

# Bundesblatt

Bern, den 23. Juni 1972. 124. Jahrgang Band I

Nr. 25

Erscheint wochentlich. Preis: Inland Fr. 44.– im Jahr. Fr. 26.– im Halbjahr, Ausland Fr. 58.– im Jahr, zuzüglich Nachnahme- und Postzustellungsgebühr. Inseratenverwaltung: Permedia, Publicitas-Zentraldienst für Periodika, Hirschmattstrasse 36, 6002 Luzern, Tel. 041/23 66 66

11 322

## Botschaft

### des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Bundesgesetz über die Raumplanung

(Vom 31. Mai 1972)

Sehr geehrter Herr Präsident,  
sehr geehrte Damen und Herren,

Wir beehren uns, Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf für ein Bundesgesetz über die Raumplanung zu unterbreiten.

## Übersicht

Der Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Raumplanung stellt das vorläufig wichtigste Ausführungsgesetz zum Artikel 22<sup>quater</sup> BV dar. Der hauptsächliche Inhalt lässt sich wie folgt zusammenfassen:

Das Gesetz *bezweckt*, die Raumplanung durch Kantone und Bund sicherzustellen und deren Bestrebungen auf diesem Gebiet zu fördern und aufeinander abzustimmen. Im besonderen sollen eine angemessene, auf die künftige Entwicklung des Landes abgestimmte Begrenzung des Siedlungsgebietes und dessen zweckmässige Nutzung, die Erhaltung der Eigenart und Schönheit der Landschaft sowie die Sicherstellung von Erholungsgebieten erreicht werden.

Den Kantonen und dem Bund erwächst die *Pflicht zur* ständigen und durchgehenden *Planung*; sie haben in ihrer gesamten Gesetzgebungs- und Verwaltungstätigkeit den Anforderungen der Raumplanung zu genügen.

Entsprechend Artikel 22<sup>quater</sup> hat der Bund lediglich *Grundsätze* über eine zweckmässige Nutzung des Bodens und eine geordnete Besiedelung des Landes aufzustellen, während die Kantone die eigentliche Raumplanung durchzuführen haben. Es gehört zur besonderen Problematik einer solchen Gesetzgebung, dass diese Abgrenzung mit aller Sorgfalt vorgenommen wird. Den verfassungsrechtlichen Aspekten wurde daher von Anfang an besondere Aufmerksamkeit gewidmet.

Der Entwurf versteht unter *Raumordnung* die Gesamtheit der vom Bund und den Kantonen zu treffenden Vorkehren, wie sie im zweiten Teil (Art. 6–47) dargestellt sind. Zu dem im Entwurf normierten Teil einer künftigen Raumordnung kommen später weitere materielle Grundsätze, die noch zu erarbeiten sind und in einem besonderen Bundesgesetz ihren Niederschlag finden sollen.

Es ist für das Verständnis des Entwurfes von grundlegender Bedeutung, dass mit Hilfe eines vielfältigen Systems von Massnahmen eine *Ausscheidung von Baugebiet und Nichtbaugebiet* stattfinden soll. Artikel 7 Absatz 2 bringt diesen Gedanken so zum Ausdruck, dass das «im Hinblick auf die künftige bevölkerungsmässige und wirtschaftliche Entwicklung des Landes benötigte Siedlungsgebiet und das nicht zu besiedelnde Gebiet» ausgeschieden werden.

Dieser Gedanke wird in allen Teilen des Entwurfes konsequent durchgeführt, vorwiegend mit Hilfe eidgenössischer Begriffe, nach denen das Baugebiet und die Erschliessung umschrieben werden, ferner mittels der Baubewilligung und durch die Förderung des Ausbaues der Infrastruktur. Die in der heutigen Situation vordringlich sich stellende Aufgabe, der schon allzulange betriebenen Streubauweise entgegenzutreten und eine Alternative dazu zu bieten, wird damit am zuverlässigsten erreicht.

Die *Gesamt- und die Teilrichtpläne* einerseits und die *Nutzungspläne* andererseits sind die Haupteinrichtungen, mit denen der Entwurf arbeitet. Die Richtpläne sind für alle mit Aufgaben der Raumplanung betrauten Behörden des Bundes, der Kantone, der Gemeinden und sonstigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften sowie privaten Organisationen verbindlich. Die Nutzungspläne enthalten demgegenüber die für jedermann verbindliche Anordnung über die Benutzung des Bodens.

Bei den *Richtplänen* sind diejenigen über die *Besiedelung und die Landwirtschaft* von besonderer Bedeutung. Der Entwurf schreibt hiefür verschiedene Nutzungsgebiete vor, nämlich neben dem eigentlichen Siedlungsgebiet das Landwirtschafts- und Forstgebiet, in welchem nur Bauten und Einrichtungen zulässig sind, die der landwirtschaftlichen Nutzung dienen oder die im Rahmen der Forstwirtschaftsgesetzgebung entsprechend geschützt sind, das übrige Gebiet, wo nur die bisherige Nutzung zulässig ist und die Öffentlichkeit jegliche Erschliessungsmassnahmen zu unterlassen hat, und schliesslich die Erholungsräume und Schutzgebiete, die bereits im Rahmen des dringlichen Bundesbeschlusses vom 17. März 1972 einen besonderen Rechtsschutz erfahren haben.

In *ökonomischer Sicht* ist entscheidend wichtig, dass die Verdichtung des Siedlungsraumes nicht zu einer Verknappung des Baulandangebotes führt. Der Bund beteiligt sich daher an der zeitgerechten Erschliessung des Baulandes. Der dritte Teil enthält Ausführungen über die Förderung der Erschliessung, der Ausstattung und des vorsorglichen Landerwerbes. Es darf erwartet werden, dass durch die Zonierung einerseits und die Erschliessungsmassnahmen andererseits eine Beruhigung der Baupreise eintreten wird. Zur Klarstellung sei festge-

halten, dass das Raumplanungsgesetz die Erschliessung im Rahmen der Richtpläne und damit unter allgemein-raumplanerischen Gesichtspunkten fördert, während die Gesetzgebung über den Wohnungsbau eine gezielte Erschliessung von Land zum Zwecke des Wohnungsbaues anstrebt.

Um die Verwirklichung der Grundsätze zu erleichtern, stellt der Bund den Kantonen eine Reihe von *Rechtsinstituten* zur Verfügung, denen ebenfalls Grundsatzcharakter zukommt, nämlich die Landumlegung, die Güterzusammenlegung, die Enteignung, die Planungszonen und die Mehrwertabschöpfung.

Es ist aus den gleichen Gründen der besseren Durchführbarkeit unerlässlich, dass sich das Bundesgesetz auch über die Enteignung, die *enteignungsähnliche Eigentumsbeschränkung* und die *Entschädigung* äussert. Das geschieht im vierten Teil (Art. 57–63). Diesen Bestimmungen kommt allgemeine Bedeutung zu, indem insbesondere der Begriff der materiellen Enteignung für den gesamten Anwendungsbereich nicht nur des Raumplanungs-, sondern auch des eidgenössischen Enteignungsrechtes massgebend wird. Der Entwurf stellt in diesem Sinne zugleich einen Ausführungserlass zu *Artikel 22<sup>ter</sup> BV* dar.

Die *organisatorischen Vorschriften* beruhen auf einlässlichen Studien, die über die zweckmässigste Gliederung einer Planungsorganisation des Bundes angestellt worden sind. Die *Rechtsschutzvorschriften* folgen bewährter Lehre und Erfahrung.

Die Schluss- und Übergangsbestimmungen behandeln die wichtige Frage der *Terminierung* der gesamten Planungsarbeiten; ferner enthalten sie *Delegationsbefugnisse*, um wiederum die Durchführung sicherzustellen, und schliesslich wird in Artikel 79 versucht, *Leitlinien* für die gesamte Planungsarbeit der Kantone und des Bundes im Sinne der künftigen materiellen Grundsätze zu umschreiben.

## 1. Abschnitt: Problemstellung und heutiger Zustand

### I. Vorstellungen des Verfassungsgesetzgebers

Die Artikel 22<sup>ter</sup> und 22<sup>quater</sup> der Bundesverfassung, die unter der Bezeichnung «Bodenrechtsartikel» in der Volks- und Ständeabstimmung vom 14. September 1969 angenommen worden sind, lauten:

Art. 22<sup>ter</sup>

<sup>1</sup> Das Eigentum ist gewährleistet.

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

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

#### Art. 22<sup>quater</sup>

<sup>1</sup> 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.

<sup>2</sup> Er fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit ihnen zusammen.

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

Diese Verfassungsbestimmungen gingen aus einer *Bedürfnislage* hervor. Die Botschaft des Bundesrates vom 15. August 1967 führt dazu aus, es sei Aufgabe der Planung, «eine funktionsgerechte Nutzung des Bodens zu erleichtern und zu verbessern», «schweizerische Siedlungskonzepte mit Leitbildern» auszuarbeiten und den land- und forstwirtschaftlich genutzten Boden auszuscheiden und zu diesem Zwecke genügend Land für die bauliche Entwicklung zur Verfügung zu stellen. Dem Bund fehle es auf dem Gebiete der Landesplanung an einer klar umschriebenen und einheitlichen Kompetenz.

Im Verlaufe der sich über zwei Jahre hinziehenden parlamentarischen Beratungen wurden zum Teil neue Akzente gesetzt. Im wesentlichen aber wurde auch vom Parlament die Meinung geteilt, dass dem Bund vermehrte Zuständigkeiten auf dem Gebiete des *Planungswesens* – erst gegen den Schluss des parlamentarischen Verfahrens hin wurde der Ausdruck «Raumplanung» übernommen – einzuräumen seien. Die Auseinandersetzungen gingen einerseits darum, wie weit diese Kompetenzen reichen sollten, und andererseits um die Wahrung der Eigentumsfreiheit.

Die Redaktion, besonders des Artikels 22<sup>quater</sup>, liess der Auslegung insofern weite Möglichkeiten, als das Wort «Grundsätze» erstmals als kompetenzbegründender Begriff in der Verfassung verwendet wurde und der Inhalt dieser Grundsatzgesetzgebung überdies recht umfassend umschrieben wurde, nämlich als «zweckmässige Nutzung des Bodens und geordnete Besiedelung des Landes». Um so eindeutiger wurde andererseits der Gedanke zum Ausdruck gebracht, dass die so umschriebene Raumplanung durch die Kantone und nur durch die Kantone ins Werk zu setzen sei, die eigenen Sachplanungskompetenzen des Bundes, die sich auf spezielle Artikel der Bundesverfassung zu stützen vermochten, selbstverständlich vorbehalten.

In materieller Hinsicht wurde im Verlaufe der Beratungen immer und immer wieder – wie schon in der Botschaft – der Gedanke betont, es seien im Rahmen dieser Grundsatzgesetzgebung Landwirtschaftszonen zu bilden, d. h. dass auf dem Wege der Bundesgesetzgebung die Kantone zu verhalten seien, Gebietsteile auszusondern, die sich für die landwirtschaftliche Nutzung eignen,

und dass diesen Gebieten ein besonderer rechtlicher Status insofern zu verleihen sei, als hier lediglich der landwirtschaftlichen Nutzung dienende Gebäude und Einrichtungen zulässig sein sollten. Damit war das Prinzip der Zonenbildung klar umschrieben. Landwirtschaftszonen mussten notwendigerweise andere Nutzungszonen nach sich ziehen. Es wurde damit – in Übereinstimmung mit der Botschaft, deren Textvorschlag «insbesondere die Schaffung von Zonenordnungen durch die Kantone» erwähnt hatte – auf eine Methode Bezug genommen, die im Bau- und Planungsrecht vieler Kantone bereits seit langem Eingang gefunden und sich bewährt hat. Dass es mittels Zonenbildung möglich sei, eine geordnete Besiedelung und zweckmässige Nutzung des Landes zu gewährleisten, bildete zur Zeit der Entstehung des Verfassungsartikels eine unbestrittene Maxime. Daran hat sich, wenn inzwischen auch teilweise neue Tendenzen aufgekommen sind, grundsätzlich nichts geändert. Welche weiteren Möglichkeiten der Raumplanungsartikel bot, etwa im Hinblick auf die künftige besiedelungsmässige und wirtschaftliche Entwicklung des Landes, und inwiefern mit sogenannten materiellen Planungsregeln – z. B. über die Bildung neuer Städte oder die Begrenzung bestehender Agglomerationen – darauf Einfluss zu nehmen sei, wurde kaum erörtert. Immerhin war in der parlamentarischen Beratung verschiedentlich, wie schon in der Botschaft, davon die Rede, dass neben den Anliegen der Landwirtschaft auch die Sicherung eines funktionsfähigen Baulandmarktes anzustreben sei.

Der sonstige Inhalt der Ausführungsgesetzgebung blieb offen. Die organisatorischen Vorkehren auf Bundesebene wurden so verstanden, dass die Pflicht des Bundes, die Bestrebungen der Kantone zu fördern und zu koordinieren und mit ihnen zusammenzuarbeiten, zu gewährleisten und dass die in Absatz 3 ausdrücklich erwähnte Obliegenheit des Bundes, in Erfüllung seiner eigenen Aufgaben die Erfordernisse der Landes-, Regional- und Ortsplanung zu berücksichtigen, auf einen festen Boden zu stellen sei.

Welches rechtliche Instrumentarium im übrigen zu wählen sei, blieb der späteren Gesetzgebung überlassen. Die Botschaft wies auf den unterschiedlichen Stand des baurechtlichen Instrumentariums der Kantone hin und warf die Frage auf, ob die Kantone im Rahmen einer Grundsatzgesetzgebung nicht auch – über die Zonierungspflicht hinaus – zu verhalten seien, «die erforderlichen Rechtsinstitute und Verfahren zur Verfügung zu stellen, um das Angebot an baureifem Land zu vergrössern». Ferner werde zu prüfen sein, ob die sich aus der Zonenordnung ergebenden Entschädigungsfragen präzisiert und ob bundesrechtliche Regeln für den Rechtsschutz aufgestellt werden sollten. In bezug auf das Verhältnis der Ausführungsgesetzgebung zu Artikel 22<sup>quater</sup> zum Artikel 22<sup>ter</sup> bestand die Meinung, dass die Eigentumsgarantie des Artikels 22<sup>ter</sup> zwar keiner weiteren gesetzlichen Umschreibung bedürfe, dass aber in herkömmlicher Weise Eigentumsbeschränkungen auf dem Wege der Gesetzgebung verfügt werden könnten. Dass der Bund auf Grund des Artikels 22<sup>ter</sup> erstmals in umfassender Weise die Befugnis erhielt, solche Eigentumsbeschränkungen zu erlassen, blieb nicht unbeachtet.

Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass nach den Vorstellungen des Verfassungsgesetzgebers das Ausführungsgesetz im wesentlichen Nutzungszonen, hauptsächlich Landwirtschaftszonen, und in Verbindung damit Vorschriften organisatorischer und materieller Art vorzusehen hat.

## II. Planungsrecht und Planungszustand

Die Bedürfnislage, von der oben die Rede war, orientierte sich am Zustand der kantonalen Orts-, Regional- und Landesplanung. Entsprechend dem sehr unterschiedlichen Stand der kantonalen Gesetzgebung war auch die kantonale Planung recht unterschiedlich fortgeschritten. Angesichts der Dringlichkeit des Anliegens musste man bezweifeln, ob die kantonalen Planungsbestrebungen innert nützlicher Frist zu etwas Gesamthaftem führen würden, das an sich und im Blick auf nationale Bedürfnisse zu befriedigen vermochte.

Die kantonale Planung hatte da und dort, nicht ohne die starken Impulse des im Jahre 1961 gegründeten Institutes für Orts-, Regional- und Landesplanung an der ETH Zürich, im Verlaufe der sechziger Jahre zur Erarbeitung sogenannter kantonalen Leitbilder geführt. Zudem waren vielerorts Gemeindeverbände entstanden, die sich der überörtlichen Planung widmeten, wofür sich der Ausdruck «Regionalplanungsgruppen» einbürgerte. Neuere kantonale Gesetze hatten ihrerseits den Planungsbestrebungen neuen Auftrieb verliehen, zumal dort, wo eine eigentliche Planungspflicht der Gemeinden und kantonalen Instanzen begründet wurde.

### 1. Der Stand der Raumplanung in der Schweiz

Entgegen einer verbreiteten Auffassung stellt die Raumplanung für die Schweiz keineswegs eine bis anhin unbekannte Aufgabe dar. Hingegen ist nicht zu übersehen, dass sich die Planung im wesentlichen auf der Stufe der Gemeinde abspielte, dass sie sich auf das Baugebiet konzentrierte und dass sie sich auf die Zonenordnung ausrichtete. Die Entwicklung zu einem umfassenderen Verständnis der Aufgaben und Funktionen der Raumplanung ist indes im Gange. Davon zeugt die rege Gesetzgebungsarbeit in den Kantonen, die zu einem eigentlichen Planungsrecht führt. Auch wurden umfangreiche Planungsarbeiten an die Hand genommen. Man erkannte besonders auch die Notwendigkeit, auf der Stufe des Kantons Gesamtplanungen einzuleiten. In steigendem Masse drang ferner die Verantwortung ins Bewusstsein der Behörden, die mit der Wahrnehmung von Aufgaben mit räumlich erheblichen Auswirkungen verbunden ist. So sind beispielsweise im Bund das Militärdepartement und die Schweizerischen Bundesbahnen mehr und mehr bestrebt, ihre Aufgaben auch unter dem Gesichtspunkt der Raumplanung zu lösen. Für zahlreiche Kantone wären analoge Beispiele zu erwähnen, so etwa das Bemühen, die Strassenplanung und die Siedlungsplanung aufeinander abzustimmen oder bei der Dezen-

tralisation der Mittelschulen die Standortfragen nach Gesichtspunkten der Raumplanung zu beurteilen.

Im einzelnen kann der Stand der Raumplanung in der Schweiz wie folgt skizziert werden:

#### *a. Planungsrecht*

Das Planungsrecht ist ein relativ neuer Teil des schweizerischen Staats- und Verwaltungsrechts. Es entwickelte sich vornehmlich aus dem Baurecht heraus. Die meisten besonderen Bestimmungen des Planungsrechtes sind denn auch in den kantonalen Baugesetzen oder in kommunalen Baureglementen enthalten. Seit den vierziger Jahren hat sich immer deutlicher die Erkenntnis durchgesetzt, dass zum Planungsrecht nicht nur diejenigen Gesetze gehören, die den Planungsvorgang oder besondere planerische Anordnungen zum Gegenstand haben, sondern dass in einem weiteren Sinn auch all diejenigen Bestimmungen hinzugerechnet werden müssen, deren Anwendung auf die räumliche Entwicklung besondere Auswirkungen zeitigt. In diesem Sinne wurde wiederholt und zu Recht darauf hingewiesen, dass beispielsweise der Bund über derart zahlreiche Kompetenzen von planungsrechtlicher Bedeutung verfüge, dass er schon jetzt auf die Raumordnung nachhaltig einwirken könnte, beispielsweise im Bereich des Gewässerschutzes, des Verkehrswesens, des Nationalstrassenbaues, der Regiebetriebe und der Forstwirtschaft. Auf kantonalen Ebene war die Rechtsentwicklung Ende der sechziger Jahre besonders lebhaft. Mehrere Kantone haben moderne Bauplanungsgesetze erlassen oder im Entwurf vorgelegt, so die Kantone Bern, Schaffhausen, Aargau, Luzern, St. Gallen, Thurgau und Graubünden. Diese Entwicklung geht weiter. Die wichtigsten Fortschritte wurden im Bereiche der Organisation der durchgehenden Planung und der Einführung der Kantonalplanung erzielt.

Mit dem Erlass eines Bundesgesetzes über die Raumplanung darf die Aufgabe der Weiterentwicklung des Planungsrechtes nicht als abgeschlossen betrachtet werden. Im besonderen werden die Kantone ihr Planungsrecht den bundesrechtlichen Anforderungen anpassen müssen. Der Bund wird seine Gesetze, die für die Verwirklichung der Raumplanung von besonderer Tragweite sind, auf die neuen Erfordernisse abzustimmen haben. Früher oder später wird auch eine systematische Neubearbeitung des Verkehrsrechtes notwendig werden. Es wäre im übrigen wünschenswert, wenn dem Planungsrecht im Bereich der Rechtswissenschaft vermehrte und vertiefte Aufmerksamkeit geschenkt würde.

#### *b. Der Stand der Planung in den Kantonen*

Eine tabellarische oder kartographische Zusammenstellung bestehender oder in Bearbeitung befindlicher Orts- und Regionalplanungen würde ein nicht unerfreuliches Bild ergeben. Solche Zusammenstellungen sind allerdings fragwürdig, weil damit über die Art und die Qualität der Planung nicht viel ausgesagt wird. Insbesondere ist keine Aussage darüber möglich, wie stark im Einzelfall die Planungen auf die Realisierung einwirken. Vor allem auf der Stufe

der Regionalplanung liegen sehr oft nur Grundlagenstudien, einführende Berichte und allenfalls Richtpläne vor, ohne dass damit Gewähr besteht, dass diese Regionalplanungen über die Ortsplanungen hinaus verbindlich und dass sie auf die Kantonalplanungen abgestimmt sind. Es sollen hier deshalb lediglich einige Charakteristiken des heutigen Planungszustandes aufgezeigt werden.

Als erstes ist die Feststellung zu treffen, dass auf der Stufe der Kantone erst Anfänge für Gesamtplanungen vorliegen. Einige Kantone sind ernsthaft an die Erarbeitung materieller Grundlagen für die Raumplanung herangetreten. Es sei beispielsweise auf den Kanton Solothurn hingewiesen, wo im Jahr 1971 ein modernen Anforderungen genügendes, auf umfassenden Grundlagen-erhebungen beruhendes kantonales Leitbild vorgelegt wurde. In anderen Kantonen sind die Regionalplanungen derart gefördert worden, dass ein kantonal-er Überblick gewährleistet ist. In mehreren Kantonen haben sodann die Sachplanungen auf gewissen Teilgebieten einen hohen Stand erreicht, beispielsweise im Bereich der Strassenplanung, wo nicht selten auch der notwendige Zusammenhang mit der Finanzplanung hergestellt wurde. Von der Aufgabe der Überprüfung der Regionalplanungen und der Ortsplanungen her sind die Kantone mit den Problemen der Raumplanung weitgehend vertraut. Immerhin erweist sich das Fehlen kantonal-er Gesamtplanungen als Nachteil. So mangelt es an ausreichenden Grundlagen für die Regional- und Ortsplanungen. Auch sind zahlreiche Realisierungsmöglichkeiten, über die die Kantone verfügen und die auf die Regional- und Ortsplanungen einwirken, nicht auf ihre räumlichen Auswirkungen überprüft und gegenseitig abgestimmt. Nicht zuletzt erschwert das Fehlen kantonal-er Gesamtplanungen die interkantonal-er Absprache, aber auch die Koordination mit Bundesaufgaben. Dass die Notwendigkeit kantonal-er Gesamtplanung auch in den Kantonen bejaht wird, deutet die neuere Rechtsentwicklung an.

Die zweite Feststellung betrifft die Art der Planung. Das Schwergewicht liegt nach wie vor auf der Ortsplanung und dabei insbesondere auf der Planung des Baugebietes im Sinne der Zonenplanung. Es handelt sich dabei um eine Planung, die festlegt, was in welchen Teilen des Baugebietes nicht geschehen soll; die auf Beschränkungen ausgerichtete Planung steht im Vordergrund. Nur selten ist die Planung auf die Förderung bestimmter Tätigkeiten der öffentlichen Hand ausgerichtet, beispielsweise auf die Erschliessung von Bauland. Dementsprechend fehlt allzuoft die Verbindung von Finanzplanung und Raumplanung im Sinne einer Raumordnungspolitik. Erfahrungsgemäss ist viel zu viel Land dem Baugebiet zugeteilt. Dies bringt dort, wo es an genügend präzise umschriebenen Voraussetzungen für das Bauen fehlt, erhebliche Nachteile mit sich, nämlich eine unrationelle Überbauung mit ausserordentlich kostspieligen und zum Teil nicht genutzten Erschliessungsanlagen. Den Zonenplänen liegen meistens nur unzureichende Richtpläne zugrunde, so dass es am Zusammenhang zwischen Siedlungsplanung, Landschafts- und Verkehrsplanung, Planung der Versorgungseinrichtungen, der öffentlichen Bauten und Anlagen



sowie der Realisierung fehlt. Dort, wo solche Untersuchungen durchgeführt werden, wird deren Nachführung zu oft vernachlässigt.

## 2. Die kantonale Gesetzgebung

a. Es soll hier lediglich ein allgemeiner Überblick über die kantonale Gesetzgebung, soweit sie raumrelevant ist, vermittelt werden. Ein umfassender Überblick wäre angesichts der vielfach ungenügenden wissenschaftlichen Durchforschung des kantonalen Bau- und Planungsrechtes nur mit grossem Aufwand zu bewerkstelligen; auch wäre der Nutzen für die vom Bund im vorliegenden Gesetz zu lösende Aufgabe nicht unmittelbar fassbar. Wir beschränken uns im wesentlichen auf das engere Bau- und Planungsrecht, wobei als Beispiele einige typische Institute hervorgehoben werden sollen. Dabei nimmt das Recht der Kantone Basel-Stadt, Genf, Tessin, St. Gallen und Thurgau eine besondere Stellung ein. Die Kantone *Genf* und *Basel-Stadt* weisen in bezug auf einzelne Institute, wie z.B. die Planungspflicht, die Erschliessung als Voraussetzung der Baubewilligung und die Abgrenzung des Baugebietes vom Nichtbaugebiet, geradezu ideale Verhältnisse sowohl in der Gesetzgebung als auch im Gesetzesvollzug auf. Nur so lässt es sich übrigens erklären, dass der Kanton Genf mit seinem relativ kleinen Flächeninhalt zu den Kantonen mit einem bedeutenden Agrargebiet zählt (Vouga J.-P., «Wirtschaft und Recht», Sonderheft 1971 S. 104). Dennoch handelt es sich bei den Kantonen Basel-Stadt und Genf um Stadtkantone, deren Planungs- und Baurechte ihrer Struktur nach für das schweizerische Recht nicht repräsentativ sein können. Beide Kantone haben aber bewiesen, dass grosse Schwierigkeiten dank einer langjährigen weitsichtigen Raumplanung bewältigt werden können.

Die Verhältnisse im Kanton *Tessin* unterscheiden sich erheblich von denjenigen der Kantone Basel-Stadt und Genf und wohl fast aller anderen Kantone. Die Tessiner Regierung hat in Erkenntnis der unhaltbaren Gegebenheiten dem Grossen Rat im Jahre 1964 eine «Legge urbanistica» vorgelegt, die die Grundlage für eine entscheidende Kehrtwendung geboten hätte. Der Grosse Rat folgte dem Antrag des Staatsrates; gegen das Gesetz wurde aber das Referendum ergriffen. In der Volksabstimmung vom 20. April 1969 wurde das fortschrittliche Gesetz mit grossem Mehr verworfen. In den Grossen Räten der Kantone *St. Gallen* und *Thurgau* werden zurzeit (Frühjahr 1972) neue Baugesetze behandelt. Wir befassen uns daher nicht mit dem in diesen Kantonen noch geltenden Recht.

b. Wer mit der *kantonalen Baurechtspraxis* vertraut ist, weiss, dass zwischen dem geschriebenen Recht und seiner Anwendung vielfach eine nicht geringe Kluft besteht. Aus mannigfachen und nicht unverständlichen Gründen stösst die Durchsetzung des Bau- und Planungsrechtes, weil es überall ebenso mannigfache Interessen berührt, auf Schwierigkeiten verschiedenster, nicht zuletzt politischer Art.

Andererseits darf mit Genugtuung festgehalten werden, dass im allgemeinen die kantonalen und kommunalen Behörden gewillt und fähig sind, das Bau- und Planungsrecht sinn- und zweckgemäss zu verwirklichen. In grossen Gemeinden und Kantonen mag das «Ressortdenken» eine zusätzliche Schwierigkeit bieten. Von der Raumplanung aus betrachtet, birgt es stets die Gefahr, dass einzelne Teilbereiche oder Teilaufgaben unter Vernachlässigung der Auswirkungen auf die gesamte Umwelt zu sehr betont werden. Der Weiterbildung der politisch verantwortlichen Behördemitglieder und Beamten kommt daher in Zukunft besondere Bedeutung zu, soll die «Raumplanung Schweiz» – eine Aufgabe von aussergewöhnlicher Tragweite – zum vollen Erfolg werden.

c. Bei einer bewusst bloss fragmentarischen Übersicht über die Gesetzgebung in den Kantonen möchten wir uns auf folgende *Institute* beschränken:

- Planungsmöglichkeit oder Planungspflicht
- Baubewilligung, Bausperre
- Erschliessung als Voraussetzung der Baubewilligung
- Erschliessungspflicht der Gemeinden
- Erschliessungsbeiträge der Grundeigentümer
- Abgrenzung Baugebiet/Nichtbaugebiet
- Schutz- und Erholungsgebiete
- Verkehrsplanung, Zuständigkeit zur Festsetzung der Baulinien an Kantonsstrassen
- Wasserversorgung
- Abwasserbeseitigung
- öffentliche Bauten und Anlagen
- Baulandumlegung
- Genehmigung von Gemeindeplanungen durch obere kantonale Behörden.

#### *Planungsmöglichkeit oder Planungspflicht*

Einige Kantone verpflichten die Gemeinden zur Ortsplanung. So wird im Baugesetz des Kantons Neuenburg vom 12. Februar 1957 jede Gemeinde gehalten, zur Anwendung des Gesetzes ein kommunales Reglement aufzustellen, zu dem obligatorisch auch ein Zonenplan gehört. Selbst neuere Baugesetze anderer Kantone beschränken sich hingegen darauf, den Gemeinden die Kompetenz zu erteilen, Ortsplanungen zu erlassen. Dies gilt z. B. für das Baugesetz des Kantons Schwyz vom 30. April 1970 und des Kantons Uri vom 10. Mai 1970. Unterschiedlich geregelt ist die zulässige Ausscheidung von Zonen. Im Kanton Zürich, dessen Baugesetz aus dem Jahre 1893 stammt, das aber in der Zwischenzeit teilweise revidiert wurde, ist es den Gemeinden nicht möglich, Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen mit Bauverbot für private Bauten auszuscheiden. Eine Gesamtrevision des Gesetzes ist im Gange. Im Kanton Wallis können die Gemeinden keine Bauverbotszonen, wie Grünflächen und Lawinenzonen, in die Gemeindebebauungspläne aufnehmen. Die totale Revision des Baugesetzes vom 19. Mai 1924 wurde kürzlich eingeleitet.

### *Baubewilligung, Bausperre*

Die weitaus meisten kantonalen Rechte sehen vor, dass Bauten nur auf Grund einer Baubewilligung erstellt werden dürfen. Dabei ist allerdings der Bereich der Baubewilligungspflicht unterschiedlich geregelt. Im Kanton Schwyz z.B. haben Landwirte, die landwirtschaftliche Bauten in vorwiegend landwirtschaftlichen Gebieten erstellen wollen, keine Baubewilligung einzuholen. Das Bau- und Planungsgesetz des Kantons Graubünden vom 26. April 1964 hat auf die Einführung einer allgemeinen Baubewilligungspflicht verzichtet. Wenn die Bündner Gemeinde keine andere Ordnung getroffen hat, kann der Bauherr also heute noch irgendwo bauen, ohne überhaupt zuerst ein Baugesuch vorlegen zu müssen! Eine gewisse Korrektur hat das Einführungsgesetz zum Bundesgesetz über Gewässerschutz gebracht, wobei in diesem Bewilligungsverfahren allerdings nur die spezifischen Fragen des Gewässerschutzes geprüft werden können.

Das Baugesetz des Kantons Aargau vom 2. Februar 1971 enthält folgende Bestimmung (§ 127 Abs. 2):

Während der Zeit, da der Erlass oder die Abänderung von Zonen-, Überbauungs-, Gestaltungs- und Teilplänen vorbereitet wird, kann der Gemeinderat die Behandlung von Gesuchen für Bauten in den von den neuen Plänen betroffenen Gebieten für die Dauer von höchstens zwei Jahren zurückstellen. Bewilligungen für Bauten dürfen nur erteilt werden, wenn feststeht, dass diese der Verwirklichung der neuen Pläne nicht hinderlich sind. ...

Der Gemeinderat kann im weiteren über Gebiete, für die der Erlass oder die Abänderung von Gemeindebauvorschriften vorbereitet wird, entweder generell oder bei Behandlung eines einzelnen Baugesuches ebenfalls eine Bausperre von höchstens zweijähriger Dauer verfügen.

Das neue Luzerner Baugesetz vom 15. September 1970 ermächtigt den Gemeinderat, eine Bausperre – sie wird im Luzernischen Recht Baubann genannt – zu erlassen. Der Baubann erlischt, wenn bei Bebauungsplänen nicht innerhalb eines Jahres, bei Baureglementen und bei Gestaltungsplänen nicht innert zwei Jahren das vorgeschriebene Auflageverfahren eingeleitet wird; der Regierungsrat kann diese Frist in begründeten Fällen um ein Jahr verlängern. Nach dem Berner Baugesetz vom 7. Juni 1970 kann der Gemeinderat für Baugesuche auf Grundstücken, für welche keine oder ungenügende Bauvorschriften bestehen, Einsprache erheben, muss aber innerhalb von nur drei Monaten nach Scheitern der Baueinspracheverhandlung zweckmässige Vorschriften auflegen; die kantonale Baudirektion kann diese Frist um weitere drei Monate verlängern. «Für die Ausarbeitung einer Ortsplanung oder wenn Umfang und Bedeutung der Planung es sonst erfordern, kann die kantonale Baudirektion die Frist ausnahmsweise auf insgesamt zwei Jahre erstrecken» (Art. 56 Abs. 2 Bst. a).

Das neue Urner Baugesetz enthält keine Bestimmungen über die Bausperre, während nach dem Schwyzer Baugesetz vom Regierungsrat eine Bau-

sperre von höchstens einem Jahr verfügt werden kann, wenn Baugesuche Bauvorschriften widersprechen, die vom Gemeinderat entworfen, aber noch nicht in Kraft gesetzt wurden. Im Kanton Waadt wird für die Genehmigung eines neuen Reglementes oder eines neuen Planes eine Frist von acht Monaten eingeräumt; das kantonale Baudepartement kann diese Frist um höchstens vier Monate verlängern (Art. 83 Baugesetz des Kantons Waadt vom 5. Febr. 1941). Das Freiburger Baugesetz vom 15. Mai 1962 gewährt gar nur eine Frist von drei Monaten!

### *Erschliessung als Voraussetzung der Baubewilligung*

Schon 1893 wurde im Zürcher Baugesetz bestimmt, dass Gebäude nur auf Grundstücken errichtet werden dürfen, welche von einer öffentlichen Strasse oder einem öffentlichen Platze aus eine hinreichende Zufahrt besitzen. Das Zuger Baugesetz vom 18. Mai 1967 verpflichtet die Gemeinden, in ihren Bauvorschriften die Erschliessung von Baugrundstücken, wie Anschluss an Wasser-, Gas- und Elektrizitätszuleitungen, an die Kanalisationen und an die Zufahrtsstrassen zu ordnen. Im Kanton Basel-Landschaft dürfen Neubauten nur auf baureifen Grundstücken erstellt werden. «Ein Grundstück ist baureif, wenn die Erschliessungsanlagen (Zufahrt, Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung) vorhanden sind oder gleichzeitig mit dem Neubau erstellt werden» (§ 10 Baugesetz des Kantons Basel-Landschaft vom 15. Juni 1967). Das Aargauer Baugesetz verwendet in seinem § 156 einen wesentlich erweiterten Begriff der Baureife. Es bestimmt:

1. Neue Gebäude dürfen nur auf baureifen Grundstücken erstellt werden. Baureif ist ein Grundstück:
  - a) wenn es nach Lage, Form und Beschaffenheit für die Überbauung geeignet ist und
  - b) wenn es erschlossen ist, d.h. wenn eine genügende Zufahrt, in Ausnahmefällen ein guter Zugang, die nötigen Anlagen für Wasser- und Energieversorgung sowie eine der Gewässerschutzgesetzgebung entsprechende Abwasserbeseitigung vorhanden sind oder mit dem Gebäude erstellt werden.
2. Zur Wasserversorgung gehören ausreichendes und gutes Wasser sowie ein genügender Löschschutz. Ist dieser im herkömmlichen Sinne nicht gewährleistet, so entscheidet das Versicherungsamt über Ersatzmassnahmen und bauliche Vorkehrungen.

Im Kanton Appenzell A.Rh. enthält das Einführungsgesetz zum schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 27. April 1969 ebenfalls Vorschriften über die Erschliessung als Voraussetzung der Baubewilligung. Die Standeskommission des Kantons Appenzell I.Rh. wird dem Grossen Rat nächstens den Erlass eines Normalbaureglementes vorschlagen, in dem eine ähnliche Bestimmung vorgesehen ist; das kantonale Baugesetz vom 28. April 1963 enthält direkt keine entsprechende Vorschrift. Das Baugesetz des Kantons Glarus vom 4. Mai 1952 kennt keine Bestimmungen über die Erschliessung. Das Baugesetz des Kantons Obwalden vom 16. Mai 1965 erklärt, für Bauvorhaben auf Grundstücken, die durch Strassen, Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung genügend erschlossen

seien, bestehe ein Anspruch auf Erteilung der Baubewilligung, wenn sich der vorgesehene Bau ins Landschaftsbild einfügt. Im Nidwaldner Baugesetz vom 30. April 1961 wird nur ein genügendes Wegrecht zu einem öffentlichen Platz oder einer öffentlichen Strasse verlangt.

Für ein wesentliches Element der Erschliessung, die Abwasserbeseitigung, werden verschiedene kantonale Bestimmungen nächstens hinfällig, wenn das neue Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung vom 8. Oktober 1971 in Kraft treten wird.

### *Erschliessungspflicht der Gemeinden*

Ortsplanungen nützen wenig, wenn sie nicht verwirklicht werden. Immer wieder ist festzustellen, dass zahlreiche Gemeinden Land den Bauzonen zuweisen, diese dann aber nicht oder nur zögernd erschliessen. Im Kanton Solothurn wurde z. B. festgestellt, dass die heute als Baugebiet zu bezeichnende Fläche rund das Dreifache der heutigen Bevölkerung aufnehmen kann (S. 246 Leitbild Kanton Solothurn, Bericht I, 1971). Wenn in den Bauzonen nicht genügend Land zu erschwinglichen Preisen erhältlich ist, entsteht in der Regel ein starker politischer Druck, irgendwo ohne Rücksicht auf den Stand der Erschliessung bauen zu lassen. Mit wenigen Ausnahmen haben sich auch die neueren Baugesetze mit diesem entscheidenden Aspekt der Raumplanung nicht auseinandergesetzt – oder wohl besser gesagt: aus politischen Gründen nicht auseinandersetzen können. Das neue, im gesamten fortschrittliche Luzerner Baugesetz bestimmt gar ausdrücklich, dass der Einbezug eines Grundstückes in eine bestimmte Bauzone die Gemeinde zu keinen unmittelbaren Leistungen für die Erschliessung verpflichtet. Zu den Ausnahmen sind die Kantone Aargau und Bern zu zählen. Der Kanton Aargau verhält die Gemeinden, die Erschliessung von Bauland systematisch zu verfolgen und zu fördern. Der Bau der Quartiererschliessungsstrassen obliegt den Gemeinden und Grundeigentümern, wobei die Gemeinden im letzteren Falle nach Massgabe des öffentlichen Interesses Beiträge leisten. Um den Neu- und Ausbau von Privatstrassen durchzusetzen, braucht es aber die Zustimmung von zwei Dritteln der Eigentümer des angrenzenden Bodens oder der Mehrheit der Eigentümer, denen zugleich mehr als die Hälfte des Landes gehört. Es wird sich zeigen, ob diese Regelung zu befriedigen vermag.

Im Kanton Bern wird zwischen Basis- und Detailerschliessung unterschieden. Die Anlagen der Detailerschliessung werden von den Grundeigentümern, jene der Basiserschliessung von den Gemeinden ausgeführt. Die Gemeinde bestimmt den Zeitpunkt der Basiserschliessung nach pflichtgemäsem Ermessen aufgrund ihres Richtplanes und im Einvernehmen mit andern öffentlichen Erschliessungsträgern. Bauwillige Grundeigentümer, deren Land die Gemeinde noch nicht erschliessen muss, sind befugt, die für die Baureife ihrer Grundstücke notwendigen Anlagen der Basiserschliessung selbst zu erstellen. Besteht allerdings in der Gemeinde ein Richtplan mit Ausbautetappen, so ist diese Befugnis auf diejenigen Anlagen beschränkt, die gemäss Plan in den nächsten 15

Jahren ausgeführt werden sollen. Es besteht noch keine Praxis für das neue Recht, so dass die Wirksamkeit dieser Vorschriften noch nicht beurteilt werden kann.

#### *Erschliessungsbeiträge der Grundeigentümer*

Die Ausführung von Erschliessungsanlagen erfordert fast immer sehr erhebliche Mittel. Nach den uns zur Verfügung stehenden Unterlagen muss heute damit gerechnet werden, dass allein die Basiserschliessung je Quadratmeter Boden je nach den Verhältnissen zwischen 20 und 60 Franken kostet. Es versteht sich von selber, dass die Gemeinden in der Regel darauf angewiesen sind, von den Grundeigentümern möglichst rasch fällige Beiträge zu erheben, wenn sie sich von einer übermässigen Belastung bewahren und dennoch genügend Land erschliessen wollen. Die rasche Fälligkeit der Grundeigentümerbeiträge soll zudem mithelfen, dass das erschlossene Land überbaut und nicht getetert wird.

Das Baugesetz des Kantons Solothurn vom 10. Juni 1906 – in der Zwischenzeit wurden drei Teilrevisionen durchgeführt, während eine Gesamtrevision vorbereitet wird – gestattet den Gemeinden, in ihren Baureglementen Grundeigentümerbeiträge vorzusehen. «Die Beiträge werden, soweit im Baureglement nichts anderes bestimmt ist, mit der Vollendung der Anlage fällig» (§ 24 Abs. 2). Das Schaffhauser Baugesetz vom 4. April 1965 und das Baugesetz des Kantons Basel-Landschaft ermächtigen die Gemeinden ebenfalls, Beiträge zu erheben. Aber selbst neuere kantonale Vorschriften beschränken die Höhe der Beiträge. Nach dem bernischen Dekret über die Erhebung von Beiträgen der Grundeigentümer an die Strassenbaukosten der Gemeinden vom 17. September 1970 darf die Summe der Grundeigentümerbeiträge einschliesslich der gestundeten und erlassenen Beiträge bei Gemeindestrassen, die nicht vorwiegend der Erschliessung dienen, die Hälfte der massgebenden Kosten nicht übersteigen. Das Aargauer Baugesetz begrenzt die maximale Höhe der Grundeigentümerbeiträge an Gemeindestrassen auf zwei Drittel.

#### *Abgrenzung Baugebiet/Nichtbaugebiet*

Die mancherorts fehlende Abgrenzung des Baugebietes vom Nichtbaugebiet begünstigt die Streubauweise, ein Grundübel des schweizerischen Siedlungswesens. Das Baugesetz des Kantons Neuenburg ermächtigt die Gemeinden, Landwirtschafts- oder Rebzonen festzulegen. Das Baugesetz des Kantons Schaffhausen bestimmt ausdrücklich, dass in den Landwirtschaftszonen nur Bauten zulässig sind, die im Zusammenhang mit der landwirtschaftlichen Nutzung stehen. Eine ähnliche Vorschrift enthält das Aargauer Baugesetz; es lässt aber Bauten zu anderen Zwecken ausnahmsweise aus wichtigen Gründen zu, wenn die öffentlichen Interessen es gestatten. Eine fast gleichlautende Regelung ist im Luzerner Baugesetz enthalten. Nach dem bernischen Baugesetz dürfen im sogenannten übrigen Gemeindegebiet – der Begriff der Landwirtschaftszone wird nicht erwähnt – Neubauten nur bewilligt werden, wenn sie der land-, forst- oder rebwirtschaftlichen Nutzung des Bodens oder den Wohnbedürfnis-

sen der bäuerlichen Bevölkerung und ihrer Hilfskräfte dienen. Im Kanton Waadt schiebt sich zwischen die Bauzonen und die landwirtschaftliche Zone das übrige Gemeindegebiet. Im übrigen Gemeindegebiet darf aber auf 4500 m<sup>2</sup> Boden ein Bau mit einer geringen Ausnützungsziffer erstellt werden; wird darauf verzichtet, so können neun Zehntel eines Gebietes von wenigstens 5 ha Inhalt der Landwirtschaftszone zugeteilt werden; auf dem restlichen Zehntel darf mit einer Ausnützungsziffer von 0,7 gebaut werden. Für die Landwirtschaftszone gilt ebenfalls die zuletzt erwähnte Regelung, wenn die Gemeinden nicht eine strengere Ordnung einführen. Das Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch des Kantons Appenzell A.Rh. gewährt dem Grundeigentümer, der die Kosten der Erschliessung selber trägt, im übrigen Gemeindegebiet den Anspruch auf die Bewilligung auch nichtlandwirtschaftlicher Bauten, wenn die Ausführung seines Projektes nicht zwingenden Bestimmungen dieses Gesetzes widerspricht oder eine schwere Beeinträchtigung der landwirtschaftlichen Bodennutzung oder der Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes in diesem Teil des Gemeindegebietes mit sich bringen würde. Auch nach dem Freiburger Baugesetz können die Gemeinden in ihren Vorschriften nichtlandwirtschaftliche Bauten in den Landwirtschaftszonen nicht verbieten, sofern durch solche Bauten keine öffentlichen Lasten und keine schwerwiegenden Nachteile für die künftige Entwicklung der Bauzonen entstehen.

#### *Schutz- und Erholungsgebiete*

Nutzungsbeschränkungen, die der Schaffung von Schutz- und Erholungsgebieten dienen, stützen sich in der Regel auf die kantonalen Einführungsgesetze zum schweizerischen Zivilgesetzbuch und seltener auf eigentliche kantonale Gesetze über den Natur-, Landschafts- und Heimatschutz. In absehbarer Zeit wird die Schutz- und Erholungsplanung in verschiedenen Kantonen in den Rahmen der Orts-, Regional- und Kantonalplanung integriert. Gute Grundlagen dafür bieten z.B. Baugesetze der Kantone Neuenburg, Waadt, Freiburg, Basel-Landschaft, Bern und Aargau. In anderen Baugesetzen fehlen die Grundlagen zur Schaffung von Schutzgebieten und Erholungsräumen im Rahmen der Raumplanung.

#### *Verkehrsplanung, Zuständigkeit zur Festsetzung von Baulinien an Kantonsstrassen*

Immer wieder werden Verkehrsplanungen unabhängig von den Plänen der Besiedlung aufgestellt. Daraus sind in manchen Gebieten unerfreuliche Zustände geschaffen worden. Oft genug wurde dadurch die Besiedelungsplanung ungünstig präjudiziert. Das Recht einiger Kantone bringt schon äusserlich den Zusammenhang zwischen Verkehrs- und Besiedelungsplanung zum Ausdruck. So bestimmt nach dem solothurnischen Baugesetz der allgemeine Bebauungsplan die Grundzüge der künftigen Ausgestaltung der Ortschaft. Er enthält die Einteilung des Gemeindegebietes in Wohn- und Industriezonen und Zonen der gemischten Bebauung; gleichzeitig sind die wichtigsten bestehenden und pro-

jektierten Strassen und Plätze mit Einschluss der dazugehörigen Grünanlagen und der Baulinien sowie der Hauptstränge der öffentlichen Leitungsanlagen anzugeben. Verschiedene Baugesetze ermächtigen eine kantonale Behörde, die Kantonsstrassen festzulegen, so z. B. diejenigen der Kantone Neuenburg, Freiburg, Waadt, Solothurn, Bern und Aargau. Wird das Kantonsstrassennetz einseitig ohne gleichzeitige kantonale Gesamtplanung festgelegt, entstehen dieselben Gefahren wie für die getrennte kommunale Verkehrsplanung.

#### *Wasserversorgung*

Wir haben schon darauf hingewiesen, dass verschiedene kantonale Baugesetze eine genügende und einwandfreie Trinkwasserversorgung sowie eine genügende Brauch- und Löschwasserversorgung als Erschliessungsvoraussetzung für die Erteilung einer Baubewilligung erklären. In einigen Gesetzen wird die Grundlage für ein mehrere Gemeinden umfassendes Wasserversorgungsnetz geschaffen. So wird nach dem Luzerner Baugesetz der Regierungsrat als zuständig erklärt, Richtpläne aufzustellen, die unter anderem auch das Versorgungsnetz enthalten können. Die gleiche Kompetenz gewährt das Aargauer Baugesetz der kantonalen Exekutive.

#### *Abwasserbeseitigung*

Immer und immer wieder wurden sogenannte generelle Kanalisationsprojekte vor der Ortsplanung oder ohne genügende Rücksicht auf diese erstellt. Vielleicht noch mehr als durch die Verkehrsplanung wurden dadurch Ortsplanungen ungünstig präjudiziert. In der Praxis ist es kaum mehr möglich, ein Gebiet innerhalb des generellen Kanalisationsbereiches nicht einer Bauzone zuzuweisen. Auf jeden Fall war seine Überbauung kaum je zu verhindern. Neuere kantonale Rechte stellen diesen Zusammenhang klar und geben der kantonalen Regierung überdies das Recht, Richtpläne für eine mehrere Gemeinden umfassende Abwasserplanung aufzustellen. Die Konkordanz zwischen Zonen- und Abwasserplanung wird durch die Artikel 19 und 20 des neuen Bundesgesetzes über Gewässerschutz in glücklicher Weise hergestellt.

#### *Öffentliche Bauten und Anlagen*

Wie schon erwähnt, können zürcherische Gemeinden keinen Boden für öffentliche Bauten und Anlagen ausscheiden und mit einem Bauverbot belegen. Die neueren Baugesetze sehen hingegen zweckmässige Regelungen vor. So bestimmt das aargauische Baugesetz in § 134:

Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen sind für vorhandene und künftige, dem öffentlichen Interesse dienende Bauten und Anlagen bestimmt. Andere Bauten dürfen weiter bestehen, bis der Boden für im öffentlichen Interesse liegende Zwecke beansprucht wird.

#### *Baulandumlegung*

Nach dem aargauischen Recht müssen Baulandumlegungen durchgeführt werden, wenn die Mehrheit der beteiligten Grundeigentümer, denen zugleich



mehr als die Hälfte des beanspruchten Bodens gehört, es verlangt. Zudem können die Gemeinden und der Kanton selbständig Landumlegungen anordnen. Im Kanton Basel-Landschaft kann der Gemeinderat von sich aus das Umlegungsverfahren einleiten; er ist dazu verpflichtet, wenn ein oder mehrere interessierte Grundeigentümer, die kantonale Baudirektion oder die kantonale Direktion des Innern dies beantragen. Etwas weniger weit geht der Kanton Bern; aber auch im flächenmässig zweitgrössten Kanton der Schweiz kann der Gemeinderat oder aus wichtigen Gründen die kantonale Baudirektion die Baulandumlegung anordnen. Im Kanton Luzern kann der Gemeinderat Baulandumlegungen auf Begehren eines oder mehrerer Grundeigentümer durchführen; er ist dazu verpflichtet, wenn der Regierungsrat dies im Zusammenhang mit Strassen oder anderen öffentlichen Anlagen verfügt oder wenn es die Mehrheit der interessierten Grundeigentümer verlangt, denen zugleich mehr als die Hälfte des Bodens gehört. Zurückhaltender sind die Vorschriften der Kantone Zug, Appenzell A.Rh., Uri und Schwyz vor allem bei der amtlichen Anordnung der Baulandumlegung. Nach dem Bau- und Planungsgesetz des Kantons Graubünden ist eine Baulandumlegung durchzuführen, wenn die Mehrheit der beteiligten Grundeigentümer dies von der Gemeinde verlangt. Da der Kanton keine Vollziehungsverordnung zum Gesetz erlassen hat, dürfte die Baulandumlegung aber nur in jenen Gemeinden möglich sein, die eigene Vorschriften hierüber aufgestellt haben. Der Kanton Graubünden beabsichtigt den Erlass eines neuzeitlichen Planungs- und Baugesetzes.

#### *Genehmigung von Gemeindeplanungen durch obere kantonale Behörden*

Im Kanton Nidwalden bedürfen Ortsplanungen nur dann der Genehmigung des Regierungsrates, wenn sie aneinanderstossende Gebiete benachbarter Gemeinden betreffen. In allen anderen Kantonen bedürfen die wesentlichen Bestandteile der Ortsplanung wie Baureglement und Zonenpläne der Genehmigung durch eine obere kantonale Behörde, in der Regel durch den Regierungsrat, seltener durch den Grossen Rat oder die kantonale Baudirektion. Unterschiedlich ist aber der Prüfungsbereich der kantonalen Behörde. Manche Kantone äussern sich zu dieser Frage im kantonalen Recht nicht. Demgegenüber hält das Baugesetz des Kantons Basel-Landschaft fest, dass der Regierungsrat die Bauvorschriften der Gemeinden nur auf ihre Rechtmässigkeit überprüfen darf; vorbehalten bleibt die Ermessenskontrolle aus Gründen der Regionalplanung. Im Kanton Bern hingegen genehmigt die zuständige kantonale Behörde, die Baudirektion, den Erlass, die Änderung und Aufhebung von Baureglementen, Zonen-, Überbauungs- und Gestaltungsplänen nur, wenn sie den Gesetzesvorschriften entsprechen, im öffentlichen Interesse liegen und zweckmässig sind.

d. Diese Übersicht über die kantonale Baugesetzgebung, so summarisch sie auch ausfallen musste, lässt einige Schlussfolgerungen zu. Eindeutig ist festzustellen, dass die kantonalen Baurechte zwar grosse Unterschiede aufweisen, dass sich aber doch mehr und mehr für einige Baurechtsinstitute eine gemein-

same Überzeugung durchgesetzt hat. Das kantonale Recht erleichtert damit den Erlass des Bundesgesetzes über Raumplanung wesentlich, ja man kann sagen, dass neuere Baugesetze in grossen Kantonen für die Bundesgesetzgebung geradezu beispielhaft wurden. Die Bundesgesetzgebung vollzieht aber den wesentlichen Schritt, weitere «heisse Eisen» anzufassen, deren mangelnde oder ungenügende Regelung es bisher in den Kantonen verhinderte, die Raumplanung zu einem genügend funktionsfähigen Instrument auszugestalten. Der hohe Stand der neueren Baugesetzgebung in den Kantonen ermöglicht es sodann dem Bund, sich auf das Wesentliche zu beschränken. Es besteht derzeit kein Bedürfnis nach einem einheitlichen schweizerischen Baugesetz (vgl. Stüdeli R., Differenzierte Baugesetzgebung in den Kantonen, NZZ Nr. 432 vom 16. Sept. 1971). In manchen Belangen waren und sind die kantonalen Gesetzgeber ihrer Aufgabe in jeder Beziehung gewachsen. Es dürfte für den Bund auch schwieriger sein, den beträchtlichen Unterschieden in den Kantonen – man denke etwa an das Klima oder an die Mentalität der Bevölkerung – genügend Rechnung zu tragen. Andererseits halten wir es für unzulässig, dass sich der Bund für die Lösung so wesentlicher Aufgaben wie des Bodenpreisproblems, der Koordination zwischen den verschiedenen Sachbereichen der Planung, der konsequenten Erschliessung des eingezonten Landes, der Baurationalisierung und des Landschaftsschutzes auf die Revision aller kantonalen Rechte verträsten würde. Das Bundesgesetz über Raumplanung kann recht eigentlich den Durchbruch der Raumplanung zum zweckmässigen Instrument der Zukunftsgestaltung, für die weitere Besiedelung mit allen ihren Folgeleistungen und für die Freihaltung bilden, wenn die Kantone dazu bereit sind (vgl. Maurer J., Begriff und Funktion der Gesamt- und Teilrichtpläne, in «Wirtschaft und Recht», Sonderheft 1971, S. 85). Eine Kombination zwischen den kantonalen Befugnissen und dem neuen Bundesrecht, insbesondere dem Raumplanungsgesetz und dem ebenfalls bald zu erwartenden Wohnbauförderungsgesetz, könnte eine vielversprechende schweizerische Lösung ergeben, wenn auf allen Seiten guter Wille besteht. Ein weiterer Bestandteil dieser Ordnung ist ein revidiertes Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (vgl. Raumplanung Schweiz, Hauptbericht, Dez. 1970, S. 162).

In guten Treuen kann man die Auffassung vertreten, einheitliche Regelungen des Bundes über die fiskalische Belastung des Bodens in irgend einer Form durch die Kantone seien unerlässlich, um die Funktionsfähigkeit des Baulandmarktes wiederherzustellen. Wir wollen diese Frage hier offen lassen. Auf jeden Fall wird sich bald erweisen, dass das kommende Raumplanungsgesetz, wenn sein wesentlicher Inhalt unverändert bleibt, zu einem nicht mehr wegzudenkenden Führungsinstrument staatlichen Handelns werden wird.

### 3. Die Organisation der Raumplanung in den Kantonen und im Bund; weitere damit zusammenhängende Fragen

#### *Fachstellen*

Für den heutigen Planungszustand in den Kantonen ist die Frage nach der Organisation nicht unwesentlich. Die grossen Kantone haben seit einiger Zeit mehr oder weniger gut ausgebaute Planungsstellen geschaffen. Solche Planungsfachstellen finden sich auch in den Stadtkantonen. Fast die Hälfte der Kantone besitzt allerdings noch keine eigentliche Planungsorganisation. In diesen Kantonen ist in der Regel das eine oder andere Departement, meist das Baudepartement, mit entsprechenden Aufgaben betraut, ohne dass aber Zeit und Personal vorhanden wären, damit man sich mit der notwendigen Sachkompetenz der Probleme annehmen könnte. Charakteristisch für die Planungsorganisation ist sodann der Umstand, dass sie in der Regel nicht auf die Aufgaben der kantonalen Gesamtplanung ausgerichtet ist, sondern sich praktisch ausschliesslich auf die Förderung der Orts- und Regionalplanung und deren Überprüfung auf Rechtmässigkeit und allenfalls auf Zweckmässigkeit beschränkt. Die Abstimmung der kantonalen Aufgaben mit den Aufgaben der Orts- und Regionalplanung ist den Fachstellen erschwert, da sie nicht über die Grundlagen einer kantonalen Gesamtplanung verfügen und sehr oft nicht die Kompetenz und die faktische Möglichkeit besitzen, die notwendigen Erhebungen innerhalb der kantonalen Verwaltung vorzunehmen. Die fehlenden sachlichen Grundlagen erschweren sodann die interkantonale und gesamtschweizerische Koordination.

In den Gemeinden ist die Planungsorganisation entsprechend der Vielgestaltigkeit unseres Gemeindewesens sehr unterschiedlich. Auch die Gemeinden werden ihre Organisation so treffen müssen, dass das Erfordernis der durchgehenden Planung erfüllt werden kann. Auf der Stufe der Region stellt sich die Frage nach dem Planungsträger und der Rechtsnatur. Es wäre wünschenswert, wenn in der Region neben den Gemeinden auch der Kanton in die Arbeiten einbezogen würde, zumal der Kanton in der Regel über die für die Region bestimmenden Realisierungskompetenzen verfügt, beispielsweise auf dem Gebiet des Strassenwesens oder des Spitalbaues.

Beim Ausbau der kantonalen Planungsorganisation wird auf verschiedene Aspekte Rücksicht zu nehmen sein, so auf die Aufgabe der durchgehenden Planung und die Notwendigkeit, dass die Planungsorganisation der ständigen Abstimmung der gesamten staatlichen Tätigkeiten auf die Erfordernisse der Raumordnung dienstbar gemacht werden kann. In jedem Kanton ist daher eine leistungsfähige Fachstelle einzurichten.

#### *Die Abstimmung der weiteren Gesetzgebung*

In der kantonalen Gesetzgebung wird – soweit sie nicht das Bau- und Planungsrecht betrifft – nur beschränkt auf die Erfordernisse der Raumplanung Rücksicht genommen. So kann es vorkommen, dass bei der Steuergesetzge-

bung die Auswirkung auf die räumliche Ordnung kaum oder gar nicht berücksichtigt wird. Des weitern gibt es mehrere Kantone, in denen die Probleme der Wasserversorgung weiterhin unter dem primären Gesichtspunkt der Brandassekuranz behandelt werden. Auch das Strassenrecht stammt im einen oder andern Kanton aus einer Zeit, in welcher der unmittelbare Zusammenhang zwischen Raumplanung und Verkehr noch nicht erkannt war. Das Baurecht und im besonderen das Erschliessungsrecht bedürfen der weiteren Entwicklung. Dies gilt für einzelne Kantone auch hinsichtlich des Rechtes über den Natur- und Heimatschutz. Für Bund und Kantone muss es zu einer grundsätzlichen Verpflichtung werden, dass sie in ihrer gesamten Gesetzgebungs- und Verwaltungstätigkeit den Anforderungen der Raumplanung Rechnung tragen.

#### *Richtlinien für Orts-, Regional- und Landesplanung*

Die Erfüllung der Aufgaben der Orts- und Regionalplanung stellt an die zuständigen Behörden erhebliche Anforderungen, denen sie bis anhin nur unter ausserordentlichen Anstrengungen und Aufwendungen genügen konnten. Die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung sah es seit Jahren als eine ihrer wesentlichen Aufgaben an, den Gemeinden und Regionen beizustehen und ihnen an die Hand zu gehen. Gestützt auf die Wohnbauförderungsbeschlüsse des Bundes bearbeitet das Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung an der ETHZ seit 1965 Richtlinien für die Orts-, Regional- und Landesplanung, die bereits heute angewendet werden. Sie haben in jüngster Zeit zu einer erheblichen Verbesserung der Qualität der Orts- und Regionalplanungen beigetragen. Dieses Richtlinienwerk steht auch für die zukünftigen Planungsaufgaben zur Verfügung.

#### *Fehlende Datenerfassung*

Wohl einer der grössten praktischen Mängel für die Durchführung von Orts-, Regional-, Kantonal- und Nationalplanungsaufgaben liegt im Fehlen von Daten, die hinreichende Aufschlüsse und Prognosen zulassen würden. Wohl verfügt das Eidgenössische Statistische Amt über zahlreiche Angaben und ist auch eine Vielzahl von Kantonen bemüht, die erforderlichen Daten zu erheben, doch sind diese nicht auf die Bedürfnisse der Raumplanung ausgerichtet. Erst in der Volkszählung 1970 wurde versucht, zusätzliche Daten zu erfassen, die für die Raumplanung aussagekräftig sind. Das Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung hat in den vergangenen Jahren mit dem Aufbau einer landesplanerischen Datenbank begonnen, die weiter ausgebaut werden kann und der Raumplanung in Bund, Kantonen und Gemeinden dienstbar gemacht werden soll.

#### *Ausbildung von Raumplanern*

Die Raumplanung kann in Bund, Kantonen, Regionen und Gemeinden nicht durchgeführt werden, wenn nicht eine hinreichende Zahl von Fachleuten zur Verfügung steht, die in der Lage sind, grössere Planungsaufgaben zu bewältigen. Am Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung an der ETHZ

werden seit 1967 Nachdiplomstudien in Raumplanung durchgeführt, wobei im Durchschnitt jährlich etwa zehn Planer ausgebildet werden. An den Abteilungen für Architektur, Bauingenieur- und Kulturingenieurwesen bestehen heute Vertiefungsrichtungen in Raumplanung. Am Technikum Windisch werden seit Herbst 1970 Planer in einem einjährigen Nachdiplomstudium ausgebildet. Auch am Technikum Rapperswil soll eine Studienrichtung geführt werden, die der Ausbildung von Fachleuten dient, die an der Realisierung von Ortsplanungen mitwirken können. Heute besteht in den Kantonen ein Mangel an Fachleuten der Raumplanung. Aber auch die privaten Büros werden bald überlastet sein. Es wird deshalb angestrebt, die Zahl der Absolventen, insbesondere auf Hochschulstufe, angemessen zu vergrössern. Die Notwendigkeit, über gut ausgebildete Planer zu verfügen, ergibt sich aus der Tatsache, dass Planungsaufgaben komplexer Natur sind und ein hohes Mass an Verantwortung erfordern.

#### 4. Hinweise auf das Ausland

Ein Vergleich der schweizerischen Situation mit dem Ausland ist nur begrenzt möglich, da die staatsrechtlichen Gegebenheiten allzu unterschiedlich sind, als dass direkte Rückschlüsse auf die Ausgestaltung der Raumplanung in der Schweiz gezogen werden könnten. Ebenso ist das Verhältnis zwischen Raumplanung und wirtschaftlicher Entwicklungsplanung von Land zu Land verschieden. Immerhin lässt sich aus der Mitarbeit im Europarat, in der OECD, in den Spezialorganisationen der Europäischen Ministerkonferenz für Fragen der Raumplanung (die erstmals im Sommer 1971 zusammentrat) sowie der UNO feststellen, dass die Raumplanung bedingenden Ursachen in allen Ländern im wesentlichen dieselben sind. Lediglich der Grad der Bedeutung variiert. In den meisten Ländern steht die Zersiedlung des Landes zufolge des überproportionalen Wachstums der Grossstädte im Vordergrund. Dazu kommt das Problem der Entleerungsräume. Des weiteren erheischt der Umweltschutz besondere Aufmerksamkeit. Weitere dringende Probleme sind der Verkehr, die Gebiets- und Verwaltungsreformen, die Ausbildung von Raumplanern, die innerstaatliche und internationale Zusammenarbeit. Augenfällig ist überall der Wandel von einem auf Beschränkungen ausgerichteten Planungsverständnis zu einer weitausgehenden Raumordnungspolitik. Dies gilt im besonderen Mass für die Bundesrepublik Deutschland und neuerdings auch für die Republik Österreich. In andern Staaten spricht man von Entwicklungsplanung (Development planing). Auch die Niederlande haben sich von einer eher statischen Behandlung der Planungsprobleme durch einen Nationalplan gelöst und wenden sich einer bewusst flexibleren Raumordnungspolitik zu. So entspricht es dem heutigen Stand der internationalen Erfahrung, dass die Raumplanung als eine dauernde Aufgabe verstanden werden muss, wobei den Anforderungen der Raumordnung in der gesamten Gesetzgebungs- und Verwaltungstätigkeit Rechnung zu tragen ist.

Die Organisation der Raumplanung ist sehr unterschiedlich von Land zu Land. Der Bericht der Arbeitsgruppe des Bundes für Raumplanung stellt die

Organisationsformen mehrerer Staaten im Vergleich dar. In der Detailausgestaltung der Planungsorganisation muss zwischen Ländern unterschieden werden, die über einen verbindlichen Nationalplan verfügen, und solchen, die dieses Instrument nicht kennen. Die föderalistischen Staaten stellen einen Sonderfall dar. Über einen Nationalplan verfügen beispielsweise Frankreich, Italien und die Türkei. In diesen Ländern ist die Raumplanung nicht nur auf die Ordnung der äusseren Elemente des Raumes gerichtet, sondern ausserordentlich stark wirtschaftlich geprägt. In den Ländern ohne umfassenden verbindlichen Nationalplan gibt es, abgesehen von Luxemburg, meistens begleitende nationale Gesamt- und Teilplanungen, so in England, Irland, Norwegen, Niederlande, Schweden usw. In den föderalistischen Staaten beschränkt sich der Bund in der Regel darauf, die allgemeinen Richtlinien festzulegen. Daneben bestehen Sachpläne gemäss den Kompetenzen des Bundes. So legt in der Bundesrepublik Deutschland das Gesetz vom 8. April 1965 die Grundsätze der Raumplanung fest, während die technischen Pläne von den einzelnen Ministerien ausgehen. Die Bundesregierung legt alle zwei Jahre einen Raumordnungsbericht vor, der Auskunft gibt über die der räumlichen Entwicklung zugrundezulegenden Tatsachen, die Auswirkungen zwischenstaatlicher Verträge und vor allem über die im Rahmen der angestrebten räumlichen Entwicklung des Bundesgebietes durchgeführten und geplanten Massnahmen. Die Leitlinien und das Aktionsprogramm «Raumordnung für Österreich» sind in einem Bericht der Bundesregierung vom 4. November 1960 zusammengefasst.

### III. Die Sachprobleme und die Zuständigkeiten

Aus heutiger Sicht bezeichnet es die Planungswissenschaft als das Hauptproblem einer Ausführungsgesetzgebung über die Raumplanung auf schweizerischer Ebene, eine Alternative zur Streubauweise zu bieten. Es wird als ein Grundübel bezeichnet, dass das Land zersiedelt wird, d. h. dass überall Bauten entstehen können, und dass die akute Gefahr einer ungeordneten Besiedelung der gesamten Schweiz besteht, d. h. dass der jetzige Zustand, der bereits weit gediehen ist, fort dauert.

Als vordringlich hat daher die Verhinderung der weiteren Streubauweise zu gelten und die Koordination aller diesbezüglichen Bestrebungen auf allen Stufen. Hand in Hand damit ist die bauliche Infrastruktur zu entwickeln, damit im Sinne der eingangs zitierten Botschaft zu den Bodenrechtsartikeln der Bundesverfassung ein funktionsfähiger Baulandmarkt, besonders ein zeitgerechtes und ausreichendes Angebot an baureifem Land, entsteht.

In zweiter Linie geht es um die Feststellung der künftigen möglichen Entwicklungsrichtung sowohl unter besiedelungsmässigen als auch unter industriell-wirtschaftlichen Gesichtspunkten. Wo sollen neue Schwergewichte gebildet werden, von welchen Entwicklungs- und Besiedelungskonzepten soll man gesamtschweizerisch ausgehen? Wie lassen sich die kantonalen Vorstellungen

über die künftigen möglichen und wünschbaren Entwicklungen unter nationalen Gesichtspunkten zu einem organischen Ganzen zusammenfügen?

Als dritte Aufgabe von gleicher Dringlichkeit wie die erste möchten wir die eigene Sachplanung des Bundes und ihre Harmonisierung mit den Planungsarbeiten der Kantone bezeichnen. Im Bund ist Raumplanung als eine Tätigkeit, die in die einzelnen Departemente übergreift, noch kaum verwirklicht worden. Die Gesamtverkehrskonzeption, das Entwicklungskonzept für die Berggebiete und der Umweltschutz, vorab der Gewässerschutz, sind die ersten praktischen Anwendungsfälle. In unserem Auftrag an die Kommission für die schweizerische Gesamtverkehrskonzeption haben wir u. a. ausdrücklich verlangt, dass das Verkehrssystem auf die Raumplanung abzustimmen ist.

### 1. Die Aufgaben des Bundes und der Kantone im Überblick

Die *Aufgaben des Bundes* im Bereich der Raumplanung ergeben sich aus Artikel 22<sup>quater</sup> BV. Danach hat der Bund im wesentlichen drei Grundaufgaben zu erfüllen:

- Der Bund ist gehalten, auf dem Wege der Gesetzgebung Grundsätze für eine durch die Kantone zu schaffende Raumplanung aufzustellen (Rechtsetzungskompetenz).
- Der Bund soll auf dem Gebiet der Raumplanung mit den Kantonen zusammenarbeiten und die Bestrebungen der Kantone fördern und koordinieren (Kooperationsverpflichtung, eine Förderungs- sowie Koordinationskompetenz).
- Der Bund hat bei der Erfüllung seiner Aufgaben die Erfordernisse der Landes-, Regional- und Ortsplanung zu berücksichtigen.

Aus diesen Grundaufgaben des Bundes fliessen noch einige besondere Aufgaben.

So wird der Bund durch Artikel 22<sup>quater</sup> Absatz 3 BV, nämlich durch die Verpflichtung, bei der Erfüllung seiner Aufgaben die Erfordernisse der Landes-, Regional- und Ortsplanung zu berücksichtigen, gehalten, seine Tätigkeiten derart zu planen, dass sie in die Kantonal-, Regional- und Ortsplanungen überführt und integriert werden können. Der Bund muss also seine Aktivitäten, soweit sie die räumliche Ordnung bestimmen oder sich doch auf sie auswirken, in gleicher Art und Weise planen, wie die Kantone, die Regionen und die Gemeinden für ihre Stufen die notwendigen Planungen veranlassen. Im wesentlichen wird es sich darum handeln, dass der Bund für die wichtigsten Bereiche seiner Tätigkeiten die erforderlichen Sachplanungen aufstellt, beispielsweise für den Verkehr und die öffentlichen Bauten und Anlagen des Bundes.

Eine weitere besondere Aufgabe ergibt sich aus der Erkenntnis, dass der Bund seine Kompetenzen nach Artikel 22<sup>quater</sup> nur dann sinnvoll und zweckmässig wahrnehmen kann, wenn er die gesamtschweizerischen Gesichtspunkte der räumlichen Ordnung kennt und seinen raumplanerischen Aufgaben zugrundelegt. So ist beispielsweise eine Koordination der Kantonalplanungen

unter gesamtschweizerischen Gesichtspunkten nur möglich, wenn der Bund über entsprechende Unterlagen verfügt, die er seinerseits für die Bearbeitung der eidgenössischen Sachplanungen benötigt. Ein Gesamtverkehrsplan kann, als weiteres Beispiel, nicht ohne Berücksichtigung der gesamtschweizerischen Gesichtspunkte der räumlichen Entwicklung, insbesondere des Siedlungswesens, bearbeitet werden.

Die *Aufgaben der Kantone*, wie sie sich aus der Planungspflicht des Artikels 22<sup>quater</sup> Absatz 1 BV sowie aus dem Sinnzusammenhang der verfassungsrechtlichen Ordnung ergeben, können wie folgt zusammengefasst werden:

- Berücksichtigung der Anforderungen der Raumplanung und Raumordnung in der gesamten Gesetzgebungs- und Verwaltungstätigkeit,
- Schaffung der organisatorischen und verfahrensmässigen Voraussetzungen für eine wirksame Raumplanung,
- Aufstellung und Nachführung einer kantonalen Gesamtplanung,
- Gewährleistung einer durchgehenden und ständigen Planung im Verhältnis zu Bund, Regionen und Gemeinden,
- Beachtung der Grundsatzgesetzgebung des Bundes,
- Abstimmung der Kantonalplanungen auf diejenigen der Nachbarkantone.

Aus der in Artikel 22<sup>quater</sup> Absatz 1 BV festgelegten Planungspflicht folgt für die Kantone, dass sie die organisatorischen und verfahrensmässigen Voraussetzungen für eine wirksame Raumplanung treffen müssen. Die Kantone dürfen sich deshalb nicht darauf beschränken, organisatorische Grundlagen der Raumplanung zu schaffen. Vielmehr haben sie eine ihrer Stufe entsprechende Gesamtplanung einzuleiten, die die Grundlagen für Regional- und Kommunalplanungen bildet, die gleichzeitig aber auch eine Grundlage für die interkantonale Koordination und die Koordination mit dem Bund darstellt. Die kantonale Gesamtplanung ist auch aus dem Grunde unerlässlich, weil die Kantone über zahlreiche raumwirksame Kompetenzen verfügen, die in den Rahmen einer Gesamtplanung gestellt werden müssen. Die Notwendigkeit, kantonale Gesamtplanungen an die Hand zu nehmen, ist im übrigen, wie oben dargelegt, von den Kantonen mit neueren Planungsgesetzen selbst erkannt worden. Es sei lediglich auf die Planungsgesetze der Kantone Bern, Schaffhausen, Aargau und Luzern verwiesen. Ob und wie die Kantone weitere Planungsaufgaben auf die Regionen und Gemeinden übertragen wollen, ist eine Frage des kantonalen Rechts.

## 2. Die Aufgaben der Raumplanung

Die Notwendigkeit der Raumplanung ist hier nicht mehr nachzuweisen. Sie ist durch die Annahme des Verfassungsartikels 22<sup>quater</sup> BV anerkannt. Immerhin sei nochmals darauf hingewiesen, dass sie von zahlreichen, die verantwortlichen Behörden und die öffentliche Meinung bedrängenden Tatbeständen her begründet ist: Gefahr der Zersiedlung des Landes, Zerstörung von Landschaften, unzweckmässige und teilweise verschwenderische Verwendung



des Bodens, Entvölkerung der Berggebiete, kaum mehr zu bewältigender Verkehr in den Städten und insbesondere zwischen Arbeitsort und Wohnort, unverhältnismässige und nicht mehr zeitgerecht vorzunehmende Investitionen in die Versorgungseinrichtungen, in öffentliche Bauten und Anlagen u.a.m. Dazu kommen all diejenigen Auswirkungen, die gleichsam Begleiterscheinungen der bedrängenden Grundtatbestände sind: Bodenverteuerung, Gefährdung der natürlichen Grundlagen des menschlichen Lebens, wie Luft, Wasser, Boden und des ökologischen Gleichgewichtes in der Natur. Nicht zuletzt aber muss beachtet werden, wie die Entscheidungsfreiheit für den einzelnen Bürger, beispielsweise wo er wohnen und arbeiten will, aber auch für die Gemeinwesen, wann und wo sie die notwendigen Sachinvestitionen treffen wollen, immer mehr durch den Zwang der Entwicklung eingeschränkt wird. Der in diesem Zusammenhang oft verwendete Begriff des Sachzwanges ist Ausdruck dafür, dass die Entscheidungsfreiheit als bedroht betrachtet wird. Wie sehr sich daraus früher oder später ein Gefühl der Machtlosigkeit ergibt, ist an zahlreichen Symptomen, vor allem in den Ballungsgebieten, zu erkennen. Dabei kann allerdings nicht übersehen werden, dass die schweizerischen Verhältnisse im Vergleich zu andern Staaten noch verhältnismässig überblickbar sind. Dies ist kein Anlass, mit den Massnahmen der Raumplanung zurückzuhalten, im Gegenteil soll damit ohne weiteren Zeitverlust eingesetzt werden. Gewisse Massnahmen sind auch in unserem Land dringlich geworden; so ist, wie dargelegt, die Gefahr der Zersiedlung des Landes überaus akut. Sie gab uns denn auch Anlass zu einem Bundesbeschluss vom 17. März 1972 über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung, durch den ohne Verzug diejenigen Gebiete provisorisch geschützt werden sollen, deren Besiedlung und Überbauung aus Gründen des Landschaftsschutzes und der Erhaltung ausreichender Erholungsräume vorläufig einzuschränken oder zu verhindern ist.

Die Notwendigkeit der Raumplanung wird durch einen Blick in die Zukunft unterstrichen. Wohl mangelt es an hinreichend genauen Möglichkeiten, die künftige Entwicklung der räumlichen Ordnung unseres Landes vorausschauend zu erkennen, doch lässt sich auf Grund der Entwicklungskräfte ein gewisser Trend feststellen. Das Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung hat im Rahmen seiner Untersuchungen über landesplanerische Leitbilder eindrücklich aufgezeigt, wie sich die Erweiterung der Siedlungen – ohne raumplanerische Einflussnahme – vorwiegend nach den unmittelbar vorherrschenden Interessen und Bedürfnissen vollziehen wird. Die Grossstadtagglomerationen Zürich, Basel, Bern, Genf und Lausanne werden voraussichtlich erhöhte Bedeutung im Vergleich zu den übrigen Städten erhalten. Allerdings bilden sie keine echten Städte im Sinne kompakter Siedlungskomplexe, sondern riesige Streusiedlungen, die das ganze umliegende Gebiet hauptsächlich nach der Verkehrsgunst unkontrolliert überwuchern. Bedingt durch den schlechten Ausbaugrad wird sehr viel offenes Land für Siedlungszwecke beansprucht werden. Die Pendlerdistanzen werden grösser. Eine Folge davon könnte sein, dass Dienstleistungseinrichtungen in die Vororte abwandern. Dadurch werden die Kerne weiter an Anziehungskraft einbüssen.

Der bedarfsgerechte Ausbau des Verkehrsnetzes wird in derart ungeordneten Ballungsgebieten nur mit unverhältnismässigem Aufwand lösbar sein. Das gleiche gilt für die Versorgungseinrichtungen. Gleichzeitig wird der Weg in die Erholungsgebiete länger, und Naherholungsräume stehen kaum mehr zur Verfügung. Die freie Landschaft ist aber nicht nur im Bereich der Agglomerationen gefährdet, sondern auch in weitem Gebieten, sei es, dass diese vor allem in Berggebieten als Folge der Abwanderung nicht mehr genutzt werden, sei es, dass sie durch ungeordnete Überbauung mit Zweitwohnungen zerstört werden.

Die Zusammenhänge, die das räumliche Geschehen beeinflussen, sind äusserst vielseitig und vielschichtig. Wichtig ist dabei die Grunderkenntnis, dass die Gestaltung der räumlichen Ordnung nicht mehr nur durch eine zweckmässige Regelung der Nutzung des Baugebietes – durch das Ausscheiden von Zonen unterschiedlicher Nutzung – zu gewährleisten ist, sondern durch grössere Entwicklungsvorgänge bedingt ist und dass die räumlichen Konflikte als Folge dieser Vorgänge zunehmen. So zeichnen sich in steigendem Masse beispielsweise folgende Konflikte aus konkurrierenden Ansprüchen an den nicht vermehrbaren Raum ab: zwischen Siedlungsgebiet und Landwirtschaftsgebiet, zwischen Ansprüchen der Verkehrsanlagen und dem Landwirtschaftsgebiet, zwischen Landwirtschaftsgebiet und Siedlungsgebiet einerseits und öffentlichen Bauten und Anlagen andererseits (beispielsweise Waffenplätze), zwischen Siedlungsgebiet und Erholungsgebiet, zwischen Siedlungsgebiet oder Landwirtschaftsgebiet und Versorgungseinrichtungen wie Kraftwerken usw. Damit stellt sich für die Raumplanung die Aufgabe, die konkreten räumlichen Konfliktsituationen in Kenntnis der grossen Entwicklungsvorgänge auszugleichen, abzustimmen und auf eine zweckmässige Raumordnung auszurichten. Dass sich damit auch staatspolitische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Probleme verbinden, versteht sich von selbst.

In Erweiterung des Katalogs der Aufgaben der Raumplanung, wie sie von der Arbeitsgruppe des Bundes für Raumplanung in ihrem Bericht vom Dezember 1970 umschrieben worden sind, können die Aufgaben der Raumplanung wie folgt zusammengestellt werden:

- Sicherstellen der Grundlagen des menschlichen Lebens wie von Luft, Wasser, Landschaft, Boden als Ernährungsquelle,
- sparsame Verwendung des Bodens,
- Schaffen der räumlichen Voraussetzungen für die Entfaltung des persönlichen, sozialen und wirtschaftlichen Lebens im ganzen Lande,
- Anstreben eines Ausgleichs zwischen wirtschaftlich schwachen und wirtschaftlich starken Gebieten mit finanz- und raumordnungspolitischen Mitteln,
- Abstimmen der Nutzungen des Bodens nach Art, Ausmass, Lage und Gestaltung und Verbindungen,
- Bewahren und Ausgestalten der Schönheiten und Eigenarten der Siedlungen und Landschaften,
- rechtzeitiges Bereitstellen der benötigten Flächen für Siedlung sowie für öffentliche Bauten und Anlagen,

- angemessene und rechtzeitige Ausstattung der Siedlungsgebiete mit den erforderlichen Einrichtungen des Verkehrs, der Versorgung, des Gesundheitswesens und der Bildung,
- Schutz der Siedlungsgebiete vor den Naturgewalten und den Gefahren technischer Werke sowie vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen,
- Gewährleisten einer angemessenen eigenen Ernährungsbasis des Landes und der räumlichen Bedürfnisse der Gesamtverteidigung.

### 3. Der Begriff der Raumplanung

Da der Begriff der Raumplanung erst im Rahmen der Beratungen der eidgenössischen Räte in den Verfassungstext aufgenommen worden ist und manche Fragen offen blieben, drängt es sich auf, ihm nochmals Aufmerksamkeit zu widmen. Aus den parlamentarischen Beratungen geht hervor, dass durch die Wahl des Wortes «Raumplanung» kein Gegensatz zum geläufigen Begriff der Orts-, Regional- und Landesplanung geschaffen werden sollte. Hingegen ging das Bestreben dahin, klarer zum Ausdruck zu bringen, dass es sich bei der Raumplanung um eine Aufgabe handelt, die über das hinausgeht, was in einem sehr engen Sinne als Zonenordnung verstanden wird und was bis anhin gerne mit dem Begriff der Orts-, Regional- und Landesplanung gleichgesetzt wurde. Tatsächlich war das Verständnis der Orts-, Regional- und Landesplanung im Sinne einer Zonenplanung zu eng. Die Zonenplanung war denn auch nicht in der Lage, auf die eigentlichen Entwicklungsvorgänge, die die räumliche Ordnung beeinflussen, einzuwirken. Sie vermochte lediglich für das Baugebiet eine mehr oder weniger zweckmässige Grundordnung zu schaffen. So notwendig diese Zonenordnung auch ist, so darf doch nicht verkannt werden, dass sie die Aufgaben der Raumplanung nicht zu lösen vermag. Es war daher zweckmässig, den für die Schweiz neuen Begriff der Raumplanung zu verwenden.

Mit dem Begriff der Raumplanung verbinden sich zur Hauptsache folgende Aspekte:

- Gegenstand der Raumplanung ist die räumliche Ordnung oder die Raumordnung. Die Raumplanung erscheint demgegenüber als das Mittel, das dazu dient, die räumliche Ordnung zu gestalten. Der Raum wird äusserlich bestimmt durch die Lage, Quantität und Qualität physischer Elemente, wie Siedlungen, Landschaften, Strassen, öffentliche Bauten und Anlagen, Versorgungseinrichtungen usw. Gleichzeitig wird er aber mitbestimmt durch Wechselwirkungen, die zwischen den äusseren Elementen und den Menschen, dem gesellschaftlichen Gefüge, der sozialen Wirklichkeit, dem Recht und vor allem dem Wertsystem, wie Bedeutung und Wert der Einzelpersonlichkeit, der zwischenmenschlichen Beziehungen, der Niederlassungsfreiheit, der freien Wahl des Arbeits-, Konsum- und Wohnortes, der Handels- und Gewerbefreiheit, der Eigentumsgarantie usw. bestehen. Dass daneben auch die äusseren Elemente untereinander in Abhängigkeit stehen und sich

gegenseitig beeinflussen oder sogar bedingen, versteht sich von selbst. So ist der Verkehr mitbedingt durch die Siedlung und umgekehrt. Das gleiche gilt auch für die Versorgung und Entsorgung oder die Zahl und den Ausbau der Bildungseinrichtungen, die öffentlichen Bauten und Anlagen. Die Verflechtung mit den Wertvorstellungen unseres Lebens und der anzustrebenden allgemeinen Wohlfahrt kann dabei nicht übersehen werden. Die Raumplanung hat vorweg die Aufgabe, die physischen, die äusseren Elemente der räumlichen Ordnung im Rahmen der anzustrebenden Wohlfahrt und der durch das Recht gegebenen Wertvorstellungen zu ordnen. Allerdings wird sie immer auch darauf hinweisen, wie sich die Bedeutung der angestrebten Wohlfahrt und der grundlegenden Werte je nach der räumlichen Entwicklung verändert. So ist die tatsächliche Bedeutung der Niederlassungsfreiheit eine andere, wenn ein faktischer Zwang besteht, Beruf und Wohnung in der Nähe von Agglomerationen zu suchen, als wenn allerorts ausreichende Wohnungen und berufliche Betätigungsmöglichkeiten bestehen.

- Die Raumplanung erfasst den *ganzen* Raum. Die Entwicklung des Planungsrechtes aus dem Baurecht heraus brachte es mit sich, dass sich die Planung, soweit sie Verbindlichkeit erlangte, vorweg auf das Baugebiet bezog. Das «übrige Gebiet» wurde aus der Raumplanung ausgeklammert. Dementsprechend konnte sich die Orts-, Regional- und Landesplanung im wesentlichen auf die bauliche Nutzungsplanung beschränken. Dass dies heute nicht mehr zu genügen vermag, wurde bereits gezeigt. Die Raumplanung hat deshalb den ganzen Raum einzubeziehen, das Siedlungsgebiet, die Landschaft, die Erholungsgebiete usw.
- Die Raumplanung umfasst neben der Planung im Sinne der Vorbereitung von Massnahmen stets auch *alle Entscheidungen und Handlungen*, welche die räumliche Ordnung beeinflussen. An sich erfasst der Begriff der Planung lediglich die gedankliche Vorbereitung von Handlungen, mit denen ein gewolltes Ziel mit möglichst angemessenem Aufwand erreicht werden soll. Die Trennung von gedanklicher Vorbereitung und Realisierung mag für andere Bereiche der Planung sinnvoll sein. Für die Raumplanung lässt sich eine Trennung zwar ebenfalls formulieren, doch muss das Entscheiden und Handeln als die zwingende Fortsetzung der gedanklichen Planungsarbeit verstanden werden: denn nur das Entscheiden und Handeln beeinflusst die räumliche Ordnung. Die praktische Folgerung daraus ist, dass die Planung als Gedankenarbeit organisatorisch mit der Realisierung verbunden werden muss. Sonst besteht die Gefahr, dass wohl Pläne gemacht werden, dass aber die räumliche Ordnung nicht beeinflusst wird. Die weitere Folgerung besteht darin, dass in die Planung alle Entscheidungen und Handlungen einbezogen werden müssen, die die räumliche Ordnung beeinflussen.
- Die Raumplanung ist eine *dauernde* Aufgabe. Im Bereich der baulichen Nutzungsplanung war es noch möglich, eine relativ starre, d.h. auf weitere Sicht verbindliche Planung aufzustellen. Erfasst die Raumplanung

nun aber den ganzen Raum und alle Entscheidungen und Handlungen, die sich auf die räumliche Ordnung auswirken, darf sie sich nicht im Aufstellen und Verbindlicherklären von Plänen erschöpfen, sondern sie hat in einem dauernden Vorgang alle raumrelevanten Tätigkeiten in den Planungsprozess einzubeziehen und auf die Erfordernisse der Raumordnung abzustimmen. Dieser Vorgang bringt es mit sich, dass der Zustand der räumlichen Ordnung und die anzustrebende Raumordnung in einem rascheren Rhythmus immer wieder überprüft und veränderten Verhältnissen angepasst werden müssen.

- Die Raumplanung ist eine *steuernde*, eine lenkende Tätigkeit. Sie kann und darf sich nicht darin erschöpfen, anzustrebende Planungsziele aufzuzeigen und diese planmässig darzustellen. Wie bereits gezeigt, gehört dazu raumordnungsgerechtes Entscheiden und Handeln. Das Handeln kann im wesentlichen auf zwei Arten erfolgen. Der naheliegende und bis anhin häufigste Schritt war derjenige der Verfügung von Restriktionen. In diesem Sinne werden Freihaltegebiete, Grundwasserschutzzonen, Uferschutzgebiete, Grünzonen ausgeschrieben und verbindlich festgelegt. Dieses Vorgehen ist überall dort angezeigt, wo ein umfassender Schutz notwendig ist. Durch solche Restriktionen werden der räumlichen Entwicklung Schranken auferlegt. Sie sind jedoch mit Zurückhaltung anzuwenden, damit die Lebendigkeit des öffentlichen Lebens nicht unnötig und unverhältnismässig eingeschränkt wird. Der weitere Schritt besteht darin, dass durch die Raumplanung die öffentliche Tätigkeit auf die anzustrebende Raumordnung hingelenkt wird. Dies schliesst die Notwendigkeit ein, gewisse Massnahmen zu unterlassen oder andere Massnahmen vorzeitig und zu einem bestimmten Zeitpunkt zu ergreifen. Im Sinne eines Beispiels sei auf die Errichtung von Verkehrsanlagen hingewiesen. Diese sind unter dem Gesichtspunkt der Raumplanung derart zu planen und zu realisieren, dass sie auf die Erfordernisse der Raumordnung abgestimmt sind. Im kleinen Rahmen kann dies bedeuten, dass die Errichtung einer Erschliessungsstrasse gefördert oder zurückgestellt werden muss. Im grossen Massstab kann dies erfordern, dass eine Schnellbahn in der Ost-Westrichtung – für den Fall, dass dies die Raumordnung verlangt – über einen wirtschaftlich bedingten Endpunkt hinaus verlängert wird. Eine der wichtigsten Aufgaben im Sinne dieses Steuerungsvorganges liegt darin, die Abgrenzung zwischen Siedlungsgebiet und Nichtsiedlungsgebiet nach den tatsächlich zu erwartenden Anforderungen zu lenken und nur so viel Siedlungsgebiet auszuscheiden, als in einem überblickbaren Zeitraum benötigt wird. Auf die Ortsplanung übertragen, bedeutet dies die Steuerung der Erschliessung des Baugebietes. Damit ist auch gezeigt, dass Finanzplanung und Raumplanung eng zusammenarbeiten müssen.
- Die Raumplanung liegt in der *Verantwortung der zuständigen staatlichen Organe*. Diese Feststellung ergibt sich aus zwei Grundtatbeständen. Einmal verfügen die zuständigen staatlichen Organe unabhängig von der Auf-

gabe der Raumplanung über zahlreiche Kompetenzen, die die räumliche Ordnung beeinflussen. Es sei lediglich auf die Kompetenzen des Bundes im Bereich des Verkehrs verwiesen. Die Raumplanung kann deshalb nur wirksam werden, wenn eben diese Behörden ihre Aufgaben unter dem Gesichtspunkt der Erfordernisse der Raumordnung wahrnehmen. Der zweite Grundtatbestand ist darin zu sehen, dass die Raumordnung nur durch das Entscheiden und Handeln der Behörden beeinflusst werden kann. Würden andere Organe als die staatlichen mit den Aufgaben der Raumplanung betraut, so bestände die Gefahr, dass sie nicht realisiert würde. Dies heisst nicht, dass der Staat in die Verantwortung nicht auch die Wissenschaft und weitere Kreise einbeziehen soll, doch darf er sich der Verantwortung für die Raumordnung und damit für die Raumplanung nicht begeben.

- Die Raumplanung ist *an das Recht gebunden*. Da die Raumplanung eine öffentliche Aufgabe ist, verlangt das Postulat des Rechtsstaates und damit das Legalitätsprinzip die Bindung der Raumplanung an das Recht. Diese Bindung an das Recht ist auch deshalb notwendig, weil nur das Recht der Raumplanung die unerlässliche Verbindlichkeit zu verschaffen vermag. Die Unterstellung der Raumplanung unter das Recht ist ausserdem Voraussetzung für die Gewährleistung des Rechtsschutzes.

#### 4. Materielle Grundlagen der Raumplanung

Gerade weil die Raumplanung eine dauernde Aufgabe und unter anderem auch eine lenkende Aufgabe ist, bedarf sie sorgfältiger Grundlagen, die die Funktion eines Massstabes für zukunftsbezogene Entscheidungen übernehmen können. Dabei geht es nicht nur um die Entwicklung und Formulierung von Zielen, sondern um die unerlässliche Gesamtschau der räumlichen Ordnung, wie sie heute ist, wie sie sich entwickeln wird, sofern keine planerischen Massnahmen ergriffen werden, und wie sie sein könnte, wenn in dieser oder jener Art auf die räumliche Entwicklung Einfluss genommen wird. In der schweizerischen Planungswissenschaft – nunmehr auch in einzelnen Kantonen – bezeichnet man solche raumplanerischen Grundlagen als *Leitbilder*. Ob dieses Wort den Sachverhalt richtig trifft, ist umstritten. Tatsache ist, dass es eine sehr starke Verbreitung gefunden hat. Wichtiger als das Wort ist die Bedeutung und Funktion, die solchen Leitbildern zukommen soll. Es geht dabei ausschliesslich darum, materielle Grundlagen für die Aufgaben der Raumplanung bereitzustellen. Das Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung an der ETHZ hat den Begriff wie folgt definiert: «Leitbilder beschreiben künftige, auf bestimmte Ziele ausgerichtete Zustände (räumliche Ordnungen), welche durch zweckmässiges Handeln und Verhalten (Raumordnungspolitik) erreicht werden können. Diese Leitbilder müssen definitionsgemäss in sich widerspruchsfrei sein. Sie sind dauernd an der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen, räumlichen und technischen Entwicklung zu überprüfen.» Diese Definition macht drei Anforderungen deutlich:

- Die materiellen Grundlagen einer Raumplanung müssen so weit bearbeitet werden, dass daraus räumliche Ordnungen ersichtlich werden, in der die sich stellenden räumlichen Konflikte gelöst sind oder doch lösbar erscheinen.
- Die materiellen Grundlagen müssen realisierbare Vorschläge enthalten. Daraus folgt, dass sie auf Zeiträume oder Zustände auszurichten sind, die gemessen an den räumlichen Entwicklungsvorgängen überblickbar sind.
- Die materiellen Grundlagen dürfen nicht als statisches Gebilde verstanden werden. Mit den täglichen Veränderungen der räumlichen Ordnung ändert sich der gegenwärtige Zustand der räumlichen Ordnung, verändern sich aber auch die Massnahmen, die ergriffen werden sollen, und verändert sich mit der Zeit auch die anzustrebende räumliche Ordnung. Die materiellen Grundlagen müssen dementsprechend laufend nachgeführt und überprüft und den veränderten Verhältnissen angepasst werden.

Die praktische Verwendung der Leitbilder muss durch die zuständigen politischen Behörden bestimmt werden. Sofern verschiedene Varianten vorliegen, werden diejenigen ausgeschieden werden müssen, die nicht erstrebenswert sind. Aber auch dann, wenn keine Auswahl oder Einengung der Bandbreite der Varianten vorgenommen wird, bilden sie eine wertvolle Entscheidungsgrundlage, da sie eine vertiefte Anschauung vermitteln, in welcher Richtung die räumliche Ordnung durch konkrete Entscheidungen und Handlungen beeinflusst wird. Solche materielle Grundlagen sind auf jeder Stufe, die an der Raumplanung beteiligt ist, notwendig.

Auf der Stufe der Kantone haben einzelne Kantone die Erarbeitung von entsprechenden Untersuchungen bereits veranlasst, so der Kanton Solothurn. Auf Bundesebene stehen als erste Untersuchungen die landesplanerischen Leitbilder des ORL-Institutes zur Verfügung.

Auf der Stufe des Bundes können die landesplanerischen Leitbilder beispielsweise als Grundlage dienen für:

- die Erarbeitung einer langfristigen Raumordnungskonzeption,
- den Erlass materieller Grundsätze,
- die Bearbeitung der Sachplanungen,
- die Überprüfung der räumlichen Auswirkungen von Einzelmassnahmen,
- die Überprüfung von kantonalen Gesamtplanungen auf ihre Abstimmung auf die gesamtschweizerischen Anforderungen,
- die Koordination von Raumplanungsaufgaben im interkantonalen und internationalen Bereich,
- eine Bilanz zwischen angestrebter und tatsächlicher räumlicher Entwicklung.

Die landesplanerischen Leitbilder können des weiteren die Planungsaufgaben der Kantone erleichtern, indem diese gesamtschweizerische Zusammenhänge aufzeigen.

## 2. Abschnitt: Entstehungsgeschichte des Entwurfes

Als am 21. März 1969 die Bundesversammlung einen Beschluss über die Ergänzung der Bundesverfassung durch die Artikel 22<sup>ter</sup> und 22<sup>quater</sup> (verfassungsrechtliche Grundlage des Bodenrechts) fasste, bestand bereits eine Koordinationsgruppe der Bundesverwaltung für Fragen der Raumplanung. Der Bundesrat erweiterte am 2. Juli 1969 diese Gruppe zu einer interdepartementalen Koordinationskonferenz für raumplanerische Aufgaben unter dem Vorsitz des Delegierten für Wohnungsbau. Ausserdem wurde eine Arbeitsgruppe des Bundes für die Raumplanung gebildet. Dieser Arbeitsgruppe wurde die Aufgabe übertragen, die künftigen materiellen Grundsätze der Raumplanung abzuklären und Vorschläge für die Organisation der Raumplanung innerhalb des Bundes zu unterbreiten.

Gleichzeitig nahmen die Bundesbehörden die Vorarbeiten für die gesetzgeberischen Aufgaben in Angriff. Im erwähnten Bundesratsbeschluss wurde das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement mit den Gesetzgebungsarbeiten betraut. Sein Vorsteher bezeichnete am 22. Juli 1969 Prof. Dr. L. Schürmann (Olten) als Präsidenten der zu bildenden Expertenkommission. Aufgrund einer interdepartementalen Absprache vom 5. August 1969 wurde beschlossen, in einer ersten Phase den möglichen Inhalt der Gesetzgebung abzuklären. Diese Konsultationen erfolgten anhand eines ersten Entwurfes des beauftragten Präsidenten in den Monaten Oktober und November 1969. Das Ergebnis dieser – rund 50 – Konsultationen wurde in Protokollen festgehalten. Der Kreis der befragten Personen erstreckte sich auf technische Fachleute des Planungswesens sowie auf Juristen und Nationalökonomien, darunter kantonale und eidgenössische Beamte.

Gestützt auf diese Konsultationen formulierte der Beauftragte einen eigentlichen Vorentwurf, der vom 21. März 1970 datiert. Dieser Entwurf bildete die Grundlage der Beratungen der Expertenkommission des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes, die am 19. März 1970 ernannt wurde. Die Kommission behandelte den Entwurf in erster Lesung in den Monaten April und Mai 1970, in zweiter Lesung am 27. und 28. August 1970. Zwischen den beiden Tagungen bereinigte eine Redaktionskommission den Text. Die Bestimmungen organisatorischer Natur (Organisation der Raumplanung innerhalb des Bundes) wurden zusätzlich von der Arbeitsgruppe des Bundes für die Raumplanung (Vorsitz: a. Regierungsrat Dr. K. Kim, Aarau) geprüft. Die Expertenkommission, in der – wie üblich – Fachleute und Exponenten der Wirtschaft vertreten waren, nahm am 14. Oktober 1970 abschliessend zu den organisatorischen Bestimmungen Stellung und verabschiedete den Entwurf unter diesem Datum. Der Kommissionspräsident verfasste anschliessend unter Beizug des Sekretariates die erläuternden Bemerkungen zum Gesetzesentwurf.

Das Vernehmlassungsverfahren fand in der Zeit von Anfang bis Mitte des Jahres 1971 statt. Es war breit angelegt und zeitigte rund 140 Eingaben. Der Entwurf wurde durchwegs positiv aufgenommen.



Die Anregungen und Stellungnahmen, die in den Vernehmlassungen zum Ausdruck kamen, wurden in einer umfangreichen synoptischen Darstellung «Übersicht über die Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens» vom 4. August 1971 zusammengefasst. Es ist nicht möglich, die Einzelheiten in der vorliegenden Botschaft darzulegen. Im wesentlichen wurden folgende Anregungen unterbreitet:

- Stark kam der Wunsch zum Ausdruck, dass nach Möglichkeit vermehrte materielle Grundsätze bereits in den vorliegenden Entwurf aufzunehmen seien. Diesem Bedürfnis wurde sowohl durch eine neue Redaktion des Zweckartikels als auch durch die Aufnahme von Leitlinien in den Schlussbestimmungen Rechnung getragen.
- Dagegen wurden Vorschläge, es seien Legaldefinitionen an die Spitze zu stellen, als unnötig abgelehnt. Der Entwurf enthält überall die erforderlichen Begriffsbeschreibungen; auch werden die verwendeten Ausdrücke durchwegs im gleichen Sinne verwendet.
- Verschiedentlich wurde die Streichung der Artikel 3 und 4, weil angeblich unnötig, beantragt. Wir legen demgegenüber grosses Gewicht darauf, dass bereits unter den allgemeinen Bestimmungen Rechtsgrundsätze der Planung aufgestellt werden, die für die Behörden aller Stufen massgebend sein sollen, auch wenn es sich hiebei um Grundsätze handelt, die an sich allgemeine Geltung beanspruchen, deren ausdrückliche Erwähnung und Konkretisierung in einem Raumplanungsgesetz, wo es stets um die Grenzziehung zwischen öffentlichen und privaten Interessen geht, jedoch besonders sinnvoll erscheint.
- Das Vernehmlassungsverfahren hat wertvolle Klärungen in bezug auf die Begriffe «Baugebiet» und «Siedlungsgebiet» und die Erschliessungsfristen gezeitigt. Den Einwänden, die vor allem auch von seiten der Baudirektorenkonferenz erhoben wurden, trägt der vorliegende Entwurf in weitestgehendem Masse Rechnung. Die Artikel 11 ff. und 31 ff. haben gegenüber dem Vorentwurf entscheidende Änderungen erfahren.
- Anregungen, es sei die Verbindlichkeit der Richtpläne zu lockern und es sei auf den bestehenden Zustand vermehrt Rücksicht zu nehmen, wurde in den Artikeln 9 und 75 Rechnung getragen. Im übrigen ist festzustellen, dass die Richtpläne nicht so detailliert ausgestaltet werden, dass eine gewisse Bewegungsfreiheit nicht ohnehin vorhanden ist.
- Das sogenannte übrige Gebiet wird in den Vernehmlassungen ebensowohl begrüsst wie abgelehnt. Aus den in der Botschaft dargelegten Gründen ist es beizubehalten.
- Die Umschreibung des Landwirtschafts- und des Forstgebietes hat auf Grund der Vernehmlassungen Präzisierungen erfahren. Eine Trennung dieser Gebiete, deren innerer Zusammenhang doch sehr eng ist, drängt sich dagegen nicht auf.

- Sowohl auf Grund des Vernehmlassungsverfahrens als auch eines durch die Professoren Aubert und Jagmetti erstatteten Verfassungsgutachtens wurde der Abschnitt über die Förderung der Infrastruktur wesentlich gestrafft; die Ausstattung bezieht sich lediglich noch auf die Erschliessung mit öffentlichen Verkehrsmitteln, wofür der Bund auf Grund besonderer Verfassungsartikel zuständig ist.
- Eine wesentliche Neuerung ist durch die Aufnahme einer Erschliessungspflicht und von Beitragsleistungen in Artikel 34 erfolgt. Die Mehrzahl der Vernehmlassungen hat die Notwendigkeit einer solchen Vorschrift eindrucksvoll dargelegt.

Ebenso stellt Artikel 45 über die Mehrwertabschöpfung eine entscheidende Änderung gegenüber dem ersten Entwurf dar. Zahlreiche Eingaben bezeichneten die Einführung einer solchen Massnahme als unerlässlich. Verfassungsrechtlich ist die Vorkehrung, wie in einem Ergänzungsgutachten festgestellt wurde, unbedenklich. Dass die Verwirklichung schwierig ist, liegt auf der Hand. Es sollte aber ein Versuch unternommen werden, das grosse Problem des Wertausgleiches auch von dieser Seite her einer Lösung entgegenzuführen.

- Die von Anfang an stark umstrittene Vorschrift über die Enteignungsmöglichkeit im Rahmen planerischer Massnahmen und Vorkehren (Art. 43) ist auf Grund des Vernehmlassungsverfahrens nicht unwesentlich modifiziert worden. Den hauptsächlichsten Einwänden von seiten der Wirtschaft wurde nach Möglichkeit Rechnung getragen.
- Eine letzte Neuerung stellt schliesslich die Aufnahme des Artikels 59 Absatz 4 dar, wonach an Gemeinwesen und Bewirtschafter, deren Grundstücke als Erholungsräume beansprucht werden, vom Bund Entschädigungen geleistet werden können. Es liegt darin ein vorläufiges Element einer im gleichen Artikel vorgesehenen Spezialgesetzgebung, die einen volkswirtschaftlichen Ausgleich zugunsten der Landwirtschaft verwirklichen soll. Ein solches Spezialgesetz liegt beispielsweise in dem zurzeit bearbeiteten Bundesgesetz über die Investitionshilfe für das Berggebiet vor.

Der Präsident der Expertenkommission verarbeitete die Eingaben und fasste die Anregungen, die prüfungswert schienen, zusammen. Die Expertenkommission nahm dazu im Herbst 1971 Stellung. Sie bereinigte den Entwurf am 27. Oktober 1971 und lieferte ihn unter diesem Datum dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement ab. Die Materialien für die Botschaft lagen Ende Dezember 1971 vor.

### 3. Abschnitt: Grundzüge des Entwurfes

#### I. Richtpläne und Nutzungspläne

Der Entwurf enthält den *fundamentalen Grundsatz*, dass *mittels planerischer und rechtlicher Massnahmen das Siedlungs- oder Baugebiet vom nicht zu besiedelnden und nicht zu überbauenden Gebiet nach einheitlichen Kriterien zu trennen sei* (Art. 7 Abs. 2, 12 und 32). Durch den ganzen Entwurf zieht sich dieses grundsätzliche Anliegen, es sei durch eine solche Ausscheidung, die anhand bundesrechtlicher Begriffe durchzuführen ist, eine *Verdichtung des Siedlungsgebietes* herbeizuführen. Damit verknüpft sich das weitere Bestreben, dass eine solche Verdichtung auch zu niedrigeren Kosten der Infrastruktur führen wird und dass damit ein entscheidender Ansatzpunkt für das gewonnen sei, was der Verfassung vorschwebt, nämlich eine geordnete Besiedelung des Landes und eine zweckmässige Nutzung des Bodens.

Diese Absicht wird mit Hilfe von Gesamt- und Teilrichtplänen verwirklicht (Art. 6–21).

Im Verständnis des Entwurfes enthalten die Gesamtrichtpläne Vorstellungen über die künftige nutzungs- und besiedlungsmässige Entwicklung des Kantons (Art. 6). Zu diesem Zwecke sind Grundlagenerhebungen vorzunehmen, und es ist das ganze Planungsgebiet in bestimmte Nutzungsgebiete einzuteilen, wobei die Unterscheidung von Besiedlungs- und Nichtbesiedlungsgebiet grundlegend bleibt.

Die Gesamtrichtpläne werden ihrerseits in *Teilrichtpläne* aufgegliedert, wobei der Entwurf deren vier vorschreibt, nämlich Teilrichtpläne der Besiedelung und der Landschaft, sodann des Verkehrs und der Versorgung und schliesslich der öffentlichen Bauten und Anlagen.

Die Gesamt- und Teilrichtpläne sind in der Regel im Massstab 1:25000 aufzustellen, wobei es den Kantonen überlassen bleibt, ob sie das ganze Kantonsgebiet als Gegenstand der Gesamtrichtpläne bezeichnen oder ob sie Regionalpläne vorsehen wollen, derart, dass die Regionalrichtpläne in ihrer Gesamtheit den kantonalen Gesamttrichtplan ergeben.

Die Richtpläne sollen einen Zustand auf längere Sicht skizzieren. In der Planung spricht man von Z 1 und Z 2 und meint damit Zustände, wie sie 20 bis 25 Jahre später bzw. in einer Zeit bestehen werden, da die Schweiz rund 10 Millionen Einwohner zählen wird.

Die Richtpläne zeigen somit nur einen beschränkten Konkretisierungsgrad. Sie sollen die langfristige Entwicklung in grossen Gruppierungen zum Ausdruck bringen und hiebei auch Entwicklungstendenzen kenntlich machen. Die Richtpläne bilden in diesem Sinne eine unerlässliche Grundlage für die künftige geordnete Besiedelung des Landes.

Der Definition des *Siedlungsgebietes* kommt im System des Entwurfes grundlegende Bedeutung zu. Es wird folgendermassen umschrieben (Art. 12 Abs. 1):

Als Siedlungsgebiet darf nur Land ausgeschieden werden, das sich zur Besiedelung eignet und

- a) bereits weitgehend überbaut ist oder
- b) in absehbarer Zeit, längstens aber innert 20 bis 25 Jahren seit Erlass der Gesamttrichtpläne, für eine geordnete Besiedelung benötigt wird und innert dieser Frist erschlossen werden kann.

Die Ausscheidung von Siedlungsgebiet hat zur Folge, dass nicht zu überbauendes Gebiet entsteht. Dazu gehört in erster Linie das *landwirtschaftlich zu nutzende Gebiet*, ferner das *Waldgebiet*. Die Struktur der Landschaft wird in entscheidendem Masse durch diese beiden Nutzungsgebiete geprägt. Dazu wird als eine Art Pufferzone das sogenannte *übrige Gebiet* vorgesehen, ferner die *Erholungsräume und die Schutzgebiete*. Für jedes dieser verschiedenen Nutzungsgebiete werden entsprechende *Rechtsfolgen* unterschieden: im Landwirtschaftsgebiet sind nur Bauten und Anlagen zulässig, die der landwirtschaftlichen Nutzung dienen; im übrigen Gebiet ist nur die bisherige Nutzung zulässig, wobei jegliche Erschliessungsmassnahmen zu unterbleiben haben; für die Erholungs- und Schutzgebiete gelten gleiche Einschränkungen. Obwohl diese Rechtswirkungen primär eine Folge der Nutzungspläne sind, werden sie aus Gründen der besseren Verständlichkeit im Abschnitt über die Richtpläne normiert. Die verschiedenen Nutzungsarten werden primär doch mittels der Nutzungsbeschränkungen, die damit verknüpft sind, charakterisiert. Zudem können nach Artikel 44 auf Grund von Gesamttrichtplänen Nutzungszonen bezeichnet werden (sog. Planungszonen), so dass sich auch aus diesem Grunde die Definition der Rechtsfolgen im Abschnitt über die Richtpläne empfiehlt.

Die Richtpläne bilden die Grundlage für die den Eigentümer bindenden sogenannten *Nutzungspläne*. Die Nutzungspläne stellen die rechtsverbindliche Anordnung in einem engeren, zur Hauptsache kommunalen Raume für das dar, was im Richtplan im grösseren Massstab und nur für die Behörden verbindlich festgelegt ist. Aus den Nutzungsgebieten der Richtpläne werden hier die entsprechenden Nutzungszonen.

Das Ziel, Bauland in einem bestimmten Verhältnis zur erwünschten, künftigen Entwicklung auszuscheiden, kann nicht mittels der Zonierung allein erreicht werden. Die Verwirklichung muss mit *zusätzlichen Mitteln*, vorab finanziellen, gefördert und praktisch möglich gemacht werden. Die Ausscheidung von Baugebieten ist nur dann sinnvoll, wenn gleichzeitig dafür gesorgt wird, dass das ausgeschiedene Land auch tatsächlich als Bauland zur Verfügung steht. In dieser Beziehung kann der Bund fördernd wirken. Überdies kann er die Durchführung erleichtern, indem er ein minimales Instrumentarium von Bundesrechts wegen aufstellt, wie das obligatorische Baubewilligungsverfahren oder die Landumlegung.

## II. Materielle Grundsätze

Die *Ausscheidung von Bauland und Nichtbauland stellt einen eigentlichen materiellen Planungsgrundsatz dar.*

Der Entwurf kennt andere solche Grundsätze, z. B. die Bildung von Erholungsräumen und Schutzgebieten und des sogenannten übrigen Gebietes.

Wie oben dargelegt, werden später *weitere materielle Grundsätze* zu erlassen sein. Die Arbeiten hiefür sind an die Hand genommen worden, aber noch keineswegs so weit gediehen, dass hierüber jetzt schon etwas Verbindliches ausgesagt werden könnte.

Diese materiellen Grundsätze wird der Bund in Gesetzesform (Art. 22 und 23) erlassen. Neben den Gesamtrichtplänen der Kantone, die naturgemäss ebenfalls Zielvorstellungen aufweisen, werden die materiellen Grundsätze des Bundes ein weiteres massgebliches Element der Raumplanung bilden. Sie werden Aussagen darüber enthalten, welcher Art die durch die Planung zu verwirklichende Raumordnung der Schweiz schliesslich sein soll. In den Übergangsbestimmungen sind Gesichtspunkte hiefür namhaft gemacht (Art. 79 Abs. 2).

## III. Das rechtliche Instrumentarium der Planung

Das von der Expertenkommission in Auftrag gegebene Verfassungsgutachten (s. 5. Abschnitt) hat bestätigt, dass es zulässig ist, dass der Bund unmittelbar Rechtsinstitute für die Zwecke der Planung zur Verfügung stellt. Der Entwurf sieht dafür fünf Einrichtungen vor (Art. 41–45), nämlich die *Landumlegung, die Güterzusammenlegung, die Enteignung, die Planungszonen und die Mehrwertabschöpfung*. Diese Einrichtungen gelten unmittelbar von Bundesrechts wegen und bedürfen keiner Einführung und Bestätigung durch die Kantone, wohl aber der näheren Ausgestaltung durch das kantonale Recht.

In anderer Richtung, so im Bereich der eigentlichen Baugesetzgebung (Art. 38–40), wurden *minimale Anforderungen* für die wesentlichen baupolizeilichen Einrichtungen aufgestellt. Der Entwurf knüpft überall an das kantonale Planungsrecht an.

Im Wohnbauförderungsgesetz sind weitere spezifische Rechtsinstitute aufgeführt, die sich jedoch auf die Erschliessung für die Zwecke des Wohnungsbaues beschränken, wohingegen die Institute des vorliegenden Gesetzes in umfassender Weise planerischen Zwecken dienstbar sind.

## IV. Die Sachplanung des Bundes

Der Bund verfügt, wie mehrfach dargelegt, über eigene Zuständigkeiten auf vielen Gebieten. Es ist ein weiteres wichtiges Anliegen des Entwurfes, die Übereinstimmung der Sachplanungen des Bundes mit der Raumplanung der Kantone zu gewährleisten (Art. 27–29, 46 f.).

## V. Infrastrukturhilfe

Die Realisierung des Planungsgesetzes setzt voraus, dass der Bund finanzielle Hilfe unter verschiedenen Titeln gewährt. Zunächst hat er in bisheriger Art und Weise die Orts-, Regional- und Landesplanung zu fördern. Sodann soll er die Erschliessung, in beschränktem Masse auch die Ausstattung, von Siedlungsgebiet erleichtern (Art. 48–56). Als weitere Massnahmen der Infrastrukturhilfe des Bundes sind beispielsweise zu erwähnen: Die Gewässerschutzgesetzgebung, das Landwirtschaftsgesetz mit den dort vorgesehenen Bodenverbesserungen, das Bundesgesetz über Investitionskredite für die Landwirtschaft, die Nationalstrassengesetzgebung . . . .

## VI. Das Entschädigungsproblem

Wir halten es für unerlässlich, dass in einem Raumplanungsgesetz auch gewisse Grundsätze über die Enteignung und die Entschädigung figurieren (Art. 57–63). Die Konsequenzen der planerischen Massnahmen werden sonst für die Kantone und Gemeinden unübersehbar, und es würde die Gefahr entstehen, dass der Anreiz zur Planung abgeschwächt würde.

Der Entwurf enthält daher, wie seinerzeit schon in der Botschaft zu den Bodenrechtsartikeln in Aussicht gestellt, Vorschriften über die materielle Enteignung und Hilfsmittel, um die Beurteilung von Entschädigungsfragen gesamtschweizerisch zu erleichtern.

*Artikel 22<sup>ter</sup> BV* lehnt sich an die Praxis des Bundesgerichtes an, das bis zum 14. September 1969 ein ungeschriebenes Verfassungsrecht der Eigentums-garantie anerkannt hat. Durch Artikel 22<sup>ter</sup> BV wird das Eigentum in gleicher Weise geschützt wie bisher. Bund und Kantone – und auf dem Wege der Delegation durch das kantonale Recht in der Regel auch die Gemeinden – können im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Befugnisse Eigentumsbeschränkungen und nötigenfalls Enteignungen vorsehen. Diese müssen im öffentlichen Interesse liegen und sich auf eine gesetzliche Grundlage stützen. Enteignungen sind nur gegen volle Entschädigung zulässig. Für Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen (sogenannte materielle Enteignung), ist voller Ersatz zu leisten (vgl. BGE 96 I 126 ff., 357 ff., 558 ff.).

## VII. Das organisatorische Instrumentarium

Der Entwurf sieht beim Bund zwei Einrichtungen vor: ein Bundesamt für Raumplanung und ein beratendes Gremium, genannt Rat für Raumplanung (Art. 65–68). Im übrigen obliegt es den Kantonen, eine leistungsfähige Fachstelle einzurichten (Art. 64).

## VIII. Der Rechtsschutz

Der Rechtsschutz ist in erster Linie durch das kantonale Recht zu gewährleisten. Der Entwurf erweitert ihn, indem er die Legitimation, auch für den kantonalen Bereich, auf einen weiteren Kreis von Interessierten erweitert (Art. 69–72).

## IX. Übergangsbestimmungen

Die Übergangsbestimmungen enthalten u. a. die wichtigen Angaben über den Zeitplan (Art. 74 f.) und Massnahmen zur Erleichterung der zeitgerechten Durchführung des Gesetzes (Art. 76–78).

### 4. Abschnitt: Wirtschaftliche und finanzielle Auswirkungen des Entwurfs

Im folgenden wird dargelegt, wie sich der Gesetzentwurf über die Raumplanung in wirtschaftlicher Hinsicht vermutlich auswirken wird, insbesondere auf das Wachstum, die regionale Verteilung der Wirtschaftstätigkeit und der Einkommen sowie auf die Preise; von wesentlicher Bedeutung ist auch die Frage nach den finanziellen Konsequenzen des Gesetzes für Bund, Kantone und Gemeinden.

Mehr und mehr wird erkannt, dass die wirtschaftlichen Ziele nicht verabsolutisiert werden dürfen. Andere Werte müssen mitberücksichtigt werden, so der Schutz der natürlichen Grundlagen des menschlichen Lebens, die landschaftlichen Schönheiten und Eigenarten, der föderalistische Staatsaufbau. Je höher der materielle Wohlstand eines Landes ist, um so mehr Gewicht erlangen die nichtwirtschaftlichen Gesichtspunkte. Der Entwurf zum Raumplanungsgesetz bildet einen wesentlichen und unaufschiebbaren Schritt in dieser Richtung. Im Zweckartikel (Art. 1) und in den Leitlinien des Artikels 79 kommt dies deutlich zum Ausdruck.

Ebenso deutlich wird aber auch hervorgehoben, dass innerhalb dieses Rahmens die wirtschaftlichen Zielsetzungen – globales Wachstum und angemessene Verteilung des Ertrages auf die verschiedenen Bevölkerungskreise und Gegenden, Preisstabilität usw. – nach wie vor möglichst gefördert werden sollen.

In bezug auf das *globale wirtschaftliche Wachstum* erfordert dies einerseits den möglichst vollständigen Einsatz – bzw. kein Brachliegen – der Kapazitäten der Produktionsfaktoren: Arbeitskräfte, Realkapital der privaten Wirtschaft und öffentlichen Hand (Infrastruktur) sowie Boden, und andererseits eine möglichst hohe Produktivität beim Einsatz dieser wirtschaftlichen Grundelemente.

Der Gesetzentwurf postuliert, seiner Natur gemäss, insbesondere die optimale Verwendung des Bodens. Er schafft aber auch verbesserte Grundlagen für einen produktiveren Einsatz der öffentlichen Infrastruktureinrichtungen und des privaten Unternehmerkapitals. Selbst auf das Arbeitskraftpotential und seine Produktivität vermag der Gesetzentwurf einen positiven Einfluss auszuüben.

Das zweite wirtschaftliche Ziel, das *Verteilungsziel*, ist ebenfalls ein ausdrückliches Anliegen des Gesetzentwurfes. In Artikel 79 steht: «Die räumlichen Voraussetzungen für die Entfaltung des persönlichen, sozialen und wirtschaftlichen Lebens sind im ganzen Lande zu schaffen, und zu diesem Zwecke ist zwischen ländlichen und städtischen, zwischen wirtschaftlich schwachen und wirtschaftlich starken Gebieten finanz- und raumordnungspolitisch ein Ausgleich anzustreben.» Zwar finden sich diese Leitlinien bloss in den Übergangsbestimmungen und gelten an sich nur bis zum Vorliegen der weiteren materiellen Grundsätze im Sinne von Artikel 23. Es versteht sich aber von selbst, dass die darin ausgedrückten Gedanken auch für die späteren materiellen Grundsätze massgebend sein werden.

Die vorangehend kurz aufgezählten wirtschaftlichen Anliegen und Auswirkungen des Gesetzentwurfs werden in den folgenden Abschnitten im Detail erläutert. Dabei wird auch gezeigt, inwieweit die Ausführungen des Gesetzentwurfs bereits für sich allein genügen oder aber als notwendiger Ausgangspunkt für weitere gesetzgeberische Vorkehren zu betrachten sind.

## I. Globales wirtschaftliches Wachstum

### 1. Wirtschaftlich optimaler Bodeneinsatz; Bekämpfung der Streusiedlung

Der Boden ist unvermehrbar und darum auf lange Sicht der knappste Produktionsfaktor; ausserdem dient er nicht nur wirtschaftlichen Zwecken (Siedlung, Landwirtschaft), sondern auch der Erholung der Menschen und der Natur selbst (Regeneration von Wasser und Luft). Ohne Planung droht erstens Raubbau am Boden: Die wirtschaftliche Nutzung überwuchert und beeinträchtigt auch jene Gebiete, die anderen Zwecken dienen sollten. Zweitens wird der Boden auch in wirtschaftlicher Hinsicht unrationell ausgenutzt; Streusiedlungen breiten sich aus, deren Infrastrukturkosten je Einwohner das Mehrfache derjenigen einer konzentrierten Überbauung ausmachen. Konzentriert bedeutet dabei nicht unbedingt ein Bauen nur in Form von Hochhäusern. Es können und sollen auch weiterhin in grossem Umfang Einfamilienhaus-Siedlungen gebaut werden. Aber die Überbauungen sollen etappenweise, örtlich und zeitlich zusammengefasst, erfolgen. Nur so vermeidet man unausgenützte Baulandreserven und Infrastrukturkapazitäten.

Zwar sind heute erst etwa 2½ – 3 Prozent der Oberfläche der Schweiz mit Wohnhäusern, Fabriken, Verkehrswegen und dergleichen überbaut. Der Flä-



chenbedarf je Einwohner dürfte im Durchschnitt etwa 180 m<sup>2</sup> betragen, was bei einer Bevölkerung von 6,250 Millionen rund 1100 km<sup>2</sup> entspricht. Aber der von der Besiedelung tatsächlich beanspruchte Raum – der, der von Strassen und Wegen, Energie- und Wasserleitungen tatsächlich durchzogen wird und von der Landwirtschaft nur noch ungenügend produktiv bewirtschaftet werden kann, weil die Wiesen und Äcker mit Wohnhäusern, Fabriken und den zugehörigen Erschliessungen durchsetzt sind, und insbesondere auch der Raum, der in landwirtschaftlicher Hinsicht und als Erholungsgebiet durch die Streubesiedlung abgewertet ist – beträgt ein Vielfaches der 1100 km<sup>2</sup>, und die Ansprüche an den Boden steigen überproportional zur wachsenden Bevölkerung und dem zunehmenden Wohlstand an.

Das Raumplanungsgesetz will dieser Boden- und Infrastrukturverschwendung begegnen:

«Der Boden ist sparsam zu verwenden»; «die Nutzungen des Bodens nach Art, Ausmass, Lage und Gestaltung sind aufeinander abzustimmen»; «die benötigten Flächen für Siedlungen sowie öffentliche Bauten und Anlagen sind rechtzeitig bereitzustellen» (Art. 79 Abs. 2 Bst. *d, b* und *f*). «Im besonderen sollen auf Grund der Gesamtrichtpläne das im Hinblick auf die künftige bevölkerungsmässige und wirtschaftliche Entwicklung des Landes benötigte Siedlungsgebiet und das nicht zu besiedelnde Gebiet ausgeschieden werden» (Art. 7 Abs. 2). «Als Siedlungsgebiet darf nur Land ausgeschieden werden, das sich zur Besiedlung eignet und bereits weitgehend überbaut ist oder in absehbarer Zeit, längstens aber innert 20 bis 25 Jahren seit Erlass der Gesamtrichtpläne, für eine geordnete Besiedlung benötigt wird und innert dieser Frist erschlossen werden kann» (Art. 12 Abs. 1). «Innerhalb des Siedlungsgebietes darf als Bauzone nur Land ausgeschieden werden, das bereits weitgehend überbaut ist oder längstens aber innert 10 bis 15 Jahren für die Überbauung benötigt und innert dieser Frist erschlossen wird» (Art. 32).

Es ist anzuerkennen, dass manche Kantone in dieser Hinsicht schon weit fortgeschritten sind. Andere hingegen werden zu einem Vorgehen verpflichtet, das ihnen helfen soll, den Boden rationeller einzusetzen als bisher.

#### *Bekämpfung der Bodenpreissteigerung*

Die rapid wachsenden Bodenpreise sind eine der heutigen Hauptsorgen der Wirtschaft und der Wirtschaftspolitik. Sie sind mitverantwortlich für die Mietpreissteigerung; diese und die Gewinne aus dem Grundstückhandel unterhöhlen die Grundpfeiler der privaten Eigentumsordnung. Die Bodenpreise selbst sind aber nur Symptome tieferliegender Ursachen auf dem Bodenmarkt.

Jeder Preis, auch der des Bodens, ist abhängig von Nachfrage und Angebot. Der inflationäre Preisanstieg macht vor dem Boden nicht halt, ja er kommt hier sogar potenziert zum Ausdruck. Die Nachfrage wird durch die Flucht in die Sachwerte zusätzlich angefacht, das Angebot hingegen durch die Hortung bzw. die Aussicht auf weitere Inflations- und Spekulationsgewinne

zusätzlich vermindert. Nur die Eindämmung der Inflation vermag diese Ursachen der Bodenteuerung zu beseitigen.

Eine weitere Ursache der hohen Bodennachfrage einerseits, des zurückhaltenden Angebots andererseits, ist jedoch auch die bisher vielerorts unklare Trennung zwischen Bau- und Nichtbauland bzw. die Tatsache, dass ein sehr grosser Teil des Bodens Bauerwartungsland ist.

Durch die *Ausscheidung von Landwirtschaftsgebieten sowie von Schutz- und Erholungsräumen*, die unter Umständen über das Landwirtschafts- und Forstgebiet hinausreichen (Art. 11 Abs. 2), wird ein erheblicher Teil des Bodens jeder Bauerwartung entzogen. Es ist anzunehmen, dass dort eine spürbare Abkühlung der Spekulation und eine Beruhigung der Preisentwicklung eintreten wird. Die niedrigen Preise für Waldboden, der schon bisher geschützt war, sind ein Beweis für diese Annahme.

Die Ausscheidung von Landwirtschaftszonen liegt zweifellos auch im Interesse der Landwirtschaft. Sie bringt eine Senkung bzw. eine Bremsung des weiteren Anstiegs eines der wichtigsten Kostenbestandteile der Agrarproduktion. Zwar werden damit im Einzelfall Erwartungen von Landwirten (und andern Bodenbesitzern) auf Veräusserungsgewinne enttäuscht. Dass die berechtigten Interessen der Landwirtschaft und des Bauernstandes zu wahren sind, wird im Raumplanungsgesetz ausdrücklich bestätigt. Wir verweisen auf das allgemeine Ausgleichspostulat in Artikel 79 und besonders auf Artikel 59 Absatz 3, wonach der Bund auf dem Wege der Spezialgesetzgebung einen volkswirtschaftlichen Ausgleich zugunsten der Landwirtschaft vorzunehmen hat.

Wird sich die Spekulation nicht um so stärker auf das *Bauentwicklungsgebiet* gemäss Artikel 12 Absatz 2, auf das noch nicht zur Bauzone gerechnete *Siedlungsgebiet* und insbesondere auf die Bauzone (Art. 32) verlagern und dort eine um so stärkere Preissteigerung zur Folge haben?

Bezüglich der ersten beiden genannten Gebiete ist darauf hinzuweisen, dass im Bauentwicklungsgebiet die Überbaumöglichkeit innert der auf den Erlass der Gesamtrichtpläne folgenden 20 bis 25 Jahre gleich null ist, und auch im nicht zur Bauzone gehörenden Siedlungsgebiet kann kaum vor 10 bis 15 Jahren gebaut werden. Das sind eindeutig weniger günstige Bauaussichten, als bisher in diesen Gebieten bestanden haben, und es ist wahrscheinlich, dass der Spekulations- und Preisdruck auch in diesen Gebieten im Vergleich zu heute nachlassen wird.

Weniger eindeutig mag dagegen auf den ersten Blick die künftige Bodenmarktlage in den Bauzonen erscheinen. Wird hier nicht eine konzentrierte Nachfrage auf ein gegenüber bisher wesentlich reduziertes Angebot treffen und die Bodenpreise für Bauland sowie für bereits überbaute Grundstücke noch mehr in die Höhe treiben?

Der Umfang der *Nachfrage* – insbesondere der auf grosse Gewinne bedachten Nachfrage, die in erster Linie für die Auswüchse auf dem Bodenmarkt

verantwortlich gemacht werden muss – ist direkt von den Gewinnerwartungen abhängig. Gelingt es, diese Erwartungen zu dämpfen, so wird zugleich die Nachfrage gedrosselt.

Eine solche Möglichkeit, und zwar in Form von *Abschöpfungen allfälliger Gewinne*, bietet Artikel 45. Die nach kantonalem Recht zuständigen Gemeinden werden angewiesen, aus planerischen Vorkehren entstandene Mehrwerte angemessen abzuschöpfen und den Ertrag für Raumplanungszwecke zu verwenden. Man war bei der Formulierung dieser Massnahme bestrebt, sie nicht als Steuer und damit als Eingriff in die kantonale Steuerhoheit, sondern als Vorteilsausgleich zu konzipieren, wie beispielsweise auch die Erschliessungsbeiträge der Grundeigentümer gemäss Artikel 34 Absatz 2 und 3. Freilich muss darauf geachtet werden, dass Mehrwertabschöpfungen nicht zur unnötigen Erhöhung von Mieten und von Kaufpreisen für Eigentumswohnungen Anlass geben. Die finanzielle Realisierung von Mehrwerten durch die Bodenbesitzer geschieht stets auf Kosten der Mieter oder späteren Eigentümer. Würde eine Mehrwertabschöpfung gewissermassen mechanisch bei allen Aufzonen usw. erfolgen, so wären selbst jene Vermieter gezwungen, den Abschöpfungsbeitrag bei ihren Mietern wieder einzubringen, die sonst auf die Realisierung des Mehrwerts verzichtet hätten, wie etwa im sozialen Wohnungsbau. Diese und andere Fragen der technischen Detailausgestaltung der Mehrwertabschöpfung werden zurzeit von einer besonderen Expertengruppe geprüft. Auf der Stufe des Raumplanungsgesetzes genügt jedoch die Festlegung des Grundsatzes, dass ein Wertausgleich stattfinden soll.

Weitere Massnahmen zur Gewinnabschöpfung sind *Steuern verschiedener Art*. Man könnte versuchen, bereits die Entstehung von Gewinnen zu verhindern, so etwa durch Mietzinsüberwachung. Wahrscheinlich ginge dadurch die Nachfrage nach Grundstücken in der Bauzone zurück. Alle solchen Massnahmen zeitigen jedoch Nebenwirkungen, die es ratsam erscheinen liessen, sie nicht in den vorliegenden Gesetzesentwurf aufzunehmen. Für Eingriffe in die kantonale Steuerhoheit fehlt die Verfassungsgrundlage ohnehin, und die Expertenkommission hielt es nicht für opportun, auf Lösungen zu drängen, die umstritten und von eminent politischer Natur sind und deren Einbau in das Konzept der Raumplanung die Annahme des Gesetzes bei den Räten, bei Volk und Ständen stark gefährden würde. Die Bodenbesteuerung wirft auch in sachlicher Hinsicht heikle Probleme auf; das trifft auf die Grundstückgewinnsteuern ebenso zu wie auf Verkehrswertsteuern und auf Steuern, durch welche der Mehrwert gewissermassen pro rata als Einkommen besteuert wird.

Immerhin wurde auf Anregung des Präsidenten der Expertenkommission für die Ausführungsgesetzgebung zu den Bundesrechtsartikeln und des Präsidenten der Eidgenössischen Wohnbaukommission eine besondere Arbeitsgruppe zum Studium von steuerlichen und anderen Massnahmen gebildet, die das Bodenproblem einer Lösung näher bringen können, aber aus den genannten Gründen weder im Entwurf zum Raumplanungsgesetz noch in dem zur Förderung des Wohnungsbaus berücksichtigt werden konnten.

Es gilt, wie schon erwähnt, in den Bauzonen nicht nur die Bodennachfrage zu dämpfen, sondern auch das *Angebot* zu fördern. Der vorliegende Gesetzentwurf wie auch derjenige für die Wohnbauförderung enthalten eine ganze Reihe diesbezüglicher Massnahmen.

Zwar wird der Vorrat an Bauerwartungsland infolge der Einführung der Landwirtschaftszonen usw. beschnitten. Aber dieser Vorrat darf nicht mit dem Angebot auf dem Bodenmarkt verwechselt werden. Nur das erschlossene und zur Überbauung offerierte (bzw. vom Eigentümer im gleichen Zeitpunkt selbst der Überbauung zugeführte Land) stellt das marktwirksame und – zusammen mit der Nachfrage – den Bodenpreis bestimmende Angebot dar.

Dieses tatsächliche Angebot wird im Gesetzentwurf durch folgende Massnahmen gefördert:

«Die nach kantonalem Recht zuständigen Behörden sind verpflichtet, die Erschliessung der Bauzone zeitgerecht durchzuführen» (Art. 34). Der Bund setzt aber nicht nur diese Pflicht fest, sondern hilft, wenn nötig, finanziell den Gemeinden, diese Pflicht zu erfüllen durch Gewährung, Vermittlung und Verbürgung zins- und amortisationsgünstiger Darlehen für die Erschliessung und Ausstattung von Siedlungsgebieten (Art. 53 und 54). Er fördert die Landumlegung (Art. 41) und die Güterzusammenlegung (Art. 42). Das Angebot an erschlossenem Bauland wird ferner dadurch stimuliert bzw. das Horten dadurch entmutigt, dass die Grundeigentümer zu Beiträgen an die Erschliessungskosten verpflichtet werden (Art. 34 Abs. 2 und 3), die in Analogie zu den im Wohnbaukonzept vorgesehenen Bestimmungen eine angemessene Höhe aufweisen und innert kurzer Zeit nach der Erschliessung fällig werden. In Ausnahmefällen kann Land sogar enteignet werden, nämlich wenn das Angebot an baureifem Land in einem Gebiet ungenügend ist und die Eigentümer, ohne dass sie wichtige Gründe, vorab späteren Eigenbedarf, nachweisen können, das Land nicht innerhalb einer angemessenen Frist der Überbauung zuführen (Art. 43).

Es ist zu erwarten, dass mit Hilfe der Massnahmen zur Dämpfung der Bodennachfrage und insbesondere zur Mobilisierung des tatsächlichen Angebots auch innerhalb der Bauzonen die Bodenpreisentwicklung unter Kontrolle gebracht werden kann.

Ergänzend sei betont, dass der Erlass von Richtlinien zur Förderung der Vereinheitlichung der kantonalen Bauvorschriften (Art. 30) ebenfalls zu einer Vorbilligung der Boden- und Baukosten beitragen wird.

#### *Rationeller Bodeneinsatz in der Landwirtschaft*

Wie schon hervorgehoben, beeinträchtigt die Streusiedlung die landwirtschaftliche Bewirtschaftung des Bodens. Parzellen werden zerstückelt, Transporte vermehrt, oft wird die Erhaltung der Ertragsfähigkeit des Bodens und seine Bcbauung vernachlässigt (Sozialbrache). Jede Massnahme gegen die Streusiedlung ist deshalb auch eine Massnahme zur Produktivitätsförderung in der Landwirtschaft. Das trifft besonders auf die Schaffung von Landwirt-

schaftsgebieten zu. Artikel 13 sieht zudem vor, dass diesen Gebieten nicht irgendwelche Böden zugewiesen werden sollen, sondern Land, das sich für die landwirtschaftliche Nutzung eignet. Das ist nicht selbstverständlich, denn die für die Landwirtschaft am besten geeigneten Parzellen sind oft zugleich jene, die auch für Industrie- und Wohnzonen besonders günstige Voraussetzungen aufweisen. Schliesslich sind gemäss Artikel 13 nach Möglichkeit grössere zusammenhängende Landwirtschaftsgebiete auszuscheiden.

## 2. Rationellerer Einsatz des öffentlichen Infrastrukturkapitals

Verstärkte Raumplanung besteht zu einem erheblichen Teil aus verstärkter Infrastrukturplanung. Bereits die Richtpläne haben Angaben über ihre Durchführung in technischer, finanzieller und zeitlicher Hinsicht zu enthalten (Art. 8 Abs. 2); über die Planung der Verkehrsanlagen, der Wasserversorgung und ganz allgemein für die öffentlichen Bauten und Anlagen enthält der Gesetzentwurf besonders eingehende Bestimmungen (Art. 18 bis 21). Zudem sind die Erschliessungsinvestitionen räumlich und zeitlich in den Bauzonen zu konzentrieren (Art. 32 und 34). Nicht zuletzt weist der Entwurf die Kantone und indirekt auch die Gemeinden an, ihre Infrastrukturpläne aufeinander abzustimmen, soweit diese regionaler Art sind.

Die Ausrichtung der Infrastruktur auf die konzentriert zu überbauenden Zonen und der aufeinander abgestimmte Ausbau der einzelnen Infrastrukturtile bringen mancherorts gegenüber den heutigen Zuständen eine wesentliche Rationalisierung und bessere Kapazitätsausnützung. Erschlossenes Bauland soll nicht mehr gehortet werden können. Es soll auch nicht mehr vorkommen, dass gemeindliche Erschliessungen brachliegen, weil die Ergänzungsinfrastruktur (übergeordnetes Strassennetz, öffentliche Verkehrsbetriebe usw.) nachhinkt – oder umgekehrt.

## 3. Rationellerer Einsatz des privaten Unternehmerkapitals

In der Bauwirtschaft dürfte die Harmonisierung der Bauvorschriften einen beträchtlichen Rationalisierungseffekt auslösen. Die verstärkte Planung im Infrastrukturbereich in technischer, finanzieller und zeitlicher Hinsicht dürfte die länger- und kürzerfristige Planung der Bauunternehmungen erleichtern und zu einer gleichmässigeren Auslastung ihrer Kapazitäten beitragen.

Die Rationalisierung des Planungs- und Bauwesens begünstigt indes nicht nur die Bauwirtschaft, sondern alle Nachfrager von Bauleitungen. Die Standortplanung der gesamten Wirtschaft wird vereinfacht, wenn Klarheit über die Richt- und Nutzungspläne und ihre zeitliche Realisierung herrscht. Viele heutige und ohne vermehrte Planung in Zukunft auf die Wirtschaft zukommende sogenannte externe Kosten (z. B. aus Gewässerverschmutzung, Wasser- und Energieengpässen, Verkehrsengpässen) können durch die im Gesetzentwurf vorgesehene Verstärkung der Raum- und Infrastrukturplanung gesenkt werden.

#### 4. Rationeller Einsatz der Arbeitskräfte

Alle vorerwähnten Rationalisierungsmöglichkeiten stellen, etwas anders ausgedrückt, auch eine Erhöhung der Arbeitsproduktivität und der gesamtwirtschaftlichen Produktivität dar. Der Entwurf zum Raumplanungsgesetz enthält somit zahlreiche Handhaben, um das eine wirtschaftliche Ziel, das globale wirtschaftliche Wachstum, in vielerlei Hinsicht zu fördern.

#### 5. Wachstumshemmende Auswirkungen

Birgt aber der Entwurf nicht auch Bestimmungen, die sich auf das Wirtschaftswachstum nachteilig auswirken können?

Es gilt abzuklären, ob dies vom verstärkten *Umweltschutz* gilt, der ausser in andern Teilen der Bundesgesetzgebung auch im Raumplanungsgesetz berücksichtigt ist. Die Investitionen hierfür werden zunehmen, und entsprechend weniger Kapital bleibt für andere Investitionen in Fabriken, Wohnungen usw. übrig. Daraus auf eine Reduktion der gesamtwirtschaftlichen Wachstumsrate zu schliessen, ist indessen abwegig. Auf lange Sicht kann die Wirtschaft nur weiterwachsen, wenn ihre natürliche Basis – Boden, Wasser, Luft usw. – gesund bleibt.

Mit mehr Recht kann die Frage aufgeworfen werden, ob die im Gesetz enthaltene Forderung nach wirtschaftlichem Ausgleich zwischen starken und schwachen Gebieten (Art. 79) das globale Wachstum beeinträchtigen wird. Die Antwort kann erst gegeben werden, wenn Art und Ausmass dieses Ausgleichs bekannt sind. Dieses Problem wird im folgenden Abschnitt untersucht.

## II. Räumliche Verteilung von Wirtschaftstätigkeit und Einkommen

Der Entwurf verpflichtet die Kantone, die Richtpläne der Besiedlung und folglich auch die Teilrichtpläne des Verkehrs, der Versorgung sowie der übrigen öffentlichen Bauten und Anlagen auf die künftige bevölkerungsmässige und wirtschaftliche Entwicklung des Landes auszurichten (Art. 7 und 8).

Die Richtpläne sind zwar erst Rahmenpläne: die künftige Entwicklung widerspiegelt sich darin nur in groben Zügen; wenn es die Verhältnisse erfordern, können sie abgeändert werden (Art. 10). Dennoch sind darin Vorstellungen über die künftige Verteilung und Entwicklung der Städte, Vororte, ländlichen Ortschaften sowie Standort und Ausmass von Landwirtschaftsgebieten und andern Freihaltezonen niederzulegen. Die bereits genannten Leitlinien besagen hiezu (Art. 79 Abs. 2 Bst. c): «... zwischen ländlichen und städtischen, zwischen wirtschaftlich schwachen und wirtschaftlich starken Gebieten ist mit finanz- und raumordnungspolitischen Mitteln ein Ausgleich anzustreben».

Diese Ausscheidungsaufgaben obliegen den Kantonen (Art. 6), der Bund hat diese Bestrebungen zu fördern und zu koordinieren (Art. 1 und 46) und zu

genehmigen, wobei die Prüfung jedoch sachlich begrenzt ist (Art. 47). Hilfsmittel zur Förderung und Koordination ist die Aufstellung von Leitbildern der Besiedlung (Art. 22) und von materiellen Grundsätzen (Art. 23).

Das *Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung* an der ETHZ hat im Auftrag des Bundes die Ausarbeitung von Leitbildern an die Hand genommen und etwa zehn Varianten aufgestellt. Der Schlussbericht über diese Arbeiten ist am 14. April 1972 publiziert worden. Die Varianten reichen von extremer Konzentration der künftigen Wirtschaft und Bevölkerung bis zu extremer Dispersion. Sie erwecken bei oberflächlicher Durchsicht den Anschein, sehr konkret zu sagen, welche Städte, Gebiete usw. besonders gefördert werden sollen und welche nicht. Es handelt sich jedoch lediglich um theoretische Leitbilder, an deren Stelle in Wirklichkeit später eine politisch auszumachende Mischung von Leitbildvarianten treten wird. Vielleicht wird auch eine andere als die in den Varianten eher mechanisch prognostizierte Verteilung von Bevölkerung und Arbeitsplätzen auf die verschiedenen Regionen der Schweiz eintreten. Die theoretischen Untersuchungen bieten jedoch den Vorteil, die Auswirkungen jedes Leitbilds in wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und staatspolitischer Hinsicht, bezüglich Umweltschutz, Umfang und Anordnung von Erholungsräumen usw. so plastisch wie möglich hervortreten zu lassen. Ihr einziger, aber sehr wichtiger Zweck ist es, Unterlagen zu liefern für die öffentliche Diskussion und damit für die politischen Weichenstellungen, die im Zuge der Erarbeitung der Richtpläne vorgenommen werden müssen.

Die wirtschaftliche Beurteilung dieser Leitbilder ergibt, dass die gesamtwirtschaftlich vorteilhafteste, den produktivsten Einsatz von Boden, Kapital und Arbeitskräften versprechende Variante in einer *Dezentralisation mit Siedlungsschwerpunkten* besteht. Sie verschafft der Industrie die nötigen Ballungsvorteile, wie z. B. Nähe zu vor- und nachgelagerten Betrieben, Infrastrukturdiensten, einem vielfältigen, breiten Arbeitsmarkt; sie vermag den Einwohnern im Zentrum, aber auch in dessen Umgebung bis zu einer Entfernung von rund einer halben Stunde Fahrzeit mit dem Auto und öffentlichen Verkehrsmitteln jene Dienste und Annehmlichkeiten zu bieten, die zur urbanen Lebensweise gehören. Sie bietet auch für die Infrastrukturinvestitionen rationelle Lösungen. Bei disperser Verteilung der Bevölkerung sind viele Infrastrukturdienste je Einwohner teurer als in Städten; andere sind gar nicht möglich (z. B. höhere Schulen). Umgekehrt führt die extreme Zusammenballung in Grosstädten bald einmal zu zusätzlichen, pro Kopf überproportional ansteigenden Kosten für die Bewältigung des Verkehrs usw.

Das Leitbild der Dezentralisation mit Schwerpunkten entspricht den bereits im Gesetzesentwurf enthaltenen Leitlinien (Ausgleich zwischen Stadt und Land, zwischen starken und schwachen Gegenden), sofern die Regionen derart über das Land gestreut werden, dass möglichst viel davon in das Einzugsgebiet solcher zentraler Orte fällt. Dennoch ist die Realisierung dieses Leitbildes keine Selbstverständlichkeit. Die Wahl der Zentren – im Mittelland gibt es eher zu viele, in manchen Berggebieten eher zu wenig Ansatzpunkte – und ihre

bewusst bevorzugte Ausstattung mit zentraler Infrastruktur stellt die politischen Instanzen vor schwierige Entscheide. Die Grossstädte und ihre Vororte sollten in ihrer Entwicklung eher etwas gebremst werden, zum Beispiel indem sie in höherem Grade für ihre Entwicklungskosten (Verkehr, sozialer Wohnungsbau, Erschliessungen) aufkommen sollten; vorderhand geht der politische Druck seitens der Behörden und vor allem der Bevölkerung (Wohnungsproblem!) noch in entgegengesetzter Richtung. Auf der anderen Seite ist auch der Druck seitens mancher Berggebiete derart stark, dass noch keineswegs feststeht, ob das gesamtwirtschaftliche Entwicklungskonzept für das Berggebiet so verwirklicht werden kann, wie es an sich gedacht ist. Darin wird ebenfalls das Leitbild der Dezentralisation mit Schwerpunkten vertreten. Die seit der Veröffentlichung des Konzepts vorgebrachten Wünsche in manchen Berggegenden laufen eher auf eine unkoordinierte Verteilung von Bundeshilfe an Verkehrs- und andere Investitionen hinaus, nicht auf eine Gesamtplanung der Infrastruktur, die zur Bildung von Siedlungsschwerpunkten mit Einzugsgebieten hinführt. Ausserdem zeigt ein Blick auf die Grossstadtpolitik, dass die gesamte Raumpolitik leicht in ein Remis zwischen Stadtregionen im Mittelland und Berggebieten ausmünden kann, bei dem der Bund zwar auf beiden Seiten wesentlich grössere Mittel als bisher einsetzt, ohne dass sich aber die Gewichte spürbar zugunsten der schwächeren und ländlichen Regionen verschieben. Der Versuch der Verwirklichung der Bergkonzeption ohne gleichzeitige Koordination mit der Raumpolitik im Mittelland müsste als Stückwerk bezeichnet werden. Die Koordination beider Teilbereiche der Raumpolitik führt jedoch geradezu zum Leitbild der Dezentralisation mit Schwerpunkten.

Im Entwurf zum Raumplanungsgesetz ist noch kein Leitbild ausdrücklich vorgesehen, aber *Artikel 79* deutet auf das genannte Leitbild hin. Wird es verwirklicht, so entspricht die räumliche Verteilung von Wirtschaft und Einkommen nicht nur den gleichzeitig anvisierten gesellschafts- und staatspolitischen Zielsetzungen, sondern auch dem wirtschaftlichen Wachstumsziel. Die unvollständige Realisierung des Leitbildes der Dezentralisation mit Schwerpunkten zöge langfristig sowohl ein vermindertes Wirtschaftswachstum als auch eine Beeinträchtigung der ausserwirtschaftlichen Zielsetzungen nach sich.

### III. Finanzielle Auswirkungen

#### 1. Finanzielle Auswirkungen für den Bund

Aus dem Gesetz ergeben sich für den Bund die folgenden direkten finanziellen Verpflichtungen:

- a. Beiträge für den Schutz von Landschaften und Objekten von nationaler Bedeutung (Art. 24);
- b. Aufstellung von Gesamtplänen für den Verkehr, die Versorgung sowie die öffentlichen Bauten und Anlagen mit Angaben über die Durchführung (Art. 27 bis 29);



- c. Förderung von Forschung und Ausbildung auf dem Gebiete der Raumplanung (Art. 48 f.), Beitragsleistung an die Planungskosten (Art. 51 f.);
- d. Gewährung, Vermittlung und Verbürgung von zins- und amortisationsgünstigen Darlehen zum Zwecke der Groberschliessung von Bauland und des vorsorglichen Landerwerbs (Art. 53 f. und Art. 78);
- e. Entschädigungen an Gemeinwesen und Bewirtschafter, deren Gebiet als Erholungsraum beansprucht wird (Art. 59 Abs. 4);
- f. Beiträge an Entschädigungen, welche andere Gemeinwesen an enteignete Grundeigentümer zu leisten haben (Art. 63 Abs. 3).

Bei *Punkt a* geht es vor allem darum, im Bedarfsfall sofort greifbare Mittel zur Verfügung zu haben, besonders auch dann, wenn die Kantone nicht instande sind, die ihnen gemäss der Gesetzgebung über Natur- und Heimatschutz auferlegten Beiträge zu übernehmen. Als typischer Fall sei das Oberengadin genannt. Hätte seine Freihaltung vor weiterer störender Überbauung sofort durch Ankauf des Bodens aus öffentlichen Mitteln verhindert werden können, so wäre nur ein Bruchteil der Gelder nötig gewesen, die nun nachträglich zum Rückkauf aufgewendet werden müssen. *Punkt a* bringt somit gegenüber dem heutigen Zustand Einsparungen, um so mehr als die Gefährdung solcher Gebiete durch die Ausscheidung von Schutzgebieten und Erholungsräumen in den Richtplänen gemäss Artikel 16 von vornherein vermindert wird.

Die Planung, die der Bund laut *Punkt b* durchzuführen hat, bringt langfristig gesehen ebenfalls keine zusätzlichen Auf- und Ausgaben, sondern lediglich die Anweisung, diese Teile der Infrastrukturplanung möglichst vollständig und rationell durchzuführen, was im Endeffekt eine Verbilligung zur Folge haben dürfte.

Die in den *Punkten c und d* aufgeführten Leistungen erbringt der Bund heute schon auf Grund des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues. Zur Förderung der Forschung und Ausbildung sowie zur Subventionierung der Planungskosten genügen einige wenige Millionen jährlich. Die Erschliessungsdarlehen sollen vom Bund wenn immer möglich bloss verbürgt und nicht selbst gewährt werden. Das schweizerische Bankensystem ist im allgemeinen stark genug, um die Finanzierung zu sichern; nur bei ausnahmsweiser Verknappung am Kapitalmarkt hätte der Bund selber einzuspringen; aber auch dann handelt es sich bei den Darlehenssummen nicht um A-fonds-perdu-Leistungen des Bundes, sondern um zurückfliessende Ausstände. Eine Subventionierung stellt hingegen die Zinsverbilligung von Erschliessungsdarlehen dar. Müsste der Bund alle Groberschliessungen auf diese Weise unterstützen, so würde die jährliche Subvention innert zehn Jahren auf etwa 200 Millionen Franken steigen (zu heutigen Preisen gerechnet). Die Schätzung beruht auf der Annahme, dass diese Erschliessungsinvestitionen im Jahr etwa 1 Milliarde Franken erreichen, dass die Zinsverbilligung wie bei der heutigen Regelung anfänglich drei Fünftel des Satzes von I. Hypotheken beträgt und hierauf innert zehn Jahren vollständig abgebaut wird. Die Durch-

schnittsverbilligung würde etwa 2 Prozent ausmachen, was bei einem Ausstand von zehn verbilligten Jahrestanchen 200 Millionen Franken ergibt.

Es hat aber nicht die Meinung, dass der Bund sämtliche Erschliessungen subventionieren soll. Er soll nur dort eingreifen, wo sonst von den Gemeinden und Kantonen zu wenig erschlossenes Bauland bereitgestellt würde, weil sich diese in einem Liquiditätsengpass befinden. Diese Engpässe sollten jedoch in Zukunft schon deshalb seltener werden, weil erstens die Erschliessungen – wie bereits ausgeführt – rationeller erfolgen sollten als bisher und weil zweitens der innerregionale Finanzausgleich verstärkt werden muss (vgl. Bst. *b* hernach) und ganz besonders weil drittens die Grundeigentümer zu angemessenen und in kurzer Zeit fälligen Beiträgen an die Erschliessungskosten verpflichtet werden (Art. 34 Abs. 2 und 3). Die tatsächliche Subventionsleistung des Bundes dürfte deshalb nur einen Teil der oben genannten 200 Millionen Franken erreichen.

Schwierig zu schätzen sind die Entschädigungen an die Bereitsteller von Erholungsraum gemäss *Punkt e*. Ein Teil dürfte gegebenenfalls im Rahmen von direkten Einkommenszahlungen an die Landwirtschaft, welche zurzeit in Abklärung sind, abgegolten werden, ein anderer wird Bestandteil des künftigen allgemeinen Finanzausgleichs werden (vgl. nachfolgende Ziff. 2).

Auch die Beiträge an Enteignungen laut *Punkt f* können nicht zuverlässig prognostiziert werden. Immerhin ist darauf hinzuweisen, dass Enteignungen die *ultima ratio* darstellen. Sie sollten deshalb selten vorkommen, um so mehr als die Zuteilung von Grundstücken zum Landwirtschafts-, Forst- oder übrigen Gebiet nur ausnahmsweise eine materielle Enteignung darstellt (Art. 59 Abs. 1 und 2). Soweit Enteignungen gemäss Artikel 43 in Bauzonen vorkommen, braucht der Bund ohnehin nicht einzuspringen, da solche Grundstücke ohne Verzug der Überbauung zugeführt werden müssen und somit die investierte Summe in kurzer Zeit eine Rendite abwirft bzw. bei Wiederverkauf zurückgewonnen werden kann.

Neben den direkten finanziellen Auswirkungen des Raumplanungsgesetzes auf die Bundesfinanzen sind die *indirekten* zu beachten. Sie beruhen auf jenen anderen Teilen der Gesetzgebung, die durch die kommende Raumplanung mitbeeinflusst werden. Dazu gehört der volkswirtschaftliche Ausgleich zugunsten der Landwirtschaft, welcher der Spezialgesetzgebung vorbehalten ist (Art. 59 Abs. 3) und insbesondere die direkten Einkommenszahlungen betreffen dürfte. Eine Reihe anderer Bundesausgaben werden berührt, wo bei der Verwirklichung der Richt- und Nutzungspläne Infrastrukturinvestitionen entstehen, die der Bund entweder allein trägt (z. B. SBB, Landesverteidigung) oder an welche der Bund Beiträge leistet (Verkehrswege anderer Art, Gewässerschutz, Wohnungsbau, Schulwesen, Investitionshilfe an die Landwirtschaft usw.). Diese Summen machen beträchtlich mehr aus als die Leistungen, welche der Bund auf Grund des Raumplanungsgesetzes direkt zu übernehmen hat. Wie gross sie sein werden, hängt in erster Linie vom künftigen Leitbild der Besiedelung ab.

Das Leitbild der extremen Dispersion geht von der Vorstellung aus, möglichst jedes Dorf zu erhalten und zu entwickeln. Die Standortbedingungen müssten in jedem Dorf derart massiv verbessert werden, dass schliesslich die Bevölkerung nicht mehr ab-, sondern sogar wieder zunähme. Zwischen 1960 und 1970 verzeichneten 1282 der 3071 schweizerischen Gemeinden eine Bevölkerungsabnahme. Die erforderlichen Infrastrukturleistungen, Subventionen an die Industrie usw. hätten jedoch im ganzen Land eine Steuerlast zur Folge, die wirtschaftlich untragbar wäre.

Im Falle der extremen Konzentration wären die indirekten Bundeslasten geringer, aber wie schon erwähnt, hätte die Verwirklichung dieses Leitbildes Nachteile anderer Art.

Die Dezentralisierung mit Schwerpunkten zieht wahrscheinlich nicht höhere, bestimmt aber gezieltere indirekte Aufwendungen des Bundes nach sich als bei einer blossen Fortsetzung der heutigen Entwicklung.

## 2. Finanzielle Auswirkungen für die Kantone und Gemeinden; Finanzausgleich

Auch hier sei unterschieden zwischen denjenigen finanziellen Bestimmungen, die im Gesetzentwurf direkt stehen und jenen, die sich erst im weiteren Gefolge der Raumplanung ergeben.

Wo die Kantone und Gemeinden *direkt* zu Ausgaben verpflichtet werden, handelt es sich im Vergleich zu heute im wesentlichen nicht um eine Vermehrung, sondern um eine räumliche und zeitliche Konzentration der Aufwendungen, so bei der Erschliessungspflicht in den Bauzonen (Art. 34) und bei der Mitwirkung an den Massnahmen zum Natur- und Heimatschutz (Art. 24). Im übrigen haben die direkten Bestimmungen vorwiegend den Charakter von Finanzausgleichsmassnahmen zugunsten dieser Gemeinwesen. Artikel 34 Absatz 2 verpflichtet die Gemeinden usw., von den Grundeigentümern angemessene und rasch fällige Erschliessungsbeiträge einzufordern; Artikel 45 sieht Mehrwertabschöpfungen vor, die für Raumplanungszwecke zu verwenden sind; laut Artikel 53 kann der Bund zins- und amortisationsgünstige Erschliessungsdarlehen gewähren oder verbürgen; in Artikel 59 Absatz 4 werden Entschädigungen an die Gemeinwesen in Aussicht gestellt, deren Gebiet als Erholungsraum beansprucht wird; auf Grund von Artikel 63 Absatz 3, kann der Bund Beiträge an Enteignungsentchädigungen leisten, und schliesslich hält Artikel 79 Absatz 2 Buchstabe *c* ganz allgemein fest, es sei zwischen ländlichen und städtischen, zwischen wirtschaftlich schwachen und starken Gebieten finanz- und raumordnungspolitisch ein Ausgleich anzustreben.

*Indirekte* Auswirkungen auf die Kantons- und Gemeindefinanzen werden vor allem von der Verwirklichung der Richt- und Nutzungspläne ausgehen. Sie können je nach Leitbild verschieden hoch und verschieden gestreut ausfallen.

Auf jeden Fall wird eine stärkere regionale Koordination der Infrastrukturinvestitionen Platz greifen müssen, und jede regionale Aufteilung der Siedlungs- und Freihaltegebiete zwischen verschiedenen Gemeinden (Zentrums-, Vororts-, landwirtschaftliche Gemeinden) macht einen verstärkten Finanzausgleich zwischen den Regionsgemeinden notwendig – ein Finanzausgleich, der in vielen Fällen über die Kantonsgrenzen hinausgreifen wird. Auch der Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen wird auf eine neue Basis gestellt werden und insbesondere eine Annäherung der Steuerlasten auf nationaler Ebene bringen müssen. Wir sehen in der Beeinflussung des Finanzausgleichs sogar eine der wichtigsten künftigen Auswirkungen des Raumplanungsgesetzes.

## **5. Abschnitt: Die Verfassungsmässigkeit des Entwurfes**

Die Expertenkommission hat den Entwurf vom 14. Oktober 1970 durch die Professoren R. L. Jagmetti, Zürich, und J.-F. Aubert, Neuenburg, auf seine Verfassungsmässigkeit hin überprüfen lassen. Das Gutachten ist in der Zeitschrift «Wirtschaft und Recht», Jahrgang 1971, Heft 2/3, veröffentlicht worden. Die Mitglieder der Bundesversammlung sind im Besitze dieser Publikation. Auf Grund des bereinigten Entwurfes vom Oktober 1971 sind die neu eingefügten Institute der Beitragsleistung und der Mehrwertabschöpfung durch die gleichen Verfassungsrechtslehrer begutachtet worden (veröffentlicht: «Wirtschaft und Recht», 1972, Heft 1). Die beiden Gutachter bejahen in allen entscheidenden Fragen die Verfassungsmässigkeit des Entwurfes.

Der Entwurf der Expertenkommission vom Oktober 1971 und der des Bundesrates weichen auf Grund des Vernehmlassungsverfahrens und der Gutachten in mehreren Punkten vom Vorentwurf ab. Den Einwendungen der Gutachten wurde in den wesentlichen Punkten Rechnung getragen.

## **6. Abschnitt: Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen**

### **1. Teil: Allgemeine Bestimmungen**

*Artikel 1* des Entwurfes enthält die Zweckbestimmung des Gesetzes, bringt dessen umfassende Tragweite zum Ausdruck und ist für die spätere Handhabung und Auslegung des Gesetzes wegleitend. Er hält in *Absatz 1* fest, dass Kantone und Bund für die Sicherstellung der Raumplanung verantwortlich sind. Hervorgehoben wird ferner die Förderung und Koordinierung der Raumplanung, zwei Aufgaben, die vorwiegend vom Bund zu bewältigen sind. Die Gemeinden sind in dieser Bestimmung nicht erwähnt. Der Grund liegt darin, dass sich der Bund grundsätzlich an die Kantone zu wenden hat, die

ihrerseits den Gemeinden übergeordnet sind. Als Erlass des Bundes hat sich das Gesetz im wesentlichen an die Kantone zu halten. In nachfolgenden Artikeln des Gesetzes (z. B. Art. 31 ff., Nutzungspläne) sind bundesrechtliche Vorschriften enthalten, welche die Aufgaben der Gemeinden im Rahmen der Raumplanung umschreiben. Es wird Sache der Kantone sein, die Erfüllung dieser Aufgaben durch die Gemeinden zu überwachen (z. B. auf dem Wege der Genehmigung der Nutzungspläne, Art. 36).

Artikel 1 *Absatz 2* umschreibt die wichtigsten materiellen Ziele, welche mit der Raumplanung angestrebt werden sollen. Er konkretisiert Artikel 22<sup>quater</sup> Absatz 1 BV, wonach die Raumplanung der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes dienen soll. Die eigentlichen materiellen Planungsgrundsätze, die in verbindlicher Form die Richtung der Planung festlegen, sind teils im Gesetz enthalten (z. B. Art. 12 für das Siedlungsgebiet, Art. 13 für das Landwirtschaftsgebiet, Art. 16 für Erholungsräume und Schutzgebiete, Art. 32 für die Ausscheidung der Bauzone), teils werden sie in zusätzlichen Erlassen (Art. 79: Leitlinien des Bundes, Art. 23: materielle Grundsätze) festzuhalten sein.

*Artikel 2* hält die Planungspflicht von Bund und Kantonen fest. Den Erfordernissen der Planung im Sinne des Gesetzes haben sich alle Stufen des Staatswesens zu unterziehen (durchgehende Planung). Es muss sich zudem um eine ständige Planung handeln, was bedeutet, dass Planung kein zeitlich begrenzter Vorgang ist, sondern eine staatliche Daueraufgabe darstellt. Die Forderung, wonach die Planung ständig und durchgehend sein muss, wird in nachfolgenden Bestimmungen genauer ausgeführt, so zum Beispiel bei der Stufenfolge der Pläne und in den Vorschriften über deren periodische Revision.

Artikel 2 *Absatz 1* bestimmt des weiteren, dass die Planungen aufeinander abzustimmen sind. Das bedeutet, dass die ständige und durchgehende Planung vor allem auch einvernehmlich durch Zusammenarbeit, gegenseitige Unterstützung und Information verwirklicht werden soll.

In *Absatz 2* werden Kantone und Bund verpflichtet, in ihrer gesamten Gesetzgebungs- und Verwaltungstätigkeit den Anforderungen der Raumplanung Rechnung zu tragen. Die Bestimmung geht davon aus, dass die staatlichen Organe zahlreiche Massnahmen zu treffen haben, die Zusammenhänge mit den Anliegen des Raumplanungsgesetzes aufweisen. Diese übrigen Massnahmen mit raumplanerischer Relevanz sollen sich in die Zielsetzung der Raumplanung einfügen.

Die *Artikel 3 und 4* enthalten Grundsätze der Planung, die von allen Planungsinstanzen zu beachten sind. Grundlegende Prinzipien unserer Rechtsordnung werden damit im Planungsrecht ausdrücklich verankert. Die beiden Rechtsgrundsätze entsprechen der bundesgerichtlichen Rechtsprechung in Planungssachen.

*Artikel 3* verlangt die Wahrung der schutzwürdigen Interessen öffentlicher und privater Art. Die Planungsbehörden müssen die schutzwürdigen öffentlichen und privaten Interessen in bestmöglicher Weise beachten, gegeneinander

abwägen und sodann entscheiden, welches Interesse nötigenfalls den Vorrang verdient. In gleicher Weise ist gemäss *Artikel 4* im Einzelfall abzuwägen, welche von mehreren tauglichen Planungsmassnahmen die für die Betroffenen im gesamten weniger belastende Lösung ist. Diese *im gesamten* weniger belastende Lösung ist von den Behörden zu wählen. Die Formulierung soll verdeutlichen, dass es nicht um die von einem einzelnen Betroffenen aus gesehen mildere Lösung geht; vielmehr ist unter den möglichen Lösungen, die zur optimalen Erreichung des Planungszieles tauglich sind, die für die Gesamtheit aller Betroffenen am wenigsten eingriffige zu wählen. Primär geht es somit um die Verwirklichung sachgerechter Lösungen mit tauglichen Mitteln. Bleibt die Wahl zwischen mehreren Massnahmen, ist die in diesem Sinne weniger belastende zu wählen.

*Artikel 5* enthält einen Vorbehalt zugunsten der Spezialgesetzgebung des Bundes. Der Vorbehalt hat nicht den Sinn, dass sich der Bund den Anliegen der Raumplanung nicht unterzuordnen habe. Es wird daher ausdrücklich bestimmt, dass die Erfordernisse der Landes-, Regional- und Ortsplanung zu berücksichtigen sind. Dagegen können Bestimmungen in der Spezialgesetzgebung des Bundes, wie z. B. im Eisenbahngesetz, Telegraphen- und Telephonverkehrsgesetz, oder Vorschriften über die militärische Geheimhaltungspflicht mit Bestimmungen des vorliegenden Gesetzes kollidieren (z. B. Art. 9 über die öffentliche Bekanntmachung der Gesamtrichtpläne). In diesem Falle geht die Spezialbestimmung vor. Der Vorbehalt gilt sinngemäss auch für die Sachplanung des Bundes. Das Gesetz sorgt im übrigen dafür, dass die nötige Koordination und die Berücksichtigung der Planungsanliegen gewährleistet sind.

## 2. Teil: Raumordnung

### 1. Abschnitt: Vorkehren der Kantone

#### 1. Unterabschnitt: Gesamtrichtpläne

Die Gesamtrichtpläne, die in *Artikel 6* des Gesetzes umschrieben sind, werden die eine Säule der Raumplanung bilden (zusammen mit den materiellen Planungsgrundsätzen des Bundes im Sinne von Art. 23). Die Gesamtrichtpläne sind von den Kantonen aufzustellen und können sich auf das ganze Kantonsgebiet oder auf einzelne Regionen beziehen; auf jeden Fall muss jedoch das ganze Kantonsgebiet von den Gesamtrichtplänen erfasst werden. Im übrigen ist den Kantonen eine weitere Detaillierung der Gesamtrichtpläne, die sich besonders in städtischen Agglomerationen aufdrängen wird, unwehrt. Die Konfrontation der kantonalen Gesamtrichtpläne und ihre Koordination wird im Verfahren gemäss *Artikel 47* des Gesetzes (Genehmigung der kantonalen Gesamtrichtpläne durch den Bund) sichergestellt.

Es stellt sich die Frage, ob auch die Kantone zu verpflichten seien, sogenannte Leitbilder aufzustellen, wie sie oben umschrieben wurden (s. I. Abschn., Kap. III Ziff. 4). Das Leitbild muss dauernd an den gesellschaftlichen, politischen, wirtschaftlichen und technologischen Entwicklungen über-

prüft werden (vgl. Landesplanerische Leitbilder der Schweiz; Schriftenreihe zur Orts-, Regional- und Landesplanung, Nr. 2, S. 2; herausgegeben vom ORL-Institut der ETH Zürich). Bewusst wurde darauf verzichtet, das Erfordernis kantonaler Leitbilder im eigentlichen und umfassenden Sinne im Gesetz zu verankern. Die Aufstellung von Leitbildern ist damit für die Kantone fakultativ. Man muss sich indessen bewusst sein, dass die Erstellung von Gesamttrichtplänen nicht möglich ist, ohne dass die Behörden dem Plan gewisse grundsätzliche Vorstellungen zugrundelegen. Diese grundsätzlichen Vorstellungen bedeuten nichts anderes als ein mehr oder weniger ausgearbeitetes Leitbild, das somit in seinen Ansätzen vorhanden sein sollte.

Ziel der Gesamttrichtpläne ist gemäss *Artikel 7*, die zweckmässige Nutzung des Bodens und die geordnete Besiedelung des Landes zu gewährleisten. Die Formulierung wiederholt die Zielsetzung von Artikel 22<sup>quater</sup> BV, gibt ihr aber wegen des systematischen Ortes der Vorschrift und des Gesamtzusammenhanges einen präziseren Sinn.

*Artikel 7 Absatz 2* hält – als eine der zentralen Bestimmungen des Entwurfes – fest, dass auf Grund der Gesamttrichtpläne das Land in Siedlungsgebiet und nicht zu besiedelndes Gebiet aufzuteilen ist. Dem Grundsatz der Ausscheidung wird eine Richtlinie quantitativer Art beigegeben, wonach bei dieser Ausscheidung die künftige bevölkerungsmässige und wirtschaftliche Entwicklung des Landes massgebend sein soll. Das Bundesrecht gibt damit den Kantonen einen materiellen Planungsgrundsatz an die Hand. Das Siedlungsgebiet soll im richtigen Verhältnis zum künftigen Bedarf ausgedehnt werden. Die Kantone werden veranlasst, die künftige Entwicklung abzuschätzen und das Siedlungsgebiet entsprechend zu beschränken. Damit wird ein bewährtes bisheriges Planungsprinzip übernommen und verallgemeinert.

*Absatz 3* weist darauf hin, dass den Erfordernissen des Natur- und Heimatschutzes und der Wahrung lebenswichtiger Bedürfnisse bei der Aufstellung der Gesamttrichtpläne in besonderem Masse Rechnung zu tragen ist. Damit wird ein materieller Akzent gesetzt, der auch in Artikel 16 (Erholungsräume und Schutzgebiete) sowie in Artikel 79 Absatz 2 Buchstabe *a* (Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen) zum Ausdruck kommt.

Die Gesamttrichtpläne umfassen gemäss *Artikel 8* in der Regel Teilrichtpläne für Besiedelung und Landschaft, Verkehr, Versorgung sowie öffentliche Bauten und Anlagen. Die einzelnen Teilrichtpläne sind in den Artikeln 11 ff. näher umschrieben. An dieser Stelle ist festzuhalten, dass die Aufzählung keinen abschliessenden Charakter hat; die Kantone sind frei, weitere Teilrichtpläne zu erstellen, sofern dafür ein Bedürfnis besteht. Das Bundesrecht schreibt lediglich die in der Regel unerlässlichen Arten der Teilrichtpläne vor.

Zu betonen ist, dass die Gesamttrichtpläne eine Einheit darstellen. Die Teilrichtpläne sind keine selbständigen Pläne. Sie dienen lediglich der Gliederung und der Ordnung der Informationen. Funktion der Gesamttrichtpläne ist dagegen, eine grenz- und fachüberschreitende Betrachtungsweise durchzusetzen.

zen. Damit wird eine Beurteilung möglich, die alle Querbezüge und Nebeneffekte in Betracht ziehen kann.

*Absatz 2* verlangt zusätzlich Angaben über die Durchführung der Teilrichtpläne. Die Kantone sollen dazu verhalten werden, nicht nur die nötigen Pläne zu erstellen, sondern auch zu prüfen, wie diese Pläne in technischer, finanzieller und zeitlicher Hinsicht verwirklicht werden können. Auf diese Weise dürfte Gewähr bestehen, dass von Anfang an realistisch geplant wird.

Nach *Absatz 3* haben die Gesamtrichtpläne die Sachplanungen des Bundes (Art. 27 ff. des Gesetzes) zu berücksichtigen. Da andererseits die Gesamtrichtpläne nach ihrer Genehmigung durch den Bund auch für die Bundesbehörden verbindlich sein werden (Art. 9 Abs. 1), ergibt sich ein System der gegenseitigen Rücksichtnahme, das der Struktur unseres Staates angemessen ist und geeignet sein wird, die durchgehende Planung im Sinne von Artikel 2 zu gewährleisten.

*Absatz 4* sieht Vorschriften des Bundesrates vor, die Gewähr dafür bieten sollen, dass die kantonalen Gesamt- und Teilrichtpläne vergleichbar sind, vor allem auch im Hinblick auf die Genehmigung durch den Bund (Art. 47).

*Artikel 9* regelt die Rechtsnatur der Gesamtrichtpläne sowie das Verfahren, das bei ihrem Erlass zu beachten ist. Nach *Absatz 1* sind sie für alle mit Planungsaufgaben betrauten Behörden und Organe des Bundes, der Kantone, der Gemeinden oder sonstiger öffentlicher sowie privater Organisationen verbindlich. Private Organisationen nennt das Gesetz deshalb, weil sich Gemeinden vielfach in privatrechtlicher Form zusammenschliessen (privatrechtliche Regionalplanungsgruppen), um bestimmte Planungen durchzuführen oder räumlich relevante Aufgaben zu erfüllen.

Die Gesamtrichtpläne enthalten keine rechtsverbindlichen Festsetzungen für das Grundeigentum. Sie können jedoch zur Festlegung von Planungszonen führen, bis die Nutzungspläne, welche die für jedermann verbindlichen Anordnungen über die Nutzung des Bodens enthalten, erlassen sind (Art. 44).

Die *Absätze 2 und 3* von Artikel 9 regeln die Frage der Veröffentlichung der Gesamtrichtpläne. Die Entwürfe sind vor der Beschlussfassung bekanntzumachen; während der Gültigkeitsdauer sind sie öffentlich aufzulegen. Die Veröffentlichung vor der Beschlussfassung schafft die Möglichkeit der öffentlichen Diskussion. Eine Rechtsfolge (im Sinne einer Beschwerdemöglichkeit) ist an die Veröffentlichung nicht geknüpft. Entscheidend hierfür ist die Überlegung, dass der Gesamtrichtplan zwar den Nutzungsplan präjudiziert, dass jedoch die beiden Planarten sich nicht decken. Der Gesamtplan kann nur Grundzüge enthalten; die eigentliche Ausführung erfolgt erst im Nutzungsplan. Es ergibt sich daraus, dass der einzelne Bürger erst auf Grund des Nutzungsplanes genau erkennen kann, ob und inwieweit er in seinen Interessen betroffen ist. Erst in diesem Zeitpunkt ist daher seine Legitimation zur Ergreifung von Rechtsmitteln gegeben (Art. 71).



*Artikel 10* bestimmt, dass die Gesamtrichtpläne regelmässig zu überprüfen und nötigenfalls den veränderten Verhältnissen anzupassen sind. Die Bestimmung konkretisiert den Artikel 2 («ständige Planung»). Als äussersten Termin für die Überprüfung setzt der Entwurf eine Frist von zehn Jahren. Bei der Ansetzung dieser Frist war zu berücksichtigen, dass die Anpassung an die veränderten Verhältnisse zwar zeitlich optimal erfolgen sollte, dass jedoch gewisse Kantone nur über begrenzte Mittel und Möglichkeiten verfügen und dass eine zu kurze Frist zu Unruhe Anlass geben könnte. Es ist indes zu berücksichtigen, dass dynamische Entwicklungsgebiete praktisch eine laufende Überprüfung der Planung erheischen. Die Formulierung des Entwurfes wurde in der Weise gewählt, dass die Überprüfung ohne weiteres in kürzeren Abständen erfolgen kann, wo es die Verhältnisse erfordern.

## 2. Unterabschnitt: Teilrichtpläne

Die Bestimmungen über die Teilrichtpläne sind in den Artikeln 11 ff. des Entwurfes enthalten. Entsprechend der Aufzählung in Artikel 8 (Inhalt der Gesamtrichtpläne) finden sich Bestimmungen über die Richtpläne der Besiedelung und der Landschaft (Art. 11 ff.), des Verkehrs (Art. 17 und 18), der Versorgung (Art. 19 und 20) sowie der öffentlichen Bauten und Anlagen (Art. 21). Gemäss Artikel 8 ist es den Kantonen unbenommen, je nach Bedarf weitere Gebietsarten auszuscheiden.

### Teilrichtpläne für Besiedelung und Landschaft

Die Richtpläne der Besiedelung und der Landschaft legen Art und Ausmass der Nutzung des Bodens in den Grundzügen fest (*Art. 11 Abs. 1*). Nach dem Entwurf haben die Kantone mindestens vier Nutzungsgebiete vorzusehen: Siedlungsgebiet, Landwirtschafts- und Forstgebiet, übriges Gebiet sowie Erholungsräume und Schutzgebiete. Als Hauptproblem stellte sich die Frage, ob zwischen Siedlungsgebiet einerseits und Landwirtschafts- und Forstgebiet andererseits eine weitere Zone auszuscheiden sei («übriges Gebiet»). Falls Siedlungsgebiet und Landwirtschaftsgebiet unmittelbar aneinander angrenzen, wäre das Siedlungsgebiet relativ gross, d. h. langfristig, festzulegen. Ein kurz- oder mittelfristig festgelegtes Siedlungsgebiet erheischt andererseits eine Übergangszone, um spekulative Tendenzen im Landwirtschaftsgebiet zu vermeiden. Es stellte sich somit die Alternative: langfristiges Siedlungsgebiet einerseits oder mittelfristiges Siedlungsgebiet verbunden mit einer Übergangszone andererseits. Das Gesetz beruht im Prinzip auf der zweiten Lösung. Diese bietet den Vorteil, dass das Landwirtschafts- und Forstgebiet langfristig ausgeschieden werden kann. Der Boden in diesem Gebiet wird damit der Spekulation weitgehend entzogen. Das «übrige Gebiet» wirkt jedoch als Ventil. Interessenten, welche sich auf sehr weite Sicht Land für eine spätere Bebauung zu sichern wünschen, werden sich auf diese Zone konzentrieren.

Die Ausscheidung mittelfristiger Baugebiete wird sodann durch Massnahmen ergänzt, welche dafür sorgen, dass baureifes Land geschaffen wird. Bis

heute vermochte die Einzonung von Land nach der Praxis zahlreicher Gemeinden keinerlei Gewähr dafür zu bieten, dass das eingezonte Land auch wirklich überbaut werden konnte. Das Gesetz ordnet daher die Verpflichtung zur Erschliessung des Baugebietes an und sieht weitere Massnahmen vor, die bewirken, dass das Bauland auf den Markt kommt und der Überbauung zugeführt wird (vgl. Art. 34, 41, 43, 53 und 54). Diese Massnahmen werden zu einer erheblichen Ausweitung des Angebotes an baureifem Land führen, auch wenn das Gesetz das Siedlungsgebiet nur mittelfristig (20 bis 25 Jahre im Gesamttrichtplan, 10 bis 15 Jahre im Nutzungsplan, Art. 12 Abs. 1 und Art. 32) ausscheidet.

Das Gesetz sieht keine Unterteilung des Siedlungsgebietes beispielsweise in Industrie-, Gewerbe- oder Wohnzonen vor, weil diese weitere Aufteilung den Kantonen überlassen werden soll. Eine derartige Unterteilung wird in vielen Gebieten aus sachlichen Gründen notwendig sein; die Bedürfnisse sind jedoch von Kanton zu Kanton verschieden. Es ist denkbar, dass der Bund auf dem Wege der in Artikel 50 vorgesehenen Richtlinien über die Landes-, Regional- und Ortsplanung den Kantonen gewisse Empfehlungen unterbreitet.

Artikel 11 *Absatz 3* verdeutlicht, dass sich die Erholungsräume und Schutzgebiete mit andern Nutzungsgebieten überlagern können. Sie müssen demnach nicht unbedingt ein selbständiges Gebiet darstellen. Für die Nachteile, die den ordentlichen Bewirtschaftern in Erholungsräumen entstehen, können Entschädigungen geleistet werden (Art. 59 Abs. 4).

*Artikel 12* – eine weitere Bestimmung von grosser Tragweite – befasst sich mit dem Begriff des Siedlungsgebietes. Als Siedlungsgebiet darf nur Land ausgeschieden werden, das sich zur Besiedelung eignet und bereits weitgehend überbaut ist (Abs. 1 Bst. a) oder in absehbarer Zeit (längstens innert 20 bis 25 Jahren seit Erlass der Gesamttrichtpläne) als Bauland benötigt wird und innert dieser Frist erschlossen werden kann (Abs. 1 Bst. b). Der Bund stellt mit dieser Bestimmung einen materiellen Grundsatz auf, der verlangt, dass das Baugebiet nach mittelfristigem Bedarf – im Planungswesen als Z 1 bezeichnet – auszuscheiden ist. *Buchstabe a* von Absatz 1 nimmt auf den bestehenden Zustand Rücksicht. *Buchstabe b* will den Kantonen eine gewisse Flexibilität wahren; der Nachweis, dass das Land binnen dieser Frist erschlossen werden kann, ist technischer Natur. Das generelle Kanalisationsprojekt (GKP) gibt hiefür Hinweise, fixiert aber das Gebiet keineswegs, da das GKP meistens für viel längere Zeiträume (bis 80 Jahre) angelegt ist. Die Grundidee geht dahin, dass nicht zu viel Land zum voraus als Baugebiet ausgeschieden werden soll. Bekanntlich ist derzeit fast überall zu viel Baugebiet eingezont.

Artikel 12 *Absatz 2* gibt den Kantonen die Möglichkeit, das in einem späteren Zeitpunkt voraussichtlich für die Besiedelung benötigte Land als Bauentwicklungsgebiet auszuscheiden. Diese Regelung hat den Sinn, allen Kantonen einen reibungslosen Übergang zur neuen Ordnung zu ermöglichen. Falls ein Kanton von dieser Möglichkeit Gebrauch macht, gelten für das Bauentwick-

lungsgebiet die gleichen Rechtsfolgen wie für das übrige Gebiet (Art. 15). Er kann sodann, je nach den gegebenen Umständen, auf das übrige Gebiet verzichten (z. B. in Stadtkantonen). Das Bauentwicklungsgebiet wird dasjenige Land umfassen, das in einer zweiten Etappe für die Besiedelung benötigt wird (im Planungswesen als Z 2 bezeichnet). Der Planungszeitraum für diese zweite Etappe ist im Gesetz nicht umschrieben. Gemeinhin versteht man darunter einen Zustand, in welchem die Schweiz etwa 10 Millionen Einwohner umfassen wird. Der Bundesrat hat die Möglichkeit, gestützt auf Artikel 8 Absatz 4 entsprechende Vorschriften zu erlassen.

Zu beachten ist, dass mit dem Begriff des Siedlungsgebietes gemäss Artikel 12 noch nicht dasjenige Land bezeichnet ist, das in rechtsverbindlicher Weise der Bauzone zugewiesen wird. Es ist in diesem Zusammenhang auf Artikel 32 zu verweisen, wo die Bauzone im Rahmen der Nutzungspläne definiert wird. Zweckmässigerweise wird das kantonale Recht vorsehen, dass das ausserhalb der Bauzone liegende Land, das gemäss dem Gesamttrichtplan Siedlungsgebiet darstellt, im Nutzungsplan als Bauentwicklungsgebiet (Z 2) bezeichnet wird.

Mit dem Landwirtschafts- und Forstgebiet befassen sich die *Artikel 13 und 14*. Während bezüglich des Forstgebietes im wesentlichen auf die eidgenössische und kantonale Gesetzgebung über die Forstpolizei verwiesen wird, umschreibt *Artikel 13 Absatz 1* gewisse Zielsetzungen für die Gestaltung der Landwirtschaftszone. In Übereinstimmung mit den begründeten Begehren der Landwirtschaft soll in erster Linie Land ausgeschrieben werden, das sich für die landwirtschaftliche Nutzung eignet. Ferner ist Land der Landwirtschaftszone zuzuteilen, das im Gesamtinteresse landwirtschaftlich genutzt werden soll (Sicherung der Landesversorgung in Krisenzeiten, Pflege der Landschaft durch landwirtschaftliche Nutzung des Bodens). Die letztere Bestimmung visiert besonders auch das Berggebiet an, wo eine andere als die landwirtschaftliche Nutzung kaum denkbar und aus mannigfachen Gründen auch für eine weitere Zukunft wünschbar, ja notwendig ist.

*Absatz 2* schreibt in Übereinstimmung mit entsprechenden Vorschriften neuerer kantonalen Bau- und Planungsgesetze vor, dass grundsätzlich nur Bauten und Anlagen zulässig sind, die der landwirtschaftlichen Nutzung dienen. Lediglich beim Vorliegen wichtiger Gründe sollen Ausnahmen zulässig sein, wobei als Voraussetzung gilt, dass die fraglichen Bauten und Anlagen standortgebunden sind. Dies bedeutet mit andern Worten, dass sich der Standort innerhalb des Landwirtschaftsgebietes aus der Natur des Baues oder der Einrichtung zwangsläufig ergeben muss (z. B. Seilbahnen). Ferienhäuser wären als nicht standortgebunden zu betrachten, desgleichen auch Wohnhäuser, die ein Landwirt auf eigenem Grund für nicht in der Landwirtschaft tätige Personen errichten will. Dagegen lässt es die Bestimmung ohne weiteres zu, dass in bestehende landwirtschaftliche Bauten Ferienwohnungen eingebaut werden; selbstverständlich müssen alle sonstigen gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sein. Die «wichtigen Gründe», die vorzuliegen haben, müssen objektiver

Natur sein. Ein Rechtsanspruch auf die Erteilung der Bewilligung besteht nur im Rahmen von Artikel 4 BV, d. h. nur beschränkt, was sich aus der Einfügung des Wortes «ausnahmsweise» ergibt.

*Artikel 15* definiert in negativer Umschreibung das «übrige Gebiet» (Abs. 1). In dieser Zone ist nach *Absatz 2* nur die bisherige Nutzung zulässig. Behörden und Private haben jegliche Erschliessungsmassnahmen für die Besiedelung zu unterlassen. Ausnahmen vom Grundsatz der bisherigen Nutzung können unter bestimmten Voraussetzungen bewilligt werden (Abs. 3). Das «übrige Gebiet» wird damit praktisch auf den Status quo fixiert. Es handelt sich um ein flexibles Gebiet zwischen Baugebiet und Landwirtschaftsgebiet, das noch nicht definitiv auf eine bestimmte Nutzungsart festgelegt ist. Faktisch wird es weitgehend aus landwirtschaftlich genutztem Boden bestehen. Grünzonen im eigentlichen Sinne sind im «übrigen Gebiet» nicht eingeschlossen; sie sind vielmehr selbständig von den Kantonen auszuscheiden (Art. 11). Die Unterlassung von Erschliessungsmassnahmen durch die öffentliche Hand soll die Streubauweise im übrigen Gebiet verunmöglichen.

Die gleichen Rechtswirkungen wie die Ausscheidung als übriges Gebiet hat auch die Bezeichnung als Bauentwicklungsgebiet im Rahmen des Siedlungsgebietes (Art. 12 Abs. 2) zur Folge.

*Artikel 16*, der die Ausscheidung der Erholungsräume und Schutzgebiete regelt, gibt den Kantonen verbindliche materielle Grundsätze an die Hand. Sie sind verpflichtet, innerhalb des Kantonsgebietes grössere zusammenhängende Erholungsräume auszuscheiden. Diese Bestimmung setzt eine intensive interkantonale Zusammenarbeit voraus und wird dem Bund eine besonders bedeutungsvolle Gelegenheit zur Koordination bieten. Da vielfach die Erholungsräume einzelner Kantone nicht im eigenen Kantonsgebiet liegen (z. B. bei den Städtkantonen Basel-Stadt und Genf), stellt sich dem kooperativen Föderalismus eine wichtige Aufgabe.

*Artikel 16 Absatz 2* regelt – als materielle Vorschrift – die Ausscheidung von Schutzgebieten. Als solche sollen bezeichnet werden die Fluss- und Seeufer sowie Waldränder, denen auch als Erholungsraum Bedeutung zukommt (Bst. a), Gebirgslandschaften und andere Gebiete von besonderer Schönheit und Eigenart (Bst. b) sowie sonstige Gebiete von erhöhter Schutzbedürftigkeit (Bst. c). Im letztern Falle kann es sich beispielsweise um nutzbare Wasservorkommen handeln (vgl. Art. 20) oder um Gefahrengebiete, in denen aus Sicherheitsgründen nicht gebaut werden soll. Der einem Gebiet zuteil werdende Schutz wird sich regelmässig von bestimmten Eigenschaften dieses Gebietes ableiten. Bei den Schutzgebieten geht es somit teils um den Schutz der Landschaft (Bst. a und b), teils um den Schutz des Menschen (Bst. c). Die Schutzgebiete gemäss Absatz 2 können unter Umständen Bestandteil der Erholungsräume im Sinne von Absatz 1 darstellen. Die Rechtswirkungen sind die gleichen wie im geltenden dringlichen Bundesbeschluss vom 17. März 1972.

Das Verhältnis der Erholungsräume und Schutzgebiete zu den übrigen Gebieten ist in Artikel 11 *Absatz 3* umschrieben. Es handelt sich um eigenständige Gebiete, die sich jedoch mit andern Nutzungsgebieten überlagern können (z. B. städtebaulich zu erhaltende Altstadt innerhalb des Siedlungsgebietes).

#### Teilrichtpläne des Verkehrs

In den Teilrichtplänen des Verkehrs legen die Kantone im Rahmen ihrer Zuständigkeit für ihr Gebiet die Strassen und weitem Verkehrseinrichtungen fest (*Art. 17*). Die Befugnisse des Bundes im Verkehrswesen sind gemäss dieser Formulierung («im Rahmen ihrer Zuständigkeit») vorbehalten. Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen ist in der Weise sichergestellt, dass die kantonalen Gesamtrichtpläne vom Bund zu genehmigen sind. Der Bund besitzt im übrigen im Verkehrswesen eine Reihe von Kompetenzen, die über den Rahmen von Artikel 22<sup>quater</sup> BV hinausgehen. Die Gesamtheit dieser Kompetenzen bildet die Grundlage für die Gesamtverkehrsplanung des Bundes (*Art. 27*).

*Artikel 18* umschreibt den Inhalt der Teilrichtpläne des Verkehrs und gibt damit den Kantonen gleichzeitig eine Anweisung, die Belange des Verkehrs in umfassendem Sinne zu berücksichtigen. In Buchstabe *c*, der die Anlagen für Eisenbahnen erwähnt, sind die Bahnhöfe inbegriffen. Buchstabe *g*, welcher Angaben über grössere Parkieranlagen verlangt, ist unter anderem im Hinblick auf das Park-and-Ride-System konzipiert.

#### Teilrichtpläne der Versorgung

Die Richtpläne der Versorgung umfassen die Wasser- und Energieversorgung sowie die Abwasser- und Kehrrechtbeseitigung (*Art. 19*), sind also auch Entsorgungspläne. *Artikel 20* bestimmt den Inhalt der Wasserversorgungspläne im besonderen. Auch in diesem Falle stellt die Aufzählung der Angaben der Wasserversorgungspläne eine Anweisung an die Kantone dar, die lebensnotwendige Wasserversorgung auf weite Sicht in umfassender Weise zu planen. Die Anforderungen an die Wasserversorgungspläne stimmen im übrigen mit den Vorschriften des neuen Gewässerschutzgesetzes vom 6. Oktober 1971 überein, insbesondere dessen Artikel 29–31 über die zum Schutze der Grundwasservorkommen festzulegenden Grundwasserschutzzonen und -areale. Die Koordination der kantonalen Richtpläne der Versorgung erfolgt über die Genehmigung der Richtpläne durch den Bund (*Art. 47*) und auf dem Wege der Erstellung eines gesamtschweizerischen Planes für die Versorgung (*Art. 28*).

Bei den Wasserversorgungsplänen geht es sowohl um die Feststellung des Ist-Zustandes als auch um die Darstellung der durch die Planung im Interesse der Wasserversorgung zu schützenden Gebiete. Gemäss Buchstabe *b* sind in den Plänen die Schutzgebiete zu verzeichnen, in deren Bereich mit Rücksicht auf nutzbare Wasservorkommen keine Vorkehren getroffen werden dürfen, welche die Gewässer beeinträchtigen. Unter Vorkehren sind Arbeiten und die

daraus allenfalls entstehenden Anlagen gemeint. Die Formulierung verdeutlicht, dass Vorkehren zulässig sind, soweit die Wasservorkommen nicht beeinträchtigt werden (Schutzmassnahmen usw.). Die Wasserversorgungspläne gemäss den Artikeln 19 und 20 sind einerseits raumplanerisch relevant, andererseits werden sie Bestandteil einer wasserwirtschaftlichen Rahmenplanung bilden, für die ein neuer Verfassungsartikel über die Wasserwirtschaft die Grundlage schaffen soll.

### Richtpläne der öffentlichen Bauten und Anlagen

Im Richtplan der öffentlichen Bauten und Anlagen sind gemäss *Artikel 21* die für die Raumplanung wichtigen öffentlichen Bauten und Anlagen aufzunehmen. Diesem Teilrichtplan kommt deshalb besondere Bedeutung zu, weil beispielsweise das Strassennetz ohne solche Kenntnisse nicht geplant werden kann. Ebenso müssen die Standorte von Schulen frühzeitig bekannt sein, damit die benötigten Flächen gesichert werden können. Die Pläne sollen demnach nicht nur die bestehenden Anlagen, sondern auch die künftigen Bauten und die dafür entweder schon gesicherten oder benötigten Flächen enthalten. Der Bund hat für seinen Bereich einen analogen Plan (Art. 29) aufzustellen. Ob es sich im Einzelfall um einen Bau oder eine Anlage handelt, die für die Gesamtplanung wichtig sind, bemisst sich nach der Bedeutung für die bauliche Entwicklung und für die weiteren Planungsanliegen. Auch kommunale Anlagen oder Bauten von Bedeutung sollten in den Plänen figurieren.

## 2. Abschnitt: Vorkehren des Bundes

Dieser Abschnitt des Gesetzes regelt die raumplanerischen Massnahmen des Bundes. Besonders bedeutsam erscheinen dabei die Leitbildarbeit des Bundes und die sich daraus ergebenden materiellen Grundsätze für die Raumplanung (Art. 22/23).

### Untersuchungen und materielle Grundsätze

Gemäss *Artikel 22* führt der Bund in Zusammenarbeit mit den Kantonen Untersuchungen über die möglichen künftigen besiedelungs- und nutzungsmässigen Entwicklungen des Landes durch. Diese Untersuchungen bzw. ihre Ergebnisse stellen inhaltlich Leitbilder dar, wie sie oben (s. I. Abschn., Kap. III Ziff. 4) umschrieben wurden: Die Leitbilder müssen definitionsgemäss widerspruchsfrei sein, und zwar sowohl bezogen auf die Flächen und Strukturen als auch auf die finanziellen Mittel und die Menschen, die diesen Flächen zugeordnet werden. Die Forderung nach Widerspruchsfreiheit bedeutet, dass nicht alle Ziele mit einem einzigen Leitbild erreicht werden können, sondern dass verschiedene Leitbilder zu erarbeiten sind, die je einzelne Gruppen von Zielen erfüllen (vgl. Landesplanerische Leitbilder der Schweiz, Nr. 2). Deshalb ist in *Artikel 22 Absatz 1* von mehreren Untersuchungen und Leitbildern die Rede. Den einzelnen Leitbildern eignet kein dauernder Charakter;

vielmehr sind sie von Zeit zu Zeit zu überprüfen und den gewandelten Verhältnissen anzupassen (Art. 22 Abs. 2).

Die Untersuchungen im Sinne von Artikel 22 stellen das vorbereitende, noch unverbindliche Stadium der Planung dar; sie verfolgen den Zweck, gewisse Zielvorstellungen für die Raumplanung zu ermitteln. Als Entscheidungsgrundlage sollen sie für einen bestimmten Zeitraum verbindliche materielle Grundsätze der Raumplanung finden helfen. Sie haben Alternativen für solche Entscheide darzubieten. Die Durchführung der Untersuchungen ist Sache der Wissenschaft, die Ableitung von materiellen Grundsätzen dagegen Sache der politisch verantwortlichen Behörden (Bundesrat und Bundesversammlung).

Artikel 22 befasst sich mit den Untersuchungen als Entscheidungsgrundlagen. Sie dienen dem Bund für seine Sachplanung (Art. 27–29), für den Erlass der materiellen Grundsätze (Art. 23) und allenfalls für den Erlass von Richtlinien (Art. 26 und 50). Den kantonalen Planungen setzen sie ein gemeinsames Ziel. Schliesslich dienen sie der interkantonalen Koordination und der Zusammenarbeit mit dem Bunde. Es kommt ihnen demnach im Rahmen des Planungsprozesses beträchtliche Bedeutung zu.

Nach Artikel 23 stellt der Bund auf dem Wege der Gesetzgebung weitere materielle Grundsätze für die Raumplanung auf. Das Gesetz spricht deshalb von «weiteren» materiellen Grundsätzen, weil gewisse Bestimmungen materiellen Inhalts bereits in ihm enthalten sind. Diese Grundsätze bilden zusammen mit den Gesamtrichtplänen der Kantone die Grundlage für die Raumordnung der Schweiz. Die materiellen Grundsätze des Bundes sind für die Kantone verbindlich. Sie stellen Bundesrecht dar; die Genehmigung der kantonalen Gesamtrichtpläne durch den Bund erfolgt unter anderem im Hinblick auf deren Übereinstimmung mit dem Bundesrecht (Art. 47 Abs. 2 Bst. a). Auf Grund von Artikel 22<sup>quater</sup> BV ist der Bund zweifelsfrei befugt, materielle Grundsätze von *gesamtschweizerischer* Bedeutung zu erlassen, beispielsweise den Grundsatz der dezentralisierten Konzentration oder einen Grundsatz, wonach Zonen für Industrien, die schädliche oder lästige Einwirkungen verursachen oder das Landschafts- und Siedlungsbild beeinträchtigen, in angemessener Entfernung von den Wohngebieten und Siedlungskernen anzulegen sind. Es wird Sache der Kantone sein, die abstrakten Grundsätze des Bundes in der konkreten Planung zu verwirklichen. Dabei ergibt sich von selbst, dass den Kantonen ein grosser Ermessensspielraum verbleiben wird. Die Funktion der materiellen Grundsätze ist daher wegleitender und ausgleichender Art. In welcher Richtung die materiellen Grundsätze des Bundes gehen werden, ergibt sich aus dem Schlussbericht der Arbeitsgruppe des Bundes für die Raumplanung, deren Aufgabe es war, solche Prinzipien der Raumplanung zur Diskussion zu stellen. Eine Reihe von Grundsätzen, die als sachlich abgeklärt zu gelten haben, ist in die Übergangsbestimmung Artikel 79 dieses Gesetzes aufgenommen worden.

Da den materiellen Grundsätzen des Bundes für die Raumplanung erhebliche rechtliche und politische Tragweite zukommt, sind sie gemäss Arti-

kel 22<sup>quater</sup> BV und Artikel 23 Absatz 1 des Entwurfes auf dem Wege der Gesetzgebung zu erlassen. Ihr Erlass ist demnach Sache der eidgenössischen Räte; zudem unterliegen sie dem fakultativen Referendum.

### Landschaften und Objekte von nationaler Bedeutung

Nach Artikel 24<sup>sexies</sup> BV ist der Natur- und Heimatschutz grundsätzlich Sache der Kantone. Da der Natur- und Heimatschutz indes in mancher Hinsicht einen Teil der Raumplanung bildet, enthält der Raumplanungsartikel die Kompetenz des Bundes, die Massnahmen der Kantone und des Bundes zu koordinieren und zu fördern. Mit dieser Zielsetzung sieht *Artikel 24* vor, dass der Bund nach Anhören der Kantone ein Verzeichnis der Landschaften, Ortsbilder, geschichtlichen Stätten sowie der Natur- und Kulturdenkmäler von nationaler Bedeutung im Sinne der Natur- und Heimatschutzgesetzgebung erstellt; gleichzeitig sollen von Bund und Kantonen die nötigen Massnahmen zur Erhaltung dieser Landschaften getroffen werden (Art. 24 Abs. 1). Man muss sich indessen bewusst sein, dass die Kompetenzen des Bundes im Rahmen von Artikel 24 des Gesetzes nicht weiter gehen können als die Befugnisse, die Artikel 24<sup>sexies</sup> BV dem Bund zuweist. In erster Linie geht es darum, den Schutz solcher Landschaften zu fördern; sodann kommt auch ihr Erwerb in Frage, falls die Erhaltung sonst nicht gewährleistet ist. Für die Bereitstellung der finanziellen Mittel des Bundes gelten die Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 18. Dezember 1968 über den eidgenössischen Finanzhaushalt.

### Erholungsräume

Nach *Artikel 25* bemüht sich der Bund (zusammen mit den Kantonen und den zuständigen Organisationen), in den hierfür geeigneten Gebieten des Landes grössere zusammenhängende Erholungsräume zu bezeichnen. Im Unterschied zu Artikel 11 Absatz 2 Buchstabe *d* (Erholungsräume und Schutzgebiete) liegt das Schwergewicht hier beim Fremdenverkehr. Die Bezeichnung dieser Gebiete ist in erster Linie Sache der Kantone; die Mitwirkung des Bundes hat weitgehend fördernden und koordinierenden Charakter. Bei den zuständigen Organisationen, die zur Mitarbeit beigezogen werden, wird es sich um den Fremdenverkehrsverband, den Städte- bzw. den Gemeindeverband und weitere interessierte Organisationen handeln.

In ähnlicher Weise sollen Richtlinien über die Gestaltung der Kurorte, der Fremdenverkehrs- und Erholungsgebiete ausgearbeitet werden (*Art. 26*), als eine Hilfe für die interessierten Kantone und Gegenden. Diesen «Richtlinien» kommt selbstverständlich keine verbindliche Wirkung zu.

### Sachplanungen des Bundes

Der Entwurf enthält Bestimmungen über drei Sachplanungen des Bundes, die aufs engste mit den entsprechenden Vorkehren der Kantone verknüpft sind, nämlich in den Sektoren Verkehr, Versorgung sowie öffentliche Bauten und Anlagen. Nach *Artikel 27* hat der Bund im Rahmen seiner Zuständigkeit



einen Gesamtverkehrsplan nach besonderen Vorschriften aufzustellen. Dabei wird er die Kantone anzuhören haben. Die Kompetenz zur Erstellung eines Gesamtverkehrsplanes ergibt sich für den Bund nicht aus Artikel 22<sup>quater</sup> BV, sondern beruht auf anderen Verfassungsgrundlagen, wie Artikel 24<sup>ter</sup>, 26, 26<sup>bis</sup>, 36, 36<sup>bis</sup> und 37<sup>ter</sup> BV. Zur Sachplanung des Bundes tragen jedoch die kantonalen Teilrichtpläne des Verkehrs (Art. 17/18 des Entwurfes) wesentlich bei. Die Kantone haben zudem bei der Gestaltung ihrer Richtpläne die einschlägigen Vorschriften des Bundesrechts zu beachten (Art. 47).

Gemäss *Artikel 28* koordiniert der Bund die kantonalen Versorgungspläne (Art. 19/20) zu einem gesamtschweizerischen Plan für die Versorgung. Die Aufgabe des Bundes beschränkt sich auf die Koordination der kantonalen Richtpläne; er erhält keine neue Verfügungsgewalt im Bereiche der Versorgung. Deshalb schreibt das Gesetz in diesem Falle keine Angaben über die Durchführung des Planes vor. Das Ergebnis seiner Bemühungen wird ein Inventar darstellen, das den Kantonen als Orientierungshilfe dienen kann. Im Vordergrund dürfte dabei die Wasserversorgung stehen, wobei es jedoch für eine eigentliche wasserwirtschaftliche Rahmenplanung auf nationaler Ebene, wie bereits erwähnt, eines besonderen Verfassungsartikels bedarf.

Der Sachplan des Bundes für öffentliche Bauten und Anlagen (*Art. 29*) soll diejenigen Angaben enthalten, die für die Raumplanung wichtig sind. Der Plan stellt eine Ergänzung der kantonalen Teilrichtpläne der öffentlichen Bauten und Anlagen dar (Art. 21). Daher ist es selbstverständlich, dass der Bund in diesem Zusammenhang die Kantone anzuhören hat. Es handelt sich dabei um eine eigenständige Planungsaufgabe des Bundes. Entsprechend wird bestimmt, dass der Plan Angaben über die Durchführung zu enthalten hat. Die Kantone haben diesen Plan bei der Aufstellung ihrer Gesamtpläne zu berücksichtigen (Art. 47 Abs. 2 Bst. b).

### Richtlinien über Bauvorschriften

Wie aus dem Gesetzestext ersichtlich, haben die vom Bundesrat zu erlassenden Richtlinien über die Bauvorschriften den Zweck, auf die Vereinheitlichung des kantonalen Baurechts hinzuwirken (*Art. 30*). Die Richtlinien sollen dazu beitragen, sachlich nicht gerechtfertigte Unterschiede zu beseitigen, dem richtigen Recht zum Durchbruch zu verhelfen und damit auch Erschwernisse auszuschalten, welche auf die unbegründete Vielfalt der Bauvorschriften zurückzuführen sind. Der Ausdruck «Richtlinien» weist darauf hin, dass ihnen keine Verbindlichkeit zukommt.

## 3. Abschnitt: Durchführung

### 1. Unterabschnitt: Nutzungspläne

Das wichtigste Mittel zur Verwirklichung der Planung bilden die Nutzungspläne, die auf Grund der kantonalen Gesamttrichtpläne von den nach kantonalem Recht zuständigen Behörden aufzustellen sind (Art. 31 Abs. 1).

Bei den nach kantonalem Recht zuständigen Behörden kann es sich unter Umständen auch um Zweckverbände, Regionalplanungsgruppen und ähnliche Gremien handeln. Die Nutzungspläne haben dem Bedürfnis nach verschiedenartigen Nutzungen, vor allem in der Bauzone, Rechnung zu tragen. Dies bedeutet insbesondere, dass Arbeits- und Wohngebiete nach Möglichkeit nicht getrennt sein sollen (Art. 31 Abs. 2). Die Nutzungspläne sind mit den erforderlichen verbindlichen Vorschriften zu ergänzen. Sie sind öffentlich aufzulegen, was im Zusammenhang mit dem Rechtsschutz angeordnet wird (Art. 69 Abs. 2). Zu beachten ist, dass Nutzungspläne nicht nur für das Siedlungsgebiet, sondern auch für alle anderen Gebiete festzusetzen sind. Dabei sind die Vorschriften der Artikel 11–16 zu berücksichtigen.

*Artikel 32* definiert die Bauzone, d. h. denjenigen Teil des Siedlungsgebietes, in dem tatsächlich gebaut werden kann und soll. Die Bestimmung knüpft an die Definition des Siedlungsgebietes an (Art. 12 Abs. 1), ist jedoch im Interesse der Sicherstellung einer geordneten baulichen Entwicklung enger formuliert. Das Baugebiet umfasst neben dem bereits weitgehend überbauten auch dasjenige Land, das binnen 10 bis 15 Jahren (Siedlungsgebiet 20 bis 25 Jahre) für die Überbauung benötigt und binnen dieser Frist tatsächlich erschlossen wird (Siedlungsgebiet: erschlossen werden kann). Der Zeitraum von 10 bis 15 Jahren wurde bewusst flexibel gewählt, da sonst eine Genauigkeit vorgetäuscht würde, die aus der Natur der Sache heraus nicht bestehen kann. Wie bereits erwähnt, wird im Nutzungsplan diejenige Fläche, die im Richtplan als Siedlungsgebiet bezeichnet ist, jedoch erst nach Ablauf von 15 Jahren für die Überbauung benötigt wird, zweckmässigerweise als Bauentwicklungsgebiet bezeichnet.

*Artikel 33* Absatz 1 regelt die bundesrechtlichen Mindestanforderungen an die Erschliessung (Grob- und Feinerschliessung). Die Definition gilt sowohl für den vorangehenden Artikel 32 (Bauzone) wie auch für Artikel 12 (Siedlungsgebiet) und Artikel 40 (Erfordernisse für die Baubewilligung), wo der Begriff der Erschliessung ebenfalls verwendet wird. Die bundesrechtlichen Anforderungen, die an die Erschliessung gestellt werden, entsprechen den Voraussetzungen neuerer kantonalen Bau- und Planungsgesetze. Den Kantonen steht es frei, weiter gehende Erschliessungsanforderungen aufzustellen. Sie können z. B. die Anforderungen an die hinreichende Zu- und Wegfahrt näher umschreiben und festlegen, ob und unter welchen Voraussetzungen ein blosser Dienstbarkeitsweg als ausreichend erachtet werden kann.

Soweit der Erschliessungsbegriff die Abwasserleitungen einschliesst, deckt er sich mit den Anforderungen des Gewässerschutzgesetzes vom 6. Oktober 1971 (Art. 19).

*Artikel 34* verpflichtet die kantonalen Behörden, die Erschliessung der Bauzone zeitgerecht durchzuführen (*Abs. 1*). Die Vorschrift zielt dahin, das als Bauzone im Sinne von Artikel 32 ausgeschiedene Land tatsächlich verfügbar zu machen und damit das Angebot an baureifem Land zu vergrössern. Die Beitragsleistungen der Grundeigentümer sind vom kantonalen Recht zu regeln.

Dieses kann vorsehen, dass die Erschliessung vom Grundeigentümer selbst vorgenommen wird (*Abs. 2*). Eine gewisse Einheitlichkeit der kantonalen Regelungen ist dringend erwünscht, weshalb vorgesehen ist, dass der Bundesrat entsprechende Richtlinien erlässt (*Abs. 3*). Diese werden dazu beitragen, die sachlich nicht gerechtfertigten Unterschiede der Beitragsreglemente, die vielfach auch innerhalb der Kantone zwischen den einzelnen Gemeinden bestehen, zu beseitigen und damit die hierauf zurückzuführende Erschwerung der vom Gesetz angestrebten zügigen Erschliessung auszuschalten. Auch vermögen die Beiträge nur dann einen Angebotsdruck auf den Eigentümer erschlossenen Baulandes auszuüben und damit die Funktionsfähigkeit des Bodenmarktes zu fördern, wenn sie in bezug auf die Höhe und die Fälligkeit gewissen Mindestanforderungen genügen.

Die Nutzungspläne sind für jedermann verbindlich und enthalten Angaben über die Nutzung (einschl. Gestaltung und Erschliessung) des Bodens (*Art. 35*). Sie werden in der Regel von unteren Planungsstufen erlassen (insbesondere von den Gemeinden) und sind von den zuständigen kantonalen Behörden zu genehmigen. Die Überprüfungsbefugnis erstreckt sich auf die Rechts- und Zweckmässigkeit sowie auf die Übereinstimmung mit den kantonalen Gesamtrichtplänen (*Art. 36*). Die Zweckmässigkeitskontrolle der Nutzungspläne durch den Kanton ist bereits in einigen Kantonen rechtens. Sie ist im Interesse der Verwirklichung der Grundsätze des vorliegenden Gesetzes unerlässlich. Die Nutzungspläne sind regelmässig den kantonalen Gesamtrichtplänen anzupassen (*Art. 37*), die ihrerseits spätestens alle zehn Jahre zu überprüfen sind (*Art. 10*). Daneben können sie auch selbständig geändert werden, sofern sich die Änderung im Rahmen des Gesamtplans hält. Die selbständige Änderung von Nutzungsplänen wird sich vor allem in grösseren Agglomerationen oftmals aufdrängen.

## *2. Unterabschnitt: Besondere Massnahmen*

Der Unterabschnitt über besondere Massnahmen unterscheidet zwischen Massnahmen des kantonalen Rechts und solchen des Bundesrechts. Nach *Artikel 38* hat das kantonale Recht die für die Durchführung der Gesamtrichtpläne, Nutzungspläne und weiteren Massnahmen erforderlichen Vorkehren zu treffen, wobei mit dem Wort «Durchführung» alle Phasen der Planung anvisiert sind. Das kantonale Recht hat mit andern Worten dafür besorgt zu sein, dass vom Aufstellen der Pläne bis zu ihrer Verwirklichung ein reibungsloser Ablauf gewährleistet ist.

*Artikel 39* schreibt den Kantonen zwingend vor, dass sie – soweit noch nicht vorhanden – ein Baubewilligungsverfahren einzuführen haben. Es hat sich auf Bauten und ähnliche Anlagen zu erstrecken. «Ähnliche» Anlagen sind solche, die ähnliche Auswirkungen haben wie die Bauten im engeren Sinne. Auf die äussere Erscheinungsform kommt es dabei nicht an. Erfasst werden z. B. auch Steinbrüche, Kiesgruben, Autofriedhöfe usw. Im Interesse der Raumplanung wurde eine bewusst strenge Formulierung gewählt (bezüglich

Ausnahmen vgl. die nachfolgenden Bemerkungen zu Art. 40). Die Kantone haben eine kantonale Beschwerde- oder Einspracheinstanz vorzusehen, wobei sich der Prüfungsbereich von Bundesrechts wegen auch auf Ermessensfragen zu erstrecken hat. Entsprechend der Kompetenz des Bundes steht diese Vorschrift im Dienste des Raumplanungsgesetzes, indem sie dessen Durchsetzung sichern und einen wirksamen Rechtsschutz gewährleisten will.

*Artikel 40* regelt die Erfordernisse für die Erteilung der Baubewilligung. Von Bundesrechts wegen wird vorgeschrieben, dass eine Baubewilligung nur für Grundstücke erteilt werden darf, die erschlossen sind oder anlässlich der Überbauung erschlossen werden. Die Erschliessung ist im Artikel 33 definiert. Dabei handelt es sich um eine Mindestanforderung. Die Kantone können die Erteilung der Baubewilligung erschweren. Sie können aber auch Ausnahmen vorsehen, sofern sie den Zwecken des Gesetzes nicht zuwiderlaufen, so z. B. für Bauten, die keine Erschliessung im Sinne des Gesetzes voraussetzen. Das Erfordernis der Erschliessung soll vermeiden, dass die gesetzgeberischen Anstrengungen des Bundes bezüglich Raumplanung durch unregelte Überbauung zunichte gemacht werden. Das neue Gewässerschutzgesetz unterstützt diese Absicht, indem es den Anschluss der Abwasser an die Kanalisation vorschreibt (Art. 19).

Als besondere Massnahmen des Bundesrechts sind vorgesehen: die Landumlegung (Art. 41), die Güterzusammenlegung (Art. 42), die Enteignung (Art. 43), die Festlegung von Planungszonen (Art. 44) sowie die Mehrwertabschöpfung (Art. 45).

Landumlegung und Güterzusammenlegung – als Instrumente für die Durchführung der Planung – sind in der Weise geregelt, dass den Kantonen diese Institute vom Bundesrecht zur Verfügung gestellt werden. Die Einzelheiten hat das kantonale Recht zu regeln. Beide Massnahmen können von der nach kantonalem Recht zuständigen Behörde von Amtes wegen angeordnet werden.

Die Landumlegung (*Art. 41*) dient den Interessen der Grundeigentümer. Sie bezieht sich auf die Eigentumsverhältnisse an einzelnen Grundstücken oder Gruppen von Grundstücken, d. h. stets auf ein begrenztes Gebiet. Mit der Landumlegung können Härten im Zusammenhang mit der Zonenbildung vermieden werden. Sie erlaubt auch eine rationelle Parzellenbildung, schafft günstig geformte Bauparzellen und trägt auf diese Weise dazu bei, das Angebot an baureifem Land zu vergrössern. Mit Rücksicht auf das öffentliche Interesse an einer sparsamen, ordnungsgemässen und rechtzeitigen Überbauung muss die Umlegung nötigenfalls von Amtes wegen angeordnet und durchgeführt werden (*Abs. 2*). Die bereits in der geltenden Landwirtschafts- und Forstgesetzgebung des Bundes und der Kantone bekannte Güterzusammenlegung (*Art. 42*) dient vorab den Interessen einer rationellen landwirtschaftlichen bzw. forstwirtschaftlichen Bodennutzung. Ihr Einbezug in das Instrumentarium zur Durchführung der Planung drängt sich deshalb auf, weil sie auch in den Dienst der Entflechtung von Land verschiedener Nutzungsart gestellt werden kann,

namentlich im Zusammenhang und im Anschluss an Ortsplanungen. Sie erlaubt es, mit Berücksichtigung des Wertunterschiedes denjenigen Eigentümer, die weiterhin in der Landwirtschaft tätig sein wollen, Boden vor allem in der Landwirtschaftszone zuzuteilen, während die Eigentümer, welche Bauland wünschen, in die Bauzone eingewiesen werden können. Die Güterzusammenlegung dient somit ebenfalls den Interessen der Eigentümer, muss jedoch zufolge des öffentlichen Interesses an der Durchführung der Nutzungspläne nötigenfalls von Amtes wegen angeordnet werden können (*Abs. 2*). Die Einzelheiten hat das kantonale Recht zu regeln (*Abs. 3*), wobei es selbstverständlich die in anderen Bundesgesetzen enthaltenen Grundsätze zu berücksichtigen hat.

*Artikel 43* regelt die Enteignung zu Planungszwecken. Sie soll nur ausnahmsweise Platz greifen, sofern sich nämlich die sonstigen Planungsmassnahmen des Bundes und der Kantone als ungenügend erweisen. Es ergibt sich aus der Formulierung von *Artikel 43 Absatz 1*, dass dieses Planungsinstrument als *ultima ratio* zu gelten hat («ausnahmsweise»). *Absatz 2* führt die spekulative Hortung von Bauland als Anwendungsfall an. Dabei ist im Interesse des Grundeigentümers zu prüfen, ob dieser nicht wichtige Gründe dafür geltend machen kann, dass er das Grundstück nicht der Überbauung zuführt. Als Beispiel für einen derartigen Grund nennt das Gesetz den Eigenbedarf. Entsprechend dem Sinn dieser Enteignungsmöglichkeit bestimmt das Gesetz sodann, dass die Grundstücke unverzüglich der Überbauung zuzuführen sind und dass sie in der Regel wieder in Privatbesitz überzuführen sind. (Andernfalls würde die private lediglich durch eine staatliche Hortung ersetzt.)

Rechtlich ist ein derartiger Enteignungstatbestand nicht anders zu werten als die Enteignung für öffentliche Werke. Im Interesse der Rechtssicherheit der Grundeigentümer ist zudem der Tatbestand mit Kautelen umgeben: Die Enteignungsmöglichkeit ist auf die Durchsetzung der Nutzungspläne beschränkt, was bedeutet, dass nur für die konkrete Planung, nicht aber im Hinblick auf künftige Planungsperspektiven enteignet werden kann. Sodann ist erneut auf den subsidiären Charakter der Massnahme hinzuweisen: Es wird vorerst eine Frist anzusetzen sein, und es muss erwiesen sein, dass andere Möglichkeiten nicht tauglich sind oder versagt haben. Die Frist ist in Anbetracht der Umstände des konkreten Falles festzulegen, wobei diese Frist nach dem Wortlaut der Bestimmung «angemessen» zu sein hat. Bei der Bestimmung der angemessenen Frist wird zweifellos die Wahrung der schutzwürdigen Interessen im Sinne von *Artikel 3* eine Rolle spielen. Dass eine entsprechende Enteignungsmöglichkeit grundsätzlich im öffentlichen Interesse liegt und nicht gegen die Eigentumsgarantie verstösst, ergibt sich aus der bundesgerichtlichen Rechtsprechung (vgl. u. a. BGE 88 I 257).

Nach *Artikel 43 Absatz 3* hat das kantonale Recht das Verfahren zu regeln. Im Verfahren sind auch die Zuständigkeiten inbegriffen, nicht aber die materiellrechtlichen Gesichtspunkte, die in den Absätzen 1 und 2 der Bestimmung abschliessend geregelt sind.

*Artikel 44* räumt den zuständigen kantonalen Behörden die Befugnis ein, Planungszonen festzulegen. Sie haben sich auf genau bezeichnete Gebiete zu beziehen und gelten bis zum Erlass oder während der Revision von Gesamt-richt- und von Nutzungsplänen. Die Planungszonen bewirken nicht, dass der Grundeigentümer an seiner Liegenschaft während der Dauer der Zonen nichts mehr unternehmen darf. Es besteht sogar die Möglichkeit des Bauens, solange dadurch der Zweck der Planungszone nicht beeinträchtigt wird. Ihre Hauptbedeutung werden die Planungszonen hauptsächlich bis zum Erlass der Gesamt-richt- und der Nutzungspläne und vorwiegend in denjenigen Kantonen erhalten, die zurzeit noch eine ungenügende Planung besitzen. Nach *Absatz 3* dürfen die Planungszonen grundsätzlich nicht länger als fünf Jahre dauern. Falls nötig, kann die Frist um weitere fünf Jahre verlängert werden. Die absolute Grenze von zehn Jahren soll verhindern, dass die vorsorgliche Massnahme zum Dauerzustand wird, wobei das Interesse der betroffenen Grundeigentümer ausschlaggebend ist. Bezüglich der Entschädigung für enteignungsähnliche Eigentumsbeschränkungen durch Planungszonen gelten die Artikel 58 f. Der Rechtsschutz bemisst sich nach den Artikeln 69 f.

*Artikel 45* regelt die Grundsätze der sogenannten Mehrwertabschöpfung. Im Gesetz festgehalten ist das Prinzip; die Einzelheiten sind durch das kantonale Recht zu regeln (*Abs. 2*). Um eine gewisse Einheitlichkeit zu erzielen, sind – unverbindliche – Richtlinien des Bundesrates über die in Betracht fallenden Kriterien und die Höhe der Abschöpfung vorgesehen (*Abs. 3*).

Ausgegangen wird von der Tatsache, dass durch die Nutzungspläne oder andere planerische Vorkehren Mehrwerte bei einzelnen Grundeigentümern geschaffen werden können. Falls diese Mehrwerte erheblich sind, sollen sie in angemessener Weise abgeschöpft werden. Bei gewöhnlichen Erschliessungsmassnahmen dürfte in der Regel kein erheblicher Mehrwert entstehen. Nicht nötig ist, dass dem Gemeinwesen in diesem Zusammenhang besondere Aufwendung erwachsen; die Bewilligung einer höheren Ausnützungsziffer, als sie im fraglichen Gebiet üblich ist, genügt im allgemeinen, um beim begünstigten Eigentümer Mehrwerte entstehen zu lassen. Wesentlich sind dabei die unbestimmten Rechtsbegriffe «erheblich» und «in angemessener Weise». Beide können durch das kantonale Recht und die Gerichtspraxis konkretisiert werden. Die Forderung der Erheblichkeit weist darauf hin, dass nicht jeder Mehrwert in Betracht fallen soll, sondern dass ihm ein gewisses Gewicht – im Verhältnis zum Normalwert der Liegenschaft – zukommen soll. Eine Auslegungshilfe besteht darin, dass das Gesetz im Sinne eines Beispiels auf die Erlaubnis einer höheren Nutzung hinweist. Die Wendung «in angemessener Weise» deutet darauf hin, dass eine Abschöpfung im Verhältnis zur gesamten Situation gemeint ist. Die Wertung soll nicht nach freiem Ermessen erfolgen; vielmehr müssen sachliche Kriterien bestimmend sein. Die Bestimmung über die Mehrwertabschöpfung stellt ein Gegenstück zur materiellen Enteignung dar (Art. 58). Während bei der materiellen Enteignung eine Entschädigung für besonders schwerwiegende Nachteile erfolgt, die sich aus der Planung ergeben,

werden bei der Mehrwertabschöpfung die besonderen Vorteile erfasst, die durch Planungsmassnahmen entstehen. In beiden Fällen müssen die Vorteile bzw. Nachteile eine gewisse Grösse erreichen.

Der Ertrag der Abschöpfung ist nach *Absatz 1* für Raumplanungszwecke zu verwenden. Auch diese Formulierung wurde bewusst unbestimmt gehalten. Die Mittel können z. B. für die Basiserschliessung, für die Wohnbauförderung, für die Schaffung von Grünzonen oder für die Landwirtschaft verwendet werden.

Die Regelung gemäss Artikel 45 lässt eine Reihe von Einzelheiten offen. Die entsprechenden Fragen werden bis zum Erlass der Richtlinien des Bundesrates gemäss *Absatz 3* sorgfältig zu prüfen sein. Der Grundsatz selbst soll jedoch im Gesetz verankert werden.

#### 4. Abschnitt: Aufsicht und Koordination

Aufsicht und Koordination bilden im Rahmen der Raumplanung eine wichtige Aufgabe des Bundes. Wie bereits erwähnt, wird im Gesetzentwurf überall Gewicht darauf gelegt, dass die Planung im gemeinsamen Gespräch, d. h. einvernehmlich, erfolgt. Deshalb spricht die Sachüberschrift von *Artikel 46* nicht nur von Koordination, welche ausschliesslich durch den Bund erfolgen könnte, sondern auch von Zusammenarbeit. Gemäss *Absatz 1* der Bestimmung arbeiten die Kantone mit den Bundesbehörden bei der Aufstellung der Gesamtrichtpläne zusammen, soweit Anliegen des Bundes berührt werden. Damit soll die vertikale Koordination sichergestellt werden. Im interkantonalen Verhältnis haben die Bundesbehörden dafür zu sorgen, dass die Gesamtrichtpläne zusammenhängend ausgestaltet werden (*Abs. 2*, horizontale Koordination). *Absatz 3* der Bestimmung regelt die Koordination der Planung mit dem benachbarten Ausland. Die Sicherung dieser Zusammenarbeit obliegt dem Bund und den Grenzkantonen.

Ergeben sich keine einvernehmlichen Lösungen, so wird das Aufsichtsrecht des Bundes wirksam, indem die kantonalen Gesamtrichtpläne der Genehmigung durch den Bundesrat bedürfen (*Art. 47 Abs. 1*). Die Prüfungsbeugnis des Bundesrates bei der Genehmigung ist beschränkt. Nach *Absatz 2* der Bestimmung können die Pläne nur im Hinblick auf die Wahrung allgemeiner Interessen oder die Wahrung der Interessen des Bundes überprüft werden. Die Prüfung erfolgt vorerst im Hinblick auf die Übereinstimmung mit dem Bundesrecht, wobei die materiellen Grundsätze gemäss Artikel 23 (neben den Bestimmungen gewisser Spezialgesetze mit raumplanerischer Relevanz) im Vordergrund stehen dürften. Sodann hat der Bund die angemessene Rücksichtnahme auf die Aufgaben des Bundes und die Koordination mit angrenzenden Kantonen und dem benachbarten Ausland auf diesem Wege zu überwachen.

### 3. Teil: Förderung der Raumplanung und der Infrastrukturpolitik

#### 1. Abschnitt: Förderung der Landes-, Regional- und Ortsplanung

Die Förderung der Raumplanung ist gemäss Artikel 22<sup>quater</sup> BV Aufgabe des Bundes. Nach *Artikel 48* fällt ihm die Aufgabe zu, Forschung, Lehre und Ausbildung (einschl. Weiterbildung) auf dem Gebiete der Raumplanung zu fördern. Im Vordergrund werden finanzielle Beiträge stehen, doch ist der Bund nach *Absatz 2* auch befugt, einheitliche Vorschriften über die Ausbildung von Raumplanern und Anforderungen bezüglich deren Berufsausübung aufzustellen. Nach der Vollzugsverordnung I vom 22. Februar 1966 zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues werden Beiträge an die Kosten von Regional- und Ortsplanungen nur unter der Bedingung gewährt, dass qualifizierte Planer mit der Durchführung betraut werden. Beitragsgesuche werden vom ORL-Institut der ETHZ zuhanden der zuständigen Bundesbehörden begutachtet. Da mit dieser Regelung gewisse Schwierigkeiten verbunden waren (der Planer und seine Auftraggeber sollten vor Ausführung der Arbeit wissen, ob der Planer als qualifiziert anerkannt wird oder nicht), ist es angezeigt, dass der Bund die Anforderungen ein für allemal umschreibt. Selbstverständlich wird der Bund nur Mindestanforderungen bezüglich der Ausbildung festlegen. Es geht nicht um Massnahmen des Gewerbeschutzes, sondern um die Wahrung des öffentlichen Interesses an guter Planungsarbeit. Es muss daher vermieden werden, dass der Zugang zu dieser Tätigkeit unnötig erschwert wird; andererseits soll aber doch Gewähr bestehen, dass sachgerechte Arbeit geleistet wird.

*Artikel 49* sieht die Gewährung von Beiträgen an private Vereinigungen vor, sofern sie von gesamtschweizerischer Bedeutung sind und sich überwiegend mit Fragen der Raumplanung befassen. Der Gesetzgeber würdigt damit die Tatsache, dass von solchen Vereinigungen, wie der schweizerischen Vereinigung für Landesplanung, bis anhin wertvolle Arbeit geleistet wurde.

Nach *Artikel 50* erlässt der Bundesrat *technische Richtlinien* über die Landes-, Regional- und Ortsplanung. Diese sind vorerst zu unterscheiden von den materiellen Grundsätzen des Bundes gemäss Artikel 23, die verbindlicher Natur sind. Zu unterscheiden sind sie aber auch von den Richtlinien gemäss Artikel 26, die sich lediglich auf die Fremdenverkehrsplanung beziehen, während die Richtlinien gemäss Artikel 50 allgemeine planerische Anliegen verfolgen. Schliesslich sind die Richtlinien gemäss Artikel 30 zu erwähnen, die sich ausschliesslich auf die Bauvorschriften beziehen. Den als Richtlinien bezeichneten Grundsätzen kommt die Bedeutung von Empfehlungen zu. In der Praxis werden sie allerdings recht wichtig sein. Mittels der technischen Richtlinien gemäss Artikel 50 wird der Bund z. B. bewirken können, dass auch formell einheitlich geplant wird, so dass die für die Koordination nötige Vergleichbarkeit der kantonalen Pläne gewährleistet ist.



Nach *Artikel 51* leistet der Bund an die Kosten der Raumplanung Beiträge bis zu 50 Prozent, je nach Finanzkraft der Kantone. Dabei soll sowohl die Erstellung der Pläne als auch ihre Durchführung subventioniert werden. Der Beitrag steigt bis zu 80 Prozent, falls es sich um Aufgaben von gesamtschweizerischer oder überkantonaler Bedeutung handelt. Die Bestimmung über die beitragsberechtigten Aufwendungen (*Art. 52*) bringt deutlich zum Ausdruck, dass das Schwergewicht bei den untern Planungsstufen liegen soll (Regionalplanung, Ortsplanung, regionale Entwicklungskonzepte). Doch können auch Beiträge an die Kosten von kantonalen Gesamtrichtplänen gewährt werden. Auch allfällige kantonale Leitbilder werden von Buchstabe *a* der Bestimmung erfasst. Bezüglich der Erstellung regionaler Entwicklungskonzepte (*Bst. d*) wird die ganze Schweiz erfasst, nicht nur das Berggebiet.

## **2. Abschnitt: Förderung der Erschliessung, Ausstattung und des vorsorglichen Landerwerbes**

Nach *Artikel 53* fördert der Bund im Rahmen der Gesamtrichtpläne die Erschliessung und Ausstattung von Siedlungsgebiet im Sinne des Gesetzes (*Art. 12*). Weitere gezielte Erschliessungsbeiträge sind in der geltenden und künftigen Gesetzgebung über die Förderung des Wohnungsbaues vorgesehen. Im Gegensatz zu den *Artikeln 33* und *40* bezieht sich *Artikel 53* nicht nur auf die Erschliessung, sondern in beschränktem Masse auch auf die Ausstattung, die, wie *Artikel 54* zu entnehmen ist, weiter gehende Einrichtungen umfasst (Strassen, öffentliche Transportunternehmen).

Als Empfänger der Leistungen fallen die Kantone, Gemeinden, andere öffentlich-rechtliche Körperschaften (Regionalplanungsgruppen) sowie gemeinnützige (private) Institutionen (insbesondere Wohnbaugenossenschaften) in Betracht. Beiträge an Einzelpersonen sind ausgeschlossen (*Art. 53 Abs. 2*).

Die Leistungen können in der Gewährung, Vermittlung oder Verbürgung von Darlehen bestehen. Die Vermittlung wird über das bestehende Bankensystem erfolgen. Die Darlehen sind zinslos oder niedrig verzinslich auszugestalten. Die Erschliessungsmassnahme verfolgt den Zweck, noch nicht genutzte Baulandkapazitäten verfügbar zu machen; es handelt sich also um die Finanzierung von Vorleistungen. Sobald die Erschliessung oder Ausstattung für den Darlehensempfänger direkte oder indirekte wirtschaftliche Vorteile zeitigt, sind die Darlehen zurückzuzahlen (*Abs. 3*). Nach *Absatz 4* setzt der Bundesrat die Bedingungen und Auflagen fest. Dabei wird insbesondere zu bestimmen sein, wann die Rückzahlung spätestens zu erfolgen hat. Beim Vollzug wird zudem auf eine Koordination mit Massnahmen der Spezialgesetzgebung (z. B. Hilfe an öffentliche Transportunternehmungen aus Eisenbahngesetz) Bedacht zu nehmen sein.

*Artikel 54* verdeutlicht die Regelung dahin, dass Darlehen gewährt werden können für Wasser- und Energieversorgungsleitungen sowie Abwasser- und Kehrriechtbesichtigungsanlagen (*Bst. a*), Strassen und Wege, die unmittelbar der Erschliessung von Bauzonen (*Art. 32*) dienen (*Bst. b*), für öffentliche Trans-

portunternehmen, die unmittelbar den Verkehr in das Siedlungsgebiet übernehmen (Bst. c) sowie den vorsorglichen Landerwerb oder die Sicherung von Land für Zwecke der Raumplanung (Bst. d).

*Artikel 55* befasst sich mit der Gewährung von «sonstigen Beiträgen an Massnahmen, die räumlich erhebliche Auswirkungen zeitigen». Gemeint sind Bundesbeiträge, die nicht auf Grund des Raumplanungsgesetzes ausgerichtet werden, sondern im Rahmen anderer Bundeserlasse, die ebenfalls von raumplanerischer Bedeutung sind. Die Bestimmung wird insbesondere im Bereich der Landwirtschaftsgesetzgebung von Bedeutung sein. Hervorzuheben ist, dass dabei nur die Übereinstimmung mit den Gesamtrichtplänen verlangt wird.

*Artikel 56* sieht den Entzug von Beiträgen, Darlehen und Bürgschaften vor, die auf Grund des Raumplanungsgesetzes erhältlich gemacht wurden, sofern der Kanton die Gesamtrichtpläne nicht einhält oder sonstwie Massnahmen trifft, die den Zwecken der Raumplanung widersprechen. Es handelt sich dabei ausschliesslich um eine Sanktionsbestimmung. Änderungen an den kantonalen Gesamtrichtplänen im ordentlichen Verfahren (Art. 10) werden davon nicht berührt. Im Streitfall entscheidet das Bundesgericht auf dem Wege der verwaltungsgerichtlichen Klage.

#### 4. Teil: Enteignung, enteignungsähnliche Eigentumsbeschränkung und Entschädigung

Bezüglich des Enteignungsverfahrens verweist *Artikel 57* generell auf die einschlägige kantonale oder eidgenössische Gesetzgebung. In *Artikel 58* wird der Begriff der materiellen Enteignung in Übereinstimmung mit der bisherigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung definiert (vgl. u. a. BGE 89 I 385; 91 I 338; 93 I 342; 96 I 126; 96 I 357). Die gesetzliche Fixierung dieses Begriffs hat zur Folge, dass die finanziellen Auswirkungen der Planungsmassnahmen vom Gemeinwesen besser abgeschätzt werden können. Auch für den einzelnen Grundeigentümer besteht mehr Gewähr für einheitliche Beurteilung.

*Absatz 2* der Bestimmung erwähnt einen typischen Anwendungsfall, was mit dem Ausdruck «insbesondere» verdeutlicht wird. Aus dem Beispiel kann nicht geschlossen werden, dass jede weniger weit gehende Eigentumsbeschränkung keine materielle Enteignung darstellt.

*Absatz 3* bestimmt, dass die polizeilichen Schranken des Eigentums keine materielle Enteignung darstellen. Das polizeiliche Verbot, z. B. längs eines Grundstückes Plakatwände aufzustellen, schafft somit keine Entschädigungspflicht. Die Bestimmung steht im Einklang mit der bundesgerichtlichen Praxis (BGE 96 I 128; 96 I 357 ff.).

*Artikel 59* verdeutlicht, dass die Zuteilung von Grundstücken zum Landwirtschafts-, Forst- oder übrigen Gebiet im Rahmen der Nutzungspläne grundsätzlich keine materielle Enteignung darstellt. Diese Feststellung dient der Klarstellung. Sie ergibt sich aus dem Begriff der materiellen Enteignung,

wie er in Artikel 58 umschrieben und wie er in der bundesgerichtlichen Rechtsprechung enthalten ist. Eine künftig mögliche Benutzung des Grundstückes verdient nur insoweit Schutz, als sie nach den Umständen mit hoher Wahrscheinlichkeit in naher Zukunft zu erwarten ist (BGE 91 I 339; BGE 96 I 357). Diese Voraussetzung ist für dasjenige Areal, das in das Landwirtschafts-, Forst- oder übrige Gebiet eingewiesen wird, nicht erfüllt, da das Siedlungsgebiet diejenige Fläche erfassen soll, welche innert 20 bis 25 Jahren für eine geordnete Besiedelung benötigt wird (Art. 12 Abs. 1). Der Grundsatz der Nichtentschädigung ist um so tragbarer, als die Landwirtschaftszone überwiegend im Interesse der Landwirtschaft gebildet wird. Landwirte, die ihren Beruf auch in Zukunft betreiben wollen, sind in erster Linie daran interessiert, dass ihre Grundstücke in diese Zone eingeteilt werden. Ihr Land ist dadurch der Spekulation entzogen.

Die Vorschrift ist mit Kautelen zur Linderung der daraus entstehenden Härten versehen. Sofern im Einzelfall besondere Umstände eine materielle Enteignung begründen lassen, ergibt sich daraus die individuelle Entschädigung des fraglichen Grundeigentümers (Art. 59 Abs. 2). Des weitern sieht *Absatz 3* vor, dass der Bund auf dem Wege der Spezialgesetzgebung einen volkswirtschaftlichen Ausgleich zugunsten der Landwirtschaft vorzunehmen hat. Die Frage der Ausgestaltung dieses Ausgleichs ist im Gesetz bewusst offengelassen. Ein Beispiel liegt im geplanten Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete vor. Es sind aber auch generelle Regelungen denkbar, beispielsweise im Sinne eines Ausgleichsfonds zur Finanzierung der landwirtschaftlichen Infrastruktur oder von allgemeinen direkten Ausgleichszahlungen. Man muss sich bewusst sein, dass es sich bei diesen Regelungen nicht um eine Entschädigung infolge des Entzuges eines Rechtes, sondern wegen des Entzuges einer Nutzungsaussicht handelt, der weder eine formelle noch eine materielle Enteignung darstellt.

Artikel 59 *Absatz 4* sieht – als eine besondere Ausgleichslösung bereits im vorliegenden Gesetz – die Leistung von Entschädigungen an Gemeinwesen und Bewirtschafter (Eigentümer, Pächter) vor, deren Gebiet oder deren Grundstücke als Erholungsräume beansprucht werden. Es ist davon auszugehen, dass sich die Erholungsräume mit andern Nutzungsgebieten überlagern können (Art. 11 Abs. 3), so dass die Grundnutzung unter Umständen beeinträchtigt wird. Sofern aus dieser Überlagerung Nachteile entstehen, können vom Bund Entschädigungen geleistet werden. Die Zahlung von Entschädigungen kann von angemessenen Leistungen der Kantone, Gemeinden oder Bewirtschafter abhängig gemacht werden (z. B. Anlegung von Wegen, Zäunen, Parkplätzen).

Die *Artikel 60 und 61* enthalten rechtlich relevante Definitionen, die dem Interesse der Rechtssicherheit dienlich sind. So umschreibt *Artikel 60* den massgebenden Zeitpunkt, *Artikel 61* die Wertermittlung. Als massgebender Zeitpunkt für die Wertermittlung wird der Zeitpunkt der erstinstanzlichen Schätzungs- oder Einigungsverhandlung (formelle Enteignung) bzw. der Zeitpunkt des Inkrafttretens der Eigentumsbeschränkung (materielle Enteignung)

bezeichnet. In bezug auf die formelle Enteignung entspricht diese Regelung dem neuen Artikel 19<sup>bis</sup> des Bundesgesetzes vom 18. März 1971 betreffend Änderung des Bundesgesetzes über die Enteignung, trägt aber auch der zum Teil abweichenden Lösung kantonaler Enteignungsgesetze, welche den Zeitpunkt der erstinstanzlichen Schätzungsverhandlung als massgebend bezeichnen, Rechnung. In bezug auf die materielle Enteignung entspricht die Regelung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sowie der Lösung verschiedener kantonalen Rechte (BGE 93 I 144). Gemäss *Absatz 2* sind die Eigentümer individuell oder durch Publikation auf den massgebenden Zeitpunkt hinzuweisen.

*Artikel 61* hält – wieder in Übereinstimmung mit den geltenden Grundsätzen des Enteignungsrechts – fest, dass die Entschädigungen auf Grund des Verkehrswertes festzulegen sind; der Wiederbeschaffungswert ist in der Regel unmassgeblich (BGE 92 I 479). Dagegen sind Inkonvenienzentschädigungen, was ausdrücklich vermerkt wird, vorbehalten. *Artikel 62* sieht zusätzlich eine Statistik über die Handänderungen, insbesondere auch die Grundstückspreise vor, die der Bund auf Grund der kantonalen Meldungen zu erstellen hat. Die Statistik dient dazu, die Durchschaubarkeit des Marktes für die Beteiligten zu verbessern.

*Artikel 63* regelt die Zahlung der Entschädigungsleistungen und bestimmt vorerst, dass die Entschädigungen von jenem Gemeinwesen geschuldet wird, das die Massnahme verfügt hat (*Abs. 1*). *Absatz 2* regelt die Fälligkeit der Entschädigungsleistungen und nimmt dabei auf Artikel 60 Absatz 1 bezug. Schliesslich hat der Bund gemäss *Absatz 3* die Möglichkeit, in analoger Anwendung von Artikel 51 Beiträge an solche Entschädigungen zu leisten, da es sich dabei ebenfalls um Kosten der Raumplanung handelt.

## 5. Teil: Organisatorische Vorschriften

Die Vorschriften des Raumplanungsgesetzes stellen an die Organisation der Raumplanung im Bunde hohe Anforderungen. Zu sichern sind unter anderem die umfassende Mitarbeit der Kantone, die Gewährleistung der ständigen und durchgehenden Raumplanung durch Bund und Kantone (vertikale Koordination), die Gewährleistung der interkantonalen Zusammenarbeit (horizontale Koordination auf kantonalen Ebene), die Koordination der bundesinternen Planungsaufgaben (horizontale Koordination im Rahmen des Bundes), die Durchführung der Untersuchungen gemäss Artikel 22 (Leitbilder der Schweiz), der Erlass der materiellen Grundsätze für die Raumplanung gemäss Artikel 23, der Erlass von Richtlinien (Art. 26, 30, 45 und 50) und von Leitlinien (Art. 79) sowie der Vollzug sämtlicher übriger Aufgaben gemäss Raumplanungsgesetz, soweit sie dem Bunde obliegen. Es ist offensichtlich, dass die Erfüllung aller dieser Aufgaben eine Planungsorganisation von beträchtlicher Kapazität voraussetzt. Besonders hervorzuheben ist die Mitarbeit der Kantone, die naturge-

mäss erforderlich ist, wenn die Planung, wie dies das Gesetz voraussetzt, vorwiegend einvernehmlich erfolgen soll. Die Wirksamkeit der künftigen Raumplanung wird weitgehend von der Beachtung der Raumplanungsvorschriften durch die Kantone abhängen. Es genügt nicht, dass der Bund materielle Grundsätze und Richtlinien erlässt und Verfahrensvorschriften an die Hand gibt, sondern es muss danach getrachtet werden, ein für die Verwirklichung der Raumplanung günstiges Klima zu schaffen. Voraussetzung dafür ist, dass die Kantone einerseits Interesse für die Anliegen des Bundes aufbringen, andererseits aber auch die Gewissheit erhalten, Interesse für die eigenen Anliegen zu finden. Für die Raumplanungsorganisation ergeben sich aus diesen Anforderungen drei Elemente: die kantonalen Planungsämter, das Planungsamt des Bundes sowie ein repräsentatives Organ für die Koordination, zum gemeinsamen Gespräch und zur Sicherstellung der Anliegen des Bundes und der Kantone.

*Artikel 64* schreibt den Kantonen vor, dass sie für ihr Gebiet eine Fachstelle für Raumplanung zu errichten und deren Aufgaben und Befugnisse zu umschreiben haben. Im Mittelpunkt der Aufgaben der kantonalen Planungsämter wird die Erstellung der Gesamtrichtpläne stehen (*Art. 6 ff.*), ferner die Handhabung (und allenfalls Schaffung) des kantonalen Baubewilligungsverfahrens (*Art. 39/40*). Wesentlich erscheint auch die Überwachung der Arbeiten unterer Planungsstufen (Genehmigung der Nutzungspläne gemäss *Art. 36*).

Den Kantonen bleibt die Möglichkeit unbenommen, neben der vom Gesetz vorgeschriebenen kantonalen Planungsstelle für die Bewältigung überkantonaler Aufgaben zusätzliche gemeinsame Planungsstellen zu errichten.

Die Planungsbehörde des Bundes (*Art. 65*) wird als *Amt für Raumplanung* bezeichnet. Ihm obliegen sämtliche Planungsaufgaben im Rahmen des Gesetzes, die nicht einer anderen Bundesbehörde übertragen oder für die auf Grund von Spezialgesetzen andere Bundesstellen zuständig sind. Insbesondere obliegt dem Amt die horizontale Koordination der Planungsaufgaben innerhalb der Bundesverwaltung (*Abs. 3*) mit Einschluss der Regiebetriebe des Bundes. Das Amt für Raumplanung hat Stabs- und Linienfunktion. Die Frage, wem dieses Amt unterstellt werden soll, ist offengelassen. Wichtig ist, dass es die Befugnis erhält, mit allen Departementen und Amtsstellen der Bundesverwaltung und der Regiebetriebe von sich aus Kontakt aufzunehmen. Diese Befugnis ist durch Absatz 3 gewährleistet. Die Unterstellung des Amtes hängt weitgehend von der künftigen Organisation der Bundesverwaltung ab. Nach geltendem Recht ist es eindeutig einem Departement zu unterstellen (*Art. 103 Abs. 1 BV*).

Die Mitarbeit der Kantone, das gemeinsame Gespräch und die Anliegen der Kantone sollen durch den *Rat für Raumplanung* sichergestellt werden (*Art. 66/67*). Er ist beratendes Organ des Bundes für die Raumplanung. Es obliegen ihm insbesondere (*Art. 66 Abs. 3*) die Stellungnahme zu Verwaltungsaufgaben des Bundes mit räumlicher Auswirkung, die Prüfung der Leitbilder,

die Vorbereitung der materiellen Grundsätze gemäss Artikel 23 und die Stellungnahme zu kantonalen Gesamtplänen. Die Aufzählung ist nicht abschliessend. Die Aufgaben werden in einem Reglement näher zu umschreiben sein. Darin kann unter anderem vorgesehen werden, dass der Rat für Raumplanung auch zu eidgenössischen Gesetzen mit raumplanerischen Auswirkungen Stellung bezieht.

*Artikel 67* regelt die Organisation des Rates für Raumplanung. Er soll gemäss dieser Vorschrift 50 Mitglieder zählen, davon 25 Vertreter der Kantone und 25 Vertreter des Bundes, der Wissenschaft, der Wirtschaft und von Organisationen, die sich mit Planungsfragen befassen. Um alle Kantone am gemeinsamen Gespräch beteiligen zu können, bestimmt die Regierung jedes Kantons einen Vertreter. Der Bund wählt die übrigen Mitglieder. Die Kantonsvertreter sollten nach Möglichkeit Mitglieder der kantonalen Regierungen sein, damit sie sich verbindlich äussern können. Die vom Bunde bezeichneten Mitglieder kommen aus den verschiedensten Lagern und werden kaum einen geschlossenen Block von Meinungen bilden. Diese Regelung zielt bewusst darauf ab, kein Übergewicht des Bundes aufkommen zu lassen.

Es könnte der Einwand erhoben werden, dass ein Gremium von 50 Personen zu gross sei, um zielstrebig arbeiten zu können. Um diesem Einwand zu begegnen, bestimmt Artikel 67 *Absatz 3*, dass der Rat einen geschäftsleitenden Ausschuss zu bestellen hat, der die Geschäfte des Rates vorbereitet. Zudem kann der Rat weitere Ausschüsse bilden, die sich mit bestimmten Materien zu befassen haben. Dabei ist besonders an kleinere Gremien innerhalb des Rates gedacht, die regionale Probleme behandeln. Das Verfahren der Vorbehandlung von Geschäften in Ausschüssen hat sich in andern beratenden Gremien des Bundes bestens bewährt. Der Rat soll Organisation und Geschäftsführung in einem Reglement festhalten, das vom Bundesrat zu genehmigen ist (*Art. 67 Abs. 4*).

*Artikel 68* sieht schliesslich vor, dass sowohl der Rat für Raumplanung als auch das Bundesamt für Raumplanung wissenschaftliche und andere Fachorgane zur Mitarbeit beziehen können. Als mögliche Beispiele können das Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung der ETH Zürich oder später entstehende Institute ähnlicher Art (z. B. für die welsche Schweiz) erwähnt werden, ferner private Vereinigungen oder Stellen, die sich mit Raumplanungsfragen befassen.

## 6. Teil: Rechtsschutz

Die *Artikel 69–72* regeln den Rechtsschutz im Bereiche des Planungsrechtes, wobei darnach getrachtet wurde, Übereinstimmung mit den einschlägigen Vorschriften des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege zu erzielen.

*Artikel 69* regelt den Rechtsschutz im Bereich des kantonalen Rechts; er ist grundsätzlich durch das kantonale Recht zu gewährleisten (*Abs. 1*). Dage-

gen schreibt das Bundesrecht zwingend vor, die Kantone hätten vorzusehen, dass die Nutzungspläne öffentlich aufzulegen sind und dass dagegen Beschwerde oder Einsprache an eine obere kantonale Instanz erhoben werden kann (*Abs. 2*). Einerseits ist ein solches Verfahren zur Entlastung der Beschwerdeinstanzen des Bundes nötig, andererseits geht es darum, dem Bürger einen ausreichenden Rechtsschutz zu verschaffen. Dies gilt um so mehr, je stärker in seine Rechte eingegriffen wird. Das Auflageverfahren dient auch der allgemeinen Information des Bürgers. Diese Regelung entspricht übrigens der im kantonalen Recht üblichen und auch der im Bundesbeschluss vom 17. März 1972 über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung getroffenen.

Bezüglich des Rechtsschutzes auf Bundesebene verweist *Artikel 70* generell auf die allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege. Massgebend sind dabei die Bestimmungen des Bundesgesetzes vom 16. Dezember 1943/20. Dezember 1968 über die Organisation der Bundesrechtspflege (*Art. 97 ff.*) sowie des Bundesgesetzes vom 20. Dezember 1968 über das Verwaltungsverfahren (*Art. 44 ff.*).

Dagegen ist zur Verbesserung des Rechtsschutzes eine Abweichung von *Artikel 99* Buchstabe *c* des Organisationsgesetzes vorzusehen, indem letztinstanzliche kantonale Entscheide über Nutzungspläne an das Bundesgericht – und nicht an den Bundesrat – weitergezogen werden können. Diese Abweichung ist in die Form einer Änderung des Organisationsgesetzes zu kleiden, was in *Artikel 80* des vorliegenden Entwurfs geschieht.

Besondere Regelungen sind ferner bezüglich der Beschwerdelegitimation sowohl auf kantonaler als auch auf Bundesebene (*Art. 71*) vorzusehen. Neben *den Betroffenen (Bst. a)* und *den zuständigen Behörden des Bundes, der Kantone und der Gemeinden (Bst. b und c)* sollen auch gesamtschweizerische Organisationen zur Beschwerde berechtigt sein, die sich überwiegend mit Aufgaben der Raumplanung befassen (*Bst. d*). Solche Organisationen sind auf Grund ihrer Erfahrung und ihrer Übersicht zur Beschwerdeführung besonders qualifiziert. Selbstverständlich sollen sie die Beschwerde nur aus Gründen des Allgemeininteresses ergreifen. Nach *Artikel 71 Absatz 2* kann das kantonale Recht für seinen Bereich eine weiter gehende Legitimation anerkennen; *Absatz 1* stellt daher im Verhältnis zu den Kantonen eine Mindestvorschrift dar.

*Artikel 72* regelt – als eine besondere Massnahme des Rechtsschutzes – die Umzonung nach rechtskräftig erlassenen Nutzungsplan, also eine Art Wiedererwägung, die als allgemeine Rechtsschutzmassnahme des Bundesrechtes gewährt werden soll. Danach kann jedermann, der ein Interesse geltend machen kann, fünf Jahre nach Erlass des Nutzungsplanes das Begehren um Umzonung stellen. Voraussetzung ist, dass sich die Verhältnisse seit dem Erlass des Planes wesentlich geändert haben oder dass sonstige Umstände die Umzonung verlangen. Dieses Institut der Umzonung, das den Kantonen von Bundesrecht wegen vorgeschrieben wird, stellt ein wichtiges Mittel dar, um allfällige Härten der

Planung zu mildern. Für die Kantone ergibt sich daraus der Vorteil, dass auf dem Wege der Umzonung Entschädigungsforderungen wegen materieller Enteignung vermieden werden können. Die Umzonungsmöglichkeit auf Antrag der Eigentümer ist in gewissen kantonalen Planungsordnungen bereits bekannt (z. B. Basel-Stadt) und hat sich bewährt. Sie ergibt sich übrigens auch aus der geltenden bundesgerichtlichen Rechtsprechung, welche dem Bürger die Möglichkeit gibt, gegenüber einer Planungsmaßnahme die Einwendung zu erheben, es seien seit der Planfestsetzung Umstände eingetreten, welche die Gültigkeit des Planes in Frage stellen (BGE 90 I 345 ff.; BGE vom 7. 7. 1965, ZBI für Staats- und Gemeindeverwaltung 1965, Bd. 66, 432).

## 7. Teil: Schluss- und Übergangsbestimmungen

*Artikel 73* bestimmt, dass alle bei Inkrafttreten des Gesetzes hängigen Massnahmen sowie die Enteignungs- und Entschädigungsfälle nach den Grundsätzen des vorliegenden Gesetzes behandelt und entschieden werden sollen. Den Zeitpunkt des Inkrafttretens bestimmt der Bundesrat (Art. 81).

*Artikel 74* setzt den Kantonen Fristen zur Verwirklichung der Hauptpläne, das heisst des Gesamttrichtplanes und der im Gesetz verbindlich vorgeschriebenen Teilrichtpläne der Besiedelung und der Landschaft, des Verkehrs, der Versorgung und der öffentlichen Bauten und Anlagen. Die Fristsetzung erfolgt im Interesse einer raschen Verwirklichung der dringenden Planungsanliegen, wobei eine Frist von fünf Jahren als angemessen erschien. Der Bundesrat kann die Frist auf Gesuch hin verlängern, sofern überzeugende Gründe dafür vorliegen.

*Artikel 75* regelt die zeitliche Verwirklichung der Nutzungspläne. Sie sind binnen drei Jahren nach Vorliegen der Gesamtpläne zu erstellen; die kantonale Regierung kann diese Frist verlängern (*Abs. 1 und 2*). *Absatz 3* nimmt auf bereits vorhandene, für den Einzelnen rechtsverbindliche Planungen Rücksicht. Soweit diese Pläne den Anforderungen des Gesetzes im wesentlichen genügen, können sie bis zum Vorliegen der neuen Pläne als Nutzungspläne anerkannt werden. Der Grundsatz, dass aus der Anpassung von geltenden rechtsverbindlichen Planungen an die Erfordernisse des Raumplanungsgesetzes keine Entschädigungsansprüche abgeleitet werden können, dient der Klarstellung. Er ergibt sich bereits aus Artikel 59 des Gesetzes. Zu denken ist insbesondere an den vielfach vorkommenden Fall, dass eine Gemeinde eine allzu grosse Fläche ihres Gebietes der Bauzone zugewiesen hat, obschon diese Fläche noch nicht erschlossen ist und auch nicht in absehbarer Zeit erschlossen werden kann. In diesem Falle führt die Anpassung des Planes an die Anforderungen des Gesetzes zu keiner materiellen Enteignung im Sinne der bundesgerichtlichen Praxis und der Begriffsumschreibung gemäss Artikel 58. Vorzubehalten sind hingegen Ausnahmefälle, bei denen auf Grund besonderer Umstände eine materielle Enteignung angenommen werden muss. Dies könnte z. B. dann der Fall sein, wenn ausnahmsweise bereits erschlossenes Gebiet einer anderen Zone zugeteilt wird.



*Artikel 76* regelt den Fall, dass kantonale Erlasse über das Bau- und Planungsrecht, die für die Durchführung der Raumplanung nach Massgabe des Gesetzes notwendig sind, von den zuständigen Organen nicht innert drei Jahren erlassen werden. Dabei ist insbesondere der Fall denkbar, dass kantonale Gesetzesentwürfe in der Volksabstimmung mehrmals verworfen werden. Es könnte nicht verantwortet werden, dass auf diesem Wege die wesentlichsten Planungsziele dieses Gesetzes verhindert werden. Vorgesehen ist daher, dass die kantonale Regierung in diesem Falle, wie das auch bei andern Gesetzen bereits geschehen ist, vorläufige Regelungen im Sinne einer Ersatzmassnahme treffen kann, wie sie für die Verwirklichung der Planungsziele unerlässlich sind. Gemeint sind nicht nur eigentliche Planungsmassnahmen (hiefür würde allenfalls Art. 77 genügen; subsidiäre Kompetenz des Bundes zur Festsetzung von Planungszonen), sondern auch Massnahmen rechtlicher oder finanzieller Natur, die für die Durchführung der Planung notwendig sind.

Gemäss *Absatz 2* des Artikels gilt die Bestimmung sinngemäss auch für den Erlass der Nutzungspläne.

*Artikel 77* statuiert die subsidiäre Kompetenz des Bundes, anstelle der Kantone Planungszonen zu verfügen, sofern dies der Verwirklichung des Gesetzes dient. Die Vorschrift ist im Zusammenhang mit Artikel 44 zu würdigen. Nach Artikel 44 Absatz 1 können die Kantone bis zum Erlass oder während der Revision von Gesamttricht- oder Nutzungsplänen für bestimmte Gebiete Planungszonen verfügen. Nach Artikel 44 Absatz 2 steht dem Bund die gleiche Kompetenz zu, sofern es sich um die Erfüllung von Bundesaufgaben handelt. Artikel 77 räumt dem Bund das Recht ein, anstelle der Kantone (Art. 44 Abs. 1) zu handeln, sofern der Kanton aus irgendeinem Grunde in Verzug kommt. Auch für die Planungszonen gemäss Artikel 77 muss die absolute Befristung auf zehn Jahre gemäss Artikel 44 Absatz 3 gelten.

*Artikel 78* ermöglicht Massnahmen nach Artikel 53 schon vor der Genehmigung der Gesamttrichtpläne, sofern die Erschliessung die spätere Verwirklichung des Gesetzes mittels der Gesamttrichtpläne und weiteren Vorkehren nicht ungünstig beeinflusst.

*Artikel 79* geht von der Tatsache aus, dass weitere materielle Grundsätze zur Raumplanung gemäss Artikel 23 in einem späteren Zeitpunkt erlassen werden. Damit in der Übergangszeit vom Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes bis zum Erlass dieser weiteren materiellen Grundsätze nicht unabänderliche Vorkehren getroffen werden, soll der Bundesrat befugt sein, für diesen Zeitraum Planungsrichtlinien zu erlassen. Es kommt ihnen die Funktion der weiteren materiellen Grundsätze zu, doch sind sie provisorischer Natur. Vor dem Erlass sind die Kantone anzuhören. Im *Absatz 2* der Bestimmung ist eine Reihe materieller Grundsätze aufgezählt, die als unbestritten und ausgereift zu gelten haben. Sie werden in der Übergangsphase bis zum Erlass der weiteren materiellen Grundsätze gemäss Artikel 23 des Gesetzes praktisch erprobt werden können.

*Artikel 80* enthält die hievor (Art. 69) erläuterte Teilrevision des Bundesgesetzes über die Organisation der Bundesrechtspflege.

Nach *Artikel 81* bestimmt der Bundesrat den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes; er hat auch die nötigen Ausführungsvorschriften zu erlassen.

Gestützt auf diese Darlegungen beantragen wir Ihnen, den beiliegenden Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Raumplanung anzunehmen. Ferner beantragen wir Ihnen, das Postulat Schürmann vom 10. März 1966 betreffend bundesrechtliche Regelung der Landes- und Regionalplanung als erledigt abzuschreiben.

Genehmigen Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Ausdruck unserer vollkommenen Hochachtung.

Bern, den 31. Mai 1972

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident:

**Celio**

Der Bundeskanzler:

**Huber**

(Entwurf)

## **Bundesgesetz über die Raumplanung**

*Die Bundesversammlung  
der Schweizerischen Eidgenossenschaft,*

gestützt auf die Artikel 22<sup>ter</sup>, 22<sup>quater</sup>, 24<sup>ter</sup>, 24<sup>quater</sup>, 24<sup>sexies</sup>, 24<sup>septies</sup>, 26,  
26<sup>bis</sup>, 31<sup>bis</sup>, 34<sup>ter</sup>, 36, 36<sup>bis</sup>, 36<sup>ter</sup> und 37<sup>ter</sup> der Bundesverfassung,

nach Einsicht in eine Botschaft des Bundesrates vom 31. Mai 1972<sup>1)</sup>,

*beschliesst:*

### **I. Teil: Allgemeine Bestimmungen**

#### **Zweck**

##### **Art. 1**

<sup>1</sup> Das Gesetz bezweckt, die Raumplanung durch Kantone und Bund sicherzustellen und deren Bestrebungen auf diesem Gebiete zu fördern und zu koordinieren.

<sup>2</sup> Im besonderen sollen eine angemessene, auf die künftige Entwicklung des Landes abgestimmte Begrenzung des Siedlungsgebietes und dessen zweckmässige Nutzung, die Erhaltung der Eigenart und Schönheit der Landschaft sowie die Sicherstellung von Erholungsgebieten erreicht werden.

#### **Planungspflicht**

##### **Art. 2**

<sup>1</sup> Kantone und Bund sind für eine ständige und durchgehende Planung im Sinne dieses Gesetzes besorgt und stimmen sie aufeinander ab; sie treffen die hierfür nötigen Vorkehrungen.

<sup>2</sup> Kantone und Bund tragen in ihrer gesamten Gesetzgebungs- und Verwaltungstätigkeit den Anforderungen der Raumplanung Rechnung.

<sup>1)</sup> BBl 1972 I 1453

## Rechtsgrundsätze der Planung

### Art. 3

#### *Wahrung der schutzwürdigen Interessen*

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

### Art. 4

#### *Verhältnismässigkeit*

Stehen zur Erreichung eines Planungszweckes mehrere Massnahmen zur Verfügung, so ist die für die Betroffenen im gesamten weniger belastende Lösung zu wählen.

### Vorbehalt

### Art. 5

Die Spezialgesetzgebung des Bundes, vorab in den Bereichen des Verkehrs- und Energiewirtschaftswesens sowie der Gesamtverteidigung, bleibt vorbehalten. Die Erfordernisse der Landes-, Regional- und Ortsplanung sind zu berücksichtigen.

## 2. Teil: Raumordnung

### 1. Abschnitt: Vorkehren der Kantone

#### *1. Unterabschnitt: Gesamtrichtpläne*

#### Begriff

### Art. 6

<sup>1</sup> Die Kantone legen die Grundzüge der künftigen nutzungs- und besiedlungsmässigen Entwicklung ihres Gebietes in Form von Gesamtrichtplänen fest.

<sup>2</sup> Gesamtrichtpläne können sich auf das ganze Kantonsgebiet oder auf einzelne Regionen beziehen.

#### Zweck

### Art. 7

<sup>1</sup> Die Gesamtrichtpläne sollen eine zweckmässige Nutzung des Bodens und eine geordnete Besiedelung des Landes gewährleisten.

<sup>2</sup> Im besonderen sollen auf Grund der Gesamtrichtpläne das im Hinblick auf die künftige bevölkerungsmässige und wirtschaftliche Entwicklung des Landes benötigte Siedlungsgebiet und das nicht zu besiedelnde Gebiet ausgedehnt werden.

<sup>3</sup> Den Erfordernissen des Natur- und Heimatschutzes und der Wahrung lebenswichtiger Bedürfnisse ist in besonderem Masse Rechnung zu tragen.

### **Inhalt**

#### **Art. 8**

<sup>1</sup> Die Gesamtrichtpläne umfassen in der Regel Teilrichtpläne der Besiedelung und der Landschaft, des Verkehrs, der Versorgung sowie der öffentlichen Bauten und Anlagen.

<sup>2</sup> Sie enthalten Angaben über die Durchführung der Pläne in technischer, finanzieller und zeitlicher Hinsicht.

<sup>3</sup> Die Gesamtrichtpläne haben die Sachplanungen des Bundes zu berücksichtigen.

<sup>4</sup> Der Bundesrat erlässt Vorschriften über die Planungszeiträume und die Anforderungen, denen die Gesamt- und Teilrichtpläne zu genügen haben.

### **Rechtsnatur und Verfahren**

#### **Art. 9**

<sup>1</sup> Die Gesamtrichtpläne sind für alle mit Aufgaben der Raumplanung betrauten Behörden des Bundes, der Kantone, der Gemeinden und sonstigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften sowie privaten Organisationen verbindlich.

<sup>2</sup> Die Entwürfe der Gesamtrichtpläne sind, bevor darüber Beschluss gefasst wird, durch das zuständige Organ öffentlich bekanntzumachen. Es ist jedermann Gelegenheit zu bieten, sich zu den Entwürfen zu äussern.

<sup>3</sup> Die Gesamtrichtpläne stehen jederzeit zur Einsicht offen.

### **Revision**

#### **Art. 10**

<sup>1</sup> Die Gesamtrichtpläne sind regelmässig, spätestens aber alle zehn Jahre zu überprüfen und nötigenfalls den veränderten Verhältnissen anzupassen.

<sup>2</sup> Das Recht, die Überprüfung und Anpassung zu verlangen, steht auch Privaten zu.

## 2. Unterabschnitt: Teilrichtpläne

### Richtpläne der Besiedelung und der Landschaft

#### Art. 11

##### *Inhalt*

<sup>1</sup> Die Richtpläne der Besiedelung und der Landschaft legen Art und Ausmass der Nutzung des Bodens in den Grundzügen fest.

<sup>2</sup> Es sind mindestens folgende Nutzungsgebiete vorzusehen:

- a. Siedlungsgebiet;
- b. Landwirtschafts- und Forstgebiet;
- c. übriges Gebiet;
- d. Erholungsräume und Schutzgebiete.

<sup>3</sup> Erholungsräume und Schutzgebiete können sich mit andern Nutzungsgebieten überlagern.

<sup>4</sup> Die kantonale Gesetzgebung kann weitere Arten von Nutzungsgebieten vorsehen.

#### Art. 12

##### *Siedlungsgebiet*

<sup>1</sup> Als Siedlungsgebiet darf nur Land ausgeschieden werden, das sich zur Besiedlung eignet und

- a. bereits weitgehend überbaut ist oder
- b. in absehbarer Zeit, längstens aber innert 20 bis 25 Jahren seit Erlass der Gesamtrichtpläne, für eine geordnete Besiedelung benötigt wird und innert dieser Frist erschlossen werden kann.

<sup>2</sup> Den Kantonen bleibt es überlassen, das in einem späteren Zeitpunkt voraussichtlich für die Besiedelung benötigte Land als Bauentwicklungsgebiet auszuscheiden mit den gleichen Rechtsfolgen, die für das übrige Gebiet gelten. In diesem Fall kann darauf verzichtet werden, übriges Gebiet im Sinne von Artikel 15 auszuscheiden.

#### Art. 13

##### *Landwirtschafts- und Forstgebiet*

##### Landwirtschaftsgebiet

<sup>1</sup> Als Landwirtschaftsgebiet ist Land auszuscheiden, das sich für die landwirtschaftliche Nutzung eignet; überdies ist ihm Land zuzuweisen, das im Gesamtinteresse landwirtschaftlich genutzt werden soll. Es sind nach Möglichkeit grössere zusammenhängende Landwirtschaftsgebiete auszuscheiden.

<sup>2</sup> Im Landwirtschaftsgebiet sind nur Bauten und Anlagen zulässig, die der landwirtschaftlichen Nutzung dienen. Beim Vorliegen wichtiger Gründe kann die zuständige kantonale Behörde ausnahmsweise andere standortgebundene Bauten und Anlagen gestatten.

#### Art. 14

##### Forstgebiet

Das Forstgebiet umfasst den gesamten Waldbestand, wie er auf Grund der eidgenössischen und kantonalen Gesetzgebung vorhanden und geschützt ist, sowie das zur Aufforstung bestimmte Gebiet.

#### Art. 15

##### Übriges Gebiet

<sup>1</sup> Land, das weder Siedlungs- noch Landwirtschafts- und Forstgebiet ist und auch nicht zu den Erholungsräumen und Schutzgebieten gehört, gilt als übriges Gebiet.

<sup>2</sup> Auf diesem Lande ist grundsätzlich nur die bisherige Nutzung zulässig. Kantone, Gemeinden und Private haben jegliche Erschliessungsmassnahme für die Besiedelung zu unterlassen.

<sup>3</sup> Die zuständige kantonale Behörde kann Bauten und Einrichtungen bewilligen, sofern sie der Zweckbestimmung des Gebietes dienen und öffentlichen Interessen nicht widersprechen.

#### Art. 16

##### *Erholungsräume und Schutzgebiete*

<sup>1</sup> Die Kantone sind bei der Aufstellung der Richtpläne der Besiedelung und der Landschaft dafür besorgt, dass ausser den Forstgebieten grössere zusammenhängende Erholungsräume bezeichnet werden.

<sup>2</sup> Als Schutzgebiete sollen bezeichnet werden:

- a. Fluss- und Seeufer sowie Waldränder;
- b. Gebirgslandschaften und andere Gebiete von besonderer Schönheit und Eigenart;
- c. sonstige Gebiete von erhöhter Schutzbedürftigkeit.

<sup>3</sup> In den Erholungsräumen und Schutzgebieten dürfen keine Bauten und Anlagen bewilligt werden, die der Zweckbestimmung dieser Gebiete zuwiderlaufen. Bewilligungen bedürfen der Zustimmung der zuständigen kantonalen Behörde.

## **Richtpläne des Verkehrs**

### **Art. 17**

#### *Grundsatz*

Die Kantone legen im Rahmen ihrer Zuständigkeit für ihr Gebiet die Strassen und weiteren Verkehrsanlagen fest.

### **Art. 18**

#### *Inhalt*

Die Richtpläne des Verkehrs haben insbesondere Angaben zu enthalten über:

- a. das übergeordnete Strassennetz;
- b. die öffentlichen Strassenverkehrsbetriebe;
- c. die Anlagen für Eisenbahnen, Luftseilbahnen, Skilifte und dergleichen;
- d. die schiffbaren Wasserwege und die regelmässig bedienten Schifffahrtslinien samt den zugehörigen Anlagen;
- e. die Rohrleitungsanlagen;
- f. die Einrichtungen für den Luftverkehr (Flugplätze samt Flugsicherungseinrichtungen);
- g. andere Transporteinrichtungen von öffentlichem Interesse sowie grössere Parkierungsanlagen.

## **Richtpläne der Versorgung**

### **Art. 19**

#### *Grundsatz*

Die Kantone stellen im Rahmen Ihrer Zuständigkeit für ihr Gebiet Pläne über die Wasser- und Energieversorgung sowie die Abwasser- und Kehricht-beseitigung auf.

### **Art. 20**

#### *Insbesondere Wasserversorgungspläne*

Die Wasserversorgungspläne haben Angaben zu enthalten über:

- a. die nutzbaren Wasservorkommen, insbesondere Grundwasservorkommen und Quellen;
- b. die Schutzgebiete, in deren Bereich mit Rücksicht auf nutzbare Wasservorkommen und die Grundwasseranreicherung keine Vorkehren getroffen werden dürfen, welche die Gewässer verunreinigen oder sonstwie beeinträchtigen;



- c. die vorhandenen Anlagen für die Wassergewinnung, -speicherung und -verteilung;
- d. die zur Deckung des künftigen Wasserbedarfes erforderlichen Anlagen.

### **Richtpläne der öffentlichen Bauten und Anlagen**

#### **Art. 21**

In die Richtpläne der öffentlichen Bauten und Anlagen sind die für die Raumplanung wichtigen öffentlichen Bauten und Anlagen aufzunehmen.

## **2. Abschnitt: Vorkehren des Bundes**

### **Untersuchungen**

#### **Art. 22**

<sup>1</sup> Der Bund führt zusammen mit den Kantonen Untersuchungen über die möglichen künftigen besiedelungs- und nutzungsmässigen Entwicklungen des Landes durch (Leitbilder der Schweiz).

<sup>2</sup> Die Untersuchungen sollen sich auf längere Zeiträume beziehen; sie sind periodisch zu überarbeiten.

### **Materielle Grundsätze**

#### **Art. 23**

<sup>1</sup> Auf Grund der Untersuchungen stellt der Bund auf dem Wege der Gesetzgebung weitere materielle Grundsätze für die Raumplanung auf.

<sup>2</sup> Die materiellen Grundsätze des Bundes und die Gesamtrichtpläne der Kantone bilden die Grundlage für die Raumordnung der Schweiz.

### **Landschaften und Objekte von nationaler Bedeutung**

#### **Art. 24**

Der Bund erstellt nach Anhören der Kantone ein Verzeichnis der Landschaften, Ortsbilder, geschichtlichen Stätten, Natur- und Kulturdenkmäler von nationaler Bedeutung im Sinne der Gesetzgebung über Natur- und Heimatschutz und trifft zusammen mit den Kantonen die zur Erhaltung dieser Landschaften und Objekte nötigen Massnahmen.

## **Erholungsräume**

### **Art. 25**

#### *Grundsatz*

Der Bund bemüht sich zusammen mit den Kantonen und den zuständigen Organisationen darum, dass in den hierfür geeigneten Gebieten des Landes grössere zusammenhängende Erholungsräume bezeichnet werden.

### **Art. 26**

#### *Richtlinien*

Der Bund stellt zusammen mit den Kantonen und den zuständigen Organisationen Richtlinien über die Gestaltung der Kurorte, der Fremdenverkehrsgebiete und der Erholungsräume auf.

## **Sachplanung**

### **Art. 27**

#### *Verkehr*

<sup>1</sup> Der Bund stellt im Rahmen seiner Zuständigkeit einen Gesamtverkehrsplan auf.

<sup>2</sup> Der Plan enthält Angaben über die Durchführung.

### **Art. 28**

#### *Versorgung*

Der Bund koordiniert die kantonalen Versorgungspläne zu einem gesamtschweizerischen Versorgungsplan.

### **Art. 29**

#### *Öffentliche Bauten und Anlagen*

<sup>1</sup> Der Bund stellt einen Sachplan seiner für die Raumplanung wichtigen öffentlichen Bauten und Anlagen auf.

<sup>2</sup> Der Plan enthält Angaben über die Durchführung.

## **Richtlinien über Bauvorschriften**

### **Art. 30**

Um die Vereinheitlichung des kantonalen Bau- und Planungsrechtes zu fördern, stellt der Bundesrat Richtlinien über die hauptsächlichsten Vorschriften auf.

### 3. Abschnitt: Durchführung

#### 1. Unterabschnitt: Nutzungspläne

##### Grundsatz

##### Art. 31

<sup>1</sup> Auf Grund der kantonalen Gesamtrichtpläne stellen die nach kantonalem Recht zuständigen Behörden Nutzungspläne samt den dazugehörigen Vorschriften auf.

<sup>2</sup> Die Nutzungspläne haben dem Bedürfnis nach verschiedenartigen Nutzungen, vorab innerhalb der Bauzone, Rechnung zu tragen.

##### Inbesondere Bauzone

##### Art. 32

##### *Begriff*

Innerhalb des Siedlungsgebietes darf als Bauzone nur Land ausgeschieden werden, das bereits weitgehend überbaut ist oder längstens innert 10 bis 15 Jahren für die Überbauung benötigt und innert dieser Frist erschlossen wird.

##### Art. 33

##### *Erschliessung*

<sup>1</sup> Land ist erschlossen, wenn hinreichende Zu- und Wegfahrten vorhanden sind, die Wasser-, Energie- und Abwasserleitungen bis zum Grundstück oder in dessen unmittelbare Umgebung herangeführt sind und der Anschluss zulässig und ohne besonderen Aufwand möglich ist.

<sup>2</sup> Das kantonale Recht kann weiter gehende Erschliessungsanforderungen aufstellen.

##### Art. 34

##### *Erschliessungspflicht und Beitragsleistungen*

<sup>1</sup> Die nach kantonalem Recht zuständigen Behörden sind verpflichtet, die Erschliessung der Bauzone zeitgerecht durchzuführen.

<sup>2</sup> Das kantonale Recht regelt die Beitragsleistungen der Grundeigentümer. Es kann vorsehen, dass die Erschliessung im Rahmen der Nutzungspläne durch die Grundeigentümer selbst vorgenommen wird.

<sup>3</sup> Der Bundesrat erlässt Richtlinien über die Berechnung, die Höhe und die Fälligkeit der Beitragsleistungen.

## Rechtsnatur

### Art. 35

Die Nutzungspläne enthalten die für jedermann verbindlichen Anordnungen über die Nutzung des Bodens. Die zulässigen Nutzungen richten sich nach den Artikeln 12–16 dieses Gesetzes.

## Genehmigungspflicht

### Art. 36

Die Nutzungspläne bedürfen zu ihrer Verbindlichkeit der Genehmigung durch die zuständige kantonale Behörde. Im Genehmigungsverfahren sind sie auf ihre Recht- und Zweckmässigkeit sowie auf ihre Übereinstimmung mit den kantonalen Gesamtrichtplänen zu überprüfen.

## Abänderung

### Art. 37

Die Nutzungspläne sind regelmässig den kantonalen Gesamtrichtplänen anzupassen. Sie können im Rahmen des Gesamtrichtplanes selbständig abgeändert werden.

## *2. Unterabschnitt: Besondere Massnahmen*

### Kantonales Recht

#### Art. 38

##### *Grundsatz*

Das kantonale Recht hat die für den Erlass und die Durchführung der Gesamtrichtpläne, der Nutzungspläne und der weiteren Massnahmen erforderlichen gesetzlichen und sonstigen Vorkehren zu treffen.

#### Art. 39

##### *Baubewilligungsverfahren*

##### Im allgemeinen

<sup>1</sup> Die Kantone haben in ihrer Gesetzgebung vorzuschreiben, dass Bauten und ähnliche Anlagen ohne behördliche Bewilligung nicht erstellt werden dürfen und dass die Bauvorhaben den Nutzungsplänen entsprechen müssen.

<sup>2</sup> Sie haben das Baubewilligungsverfahren zu regeln und hiebei eine kantonale Beschwerde- oder Einspracheinstanz vorzusehen, der auch das Recht der ermessensweisen Überprüfung zusteht.

#### Art. 40

##### Erfordernisse

<sup>1</sup> Eine Baubewilligung darf nur erteilt werden, sofern das Grundstück erschlossen ist oder anlässlich der Überbauung erschlossen wird.

<sup>2</sup> Die Kantone können weitere Erfordernisse für die Erteilung von Baubewilligungen aufstellen. Sie können Ausnahmen vorsehen, die jedoch den Zwecken dieses Gesetzes nicht widersprechen dürfen.

### Bundesrecht

#### Art. 41

##### *Landumlegung*

<sup>1</sup> Für die Durchführung von Nutzungsplänen können die Eigentumsverhältnisse an Grundstücken in einem Umlegungsverfahren verändert und neu geordnet werden.

<sup>2</sup> Die Landumlegung kann durch die nach kantonalem Recht zuständige Behörde von Amtes wegen angeordnet und durchgeführt werden.

<sup>3</sup> Die Einzelheiten werden durch das kantonale Recht geregelt.

#### Art. 42

##### *Güterzusammenlegung*

<sup>1</sup> Auf Grund kantonaler Gesamtrichtpläne oder im Zusammenhang mit dem Aufstellen von Nutzungsplänen oder zu deren Durchführung können Güterzusammenlegungen vorgenommen werden.

<sup>2</sup> Die Güterzusammenlegung kann von der nach kantonalem Recht zuständigen Behörde von Amtes wegen angeordnet werden.

<sup>3</sup> Die Einzelheiten werden durch das kantonale Recht geregelt.

#### Art. 43

##### *Enteignung*

<sup>1</sup> Wäre die Durchführung von Nutzungsplänen verunmöglicht oder übermässig erschwert, so steht den zuständigen kantonalen Behörden ausnahmsweise das Recht zu, einzelne Grundstücke oder Gruppen von Grundstücken oder Rechte daran zu enteignen.

<sup>2</sup> Die Enteignung ist insbesondere auch zulässig, wenn im betreffenden Gebiet das Angebot an baureifem Land ungenügend ist und der Eigentümer, ohne dass er wichtige Gründe, vorab späteren Eigenbedarf, nachweisen kann, trotz Ansetzung einer angemessenen Frist das Grundstück nicht der Überbauung zuführt. Die enteigneten Grundstücke sind ohne Verzug der Überbauung zuzuführen; sie sind in der Regel wieder in Privatbesitz überzuführen.

<sup>3</sup> Das kantonale Recht ordnet das Verfahren.

#### Art. 44

##### *Planungszonen*

<sup>1</sup> Die nach kantonalem Recht zuständige Behörde ist befugt, bis zum Erlass oder während der Revision von Gesamtrichtplänen oder Nutzungsplänen für genau bezeichnete Gebiete Planungszonen festzulegen, innerhalb deren keine baulichen Veränderungen oder sonstigen Vorkehren getroffen werden dürfen, die der im Gange befindlichen Planung widersprechen.

<sup>2</sup> Die zuständigen Behörden des Bundes sind berechtigt, Planungszonen festzulegen, um die Erfüllung der Aufgaben des Bundes, die Koordination zwischen den Kantonen und die Berücksichtigung interkantonaler Interessen zu sichern.

<sup>3</sup> Die Planungszonen dürfen längstens für fünf Jahre verfügt werden. Soweit nötig, kann die Frist um weitere fünf Jahre verlängert werden.

#### Art. 45

##### *Mehrwertabschöpfung*

<sup>1</sup> Werden durch die Nutzungspläne oder sonstige planerische Vorkehren erhebliche Mehrwerte geschaffen, insbesondere eine höhere Nutzung gestattet oder ermöglicht, so sind sie mittels Landabtretungen oder Beiträgen durch das nach kantonalem Recht zuständige Gemeinwesen in angemessener Weise abzuschöpfen. Der Ertrag der Abschöpfung ist für Raumplanungszwecke zu verwenden.

<sup>2</sup> Die Einzelheiten werden durch das kantonale Recht geregelt.

<sup>3</sup> Der Bundesrat erlässt Richtlinien über die in Betracht fallenden Kriterien und die Höhe der Abschöpfung.

### **4. Abschnitt: Aufsicht und Koordination**

#### **Zusammenarbeit und Koordination**

#### Art. 46

<sup>1</sup> Die Kantone arbeiten mit den Bundesbehörden bei der Aufstellung der Gesamtrichtpläne zusammen, soweit Anliegen des Bundes berührt werden.

<sup>2</sup> Im interkantonalen Verhältnis sind die Bundesbehörden koordinierend tätig. Sie haben insbesondere dafür zu sorgen, dass die Gesamtrichtpläne gesamtschweizerisch zusammenhängend gestaltet werden und dass sie den materiellen Grundsätzen des Bundes für die Raumplanung entsprechen.

<sup>3</sup> Die Bundesbehörden und die Kantone der Grenzgebiete sind für eine enge Zusammenarbeit mit den Planungsbehörden des benachbarten Auslandes besorgt; die Gesamtrichtpläne der Kantone und die Sachplanungen des Bundes haben auf die planerischen Zusammenhänge im Grenzgebiet angemessene Rücksicht zu nehmen.

### **Genehmigung**

#### Art. 47

<sup>1</sup> Die kantonalen Gesamtrichtpläne bedürfen der Genehmigung des Bundesrates.

<sup>2</sup> Die Prüfung erfolgt im Hinblick auf:

- a. die Übereinstimmung mit dem Bundesrecht;
- b. die angemessene Rücksichtnahme auf die Aufgaben des Bundes;
- c. die Koordination mit den angrenzenden Kantonen und dem benachbarten Ausland.

## **3. Teil: Förderung der Raumplanung und der Infrastrukturpolitik**

### **1. Abschnitt: Förderung der Landes-, Regional- und Ortsplanung**

#### **Förderung der Raumplanung**

#### Art. 48

##### *Forschung, Lehre, Ausbildung*

<sup>1</sup> Der Bund fördert die Forschung, Lehre, Aus- und Weiterbildung auf dem Gebiete der Landes-, Regional- und Ortsplanung.

<sup>2</sup> Der Bundesrat erlässt Vorschriften über die Ausbildung von Raumplanern; er kann Anforderungen über die Berufsausübung aufstellen.

#### Art. 49

##### *Private Vereinigungen*

Der Bund kann Vereinigungen von gesamtschweizerischer Bedeutung, die sich überwiegend mit Fragen der Raumplanung befassen, Beiträge gewähren.

## Art. 50

*Richtlinien*

Der Bundesrat erlässt technische Richtlinien über die Landes-, Regional- und Ortsplanung.

**Beiträge**

## Art. 51

*Höhe*

<sup>1</sup> Der Bund leistet an die Kosten der Raumplanung Beiträge bis zu 50 Prozent. Die Beiträge werden nach der Finanzkraft der Kantone abgestuft.

<sup>2</sup> Für Aufgaben von gesamtschweizerischer oder überkantonaler Bedeutung kann der Beitrag ausnahmsweise erhöht werden.

## Art. 52

*Beitragsberechtigte Aufwendungen*

Beiträge können gewährt werden an die Kosten:

- a. der Gesamttrichtpläne;
- b. regionaler Planungsgruppen;
- c. von Nutzungsplänen;
- d. von regionalen Entwicklungskonzepten.

## **2. Abschnitt: Förderung der Erschliessung, der Ausstattung und des vorsorglichen Landerwerbes**

**Grundsatz und Ausmass**

## Art. 53

<sup>1</sup> Der Bund fördert im Rahmen der Gesamttrichtpläne die Erschliessung und Ausstattung von Siedlungsgebiet im Sinne dieses Gesetzes.

<sup>2</sup> Er gewährt, vermittelt oder verbürgt Kantonen, Gemeinden, anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften sowie gemeinnützigen Institutionen Darlehen, um die zeitgerechte Verwirklichung dieses Gesetzes zu fördern.

<sup>3</sup> Die Darlehen können zu günstigeren als den marktüblichen Zinssätzen oder unverzinslich gewährt werden und sind zurückzuzahlen, sobald die Erschliessung und Ausstattung für den Darlehensempfänger direkte oder indirekte wirtschaftliche Vorteile zeitigt. Soweit der Bund Darlehen vermittelt oder verbürgt, kann er Zinszuschüsse gewähren.

<sup>4</sup> Der Bundesrat setzt die Bedingungen und Auflagen fest.



## **Erschliessungs-, Ausstattungs- und Landerwerbskosten**

### Art. 54

Darlehen und Bürgschaften können gewährt werden für:

- a. Wasser- und Energieversorgungsleistungen sowie Abwasser- und Kehrichtbeseitigungsanlagen;
- b. Strassen und Wege, die unmittelbar der Erschliessung von Bauzonen dienen;
- c. öffentliche Transportunternehmen, die unmittelbar den Verkehr in das Siedlungsgebiet übernehmen;
- d. den vorsorglichen Erwerb oder die Sicherung von Land für Zwecke der Raumplanung.

### **Bundesbeiträge an raumrelevante Massnahmen**

#### Art. 55

Der Bund kann die Ausrichtung von sonstigen Beiträgen an Massnahmen, die räumlich erhebliche Auswirkungen zeitigen, davon abhängig machen, dass diese Massnahmen den Gesamtrichtplänen entsprechen.

### **Entzug von Beiträgen, Darlehen und Bürgschaften**

#### Art. 56

Die Bundesbehörden sind berechtigt, Bundesbeiträge, Darlehen und Bürgschaften, die auf Grund dieses Gesetzes zugesichert oder ausgerichtet werden, zu entziehen, rückgängig zu machen und die Darlehen und Bürgschaften zu kündigen, sofern der Kanton die Gesamtrichtpläne nicht einhält oder Massnahmen trifft, die den Zwecken der Raumplanung, wie sie in diesem Gesetz oder in der Spezialgesetzgebung des Bundes umschrieben sind, widersprechen.

## **4. Teil: Enteignung, enteignungsähnliche Eigentumsbeschränkung und Entschädigung**

### **Enteignung**

#### Art. 57

#### *Verweisung*

Die Enteignung in formellem und materiellem Sinne richtet sich nach der eidgenössischen oder kantonalen Gesetzgebung.

## Art. 58

*Materielle Enteignung*

## Begriff

<sup>1</sup> Enteignungsähnlich ist eine Massnahme, die für Grundstücke eine bestehende oder in naher Zukunft wahrscheinliche Nutzung untersagt, verunmöglicht oder in gewichtiger Weise erschwert, sofern die Grundstücke für diese Nutzung geeignet sind und der Eingriff entweder an sich als schwerwiegend erscheint oder, falls das nicht zutrifft, die betroffenen Eigentümer im Vergleich zu andern Eigentümern in ähnlichen Verhältnissen unverhältnismässig stark benachteiligt werden.

<sup>2</sup> Insbesondere gilt als materielle Enteignung die Auferlegung eines dauernden Bauverbots auf Grundstücken, die einzozont, erschlossen und für die bauliche Nutzung geeignet sind.

<sup>3</sup> Die polizeilichen Schranken des Eigentums stellen keine materielle Enteignung dar.

## Art. 59

## Vorbehalt

<sup>1</sup> Die Zuteilung von Grundstücken zum Landwirtschafts-, Forst- oder übrigen Gebiet im Rahmen der Nutzungspläne stellt keine materielle Enteignung dar.

<sup>2</sup> Vorbehalten sind Einzelfälle, bei denen auf Grund besonderer Umstände die Zuweisung in das Landwirtschafts- oder übrige Gebiet eine materielle Enteignung begründet.

<sup>3</sup> Der Bund wird auf dem Wege der Spezialgesetzgebung einen volkswirtschaftlichen Ausgleich zugunsten der Landwirtschaft vornehmen.

<sup>4</sup> An Gemeinwesen und Bewirtschafter, deren Gebiet oder deren Grundstücke als Erholungsräume beansprucht werden, können vom Bund Entschädigungen geleistet werden. Die Entschädigungen können von angemessenen Leistungen der interessierten Kantone oder Gemeinden, allenfalls auch der Bewirtschafter, abhängig gemacht werden.

## Entschädigung

## Art. 60

*Massgebender Zeitpunkt*

<sup>1</sup> Der Wert enteigneter oder belasteter Grundstücke ist auf den Zeitpunkt der erstinstanzlichen Schätzungs- oder Einigungsverhandlung oder, bei materieller Enteignung, auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens der Eigentumsbeschränkung zu beziehen.

<sup>2</sup> Die Eigentümer sind individuell oder durch Publikation auf diesen Zeitpunkt hinzuweisen.

## Art. 61

*Wertermittlung*

## Im allgemeinen

<sup>1</sup> Die Entschädigungen sind auf Grund des Verkehrswertes der enteigneten oder belasteten Grundstücke festzulegen. Inkonvenienzentschädigungen bleiben vorbehalten.

<sup>2</sup> Der Wiederbeschaffungswert ist in der Regel nicht massgeblich.

## Art. 62

## Statistik

Um die Übersicht über den Grundstückmarkt zu erleichtern, melden die Kantone die getätigten Handänderungen periodisch dem Eidgenössischen Statistischen Amt, das hierüber Statistiken veröffentlicht.

## Art. 63

*Entschädigungsleistungen*

<sup>1</sup> Die aus formeller und materieller Enteignung zu leistenden Entschädigungen sind von jenem Gemeinwesen geschuldet, das die entschädigungspflichtige Massnahme verfügt oder beschlossen hat.

<sup>2</sup> Die Entschädigung kann von jenem Zeitpunkt an verlangt werden, der für die Feststellung des Grundstückwertes massgebend ist.

<sup>3</sup> Der Bund kann in analoger Anwendung des Artikels 51 an solche Entschädigungen Beiträge leisten.

**5. Teil: Organisatorische Vorschriften****Kantone**

## Art. 64

Die Kantone errichten für ihr Gebiet eine Fachstelle für Raumplanung und umschreiben deren Aufgaben und Befugnisse.

**Bund**

## Art. 65

*Amt für Raumplanung*

<sup>1</sup> Der Bund errichtet ein Amt für Raumplanung.

<sup>2</sup> Dem Amt für Raumplanung obliegt der Vollzug dieses Gesetzes, soweit er Sache des Bundes ist und soweit nicht auf Grund von Spezialgesetzen andere Bundesstellen zuständig sind.

<sup>3</sup> Das Amt ist für die Koordination aller Planungsaufgaben im Rahmen dieses Gesetzes innerhalb der Bundesverwaltung, mit Einschluss der eidgenössischen Regiebetriebe, zuständig.

## Art. 66

### *Rat für Raumplanung*

#### Aufgaben

<sup>1</sup> Als beratendes Organ des Bundes für Fragen der Raumplanung und der Raumordnung besteht der Rat für Raumplanung.

<sup>2</sup> Der Rat fördert die Koordination der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen und der Kantone unter sich und schlägt die für die Raumplanung notwendigen Massnahmen des Bundes vor.

<sup>3</sup> Dem Rat für Raumplanung obliegen insbesondere die Stellungnahme zu Verwaltungsaufgaben des Bundes sowie der eidgenössischen Regiebetriebe mit räumlich erheblichen Auswirkungen, die Prüfung der Ergebnisse von Untersuchungen über die möglichen künftigen besiedelungs- und nutzungsmässigen Entwicklungen des Landes (Leitbilder der Schweiz), die Vorbereitung weiterer materieller Grundsätze der Raumplanung sowie nötigenfalls die Stellungnahme zu kantonalen Gesamtrichtplänen.

## Art. 67

### Organisation

<sup>1</sup> Der Rat für Raumplanung zählt 50 Mitglieder. Er besteht aus 25 Vertretern der Kantone und 25 Vertretern des Bundes, der Wissenschaft, der Wirtschaft sowie von Organisationen, die sich mit Planungsaufgaben befassen.

<sup>2</sup> Die Regierung jedes Kantons bezeichnet einen Vertreter; der Bundesrat wählt die übrigen Mitglieder.

<sup>3</sup> Der Rat für Raumplanung bestellt einen geschäftsleitenden Ausschuss. Er kann weitere Ausschüsse bestellen.

<sup>4</sup> Der Rat für Raumplanung ordnet Organisation und Geschäftsführung durch ein vom Bundesrat zu genehmigendes Reglement.

## Art. 68

### *Wissenschaftliche und andere Fachorgane*

Der Rat für Raumplanung und das Amt für Raumplanung können wissenschaftliche und andere Fachorgane zur Mitarbeit heranziehen.

## 6. Teil: Rechtsschutz

### Kantonales Recht

#### Art. 69

<sup>1</sup> Der Rechtsschutz im Bereiche des Planungsrechtes ist, soweit nicht Bundesrecht Anwendung findet, durch das kantonale Recht zu gewährleisten.

<sup>2</sup> Das kantonale Recht hat vorzusehen, dass die Nutzungspläne öffentlich aufzulegen sind und dass dagegen Beschwerde oder Einsprache an eine kantonale Instanz erhoben werden kann.

### Bundesrecht

#### Art. 70

Der Rechtsschutz im Bereich des Bundes richtet sich nach den allgemeinen Bestimmungen über die Bundesrechtspflege.

### Beschwerdelegitimation

#### Art. 71

<sup>1</sup> Zur Beschwerde an das Bundesgericht, den Bundesrat oder die kantonalen Beschwerdeinstanzen sind berechtigt:

- a. wer durch die Verfügung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an deren Aufhebung oder Änderung hat;
- b. die zuständigen Behörden des Bundes;
- c. die zuständigen Behörden der Kantone und Gemeinden;
- d. gesamtschweizerische Organisationen, die sich überwiegend mit Aufgaben der Raumplanung befassen.

<sup>2</sup> Das kantonale Recht kann für seinen Bereich eine weitergehende Legitimation anerkennen.

### Umzonungsbegehren

#### Art. 72

Jedermann, der ein Interesse geltend machen kann, ist berechtigt, fünf Jahre nach dem rechtskräftigen Erlass des Nutzungsplanes das Begehren um Umzonung von Grundstücken zu stellen, sofern er glaubhaft macht, dass sich die Verhältnisse seit dem Erlass des Planes wesentlich geändert haben oder dass sonstige besondere Umstände eine Umzonung rechtfertigen.

## 7. Teil: Schluss- und Übergangsbestimmungen

### Allgemeines

#### Art. 73

Alle im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes hängigen Planungsmassnahmen, Enteignungs- und Entschädigungsfälle werden nach den Grundsätzen dieses Gesetzes behandelt und entschieden.

### Fristen

#### Art. 74

##### *Gesamtrichtpläne*

<sup>1</sup> Die Kantone haben die Gesamtrichtpläne innert fünf Jahren seit Inkrafttreten des Gesetzes zu beschliessen.

<sup>2</sup> Der Bundesrat kann die Frist auf begründetes Gesuch hin angemessen verlängern.

#### Art. 75

##### *Nutzungspläne*

<sup>1</sup> Die Nutzungspläne sind innert drei Jahren nach Vorliegen der Gesamtrichtpläne zu erstellen.

<sup>2</sup> Die kantonale Regierung kann die Frist auf begründetes Gesuch hin angemessen verlängern.

<sup>3</sup> Im Zeitpunkt des Inkrafttretens dieses Gesetzes geltende, für den Eigentümer rechtsverbindliche Planungen, die den Anforderungen dieses Gesetzes im wesentlichen genügen, können von den zuständigen kantonalen Behörden als Nutzungspläne bis zum Vorliegen der auf den Gesamtrichtplänen beruhenden neuen Nutzungspläne anerkannt werden.

<sup>4</sup> Aus der Anpassung von geltenden rechtsverbindlichen Planungen an die Erfordernisse dieses Gesetzes können keine Entschädigungsansprüche abgeleitet werden. Artikel 59 Absatz 2 bleibt vorbehalten.

### Delegationsbefugnis

#### Art. 76

<sup>1</sup> Werden kantonale Erlasse über das Bau- und Planungsrecht, die für die Durchführung der Raumplanung nach Massgabe dieses Gesetzes notwendig sind, von den zuständigen Organen nicht innert drei Jahren erlassen, so hat die kantonale Regierung vorläufige Regelungen zu treffen, die für die Durchführung unerlässlich sind.

<sup>2</sup> Die Bestimmung gilt sinngemäss für Nutzungspläne, die vom zuständigen Gemeinwesen nicht fristgerecht beschlossen werden.

## Planungszonen; subsidiäre Kompetenz des Bundes

### Art. 77

Solange kein genehmigter Gesamttrichtplan vorliegt, ist der Bundesrat berechtigt, an Stelle der Kantone Planungszonen zu erlassen, sofern dies der Verwirklichung der Zwecke dieses Gesetzes dient.

## Beiträge

### Art. 78

Bis zur Genehmigung der Gesamttrichtpläne kann der Bund die Erschliessung von Siedlungsgebieten nach Artikel 53 fördern, sofern Gewähr besteht, dass die Verwirklichung dieses Gesetzes dadurch nicht ungünstig beeinflusst wird.

## Leitlinien des Bundes

### Art. 79

<sup>1</sup> Bis zum Vorliegen der weiteren materiellen Grundsätze im Sinne von Artikel 23 legt der Bundesrat nach Anhören der Kantone Leitlinien für die Gesamttrichtpläne der Kantone und für die Sachplanungen des Bundes fest.

<sup>2</sup> Die Leitlinien haben folgenden Gesichtspunkten Rechnung zu tragen:

- a. die natürlichen Grundlagen des menschlichen Lebens wie Luft, Wasser, Landschaft sind zu schützen;
- b. der Boden ist sparsam zu verwenden;
- c. die räumlichen Voraussetzungen für die Entfaltung des persönlichen, sozialen und wirtschaftlichen Lebens sind im ganzen Lande zu schaffen, und zu diesem Zwecke ist zwischen ländlichen und städtischen, zwischen wirtschaftlich schwachen und wirtschaftlich starken Gebieten mit finanz- und raumordnungspolitischen Mitteln ein Ausgleich anzustreben;
- d. die Nutzungen des Bodens nach Art, Ausmass, Lage und Gestaltung sind aufeinander abzustimmen;
- e. die Schönheiten und Eigenarten der Siedlungen und Landschaften sind zu bewahren und auszugestalten;
- f. die benötigten Flächen für Siedlungen sowie öffentliche Bauten und Anlagen sind rechtzeitig bereitzustellen;
- g. das Siedlungsgebiet ist vor den Naturgewalten und den Gefahren technischer Werke sowie vor übermässigen schädlichen oder lästigen Einwirkungen zu schützen;
- h. dem Erfordernis einer angemessenen eigenen Ernährungsbasis des Landes und den räumlichen Bedürfnissen der Gesamtverteidigung ist Rechnung zu tragen.

## **Änderung von Bundesgesetzen**

### **Art. 80**

Das Bundesgesetz vom 16. Dezember 1953/20. Dezember 1968 über die Organisation der Bundesrechtspflege wird wie folgt geändert:

#### *Art. 99 Bst. c*

«c. Verfügungen über Pläne, soweit es sich nicht um Entscheide über Einsprachen gegen Enteignungen, Güterzusammenlegungen und Landumlegungen oder um Nutzungspläne auf dem Gebiete der Raumplanung handelt.»

## **Inkrafttreten und Vollzug**

### **Art. 81**

<sup>1</sup> Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

<sup>2</sup> Der Bundesrat bestimmt das Inkrafttreten. Er erlässt die erforderlichen Ausführungsbestimmungen.



## **Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Bundesgesetz über die Raumplanung (Vom 31.Mai 1972)**

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1972
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	25
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	11322
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	23.06.1972
Date	
Data	
Seite	1453-1556
Page	
Pagina	
Ref. No	10 045 433

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.