

# MUSTERREFERAT

AKTIONSKOMITEE FUER DAS RAUMPLANUNGSGESETZ

Geschäftsstelle: Postfach 252, 3000 Bern, Tel.: 031 42 65 23

Postcheckkonto : 30 - 6100

Januar 1976

---

## Die Gemeinde und das Bundesgesetz über die Raumplanung

### 1. Einleitung

Lange bevor der Verfassungsgesetzgeber - zum Teil unter dem Druck bodenrechtlicher Vorstösse - daran ging, den Raumplanungsartikel 22quater zu formulieren, hat es in unserem Land schon viele Gemeinden gegeben, die sich mit den Problemen der zweckmässigen Nutzung des Bodens, der darauf abgestimmten rationellen Erschliessung der Baugebiete und ihrer Ueberbauung ernsthaft befassten. Sie haben als erste erkannt, dass Planung, das heisst im Sinne der Definition

"die überlegte Vorbereitung von Massnahmen, um ein bestimmtes Ziel mit möglichst angemessenem Aufwand zu erreichen",

nicht einfach einem Ordnungsbedürfnis sondern in hohem Masse gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und sozialer Notwendigkeit entspricht. Auch ohne mit Zahlen ausgewiesener Kosten-Nutzenanalyse konnten es die verantwortlichen Behördemitglieder jener Gemeinden ihren Mitbürgern glaubhaft genug machen, dass die Planung z.B. Mehraufwand verhindert, indem im richtigen Zeitpunkt die Zusammenhänge erkannt und verschiedene Aufgaben koordiniert erfüllt werden (z.B. Koordination der Erschliessung mit der Nutzungsordnung).

In fast ebenso vielen Gemeinden vermochte sich aber die Ueberzeugung zur Notwendigkeit raumplanerischer Massnahmen nicht durchzusetzen, und auch dort, wo man daran ging, Bauordnungen, Zonenpläne, Erschliessungspläne und entsprechende Reglements zu schaffen, wurde das Ziel der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes - so wie es im (am 14. September 1969 angenommen) Art. 22quater der Bundesverfassung umschrieben ist - nicht oder nur teilweise erreicht.

Dürfen wir heute, nachdem wir vor allem auf Grund schlechter und kostspieliger Erfahrungen mehr wissen als früher, einfach lakonisch feststellen, dass die Gemeinden versagt haben, indem sie

- überhaupt nichts getan,
- oder viel zu grosse Bauzonen ausgeschieden,
- die Koordinationsprobleme nicht erkannt
- und im allgemeinen den reinen Privatinteressen zum Nachteil des Gemeinwohls allzusehr nachgegeben haben?

Mit einer derart selbstgefälligen Kritik lässt sich weder der neue Verfassungsartikel noch das heute zur Diskussion stehende Raumplanungsgesetz rechtfertigen. Wir würden damit den Gemeinden, die frühzeitig sich mit den Fragen einer sinn-

vollen Nutzung von Grund und Boden und der baulichen Gestaltung auseinandergesetzt haben, einen schlechten Dank abstaten. Wir übersähen dabei insbesondere, dass die zweckmässige Nutzung des Bodens und die geordnete Besiedlung des Landes im föderalistischen Staat Schweiz eine Aufgabe ist, die nur gemeinsam, von Bund, von den Kantonen und den Gemeinden, gelöst werden kann. Die Aufgabe der Raumplanung kann sich ja nicht bloss auf die Festlegung der Nutzungsordnung, d.h. auf den Zonenplan und die entsprechenden Vorschriften, die auch in Zukunft der Gemeinde vorbehalten ist, beschränken. Gerade diese Ordnung in der Gemeinde wird durch zahlreiche Aufgaben des Kantons und des Bundes mitgeprägt. Denken wir doch nur an den Wirkungsbereich des Kantons, zum Beispiel an das übergeordnete Strassennetz, an die Versorgungseinrichtungen seiner Betriebe, an die Mittelschulen, die Spitäler und die Verwaltung, die alle die räumliche Ordnung beeinflussen. Und dazu kommen, wiederum mit räumlichen Auswirkungen, die Aufgaben des Bundes, z.B. mit dem Nationalstrassenbau, mit dem Netz der Bundesbahnen, mit der PTT, mit der Bildungspolitik, mit der Landwirtschaftspolitik, mit der Landesverteidigung, mit wirtschaftlichen Massnahmen usw. Raumplanung kann nicht die isolierte Aufgabe eines einzelnen Gemeinwesens sein; sie ist die Gemeinschaftsaufgabe der am föderalistischen Staat beteiligten Gemeinwesen: des Bundes, der Kantone und der Gemeinden.

Mit diesen Hinweisen ist die Antwort auf die Kritik an den Gemeinden gegeben. Die Aufgabe der Raumplanung, wie sie aus Art. 22quater als rechtzeitige Erkenntnis der Bedürfnisse aller Aufgabenträger im föderalistischen Staat und ihrer Koordination - interpretiert werden muss, lässt sich nicht allein auf Gemeindeebene lösen. Dazu kommt, dass heute noch in zahlreichen Kantonen die kantonalen Rechtsgrundlagen für eine sinnvolle Nutzungs-, Erschliessungs- und Ueberbauungsordnung - eben für die typische Gemeindeaufgabe - zu dürftig oder z. T. gar nicht vorhanden sind. Es darf auch nicht verschwiegen werden, dass auch heute noch lange nicht alle Aufgaben im übergeordneten Bereich der Kantone oder des Bundes in Gesamtplanungen oder Konzepten so dargestellt sind, dass die Gemeinden die für sie wichtigen Konsequenzen ziehen können, um Fehlentwicklungen zu verhindern.

## 2. Der Verfassungsauftrag

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 und mither relativ lange Zeit verstrichen ist.

Beim Raumplanungsgesetz besteht diese Schwierigkeit der Interpretation des Auftrages nicht. Klar ist zunächst, dass mit der gleichzeitigen Aufnahme des Art. 22ter über die Eigentums-garantie in die Verfassung die Planwirtschaft mit dem völlig

vergesellschafteten Eigentum ebenso deutlich abgelehnt wird, wie die schon längst der Vergangenheit angehörende Utopie der Selbstregulierung der Interessen. Dem verfassungsmässigen Auftrag liegt vielmehr die Idee der menschengerechten, freiheitlichen und sozialen Eigentums- und Raumnutzungsordnung zugrunde.

Aus Art. 22 quater BV lässt sich sodann die Vorstellung des Verfassungsgesetzgebers unmissverständlich herauslesen, dass die Raumplanung durchgehend und ineinanderwirkend sein muss, und zwar nicht nur in der passiven Abwehr möglicher Schäden, sondern vor allem in der konstruktiven Gestaltung des Lebensraumes Schweiz. Gleichzeitig wird entsprechend unseren föderalistischen Traditionen die entscheidende Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen geregelt: Der Bund wird zum Erlass von Grundsätzen verpflichtet; die Kantone erhalten den noch wichtigeren Auftrag, die Raumplanung zu schaffen. Sie ordnen die Aufgabenverteilung im Kanton selbständig. Der Raumplanungsartikel unserer Bundesverfassung ist vom Geist der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen inspiriert. Indirekt - vor allem mit den Vorschriften über die durchgehende Planung, die Verbindlichkeit der Gesamtrichtpläne, den Interessen- und Rechtsschutz - verlangt die gleiche Verfassungsbestimmung die enge Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden. Die Schaffung der kantonalen Gesamtrichtpläne ist ohne die Mitwirkung der

Gemeinden rein fachlich und auch politisch undenkbar.

Ihre entscheidene Wirksamkeit erlangen die Pläne erst in der Verwirklichung durch den Nutzungsplan, d. h. vor allem durch den Zonenplan der Gemeinde.

Hervorzuheben ist schliesslich, dass die Verfassung erstmals den Bund verpflichtet, in der Erfüllung seiner Aufgaben, die Erfordernisse der Landes-, Regional- und Ortsplanung zu berücksichtigen. Mit andern Worten kann das nichts anderes heissen, als dass der Bund nach den Vorschriften des Raumplanungsgesetzes, d. h. nach seinen Grundsätzen, zustandegekommene Planungen im Aufgabenbereich der Kantone oder der Gemeinden zu respektieren hat.

3. Die Erfüllung des Verfassungsauftrages durch das Raumplanungsgesetz

Das Raumplanungsgesetz enthält Grundsätze, die man grob in organisatorische, in technische und inhaltliche (d. h. richtungweisende) Aufteilen kann:

Zu den organisatorischen Grundsätzen gehören die Bestimmungen über die Zuständigkeiten und die Zusammenarbeit. Im Sinne des

des Verfassungsauftrages beschränkt sich der Bund auf den Erlass von Grundsätzen. Er arbeitet mit den Kantonen bei der Aufstellung des Leitbildes (Art. 20 RPG) <sup>und</sup> der Gesamtrichtpläne zusammen (Art. 38 RPG). Er ist überhaupt zur ständigen und durchgehenden Planung verpflichtet (Art. 2). Er genehmigt die kantonalen Gesamtrichtpläne (Art. 39 RPG); er fördert Forschung, Lehre, Aus- und Weiterbildung (Art. 40 RPG); er erlässt technische Richtlinien (Art. 41 RPG), ferner Richtlinien über die Beitragsleistungen bei Erschliessungen und die Mehrwertabschöpfung (Art. 28 und Art. 37 RPG), und schliesslich leistet er an die Kosten der Raumplanung in den Kantonen, Regionen und Gemeinden Beiträge bis zu 50 Prozent (Art. 42 RPG). In der Anschlussgesetzgebung hat der Bund den gesamtschweizerischen volkswirtschaftlichen Ausgleich zugunsten der Land- und Forstwirtschaft zu regeln. Den Kantonen obliegt die Aufgabe der Gesamtplanung, d. h. der Festlegung der künftigen besiedlungs- und nutzungsmässigen Entwicklung. (Art. 5 RPG). Sie erlassen die notwendigen Vorschriften und ordnen insbesondere die Zuteilung der einzelnen Aufgaben an den Kanton, die Regionen und die Gemeinden. Letztere sind, wie bereits erwähnt, zur Hauptsache mit der Nutzungs-, Erschliessungs- und Ueberbauungsordnung betraut.

Die sogenannten inhaltlichen Grundsätze (man nennt sie auch materielle) zeigen in genereller Art an, wie die raumplanerischen Aufgaben zu lösen sind. So werden im Zweckartikel (Art. 1 RPG)

des Gesetzes die Aufgaben der Raumplanung wie folgt umschreiben:

"Die Raumplanung hat folgende Aufgaben:

- 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 Besiedlung 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 Gesamtverteidigung."

Als weiterer wichtiger Grundsatz sei der Interessenschutz gemäss Art. 4 des Gesetzes erwähnt:

Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden aller Stufen wahren die schutzwürdigen öffentlichen und privaten Interessen und wägen sie gegeneinander ab.



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

Dazu kommen die Umschreibungen der einzelnen Nutzungsarten (Art. 11 - 16 RPG), der Erschliessung (Art. 28 RPG), die Festlegung der Pflicht des Gemeinwesens zur Erschliessung (Art. 28 RPG), die Enteignungsvoraussetzungen, die Mehrwertabschöpfung (Art. 37 RPG), der volkswirtschaftliche Ausgleich (Art. 45 RPG), die Entschädigungspflicht (Art. 48 ff RPG) usw. Alle diese Bestimmungen enthalten Grundsätze, die der Verdeutlichung und Ausführung der Kantone bedürfen, soweit dies nicht schon geschehen ist.

Die technischen Grundsätze beschreiben Inhalt und Wirkung der Planungsmittel. Als Beispiel seien, im Bereich der kantonalen Aufgaben, die Richtpläne (z. B. Gesamt- oder Teilrichtpläne) genannt, die man als typische Mittel der Koordination bezeichnen kann. Sie sind, einmal genehmigt, für die Behörden des Bundes, der Kantone, Regionen und Gemeinden - nicht aber für das Grundeigentum - verbindlich. Bei den Gemeinden stehen die Nutzungspläne, typische Mittel der Realisierung, im Vordergrund. Sie binden auch den Grundeigentümer. Zu erwähnen sind in diesem Zusammenhang auch verschiedene Hilfsmittel der Planung, die den Kantonen oder den Gemeinden zur Verfügung stehen, so z. B.: die Landumlegung (Art. 34 RPG), die Enteignung (Art. 35 RPG), die Planungszonen (Art. 36 RPG) ähnliche In-

strument wie die Bausperren) und die Mehrwertabschöpfung (Art. 37 RPG).

Zur generellen Umschreibung des Raumplanungsgesetzes gehört ferner der Hinweis auf die verbesserten Rechtsschutzmöglichkeiten sowohl der mit der Raumplanung betrauten Gemeinwesen als auch der Privaten. Sie sind über die Ziele und Anliegen der Planung zu informieren (Art. 3). Bei der Aufstellung der kantonalen Gesamtrichtpläne sind auch die Gemeinden anzuhören. Sie können sich zur kantonalen Gesamtplanung äussern; auf ihre Einwände haben die zuständigen kantonalen Behörden zu antworten (Art. 8 RPG). Die Gemeinden erhalten zudem das Recht, gegen Verfügungen kantonalen oder eidgenössischer Instanzen Beschwerden an das Bundesgericht bzw. an den Bundesrat zu erheben (Art. 61 RPG).

#### 4. Einzelaspekte zum Raumplanungsgesetz

Wer über ein Gesetz abstimmen darf - dies dürfte wohl das Positivste am Referendum sein -, 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,
- die zum grössten Teil bereits bekannten Planungsmittel wie die Richtpläne, Nutzungspläne, Landumlegung, Enteignung, Mehrwertabschöpfung usw. für die ganze Schweiz einheitlich normiert,
- erstmals die Grundsätze des Bundesgerichts in Fragen der Entschädigung bei enteignungsähnlichen Eingriffen in das Grundeigentum gesetzlich fixiert und schliesslich eine einheitliche Ordnung des Interesses- und Rechtsschutzes aufstellt.

Daraus geht hervor, dass die Fragen der Koordination, wozu eine gewisse Vereinheitlichung der Planungsmittel und ihrer Wirkung gehört, im Vordergrund stehen. Was die Nutzungsordnung betrifft, bringt das Gesetz sowohl hinsichtlich der Zweckbestimmung als auch inbezug auf die Rechtswirkungen der einzelnen Nutzungsarten eine kompromisshafte Vereinheitlichung, die sich für einzelne Kantone mit strenger Gesetzgebung eher mildernd aus-

wirkt. Hinsichtlich der Mehrwertabschöpfung beschränkt sich der Bund auf den Grundsatz, dass erhebliche Merhwerte, die durch die Nutzungspläne oder andere planerische Vorkehren entstehen, im Zeitpunkt der Realisierung (d. h. beim Verkauf, bei der Ueberbauung oder bei der Neuüberbauung eines Grundstückes) angemessen abgeschöpft werden sollen. Die Ordnung der Mehrwertabschöpfung ist Sache der kantonalen Gesetzgebung, die im Steuerwesen schon jetzt Mehrwerte erfasst und deshalb nur noch inbezug auf die Planungsmehrwerte - soweit überhaupt notwendig - ergänzt werden muss. Empfänger der Mehrwertabschöpfung soll in erster Linie das Gemeinwesen sein, das die Aufwendungen der Planung zu tragen hat.

Auch die Enteignung ist nur ein teilweises Novum. Sie ist für öffentliche oder im öffentlichen Interesse liegende Werke durch Bundes- und durch kantonales Recht schon längst möglich gemacht. Ebenfalls bereits eingeführt <sup>ist</sup> die zwangsweise Abtretung von Land für öffentliche Strassen und andere Anlagen bei landwirtschaftlichen Güterzusammenlegungen oder Baulandumlegungen. Neu ist somit lediglich die Enteignung, wenn in einem bestimmten Fall die Durchführung der Nutzungspläne in ihrem wesentlichen Gehalt unmöglich oder übermässig erschwert und die Verwirklichung auch durch andere Mittel nicht möglich ist. Es ist aber - und das ist wiederum ein Novum - auf Wunsch Realersatz zu leisten, wenn das Gemeinwesen Land besitzt, das für kein bestimmtes Werk benötigt wird.

Als wichtiger Einzelaspekt sei noch erwähnt, dass das Gesetz kein einziges Planungsmittel enthält, das ausschliesslich und zur alleinigen Verwendung dem Bund zur Verfügung steht.

Die für die Nutzungsordnung vorgesehenen Pläne (Richt- und Nutzungspläne) und anderen Mittel (Landumlegung, Enteignung, Mehrwertabschöpfung usw) sind kantonale oder kommunale (je nach der kantonsinternen Ordnung) Werkzeuge.

#### 5. Fragen der Entschädigungspflicht

Nirgends stellen sich die Fragen der Entschädigungspflicht so brennend wie in der Gemeinde, wo im Rahmen der Nutzungsordnung die verschiedensten Nutzungsinteressen am deutlichsten hervortreten. Hier zeigt sich <sup>auch</sup>, dass nie alle Wunschvorstellungen - selbst wenn keine Raumplanung betrieben würde - realisiert werden können. Es ist eben nie alles Land Bauland, weil <sup>es</sup> entweder mangels Erschliessung diese Eigenschaft nicht besitzt oder weil keine Nachfrage besteht. Wir erleben immer wieder, dass die Ueberbaumungsmöglichkeit nicht nur ausserhalb sondern auch innerhalb der oft viel zu grossen Bauzone wesentlich geringer ist, als man für sich selber gerne annimmt. Wieviele Grundstücke gibt es, die wegen ihrer Bodenbeschaffenheit oder wegen ihrer ungünstigen Lage oder ganz einfach wegen der mangelnden Nachfrage nicht überbaut werden? Denken wir doch nur an die massiv zurückgesteckten Bevölkerungsprognosen Soll

die Möglichkeit zur Ueberbauung tatsächlich der Ausdruck einer freiheitlichen Ordnung sein, so müssen wir konsequenterweise sofort auch feststellen, dass diese Freiheit doch im Grunde nur wenigen zugute kommt, d. h. dass es immer überall Benachteiligte und Bevorzugte geben wird, und zwar auch ohne Raumplanung. Die Chancen werden - so oder so - ungleich verteilt bleiben.

Diese Ueberlegungen geben uns allerdings noch kein Rezept, wie sich das Gemeinwesen bei der Ueberprüfung der bisherigen Ortsplanung im Blick auf die Erfordernisse des Raumplanungsgesetzes zu verhalten hat. Der Entschädigungsschreck geht um und lässt da und dort den Willen zur vernünftigen Gestaltung erlahmen. Mit dem Raumplanungsgesetz wird aber vieles, das uns bisher unsicher machte, bereinigt. Durch die gesetzliche Verankerung der Grundsätze des Bundesgerichtes über die materielle Enteignung besitzen wir nun klare Verhältnisse. Wir wissen nun, unter welchen Voraussetzungen eine Entschädigung bezahlt werden muss. Es wird <sup>nicht</sup> mehr vorkommen, dass ein nicht in allen Teilen ausgereifter Verwaltungsgerichtsentscheid den Gemeinden den Schrecken in die Knochen jagt. Für die ganze Schweiz wird gleiches Recht gelten, und die Gemeinden können sich nun endlich zur Wehr setzen und an das Bundesgericht gelangen, wenn sie sich durch Entscheide übergeordneter Instanzen benachteiligt fühlen. Weil die Entschädigungsfrage auf der Stufe der Gemeinde so enorm wichtig ist, lohnt es sich, Art. 48 des Raumplanungsgesetzes näher zu betrachten. Diese Bestimmung hat folgenden Wortlaut:

- 1 Enteignungsähnlich ist eine Massnahme, die für Grundstücke eine bestehende oder in naher Zukunft sehr wahrscheinliche Nutzung untersagt, verunmöglicht oder in besonders gewichtiger Weise erschwert, wenn die Grundstücke für diese Nutzung geeignet sind und der Eingriff entweder an sich als besonders schwerwiegend erscheint oder einzelne Eigentümer im Vergleich zu andern Eigentümern in ähnlichen Verhältnissen unverhältnismässig stark benachteiligt werden.
- 2 Insbesondere gilt als materielle Enteignung die Auferlegung eines dauernden Bauverbots auf Grundstücken, die eingezont, erschlossen und für die bauliche Nutzung geeignet sind.
- 3 Die polizeilichen Schranken des Eigentums sind keine materielle Enteignung."

Nach dieser Bestimmung werden grundsätzlich alle Fragen der Entschädigung bei materieller Enteignung behandelt werden müssen. Art. 49 des Raumplanungsgesetzes, wonach die Zuteilung von Grundstücken zur Landwirtschaftzone, zur Forstzone oder zum übrigen Gebiet im Rahmen der Nutzungspläne keine materielle Enteignung bedeutet, stellt keinen Sonder- sondern einen Anwendungsfall der im soeben zitierten Art. 48 des Raumplanungsgesetzes enthaltenen Regeln dar. Art. 49 Abs. 2 weist deshalb folgerichtig auf Einzelfälle hin, bei denen aufgrund besonderer Umstände die Zuweisung in die erwähnten Zonen eine materielle Enteignung bewirken kann. Dies könnte zum Beispiel dann

zutreffen, wenn die Voraussetzungen des Art. 48 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes erfüllt sind,

Für die Praxis werden wir - wie bereits betont - ein mit Rücksicht auf alle besondern Umstände des Einzelfalles massvolles und differenziertes Vorgehen wählen müssen. Nur so wird es uns gelingen, die Vergangenheit der utopisch grossen Bauzonen - in denen heute nach Schätzungen gegen 15 Millionen Menschen Platz fänden - zu bewältigen. Wir werden dabei vor allem zwei Gesichtspunkte beachten müssen: die realistische Voraussicht der zu erwartenden Entschädigungen einerseits und andererseits die Bedeutung, die der entscheidende Stimmbürger der Gefahr einer - wenn auch vielfach nicht bestehenden - Entschädigungspflicht beimisst. Wir wollen ja die raumplanerischen Ziele realisieren und unsere Aufgabe nicht daran scheitern lassen, dass wir zum vorherein die für den Grundeigentümer härteste Lösung treffen. Stehen zur Erreichung eines Planungszweckes mehrere Massnahmen zur Verfügung, so ist, wie Art. 4 Abs. 2 des Raumplanungsgesetzes bestimmt, "die für die Betroffenen im gesamten weniger belastende Lösung zu wählen". Wir haben es also oft mehr in der Hand, als wir glauben, das Ausmass der Entschädigungspflicht im voraus zu beeinflussen, wenn wir die Mittel für die Nutzungsordnung richtig wählen. So kann es zwar sehr erwünscht sein, eine landschaftlich reizvolle Ebene zwischen zwei Seen vollständig unüberbaut zu lassen. Die Gefahr hoher Entschädigungen zwingt uns aber, z. B. einen Teil dieser leider schon erschlossenen Ebene zur Ueberbauung freizugeben, um wenigstens den wichtigeren Teil freibehalten zu können. Dies gelingt



uns vielleicht durch Landumlegungen, durch Tiefhaltung der Ausnützungsziffer und durch konzentrierte Ueberbauungen in den weniger empfindlichen Gebieten, allenfalls verbunden noch mit dem da und dort schon erfolgreich praktizierten Transport der baulichen Ausnützungsmöglichkeit. Wo es sich um nicht überbautes und noch nicht erschlossenes Land handelt, dessen bauliche Nutzung in naher Zukunft nicht sehr wahrscheinlich ist, dürfte in der Regel die Auszonung, z. B. in die Landwirtschaftszone, ohne weiteres gerechtfertigt sein, und zwar namentlich dann, wenn es sich um Land handelt, das sich für die landwirtschaftliche Nutzung eignet oder das im Gesamtinteresse landwirtschaftlich genutzt werden soll (Art. 12 Abs. 1 RPG). Es besteht hier aber auch die Möglichkeit der Zuweisung solchen Landes zum Siedlungs- oder zum Bauentwicklungsgebiet nach Art. 11 des Raumplanungsgesetzes. Eine materielle Enteignung wird in diesem Falle wiederum auszuschliessen sein, wenn das betreffende Land für die bauliche Nutzung in naher Zukunft nicht bestimmt war (Art. 48 RPG). Wir dürfen dabei noch mitberücksichtigen, dass nach der bundesgerichtlichen Praxis die zeitliche Verzögerung der Erschliessung eines Grundstücks, wovon ja überhaupt die Möglichkeit der Ueberbauung abhängt (vgl. Art. 33 RPG, ferner die Gewässerschutzgesetzgebung), in der Regel keine materielle Enteignung darstellt. Die Eigentumsgarantie schützt nur vor staatlichen Eingriffen, d. h. Anordnungen, etwas zu tun oder zu unterlassen, und verschafft keinen Anspruch auf Leistungen des Staates wie z. B. auf den Anschluss an die Gemeindewerke zu einer bestimmten Zeit (vgl. BGE 92 I 369).

Diese Hinweise zeigen uns, dass das Raumplanungsgesetz Möglichkeiten bietet, mit vernünftigen Lösungen den eingangs erwähnten Zielen und dem darin enthaltenen Nutzen der Raumplanung widersprechende Ordnungen zu korrigieren. Nur ein im Rahmen dieser Möglichkeiten vernünftiges Vorgehen bietet uns Gewähr, den verfassungsmässigen Auftrag, den Boden zweckmässig zu nutzen, zu erfüllen. Versuchen wir, die Situation, die sich heute für unseren Boden, der zu unseren wichtigsten Gütern gehört, darbietet, realistisch einzuschätzen. Tun wir ferner das, was notwendig ist, um dieses unvermehrbares Gut für uns und unsere Nachkommen in allen seinen Funktionen zu erhalten. Das Raumplanungsgesetz gibt uns dafür die notwendigen Mittel. Sie basieren auf keiner besonderen Bodenrechtstheorie; sie sind nichts anderes als die pragmatische Antwort auf die Fakten, die unsern Boden und damit auch viele andere unserer Lebensgüter - auch unsere Wirtschaft - bedrohen.

## 6. Schlussbetrachtung

Mit den für die Gemeinden so wichtigen Fragen der Entschädigungspflicht, die sich im Zusammenhang mit der Nutzungsordnung stellen, wollen wir aber unsere Ueberlegungen zum Thema "Die Gemeinde und die Raumplanung" nicht schliessen. Zusammenfassend müssen wir doch vielmehr klar festhalten, dass das Raumplanungsgesetz den Gemeinden in der Fortführung ihrer bisherigen planerischen Arbeit bessere Verhältnisse schafft, als dies bisher der Fall war: Durch die Ordnung der Rechte und Pflichten der mit raumplanerischen Aufgaben betrauten Gemeinwesen, lässt sich der Aufgabenbereich der Gemeinde im kantonalen Recht klar umschreiben. In ihrem Bereich geniesst die Gemeinde nun vollständigen Rechtsschutz (Art. 61 RPG). Gegenüber den andern Trägern raumplanerischer Aufgaben (Kanton, Bund) kommt zum Rechtsschutz der Interessenschutz Art. 8 RPG) hinzu. Die Regelung über die Rechtswirkungen der Nutzungspläne (Art. 29 RPG) wird, namentlich was das Baubewilligungsverfahren anbelangt, das kantonale Recht zu einer sauberen Kompetenzabgrenzung veranlassen. Uebergriffe in die angestammten Gemeindeaufgaben werden nicht mehr möglich sein.

Oder fassen wir all das Gesagte mit wenigen Worten zusammen: Die Gemeinde wird auf sicherem Boden als bisher stehen, weil mit dem Gesetz eine deutlich abgrenzbare Ordnung entsteht und sie, die Gemeinde, in dieser Ordnung vollberechtigte Partnerin der andern mit raumplanerischen Aufgaben betrauten Gemeinwesen wird.