

# Zum neuen Raumplanungsgesetz

Von Fürsprecher *Marius Baschung*, Delegierter des Bundesrates für Raumplanung, Bern

## 1. Notwendigkeit einer räumlichen Ordnung

Der Auftrag zur Raumplanung ist immer aktuell: nicht bloss, weil er in der Verfassung steht, sondern weil wir eine Raumordnung brauchen, die eine zweckmässige Nutzung des Bodens und eine geordnete Besiedlung des Landes sicherstellt.

Da und dort wird bei Gelegenheit die Frage laut, ob nicht schon heute die Ziele der Raumplanung genügend berücksichtigt würden. Es wird vor allem auf die umfangreiche Gesetzgebung hingewiesen, zum Beispiel im Bereiche des Verkehrswesens, der Landwirtschaft, des Gewässerschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes. Was bringt, so wird gefragt, die Raumplanung Neues? Und ist sie überhaupt nötig? Diese Fragen lassen sich mit einigen Hinweisen klar beantworten:

### *Räumlich wirksame Tätigkeiten schaffen noch keine Raumordnung*

Indem wir Bauten errichten zum Wohnen, für die Wirtschaft und die Öffentlichkeit, oder indem wir Strassen, Bahnen und Energieanlagen erstellen, nehmen wir zwar Einfluss auf den Raum; eine räumliche Ordnung schaffen wir damit aber nicht. Bei jeder dieser Tätigkeiten stehen besondere Bedürfnisse im Vordergrund. Angestrebt wird eine möglichst einfache Lösung mit möglichst geringem Kostenaufwand. Man lässt sich nicht gerne an andere Interessen mahnen und teurere Lösungen aufzwingen. Die gestreckte Linienführung einer Strasse von A nach B oder die Errichtung eines Flugplatzes sind technisch problemlos, wenn ebenes Land beansprucht wird und wenige oder keine natürliche oder andere Hindernisse im Wege stehen. Und doch kann gerade der Einwand, dass einmal mehr wertvolles Kulturland aufgegeben werden muss, nicht nur lästig, sondern sehr gerechtfertigt sein. Oder es mag, um ein anderes Beispiel zu nennen, für den Augenblick als äusserst angenehm empfunden werden, dass man, ohne lange suchen zu müssen, auf soeben angebotenes Land für ein öffentliches oder ein privates Unternehmen greifen kann. Vielleicht wird aber das gleiche Gemeinwesen kurze Zeit darauf bedauernd feststellen, dass damit die letzte Reserve für die seit einiger Zeit so begehrten Einfamilienhäuser aufgebraucht wurde.

Wir denken zu wenig daran, dass mit einem Entscheid *für* etwas oft auch der Entscheid *gegen* etwas gefallen ist. Die Gesamtschau der Dinge, der Überblick,

die Voraussicht oder das Erkennen der Zusammenhänge, geschweige denn das Wahrnehmen der Interessen anderer sind in der Pragmatik des Alltags nicht sehr gefragt.

#### *Der Boden ist haushälterisch zu nutzen*

Unsere räumlichen Bedürfnisse haben sich derart vervielfacht und vervielfältigt, dass es höchste Zeit ist, ans Haushalten zu denken. Der Boden ist knapp. Von den rund 41 000 km<sup>2</sup> der gesamten Landesfläche sind etwas mehr als 7000 km<sup>2</sup> Öd- und Unland (Fels, Gletscher usw.), auch sie – zuweilen in geradezu besorgniserregendem Ausmass – begehrt für touristische Zwecke. Etwa 1500 km<sup>2</sup> machen die Gewässer aus, die ihre Bedeutung als Lebensgrundlage, als Erholungsflächen, als Energiequellen usw. haben. Bereits sind 63 Prozent der Ufer überbaut; nur der Rest ist noch naturnah. Das Weideland mit rund 8500 km<sup>2</sup> macht fast 40 Prozent der landwirtschaftlichen Fläche aus. Es ist zugleich – weil zum grössten Teil im Berggebiet – bevorzugtes Ski- und Wandergebiet; gross, gelegentlich beängstigend gross, ist der Andrang von Interessenten für Ferienhäuser und Zweitwohnungen.

Die Frage nach der Belastbarkeit solcher Erholungsräume stellt sich brennender denn je. Das Kulturland, Ernährungsbasis für die Bevölkerung und Existenzgrundlage für die Landwirtschaft, liegt zur Hauptsache im Flachland, dort also, wo der Siedlungsdruck um die Städte und Dörfer am stärksten ist. Wohl brauchen wir Land für Wohnhäuser, industrielle und gewerbliche Bauten, für Verkehrs- und Versorgungsanlagen, für öffentliche Bauten wie Schulen und Spitäler. Stimmt es aber nicht nachdenklich, wenn wir erfahren, dass sich die Kulturlandfläche allein in der Zeit von 1965 bis 1975 um rund 26 000 ha oder 3,6 Prozent verringert hat?

In der Auseinandersetzung zwischen bodenerhaltender Nutzung (z. B. Landwirtschaft) und bodenverändernder Nutzung (z. B. Bauten, Infrastruktur) zieht die erstgenannte stets den kürzeren. Es fällt zwar niemandem ein, einen generellen Baustopp zu verlangen; aber mehr und mehr wird es nötig, dass man zweimal überlegt, wo und wofür weiterer Boden «konsumiert» werden soll.

Mit riesigem technischem und finanziellem Aufwand ist es gelungen, einen grossen Teil der Bäche, Flüsse und Seen wieder sauber zu machen. Die Seen laden wieder zum Bade. Beim Boden ist es anders: einmal überbaut und damit einem bestimmten Zweck zugeführt, bleibt er gewöhnlich für immer – oder mindestens doch auf unabsehbare Zeit – einer anderen Nutzung entzogen. Wie oft wurde schon, weil man allzusehr den momentanen Nutzen und Gewinn im Auge hatte, die Zukunft verstellt und verbaut?

#### *Mehr die Zusammenhänge sehen, koordinieren und Interessen ausgleichen*

Die skizzierte Vielfalt der Interessen an Boden und Raum zeigt, wie bitter notwendig es ist, dass wir uns mehr als bisher anstrengen, die verschiedenen Tätigkeiten, die sich auf unseren Lebensraum auswirken, in ihrem Gesamtzusammenhang zu sehen. Die Endlichkeit des Raumes Schweiz bringt uns zum Bewusstsein,

dass die vielfältigen Bedürfnisse von Privaten und Gemeinwesen nur mit Rücksicht auf die übrigen Interessen und das Gesamtwohl erfüllt werden können.

Die Freiheit, die der Einzelne oder jedes der Gemeinwesen für seine Interessen beanspruchen möchte, hat Grenzen – insbesondere an der Freiheit, welche die anderen gerechterweise ebenfalls beanspruchen dürfen. Die heutigen Bedingungen (Bevölkerung, Ernährung, Siedlung, Verkehr, Erholung, Umweltschutz usw.) verweisen die Idee der völligen Selbstregulierung der Interessen ins Reich der Utopie. Realistisch ist doch nur, dass man sich jederzeit über die vielfältigen Interessen am Boden und an der Benutzung des Raumes Rechenschaft gibt. Das Gemeinwesen (Bund, Kantone und Gemeinden) braucht Raum, um seine vielfältigen Aufgaben bewältigen zu können. Im selben Raum begegnen und stossen sich die verschiedensten Ansprüche der einzelnen Menschen, die wohnen, arbeiten und sich erholen wollen. Schliesslich ergeben sich weitere Beanspruchungen aus gemeinschaftlichen Interessen, die mitunter so stark sein können, dass sie als öffentliche Interessen bewertet werden müssen. Dazu gehören etwa die gemeinschaftlichen Interessen an Erholungslandschaften, an einem Ortsbild, am Wald, an Fluss- und Seeufern.

## **2. Der Weg zum neuen Raumplanungsgesetz**

### *Allgemeines*

Am 13. Juni 1976 hat das Schweizervolk das erste Raumplanungsgesetz (vom 4. Oktober 1974) knapp verworfen. Für die Ablehnung waren ganz unterschiedliche Motive massgebend. Im Vordergrund dürften vor allem wirtschaftliche und föderalistische Überlegungen sowie die Ablehnung einzelner Bestimmungen (z. B. Enteignung, Mehrwertabschöpfung und volkswirtschaftlicher Ausgleich) gestanden haben. Da und dort wurde geltend gemacht, die abgelehnte Vorlage habe zu «technokratische» und zu umfassende Regelungen enthalten.

Weder im Abstimmungskampf noch später hat jemand öffentlich die Notwendigkeit eines Bundesgesetzes über die Raumplanung bestritten. Im Gegenteil: Schon wenige Monate nach der Volksabstimmung trafen von verschiedensten Seiten – aus Kreisen der Befürworter und der Gegner der ersten Vorlage – konkrete Vorschläge und zahlreiche Anregungen für ein neues Gesetz ein. Die Auffassungen über den Inhalt eines Raumplanungsgesetzes blieben aber, wie vor der Abstimmung, vielfältig. Weder die Postulate der Befürworter noch die Vorschläge der Gegner boten genügend sichere Anhaltspunkte für den einzuschlagenden Weg. Die Erwartungen gingen – bei den Freunden wie bei den Gegnern der ersten Vorlage – weit auseinander. Was vor und nach der Abstimmung zu erfahren war, blieb vor allem in einem Punkt bedeutsam: Es ist nunmehr deutlicher zu erkennen, was in der Raumplanung heute als tragbar erscheint und was als zwar an und für sich wünschbar, aber gegenwärtig nicht realisierbar zurückgestellt werden muss. Nicht zu übersehen ist ferner, dass das erste Raumplanungsgesetz in einer Zeit entstanden ist, in der niemand an eine Wende dachte. Auch wenn diese Wende keineswegs den Verfassungsauftrag überflüssig macht, so erfordert sie doch da und dort ein Umdenken. Dazu kommt, dass in der Zwischen-

zeit auf dem Gebiete der Raumplanung neue Erkenntnisse gewonnen, Tatsachen geschaffen und wertvolle Erfahrungen gemacht wurden.

#### *Der Verfassungsauftrag*

In dieser Situation schien es richtig, den Verfassungsauftrag des Art. 22quater BV nochmals gründlich zu überdenken. Die Analyse des Begriffes der Raumplanung liess erkennen, dass diese die Koordination der räumlich wirksamen Tätigkeiten und die ausgewogene Zuteilung des Bodens für die verschiedenen Nutzungsarten sichern soll.

Der Auftrag aus der Verfassung musste hernach mit den heutigen Gegebenheiten konfrontiert werden; denn es sollte ja ein realistisches Gesetz entstehen. Zu untersuchen waren einmal die heutigen Erwartungen an das neue Gesetz; dafür lieferte der Abstimmungskampf um das erste Gesetz genügend Hinweise. Im nächsten Schritt waren die massgeblichen Tatsachen zu ermitteln, so namentlich die heutigen Verhältnisse bei der Bodennutzung, die Probleme der Besiedlung, des Verkehrs und der Versorgung. Es folgte die Untersuchung der berührten Interessen, der öffentlichen und privaten. Dabei wurde festgestellt, dass die Raumplanung mit ihren Aufgaben (Koordination der raumwirksamen Tätigkeiten und Nutzungsordnung) vor allem dem sachgerechten Ausgleich der vielfältigen Interessen zu dienen hat. In einem letzten Schritt wurde geprüft, mit welchem Erlassen das neue Raumplanungsgesetz in Berührung kommt: Es musste verhindert werden, dass das neue Gesetz Dinge regelt, die schon anderswo geordnet sind. Dabei gaben wir uns Rechenschaft darüber, was unter den «Grundsätzen», die der Bund nach Art. 22quater Abs. 1 BV erlassen muss, zu verstehen ist. Der Bund kann, so wurde festgestellt, das Sachgebiet Raumplanung nicht erschöpfend ordnen. Die Kantone haben ihre eigene Zuständigkeit. Der Grundsatzgesetzgebung des Bundes ist die Aufgabe überbunden, das gesamtstaatlich Grundlegende zu ordnen, in den wesentlichen Punkten eine gewisse Rechtseinheit und eine interkantonale Koordination zu erreichen oder bestimmte materielle Mindestanforderungen bundesweit festzulegen.

### **3. Aspekte des neuen Raumplanungsgesetzes**

#### *Die Hauptanliegen*

Die erwähnten Vorarbeiten führten uns zu einem neuen Gesetz, das sich vom abgelehnten in mancher Hinsicht unterscheidet. Die straffe Form und die knappe Sprache machen es vielleicht vielen Befürwortern der ersten Vorlage schwer, das Gemeinsame der beiden Erlasse zu erkennen und die Unterschiede festzuhalten. Die Reaktionen auf den Vernehmlassungsentwurf vom Juni 1977 haben aber gezeigt, dass gerade diese Straffung und Vereinfachung sehr positiv aufgenommen worden sind. Richtig sei es auf jeden Fall gewesen – so liest man aus den meisten Stellungnahmen heraus –, dass man sich nicht einfach damit begnügt habe, der ersten Vorlage einige «Giftzähne» zu ziehen, sondern dass man etwas Neues geschaffen habe.

Entscheidend ist, dass der vorliegende Entwurf den Verfassungsauftrag, der durch Art. 22quater BV gestellt ist, zu erfüllen vermag. Die Verfassung verlangt die zweckmässige Nutzung des Bodens und die geordnete Besiedlung des Landes. Das neue Gesetz erfüllt diesen Auftrag, indem es die Ziele setzt, die im Sinne der Verfassung anzustreben sind. Planungsgrundsätze und Verhaltensnormen sowie die Verfahrensvorschriften weisen den einzuschlagenden Weg. Die Instrumente der Richt- und Nutzungsplanung sind – ähnlich wie im abgelehnten Gesetz – die notwendigen Hilfsmittel.

#### *Aufgegebene und neue Bestimmungen*

Nur die umstrittensten Bestimmungen der ersten Vorlage sind im neuen Gesetz nicht mehr enthalten, so zum Beispiel die Zonenenteignung, die Mehrwertabschöpfung und der volkswirtschaftliche Ausgleich (beide aneinandergeschlossen), die Vorschriften über die materielle Enteignung, die Leitbilder in der ursprünglichen Form sowie die Planungszonen des Bundes. Sicher ist der Wegfall der Zonenenteignung sachlich zu bedauern. Die Frage, was geschieht, wenn eine Nutzungsordnung in der Gemeinde nicht verwirklicht werden kann, wird bundesrechtlich nicht beantwortet. Der gesamtschweizerische volkswirtschaftliche Ausgleich wird nun zu einem Teil von der Agrargesetzgebung zu verwirklichen sein. Das wuchtige Nein vor allem jener Kantone, die von den in der abgelehnten Vorlage getroffenen Lösungen am meisten profitiert hätten, lässt sich nicht anders beantworten.

Hinsichtlich der materiellen Enteignung sind sich die Fachleute aus Lehre, Rechtssprechung und Verwaltung mehr und mehr einig geworden, dass Vorschriften darüber der kantonalen Gesetzgebung zu überlassen bzw. in der Bundesgesetzgebung einem besonderen Standort zuzuweisen seien, damit sie sich auch auf andere Tatbestände – zum Beispiel Gewässerschutz, Strassenbau, Natur- und Heimatschutz – auswirken können. Das Bundesgericht unterstützt diese Auffassung.

Das Gesetz darf nicht nur aus der Sicht der Streichungen beurteilt werden. Verschiedene neue Vorschriften sind eindeutige Verbesserungen. Dazu gehören die sogenannten materiellen Grundsätze des Art. 3. Das erste Gesetz verwies lediglich auf die künftige Gesetzgebung; in der heutigen Vorlage wird der Verfassungsauftrag verwirklicht. Zu erwähnen ist ferner das Bereinigungsverfahren nach Art. 12, das die Koordination erleichtern soll. Auch hier wird deutlicher als im abgelehnten Gesetz die Frage beantwortet, was zu geschehen hat, wenn sich in Koordinationsfragen die Beteiligten nicht einigen können. Klarer umschrieben sind sodann die Planungs- und Koordinationspflicht des Bundes (Art. 13 und 14) und der Rechtsschutz (Art. 34 und 35).

#### *Raumplanung, eine politische Aufgabe auf dem Weg zur Raumordnung*

Mit dem Raumplanungsgesetz wird der Verfassungsauftrag erfüllt. Das Gesetz nennt die Ziele (Art. 1), die auf jeder Stufe bei der Erfüllung raumwirksamer Aufgaben anzustreben sind. Es enthält die wichtigsten Grundsätze (Art. 3), welche

die Wegstrecke zur räumlichen Gestaltung unseres Landes markieren. Ziele und Grundsätze bilden den Orientierungsrahmen der Raumordnungspolitik, in der – in Bund, Kanton und Gemeinde – täglich Entscheide über die Umwelt gefällt werden. Kein anderer Erlass vermittelt ein so umfassendes Bild darüber, wie unser Land für uns und unsere Nachkommen erhalten und weitergestaltet werden soll.

Darin dokumentiert sich die Bedeutung der Raumplanung. Sie darf nicht, wie es gelegentlich den Anschein hat, als eine weitgehend isolierte administrative Vollzugsaufgabe – als gleichsam sektorale Verwaltungsaufgabe unter vielen anderen – betrachtet werden. Sie verlangt Gesamtschau, Erkennen der Zusammenhänge und Auswirkungen. Raumplanung ist immer in erster Linie eine politische Aufgabe.

Die Instrumente der Raumplanung, die Richt- und Nutzungspläne, sollen mithelfen, diese politische Aufgabe zu erfüllen. Sie haben dienende Funktion. Richtpläne sollen Informationen vermitteln, die Bereinigung von Interessenkonflikten ermöglichen und den Blick in die Zukunft öffnen. Sie dürfen nicht starr sein; sie müssen vielmehr den stetigen Prozess des Interessenausgleichs erleichtern. Mit den Nutzungsplänen sollen die zweckmässige Nutzung des Bodens und die geordnete Besiedlung des Landes gesichert werden. Sie bieten Gewähr für den rationellen Einsatz der privaten und der öffentlichen Investitionen; sie verstärken das Vertrauen in wirtschaftliche Massnahmen, die mit dem Boden verbunden sind; sie schützen vor schädigenden Eingriffen anderer.

Das neue Raumplanungsgesetz will nicht die Planung um der Planung willen. Es verlangt nicht, dass alles und jedes abschliessend und auf möglichst weite Zeiträume hinaus festgestellt und fixiert werde. Die Zukunft soll nicht «verplant» werden. «Überschaubare Entwicklungen und Zusammenhänge sollen erfasst werden», sagt der Bundesrat in seiner Botschaft (S. 10); «... das Vorgreifen auf in allzu entfernter Zukunft liegende Möglichkeiten kann dagegen die Planung unnötig mit Unsicherheiten und noch nicht auf eine Lösung drängenden Problemen belasten».

Was die Träger der raumplanerischen Aufgaben betrifft, will das Gesetz Partnerschaft. Die räumlichen Probleme sollen dort gelöst werden, wo sie sich stellen. Wir dürfen aber nie vergessen, dass jede Aufgabe, ob sie nun eine Bundes-, Kantons- oder Gemeindeaufgabe sei, letztlich auf Gemeindeboden realisiert wird. Der Bund erfüllt seine raumwirksamen Aufgaben in der Schweiz und nicht im Ausland. Er berührt immer Kantons- und Gemeindeboden. Für den Kanton trifft dasselbe zu; und wenn eine Gemeinde irgendein Werk ausführt, kann es eben vorkommen, dass sie räumlichen Interessen des Kantons oder des Bundes begegnet. Deshalb gibt es nur eine Lösung: die Zusammenarbeit.