

Zeitschrift: Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale

Herausgeber: Fédération suisse des urbanistes = Fachverband Schweizer Raumplaner

Band: - (2011)

Heft: 1

Artikel: Bodenrecht - ein weiter Begriff, Bodenprobleme - breit verursacht

Autor: Lendi, Martin

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-957370>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

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. [Voir Informations légales.](#)

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. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 26.04.2025

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

Bodenrecht – ein weiter Begriff, Bodenprobleme – breit verursacht

MARTIN LENDI

Prof. Dr. iur. Dr. h.c., Rechtsanwalt,
(em.) o. Professor für Rechtswissen-
schaft ETH Zürich, Zürich/Küsnacht.

Interview geführt von Henri Leuzinger,
Redaktion COLLAGE.

Vom Bodenrecht zu handeln, heisst, vom Recht und vom Boden zu sprechen. Zudem sind die Relationen zwischen dem Recht und dem Tatsächlichen herzustellen. Das Raumplanungsrecht (mit Einschluss des Baurechts), das einst als sachliche und politische Antwort auf bodenpolitische Vorstösse resultierte, beschlägt dabei einen Aufgabenbereich, der sehr viel mit der Nutzung des Bodens zu tun hat, der aber gleichzeitig auf die politischen, wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen «Randbedingungen» zurückverweist, die mehr sind als Randbedingungen, es sind prägende Bestimmungsfaktoren, aus einer Gesamtsicht heraus. Insofern ist das Raumplanungsrecht für das Bodenrecht zwar zentral, doch sind sie beide von der Politik, der Wirtschaft und der Gesellschaft wie auch der Umwelt gleichsam mitgetragen und beeinflusst. Das Augenmerk auf das Bodenrecht muss sich deshalb stets ausweiten, sogar über die Horizonte der Raumplanung hinaus.

Zum Begriff des Bodenrechts – eine Vorbemerkung

Selbstverständlich schenkt das schweizerische Recht in all seinen wichtigen Teilen – von der Verfassung bis zu kantonalen Einführungsgesetzen zum ZGB – dem Boden Aufmerksamkeit – sogar qualifizierte.

Beim Begriff des Bodenrechts handelt es sich allerdings um einen wissenschaftlichen und zudem um einen Oberbegriff, d.h. durch ihn werden alle Rechtsvorschriften erfasst, die an den Boden anknüpfen oder sich durch Handlungen der Rechtsadressaten auf ihn auswirken. In einem engeren Sinne sprach die Politik mit Blick auf die Regelungen zu Raumplanung und Eigentumsgarantie ab 1967 von einem neuen Bodenrecht, gleichsam mittels neuer Artikel in unserer Verfassung. Dies ergab sich als Antwort auf diverse Vorstösse, politisch und sachlich traktandiert in den sechziger Jahren: Einführung einer Landwirtschaftszone und politische Boden-Initiativen, die letzteren, verkürzt formuliert, bezogen auf «Staatliche Zuteilung der Bodennutzung» oder noch weitergehend in Richtung einer «Rücknahme der freien Verfügbarkeit über den Boden und dessen Nutzung», also in Richtung einer Verstaatlichung der Zuteilung des Bodens und/oder seiner Nutzung. Die neuen Verfassungsartikel wurden am 14. September 1969 angenommen und zwar als Bestimmungen zur Eigentumsgarantie (Art. 22ter aBV / Art. 26/36 BV) und zur Raumplanung (Art. 22quater aBV / Art. 75 BV).

Das Umfeld der geschilderten Schwerpunkte war vielseitiger als die politischen Akzente vermuten lassen. Stichworte dazu: Das landwirtschaftliche Bodenrecht stand unter Druck des ausufernden Baulandmarktes, die Ernährungsplanung des Landes rief nach Produktionserhöhungen, die Gewässerschutzgesetzgebung rang mit der Grösse der Bauzonen

und der Abstimmung der Kanalisationsnetze, die Förderung des Wohnungsbaus rief nach einer gesetzlichen Regelung von Fein-, Grob- und Basiserschliessung in Abstimmung mit den Orts- und Regionalplanungen, der Umweltschutz sorgte sich schon damals um die Fruchtbarkeit der Böden, ausufernde Neubauten abseits der Dörfer gefährdeten das Landschaftsbild, die Landwirtschaft reklamierte für sich einen besseren Schutz ihrer Strukturen (bis und mit einer Neuordnung des bäuerlichen Erbrechts), in den Städten erhöhte sich die Nachfrage nach Wohnbauland wie auch nach zentralen Schwerpunkten für Dienstleistungen, die Pläne für neue Verkehrsanlagen mit ihren Knoten liessen Mehrwerte erwarten, zudem erwiesen sich der Nationalstrassenbau und die Starkstromleitungen als Landverbraucher quer durch die Landschaft, zu erwartende Steigerungen des Bodenwertes führten zur Baulandhortung, drohende Inflation löste Landerwerb aus (durch In- und Ausländer), der Zweitwohnungsbau vor allem in den Tourismusgebieten breitete sich aus usw.

Daraus wird klar: Bodenrechtliche Probleme sind wesensmässig eingebettet in gross- und kleinräumige Entwicklungsvorgänge vom Wirtschaftlichen bis zum Sozialen. Sie dürfen nicht von einer ideologisch engen Seite oder aus einer parteipolitisch spezifischen Sicht heraus angegangen werden. Sie rufen nach multiplen Ansätzen, aufgrund breiter Analysen.

COLLAGE (C): Gibt es in der Schweiz ein Bodenrecht?

MARTIN LENDI (ML): Das Bodenrecht ist ein fester Bestandteil der schweizerischen Rechtsordnung, allerdings nicht in der reduzierten Form eines einzelnen besonderen Gesetzes oder als Gegenstand einer grösseren Kodifikation, weder auf kantonaler, noch auf Bundesebene. Vielmehr wird es durch zahlreiche Verfassungsbestimmungen und Gesetze des Bundes und der Kantone geprägt, in gewissen Aspekten sogar durch kommunales Planungs- und Baurecht.

Wegleitend ist die unbestrittene Feststellung, dass es beim Boden um ein vorgegebenes und also knappes Gut geht. Zwingend ist es deshalb, mit dem Boden haushälterisch umzugehen. Dies ist denn auch das vorherrschende Prinzip (Art. 75 Abs. 1 BV), das mitgetragen wird von jenem der Nachhaltigkeit (Art. 73 BV). Sie haben Verfassungsrang. Als rechtliche Kernzuordnungen sind vor allem zu beachten:

— Im Vordergrund der Verfassung steht äusserlich die grundrechtliche Eigentumsgarantie (Art. 26 BV), die sich als Garantie des Instituts, als Schutz des Bestandes vermögenswerter Recht und als Gewährleistung der damit verbundenen Vermögenswerte versteht. Diese Bestimmung wird aber nur richtig gewürdigt, wenn die Beschränkungs- und Enteignungsmöglichkeiten mitbedacht werden (Art. 26 Abs. 2 / Art. 36 BV), sogar materiell vorgezeichnet auf Verfassungsebene.

— Nicht minder wichtig ist die Grundordnung des Eigentums im Privatrecht (Art. 641 ZGB), wo es in absoluter Formulierung heisst, wer Eigentümer einer Sache – dazu zählen auch Grund und Boden – ist, kann in den Schranken der Rechtsordnung über sie nach seinem Belieben verfügen – der Akzent «im Rahmen der Rechtsordnung» darf aber nicht übersehen werden. Er bedeutet, dass die mit dem Eigentum verbundene sog. Verfügungs- und die Nutzungsfreiheit ab origine mit den näheren Inhaltsbestimmungen und den Schranken zusammen gelesen werden müssen, wobei Inhalt und Schranken sowohl aus dem Privatrecht als auch aus dem öffentlichen Recht hervorgehen können. Und daraus folgt: Es gibt aus der Sicht sogar des ZGB ein privatrechtliches und öffentlichrechtliches Bodenrecht, die sich gegenseitig berühren, die also nicht isoliert nebeneinander stehen (Art. 702 f. ZGB)

— Das öffentliche Bodenrecht ist äusserst vielseitig, aber es ist eingebettet in die Grundordnung der Erhaltung und Gestaltung des Lebensraumes mit Einschluss von baulichen und landschaftlichen wie auch ökologischen Elementen. Im Zentrum stehen Art. 75 BV und das BG über die Raumplanung (RPG) vom 22. Juni 1979. Darüber dürfen so wichtige Elemente wie das Expropriations-, das Wohnbauförderungs-, das Umweltschutz-, das Verkehrs-, das Versorgungs-/Entsorgungsrecht, das Landerwerbsrecht für Ausländer usw. nicht übersehen werden. Es ist aber – ein entscheidender Punkt – just das Raumplanungsrecht, welches die Voraussetzungen für eine koordinierte Rechtsanwendung schafft und deshalb erlaubt, heterogene Teile der Rechtsordnung mit Blick auf die Eins-zu-Eins-Anwendung zu koordinieren. Die Bedeutung des RPG für das Bodenrecht darf allein schon unter diesem Aspekt nicht unterschätzt werden.

Der Begriff des Bodenrechts kommt explizit im «Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht» vom 4. Oktober 1991 vor, gleichsam gerichtet auf ein Spezialgesetz, also auf einen Sondertatbestand im Rahmen des weiten Feldes des weit zu fassenden Bodenrechts.

C: Wie steht es mit der Sozialpflichtigkeit oder Sozialbindung des Grundeigentums?

ML: Die bekannte Formel von der Sozialpflichtigkeit des Eigentums – gemäss Art. 14 Abs. 2 GG (Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland): «Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohl der Allgemeinheit dienen.» – unterstreicht im Grunde nichts anderes als dass Beschränkungen des Eigentums an Grund und Boden nicht nur möglich, sondern angezeigt sind, wenn das knappe «Gut Boden» und der Umgang mit ihm solcher Beschränkungen bedürfen. Gemeint ist zudem, finalisiert und sinnstiftend, es sei neben dem üblichen Eigennutz stets das Gemeinwohl zu beachten.

Wie weit darin auch eine rechtsethische Komponente liegt, kann diskutiert werden, nur geht es im Recht primär um die Rechtsordnung als solche. Justitiabel als Formel ist der Begriff der Sozialpflichtigkeit kaum, auch wenn sie angerufen wird, weil eben die Rechtsordnung als solche die Ausformungen der

Sozialpflichtigkeit näher festzulegen hat. Immerhin ist der Gesetzgeber durch die Verfassung, welche diesen Aspekt betont, gehalten, bei der Rechtsetzung rund um das Eigentum die Sozialpflichtigkeit als Vorgabe zu bedenken. Einen markanten rechtlich erheblichen Unterschied zum schweizerischen Recht, das die Formel nicht kennt, vermag ich dennoch nicht zu erkennen. Dieses bettet, wie oben erläutert, das Eigentum mit seinem Inhalt und seinen Schranken in die Rechtsordnung ein. Mir scheint die helvetische, ausholende Lehre vom «Eigentum und seinen Schranken» sinnvoller, denn sie ist weniger plakativ, also realistischer, letztlich sogar flexibler. Formeln können sogar abschreckend wirken.

C: Markiert die Lehre von der Eigentumsfreiheit als Erwerbs-/Veräusserungs- und als Nutzungsfreiheit den Sündenfall des Bodenrechts?

ML: Die in dieser Frage liegende These kann nur vertreten, wer die Augen vor den mitzubedenkenden Inhaltsvorgaben und Schranken verschliesst. Geschichtlich mögen die politischen Akzente im 19. Jahrhundert mit Blick auf die Verfügungs- und Nutzungsfreiheit etwas anders, freiheitsbewusster, gelegen haben als heute. Bemerkenswert ist aber doch, dass das ZGB (Schweizerisches Zivilgesetzbuch) von 1907 betont und explizit von den Schranken der Rechtsordnung handelt und dass dasselbe Gesetz überaus deutlich klärt, dass es Bund, Kantone und Gemeinden vorbehalten ist, «Beschränkungen (es geht um die öffentlichrechtlichen!) des Grundeigentums zum allgemeinen Wohl aufzustellen», wie namentlich betreffend die Bau-, Feuer- und Gesundheitspolizei, das Forst- und Strassenwesen usw.

Im Grunde genommen ist dort bereits die eingangs geschilderte Vielseitigkeit des Bodenrechts angesprochen, inkl. Landschaften, Aussichtspunkte. Und gleich anschliessend ist in einer folgenden Bestimmung zudem von den Bodenverbesserungen, Aufforstungen usw. die Rede. Kurzum, eine solche Denkweise zugunsten der Bodenrelevanz des werdenden Verwaltungsrechts wäre beim Erlass des ZGB politisch und sachlich nicht möglich gewesen, wenn nicht bereits im 19. Jahrhundert mit seiner forcierten Abwehr der Naturgefahren, dem Eisenbahnbau (Expropriationsrecht, Konzessionsrecht usw.) entsprechende Ansätze dazu vorhanden gewesen wären – zugegeben, das öffentliche Recht war damals, gemessen an den heutigen Ausmassen, noch relativ rudimentär, um so eindrücklicher, dass der ZGB-Gesetzgeber Konnexen nicht nur zum prägenden Privatrecht, sondern auch zum «Verwaltungsrecht» anordnete.

C: Wieso kam in unserem Rechtssystem keine griffige Präzisierung der Sozialpflichtigkeit des Grundeigentums beim Bauland zustande?

ML: Diese Frage verkennt oder übersieht den mittelalterlichen und renaissancezeitigen und bald einmal auch barocken Städtebau in der Schweiz. Bern, ein Beispiel, ging sehr ins Detail, da waren faktisch nicht nur Strassen- und Baulinien, sogar Arkadenlinien waren mit im Spiel, hier gab es sogar in der Materialwahl und hinsichtlich der Gestaltung wenn nicht förmliche Vorschriften und Pläne, so doch die moralische, zunftseitige, oder eben gar privatrechtlich extensiv angelegte Pflicht, sich im Interesse des Ganzen einzuordnen. Auf dem Land gab es ebenfalls Perioden des prägenden Stils, die gleichzeitig seitens der Fähigkeiten der Bauleute mitbedingt waren – nicht nur in Dörfern, selbst bis hin zu Streusiedlungen (die charakteristischen appenzellischen Streusiedlungs-/Landwirtschaftsbauten als Beispiele).



[ABB. 1] Martin Lendi im Gespräch. (Fotos: Henri Leuzinger)

[ABB. 1]

War es in den Städten vorweg rechtlicher oder rechtsähnlicher Zwang, auf dem Land war der Druck hin zu Einheitlichkeit sicherlich deutlich kleiner und darum eher konventionell denn rechtlich unterlegt. Es kommt denn auch nicht von ungefähr, dass das öffentliche Baurecht in den ersten Phasen ab Mitte des 19. Jahrhundert vorweg für städtische Verhältnisse formuliert worden ist, beispielsweise im Kanton Zürich. Ich vermag deshalb, alles in allem, nicht zu bestätigen, es habe an «Sozialpflichtigkeit» des Baulandes gefehlt, nur bewegte sie sich eben während Jahrhunderten im Bereich des damals vorherrschenden «Privatrechts» und der Sitte wie auch des Stils, denn die «Institutionen des (öffentlichrechtlichen) Verwaltungsrechts» sind ein spätes Kind des späten 19. Jahrhunderts.

Daher nochmals: Formeln, wie jene von der Sozialpflichtigkeit, auch jene der haushälterischen Nutzung des Bodens und der Nachhaltigkeit, ersetzen die Notwendigkeit gesetzlicher Inhaltsbestimmungen und Schranken nicht. Und also ist es naheliegend, primär auf die inhaltsprägende Schrankenordnung der Gesetzesebene hin zu arbeiten und es nicht bei Formeln resp. Prinzipien bewenden zu lassen, ad demonstrandum: das Privateigentum vorausgesetzt ruft dieses – aus sachlichen und gemeinschaftlichen Gründen nach dem Baurecht, nach dem Planungsrecht, dem Waldrecht, dem Gewässerschutzrecht, also gilt: Das Eigentumsrecht bedingt Planungs- und Baurecht, nominales und erst recht auch funktionales, das sachlich diesen Rechtsgebieten zudienet (Natur-/Heimatschutz-, Umwelt-, Verkehrsrecht etc.) Sie berühren zudem samt und sonders Grund und Boden.

Was nun die Sozialpflichtigkeit des heutigen Baulandes angeht, so setzen das Bau- und Planungsrecht Massstäbe der zurückhaltenden Bemessung der Bauzonen und deren bestmöglich Nutzung durch die Voraussetzungen der Erschliessung und der Baureife. Das RPG stellt dazu nicht nur Grundsätze auf, es hat dazu unmittelbar anwendbares Recht erlassen. Dessen Aussagen sind relativ hoch entwickelt (Erschliessungspflicht, Recht auf Erschliessung in der Bauzone, Bemessung der Bauzonen), wobei leider parallel dazu das Nutzungsplanungs- und das Städtebau-/planungsrecht auf Bundesebene insgesamt unterentwickelt blieben. Das kantonale Recht stockt ebenfalls. Erkannte kritische Bereiche betreffen Unterhalts-, Abbruch- und Baupflichten, die Rechtsinstrumente gegen die Baulandhortung und das Abschöpfen von Sondervorteilen aufgrund öffentlicher Leistungen wie Einzonnungen, Zonierungen und Erschliessungen – notabene von der Feinerschliessung über die Groberschliessung bis hin zur Standortgunst im Rahmen von Basiserschliessungen. Diese teilweise offenen Fragen beweisen, dass es neben den üblichen und zumutbaren Beschränkungen verschiedenster Art Eingriffsmöglichkeiten

[ABB. 2] Boden ist mehr als nur Baugrund.



gäbe, die politisch und sachlich sorgfältig zu diskutieren wären. Immerhin: Vom BG über die Raumplanung vom 4. Oktober 1974, das 1976 in einer Referendumsabstimmung abgelehnt worden ist, bis zu den heute anstehenden Revisionsbestrebungen zum RPG ist klar, welche Fragenkomplexe der konkretisierten Sozialpflichtigkeit mehr oder weniger gelöst resp. noch zu beantworten sind.

C: Müsste man langfristig gesehen das Problem von Fehlentwicklungen im Bauland-Bodenmarkt und in dessen Grenzbe-
reich nicht grundlegend angehen? Wenn ja wie?

ML: Die heute anfallenden immensen Geldmittel und die Verfügbarkeit günstiger Kredite verleiten dazu, in die Immobilien als Bauland, als Bauland an besonderen Lagen wie auch als Bauland im Sinne von Handelsgütern mit Gewinnerwartungen zu investieren – unter maximaler Ausnützung der rechtlichen Nutzungsmöglichkeiten. Es geht dabei aber immer um das knappe Gut Boden, wobei man sich bewusst sein muss, dass das Angebot unter Umständen nicht nur aus Überhitzungsgründen limitiert ist, sondern auch durch die Art der Planung bezüglich des Ausscheidens von Bauland nach Lage, Art der Nutzung und der Nutzungsintensität. Die Nachfrage ihrerseits drängt nicht nur für persönliche Bedürfnisse an den Markt, sondern auch mit Blick auf Wertsteigerungen durch Neu- und Umbauten resp. ganz allgemein mit Sicht auf zu erwartende Wertsteigerung als Folge wachsender Knappheit. Alles begünstigt von der Annahme, dass Immobilienbesitz in vorteilhaften Lagen vor der kaum leugbaren Möglichkeit der Inflation bestmöglich bewahren helfe. Die zunehmende Professionalisierung und Anonymisierung der Akteure auf dem Bodenmarkt mag eine beschleunigende Rolle spielen, doch genügt dieser Hinweis nicht, das Problem in seiner vollen Tragweite auszuleuchten.

Wie man das breit gefächerte Bodenproblem lösen soll, ist vor allem derzeit und über alles gesehen eine besonders heikle Frage, weil die Knappheit von Bauland – gemessen u.a. am weitgehend durch Zuwanderung bedingten Bevölkerungswachstum – und die gleichzeitige Verfügbarkeit von Geld ihrerseits nicht monokausal erklärbar sind. Der Faktoren sind viele und sie sind erst noch heterogen, d.h. politisch höher zu bewertende Gründe (Währungen, Konjunkturschwankungen und deren Steuerung, Arbeitsmarktverhältnisse usw.) und fatalerweise auch Umgehungswege tun sich immer wieder von neuen Seiten her auf.

Feststeht auf alle Fälle, dass die Zuteilung von Grund und Boden sowie/oder von deren Nutzungen nach dem Marktprinzip wenige ungerecht ist als wenn der Staat resp. der Würfel entscheiden würden. Der Würfel ist nichts anders als den Zufall. Diese Variante erledigt sich im Rahmen einer Rechtsgemeinschaft von selbst. Die gesetzlichen Massstäbe für das Zuteilen von Eigentum an Grund und Boden sowie dessen Nutzungen, derer der Staat als Rechtsstaat bedürfte, sind nach sachlichen Kriterien kaum oder nicht fassbar, allein schon deshalb, weil ein wesensmässig knappes Gut ansteht und weil mit ihm persönliche, familiäre, wirtschaftliche, soziale, öffentliche und ökologische Interessen verbunden sind und verbunden werden. Zudem, es finden sich keine erfolgreichen Modelle. Die kommunistischen haben ohnehin versagt. Und zudem gilt: Der Staat, der sich etwas zumutet, das er letztlich nicht überblicken kann, schadet sich selbst, seiner Glaubwürdigkeit und erst noch dem Recht, das ihm anvertraut ist.

Das mit der Landschaftsinitiative – lanciert am 14. August 2008 als Verfassungsinitiative zur Revision des Art. 75 BV über die Raumplanung samt einer Übergangsbestimmung – postulierte Einfrieren der Bauzonen auf 20 Jahre, taugt nicht, weil



[ABB. 3]

[ABB. 3] Der ÖV erhöht die Standortgunst – mit Wirkung auf den Boden.

damit – mitten in einer Phase der erhöhten Nachfrage, u.a. aufgrund des Bevölkerungszuwachses im Zusammenhang der vereinbarten Personenfreizügigkeit – zusätzliche Verknappungen mit entsprechenden Wirkungen verbunden wären. Und wenn gar über Nutzungstransfers, nach denen die Initiative indirekt ruft, verfügbares, noch unüberbautes Bauzoneland interkommunal und interregional handelbar würde, so wäre dies ein eklatanter Anreiz, reiche Kommunen mit reichen Interessenten im Hintergrund auf den neu kreierten Markt loszulassen. Dies kann auf den Baulandmarkt, konträr zur Absicht, nicht beruhigend wirken.

Und positiv? Die wichtigsten Massnahmen betreffen derzeit, wie gesagt, den Finanzmarkt. Kredite für den Erwerb und die Nutzung von Bauland sollen nicht jenseits der Vernunft von bedachten Schuldenbegrenzungen resp. der Relation «eigene Mittel/fremde Mittel» erteilt werden. Das Geld ist, sobald es die Konjunktur erlaubt, eher wieder etwas knapper zu halten. Es darf etwas mehr kosten. Vor allem aber darf die Inflation in den Köpfen der Staaten und der Politiker nicht einem vorbehaltenen Entschluss gleichkommen. Auch ist hinter die zu hohe steuerliche Begünstigung des Grundeigentums ein gewisses Fragezeichen zu setzen. Und parallel dazu ist eine einigermaßen berechenbare Zuwanderungspolitik zu führen, die kluges Planen, bezogen auf Siedlungen, Infrastrukturen usw., erlaubt.

Im Rahmen dieses nur angedeuteten Gefüges von Recht und Planung, von Politik, Wirtschaft, Sozialem und Ökologischem hat sich die Raumplanung (samt dem Baurecht) mit ihren Möglichkeiten des Steuern und Lenkens, von der Agglomerationssteuerung bis hin zum verdichteten Bauen, aktiv um eine geordnete und gleichzeitig flexible Raumordnung zu bemühen; sie hat, beispielsweise, das Instrumentarium der besseren Nutzung der bestehenden Bauten zu forcieren, Unternutzungen von Bauzoneland zu optimierten Nutzungen zu führen, und vor allem hat sie der Baulandhortung in Kerngebieten entgegenzutreten, die Abschöpfung der Mehrwerte endlich ernst

zu nehmen und Bauland für die längst angelaufene «Stadt Schweiz» am richtigen Ort zur richtigen Zeit mit den entsprechenden Nutzungsarten und -intensitäten dosiert und massvoll auf den Markt zu bringen, gleichzeitig aber den Mut zu zeigen, das Nicht-Siedlungsgebiet, insbesondere die schutzwürdigen und ökologisch wertvollen Landschaften, zu erhalten. Der raumplanerische Grundsatz der Trennung von Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet ist nach wie vor richtig, allein schon deshalb, weil der Baulandbodenmarkt vom «anderen» Bodenmarkt zu trennen ist und weil die offene Landschaft ein hohes Gemeingut darstellt, das nicht aufs Spiel gesetzt werden darf. Allerdings ist vom gesetzlich provozierten Fokus auf die Landwirtschaftszone in nuancierter Art mit Umsicht Abstand zu nehmen. Das Nicht-Siedlungsgebiet ist in diesem Sinne in seine Vielseitigkeit neu zu denken, wie auch das Siedlungsgebiet als Baugebiet intensiver und qualitativ höherstehend zu beleben ist.

C: Weshalb wurden und werden Vorstösse, welche die Spekulation mit Boden eindämmen wollen, abgelehnt?

ML: Diese Frage habe ich im Grunde genommen bereits beantwortet. Den meisten Ideen haften monokausale Vorstellungen an, beispielsweise, Boden nur noch im Baurecht zu vergeben – der Staat würde das Land halten (mit welchen Kosten, mit welchem administrativen Aufwand?) und als Baurecht an wen, für welche Nutzung, nach welchen Massstäben, zu welchen Bedingungen und mit welchen Verwaltungsleistungen auf welche Zeit vergeben. Viele offene Fragen. Kann der Staat dies schaffen, kann er sorgfältiger handeln als der Markt, selbst wenn dessen Unzulänglichkeiten nicht unbedacht bleiben? Zu bedenken: Ein allenfalls unsachlich oder unflexibel und ungerecht handelnder Staat ist nichts anderes als ein Staat der Willkür, rechtsstaatlich bedenklich, letztlich schlimmer als der Markt, weil staatliches Fehlverhalten den Staat in seiner Glaubwürdigkeit und Autorität untergräbt. Dies dürfen wir ihm und uns nicht antun.

C: Sehen Sie Chancen für ein neues Bodenrecht?

ML: Sehr viele Varianten zum sog. Bodenrecht tradierter Art sind nicht auszumachen. Es geht primär um den bestmöglichen Vollzug des geltenden Rechts, dann um gesetzliche und planerische Novellierungen im Bereich des Planungs- und Baurechts, vor allem aber um substanzreiche begleitende Massnahmen aus dem Bereich des Finanzmarktes. Ein neues Bodenrecht im Sinne eines Rezeptes für den totalen Erfolg eines beruhigten, geordneten und berechenbaren Bodenmarktes gibt es ohnehin nicht, weil die Bodenprobleme breiter verursacht sind als vorschnelles Analysieren und Ausdenken zugesteht.

Wenn wir ehrlich sind, dann müssen wir hinzufügen, dass das geltende Raumplanungsrecht des Bundes dringend überprüft werden muss – und ebenso müssen die entsprechenden Gesetze der Kantone hinterfragt werden). Das RPG, nach einer Geltung von über 30 Jahren, scheint mir in wichtigen Passagen fragwürdig geworden zu sein, weil sich die tatsächlichen und rechtlichen Problemlagen seit ungefähr 1990 zuerst langsam, dann aber massiv verändert haben, beispielsweise sind die Lebensstile andere geworden, ist das Nicht-Siedlungsgebiet nicht mehr identisch mit dem Landwirtschaftsgebiet, ist auf Bundesebene die sog. Sondernutzungsplanung für das städtische Baugebiet unterentwickelt, ist das kantonale Baurecht mit dem Ziel des Steigerns der Nutzungsmöglichkeiten am richtigen Ort zur richtigen Zeit mit der gehörigen Intensitäten nicht ohne Sonderanstrengungen auf Vordermann zu bringen, sprengen die Agglomerationen und vor allem die Metropolitanräume von Basel-Luzern-Zürich-Winterthur und Lausanne-Genève die kantonalen Steuerungsmöglichkeiten, agiert die Planung des öffentlichen Verkehrs international, landesweit und regional an der Raumplanung vorbei, aber stets mit immensen Auswirkungen auf die Siedlungen, konkret auf die Agglomerationsprozesse, ist der Zweitwohnungsbau nicht ohne zweckmässig erweiterte Nutzungen und allenfalls Kontingentierung anzugehen. Nicht nur nebenbei: Die kurze Fahrzeiten und enorme Leistungsangebote des öffentlichen Verkehrs stimulieren, bei gleichzeitiger Zunahme der Bevölkerung und verfügbaren Mitteln, die derzeitigen räumlichen Entwicklungsvorgänge enorm, massiver als es möglicherweise die Strassen und der Strassenverkehr es einst getan hatten.

Solche Probleme und viele weitere mehr lösen wir nicht einseitig mit einem neuen, irgendwie gearteten Bodenrecht, wohl aber möglicherweise mit einer mindestens teilweise neu verstandenen Raumplanung. Es bräuchte neben den kurzfristig vorzusehenden Massnahmen möglicherweise eine Totalrevision des RPG – einer vorausschauend problemgerechten, immer im Bewusstsein, dass die Lebensstandards und die Verfügbarkeit von Geld durch sie nicht beeinflusst werden können.

C: Wie beurteilen Sie die Chancen der Vorlagen beim Stimmvolk und den Ständen? Was kommt?

ML: Die Landschaftsinitiative ist nicht gehörig konzipiert, auch nicht hinsichtlich der Konsequenzen und schon gar nicht gemessen an den wahren Ursachen. Der Gegenvorschlag bemüht sich, das was einigermaßen greifbar und bekannt ist, auf den Weg zu bringen. Dieses Vorgehen ist vertretbar. Allerdings: Bewusst gemacht werden muss, dass die Raumplanung die derzeitigen Problem allein nicht bewältigen kann. Sie hat ihren Beitrag zu leisten.

Nochmals, eigentlich müsste das RPG total revidiert, müsste das weitgehend kantonale Baurecht reformiert werden. Aber: Die Kernleistungen müssen – in der aktuellen Situation – die Nationalbank, die Banken, die institutionellen Anleger in Grund und Boden und auch, wenigstens ein wenig,

die Immobilienhändler erbringen: Ethisches und Vernünftiges wie auch ein gehöriges Bewusstsein des Masses sollten sich die Hand reichen. Neben einer denkbaren Immobilienblase gilt es, den virulenten Trend zur «Stadt Schweiz» zu beruhigen und sich klar zu werden, dass mitten in diesem Prozess direkt oder indirekt die offene Landschaft, die Durchgrünung, der ländlich Raum, die Berggebiete, gefährdet werden und dass die auflaufenden Kosten der Erneuerung und der Neuanlagen von Infrastrukturen Bund und Kantone an ihre finanziellen und gestalterischen Grenzen führen. «Die Schweiz wird knapp», ein gutes Schlagwort des SIA (TEC21 2010/10), bezogen auf den Lebensraum, die Infrastrukturen, die Verkehrsleistungen, die Versorgung und Entsorgung. Die sich ankündigende «Stadt Schweiz», als sich ereignender, nicht bedachter und schon gar nicht geordneter Lebensraum, repräsentiert auf alle Fälle eine andere Schweiz, als sie mit dem RPG von 1979 mit der Vorgabe einer dezentralisierten Konzentration vor Augen stand.

Wenn es gelingt, die skizzierten Vorgänge der Bevölkerung bewusst zu machen, dann wird sie hellhörig und wird dann klug genug sein, Mass zu nehmen und Mass zu halten. Es genügt nicht, das Bundesamt von «Raumplanung» auf «Raumentwicklung» umzutaufen. Einer intelligenten Zurückhaltung, und gleichzeitig einer belebenden Gestaltungsfreude mit Drang zu Qualitäten bedarf es. Bescheidenheit bleibt eine Zier.

RÉSUMÉ

Les problèmes fonciers ont de multiples causes

Martin Lendi, doyen du droit de l'aménagement du territoire en Suisse, livre ici un aperçu nuancé des interrelations entre droit foncier et aménagement du territoire. Ses arguments sont affûtés, son diagnostic clair: «En fait, la LAT devrait être complètement révisée et le droit de la construction – qui relève en grande partie des cantons – réformé. Mais, dans la situation actuelle, les actions décisives incombent à la Banque nationale, aux banques privées, aux investisseurs institutionnels et – au moins un peu – aux agents immobiliers: l'éthique et la raison, ainsi qu'un certain sens de la mesure, devraient se tendre la main. Outre le risque d'une nouvelle bulle immobilière, il s'agit d'enrayer la tendance selon laquelle la Suisse est en train de se transformer en ville, et de prendre conscience que, dans ce processus, ce sont les paysages ouverts, la verdure, l'espace rural, les régions de montagne qui sont menacés, et que les coûts liés à la rénovation et au développement des infrastructures amèneront la Confédération et les cantons aux limites de leurs capacités financières et matérielles. Avec son titre «Die Schweiz wird knapp» (TEC21 2010/10), la SIA résume bien la situation qui prévaut en matière d'espace vital, d'infrastructures, de mobilité, d'approvisionnement et d'élimination des déchets. La Suisse urbanisée qui s'annonce, ce cadre de vie non voulu, non réfléchi et non ordonné, représente en tout cas une Suisse toute différente de celle à laquelle on aspirait avec la LAT de 1979 et le principe d'une concentration décentralisée. Si l'on parvient à rendre la population consciente des processus esquissés, elle sera assez intelligente pour réagir avec mesure. Il ne suffit pas de rebaptiser l'Office fédéral de l'aménagement du territoire, Office fédéral du développement territorial. Ce dont on a besoin, c'est d'une modération bien comprise, et d'un désir de créer un cadre de vie de qualité. La modestie reste une vertu.»