

Zeitschrift: Regio Basiliensis : Basler Zeitschrift für Geographie
Herausgeber: Geographisch-Ethnologische Gesellschaft Basel ; Geographisches Institut der Universität Basel
Band: 20 (1979)
Heft: 2

Artikel: Raumplanerische Praxis zur Lenkung der Bodennutzung
Autor: Plattner, Rolf M.
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1088930>

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: 14.01.2026

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

Raumplanerische Praxis zur Lenkung der Bodennutzung

ROLF M. PLATTNER

In der Schweiz existiert kein Gesetz, welches die Bodennutzung abschliessend regelt. Im Gegenteil, Gestaltung und Nutzung unseres Bodens werden durch eine Vielzahl von Gesetzen und Verordnungen auf den Ebenen von Bund, Kantonen und Gemeinden geprägt.

Einige Aspekte aus verschiedenen Bereichen werden nachfolgend näher erläutert und belegen das soeben Erwähnte.

1 Rechtssicherheit und «Urban Management»

Die unbestrittene Aufgabe der Raumplanung besteht in der sinnvollen Nutzung des Bodens. Dabei zeigt sich, dass die Raumplanung als Wissenschaft und als Methode selten *nutzenorientiert*, sondern in den meisten Fällen *problemorientiert* arbeitet. Jeder Lösungsansatz geht von einem Missstand oder von einer Fehlentwicklung aus. Es gilt, Gegenmassnahmen zu erarbeiten und zu beschliessen, d. h. mit den Mitteln der Raumplanung gegenüber dem Grundeigentum wirksam zu werden. Eine Nutzenoptimierung oder sogar eine Nutzenmaximierung müssen meist unterbleiben, weil diese nur ausnahmsweise definiert werden können. Die Raumplanung hat somit überwiegend eine Fehlentwicklung zu verhindern, wobei der Bereich des Machbaren beschränkt ist.

Für das weitere Verständnis der Raumplanung in bezug auf die Bodennutzung sind zwei Aspekte zu vertiefen: Der erste befasst sich mit der Rechtssicherheit, der andere mit der Strategie des «Urban Management».

Zum ersten: Wir leben und planen in einem Rechtsstaat. Die gesamte Entwicklung in unseren Dörfern und Städten, in Feld und Wald, ist nicht einfach das Ergebnis einer Erscheinung, ähnlich dem *Deus ex machina* im griechischen Theater, sondern sie ist das Resultat von staatsbürgerlichen Entscheidungen, die auf vom Bürger beschlossenen Rechtsgrundlagen beruhen. Innerhalb dieser vom Recht abgegrenzten Tätigkeitsbereiche versucht der Einzelne, seine privaten, geschäftlichen und gesellschaftlichen Wertvorstellungen zu verwirklichen. Dabei ist es möglich und gestattet, dass Entwicklungen entstehen, welche vom privaten Verursacher erwünscht, aus der Sicht der Allgemeinheit aber als unerfreulich beurteilt werden. Um solche Entwicklungen zu verhindern, sind Gegenstrategien in Form von neuen Rechtsgrundlagen und neuen Beschlüssen notwendig. Die bisher gültige Ordnung wird durch eine neue abgelöst. Dieser Eingriff zur Veränderung kollidiert aber mit dem Postulat der Rechtssicherheit. Nach diesem allgemein anerkannten

Grundsatz sollen Rechtsgrundlagen möglichst Dauerlösungen darstellen. Es ist nicht zulässig, «Versuchsgesetze auf Zeit» zu erlassen, die nach einem Misserfolg wieder rückgängig gemacht werden können. Jeder raumplanerische Entscheid greift in letzter Konsequenz in bestehende Rechtszustände und Wertvorstellungen ein. Krass ausgedrückt, wirken raumplanerische Entscheide wie ein Mechanismus bezüglich Gesetzesänderungen: Um einen anzustrebenden Zustand zu erreichen, müssen Abänderungen gegenüber dem Bestehenden, dem bis anhin Rechtsgültigen durchgesetzt werden. Dies mag die teilweise Ablehnung erklären, auf welche die Raumplanung stösst. Andererseits darf Raumplanung auch nicht mit einem Schalttableau verwechselt werden, wo Steuerinstrumente den Lauf von Maschinen überwachen und mittels Knopfdruck direkt wirkende Befehle ausgelöst werden können. Der Raumplaner ist nicht Maschinist, eher Schlangenbeschwörer. Er besitzt weder Eigentum noch Verfügungsgewalt über den wichtigsten Bezugspunkt seiner Tätigkeit, über Grund und Boden, sondern muss indirekt, mit rechtlichen Normen versuchen, eine Vorstellung Wirklichkeit werden zu lassen.

Der zweite Gedanke befasst sich mit dem «Urban Management». Dieser in der anglo-amerikanische Planung häufig angewandte Begriff geht von der Erkenntnis aus, dass die auf einen Lebensraum wirkenden Kräfte den engen Bereich der klassischen Raumplanung übersteigen und deshalb umfassendere Strategien verlangen. Als Beispiel diene die Stadt-Land-Wanderung. Was nützen hier Zonenpläne, der Bau oder Nicht-Bau von Autobahnen, Massnahmen auf dem Gebiete des öffentlichen Verkehrs und Verzicht auf den Bau neuer Parkplätze? Die Senkung des Hypothekarzinses, der Ausbau der Pensionskassen, die Erfahrungen aus der Inflation der sechziger Jahre und das sozio-ökonomische Phänomen der Kleinhaushalte haben die Entvölkerung unserer Städte mehr gefördert als andere Mittel sie zu bremsen vermochten. Zudem ist es in einer direkten Demokratie, wie in der Schweiz, möglich, die notwendigen politischen Entscheidungen einzuleiten, damit schliesslich die zugunsten einer räumlichen Entwicklung eingebauten Barrieren langsam aber sicher unterlaufen werden können. Es rächt sich, wenn bezüglich Grund und Boden kein politischer Konsens vorhanden ist.

2 Die vier Filter der Raumplanung

Das soeben Erwähnte zeigt, dass Raumplanung «politisches Entscheiden» heisst. Eine unpolitische Raumplanung gibt es nicht. Jeder Vorschlag muss als Entscheidung politisch genehmigt und gegenüber dem Grundeigentum durchgesetzt werden. Bis es soweit ist, müssen Massnahmen den langen Weg von der Idee bis zum Paragraphen durchlaufen. Überholte und verworfene Konzepte säumen diesen steinigen Pfad wie Skelette eine Wüstenpiste. Der Ablauf einer Idee kann in vier Kriterienabschnitte unterteilt werden, in denen ähnlich einer Filtrieranlage die realisierbare Lösung sich erhärten muss. Die vier Filter wirken stufenweise einschneidender, wodurch nur ein kleiner Anteil der ursprünglich als möglich erachteten Lösungen Aussicht auf die politisch erwünschte Realisierung enthält.

Die vier Filter können umschrieben werden mit:

- technisch möglich
- finanziell tragbar
- rechtlich durchsetzbar
- politisch erwünscht.

Der erste Filter beinhaltet das Ausarbeiten einer *technisch möglichen* Lösung. Selbst bei strengen Randbedingungen können meist mehrere technisch gleichwertige Varianten der nachfolgenden Überprüfung in finanzieller Hinsicht unterzogen werden.

Finanziell tragbar misst sich in den meisten Fällen an der wirtschaftlichen und finanziellen Leistungsfähigkeit der öffentlichen Hand von Bund, Kantonen und Gemeinden. Dabei sind die Bau- und Betriebskosten, der Nutzen und – mit Einschränkung – die Finanzierung zu berücksichtigen. Dieser Filter wirkt bereits selektiver. Zusätzlich beeinflusst die gesamtwirtschaftliche Situation die Entscheidungen auf dieser Stufe. Das konjunkturelle Wechselbad der letzten zehn Jahre zeigt, wie die Dringlichkeit von Projekten kurzfristig verschiedenartig bewertet wird. Die finanziell tragbaren Projekte müssen nun im Rahmen der *Rechtsordnung durchgesetzt* werden können. Es gilt, die geeigneten Rechtstitel anzuwenden, notfalls neue zu erlassen, die wesentlichen Aspekte bezüglich materieller Enteignung und Entschädigung zu überprüfen, Widerspruchsfreiheit zu anderen Rechtstitel zu erreichen sowie das im Bereich der Bodennutzung besonders wichtige Auflage- und Einspracheverfahren anzuwenden.

Das Ergebnis dieser drei Filter ergibt meist eine Sach- oder Kreditvorlage der Exekutive an die Legislative. Die Frage nach dem *politisch Erwünschten* wird gestellt. Das Projekt, technisch, finanziell und rechtlich abgesichert, hat sich hier beim Staatsbürger im Spannungsfeld von Parteien und Programmen zu bewähren. Was als unverbindliche Zielsetzung sehr leicht die allgemeine Zustimmung fand, stösst in seiner konkretisierten Gestalt oft auf erbitterten Widerstand.

Einige Beispiele mögen das oben Gesagte verdeutlichen:

Der Umbau der Birsigtalbahn auf ein Minirail-System wurde aus technischen Gründen verworfen, weil damit eine Verknüpfung mit dem baselstädtischen Verkehrsnetz verunmöglicht wurde.

Aus finanziellen Gründen muss der Bau zusätzlicher Lärmschutzwände oder gar die Überdeckung emissionsreicher Autobahnabschnitte unterbleiben.

Ferner ist es aus rechtlichen Gründen nicht möglich, landwirtschaftliches Land nur an Landwirte zu veräussern.

Und als ein politisch gescheitertes Projekt sei die S-Bahn Zürich erwähnt, das – nachdem die technischen, finanziellen und rechtlichen Aspekte gelöst waren – vom Souverän abgelehnt wurde.

Als Erkenntnis darf zusammengefasst werden: Raumplanung heisst agieren, reagieren, regieren, sowohl auf der technischen, besonders aber auf der politischen Bühne. Erfolgt dies nicht, dann darf dem verantwortlichen Planer später nicht die Schuld des politischen Versagens in die Schuhe geschoben werden. Allzu oft

werden Projekte als Utopie bezeichnet, was häufig als «Mutopie» bezeichnet werden könnte, weil es den Begriff enthält, der für unpopuläre Projekte besonders notwendig ist.

3 Vom Leitbild zum Grundeigentum

Es sei daran erinnert, dass Raumplanung die sinnvolle Nutzung von Grund und Boden anstrebt. Mit andern Worten: Die Verfügungsgewalt des Eigentümers von Grund und Boden – und jedes Grundstück hat seinen Eigentümer – kann mehr oder weniger einschneidend beschränkt werden. Privat- und Allgemeininteressen prallen dann aufeinander, wenn die jeweiligen Nutzungsvorstellungen nicht übereinstimmen. Um eine Ordnung durchzusetzen, d. h. verbindlich und sichtbar werden zu lassen, ist eine durchdachte Strategie von Verordnungen und Gesetzen aufzubauen. Bewusst wird hier der Begriff «Strategie» verwendet, weil ein aufeinander abgestimmtes Instrumentarium im Sinne des bereits erwähnten «Urban Managements» hierfür notwendig ist. Am Beispiel der Landschaftsplanung in den beiden Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft kann der technische, administrative und rechtliche Ablauf einer Raumplanung gezeigt werden (siehe Schema).

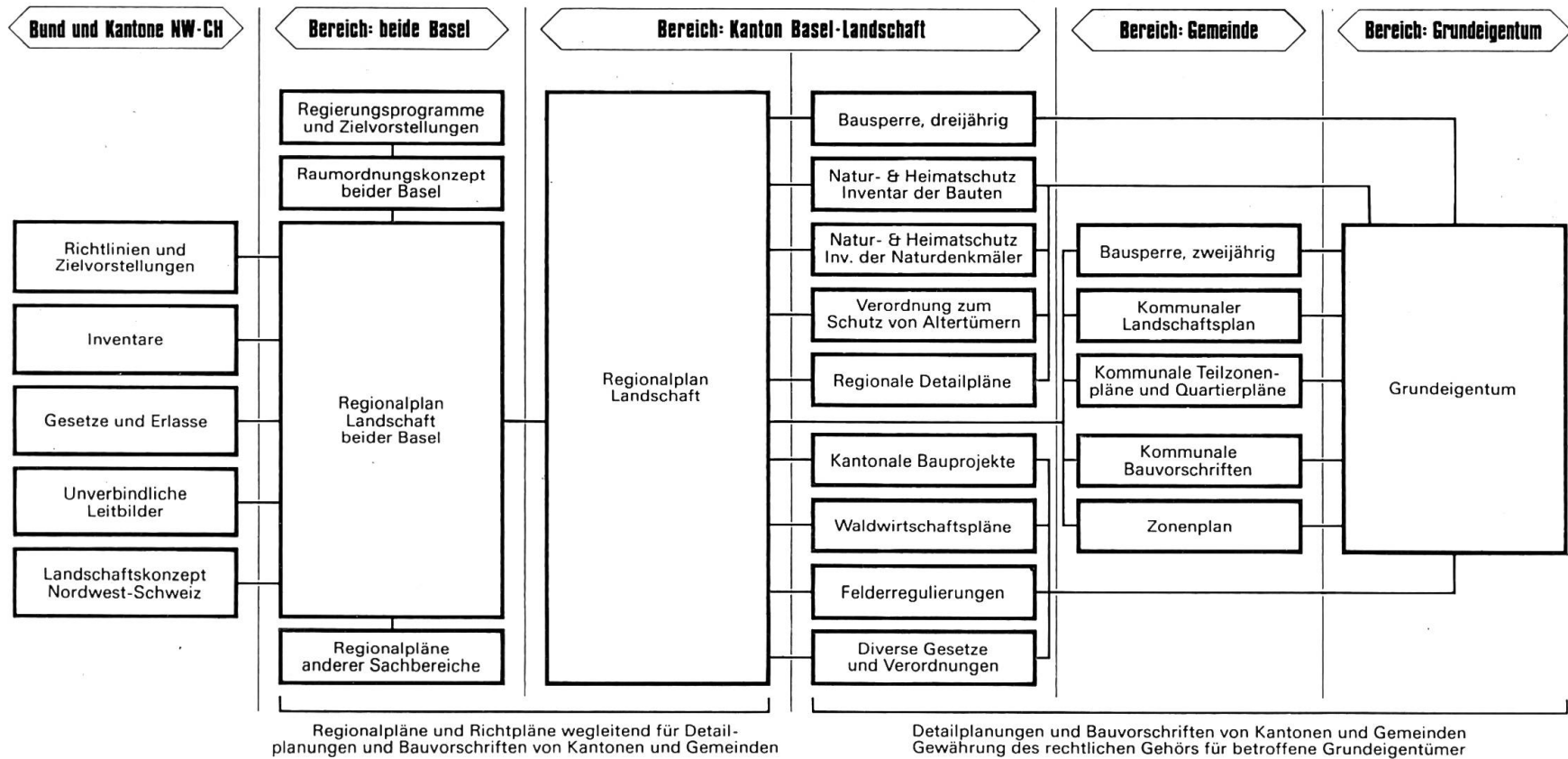
Die Landschaftsplanung befasst sich mit der Gestaltung des Freiraumes, mit dem Schutz von Offenland, Wald und Gewässern. Sie gewährt der Landwirtschaft günstige Standortvoraussetzungen, schützt unsere Ressourcen und ermöglicht einen das Naturpotential nicht schädigenden Erholungsbetrieb. Die Landschaftsplanung ist heute eine unbestrittene Raumplanungsaufgabe der öffentlichen Hand, wobei vier Ebenen ineinander wirken: Zuerst der Bund, dann Kanton und Gemeinde und schliesslich der Grundeigentümer als private oder juristische Person.

Die Planungstätigkeit des Bundes beschränkt sich weitgehend auf den Erlass allgemeiner Zielsetzungen und Richtlinien. Ferner kann er empfehlende Inventare und Leitbilder veröffentlichen und zur Diskussion stellen. Dies ist beispielsweise beim früheren KLN¹ und beim jetzigen BLN-Inventar² der Fall, welche die aus heutiger Sicht naturkundlich wertvollsten Landschaften der Schweiz enthalten, den Vollzug der Schutzmassnahmen aber vorwiegend den Kantonen überlassen. Dieser bescheiden anmutende Einfluss des Bundes auf die eigentliche Landschaftsplanung täuscht aber. Mit dem Forstgesetz einerseits und mit Berücksichtigung seiner Inventare und der Richtpläne der Kantone bei der Realisierung von Bundesprojekten andererseits, kann er gleichwohl nachdrücklich die Ziele der Landschaftsplanung unterstützen. Drei Stichworte mögen dies untermauern: Waffenplätze, Nationalstrassen, Leitungsbau.

Ein wichtiges Merkmal der Landschaftsplanung in der Nordwestschweiz ist die

¹ KLN = Inventar der zu erhaltenden schweizerischen Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung; Schweiz. Bund für Naturschutz und Schweiz. Vereinigung für Heimatschutz, Basel 1963/1967.

² BLN = Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung; Eidg. Departement des Innern, Bern 1977.



Schema

Der Regionalplan Landschaft und seine Wirkung auf das Grundeigentum

enge Zusammenarbeit der fünf Kantone Aargau, Bern, Solothurn, Basel-Stadt und Basel-Landschaft. Ausgehend von der Überzeugung, dass der Jura als landschaftliche Einheit koordinierter Schutzbestimmungen über die Kantonsgrenzen hinweg bedarf, verfassten die Amtsstellen für Raumplanung der erwähnten fünf Kantone im Auftrag der Regierungen das sogenannte *Generelle Landschaftskonzept Nordwestschweiz*.

Dieses Konzept enthält drei Elemente: Erstens die Definition der Begriffe Naturschutz, Landschaftsschutz und Landschaftsschonung und die dazugehörigen Schutzbestimmungen, die für alle fünf Kantone materiell übereinstimmen. Zweitens die sogenannte Verträglichkeitsmatrix, welche die zulässigen resp. unzulässigen Bauten, Anlagen, Einrichtungen und Eingriffe in den betreffenden Gebieten der drei Schutzkategorien festlegt. Beispielsweise enthält diese Matrix für den Begriff Landschaftsschutz, dass in diesen Gebieten Gärtnereien und Reitställe nicht zuzulassen sind. Es wird somit die einheitliche Interpretation eines Begriffes für ein als Einheit in Erscheinung tretendes Gebiet erzielt, welches der gleichen Schutzkategorie unterstellt ist. Drittens den Provisorischen Richtplan im Massstab 1:125 000 für den Nordwestschweizer Jura, der die Prioritätsgebiete für Landschaftsschutz und Landschaftsschonung festlegt.

Das Generelle Landschaftskonzept Nordwestschweiz wurde 1976 von den fünf Kantonsregierungen als Koordinationsinstrument für die kantonalen Landschaftsplanungen genehmigt und hat sich bewährt.

Die nächste Stufe umfasst nun die Richtplanung. Sie erfolgt im hier erwähnten Beispiel für die beiden Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft gemeinsam. Die spezielle Gegebenheit am Rheinknie – Zentrumsanton ohne Hinterland, Hinterlandkanton ohne Zentrum – führte vor zehn Jahren zur Gründung der Regionalplanung beider Basel. Ihr wurde die Aufgabe übertragen, einheitliche, aufeinander abgestimmte Richtpläne oder – um den Ausdruck des basellandschaftlichen Baugesetzes zu verwenden – Regionalpläne zu erarbeiten. Der Regionalplan Landschaft beider Basel erfüllt diese Anforderungen. Er enthält aufgrund von Inventaren und Untersuchungen die notwendigen Massnahmen, den Freiraum zu schützen und zu nützen. Es würde den Rahmen dieses Artikels sprengen, auf Einzelheiten einzugehen.

Für diese Planungsstufe sind zwei Tatsachen wesentlich: Der Plan entstand bei der öffentlichen Verwaltung in Zusammenarbeit mit den betroffenen Gemeinden und Amtsstellen, die zu offiziellen Vernehmlassungen eingeladen wurden. Diese Zusammenarbeit ist als Bestandteil des Entwurfvorganges äusserst wichtig und hängt mit der Rechtswirkung des Planes zusammen: Er ist als Richtplan für die kantonalen Verwaltungen behördenverbindlich, d. h. er muss bei sämtlichen den Landschaftsraum betreffenden Tätigkeiten und Entscheidungen der Verwaltung berücksichtigt werden. Ferner wirkt der Plan nicht direkt auf das Grundeigentum und muss somit nicht mittels öffentlichen Auflage- und Einspracheverfahrens den Grundeigentümern vorgelegt werden. Selbst nach Genehmigung durch die beiden Kantonsregierungen ändert dieser Plan vorerst keine für den Grundeigentümer wesentlichen Bestimmungen.

Infolge der unterschiedlichen Rechtsgrundlagen in den beiden Kantonen sind die Beschlüsse aber nicht gleichlautend. Im Kanton Basel-Stadt ist er als Richtplan für die kantonale und kommunale Verwaltung gültig, im Kanton Basel-Landschaft gilt er als Grundlage für den nach kantonalem Baugesetz notwendigen Regionalplan.

Dies berührt die nächste, jetzt kantonale Planungsstufe. Das in der Schweiz als vorbildlich geltende basellandschaftliche Baugesetz verlangt vom Kanton die Aufstellung von sogenannten «Regionalplänen». Sie enthalten für die Sachbereiche Siedlung, Landschaft, Transport, öffentliche Werke und Anlagen sowie Versorgung und Entsorgung die wesentlichsten Planungsziele des Kantons betreffend Nutzung und Gestaltung. Regionalpläne werden vom Landrat, der Legislative, genehmigt und erhalten damit ihre im Baugesetz festgelegte Rechtswirkung! Regionalpläne sind wegleitend für die Planung von Kanton und Gemeinden, wobei der Kanton mittels einer Ersatzvornahme notfalls die Bauvorschriften der Gemeinden anpassen kann. Der vorher erwähnte Regionalplan Landschaft beider Basel bildet mit zwei Einschränkungen die Grundlage für den Regionalplan Landschaft des Kantons Basel-Landschaft. Erstens enthält der dazugehörige Plan im Massstab 1:25 000 nur Aussagen für das basellandschaftliche Kantonsgebiet; zweitens sind ausschliesslich diejenigen Elemente enthalten, die durch Landratsbeschluss ihre Gesetzeskraft erhalten: Naturschutz, Landschaftsschutz, Denkmalschutz, Erholung und die schützenswerten Einzelobjekte. Weggelassen sind Aussagen, welche nicht in die Kompetenz des Landrates fallen oder mittels separater Kreditvorlagen getrennt beschlossen werden. Zur ersten Kategorie zählen die Abbau- und Deponiegebiete, zur zweiten die Aufforstungen.

Hat der Landrat den Regionalplan genehmigt, kann der Plan gemäss seiner Rechtswirkung – wegleitend für die Bauvorschriften von Kanton und Gemeinden – verwirklicht werden. Auch diese Planungsstufe entfaltet keine direkte Wirkung auf das Grundeigentum, weswegen ein Auflage- und Einspracheverfahren nicht erfolgt.

Die Realisierung kann sowohl durch den Kanton als auch durch die Gemeinden erfolgen. Auf der Stufe des Kantons haben nun Regierung und Verwaltung die Aufgabe, das geeignete Instrumentarium an Verordnungen und Gesetzen anzuwenden, um die Ziele zu erreichen. So ermöglicht die kantonale Natur- und Heimatschutzverordnung, Gebiete und Objekte unter Naturschutz zu stellen, wobei die Bewirtschaftung von Feld und Wald eingeschränkt und gegebenenfalls Entschädigungen infolge Minderertrag geleistet werden können. Weil dies eine direkte Wirkung auf das Grundeigentum darstellt, wird dem Eigentümer das rechtliche Gehör eingeräumt. Die Verwaltung selbst kann durch Konsultation des Regionalplanes ebenfalls dessen Zielsetzungen erfüllen. Bei Strassenbauprojekten, bei Meliorationen, bei Aufforstungen, bei Bach- und Flusskorrekturen entfaltet der Regionalplan seine Wirkung gleichsam als Leitfaden, was wo erwünscht, geduldet oder verboten ist. Das rechtliche Gehör der Grundeigentümer ist dabei immer im Rahmen dieser Projekte gewährleistet. Nur ausnahmsweise wirkt der Plan direkt auf das Grundeigentum: Bei der Gefahr präjudizierender Bauprojekte kann der

Kanton mit Hinweis auf den Regionalplan eine auf drei Jahre befristete Bausperrverhangung.

Der Landratsbeschluss verpflichtet auch die Gemeinden, aktiv zu werden. Sie müssen innert einer Frist von fünf Jahren einen kommunalen Landschaftsplan erarbeiten und die Ortsplanung dem Regionalplan anpassen. Dies kann durch Teil- oder Totalrevision des Zonenplanes, durch Quartierpläne, durch Richtpläne usw. geschehen. Die Gemeinden sind in der Wahl frei, wobei die Randbedingungen des Kantons bekannt sind. Hier beginnt auch das politische Kräftespiel zwischen Kanton und Gemeinden in den noch offenen Fragen. Gemäss der Leitlinie «Soviel Kanton wie nötig, soviel Gemeinde als möglich» müssen die unterschiedlichen Interessen fallweise bereinigt werden.

4 Einkaufszentren

Als weiteres Beispiel einer raumplanerischen Lenkung sei das Problem der Einkaufszentren erwähnt. Als Einkaufszentren werden, etwas vereinfacht, Verkaufseinrichtungen des Detailhandels definiert, die mehr als 5000 m² Verkaufsfläche aufweisen. Als unternehmerisches Ziel für die Investoren und Mieter stehen im Vordergrund:

- teilweise Abwälzung der Verteilkosten auf die Kunden, wobei dies scheinbar zu günstigeren Preisangeboten führt, die «out-of-pocket-costs» aber für den Kunden unter Einrechnung der Fahrkosten gesamthaft gleich oder höher sind;
- möglichst niedrige Erstellungskosten infolge niedriger Landpreise für Parzellen abseits der Ortskerne, anspruchslose Architektur, kurze Projektierungs- und Realisierungszeiten, was einen Standort auf «jungfraulichem» Boden voraussetzt.

Für die Raumplanung und die Raumordnung sind die Einkaufszentren problematisch und können mit folgenden Zielsetzungen mehr oder weniger ausgeprägt in Konflikt geraten³:

- bezüglich Veränderung der angestrebten oder beschlossenen Zentrenordnung zwischen den Gemeinden, ferner mit der städtebaulichen Ausgestaltung von Zentren;
- bezüglich Gefährdung und Beeinträchtigung der Versorgungssituation für sozial benachteiligte Bevölkerungsschichten infolge Konzentration auf wenige Standorte;
- bezüglich Vermehrung des privaten Motorfahrzeugverkehrs infolge eines peripheren Standortes.

Die Konflikte mit den Zielsetzungen und die bereits früher zitierte Strategie der Minimierung von Fehlentwicklungen im Bereich der Raumplanung ergeben, dass die Einkaufszentren kein Tabu der Raumordnung bilden dürfen. Hier streiten Raumordnungspolitik und Wirtschaftspolitik um ihren Einfluss, weil Zielsetzungen beider Bereiche berührt werden.

³ Nicht jedes Einkaufszentrum widerspricht a priori raumplanerischen Zielsetzungen. Es gibt Beispiele, wo der Bau von Einkaufszentren, gekoppelt mit der Erstellung von Satellitenstadten, beachtliche Lösungen ergab (Schweden!). In der Schweiz liegen grostenteils andere Verhältnisse vor, weswegen die kritische Beurteilung solcher Vorhaben gerechtfertigt ist.

Vielleicht ist bekannt, dass die Region Basel als einzige der Schweiz keine Einkaufszentren in der Grössenordnung von über 10 000 m² Nettoverkaufsfläche aufweist. Der Grund liegt in einem Beschluss⁴ des basellandschaftlichen Landrates aus dem Jahre 1975, welcher unter anderem für das Kantonsgebiet festhält, dass

- keine Verkaufseinheiten von über 8000 m² Nettoverkaufsflächen erstellt werden dürfen;
- beim Bau von Einheiten über 1000 m² Nettoverkaufsfläche das «Quartierplanverfahren» angewendet werden muss, welches eine Zustimmung der kommunalen Legislative (d. h. Einwohnerrat oder Gemeindeversammlung) beinhaltet und zusätzlich notwendige Infrastrukturaufwendungen auf den Verursacher abwälzt;
- eine gute Erschliessung mit dem privaten und öffentlichen Verkehrsmittel gewährleistet sein muss.

Dieser Beschluss ist ein befristetes Provisorium, bis in einem vom Parlament beschlossenen Regionalplan das Problem der Einkaufszentren definitiv geregelt wird. Eine Beschwerde durch Promotoren von Einkaufszentren an das Bundesgericht wurde von diesem abgewiesen⁵. Gegenwärtig gilt es, die definitive Lösung zu erarbeiten und zu beschliessen, wobei sich die unterschiedlichen Zielsetzungen von Promotoren und Raumplanung in der Zwischenzeit nicht verändert haben.

Welche Möglichkeiten bestehen nun seitens der Raumplanung zur Lösung des Problems?⁶

Grundsätzlich sind Lösungsansätze in vier Ebenen denkbar:

1. Ebene: Nichts tun, keine Beschränkungen,
2. Ebene: Beschränkungen bezüglich des Standortes,
3. Ebene: Beschränkungen bezüglich der Verkaufsfläche,
4. Ebene: Beschränkungen bezüglich des Realisierungs-Zeitpunktes und der Notwendigkeit.

Kurz einige Erläuterungen zu diesen vier Ebenen:

Das «Nichtstun» der ersten Ebene mag vielleicht überraschen, entspricht aber der Handlungsweise von einigen Kantonen in dieser Angelegenheit, weil nur baupolizeiliche Vorschriften zur Anwendung gelangen, die nicht auf die raumplanerischen Probleme eingehen.

Zur 2. Ebene: Bei den Beschränkungen bezüglich des Standortes sind zunehmend einengende Massnahmen möglich. Die schwächste Einschränkung verlangt einen Standort innerhalb des Baugebietes. Weitere Einschränkungen können beinhalten, dass keine Standorte in Industrie- und Gewerbebezonen bewilligt werden. Noch

⁴ Landratsbeschluss über das Verfahren bei Schaffung neuer Verkaufsflächen vom 13. März 1975, Basellandschaftliche Gesetzessammlung, Band 4, Nr. 403.

⁵ Urteil des Schweizerischen Bundesgerichtes, Staatsrechtliche Kammer, vom 21. Januar 1976, i. S. Magazine zum Globus und Konsorten gegen den Landrat des Kantons Basel-Landschaft.

⁶ Für eine rechtliche Beurteilung des Problems vgl. «Rechtliche Probleme im Zusammenhang mit Einkaufszentren» von Saladin und Lanz, Schweizerische Vereinigung für Landesplanung, Bern.

weitergehende Massnahmen können Vorschriften für eigens bezeichnete Zonen umfassen. Weil bei sämtlichen Ortsplanungen Zonen für zentrale Einrichtungen festgelegt wurden, ist es gerechtfertigt, dass eine Standortbeschränkung auf diese Zonen angestrebt wird.

In der 3. Ebene kommt bei den Beschränkungen bezüglich der Verkaufsfläche eine Begrenzung des zulässigen Einheitenzuwachses in Frage. Eine andere Variante, nämlich pro Gemeinde eine zahlenmässig definierte Verkaufsfläche als nicht zu überschreitendes Höchstmass festzulegen, muss aus monopolistischen und operationellen Gründen entfallen. Verbleibt als Mittelweg in dieser Ebene eine Beschränkung der Verkaufsfläche gemessen an der Zentralität der Gemeinde. Jeder Gemeinde wird im Hinblick auf ihre eigene Versorgung und Ausstattung sowie für die der umliegenden Gemeinden eine Zentralitäts-Stufe zugeteilt, welche allgemeiner Bestandteil der Raumordnung bildet. Für jede Stufe wird zusätzlich der höchstzulässige Einheitenzuwachs, ausgedrückt in Quadratmetern Verkaufsfläche, festgelegt. Somit können grössere, überörtliche Verkaufseinheiten auf Gemeinden beschränkt werden, die für eine Entlastungsfunktion von Basel geeignet sind. Andererseits kann der Gefahr begegnet werden, dass in kleinen Gemeinden überdimensionierte Verkaufseinheiten entstehen, welche in Konflikt zur angestrebten Zentrenordnung stehen.

Die 4. Ebene beinhaltet Beschränkungen bezüglich der Notwendigkeit und des Zeitpunktes der Realisierung in Form einer Konzessionierung. Vielleicht scheinen Einschränkungen in dieser Ebene für den Detailhandel verfehlt zu sein, aber eine mit einem Bedürfnisnachweis verbundene Konzessionierung wird beim Bau von Kraftwerken, Eisenbahnen, Bergbahnen usw. bereits seit Jahren angewendet. Für den Bau von Einkaufszentren ab einer bestimmten Grössenordnung scheint das System der Konzessionierung durchaus diskussionswürdig. Dies nicht zuletzt aus der Überlegung heraus, dass eine klare Zweiteilung in Konzessionsbewilligung einerseits und Baubewilligung andererseits der Problemstellung eher angemessen ist, als wenn gegen ein unerwünschtes Einkaufszentrum ein fehlender Kanalisationsstrang als Rechtstitel buchstäblich herbeigezogen werden muss.

Wenn wir die in den vier Ebenen aufgezeigten Möglichkeiten anhand der eingangs zitierten Zielsetzungen kritisch beleuchten, zeichnet sich folgendes Instrumentarium als sinnvoll ab:

- Aus der 2. Ebene ist eine Beschränkung auf die in den rechtskräftigen Ortsplanungen vorgesehenen Zonen richtig. Auch aus staatspolitischen Gründen drängt sich diese Massnahme auf, weil eine Ortsplanung die vom Bürger genehmigte und beabsichtigte Gliederung einer Gemeinde darstellt, welche es zu verwirklichen gilt. Der nachteilige Einfluss von falsch liegenden Einkaufszentren auf die Entwicklung der Ortskerne kann am Beispiel mehrerer Gemeinden nachgewiesen werden.
- Aus der 3. Ebene ist die Beschränkung des Einheitenzuwachses, gekoppelt mit einer Festlegung der Zentrenstufe pro Gemeinde, den Zielsetzungen gegenüber gerechtfertigt. Damit kann ein Überangebot an Verkaufsfläche infolge Bau eines einzigen, zu gross dimensionierten Einkaufszentrums vermieden werden. Der gestaffelte Bau von mehreren kleinen Einheiten kann und soll

nicht verunmöglicht werden. Es ist anzunehmen, dass sich mit dem Bau von mehreren kleinen Einheiten das Verkaufsflächenangebot besser an die schwer abzuschätzende Nachfrage angleicht.

- Für die in der 4. Ebene erwähnte Konzessionierung für ein mit der sozio-ökonomischen Entwicklung der Region im Einklang stehendes, zeitliches und strukturelles Bewilligungsverfahren fehlen höchstwahrscheinlich noch die notwendigen Rechtsgrundlagen.

Anhand der beiden Beispiele Landschaftsplanung und Einkaufszentren wurde versucht zu zeigen, wie in der Raumplanung ein räumlich umfassendes Problem und ein Detailproblem gelöst werden können. Immer gilt es in letzter Konsequenz eine sinnvolle, wenn möglich der Allgemeinheit dienende Nutzung von Grund und Boden anzustreben. Dies verdeutlicht die politische Tragweite raumplanerischer Entscheide.