt profitiert nicht nur derjenige, der die Kosten trägt, sondern ziehen auch alle seine Mitmenschen einen Nutzen. In Anbetracht dessen wird sich jeder rational Denkende davor drücken, Kosten auf sich zu nehmen. Die Folge davon ist, dass überhaupt niemand etwas tut. Erst wenn jeder die Gewähr hat, dass die anderen ebenfalls einen Beitrag leisten, sei dies in Form höherer Steuern oder des Verzichts auf Annehmlichkeiten, so wird er Massnahmen zum Schutze der Umwelt zustimmen. Dies ist aber nur über den Staat möglich.» (a.a.O. S. 72).

Um diese Tatsachen wusste der Gesetzgeber. Er schuf ein wirksames Raumplanungsgesetz, ohne das Mass verloren zu haben. *Das Raumplanungsgesetz will den berechtigten Anliegen der Menschen nach Freiheit und nach sozialer Gerechtigkeit Rechnung tragen und bietet zugleich die beste Grundlage für das Überleben unserer Generation und ihrer Nachkommen in einer vielfach bedrohten Umwelt.* pl