

MUSTERREFERAT

AKTIONSKOMITEE FÜR DAS RAUMPLANUNGSGESETZ

Geschäftsstelle: Postfach 252, 3000 Bern 25, Tel. 031 42 65 23

Postcheckkonto: 30 - 6100

März 1976

Musterreferat

Das Raumplanungsgesetz vom Standpunkt des Mieters und Städters

Die Gemeinde Grindelwald hat in ihrem Taleinungsbrief von 1444 bestimmt, dass nur im eng umgrenzten Dorfgebiet gebaut werden dürfe, nicht aber in den Alpen, wo lediglich alpwirtschaftliche Bauten, wie Sennhütten und Stadeln zugelassen waren. Diese Gemeinde hat also schon vor fünfhundert Jahren mit einer planerischen Rechtsetzung eine Ausscheidung zwischen Baugebiet und Nichtbaugebiet, bzw. Landwirtschaftsgebiet vorgenommen. Und das Erstaunliche war, dass dieser Planung bis in unsere Zeit nachgelebt wurde. Erst als das Dorf in seinen Nähten zu platzen drohte, und teils, vor allem mit Ferienwohnungen ins offene Land hinauswuchs, musste dieser Planungsgrundsatz durch eine moderne Ortsplanung ergänzt werden.

Was haben die Grindelwaldner mit ihren früheren und weitsichtigen Planung erreicht? Sicher das, dass Grindelwald zu einem beliebten und gutfrequentierten Fremdenort werden und auch bleiben konnte, weil hier nicht, wie leider in vielen andern aufstrebenden Kurorten, der Tourismus den Tourismus tötete oder doch auf dem Weg dazu ist.

Nun könnte man versucht sein zu sagen, dass dieses Beispiel zeige, dass eine Gemeinde allein in der Lage sei, ihre Planungsprobleme zu lösen und dass es keiner gesamtschweizerischen Gesetzgebung bedürfe. Dies wäre aber ein arger Trugschluss. Wir müssen bedenken, dass Grindelwald zu dieser Zeit und noch sehr lange nachher nicht nur

eine Gemeinde im heutigen Sinn war, sondern eine geschlossene Tal-
schaft, die vom übrigen Land weitgehend isoliert dastand. Vergessen
dürfen wir auch nicht, dass in der Zeit als der Taleinungsbrief von
Grindelwald entstand, die damalige achtörtige Eidgenossenschaft,
wenn es hoch kommt, eine halbe Million Seelen zählte, oder wenn Sie
wollen, etwa gleich viel Einwohner wie heute die Stadt Zürich. Heute
zählt aber die Schweiz rund 6,4 Millionen Einwohner, wobei die Be-
völkerungsdichte in den Hauptsiedlungsgebieten des Mittellandes
grösser als jene des Ruhrgebietes ist.

Gestatten Sie mir, dass ich noch einmal historisch zurückblende.
Im Zeitraum, als sich die Grindelwaldner ihre Planung gaben, kannte
man im süddeutschen Raum und in der Schweiz bereits an verschiedenen
Orten die Baubewilligungspflicht. Stadtplanungen sind aber noch viel
älter. In diesem Zusammenhang sei auf die bubenbergische Hof-
stätteneinteilung aus dem 12. Jahrhundert hingewiesen, die der Alt-
stadt von Bern, die als Baudenkmal von europäischer Bedeutung an-
gesprochen werden darf, das Gesicht prägte. Was von Bern gesagt werden
kann, kann auch von allen andern grössern oder kleinern schönen
Städten der Schweiz gesagt werden, wie beispielsweise in der Ostschweiz
von Wil oder Werdenberg, in der Westschweiz von Murten oder Romont,
nämlich dass sie geplante und nicht gewachsene Städte sind. Es waren
Fürsten aber auch freie Bürgerschaften, die sich selbst Beschränkungen
im Bauen und damit in der Verfügung über Grund und Boden auferlegten,
um damit dem Ganzen, der Allgemeinheit und schliesslich damit wieder
dem Einzelnen zu dienen.

Planung ist somit also gar nicht so etwas neues. Warum denn aber ein Bundesgesetz? Was bringt es denn neues? Eigentlich gar nicht so viel, jedenfalls nicht mehr als es dessen bedarf, um das glücklicherweise noch auf weite Strecken vorhandene gute Bild unseres Landes zu erhalten und die natürlichen Grundlagen des menschlichen Lebens, wie Boden, Luft, Wasser und Landschaft in unserem enorm technisierten Zeitalter zu schützen.

Neu sieht das Gesetz materielle Grundsätze vor, die zu für den Menschen zu zweckmässigen Ueberbauungen führen sollen. So sollten z.B. keine grossen Bauzonen ausgeschieden werden, ohne dass für sie eine Bedienung durch ein öffentliches Verkehrsmittel vorgesehen wird.

Neu ist in ihm, dass der Bund seine Aufgaben und jene der Kantone auf dem Gebiet der Raumplanung umschreibt und seine Sachplanungen der Planung der Kantone unterstellt.

Neu ist, und das dürfte wohl das entscheidenste sein, dass der Bund die Koordination dieser Aufgaben übernimmt. Dass heute mehr denn je Koordination unerlässlich ist, bestreitet kaum jemand im Ernst.

Dass raumplanerische Probleme je länger je mehr ineinanderübergreifen und zwar auch von einem Kanton zum andern, mag man beispielsweise am Limmattal ersehen, wo niemand mehr die Grenze zwischen den Kantonen Zürich und Aargau zu erkennen vermag.

Koordination darf keinesfalls mit Dirigismus verwechselt werden.

Koordination heisst doch ein Zusammenwirken von mindestens zwei gleichberechtigten Partnern, die ihre Bedürfnisse und Interessen aufeinander abstimmen. Das Gesetz sieht denn auch keine Planung von oben nach unten aber auch nicht von unten nach oben vor. Nach wie vor gilt jedoch der Grundsatz, was auf unterer Ebene getan werden kann, dort zu vollziehen

ist. Schon aus dem Verfassungsartikel, 22quater BV, der 1969 von Volk und Ständen angenommen wurde, wird der Grundsatz der Zusammenarbeit auf allen Stufen hingewiesen, indem in Absatz 2 ausgeführt wird:

"Er (der Bund) fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit ihnen zusammen."

Aus diesem Verfassungsgrundsatz geht aber auch hervor - und das Gesetz hält sich daran - , dass die Bestrebungen der Kantone massgebend sind. Dieser Grundsatz wird im Bundesgesetz insofern noch ausgeweitet, als es den Kantonen die Hauptaufgabe in der Raumplanung überträgt. Sie erstellen die Gesamtrichtpläne, welche die Grundzüge der künftigen nutzungs- und besiedlungsmässigen Entwicklung festlegen (Art. 5 - 19 RPG). Die Kantone werden aber auch verpflichtet, die Oeffentlichkeit über ihre Planungsziele zu informieren, und sowohl Gemeinden als auch Privaten Gelegenheit zu geben, sich zu den Entwürfen der Gesamtrichtpläne zu äussern.

Die Gemeinden werden in ihren bisherigen politischen Rechten keineswegs eingeschränkt. Es sind die Kantone, die bestimmen, was die Gemeinden in der Raumplanung zu tun haben. Das Raumplanungsgesetz geht davon aus, dass die Gemeinden ihre ortsplanerischen Aufgaben, insbesondere die Festlegung der Nutzungspläne und der Erschliessungsordnung selber an die Hand nehmen.

Es ist deshalb ein starkes Stück behaupten zu wollen, das Raumplanungsgesetz sei zentralistisch. Kantone und Gemeinden, die auf dem Gebiet der Planung das notwendige vorkehren, werden keinesfalls in ihren Rechten eingeschränkt. Art. 2, der die Planungspflicht umschreibt, sagt, dass die Kantone und der Bund für eine ständige und durchgehende Planung sorgen und sie aufeinander abstimmen. Es ist wohl an der Zeit, dass in allen Kantonen dafür gesorgt wird, dass einer zunehmenden Zersiedelung des Landes Einhalt geboten wird und dass Säumige freundeidgenössisch aufgefordert werden, selber zum Rechten zu sehen.

Seit 100 Jahren wird in unserem Land der Wald geschützt. Es ist wohl auch an der Zeit, dass wir unsere schönen Landschaften und Erholungsgebiete schützen.

Da die Probleme immer brennender wurden, erliess 1972 die Bundesversammlung den Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiet der Raumplanung, um das Schlimmste zu verhüten. Die Kantone, also nicht der Bund, hatten 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.

Dieser Beschluss läuft aber Ende 1976 ab. 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 Spekulationsobjekte, weil ihnen amtlich der Stempel der Schönheit aufgedruckt wurde. Unersetzliches geht für unser Land, geht für die Erholung von uns und unsern 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.

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

"Gebiete, die sich für Erholungszwecke eignen und hiefür benötigt werden, sind als Erholungsgebiete zu bezeichnen. Die Kantone sorgen dafür, dass mit Einschluss von Landwirtschafts-, Forst- und Schutzgebiete grössere zusammenhängende Erholungsräume entstehen.

Erholungsgebiete sollen vorab in der näheren und weitem Umgebung der Siedlungen vorgesehen werden."

Zum Raumplanungsgesetz wird oft der Einwand erhoben, es sei ein Kind der Hochkonjunktur, dessen es heute nicht mehr bedürfe, da die hektische Situation der Zeit von Ende der sechziger Jahre bis etwas 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 zehntausende von Wohnungen neu produziert werden. Dafür braucht es Abwasser- Wasserversorgungs- und Energieanlagen sowie Strassen. Aber auch Alterswohnungen, Pflegeheime, Schulen, Kirchen und andere öffent-

liche 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.

Um zu einer harmonischen Besiedlung unseres Landes zu kommen bedarf es natürlich entsprechender Mittel, wie die Gesamtrichtpläne, Teilrichtpläne der Besiedlung und der Landschaft, des Verkehrs und der öffentlichen Bauten und Anlagen und, was den Mieter und Städter besonders interessieren dürfte, den Nutzungsplan in der Gemeinde. In ihnen können, wie das die Stadt Bern in vorbildlicher Weise getan hat, Wohnschutzzonen geschaffen werden, um zu verhindern, dass klassische Wohngebiete durch Bürobauten ausgehöhlt und die Mieter an die Peripherie oder in die Region hinausgedrängt und Kleingewerbler um ihre Existenz gebracht werden.

Ein Planungsmittel, das viel zu reden gibt und vielen Grundeigentümern ein Dorn im Auge ist, ist die Mehrwertabschöpfung. Sie soll dem Gemeinwesen die Möglichkeit geben, sich dort, wo zum Beispiel die Festlegung der Bauzone und ihre Erschliessung einzelnen Grundeigentümern ohne deren Dazutun Sondervorteile verschafft, am entstandenen Mehrwert zu beteiligen.

Dass dies nur ein Akt der Gerechtigkeit ist, möge folgendes Beispiel zeigen, das die Professoren Dr. A. Kuttler, Basel und Dr. A. Zaugg, Bern, in "Wirtschaft und Recht", 1972, S. 253 veröffentlichten:

- Ertragswert einer in einer städtischen Agglomeration gelegenen Grundstücksgruppe 225'000 Franken;
- landwirtschaftlicher Verkehrswert dieser Grundstücksgruppe: 562'000 Franken;
- durch Einzonung in eine zweigeschossige Wohnzone mit einer Ausnützungsziffer von 0,4 Baulandwert von 9'975'000 Franken;
- Erhöhung der Ausnützungsziffer durch Sonderbauvorschriften auf 0.95. Baulandwert nunmehr 22'779'000. Franken!

Die öffentliche Hand musste für die Infrastruktur dieser Liegenschaftsgruppe zwischen 5 und 10 Millionen Franken aufwenden. Die Grundeigentümer hatten/darun einen Beitrag von 1,5 Mio zu leisten, obwohl sie ^{einen} Bodengewinn von über 22 Mio Franken erzielt hatten!

Dass solche Gewinne, die durch die planerische Tätigkeit der öffentlichen Hand erzeugt werden, angemessen abgeschöpft werden sollen, ist, wie gesagt, sicher gerecht, umsomehr als das Gemeinwesen in jenen Fällen, wo es im öffentlichen Interesse in schwerwiegender Weise ins Grundeigentum eingreifen muss, Entschädigungen zu leisten hat. Zudem ist die Mehrwertabschöpfung insofern nichts neues, da in fast allen Kantonen die Grundstückgewinne steuerlich erfasst werden. Der Aargau ist einer der wenigen Kantone, in denen keine Grundstückgewinnsteuern bezahlt werden muss, wenn jemand sein Grundstück wenigstens während 10 Jahren zu Eigentum besessen hat.

Verschiedentlich wird die Frage aufgeworfen, ob die Mehrwertabschöpfung schlussendlich auf die Mietzinse überwältzt werden; den Letzte beissen die Hunde. Mietzinse werden aber in den weitaus meisten Fällen rückwärts berechnet, das heisst es wird errechnet,

wie der Mietzins nach der Marktlage festgesetzt werden kann und je nachdem wird mehr oder weniger für das Land bezahlt. Und übrigens - wird kaum jemand sagen können, dass man im Kanton Aargau billiger wohnen kann als anderwärts, weil dort in den meisten Fällen keine Grundstückgewinnsteuer bezahlt werden muss.

Was kostet die Raumplanung? Zu dieser Frage werden zum Teil fantastische Zahlen herumgeboten. Wir sollten uns aber zuerst fragen, welche unnütze Kosten ein Gemeinwesen aufzubringen hat, wenn es nicht oder zu spät plant! Sicher in den meisten Fällen ein vielfaches der Planungskosten. Das folgende Beispiel zeigt dies:

Vor einigen Jahren liess der Gemeinderat einer grossen Gemeinde einen Planer kommen und beauftragte ihn 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 Trasses, das zur Verfügung gestanden sei, habe die Gemeinde in den letzten zwei Jahren ein Einfamilienhaus und ein Mehrfamilienhaus bauen lassen. Die wahrscheinlich einzig noch verbleibende Möglichkeit führe zu einem derart teuren Strassenbau, dass es günstiger wäre, die erwähnten beiden Häuser wieder abreissen zulassen!

Es ist festzustellen, dass im Jahre 1973 sich die Bautätigkeit in der Schweiz auf rund 26 Milliarden Franken belief. Die Kosten für die Orts-, Regional- und Landesplanung erreichten im gleichen Jahr rund 30 Millionen Franken. Auf je 250'000 Franken private

Baukosten entfielen demnach durchschnittlich 444 Franken Planungskosten. Dagegen beträgt für ein Einfamilienhaus mit 250'000 Franken Erstellungskosten das Architektenhonorar ungefähr 21'800 Franken. Nicht beziffert werden können die Beträge, der durch die Planung geschaffenen immateriellen Werte, wie die Erhaltung von schönen Landschafts- und Ortsbildern.

Gerade die Werte, die nicht in Zahlen gefasst werden können, können für das menschliche Leben so bedeutsam sein. Deshalb strebt das Raumplanungsgesetz im wesentlichen die Ziele an, wie sie in seinem Artikel 1 umschrieben sind, nämlich:

¹ Dieses Gesetz bezweckt, die Raumplanung durch Kantone und Bund sicherzustellen und deren Bestrebungen auf diesem Gebiete zu fördern und zu koordinieren.

² 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.

Es mag sein, dass das Gesetz nicht in allen Teilen vollkommen ist. Dem einen geht es zu weit, dem andern zu wenig weit. Sicher ist es aber ein taugliches Mittel, um die in Artikel 1 erwähnten Ziele auf massvolle Art zu erreichen, Ziele, für die wir uns mit aller Entschiedenheit einsetzen und damit auch für dieses Gesetz.