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

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung

Band: 33 (1976)

Heft: 1-2

Artikel: Raumplanung ohne materielle Enteignung?

Autor: Saladin, P.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-783543

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: 09.12.2025

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

Raumplanung ohne materielle Enteignung?

Von Professor Dr. P. Saladin, Universität Basel

Was heisst «materielle Enteignung?» Warum und von wem wurde der Begriff entwickelt? Wie fügt sich materielle Enteignung in unsere verfassungsmässige Ordnung ein? Wie sieht überhaupt die verfassungsmässige Ordnung des Grundeigentums und der Raumplanung aus? Dies sind Fragen, die geklärt sein sollten, bevor die Zusammenhänge von Raumplanung und materieller Enteignung ergründet werden können.

I.

1. *Die Ordnung der Rechtsverhältnisse an Grund und Boden* erscheint heute zugleich festgefügt und verunsichert: Sie ist verfestigt in einer langen Rechtstradition, verankert vor allem im Vierten Teil des ZGB (Sachenrecht) und im kantonalen Baurecht sowie – auf Verfassungsstufe – in Art. 22ter (Eigentumsgarantie), Art. 22quater (Landesplanung) und weitern Bestimmungen. Das traditionelle «Bodenrecht» ist aber auch zunehmend umbrandet von Kritik und von verschiedenartigsten Ansprüchen; zum Teil ist die Kritik ideologisch bestimmt, zum Teil aber einfach geleitet von der Einsicht in die Beschränktheit des verfügbaren Raums wie auch in die Notwendigkeit gesunden, ökonomischen und attraktiven Wohnens und Wirtschaftens.

Die Rechtsstellung des Bodens nach schweizerischem Sachenrecht ist ambivalent: Auf der einen Seite ist er eine Sache wie eine andere, dem Eigentümer «in den Schranken der Rechtsordnung» (Art. 641 26B) zu freier Nutzung und Verfügung übertragen; auf der andern Seite scheint immer wieder der Gedanke durch, dass der Grundeigentümer besondere Pflichten trägt gegenüber der Allgemeinheit, vor allem aber gegenüber den Nachbarn. So muss er übermässige schädliche Einwirkungen auf Nachbargrundstücke vermeiden, jedermann das Sammeln von wildwachsenden Pilzen und Beeren gestatten, dem Nachbarn Notwege und Notbrunnen zugestehen, sein Abwasser aufnehmen usw. Ferner sind eidgenössische, kantonale und kommunale Beschränkungen des Grundeigentums zum allgemeinen Wohl ausdrücklich vorbehalten.

Blumen für Bundesrat Furgler und ein magistraler Kuss für die Blumenüberbringerin

Der Verfassungsgeber hat diese Ordnung im Jahre 1969 vergröbernd in unser Grundgesetz eingeführt; Art. 22ter setzt, rein logisch gesehen, die unbeschränkte Eigentümerbefugnis voraus, gestattet dem Gesetzgeber aber sogleich Einschränkungen im öffentlichen Interesse und verpflichtet den Staat zu voller Entschädigung, wenn er Land formell enteignet oder wenn seine Eigentumsbeschränkung in ihrer Intensität einer formellen Enteignung gleichkommt. Indessen ist Art. 22ter eben nicht die einzige Verfassungsbestimmung, die heute die Rechtsverhältnisse am Grundeigentum ordnet. Zugleich mit Art. 22ter wurde Art. 22quater in die BV aufgenommen; ja, die «politische Grundwelle» trug vorab diesen Auftrag zur Landesplanung in die Verfassung und nur gewissermassen als sinnvolle Begleitung auch die Eigentumsgarantie. Noch vorher waren die Artikel über Gewässerschutz und über Natur- und Heimatschutz in die Verfassung gelangt, wenig später derjenige über den Umweltschutz, zuletzt auch der Wohnbau- und Eigentumsförderungsartikel. All diese Verfassungsbestimmungen müssen als *gleichrangig* angesehen werden; es geht nicht an, etwa der Eigentumsgarantie oder der Handels- und Gewerbefreiheit einen Vorrang einzuräumen. Nimmt man so die gesamte Verfassung in den Blick, so muss entsprechend auch für das schweizerische Recht gelten, was die Schöpfer des Bonner Grundgesetzes in unübertreffbarer Prägnanz statuiert haben: *«Eigentum verpflichtet.»* Diese Konzeption ist bereits, wie bemerkt, im schweizerischen Sachenrecht angelegt; sie hat sich aber in den letzten Jahrzehnten akzentuiert. Das Bundesgericht hat denn auch in einem neuesten Entscheid erklärt:

> Die Verpflichtung zur Eigentumsnutzung auf soziale Ziele hin «ne peut se réaliser qu'à l'aide d'institutions juridiques nouvelles ou en tout cas rénovés; elle repose en dernière analyse sur une conception nouvelle de la propriété» (BGE 99 Ia 617).

Es ist darum unzutreffend oder zum mindesten ungenau, dem Eigentümer allein aufgrund seines (privatrechtlichen) Eigentumsrechts eine *«Baufreiheit»* zuzuerkennen; seit jeher mussten, bevor ein Grundeigentümer bauen konnte, öffentlich-rechtliche Voraussetzungen erfüllt sein, je nach dem Stand des kantonalen Rechts freilich in unterschiedlichem Ausmass. Die Abhängigkeit der Baufreiheit von Vorkehren des Gemeinwesens hat sich in letzter Zeit noch verstärkt: Das eidgenössische Raumplanungsgesetz, das eidgenössische Gewässerschutzgesetz und eine ganze Reihe moderner kantonaler Baugesetze lassen Überbauungen grundsätzlich nur in Bauzonen zu; Kantone, Gemeinden, eventuell Regionen haben also unter dem wachsamen, koordinierenden Auge des Bundes die planerischen Voraussetzungen für die Überbaubarkeit von Grund und Boden zu schaffen und hierbei vor allem auch die Gebote der Gewässerschutzgesetzgebung zu beachten. Überdies haben die nach kantonalem Recht zuständigen Gemeinwesen «die Erschliessung der Bauzone zeitgerecht durchzuführen» und damit eine weitere Bedingung der Überbaubarkeit zu erfüllen. Vielfach werden sodann gezielte staatliche Förderungsmassnahmen erforderlich sein, ich denke etwa an die Investitionshilfe in Berggebieten. Schliesslich ist das Bauen selbst in den Bauzonen regelmässig nicht beliebig, sondern nur in bestimmter Intensität und nach bestimmten polizeilichen, ästhetischen

und planerischen Richtlinien gestattet. Ja nicht einmal die Freiheit, ein Grundstück *nicht* zu bebauen, ist ohne weiteres mehr gewährleistet: So wollen Raumplanungs- wie auch Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz die Hortung von Bauland bekämpfen, und dieses zweite, heute bereits geltende Gesetz sieht darum in Art. 5 auch vor, dass die Eigentümer zur Feinerschliessung oder zur Duldung einer Baulandumlegung verpflichtet werden können; ja, es darf die Zuteilung der Grundstücke im Zuge einer Erschliessungs- oder Neuordnungsumlegung «mit der Auflage verbunden werden, dass die Grundstücke in einer für den Eigentümer zumutbaren Frist überhaupt oder für Zwecke, die der Überbauung dienen, zur Verfügung gestellt werden». Die Baubefugnis muss also bereits nach heute geltendem Recht als ein Gut betrachtet werden, das vom Staat mitgeschaffen ist. Wer baut, nutzt regelmässig nicht nur seinen Boden, sondern auch öffentliche Infrastrukturanlagen, ja darüber hinaus ein Stück Umwelt (Alfred Kuttler).

2. Die Konzeption der «materiellen Enteignung» ist vom schweizerischen Bundesgericht entwickelt worden, als Gegengewicht gegen die zunehmende Ausdehnung und Intensität staatlicher Eigentumsbeschränkungen. Ursprünglicher Anlass waren vor allem Bauverbote.

In einer Rechtsprechung, die in den vierziger Jahren einsetzte und im Entscheid Barret aus dem Jahr 1965 (BGE 91 I 329 ff.) einen ersten vorläufigen Abschluss fand, verfeinerte das Gericht seine Konzeption. Danach ist zwischen drei Kategorien staatlicher Eigentumsbeschränkungen zu unterscheiden: sehr schwerwiegenden, «mittelschweren» und geringfügigen Eingriffen. Einschränkungen der ersten Kategorie sind grundsätzlich stets durch Entschädigung auszugleichen, Eingriffe der dritten Kategorie nie, solche der zweiten Kategorie nur, wenn der Betroffene im Vergleich zu andern Grundeigentümern in ähnlicher Situation ein eigentliches «Sonderopfer» erleidet. Zur ersten Kategorie der besonders schweren und stets entschädigungsbedürftigen Eingriffe hat das Bundesgericht in der Regel (langandauernde) Bauverbote gerechnet.

Keine Entschädigung ist allerdings nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung geschuldet, wenn die Einschränkung *polizeilich* motiviert ist, das heisst zur Abwehr unmittelbarer, schwerwiegender Gefahren für Leib und Leben, allenfalls für öffentliche Ordnung, Ruhe, Sicherheit und Sittlichkeit dient – gleichgültig, wie schwer dann der Eigentümer betroffen ist; immerhin verlangt das Gericht, dass dieser «Polizeibegriff» eng und streng interpretiert werde.

Wichtig für unsern Zusammenhang ist schliesslich, dass das Bundesgericht einen besonders schwerwiegenden Eingriff nicht nur dann annimmt, wenn eine bisherige Nutzung verunmöglicht wird; vielmehr verdient

> «auch die *künftig mögliche Benutzung* des Grundstücks Schutz; die letztere jedoch bloss insoweit, als sie nach den Umständen mit hoher Wahrscheinlichkeit in naher Zukunft zu erwarten ist» (BGE 96 I 357).

Ist eine Eigentumsbeschränkung entschädigungsbedürftig, so muss *volle Entschädigung* ausgerichtet werden, das heisst, es ist die erlittene Vermögenseinbusse vollständig auszugleichen – aber auch nicht mehr; die aus dem Eingriff allenfalls erwachsenden Vorteile sind anzurechnen, und der Eigentümer hat auch Abzüge für jene Einbussen hinzunehmen, die jeder Grundeigentümer entschädigungslos zu dulden hat (z. B. infolge Baulinien).

Das Raumplanungsgesetz hat die bundesgerichtliche Konzeption der materiellen Enteignung übernommen und kodifiziert, vor allem in Art. 48. Man hat dem Gesetzgeber schon vorgeworfen, allzu unbesehen dem Bundesgericht gefolgt zu sein und die Probleme, die vor allem die «Drei-Kategorien-Lehre» aufwirft, vernachlässigt zu haben; die These wird vertreten, er hätte besser nichts angeordnet und die Praxis sich weiter entwickeln lassen. Aber ich stimme wiederum Alfred Kuttler durchaus zu, wenn er feststellt, dass ein Verzicht auf jegliche Regelung der materiellen Enteignung als Versagen des Gesetzgebers zu werten gewesen wäre.

Wir wollen jetzt im zweiten Teil des Referats untersuchen, wie sich die gesetzgeberische Konzeption der materiellen Enteignung auf die Raumplanung auswirken mag, sofern – was ich aufs entschiedenste hoffe – das Raumplanungsgesetz vom Volk gutgeheissen wird.

II.

3. Nach dem System des Raumplanungsgesetzes müssen die helvetischen Grundstücke unter dem Gesichtspunkt der Überbaubarkeit inskünftig in eine der folgenden vier oder fünf Kategorien fallen:

- Grundstücke, die nicht ins Siedlungsgebiet einbezogen, sondern der Landwirtschafts-, der Forst-, einer Erholungs- oder Schutzzone oder dem «übrigen Gebiet» zugewiesen werden: *Nicht-Bauland.* Dabei können Parzellen, die heute bereits zur Bauzone gehören, eine besondere, in den Räten bekanntlich auch besonders umkämpfte Unterkategorie bilden, nämlich das *«Bauentwicklungsgebiet».*
- Grundstücke, die im Siedlungsgebiet (nach Richtplanung) liegen, nicht aber in einer Bauzone («Zwischengebiet» oder *«Siedlungsreservegebiet»*).
- Grundstücke, die zwar in eine Bauzone eingeschlossen, aber noch nicht erschlossen sind *(«Rohbauland»).*
- Grundstücke, die eingezont und hinreichend, das heisst den heutigen Anforderungen entsprechend erschlossen sind *(«baureifes Land»).*

Für jede einzelne Kategorie sind die Auswirkungen der Regeln über materielle Enteignung gesondert zu untersuchen, was im Referat freilich nicht möglich ist. Vorausgeschickt sei die Feststellung, dass Entschädigungs*schuldner* das Gemeinwesen ist, das die entschädigungspflichtige Massnahme beschlossen hat, wobei allerdings der Bund hieran Beiträge leisten kann.

4. Welche Entschädigungs*pflichten* folgen, wenn auf *baureifes Land* Bauverbote gelegt werden? In diesem Fall ist grundsätzlich ein «Planungsfehler» zu registrieren. Es können freilich durchaus unerwartete Ereignisse oder veränderte Auffassungen das Bauverbot veranlassen:

- so etwa, wenn sich nachträglich herausstellt, dass die Überbauung – zum Beispiel wegen Lawinen- oder Erdrutschgefahr – zu gefährlich wäre oder dass Anliegen des Gewässerschutzes empfindlich verletzt würden,
- oder wenn baureifes Land nachträglich für öffentliche Werke gebraucht wird,
- oder wenn Gründe des Natur- und Heimatschutzes ein Bauverbot nahelegen (Natur und Heimat pflegen sich zwar nicht so rasch zu verändern, dass solche Anliegen «unvorhersehbar» wären), aber die Vorstellungen von Schützenswertem können sich wandeln, und eine Nostalgiewelle kann sogar den Zürcher Hauptbahnhof als schutzbedürftiges Stück Heimat aufleuchten lassen,
- oder es werden schliesslich Bauzonen als überdimensioniert erkannt; hier ist in besonderer Weise von «Planungsfehler» zu sprechen.

Bauverbote etwa im Hinblick auf befürchtete Erdbewegungen oder Lawinengänge dienen unmittelbar der Erhaltung menschlichen Lebens und sind entsprechend, nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung wie nach der Regelung des Raumplanungsgesetzes, aus materieller Enteignung nicht zu entschädigen. Schadenersatz kann höchstens verlangt werden nach kantonalem Verantwortlichkeitsrecht, was in fast allen Kantonen bedeutet, dass Rechtswidrigkeit und in verschiedenen Kantonen überdies ein Verschulden der verantwortlichen Planer und Behörden nachgewiesen werden müssten. Hat ferner der Eigentümer besondere Zusicherungen der zuständigen Behörde erhalten, dass die Überbauung nicht gefährlich sei, kann er versuchen, Entschädigung nach dem Grundsatz von Treu und Glauben zu erlangen – was vom Bundesgericht bis heute freilich noch nie eindeutig und grundsätzlich anerkannt wurde.

Ähnliches muss grundsätzlich gelten, wenn aus Gründen des Gewässerschutzes Bauverbote auf baureifes Land gelegt werden; immerhin enthält das Gewässerschutzgesetz Spezialregeln, auf die ich hier nicht eingehen kann. Nicht mehr zum engen Kreis polizeilicher Motive gehört nach herrschender Praxis und Lehre das Motiv des Heimat- und Landschaftsschutzes; das Raumplanungsgesetz hat hieran nichts geändert. Wird also baureifes Land nachträglich mit solchermassen begründeten Baubeschränkungen belastet, so finden die ordentlichen Regeln über die materielle Enteignung Anwendung.

Halten wir fest: Bis hieher ist Raumplanung weder durchwegs entschädigungsfrei noch durchaus entschädigungspflichtig; die praktischen Fälle, in denen Entschädigung auszurichten ist, dürften aber nicht so zahlreich sein, wie oft befürchtet wird, und manche der genannten Bauverbotsgründe kommen mir, dem Theoretiker, auch reichlich theoretisch vor. Mehr beschäftigen muss uns die eigentliche Reizfrage unseres Kapitels: nämlich das Problem, ob eine *Aus- oder Rückzonung* baureifen Landes aus *planerischen Gründen* Entschädigungspflichten auslöst.

Es ist bekannt und von höchster Stelle bestätigt, dass *heute,* aufs Ganze gesehen, zu viel Land in die Bauzonen eingeschlossen ist und dass sich – immer aufs Ganze gesehen – eine erhebliche Reduzierung der Bauzonen aufdrängt. Welche Rechtswirkungen treten ein, wenn nicht nur unerschlossenes, sondern auch baureifes Land von der Reduzierung erfasst wird? Das Bundesgericht und das Raumplanungsgesetz lassen keinen Zweifel zu, dass die Rückzonung baureifen Landes in der Regel materielle Enteignung bewirkt. Denn es besteht eben in der Regel eine hohe Wahrscheinlichkeit, dass erschlossenes Land in naher Zukunft überbaut wird.

Später sollten Reduzierungen von Bauzonen gar nicht mehr notwendig werden. Denn die Schöpfer des Raumplanungsgesetzes gingen von der Erwartung aus, dass Siedlungsgebiet und Nutzungszonen «realistisch» umgrenzt werden, ja sie konkretisierten diese Erwartung und verfestigten sie zur verbindlichen Anordnung. Werden die Planungsanweisungen des Raumplanungsgesetzes befolgt und wird die kantonale, regionale und kommunale Raumplanung auf eine sorgfältige, umsichtige Schätzung des mutmasslichen (und politisch gewollten) künftigen Bedarfs an Bauland somit auf eine umsichtige Entwicklungsplanung abgestützt, so werden derartige Planungsfehler inskünftig selten sein.

Zusammenfassend ist zu sagen, dass die Raumplanung in der Regel auf die Rückzonung baureifen Landes verzichten muss, wenn sie erhebliche Entschädigungsforderungen vermeiden will.

Mancherorts ist der Dorfkern etwas «Unantastbares», und Veränderungen werden von vornherein ausser acht gelassen. In andern Gemeinden versucht man durch Orts- und Zentrumsplanung die Dorfplätze als Einkaufs- und Wohnlage attraktiv zu gestalten. Im aargauischen Untersiggenthal scheint dies mit der Überbauung an der Terrassenstrasse gut gelungen zu sein. Die Bauten gliedern sich störungsfrei ins Dorfbild und verleihen dem Ort ein neues, mitunter modernes Gesicht

(Flugaufnahme: Comet)

5. Wie verhält es sich, wenn *Rohbauland,* also in Bauzonen eingeschlossenes, aber noch nicht oder nicht genügend erschlossenes Land mit Bauverboten belegt wird? An sich gelten dieselben Überlegungen, aber mit einem wichtigen Unterschied. Art. 48 Abs. 2 RPG knüpft nur an dauernde Bauverbote auf baureifem Land eine unbedingte Entschädigungsfolge. Freilich hat diese Bestimmung nur exemplifikativen Charakter, schliesst also materielle Enteignung in andern Fällen nicht aus. Aber der Gesetzgeber bringt damit doch zum Ausdruck, dass die Rechtswirkungen etwa eines Bauverbots auf nicht baureifem Land von *Fall zu Fall* untersucht werden müssen.

Dabei können zwei Gründe eine materielle Enteignung auslösen (nach Massgabe der in Art. 48 Abs. 1 festgelegten Grundsätze): Einmal die besondere Schwere des konkreten Eingriffs, die dann anzunehmen ist, wenn das betroffene Rohbauland als solches einen hohen Verkehrswert hat, das heisst einen wesentlich höheren als Nicht-Bauland. Der andere Grund kann im unverhältnismässigen «Sonderopfer» liegen, das heisst eben in der unverhältnismässigen Ungleichbehandlung eines Grundeigentümers im Vergleich mit andern Grundeigentümern in ähnlicher Situation. Solche Fälle werden freilich nicht häufig sein; zu denken ist beispielsweise an Bauverbote aus Gründen des Heimatschutzes.

Das Gesagte gilt für den Fall, dass Bauverbote auf *Rohbauland im Sinne des Raumplanungsgesetzes* gelegt werden, das heisst auf eingezontes Land, das voraussichtlich innert der nächsten 15 Jahre für die Überbauung benötigt und erschlossen wird. Nun ist aber keineswegs alles noch nicht erschlossene, aber heute in Bauzonen einbezogene Land Rohbauland in diesem Sinne. Weil eben heute, aufs Ganze gesehen, die Bauzonen unseres Landes überdimensioniert sind, ist darin auch *Land enthalten, das keine Chance hat, mit hoher Wahrscheinlichkeit in naher Zukunft überbaut zu werden.* Wird solches Land zurückgezont, so fehlt eine Grundvoraussetzung der materiellen Enteignung, das heisst Entschädigung aus materieller Enteignung ist dann grundsätzlich nicht geschuldet. Ob ein Grundstück in naher Zukunft sehr wahrscheinlich überbaut werden kann, bestimmt sich in bundesgerichtlicher Sicht nach einer Mehrzahl von Faktoren; dazu gehören

> «die allgemeine Lage und Beschaffenheit des Grundstücks, die Bauplanung der Gemeinde, die bauliche Entwicklung in der Umgebung und die Erschliessungsverhältnisse . . . Dabei sind ausser tatsächlichen auch rechtliche Gegebenheiten zu berücksichtigen, da die öffentliche Erschliessungspolitik und das Baupolizeirecht die bauliche Nutzungschance mitbestimmen» (BGE 98 Ia 387).

Aber auch wenn diese Voraussetzungen heute erfüllt sind, so muss, wie gezeigt, immer noch dargetan werden, dass der Eigentümer von der konkreten Rückzonung sehr schwer oder jedenfalls erheblich schwerer als Eigentümer in vergleichbarer Situation betroffen wird.

Aus diesen Überlegungen ergibt sich: Reduzierungen der heutigen, überreich bemessenen Bauzonen werden verschiedentlich nicht zu Entschädigungspflichten führen, da es oft an der sehr wahrscheinlichen Überbaubarkeit in naher Zukunft fehlt. In Einzelfällen können sie aber gleichwohl erhebliche Entschädigungsforderungen auslösen; in solchen Fällen wird zu überlegen sein, ob nicht auf eine Reduzierung verzichtet werden soll. Anzumerken ist auch hier, dass unter Umständen eine staatliche Entschädigungspflicht aus anderem Titel in Frage kommen kann, wenn nämlich etwa ein Privater im Vertrauen auf besondere Zusicherungen der zuständigen Behörden Rohbauland erworben hat oder wenn er den für die Planung Verantwortlichen Rechtswidrigkeit und – was in verschiedenen Kantonen erforderlich ist – Verschulden nachweisen kann.

Werden Grundstücke einer *Landwirtschafts- oder einer Forstzone* zugeteilt, so hält hiefür das Raumplanungsgesetz (scheinbar) eine Sondervorschrift bereit: Entschädigung aus materieller Enteignung ist hiefür nach Art. 49 nicht geschuldet, es sei denn, es bewirke die Zuweisung im Einzelfall «aufgrund besonderer Umstände eine materielle Enteignung». Diese besondern Umstände können wiederum begründet sein in einem besonders hohen Verkehrswert des Landes (der sich aus der bisherigen Zulässigkeit einer ertragreicheren Nutzung ergibt) oder im unverhältnismässigen Sonderopfer, das ein einzelner Grundeigentümer erleiden mag; die Vorschrift des Art. 49 bestätigt also nur die allgemeinen Grundsätze.

6. *Alles übrige Land,* also auch das vom RPG vorgesehene Siedlungsreservegebiet («Zwischen»-gebiet innerhalb des Siedlungsgebiets), kann aus den gleichen Überlegungen grundsätzlich zurückgezont werden, ohne dass materielle Enteignung die Folge wäre; denn es handelt sich hierbei nicht um Land, das in naher Zukunft überbaut werden könnte.

III. Zusammenfassung

7. Die schweizerische Raumplanung ist in eine entscheidende Phase getreten: Das raumplanerische Instrumentarium wird auf kantonaler und auf eidgenössischer Ebene umsichtig ausgebaut, und wichtige materielle Voraussetzungen für eine sinnvolle längerfristige Raumplanung werden heute oder in absehbarer Zukunft erfüllt: Es stagniert die Bevölkerung, und es wächst die Einsicht in die Notwendigkeit einer klaren Abgrenzung von Erholungs-, Landwirtschafts-, Wohn- und Industriezonen; ebenso wird immer deutlicher erkannt, dass die raumplanerische Infrastruktur so kostensparend wie möglich ausgebaut werden muss.

Die Entschädigungspflicht des Gemeinwesens aus materieller Enteignung mag als Hindernis auf dem Weg zu solcher Raumplanung erscheinen; aber das Hindernis ist nicht übergross. Freilich sind die Entschädigungsregeln des Raumplanungsgesetzes durchaus ernst zu nehmen, und es wäre rechtsstaatswidrig, wenn man sie mit irgendwelchen juristischen Tricks weginterpretieren wollte. Gleichwohl werden die Entschädigungsfolgen massvoll sein, wenn zwei Forderungen beachtet werden:

- Werden heute Bauzonen, was aufs Ganze gesehen unvermeidlich erscheint, reduziert, so sollte möglichst wenig baureifes Land zurückgezont werden und auch anderer Boden nicht unbesehen; es wird im Einzelfall zu prüfen sein, ob das noch nicht erschlossene Land die Chance hat, in naher Zukunft sehr wahrscheinlich überbaut zu werden, und ob, wenn dies zutrifft, der Eigentümer besonders schwer oder jedenfalls erheblich schwerer als vergleichbare Nachbarn betroffen wird.
- Im übrigen sollte der künftige Baulandbedarf, und das heisst letztlich: die sinnvolle künftige Entwicklung eines Gemeinwesens heute möglichst umsichtig und gründlich abgeschätzt und politisch durchdiskutiert werden. So wird es gelingen, künftige Rückzonungen von Rohbauland oder gar von baureifem Land zur Ausnahme werden zu lassen.

Werden diese Hinweise ernst genommen, so sollte es möglich sein, einen verantwortbaren Mittelweg zu finden zwischen raumplanerischem Laissez-faire und übermässigen Entschädigungspflichten.