Zeitschrift: Bulletin des Schweizerischen Elektrotechnischen Vereins, des Verbandes Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen = Bulletin de l'Association suisse des électriciens, de l'Association des entreprises électriques suisses

Herausgeber: Schweizerischer Elektrotechnischer Verein ; Verband Schweizerischer Elektrizitätsunternehmen

Band: 65 (1974)

Heft: 22

Artikel: Raumplanung, politische, rechtliche und wirtschaftliche Aspekte

Autor: Baschung, M.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-915469

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: 09.07.2025

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

obligatorische Prüfpflicht nicht wirksamer ist als eine Untersuchung nach aufgetretenen Unfällen.

Alle diese Massnahmen können uns aber nicht darüber täuschen, dass der Aufwand für die Normierung ansteigen wird. Die Internationalisierung von Prüfzeichen, wie z. B. das E-Zeichen, und die Erweiterung auf andere Zulassungsbedingungen, z. B. ohne Prüfung in den Importländern, ergibt zusätzlich die Unsicherheit, ob der Ertrag unserer Prüfanstalten und teilweise des Starkstrominspektorates anwachsen oder zurückgehen werden. Mit dem Kapitalertrag und dem Einahmeüberschuss der technischen Prüfanstalten dekken wir heute das im Vereinsbereich entstehende Defizit. So ist es verständlich, dass der Vorstand und das CES nach Lösungen suchen, weitere Einnahmequellen zu erschliessen und die Ausgaben auf das absolut Nötige einzuschränken oder jedenfalls zu stabilisieren.

Es ist mir eine besondere und angenehme Pflicht, an die Mitglieder unseres Vorstandes zum Abschluss meinen herzlichen Dank auszusprechen für ihre Mitarbeit und ihre Hilfe bei der Beschlussfassung und Erledigung der weitschichtigen Fragen und Probleme.

Herzlichen Dank dem Präsidenten und den Mitgliedern des CES und allen Kommissionen des SEV und des CES für ihren Einsatz vor allem bei der Normierung und ihre stets grösser werdenden Opfer an Zeit und ihren Arbeitgebern für die zum grossen Teil übernommenen finanziellen Beiträge für die Delegierung ihrer Spezialisten und Experten.

Ein ganz besonderer Dank richte ich an unsere Direktion und seine Mitarbeiter, welche sich stets voll und ganz für unsere Aufgaben einsetzen und besonders durch die Vorbereitung und das Studium verschiedener Probleme unserem Verein Leben einhauchen, auf dass er die ihm gestellten Aufgaben im Interesse aller Mitglieder unseres Vereins erfülle.

Mit diesem Dank erkläre ich die 90. Generalversammlung des SEV als eröffnet.

Adresse des Autors:
H. Elsner, Direktor der Condensateurs Fribourg S.A., 1700 Fribourg.

Raumplanung, politische, rechtliche und wirtschaftliche Aspekte

Von M. Baschung

Vortrag, gehalten am 6. September 1974 anlässlich der 90. Generalversammlung des SEV in Olten

712 : 32 : 33 : 34

Einleitung

Am 14. September 1969 haben Volk und Stände der Aufnahme der Art. 22ter und 22quater der Bundesverfassung zugestimmt. Im erstgenannten Verfassungsartikel wird das Eigentum gewährleistet. Im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Befugnisse können der Bund und die Kantone auf dem Weg der Gesetzgebung im öffentlichen Interesse die Enteignung und Eigentumsbeschränkungen vorsehen. Bei Enteignungen und bei Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, ist volle Entschädigung zu leisten. Art. 22quater verpflichtet den Bund, auf dem Wege der Gesetzgebung Grundsätze für eine durch die Kantone zu schaffende, der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes dienende Raumplanung aufzustellen. Der Bund soll ausserdem die Bestrebungen der Kantone fördern und koordinieren, und er soll mit ihnen zusammenarbeiten. Schliesslich soll der Bund selber bei der Erfüllung seiner Aufgaben die Erfordernisse der Landes-, Regional- und Ortsplanung berücksichtigen.

So lautet der Auftrag, den das Schweizervolk am 14. September 1969 allen, die im Bereich der Raumplanung tätig sind, erteilt hat. Heute, wo die eidgenössischen Räte im Begriffe sind, ein Bundesgesetz über die Raumplanung zu erlassen, fragen wir uns immer wieder nach dem genauen Inhalt dieses Auftrages. Die Auffassungen gehen bereits in der Grundsatzgesetzgebung des Bundes zum Teil stark auseinander. Die einen wollen mehr, die anderen weniger. Über ein Mehr oder Weniger an Eingriffen in das Grundeigentum wird lebhaft diskutiert; umstritten ist aber auch die Frage, wem raumplanerische Kompetenzen zuzuweisen sind, ob z. B. die zentralistische Lösung einer eher föderalistischen, insbesondere auch die Gemeindeautonomie schützenden Gliederung der Kompetenzen vorzuziehen sei oder nicht. Das Ergebnis der parlamentarischen Beratungen über das Raumplanungsgesetz darf man wohl zu Recht als den Weg der dynamischen Mitte bezeichnen. Der Auftrag im Rahmen einer freiheitlichen Eigentumsordnung vorausschauend und ordnend für die zweckmässige Nutzung des Bodens und die geordnete Besiedlung des Landes zu sorgen, ist durch keine Extremlösung in irgendeinem Bereich verlassen worden. Der Wille zum Weg der Mitte und des Ausgleichs kommt in der Zweckbestimmung des Gesetzes, in Art. 1, deutlich zum Ausdruck. Absatz 2 dieses Artikels lautet:

«Die Raumplanung hat

a) die natürlichen Grundlagen des menschlichen Lebens, wie Boden, Luft, Wasser und Landschaft zu schützen;

b) die räumlichen Voraussetzungen für die Entfaltung des persönlichen, sozialen und wirtschaftlichen Lebens zu schaffen;

c) die Dezentralisation der Besiedlung mit regionalen und überregionalen Schwerpunkten zu fördern und die Entwicklung der grossen Städte auf dieses Ziel hinzulenken;

d) eine angemessene, auf die künftige Entwicklung des Landes abgestimmte Begrenzung des Siedlungsgebietes und dessen zweckmässige Nutzung zu verwirklichen;

e) den Ausgleich zwischen ländlichen und städtischen, wirtschaftlich schwachen und wirtschaftlich starken Gebieten zu fördern;

f) die Eigenart und Schönheit der Landschaft zu erhalten sowie Erholungsgebiete sicherzustellen;

g) einer ausreichenden eigenen Ernährungsbais des Landes Rechnung zu tragen;

h) die räumlichen Bedürfnisse der Gesamtverteidigung zu berücksichtigen.»

In diesen Zielsetzungen widerspiegelt sich die der verfassungsmässigen Eigentumsgarantie zugrundeliegende Idee der menschengerechten, freiheitlichen und sozialen Eigentums- und Raumnutzungsordnung. Sicherheit vor Willkür und Missbrauch sowie Schutz der persönlichen Leistung und der Interessen der Gemeinschaft stehen in ihrer engen Verbindung klar im Gegensatz sowohl zur Utopie der Selbstregulie-

rung der Interessen als auch einer Planwirtschaft mit völlig vergesellschaftetem Eigentum.

Aus der gleichen Zweckbestimmung wird aber auch der Auftrag aus der Verfassung (Art. 22quater) deutlich, durch die zweckmässige Nutzung des Bodens und die geordnete Besiedlung des Landes die Entwicklung zu beeinflussen. Das heisst: Wir dürfen nicht einfach dem Trend nachgeben, und es genügt auch nicht, dass wir lediglich auf Fehler der bisherigen Entwicklung reagieren. Wir müssen uns vielmehr bestimmte Vorstellungen über die Zukunft unseres Landes machen, dann Ziele festsetzen und diese hernach in enger Zusammenarbeit aller mit raumplanerischen Aufgaben betrauten Gemeinwesen und Behörden konsequent anstreben.

Versuchen wir nun, diese allgemeinen Überlegungen zu den beiden eingangs erwähnten Verfassungsartikeln – Art. 22ter und Art. 22quater BV – und zum Zweckartikel des Raumplanungsgesetzes in politischer, wirtschaftlicher und rechtlicher Hinsicht zu verdeutlichen.

Was ist Raumplanung?

Die Raumplanung wurde – das dürfte auf ihre Anfänge zurückzuführen sein – in den letzten Wochen und Monaten immer wieder als abstrakte technische – viele sagen technokratische – Tätigkeit hingestellt. Fragen wir uns deshalb zuerst, was wir mit der Raumplanung wollen. Ein Versuch, die Raumplanung zu definieren, würde ungefähr zu folgender Umschreibung führen:

«Planung bedeutet überlegte Vorbereitung von Massnahmen, um ein bestimmtes Ziel mit möglichst angemessenem Aufwand zu erreichen. Wenn dieses Ziel eine räumliche Ordnung ist, so heisst die darauf gerichtete Planung Raumplanung.»

Diese Definition kann uns noch nicht befriedigen. Wir müssen ihren Inhalt verdeutlichen. Für uns muss der Sinn der Raumplanung von den Bedürfnissen des Menschen her deutlicher erkennbar sein. Wir müssen bedenken, dass der Raum

«der Lebensraum oder die Umwelt ist, in der der Mensch lebt.»

Raum ist also mehr als ein sichtbares Stück Erdoberfläche. Die Umwelt des Menschen wird von der Gesellschaft und Wirtschaft mitgeprägt, da physische Umwelt, Gesellschaft und Wirtschaft eng miteinander verflochten sind. Deshalb könnte man viel einfacher sagen:

«Raumplanung ist Sorge für den Menschen in seiner Umwelt.»

Raumplanung ist deshalb in weitem Masse Gesellschaftspolitik. Ich will damit verdeutlichen und klar zu erkennen geben, dass Raumplanung nicht eine isolierte technische Aufgabe sein kann. Sie kann nicht vom Zeichnungstisch aus bewältigt werden. Raumplanung, die keine Rücksicht nimmt auf die besonderen Verhältnisse einer bestimmten Gegend, auf Traditionen und Eigentumsbewusstsein, muss fragwürdig bleiben. Zur Raumplanung gehört aber auch ein ethisches Denken, d. h., sie muss beherrscht sein vom Willen zur Solidarität der Stärkeren gegenüber den Schwächeren, der Besitzenden gegenüber den Nichtbesitzenden.

Daraus ergibt sich, dass die Raumplanung nie alle persönlichen Wünsche erfüllen kann. Das Wohl der Gemeinschaft geht vielen – nicht allen – persönlichen Bestrebungen vor. Oft muss sich aber auch das Gemeinwesen den berechtigten Anliegen und Interessen der weitergehenden Gemeinschaft – z. B. einer Talschaft, einer Region, des Kantons oder des ganzen Landes – unterziehen. Diese gegenseitige Rücksichtnahme, das Abwägen von Einzelinteressen und Gemeinwohl, droht uns zu überfordern, wenn wir in eigener Sache derartige Entscheide zu treffen haben. Das gilt für alle, und verpflichtet uns, gemeinsam nach Lösungen zu suchen.

Wie notwendig die Raumplanung – sowohl auf der Ebene des Bundes als auch im Bereich der Kantone und Gemeinden – ist, braucht wohl nicht mit langatmigen Ausführungen begründet zu werden. Zu oft treffen wir Verhältnisse, die wir eigentlich nie gewollt haben; zu oft stehen wir vor sogenannten Sachzwängen, die uns das Gesetz des Handelns entreissen und uns in eine Zukunft zu weisen drohen, die wir gegenüber uns und unseren Nachkommen nicht verantworten können.

Die letzten Jahrzehnte haben uns zwar einen raschen wirtschaftlichen Aufschwung und einen beachtlichen materiellen Wohlstand mit nahezu unaufhaltsamem Wachstum beschert. Der Preis dafür ist aber hoch ausgefallen. Er wird uns jetzt in laufender Rechnung abverlangt, und zwar in Form der individuellen und kollektiven Nachteile, der Schäden und Verluste, deren Ausmass uns in den letzten Jahren allmählich bewusst wurde. Hinzu kommt das bittere Aufgeld einer Bedrohung und Gefährdung unserer Zukunft.

Absage an den Trend

Wir alle wissen, dass wir die Schweiz von heute nicht mehr ändern können; wir müssen sie hinnehmen mit all ihren Vorteilen und Nachteilen, mit allem, was wir an ihr schätzen, aber auch mit allem, was wir an ihr auszusetzen haben. Eine ehrliche Analyse der Lage vermag uns aber bereits in vielen Bereichen unerwünschte Folgen vergangener Entwicklungen aufzuzeigen. Noch viel stärker weisen zudem zahlreiche Entwicklungsperspektiven in eine Zukunft, die wir aus gesellschaftlichen, politischen und wirtschaftlichen Überlegungen als unerwünscht bezeichnen müssen. Ich will auf einige hinweisen.

Bevölkerung

Vor nicht allzu langer Zeit rechnete man noch mit einem anhaltend grossen Bevölkerungszuwachs der Schweiz. Inzwischen wurden die Prognosen ständig nach unten korrigiert, und die zweite Fassung des entsprechenden Berichtes der Arbeitsgruppe für Perspektivstudien, welche sich auf die Volkszählungsergebnisse von 1970 abstützt, rechnet für das Jahr 2000 nur noch mit sieben Millionen Einwohnern. Daraus entstehen verschiedene Konsequenzen, die nicht nur in der Raumplanung zu beachten sein werden. Die beiden wichtigsten Auswirkungen dieser verlangsamten Bevölkerungsentwicklung scheinen mir die zunehmende Überalterung der Wohnbevölkerung und die stärkere Zunahme der inaktiven gegenüber der aktiven Bevölkerung zu sein.

Die Verschiebungen im Altersaufbau sind bedeutsam; sie manifestieren sich in einem absoluten Rückgang der Zahl der Jugendlichen (Altersklassen 0...19 Jahre), während die Zahl der über 65jährigen um über $^1/_4$ Million zunehmen wird. Die räumlichen Bedürfnisse der verschiedenen Alterskategorien sind sehr unterschiedlich und dürfen in der Planung nicht unbeachtet bleiben. Zwei Stichworte: die Nachfrage nach neuen Schulhäusern wird kaum wesentlich zunehmen, hingegen jene nach zusätzlichen Alterswohnungen und -heimen.

Arbeitskräfte

Die erwähnte Arbeitsgruppe rechnet in ihren Perspektiven der Bevölkerungsentwicklung und der Erwerbstätigkeit mit verschiedenen Varianten. In der Hauptvariante geht sie von einer Weiterführung unserer heutigen Ausländerpolitik aus, die auf eine Stabilisierung der Zahl der ausländischen Arbeitskräfte hinzielt. Auf dieser Basis ermittelt die St.-Galler Arbeitsgruppe für das Jahr 2000 rund 3,16 Mio Erwerbstätige oder rund 100 000 mehr als für 1970. Diese ausserordentlich starke Abschwächung der Zunahme wird nachhaltige Folgen für unsere Wirtschaft und damit auch für die Raumplanung haben. Denn es liegt auf der Hand, dass dadurch nicht nur die Expansion unserer Wirtschaft gebremst wird, sondern dass auch verstärkte Strukturwandlungen eintreten werden. Welche Anpassungen sich in diesem Bereich vollziehen, sei an folgendem Zahlenbeispiel dargestellt: zwischen 1960 und 1970 nahm die Zahl der Beschäftigten jährlich um durchschnittlich 1,97 % zu; im Dezennium zwischen 1990 und 2000 werden es – nach den «Perspektiven» – nur noch 0,08 % oder $^1/_{25}$ der Zunahme in den sechziger Jahren sein.

Mit den Veränderungen im Altersaufbau – durch eine verstärkte Zunahme der über 65jährigen – steigt auch der Anteil der inaktiven Bevölkerung. Nach den gleichen Quellen wird der Anteil der Erwerbstätigen an der Gesamtbevölkerung ständig abnehmen und bis zum Jahr 2000 auf unter 45 % absinken. Zwischen 1970 und dem Jahr 2000 wird von je 8 zusätzlichen Einwohnern nur einer erwerbstätig sein.

Räumliche Verteilung der Bevölkerung

Die räumliche Verteilung der Wohnbevölkerung hat sich in den letzten Jahrzehnten deutlich verschoben. Ein Vergleich der prozentualen kantonalen Anteile an der Gesamtbevölkerung deutet auf den anhaltenden Ballungsprozess hin. Die überwiegend städtischen und wirtschaftlich stark entwickelten Kantone verzeichneten zwischen 1900 und 1970 ein überdurchschnittlich starkes Bevölkerungswachstum. So nahm die Bevölkerung der sieben Kantone Zürich, Zug, Solothurn, Basel-Stadt, Basel-Land, Aargau und Genf in dieser Zeitspanne um rund 1,5 Mio Einwohner zu, oder um gleichviel, wie alle andern achtzehn Kantone zusammen.

Diese Verlagerungen sind nicht allein auf Geburtenüberschüsse und Zuwanderungen von Ausländern zurückzuführen; ein wesentlicher Faktor ist die Binnenwanderung. So stehen heute Ballungsgebieten Entleerungsgebiete gegenüber. Fälschlicherweise nimmt man oft an, dass sich nur Berggebiete entvölkern würden. Die Volkszählungsergebnisse von 1960 und 1970 zeigen aber, dass über 40 % der rund 3000 schweizerischen Gemeinden in diesen 20 Jahren einen absoluten Bevölkerungsrückgang zu verzeichnen hatten.

Wie präsentiert sich aber das Bild der Ballungsgebiete? Die Agglomerationen wachsen überdurchschnittlich schnell, wobei immer mehr Gemeinden in den Sog der großstädtischen Zentren geraten. Die Kerngemeinden setzen «Jahrringe» an, zählt man doch sowohl zwischen 1950 und 1960 sowie zwischen 1960 und 1970 rund 100 zusätzliche Agglomerationsgemeinden.

1970 wohnten rund drei Fünftel aller Einwohner in den Städten und ihren Agglomerationen. Mit der Trendentwicklung wird das Ungleichgewicht zwischen ländlichen und städtischen Gebieten noch weiter vergrössert. Im Jahre 2000 werden rund vier Fünftel der Gesamtbevölkerung in den Ballungsgebieten ansässig sein. Nur 400 bis 500 Gemeinden hätten gemäss den «Perspektiven» diese Bevölkerungskonzentration von rund 5½ Mio Einwohnern aufzunehmen, auf die restlichen 2500 Gemeinden würden sich die übrigen 1,5 Mio Einwohner verteilen.

Wirtschaft

Mit der bevölkerungsmässigen Konzentration geht eine wirtschaftliche einher, die vielleicht noch ausgeprägter ist. Auf einer Gemeindegebietsfläche von rund 3 % des schweizerischen Totals sind gegen 65 % des gesamten Wirtschaftspotentials konzentriert, nämlich rund 60 % der Industrieproduktion und rund 70 % der privaten und öffentlichen Dienstleistungsbetriebe. Das räumliche Ungleichgewicht hat zudem die Tendenz, sich zu verstärken, weil der Ballungsprozess, einmal im Gang, aus sich selbst heraus die Kraft zu einer weiteren Beschleunigung und Verstärkung schöpft.

Infrastruktur

Die wirtschaftliche Entwicklung eilt in den meisten Ballungsgebieten dem Ausbau der Infrastruktur davon. Der Nachholbedarf, der gesamtschweizerisch besteht, wird in diesen Gebieten am stärksten empfunden. Die öffentliche Hand aber, die sich nach ihren finanziellen Möglichkeiten verhält, muss Prioritäten setzen und sich dabei nach der Höhe des Nachholbedarfes und nach dem Grundsatz richten, dass vordringlich dort öffentliche Investitionen getätigt werden sollen, wo vergleichsweise die grösste Wirkung erzielt wird. Meist werden durch ein solches Verhalten die Ballungsgebiete profitieren, was zu einer weiteren Attraktivitätssteigerung der bestehenden Wachstumspole führt; der Konzentrationsprozess wird also noch verstärkt.

Auswirkungen der Trendentwicklung

Die Folgen der geschilderten Konzentrationsbewegungen zeigen sich nicht nur in der Raumordnung, sondern in praktisch allen sozialen, wirtschaftlichen und politischen Bereichen.

So widerspricht der ungebremste Ballungsprozess unserer Wertordnung, wie sie in der Bundesverfassung und in den Bundesgesetzen verankert ist. Die Trendentwicklung wird uns z. B. weder eine gemeinsame Wohlfahrt noch eine zweckmässige Nutzung und geordnete Besiedlung unseres Landes bringen. Weder der Umweltschutz lässt sich verwirklichen, noch der föderalistische Staatsaufbau stärken.

Ein Verzicht auf eine lenkende Planung führt innert weniger Jahrzehnte zu einer Raumordnung, die es den kommenden Generationen verunmöglicht, ihre eigenen Vorstellungen mitzuberücksichtigen. Überall würde gebaut, überall müsste erschlossen werden. Die Grundfunktionen unseres Daseins: Wohnen, Arbeit, Versorgung, Bildung und Erholung würden immer stärker auseinandergerissen. Zusätzlicher Verkehr und überdurchschnittlich anwachsende Infrastrukturaufwendungen wären beispielsweise die Folge.

Wo soll aber unsere *Landwirtschaft* rationell produzieren, wenn jeder bauen kann, wo er will? Die Landwirtschaft ist für unseren Staat von tragender Bedeutung, und zwar nicht nur als Nahrungsmittelproduzent und Pfleger der Landschaft, sondern insbesondere auch als traditionsverbundener Volksteil, als Besiedler des ländlichen Raumes. Ohne Ab-

schirmung von den überbordenden Marktkräften durch eine steuernde Raumplanung würde auch das landwirtschaftlich genutzte Land Baulandcharakter erhalten und zu Baulandpreisen bewertet. Steigende Produktionskosten und erschwerte Produktionsbedingungen wären die Folgen.

Der öffentlichen Hand sind zahlreiche Aufgaben überbunden, die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung sicherzustellen oder zu fördern. Der Staatsbürger und Steuerzahler erwartet von Bund, Kantonen und Gemeinden einen sparsamen und gezielten Einsatz seiner Mittel.

Die öffentliche Hand auf allen Ebenen muss planen, muss Sachplanungen aufstellen. Wir dürfen dabei z. B. nicht nur an die relativ kleine Zahl von wachsenden Gemeinden denken, die im Bereiche der Siedlungsausstattung (Schulen, Spitäler, Verwaltungen usw.) einen Nachholbedarf decken müssen. Wir müssen auch jene Gemeinden im Auge behalten, die im ländlichen Raum oder sogar im Entleerungsgebiet liegen. Wie muss sich beispielsweise eine Gemeinde dort verhalten, wenn jeder bauen kann, wo er will, die Gemeinde aber ihre Investitionen optimal realisieren sollte und mit wachsenden Bedürfnissen und sinkenden Einwohnerzahlen konfrontiert ist?

Die Abstimmung der Sachplanungen im Bereiche der Transport- und Versorgungsstruktur (Verkehr, Energie, Wasser usw.) ist eine Koordinationsaufgabe, mit der sich die Gemeinwesen aller Stufen auseinanderzusetzen haben. Unabdingbare Voraussetzung für einen gezielten Mitteleinsatz ist ein Koordinationsinstrument, welches als gemeinsame Basis angesehen werden kann. Auch ohne Raumplanungsgesetz wird durch die Gemeinden und durch die Kantone «Raumplanung» betrieben, aber es fehlt die gegenseitige Abstimmung, es fehlt die nahtlose, durchgehende Planung.

Gestaltung der Zukunft

Der Wille, die Zukunft zu gestalten, also vom Trend abzukommen, wird immer stärker. Davon zeugen die zahlreichen Bemühungen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden sowie die vielen Initiativen und Vorstösse aus allen Kreisen des Volkes. In den Richtlinien zur Regierungspolitik 1971–1975 hat der Bundesrat erklärt:

> «Wir sind gewillt, zwischen ländlichen und städtischen, zwischen wirtschaftlich schwachen und wirtschaftlich starken Gebieten mit finanz- und raumordnungspolitischen Mitteln einen sinnvollen Ausgleich anzustreben, auf eine Ausgleichung des Wohlstandes in den verschiedenen Regionen hinzuwirken und im Sinne dieses Ausgleiches die Besiedlungspolitik zu beeinflussen.»

Bei dieser Erklärung ist es nicht geblieben. In der vergangenen Sommersession haben die eidgenössischen Räte das Investitionshilfegesetz für die Berggebiete verabschiedet, das einen wichtigen Bestandteil der raumplanerischen Massnahmen im Sinne der Zielsetzungen des bereits erwähnten Art. 1 Abs. 2 des Raumplanungsgesetzes darstellt. «Das Investitionshilfegesetz ist», so führt der Bundesrat in seiner Botschaft dazu aus, «der ökonomische Teil der Raumplanung.»

Im weiteren können wir erwarten, dass das Raumplanungsgesetz noch diesen Herbst – wohl spätestens aber in der Dezembersession – von den eidgenössischen Räten bereinigt sein wird. Ob die Ziele dieses Gesetzes im Sinne des verfassungsmässigen Auftrages zur zweckmässigen Nutzung des Bodens und zur geordneten Besiedlung des Landes erreicht werden können, hängt in erster Linie vom Willen aller Beteiligten ab, von den zuständigen Behörden im Bund, in den Kantonen und Gemeinden, nicht zuletzt aber von der Überzeugung beim Bürger selber, der bei zahlreichen Massnahmen seine entscheidende Stimme abgeben wird.

Die Wirksamkeit des Raumplanungsgesetzes

Eine ebenso wichtige Voraussetzung für die Erreichung der raumplanerischen Ziele sind der Wille der mit den verschiedenen Aufgaben betrauten Behörden aller Stufen zur Zusammenarbeit und die Funktionsfähigkeit der dafür vorgesehenen Mittel. In der Aufgabenverteilung wird dem *Bund* die Kompetenz zum Erlass von Grundsätzen zugewiesen. Diese Aufgabe erfüllt er mit dem Raumplanungsgesetz, das – wie wir bereits wissen – zahlreiche Grundsätze enthält. Ausserdem hat der Bund verschiedene Koordinationsaufgaben zu erfüllen. Er führt gemeinsam mit den Kantonen die Untersuchungen über die möglichen künftigen besiedlungs- und nutzungsmässigen Entwicklungen des Landes durch. Bei diesen Untersuchungen, die im Resultat zum Leitbild führen sollen, ist der Bund selber zur internen Koordination aller mit raumplanerisch relevanten Aufgaben betrauten Bundesämter verpflichtet. Das im Februar dieses Jahres im Auftrag des Bundesrates den Kantonen als Diskussionsgrundlage unterbreitete Leitbild CK-73 (Leitbild der vom Bundesrat eingesetzten Chefbeamtenkonferenz) zeugt vom Willen zur bundesinternen Koordination. Sie findet ihre notwendige Ergänzung in der Mitarbeit der Kantone, die partnergleich an der Schaffung des Leitbildes teilnehmen.

Die Hauptrolle in der Verwirklichung der raumplanerischen Ziele fällt den *Kantonen* zu. Parallel zur Zusammenarbeit mit dem Bund am Leitbild legen sie in den Grundzügen die nutzungs- und besiedlungsmässige Entwicklung ihres Gebietes fest. Aus dieser Arbeit entstehen die Gesamtrichtpläne, die – im Gegensatz zum Leitbild, das eine gewisse Spannweite möglicher Entwicklungstendenzen aufweist – die besiedlungs- und nutzungsmässigen Entwicklungen detaillierter, mit schon deutlich erkennbaren Grenzen aufzeigen. Diese Gesamtrichtpläne umfassen die Teilrichtpläne der Besiedlung und Landschaft, des Verkehrs, der Versorgung sowie der öffentlichen Bauten und Anlagen. Damit erfahren die Ziele der Raumplanung eine weitere Verfeinerung. Diese kantonale Gesamtplanung bildet den Rahmen für die Nutzungspläne (Zonenpläne) der *Gemeinden,* welche die für das Grundeigentum verbindlichen Anordnungen über die zulässige Nutzung des Bodens enthalten.

Der hier skizzenhaft dargestellte Verlauf der Verdeutlichung der Ziele des Art. 22quater BV und der daraus abgeleiteten Grundsätze im Raumplanungsgesetz (Art. 1 RPG) über das von Bund und Kantonen erarbeitete nationale Leitbild (Art. 22 RPG) und die kantonalen Gesamtrichtpläne (Art. 6f. RPG) zur eigentumsverbindlichen Nutzungsordnung (in der Regel) auf Gemeindeebene (Art. 31 RPG) illustriert die von der Verfassung geforderte Zusammenarbeit auf allen Ebenen und über alle Stufen. Die durchgehende Planung (Art. 2 RPG) soll auf diese Weise wirksam werden.

Die Mittel, die das Bundesgesetz zur Erreichung der Ziele dem Bund, den Kantonen und – innerhalb der kantonalen Aufgabenverteilung – den Gemeinden zur Verfügung stellt, sind zu zahlreich und vielfältig, um sie hier einzeln aufführen zu können. Erwähnt seien die verbindlichen Umschreibun-

gen der Nutzungsarten wie das Siedlungsgebiet, das Landwirtschaftsgebiet, das Forstgebiet, das Erholungsgebiet, das Schutzgebiet und das übrige Gebiet (Art. 11 RPG). Dazu kommen die Koordinationsverpflichtungen zwischen Bund und Kantonen einerseits und den Kantonen unter sich andererseits. So haben die Gesamtrichtpläne der Kantone die Sachplanungen des Bundes zu berücksichtigen (Art. 8 RPG). Die gleichen Gesamtrichtpläne sind aber – einmal vom Bund genehmigt (Art. 47 RPG) – für die Behörden des Bundes und der Gemeinden verbindlich (Art. 8 RPG).

Die Verfolgung der Ziele der Raumplanung soll aber vor allem im Bereich der Nutzungspläne eine wirksame Stosskraft erhalten. Das bereits erwähnte Ziel einer angemessenen, auf die künftige Entwicklung des Landes abgestimmte Begrenzung des Siedlungsgebietes kann nur erreicht werden, wenn wirksame Mittel zur Verfügung stehen. Mit der generellen Begrenzung des Siedlungsgebietes auf eine bauliche Entwicklung innerhalb der nächsten 20 bis 25 Jahre (Art. 12 RPG), mit der Bestimmung der Bauzone auf die nächsten 10 bis 15 Jahre (Art. 32 RPG) und mit der Verpflichtung, ausserhalb der Bauzone – so z. B. im Landwirtschaftsgebiet oder im Erholungs- und Schutzgebiet – grundsätzlich nur Bauten zuzulassen, die der betreffenden Nutzung entsprechen (Art. 35 RPG), soll die Streubauweise verhindert werden. Diese Wirkung ist aber nur erreichbar, wenn anderseits dafür gesorgt wird, dass das für die Überbauung zu Wohn-, Industrie-, Gewerbe- und andern baulichen Zwecken ausgeschiedene Land seiner vorbestimmten Nutzung auch tatsächlich zugeführt wird. Deshalb werden die zuständigen Gemeinwesen zur Erschliessung (als Voraussetzung der Überbauung) verpflichtet (Art. 34); sie können zur Durchsetzung der Nutzungsordnung Landumlegungen anordnen (Art. 41) oder unter ganz bestimmten Voraussetzungen enteignen (Art. 43). Verschiedene Vorschriften sollen mittelbar die Baulandhortung bekämpfen, so z. B. die Bestimmungen über die Fälligkeit der Grundeigentümerbeiträge an Erschliessungsanlagen und der Mehrwertabschöpfung. Die diesbezüglichen Vorschriften in den Art. 34 und 45 des Raumplanungsgesetzes sind zurzeit noch umstritten.

Ebenso wichtige Wirkungen in der Verfolgung der raumplanerischen Ziele wird der Ausgleich zwischen den Vor- und Nachteilen der Nutzungsordnung zwischen den durch die Planung entstandenen Mehrwerten einerseits und den eigentumsrechtlich entschädigungspflichtigen sowie andern, z. B. volkswirtschaftlichen Nachteilen anderseits entfalten können. Die gelegentlich als Grundpfeiler des Raumplanungsgesetzes bezeichneten Art. 45 über die Mehrwertabschöpfung und Art. 55a über den volkswirtschaftlichen Ausgleich zeigen, dass die Raumplanung in ihren Auswirkungen in Frage gestellt ist, wenn sie nicht gleichzeitig mit ihren ordnenden Massnahmen im Interesse der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes wirtschaftliche und soziale Aspekte mitberücksichtigt.

Raumplanung und Eigentumsgarantie

Wie wir bereits aus den einleitenden Bemerkungen ersehen, wollte und konnte der Verfassungsgeber das Problem der Raumplanung nicht losgelöst von der Frage der Eigentumsgarantie behandeln. Er hat sich zum Weg der Freiheit in der Ordnung entschlossen, eine Aufgabe, die uns immer wieder verpflichtet, Einzelinteressen mit dem Allgemeinwohl zu messen. Wir müssen dabei beachten, dass das private Eigentum für die Gesellschaftspolitik im freien sozialen Rechtsstaat von zentraler Bedeutung ist. Vergessen wir dabei aber nicht, dass es zuviele Schweizer – namentlich im Raum der grossen Agglomerationen – gibt, die keinen Grund und Boden haben und die sich aus dieser Tatsache heraus je länger je weniger mit der bestehenden Lage befreunden können. Gerade in diesem Zusammenhang halte ich es für ausserordentlich wichtig, dass wir mit den Massnahmen zum Schutz des Eigentums – den wir ja auch mit der Raumplanung verstärken wollen – darnach trachten, dass möglichst viele unserer Mitbürger Eigentum erwerben und sich erhalten können.

Sicherheit durch Ordnung

Wir dürfen indessen nicht übersehen, dass viele Grundeigentümer die raumplanerischen Massnahmen – namentlich in der Nutzungsordnung auf der Ebene der Gemeinde – als lästige Einmischung oder sogar als unzulässige Beschränkung empfinden. In der durchaus verständlichen Sorge um die eigenen Interessen vergessen sie, dass jedem Recht als Korrelat eine sozialpolitische Verpflichtung beigegeben ist. Es wäre ein Irrtum zu glauben, wir könnten eine geordnete Entwicklung anstreben, ohne dass nicht auch Opfer und Beschränkungen hingenommen werden müssten. Schätzen wir aber den Preis dafür richtig ein. Die Entwicklung im Rahmen eines reiflich überlegten und politisch ausgewogenen Konzepts wird uns für den Bestand der geordneten Freiheit eine Sicherheit geben, die nicht durch die Sachzwänge des unkontrollierten Laufs der Dinge gefährdet wird.

Problem der Chancengleichheit

Sehr oft begegnen wir Mitbürgern, die durchaus Verständnis für die Notwendigkeit der Raumplanung aufbringen, die aber um den Bestand unserer Freiheit – insbesondere der Eigentumsgarantie – besorgt sind. Sie verlangen eine weniger einschneidende Ordnung, und vor allem scheint ihnen die Begrenzung des Siedlungsgebietes eine zu harte Massnahme zu sein; man dürfe die Bauchancen nicht in derart straffer Weise zum vorneherein wegnehmen.

Wer so argumentiert, übersieht, dass auch ohne Raumplanung nicht alle individuellen Wunschvorstellungen realisiert werden. So ist – sehen wir einmal von den Erschliessungsvorschriften, namentlich inbezug auf den Gewässerschutz ab – nicht jeder Boden Bauland. Bedenken wir, dass zur Zeit nur ungefähr 3 % des ganzen Landes überbaut sind, so sind wir realistisch genug einzusehen, dass die Überbauungsmöglichkeit nicht nur ausserhalb, sondern auch innerhalb der oft viel zu grossen Bauzonen wesentlich geringer ist, als man für sich selber gerne annimmt. Wie viele Grundstücke gibt es, die wegen ihrer Bodenbeschaffenheit oder wegen ihrer ungünstigen Lage oder ganz einfach wegen der mangelnden Nachfrage nicht überbaut werden? Denken wir doch nur an die massiv zurückgesteckten Bevölkerungsprognosen. Soll die Möglichkeit zur Überbauung tatsächlich der Ausdruck einer freiheitlichen Ordnung sein, so müssen wir konsequenterweise sofort auch feststellen, dass diese Freiheit doch im Grunde nur wenigen zugute kommt, d. h. dass es immer und überall Benachteiligte und Bevorzugte geben wird, und zwar auch ohne Raumplanung.

Sollen wir nun um dieser fragwürdigen Boden-Chancen-Gleichheit willen die Ziele der Raumplanung – nämlich die zweckmässige Nutzung des Bodens und die geordnete Besiedlung des Landes – opfern oder auf halbem Wege stehen bleiben und z. B. die Streubauweise mit allen ihren unerwünschten Nebenfolgen (Nachteile für die Landwirtschaft, unrationelle Erschliessung, grössere Pendlerbewegungen usw.) in Kauf nehmen? Sollen deshalb all die legitimen öffentlichen Interessen für die zweckmässige Nutzung des Bodens aufs Spiel gesetzt werden? Wenn wir schon selber daran interessiert sind, dass unser Nachbar mit seinem Boden nicht einfach macht, was ihm beliebt, um wieviel mehr ist es auch das berechtigte Anliegen der Gemeinschaft, dass das Gebiet, in dem sie lebt, sinnvoll genutzt wird. Wir haben als Gemeinschaft aller – ob Eigentümer oder Nichteigentümer – ein Anrecht darauf, dass z. B. Wohngebiete und emmissionsstarke Industriegebiete voneinander getrennt werden, dass die Errichtung öffentlicher Bauten und Anlagen möglich wird, dass unsere Ortschaften gut gestaltet sind und bleiben, dass wertvolle Landschaften, Natur- und Kulturdenkmäler geschützt werden und dass man auch an den Erholung suchenden Menschen denkt. Und ist es schliesslich nicht auch das berechtigte (und immer wieder geltend gemachte) Interesse der Landwirtschaft, dass sie die geeigneten Gebiete wirklich landwirtschaftlich und möglichst ohne Stärkung von aussen her nutzen kann? Wer Lockerungen in der Verfolgung legitimer raumplanerischer Anliegen des Gemeinwesens um der Freiheit willen postuliert, muss sich aus diesen Überlegungen heraus Rechenschaft geben, dass er damit nur wenigen Eigentümern eine Chance der Überbauung bieten kann und gleichzeitig viele berechtigte Interessen Einzelner und der Gemeinschaft auf eine zweckmässige Nutzung und geordnete Besiedlung ausser acht lässt.

Opfer der Nutzungsordnung

In der Verfolgung all dieser planerischen Gemeinschaftsinteressen sind Opfer im Einzelfall nicht zu umgehen, Opfer, die zur Enteignung führen oder einer Enteignung gleichkommen. In solchen Fällen ist die Entschädigung im Sinne von Art. 22ter BV zu leisten. Die Mittel dazu müssen wir beschaffen; denn wir können nicht einfach auf diese lebensnotwendigen Aufgaben bloss deshalb verzichten, weil sie teuer sind. Einen Einfluss haben wir auf die Kosten nur insoweit, als wir bei der Planung und Realisierung zwischen dem Maximum und dem Optimum zu unterscheiden vermögen.

Über die Grundsätze der Eigentumsgarantie lassen sich indessen die mit der Nutzung des Bodens verbundenen Probleme nicht restlos lösen. In vielen Fällen ist ja – nach der Rechtssprechung des Bundesgerichtes – keine Entschädigung geschuldet, so z. B., wenn aus Gründen der mangelnden Erschliessung die Überbauung in naher Zukunft nicht möglich ist. Ich denke hier insbesondere an die Landwirtschaft (Art. 59 Raumplanungsgesetz). Mit den eigentumsrechtlichen Grundsätzen allein kommen wir gerade hier diesem Problem nicht bei. Wir müssen Lösungen suchen, die volkswirtschaftlich eine Situation schaffen, die ganzheitlich zu befriedigen vermögen. Der volkswirtschaftliche Ausgleich gemäss Art. 55a Raumplanungsgesetz soll den Weg zu einem solchen Ausgleich ebnen.

Adresse des Autors:
M. Baschung, Oberrichter, stellvertretender Delegierter des Bundesrates für Raumplanung, Bahnhofplatz 10, 3003 Bern.

Johann Philipp Reis 1834–1874

Bibliothek ETHZ

Der Gedanke, Sprache auf elektrischem Weg zu übertragen, tauchte von der Mitte des letzten Jahrhunderts an in verschiedenen Köpfen auf. 1854 beschrieb der Franzose *Bourseul,* wie man dies machen könnte, eigene Versuche stellte er aber nicht an. Um 1865 baute der Italiener *Innocento Manzetti* einen Spielautomaten, bei dem die Sprache elektrisch übertragen wurde. Ende 1871 verunglückte er dann und musste die Sache aufgeben.

Johann Philipp Reis, am 7. Januar 1834 als Sohn eines Bäckers in Gelnhausen geboren, verlor schon früh seine Eltern. Daher verbrachte er seine Jugend im Garnierschen Institut in Friedrichsdorf, anschliessend in einem Institut in Frankfurt. Ihn interessierten vor allem Mathematik und Naturwissenschaften. Neben einer Lehre in einem Farbgeschäft in Frankfurt bildete er sich weiter aus und kam darauf, nun als Lehrer, an das Garniersche Institut zurück.

Schon mit 18 Jahren dachte er an eine elektrische Nachrichtenübertragung. Um 1857 machte er sich dann ernsthaft an Versuche. Drei Jahre später besass er ein erstes Modell, das er im folgenden Jahr im Physikalischen Verein zu Frankfurt vorführen konnte. Ein verbessertes Modell zeigte er 1864 in der Versammlung der Naturforschenden Gesellschaft in Giessen. Dieser Apparat, den er durch einen Mechaniker herstellen liess, wurde übrigens in einigen Exemplaren verkauft. Der Geber bestand aus einer Darmmembran mit aufgeklebtem Platinblech, das gegen eine Drahtspitze schwang und dadurch den Strom entsprechend den Schallschwingungen ein- und ausschaltete. Der Empfänger wurde durch eine Magnetspule gebildet, in der eine Stricknadel zum Schwingen kam. Dass Reis mit seinem Apparat, dem er den Namen «Telephon» gab, keinen Erfolg hatte, ist zu einem guten Teil darauf zurückzuführen, dass der bekannte Berliner Professor *Poggendorff* das ganze als Spielerei abtat und nicht bereit war, darüber in seinen Annalen einen Bericht aufzunehmen. So geriet seine ganze Arbeit wieder in Vergessenheit.

Wahrscheinlich nagte zu jener Zeit auch schon die Krankheit – er litt wie sein Vater an Lungentuberkulose – an ihm, weshalb er, namentlich nach den erlittenen Kränkungen, nicht mehr die Kraft zur Verfechtung seiner Ideen hatte. Er starb, eine Witwe und eine Tochter hinterlassend, am 14. Januar 1874. *H. Wüger*