

**Zeitschrift:** Plan : Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik = revue suisse d'urbanisme  
**Herausgeber:** Schweizerische Vereinigung für Landesplanung  
**Band:** 22 (1965)  
**Heft:** 6

**Artikel:** Grundfragen einer schweizerischen Siedlungsordnung  
**Autor:** Estermann, A.  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-782857>

### **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:** 15.03.2025

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

# Grundfragen einer schweizerischen Siedlungsordnung

Von Dr. A. Estermann, Luzern

*Wäldleplan*

711:34(494) B0

Wer eine Industrie- oder Bevölkerungskarte der unmittelbaren Nachkriegszeit mit dem neuesten Stand der Entwicklung vergleicht, der wird eine starke Konzentration unseres Industrie- und Wirtschaftspotentials in den grossen Bevölkerungszentren des Mittellandes vom Bodensee bis zum Genfersee nicht übersehen können, und wer die Statistiken über die Motorisierung und über die in öffentlichen und privaten Bauten investierten Summen auch nur flüchtig betrachtet, kann Jahr für Jahr neue Rekordzahlen feststellen. Die deutsche Bundesrepublik, die sich schon wenige Jahre nach Kriegsende in einer ähnlich stürmischen Aufschwungsphase befand, sah sich ebenfalls sehr bald vor die Frage gestellt, wie sie dieser Entwicklung noch rechtzeitig Herr werden könnte. Es ist nun aufschlussreich, festzustellen, dass die beiden Länder bei der Lösung von im Grunde genommen gleichartigen Problemen ganz unterschiedliche Wege eingeschlagen haben<sup>1</sup>. Dabei darf allerdings nicht übersehen werden, dass die Ausgangslage vor allem auf der Verfassungs-, aber auch auf der Gesetzesstufe in den beiden Bundesstaaten nicht die gleiche war.

## I. Verfassungsrechtliche Schranken der Siedlungsordnung

### 1. Der Sozialstaatsgedanke

Es ist bekannt, dass das Bekenntnis zum sozialen Rechtsstaat einer der grossen Leitgedanken des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland (zit. GG) aus dem Jahre 1948 ist. Damit wurden zwei Gedanken miteinander verbunden, die einander auf den ersten Blick fremd, ja feindlich gegenüberzustehen scheinen. Die Grundrechte des Rechtsstaates sind Leben, Freiheit und Eigentum. Ihrem Schutze dienen die Einrichtungen des Rechtsstaates (Gewaltentrennung, Rechtsschutz- und Legalitätsprinzip). Die Grundwerte des Sozialstaates sind Existenzsicherheit, Vollbeschäftigung und Erhaltung der Arbeitskraft im Interesse der breiten, abhängigen Massen. Diese sozialstaatlichen Grundwerte sind nicht in erster Linie vom Staate her, sondern von den gesellschaftlichen Verhältnissen her bedroht. Es ist deshalb Aufgabe des Sozialstaates, die sozial abhängigen Schichten gegen Gefährdungen der Existenz, des Arbeitsplatzes und der Arbeitskraft zu schützen<sup>2</sup>. Der

<sup>1</sup> Vgl. zu den im folgenden aufgeworfenen Problemen ausführlich: Estermann A., Die Baufreiheit und ihre Schranken. Eine vergleichende Darstellung des Bau- und Siedlungsplanungsrechtes der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland im Spannungsfeld von Rechtsstaat und Sozialstaat. St.-Galler Diss., Verlag H. Schellenberg, Winterthur, 1965.

<sup>2</sup> Vgl. für die Schweiz Art. 31<sup>quinquies</sup> BV.

Sinn der Rechtsstaatlichkeit ist also der Schutz der Gesellschaft *gegen* den Staat, der Sinn der Sozialstaatlichkeit der Schutz der Gesellschaft *durch* den Staat. Die wechselseitige Verflochtenheit von Rechtsstaats- und Sozialstaatsgedanke führt demnach einerseits zum Recht des Staates, in Freiheit, Gleichheit und Eigentum der Einzelnen sozialgestaltend einzugreifen; andererseits verlangt sie den Schutz von Freiheit, Gleichheit und Eigentum vor Staatseingriffen.

Eine erste wichtige Konsequenz der verfassungsrechtlichen Verankerung des Sozialstaatsgedankens besteht darin, dass sich der *Sinngehalt* oder die *Funktion* des Eigentums wandelt. Eigentum ist nicht mehr eine unbeschränkte, sondern eine sozialgebundene Verfügungsmacht über eine Sache. Die Schöpfer des sozialen Rechtsstaates liessen sich von der richtigen Ueberlegung leiten, dass die grundlegenden Einrichtungen des Rechtsstaates heute nicht mehr ausreichen, um die freie Personalität, also das, worum es der Sache nach bei der Idee des Rechtsstaates geht, gegen die *spezifischen Gefahren des Industriezeitalters* zu schützen. Der Schutz der freien Persönlichkeit bedarf in unserer Zeit auch noch des Sozialstaates, der sich des Einzelnen in seiner spezifischen Bedrohtheit durch die Gefahren des Industriezeitalters annimmt.

Auf dieser Grundlage ist Art. 14 des Grundgesetzes entstanden, der das Institut Eigentum gewährleistet, aber eine Beschränkung aus Gründen des allgemeinen Wohls zulässt und für die Bemessung der Entschädigung das Prinzip der Interessenabwägung zwischen Allgemeinheit und Beteiligten verfassungsrechtlich verankert. Auf ihm basiert auch die gesamte höchstgerichtliche Rechtsprechung auf dem Gebiete des Bau- und Bodenrechtes der Nachkriegszeit<sup>3</sup>, die schliesslich im Bundesbaugesetz<sup>4</sup> ihren Niederschlag im positiven Recht gefunden hat.

### 2. Die Wesensgehaltgarantie

Neben Art. 14 GG kommt vor allem Art. 19 Abs. 2 GG für die Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums eine äusserst wichtige Funktion zu. Er besagt, dass in keinem Fall ein Grundrecht in seinem Wesensgehalt angetastet werden dürfe. Auch ohne diese Verfassungsbestimmung wäre zwar der für jedes Grundrecht gesondert zu ermittelnde Wesensgehalt in der Verfassung gewährleistet. Sie erlangt aber konstitutiven Charakter, wenn sich das Verhält-

<sup>3</sup> Zinkahn W., Die Grenzen der Sozialbindung des Eigentums in der Rechtsprechung der oberen Bundesgerichte auf dem Gebiet des Bau- und Bodenrechtes, Blätter für Grundstücks-, Bau- und Wohnungsrecht 1960, S. 1, 17 und 33 ff.

<sup>4</sup> Bundesbaugesetz vom 23 Juni 1960; BGBl. I S. 341 ff. (zit. BBauG).

nis von Verfassung und Gesetzgebung im Bereich der Freiheitsrechte einmal zugunsten der letzteren verschieben sollte. Dann wird nämlich jeder unzulässige Eingriff in ein Grundrecht zum Verstoß gegen eine ausdrückliche Verfassungsbestimmung und damit zu einer sehr starken Waffe gegen den Gesetzgeber. Des weiteren fördert diese Bestimmung auch die Rechtssicherheit; denn die Gefahr, dass der Gesetzgeber zu stark in ein Grundrecht eingreift, wenn es ihm keine ausdrückliche Verfassungsbestimmung verbietet, ist viel grösser, als wenn eine geschriebene Verfassungsbestimmung ihm dies untersagt.

### 3. Konsequenzen für die verfassungsrechtliche Gewährleistung des Eigentums in der Schweiz

Die schweizerische verfassungsrechtliche Eigentumskonzeption ist in einer Epoche entstanden, in welcher der Gedanke von der sozialen Funktion des Staates im positiven Recht noch kaum zu finden war. Nach schweizerischer Rechtsauffassung ist die Eigentumsgarantie ein ungeschriebenes Verfassungsrecht, das der Konkretisierung durch die Rechtsordnung bedarf. Voraussetzungen für Eigentumsbeschränkungen planerischer Natur sind nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung das Vorhandensein eines öffentlichen Interesses für den Eingriff und eine klare gesetzliche Grundlage. So beschränkt sich die Auseinandersetzung um Inhalt und Umfang des Eigentumsrechtes hauptsächlich auf die Interpretation des Begriffes «öffentliches Interesse». Kann dieses bejaht werden und ist die gesetzliche Grundlage vorhanden, so steht der Rechtmässigkeit des Eingriffs nichts mehr entgegen<sup>5</sup>.

Die Gefahr, dass infolge des Fehlens klarer eigentumsrechtlicher Leitsätze in der Bundesverfassung das garantierte Eigentumsrecht durch Gesetzgeber und Gerichte Stück um Stück vermindert wird, ist im Lichte der heutigen Entwicklung nicht von der Hand zu weisen. Diese Gefahr wird noch dadurch vergrößert, dass die Bundesgesetze nicht der Verfassungskontrolle und folglich auch nicht der Anfechtung wegen Verletzung der Eigentumsgarantie unterstehen. Eine klar umschriebene Eigentumsgarantie in unserer Bundesverfassung würde endlich das Eigentumsrecht anstelle des Begriffes des öffentlichen Interesses ins Zentrum der eigentumspolitischen Diskussion rücken und würde es ermöglichen, eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung auch dann als unzulässig, weil verfassungswidrig, zu erklären, wenn das öffentliche Interesse bejaht würde und die gesetzliche Grundlage vorhanden wäre, sofern sie darauf abzielen würde, das Institut oder die Substanz des Eigentums auszuhöhlen. Wie die Entwicklung in Deutschland zeigt, braucht eine solche Verankerung die Planung in keiner Weise zu behindern. Aber sie würde jenen festen Punkt bilden, der in der heute oft wirren eigentumspolitischen Auseinandersetzung nötiger ist denn je.

<sup>5</sup> Vgl. vor allem die beiden neuen Entscheide BGE 88 I 173 und 88 I 248.

## II. Die gesetzlichen Grundlagen der Siedlungsordnung

### 1. Die Rechtsgrundlagen in der Bundesrepublik

Bis zum Jahre 1960 setzte sich in der Bundesrepublik das Baurecht genau wie in der Schweiz aus einer grossen Zahl bundesrechtlicher, landesrechtlicher und ortsrechtlicher Vorschriften von sehr verschiedenem Alter zusammen. Dieser Rechtszersplitterung hat nun das Bundesbaugesetz aus dem Jahre 1960 weitgehend ein Ende gesetzt, sind doch durch dieses 67 Gesetze und Verordnungen abgelöst worden, darunter sämtliche Gesetze der Bundesländer mit planungsrechtlichen Bestimmungen. Das Gesetz steckt den Rahmen ab, innerhalb dessen sich der Ausgleich zwischen denen vollziehen soll, die Grund und Boden besitzen, ohne ihn selbst baulich zu nutzen, und jenen, die ein Grundstück erwerben wollen, um es zu bebauen. Es greift deshalb tief in die fundamentalen Begriffe des Eigentums und seiner sozialen Bindungen in unserer Gesellschaftsordnung ein. Es regelt für das ganze Bundesgebiet die Ortsplanung, stellt sie aber bewusst in den grösseren Zusammenhang der Landesplanung der Länder und der Raumordnung des Bundes.

Es kann nicht Aufgabe eines einzigen Beitrages sein, darzustellen, wie es dem deutschen Gesetzgeber gelungen ist, das ganze Ortsplanungsrecht für alle Gemeinden des Bundesgebietes einheitlich und doch flexibel zu ordnen, die einzelnen Bodenordnungsinstrumente aufeinander abzustimmen, auf das zu erreichende Ziel auszurichten und mit den Zielen der Landesplanung und Raumordnung zu koordinieren. Es soll im folgenden nur aufgezeigt werden, wie eine klare und zielgerichtete Konzeption der Ortsplanung unabdingbare Voraussetzung für eine sinnvolle Regional- und Landesplanung ist.

### 2. Die Bauleitplanung nach dem Bundesbaugesetz

Einer der zentralsten Begriffe des Bundesbaugesetzes ist jener der Bauleitplanung, worunter «die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke» nach Massgabe der Bestimmungen des Bundesbaugesetzes zu verstehen ist. Das Bundesbaugesetz hat nicht nur auf dem Gebiete des Bau- und Bodenrechtes zu einer Rechtsvereinheitlichung geführt; es hat auch aufgeräumt mit der verwirrenden Menge von Planbezeichnungen. Als *gesetzlich verankerte Planarten* kennt es nur noch den vorbereitenden Bauleitplan oder *Flächennutzungsplan* und den rechtsverbindlichen *Bebauungsplan*. Sie sind von den Gemeinden in eigener Verantwortung aufzustellen, «sobald und soweit es erforderlich ist» (§ 2 Abs. 1 BBauG). Das Bundesbaugesetz *verpflichtet* somit grundsätzlich die Gemeinden zur Bauleitplanung. *Der Flächennutzungsplan* enthält in den Grundzügen die für das gesamte Gemeindegebiet beabsichtigte Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde. Er enthält also die für die privaten und öffentlichen

<sup>6</sup> Vgl. im einzelnen den Aufhebungskatalog in § 186 BBauG.

Bauten vorgesehenen Gebiete und Grundstücke, die Verkehrsflächen, die Sanierungsgebiete und Parkflächen sowie die für die Land- und Forstwirtschaft vorgesehenen Flächen. Er muss zusammen mit einem Erläuterungsbericht öffentlich aufgelegt werden und bedarf der Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde. Seine Festsetzungen sind für den Privaten aber nicht rechtsverbindlich. Trotzdem ist er von grosser praktischer Bedeutung, weil er die Grundlage für die Aufstellung des rechtsverbindlichen Bebauungsplanes bildet. Dieser *Bebauungsplan* umfasst nur das engere Gemeindegebiet, das heisst jenes Gebiet, das voraussichtlich etwa in den nächsten *fünf* Jahren zum Zwecke der Bebauung beansprucht werden wird. Diese kurze Frist, die in einem sehr krassen Gegensatz zur zeitlichen Reichweite der Bebauungspläne in der Schweiz steht, ist nur verständlich, wenn man die vielen wirksamen Bodenordnungsinstrumente berücksichtigt, die das Gesetz den Gemeinden zur Verfügung stellt, um die Grundeigentümer dazu anzuhalten, ihre Grundstücke entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplanes zu nutzen (zum Beispiel Baulandumlegung, gesetzliches Vorkaufsrecht, Enteignungs- und Entschädigungsgrundsätze). Er ist ein sehr detaillierter *Nutzungsplan*, dessen Inhalt sich in den Grundzügen aus § 9 BBauG ergibt. So kann er zum Beispiel die für die Bebauung vorgesehenen Flächen bereits unterteilen in Wohnbauflächen, gemischte Bauflächen, gewerbliche Bauflächen und Sonderbauflächen, wobei die Wohnbauflächen wiederum differenziert werden können in Kleinsiedlungsgebiete, reine Wohngebiete und allgemeine Wohngebiete, die gemischten Bauflächen in Dorfgebiete, Mischgebiete und Kerngebiete, die gewerblichen Bauflächen in Gewerbegebiete und Industriegebiete und die Sonderbauflächen in Wochenendhausgebiete und Sondergebiete. Was unter den einzelnen Begriffen zu verstehen ist und ob und welche Ausnahmen zulässig sind, wird in der auf der Grundlage des Bundesbaugesetzes ergangenen *Baunutzungsverordnung*<sup>7</sup> geregelt. Diese Verordnung enthält auch die für das ganze Bundesgebiet geltenden Grundsätze über *Art und Mass der baulichen Nutzung*, über die *Bauweise* und die *überbaubare Grundstücksfläche*. In § 17 hat der Ordnungsgeber in einer sogenannten Baunutzungstafel die für die bauliche Nutzung zulässigen Höchstwerte festgelegt, wobei das Interessante dieser Lösung darin besteht, dass dank des mathematischen Abhängigkeitsverhältnisses der drei gegebenen Maximalwerte (Zahl der Vollgeschosse, Grundflächenzahl, Geschossflächenzahl) der einzelne Eigentümer selbst entscheiden kann, welchen Wert er — meist zu Lasten eines andern — voll ausnützen will. Das Ziel, das damit angestrebt wird, ist die Vermeidung starrer Häuserfronten und eine differenzierte Bebauung trotz den für ein bestimmtes Quartier einheitlich fixierten Nutzungswerten.

Die zentrale Stellung des Bebauungsplanes für die weitere Entwicklung einer Gemeinde kommt schliess-

<sup>7</sup> Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke, vom 26. Juni 1962; BGBl. I S. 429.

lich darin zum Ausdruck, dass er die rechtliche Grundlage für alle andern Bodenordnungsinstrumente des Bundesbaugesetzes bildet, nämlich für den Bodenverkehr (§ 19 ff.), das gesetzliche Vorkaufsrecht (§ 24 ff.), die Zulässigkeit von Bauvorhaben während der Aufstellung eines qualifizierten Bebauungsplanes (§ 30 ff.), die Entschädigung bei Nutzungsbeschränkungen (§ 41 ff.), die Umlegung (§ 45 ff.), die städtebauliche Enteignung (§ 85 ff.) und die Erschliessung (§ 125 ff.). Durch den Bebauungsplan erhält das in ihm ausgewiesene Gelände Baulandqualität<sup>8</sup> und wird in dieser Eigenschaft im Rahmen der Planungsvorschriften geschützt.

### 3. Die Rechtswirkungen im Aussenbereich

Nicht weniger bedeutsam sind die rechtlichen und tatsächlichen Auswirkungen für die nicht in den Bebauungsplan einbezogenen Grundstücke einer Gemeinde. Da nach dem Bundesbaugesetz grundsätzlich alle Gemeinden verpflichtet sind, Bebauungspläne aufzustellen, bietet die Umgrenzung dieses Aussenbereiches keine besonderen Schwierigkeiten mehr<sup>9</sup>. § 35 BBauG statuiert für alle diese — Aussenbereich genannten — Gebiete ein grundsätzliches Bauverbot, von dem nur in begründeten Fällen Ausnahmen<sup>10</sup> zugelassen werden. Deshalb kommt dieser Bestimmung nicht nur siedlungspolitisch, sondern auch agrarpolitisch grösste Bedeutung zu, weil sie — ohne mit der in der Schweiz hart diskutierten Frage der Entschädigung wegen materieller Enteignung in Konflikt zu geraten — auch eine wirksame Grundlage für den Schutz der Landwirtschaft bildet.

§ 35 Abs. 1 Ziff. 4 BBauG gibt einem Bauwilligen u. a. einen Rechtsanspruch auf Genehmigung eines Bauvorhabens im Aussenbereich, das «wegen seiner besonderen Zweckbestimmung» nur im Aussenbereich ausgeführt werden soll. Nun war von allem Anfang an klar, dass jeder, der sich mit dem Gedanken der Erstellung eines Wochenendhauses befasst, versuchen würde, es «wegen seiner besonderen Zweckbestimmung» als im Sinne von § 35 Abs. 1 Ziff. 4 privilegiertes Bauvorhaben zu betrachten. Die Gerichte sind aber dieser Auffassung nicht gefolgt<sup>11</sup>, sonst hätte § 35 BBauG eine seiner wichtigsten Schutzfunktionen verloren. Dem Bundesbaugesetz ist es somit auch gelungen, eine wirksame Handhabe gegen die Streubauweise zu schaffen.

<sup>8</sup> Im Urteil vom 23. Juni 1964 hatte der bayerische Verfassungsgerichtshof über eine Beschwerde gegen die Weigerung einer Gemeinde, ein Grundstück in den Bebauungsplan einzubeziehen und als Bauland auszuweisen, zu entscheiden. Der Grundeigentümer machte einen Verstoß gegen das Grundrecht des Eigentums und eine Verletzung des Gleichheitssatzes geltend. Das Verfassungsgericht hat aber die Beschwerde vollumfänglich abgewiesen, wobei es insbesondere feststellte, dass der Grundstückseigentümer gemäss § 9 Abs. 2 BBauG keinen Anspruch auf Aufstellung, Aenderung oder Ergänzung von Bauleitplänen habe.

<sup>9</sup> Vgl. die Legaldefinition in § 18 Abs. 2 BBauG.

<sup>10</sup> Vgl. im einzelnen die detaillierte Regelung von § 35 BBauG.  
<sup>11</sup> Entscheide des Bundesverwaltungsgerichtes vom 12. Februar 1962, 29. April 1964 und 27. Oktober 1964.

### III/ Vergleich und Schlussfolgerungen für das schweizerische Recht

Der ausgeprägte Föderalismus auf dem Gebiete des öffentlichen Bau- und Siedlungsplanungsrechtes in der Schweiz hat nicht nur zu einer starken Rechtzersplitterung, sondern auch zur Schaffung der verschiedensten Bezeichnungen für im wesentlichen gleichartige Institute geführt. Ferner sind die Bebauungspläne der älteren Baugesetze fast durchwegs reine *Verkehrslinienpläne*, und erst in den neueren Gesetzen wird ein Trend zum Ausbau zu Nutzungsplänen erkennbar<sup>12</sup>. Solange aber ein Bebauungsplan bloss Verkehrslinienplan ist, zu dessen Erlass die Gemeinden in den meisten Kantonen *ermächtigt*, aber keineswegs verpflichtet sind, ist es unmöglich, andere Bodenordnungsinstitute (zum Beispiel Baulandumlegung, Enteignung, Erschliessung) auf die Ziele des Bebauungsplanes und damit auf die künftige Entwicklung der Gemeinde auszurichten.

Der straffen Konzeption des Aussenbereiches im deutschen Recht kann in der Schweiz höchstens der Begriff «übriges Gemeindegebiet» gegenübergestellt werden, dessen Inhalt und Rechtswirkungen für den Grundeigentümer dieses Gebietes von Gemeinde zu Gemeinde je nach dem Stande der Ortsplanung und der Entwicklung der kantonalen Gesetzgebung verschieden sein können. Die Kantone Zürich und Bern haben vor einigen Jahren für die Gemeinden ausdrückliche Ermächtigungsgrundlagen geschaffen, die es ihnen ermöglichen, die Zulässigkeitsvoraussetzungen für Bauten in diesem Gebiet zu verschärfen. Es ist aber verständlich, dass sich der Gesetzgeber auf diesem Gebiet nur zögernd vorantastet, nachdem bereits die Verordnung des Zürcher Regierungsrates zum Schutze der Katzenseen Entschädigungsforderungen von rund 40 Millionen Franken ausgelöst hat. Hingegen hat die deutsche Konzeption des Aussenbereiches deutlich ihren Niederschlag gefunden in Art. 16 des Baugesetzes des Kantons Appenzell Inner-Rhoden vom 28. April 1963.

Wenn man sich nun nochmals vergegenwärtigt, dass nach deutschem Recht die Gemeinden grundsätzlich zur örtlichen Bauleitplanung durch Bundesrecht verpflichtet sind, dass mehrere Gemeinden,

<sup>12</sup> Zum Beispiel Baugesetz für die Stadt Luzern, Entwurf des Stadtrates vom 15. Februar 1962/18. April 1963 an den Regierungsrat des Kantons Luzern zuhanden des Grossen Rates, wo in § 9 deutlich die Aehnlichkeit mit der Konzeption nach deutschem Recht erkennbar wird.

wenn dies zum Wohle der Allgemeinheit und insbesondere aus Gründen der Raumordnung zwingend geboten ist, zum Zusammenschluss in einem Planungsverband verhalten werden können (§ 4 Abs. 2 BBauG), dass die Bauleitplanung den Zielen der Raumordnung und der Landesplanung anzupassen ist (§ 1 Abs. 3 BBauG), so wird verständlich, dass diese klare Kompetenzverteilung eine gute Koordination aller Massnahmen auf Orts-, Länder- und Bundesebene gewährleistet. Das Landesplanungsgesetz des Bundeslandes Schleswig-Holstein verpflichtet beispielsweise die Gemeinden, der Landesplanungsbehörde die beabsichtigte Aufstellung eines Bauleitplanes mitzuteilen. Hierauf gibt die Landesplanungsbehörde der Gemeinde und der für die Genehmigung der Bauleitpläne zuständigen Verwaltungsbehörde in einem landesplanerischen Gutachten die bei der Aufstellung der Bauleitpläne zu beachtenden Ziele der Raumordnung und Landesplanung bekannt. Das am 8. April 1965 in Kraft getretene Raumordnungsgesetz des Bundes enthält die Grundsätze, an denen sich Bund und Länder bei der Durchführung raumordnerischer Massnahmen stets orientieren müssen. Zur Beratung des für die Raumordnung zuständigen Bundesministers sieht es einen Beirat für Raumordnung vor, der zu allen Grundsatzfragen Stellung nehmen kann.

Vergleicht man abschliessend die Grundlagen für eine Siedlungsordnung in Deutschland mit denjenigen in der Schweiz, so mutet unser Stand der Gesetzgebung und Koordination geradezu rudimentär an. Die Gründe dafür liegen im stark *ausgeprägten Föderalismus* auf dem Gebiete des öffentlichen Bau- und Planungsrechtes, der eine Koordination erschwert, *im ausgeprägten Schutz der privaten Eigentümerinteressen*, dem letzten Endes wohl auch die mangelhafte Weiterentwicklung der Rechtsgrundlagen in Bund und Kantonen zuzuschreiben ist, und schliesslich in der Tatsache, *dass es noch immer den meisten Gemeinden frei steht, ob und wie sie die Entwicklung in ihrem Bereich beeinflussen wollen*. Nachdem heute feststeht, dass die Kantone in den letzten Jahren gesamthaft Ungenügendes geleistet haben, obwohl in der Bundesverfassung die gesetzlichen Grundlagen für eine Planung auch über die Kantons- und Gemeindegrenzen vorhanden sind (Art. 7 Abs. 2 BV), sollte heute allen Ernstes die Frage geprüft werden, ob nicht im Interesse einer alle Aspekte wahren Siedlungsordnung dem Bund zusätzliche Kompetenzen auf dem Gebiet der Bodenordnung zu erteilen seien.