

Dr. RUDOLF ROHR

Geschäftsführer des Redressement National, Zürich

Das Raumplanungsgesetz in kritischer Sicht

Sonderdruck aus der «Gewerblichen Rundschau» Heft 2/1975

Bewegte Vorgeschichte

Beim Raumplanungsgesetz handelt es sich um den ersten ordentlichen *Ausführungserlaß* des Bundes zu den sogenannten «*Bodenrechtsartikeln*» der Bundesverfassung. Die am 14. September 1969 angenommenen Art. 22^{ter} und 22^{quater} BV trugen die offizielle Bezeichnung «*verfassungsrechtliche Ordnung des Bodenrechtes*», und der Referentenführer der Befürworter war betitelt «*Der richtige Weg für ein zeitgemäßes Bodenrecht*». Die Revisionsvorlage 1969 stellte materiell das Gegenkonzept zu einer Verfassungsinitiative der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz und des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes dar, die unter dem Namen «*Volksbegehren gegen die Bodenspekulation*» am 10. Juli 1963 eingereicht und am 2. Juli 1967 vom Souverän mit 397 303 Nein gegen 192 991 Ja und 21 gegen 1 Standesstimme verworfen worden war.

Die Raumplanung galt in breiten Kreisen als jener Teil der Bodenrechtsreform, der ordnungspolitisch unbedenklich schien. Das Referendum gegen das Raumplanungsgesetz macht nun sichtbar, daß offenbar auch im Bereiche der Raumplanung gegensätzliche Konzepte vertreten werden. Ein Blick auf den Werdegang des Raumplanungsgesetzes wird aufzeigen, weshalb hier Gräben aufgerissen worden sind, die ursprünglich nicht bestanden. Zwar war schon die *Verfassungsgrundlage* im Volk *nicht ganz unbestritten*, wurde sie doch nur verhältnismäßig knapp, mit 286 282 Ja gegen 225 536 Nein und 19^{1/2} gegen 2^{1/2} Standesstimmen und bei einer Stimmbeteiligung von bloß 32,9 % angenommen. Die Nein-Stimmen kamen einerseits aus Kreisen, denen die Vorlage zu wenig weit ging, andererseits – wie etwa die ablehnenden Stände Obwalden und Schwyz zeigen – aus dem bäuerlichen Lager. Trotzdem bestand damals vor allem in den bürgerlichen Reihen eine bemerkenswerte Übereinstimmung der Auffassungen. Pikant ist namentlich der Umstand, daß die Waadt, Ursprungskanton der Referendumsbewegung gegen das Raumplanungsgesetz, 1969 mit 80,7 % Ja-Stimmen die stärkste befürwortende Mehrheit aufgewiesen hat. Die heutige Opposition gegen das Raumplanungsgesetz ist daher nur bei einer differenzierten Analyse der vom Gesetzgeber getroffenen Optionen verständlich; wer das Referendum als das Werk «*der Ewiggestrigen, der Gewinner und Spekulanten*» bezeichnet (so Kurt Troxler in der Solothurner AZ vom 14. Januar 1975), macht sich das Urteil eindeutig zu leicht.

Die Arbeiten am Raumplanungsgesetz begannen bereits vor der Abstimmung über die Verfassungsartikel. Der schon am 22. Juli 1969 als Präsident der später gebildeten Expertenkommission bezeichnete Prof. Dr. L. Schürmann legte am 21. März 1970 einen Vorentwurf vor. Der *Vorentwurf* wurde bis Ende 1970 von der Expertenkommission durchberaten und im ersten Semester 1971 einem Vernehmlassungsverfahren unterstellt. Die Expertenkommission bereinigte den Entwurf am 27. Oktober 1971; sie fügte als zusätzliche Instrumente die Baulandenteignung und die Mehrwertabschöpfung ein. Mit Botschaft vom 31. Mai 1972 unterbreitete der Bundesrat den eidgenössischen Räten die weitgehend den Expertenentwurf übernehmende Gesetzesvorlage. Der Ständerat verabschiedete die Vorlage in der Märzsession 1973, der Nationalrat in einer außerordentlichen Session Ende Januar 1974. Das Differenzbereinigungsverfahren wurde in der Juni- und in der Septembersession 1974 abgewickelt, worauf in der Schlußabstimmung vom 4. Oktober 1974 das Gesetz vom Nationalrat mit 122:20 Stimmen und vom Ständerat mit 20:0 Stimmen (bei zahlreichen Enthaltungen) angenommen wurde.

Die Vorlage erfuhr im Verlaufe der parlamentarischen Beratungen einige wesentliche *Verbesserungen*: Bei der Baulandenteignung wird die öffentliche Ausschreibung für die Rückübertragung an Private vorgeschrieben; die Kantone haben die Einzelheiten und nicht nur das Verfahren zu ordnen (Art. 35); die Mehrwertbeiträge sollen erst im Zeitpunkt der Realisierung fällig sein (Art. 37); für die Wertermittlung bei Enteignungen kann der Wiederbeschaffungswert berücksichtigt werden (Art. 51); hinsichtlich der Rückzonungen wird neben Art. 49 – praktisch Ausschluß der Entschädigung – auch Art. 48 – allgemeine Regelung der materiellen Enteignung – vorbehalten (Art. 65). Die Vorlage erfuhr aber auch *Verschärfungen*, so insbesondere hinsichtlich des übrigen Gebietes, des Bauentwicklungsgebietes und des außerhalb der Bauzone liegenden Siedlungsgebietes.

Weitgespannter Inhalt

Das Gesetz enthält im wesentlichen folgende Vorschriften:

a) Grundsatz der durchgehenden Planung

Die Kantone werden zur durchgehenden Raumplanung mittels Richt- und Nutzungsplänen verpflichtet. Zentrales Element ist die zwingende Verpflichtung zur Ausscheidung von Siedungsgebiet und nicht zu besiedelndes Gebiet.

b) Materielle Grundsätze

Der *Zweckartikel* (Art. 1) gibt Anhaltspunkte über die materielle Ausgestaltung der Planung. Bis zum Vorliegen «*weiterer materieller Grundsätze*» gemäß Art. 21

hat der Bundesrat *Leitlinien* für die Gesamtrichtpläne der Kantone und für die Sachpläne des Bundes festzulegen.

Das Gesetz enthält bereits eine Reihe von Sonderverpflichtungen, wie

- Obligatorium des Baubewilligungsverfahrens (Art. 32)
- Verbot von Bauten auf nicht erschlossenen Grundstücken (Art. 33)
- Verpflichtung des Gemeinwesens zur zeitgerechten Erschließung der Bauzone (Art. 28)
- Obligatorium des Bezugs der Grundeigentümer zur Deckung von Erschließungskosten; Fälligkeit der Beiträge – Härtefälle vorbehalten – im Zeitpunkt der Erschließung (Art. 28).

c) Ergänzende Planungsinstrumente des Bundesrechts

- Landumlegung (Art. 34)
- Enteignung (Art. 35)
- Planungszonen (Art. 36)
- Mehrwertabschöpfung (Art. 37)

d) Enteignungsrecht

Das Gesetz enthält zwingende, das kantonale Enteignungsrecht abändernde Vorschriften über den Begriff der materiellen Enteignung und der Entschädigungsbemessung (Art. 47–55).

e) Förderungsmaßnahmen

Zu den Förderungsmaßnahmen gehören die finanzielle Unterstützung der Planung und bestimmter Infrastrukturmaßnahmen sowie den durch Spezialgesetz zu regelnden volkswirtschaftlichen Ausgleich (Art. 40–46).

f) Aufsichts- und Koordinationsbefugnisse des Bundes

- Genehmigung der kantonalen Gesamtrichtpläne durch den Bundesrat (Art. 39)
- Untersuchungen über künftige Entwicklungen; Leitbilder (Art. 20)
- Erlaß bundesrätlicher Vorschriften über Gesamt- und Teilrichtpläne (Art. 7), Ausbildung von Raumplanern (Art. 40)
- Erlaß bundesrätlicher Richtlinien über hauptsächliche Vorschriften des kantonalen Bau- und Planungsrechts (Art. 24), Berechnung, Höhe und Fälligkeit der Erschließungsbeiträge (Art. 28), anwendbare Kriterien und Höhe der Mehrwertabschöpfung (Art. 37), Landes-, Regional- und Ortsplanung (Art. 41).

g) Organisatorische Vorschriften

Der Bund errichtet ein Amt für Raumplanung, das auch für die Koordination der Planungsaufgaben innerhalb der Bundesverwaltung zuständig ist (Art. 57).

h) Rechtsschutz

Das Gesetz schreibt die öffentliche Auflage der Nutzungspläne vor (Art. 59) und räumt dem Bürger das Recht ein, Umzonungsbegehren zu stellen (Art. 62).

i) Schlußbestimmungen

- Geltung für noch nicht rechtskräftige Maßnahmen (Art. 63)
- Grundsätzlicher Ausschluß von Entschädigungsansprüchen bei Anpassungen der geltenden Planungen (Art. 64)
- Ermächtigungen zuhanden der kantonalen Regierungen bezüglich kantonalen Bau- und Planungsgesetze (Art. 66) sowie bezüglich des Bundesbeschlusses über dringliche Maßnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung (Art. 71)
- Ermächtigung zuhanden des Bundesrates bezüglich Planungszonen (Art. 67) und Leitlinien (Art. 69)

Engherzige Zonenordnung

Zentrales Element des Raumplanungsgesetzes ist der Grundsatz der durchgehenden Planung mittels Richt- und Nutzungsplänen. Eine solche Nutzungsordnung ist keine Erfindung des Bundes. Schon 1972 bestanden in 1322 Gemeinden, in denen etwa drei Viertel der schweizerischen Bevölkerung lebte, rechtsgültige Zonenpläne (vgl. «Plan», 1973, Heft 3). Seither dürfte dieser Anteil nochmals erheblich gestiegen sein, waren doch 1972 in nicht weniger als 1075 Gemeinden Zonenpläne in Aus- oder Überarbeitung begriffen. Das Prinzip der Zonenbildung ist daher der schweizerischen Praxis vertraut und grundsätzlich unbestritten; es wird mit oder ohne eidgenössisches Raumplanungsgesetz Bestand haben. Und trotzdem bringt das Raumplanungsgesetz gerade mit der vorgesehenen Nutzungsordnung entscheidende Veränderungen. Im Verlaufe der Beratungen des Gesetzes hat sich nämlich ein bedeutungsvoller *Schrumpfsprozess* abgespielt, an dessen Ende nun eine Regelung steht, welche die Überbaumöglichkeiten auf ein Gebiet beschränkt, das nach dem Buchstaben des Gesetzes nur einen kleinen Bruchteil der heute rechtsgültig ausgeschiedenen Bauzonen umfaßt. Mit der quantitativen Beschränkung vollzog sich auch ein Übergang zu einem grundsätzlich neuen Konzept, das als ein solches der staatlichen Baulenkung charakterisiert werden kann. Was ist geschehen?

Der Grundsatz der definitiven *Trennung von Bauland und Nichtbauland* ist verhältnismäßig jung, viel jünger jedenfalls als die kommunalen Zonenordnungen, mit denen primär ein sinnvolles Nebeneinander verschiedener baulicher Nutzungsarten angestrebt wurde. Erst seit den frühen sechziger Jahren wird der Gedanke der Landwirtschaftszone, in der grundsätzlich nur landwirtschaftliche Bauten zulässig sein

sollen, auf eidgenössischer Ebene ernsthaft diskutiert. Lange Zeit war es recht zweifelhaft erschienen, ob für eine derartige Ausscheidung ein genügendes öffentliches Interesse nachweisbar sei, und selbst überzeugte Sozialdemokraten hatten sich gegen die damit verbundene Entmachtung des Eigentümers gewandt. Obwohl der Begriff der Landwirtschaftszone nicht in die Verfassung aufgenommen wurde, wird man sagen dürfen, daß sich der Gedanke der Trennung von Bauland und Nichtbauland bis zur Abstimmung über die Bodenrechtsartikel im Jahre 1969 allgemein durchgesetzt hat. Immerhin schien eine flexible Handhabung dieses Grundsatzes nicht ausgeschlossen.

Ein Blick auf relativ moderne Baugesetze zeigt, daß manche Kantone auch außerhalb der Baugebiete gewisse *Ventile für nichtlandwirtschaftliche Bauten* zu öffnen bereit waren. Das Prinzip bestand darin, solche Bauten zuzulassen, wenn keine bestimmten öffentlichen Interessen verletzt wurden und dem Gemeinwesen keine finanziellen Lasten erwachsen. Auf dieser Formel beruhten beispielsweise die Regelungen der Kantone Zürich (1959), Luzern (1970) und St. Gallen (1972). Bern (1970) und Waadt (1964) hatten sich andersartige Ventile eingerichtet. Daneben gab es allerdings schon damals weniger freizügige Regelungen, so etwa in den Kantonen Schaffhausen (1964), Baselland (1967) und Aargau (1971).

Auf Bundesebene schien man anfänglich der Vielfalt der kantonalen Regelungen Rechnung tragen zu wollen. So wurde bei der Behandlung des Raumplanungsgesetzesentwurfs im Schoße der Expertenkommission Schürmann die Kategorie des «übrigen Gebietes» in die Vorlage aufgenommen, eine Kategorie, die als Pufferzone den harten Übergang zwischen Bauland und Nichtbauland hätte mildern sollen.

Verschiedene Vorbilder standen diesem Konzept Gevatter, am wenigsten vielleicht die gleichnamige Gebietskategorie des Kantons Zürich, in der unter gewissen Voraussetzungen das Bauen erlaubt war, eher noch die originale Lösung der Waadt, nach welcher in nicht eingezontem Gebiet ein Bruchteil überbaut werden konnte, wenn dafür der Rest zur Landwirtschaftszone erklärt wurde.

Auch mit der Landesplanung eng verbundene Persönlichkeiten trugen sich damals mit der Vorstellung, daß in die Landwirtschaftszone nur Grundstücke ohne jede Bauerwartung einzuweisen seien, während das «übrige Gebiet» alle jene Grundstücke aufzunehmen habe, welche vom Markt her bereits gewisse Bauchancen aufwiesen. Neben dem übrigen Gebiet sollten die Kantone zudem die Möglichkeit haben, Bauentwicklungsgebiete auszuscheiden, bemessen auf das Planungsziel Z 2, worunter man den Siedlungszustand bei einer Bevölkerung von 10 Mio Einwohner verstand.

Dieser Vorschlag der Expertenkommission wurde vom Bundesrat in seiner Botschaft vom 31. Mai 1972 unverändert übernommen. Erst im Verlauf der parlamentarischen Beratung veränderte sich das Bild. Zunächst wurde das «übrige Gebiet»

seiner Pufferfunktion entkleidet und zu einer Restkategorie für unproduktive Areale umgewandelt. Sodann wurde die generelle Ermächtigung der Kantone zur Ausscheidung von *Bauentwicklungsgebieten* eingeschränkt; in allfällige Bauentwicklungsgebiete dürfen nur Grundstücke eingewiesen werden, die heute in einer rechtsgültig ausgeschiedenen Bauzone liegen. Im Bereich der Bauentwicklungsgebiete ist überdies jegliche Erschließungsmaßnahme untersagt; diese Gebiete können mithin nicht als Ventil dienen. Eine weitere Verschärfung ergab sich für jenes Land, das wohl in einem Richtplan dem *Siedlungsgebiet*, auf der Stufe der Nutzungspläne aber noch nicht einer Bauzone zugewiesen wird; hier sollen die gleichen Vorschriften wie in der Landwirtschaftszone gelten. Dem Eigentümer wird aber auch in der Bauzone selbst kein Rechtsanspruch auf Erteilung einer Baubewilligung eingeräumt. Vielmehr liegt dem Gesetz die Überlegung zugrunde, daß die Bauzone in verschiedene Erschließungsetappen aufgeteilt wird, so daß nur gerade in der ersten Etappe zur Überbauung geschritten werden kann.

Alle diese Einengungen sind nicht zufälliger Natur. Sie sind logische Folge eines konsequent durchdachten Konzeptes. Die private Bautätigkeit soll auf die Erschließungsmöglichkeiten des Gemeinwesens abgestimmt werden. Das Gemeinwesen legt Ort und Zeitpunkt der Erschließung fest. Der Private soll keine Möglichkeit mehr haben – auch nicht innerhalb der Bauzone und auch nicht unter Übernahme der Kosten –, diesen Erschließungsplan zu durchkreuzen. Von diesem System erhofft man sich einen rationellen Einsatz der in den Erschließungsanlagen investierten Mittel, eine sparsame Verwendung des Bodens und eine klarere Rechtssituation für den Eigentümer.

Eine Würdigung dieses Konzeptes bedingt zunächst den *Versuch einer Quantifizierung*. Nach der Arealstatistik 1972 gliedert sich das schweizerische Territorium wie folgt:

Öd- und Unland, Gewässer	8 800 km ²
Weiden	8 510 km ²
Wald	10 520 km ²
Wies- und Ackerland, Obst- und Rebbau	11 685 km ²
Überbautes Gebiet, Industrie- und Verkehrsanlagen	1 778 km ²
Total	41 293 km ²

Die vorgenannte Siedlungsfläche umfaßt neben den Gärten auch unüberbaute Parzellen innerhalb des Siedlungsgebietes. Aussagekräftiger ist daher die Extrapolation der Ergebnisse der Grundbuchvermessung, welche die landwirtschaftlich genutzten Flächen innerhalb des überbauten Gebietes nicht einbezieht (dafür aber die Bahnen, Straßen und Wege außerhalb des überbauten Gebietes). Diese Sied-

lungsfäche beläuft sich auf 1560 km² (vgl. Beat Bürcher, Die Entwicklung des Siedlungsflächenbedarfs in der Schweiz, DISP Nr. 35, September 1974). Dem überbauten Gebiet von rund 1600 km² steht mithin Kulturland im Umfange von ungefähr 11900 km² gegenüber. Davon soll der Bedarf der nächsten 20–25 Jahre in Siedlungsgebiet aufgenommen werden; dieser Bedarf wird im CK 73 auf 3,5 % des noch vorhandenen Kulturlandes geschätzt; es ergibt sich demnach eine Größenordnung von rund 400 km². Drei Fünftel davon – der Bedarf der nächsten 10–15 Jahre – wären in die Bauzone einzuweisen; das wären mithin etwa 240 km². Werden nun drei Entwicklungsetappen gebildet – davon wird beispielsweise im Kanton Zürich gesprochen, während in andern Kantonen nur von zwei Etappen die Rede ist –, so entfallen auf die erste Erschließungsetappe noch ungefähr 80 km². Verglichen mit dem gesamten Kulturland wird damit die Bautätigkeit des jeweils nächsten Jahrfünfts auf ein Gebiet konzentriert, das *unterhalb der Einprozentgrenze* liegt. Bedeutsam aber ist der Vergleich mit den heutigen Bauzonen. Aus der Feststellung, daß in den heute rechtsgültig ausgeschiedenen Bauzonen 15 Mio Menschen und in den engeren Baugebieten der übrigen Gemeinden 5 Mio Menschen Platz fänden, läßt sich ableiten, daß diese Gebiete einen Umfang von rund 3600 km² ausmachen; bringen wir die bereits überbauten 1600 km² in Abzug, so verbleiben nach heutigem Recht innerhalb der Bauzonen bzw. engeren Baugebiete Baulandreserven von 2000 km². Gemäß Raumplanungsgesetz dürfte davon *nur ein Fünftel* im künftigen Siedlungsgebiet verbleiben; der Rest wäre in die Landwirtschaftszone oder allenfalls ins Bauentwicklungsgebiet zu verweisen. Sieben von acht Grundstücken müßten demnach aus der Bauzone ausscheiden, und in einer ersten von drei Erschließungsetappen fände jede fünfundzwanzigste der heute eingezonten Parzellen Platz.

Die vorstehenden Darlegungen halten sich zugegebenermaßen eng an den Buchstaben des Gesetzes. Die Praxis mag anders aussehen. Auch muß in Betracht gezogen werden, daß die heutige Rechtslage durch das Gewässerschutzrecht bereits stark verändert worden ist. Dabei ist allerdings der Eindruck nicht zu vermeiden, daß eben dieses Gewässerschutzrecht ziemlich unverblümt dazu herhalten mußte, fehlende Rechtsgrundlagen zur Raumplanung zu ersetzen. Bei einer Ablehnung des Raumplanungsgesetzes sollte daher erwartet werden dürfen, daß die nicht sachbedingten Beschränkungen des Gewässerschutzrechtes ebenfalls rückgängig gemacht würden. Bleiben wir also beim geschilderten Konzept des Raumplanungsgesetzes. Welche *Auswirkungen* wären zu erwarten? Die nötig werdenden Rückzonen hätten entweder massive Entschädigungslasten der öffentlichen Hand oder aber die Vernichtung entsprechender privater Vermögenswerte zur Folge. Für das wenige verbleibende Bauland wäre mit Preissteigerungen zu rechnen. Zum Ausgleich oder zur Vermeidung negativer Wirkungen müßten flankierende Maßnahmen in Erwägung gezogen werden: das Raumplanungsgesetz sieht die Baulandenteignung, die Mehr-

wertabschöpfung und den volkswirtschaftlichen Ausgleich bereits vor; zu befürchten wären weiter Preis- und Ertragsbeschränkungen sowie Bauverpflichtungen ohne Heimschlagsrecht. In ländlichen Gebieten könnte eine derart restriktive Regelung die Abwanderung in die Stadt beschleunigen und das Problem der Vergandung verschärfen. Die Konzentration der Baugebiete dürfte zwangsläufig auch einer Konzentration des Grundeigentums rufen. Wohl wäre von einer Forcierung des Angebots eine gewisse Streuungswirkung zu erwarten; stärker ins Gewicht dürfte aber der Umstand fallen, daß manche familieneigenen Grundstücke nun nicht mehr überbaut werden dürfen und daher den Familienangehörigen weder als Baugrundstücke zur Verfügung gestellt noch zur Finanzierung anderwärtiger Liegenschaften veräußert werden können. Problematisch ist schließlich die enge Bindung der Baumöglichkeiten an den öffentlichen Erschließungsplan. Die Bereitschaft zur Überbauung braucht sich keineswegs mit diesen Plänen zu decken; überbauungswillige Eigentümer müssen warten, während andere Eigentümer mit langwierigen Enteignungsandrohungen zur Überbauung gezwungen werden müssen. So können durchaus erwünschte Bauimpulse – es gibt nicht nur die Phase überhitzter Baukonjunktur – verloren gehen, ohne daß die öffentliche Hand in der Lage wäre, mit ihrem Instrumentarium für ausreichenden Ersatz zu sorgen. Die *Zielkonformität* des Konzepts steht daher keineswegs außer Zweifel; vorbehaltlos bejahen kann sie nur, wer uneingeschränkt an die Erzwingbarkeit staatlicher Pläne glaubt. Vielleicht darf hier der Präsident der größten Schweizer Stadt zitiert werden, der vor kurzem eindrücklich auf den Widerspruch zwischen magischer Faszination und bescheidener Wirkung staatlichen Planens hingewiesen hat: «Dieses tiefe Vertrauen der Öffentlichkeit in Möglichkeiten der Planung muß jedermann überraschen, der sich kritisch mit der Frage nach tatsächlich realisierten Plänen auseinandergesetzt hat. Man kann – in unserem Land – feststellen, daß (von Zufällen abgesehen) noch keine große langfristige Planung realisiert worden ist. Dies gilt für die bescheidene Stufe der Gemeinde wie für gesamtschweizerische Entwürfe. Revisionen an unserer Bauordnung treten in der Regel dann in Kraft, wenn sich die sie tragenden Anschauungen bereits grundlegend geändert haben. Aber auch der Bund bleibt von solcher Unbill rasch wechselnder Präferenzordnung nicht verschont. Das Nationalstraßennetz ist erst etwa zur Hälfte realisiert, und schon setzen sich neue Auffassungen durch, die nichts mehr von Straßenbauten wissen wollen.»

Wie rasch sich planerische Annahmen als überholungsbedürftig erweisen, geht am eindrücklichsten aus der Botschaft zum Raumplanungsgesetz hervor; auch hier wird noch Bezug genommen auf den Planungszustand Z 2, in welchem die Schweiz etwa 10 Mio Einwohner umfassen werde ... Nicht nur die Zielkonformität, sondern auch die *Systemkonformität* des dem Raumplanungsgesetz zugrunde liegenden Konzepts ist zweifelhaft. Mit der Bindung der Überbaumöglichkeiten an öffent-

liche Erschließungspläne werden die nur über Bauinvestitionen realisierbaren wirtschaftlichen Aktivitäten stark kanalisiert. Der für Wettbewerbsbedingungen erforderliche Handlungsspielraum fehlt. Vollends systemwidrig wären bestimmte flankierende Maßnahmen wie Bodenpreiskontrollen oder Ertragsbegrenzungen.

Zu prüfen sind daher *Alternativkonzepte*, die sich stärker an geltende Regelungen anlehnen und die Baumöglichkeiten nicht derart eng an öffentliche Erschließungspläne ketten. Unbestritten ist der Grundsatz der Trennung von Bauland und Nichtbauland. Das schließt aber nicht aus, daß unter bestimmten Voraussetzungen auch im Nichtbaugebiet eine begrenzte Zahl weiterer Bauten zugelassen wird, wenn damit schützenswerte Bedürfnisse befriedigt werden können. Weder ist es sinnvoll, Fußballplätze unbedingt in Wohnquartiere zu zwingen, noch sollte dem Bauern verwehrt werden, einem Nachkommen in unmittelbarer Nähe seines Hofes einen Bauplatz zu übertragen. Soll ein Prinzip nicht an seiner Übersteigerung zugrunde gehen, müssen auch Abgrenzungsschwierigkeiten und selbst vereinzelte Mißbräuche in Kauf genommen werden. Bedeutsam wäre aber insbesondere eine flexiblere Regelung in den für die Besiedlung vorgesehenen Gebieten. Der ausgesprochen kurze Zeithorizont des Siedlungsgebietes verlangt nach einer *Ergänzung durch Bauentwicklungsgebiete*. In seiner Botschaft zum kantonalen Planungs- und Baugesetz führt der *Zürcher Regierungsrat* zur Notwendigkeit von Bauentwicklungsgebieten folgendes aus: «Stellt man in Rechnung, daß neben der Flächenplanung im Verkehrs- und Versorgungsplan sowie im Plan der öffentlichen Bauten und Anlagen alle für die künftige Besiedlung notwendigen Infrastrukturanlagen und anderen öffentlichen Dienste dargestellt werden müssen, so ist zum mindesten in technisch und wirtschaftlich hochentwickelten Kantonen ein Planungszeitraum von 25 Jahren ungenügend. Dies gilt insbesondere für die Energie- und Wasserversorgung (Elektrizitätswerke, Grundwasseranreicherungsanlagen, Grundwasserschutzareale, Fernbeheizung usw.), für die Entsorgung (Abwasserreinigung, Kehrriecht und Schadstoffbeseitigung, Deponien usw.) und für die Planung des öffentlichen und privaten Verkehrs (Eisenbahnen, Flugplätze, Hochleistungsstraßen usw.). Auch die Sicherstellung der künftig notwendigen Erholungsgebiete und -anlagen erfordert längerfristige Vorstellungen über die vorgesehenen Siedlungsräume. Das Argument, die Ausscheidung von Bauentwicklungsgebiet fördere die Spekulation, ist wenig überzeugend. Spekulation ist immer erst dann möglich, wenn die künftige Entwicklung unklar ist und allenfalls mit geeigneten Vorkehrungen beeinflusst werden kann. Die Ausscheidung von Bauentwicklungsgebiet bringt nun aber gerade Klarheit über einen langfristigen Zeitraum. Wird hingegen die künftige Besiedlung nur für einen Zeitraum von 25 Jahren geplant und das faktisch gleichwohl vorhandene Bauentwicklungsgebiet zum übrigen Gebiet oder gar zu Schutzgebieten geschlagen, so besteht die Gefahr, daß dadurch auch Flächen zu Bauentwicklungsgebiet manipuliert werden, die planerisch selbst in

den nächsten 50 Jahren der Besiedlung nicht oder überhaupt nie freigegeben werden sollen.»

Von ähnlichen Überlegungen ging auch der Präsident der Beratenden Kommission des Bundes für Raumplanung, *alt Regierungsrat Dr. Kurt Kim*, aus, wenn er den eidgenössischen Räten folgendes zu bedenken gab: «Man kann nicht das Siedlungsgebiet auf den Bedarf in den nächsten 20–25 Jahren begrenzen, wie das Art. 12 tut, und gleichzeitig Landwirtschaftszonen schaffen wollen, die für mindestens 50 Jahre Bestand haben sollten. Dazwischen klafft eine Lücke, oder es muß eben eine Pufferzone zugestanden werden. Sonst übernehmen die agglomerationsnahen Landwirtschaftszonen diese Funktion, werden Spekulationsland und laufen Gefahr, in wenigen Jahrzehnten eingezont zu werden. Das aber würde sowohl die gewollte Beruhigung des landwirtschaftlichen Bodenmarktes wie die langfristige bäuerliche Existenzsicherung in Frage stellen» (in «Standpunkt», Forum der Aargauer Freisinnigen, Mai 1974).

Um private Bauimpulse auf breiter Ebene zum Zuge kommen zu lassen, wären im ganzen Bereich des Siedlungsgebietes, allenfalls unter Einbezug der Bauentwicklungsgebiete, vom Bauherr durchgeführte Erschließungen zu gestatten. Das Anliegen einer tatkräftigen Realisierung öffentlicher Erschließungspläne wird damit nicht gegenstandslos. Durch den Einbau des geschilderten Ventils könnte sie gegenteils noch erleichtert werden, wird doch damit die Gefahr einer Blockierung der Erschließungspläne durch heftige Auseinandersetzungen über ihre Ausgestaltung vermindert werden.

Veränderte Rechtsstellung des Eigentümers

Je nach bisheriger Rechtslage in den Kantonen wird die Rechtsstellung des Eigentümers mehr oder weniger stark abgeschwächt. Dies ist zunächst Ausfluß einzelner konkreter Bestimmungen, sodann aber ein sich wohl erst später abzeichnendes mittelbares Ergebnis des Gesetzeswerks als Ganzes.

Was die konkreten Gesetzesbestimmungen anbetrifft, ist auf die Erweiterung der Enteignungstatbestände und auf das Instrument der Landumlegung sowie auf die Regelung der Erschließungskostenbeiträge hinzuweisen.

– Die *Erschließungsbeiträge* des Eigentümers sollen unter Vorbehalt von Härtefällen sofort nach durchgeführter Erschließung fällig werden (Art. 20 II). Da es sich um die Rückerstattung effektiver Aufwendungen handelt, die sich normalerweise in Wertvermehrungen niederschlagen sollten, erscheint die Vorschrift nicht abwegig. Soweit allerdings die Erschließung gegen den Willen des Eigentümers erfolgt und die Marktverhältnisse für den Anbieter ungünstig sind, kann die Zah-

lungsverpflichtung eine recht harte Belastung darstellen, so daß von der Härteklauseel möglicherweise doch mehr Gebrauch zu machen wäre, als ursprünglich gedacht sein mochte.

- Ein wichtiges Instrument wird den kantonalen Behörden mit der *Landumlegung* in die Hand gegeben, die – im Unterschied zu Art. 703 ZGB und verschiedenen kantonalrechtlichen Ordnungen – von Amtes wegen angeordnet werden kann (Art. 34).
- Als Ultima ratio zur Durchsetzung von Nutzungsplänen sieht der Gesetzesentwurf in Art. 35 I ein *allgemeines Enteignungsrecht* vor. Damit wird dem Nutzungsplan ein Vollzugscharakter verliehen, den er bislang nicht ohne weiteres beanspruchen konnte. Zwar darf das Enteignungsinstrument nur mit Bezug auf wesentliche Elemente des Nutzungsplanes Anwendung finden; trotzdem kommt die generelle Ermächtigung einem entscheidenden Kurswechsel gleich. Nicht minder bedeutungsvoll ist die im zweiten Absatz von Art. 35 umschriebene Enteignungsmöglichkeit. Es handelt sich um einen Sondertatbestand im Dienste des *Kampfes gegen die Baulandhortung*. Diese Enteignungsbefugnis zugunsten unbestimmter Dritter ist im Verlaufe der parlamentarischen Beratungen noch etwas präzisiert und stärker gegen Mißbräuche abgesichert worden. Sie ist aber immer noch recht einschneidend, wenn bedacht wird, daß sie auch nur teilweise überbaute Grundstücke treffen kann, also beispielsweise Einfamilienhausbesitzer, deren Liegenschaft über einen überdurchschnittlichen Umschwung verfügt.
- Die in Art. 37 geregelte *Mehrwertabschöpfung* ist in richtiger Würdigung entgegengehaltener Argumente ihrer angebotssteigernden Funktionen entkleidet worden, indem sie erst bei der Realisierung von Mehrwerten Platz greifen soll. Sie erfüllt auch so noch ein anspruchsvolles Bündel von Aufgaben: neben der Erleichterung der Planung durch Verringerung der finanziellen Tragweite von Planungsentscheidungen für den Privaten und neben der Dämpfung der Bodennachfrage soll sie nun auch als Finanzquelle für die Bestreitung des volkswirtschaftlichen Ausgleichs dienen. In früheren Jahren wurde jeweils energisch protestiert, wenn die Mehrwertabschöpfung als Fiskalinstrument charakterisiert wurde. Später verloren sich die Hemmungen. Vielleicht ist es nicht unnötig, darauf hinzuweisen, daß im Ergänzungsgutachten Aubert/Jagmetti zur Bestimmung, wonach der Ertrag der Mehrwertabschöpfung für Raumplanungszwecke zu verwenden sei, folgendes ausgeführt wurde: «Die Bestimmung stellt aber einen Eingriff in die kantonale Finanzhoheit dar, für den außerhalb Art. 22^{quater} BV keine Grundlage in der Verfassung vorhanden ist. Die verfassungsrechtliche Basis für diese Norm ist damit zum mindesten recht problematisch» (Wirtschaft und Recht, Heft 1, 1972, S. 55). Mit der teilweisen Beanspruchung für den volkswirtschaftlichen Ausgleich wird zu einer noch steileren Gratwanderung angesetzt. Wie auf

der Basis von Art. 37 ein interkantonaler Ausgleich – der gewissermaßen Kontingentscharakter annehmen müßte – zu bewerkstelligen ist, bleibt noch reichlich unklar, besonders wenn wir uns vergegenwärtigen, daß die Kantone in der Ausgestaltung der Mehrwertabschöpfung einen doch recht breiten Spielraum haben.

Neben diesen Planungsinstrumenten fallen weiter die Bestimmungen in Betracht, die einen *Abbau bisheriger Entschädigungsansprüche* bedeuten können:

- Die Definition der *materiellen Enteignung* ist härter gefaßt als nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung, vorab durch den vorbehaltlosen Ausschluß der polizeilichen Schranken des Eigentums (Art. 48).
- Für die Zuweisung in die *Landwirtschafts- oder Forstzone* wird entgegen der verfassungsmäßigen Regelung ein grundsätzlicher Ausschluß der Entschädigungspflicht statuiert (Art. 49).
- Bei der *Wertbemessung* für die Entschädigung wird ohne Ausnahmebestimmungen auf den frühestmöglichen Zeitpunkt abgestellt; mißbräuchlichen Praktiken der öffentlichen Hand wird nicht vorgebeugt (Art. 50).
- Die *Entschädigungspflicht bei Rückzonungen* ist nicht ausdrücklich geregelt. Verwiesen wird lediglich auf die generelle Regelung von Art. 48 und die Ausnahmebestimmung von Art. 49. Aus einem Bundesgerichtsentscheid (Verkleinerung der Bauzone Wald ZH, 98 Ia 374 ff.) wird abgeleitet, daß normalerweise bei Rückzonungen keine Entschädigung geschuldet sei. Es ist indessen zu bedenken, daß das betreffende Gebiet «außerhalb des organischen Entwicklungsgebietes der Gemeinde», außerhalb des GKP und außerhalb des Siedlungsgebietes gemäß regierungsrätlichem Gesamtplan lag, daß die revidierte Zonenordnung schon seit 14 Jahren bestanden hatte, ohne daß sich Bauabsichten konkretisiert hätten, und daß das Bundesgericht auf die Frage der Entschädigung gar nicht eintrat, weil es das «übrige Gemeindegebiet» als Reservegebiet betrachtete. Aus dem Entscheid «Wald» kann daher nicht gefolgert werden, bei Rückzonungen werde die Anerkennung einer materiellen Enteignung die Ausnahme bilden. Zwar ist vielfach die Auffassung zu hören, daß jedenfalls dann, wenn keine Aufwendungen für die Erschließung gemacht worden seien, ein Entschädigungsanspruch entfalle. Eine solche Abgrenzung würde bedeuten, daß selbst dort, wo Land eindeutig zu Baulandpreisen gehandelt und besteuert (!) worden ist, Rückzonungen entschädigungslos vorgenommen werden könnten. Eine derartige Praxis würde zweifellos nicht verstanden.

Aus einer Annahme des Raumplanungsgesetzes wird ein grundsätzlich *neues Verständnis des Eigentumsinhaltes* abgeleitet. Vom Verfasser des Vorentwurfs und Präsidenten der Expertenkommission, Prof. Leo Schürmann, stammt folgende, sehr prägnante Formulierung: «Die Raumplanungsgesetzgebung wird zu einem neuen

Verständnis und einem stärker als bisher dem Gesamtinteresse verpflichteten Grundeigentum führen» (Schweizer Monatshefte, Raumplanung Schweiz 1974, Heft 8, November 1974, S. 552).

Aufschlußreich ist auch eine Formulierung von Fürsprecher *Thomas Guggenheim*, mit welcher gewissermaßen die geistige Verbindung zwischen den 18 Thesen zur geplanten Bodenrechtsinitiative der Sozialdemokratischen Partei und dem Raumplanungsgesetz hergestellt wird: «Es hat sich bereits jetzt gezeigt, daß die Aufteilung des Grundeigentums in ein Verfügungseigentum und ein Nutzungseigentum hohe politische Wellen zu werfen vermag. Die kantonalen Baugesetze, kommunale Bauereglemente, der dringliche Bundesbeschluß auf dem Gebiete der Raumplanung und der Entwurf zum Raumplanungsgesetz haben jedoch einen solchen Weg vorgezeichnet. Er ist deshalb keineswegs revolutionär. Jedes Raumplanungsgesetz, sei es baupolizeilicher oder planungsrechtlicher Natur, entzieht heute dem privaten Grundeigentümer wesentliche Befugnisse seiner Nutzungsfreiheit» (Schweizer Monatshefte, November 1974, S. 558).

Prof. *Martin Lendi* führte unlängst in einem Vortrag (gehalten am 6. November 1974 an der Hochschule St. Gallen) folgendes an: «Die Auswirkungen des Raumplanungsgesetzes auf das Bodenrecht und damit auch auf die Bodenpolitik sind aber auf der andern Seite tiefgreifender, als gemeinhin angenommen wird, hebt doch das Raumplanungsrecht den Grundsatz der absoluten Nutzungsfreiheit auf und unterstellt die Bodennutzung einer Rahmenordnung, welche durch die öffentliche Hand im öffentlichen Interesse nach objektiven Kriterien, also nach Kriterien aufgestellt werden, welche dem Zugriff des Grundeigentums entzogen sind oder doch entzogen sein sollten.»

Es ist zwar richtig, daß sich das Raumplanungsgesetz in wesentlichen Punkten von den SP-Grundsätzen unterscheidet. *Martin Lendi* hält (a. a. O.) zutreffend fest, daß das Gesetz den bodenpolitischen Zuteilungsmechanismus des Marktes und des Erbrechtes nicht aufhebt und daß es im Unterschied zu den Konzessionierungssystemen nicht so weit geht, dem Staat die Zuteilung der individuellen, konkreten Nutzungsmöglichkeiten zu überantworten. Die dem Raumplanungsgesetz anhaftende Sozialisierungstendenz ist viel diskreter und mittelbarer: es ist nicht das Gesetz selbst, sondern die ihm zugrunde liegende *These, daß erst die öffentliche Hand dem Boden die Eigenschaft der Überbaubarkeit verleihe*, welche die Bedrohung unserer freiheitlichen Ordnung erkennen läßt.

Aus dieser These ergeben sich, in logischer Fortentwicklung dieses Gedankens, nachstehende Schlußfolgerungen:

1. «Die Baubewilligung ist nicht mehr als Polizeierlaubnis zu verstehen, sondern als Konzession, durch welche das Recht zum Bauen durch einseitigen, hoheitlichen Verwaltungsakt verliehen wird» (zitiert bei *Lendi*, a. a. O.).

2. «Die bauliche Nutzung ist damit zu einer realisierungsbedürftigen Chance geworden, die durch einen politischen Entscheid eröffnet wird. Die Begrenzung des Ertrages ist bei dieser Betrachtungsweise eine logische Folge.» (Aus der Vernehmlassung der FDP Solothurn zum Modell Ertragsbegrenzung der Projektgruppe Grünig.)
3. «Auf Grund des geltenden Gewässerschutzgesetzes des Bundes, wie auch nach der jüngsten bundesgerichtlichen Praxis und dem Entwurf zum Raumplanungsgesetz kann davon ausgegangen werden, daß die bauliche Nutzung von Grund und Boden nicht zum vornherein im Grundeigentum enthalten ist ... Dementsprechend ist die materielle Enteignung als eine Ausnahme zu betrachten» (zitiert aus: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung. Was ist unter materieller Enteignung zu verstehen? 1974, S. 30).
4. «Unerschlossenes Land ist nicht überbaubar, es kann aus ‚polizeilichen‘ Gründen nicht überbaut werden. Deshalb entsteht kein Anspruch auf Entschädigung aus materieller Enteignung» (*Marius Baschung*, Delegierter des Bundesrates für Raumplanung. Die Ordnung der Nutzung von Grund und Boden im Lichte der Grundsätze über die materielle Enteignung, Zentralblatt 1974, Nr. 4, S. 159).
5. «Es ist deshalb unzutreffend, wenn geltend gemacht wurde, eine Rückzonung könne unentgeltlich lediglich ins Bauentwicklungsgebiet vorgenommen werden. Ebenso ist unzutreffend, wenn geltend gemacht wird, maßgebend sei die Tatsache, ob auf dem Baulandmarkt dem Boden Baulandqualität zugemessen worden sei. Erheblich ist einzig, ob die objektiven Kriterien erfüllt sind, beispielsweise ob die betreffende Liegenschaft erschlossen war oder in naher Zukunft erschlossen worden wäre» (*Lendi* a. a. O.).

Werden aus der Aberkennung einer Baufreiheit und der Anerkennung eines Erschließungsmonopols der öffentlichen Hand nach den vorstehenden Zitaten abgeleitet:

1. die Wandlung der Rechtsnatur der Bewilligung,
 2. die Folgerichtigkeit einer Ertragsbegrenzung,
 3. die Einschränkung der Entschädigungspflicht bei Rückzonungen,
- so wird es nicht an Stimmen fehlen, die «ebenso folgerichtig» daraus ableiten werden:
1. die Reduktion der Entschädigungspflichten bei formellen Enteignungen,
 2. die Statuierung einer Bauverpflichtung des Eigentümers,
 3. die Notwendigkeit eines Bedürfnisnachweises beim Erwerb von Grundeigentum.

Die Eigentumsbeschränkungen sind dann nicht mehr die Ausnahmen, die der verfassungsrechtlichen Grundlage bedürfen, sondern die Eigentumsbefugnisse sind dann dem Eigentümer ermessensweise und gegen Entgelt überlassene Teilbefugnisse.

Gesamtwürdigung

Ein eidgenössisches Raumplanungsgesetz ist wünschbar. Die vorliegende Fassung ist indessen zu technokratisch und damit auch zu zentralistisch; sie enthält unnötig harte Beschränkungen des Eigentums und läßt wichtige Fragen offen. Sie stellt für einen längeren Übergangsabschnitt die demokratischen Kontrollen außer Funktion.

Die dargestellten Mängel lassen sich beheben, ohne daß den unbestrittenen Zielsetzungen des Gesetzes Abbruch getan wird. Bei einer Ablehnung des Gesetzes entsteht kein Notstand. Das bestehende kantonale und eidgenössische Recht behält seine Geltung.

Mit der Stellungnahme zum Raumplanungsgesetz erhält der Bürger die letzte Gelegenheit, ein Veto gegen die schleichende Entleerung des Eigentums und gegen den Übergang zur staatlichen Baulenkung einzulegen. Mit einem Nein kann die überspitzte Reaktion auf frühere Sünden verhindert und eine sinnvolle Lösung der Mitte gefunden werden.