Zeitschrift: Plan : Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik = revue suisse d'urbanisme

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung

Band: 30 (1973)

Heft: 3

Artikel: Grundsätzliches zur Raumplanung und zum Bodenrecht

Autor: Furgler, Kurt

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-782019

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 07.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Grundsätzliches zur Raumplanung und zum Bodenrecht

Von Bundesrat Dr. Kurt Furgler, Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements

Einleitung

Die Vereinigung für Landesplanung erfüllt seit bald dreissig Jahren die verdienstvolle Aufgabe, den Sinn und Zweck der Raumplanung dem Volk und den Behörden unserer Gemeinwesen vertraut zu machen. Ich möchte gerne sagen: Sie hat mit der Aufnahme des Artikels 22quater in die Bundesverfassung und mit dem Aufbau einer zweckmässigen Planungsorganisation im Bund und in den Kantonen den Auftrag erfüllt und kann sich nun mit dem besten Dank der Landesbehörde zur Ruhe setzen. Eine solche Empfehlung kann ich aber nicht geben. So wenig die Raumplanung ein Rezept ist, das, ein einziges Mal angewandt, den Erfolg einer wünschbaren Raumordnung gewährleisten würde, so wenig können wir uns davon dispensieren, immer wieder unsere Mitbürger und verantwortlichen Behördemitglieder von der Notwendigkeit der Festlegung vom Ziel der Raumordnung und der dazu erforderlichen raumplanerischen Massnahmen zu überzeugen. Alles, was wir im Interesse einer geordneten räumlichen Gestaltung unseres Landes tun wollen, hat nur dann Aussicht auf Erfolg, wenn es von der Macht der Ueberzeugung — und zwar bei allen Beteiligten — getragen ist. Deshalb hat auch die heutige Tagung ihren besonderen Wert. Der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung, insbesondere ihren leitenden Organen, danke ich für ihren unermüdlichen Einsatz im Dienste der Raumplanung herzlich.

Der Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung

1. Allgemeines

Nachdem die Kantone ihre Pläne der provisorischen Schutzgebiete dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement zur Prüfung und Genehmigung eingereicht haben, können wir eine erste Bilanz ziehen. Die zahlreichen Gespräche, die meine Mitarbeiter in der Phase der Vorbereitung mit den Kantonen führten, und das Resultat der immensen Arbeit in den Kantonen bestätigen, dass der Erlass des Bundesbeschlusses notwendig war. Er hat den Kantonen Gelegenheit gegeben, in aller Sachlichkeit zu prüfen, welchen Stand die Raumplanung bei ihnen im ganzen Kanton und in den Gemeinden erreicht hat. Kein einziger Kanton hat erklärt, der Bundesbeschluss erübrige sich, weil alles in bester Ordnung sei. Selbst Kantone, die mit berechtigtem Stolz auf eine moderne Gesetzgebung im Bau- und Planungswesen sowie in Fragen des Natur- und Heimatschutzes hinweisen können, haben die Möglichkeiten des dringlichen Bundesbeschlusses genutzt. Die meisten Kantone sind über die ihnen verbindlich auferlegten Schutzmassnahmen hinausgegangen und haben damit den Weg für den künftigen Teilrichtplan der Besiedlung und Landschaft, wie ihn das kommende Raumplanungsgesetz vorschreibt, schon gut vorbereitet.

Ich benutze hier gerne nochmals die Gelegenheit, den Kantonen für die Arbeit, die sie unter grossem personellem und finanziellem Einsatz geleistet haben, den besten Dank und meine volle Anerkennung auszusprechen. Mit ihrer Wegleitung für die Kantone hat die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung den Start in diese grosse Aufgabe wesentlich erleichtert. Ich danke ihr dafür.

2. Der Dringliche Bundesbeschluss als Modell der Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen auf dem Gebiete der Raumplanung

Mit der Festlegung der provisorischen Schutzgebiete erfüllen die Kantone schon heute eine wichtige raumplanerische Aufgabe, die ihnen durch den neuen Bundesverfassungsartikel 22quater übertragen worden ist. Der Dringliche Bundesbeschluss stützt sich ja auf diesen Verfassungsartikel, der den Kantonen die Aufgabe der Raumplanung mit dem Ziel der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes überträgt. Die enge Verknüpfung des Dringlichen Bundesbeschlusses mit der Raumplanung ergibt sich auch aus der Absicht, die Ausscheidungskriterien für die provisorischen Schutzgebiete im künftigen Raumplanungsgesetz des Bundes zu verankern (Art. 15 Entwurf Bundesgesetz über die Raumplanung, Antrag der ständerätlichen Kommission).

Unter diesen Aspekten sind die Massnahmen, die die Kantone heute treffen, zu würdigen. Die vorweggenommene Teilaufgabe — nämlich der Schutz von Fluss- und Seeufern, der Landschaften von besonderer Schönheit und Eigenart, der Ortsbilder, der geschichtlichen Stätten sowie der Natur- und Kulturdenkmäler von nationaler und regionaler Bedeutung, der Erholungsräume in der näheren und weiteren Umgebung der Siedlungen und der Gefahrengebiete — diese Teilaufgabe steht nicht beziehungslos da. Ihre Dringlichkeit ergab sich, weil die erwähnten Gebiete vor Schäden, die nicht wieder gutgemacht werden können, rechtzeitig geschützt werden mussten. Das will aber keinesfalls bedeuten, dass die Ordnung der baulichen Entwicklung der Gemeinden und Regionen eine sekundäre Aufgabe ist. Sie gehört in den Kreis der Hauptaufgaben der Kantone, die nach Artikel 6 des Entwurfs für das Bundesgesetz über die Raumplanung die Grundzüge der künftigen nutzungs- und besiedlungsmässigen Entwicklung ihres Gebiets in Form von Gesamtrichtplänen festzulegen haben. Diese Gesamtrichtpläne umfassen in der Regel die Teilrichtpläne der Besiedlung und der Landschaft, des Verkehrs, der Versorgung sowie der öffentlichen Bauten und Anlagen (Art. 9 E. RPG).

Einzelne Kantone konnten sich auf ein reiches Material von Vorarbeiten stützen und deshalb ihren Plan der provisorischen Schutzgebiete schon derart präzis bereinigen, dass er bereits heute als künftiger Teilrichtplan der Landschaft angesprochen werden darf. Andere Kantone müssen ihre heutige Arbeit als Provisorium bezeichnen und die definitive Bestimmung der Schutzgebiete von weitergehenden Untersuchungen abhängig machen. Erfreulicherweise haben viele von ihnen von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, über die erwähnten zwingenden Kriterien des Bundesbeschlusses (Art. 2 Abs. 1) hinaus noch weitere Gebiete auszuscheiden, die voraussichtlich nicht zur Besiedlung bestimmt sind oder deren vorzeitige Ueberbauung die Raumplanung ungünstig beeinflussen könnte (Art. 2 Abs. 2). Der da und dort erhobene Vorwurf, die kantonalen Massnahmen stellten einen ausserordentlich schweren Eingriff in die Gemeindeautonomie und in die Rechte des Grundeigentümers dar, ist unberechtigt. Er geht von der falschen Ueberlegung aus, dass auch heute noch völlig frei, ja sogar willkürlich — ohne Rücksicht auf Landschaft, Ortsbild, Infrastruktur und andere im Interesse des Gesamtwohls einer Gemeinde oder Region zu beachtende Gesichtspunkte — gebaut werden könne. Mit dem Vorwurf der verletzten Gemeindeautonomie wird ausserdem gerne übersehen, dass diese noch nie als Freipass für tatenloses Hinnehmen einer unerwünschten Entwicklung gegolten hat. Und ebensowenig kann die Berufung auf die Gemeindeautonomie als begründetes Motiv dafür angesehen werden, dass man in Fragen, die nur gemeinsam gelöst werden können, abseits steht.

Der Vollzug des Dringlichen Bundesbeschlusses über die Raumplanung bietet eine gute Gelegenheit, uns Vorstellungen über die künftige Zusammenarbeit zwischen dem Bund, den Kantonen und Gemeinden zu machen. Die Hauptprobe für die durchgehende Planung, die dem Bund in Ausführung von Artikel 22quater BV die

Rolle der Grundsatzgesetzgebung zuweist, die Kantone als die Hauptakteure der Gesamtplanung bezeichnet und den Gemeinden die wichtigen Aufgaben des Vollzugs in der Ordnung der Nutzung und der Erschliessung überträgt, hat begonnen. Die bisherigen Erfahrungen lehren uns, dass den Kantonen bei der Festlegung der provisorischen Schutzgebiete mit Rücksicht auf wirtschaftliche, soziale, topographische und andere Gegebenheiten im Rahmen der vom Bund erlassenen Grundsätze ein relativ breiter Ermessensspielraum verbleiben muss. Die Kantone ihrerseits haben erneut deutlich erkannt, dass es ohne die aktive Mitarbeit der Gemeinden nicht geht. Das einlässliche Gespräch zwischen dem Bund und den Kantonen einerseits und zwischen den Kantonen und ihren Gemeinden anderseits ist der unentbehrliche Kitt im Gefüge der durchgehenden Planung.

Grundsätzliches zur Raumplanung und zum Bodenrecht

1. Der Auftrag

In der vergangenen Dezembersession hat der Ständerat mit der Beratung des Bundesgesetzes über die Raumplanung begonnen. Die Notwendigkeit eines eidgenössischen Raumplanungsgesetzes ist unbestritten. Den Auftrag dazu haben uns Volk und Stände am 14. September 1969 mit der Aufnahme der beiden Artikel 22ter (Eigentumsgarantie) und 22quater (Raumplanung) in die Verfassung erteilt. Der Souverän hat damit für die künftige Gesetzgebung in zweifacher Hinsicht die Richtung klar angegeben. Das private Eigentum soll nach wie vor für die Gesellschaftspolitik im freien sozialen Rechtsstaat von zentraler Bedeutung sein. Ebenso deutlich wurde aber zum Ausdruck gebracht, dass der Bund, die Kantone und — im Ordnungsgefüge der letzteren — die Gemeinden für die zweckmässige Nutzung des Bodens und die geordnete Besiedlung des Landes sowie für die entsprechend notwendige partnerschaftliche Zusammenarbeit untereinander besorgt sein müssen. Die beiden Entscheide bestimmen die Spannweite, in der wir uns mit der neuen Gesetzgebung bewegen. Es geht darum, eine Raumordnung zu schaffen, die die weitere sinnvolle Entwicklung unseres Staates in Ordnung und jedem Menschen, der darin lebt, eine möglichst freie Entfaltung zu gewährleisten vermag.

2. Das Raumplanungsgesetz: Fortsetzung und Ergänzung bisheriger Massnahmen

Wenden wir uns zunächst mit einigen Hinweisen den wesentlichsten Grundzügen des Raumplanungsgesetzes zu. Es wird zu Recht als eine der bedeutendsten Vorlagen der letzten Jahrzehnte bezeichnet. Dieses Attribut bedarf indessen einer Präzisierung; denn da und dort sind die Akzente falsch gesetzt worden, und es hat verschiedenenorts eine unnötige Schockwirkung ausgelöst. Die Raumplanung ist nämlich — und gerade dies wird oft übersehen — eine Aufgabe, die unserer staatlichen Gemeinschaft schon immer gestellt war. Die Probleme der Besiedlung und Landschaft, der Versorgung, des Verkehrs usw. bestanden, bevor das Wort Raumplanung gefunden und erstmals ausgesprochen wurde. Denken wir an die schon seit langem eingeleiteten Bestrebungen der Kantone, die besonders in den neueren kantonalen Bau- und Planungsgesetzen klar erkennbar sind, an die Spezialgesetze des Bundes wie zum Beispiel das Gewässerschutzgesetz, das Natur- und Heimatschutzgesetz, das Nationalstrassengesetz, sowie an die Bauordnungen bzw. -reglemente der Gemeinden.

Das Raumplanungsgesetz des Bundes übernimmt in zahlreichen Belangen das, was schon seit langem vielerorts erkannt und — wenn auch nicht immer mit genügend Mitteln — angestrebt wurde. In mancherlei Beziehung neu ist indessen, wie in Zukunft die Raumplanung in unserem Land organisiert werden soll und welche Ziele wir damit verfolgen wollen. Artikel 22quater BV erteilt ja dem Bund den verbindlichen Auftrag, Grundsätze über die den Kantonen obliegende Raumplanung aufzustellen. Diese haben, wiederum dem verfassungsmässigen Auftrag entsprechend, Kompetenzzuordnungen und Handlungsanweisungen zur Folge. Durch den Erlass von Grundsätzen soll der Bund dafür sorgen, dass die Kantone eine Raumplanung schaffen, die der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes dient.

3. Die Raumplanung als Aufgabe der Kantone

Die Raumplanung ist — und das kann nicht deutlich genug unterstrichen werden — eine Aufgabe der Kantone. Sie findet ihre sachlichen Schranken in den materiellen Grundsätzen des Bundes und in der Pflicht zur Koordination mit den Sachplanungen des Bundes sowie in der Berücksichtigung der Raumplanungen der andern Kantone.

Dieser Grundidee folgend sind die Vorkehren der Kantone im Gesetz in den Vordergrund gestellt worden (Art. 6—21). Der Gesetzgeber verpflichtet die Kantone, die Grundzüge der künftigen nutzungs- und besiedlungsmässigen Entwicklung ihres Gebietes in Form von Gesamtrichtplänen festzulegen (Art. 6). Diese umfassen in der Regel Teilrichtpläne der Besiedlung und Landschaft, des Verkehrs, der Versorgung sowie der öffentlichen Bauten und Anlagen. Das Verfahren über die Aufstellung dieser Pläne ist den Kantonen zur eigenen Ordnung überlassen. Das Gesetz beschränkt sich auf die Vorschriften betreffend die Publikation, die Vernehmlassungsrechte (Art. 9) und die Revision (Art. 10) sowie über die Planungszeiträume (Art. 8 Abs. 4) und die Genehmigung durch den Bundesrat (Art. 47). Für die Durchführung der Gesamtrichtpläne weist das Gesetz den zuständigen Instanzen in den Kantonen bestimmte Rechte und Pflichten zu, die es materiell grundsatzmässig umschreibt (Art. 31—40). Bundesrechtlich werden im gleichen Zusammenhang neue Mittel zur Durchsetzung der Raumplanung wie die Landumlegung, die Enteignung, die Planungszonen und die Mehrwertabschöpfung bereitgestellt.

Bei den materiellen Grundsätzen handelt es sich vorwiegend um Verhaltensnormen. So wird für die Behörden aller Stufen und — soweit es um die Durchführung geht — für den Grundeigentümer umschrieben, was Siedlungsgebiet, Landwirtschafts- und Forstgebiet, Erholungsräume und Schutzgebiete sind und welche Wirkungen sich daraus für die Nutzung ergeben (Art. 12—16, Art. 35).

Zahlreiche materielle Grundsätze weist das Gesetz bei den Vorschriften über die

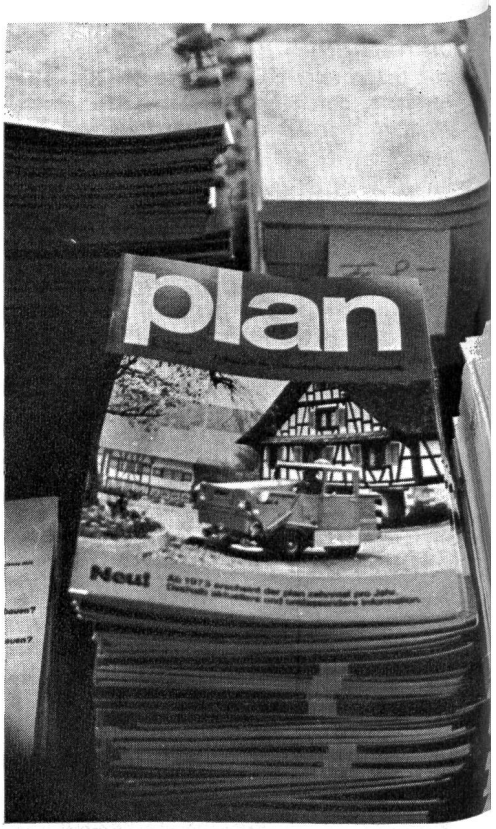

Abb. 2. An der interessanten und lehrreichen Arbeitstagung der VLP über die aktuelle Frage «Wo, wie, wann kann man bauen?» war natürlich auch der «plan» vertreten, der bei den zahlreichen Zuhörern eine ausgezeichnete Aufnahme fand

Durchführung der Raumplanung auf. So wird in Art. 32 festgestellt, welcher Teil des Siedlungsgebietes (Art. 12) als Bauzone ausgeschieden werden darf (Art. 32). Oder in Artikel 43 über die Enteignung wird festgelegt, unter welcher Voraussetzung eine Enteignung zulässig ist und in welchen Fällen nicht. Das gleiche gilt für die Mehrwertabschöpfung.

Diese Grundsätze weisen einen relativ hohen Abstrahierungsgrad auf. Da die Raumplanung den Kantonen obliegt, muss ihnen mit Rücksicht auf die besonderen Gegebenheiten (Bevölkerung, Landschaft, Wirtschaft usw.) ein breiter Ermessensspielraum in der konkreten Anwendung der Planungsergebnisse eingeräumt werden.

Als Beispiel sei Artikel 35 erwähnt. Nach dem neuformulierten Absatz 2 dieser Bestimmung (ständerätliche Kommission) dürfen in den Landwirtschafts- und Forstgebieten, in den Erholungsräumen und Schutzgebieten sowie im übrigen Gebiet keine Bauten und Anlagen bewilligt werden, die der Zweckbestimmung dieser Gebiete zuwiderlaufen. Hier muss nun das kantonale Recht, in Uebereinstimmung allerdings mit dem übrigen Bundesrecht (Gewässerschutz, Forstpolizei, Natur- und Heimatschutz usw.) wesentlich konkretisieren.

4. Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen

Eines der zentralsten Anliegen des Raumplanungsgesetzes ist die Sicherung der Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen. Der Grundsatz der schon mehrfach erwähnten durchgehenden Planung wird unter anderem gewährleistet:

— durch die Pflicht der Kantone, bei der Aufstellung der Gesamtrichtpläne die Sachplanungen des Bundes zu berücksichtigen (Art. 9 Abs. 3);
— durch die Verbindlichkeit der Gesamtrichtpläne für alle mit Aufgaben der Raumplanung des Bundes, der Kantone und der Gemeinden betrauten Behörden (Art. 9 Abs. 1);
— durch die Verpflichtung des Bundes, zusammen mit den Kantonen die Untersuchungen über die möglichen besiedelungs- und nutzungsmässigen Entwicklungen des Landes durchzuführen (Art. 22);
— durch die Verpflichtung des Bundes, den Gesamtverkehrsplan und den Sachplan der für die Raumplanung wichtigen öffentlichen Bauten und Anlagen nach Anhören der Kantone aufzustellen.

Die verbesserte Verankerung der Koordination und die Ausgestaltung der Planungsinstrumente und -mittel sollen die Erfüllung der Aufgaben, die dem Bund und den Kantonen durch Artikel 22quater übertragen sind, sicherstellen. Wir wissen, dass die Kantone in den vergangenen zwei Jahrzehnten eine aktive Planungstätigkeit entwickelt haben. Verschiedene Kantone verfügen über moderne Bau- und Planungsgesetze. Trotzdem dürfen wir die Augen vor zahlreichen Unzulänglichkeiten nicht verschliessen, die bis anhin eine wirksame Raumplanung erheblich erschwerten oder gar unmöglich machten. Gelegentlich fehlt es mehr an der Einsicht und am Willen, die notwendigen Massnahmen durchzusetzen. Oftmals ist der Stimmbürger in der Ausübung seiner Rechte überfordert, zum Beispiel wenn er bei der Festlegung der Nutzungsordnung zwischen dem Allgemeinwohl und den eigenen Interessen zu unterscheiden hat. So kann es nicht verwundern, dass selbst in Gemeinden, wo gesamtschweizerisch anerkannte Fachleute bei der Planung mitgewirkt haben, Zustände geschaffen wurden, die heute nur mit Mühe in Anwendung des Bundesbeschlusses über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung vorläufig korrigiert werden können. Es bedarf — bei kritischer Würdigung der heutigen Situation — keiner weiteren Begründung, dass in den Kantonen mit der Zuweisung der fast ausschliesslichen Planungskompetenz an die Gemeinden ungünstige Voraussetzungen für eine der Entwicklung und den Verhältnissen in der Region angepasste Raumplanung geschaffen wurden. Es darf auch nicht verschwiegen werden, dass selbst in jenen Kantonen, wo den kantonalen Instanzen bei der Genehmigung der Ortsplanungen die Zweckmässigkeitskontrolle zusteht, vielfach aus Gründen der Opportunität bei der Ausübung dieses Rechts grösste Zurückhaltung geübt wird. So kommt es neuerdings — im Zusammenhang mit der Durchführung des erwähnten Bundesbeschlusses — immer wieder vor, dass Gemeindebehörden das Begehren stellen, die Ueberarbeitung von Ortsplanungen, die vor nicht langer Zeit auf ihre Zweckmässigkeit hin geprüft wurden, durch Einbezug einzelner Baugebiete in die provisorischen Schutzgebiete zu ermöglichen.

5. Die Kosten der Planung

Wir dürfen nicht über das Raumplanungsgesetz diskutieren, ohne uns nicht auch Gedanken über die Kosten der Planung zu machen. Dabei müssen wir allen Einzelfragen die Ueberlegung voranstellen, dass wir mit der Raumplanung Ziele anstreben, die wir im Interesse des Einzelnen und der ganzen Gemeinschaft setzen. Wir erachten es zum Beispiel als dringend notwendig, dass der Boden zweckmässig genutzt wird, und dass die Besiedlung unseres Landes geordnet erfolgt. Die geordnete Besiedlung anstelle der Streubauweise und die zweckmässige Nutzung des Landes statt unkontrolliertem Missbrauch entsprechen nicht nur einem Ordnungsbedürfnis, sondern in hohem Masse einem ökonomischen Grundprinzip. Schon aus dieser Sicht kann die Raumplanung nicht etwas sein, das man — gemessen an den Kosten — als mehr oder weniger wünschenswert bzw. rentabel betrachtet. Die Raumplanung ist von ihrer Aufgabe her Zwangs- und nicht Wahlbedarf.

Im weitern ist zu beachten, dass die Raumplanung in ihrer konsequenteren Durchführung zwar nicht neue, aber grössere Aufwendungen als die bisherigen Planungsmassnahmen mit sich bringen wird. Diese Aufwendungen zerfallen in:

— Kosten für die Erstellung der Pläne,
— Kosten für die den Plänen entsprechenden Infrastrukturen,
— Kosten für die aus der Planung sich ergebenden Entschädigungen.

Bei den Kosten für die Erstellung der Pläne wird mit einem Gesamtaufwand von jährlich rund 40 Mio Franken gerechnet. Ungefähr die Hälfte davon wird der Bund zu übernehmen haben. In diesen Kosten sind die betriebseigenen Aufwendungen für die Sachplanungen des Bundes und der Kantone nicht inbegriffen.

Die Kosten der notwendigen Infrastruktur sind ausserordentlich hoch. Der Bedarf an Infrastruktur ist indessen nicht eine Folge der Planung, sondern unseres modernen Lebens (Grundbedarf, Erneuerungsbedarf, Entwicklungsbedarf und Luxus). Die Planung selber will hier ein Gleichgewicht zwischen Angebot und Nachfrage ohne Fehlinvestitionen erreichen. Berechnungen des ORL-Instituts an der ETH haben ergeben, dass der Anteil der Infrastruktur am Bruttosozialprodukt zwischen 17 bis 20 % ausmacht. Der Bund kann im Rahmen der Gesamtrichtpläne die Erschliessung und Ausstattung von Siedlungsgebieten fördern und im Interesse der zeitgerechten Verwirklichung dieser Aufgaben Darlehen gewähren, vermitteln oder verbürgen. Wie hoch hier sein finanzielles Engagement sein wird, lässt sich nicht ohne weiteres voraussagen. Rechnen wir damit, dass jährlich Darlehen und Bürgschaften für höchstens eine Milliarde Franken gewährt werden müssen und dass die durchschnittliche Zinsverbilligung $2^1/_2$ % nicht überschreitet, so könnten dem Bund unter dem Titel Förderung der Erschliessung und der Ausstattung (Art. 53 und 54 E. RPG) Ausgaben von jährlich höchstens 25 Mio Franken erwachsen.

Noch schwieriger zu beantworten ist die Frage nach den Kosten für die aus der Planung sich ergebenden Entschädigungen. Hier müssen wir zunächst unterscheiden zwischen den wirtschaftlichen Massnahmen (volkswirtschaftlicher Ausgleich und Abgeltungen im Sinne von Art. 59 Abs. 3 und neu 55bis E. RPG) und den Entschädigungen aus formeller und materieller Enteignung. Bei der erstgenannten Kategorie lassen sich die Kosten des Bundes heute noch nicht in Zahlen ausdrücken. Welche Leistungen der Bund zu den bisherigen zugunsten der Landwirtschaft (1973: etwa 750 Mio Franken) zu erbringen haben wird, ist eine Frage, die

— von der Wirksamkeit der bisherigen Leistungen (Ueberprüfung der Landwirtschaftspolitik des Bundes),
— von der Ausschöpfung kantonaler und kommunaler, planerischer und fiskalischer Massnahmen (z. B. Landumlegungen und andere Vorkehren zur Entflechtung landwirtschaftlicher von andern Interessen; klar nach Nutzungsmöglichkeiten differenzierte Besteuerung des Grundeigentums, Erschliessung, Mehrwertabschöpfung),
— und schliesslich von den jeweiligen finanziellen Möglichkeiten des Bundes selber

abhängt. Dasselbe gilt für den Ausgleich zugunsten von Gebieten, soweit sie durch Massnahmen der Raumplanung in ihrer Entwicklung eingeschränkt werden und nicht bereits einen genügenden wirtschaftlichen Entwicklungsgrad aufweisen. Das vorgesehene Bundesgesetz über die Investitionshilfe für Berggebiete wird hier zweifellos einen wesentlichen Teil der Bundesaufgabe übernehmen. Im weitern muss auch hier von den Kantonen gefordert werden, dass sie selber innerhalb ihres Gebietes einen Ausgleich zwischen ländlichen und städtischen, zwischen wirtschaftlich starken und wirtschaftlich

schwachen Gebieten verwirklichen (Art. 1 Abs. 2). Tun sie das nicht, so würden sich die Massnahmen des Bundes gesamtschweizerisch gesehen nie als echten volkswirtschaftlichen Ausgleich auswirken. So würde es gewiss als sinnwidrig empfunden, wenn der Bund für bestimmte Gebiete eines wirtschaftlich starken Kantons besondere Ausgleichsleistungen erbringen müsste.
Ebenfalls ungewiss ist jede Prognose hinsichtlich der Kosten für Entschädigungen aus formeller und materieller Enteignung. Es wäre vermessen, schon heute irgendwelche Zahlen nennen zu wollen. Daraus darf man indessen keine falschen Schlüsse ziehen. Es wäre verantwortungslos, eine raumplanerische Massnahme zu unterlassen oder aufzuschieben, bloss weil sich die daraus entstehenden Kosten nicht zum voraus sicher abschätzen lassen. Raumplanung ist ja, wie wir bereits festgestellt haben, Zwangsbedarf. Wir verfolgen damit öffentliche Interessen. Im übrigen dürfen wir mit Genugtuung feststellen, dass wir uns in der Entschädigungsfrage auf sichererem Boden befinden werden als bisher. Das Raumplanungsgesetz sagt deutlich, wo keine Entschädigung zu leisten ist. Bei der Zuteilung von Grundstücken zum Landwirtschaft-, Forst- oder übrigen Gebiet im Rahmen der Nutzungspläne entsteht kein Anspruch aus materieller Enteignung (Art. 59 Abs. 1 E. RPG). Im weiteren wird klar festgestellt, dass die Beschränkung des Eigentums aus polizeilichen Gründen keine materielle Enteignung darstellt. Wird das Raumplanungsgesetz in Uebereinstimmung mit den Vorschriften des Gewässerschutzgesetzes konsequent durchgeführt, so dürfen wir von der sicheren Annahme ausgehen, dass in der Regel ausserhalb der Bauzone keine Ansprüche aus Entschädigung entstehen können.

6. Ein neues Bodenrecht?
Noch bevor das Raumplanungsgesetz den eidgenössischen Räten vorgelegt wurde, meldeten sich Stimmen, die ein neues Bodenrecht fordern.
Wir können nicht bestreiten, dass es zu viele Schweizer gibt, die über kein Eigentum an Grund und Boden verfügen und die sich — vor allem in den grossen Agglomerationen — auf Grund dieser Tatsache je länger je weniger mit der heutigen Ordnung des Bodenrechts befreunden können. So erweist es sich als Mangel, dass Bund und Kantone, aber auch die Gemeinden und Private, bis heute zu wenig Massnahmen für eine breite Streuung des privaten Eigentums getroffen haben. Dabei dürfen wir auch die Forderung nach dem vermehrt persönlichkeitsbezogenen Gehalt des Eigentums, ein Anliegen von Prof. Meier-Hayoz, nicht aus den Augen lassen. Bei solchen Ueberlegungen können wir aber auch nicht übersehen, dass jedem privaten Recht das Korrelat einer sozialpolitischen Verpflichtung beigegeben ist. Das Raumplanungsgesetz trägt dazu bei, die für das Allgemeinwohl erforderliche Synthese von Recht und Pflicht zu finden. Wenn wir von Freiheit sprechen, können wir nicht die unkontrollierte Weiterentwicklung des Trends meinen; denn nur die ordnende Tätigkeit auf allen Planungsstufen vermag ein Höchstmass an erstrebenswerter Freiheit zu sichern. In dieser Sicht werden die neuen Grundsätze, die die ständerätliche Kommission in Art. 1 Abs. 2 des Raumplanungsgesetzes aufgenommen hat, verständlich. Ich zitiere:

«Die Raumplanung soll
— die natürlichen Grundlagen des menschlichen Lebens wie Luft, Wasser und Landschaft schützen;
— die räumlichen Voraussetzungen für die Entfaltung des persönlichen, sozialen und wirtschaftlichen Lebens schaffen;
— eine angemessene, auf die künftige Entwicklung des Landes abgestimmte Begrenzung des Siedlungsgebietes und dessen zweckmässige Nutzung sowie den Ausgleich zwischen ländlichen und städtischen, wirtschaftlich schwachen und wirtschaftlich starken Gebieten verwirklichen;
— die Dezentralisation der Besiedlung mit regionalen und überregionalen Schwerpunkten fördern;
— dem Erfordernis einer angemessenen eigenen Ernährungsbasis des Landes Rechnung tragen;
— die räumlichen Bedürfnisse der Gesamtverteidigung des Landes berücksichtigen.»

Das Bodenrecht, das alle gesetzlichen Erlasse umfasst, die unmittelbar oder mittelbar die Nutzung von Grund und Boden berühren, ist auf seine Uebereinstimmung mit den genannten Zielen zu überprüfen. Dieses Bodenrecht besteht ja, wie im Bericht «Raumplanung Schweiz» (Arbeitsgruppe Kim) richtig festgestellt wird, nicht nur aus den Vorschriften über die Raumplanung; dazu gehören auch andere Vorschriften des Bundes, wie das Sachenrecht und das Landwirtschaftsrecht sowie kantonale Erlasse, zum Beispiel die Bau- und Planungsgesetze, das Steuerrecht. Bei dieser Ueberprüfung steht das Bundesrecht nicht allein zur Diskussion. Von entscheidender Bedeutung sind auch die Massnahmen, die die Kantone in ihrem eigenen Zuständigkeitsbereich treffen. Auf die notwendige Ausschöpfung der den Kantonen in planerischer und fiskalischer Hinsicht zur Verfügung stehenden Mittel habe ich bereits hingewiesen. Bundesrechtliche Massnahmen können sich nur dann voll entfalten und entsprechend auswirken, wenn die Kantone ihrerseits die für die Raumplanung relevanten Erlasse sinnvoll koordinieren und zielkonform ausrichten. Der feste Wille, eine Ordnung zu schaffen, die eine sinnvolle Entwicklung der staatlichen Gemeinschaft und in ihr jedem Menschen die möglichst freie Entfaltung gewährleistet, wird für die Antwort auf die gestellte Frage entscheidend sein.

Grenzen der Baufreiheit

Von Prof. Dr. Martin Lendi

Ueber die Baufreiheit und ihre Grenzen zu referieren, ist eine nicht ganz unproblematische Aufgabe. Der Begriff «Baufreiheit» ist uns allen vertraut, und doch wissen wir vom Wesen und der Bedeutung der Baufreiheit in einer sich rasch ändernden, das öffentliche Interesse betonenden Welt, sehr wenig. Wollen wir uns aber Gedanken über Grenzen der Baufreiheit machen, so kommen wir nicht darum herum, der Begriffsbestimmung nachzugehen und von daher das Problem der Grenzen aufzuzeigen.

1. These und Antithese zur Baufreiheit
Am Anfang unserer Ueberlegungen steht ein eigentümlicher Tatbestand. Die neuere juristische Literatur verwendet den Begriff der Baufreiheit kaum mehr. In einem neusten Kommentar zu einem kantonalen Baugesetz findet sich im Sachverzeichnis das Stichwort «Baufreiheit» nicht[1]. Eine bedeutende Dissertation über die Baufreiheit und ihre Schranken geht der Begriffsbestimmung sogar aus dem Wege[2]. Die deutsche Baurechtslehre spricht ihrerseits kaum mehr von Baufreiheit, sondern zieht es vor, Ausführungen über die Befugnis zum Bauen zu machen[3]. Unbestritten ist, dass die Baufreiheit oder die Befugnis zum Bauen mit dem Eigentum und insofern mit der Eigentumsgarantie in einem engen Zusammenhang stehen[4]. Offen ist hingegen die ganz grundsätzliche Frage, ob die Baufreiheit im Grundeigentum mitenthalten ist und durch das Bau- und Planungsrecht sowie das übrige relevante Recht eingeschränkt werde oder ob die Baufreiheit dem Grundeigentümer bzw. dem Grundstück durch planerischen oder gesetzlichen Entscheid — gleichsam erst nachträglich — beigelegt wird[5]. Was sagen diese These und Antithese konkret aus? Ist die Baufreiheit inhaltlicher Teil des Grundeigentums, dann ist die Schlussfolgerung zu ziehen, dass die Baufreiheit jedem Grundeigentümer von Rechts wegen zukommt, dass sie aber durch die Rechtsordnung eingeschränkt oder sogar aufgehoben werden kann. Neigt man zur Antithese, wonach die Baufreiheit nicht Element des Inhalts des Grundeigentums ist, sondern durch planerischen oder gesetzlichen Entscheid zuerkannt wird, dann ge-