

Martin Ramisberger

# Raumplanung – wozu?

Sinn und Struktur von Zielbestimmung und  
Planungsgrundsätzen des Bundesgesetzes  
über die Raumplanung

B44 429

Juristische Gesamtbibliothek  
der Technischen Hochschule  
Darmstadt



PETER LANG

Bern · Frankfurt am Main · New York

# INHALTSVERZEICHNIS

1. Teil:	Grundlagen	15
I.	Einführung in das Wesen der politischen Planung	15
1.	Planung, Mensch und Gesellschaft	15
2.	Bedeutung der politischen Planung im modernen Leistungsstaat	23
3.	Träger der politischen Planung	34
4.	Elemente der politischen Planung	44
4.1	Vom Problemimpuls zur Problemlösung	44
4.2	Zielplanung und Mittelplanung	47
5.	Probleme der Lenkung der "Steuer Männer"	50
6.	Gedanken zu Problemstellung und Methodenwahl	55
7.	Zusammenfassung	59
II.	Raumplanung als Auftrag an den Leistungsstaat	61
1.	Zum Begriff der Raumplanung	61
2.	Raumplanung als Prozess der Zielermittlung und der Zielkonkretisierung	62
3.	Raumplanung als Entwicklungsplanung	63
3.1	Steuerung der Entwicklung	63
3.2	Steuerung der Entwicklungsplanung	64
III.	Das Raumplanungsgesetz als Planungsgesetz	66
1.	Zur Vorgeschichte der Raumplanungsgesetzgebung	66
1.1	Die Initiativen gegen die Bodenspekulation	66
1.2	Die Leitsätze der Kommission Gutersonn	68
1.3	Die Aufnahme des Raumplanungsartikels in die BV	69
1.4	Analyse des Verfassungsauftrags	70
1.5	Die materiellen Grundsätze der Arbeitsgruppe des Bundes für die Raumplanung	72
1.6	Die materiellen Konkretisierungen im RPG 1974	73
1.7	Die Ziele und Planungsgrundsätze im Entwurf vom 5.4.1977	76
1.8	Zusammenfassung	77
2.	Wesen und Besonderheiten des Planungsgesetzes	78
2.1	Die finale Programmierung	80

2.1.1	Einführung in das Wesen des Zielbegriffs	80
2.1.2	Finale und konditionale Programmierung	85
2.2	Technische Ausgestaltung als Grundsatzgesetz	89
2.2.1	Einführung in das Wesen der Grundsätze	89
2.2.2	Die Gesetzgebung über Grundsätze	93
2.2.3	Wesentliche Funktionen des Grundsatzgesetzes	98
2.	Teil: Begriff und Wesen von Zielbestimmung und Planungsgrundsätzen des RPG	103
IV.	Ziele oder Grundsätze der Raumplanung?	103
1.	Vorbemerkungen	103
2.	Zielansprachen (materielle Planungsgrundsätze) und planungsmethodische Prinzipien	106
2.1	Zielansprachen (materielle Planungsgrundsätze)	107
2.2	Planungsmethodische Prinzipien	113
2.3	Zusammenfassung	115
3.	Verhältnis zwischen den materiellen Planungsgrundsätzen von Art. 1 Abs. 2 und von Art. 3 RPG	115
V.	Wesentliche Funktionen von planungsrechtlichen Zielvorschriften	119
1.	Reduktion von Komplexität und Veränderlichkeit	120
2.	Ausgleichende Funktion	121
3.	Lenkung des Ermessens	122
3.1	Begriff des Planungsermessens	122
3.2	Lenkende Funktion von Gesetzen	123
3.3	Lenkende Funktion von Zielbestimmungen	127
4.	Legitimationsfunktion	129
5.	Funktion der Entscheidungsoptimierung	129
6.	Koordinationsfunktion	130
VI.	Das Koordinationsgebot als zentraler Grundsatz der Raumplanung	133
1.	Bedeutung der materiellen Planungsgrundsätze im Bereich der Koordination	133
2.	Horizontale und vertikale Koordination	137
2.1	Horizontale Koordination	137
2.2	Vertikale Koordination	139

VII.	Stellung und Ausstrahlung von Zielbestimmung und Planungsgrundsätzen	140
1.	Vorbemerkungen	140
2.	Das Instrumentarium des RPG im Ueberblick	141
2.1	Die Grundsätze des 1. Titels des RPG	141
2.2	Die Instrumente der Raumplanung	142
2.2.1	Im allgemeinen	142
2.2.2	Zentrale Bedeutung der Richtplanung	143
2.2.3	Die besonderen Massnahmen des Bundes	144
2.2.4	Die Nutzungspläne	145
2.2.5	Planungszonen (Art. 27 RPG)	146
2.2.6	Vorübergehende Nutzungszonen (Art. 37 RPG)	146
3.	Die Schwerpunkte der bundesrechtlichen Grund- satzregelungen	147
3.1	Landwirtschaft	147
3.2	Landschaft	149
3.3	Besiedlung	150
3.3.1	Siedlungen, Bauten und Anlagen	150
3.3.2	Bauten und Anlagen	152
3.4	Wirtschaft	154
3.5	Folgerungen aus der Systematik des RPG	155
4.	Die Konkretisierung der materiellen Grundsätze	157
4.1	Einleitung	157
4.2	Ergänzendes kantonales Recht - Verhältnis zum Bundesrecht	159
4.3	Konkretisierung durch kantonale Verwaltungsin- stanzen	165
5.	Die Stellung der materiellen Planungsgrundsätze	169
5.1	Im Verhältnis untereinander	169
5.2	Im Verhältnis zu den übrigen Normen des RPG	172
5.3	Im Verhältnis zur Spezialgesetzgebung	175
5.4	Im Verhältnis zum Verfassungsrecht	182
VIII.	Vergleiche mit ähnlichen Strukturen	192
1.	In der Bundesverfassung	192
1.1	Natur- und Heimatschutz	193
	a) Wesen und Funktion	193
	b) Folgerungen	195
	c) Bemerkungen zur Wirksamkeit	196
1.2	Wasserwirtschaft	200
	a) Wesen und Funktion	200

	b) Folgerungen	201
	c) Bemerkungen zur Wirksamkeit	202
1.3	Fuss- und Wanderwege	203
	a) Wesen und Funktion	203
	b) Folgerungen	204
	c) Bemerkungen zur Wirksamkeit	204
1.4	Raumplanung	205
	a) Wesen und Funktion	205
	b) Folgerungen	206
2.	In der Bundesgesetzgebung	207
2.1	Im BG über den Natur- und Heimatschutz	208
2.2	Im BG über die Enteignung	212
2.3	Im BG über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte	213
2.4	Im BG über die Nationalstrassen	215
2.5	Im BG über den Schutz der Gewässer	217
2.6	Im Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz	218
2.7	Im Landwirtschaftsgesetz	221
2.8	Im BG über die Oberaufsicht über die Forstpolizei	223
2.9	Im BG über die Fischerei	226
2.10	Zusammenfassung der Ergebnisse	228
3.	Einige ausgewählte Beispiele aus kantonalem Recht	229
3.1	Aargau	229
3.2	Zürich	230
3.3	Solothurn	231
4.	Blick auf das deutsche BBauG und auf das BROG	233
4.1	Zum Wesen der Planungsgrundsätze	233
4.2	Adressaten	235
4.3	Das Abwägungsgebot als fundamentales Prinzip	236
4.4	Massstäbe inhaltlicher Plankontrolle	239
3. Teil:	Wirkung und Nutzen der materiellen Planungsgrundsätze	241
IX.	Adressaten	241
1.	Alle mit Planungsaufgaben betrauten Behörden	241
1.1	Die rechtssetzenden Organe	242
1.2	Die rechtsanwendenden Organe	245
2.	Natürliche und juristische Personen des Privatrechts	248
2.1	Keine unmittelbare Inpflichtnahme	248
2.2	Zur mittelbaren Wirkung der materiellen Planungsgrundsätze	250

X.	Wirkung der materiellen Planungsgrundsätze	253
1.	Im allgemeinen	253
2.	Wirkung auf das Instrumentarium der Raumplanung	256
2.1	Auf die Erarbeitung der Grundlagen	256
2.2	Auf die Richtpläne	257
2.2.1	Auf die Erarbeitung der Richtpläne	257
2.2.2	Auf die Bereinigung von Konflikten zwischen den Planungsträgern	258
2.2.3	Auf die Anpassung der Richtpläne	259
2.2.4	Auf die Genehmigung der Richtpläne	259
2.2.5	Für die Gewährung von Beiträgen an die Richtpläne	262
2.3	Auf die Konzepte und Sachpläne des Bundes	263
2.4	Auf die Nutzungspläne	263
2.4.1	Auf die Erarbeitung der Nutzungspläne	264
2.4.2	Auf die Anpassung der Nutzungspläne	265
2.4.3	Auf die Genehmigung der Nutzungspläne	266
2.5	Auf das Baubewilligungsverfahren	268
2.6	Auf Ausnahmbewilligungen gemäss Art. 24 RPG	274
2.7	Auf ausserordentliche Massnahmen der Raumplanung	277
2.7.1	Planungszonen (Art. 27 RPG) und kant. Massnahmen wie Bausperren und -verbote	277
2.7.2	Vorübergehende Nutzungszonen (Art. 38)	281
3.	Wirkung auf die Rechtsprechung	281
3.1	Im allgemeinen	281
3.2	Als Hilfsmittel der Auslegung	285
3.3	Die Mindestanforderungen an den kantonalen Rechtsschutz	286
XI.	Ergebnisse	287
	Anhang I BBauG	292
	Anhang II BROG	294
XII.	Literaturverzeichnis	297