

Planungs- und Erschliessungskosten

Autor(en): **[s.n.]**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **30 (1973)**

Heft 3

PDF erstellt am: **21.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-782023>

Nutzungsbedingungen

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

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

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

Haftungsausschluss

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

an sich zu belassen. Der geforderte Städtebau muss konkreter, plastischer werden. Er entzieht sich damit den zwangsläufig generellen und abstrakten Regelungen kantonaler und eidgenössischer Erlasse. Er fordert kommunales Recht geradezu heraus, und zwar ein Recht, das den öffentlichen Interessen mehr Rechnung trägt als bisher.

Anwendung des kommunalen Rechts

Recht, das in Tuchfühlung mit dem Konkreten steht, lässt sich ohne ein gewisses Ermessen kaum sinnvoll anwenden. Freilich kenne ich keine Bau- und Planungsbehörde, die ein solches Ermessen suchen würde. Von der politischen Verantwortung her gibt es nichts Beunruhigenderes als abschliessende Regelungen. Das baurechtliche «Kochbuch» gehört zur Wunschvorstellung jedes Bauvorstandes. Es wahrt, wenigstens dem Scheine nach, so schön die geheiligte Rechtsgleichheit. Nun entspricht aber gerade beim Bauen die formelle Rechtsgleichheit in den wenigsten Fällen auch tatsächlich gleichen Voraussetzungen. Ich halte es für ausgeschlossen, die praktisch unbeschränkte Vielzahl ungleicher Voraussetzungen in ein System rechtsgleicher Normen zu fassen. Hier hilft nur pflicht- und sachgemässes Ermessen weiter, dem, dieser Preis ist unausweichlich, ein angemessener Rechtsschutz zur Seite gestellt werden muss. Wenn uns ansprechende Siedlungen ein echtes Anliegen bedeuten, dann müssen wir uns bequemen, städtebauliches Geschehen mehr als bisher unter dem Signum eines öffentlichen Anliegens zu begreifen, womit die formelle Rechtsgleichheit privater Interessen nicht mehr im selben Mass das planerische Geschehen bestimmen kann wie zuvor. Das ist, jedenfalls eine gute Wegstrecke weit, auch tatsächlich schon heute der Fall, so wenn etwa an die Möglichkeiten der Zonenplanung gedacht wird.

Ein echtes, von keiner Seite bestrittenes Anliegen an die Anwendung des kommunalen Rechts zielt nach einfacherer Handhabung und nach kürzern Fristen. Das bedingt auf der einen Seite eine Planungslehre, die nicht jeden noch so einfachen Vorgang zu einem intellektualistischen Gedankenspiel hochfrisiert. Auf der andern Seite aber wird nicht zu umgehen sein, den oft extrem ausgebauten Rechtsschutz des Grundeigentümers auf ein Mass zu reduzieren, das auch andern Interessen Rechnung trägt. Es ist ja nicht zu übersehen, dass kaum mehr einer zum eigenen Gebrauch baut oder auch nur sein eigenes Geld anlegt. Allein schon dieser Umstand rechtfertigt die gesteigerte öffentliche Kontrolle und den angemessenen Abbau des überbetonten Schutzes privater Interessen. Die Frage ist gestellt, ob nicht regionale Bauverwaltungen eher in der Lage wären, kommunales Recht sach- und fristgemässer anzuwenden als die nicht selten ungenügend ausgerüsteten Bauorgane der Gemeinden. Darüber gibt es keine generelle Regel. Ich glaube, wo kleine Gemeinden in eine unerwartete bauliche Entwicklung geraten oder wegen ihrer Kleinheit vernünft-

erweise keine eigenen Bauorgane unterhalten können, eine regional zusammengefasste Bauverwaltung kommunales Recht besser anwendet als die Gemeinde selbst. In andern Fällen werden die spezifischen Verhältnisse erweisen müssen, ob eine solche Lösung die bessere sei. Es geht hier nicht etwa darum, kommunale Befugnisse an die Regionalplanung zu delegieren, sondern kommunale Tätigkeiten wirksamer und rationeller durchzuführen.

Grundlagen des kommunalen Rechts

Bestand und Pflege des kommunalen Bau- und Planungsrechts haben nur einen Sinn, wenn das kommunale Recht wirklichkeitsnäher und sachbezogener ist als das notgedrungen generellere Recht höherer Planungsstufen. Um es zu sein, benötigt es weit mehr als jenes der Forschung und des wissenschaftlichen Experiments. Wie wenig Wissen gibt es zum Beispiel über die Stellung von Strassen zum Wind zu ihrer Belüftung oder über das nötige Mass an Sonnenschein in bewohnten Räumen. Was über das Siedlungswesen gesagt und geschrieben wird, hat seine Quellen häufiger in Behauptungen als im Wissen. Man denke etwa an die leichtfertigen Theorien über urbane Dichte oder den Missbrauch der Ausnützungsziffer als einziges, regulierendes Mittel städtebaulichen Gestaltens bei der differenzierten Bauweise. Der Mangel an genügenden Grundlagen macht sich kaum irgendwo so schmerzlich bemerkbar wie bei der Ausgestaltung des kommunalen Rechts.

Solche Grundlagen haben freilich der gewandelten Einstellung zum Haus, zum Bauwerk Rechnung zu tragen. Unsere Zeit baut nicht mehr für die Ewigkeit. Sie hat zum Gebäude einen vorab wirtschaftlichen Bezug. Anerkannte ästhetische Normen gibt es nicht mehr. Die gepflegte Umwelt, vom Garten des Einzelhauses her eine Selbstverständlichkeit, ist nicht mehr so

gefragt wie ehemals. Was zählt, sind zweckbedingte Flächen im Umschwung, die irgendeiner Norm zu entsprechen haben. Zeichnet sich das Ende der Baukunst ab? Geht sie völlig in der Bauwirtschaft auf? Ich glaube nicht. Just dagegen beginnt der Städter zu revoltieren. Er beginnt die Stadt als etwas Gestaltbares zu begreifen und nicht als etwas, das einfach geschieht. Mit Recht schiebt er die juristischen und ökonomischen Glasperlenspiele zur Seite, die ihm weismachen wollen, es gehe um ein unabänderliches Geschehen.

Wir haben alternativ entweder die Möglichkeit, das Land als undifferenzierten Siedlungsraum mit gleichartigen, aber rationalen Ueberbauungen aufzufassen, oder wir können jede einzelne Siedlung als ein Element eigener Prägung begreifen und dementsprechend gestalten. Wir werden städtisches Bauen sicher nicht mehr regionalisieren wollen, wie es ehemals die Bauernhäuser waren. Trotzdem lassen sich Städte und Stadtteile durchaus eigenartig und jeder Teil für sich charakteristisch ausgestalten. Wollen wir einen solchen Weg gehen, müssen wir manches neu überdenken.

Demokratisierung der Planung ist zum Schlagwort geworden. Sie ist nicht erreicht, wenn möglichst häufig über möglichst jedes Detail abgestimmt werden muss. Sie ist noch weniger erreicht, wenn sie irgendwelchen ideologischen oder parteipolitischen Manövern als Spielball dienen soll. Planung und Städtebau sind gewiss politische Aufgaben, aber nicht solche der üblichen Tagespolitik, sondern ein langfristiges Gestalten der Umwelt, die letztlich so sein wird, wie sich der Souverän darin selber engagiert hat.

Der erste Schritt ist und bleibt das kommunale Recht zur orts- und städtebaulichen Gestaltung und letztlich auch der entscheidende.

Planungs- und Erschliessungskosten

Von Thomas Guggenheim, Präsident der Eidgenössischen Expertenkommission für Erschliessungshilfe

Finanzielle Aufwendungen für Planungen und Erschliessungen sind Infrastrukturausgaben. Sie werden somit «zwar für öffentliche Güter getätigt, stellen jedoch insofern Investitionen dar, als gegenwärtigem Aufwand künftige Erträge entsprechen» [1]. Eine Eigentümlichkeit unserer zurzeit geltenden Rechtsordnung ist es, dass in der Regel die Planungs- und Erschliessungskosten von der Allgemeinheit in Form von Steuergeldern des Bundes, der Kantone und der Gemeinden vorgeschossen werden, in dessen ihr Ertrag, soweit er sich in Grundstückspreisen niederschlägt, nur teilweise oder überhaupt nicht an die Allgemeinheit zurückfliesst, sondern als Ge-

schenk der Öffentlichkeit an die Grundeigentümer geht. Die Entwürfe zum Raumplanungsgesetz und zum Wohnbaugesetz sehen Massnahmen vor, wie diesem offensichtlichen Missstand begegnet werden kann.

Was alles unter den Ausdruck Planung fällt, darüber wurde bereits orientiert. Ich verzichte demgemäss darauf, die Planungskosten ebenfalls zu definieren. Einen Hinweis gestatte ich mir: Im Rahmen dieser Ausführungen interessieren nur diejenigen finanziellen Aufwendungen für Planungen, die vom Gemeinwesen zu Lasten des Verwaltungsvermögens erbracht werden. Private Investitionen bleiben somit unberücksichtigt. Den privaten Investitionen sind jene finanziellen Aufwendungen eines Gemeinwesens gleichzusetzen, die aus dem Finanzvermögen getätigt werden. Die pri-

vaten Investitionen brauchen uns nicht zu interessieren, da sie in Form eines Mehrwertes der Grundstücke in der Regel mit Kapitalaufwand, Zins und Zinseszinsen an die Leistenden zurückfliessen.

Mittelbare und unmittelbare Erschliessung

Mit Erschliessung bezeichnen wir die Gesamtheit aller jener Einrichtungen, die notwendig sind, dass Grundstücke in der geplanten Weise und entsprechend den baurechtlichen Vorschriften genutzt werden können. Tatbestandsmässig fallen darunter alle für ein Siedlungsgebiet notwendigen Erschliessungsanlagen, nämlich insbesondere:

- Strassen, Fussgängerverbindungen, Radwege;
- Parkplätze, Grünanlagen, Kinderspielflächen;
- Versorgungseinrichtungen für Wasser, Strom, Gas und Wärme;
- Abwassereinrichtungen;
- Strassenbeleuchtung;
- Leitungen zur Nachrichtenübermittlung;
- Verbindung aller dieser Anlagen mit dem übrigen öffentlichen Netz.

Die Erschliessung eines Siedlungsgebietes erreicht irgendwann einen untern Grenzwert, der einerseits als Erschliessung der Ortschaft und des Quartiers und andererseits als Groberschliessung der Baugrundstücke gelten kann. Wir können eine entsprechende Aufteilung in Erschliessungen im weitern und im engern Sinne vornehmen [2]. Wir dürfen aber auch die Erschliessungsanlagen in solche für äussere und solche für innere Erschliessung gliedern [3]. Die Begriffspaare Erschliessungen im weitern und im engern Sinn sowie Anlagen für äussere und innere Erschliessung sind kongruent.

Zu den Anlagen der Erschliessung im weitern Sinn (= Anlagen für äussere Erschliessung) gehören alle jene, die ausserhalb der Baugebiete liegen oder die innerhalb der Baugebiete liegen und von überörtlicher Bedeutung sind. Anlagen der Erschliessung im engern Sinn (= Anlagen für innere Erschliessung) sind dann alle jene Einrichtungen, die innerhalb eines Baugebiets liegen und zu dessen Erschliessung erforderlich sind.

Bei der Abgrenzung zwischen örtlichen und überörtlichen Anlagen ist von den Bedürfnissen des konkreten Siedlungsgebiets auszugehen. Handelt es sich beispielsweise um ein Quartier, sind alle jene Einrichtungen überörtlicher Natur, die nicht den Bedürfnissen dieses Quartiers dienen und deswegen erstellt werden. Das schweizerische Nationalstrassennetz zum Beispiel ist eidgenössisch gewertet eine örtliche Transportanlage, bereits aus der Sicht der Kantone handelt es sich bei den meisten Streckenabschnitten um überörtliche Erschliessungsanlagen.

Anstelle der Ausdrücke Erschliessung im weitern und engern Sinn beziehungsweise Anlagen für äussere und innere Erschliessungen wird auch das Begriffspaar mittelbare und unmittelbare Erschliessung (aus dem Englischen übernommen — «indirect development, direct development») ver-

wendet [4]. Unter mittelbarer Erschliessung versteht man diejenigen Einrichtungen, die zugleich auch der Erschliessung anderer Gebiete dienen und unter unmittelbarer Erschliessung diejenigen, die nur dem betreffenden Gebiet dienen.

Wir sehen, dass sich die beiden Umschreibungen — Erschliessungsanlagen im weitern und engern Sinn einerseits, mittelbare und unmittelbare Erschliessung andererseits — nicht ganz decken. Bei Kostenberechnungen und Kostenausscheidungen tun wir deshalb gut, die zu verwendenden Begriffe zuvor festzulegen.

Der Entwurf zum Raumplanungsgesetz verzichtet, die hier skizzierten Unterscheidungen deutlich wiederzugeben. Die Begriffs Umschreibung in Art. 33 des Gesetzesentwurfs bezeichnet Land als erschlossen, «wenn hinreichende Zu- und Wegfahrten vorhanden sind, die Wasser-, Energie- und Abwasserleitungen bis zum Grundstück oder in dessen unmittelbare Umgebung herangeführt sind und der Anschluss zulässig und ohne besondern Aufwand möglich ist» und überlässt es dem kantonalen Recht, allenfalls weitergehende Erschliessungsanforderungen aufzustellen. Art. 54 des Gesetzesentwurfs lässt erkennen, dass anscheinend das Begriffspaar unmittelbare und mittelbare Erschliessung bevorzugt wird.

Mit den Bestimmungen der Vollzugsverordnung III vom 16. September 1970 zum Bundesgesetz über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaus vom 19. März 1965 haben sich die Ausdrücke Grob- und Feinerschliessung gesamtschweizerisch durchgesetzt. Die Groberschliessung versorgt das Baugebiet mit den Hauptsträngen der Erschliessungsanlagen; die Feinerschliessung die einzelnen Baugrundstücke mit den Nebensträngen der Erschliessungsanlagen. Die Groberschliessung des Baugebiets stellt gleichzeitig die Erschliessung der Ortschaft oder des betreffenden Quartiers im engern Sinn (= innere Erschliessung) dar. Sie soll es ermöglichen, dass grössere zur Ueberbauung vorgesehene Areale mit etwa rund einer Hektare Land (erfasst in einer kleinen oder mittleren Gemeinde mit bis zu 1000 Einwohnern) bis zu höchstens 100 Hektare Land in grossen Städten (Bevölkerung bis zu 25 000 Einwohner) zweckmässig an die äusseren Anlagen der Erschliessung (= Erschliessung im weitern Sinne) angeschlossen werden.

Von den Erschliessungsanlagen sind zu unterscheiden die Anlagen der Ausstattung. Sie werden auch als Ausrüstung oder als Folgeeinrichtungen bezeichnet. Es handelt sich somit um öffentliche oder diesen gleichzusetzende bauliche Anlagen, die zufolge der Einrichtung neugeschaffener Wohnungen erforderlich werden, damit die bildungs- und ausbildungsgemässe, die gesundheitliche, die soziale und die administrative Betreuung sowie die Schaffung von Anlagen des Gemeinbedarfs gewährleistet sind. Zur Ausstattung gehören demgemäss unter anderem: Schulen, Krankenhäuser, Verwaltungsbauten, kulturelle Einrichtungen, Kirchen, Sport- und Freizeitan-

lagen. Auch diese Anlagen der Ausstattung müssen erschlossen werden; sie bewirken somit ihrerseits einen zusätzlichen Erschliessungsaufwand.

Der finanzielle Aufwand für die Erschliessung im weitern Sinn oder die äusseren Erschliessungsanlagen — auch bezeichnet als äusserer Erschliessungsaufwand — ist stark standortabhängig. Er richtet sich nach der Lage und Entfernung des Baugebiets zum bereits vorhandenen Erschliessungsnetz und wird beeinflusst durch die Erweiterung bestehender oder die Schaffung neuer Anlagen.

Der finanzielle Aufwand für die Erschliessung im engern Sinn oder die innern Erschliessungsanlagen — auch bezeichnet als innerer Erschliessungsaufwand — wird bestimmt von der Art der Ueberbauung, der Form und Dichte der Bebauung und der Art des Erschliessungssystems. Beachtliche Kostenunterschiede entstehen aber auch wegen unterschiedlicher topographischer Verhältnisse (z. B. Gefälle, Grundwasservorkommen). Unser Bodenrecht verlangt schliesslich, dass auch der Einfluss unterschiedlicher Bodenpreise zu beachten ist.

Es ist deshalb verständlich, wenn auf die Frage, wo denn etwa die Grenzen des angemessenen Erschliessungsaufwands liegen dürfen, nur unbefriedigend geantwortet wird. So wird etwa angenommen, dass die Kosten für die Erschliessung 12 Prozent der Gesamtherstellungskosten je Wohnung nicht überschreiten sollten. Obgleich die Anforderungen des individuellen motorisierten Verkehrs und des Gewässerschutzes die Kosten für den Erschliessungsaufwand ständig steigen lassen, ist dieser Anteil von 12 Prozent an den Gesamtherstellungskosten als an der obersten Grenze liegend zu werten.

Indessen darf nun die Wirtschaftlichkeit einer Erschliessung gewiss nicht allein von Kostensummen her beurteilt werden. Mit andern Worten: es wird nicht dort am besten gebaut, wo am billigsten erschlossen wird. Die Wirtschaftlichkeit einer Erschliessung ist im Zusammenhang mit der geplanten baulichen Ausnutzung eines Baugebiets und der einzelnen Grundstücke zu betrachten. So ergeben sich verschiedene Erschliessungssysteme, je nachdem wie die Parzellierung und die Bebauung vorgesehen sind. Die verschiedenen Erschliessungssysteme wiederum, auf die hier nicht näher eingetreten werden kann, erfordern verschiedene Kriterien zur Beurteilung ihrer Wirtschaftlichkeit [5].

Im Zusammenhang mit den Kriterien zur Beurteilung der Wirtschaftlichkeit einer Erschliessung sei noch auf folgende Erscheinung hingewiesen: In den Nutzungsplänen, wie sie der Eidgenössischen Expertengruppe für Erschliessungshilfe im Verlauf der letzten zwei Jahre vorgelegt wurden, fiel auf, dass Grünflächen und Erschliessungsanlagen oft nicht aufeinander abgestimmt sind. Erstrebenswert ist es, Grünflächen derart anzuordnen, dass sie möglichst wenig Erschliessungsanlagen beanspruchen [6]. Meistens werden Grünflächen derart erschlossen, dass sie im Grun-

de genommen hochwertiges Wohnbauland sind. Dies kann sich dann wiederum bei der Beurteilung allfälliger Entschädigungsansprüche nachteilig auswirken.

Auch nach Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes werden kantonale Instanzen die Zweckmässigkeit von Orts- und Quartierplanungen zu prüfen haben (Art. 36 Entwurf zum Raumplanungsgesetz). Es erscheint als notwendig, in derartige Zweckmässigkeitsüberprüfungen, vermehrt als dies bislang der Fall war, die Frage der Wirtschaftlichkeit der geplanten Erschliessungssysteme miteinzubeziehen.

Finanzierung der Erschliessung

Die Erschliessung liegt im öffentlichen Interesse. Träger der Erschliessung sollte deshalb grundsätzlich ein öffentliches Gemeinwesen oder ein unter öffentlicher Aufsicht stehendes Werk sein [7]. Dies ist heute erst in wenigen Kantonen durchgehend der Fall. Vielfach wird die Erschliessung privaten Grundeigentümern überlassen oder gar überbunden. Artikel 34 des Entwurfs zum Raumplanungsgesetz ist hier deutlich und führt die Erschliessungspflicht der öffentlichen Gemeinwesen gesamtschweizerisch ein. Damit werden aber vor allem die Gemeinden zur Erschliessung verpflichtet werden. Sie sollen die Erschliessungsanlagen bis spätestens zur Fertigstellung der anzuschliessenden baulichen Anlagen benutzbar machen. Sie werden angehalten, die Erschliessungsanlagen herzustellen, damit die eingezonten Gebiete und Grundstücke baulich genutzt werden können. Dieser Verpflichtung können sie aber nur nachkommen, wenn ihnen die hierzu nötigen finanziellen Mittel zur Verfügung stehen. Artikel 53 des Entwurfs zum Raumplanungsgesetz sieht deshalb vor, dass der Bund unter anderem «im Rahmen der Gesamtrichtpläne die Erschliessung und Ausstattung von Siedlungsgebieten» fördert und zu diesem Zweck Darlehen zu amortisations- und zinsgünstigen Bedingungen gewährt, vermittelt oder verbürgt der Bund bereits heute gestützt auf die schon genannte Vollzugsverordnung III zum Wohnbauförderungsgesetz amortisations- und zinsgünstige Darlehen für Erschliessungsanlagen. Diese Hilfe wird im Entwurf zum neuen Wohnbaugesetz übernommen.

Indessen erscheint es angesichts der Verhältnisse auf dem Grundstückmarkt als ungerecht, wenn die öffentlichen Gemeinwesen als alleinige Finanzträger für Erschliessungsanlagen auftreten. Dem Grundsatz: ohne Erschliessung keine Ueberbauung, wie er sich aus Artikel 40 des Raumplanungsgesetzes ergibt, ist als weiterer anzufügen: ohne finanzielle Unterstützung durch die Grundeigentümer keine Erschliessung.

Hier weist der Entwurf zum Raumplanungsgesetz meines Erachtens einen Mangel auf, indem er die Beitragsleistung der Grundeigentümer in Art. 34 nicht vorschreibt, sondern deren Regelung vollständig dem kantonalen Recht überlässt. Der

Entwurf zum neuen Wohnbaugesetz geht einen Schritt weiter und will die Beitragspflicht der Grundeigentümer als Grundsatz gesetzlich verankern.

Fälschlicherweise wird seitens der Grundeigentümer immer wieder gefordert, in Berücksichtigung sozialer Momente seien Erschliessungsanlagen aus Steuergeldern zu finanzieren. Gegenteils erscheint es je länger je mehr als ungerecht, wenn Grundeigentümer für sich in Anspruch nehmen dürfen, auf Kosten der Steuerzahler die Erschliessung und damit die Herstellung der Baureife eines Grundstücks zu verlangen und die daraus sich ergebende Wertsteigerung zu kassieren. Unsozial wird ein solches Verhalten überdies dort, wo Grundeigentümer die Erschliessung gar nicht ausnutzen, weil sie nicht die Absicht haben, zu bauen, sondern nur an wertbeständiger Geldanlage und an Wertsteigerungen interessiert sind. Eine derartige Mentalität wird überall dort gänzlich untragbar, wo in einer Gemeinde Bauland dringend benötigt wird. Sowohl volkswirtschaftlich als auch sozial erscheint es in derartigen Verhältnissen als gerechtfertigt, wenn Eigentümer von Grund und Boden, der für eine Erschliessung in Betracht kommt, zu Beiträgen an die Erschliessungskosten oder zu deren Uebernahme herangezogen werden, auch wenn sie in absehbarer Zeit nicht bauen wollen oder überhaupt nie die Absicht haben, zu bauen. Die Auferlegung derartiger Pflichten an einen Grundeigentümer stellt nichts anderes dar als einen billigen Ausgleich für die Vorteile, die einem Grundstück durch die Erschliessungstätigkeit der öffentlichen Gemeinwesen entsteht. Dabei braucht ein einzelnes Grundstück nicht einen mit der Erstellung der Erschliessungsanlage sofort realisierbaren Vorteil zu haben. Es ist davon auszugehen, dass jedem Grundstück automatisch durch eine Erschliessungsanlage auch ein tatsächlicher Vorteil erwächst. Die von manchen kantonalen Gerichten geübte Praxis, wonach das Gemeinwesen bei jeder Erschliessungsanlage und jedem Grundstück den Vorteil als solchen und den Vorteilsgrad im besondern zu beweisen hat, ist als widersinnig abzulehnen. Ein derartiger Vorteil ist immer gegeben, und es braucht somit dem Beitragspflichtigen nur nachgewiesen zu werden, dass er, wenn er will, von ihm Gebrauch machen kann.

Die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung hat die kantonalen Bestimmungen über Grundeigentümerbeiträge an Erschliessungswerke zusammengestellt. Diese Uebersicht, aber auch ein weiterer Blick in Reglemente und Tarife von Gemeinden, Zweckverbänden, öffentlich-rechtlichen und privatrechtlichen Erschliessungsgenossenschaften, Werken usw. zeigen, dass die selben Ausdrücke sehr unterschiedlich verwendet werden. Unter der gleichen Bezeichnung wird völlig anderes verstanden und gemeint. Da ist von Kosten und Beiträgen die Rede, obgleich es sich um Gebühren handelt und umgekehrt. Es erscheint deshalb als dienlich, vorerst kurze Begriffserläuterungen zu

bieten:

Wir unterscheiden zwischen zwei Gruppen von möglichen Leistungen seitens der Grundeigentümer:

- Erschliessungskosten, Erschliessungsgebühren und Erschliessungsbeiträge einerseits;
- Benützungsgebühren andererseits.

Mit den erstgenannten Leistungen erfassen wir die Beteiligung der Grundeigentümer an der erstmaligen Erstellung einer Erschliessungsanlage, mit den zweitgenannten ihre Heranziehung an die Lasten des Betriebs, des Unterhalts und der Erneuerung. Unter Erschliessungskosten verstehen wir den öffentlich-rechtlichen Anspruch eines Gemeinwesens gegenüber einem Grundeigentümer auf Ersatz aller jener Aufwendungen, die die Erstellung einer Erschliessungsanlage tatsächlich verursacht hat. Einen derartigen Anspruch kennt beispielsweise das kantonale-bernerische Recht für die Aufwendungen der Feinerschliessung [8].

Die Gebühr ist die Gegenleistung des Gebührenschuldners für eine vorangegangene Leistung des Gemeinwesens [9]. Gebührenpflichtigen können somit nur dort entstehen, wo das Gemeinwesen dem einzelnen Pflichtigen gegenüber eine Leistung tatsächlich erbracht hat und der Betreffende diese Leistung beansprucht, das heisst die Erschliessungsanlage benützt. Die blosse Möglichkeit, eine öffentliche Anlage benutzen zu können, lässt die Gebührenpflicht nicht entstehen. Deshalb hat die Erschliessung eines unbebauten Grundstücks durch die Gemeinde keine Verpflichtung des betreffenden Eigentümers zur Entrichtung der Erschliessungsgebühr zur Folge. Leider begnügen sich die meisten kantonalen und kommunalen Bestimmungen mit der Erhebung von Erschliessungsgebühren.

Während die Gebühren immer die Benützung, das heisst die Inanspruchnahme der Erschliessungsanlagen voraussetzen, gilt für die Erschliessungsbeiträge etwas anderes. Der Erschliessungsbeitrag hat mit der Erschliessungsgebühr gemeinsam, dass beide der Finanzierung der Erstellung von Erschliessungsanlagen dienen. Im Gegensatz zur Gebühr wird der Erschliessungsbeitrag aber nicht erst erhoben, wenn der einzelne Grundeigentümer die betreffenden Einrichtungen auch tatsächlich benützt. Die Beitragspflicht entsteht vielmehr schon dann, wenn die Erschliessungsanlage erstellt ist. Es kommt somit bei dieser Art von Leistung nicht mehr darauf an, ob ein Grundstück bebaut ist, bebaut wird oder unüberbaut bleibt. Es spielt auch keine Rolle, was der einzelne Grundeigentümer mit seiner Parzelle beabsichtigt. Wesentlich ist allein, dass das Grundstück nach objektiven Massstäben bebaubar ist. Die Beitragspflicht entsteht, sobald die Möglichkeit gegeben ist, dass der Eigentümer die vor seinem Grundstück erstellten Erschliessungsanlagen benützen kann. Benützungsggebühren schliesslich sind das Entgelt für die Inanspruchnahme der Erschliessungseinrichtungen. Dies ist jeweils dann der Fall, sobald ein Grundstück überbaut und die Gebäulichkeiten an die öf-

fentlichen Einrichtungen angeschlossen sind. Es entspricht dem Wesen der Gebühr, dass die Benützungsgebühren für Erschliessungsanlagen nur insoweit erhoben werden, als ein Grundeigentümer die betreffenden öffentlichen Einrichtungen tatsächlich in Anspruch nimmt. Ohne Benützung der Anlagen somit in der Regel auch keine Gebühr. Die Höhe der Gebühr entspricht der Benützungintensität. Die Einnahmen aus solchen Gebühren dienen zur Deckung der Kosten der laufenden Verwaltung, des Unterhalts, angemessener Abschreibungen sowie der Verzinsung des Fremd- und des Eigenkapitals. Fälschlicherweise wird dabei meistens auf die Verzinsung des aus Steuermitteln aufgebrauchten Kapitals verzichtet. Andererseits werden oft aber ebenso systemwidrig die Kosten der Erstellung künftiger Anlagen bereits mit laufenden Benützungsgebühren finanziert.

Artikel 34 des Entwurfs zum Raumplanungsgesetz überlässt es den Kantonen, die Beitragsleistung der Grundeigentümer zu regeln. Der Bundesrat wird einzig Richtlinien über die Berechnung, die Höhe und die Fälligkeit der Beitragsleistungen erlassen können. «Eine gewisse Einheitlichkeit der kantonalen Regelung ist dringend erwünscht», heisst es zwar in der bundesrätlichen Botschaft [10]. Leider wurden aber die entsprechenden Folgerungen nicht gezogen. Der Entwurf zum Wohnbaugesetz versucht diesen Mangel zu verbessern und schlägt unter anderen Bestimmungen folgende vor:

«Die nach kantonalem Recht zuständigen öffentlich-rechtlichen Körperschaften erheben an die Kosten der Groberschliessung von den Grundeigentümern angemessene, innert kurzer Zeit fällig werdende Beiträge. Die Kosten der Feinerschliessung sind gänzlich oder zum überwiegenden Teil den Grundeigentümern zu überbinden. Der Bundesrat erlässt Rahmenbestimmungen, insbesondere in bezug auf Höhe und Fälligkeit der Beitragsleistungen.»

Und der Erschliessungsmehrwert?

«Werden durch die Nutzungspläne oder sonstige planerische Vorkehren erhebliche Mehrwerte geschaffen, insbesondere eine höhere Nutzung gestattet oder ermöglicht, so sind sie mittels Landabtretungen oder Beiträgen durch das nach kantonalem Recht zuständige Gemeinwesen in angemessener Weise abzuschöpfen. Der Ertrag der Abschöpfung ist für Raumplanungszwecke zu verwenden.» Derart lautet Absatz 1 von Artikel 45 des Entwurfs zum Raumplanungsgesetz. Die ständerätliche Kommission hat diese Fassung stilistisch und redaktionell verbessert, ohne ihren materiellen Grundgehalt zu ändern, so dass wir beim derzeitigen Stand der parlamentarischen Behandlung des Raumplanungsgesetzes vom Wortlaut des bundesrätlichen Gesetzesentwurfs ausgehen dürfen.

Artikel 45 des Entwurfs zum Raumplanungsgesetz umschreibt das Abgabeobjekt als Mehrwerte infolge von Nutzungsplänen oder sonstigen planerischen Vorkehren.

Darunter fallen im weitesten Sinn alle rechtlichen und tatsächlichen Planungsmassnahmen des Gemeinwesens, die zu Wertsteigerungen an Grundstücken führen. Im einzelnen dürften folgende Kategorien von Planungsmehrwerten sicher erfasst werden: alle Mehrwerte, die sich auf Grund der Richtpläne und der Nutzungspläne ergeben, das sind insbesondere Mehrwerte für Bauerwartungsland sowie für eingezontes, aufgezontes und umgezontes Land.

Fraglich ist, ob nach den bisherigen Ausführungen über die Erhebung von Grundeigentümerbeiträgen an die Erschliessungskosten darauf verzichtet werden dürfte, den Erschliessungsmehrwert ebenfalls zu erfassen. Zweifellos ist jedoch eine saubere quantitative Abgrenzung des Erschliessungsmehrwerts von den übrigen Planungsmehrwerten unmöglich. Es empfiehlt sich deshalb, beide Abgabearten — Erschliessungsbeiträge und Abschöpfung des Erschliessungsmehrwerts — kumulativ anzuwenden. Bei der Berechnung der Mehrwertabgabe sind indessen bereits geleistete oder zu leistende Erschliessungsbeiträge insofern zu berücksichtigen, als die Mehrwertabgabe entsprechend ermässigt wird.

Artikel 45 des Gesetzesentwurfs gestattet schliesslich, neben den genannten Mehrwerten auch solche zu erfassen, die auf die Ausstattung und auf die Verkehrslage eines Baugebiets und einzelner Grundstücke zurückzuführen sind. Abgabepflichtig ist der Grundeigentümer. Er wird berechtigt sein müssen, die Abgabe insoweit auf andere dinglich Berechtigte zu überwälzen, als diesen ein Mehrwert zufällt. In diesem Zusammenhang wird zurzeit geprüft, ob

von Abgaben auf Dritte nur, wenn Geschäftsbeziehungen zu diesen bestehen. Nehmen wir als Beispiel die Hundesteuer. Ich schaffe mir einen Hund an und muss nunmehr Hundesteuer bezahlen, was ich nicht gern tue. Vielleicht bin ich als Geschäftsinhaber in der Lage, meine Preise derart zu erhöhen, dass dadurch die Mehrkosten der Hundesteuer gedeckt werden. Ich hätte damit die Hundesteuer überwälzt. Diejenigen bezahlen sie, die von mir Waren oder Dienstleistungen entgegennehmen. Ob ich allerdings meine Preise zum Zwecke der Ueberwälzung der Hundesteuer erhöhen konnte, bestimmt der Markt. Ueberwälzungseffekte werden demgemäss nicht auszuschliessen sein. Sie werden aber nur dort eintreten können, wo die marktgemässigen Gegebenheiten eine tatsächliche Ueberwälzung zulassen. Diese Ueberlegungen führen zu einer ersten Folgerung, mit der diese Gedankengänge für heute abgebrochen werden: Bei einer Entspannung des Bodenmarkts lässt sich erreichen, dass die befürchteten Ueberwälzungen nicht stattfinden [11].

Die der Abgabepflicht unterliegenden Wertsteigerungen müssen erheblich sein, und sie sind in angemessener Weise abzuschöpfen. Eine Kommission prüft zurzeit, nach welchem Verfahren und in welcher Art und Weise die Wertsteigerungen bewertet werden sollen. Als Bemessungsgrundlage ist vorgesehen, die der Abgabepflicht unterliegenden Wertsteigerungen je nach den tatsächlichen Gegebenheiten entweder in einem Einzelbewertungsverfahren oder in einem Pauschalbewertungsverfahren zu ermitteln. Im Einzelbewertungsverfahren wird dabei der massgebende Planungsmehrwert ermittelt, indem der



Abb. 4. Zu den weiteren Referenten der Arbeitstagung gehörte auch Dr. W. Vollenweider, Rechtsanwalt in Zürich (links aussen). Weiter erkennt man von links nach rechts dipl. Ing. A. Logliatti, Präsident des SIA, Zürich, Dr. h. c. Rudolf Steiger, Zürich, und Dr. Rudolf Stüdeli, Direktor der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung

nicht die Gefahr besteht, dass derartige Mehrwertabschöpfungen nicht letztlich vom Mieter berappt werden. Ohne dem Ergebnis dieser Prüfung vorgreifen zu wollen, ist doch darauf hinzuweisen, dass der Ueberwälzungserfolg letztlich eine Frage der Marktgegebenheiten ist. Was der einzelne will, weicht häufig von dem ab, was er wirklich kann. In einem marktwirtschaftlichen System wie dem unsrigen ergeben sich Möglichkeiten für eine Ueberwälzung

Wert des einzelnen Grundstücks nach Vornahme der Planungsmassnahmen mit dem Wert desselben Grundstücks ohne die Planungsmassnahmen verglichen wird, wobei sich diese Vergleichswerte auf den gleichen Stichtag beziehen. Im Pauschalbewertungsverfahren werden für das aktuelle und potentielle Baugebiet einer Gemeinde den verschiedenen baulichen Nutzbarkeiten entsprechend durchschnittliche Bodenwertzahlen festgelegt. Der abzuschöpfende Planungsmehrwert wird durch einen Vergleich dieser Wertzahlen ermittelt. Der unterschiedlichen Attraktivität der Grundstücke zufolge Lage, Bodenbeschaffenheit, Umgebung usw., ist mit Zu- und Abschlägen auf den Bodenwertzahlen Rechnung zu tragen.

In der Regel wird die Mehrwertabgabe fällig, sobald das abgabepflichtige Grundstück überbaubar und damit der Mehrwert realisierbar ist.

Ausblick

Raumplanungsgesetz und Wohnbaugesetz verschaffen uns neue Rechtsgebiete: Planung, Erschliessung, Erschliessungsbeiträge und Mehrwertabschöpfung. Wenn meine heutigen Ausführungen einen ersten bescheidenen Ueberblick über Problemstellungen und einen entsprechenden Ausblick auf Lösungsmöglichkeiten zu vermitteln vermochten, so haben sie ihre Aufgabe erfüllt.

Literatur

- [1] *Stohler, Jacques*, Zur rationalen Planung der Infrastruktur, Konjunkturpolitik 11, H. 5, 294 (1965).
- [2] *Schmidt, Hans*, Handbuch des Erschliessungsrechts, 3. Aufl. (Deutscher Gemeindeverlag/Verlag W. Kohlhammer 1972).
- [3] *Bonczek, W., Gassner, E., Koller, P.*, Die städtebaulichen Grundsätze der Erschliessung gemäss § 124 des Bundesbaugesetzes, Gutachten (1963,

nicht veröffentlicht).

- [4] Deutscher Verband für Wohnungswesen, Städtebau und Raumplanung, Bericht über Beratungsergebnisse des Terminologie-Ausschusses in Mitteilungen des Verbandes, H. IV (1965).
- [5] Städtebauinstitut Nürnberg, Studienheft 6 (1967).
- [6] *Gassner, E.*, Kritische Betrachtungen zur Erschliessung von Baugebieten (Verlag E. Wasmuth 1962).
- [7] *Kuttler, Alfred*, Erschliessungsrecht und Erschliessungshilfe im Dienste der Raumordnung (1972, noch nicht veröffentlicht).
- [8] Baugesetz des Kantons Bern vom 7. Juni 1970, Art. 77.
- [9] *Grisel, André*, Droit administratif suisse (Editions Ides et Calendes, Neuchâtel 1970).
- [10] Bbl 1972 I 1519.
- [11] Kommission für Bodenrechtsreform beim Parteivorstand der SPD, Vorschläge zur Reform der Bodenordnung, Bonn 1972.

Im Hinblick auf das Wohnbauförderungsgesetz sind folgende Vorschriften des Gesetzesentwurfs über die Raumplanung wesentlich

- die Richtpläne und ihre zeitliche Erstreckung. Sie sind absolut präjudizierbar für jede Art von Wohnbauförderung, weil sie mittel- und langfristig das Siedlungsgebiet und das nicht zu besiedelnde Land festlegen;
 - die Nutzungspläne, weil sie die rechtsverbindliche Nutzung des Grundeigentums örtlich und regional bezeichnen; «Wohnbauförderung» im Sinne der Anwendbarkeit des Massnahmensystems zugunsten des Wohnungsbaus — von der Erschliessung bis zu den Mietzuschüssen, vom vorsorglichen Landerwerb bis zur Kapitalbeteiligung des Bundes an die Träger des Wohnungsbaus — ist nur für Projekte in diesen Gebieten möglich.
 - Die Erschliessungsmassnahmen nach Raumplanung sind grossflächig konzipiert und erfassen alle Arten von Siedlungsgebiet, also auch für Industrieland oder für öffentliche Bauten und Anlagen, währenddem die Wohnbauförderung die Grob- und Feinerschliessung ausschliesslich für den Wohnungsbau zulässt und keinerlei Ausstattungsbeiträge an die übrige Infrastruktur vorsieht und verfassungsmässig auch nicht vorsehen könnte.
 - Das materielle — eidgenössische — Erschliessungsrecht gilt nur für Land, das zum Wohnungsbau bestimmt ist, und soll dessen Verwirklichung erleichtern (weshalb unter anderem sehr detailliert Rechtsinstitute wie die Grenzbereinigung normiert werden), währenddem für die raumplanerisch relevante Erschliessung das Bundesrecht den Kantonen lediglich grundsatzmässig Rechtsinstitute, wie die Güterzusammenlegung und die Landumlegung, zur Verfügung stellen, wobei die Konkretisierung Sache des kantonalen Rechts ist.
- Für den wesentlichen Inhalt des Wohnbauförderungsgesetzes im Blick auf das Raumplanungsgesetz wird auf die Botschaft verwiesen.

Was bringen das Raumplanungs- und das Wohnbauförderungsgesetz des Bundes?

Von Nationalrat Dr. Leo Schürmann

Im März 1972 ist zum Raumplanungsartikel der Bundesverfassung (Art. 22quater) eine thematisch damit eng verbundene Wohnbauförderungsvorschrift 34sexies getreten. Der Bund ist nunmehr befugt, nicht nur Grundsätze für eine geordnete Besiedelung des Landes und eine zweckmässige Nutzung des Bodens zu erlassen, sondern auch die Beschaffung und Erschliessung von Land für den Wohnungsbau zu erleichtern und materielle Vorschriften sowohl über die Erschliessung als auch die Baurationalisierung aufzustellen.

Beide Ausführungserlasse liegen in Entwürfen vor: derjenige zum Bodenrechtsartikel in der Form einer Botschaft des Bundesrates vom 31. Mai 1972, derjenige zum Wohnbauförderungsentwurf, der in der ersten Jahreshälfte 1972 dem Vernehmlassungsverfahren unterstand und nunmehr departementsintern bereinigt wird. Beide Entwürfe enthalten unter anderem Vorschriften über die Entwicklung und Förderung der Infrastruktur, besonders die Erschliessung, das Wohnbauförderungsgesetz und überdies ein relativ stark ausgebautes materielles Erschliessungsrecht.

Dieses Nebeneinander von zwei bodenrechtlich einschlägigen Erlassen wirft nicht nur Fragen der Koordination beim Vollzug, sondern vor allem der Abgrenzung des

Geltungsbereichs und des gegenseitigen Verhältnisses überhaupt auf.

Beide Artikel sind aus einer Bedürfnislage heraus entstanden. Die Ziel- und Aufgabenplanung war nur insofern koordiniert, als sich der Wohnbauartikel in die weitere Zielsetzung der Raumplanung einfügen hatte; im übrigen verfolgt er selbständige Zwecke. Zielkonflikte zwischen den beiden Vorschriften sind auf der Verfassungsebene ausgeschlossen, indem die Ueberschneidung nur Teilbereiche erfasst und die Bereinigung oder Angleichung auf der Gesetzesstufe vorzunehmen ist. Es ist eine ganz andere Frage, wann, wo und wie die Wohnbauförderung ansetzt und wie sie zeitlich bemessen wird, damit sie struktur- und konjunkturpolitisch richtig liegt. Das ist Sache der Abstimmung im grösseren Zusammenhang der Wirtschafts- und Führungspolitik.

Die Problematik wird erschwert durch den Umstand, dass Bund und Kantone in den beiden Gebieten ungleiche Kompetenzen besitzen: in der Raumplanung ist der Bund grundsätzlich — unter Vorbehalt der eigenen Sachplanung — auf die Grundsatzgesetzgebung beschränkt, wohingegen er im Wohnbauwesen unmittelbare Förderungsbefugnisse besitzt, die nach den jetzigen Vorstellungen zentral, ohne notwendige Mitwirkung der Kantone, wahrgenommen werden sollen.

Das gegenseitige Verhältnis der beiden Erlasse

Der Entwurf zum Wohnbauförderungsgesetz enthält einen Abschnitt über die Erschliessung und Sicherung von Land für den Wohnungsbau. Darin figuriert ein Art. 3 mit der Marginalie «Verhältnis zur Raumplanung» folgenden Wortlauts:

«Der Bund fördert die Erschliessung von Bauland nach Massgabe der Raumplanung. Er trifft nach den folgenden Bestimmungen zusätzliche Massnahmen zur Förderung und Sicherstellung der Erschliessung sowie zur Beschaffung von Land für den Wohnungsbau und leistet hiefür besondere Hilfe.»

Damit ist zum Ausdruck gebracht, dass das Wohnbauförderungsgesetz gegenüber der Raumplanung, was die Erschliessung von Bauland betrifft, eine komplementäre