

Steuerung der Siedlungsentwicklung

Übersicht zu Intentionen und Modalitäten der Lenkung

Report

Author(s):

Lendi, Martin

Publication date:

2003

Permanent link:

<https://doi.org/10.3929/ethz-a-004638719>

Rights / license:

[In Copyright - Non-Commercial Use Permitted](#)

Steuerung der Siedlungsentwicklung

– Übersicht zu Intentionen und Modalitäten der Lenkung¹

Martin Lendi, Prof. Dr. iur. Dr. h.c., Rechtsanwalt, (em.) o. Professor für Rechtswissenschaft, ETH Zürich

Notwendigkeit und Art der Steuerung der Siedlungsentwicklung können unter planerischen, rechtlichen und ökonomischen, aber auch unter ökologischen Gesichtspunkten betrachtet werden. Über Interpretationen, Berechnungen und Bewertungen der relevanten Faktoren der Bemessung des Siedlungsbedarfs gehen die Meinungen oft erheblich auseinander. Im Kern aber sind zwei Fragen offen, a) welche Siedlungsentwicklung wir zu erwarten haben, und b) ob, in welchem Masse, wo und wann sie unter welchen Zielvorstellungen und mit welchen Qualitätsansprüchen mit hinreichender Wirkung gesteuert werden soll. Eine zusammenfassende Problemanalyse zu Sinn und Zweck der Siedlungssteuerung steht aus.² Darüber darf die Fülle an wissenschaftlichen Grundlegungen und Abhandlungen zur Raumplanung nicht hinwegtäuschen.³ Wie unsicher die Doktrinen sind, erhellt aus zwei sich

¹ Dieser Text entstand als Diskussionsbeitrag, gerichtet an den schweizerischen Rat für Raumordnung, zu offenen Fragen der Regelung der Siedlungsentwicklung.

² Eine zusammenfassende Sicht vermittelt *ARL (Hrsg.)*, Flächenhaushaltspolitik, Feststellungen und Empfehlungen für eine zukunftsfähige Raum- und Siedlungsentwicklung, Hannover 1999. Für die faktische Entwicklung der Siedlungsräume werden – abgesehen von der Bevölkerungs- und den wirtschaftlichen Trends sowie den steigenden Ansprüchen an Wohn- und Arbeitsräume – vor allem die Verkehrsstrukturen verantwortlich gemacht, siehe dazu *Holz-Rau Christian*, Verkehrs- und Siedlungsstruktur, eine dynamische Aufgabe, in: *Raumforschung und Raumordnung*, 4/2001, S. 264 ff. Eindrückliche Zahlen zum Flächenverbrauch pro Tag als Fakten und als Norm vermitteln *Jakubowski Peter/ Zarth Michael*, Nur noch 30 Hektaren Flächenverbrauch pro Tag, in: *Raumforschung und Raumordnung*, 3/2003, S. 185 ff. Den Einfluss der Politik auf die Siedlungsentwicklung wurde sehr grundsätzlich untersucht von *Bökemann Dieter*, Siedlungsentwicklung: Evolution und Politik, in: *ARL*, Beiträge zur theoretischen Grundlegung der Raumentwicklung, Arbeitsmaterial, Hannover 2000, S. 69 ff. Den neusten Stand der schweizerischen Diskussion vermittelt *Wachter Daniel*, Raumentwicklung und Raumordnungspolitik in der Schweiz, in: *Schweiz 2003*, Geographische Rundschau 9/2003, S. 34 ff. Er behandelt u.a. die Metropolisierung, den Flächenverbrauch und auch Probleme der Siedlungsbegrenzung. Die Konsequenz des Verdichtens im Siedlungsraum wird beleuchtet von *Schweizer Heimatschutz (Hrsg.)*, Heimatschutz, Verdichten im Siedlungsraum, Forum Thema 2-15, Heft 4/03; daselbst *Rellstab Ursula*, Dichte Bauweise verlangt viel Landschaft, a.a.O., S. 6 ff.

³ Die Literatur zur Raumplanung zu erfassen, ist hier nicht angezeigt. Als allgemeiner Hinweis und Brückendiene: *Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL)*, Handwörterbuch der Raumordnung, Hannover 1995; *eadem*, Methoden und Instrumente räumlicher Planung, Hannover 1998; *eadem*, Grundriss der Landes- und Regionalplanung, Hannover 1999; *Jenkins Helmut W. (Hrsg.)*, Raumordnung und Raumordnungspolitik, München 1996. Zu den schweizerischen Publikationen und Materialien siehe *Lendi Martin*, Politisch, sachlich und ethisch indizierte Raumplanung – am Beispiel der Schweiz, Wien 1998; *Lendi Martin/Elsasser Hans*, Raumplanung in der Schweiz, eine Einführung, 3. A., Zürich 1991; *Lendi Martin*, Grundriss einer Theorie der Raumplanung, 3. A., Zürich 1996. Eine eindrückliche Literaturzusammenstellung zum geltenden schweizerischen Recht der Raumplanung, aber auch umfassende Angaben zu den Rechtsquellen und Materialien, finden sich bei *Bertschi Martin*, Die Umsetzung von Art. 15 lit.b RPG über die Dimensionierung der Bauzonen: Bundesrecht, föderalistische Realität und ihre Wechselwirkung, Zürich 2001, S. XIX ff. Auch auf die greifbare Literatur zu marktwirtschaftlichen Instrumenten wird daselbst aufmerksam gemacht.

Ich verzichte unter diesen Umständen auf detaillierte Verweise, hebe allerdings noch zum hier behandelten Thema den grundsätzlichen Aufsatz von *Kuttler Alfred*, Wann ist für die Bewilligung von Bauten und Anlagen in Nichtbauzonen Art. 24 RPG anzuwenden?, in: *Ruch/Hertig/Nef (Hrsg.)*, Das Recht in Raum und Zeit, Festschrift für Martin Lendi, Zürich 1998, S. 337 ff., hervor, weil dort die verfassungsrechtliche Grundlegung des Prinzips der Trennung von Siedlungs- und Nicht-Siedlungsgebiet besonders deutlich angesprochen wird. Sie leitet sich

widersprechenden Ansätzen, einerseits der Verdichtung der bestehenden Siedlungsgebiete, verbunden mit einer absoluten Grenzziehung nach aussen, und andererseits der fliessenden Begegnung von Siedlungsräumen mit der offenen Landschaft in gegenseitiger, vor allem auch ökologischer Vernetzung. Die planerischen Intentionen neigen zu einer gewissen Begrenzung des Siedlungsgebietes samt Verdichtungen, allerdings bei gleichzeitiger Fähigkeit, das Siedlungsgebiet mit Freiräumen zu durchsetzen und eine ökologische Diffundierung zu begünstigen. Das geltende Recht – so nach schweizerischem Raumplanungsrecht – ist nicht weniger offen. Es drückt sich nur vermeintlich unmissverständlich aus. Bei genauerem Zusehen lässt es der räumlichen Planung erhebliche Spielräume: „Bund, Kantone und Gemeinden sorgen dafür, dass der Boden haushälterisch genutzt wird. Sie stimmen ihre raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander ab und verwirklichen eine auf die erwünschte Entwicklung des Landes ausgerichtete Ordnung der Besiedlung. Sie achten dabei auf die natürlichen Gegebenheiten sowie auf die Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft.“⁴

1.- Zwei elementare Fragestellungen

Die konsequente Trennung von Siedlungs- und Nicht-Siedlungsgebiet kann als gesetzliche, wenn nicht sogar als verfassungsrechtliche Vorgabe, haushälterisch mit dem anvertrauten Boden und Lebensraum umzugehen, betrachtet werden. Die Verfassung betont denn auch die zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens sowie die geordnete Besiedlung des Landes⁵, das Bundesgesetz über die Raumplanung handelt sogar explizit von der Begrenzung der Ausdehnung der Siedlung.⁶ Es operiert mit limitierten Bauzonen und einer ausgedehnten Landwirtschaftszone, die mit einem Bauverbot für nicht zonenkonforme Bauten belegt ist und in der nur über eine Ausnahme unter restriktiven Bedingungen eine Baubewilligung erlangt werden kann.⁷ Dies Grundordnung des Raumplanungsrechts wird von der übrigen

im übrigen aus der Zielsetzung der geordneten Besiedlung und der zweckmässigen sowie haushälterischen Nutzung des Bodens her (Art. 22quater aBV und Art. 75 BV) her. Siehe auch *idem*, Die Trennung der Bauzonen von den Nichtbauzonen – zur Tragweite eines verfassungsrechtlichen Prinzips, BIAR 1995, S. 10 ff. Die wichtigsten Aufsätze des Autors finden sich neu zusammengestellt in *Kuttler Alfred*, Beiträge zur Raumordnung als Weg und Ziel, Festgabe zum 80. Geburtstag des Verfassers, Zürich 2003

Nicht vergessen werden dürfen die Landesplanerischen Leitbilder des ORL-Instituts der ETH Zürich. Sie versuchten, eine materielle Antwort zur Frage nach der Siedlungsentwicklung zu vermitteln: *ORL-Institut*, Landesplanerische Leitbilder, 3 Bde. und Plankassette, Zürich 1971. Dasselbst wird dem siedlungsseitigen Aspekt der räumlichen Entwicklung ein grosser Stellenwert beigemessen, offensichtlich deshalb, weil er der beeinflussbare ist.

Das Bundesgericht hat bereits vor dem Erlass des BG über die Raumplanung (RPG) vom 22. Juni 1979 klargestellt, dass der Inhalt des Grundeigentums ausserhalb der Bauzonen dem Grundsatz nach einheitlich festgelegt sei und dass bei einer Zuweisung grundsätzlich keine Entschädigungspflicht bestünde, wie umgekehrt kein Rechtsanspruch auf Zuweisung in eine Bauzone bestehe. Nur ausnahmsweise könnten einzelne Grundeigentümer enteignungsähnlich getroffen werden. (BGE 105 Ia 330). Diese Rechtsprechung, entwickelt im Zusammenhang mit dem Gewässerschutzrecht, wurde unter dem RPG in Anwendung von Art. 15 ff./24 fortgeführt. Sie reduziert die Zahl der Fälle mit Entschädigungspflicht, beachtet aber unter strengen Voraussetzungen der bundesgerichtlich definierten materiellen Enteignung die verfassungsrechtlich geforderte volle Entschädigung.

⁴ Art. 1 Abs. 1 RPG. Selbstredend darf im Rahmen einer sorgfältigen Erfassung des positiven Rechts nicht nur diese eine Bestimmung konsultiert werden.

⁵ Art. 75 Abs. 1 BV (BV steht für die Bundesverfassung vom 18. April 1999, welche die Verfassung vom 29. Mai 1874 mit ihren rund 130 seitherigen Änderungen (aBV) sanft novelliert hat).

⁶ Art. 3 Abs. 3 RPG – im Geiste des Art. 1 Abs. 1 RPG.

⁷ Art. 15 ff. RPG, Art. 24 ff. RPG; die grundlegende Bestimmung des Art. 15 RPG hat folgenden Wortlaut:

„Art. 15 Bauzonen

Bauzonen umfassen Land, das sich für die Überbauung eignet und

a. weitgehend überbaut ist oder

b. voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird.“

Rechtsordnung aufgenommen, so vom Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht, das seinen Geltungsbereich nach ausserhalb und innerhalb der Bauzonen definiert.⁸

Ungeachtet dieser verbindlichen Regelung ist die Frage nach Notwendigkeit, Zweckmässigkeit und Art der Steuerung der Siedlungsentwicklung immer wieder neu zu stellen, bis und mit der Elementarkritik: Gewährleisten die geltenden rechtlichen Vorgaben die Zukunftsfähigkeit des Lebensraumes und damit des politischen, wirtschaftlichen, sozialen und natürlichen Lebens? Vermag die gesetzlich vorgesehene Steuerung der über die Lebensweisen und teilweise durch die Art von Bebauung und Verkehr städtisch geprägten Kulturlandschaft den sachlich angezeigten Stempel einer differenzierten, spannungsreichen Landschaft den Stempel aufzudrücken? Was beinhaltet Siedlungsentwicklung und was ist für das Nicht-Siedlungsgebiet vorzusehen – was ist deshalb ursächlich anzugehen und zielbezogen zu steuern?

Die auffallende Ungeduld, welche die Lehre von der Raumplanung seit kurzem erfasst hat, hält diese an, nach neuen Begründungen und Instrumenten der Raumordnung zu suchen.⁹ Analysiert werden – nicht ohne Grund – veränderte Rahmenbedingungen, die Grenzen staatlicher Steuerung in einer internationalisierten Welt und der fehlende Umsetzungsbezug. Deshalb werden gefügte Strukturen, tradierte Instrumente, genormte Zielsysteme usw. hinterfragt, bisweilen sogar mit Vorwürfen überhäuft. Der Ruf nach neuen Institutionen und Wegen – weg vom Hoheitlichen, vom Gesetzlichen, vom Verwaltungsmässigen, hin zu Kooperation, Mediation, Management – scheint zu dominieren. Davon erfasst werden, wen wundert's, auch so einfache, jahrelang unwidersprochene Massnahmen wie die Trennung von Siedlungsgebiet und Nicht-Siedlungsgebiet. Die Antworten weisen in Richtung von Managementmethoden vor dem Hintergrund der Region, was wohl nichts anderes bedeuten würde, die Siedlungsentwicklung einem regionalen Management anzuvertrauen. Nur bleibt darüber die Frage nach den Zielen unbeantwortet. Management ohne Ziele, ohne Konzepte, ohne Strategien, ohne Programme, ohne Umsetzungs- und Durchsetzungsmassnahmen, ohne Verbindlichkeiten tappt längerfristig ins Leere.¹⁰ Wir versuchen deshalb, auf der Evaluierung

⁸ Art. 2 Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991. Im übrigen nehmen auch die Gewässerschutzgesetzgebung, das Erschliessungsrecht usw. auf die Grundordnung nach Raumplanungsrecht Bezug.

⁹ Diese Feststellung trifft vor allem auf Deutschland zu. Die Wissenschaft daselbst scheint sich in Teilen von der tradierten, gesetzlich erfassten Raumplanung zu lösen. Sie wendet sich einem neuem Regionalismus zu, der von der amerikanischen und englischen Literatur inspiriert sein dürfte. Beredtes Zeugnis davon legt beispielsweise ab das Lesebuch von *Schaffer/Spannowsky/Troeger-Weiss (Hrsg.)*, Implementation der Raumordnung, Wissenschaftliches Lesebuch für Konrad Goppel, Augsburg-Kaiserslautern 2003. Es handelt praktisch nur noch vom Regionalmanagement als Instrument der Klärungen wider die Unsicherheiten. Aufschlussreich ist daselbst der Aufsatz von *Kistenmacher Hans*, Evaluationen – ein Ansatz zur Weiterentwicklung der neuen Instrumente der Raumordnung, a.a.O., S. 105 ff. Zu den Veränderungen in der Raumplanung resp. ihres Verständnisses siehe auch, weitgehend im gleichen Sinn, *Fürst Dietrich*, Kontinuität und Wandel der Planungsphilosophie, in *ARL/BBR (Hrsg.)*, Zukunftsforum RaumPlanung, Hannover 2002, S. 43 ff.; daselbst findet sich auch eine souveräne Zusammenfassung von *Ritter Ernst-Hasso*, Perspektiven der Raumentwicklung, a.a.O., S. 96 ff. Siehe dazu auch *idem*, Stellenwert der Planung in Staat und Gesellschaft, in: *ARL, Methoden und Instrumente räumlicher Planung*, Hannover 1998, S. 6 ff. Der Wechsel zur Region, verbunden mit einer Flucht aus den Institutionen samt Zuwendung zu neuen Methoden, scheint noch nicht in allen Teilen ausreichend bedacht zu sein. Nuanciert anders, eher auf die materiellen Probleme konzentriert und nach wie vor die zuständigen Behörden in Pflicht nehmend, *Lendi Martin*, Raumplanung im Umbruch. Auf dem Weg zu einer politisch, sachlich und ethisch indizierten Raumplanung, Schweizerisches für Staats- und Verwaltungsrecht (Zbl) 1999 (Jg. 100) Nr. 4, S. 193 ff.; *idem*, Gesellschaftlich vernetztes Recht, Zürich 1999, mit mehreren Abhandlungen zum Verständnis und zur Rechtfertigung der räumlichen Planung. Die neuste Standortbestimmung stammt von *Muggli Rudolf*, Wo steht die Schweizer Raumplanung, in: *VLP/ASPAN*, September 2003.

¹⁰ Daraus kann geschlossen werden: Gute Raumplanung ist von Haus aus qualifiziertes, allerdings rechtsnahes Management. Statt Wortspielen „Von der Raumplanung zum Regionalmanagement“ anzuhängen, wäre es besser zu fragen, wie wird gekonnt geplant resp. gemanaget.

sowie Festschreibung von Zielen zu insistieren und auf abgestimmten Instrumenten sowie Massnahmen zu beharren, aber doch bewehrt mit der kritischen Sonde, Varianten zu den bisherigen Methoden auf ihre Angemessenheit zu befragen.¹¹

In die nachstehende Abhandlung vermengen sich, wie bereits angedeutet, mindestens zwei, wenn nicht sogar drei Fragen: Jene nach der zu erwartenden und lenkend zu begleitenden, also angestrebten Siedlungsentwicklung, jene nach der Art (Methode) der Steuerung und drittens jene nach dem „ob“, d.h. ob es überhaupt einer Steuerung der Siedlungsentwicklung bedürfe. Die dritte Frage ist allerdings mit einem Hinweis, basierend auf kurzen Gedankengängen, relativ leicht zu beantworten: Es findet selbst dann eine Steuerung statt, wenn von einer förmlichen abgesehen wird. Der Verzicht auf eine bewusst vorgesehene Lenkung gibt nämlich dem Markt Raum und dieser bewirkt eine Steuerung nach Angebot und Nachfrage, somit über den Preis, und dies angesichts wirksamer Fakten, nämlich der anhaltend eher hohen Nachfrage für knappe Güter, nämlich des Bodens und des Raumes. Ob das Marktgeschehen eine geordnete Entwicklung bewirkt, dies ist ein anderes Problem. Immerhin kann vermutet werden, hohe Preise würden zu einer restriktiven, gleichzeitig intensiven Nutzung beitragen, während umgekehrt nicht ganz von der Hand zu weisen wäre, dass für landschaftliche Unikate Liebhaber-Preise erzielt werden könnten, was zu deren Privatisierung beitragen würde – immerhin Anzeichen, dass nicht nur die hoheitliche Planung Steuerung impliziert, auch die Überantwortung an den Markt bewirkt Siedlungsentwicklung.¹² Ob dies dann eine erwünschte oder weniger vorteilhafte sei, dies ist offensichtlich eine Bewertungs-, eine Zielfrage.

Insofern ist davon auszugehen, dass eine Steuerung der Siedlungsentwicklung stattfindet.¹³ Von besonderer Dringlichkeit sind somit die erwähnten Fragen nach der tatsächlichen resp. der geforderten Siedlungsentwicklung und jene nach der Methode der Steuerung. Die letztere schliesst die dritte nach der informellen des Marktes und der förmlich angelegten Steuerung ein. Insofern beschränken wir uns hier auf zwei Kernthemen, nämlich der Ziele und der Art der Steuerung der Siedlungsentwicklung, vergessen aber darüber den Hintergrund der massiven Veränderungen des Lebensraumes nicht. Statt vieler Begründungen mag der exemplarische Blick auf den schweizerischen Alpenraum – vermeintlich noch weitgehend unberührt – genügen: Urbane Lebensweisen sind bis ins Engadin vorgedrungen; Davos ist faktisch eine Stadt; Plateaus im Wallis sind überbaut; nicht nur der Transitverkehr am Gotthard belastet, der Ziel-, Quell- und Binnenverkehr des Berggebietes ist ebenfalls beachtlich. Vor allem lastet die Freizeitwelt mit ihrem Verkehrsaufkommen auf ihm. Parallel dazu: Das Vordringen des Städtischen in die periurbanen Räume, faktisch in den sog. ländlichen Raum, folgt ähnlichen Kräften.

¹¹ Bei dieser Gelegenheit erinnern wir daran, dass der kantonale resp. regionale „Richtplan“ nach RPG (Art. 6 ff. RPG) das äusserlich sichtbare Instrument eines räumlichen Managements ist, das sich nicht davor scheut, den ganzen Bezugsraum – und nicht nur einzelne Objekte/Projekte – zielbezogen in Betracht zu ziehen und unter dessen Berücksichtigung zu handeln.

¹² Wird das Marktgeschehen nicht als „Steuerung“ der Boden- und Bodennutzungsverteilung verstanden, so müsste von einer dreifach vernetzten Fragestellung ausgegangen werden. Zur Problematik der Bodenfragen im europäischen Rahmen vgl. die Forschungen und Publikationen der Europäischen Fakultät für Bodenfragen, u.a.: *Fitsch D.B. S./Pikalo A. (Hrsg.)*, Soziale und ökonomische Aspekte der Bodennutzung, Bd. 12, Frankfurt a. Main/Bern /New York/Paris 1990; *Balekjian W.H./Kühne Josef (Hrsg.)*, Bodenordnung in ländlichen Gebieten, Bd. 15, a.a.O.; *Lendi M./Pikalo A. (Hrsg.)*, Die Entwicklung von Bodenpreisen in Europa, Bd. 17, a.a.O.

¹³ Die Theorie der Raumplanung, soweit sie sich nicht mit dem Verständnis der Raumplanung befasste, hat in ihrem Kern immer Aspekte der Siedlungsentwicklung mitverfolgt. Siehe dazu *Wolf Klaus*, Theoretische Aspekte der räumlichen Planung, in: ARL, Methoden und Instrumente räumlicher Planung, Hannover 1998, S. 39 ff., und die dort zit. Literatur.

2.- Die sachliche Problematik und deren Ursachen

Die Siedlungsentwicklung ist ein besonders dynamischer und einwirkender Faktor der Veränderungen des Landschaftsbildes und zwar nach Ausdehnung, Intensität und gestalterischem Vermögen resp. Unvermögen.¹⁴ Sichtbar wird sie an den Rändern der Dörfer und Städte, dann aber vor allem am Rand der Agglomerationen, nicht minder eindrücklich mitten im Veränderungsprozess vermeintlich weitgehend überbauter Bauzonen. Einen Spezialfall bilden die einzelnen Neubauten und infrastrukturellen Einrichtungen sowie die intensiveren Nutzungen bestehender Bauten resp. Einrichtungen in der offenen Landschaft.

Die Ursachen für einen tendenziell nicht haushälterischen Umgang mit dem Boden sind vielfältig. Sie liegen vor allem in den steigenden menschlichen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und öffentlichen Bedürfnissen, aber auch in den offenkundigen egozentrischen Neigungen, sich laufend mehr Wohn-, Verkehrs-, Einkaufs- und Freizeitraum zu verschaffen. Veränderte gesellschaftliche Strukturen (Einzelhaushalte, Freizeit-, Erlebniswelten) tragen das Ihre bei. Durch die Kräfte des ökonomischen Umfeldes, der Immobilienwirtschaft, der relativ billigen Kosten des privaten und öffentlichen Verkehrs, usw. wird die aufgezeigte Entwicklung hin zu einer Ausdehnung der Siedlungsflächen (Wohn-, Arbeits- Verkehrs- Versorgungs-/Entsorgungs- und Freizeitflächen) zusätzlich begünstigt. Vor allem die Wirkungen der anhaltend zunehmenden Mobilität, inkl. Freizeit- und Einkaufsverkehr, dürfen nicht unterschätzt werden. Die vorausseilenden Effekte des Leistungsangebotes des privaten und öffentlichen Verkehrs dürfen ihrerseits nicht marginalisiert werden. Ob, wann und wie intensiv die potentiell negative demographische Entwicklung Korrekturen setzen wird, ist mindestens für die schweizerischen Verhältnisse offen¹⁵, da die erhöhten Bedürfnisse prognostizierte Einsparungen konsumieren, wenn nicht gar überbieten, wenn auch nicht immer an den gleichen Orten. Zudem ist die internationale Migration mit ihren positiven und negativen Begleiterscheinungen zu beachten. Dass die früheren Boom-Kräfte der Wirtschaft für eine gewisse Zeit abflachen und die Nachfrage insgesamt reduzieren, kann nicht ausgeschlossen werden. Gewisse Grenzen der zivilisatorischen Akzeleration sind jedenfalls erkennbar, doch bleibt ungewiss, welche Trends sich durchsetzen. Prognosen bleiben heikel.

¹⁴ Auf zahlenmässige Belege wird hier verzichtet. Sie werden regelmässig publiziert. Siehe dazu vor allem *Bundesamt für Statistik*, Die Raumgliederungen der Schweiz, Bern 1994, *idem*, Arealstatistik Schweiz – Bodennutzung im Wandel, Neuenburg 2001. Vgl. sodann die aufschlussreichen Angaben im Bericht des Bundesrates über die Grundzüge der Raumordnung Schweiz vom 22. Mai 1996, Separatdruck, Bern 1996, S. 13 ff. Siehe auch den Bericht des Bundesrates über die Massnahmen des Bundes zur Raumordnungspolitik: Realisierungsprogramm 2000-2003, vom 2. Oktober 2000, Separatdruck, Bern 2000, wo allerdings die Bodenfragen als roter Faden und eher am Rand diskutiert werden. Bekannt sind die Zahlen des quadratmetermässigen Verbrauchs von Land durch Überbauung und Einbezug in Infrastrukturanlagen pro Sekunde. Die Thematik der Versiegelung der Böden steht dabei im Vordergrund. Es wird im übrigen auf die entsprechenden statistischen Jahrbücher verwiesen, insbesondere auf die sog. Arealstatistik. Ein interessanter internationaler Vergleich ist einer demnächst erscheinenden Dissertation der Technischen Universität München zu entnehmen: *Markstein Melanie*, Instrumente und Strategien zur Baulandentwicklung und Baulandmobilisierung in Ländern Deutschlands, Österreichs und der Schweiz – ein methodischer Vergleich mit Entwicklungsvorschlägen für das deutsche System, München 2003. Zur schweizerischen Bodemarktpolitik siehe beispielsweise *Wachter Daniel*, Bodenmarktpolitik, Bern 1993. Ein Aufriss aus volkswirtschaftlicher Sicht findet sich bei *Hotz-Hart Beat/Mäder Stefan/Vock Patrik*, Volkswirtschaft der Schweiz, Zürich 1995, S. 355 ff.

¹⁵ Die in der Schweiz lebende, dauernd anwesende Bevölkerung ist innert Jahresfrist um rund 50'000 auf aktuell 7,3 Mio gestiegen, wobei die Geburtenrate sank. Die entscheidende Rolle spielt die Zuwanderung. Zum Vergleich: 1798 1,68 Mio, 1900 3,31 Mio, 1941 4,26 Mio, 1960 5,42 Mio, 1980 6,36 Mio, 2000 7,1 Mio

Die Auswirkungen der Siedlungsentwicklung sind nicht allenthalben gleich ausgeprägt.¹⁶ Sie fallen regional unterschiedlich aus. Aktuell sind, wie bereits erwähnt, vor allem die Agglomerationen betroffen – mit den bekannten Tendenzen in Richtung sich überlappender urbaner Siedlungsräume, vor allem im schweizerischen Mittelland vom Bodensee bis zum Genfersee. Mögliche vorantreibende Ursachen liegen im privaten und öffentlichen (!) Agglomerationsverkehr (S-Bahnen über die Zentren hinaus) sowie in den geringeren Bodenpreisen, wie sie sich in äusseren resp. sich sukzessive angliedernden Agglomerationsgürteln anbieten.¹⁷ Gleichzeitig stellt die Freizeitgesellschaft mit der Nachfrage nach strukturierten und nicht-strukturierten Erlebniswelten wachsende Ansprüche sowohl an die Siedlungsgebiete als auch an die offene Landschaft, ausgeprägt gegenüber den agglomerationsnahen Räumen, soweit sie als Naherholungs-/Freizeit-/Einkaufsgebiete prädestiniert sind. Eigenartig ist die Entwicklung in den Tourismusregionen. Hier bahnen sich zulasten der Landschaft örtlich und teilweise regional Verstädterungen an – ausgelöst durch den Zweitwohnungsbau, vor allem aber durch urbane Lebensweisen der Gäste und teilweise auch der Ortsansässigen.

Bedenklich ist die ungenügende, wenn nicht sogar fehlende Datendichte für das Abschätzen des Siedlungsbedarfs. Wir wissen wenig (zu wenig) über die demographische Entwicklung – mit oder ohne gelenkte Migration; die Auswirkungen der wirtschaftlich-technischen, der wirtschaftlich-dienstleistungsorientierten Arbeitswelt einer Informationsgesellschaft – mit oder ohne Technologieschübe – kennen wir nicht ausreichend; die Folgen der Verhältnisordnung zur EU/EG – mit oder ohne EU-Nähe der Schweiz – verharren mehr oder weniger im Dunkeln; auch über verlässliche Angaben des künftigen Flächenbedarfs bezüglich Arbeiten, Wohnen, Freizeit, Verkehr, Versorgung/Entsorgung – mit oder ohne sozialer Flucht aus der Familie hin zu den bald schon dominierenden Single-Haushalten, mit steigendem oder stagnierendem Wohlstand usw. – verfügen wir nicht: Die Siedlungsentwicklung ist mit andern Worten zur schwer diagnostizierbaren Grösse geworden, auch wenn wir aktuell durch äussere Faktoren der Bevölkerungszunahme, der Verstädterung des Mittellandes und der Urbanisierung der Lebensstile beeindruckt sind. Was belastet am meisten? – die ökologischen, die sozialen, die wirtschaftlichen, die politischen oder gar die lebensräumlichen Ungewissheiten? Diese Frage nach einzelnen Aspekten zu beantworten wäre wohl falsch, da sie sich gegenseitig bedingen. Erkennbar bleiben die Gefährdungen der natürlichen Lebensgrundlagen, die Zunahme des überbauten und des dereinst überbaubaren sowie des mit infrastrukturellen Einrichtungen belasteten Landes innerhalb und ausserhalb des Siedlungsgebietes, relative Knappheiten an Bauland an begehrten Lagen, sozial-menschlich strapazierte, verblühende und parallel aufblühende Quartiere in ein und derselben Stadt oder Agglomeration.

Dazu kommen ungenügende Zielansprachen der Steuerung der Siedlungsentwicklung. Je nach dem, in welche Richtung Ziele artikuliert werden, kann der Akzent gegen die Fortschreibung der Baugebiete resp. auf deren forcierte Entwicklung und/oder auf die Erhaltung der minimal notwendigen Räume natürlicher Lebensgrundlagen oder auf die Nutzung der Freiräume für die Freizeitaktivitäten gesetzt werden. Weitere Variationen sind denkbar. Über sie entscheidet letztlich der Gesetzgeber, so nicht der Markt allein agiert. Instrumentell können die bewusst

¹⁶ Hier stehen die räumlichen Aspekte im Vordergrund. Die ökonomischen Folgen einer ausufernden Siedlungsentwicklung sind erheblich, dazu *Ecoplan*, Siedlungsentwicklung und Infrastrukturkosten, Bern 2000.

¹⁷ Der allgemeine Hinweis auf den privaten Verkehr, im Arbeits- und Freizeitbereich, trifft die Problemlage, doch darf die Bedeutung des öffentlichen Verkehrs für die Agglomerationsentwicklung vor allem dort nicht unterschätzt werden, wo S-Bahnen die Reisezeiten erheblich verkürzen und zwar bis in Siedlungsbereiche hinaus, die mit günstigeren Bodenpreisen aufwarten als sie in Kernstädten auszumachen sind. Selbstverständlich sind dies nicht die einzigen Gründe der ausufernden Agglomerationsentwicklung, doch relevante sind es allemal.

postulierten Ziele über Gesetz oder Plan umgesetzt werden. Die Unterschiede sind markant. Das Gesetz fixiert, der Plan sucht Festschreibung und Dynamik zugleich. Ob es hilfreich sein würde, die Raumplanung zu überwachen, beispielsweise durch eine Raum-, eine Umweltverträglichkeits- oder gar durch eine Nachhaltigkeitsprüfung?¹⁸ Zweifel sind angesagt. Die nachträgliche Kontrolle kann nicht mehr leisten als die Planung erbringen müsste, anders herum, sie müsste den gleichen Aufwand betreiben, um das zu tun, was gute Planung von sich aus tun würde. Kann es hilfreich sein, eine ideelle Verbandsbeschwerde einzusetzen? Sie weist erhebliche Nachteile auf, vor allem weil sie auf Einzelvorhaben gerichtet ist und nicht den Raum als solchen betrachtet, es sei denn, sie werde gegenüber Plänen zugelassen, was jedoch neue Probleme mit sich bringt. Enger betrachtet könnte eine Lösung darauf zielen, die Trennung von Siedlungsgebiet und Nicht-Siedlungsgebiet, ob planerisch oder gesetzlich festgeschrieben, justiziabel zu machen und den Richter für Grenzfragen zuständig zu erklären.¹⁹ Auch dazu drängen sich grundsätzliche Vorbehalte auf, zumal der Richter über keine planerische Fachkenntnisse verfügt und da die Planung aus sich heraus reich an Ermessen ist, das der richterlichen Kognition grundsätzlich entzogen bleibt.²⁰

Ob die anhaltend kritisch verlaufende Siedlungsentwicklung zu den grössten Problemen der räumlichen Entwicklung zählt, darf gefragt werden.²¹ Ob sie Ursache, Wirkung oder nur Symptom ungünstiger Trends ist, muss bedacht werden. Möglicherweise ist sie Symptom, Ursache und Wirkung zugleich. Sie hat auf alle Fälle sehr viel zu tun mit der Bevölkerungsentwicklung, den wachsenden Ansprüchen und der hohen Mobilität, dann aber auch mit Planungsträgheiten, beispielsweise dort, wo Ortsplanungen nicht nachgeführt und regionale Vorgaben vernachlässigt werden. So besehen ist sie als Ursache aufzufangen, als Wirkung einzudämmen und als Symptom ernst zu nehmen. Gleichzeitig ist zu bedenken: Siedlungsplanung allein vermag die Raumordnung nicht zu gestalten. Es bedarf eben abgestimmter Landschafts-, Siedlungs- sowie Transport-/Versorgungsstrukturen. Bei alledem wird die Raumplanung nicht mehr als ein Ordnungsgefüge bewirken können, da sie –zu Recht

¹⁸ Mit solchen Fragen, vorweg von materiellen Anliegen angetrieben, hat sich Peter Saladin auseinandergesetzt und zwar an Tagungen der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung. Siehe dazu die letzte Fassung seiner Vorträge: *Saladin Peter*, Landesplanung – Lebensraumgestaltung für morgen, in: Knapp/Hertig / Saladin / Tschannen / Zimmerli (Hrsg.), Perspektiven des Raumplanungs- und des Bodenrechts, Beihefte zur Zeitschrift für Schweizerisches Recht, Heft 11, Basel 1990, S. 83 ff. Saladin befasste sich vor allem mit dem Raumplanungsbericht des Bundesrates von 1987, geht von einer begrenzten Wirkungsmöglichkeit der Raumplanung aus, bezweifelt die Notwendigkeit einer Verfassungsrevision und sucht die Lösungen in gesetzlichen und verfahrensmässigen Instrumenten.

¹⁹ Im Sinne einer justiziablen Trennung von Siedlungs- und Nicht-Siedlungsgebiet äussert sich *Zimmerli Ulrich*, Richterstaat in der Raumplanung?, in: Knapp/Hertig / Saladin/Tschannen/Zimmerli, Perspektiven des Raumplanungs- und Bodenrechts, a.a.O., S. 105 ff., insbesondere S. 122. Er vertritt die Auffassung, die Trennlinie zwischen Bauzone und Nicht-Bauzone sei justiziabel zu machen. Er setzt auf selbstvollziehendes Recht, wendet sich gegen Wachstumsplanung und redet einer Bestandesplanung, die richterlich überprüfbar wäre, das Wort. Bei dieser Gelegenheit hält er auch sinngemäss fest, es lasse sich vertreten, das RPG auf die Regelung der Nutzungsplanung zu beschränken, wobei es genügen würde, a) die Abgrenzung der Bauzonen zu definieren und festzuschreiben sowie b) das Regime im Gebiet ausserhalb der Bauzonen festzulegen. Es handelt sich um ein juristisch denkbare Konzept, aber eines, das die Dynamik des räumlichen Geschehens und die Vielgestaltigkeit der Kräfte völlig ausser Acht lässt. Bauzone wäre nach Ulrich Zimmerli nur noch das weitgehend überbaute Gebiet. Der Höchstumfang der Bauzonen müsste durch einen Bundessachplan festgelegt werden. Zimmerli übersieht dabei, dass ein Bundessachplan nicht davon dispensiert, die verfügbaren Baugebiete regional zu verteilen und dimensioniert zu lokalisieren –und dies alles vor dem Hintergrund von wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungen, die in Metropolitanregionen anders ausfallen als in ländlichen Gebieten..

²⁰ Vgl. dazu *Lendi Martin*, Die Bedeutung der Rechtsprechung für die Raumplanung, in: Cagianut/Geiger/ Hangartner/Höhn (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Staats- und Verwaltungsrechts, Festschrift für Otto K. Kaufmann, Bern/Stuttgart 1989, S. 295 ff.

²¹ Zur Tragweite der Zersiedelung äussert sich beispielsweise *Weber Gerlind*, Zersiedlungsabwehr durch Raumplanung – ein Kampf gegen Windmühlen?, in: Straube M. /Weimar R., Jurist und Technik zwischen Wissenschaft und Praxis, Festschrift für Josef Kühne zum 60. Geburtstag, Wien 1984, S. 231 ff.

und gut begründet – keine Gesellschafts- und keine Wirtschaftsplanung sein will und darf. Diese Zurückhaltung darf ihr nicht vorgeworfen werden. Sie hat die verfassungsrechtlichen Vorgaben des demokratischen, liberalen, föderalistischen und sozialen Rechtsstaates zu akzeptieren. Im übrigen würde sie sich übernehmen, wenn sie die Ordnungsfunktionen übersteigen würde.²²

Feststeht: Szenarien oder Leitbilder der künftigen Siedlungsentwicklung fehlen, es sei denn, die Raumplanung verlasse sich auf die gesetzliche Vorgabe der Begrenzung des Baugebietes und erkenne darin ein Leitbild.²³ In einem übergeordneten Sinne wird dieses mit „konzentrierter Dezentralisation“ oder „dezentralisierter Konzentration“ beschrieben, was für die Richtplanebene und landesweite Konzepte zutreffen mag.²⁴ Für die Stufe der Nutzungsplanung wäre es angemessener, von einem Leitbild der Begrenzung des Baugebietes und des Schutzes des Nicht-Baugebietes als offene Landschaft zu sprechen. Das heute gängige Leitbild der nachhaltigen Raumentwicklung, wie es dem deutschen Raumordnungsrecht und eng verknüpft dem Baugesetzbuch eigen ist, betrifft sowohl die überörtliche, landesweite Raumordnung als auch die örtliche Bebauungsplanung. Das entsprechende Leitbild ist auch dem schweizerischen Recht, über den Weg der Interpretation, nicht fremd.²⁵

²² Für die Schweiz genügt ein Hinweis auf die Bundesverfassung. Massgebend ist die Verfassung vom 18. April 1999. Die schweizerische Raumplanung ist in deren Kontext zu verstehen, bis und mit ihren Vorgaben unter dem Titel der Grundrechte (Art. 7 ff. BV) und der Wirtschaftsordnung (Art. 94 ff. BV). Die gesellschaftliche Ordnung wird nicht näher ausgeführt, doch ist sie Ausdruck der freiheitlichen Ordnung, insbesondere der Privatautonomie, welche dem Privatrecht Richtung weist. Wissenschaftlich kann bei der Darstellung der Siedlungsentwicklung von der Rechtsordnung abgehoben werden, bis und mit der These, die Mobilität sei die wahre Ursache der negativen Siedlungsentwicklung, nur ist diese verfassungsrechtlich, wenn auch nicht ausdrücklich, geschützt, jedenfalls nicht verworfen. Siehe dazu *Lendi Martin*, Verkehrsfreiheit, in: *Zen-Ruffinen Piermarco/Auer Andreas*, *De la Constitution, Études en l' honneur de Jean-François Aubert*, Basel/Frankfurt am Main, 1996, S. 371 ff.; *idem*, *Verkehr und Recht*, Zürich 1998, S.27 ff. Dementsprechend ist es utopisch, die Siedlungsentwicklung einseitig von der Bekämpfung der Mobilität her anzugehen. Zu einem Verständnis der Raumplanung, das sich vorweg der Mobilität widersetzt, siehe beispielsweise *Broggi Mario*, *Raumplanung – Gedanken zur notwendigen Anpassung an die „Stadt-Schweiz“*, in: *Maisch M./Vonder Mühl D./Monbaron M.* (Hrsg.), *Entwicklungstendenzen und Zukunftsperspektiven in der Geomorphologie*, Geographisches Institut Universität Zürich, Zürich 2003, S. 75 ff.

²³ Art. 15 RPG begrenzt Bauzonen auf das Land, das sich für die Überbauung eignet und a) weitgehend überbaut ist oder b) voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird. Diese Regelung enthält nur indirekt materielle Vorstellungen. Sie weisen in Richtung der vorsichtigen Zurückhaltung bei der Ausdehnung des Bau- und damit des Siedlungsgebietes, ohne aus dem Wortlaut heraus ein Leitbild zu formulieren. Die Bestimmung muss in Verbindung mit Art. 3 Abs. 3 (Ingress) RPG gelesen werden. Vgl. dazu *Tschannen Pierre*, *Kommentar zu Art. 3 RPG*, in: *Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch* (Hrsg.), *Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung*, Zürich 1999; daselbst *Flückiger Alexandre*, *Kommentar zu Art. 15 RPG*, a.a.O. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung tat sich anfänglich mit den regional und örtlich unterschiedlichen Akzentuierungen schwer, bis sie akzeptierte, dass die Siedlungsentwicklung zusätzlich durch überörtliche Aspekte mit behördenverbindlichen Vorgaben für die örtlich zuständigen Behörden gesteuert wird, nämlich durch die Richtplanung. Also muss Art. 15 RPG in Verbindung mit Art. 3 und Art. 6 ff. RPG gelesen werden.

²⁴ Das RPG spricht in Art. 1 Abs. 2 lit. c unter dem Marginalen Ziele von einer angemessenen Dezentralisation der Besiedlung, in Art. 3 Abs. 3 im Rahmen der Planungsgrundsätze handelt es von der Begrenzung der Ausdehnung der Siedlung. Gemeint sein dürfte eine dezentralisierte Konzentration – bei begrenzter Ausdehnung der Siedlungen. Ob sich die Formel der dezentralisierten Konzentration resp. der konzentrierten Dezentralisation unter den veränderten tatsächlichen Verhältnissen noch halten lässt, muss zur gegebenen Zeit geprüft werden. Hervorgegangen ist dieses Leitbild aus den Landesplanerischen Leitbildern des ORL-Instituts (a.a.O.). Der Öffentlichkeit wurde es unterbreitet als *EJPD (Hrsg.)*, *Raumplanung Schweiz, Raumplanerisches Leitbild der Schweiz*, CK 73, Bern 1973.

²⁵ § 1 Abs. 2 Raumordnungsgesetz (ROG) vom 18.8. 1997; § 1 Abs. 5 Baugesetzbuch vom 27. 8. 1997. Für das schweizerische Recht ist der systematische Zusammenhang auf Verfassungsstufe Basis der Vorgabe der nachhaltigen Raumplanung (Art. 73 und Art. 75 BV)

Das Ausufern der Siedlungen unter Kontrolle zu behalten scheint angezeigt, soll es nicht zu negativen Folgen für die offene Landschaft (Nicht-Siedlungsgebiet), für die bebauten resp. zu überbauenden Räume (Siedlungsgebiet), für die Kosten der Erschliessung resp. Entsorgung und zu einer Verschwendung der Ressourcen „Boden“ und „Landschaft“ bei gleichzeitig wachsender Belastung des gesamten Ökosystems kommen. Das quantitativ und qualitativ anforderungsexponierte Siedlungsgebiet mit seiner bebauten Umwelt ist dabei genauso optimal zu nutzen und gestalterisch zu stützen wie die offene Landschaft vor baulichen Eingriffen und andern Einwirkungen, insbesondere gegenüber einem Verlust an Ressourcen und vor übermässigen Belastungen durch die wachsenden Freizeitaktivitäten, zu schützen ist. Gestaltungsaufgaben im einen wie andern Bereich rufen nach herausragender Ästhetik und sorgfältiger Einbindung in die Orts- und Landschaftsbilder. In jedem Fall sind Qualitäten gefordert. Es ist nicht abwegig, von Siedlungsqualität und von Qualitäten der offenen Landschaft als zentralen Aufgaben moderner Raumplanung zu sprechen.²⁶

3.- Die Ziele der Trennung von Siedlungs- und Nicht-Siedlungsgebiet

Die schweizerische Raumplanung hat sich seit ihren Anfängen nicht einseitig der „positiven Entwicklungsplanung“ für Städte/Dörfer und Verkehr (Siedlung und Verkehr) verschrieben – selbst in den Zeiten voranstürmender Planungseuphorie (60er Jahre des 20. Jahrhunderts) hat sie dies nicht getan. Sie hat die Positiv- stets mit einer begrenzenden Negativplanung verbunden und also dem planlosen Siedlungswachstum Grenzen gesetzt. Vom Ansatz her war sie sodann bereits in ihren Erstzeiten bemüht, den Raum als Einheit zu betrachten, nämlich die städtischen, dörflichen Siedlungen, den ländlichen Raum mit Einschluss von Wald, Gewässern und die Berggebiete als gesamthaft zu erhaltende und zu gestaltende Landschaft.²⁷ Daraus entstand die zukunftsorientierte Orts-, Regional- und Landesplanung, seit 1969 durch die Verfassung „Raumplanung“ genannt, welche den ganzen Lebensraum in Betracht zieht, alle raumwirksamen Massnahmen erfasst, nach einen andauernden Prozess verlangt, die Landschafts-, die Siedlungs- und die Transport- sowie die Versorgungsstrukturen aufeinander

²⁶ Siehe jenseits der schweizerischen Literatur beispielsweise *Weber Gerlind*, Zersiedlungsabwehr durch Raumplanung – ein Kampf gegen Windmühlen?, in: Straube M./Weimar R. (Hrsg.), *Jurist und Technik zwischen Wissenschaft und Praxis*, Wien 1984, S. 231 ff. Die Autorin argumentiert von der Landwirtschaft her –unter Gesichtspunkten der Gesetzgebung, des Vollzugs und der Grundeigentümer. Mit der Zukunft der Kulturlandschaft setzt sich eingehend auseinander: *ARL/ÖGR (Hrsg.)*, *Die Zukunft der Kulturlandschaft zwischen Verlust, Bewahrung und Gestaltung*, Hannover 2001, daselbst vor allem der Titel von *Haber Wolfgang*, *Kulturlandschaft zwischen Bild und Wirklichkeit*, a.a.O., S. 6 ff. Die Publikation der ARL im Verbund mit der ÖRG beeindruckt und kann als Hintergrunddarstellung des mit der Trennung von Siedlungs- und Nicht-Siedlungsgebiet nicht einfangbaren sachlichen Umfeldes verstanden werden. Folgende Stichworte erhellen die Problemsituation: Europäische Urbanität, Verstädterte Landschaft, Perspektive Stadtlandschaft, Kulturlandschaft Alpen, Zwischenstädte, Netzstadt, Problemüberwindung aus natur- und humanwissenschaftlicher Sicht usw. Die Alpen als Kulturlandschaft im Spannungsfeld verschiedener Interessen schildert im gleichen Band *Ruppert Karl*, *Die Alpen – Kulturlandschaft im Spannungsfeld unterschiedlicher Interessen*, a.a.O., S. 127 ff. In demselben Werk der ARL/ÖGR ist aus dem schweizerischen Beitrag von *Egli Hans-Rudolf*, *Bewertungen, Kompetenzen und Instrumente der Kulturlandschaftspflege am Beispiel der Schweiz*, a.a.O., S. 182 ff. als schlussfolgerndes Stichwort zu entnehmen, die Raumplanung müsse sich zur Raummanagementplanung entwickeln, ohne dass ausgeführt würde, was dies zu bedeuten hat. Immerhin wird erkennbar, es bedürfe klarer Vorstellungen über die Entwicklung eines Landschaftsraumes, bevor Massnahmen ergriffen werden könnten. Auch bedürfe es einer entsprechenden wissenschaftlichen Fundierung. Wie dem auch sei: Hat tradierte Raumplanung nach schweizerischem Recht je etwas anderes verlangt?

²⁷ Vgl. dazu vor allem *Winkler/Winkler/Lendi (Hrsg.)*, *Dokumente zu Geschichte der schweizerischen Landesplanung*, Schriftenreihe zur Orts-, Regional- und Landesplanung Nr. 1, Zürich 1979. Der Begriff der Landschaft wurde, vor allem seitens der Geographen, nicht auf die offene Landschaft zurückgefahren, sondern immer bewusst ausgedehnt auf die Landschaft als solche – mit Einschluss der urbanen Räume.

abstimmt und den Schutz der Ressourcen (Boden, Wasser usw.) wie auch die Belastbarkeit der Räume im Auge behält.²⁸

Äusserlich wandte sich die Raumplanung seit der Wegbereitung als öffentliche Aufgabe zwei Hauptaufgaben zu, nämlich a) der baulichen Nutzungsplanung (Planung des Baugebietes, Bebauungsplanung usw.) und b) der Abgrenzung des Baugebietes zum „übrigen Gebiet“ resp. zum Nicht-Siedlungsgebiet, zum Nicht-Baugebiet. Die Bekämpfung der Zersiedlung und insbesondere der Streusiedlungen, soweit sie nicht als natürliche zum Kulturerbe zählen, war eine der dringenden Aufgaben. Im Baugebiet wurden allgemeine Entwicklungsfragen und vor allem Überbauungsplanungen samt Verkehrserschliessungen vorangetrieben, im Nicht-Baugebiet galt die Aufmerksamkeit vorweg landschaftlichen, landwirtschaftlichen und ökologischen Schutzzwecken. Als politisch und rechtlich taugliches Rezept für eine prägende Grundstruktur bot sich die für jedermann nachvollziehbar zweckbewehrte Trennung von Siedlungs- und Nicht-Siedlungsgebiet²⁹ an, in einer ersten, frühen Phase verfolgt durch die Synchronisierung von Erschliessungsplanung und Baubewilligungspraxis³⁰ im Baugebiet, begleitet von einem Erschliessungsverbot ausserhalb des generellen Kanalisationsprojektes gemäss der damaligen Gewässerschutzgesetzgebung, was faktisch zu einem Bauverbot ausserhalb des Baugebietes im sog. Übrigen Gebiet führte, später überlagert durch einen richt- und nutzungsplanerischen Akt³¹ gestützt auf neue gesetzliche Grundlagen der Bemessung der

²⁸ Begrifflich ist klarzustellen, dass der Begriff des Baugebietes enger ist als jener des Siedlungsgebietes. Das letztere umfasst Bau- und Bauverbotsgebiete, die funktional zusammengehören, mit ihm also eine Einheit bilden. Das Nichtsiedlungsgebiet ist seinerseits komplex angelegt, weil es land- und forstwirtschaftliche Gebiete genau so einschliesst wie Schutzgebiete, Gewässer, Freizeiträume, Infrastruktureinrichtungen usw.

²⁹ Als verfassungsrechtliches Prinzip ableitbar seit dem Erlass der Verfassungsartikel 22ter und 22quater aBV. Bei deren Erlass ging es darum, den Bauzonen die Landwirtschaftszonen gegenüber zu stellen, um auf diesem Weg das Nicht-Siedlungsgebiet, von Ausnahmen abgesehen, einem Bauverbot zu unterstellen, in der Regel ohne Entschädigungsfolgen. Zudem hatte die Verfassung die Aufgabe gestellt, eine geordnete Besiedlung anzustreben, was verpflichtete, das Siedlungsgebiet als solches zu erfassen (und mithin vom Nicht-Siedlungsgebiet zu separieren). Vgl. dazu *Jagmetti Riccardo*, Kommentar BV zu Art. 22quater aBV, in: Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Basel/Zürich/Bern 1987 ff. Die neue Verfassung vom 18. April 1999 hat dies nicht grundsätzlich verändert (Art. 75 BV); dazu *Lendi Martin*, Kommentar zu Art. 75 BV, in: Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender (Hrsg.), Die Schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Zürich/Lachen 2002. Die weiteren immanenten Ziele der Trennung von Siedlungs- und Nicht-Siedlungsgebiet, wie sie im gleichen Abschnitt erwähnt werden, folgten dicht auf. Das Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 erwähnt das Prinzip der Trennung von Siedlungs- und Nicht-Siedlungsgebiet resp. von Baugebiet und Nicht-Baugebiet – es spricht von der haushälterischen Bodennutzung (Art. 1 Abs. 1 Satz 1 RPG) und von der Begrenzung der Ausdehnung der Siedlungen (Art. 3 Abs. 3 RPG), was dem Trennungsprinzip nahe kommt – nicht explizit, stellt aber die Instrumente dazu zur Verfügung und regelt die Bau- und die Landwirtschaftszonen in Verbindung mit der Ausnahmeregelung für Bauten ausserhalb der Bauzonen derart, dass daraus die erwähnte Trennung resultieren muss (Art. 15, 16 und 24 RPG).

³⁰ Damals vor allem gestützt auf die Gewässerschutzgesetzgebung, BG über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung vom 8. Oktober 1971 (Art. 19/20) und dessen Vorläufer, dann aber auch in Ausführung des BG über die Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues vom 19. März 1965, das in allgemeiner Art die Erschliessung (Grob- und Feinerschliessung) zu erfassen bemüht war.

³¹ Dieser wurde erst in Verbindung mit dem Erlass des BG über die Raumplanung (RPG) vom 22. Juni 1979 (SR 700) möglich, das durch Bundesrecht die Richt- und Nutzungspläne für die Realisierung der Trennung von Siedlungs- und Nicht-Siedlungsgebiet zur Verfügung stellte und stellt. Vgl. zu den rechtlichen Fragen insbesondere *Haller Walter/Karlen Peter*, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Bd. I, 3. A., Zürich 1999. Dieses Werk vermittelt breit abgestützte, am geltenden Recht orientierte Informationen zum System der Raumplanung, ihrer Ziele, Instrumente und Massnahmen sowie Verfahren, insbesondere im Konnex zum Umweltrecht, ohne allerdings den Grundsatz der Trennung von Siedlungs- und Nicht-Siedlungsgebiet rechtlich eingehend und als grundlegend abzuhandeln. Ähnliche Vorbehalte sind zu *Schürmann Leo/Hänni Peter*, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 3. A., Bern 1994, anzubringen, allerdings wird hier an einer zentralen Stelle klar formuliert, die Hauptaufgabe der Nutzungsplanung – was in dieser Form, bezogen auf die Nutzungsplanung, wohl kaum gesagt werden kann, ist diese doch in der Lokalisierung und Dimensionierung von Nutzungsarten und -intensitäten zu sehen – bestehe in der Trennung von Siedlungs- und Nicht-Siedlungsgebiet

Bauzonen und der Vorgabe der Landwirtschaftszone, wie sie im Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 vorgezeichnet sind.³² Mit dem Trennungsakt sachlich verknüpft ist die Regelung, wonach ausserhalb der Bauzonen Baubewilligungen nur ausnahmsweise unter Beachtung strenger gesetzlicher Voraussetzungen erteilt werden können.³³ An die Trennung wurden in der Folge weitere bodenrechtliche Massnahmen (Landwirtschaftliches Bodenrecht, Steuerrecht usw.) geknüpft.³⁴

Hinter der stringenten, örtlich, aber auch regional (durch kantonalen Richtplan) vorbedachten Trennung von Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet³⁵ stehen resp. standen – über die Bekämpfung des Landschafts- und Ressourcenverbrauches hinaus – gleich mehrere planerische Absichten und gesetzliche Ziele, die allerdings in Teilen aus heutiger Sicht relativiert resp. neu bedacht werden müssen.³⁶ Die hier – nachstehend – resümierten spiegeln die häufigsten, ohne dass sie logischer Abfolge genügen würden oder frei von Überschneidungen wären. Abstrahiert die Analyse von den zu nennenden materiellen Zielvorstellungen, so verbleibt neben der Massnahme der Trennung als solcher – materiell bewertet und zusammengefasst – *die Vorsicht, der Siedlungsentwicklung nicht freien Raum zu gewähren, sie bestmöglich unter Kontrolle zu behalten, ohne ihr starre Grenzen zu setzen*. Dies ist ein durchaus beachtenswertes Anliegen, das dem Geist der Nachhaltigkeit nahe kommt.

Als besondere Ziele können erwähnt werden:

- *Bekämpfung der Zersiedlung des Landes*, die drohte, weil das ältere Recht und die Verwaltungspraxis in die Nutzungsfreiheit des Eigentums ganz allgemein die bauliche einschlossen und die private Erschliessung aus eigenen Mitteln zuliesse. Die frühe Gewässerschutzgesetzgebung und in der Folge das RPG haben, wie bereits erwähnt,

(S. 121 ff., übrigens mit Verweis auf zahlreiche BGE), was regelmässig bedeute, von der tatsächlichen Entwicklung überholte Bauzonen zu verkleinern.

³² Vgl. die Art. 15/16 RPG mit ihren Ausführungen über die Bau- und Landwirtschaftszonen, vorweg hinsichtlich der Dimensionierung der Bauzonen. Die Neufassung des Art. 16 RPG über die Landwirtschaftszonen durch das novellierende BG vom 20. März 1998 führte zu einem multifunktionalen Verständnis der Landwirtschaftszone, doch wäre es der Sache nach um eine multifunktionale Sicht des Nicht-Siedlungsgebietes gegangen, was bei der Revision des RPG verpasst worden ist (vgl. dazu die bundesrätliche Botschaft, BBl 1996 III 513). Die multifunktionale Landwirtschaftszone ist und bleibt eine Landwirtschaftszone, deren Land sich für die landwirtschaftliche Nutzung eignet, für die Aufgaben der Landwirtschaft benötigt wird oder im Gesamtinteresse landwirtschaftlich bewirtschaftet werden soll – so der klare Wortlaut des revidierten Art. 16 RPG.

³³ In Frage steht Art. 24 RPG (Ausnahmen ausserhalb der Bauzonen) mit seinen begleitenden Modifikationen auf Gesetzes- und Verordnungsebene. Die Rechtserlasse zum Raumplanungs- und Umweltrecht des Bundes sind leicht greifbar bei *Karlen Peter (Hrsg.)*, Raumplanungsrecht und Umweltrecht des Bundes, Textausgabe, Basel/Genf/München 1999.

³⁴ Dies geschah vor allem mit der Absicht, die überhitzte Bodenpreisentwicklung gleich von mehreren Seiten her zu bekämpfen: *Bundesamt für Justiz*, Bodenrecht im Siedlungsbereich, Massnahmen des Bundes, Bern 1991.

³⁵ Seine rechtliche Begründung folgt aus der Bemessung der Bauzonen (Art. 15 RPG), aus der Legaldefinition der Landwirtschaftszonen (Art. 16 RPG), aus der gesetzlichen Festschreibung der Erschliessung (Art. 19 RPG) und schlussendlich aus den tatbestandsmässigen Voraussetzungen der Erteilung der Baubewilligung (Art. 22 RPG).

³⁶ Eine Übersicht über die der Bundesgesetzgebung zur Raumplanung und vor allem dem Erlass der Verfassungsartikel 22ter und 22quater aBV vorangehenden Absichten vermittelt der Bericht der Eidg. Expertenkommission für Fragen der Landesplanung vom 6. Oktober 1966, Bern 1967. Unterstützt durch die bundesgerichtliche Rechtsprechung (BGE 91 I 329) wurde in deren Rahmen das Postulat einer entschädigungslosen Landwirtschaftszone erhoben, so deutlich im eben zit. Bericht, a.a.O., S. 116. Vgl. dazu ferner die anschliessend ergangene Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Ergänzung der Bundesverfassung durch die Art. 22ter und 22quater vom 15. August 1967, BBl 1967 II, S. 133 ff.

Korrekturen gesetzt und die Zielsetzung aktiviert, indem sie das erschliessbare Baugebiet definierten.

- *Sicherung der Eigernährungsbasis* durch Gewährleistung von landwirtschaftlich nutzbaren Flächen, verbunden mit der Einführung der Landwirtschaftszone. Die Erfahrungen des ersten und zweiten Weltkrieges standen Pate. Der Grad an Versorgungsautarkie hat vor dem Hintergrund sinkender militärischer Bedrohungen in Europa, der Produktivitätssteigerungen in der Landwirtschaft und des ausgedehnten internationalen Handels mit Versorgungsgütern graduell an Bedeutung eingebüsst, kann aber früher oder später aufgrund von weltweiten, regionalen und/oder sektoralen Krisen unterschiedlichster Ursachen wieder relevant werden. Das Problem der Landesversorgung besteht jedenfalls weiter, wenn auch unter anderen Bedingungen.
- *Dämpfung der Bodenpreisentwicklung.* Diese Zielsetzung wurde nicht in allen, aber doch zu grossen Teilen erreicht, nämlich zugunsten der mit einem Bauverbot belasteten landwirtschaftlich genutzten Flächen. Hingegen wurde der Baulandmarkt innerhalb des Siedlungsgebietes nicht in dem Masse verflüssigt, wie dies intendiert wurde, weil sich die Erschliessung der ausgewiesenen Bauzonen verzögerte und weil der Baulandmarkt durch zu zahlreiche, zu nuanciert eingesetzte Bauzonenarten unverhältnismässig segmentiert worden ist. Ausserdem wird Bauland stellenweise nach wie vor gehortet. Dementsprechend besteht da und dort ein preistreibender Mangel an baureifem Land.
- *Kostenbewusste Begrenzung der Versorgungs- und Entsorgungsnetze* (Kanalisations-, Strassennetze usw.) – gleichsam die ökonomisch-technisch initiierte Trennung von Siedlungs- und Nicht-Siedlungsgebiet. Diese Zielsetzung wurde dank präziser gesetzlicher Regelungen der Bauvoraussetzungen (Baureife aufgrund von Zonierung und Erschliessung) und der Finanzierung der Bau- und Betriebskosten (Kausalabgaben: Beiträge, Gebühren) weitgehend erreicht. Geblieben ist das Problem der Hortung von baureifem Land, wenn auch nicht mehr im früheren Ausmass.
- *Nicht-Siedlungsgebiet als Landwirtschaftsgebiet* (exkl. Wald, der separat geschützt wird, verstanden als Bauverbotsgebiet mit Ausnahmegewilligungen, überlagert allenfalls durch Schutzzone). Diese Zielsetzung wurde bei Erlass des Verfassungsartikels über die Raumplanung im Jahre 1969 beinahe apodiktisch betont – sie führte zur Einführung der Landwirtschaftszone – und hielt sich auch im RPG von 1979.³⁷ Die Begründung lag in einer Kombination von a) Ernährungsplan, b) der

³⁷ Ursprünglich war seitens des Bundesrates sogar beabsichtigt, die Landwirtschaftszone in einem neu zu erlassenden Verfassungsartikel ausdrücklich zu erwähnen. In den parlamentarischen Beratungen wurde davon abgesehen, nicht aber in der Meinung, das Institut der Landwirtschaftszone aufzugeben. Es wurde vielmehr als notwendig erachtet, von einer den ganzen Raum erfassenden Orts-, Regional- und Landesplanung zu sprechen – gestützt auf diese Absicht wurde schlussendlich der Begriff der Raumplanung in den neuen Artikel 22quater aBV eingefügt, der auch Art. 75 BV eigen ist. Vgl. dazu Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Ergänzung der Bundesverfassung durch die Art. 22ter und 22quater, vom 15. August 1967, BBl 1967 II 133 ff., sowie die Botschaft zum Bundesgesetz über die Raumplanung vom 31. Mai 1972, BBl 1972 I 1435 ff. Nach wie vor lesenswert ist das grundlegende Gutachten vom 21. November 1964, verfasst von Hans Huber, zur Landwirtschaftszone und zur Zonenordnung im allgemeinen: *Huber Hans*, Gutachten vom 21. November 1964, erstattet an das Eidg. Justiz- und Polizeidepartement, Zur Verfassungsmässigkeit der Landwirtschaftszone, Rechtsgutachten über den Entwurf vom März 1963 über die Revision des Bundesgesetzes über die Erhaltung des ländlichen Grundbesitzes vom 12. 6. 1951, insbesondere die Verfassungsmässigkeit einer Zonenordnung, nachgedruckt in DISP Nr. 82, Zürich 1985, S. 5 ff. Der Bundesrat setzte sich nach diesem Gutachten für eine besondere Verfassungsvorlage ein, nämlich in der oben zit. Botschaft vom 15. August 1967, a.a.O., hatte doch Hans Huber begründet, dass es für die mit der Landwirtschaftszone einhergehende landesweite Beschränkung

Abkoppelung vom Baulandmarkt und c) der Gewährleistung einer allgemeinen Pflege der Landschaft. Die erste der beiden Begründungen vermag aktuell nicht mehr in allen Teilen zu überzeugen, weil die Landwirtschaftsflächen optimaler Nutzung flächenmässig kleiner sind als das Nicht-Siedlungsgebiet und weil die ökonomischen Bedingungen gemessen an den grösseren Märkten nicht allenthalben zur Alimentierung der hiesigen Landwirtschaft hinreichen. Diese Tatsachen bedingen eine subtile, neu zu konzipierende Planung des Nicht-Siedlungsgebietes samt neuen Zielvorstellungen und allenfalls neuen Planungsinstrumenten. Damit einher gehen Probleme der Pflege der Landschaft, soweit sie nicht oder monoton landwirtschaftlich genutzt wird und/oder einer besonderen Gestaltung bedarf. Auch sind der Ressourcenschutz und das ökologische Gleichgewicht zu bedenken.

- *Haushälterische Bodennutzung*. Diese allgemeine Formel, die seit jeher zum RPG³⁸ gehört und nun auch der neuen Verfassung³⁹ eigen ist, steht im Dienst des Schutzes des Bodens als Ressource und der optimierten, konfliktbereinigten Nutzung des Bodens, unter anderem für die bauliche, die landwirtschaftliche und die regenerative. Sie fasst teilweise die vorstehenden gesetzgeberischen Intentionen zusammen.
- *Das Prinzip der nachhaltigen Raumentwicklung*⁴⁰ schliesst das Postulat der haushälterischen Nutzung des Bodens ein. Indem es wirtschaftliche, soziale und ökologische Aspekte – über den Ressourcenschutz des Bodens hinaus – forciert, fördert es den sorgfältigen Umgang auch mit den die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung beeinflussenden Kräften, indem es für jeden Bereich und unter sich abgestimmte Nachhaltigkeit fordert. Die nachhaltige Entwicklung wird durch die Trennung von Siedlungs- und Nicht-Siedlungsgebiet zwar nicht gewährleistet, aber doch begünstigt, da das Prinzip der Trennung u.a. Zurückhaltung bei der Bemessung der Bauzonen auferlegt, die innere Nutzung des Siedlungsgebietes in den Vordergrund rückt, der Unsorgfalt im Umgang mit der Ressource „Boden“ allenthalben wehrt, der Belastung von frei zu haltenden Räumen entgegenwirkt sowie vorsorglich ökologische Ausgleichsflächen planbar macht.⁴¹ Vor allem veranlasst es, sich kritisch und alsdann planend mit der Zukunft zu befassen.

Diese Auflistung der Ziele ist unvollständig, weder logisch gegliedert noch widerspruchsfrei. Nicht beantwortet ist mit deren Erwähnung die Frage, ob die Trennung von Siedlungs- und

der Baufreiheit einer besonderen Verfassungsgrundlage bedürfe. Das Gutachten war nötig geworden, nachdem der Autor dieser Zeilen in einem Vortrag vor den schweizerischen Ortsbürgergemeinden das Fehlen einer Verfassungsgrundlage für die Landwirtschaftszone beanstandet hatte.

³⁸ Art. 1 Abs. 1 Satz 1 leg. cit.

³⁹ Art. 75 Abs. 2 BV

⁴⁰ Art. 73 BV. Diese Bestimmung ist dem Abschnitt über Umwelt (Art. 74 BV) und Raumplanung (Art. 75 BV) vorangestellt. Das Prinzip der Nachhaltigkeit ist aber auch in vielen andern Verfassungsbestimmungen – von der Präambel bis zur Bestimmung über die Landwirtschaft (Art. 104 BV) angesprochen. Sein Sinn greift tiefer als Art. 73 BV vermuten lässt. Es geht nicht nur um die Erneuerungsfähigkeit der Natur, so gewichtig diese ist. Mindestens so massgebend ist die Langfristigkeitskomponente der intergenerationellen Gerechtigkeit – gleichzeitig ein ethisches Prinzip. Nachhaltigkeit führt damit zur Auseinandersetzung mit der Zukunft und also zur Planung. Siehe dazu *Lendi Martin*, Grundorientierungen für die Raumplanung/Raumordnung – eine Vorlesung, Hinweise auf ethische Anhaltspunkte für das Planen und Entscheiden wie auch das Handeln in der räumlichen Planung, Etappenbericht auf dem Weg einer offenen Diskussion, Gastvorlesung an der Universität für Bodenkultur in Wien vom 24. November 2003 (vervielfältigt).

⁴¹ Vgl. dazu die Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Raumplanung vom 27. Februar 1978, BBl 1978 I 1006 ff., aber auch die Botschaft zum abgelehnten BG über die Raumplanung: Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Raumplanung vom 31. Mai 1972, BBl 1972 I 1435 ff. Es ist vor allem die Umweltschutzgesetzgebung, die Beiträge an die ökologische Sicht des Bodens vermittelt. Die Raumplanung übernimmt vorsorgliche Aufgaben unter dem Titel zukunftsorientierter Planungen der Bodennutzung.

Nicht-Siedlungsgebiet durch planerischen Akt mit Rechtsfolgen für das Bauen die bestmögliche Verfolgung der Ziele erlaubte und erlaubt. Noch nicht hinreichend geklärt ist bis hierher sodann, was das Nachhaltigkeitsprinzip aus sich heraus für die räumliche Planung, gerade auch im Hinblick auf die Trennung von Siedlungsgebiet und Nicht-Siedlungsgebiet, erfordert, insbesondere bei der Abstimmung von wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Anforderungen. Vor allem beunruhigt die Ungewissheit, ob die (einstigen) Ziele der Trennung von Siedlungs- und Nicht-Siedlungsgebiet morgen und übermorgen taugen.

4.- Die grundlegenden instrumentellen Konzepte

Für die Steuerung der Siedlungsentwicklung innerhalb der Bauzonen und in Abgrenzung zur offenen Landschaft sind neben den bekannten Methoden der erschliessungstechnischen und der durch planerischen Akt vollzogenen Trennung von Siedlungsgebiet und Nicht-Siedlungsgebiet mehrere andere denkbar. Sie lassen sich, wie wir weiter unten sehen werden, aufreihen, doch ist gleich zu bedenken, dass sie letztlich nicht rein vorkommen, sondern in Kombinationen münden, und deshalb, so sie nachstehend erwähnt werden, nicht singulär gelesen werden dürfen. Die vorangehende Grundsatzfrage, ob eine förmliche Steuerung – jenseits des Marktes – angezeigt oder ob auf den Markt zurückgegriffen werden soll und welche Arten resp. Methoden zu wählen wären, ist letztlich durch den Gesetzgeber zu beantworten, wenn auch auf der Basis planerischer, rechtlicher, ökonomischer und ökologischer Erkenntnisse, erfasst im Bemühen, zusammenführende Gesichtspunkte herauszuarbeiten.⁴²

Gesetz oder Plan, Gebot/Verbot oder Vertrag, Verhaltensnorm oder Verhaltensbeeinflussung durch Abgaben? – das ist das (vereinfachte) Grundmuster denkbarer Steuerungsinstrumente, das sich anbietet.⁴³ Dahinter steht die Gegenüberstellung von Gesetz und Markt. Betont ist hier das rechtlich verfügbare Instrumentarium. Wie der Wald durch Gesetz geschützt wird⁴⁴, so könnten auch das Bau- und/oder das Landwirtschaftsgebiet ausschliesslich gesetzlich – per Legaldefinition – erfasst werden. Über Pläne, zusätzlich oder originär eingesetzt, lässt sich eine Flexibilisierung über die Zeiten hinweg integrieren. Die Abgaben mit Lenkungswirkungen, von den Steuern bis zu den förmlichen Lenkungsgaben, heben ihrerseits von der starren Verhaltensnorm ab. Die Massfragen werden dabei eine Rolle spielen. Vor allem aber muss entschieden werden, in welcher Art und in welchem Mass die Türen dem Markt geöffnet werden sollen.

⁴² Nicht näher erläutert werden in diesem Text die faktischen Kräfte räumlicher Entwicklung, welche in besonderem Masse die Siedlungsentwicklung beeinflussen und deren Steuerung resp. Steuerungsnotwendigkeit und Angemessenheit nach Art und Intensität herausfordern. Sie sind nicht minder relevant als die planerischen und rechtlichen wie auch die ökonomischen, doch dürfen sie als bekannt vorausgesetzt werden. In Umrissen wurden sie einleitend angesprochen. Ihre Bedeutung für die Wahl der optimalen Instrumente darf aber keinesfalls unterschätzt werden.

⁴³ Zur grundsätzlichen Diskussion marktwirtschaftlicher Instrumente sind die Aussagen im Kontext des Umweltschutzes zahlreicher als im Umfeld der Raumplanung, grundlegend beispielsweise *Frey René L.*, Umweltschutz und Marktwirtschaft, in: Lendi Martin (Hrsg.), Umweltpolitik, Zürich 1991, S. 43 ff.; sodann *Frey René L./Stahelin Elke W./Blöchlinger H.J. (Hrsg.)*, Mit Ökonomie zur Ökologie, 2.A. Basel/Frankfurt a. Main 1993

⁴⁴ Art. 2/3 Waldgesetz vom 4. Oktober 1991. Es ist also nicht so, dass Raumplanung zwingend nach dem geographisch (kartenmässig) unterlegten Plan ruft. Nötig ist er dort, wo Lokalisierungen und örtliche Dimensionierung unumgänglich sind (Nutzungspläne). Umgekehrt kann sich ein Plan auch durch Sätze, Zahlen, Tabellen, Graphiken, Signaturen usw. ausdrücken, ohne eine Karte zu bedingen. Entscheidendes Merkmal eines Planes ist die zukunftsorientierte Richtungsweisung –unverbindlich, behördenverbindlich, grundeigentümerverbindlich oder allgemeinverbindlich.

Wenn nun eine Auflistung möglicher Beiträge an die Siedlungssteuerung gewagt wird, so um zu zeigen, wie breit der Fächer ist. Gleichzeitig soll sichtbar werden, dass sich kein Modell aus sich heraus erklärt. Einzubeziehungen sind auf jeden Fall die Wirkungen verfassungs-, bau- und planungsrechtlicher, planerischer und ökologischer, aber auch ökonomischer und gesellschaftlicher Ziele resp. von Randbedingungen, die unterschiedlich gewichtet werden können.

Im Prinzip können – im Rahmen der verfügbaren Instrumente – zwei Arten von Grundzutritten unterschieden werden, nämlich hoheitliche und nicht-hoheitliche, wobei die Marktöffnung bei den nicht-hoheitlichen vorausgesetzt wird, während sie hoheitliche begleiten kann. Selbstverständlich ist die Marktbesetzung durch Gesetz mit der faktischen Wirkung der Verstaatlichung denkbar. Dies ist aber angesichts der enormen Bedeutung des Immobilienmarktes für die Volkswirtschaft – u.a. Mobilisierung des Bodenwertes, u.a. zur Sicherung von Forderungen – nicht sinnvoll und mit der vorausgesetzten Marktwirtschaft im Sinne der freiheitlichen Grundsätze der Wirtschaftsordnung verfassungsrechtlich nicht vertretbar.⁴⁵ Inhaltlich befassen sich die Instrumente mit Verfügungs- und der Nutzungsbeschränkungen. Die Verfügungsfreiheit umfasst vorweg Erwerb- und Veräußerung von Grundstücken und betrifft mithin das Marktgeschehen bezüglich Kauf und Verkauf von Liegenschaften innerhalb und ausserhalb der Bauzonen, innerhalb und ausserhalb des Siedlungsgebietes. Die Nutzungsfreiheit schliesst die bauliche oder anderweitige, beispielsweise die land-, die forstwirtschaftliche Nutzungen (ect.) ein. Beschränkt wird sie durch Nutzungsbeschränkungen (Zonen für Wohnen, Gewerbe, öffentliche Bauten etc., aber auch durch Begrenzungen der Intensität der Nutzungen mittels Bauvorschriften, ökologische Belastungsnormen etc.). Die marktwirtschaftlichen Instrumente können sich nun auf die Verfügungs- und/oder die Nutzungsfreiheit beziehen.⁴⁶ Heikel ist die Frage, ob die Grenze zwischen Bau- und Nichtbau- resp. zwischen Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet vorgegeben sein muss. Auf alle Fälle betrifft sie nicht die Verfügungs-, sondern die Nutzungsfreiheit, allerdings in besonders intensiver Art, nämlich im Sinne des absoluten Überganges von der relativen Freiheit der baulichen Nutzung zu deren Verbot (unter Vorbehalt von Ausnahmen). Ob er relativiert und marktwirtschaftlichen Instrumenten überantwortet werden kann, muss geklärt werden. Stets im Auge zu behalten ist: Eine Diskussion einseitig auf die Massnahmen hoheitlicher oder marktwirtschaftlicher Art gerichtet genügt nicht. Es bedarf immer der Rückkoppelung zur Zieldiskussion und zur Zielerfüllung. Und diese ist primär politischer, konsolidiert rechtlicher und also verbindlicher Art.

4.1. Hoheitliche Zutritte, mit Marktöffnungen

Die hoheitlichen Massnahmen sind zahlreich. Sie folgen imperativen Geboten und Verboten, die allerdings nicht nur als Rechtssätze, sondern auch in der Form von Plänen (grundeigentümergebundene Erschliessungs-, Sondernutzungs- und Zonenpläne usw.) ergehen können. Zu erwähnen sind u.a.:

- a) Steuerung durch hoheitliche Erschliessungsplanung (Basis-, Grob- und Feinerschliessung) unter Definition der Bauvoraussetzungen, mit oder ohne

⁴⁵ Art. 94 ff. BV

⁴⁶ Im schweizerischen geltenden Recht steht die Verfügungsfreiheit im Vordergrund. Ihr dienen der Baulandmarkt und der landwirtschaftliche Bodenmarkt, unter Vorbehalt des Expropriationsrechts zu, wobei der letztere durch das bäuerliche Bodenrecht begrenzt wird. Die Nutzungsfreiheit wird wesentlich stärker limitiert, doch ist auch sie auszumachen – innerhalb der Schranken des geltenden Bau-, Planungs- und Umweltrechts.

- Überwälzung der Kosten des Gemeinwesens für die Grob- und Feinerschliessung auf den Baugesuchsteller;
- b) Steuerung durch örtliche Zonierung (Flächenwidmungsplanung) des Baugebietes – aufgrund planerischer Prognosen und hoheitlicher Vorgaben – und deren etappenweise Erschliessung, allenfalls erleichtert durch Erschliessungsansprüche, durch Nutzungstransfers und Massnahmen der Parzellarordnung;
 - c) Steuerung durch regionale (kantonale) und/oder kommunale Vorgaben für die Dimensionierung der Baugebiete sowie durch gesetzliche und/oder planerische Anforderungen an deren Erschliessung;
 - d) Förmliche Ausscheidung von Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebieten aufgrund richtplanerischer Vorgaben der Eignung und des Bedarfs – nach Massgabe von Sachplänen der Eigenversorgung, der Fruchtfolgeflächen, des Landschaftsschutzes, des voraussichtlichen regionalen und örtlichen Baugebietsbedarfes, der Transport- und Versorgungsstrukturen, des Ressourcenhaushaltes und der Belastbarkeit von Räumen –, nachfolgend abgestimmte Zonen- und Sondernutzungsplanungen (samt Schutzzonenplanungen) für das Baugebiet und das Nichtbaugebiet, unter Berücksichtigung der Erschliessung und allenfalls weiterer Bauvoraussetzungen;
 - e) Zonenplanähnliche Etablierung von Marktberichen für Bauland- und Nicht-Bauland, bei gleichzeitig erheblich reduzierten Anforderungen an das Bauen – insbesondere hinsichtlich formaler Begrenzungen der Nutzungsintensitäten – innerhalb des Baulandmarktes, verbunden mit dem Ziel, die optimale Nutzung des Bodens marktseitig zu beeinflussen;
 - f) Zonenplanähnliche räumliche Trennung von Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet nach vorrangigen Kriterien von Baulandmarkt und Nicht-Baulandmarkt, zusätzlich hoheitliche Einflussnahme, sei es durch Erschliessungsplanung, durch Zonierungen und Definitionen der Bauvoraussetzungen, sei es durch steuerrechtliche und andere Arten von Abgaben (Verkehrswert-, Ertragsbesteuerung, Grundstückgewinnsteuer, Abschöpfung von Sondervorteilen, Gebühren usw.);
 - g) Beschränkungen der baulichen Nutzungsmöglichkeiten ausserhalb des Siedlungsgebietes (Allgemeines Bauverbot, Erschliessungsbeschränkungen, Baukonzessionen/Ausnahmebewilligungen, erhöhte Planungsanforderungen, stringente Baubewilligungsvoraussetzungen usw.);
 - h) Mobilisierung des Baulandmarktes innerhalb des Siedlungsgebietes durch rechtliche Baugebote, durch Verkehrswertbesteuerung für erschlossenes Bauland usw., erleichterte Bauvoraussetzungen für verdichtete Bauweisen und bessere Nutzungen bestehender Bausubstanzen, alles unter Abbau resp. Relativierung der Regelungsdichte, aber doch mit rechtlichen Vorgaben als Voraussetzungen der Erteilung einer Baubewilligung;
 - i) Stärkung der Baulandpolitik der Gemeinwesen auf dem an sich freien Baulandmarkt durch vertraglichen Handel, zusätzlich begleitet durch öffentlichrechtlich begründete Vorkaufsrechte zugunsten des Gemeinwesens resp. Expropriationsrechte wider die Baulandhortung resp. die nicht intensive Nutzung bestehender Bauten, alles zugunsten eines flüssigen Baulandmarktes innerhalb des Siedlungsgebietes, verbunden mit der Auflage, die erworbenen Grundstücke wieder dem Markt zuzuführen, innert nützlicher Frist, unterstützt durch Vorgaben für die Art und Intensität der Überbauung, wenn möglich mit präjudizieller Wirkung auf die Nutzung angrenzender, zusammenhängender Gebiete, begleitet von Gestaltungs- resp. Bebauungs-/Überbauungsplänen.

4.2. Marktnahe Instrumente, allenfalls begleitet von hoheitlichen

Die nicht hoheitlichen Wege zielen auf marktnahe Instrumente oder sie überlassen die Bildung von baureifem Land vollumfänglich oder für grössere Räume den Marktkräften.⁴⁷ Sie intendieren, der Markt trage von sich aus bis zu einem gewissen Grade zur geordneten Bedürfnisbefriedigung bei, wobei nötigenfalls Instrumente gesetzlicher Ausrichtung, vertragliche Absprachen mit dem Gemeinwesen und lenkungsakzentuierte Abgaben eingesetzt werden, um zielbezogene Anreize zu setzen. Die nicht hoheitlichen Wege, dies muss beigefügt sein, sind in aller Regel nicht ab ovo frei von gesetzlichen Regelungen. Die Marktordnung ist vom Ansatz her rechtlicher Natur. Sodann werden marktnahe Instrumente oft mit hoheitlichen, wenn auch knapp formulierten Vorgaben kombiniert, da ihre Wirkung mindestens teilweise von verbindlichen Zielsetzungen abhängt.

Als Modelle, nie in Reinkultur realisierbar, können – beispielsweise – hervorgehoben werden:

- a) Freier Bodenmarkt mit baulicher Nutzungsfreiheit, verbunden mit Rechtsanspruch auf Erschliessung resp. Möglichkeit der Selbsterschliessung;
- b) Freier Bodenmarkt unter voller Kostenanlastung für die durch das Gemeinwesen allein oder zusammen mit den Bauinteressenten geplante Erschliessung, Baureife usw.;
- c) Freier Bodenmarkt mit polizeirechtlichen Begrenzungen der baulichen Nutzungsmöglichkeiten – bis und mit polizeilich-ästhetischen Gestaltungsvorschriften, ordnungsbetonenden Gestaltungsbaulinien, Strassenlinien usw.;
- d) Freier Baulandmarkt innerhalb eines raumplanerisch/ökologisch definierten und gesetzlich resp. planerisch abgegrenzten Gebietes mit Rechtsanspruch auf behördliche resp. private Erschliessung innerhalb dieses Gebietes, vertragliche Absprachen über Erschliessungsgrade sowie bauliche Nutzung und Gestaltungsanforderungen;
- e) Vertragliches Aushandeln der Baumöglichkeiten mit der öffentlichen Hand bei gesetzlich offen, allenfalls final oder gar dispositiv definierten öffentlichen Aufgaben im Bereich der Erschliessung, des Baupolizeirechts, des Umweltschutzes, des Bauplanungsrechtes, insbesondere der flächenmässigen Bebauungsplanung – im Sinne einer Public /Private – Partnership (PPP);
- f) Börsenähnlicher Handel von behördlich ausgegebenen, in globo dem Markt übergebenen, preistauglichen „Zertifikaten“ baulicher Nutzungsmöglichkeiten (differenziert nach Art und vor allem nach Intensität wie auch nach Erschliessung resp. Erschliessbarkeit) für offen definierte angebotsvielfältige Räume oder gar für den Raum als solchen, wobei das aktuelle oder zu erwerbende Eigentum an einer adäquaten Parzelle und der Besitz von entsprechenden Nutzungszertifikaten Voraussetzung der konkreten Überbaubarkeit ist;
- g) Differenzierte Abgabenerhebungen (Steuern, Beiträge, Gebühren) auf nicht überbauten oder unternutzten Grundstücken mit direkten oder indirekten Lenkungswirkungen in Richtung der Angebotsvermehrung zugunsten des

⁴⁷ Vgl. dazu vor allem *Stahelin-Witt Elke/Plattner Rolf M.*, *Wirtschaft und Raumplanung, Beziehungen – Konflikte – Lösungen*, Bern 1998; *Stahelin-Witt Elke/Blöchli Hansjörg*, *Marktwirtschaftliche Reformvorschläge: Unterstützen sie die Raumplanung?*, Bern 1995. Eine eingehende Darstellung ökonomischer Instrumente zum Schutz der Bodenflächen resp. zur Gestaltung der Flächenhaushaltspolitik findet sich bei *Losch/Lecke-Lopatta/Lehmberg/Wallbaum*, *Ökonomische Instrumente zum Schutz der Bodenflächen*, in: ARL (Hrsg.), *Flächenhaushaltspolitik*, a.a.O., S. 197 ff. Es werden vor allem Abgabearten und deren Lenkungskraft diskutiert, akzentuiert unter dem Gesichtspunkt des Bodenschutzes. Dietmar Scholich äussert sich in derselben Publikation der ARL zu informellen Planungsansätzen, wobei er darunter Kooperations- und Konsensstrategien sowie die Institutionalisierung von Managementaufgaben, Moderation, Beratung und Information versteht: *Scholich Dietmar*, *Informelle Planungsansätze*, in: ARL (Hrsg.), *Flächenhaushaltspolitik*, a.a.O., S. 142 ff. Das Beispiel der Flächennutzungszertifikate behandeln *Frey René L./Gmünder Markus*, *Marktwirtschaftliche Instrumente in der Raumplanung*, Basel 2003 (vervielfältigt).

Baulandmarktes, der Verdichtung der Bebauung, und umgekehrt der Nicht-Attraktivität der Überbauung im Interesse der Freihaltung usw., beispielsweise aufgebaut auf (gestuften) Perimetern mit örtlichen Bezügen;

- h) Aufbau eines öffentlich/privaten Managementsystems für die Widmung der Bodennutzung;
- i) Entwickeln von Konsens- und/oder Kooperations- wie auch Informationsstrategien zur zweckmässigen und haushälterischen Bodennutzung mit dem Ziel der Allokation öffentlicher und privater Nutzungen resp. von Nutzungsbeschränkungen.

Die Probleme der eben angesprochenen Modelle liegen letztlich in der Frage, ob überhaupt und allenfalls welche Ziele mit der Wahl der Modelle verfolgt werden, und welche Zielerfüllungsgrade erwartet werden. Dahinter steht primär ein raumplanerisches Thema. Nicht minder heikel ist die Frage, ob die Grenze zwischen dem eigentlichen Baugebiet (Siedlungsgebiet) mit einem (mehr oder weniger) freien Baulandmarkt und dem Landwirtschaftsgebiet (Nichtsiedlungsgebiet) scharf gezogen sein muss oder fließend gestaltet werden kann.

5.- Das geltende Mischsystem

Das positivrechtliche System, also dasjenige nach dem RPG von 1979 und den Verfassungsartikeln von 1969 resp. gemäss der heute geltenden Verfassung von 1999 sowie abgestimmt darauf nach den kantonalen Planungs- und Baugesetzen, besteht in einem Verbund ordnungs- und planungs- wie auch bodenrechtlicher sowie ökologischer Massnahmen. Da es als differenzierte Regelung samt eingebundenen Zielsetzungen in seiner vielfältigen Substanz – trotz jahrelanger Geltung – letztlich wenig bekannt ist und im wesentlichen mit Erwähnung des Prinzips der Trennung von Siedlungs- und Nicht-Siedlungsgebiet abgetan wird, muss es näher betrachtet werden und zwar sowohl hinsichtlich der Grundlinien als auch seiner Stärken und Schwächen.⁴⁸ Das offen, marktstützend angelegte RPG von 1979 wurde leider in der Folge von einer Flutwelle spezialgesetzlich normierter öffentlicher Interessen erfasst und durch die Verwaltungs- und Gerichtspraxis verrechtlicht. Der Blick richtet sich auf die (entschlackten) Grundintentionen des genannten Gesetzes.⁴⁹

⁴⁸ Das geltende schweizerische Recht lässt sich nicht ohne weiteres mit dem ausländischen vergleichen, weil die hiesigen Gegebenheiten mit einem ausgedehnten Berggebiet und einem seit dem 2. Weltkrieg während Jahrzehnten – aus Gründen der positiven Erfahrung mit der Sicherstellung der Eigenernährung – hoffierten ländlichen Raum von andern Staaten divergieren. Auch ist das Baurecht bundesstaatlich den Kantonen und nicht dem Bund anvertraut. Dennoch verweisen die gesetzlichen Regelungen, beispielsweise diejenigen Deutschlands, materiell in die nämliche Richtung. Siehe dazu das dt. Raumordnungsgesetz vom 18. 8. 1997, daselbst § 2 mit den Grundsätzen der Raumordnung. Darnach ist die Siedlungstätigkeit zu konzentrieren, ist die grossräumige Freiraumstruktur zu erhalten, sind Natur und Landschaft zu schützen, zu pflegen und zu entwickeln usw. Auch das Bundesbaugesetz, ergangen als Baugesetzbuch vom 27. August 1997, verweist auf verwandte Anliegen (§ 1). Weder das Raumordnungsgesetz noch das Baugesetzbuch schreiben den Grundsatz der Trennung von Baugebiet/Nicht-Baugebiet resp. von Siedlungs- und Nicht-Siedlungsgebiet expressis verbis fest, bewirken aber die Trennung und zwar vor allem über die zit. Grundsätze und deren Abstimmung (§ 1 und 2 Raumordnungsgesetz/ § 1f. Baugesetzbuch), über die Festschreibung des Bebauungsplans (§ 5 ff. Baugesetzbuch) auf der Basis des Flächennutzungsplanes sowie über die Regelungen zum Bauen im sog. Aussenbereich (§ 35 Baugesetzbuch). Vgl. die oben erwähnte Dissertation von *Melanie Markstein*, die auch Österreich einbezieht, a.a.O. Eine knappe Übersicht zum dt. Raumordnungsrecht vermittelt *David Carl-Heinz*, Grundlagen des Raumordnungsrechts, in: Jenkins Helmut W., Raumordnung und Raumordnungspolitik, München 1996; ausführlicher und eher auf der Grundlage des Baugesetzbuches, aber mit vielen Hinweisen auf das Raumordnungsrecht *Brohm Winfried*, Öffentliches Baurecht, München 1997.

⁴⁹ Es war – auch nachträglich gesehen – ein rechtswissenschaftlicher Fehler, die Erstkommentierung des RPG der Verwaltung zu überlassen. Siehe dazu: *EJPD/Bundesamt für Raumplanung*, Erläuterungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Bern 1981.

Die geltende Ordnung bemüht sich, haushälterisch mit der Nutzung des Boden umzugehen, die Ressource Boden zu schonen, die Belastung des Ökosystems in Grenzen zu halten und innerhalb des Siedlungs-/Baugebietes dem Markt und somit wirtschaftlichen wie auch individuellen Bedürfnissen Beachtung zu schenken. Gleichzeitig widersetzt es sich einem Einfrieren des aktuellen Zustandes. Es lässt Möglichkeiten der Entwicklung offen, insbesondere zugunsten von Aktivitäten im planerisch zu umreissenden Baugebiet, dann aber auch, allerdings limitiert, im Nicht-Siedlungsgebiet, wobei für den Gesetzgeber gerade für diesen Raum Anlass bestünde, die planerischen Anforderungen, mit Begrenzungen und/oder positiven Entwicklungsmöglichkeiten, zu erhöhen.⁵⁰ Es geht also insgesamt um wesentlich mehr als das Problem der Landwirtschaftszone als Bauverbotszone samt Ausnahmeregelung, wie dies der Gesetzgeber mit der Akzentsetzung auf der Regelung der Landwirtschaftszone und des Bauens ausserhalb der Bauzonen suggerierte.⁵¹

Als charakteristische planerische Merkmale des geltenden Rechts können erwähnt werden:

- a) das Siedlungsgebiet vom Nichtsiedlungsgebiet regional und örtlich durch positive Beschreibung der Planung des Siedlungsgebietes und des Nicht-Siedlungsgebietes zukunftsorientiert (Bedarfsprognose zulasten des Baugebietes usw.) zu trennen,
- b) das Siedlungsgebiet knapp zu bemessen und nach übergeordneten Zielen landesweit, regional und örtlich gemäss raumplanerischen Kriterien – durch Richt- und nachfolgend durch Nutzungspläne – zu bemessen und zuzuweisen, und es später nur aufgrund neuer Bedarfsprognosen unter Berücksichtigung regional vorhandener Reserven innerhalb der Baugebiete wachsen oder eingrenzen zu lassen,
- c) das Siedlungsgebiet von innen her und nach innen zu erschliessen sowie optimal zu nutzen, das Nicht-Siedlungsgebiet demgegenüber von Überbauungen möglichst frei zu behalten und Infrastrukturanlagen, soweit sie zeitlich, sachlich und nach der Lage im Nicht-Siedlungsgebiet unumgänglich sind, bestmöglich einzupassen,
- d) zwei Markträume zu schaffen, einerseits für einen Baulandmarkt und andererseits für einen eher landwirtschaftlich orientierten Nicht-Baulandmarkt,
- e) Belastung der Kosten und Abgeltung der Sondervorteile der Fein- und der Groberschliessung über Gebühren und Beiträge an resp. durch die Grundeigentümer des überbaubaren Baugebietes,
- f) innerhalb des Baulandmarktes im Sinne der Verflüssigung des Baulandmarktes baureifes Land zu produzieren – Rechtsanspruch auf Erschliessung bei zulässigen Erschliessungs- und weitgehendem Verzicht auf Baugebietsetappierungen, Massnahmen der Parzellarordnung, Zuhilfenahme abgabenrechtlicher Vorkehrungen und weiterer gesetzlicher Massnahmen wider die Baulandhortung, baurechtliche Vorschriften für intensivere Nutzungen innerhalb des Baugebietes, ohne Ausgleichsräume zu verdrängen,
- g) ausrichten des Siedlungs- und das Nichtsiedlungsgebietes auf die Anforderungen einer integrierten Siedlungs-, Landschafts- und Transport-/Versorgungsstruktur,

⁵⁰ Diskutiert werden müssten mögliche rechtsrelevante räumliche Gliederungen des Nicht-Siedlungsgebietes – unter Einbezug des Waldes – und sachgerechte Planungsinstrumente, zum Beispiel eine besondere Art des „Gestaltungsplans“, gedacht u. a. für das sachgerechte Einbinden standortgebundener Infrastrukturanlagen (Strasse, Eisenbahnlinien, Flugplätze/Flugfelder, Starkstromleitungen, Stauseen usw.).

⁵¹ Art. 24 RPG samt seitherigen Ergänzungen. Leider liess sich die Rechtswissenschaft in Teilen verleiten, darin ein gewichtiges Thema, das es detailliert auszulegen gelte, zu erkennen. Sie reduzierte bisweilen die Problemfülle der Raumplanung auf diese Frage, wobei zuzugestehen ist, dass für Grundeigentümer in der Landwirtschaftszone (und ihre Banken) die Nutzungsoptimierung nicht von nebensächlicher Bedeutung ist. Die umfangreiche Rechtsprechung zu Art. 24 RPG trug ihrerseits zu einer Überbewertung bei.

insbesondere unter Abstimmung von Siedlungs- und Verkehrsplanung – landesweit, regional und örtlich,

- h) sowohl im Siedlungsgebiet als auch im Nicht-Siedlungsgebiet hohen gestalterischen als auch ökologischen Anforderungen zu genügen, Gefährdungen der natürlichen Lebensgrundlagen entgegenzuwirken und die Ressourcen, insbesondere Luft, Ruhe, Boden und Wasser, zu schützen.

Diese Übersicht ist unvollständig – und erst noch (vermeintlich) kompliziert. Sie macht aber deutlich, dass die geltende Regelung positive Züge unseres überkommenen und verfassungsrechtlich festgelegten Rechtssystems aufweist – sie akzeptiert den Markt und demokratisch legitimierte, rechtsstaatlich bewertete gesetzliche und planmässige Vorgaben. Es ist also weder marktverachtend noch einseitig legalistisch. In diesem Sinne kann knapp formuliert werden:

1. Die gesetzlich vorgesehene Begrenzung des Siedlungsgebietes hebt die Freiheit des Bodenmarktes⁵² nicht aus den Angeln, führt allerdings zu dessen Zweiteilung und innerhalb des Siedlungsgebietes zu einer Differenzierung der Nutzungsmöglichkeiten und damit der Voraussetzungen der Preisbildung.
2. Das Institut des Eigentums⁵³ bleibt gewahrt und gewährleistet die Verfügungs- und zusätzlich die Nutzungsfreiheit, auch wenn die letztere im öffentlichen Interesse (auf gesetzlicher Grundlage und unter Beachtung der Verhältnismässigkeit) sowohl im Siedlungs- wie auch im Nicht-Siedlungsgebiet beschränkt werden muss. Die Verfügungsfreiheit bleibt, abgesehen von Ausnahmen wie der Expropriation, die der (formellen) gesetzlichen Grundlage bedürfen, erhalten.
3. Die Siedlungsgebietsbegrenzung erfolgt nicht nach einem starren Massstab, sondern nach Massgabe eines zukunftsorientierten, räumlich und ökologisch bedachten, Lebensraum bezogenen, planerischen Aktes.⁵⁴ Räumliche Entwicklungen bleiben möglich, ohne die vielen Funktionen des Nicht-Siedlungsgebietes zu vernachlässigen und ohne die Ziele des Ressourcenschutzes, des ökologischem Ausgleichs, der Freiräume für das Erholen, der Sicherstellung standortgebundene Infrastrukturen wie Strassen, Stauseen usw. zu beeinträchtigen.

6.- Unzulänglichkeiten der geltenden Ordnung

Das geltende System der Trennung von Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet vermag, so einleuchtend es angelegt ist, nicht in allen Teilen zu befriedigen, aber nicht primär wegen des dahinterstehenden Konzeptes, sondern wegen der hohen Anforderungen, die es an eine

⁵² Der Bodenmarkt ist privatwirtschaftlich erfasst und untersteht dem Grundsatz der Wirtschaftsfreiheit (Art. 94 BV) und setzt die Privatautonomie sowie die Vertragsfreiheit voraus. Es gilt insbesondere das Regime der Nutzungs- und Veräusserungsfreiheit, nicht hingegen der Formfreiheit. Schranken ergeben sich auf Bundesebene aufgrund der Kompetenzen zum Privatrecht (Art. 122 BV), zur Raumplanung (Art. 75 BV), zur Landwirtschaft (Art 104 BV) und vielen weiteren Bestimmungen, auf kantonaler beispielsweise aufgrund des Baurechts.

⁵³ Art. 23 BV gewährleistet das Eigentum als Institut, als Bestand von Rechten und als Vermögenswert. Es ist Teil der marktwirtschaftlichen Ordnung und untersteht sowohl Regelungen des Privat- als auch des öffentlichen Rechts.

⁵⁴ Der Grundsatz der Trennung von Siedlungs- und Nicht-Siedlungsgebiet geht aus der Kompetenz des Bundes zur Grundsatzgesetzgebung über die Raumplanung und deren Anerkennung als öffentliche Aufgabe der haushälterischen Nutzung des Bodens der geordneten Besiedlung des Landes hervor (Art. 75 BV). Seine gesetzliche Konkretisierung hat er durch das RPG erfahren.

raumplanerisch kohärente Politik stellt. Offen ist zudem die Frage, ob es sich gegenüber anderen als den bis dato bekannten Trends zu bewähren vermöchte. Immerhin scheint es gegenüber einer Umkehrung in Richtung stagnierenden oder gar sinkenden Bedarfs, sogar bei regionalen Unterschieden, wenigstens theoretisch relativ resistent zu sein, weil kein Zwang besteht, ausweitende Dimensionierungen der Bauzonen ohne planerischen Akt, gegründet auf raumrelevante, gesetzliche und planerischen Kriterien vorzunehmen.⁵⁵

Zu den akuten Mängeln können gezählt werden: a) Der sachlich-politische Widerstand gegenüber einer restriktiven Auslegung der Bauzonen ist in der Regel seitens der Grundeigentümer beträchtlich, so sie nicht durch Restriktionen begünstigt werden.⁵⁶ b) Implementations- und Anwendungsprobleme, kurzum Vollzugsprobleme sind der sachlichen Widersprüche und unterschiedlicher Interessen wegen vorprogrammiert. c) Die Regelung des Art 24 RPG über das Bauen ausserhalb der Bauzonen greift dort ins Leere, wo es nicht um Relationen zur Landwirtschaft, sondern um andere berechnete Anforderungen an das Nicht-Siedlungsgebiet geht.⁵⁷ d) Die gesetzlich und planerisch an sich sinnvolle Möglichkeit, das Baugebiet nötigenfalls nach Massgabe vorgegebener Kriterien in einem späteren Zeitpunkt geplant auszudehnen⁵⁸, verleitet Grundeigentümer und Gemeinden wie auch Kantone zu oft zum Ausscheiden resp. dem Beibehalten zu grosser Bauzonen. e) Von der angezeigten Redimensionierung der Bauzonen im Interesse der Versorgung des Baulandmarktes mit baureifem Land und der optimalen Lokalisierung der Bau- und Nicht-Siedlungsgebiete wird zu häufig abgesehen. Dies kann zu einer Vernachlässigung der Bereitstellung von baureifem Land beitragen. f) Fragwürdig sind sodann, möglicherweise, die in die Trennungsentention verwobenen gleich mehrfachen Zielsetzungen, die mindestens teilweise neu zu erwägen oder gar zu verwerfen sind. Dies trägt zu Plausibilitätsdefiziten bei.

Grundlegend problematisch sind vor allem die von Anfang an bestehenden Lücken im RPG hinsichtlich der Planung des Baugebietes und des Nicht-Siedlungsgebietes. Ohne abgestimmte, breitere und gleichzeitig zweckmässig Regelung der Nutzungsplanung – für beide Bereiche! – bleibt die (wesentlich besser geglückte) Regelung der Richtplanung ein

⁵⁵ Art. 15 ff. RPG; zusätzlich sind die Planungsgrundsätze und die Aussagen der Richtpläne zu beachten (Art. 3 RPG und Art. 6 ff. RPG)

⁵⁶ Baubeschränkungen zulasten Dritter können sich für Grundeigentümer wertsteigernd auswirken, während sie für diese belastend sind. Schwierigkeiten der Prognostizierung der Entschädigungslosigkeit resp. der Entschädigungskonsequenz sind kaum zu vermeiden, da die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur sog. materiellen Enteignung in sich zwar klar und nachvollziehbar ist, aber gegenüber konkreten Einzelfällen Ungewissheiten einschliesst. Siehe dazu statt vieler Autoren *Haller Walter/Karlen Peter*, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, a.a.O., S.121 ff.

⁵⁷ Art. 24 (und ff.) RPG (Ausnahmen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen) hat eine völlig falsche Überhöhung erfahren, mindestens in theoretischer Hinsicht, teilweise auch in der Rechtsprechung und vor allem bei der jüngsten Gesetzesrevision (1998). Sie kann als „Ausnahmebestimmung“ konzipiert den zu regelnden Sachverhalt nicht in allen Teilen gerecht werden. Selbstverständlich: Die Bestimmung musste und muss durch Behörden, Gerichte und sogar durch das Bundesgericht seit 1980 (Inkrafttreten RPG) mit Sorgfalt und Umsicht angewandt werden, doch hätte mindestens im Verlauf der Praxis erkannt werden müssen, dass die Regelung des Art. 24 RPG mitsamt seinen seitherigen Weiterungen nicht hinreichend auf die Problematik des Nicht-Siedlungsgebietes antwortet: M.E. war nicht Art. 24 RPG falsch konzipiert, sondern das Bezugsgebiet des Nicht-Siedlungsgebietes ist breiter als die echte Landwirtschaftszone, auf welche die genannte Bestimmung an sich ausgerichtet war. Deshalb hat die Revision des RPG vom 20. März 1998 am falschen Punkt angesetzt (BBl 1996 III 513). Im Mittelpunkt hätte nicht Art. 24 RPG stehen müssen, sondern die Debatte über das planerische Erfassen des Nicht-Siedlungsgebietes, in dem sich verschiedenste Nutzungsarten, sich ausgrenzend oder überlagernd, begegnen: Landwirtschafts-, Infrastruktur- (Stauseen, Strassen, Eisenbahnen, Leitungen, Schiessplätze, Skipisten, Luftseilbahnen usw.), Schutz-, Erholungs-, Grundwassergebiete-, Gletscher, unwegsame Berggegenden, Wasserläufe (Seen, Flüsse, Bäche), Wald, Allmenden, Streusiedlungen, Aussenwachen, Freizeiteinrichtungen usw.

⁵⁸ Art. 15 RPG

Torso. Es mangelt an differenzierenden Aussagen zum Baugebiet, es fehlt an elementaren planerischen Vorstellungen und Instrumenten für das Nicht-Siedlungsgebiet.⁵⁹ Zu wenig grosszügig angelegt sind die Markträume für das Gut „Boden“ im Siedlungsgebiet; vor allem unter der Herrschaft zu differenzierter Zonierungen im Baugebiet ist die Segmentierung zu ausgeprägt – eine Folge der kantonal- und kommunalrechtlichen „Zonitis“.⁶⁰ Sie schränkt die Markträume und damit den Markt ein. Zudem verleiten die eng gefassten Zonen zu restriktiven Normierungen und deren zurücknehmende Auslegung. Dies trifft beispielsweise auf den Gestaltungsbereich zu, wo aus Anliegen der Verhinderung der Verunstaltung Anforderungen der Gestaltung werden. Auf der andern Seite kann die Zurücknahme der Ausdehnung des Baugebietes nicht ohne ästhetische, siedlungsqualitative Aspekte verantwortet werden, zumal die miteinhergehende Verdichtung erhöhte gestalterische Anforderungen stellt, was nicht ein Plus an Vorschriften, wohl aber architektonische Leistung bedingt.

Sodann sind die nutzungsplanungsrechtlichen Regelungen in sachlicher Hinsicht ungenügend, ist doch die so wichtige Stadtplanung resp. die Ortsplanung nicht resp. nur unterschwellig geregelt, und sind die materiellen Anforderungen an den ländlichen Raum weder erfasst noch hinreichend strukturiert. Auch bleibt die elementar notwendige Baugesetzgebung als immanenter Teil der Nutzungsplanung bedauerlicherweise – auf Bundesebene – weitgehend ausgeklammert. Sicherheit, Hygiene, Nutzungsarten, Bemessung der Nutzungsintensitäten, Gestaltung usw. sind ihrer Relevanz für die räumliche Ordnung wegen vom Raumplanungsrecht nicht zu trennen – alles Bereiche, die nicht nur formell zu meistern, sondern so anzulegen sind, dass es materiell und korrespondierend mit den marktseitigen Bedürfnissen gelingt, eine positive Gesamtwirkung zu erzielen. Sinnvoll wäre ein Bundesbaugesetz mit Spielräumen für die regionalen Gestaltungsanforderungen, vor allem geleitet von der Zielsetzung, der (ordnungspolitisch eingebundenen) Baufreiheit stimulierende Kraft zuzuerkennen.⁶¹ Ferner sind die Bundeskompetenzen der Raumplanung – begrenzt auf eine Grundsatzgesetzgebung – schon vom Ansatz her vergleichsweise zu knapp, zumal sich die koordiniert anzuwendende Umweltschutzgesetzgebung auf umfassende Bundeskompetenzen berufen kann; dies gilt auch für den Gewässerschutz⁶², bis zu einem gewissen Grade sogar für den Verkehr.⁶³ Auf jeden Fall müsste sichtbar werden, wie und nach welchen Kriterien sich Landwirtschaft, Landschaftsschutz, Infrastrukturanlagen (Verkehr, Energie usw.), Freizeitbelastungen und Ressourcenschutz, ökologischer Ausgleich usw. im Nicht-Siedlungsgebiet zu vertragen haben. Bedeutsam ist vor allem die Relationsfrage zur Ökologie (Ressourcen, Stoffhaushalt, Verbrauch nicht erneuerbarer Energie, Belastbarkeit von Räumen usw.). Selbst im Bereich der Agglomerationsentwicklung, die als so bedeutsam für die Raumentwicklung herausgestellt wird, sind die Bundeskompetenzen, auch wenn dies aktuell andersherum betont wird, gering, wenn nicht

⁵⁹ Die hilflos anmutenden Regelungen, eingeschoben zu Art. 24 RPG, sind das Spiegelbild der planerischen Nicht-Erfassung des Nicht-Siedlungsgebietes.

⁶⁰ Sie ist bundesrechtlich nicht gestoppt, weder im Rahmen der Planungsgrundsätze (Art. 3 RPG) noch im Rahmen der gesetzlichen Regelung der Nutzungsplanung (Art. 14 ff. RPG).

⁶¹ Die jüngst erhobene Kritik von Hansjörg Seiler am geltenden Planungsrecht und an den zu restriktiven Sichtweisen der Anwender des öffentlichen Rechts ist zu hören: *Seiler Hansjörg*, Das öffentliche Recht als Schikane der KMU: Erscheinungsbilder, Erklärungsversuche und Therapievorschlage, in: Girsberger Daniel/Schmid Jörg (Hrsg.), Rechtsfragen um die KMU, Luzerner Beiträge zur Rechtswissenschaft, Bd. 1, Zürich 2003, S. 85 ff.

⁶² Art. 76 Abs. 3 BV

⁶³ Art. 74 und Art. 87 BV. Es ist so, das Raumplanungsrecht und das Baurecht, vor allem aber auch das Umweltrecht werden zu pointiert als Inkarnation öffentlicher Interessen gelesen, dabei gilt es, ex constitutione die Eigentumsbeschränkungen auf die Wahrung der öffentlichen Interessen in Abwägung gegenüber den privaten wie auch auf die Verhältnismässigkeit hin bedenken.

sogar marginal.⁶⁴ Alles in allem: Gesetzliche, sogar verfassungsrechtliche Novellierungen sind früher oder später im Bereich der Raumplanung angezeigt. Sie betreffen auch Qualitätsfragen, insbesondere Gestaltungsbelange.⁶⁵

Als ein weiterer Mangel erweist sich die nachhinkende Planung von Siedlungsgebiet und Nicht-Siedlungsgebiet. Weder auf der kantonalen Ebene der Richtplanung – im Rahmen der zweiten Generation der Richtpläne besser als in demjenigen der ersten – noch auf der Ebene der Nutzungsplanungen wird die Anpassung der Planung an veränderte Verhältnisse intensiv genug vorangetrieben. Zum Wesen der Planung würde es gehören, Konstanz zu pflegen und nach geraumer Zeit gefestigter Berechenbarkeit Dynamik nicht zu scheuen. Vor allem auf der Ebene kommunaler Planungen können sich die Ansprüche nach Wohnbau-land, nach Dienstleistungszentren, Industrieland, nach Freizeiteinrichtungen usw. erheblich verändern. Dies bedingt neue Planungen und gegebenenfalls sogar neue Grenzziehungen zwischen Siedlungs- und Nicht-Siedlungsgebiet. Bisweilen kann sich sogar bereits innerhalb der Periode der Beständigkeit die Notwendigkeit räumlicher Nutzungstransfers (zum Beispiel die Verlegung nicht genutzter Bauzonen an nachgefragte Standorte nach planerischen Kriterien) einstellen. Darauf ist die geltende Ordnung noch weniger vorbereitet als auf die periodischen Plananpassungen, die ihrerseits dynamischer an die Hand genommen werden könnten: Eine gewisse Flexibilität gehört zum Wesen der Planung.

Im Lichte einer Gesamtwürdigung: Die geltende gesetzliche Trennung von Siedlungs- und Nicht-Siedlungsgebiet ist in den Grundzügen vorteilhaft konzipiert. Sie belässt auf alle Fälle dem Bodenmarkt erhebliche Spielräume, wirkt der Zersiedlung grundsätzlich entgegen und dient vorsorglich dem Landschafts-, Natur- und Umweltschutz zu. Ausserdem fordert sie auf, das bestehende Siedlungsgebiet und bestehende Bauten ausserhalb des Siedlungsgebietes zonenkonform bestmöglich zu nutzen. Die planerische Flexibilität, bei regional und örtlich unterschiedlichen Entwicklungen, ist gewährleistet.

Zu unterstreichen bleibt, dass die geltende Regelung nicht so marktfern ist, wie bisweilen behauptet wird. Allerdings sieht die Wirklichkeit etwas anders aus als die gesetzlichen Aussagen nahe legen, weil es an der konsequenten Umsetzung teilweise gebricht und weil die Ausnahmeregelung für das Bauen ausserhalb des Baugebietes mangels strukturiertem Nicht-Siedlungsgebiet letztlich nicht problemgerecht greifen kann. Auch die weiteren Defizite der bundesgesetzlichen Regelung der Raumplanung dürfen nicht unterschätzt werden. Die Frage ist, ob politische Bereitschaft besteht, sie zu beheben. Wenn sie nicht in Angriff genommen werden, dann droht die Zielsetzung der Trennung unterlaufen zu werden. Es muss deshalb gelingen, im Sinne der vorstehenden Ausführungen

- a) die richtplanmässigen Vorgaben zu festigen, die nutzungsplanungsrechtlichen Vorschriften im RPG für das Siedlungs- und das Nicht-Siedlungsgebiet näher auszuführen und umzusetzen,
- b) den bodenrechtlichen Gehalt sowie den Ressourcenschutz des Raumplanungs- mit dem Umweltrecht abzustimmen,

⁶⁴ Art. 50 BV – der Bund verfügt über keine allgemeinen und speziellen Agglomerationskompetenzen, doch kann er im Rahmen des gesetzlich eingeräumten Ermessens, wie es seinen anderweitigen Aufgaben da und dort inhärent sein mag, agglomerative Aspekte einfließen lassen, so unter dem Titel der Forschungsförderung (Art. 64 BV). Vorausgesetzt werden kann auch eine immanente Kompetenz zugunsten der Bundesbehörden, finanzielle Beiträge an Bestrebungen zu leisten, die helfen, Probleme der Agglomerationen zu erkennen und das Verständnis für sie zu fördern.

⁶⁵ Auf sie kann hier nicht näher eingetreten werden, doch versteht es sich, dass verdichtete Siedlungen und intensivere Nutzungen bestehender Bauten im Baugebiet sowie von Infrastruktureinrichtungen und anderen Anlagen im Nicht-Siedlungsgebiet nach erhöhten ästhetischen Anforderungen rufen.

- c) auf das Steuer- und ganz allgemein auf das Abgaberecht hinsichtlich seiner bodenrechtlichen Relevanz, vor allem zugunsten der Verflüssigung des Baulandmarktes wie auch des Bodenschutzes tiefer einzuwirken sowie
- d) die siedlungsqualitativen und landschaftserhaltenden/-gestaltenden Anforderungen erheblich zu steigern.

Ein allfälliger Verzicht auf die geltende Art der rechtlich/planerischen Trennung von Siedlungs- und Nicht-Siedlungsgebiet müsste sorgfältig hinterfragt werden. Falls als Ersatz marktwirtschaftliche Instrumente, wie „Lenkungsabgaben“, realisiert werden sollen, so müssten diese nicht nur theoretisch und durchführungstechnisch erörtert, sondern vor allem hinsichtlich der Randbedingungen, der involvierten Zielsetzungen, der erwarteten Wirkungen und der konkreten Auswirkungen im Graubereich, der sich bei einem Verzicht auf eine scharfe Grenzziehung einstellen könnte, bedacht werden. Die Modelle dürfen nicht nur als Modelle diskutiert werden – sie müssen, ich unterstreiche dies, auf ihre Auswirkungen unter wechselnden Bedürfnissen befragt werden. Vor allem müssen sie den verfassungsrechtlichen Anforderungen der nachhaltigen Raumordnung, insbesondere der haushälterischen Bodennutzung und der geordneten Besiedlung des Landes, was eine Gesamtordnung bedingt, gerecht werden.⁶⁶

7.- Raumordnungspolitik

Die Probleme der gesetzestechnischen Seite, die offenen Flanken hinsichtlich der zu wählenden Steuerungsinstrumente, sind heikel, doch letztlich – ob befriedigend oder unbefriedigend, das ist eine andere Thematik – in der Art der aufgelisteten Optionen lösbar. Offen ist hingegen die andere Unklarheit: Vor welche Siedlungsentwicklung sieht sich die Raumplanung morgen und übermorgen gestellt? Reicht es je nach den denkbaren Stossrichtungen hin, mit dem einen und einzigen Ziel der Trennung von Siedlungsgebiet und Nicht-Siedlungsgebiet raumplanerisch zu agieren? Ist die Begrenzung der Bauzonen wirklich das sachgerechte Anliegen der Raumordnungspolitik, der Raumplanung? Was ist zusätzlich vorzukehren, damit eine räumliche Entwicklung anhebt, die den Bedürfnissen der Bevölkerung, der Wirtschaft und dem natürlichen Lebensraum zudient? Anders gefragt: In welche Raumordnungspolitik ist die haushälterische Nutzung des Bodens einzubinden?

Auf positive und negative Ursachen sowie mögliche Entwicklungstendenzen wurde bereits einleitend hingewiesen.⁶⁷ Eins scheint festzustehen, die Impulse der *Städte*, der *Agglomerationen*, resp. der in ihnen wirkenden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Kräfte, messen den urbanen Räumen einen zentralen, einen höheren Stellenwert zu als dies früher der Fall war. Dies führt tendenzmässig zu einer Neubewertung des städtischen Siedlungsgebietes, möglicherweise sogar der Agglomerationen und des Wachstums ihrer Gürtel. Die Lehre von der Planung neigt jedenfalls dazu, den Städten neue Chancen zu eröffnen.⁶⁸ Der sich anbietende Schritt, die Begrenzungen städtischer Siedlungsgebiete zugunsten von Vernetzungen mit ländlichen und angrenzenden urbanen Räumen zu relativieren oder gar

⁶⁶ Art. 75 BV, in Verbindung mit Art. 73 BV.

⁶⁷ Siehe Ziff. 2

⁶⁸ Sie dazu *Flückiger Hans/Frey René L. (Hrsg.)*, Eine neue Raumordnungspolitik für neue Räume, Zürich 2001; *ORL-Institut (Koch Michael/Schmid Willy A., Hrsg.)*, Die Stadt in der Schweizer Raumplanung, ein Lesebuch, Martin Lendi gewidmet, Zürich 1999. Siehe dazu auch *Wachter Daniel*, Raumentwicklung und Raumordnungspolitik in der Schweiz, in: Schweiz 2003, Geographische Rundschau, Heft 9, S. 34 ff. Die eben zitierte Sondernummer befasst sich in hohem Masse mit der Stadt in der Schweiz (Zürich, Bern usw.). Siehe dazu auch *Lendi Martin/Elsasser Hans*, Raumplanung in der Schweiz, eine Einführung, 3. A., Zürich 1991, S. 46 ff.

zurückzunehmen, ist schnell getan. Vorsicht ist geboten. Dennoch wird die tradierte kommunale Zonenplanung in einem Bereich, der von den territorialen Grenzen der Gemeinden abhebt, problematisch. Die räumliche Planung kommt nicht darum herum, die Städte und die Agglomeration als solche nach aussen und nach innen zu betrachten und die Siedlungsentwicklung grossräumig, mindestens regional, zu würdigen. Die Dimensionierung der örtlichen Baugebiete wird darüber an Bedeutung einbüßen, es sei denn, der kantonale Richtplan greife ein und suche nach einer weiträumigeren Bilanzierung unter Vorgaben an die einzelnen Gemeinden innerhalb der Agglomeration.

Werfen wir über die ökonomischen und raumplanerischen Stadtplanungen hinaus einen Blick in die Welt der *Ökologie*, die einen Umbau der urbanen Systeme und begleitend ein anderes Verhältnis zu den ländlichen Räumen erwarten lässt, dann ist die Frage nach der angemessenen gesetzlichen Regelung der Begrenzung der Siedlungsgebiete auch von dieser Seite aufzuwerfen. Was ergibt sich aus einer sich über die Zeiten ändernde Öko-Bilanz für die Bemessung der Siedlungs- und Nicht-Siedlungsgebiete?⁶⁹ Die Antworten darauf sind (noch) nicht schlüssig. Sie können in Richtung einer Durchgrünung der Siedlungen und damit in eine flächenmässige Ausdehnung führen, sie können aber auch die Konzentration des Baugebietes und die grüne Lunge der Ausgleichsgebiete fordern, vor allem aber könnten sie nach einer Vernetzung mit naturbedingten Übergangsgebieten verlangen. So oder so ist die Frage der Trennung von Siedlungs- und Nicht-Siedlungsgebiet jedenfalls kritisch zu überprüfen.

Gemessen an der Stadt- und Agglomerationsfokussierung wie auch an den ökologischen Verflechtungen verliert die Planung des Nicht-Siedlungsgebietes die früher für sich reklamierte Bevorzugung nach Situierung und Ausmass gesicherten, integralen Schutz. Das Nicht-Siedlungsgebiet wird in Zukunft am Rande und teilweise sogar bis in den innersten Kern andere und gleichzeitig mehrfache Funktionen zu erfüllen haben, die von den Städten und Agglomerationen resp. von den dort lebenden Menschen her mitgeprägt werden. Dies heisst nicht, das Nicht-Siedlungsgebiet sei nicht zu bewahren und nicht als ökologischer Ausgleichsraum zu stärken; dies verlangt aber nach einem Nachdenken darüber, wie das Nicht-Siedlungsgebiet für sich und in Relation zum Siedlungsgebiet raumplanerisch von Grund auf – nach seinen Funktionen her – zu verstehen und differenziert zu planen ist. Ob die kommende Raumordnungspolitik resp. Raumplanung unter diesen Umständen auch eine andere Art der Steuerung der Siedlungsentwicklung bedingt?⁷⁰ Die Frage ist zu klären, vermutlich bleibt es bei einer Trennung, doch müssen die Planungen auf die Differenzierungen der Funktionen und der sich aufdrängenden örtlichen Vernetzungen unter regionalen Gesichtspunkten vermehrt Rücksicht nehmen. Vor allem die Agglomerationsränder, die nach Belastung und Empfindlichkeit besonderer Aufmerksamkeit rufen, müssen planerisch vielseitig und problembewusster angegangen werden.

Wie dem auch sei, im Siedlungsgebiet, das aus neuen Funktionen heraus möglicherweise nach neuen Kriterien zu dimensionieren und zu verlegen ist, werden schon morgen die Qualitätsanforderungen gross geschrieben werden – sie reichen von der baulich-ästhetischen über die verkehrlichen und infrastrukturellen bis zu den ökologischen.⁷¹ Die *Stadtplanung ruft*

⁶⁹ Grundlegend dazu – im Sinne eines ersten Ansatz – *Baccini Peter/Oswald Franz (Hrsg.), Netzstadt, Transdisziplinäre Methoden zum Umbau urbaner Systeme, Zürich 1997.*

⁷⁰ Voraussetzung ist mindestens eine Änderung von Art. 15 und 16 RPG; vorteilhafter wäre es, das ganze Kapitel über die Nutzungspläne neu zu fassen.

⁷¹ Problematisch wird es auf alle Fälle, die Verdichtung nach innen ohne Brückenschlag zum Nicht-Siedlungsgebiet prinzipientreu zu forcieren. Die Ökologie kann nach ökologischen Brücken verlangen. Zur Siedlungsökologie neuerdings *Eigenmann Thomas/Hugentobler Ignaz, Handbuch Siedlungsökologie, St. Gallen 2003*; zur rechtlichen Seite der Siedlungsqualität *Lendi Martin, Städtebauliche Gestaltungsvorgaben aus rechtlicher Sicht, Zürich, DISP Nr. 103, S. 14 ff., Zürich 1990, nachgedruckt in idem, Bewahrung des Rechts,*

der Stadtgestaltung. Aber auch im Nicht-Siedlungsgebiet geht es nicht nur um Flächen und Flächenanteile sowie den Schutz der Ressourcen nach Quantitäten, sondern ebenfalls um Qualitäten der Gestaltung und des Erhaltens wie auch des Bewahrens – von Landschaften, schutzwürdigen Landschaftselementen, Ressourcen aller Arten. Sodann: *Der Landschaftsschutz ruft der Landschaftsgestaltung.* Ihm beigeordnet ist der breit und sorgfältig zu bedenkende *Ressourcenschutz*, im Hinblick auf erneuerbare und vor allem nicht erneuerbare.⁷² Diese Aspekte belegen von einer andern Seite her, allerdings mit beinahe identischen Konsequenzen, die Fragwürdigkeiten der geltenden, allzu summarischen gesetzlichen Ordnung nach Raumplanungsgesetz, die gemessen an den vielfältigen Problemen zu rudimentär ausgefallen ist. Gleichzeitig ist aber zu betonen: *Zielsetzungen und Massnahme der Trennung von Siedlungsgebiet und Nicht-Siedlungsgebiet taugen insofern, als sie zur Vorsicht mahnen und Zurückhaltung nahe legen, bei gleichzeitiger planerischer Flexibilität – in Grenzen.*⁷³ Dies ist ein Vorteil, den es unter allen Umständen zu respektieren gilt. Er darf nicht blindlings fallen gelassen werden.

Die schweizerische Raumplanung handelt im Bundesgesetz über die Raumplanung unter dem Titel der Nutzungsplanung (Art. 14 ff. RPG) – dem Wortlaut nach – schwergewichtig nicht von den eben anklingenden Aufgaben, sondern von einer Flächenhaushaltspolitik, gebündelt durch das Prinzip der Trennung von Siedlungs- und Nicht-Siedlungsgebiet. Die gesetzlich schematisch wirkende Formulierung zu den Bau- und den Landwirtschaftszonen hat, so scheint es, von einer kreativen Auseinandersetzung mit einer Politik des zweckmässigen und haushälterischen Umganges mit dem Boden und gleichzeitig mit dem örtlichen, regionalen und landesweiten Raum sowie dem räumlichen Geschehen dispensiert. Bei genauerem Hinsehen ist dies nicht – mindestens nicht in allen Teilen – der Fall, auch wenn die phantasielose Regelung der Nutzungsplanung blutleer wirkt. Sie wird durch andere Planungsbereiche wenigstens teilweise korrigiert – nur muss dies die Praxis wahrnehmen. Die Richtplanung (Art. 6 ff. RPG), die der Nutzungsplanung vorangeht, weitet nämlich die Optik aus und vermittelt der Nutzungsplanung ausholende Dimensionen. Sie verknüpft die verfassungsrechtlich verlangte haushälterische Nutzung des Boden und die geordnete Besiedlung des Landes (Art. 75 Abs. 1 BV).⁷⁴ Sie verbindet Bodennutzungs- mit der Raumordnungspolitik, deutlicher ausgedrückt, *die Bodennutzungspolitik ist ein Teil der Raumordnungspolitik.* Die Ziele (Art. 1 RPG) und Planungsgrundsätze (Art. 3 RPG) machen dies deutlich. Dennoch: Unter dem Titel der Nutzungsplanung muss einiges nachgeholt und aufgearbeitet werden. Es geht im wesentlichen um Antworten auf neuere Entwicklungen im Siedlungs- und Nicht-Siedlungsgebiet –immer bedacht unter raumordnungspolitischen Gesichtspunkten.

Die Problematik der Notwendigkeit und allenfalls der Art sowie der Intensität und der Örtlichkeiten der Steuerung der Siedlungsentwicklung muss vor diesem Hintergrund auf die

Zürich 1992, S. 383 ff. Stadtplanung und Stadtgestaltung, Landschaftsplanung und Landschaftsgestaltung werden an der ETH erst seit wenigen Jahren auf wissenschaftlicher Ebene vor dem Hintergrund systematischer Analysen gepflegt. Im Rahmen des einstigen ORL-Instituts waren es immerhin zwei Sektionen, die sich dieser Fragen annahmen, eine für Landschaftsbelange (Ernst Winkler als erster Leiter, später Willy A. Schmid), eine für Stadt und Architektur (konzipiert von Benedikt Huber, fortgeführt von Franz Oswald).

⁷² Vgl. dazu *Magel Holger (Hrsg.), Vom Biotop- zum ganzheitlichen Ressourcenschutz – Neue Herausforderungen an die Landentwicklung in Deutschland, Materialiensammlung Heft 27/2002 (Lehrstuhl für Bodenordnung und Landentwicklung TU München), München 2002.*

⁷³ Die Vorsicht ist dem Vorsorge- (Art. 74 Abs. 2 BV) und dieses dem Nachhaltigkeitsprinzip (Art. 73 BV) nahe.

⁷⁴ Der Begriff der geordneten Besiedlung steht als pars pro toto für die räumliche Ordnung, da die Art der Besiedlung und deren Dimensionierung und Lokalisierung ein Erfassen des ganzen Raumes bedingt. Dazu nach wie vor lesenswert die Botschaft des Bundesrates zum BG über die Raumplanung vom 31. Mai 1972 (BBl 1972, S. 1453 ff.).

Grundfragen des Sinns und der Ziele zurückgeführt werden. Erst wenn diese geklärt sind, kann nach den Instrumenten und deren Anwendung gefragt werden. Das, was der Ratio nach an Grundsätzlichem zu bedenken ist, wird gewichtiger als die Modalitäten der Handhabung. Voraussetzung ist dabei das Erfassen der Grundlagen – vom Ist- bis zum Soll-Zustand. Zu denken ist an Prognosen zum Siedlungsbedarf (Flächen für Wohnen, Arbeiten, Freizeit, Versorgung, Verkehr), an Aussagen zu den sozial verträglichen Konzentrationen, zur räumlich-regionalen Verteilung – und dies alles auf der Basis nationaler sowie internationaler, wirtschaftlicher, sozialer, ökologischer und politischer Entwicklungen – in ständiger Veränderung.⁷⁵ Die Fakten gilt es zu bewerten, planerisch zu erfassen und auszurichten. Keine einfache Aufgabe, auch deshalb, weil nicht nur örtliche, sondern überörtliche Gewichtungen zu beachten sind. Aus diesen Vorgaben sind die Ziele der anzustrebenden Siedlungsentwicklung sowie die abgestimmten Instrumente und Massnahmen zu entwickeln. Auf alle Fälle steht fest: Die Steuerung der Siedlungsentwicklung ist mehr als ein Aspekt der Flächenhaushaltspolitik, sie bildet ein Kernelement der Raumordnungspolitik.

Sind die Ziele bekannt, darf es keine Prestigefrage sein, ob die Siedlungssteuerung hoheitlich nach Geboten und Verboten resp. nach Rechtssätzen und Plänen oder marktwirtschaftlich resp. in Kombination zu konzipieren sei. Es kommt auf die Relation zwischen Zielen und Mitteln sowie die bestmöglichen Wirkungen unter Vermeidung von ungünstigen Nebenwirkungen an. Die Bedeutung des Rechts darf dabei nicht unterschätzt werden. Selbst marktwirtschaftliche Prinzipien und Instrumente setzen rechtliche Grundlegungen, die gleichzeitig demokratische Legitimierung vermitteln, voraus.⁷⁶ Werden die Ziele und zusätzlich die Bauvoraussetzungen – tatbestandsmässige Voraussetzungen der Erteilung einer Baubewilligung – besonders deutlich festgehalten, dann braucht die Siedlungssteuerung nicht über Gebühr direkt angesprochen und instrumentell strapaziert zu werden. Es genügt dann, die Instrumente bereitzustellen und auf die Konkretisierungen der Ziele durch übergeordnete Pläne zu verweisen.

Abzusagen ist einer Doktrin, welche die Frage der Siedlungsentwicklung auf eine Flächenhaushaltspolitik reduziert. Es geht nicht nur um „Mengen“ an verfügbaren Flächen, es geht immer auch um „Qualitäten“, hinein sogar in die Gestaltung. Die Siedlungsentwicklung und deren Steuerung sind deshalb auf die Landschafts-, Siedlungs- sowie Transport- und Versorgungsstrukturen auszurichten, vor allem aber auf die Prinzipien der Nachhaltigkeit mit ihren Akzentsetzungen zugunsten der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, der gesellschaftlichen Solidarität und des ökologischen Gleichgewichts sowie der Freiheit zugunsten der künftigen Generationen. Das „Schöne“, das „Gestaltete“, das Natürliche in seiner Aussage – sie sind mitzunehmen. Das Ästhetische verschafft der offenen Landschaft und der verdichteten Siedlung Ausdruck und Identität.

⁷⁵ Die Frage lautet: Ist der Zeitpunkt für die Neubearbeitung der elementaren Grundlagen der räumlichen Entwicklung gekommen? – jener der Landesplanerischer Leitbilder des ORL-Instituts (ETH Zürich), auch jener der zukunftsorientierten Prognostik aus der Feder von Francesco Kneschaurek (zu seiner Zeit Universität St. Gallen, Zentrum für Zukunftsforschung)? Sie liegen nun rund 35 Jahre zurück. Selbstverständlich geht es nicht um eine Wiederholung oder gar Imitation. Mit dem Leugnen von Zukunftsfragen ist es aber auch nicht getan. Illusionen aufgrund von irgendwelchen Zukunftsbildern zu wecken, reicht ebenfalls nicht hin. Es bedürfte mindestens sorgfältig unterlegter und bedachter Szenarien.

⁷⁶ Vgl. dazu vor allem *Ruch Alexander*, *Das Recht in der Raumordnung*, Basel 1997. Er behandelt ausdrücklich das Problem des Bodenmarktes, ohne aber dessen rechtlichen Voraussetzungen und dessen Strukturierungen durch das Recht zu befragen (S. 42 ff.). Auf der andern Seite setzt er sich eingehend mit der Lenkungsschwäche der Nutzungsplanung auseinander, die für die Trennung von Siedlungs- und Nicht-Siedlungsgebiet nicht irrelevant ist (S. 93 ff.)

Mit diesen Überlegungen kündigt sich eine Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung an, vor allem der Regelungen der Nutzungsplanung innerhalb des zitierten Gesetzes – selbstredend in Verbindung mit der Richtplanung.⁷⁷ Gesetzgebung ist dabei mehr als das Formulieren eines Erlasses. Es bedarf, ich wiederhole mich bewusst, wenn auch nun juristisch formuliert, der vorgängigen Rechtstatsachenforschung. Planer und Juristen sollten de lege ferenda in Umrissen „erahnen“ resp. zur Kenntnis nehmen können, mit welchen denkbaren Entwicklungen, die auf dem gegebenen Lebensraum lasten könnten, sie zu rechnen haben. Daraus werden sie abzuleiten haben, mit welchen Normen und Plänen seitens des Gesetzgebers den laufenden Prozessen entgegenzutreten ist. Neben den quantitativen Aspekten sind, dies ist vorhersehbar, die qualitativen zu betonen. Auch sollten die Chancen und Grenzen der Steuerung und Lenkung mit Umsicht bedacht sein. Zu bedenken wird auch sein, dass das Recht allein schon als abstrakte Ordnung zukunftsorientierte Anwendungswirkungen und damit Steuerung und Lenkung zeitigen wird. Pläne vermögen diese Effekte (erheblich) zu verstärken. Unter Beachtung der Ziele und der erwünschten Wirkungen wird alsdann zu entscheiden sein, ob mittels des Gesetzes, des Plans oder beider Instrumente, allenfalls unter Beizug des Marktes, die Trennung von Siedlungs- und Nicht-Siedlungsgebiet, die nach wie vor aktuell ist, möglicherweise aber sachlich und örtlich erheblich modifiziert werden muss, herbeigeführt werden soll.

8. Übersicht zu einigen Kernaussagen

⁷⁷ Art. 14 ff. RPG.

Vorgängig müsste eine Ausweitung der Bundeskompetenzen mit der Ermächtigung zu einer umfassenden der Raumplanungs-/Baugesetzgebung diskutiert werden. Diese Forderung aus meiner Feder, verwundert aufgrund früherer Interventionen, insbesondere zu Fragen eines Bundesbaugesetzes, nicht. Vgl. dazu *Lendi Martin*, Bundesbaugesetz – eine Notwendigkeit, SJZ 97 (2001) Nr. 9, S. 189 ff. Zu bedenken sind aber auch die Raumplanungsaufgaben, die von internationaler Seite her eine bundesweite Planung erfordern, was allerdings nicht eine Planung von oben nach unten „zur Folge haben darf. Das „Gegenstromprinzip“ ist nach wie vor für einen Bundesstaat gegeben (Planung von unten nach oben und Planung von oben nach unten unter Abstimmung der Intentionen und Folgerungen). Die geltenden, limitierenden verfassungsrechtlichen Vorgaben dürfen nicht blindlings als gegeben akzeptiert, sondern müssen sachlich auf ihre Angemessenheit, vis à vis der anstehenden Probleme, diskutiert und gewichtet werden. Zum Beispiel: Das Raumplanungsrecht wird gegenüber dem Umweltrecht in Rückstand geraten, weil der Bund immer dann, wenn er eigenen Handlungsbedarf sieht, auf das Umweltrecht, basierend auf einer umfassenden Bundeskompetenz (Art. 74 BV) greifen muss, zumal die Durchgriffsmöglichkeiten im Bereich der Raumplanung der limitierenden Grundsatzgesetzgebungskompetenz wegen beschränkt sind. Der Druck auf den Umweg über das Umweltrecht kommt auch vom EG-Recht her, dass sich seinerseits mangels Raumplanungs- auf Umweltkompetenzen berufen muss und deshalb unter diesem Titel handelt.

Müsste im Rahmen des geltenden Rechts, also des aktuellen RPG novelliert werden, so müssten die Planungsgrundsätze neu bedacht werden, müssten die Richtplanvorschriften in dem Sinne diskutiert werden, dass ihre Funktionen in Richtung der planerischen Erfassung der Agglomerationen und der planerischen Durchdringung des Nicht-Siedlungsgebietes zu betonen wären. Alsdann wäre unter dem Titel der Nutzungsplanung diese für das Baugebiet grosszügig nach innen und unter Verwendung von gestaltungsplanerischen Anforderungen zu strukturieren, wäre für das Nicht-Baugebiet die Landwirtschaftszone in der Art der Fruchtfolgeflächen enger zu definieren und müssten die andern relevant werdenden Zonenarten – unter Beachtung des Ressourcen- und Landschaftsschutzes – präziser umschrieben und bezüglich der Überlagerungen resp. der Grundfunktion neu erfasst werden. Selbstverständlich müssten Bauverbote, die planerischen Anforderungen an die Nutzung bestehender Bauten und vor allem planerisch gestaltende Einbindung von Infrastruktureinrichtungen usw. erfasst werden.

Die nähere, detaillierte Beschreibung einer denkbaren Revision muss hier abgebrochen werden, weil sonst von der verfassungsrechtlichen Diskussion der sachlich und zeitlich dringlich erforderlichen umfassenden, allenfalls fragmentarischen, Kompetenzen des Bundes abgelenkt würde. Sie muss in erster Linie geführt werden. Gelingt deren Begründung nicht, dann wird die Revision notgedrungenenerweise im Rahmen der Kompetenz zur Grundsatzgesetzgebung an die Hand zu nehmen sein. Allerdings darf souveräner, als dies bis anhin der Fall war, von der Summe der dem Bund unter andern Titeln übertragenen öffentlichen Aufgaben her legifert werden.

Im Sinne einer Übersicht vermittelnden Zusammenfassung können folgende Aussagen gewagt werden:

1. Das Problem der ausufernden Siedlungsentwicklung und des Drucks auf die offene Landschaft, sichtbar vor allem am Rand von Agglomerationen, dann aber auch ablesbar an der Verstädterung und an den Eingriffen in die offene Landschaft, offenbart erhöhte, *wachsende Ansprüche an den Lebensraum* unter den Titeln des Wohnens, des Arbeitens, des Verkehrs, der Freizeit, der Veränderungen der Lebensstile usw. Voraussichtlich kompensieren sie – in der Schweiz – sogar sich abzeichnende demographische Veränderungen, die als solche eine gewisse Entlastung bringen könnten.
2. Ob und wie die Siedlungsentwicklung gesteuert werden kann und soll, ist Gegenstand anhaltender Diskussionen. Feststeht, dass mit dem Boden und dessen baulicher Nutzung haushälterisch umgegangen werden soll und dass der Boden als Ressource zu schützen ist. Bei den Instrumenten der Steuerung der Siedlungsentwicklung wird üblicherweise zwischen *hoheitlichen und marktorientierten Instrumenten* unterschieden, doch sind sie kaum in Reinkultur auszumachen.
3. Das geltende Recht wehrt der ausufernden Siedlungsentwicklung und stützt die Raumordnung mittels der *Trennung von Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet*. Es spricht sich für eine Begrenzung des Siedlungsgebietes unter Vorgabe gesetzlicher und planerischer Bemessungsgrundsätze für die Bauzonen aus. Diese werden relativ knapp für überschaubare Zeiträume dimensioniert. Dabei sind zusätzliche Massnahmen der Siedlungsqualität, der besseren Nutzung des Bestehenden und der Verdichtung angesagt. Das Nichtsiedlungsgebiet wird dominiert von der Landwirtschaftszone, ausserdem von Wald- und Schutzgebieten. Es erfüllt neben Ernährungs- landschaftserhaltende und ökologische Funktionen, dann aber ist es auch Raum für Freizeit, Tourismus, Infrastrukturen usw. Es ist mit einem (relativ) rigorosen Bauverbot belegt.
4. Innerhalb des Baugebietes gilt im Rahmen gesetzlicher und planerischer Vorgaben *Nutzungsfreiheit*, begrenzt durch bau-, planungs- und umweltrechtliche Vorgaben und Vorschriften. Zudem gilt *Verfügungsfreiheit* (Erwerbs- und Veräusserungsfreiheit), also Zuordnung des Bodens durch den Markt. Im Nichtsiedlungsgebiet herrscht bei beschränkter Nutzungsfreiheit ebenfalls das Marktprinzip vor, allerdings limitiert durch das bäuerliche Bodenrecht.
5. Die Mischung von rechtlichen und planerischen Massnahmen einerseits und marktwirtschaftlichen Prinzipien andererseits wurde im Verlauf der Zeit zusätzlich durch intensiverte und überdifferenzierte Regelungs- und Planungsanordnungen (Bauvorschriften, Bauzonen- Bebauungspläne usw.) bedrängt. Es ist aber nicht so, dass die geltende Ordnung einseitig und ausschliesslich hoheitlich angelegt wäre. Es gibt ex lege einen *Bodenmarkt* (besser gesagt, einen Bauland- und einen landwirt-/forstwirtschaftlichen Bodenmarkt, sodann Übergangs- und Sondermärkte, beispielsweise für das Bauerwartungsland, für Land in der Industriezone).
6. Der marktwirtschaftlichen Ordnung entzogen sind nach geltendem Recht in der Regel die *Nutzungsbeschränkungen* und, soweit vorhanden, die *Verfügungsrestriktionen*. Eine marktmässige Flexibilisierung der Steuerung der Siedlungsentwicklung hätte neben der Minimierung der Verfügungs- vor allem die Relativierung der hoheitlichen Nutzungsbeschränkungen einzuschliessen, dies bedeutet beispielsweise, dass die Nutzungsintensitäten samt Situierung vom Preis her beeinflusst würden.
7. Ob marktwirtschaftliche Instrumente der Steuerung der Siedlungsentwicklung im Baugebiet zur *Zielerfüllung* der Verdichtung, der besseren Nutzung des Bestehenden und zur Mehrung der Siedlungsqualität beitragen, ist nicht hinreichend geklärt. Noch

schwieriger abzuschätzen ist die Unterstützung der disparaten Zielerfüllungen im Nichtsiedlungsgebiet durch einen liberalisierten Bodenmarkt. Auf alle Fälle müssten die (gesetzlichen) Randbedingungen, wie sie marktmässig (über Angebot/Nachfrage samt Preisentfaltung) umgesetzt werden sollen, vorbedacht sein.

8. Die Expansion des Anwendungsbereiches marktwirtschaftlicher Instrumenten, u.a. bis hin zu handelbaren Nutzungszertifikaten, dispensiert jedenfalls nicht von der *Festlegung von Zielen*. Diese muss auf jeden Fall hoheitlich erfolgen, da der Markt in Kenntnis von Zielen zwar Beiträge an die Zielerfüllung leisten kann, sich aber schwer tut, die Ziele, welche die Interessenwahrung der am Marktgeschehen Beteiligten übersteigen, zu bestimmen.
9. Zu klären ist insbesondere, ob die *Grenzziehung zwischen Baugebiet und Nicht-Baugebiet resp. zwischen Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet* weiterhin hoheitlich durch Gesetz oder Plan festgelegt werden muss oder ob darauf aus sachlichen Gründen oder aufgrund der Ausgestaltung und Leistungsfähigkeit der marktwirtschaftlichen Instrumente verzichtet werden kann. Ohne nähere Untersuchungen kann dazu keine Aussage gemacht werden. Zu vermuten ist hingegen, dass die Ziele, die ohnehin gesetzlich vorzugeben sind, räumlich abgestützt sein müssten.
10. So besehen ist – erstens – eine *Zieldiskussion* zu führen und – zweitens – zu prüfen, ob und in welchem Masse welche Instrumente zur optimalen *Zielerfüllung* beitragen. Dazu sollten Modelle und Testversuche entwickelt werden. Voraussetzung dafür ist eine Vordiskussion der im Nichtsiedlungsgebiet zu verfolgenden Ziele, da diese zurückgeblieben ist. Auch für das Baugebiet ist eine entsprechende Debatte angezeigt, wobei aber davon ausgegangen werden kann, dass das Wissen darüber wenigstens in Teilen, wenn auch vielfältig und bisweilen unausgereift, verfügbar ist.
11. Inhaltlich darf die Steuerung der Siedlungsentwicklung *nicht allein mit der Notwendigkeit einer rationalen, marktorientierten Flächenhaushaltspolitik* begründet werden. Es stehen politische, wirtschaftliche, soziale und ökologische Anforderungen mit im Spiel. Sodann ist sie im Kontext der räumlichen Entwicklung der Landschafts-, der Siedlungs- sowie der Transport- und Versorgungsstrukturen, der Siedlungs- und Landschaftsqualitäten und ganz allgemein der Anforderungen des *Prinzips der Nachhaltigkeit* mit der Akzentuierung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit, der gesellschaftlichen Solidarität und des ökologischen Gleichgewichts zu sehen. Folglich ist eine raumordnungspolitische Ausrichtung und Einbettung oder Rückkoppelung angezeigt.
12. Im Hinblick auf die gesetzliche Ordnung ist es – mit oder ohne Vertiefung resp. Ausweitung der marktwirtschaftlichen Komponenten – unabdingbar, das Bau-, das Raumplanungs-, das Umweltrecht usw. auf der gleichen Staatsebene materiell abgestimmt zu regeln. Auf alle Fälle muss der Bodenmarkt, wie immer er ausgestaltet und instrumentell begünstigt wird, mit dem Wirtschaftsraum räumlich synchron und sachlich abgestimmt einhergehen. Somit ist eine *eidgenössische Ordnung der marktbeeinflussenden Randbedingungen (mindestens den Grundzügen nach) unabdingbar*. Sie ist aber auch aus sachlichen Gründen nötig: *Die Einheit des Lebensraumes bedingt die Einheit der Rechtsordnung.*⁷⁸

⁷⁸ Siehe dazu Lendi Martin, Das Recht des Lebensraumes, in: Schluop Walter R. (Hrsg.), Recht, Staat und Politik am Ende des zweiten Jahrtausends, Festschrift für Bundesrat Arnold Koller zum 60. Geburtstag, Bern/Wien/Stuttgart 1993, S. 107 ff. *Idem*, Rechtsordnung, 3. A., Zürich 2001, S. 61 ff. Sodann Hepperle Erwin/Lendi Martin, Leben Raum Umwelt, Recht und Rechtspraxis, Zürich 1993.

Küsnacht/Zürich, 27. November 2003