

Raumplanung und Eigentumswohnung. I.

Autor(en): **Pawlowsky, Peter**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Profil : sozialdemokratische Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur**

Band (Jahr): **50 (1971)**

Heft 9

PDF erstellt am: **26.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-338408>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Raumplanung und Eigentumsordnung (I)

1. Das Problem ungleichmässiger wirtschaftlicher Entwicklung

Das freie Spiel des Marktmechanismus führt bei der Verteilung wirtschaftlicher Tätigkeit über den Raum zu Ergebnissen, die in bezug auf Ziele wie gesamtwirtschaftliches Wachstum, gleichmässige interregionale Einkommensverteilung, gleiche Startchancen für jedes Individuum und Erhaltung einer gesunden Umwelt wenig befriedigen können. Die idealen Voraussetzungen für das Funktionieren des Marktes als gesamtwirtschaftlich effizienter Allokationsmechanismus – Absenz von externen Effekten, vollkommene Information, rasche Reaktion und Mobilität der Produktionsfaktoren und Teilbarkeit von Investitionen und Gütern – sind im räumlichen Sinne besonders wenig erfüllt.

Da das Gebiet eines Landes keine völlig homogene Fläche ist, geht das regionale Wirtschaftswachstum fast immer ungleichgewichtig vor sich. Aus historischen Gründen und solchen der natürlichen Faktorausstattung bilden sich Schwerpunkte der Besiedlung und Wirtschaftstätigkeit, die sich nicht regelmässig, oder gar optimal über das Land verteilen. Diese ungleichmässige Ausgangsposition einzelner Regionen wird von wirtschaftlichen Kräften und Reaktionsweisen kumulativ verstärkt:

- Die Unternehmenskonzentration hat auch einen räumlichen Aspekt. Durch grössere Produktionsstätten und Kombination von vor- und nachgelagerten Produktionszweigen auf engem Raum können oft die Durchschnittskosten gesenkt werden. Auch sind Investitionen oft unteilbar und können wirtschaftlich nur in einer bestimmten Mindestgrösse und, wegen begrenzter Märkte, an wenigen Orten verwirklicht werden.
- Die Ansiedlung einer Vielzahl von Produktions- und Dienstleistungsunternehmen am gleichen Ort schafft positive externe Effekte – sogenannte Agglomerationsvorteile, die auf neue Unternehmen eine Sogwirkung ausüben. Solche Agglomerationsvorteile werden auf dem Markt für Produktionsfaktoren wie auf dem Absatzmarkt spürbar. Auf der Faktorseite geniesst das Unternehmen den Vorteil grösserer Verfügbarkeit qualifizierter Arbeitskräfte und von Infrastrukturleistungen des Staates. Die zahlreichen Arbeitnehmer und ihre Familien bieten den Firmen einer Agglomeration gleichzeitig weitere Absatzmärkte.
- Die Agglomerationskosten in Form von Reibungsverlusten, Verkehrsverstopfung und Umweltverschmutzung können andererseits Unternehmen zunächst nicht von der räumlichen Konzentration abhalten, da diese nicht sie, sondern zum grossen Teil die öffentliche Hand belasten. Infrastrukturausgaben für Verkehr, Energie, Ver- und Entsorgung usw. steigen deshalb in Agglomerationen im Verhältnis zum Bevölke-

rungswachstum überproportional, so dass einem prosperierenden privaten Sektor ein öffentlicher Sektor gegenüber steht, der im Verhältnis zu seinen finanziellen Mitteln oft überbeansprucht ist.

Aus der räumlich ungleichgewichtigen wirtschaftlichen Entwicklung ergibt sich ein interregionales Wohlstandsgefälle. Der übliche Wohlstandsindikator – das Volkseinkommen pro Kopf und dessen Wachstumsrate – weist in verschiedenen Regionen beträchtliche Unterschiede auf (im Jahre 1970 lagen z. B. in der Schweiz die beiden Extreme bei Fr. 16 000.– in Basel-Stadt und Fr. 6670.– in Appenzell Inner-Rhoden).

Zum Problem der interregionalen Einkommensunterschiede kommt hinzu, dass eine rein privatwirtschaftlich gelenkte Besiedlung des Landes zur Zerstörung von einmaligen Naturschönheiten führen kann. (Eine ungeordnete touristische Erschliessung kann auch ökonomisch selbstzerstörerisch wirken, da die Grundlagen der wirtschaftlichen Entfaltung – Naturschönheit, gute Luft usw. – durch diese selbst vernichtet werden.) Auch die Städte scheinen sich auf Grund rein privatwirtschaftlichen Renditenstrebens nicht zu aller Zufriedenheit zu entwickeln (z. B. Entleerung der Innenstadt, Ausdehnung des Automobilverkehrs usw.).

Da das Marktsystem allein offenbar nicht in der Lage ist, regionale Unterschiede auszugleichen und für eine menschenfreundliche Siedlungsstruktur zu sorgen, entsteht Raum für eine bewusst lenkende Politik des Staates.

2. Die beiden Hauptaufgaben räumlich orientierter Wirtschaftspolitik

Eine nationale Regional- und Raumpolitik hat hauptsächlich zwei Aufgaben:

- Die Förderung des gesamtwirtschaftlichen Wachstums pro Kopf der Gesamtbevölkerung. Bei allen wachstumsrelevanten Massnahmen des Bundes würde dies ein Vergleich der Erträge dieser Massnahmen an alternativen Standorten bedeuten und eine Durchführung dort, wo sie den höchsten Ertrag einbringen. Durch räumliche Differenzierung staatlicher Leistungen kann auf diese Weise die gesamtwirtschaftliche Wachstumsrate erhöht werden.
- Die Verminderung interregionaler Wohlstandsdisparitäten steht, zumindest kurzfristig, mit dem Ziel maximalen Wachstums (Effizienz) in Konflikt, sie muss aber dennoch aus sozial- und staatspolitischen Gründen in der nationalen Zielfunktion enthalten sein. Nur bei vollkommen funktionierender Konkurrenz – einer nicht erfüllbaren Bedingung – sind eine Maximierung des nationalen und eine Maximierung des regionalen Einkommens pro Kopf miteinander vereinbar.

Die Hauptkompetenz einer ausgleichenden und ordnenden Raumpolitik sollte bei der höchsten Gebietskörperschaft liegen, da die untergeordneten bei der unkoordinierten Verfolgung ihrer Entwicklungsziele miteinander in Konflikt geraten und volkswirtschaftlichen Verlust verursachen können

und da Problemregionen oft über die juristischen Grenzen einzelner Gebietskörperschaften hinausreichen.

3. Methoden des interregionalen Ausgleichs

Wirtschaftliche Schwierigkeiten einer Region können mannigfacher Natur sein. So können Regionen hinter dem durchschnittlichen nationalen Wachstum zurückbleiben, weil ihre Industriestruktur überaltert ist und einen hohen Anteil an stagnierenden Branchen aufweist. Ihre Schwierigkeit wird in Arbeitslosigkeit und mangelnder Attraktivität für neue Industrien bestehen. Andere Regionen haben Probleme, weil sie vorwiegend Urproduktion betreiben und wirtschaftlich unterentwickelt sind. Niedrige Einkommen pro Kopf und Emigration sind ihr Charakteristikum (z. B. Berggebiete). Schliesslich gibt es städtische Agglomerationen, die als Resultat von ungezügelter Marktkräfte eine ungünstige Struktur und einen überproportionalen Bedarf an öffentlichen Leistungen aufweisen.

Je nach der Diagnose der Schwierigkeiten verschiedener Regionen sind unterschiedliche Massnahmen notwendig. Verschiedene Massnahmen einer Raumpolitik seien aufgezählt:

- Förderung von Wanderungen aus Niedriglohn- in Hochlohnregionen.
- Anreiz für Kapitalbesitzer, in unterentwickelten Regionen zu investieren. Zur Anlockung von Industrieunternehmen sind viele Mittel denkbar: regional differenzierte Infrastrukturvorleistungen, steuerliche Begünstigung, regionale differenzierte Kreditbedingungen (bei Verfügungsgewalt des Staates über das Bankwesen, z. B. Frankreich).
- Einheitliche Bestimmungen von Boden- und Baurecht und Einteilung des Bodens in Nutzungszonen.

4. Raumplanung und -politik in der Schweiz

Schon vor der Annahme der Verfassungsartikel 22^{ter} und 22^{quater} wiesen Verfassung und Gesetzgebung dem Bund eine Reihe raumwirksamer Kompetenzen zu, hauptsächlich im Bereich von Verkehr, Energie, der Land- und Forstwirtschaft und des Bildungswesens, bei der Errichtung öffentlicher Werke und im Steuerrecht.

Diese Kompetenzen bilden aber kein geschlossenes übersichtliches System mit klarer Zielsetzung. Sie sind vielmehr auf verschiedene Departemente und Ämter verteilt, sie werden nicht koordiniert und mit klarer, in sich widerspruchsfreier raumpolitischer Zielsetzung verwendet. Viele Ämter sind sich ihres Einflusses auf die räumliche Gestaltung noch zu wenig bewusst.

Für eine Raumplanung, die regionale Wohlstandsunterschiede ausgleichen, für eine geordnete Besiedlung sorgen und Schädigung der noch verbliebenen Naturschönheiten vermeiden soll, ist es notwendig, dass der Bund bei der Ausübung seiner Kompetenzen die räumlichen Auswirkungen beachtet und für eine raumpolitisch zweckmässige Koordination seiner

Tätigkeiten sorgt. Dieses Erfordernis genügt aber nicht: als Grundlage einer solchen Koordination müssen Zielsetzungen erarbeitet werden, auf Grund derer eine Diagnose erstellt und die geeigneten raumplanerischen Massnahmen getroffen werden können. Ausserdem braucht der Bund die Kompetenz auch, um die raumwirksamen Tätigkeiten der Kantone im Interesse des Landesganzen zu koordinieren und zu überwachen.

Die rechtlich Grundlage für eine geplante Raumordnungspolitik schaffen die 1969 angenommenen Verfassungsartikel:

Art. 22^{ter}

- Das Eigentum ist gewährleistet.
- Bund und Kantone können im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Befugnisse auf dem Weg der Gesetzgebung im öffentlichen Interesse die Enteignung und Eigentumsbeschränkung vorsehen.
- Bei Enteignung und bei Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleich kommen, ist volle Entschädigung zu leisten.

Art. 22^{quater}

- 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 Besiedlung des Landes dienende Raumplanung.
- Er fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit ihnen zusammen.
- Er berücksichtigt in Erfüllung seiner Aufgaben die Erfordernisse der Landes-, Regional- und Ortsplanung.

Diese Verfassungsartikel bestätigen, dass gestaltende Raumplanung nicht allein dem Markt überlassen werden darf, sondern eine öffentliche Aufgabe ist. Sie ermächtigen den Bund u. a. das Bodenrecht und das Enteignungsrecht neu und einheitlicher zu gestalten.

Der Bund hat im wesentlichen drei Aufgaben:

1. Auf dem Wege der Gesetzgebung soll er Grundsätze für eine Raumplanung aufstellen, d. h. er muss auf Grund von Leitbildstudien feststellen, was mit einer «zweckmässigen Nutzung des Bodens» und einer «geordneten Besiedlung des Landes» gemeint ist. Er muss Ziele und Massnahmen einer gesamtschweizerischen Raumplanung festlegen.
2. Er soll in der Raumplanung mit den Kantonen zusammenarbeiten, ihre Bestrebungen fördern und *koordinieren*. Das heisst: Er muss auch organisatorische und verfahrensmässige Vorschriften erlassen, welche eine technisch einheitliche, durchgehende und kontinuierliche Raumplanung sicherstellen. Die landesweite Koordinationspflicht des Bundes bedeutet auch, dass er Kantonen, die ihrer Planungspflicht nicht nachkommen, Anweisungen erteilen und, bei Streitigkeiten zwischen Kantonen, Entscheide fällen kann.

3. Schliesslich ist der Bund verpflichtet, seine eigenen Aufgaben nach den Bedürfnissen einer Orts-, Regional- und Landesplanung zu richten.

Das Ziel der Raumordnung muss nach Art. 22^{quater} im wesentlichen durch kantonale Planung angestrebt werden. Die auch für die Gemeinden verbindliche Planung soll für das ganze Kantonsgebiet die gewünschten Grundzüge der Entwicklung von Nutzung und Besiedlung aufzeigen. Die wichtigsten Aufgaben der Kantone lassen sich zusammenfassen als die Pflicht:

- in ihrer gesamten Gesetzgebungs- und Verwaltungstätigkeit die Anforderungen der Raumplanung und Raumordnung zu berücksichtigen;
- die Voraussetzungen für eine wirksame Raumplanung zu schaffen;
- Gesamtpläne zu erstellen und laufend zu ergänzen;
- eine durchgehende und kontinuierliche Raumplanung zu gewährleisten;
- die formellen und materiellen Grundsätze des Bundes zu beachten;
- ihre Gesamtpläne auf die der Nachbarkantone abzustimmen.

Konkretisiert werden die beiden Verfassungsartikel im Entwurf eines Bundesgesetzes über die Raumplanung vom Oktober 1970. In ihm wird u. a. die Verpflichtung der Kantone festgelegt, Gesamttrichtpläne über Besiedlung und Landschaft, Verkehr, Versorgung, öffentliche Anlagen und Bauten aufzustellen. Diese müssen vom Koordinator Bund genehmigt werden. Sodann sollen Nutzungspläne für die Einteilung des Bodens in Zonen verschiedener Nutzung sorgen:

- Als Baugebiet gilt Land, das schon bebaut oder in absehbarer Zeit benötigt wird und auch vorher erschlossen werden kann.
- Land- und Forstwirtschaftsgebiet wird nach Eignung des Bodens, wenn möglich in grösseren zusammenhängenden Flächen, ausgeschieden. Auf ihm besteht Bauverbot mit Ausnahme landwirtschaftlicher Bauten.
- Land, das in keine dieser Kategorien fällt, wird «übriges Gebiet» genannt. Nur die bisherige Nutzungsart und keine neue Erschliessung ist erlaubt.
- Möglichst grössere, zusammenhängende Flächen sollen als Schutz- und Erholungsgebiete ausgeschieden und mit Nutzungsverbot belegt werden (z. B. Fluss- und Seeufer).

Fortsetzung folgt