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

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung

Band: 39 (1982)

Heft: 11-12

Artikel: Negative Auswirkungen der Raumplanung auf die Bauwirtschaft

Autor: Flückiger, H.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-782944

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 16.07.2025

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

Negative Auswirkungen der Raumplanung auf die Bauwirtschaft

Dr. H. Flückiger, Stellvertretender Direktor des Bundesamtes für Raumplanung, Bern

1. Zur Fragestellung

In den letzten fünf Jahren haben sich die Baukosten wiederum derart entwickelt, dass die Verteuerung des Bauens durch Lohnerhöhungen nicht mehr kompensiert werden konnte. Die Nachfrage nach Wohneigentum beginnt sich bereits abzuschwächen; Auswirkungen auf Bauwirtschaft und Eigentumsförderung werden sichtbar.

In dieser Phase trat am 1. Januar 1980 das Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG) in Kraft. Wen wundert es, dass auf der Suche nach Ursachen der beschleunigten Kostenentwicklung viele in den Bestimmungen dieses Gesetzes eine gültige Antwort gefunden zu haben glauben?

So vielfältig die Aussagen über die bisherigen Auswirkungen der Raumplanung und erwartete Folgen des RPG in diesem Zusammenhang sind, können die häufigsten Kritikpunkte doch relativ knapp zusammengefasst werden. Im Sinne der Fragestellung lassen sich drei Thesen der Kritik herausschälen:

These 1

Nur durch die vermehrte Erschliessung von Bauland kann die Entwicklung der Baulandpreise gebrochen werden.

These 2

Durch Massnahmen der Raumplanung wird das Baulandangebot künstlich verknappt und dadurch verteuert.

These 3

Die für die Raumplanung geltende Rechtsordnung wird durch die Art ihrer Anwendung noch zusätzlich verschärft.

Mit den folgenden Ausführungen soll versucht werden, diese drei Thesen zu überprüfen. Wichtig scheint hier aber bereits der Hinweis, dass der Haupteinfluss der Raumplanung in dieser Kritik vorwiegend im Bereiche der Kosten der Bodennutzung – der Grundrente – gesehen wird. Für die Hypothekarzinssteigerung wird die Raumplanung überhaupt nicht, für die Baukostensteigerung allenfalls versteckt – in These 3 – als mitverantwortlich betrachtet.

2. Zum Auftrag der Raumplanung

Bei aller Beschränkung der Darstellung der Raumplanung und ihrer Ziele, Grundsätze, Verfahren und Instrumente drängen sich einleitend Hinweise über den grundsätzlichen Auftrag der Raumplanung auf. Sie hat – dem Verfassungsauftrag folgend – der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes zu dienen.

Der Boden ist knapp und unvermehrbar. Boden, der für verschiedene Nutzungen gleichzeitig in Frage käme, wird in der Schweiz mit jedem Tag sichtbar und spürbar knapper. Denken wir nur an die Kulturlandverluste und deren Auswirkungen auf die landwirtschaftlichen Nutzflächen oder an die wachsenden Schwierigkeiten, für bestimmte Nutzungen geeigneten Boden zu finden.

Weil Boden beschränkt ist, lassen sich die verschiedenen auf ihn gerichteten Interessen nicht beliebig verwirklichen. Dies ist eine Tatsache, welche nicht durch die Raumplanung bewirkt wird. Will nun Raumplanungsrecht eine zweckmässige Nutzung des Bodens herbeiführen, so muss es namentlich:

- die Interessen der Gemeinwesen so aufeinander abstimmen, dass sie einander gegenseitig nicht ausschliessen und in ihrer Gesamtheit privates Eigentum nicht verunmöglichen;
- die Interessen der Grundeigentümer so bestimmen, dass sie einander gegenseitig nicht ausschliessen und nicht verhindern, öffentliche Interessen wahrzunehmen;

und in beiden Fällen einen Mindestbestand an Boden für bodenerhaltende Nutzung (wie Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Erholungsgebiete) gewährleisten. Die Raumplanung umfasst inhaltlich das Gebot eines gerechten Ausgleichs aller Interessen in einem Raum: «Die einzelnen Nutzungsinteressen müssen es sich gefallen lassen, dass sie in eine Gesamtordnung gestellt und an einer gemeinsamen Zielvorstellung gemessen werden» [1]. Damit erweist sich Raumplanung als zielgerichteter Interessenausgleich. Raumplanung ist demnach in erster Linie eine ausgleichende und steuernde, nicht eine verhindernde Tätigkeit.

Als Grundsatzgesetz regelt das RPG den Aufgabenbereich Raumplanung aber nicht abschliessend. Die Raumplanung ist durch die Kantone zu schaffen; durch sie ist der Rechtsetzungsauftrag abschliessend zu erfüllen und der Vollzug sicherzustellen. Tatsächliche Verschiedenartigkeit, Unterschiede in der Einstellung zum Boden, zur wünschbaren Entwicklung, in der Beurteilung der Probleme und Lösungsmöglichkeiten müssen sich deshalb auf kantonale Raumplanung sichtbar auswirken. Das RPG regelt nur das gesamtstaatlich Grundlegende, um in den wesentlichen Punkten eine gewisse Einheitlichkeit des Rechts und eine interkantonale Koordination zu erreichen oder bestimmte materielle Mindestanforderungen bundesweit festzulegen.

Das Gesetz soll hier nicht im Detail erläutert werden. Im Zusammenhang mit der einleitenden Fragestellung drängt sich aber eine etwas eingehendere Analyse, insbesondere von drei Gesetzesbestimmungen, auf, nämlich der Regelungen über

- die Bauzonen (Art. 15)
- die Erschliessung (Art. 19)

Bauzonen – so Artikel 15 RPG – umfassen Land, das sich zur Überbauung eignet und darüber hinaus schon weitgehend überbaut ist oder voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird. Zur Eignung gehört zweierlei: Bauland muss einer Überbauung zunächst tatsächlich zugänglich sein. Damit sind einerseits technische Kriterien angesprochen (das Gelände soll einigermassen problemfreies Bauen ermöglichen), anderseits Planungsziele und Planungsgrundsätze (Art. 1 und 3 RPG), die dem Gemeinwesen zur Pflicht machen, Boden haushälterisch zu nutzen.

Solcherart wird sich technisch zwar geeignetes Bauland den auf Freihaltung zielenden Anforderungen (vorab der Landwirtschaft, der Natur- und Landschaftspflege, der Wohnhygiene, der Regionalinteressen, der Erschliessungs- und Finanzplanung) gegenübergestellt sehen. Zudem muss Bauland auch rechtlich verfügbar sein, das heisst von keinen Bauverboten belegt sein, die sich nicht mit Mitteln der (kantonalrechtlichen) Nutzungsplanung überspielen liessen.

Geeignetes Bauland gehört in eine Bauzone, wenn es weitgehend überbaut ist – Artikel 15 Buchstabe a RPG spricht für sich selber; ferner – nach Buchstabe b – auch soweit, als es voraussichtlich innert der nächsten 15 Jahre benötigt wird und in dieser Zeit auch erschlossen werden kann. Die Baulandreserve, die damit angesprochen ist, bemisst sich also zunächst nach der örtlich unterschiedlichen Baulandnachfrage; einer Nachfrage aber, die mit Hilfe der gesetzlichen Planungsziele (Art. 1 RPG) auf ihre planungsrechtliche Massgeblichkeit befragt worden ist, zum Beispiel danach, ob eine Agglomerationsgemeinde im gleichen Tempo weiterwachsen oder ob eine ländliche Gemeinde ihren Dorfcharakter beibehalten solle. Ausserdem muss die Finanzplanung des Gemeinwesens erwiesen haben, dass seine Kräfte eine zeitgerechte Erschliessung auch wirklich zulassen.

Artikel 15 RPG beschreibt den höchst zulässigen Umfang einer Bauzone. Bestehende Bauzonen, die gemessen daran zu gross sind, müssen bei nächster Gelegenheit auf das Zulässige zurückgenommen werden. Dazu stehen verschiedene Möglichkeiten und deren Kombination zur Verfügung, beispielsweise die Rückzonung oder die Schaffung besonderer Zonen nach Artikel 18 RPG. Bis zur Schaffung einer bundesrechtskonformen Nutzungsplanung – die Kantone haben dafür bis Ende 1987 Zeit – bleiben rechtsgültige Zonenpläne aber unverändert in Kraft (Art. 36 Abs. 1 Bst. b, Abs. 3 RPG).

Erschliessung

Lässt Artikel 15 RPG den Umfang einer Bauzone auch davon abhängen, was an Erschliessungsaufwand während der nächsten 10 bis 15 Jahre sinnvoll und möglich ist, so hält umgekehrt Artikel 19 Absatz 2 RPG das Gemeinwesen an, Bauzonen innerhalb dieses Zeitraumes zeitgerecht zu erschliessen. Solche Erschliessungspflicht trifft zum vorneherein nur Bauzonen, die Artikel 15 RPG genügen.

Der Anteil Eigentümerwohnungen am Bestand besetzter Wohnungen nach Gemeindegrössenklassen 1960 und 1970

Gemeindegrössenklassen Gemeinden mit ... Einwohnern	Bestand besetzter Wohnungen insgesamt			Davon Eigentümerwohnungen		Eigentümerquote (%)		Veränderungsrate der Eigentumsquote in Prozent
	1960	1970	% Veränderung 1960/70	1960	1970	1960	1970	
über 100 000	390 700	448 191	+ 14.7	32 380	28 943	8.3	6.5	—21.7
50 000—99 000	88 771	110 343	+ 24.3	15 309	14 327	17.2	13.0	—24.4
20 000—49 000	72 872	196 052	+ 169.0	14 583	30 945	20.0	15.8	—21.0
10 000—19 999	192 623	279 406	+ 45.1	49 720	57 652	25.8	20.6	—20.2
5 000— 9 999	186 238	261 252	+ 40.3	66 938	76 652	35.9	29.3	—18.4
2 000— 4 999	272 315	354 704	+ 30.3	128 373	143 614	47.1	40.5	—14.0
1 000— 1 999	170 329	186 361	+ 9.4	92 958	93 677	54.6	50.3	— 7.9
unter 1 000	206 542	214 174	+ 3.7	131 720	129 563	63.8	60.5	— 5.2
Total	1 580 390	2 050 483	+ 29.7	531 981	575 373	33.7	28.1	—16.6

Quellen: ESTA, Eidg. Volkszählung 1. Dez. 1960, Band 29, a.a.O., S. 22ff.
ESTA, Eidg. Volkszählung 1970, Band 11, a.a.O., S. 53ff.

Sie wird zeitgerecht erfüllt, wenn für den örtlichen Bodenmarkt immer hinreichend Bauland zur Verfügung steht, es sei denn, die Nachfrage nach Bauland laufe in ihrem Ausmass den Planungsabsichten des Gemeinwesens zuwider (Art. 1 Abs. 1 und Abs. 2 Bst. c RPG).
Private Erschliessungen innerhalb gültiger Bauzonen sind möglich, wenn kantonales Recht sie zulässt und sie sich an Erschliessungspläne halten, die das Gemeinwesen genehmigt hat (Art. 19 Abs. 3 RPG). Der Grund für solche Einschränkung liegt darin, dass das Gemeinwesen die Verantwortung für geordnete Besiedlung seines Gebietes nicht abtreten kann.
In welcher Art sich Grundeigentümer schliesslich finanziell an der Erschliessung beteiligen müssen, regelt das kantonale Recht. Bundesrecht bestimmt nur, dass sie mit Beiträgen belegt werden müssen (Art. 19 Abs. 2 RPG).

3. Zur Frage wirtschaftlicher Auswirkungen der Raumplanung

Umfassende Kosten-Nutzen-Untersuchungen über die wirtschaftlichen Auswirkungen raumplanerischer Vorkehren gibt es nicht und wird es wohl auch nie geben können. Dazu müssten kurz- und langfristige, wirtschaftliche und ausserwirtschaftliche, quantitative und qualitative, staatspolitische, regionale und kommunale Aspekte erfasst und die vielzähligen Überlagerungen mit andern Ursachen und Wirkungen sicht- und fassbar gemacht werden können.

Im Sinne der einleitenden Fragestellung drängt sich eine derart umfassende Analyse aber auch nicht auf. Wir haben festgestellt, dass es insbesondere um Fragen der Bodenpreisentwicklung geht. Aber auch hier müssen wir beachten, dass das Bodenpreisproblem nicht ausschliesslich ein Baulandpreisproblem, sondern – national und staatspolitisch gesehen – vielleicht ebensosehr ein Bodenpreisproblem für Landwirtschafts- und Erholungsnutzung darstellt. Wenn es heute – nicht nur in Einzelfällen – Bauern gibt, welche ihre Produktion auf 30- oder 40fränkigem Boden erwirtschaften müssen, und wenn es sogar Waldboden gibt, der mit Quadratmeterpreisen in der gleichen Grössenordnung eingesetzt wird, deutet das auf die Dimension des Problems hin.
Im Vordergrund unserer Betrachtungen müssen deshalb die Baulandpreise stehen.
Der Boden ist knapp, unvermehrbar, unentbehrlich und nicht transportierbar. Weil zudem nicht jeder Boden für jede bauliche Nutzung gleich geeignet ist, stellen wir fest, dass das nationale Angebot an Bauland absolut knapp sein wird und regional und nach Nutzungsabsichten differenziert noch zusätzlich eingeschränkt ist.
Die Nachfrage nach Bauland ist bezüglich der angestrebten Nutzung und der örtlichen Gegebenheiten ebenso differenziert.
Die bauliche Nutzung steht nicht nur in Konkurrenz mit vielen andern dort möglichen Nutzungen, sie konzentriert sich auch auf standortgünstige Räume, welche bereits hohe Nutzungsdichten aufweisen.
Wir müssen deshalb davon ausgehen, dass es keinen schweizerischen Baulandmarkt gibt. Der Markt ist vielmehr aufgesplittert in unzählige regionale, kommunale, quartierweise und dem vorgesehenen Nutzungszweck entsprechendeTeilmärkte; oft konzentriert sich der Markt sogar auf eine einzige bestimmte Parzelle.

Diese Aspekte des qualifizierten Angebots an vorhandenem Boden haben bereits starke Auswirkungen auf die Preisgestaltung. Dazu kommen aber auch noch andere Faktoren, die kurz angesprochen werden sollen. Weil der Bodenpreis ein im voraus geleistetes Entgelt für zukünftige Erträge darstellt, wird die «Spekulation» nicht durch die Unvermehrbarkeit, sondern insbesondere durch die Erwartung steigender Bodenpreise ausgelöst.

50 000 Quadratmeter Land gekauft
Diskussionslos hat der Gemeinderat Dübendorf 1,8 Mio. Franken für einen Landkauf bewilligt. Erworben wurden 30 000 m² Land zu 50 Franken im Bauentwicklungsgebiet und 20 000 m² zu 15 Franken im Landwirtschaftsgebiet...
Da durch die Zuteilung eines Teils der Liegenschaft zum Bauentwicklungsgebiet eine Überbauung in den nächsten 20 Jahren verunmöglicht wird, ist auch denkbar, dass zu Beginn des nächsten Jahrhunderts der Wunsch nach einer Erweiterung der Freiflächen vordringlicher wäre...
(«Tages-Anzeiger» vom 3. Juni 1981)

Bodenpreissteigerungen [2] beruhen vor allem auf der zunehmenden Verknappung des Bodens infolge Mehrnachfrage aufgrund inflationsbedingter Flucht in die Sachwerte, der Bevölkerungsentwicklung, wachsender Realeinkommen und vermehrtem Bodenerwerb durch Ausländer.

...«Beim Bauland hat sich die Nachfrage wohl am deutlichsten belebt. Bau- und Immobilienunternehmer treten wieder laufend bei Baulandkäufen auf, häufig auch nur, um sich Reserven zu sichern.» ...
(Wohnwirtschaft 1980, in «Der Schweiz. Hauseigentümer» vom 1. Juni 1981, S. 18)

Es überrascht deshalb nicht, wenn *Sieber* [3] zum Schluss kommt, dass selbst durch verbilligte Abgabe der Bodennutzung die Grundrentensteigerung nicht verhindert würde; sie käme lediglich teilweise jenen Wirtschaftssubjekten zugute, welche bei dieser Zuteilung berücksichtigt würden.
Ein Versuch, das bisher Gesagte zusammenzufassen, zeigt folgendes Bild:

1. Der Boden ist knapp, unvermehrbar, unentbehrlich und nicht transportierbar.
2. Der Bodenpreis wird als Marktpreis durch Angebot und Nachfrage bestimmt.
3. *Den* Bodenmarkt gibt es nicht; je nach Nutzung, Lage und Umgebung entstehen Teilmärkte.
4. Bodenpreissteigerungen beruhen auf zunehmender Verknappung des Bodens zufolge Mehrnachfrage; Standortvorteile werden über den Bodenpreis kapitalisiert.
5. Die Bodenpreisspekulation beruht auf der Erwartung steigender Bodenpreise; einzelne Autoren [4] bestreiten sogar, dass

eine echte Spekulation vorliege, weil die Übernahme eines Risikos in der Regel gar nicht gegeben sei.

Diese Aussagen gelten unabhängig vom Bestehen einer Raumplanung; kommt diese hinzu, müssen zusätzlich die Auswirkungen auf das quantitative und qualitative Angebot an Bauland diskutiert werden. Solche Auswirkungen können sein:

1. Die Raumplanung legt über die Zonierung eine ausgewogene Zuteilung des knappen und unvermehrbaren Bodens für verschiedene Nutzungen fest.
2. Durch Trennung von Bauland und Nichtbauland regelt die Raumplanung die Überbaubarkeit und die übrigen zulässigen Nutzungen.
3. Durch Bauzonen wird rechtlich die Überbaubarkeit räumlich eingeschränkt.
4. Durch die gleichzeitige Pflicht zur Erschliessung wird das Angebot an baureifem Boden vergrössert.

Rechtlich kann von Bauland gesprochen werden, wenn Land in einer rechtsgültigen Bauzone liegt und erschlossen und damit baureif ist. In unserem Sinne wirtschaftlich relevant ist Bauland aber erst, wenn es auf dem Markt erscheint, wenn also baureifes Land angeboten wird. Eingezontes Bauland, das eine Entlastung des Baulandmarktes erbringen soll, muss also erschlossen sein und darf nicht gehortet werden.

> ... «Aufgrund der Preissteigerungen etwa ab 1960 lässt sich leicht abschätzen, was es einem potentiellen Grundstückverkäufer von Altbesitz in den kommenden Jahren einbringt, wenn er den Verkauf aufschiebt; es ist im Normalfall jedenfalls so viel, dass er nur verkauft, wenn er das Geld dringend nötig hat oder mit einem dauernden Kollaps auf dem Grundstückmarkt rechnet.» ...
> (Borkowsky R., Die Besteuerung von Grundstückgewinnen und von Reserveausschüttungen, in «Neue Zürcher Zeitung» vom 3. Juni 1981)

Das Raumplanungsgesetz verfügt über keine Bestimmungen, welche durchsetzen können, dass erschlossenes Bauland auch effektiv auf den Markt kommt. Immerhin ist durch die Pflicht der Kantone, die Grundeigentümer an Erschliessungen (Art. 19 Abs. 2 RPG) zu beteiligen und den Ausgleich der erheblichen Vor- und Nachteile (Art. 5 Abs. 1) zu regeln, ein Ansatz in dieser Richtung enthalten. Eine Bestimmung über die Enteignung von Bauland zur Durchsetzung von Nutzungsplänen und Bekämpfung der Hortung, wie sie im abgelehnten Raumplanungsgesetz enthalten war, fehlt im nun in Kraft stehenden Erlass. Dieser Verzicht ist politisch, nicht wirtschaftlich zu erklären. Denn entscheidend für die Marktverfassung sind nicht die Dispositionen des Raumplanungsgesetzes, mit einem fünfzehnjährigen Planungshorizont – das Gemeinwesen ist hier in der Regel privater und unternehmerischer Disposition zeitlich voraus –, sondern das effektive Baulandangebot oder das Ausmass der Hortung.

Über die Bauzonenreserven, aus denen ja das Baulandangebot kommen muss, und deren jährlichen Veränderungen gibt es keine gesamtschweizerischen Angaben. Die seinerzeitigen Untersuchungen des Delegierten für Raumplanung [5] ergaben für 1970 eine Grössenordnung von 90000 bis 100000 ha Baulandreserven für die ganze Schweiz. Je nach spezifischem Flächenbedarf hätten damals diese Reserven für rund 4,7 Mio. zusätzliche Einwohner ausgereicht. Aus erhebungstechnischen Gründen konnten diese Untersuchungen nicht weitergeführt werden.

Aus diesem Grunde sind die Erhebungen des Kantons Zürich über die kantonalen Bauzonenreserven besonders wertvoll [6]. Nicht nur, weil der Kanton Zürich seit 1975 über ein Planungsgesetz verfügt, das die Bauzonen bereits ähnlich umschreibt wie jetzt das RPG, sondern auch, weil die zürcherischen Untersuchungen Entwicklungsvergleiche erlauben.

1976 waren im Kanton Zürich 45,3% der ausgeschiedenen Wohnzonen noch nicht überbaut. Auf diesen Reserveflächen von rund 9500 ha hätten damals noch rund 530000 Einwohner Platz gefunden.

Seither wurden 1977 2,4%, 1978 und 1979 je 2,8% dieser Reserven, oder insgesamt 8% der Reserven von 1976, beansprucht.

Die Entwicklungsmöglichkeiten für die nächsten 15 Jahre wurden von den zürcherischen Gemeinden insgesamt also so beurteilt, dass im kantonalen Total die Wohnzonenreserven von 1976 für einen Bedarf von 35 bis 40 Jahren ausgereicht hätten. Weil die Gemeinden auch zur Erschliessung dieser Zonen verpflichtet sind, wurden und werden hier Investitionen auf Vorrat getätigt, die teilweise jahrzehntelang brachliegen werden. Damit ist nicht nur zukünftiges Tiefbauvolumen vorweggenommen, es dürfte auch widerlegt sein, dass zürcherisches Raumplanungsrecht hier eine künstliche Beschneidung des zur Verfügung stehenden baureifen Landes vorgenommen habe.

Was geschieht aber, wenn das baureife Land im Verhältnis zur Nachfrage zu grosszügig vorhanden ist? Wird der Baulandpreis sinken? Oder wird es vielmehr nicht so sein, dass in Erwartung kommender Preissteigerungen das Angebot so lange zurückgehalten wird, bis der Markt wieder im Gleichgewicht ist, das heisst der Kaufpreis ungefähr dem erwarteten Verkaufspreis entspricht?

> ... «Die Wohnbautätigkeit verlagerte sich 1980 vor allem aufgrund der Verknappung des bebaubaren Bodens von den Grossstadtzentren weg auf die Agglomerationen und auf eher ländliche Regionen.»
> (Wohnwirtschaft 1980, in «Der Schweizerische Hauseigentümer» vom 1. Juni 1981, S. 19)

Nicht bestritten wird die Tatsache, dass die Trennung von Bauland und Nichtbauland die Landpreise im Grenzbereich der entsprechenden Zonen sichtbarer prägt als ungeregelter Übergang. Dies sagt aber über die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen nichts aus. Kann im Prinzip überall gebaut werden, wo dies technisch möglich wäre, ufern die Baulandpreise von den Siedlungen stark ins Landwirtschaftsland und Erholungsgebiet aus. Wir kennen alle die Effekte eines einzigen Liegenschaftshandels zu übersetzten Preisen auf seine Nachbarschaft. Weil sich nichtüberbautes Land in aller Regel erst an der Peripherie der Siedlung findet, gelangen, flächenhaft betrachtet, mehr Grundeigentümer in den Verkaufs-Erwartungsgürtel; die antizipierten Baulandpreise erfassen grössere Flächen und wirken sich stärker auf die dortigen Nutzungen, zum Beispiel jene der Landwirtschaft, aus.

Da der Bodenpreis ein im voraus geleistetes Entgelt für zukünftige Erträge darstellt, werden die Standortvorteile der Gemeinde, welche nicht durch Raumplanung geschaffen wurden (Zentrumsnähe, Image, Steuerfuss) beim Verkauf von Bauland kapitalisiert. Deshalb ist oft nicht entscheidend, was Bauland kostet, sondern welcher Preis für die Bodennutzung verlangt werden kann. Mietzinse für Überbauungen werden deshalb in der Regel von oben, das heisst vom örtlich möglichen höchsten Mietzins, und nicht von unten, nämlich vom Bodenpreis, aus gerechnet. Grossüberbauungen, die allfällige Kostendegressionen zuliessen und standortgünstig sind, scheitern nicht an der Raumpla-

nung, sondern an der Knappheit des effektiv verfügbaren Bodens.
Aber gerade hier ist eine ordnende Raumplanung nötig, weil wirtschaftlich weniger interessante Nutzungen – wie der Wohnungsbau – nicht in der Fläche ausweichen können, sondern verdrängt werden.
Durch räumliche Trennung von Nutzungen und durch die Pflicht zur zeitgerechten Erschliessung der Bauzonen bewirkt die Raumplanung wirtschaftliche Veränderungen auf dem Bodenmarkt [7]. Eine wirtschaftliche Beurteilung im Einzelfall müsste von einer Bilanzierung der verschiedenen Auswirkungen ausgehen und die spezifischen Gesetzmässigkeiten des Baulandmarktes ausklammern können. Durch die Pflicht, auf 15 Jahre Bauzonen auszuscheiden und diese auch zu erschliessen, schafft das Gemeinwesen Reserven an baureifem Land. Ob dieses Land auch auf den Markt kommt, entzieht sich raumplanerischer Einflussnahme.

4. Schlussfolgerungen

In unserer einleitenden Fragestellung wurde die aktuelle Kritik aus dem Bausektor an der Raumplanung in drei Thesen zusammengefasst, die wir nun abschliessend zu überprüfen versuchen:

These 1
Nur durch die vermehrte Erschliessung von Bauland kann die Entwicklung der Baulandpreise gebrochen werden.
Grundsätzlich lässt sich bestätigen, dass nicht die Menge eingezonten, sondern die Menge erschlossenen und effektiv auch angebotenen Baulandes für die Preisgestaltung mitbestimmend ist. Diese Überlegung war auch wegleitend für die Bestimmungen von Artikel 15 und 19 RPG und deren Verknüpfung. Das Raumplanungsgesetz verpflichtet die Gemeinwesen zur zeitgerechten Erschliessung und lässt ihnen offen, auch eine Erschliessung durch Private zuzulassen.
Ob ein allfälliger Kostenvorteil durch die pflichtgemässe Erschliessung auch an den Käufer oder Nutzniesser solchen Bodens weitergegeben wird, kann hier nicht beantwortet werden, trifft aber nicht Raumplanungsrecht.

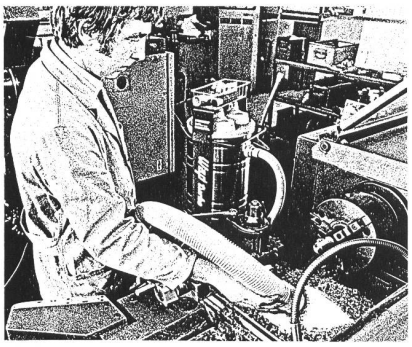
These 2
Durch Massnahmen der Raumplanung wird das Baulandangebot künstlich verknappt und dadurch verteuert.
Diese These lässt sich nicht stützen. Die Gemeinwesen sind verpflichtet, für einen Zeithorizont von 10 bis 15 Jahren Bauland auszuscheiden. Weil sie gleichzeitig auch zur Erschliessung verpflichtet werden, zielt das Raumplanungsgesetz auf eine Vergrösserung des Angebotes an baureifem Land. Nicht Gegenstand des heute geltenden Raumplanungsrechtes ist es, dafür zu sorgen, dass baureifes Land effektiv auch angeboten wird. Das RPG enthält dazu nur unterstützende Massnahmen.
Selbst eine allfällige Reduktion der Bauzonen auf einen Nachfragehorizont von 15 Jahren wird sich in vielen Fällen gar nicht auf das Angebot an baureifem Land auswirken. Ist die zu grosse Bauzone bereits erschlossen, ist ja nachgewiesen, dass das Angebot im Verhältnis zur heutigen Nachfrage zu gross ist; ist diese zu grosse Bauzone noch nicht erschlossen, ermöglicht deren Reduzierung eine gezielte Erschliessung und damit eine Vergrösserung des Angebotes an baureifem Land. Die Untersuchungen über Bauzonenreserven weisen in gleiche Richtung; ebenfalls in gleiche Richtung weist der Umstand, dass bei Neueinzonungen, also bei einer Vergrösserung der Bauzonen, der Preis der betreffenden Grundstücke regelmässig steigt und auch die Nachbargrundstücke nicht billiger werden.

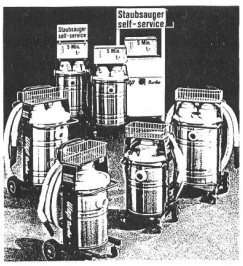
These 3
Die für die Raumplanung geltende Rechtsordnung wird durch die Art ihrer Anwendung noch zusätzlich verschärft.
Es ist weder auszuschliessen, dass gesetztes Recht sehr grosszügig, noch dass es zu engherzig und stur angewendet wird. Um diese Frage beantworten zu können, müssten Untersuchungen über Rechtsgrundlagen, Rechtsanwendung, Baulandangebot und -nachfrage und über die allgemeinen politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse in 26 Kantonen, ja sogar in allen 3000 Gemeinden der Schweiz erfolgen. Das kann nicht unsere Aufgabe sein; sicher aber ist, dass durch die föderalistische Ausgestaltung des RPG und die klare Aufgabenteilung der Kanton die für seine Bedürfnisse geeignete Anwendung von Rahmenbestimmungen regeln kann. Allfällige Kritik in Einzelfällen hätte sich deshalb, soweit Bundesrecht nicht verletzt würde, an die zuständige kantonale Behörde zu richten.
Die Knappheit des Bodens bewirkt weitgehend dessen Preis. Die besten Möglichkeiten, diese Preissteigerungen zu bekämpfen, liegen in einer Beschränkung unserer Bedürfnisse und in einer konsequenten Inflationspolitik. Auch an der Unvermehrbarkeit des Bodens können wir nichts ändern. Die einzige wirtschaftspolitische Konsequenz – und hier sei *Sieber* zitiert –, «die man aus der Unvermehrbarkeit ziehen kann, ist diejenige der Unerlässlichkeit gewisser raumplanerischer Begrenzungen der Verfügung über Boden. Über ihre Bejahung kommt man auch als Anhänger der marktwirtschaftlichen Ordnung nicht herum» [8]. Im Vergleich zu den übrigen Marktkräften darf jedoch die Rolle der Raumplanung auf die Preisgestaltung von Bauland nicht überschätzt werden, auch wenn dies für die Beantwortung tatsächlich offener Fragen dienlich wäre.

Literatur

[1] Vgl. Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) vom 27. Februar 1978, S. 8.
[2] Vgl. *Tuchtfeldt, E.*, Baulandknappheit und Grundstückpreise, in «Der Schweiz. Hauseigentümer», vom 15. Januar 1981;
ferner: statistische Mitteilungen Nr. 120, Grundbesitzwechsel 1950–1978, Statistisches Amt des Kantons Basel-Landschaft, 1981.
[3] *Sieber, H.*, die Unvermehrbarkeit des Bodens, in «Der Schweiz. Hauseigentümer», vom 1. März 1981.
[4] Vgl. dazu: «Eigentums-Studie», Formen und Funktionen des Eigentums (Projektleiter H. C. Binswanger), Totalrevision der Bundesverfassung, Dezember 1975.
[5] Diskussionsbeitrag zur Frage der Baulandreserven in der Schweiz, *Leuzinger, H., Matthey, M.*, in: Informationshefte des Delegierten für Raumplanung, Heft 1/77, S. 15ff.
[6] Vgl. Raumplanung und Umweltschutz im Kanton Zürich, Hsg. Amt für Raumplanung des Kantons Zürich, Heft 14, März 1981.
[7] Vgl. dazu: *Müller, G.*, Privateigentum heute, ZSR 1981/II, S. 1ff.
[8] *Sieber, H.*, a.a.O.

WAP® wirkt reinste Wunder





WAP bietet ein komplettes Programm an **Hochdruck-Reinigungsmaschinen** mit Leistungen von 300 bis 1800 l/h, Druck von 5-200 bar, Temperaturen bis 150° C. Druck, Temperatur und Wassermenge sind stufenlos einstellbar. Spezielle **Hochdruck-Reinigungschemikalien.** Ausserdem **WAP Hochleistungs-Staub- und Schmutzsauger,** sowie die **tw-Geräte für die Teppich- und Polsterreinigung.**

Wap®

Hochdruckpumpe Schweizer Qualität

Wap® AG
Reinigungstechnik
9606 Bütschwil SG
Tel. 073/33 24 44

1009 Lausanne/Pully VD, Tel. 021 28 82 81
3147 Mittelhäusern BE, Tel. 031 84 10 26
5512 Wohlenschwil AG, Tel. 056 91 28 29
8307 Tagelswangen ZH, Tel. 052 32 99 84
9000 St. Gallen SG, Tel. 071 23 38 64