Zeitschrift: Heimatschutz = Patrimoine
Herausgeber: Schweizer Heimatschutz
Band: 74 (1979)
Heft: 1-de

Artikel: Gut planen - gut bauen [Dossier]
Autor: Furgler, Kurt / Feldmann, H. / Guggenheim, Thomas L.
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-174775

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: 23.12.2025

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

Gut planen – gut bauen

Das neue Raumplanungsgesetz und seine Zielsetzung

von Bundesrat Dr. Kurt Furgler

Raumplanung ist unter dem Gesichtspunkt einer humanen Politik ein eminent wichtiges Thema. Zu oft wird der abstrakte Begriff «Raum» auch nur abstrakt verstanden, wird nicht gesehen, dass er vieles von dem umfasst, was der Mensch zu seiner Entfaltung, zur Wohnlichkeit und Behaglichkeit dringend braucht: Die Wiese nebenan; die Siedlung, die in Bau begriffen und in der ich mich für eine Wohnung interessiere; der Wald für meinen Wochenendspaziergang; die Abfahrtspiste für die Winterferien; das Wandergebiet in den Bergen, das ich im Sommer so gern bekommen habe. So füllt sich das, was zu oft mit schematischen Zeichnungen am Reissbrett gleichgesetzt wird, plötzlich mit Leben, wird zu etwas, das ganz wesentlich zum unmittelbaren Bereich des Menschen und seiner Umwelt gehört, wird zum schwergewichtigen Teil einer auf den Menschen zentrierten Politik. Aus dieser Sicht der Dinge muss versucht werden, eine Antwort zu geben auf die Frage nach Sinn und Zweck des Verfassungsauftrages von 1969. Die Antwort ist klar und unzweideutig: Eine Raumordnung zu schaffen, die mit dem beschränkten Boden unseres Landes, unserer Kantone und unserer Gemeinden haushälterisch umgeht, die vielfältigen Interessen ausgleicht und den nötigen Spielraum offenhält, um veränderten Bedürfnissen gerecht zu werden. Dies alles mit dem Ziel, eine wohnliche Schweiz zu schaffen, in der wir heute und morgen gerne leben. Der Weg zu einer solchen Raumordnung ist die Raumplanung. ▷

Fortsetzung von Seite 1

Am Verfassungsauftrag hat sich nichts geändert, er blieb auch in allen Auseinandersetzungen um die Ausgestaltung der Raumplanung unbestritten. Der Weg, den der Bundesrat dabei gewählt hat, ist demnach, kann demnach nur nach wie vor aufs Ziel der *Erfüllung des Verfassungsauftrages* gerichtet sein. Zwar fehlen in der neuen Vorlage die umstrittensten Regelungen des verworfenen Gesetzes, so die *Mehrwertabschöpfung* mit dem volkswirtschaftlichen Ausgleich und die *Zonenenteignung*. Auch im Kreise der Befürworter des ersten Gesetzes wird heute anerkannt, dass der Bund darauf verzichten muss, im Zusammenhang mit seiner Raumplanung flankierende wirtschaftliche Massnahmen selber zu regeln. Das gleiche gilt für besondere bodenrechtliche Massnahmen.

Dafür enthält das Gesetz eine ganze Reihe wertvoller neuer Bestimmungen. Dazu gehören z. B. die sogenannten *materiellen Grundsätze* des Artikels 3. Zu erwähnen ist ferner das *Bereinigungsverfahren* nach Artikel 12, das die Koordination zwischen Bund und Kantonen erleichtern soll. Deutlicher umschrieben sind sodann die *Planungs- und Koordinationspflicht des Bundes* (Art. 13 und 14) und der *Rechtsschutz* (Art. 34 und 35).

Wir brauchen eine Raumordnung

Raumplanung ist aktuell, und zwar nicht bloss weil sie in der Verfassung vorgeschrieben ist, sondern ganz einfach auch darum, weil die Schweiz eine *Raumordnung braucht, um eine zweckmässige Nutzung des Bodens und eine geordnete Besiedlung des Landes sicherzustellen.* Was damit gemeint ist, sagt Artikel 1 des neuen Raumplanungsgesetzes. In Absatz 1 präzisiert das Gesetz den Verfassungsauftrag:

«*Der Bund, Kantone und Gemeinden sorgen dafür, dass der Boden haushälterisch genutzt wird. Sie stimmen ihre raumwirksamen Aufgaben aufeinander ab und verwirklichen eine auf die erwünschte Entwicklung des Landes ausgerichtete Ordnung der Besiedlung. Sie achten dabei auf die natürlichen Gegebenheiten sowie auf die Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft.*»

Absatz 2 enthält die wichtigsten Programmpunkte der Raumordnungspolitik:

- **Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Wasser, Wald und Landschaft**
- **Schaffung und Erhaltung wohnlicher Siedlungen und der räumlichen Voraussetzungen für die Wirtschaft**
- **Förderung des sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Lebens in den einzelnen Landesteilen**
- **Sicherung der ausreichenden Versorgungsbasis des Landes**
- **Gewährleistung der Gesamtverteidigung**

Da und dort taucht immer wieder die Frage auf, ob

Planungsgrundsatz 1: Planungen sind so durchzuführen, dass «Wohngebiete vor schädlichen Einwirkungen wie Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterungen verschont bleiben» (Bild Photopress).

diese anspruchsvollen Ziele nicht grossenteils schon *Wirklichkeit* seien. Dabei wird gerne auf die bestehende Gesetzgebung hingewiesen, zum Beispiel im Bereich des Verkehrswesens, der Landwirtschaft, des Gewässerschutzes, des Natur- und Heimatschutzes usw. Was bringt, so wird gefragt, die Raumplanung Neues? Und ist sie überhaupt nötig? Ich möchte diese Frage mit einigen Hinweisen beantworten:

Indem Bauten errichtet werden zum Wohnen, für die Industrie oder die öffentliche Hand, oder indem Strassen, Bahnen und Energieanlagen erstellt werden, wird zwar Einfluss auf die Raumgestaltung genommen; eine *räumliche Ordnung* schaffen wir damit aber noch nicht. Bei all diesen Tätigkeiten stehen besondere Bedürfnisse im Vordergrund. Angestrebt wird – aus einleuchtenden Gründen – in aller Regel eine möglichst einfache Lösung mit möglichst geringem Kostenaufwand. Man lässt sich nicht gerne an andere Interessen erinnern und teurere Lösungen aufzwingen. Die gerade Linienführung einer Strasse von A nach B oder die Errichtung eines Flugplatzes sind technisch problemlos, wenn ebenes Land beansprucht wird und wenige oder keine natürliche oder andere Hindernisse im Wege stehen. Und doch kann gerade in solchen Fällen der Einwand, dass einmal mehr wertvolles Kulturland zerstört wird, nicht nur gerechtfertigt, sondern auch notwendig sein. Oder es mag, um ein anderes Beispiel aus der Öffentlichkeit zu nennen, für den Augenblick äusserst praktisch sein, ohne lange zu suchen auf gerade angebotenes Land zu greifen. Vielleicht muss dann aber schon bald bedauernd festgestellt werden, dass

damit die letzte Landreserve für den Bau von Einfamilienhäusern vertan wurde. Wir denken zu wenig daran, dass ein Entscheid *für* etwas in vielen Fällen auch ein Entscheid *gegen* etwas ist, in der Raumplanung oft irreparabel.

Wir müssen mit dem Boden haushalten!

Die *räumlichen Bedürfnisse* auch in der Schweiz haben in den letzten Jahren derart zugenommen, dass es höchste Zeit geworden ist, auch hier eine haushälterische Politik zu führen. Wir haben wenig Boden: von rund 41 000 km² unserer gesamten Landesfläche sind etwas mehr als 7000 km² *Fels und Gletscher*, begehrt für touristische Anlagen, die nicht selten einem Exzess nahekommen. Etwa 1500 km² bedecken die *Gewässer* (Lebensgrundlage, Erholung, Energiequelle usw.). Schon heute sind 63 Prozent der *Ufer* überbaut. *Wiesen und Weideland* mit rund 8500 km² machen fast 40 Prozent der landwirtschaftlichen Fläche aus. Sie sind aber auch – weil zum grössten Teil im Berggebiet – bevorzugtes Ski- und Wandergebiet; gross, gelegentlich beängstigend gross ist der Andrang von Interessenten für Ferienhäuser und Zweitwohnungen. Die Frage nach der *Belastbarkeit* solcher Erholungsräume stellt sich brennender denn je. Das Kulturland, Ernährungsbasis für uns alle und Existenzgrundlage für die Landwirtschaft, liegt zur Hauptsache im Flachland, dort also, wo der Siedlungsdruck um die Städte und Dörfer am stärksten ist. Wohl brauchen wir Land für Wohnhäuser, industrielle und gewerbliche Bauten, für Verkehrs- und Versorgungsanlagen, für Schulen und Spitäler. Stimmt es aber nicht nachdenklich, wenn wir erfahren, dass sich die *Kulturlandfläche* allein in der Zeit von 1965–1975 um rund 26 000 ha oder 3,6 Prozent verringert hat?

In der Auseinandersetzung zwischen bodenerhaltender (z. B. Landwirtschaft) und bodenverändernder Nutzung (z. B. Bauten, Infrastruktur) ist die erstgenannte stets im Nachteil. Es fällt zwar niemandem ein, einen generellen Baustopp zu verlangen; aber um so notwendiger ist eine genaue und pedantische Prüfung, wo und für welchen Zweck weiterer Boden «konsumiert» werden soll. So gesehen ist die Raumplanung Teil einer *rationellen Verwaltung der Umwelt*, deren Güter uns nur begrenzt zur Verfügung stehen und – weil nicht erneuerbar – einmal ganz fehlen könnten.

Zusammenhänge sehen

Die Vielfalt der Interessen an Boden und Raum zeigt deutlich, wie bitter notwendig vermehrte Anstrengungen sind, alle Tätigkeiten, die sich auf unseren Lebensraum auswirken, in ihrem Gesamtzusammenhang zu sehen. Die Endlichkeit des Raumes «Schweiz» bringt zum Bewusstsein, dass die vielfältigen Bedürfnisse von Privaten und Gemeinwesen nur unter Rücksichtnahme auf das Gesamtwohl erfüllt werden können.

Es ist ein alter Grundsatz – wenn auch häufig vergessen –, dass die *Freiheit*, die der Einzelne für sich beansprucht, ihre Grenzen hat in der Freiheit des andern. Die vorgegebenen Umweltsbedingungen (Bevölkerung, Ernährung, Siedlung, Verkehr, Erholung, Umweltschutz usw.) haben aus der Idee einer völligen *Selbstregulierung der Interessen* schon lange eine Utopie gemacht. Realistisch kann doch nur sein, die vielfältigen privaten und öffentlichen Interessen am Boden und an seiner Benutzung *auszugleichen*. Das Gemeinwesen (Bund, Kantone und Gemeinden) braucht Raum, um seine vielfältigen Aufgaben – denken wir doch nur an die Infrastruktur – bewältigen zu können. Im gleichen Raum begegnen und stossen sich die verschiedensten Ansprüche der einzelnen Bürger, die wohnen, arbeiten und sich erholen wollen. Und

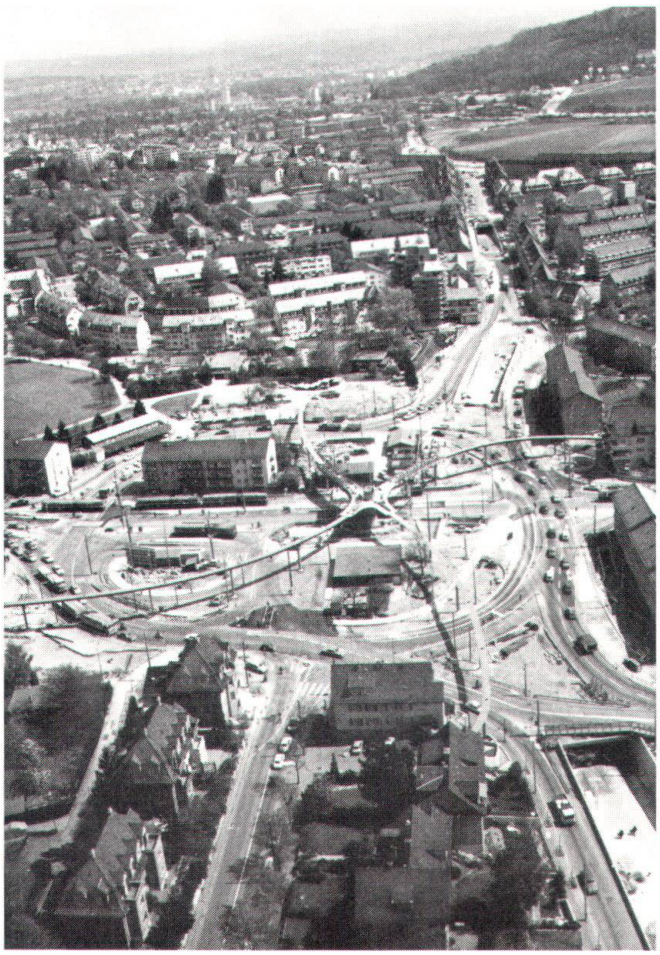
Bemerkung der Redaktion

Die ersten fünf Beiträge des vorliegenden «Forums» sind das Ergebnis einer von der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung unter Dr. Reynold Tschäppät am 16. Januar 1979 im Zürcher Kongresshaus durchgeführten Tagung zum Thema «Gut planen – gut bauen». Da das Problem mit Blick auf das zurzeit in den eidgenössischen Räten behandelte zweite Raumplanungsgesetz gerade aus heimatschützerischer Sicht hochaktuell ist, glaubten wir, den Anlass in dieser Form auch unsern Lesern öffnen zu dürfen. Selbstverständlich müssen sich nicht alle von den Autoren vertretenen Meinungen mit den Leitgedanken des Schweizer Heimatschutzes dekken.

schliesslich ergeben sich weitere Beanspruchungen aus *gemeinschaftlichen Interessen*, die mitunter so stark sind, dass sie als öffentliche Interessen bewertet werden müssen (z. B. an Erholungslandschaften, einem Ortsbild, am Wald, an Fluss- und Seeufern). Die Schweiz braucht eine Raumordnung – nicht um der blossen Ordnung willen, sondern weil gewährleistet sein muss, dass das knappe Gut Boden zweckmässig genutzt wird und sich die Besiedlung des Landes geordnet vollziehen kann.

Diese Erkenntnis und Einsicht ist denn auch schon weit verbreitet. Niemand behauptet mehr im Ernst, es gehöre zum Wesen der *Gemeindeautonomie*, dass eine Gemeinde ohne jegliche Rücksicht auf andere staatliche Aufgaben oder auf die benachbarte Gemeinde über ihre Nutzungsordnung völlig frei entscheiden könne. Oder es müsse auf *grenzüberschreitende Auswirkungen* einfach nicht Rücksicht genommen werden (z. B. beim Bau von Einkaufszentren, Raffinerien, Tanklagern, Kernkraftwerken). Es ist ein Gebot der Stunde, mehr als bisher die Zusammenhänge aller unserer räumlich wirksamen Tätigkeiten zu erkennen und entsprechend vernünftig zu handeln. Wird es nicht befolgt, geraten wir noch mehr als bisher in *Sachzwänge* hinein, die uns weit grössere Opfer abverlangen werden.

Planungsgrundsatz 2: Planungen sind so durchzuführen, dass «durch Wohngebiete nur der unumgänglich notwendige Verkehr geleitet wird» (Bild Photopress)



Von der Raumplanung zur Raumordnung

Mit dem Raumplanungsgesetz erfüllen wir den *Verfassungsauftrag*. Das Gesetz nennt die Ziele (Art. 1), die auf jeder Stufe bei der Erfüllung raumwirksamer Aufgaben anzustreben sind. Es enthält die wichtigsten Grundsätze (Art. 3), die die Wegstrecke zur räumlichen Gestaltung unseres Landes markieren. Ziele und Grundsätze bilden den *Orientierungsrahmen der Raumordnungspolitik*, in der wir – in Bund, Kanton und Gemeinde – täglich für unsere Umwelt Entscheide fällen. Kein anderer Erlass vermittelt ein so umfassendes Bild darüber, wie wir unser Land für uns und unsere Nachkommen erhalten und weitergestalten sollen.

Raumplanung darf nicht, wie es gelegentlich den Anschein macht, als eine weitgehend isolierte, administrative Vollzugsaufgabe – als gleichsam sektorale Verwaltungsaufgabe unter vielen anderen – betrachtet werden. Sie verlangt Gesamtschau, Erkennen der Zusammenhänge und Auswirkungen. Raumplanung ist immer und in erster Linie eine politische Aufgabe.

Die Instrumente der Raumplanung, die *Richt- und Nutzungspläne*, sollen mithelfen, diese politische Aufgabe zu erfüllen. Sie haben dienende Funktion. Richtpläne sollen Informationen vermitteln, die Bereinigung von Interessenkonflikten ermöglichen und den Blick in die Zukunft öffnen. Sie dürfen nicht starr sein; sie müssen vielmehr den dauernden Prozess des Interessenausgleichs erleichtern. Mit den Nutzungsplänen wird die *zweckmässige Nutzung des Bodens* und die *geordnete Besiedlung des Landes* gesichert. Sie bieten Gewähr für den rationellen Einsatz der privaten und öffentlichen Investitionen; sie verstärken das Vertrauen in wirtschaftliche Massnahmen, die mit dem Boden verbunden sind. Sie schützen vor schädigenden Eingriffen anderer.

Das neue Raumplanungsgesetz will nicht die Planung um der Planung willen. Es verlangt nicht, dass alles und jedes abschliessend und auf möglichst weite Zeiträume hinaus festgestellt und fixiert werde. Die Zukunft soll nicht verplant werden. «*Überschaubare Entwicklungen und Zusammenhänge sollen erfasst werden*», sagt der Bundesrat in seiner Botschaft, «...das Vorgreifen auf in allzu entfernter Zukunft liegende Möglichkeiten kann dagegen die Planung unnötig mit Unsicherheiten und noch nicht auf eine Lösung drängenden Problemen belasten.» Was die *Träger der raumplanerischen Aufgaben* betrifft, will das Gesetz *Partnerschaft*. Die räumlichen Probleme sollen dort gelöst werden, wo sie sich stellen. Wir dürfen aber nie vergessen, dass jede Aufgabe, ob sie nun eine Bundes-,

Kantons- oder Gemeindeaufgabe ist, letztlich auf Gemeindeboden realisiert wird. Der Bund erfüllt seine raumwirksamen Aufgaben in der *Schweiz* und nicht im Ausland. Er berührt immer Kantons- und Gemeindeboden. Für den Kanton trifft dasselbe zu; und wenn eine Gemeinde irgendein Werk ausführt, kann es eben vorkommen, dass sie räumlichen Interessen des Kantons oder des Bundes begegnet. Deshalb gibt es nur eine Lösung: die *partnerschaftliche Zusammenarbeit der Gemeinwesen.*

An die Zukunft denken

Raumplanung im dargestellten Sinne gibt nicht nur Sicherheit beim Entscheiden; sie hält auch den nötigen Spielraum für gestalterisches Ermessen offen. Es ist auch noch Platz für Unvorhergesehenes, für Alternativen vorhanden. Haushalten heisst sparsam mit dem Vorhandenen umgehen, heisst an die Zukunft denken, heisst Reserven schaffen. Wer haushält, gerät weniger in die sogenannten *Sachzwänge,* als wer einfach in den Tag hineinlebt. Die Fabel von der Grille und der Ameise hat ihre volle Berechtigung noch heute. Wie manches öffentliche Werk könnte heute wohl einfacher, vor allem billiger ausgeführt werden, wenn früher an die *Ziele der Raumplanung* gedacht worden wäre? Die unzähligen Schallschutzvorrichtungen entlang der Nationalstrassen zeigen deutlich, dass raumplanerisches Denken da und dort zu spät eingesetzt hat.

Was hat Raumplanung mit *Wohnlichkeit* zu tun? Ich meine: sehr viel! Die beste architektonische Leistung nützt nichts oder nur wenig, wenn zum Beispiel für ein Wohnquartier ein schlechter Standort gewählt wird, oder wenn die Erschliessung den wirklichen Bedürfnissen nicht entspricht (aber auch umgekehrt!). In konsequenter Verwirklichung der Ziele des Raumplanungsgesetzes – in Art. 1 Abs. 2 Bst. b sind die «wohnlichen Siedlungen» ausdrücklich genannt – und in sinnvoller Anwendung der Mittel der Raumplanung (Richt- und Nutzungsplanung) wird es möglich sein, die Voraussetzungen für eine Umwelt zu schaffen, in der die Menschen gerne leben. Raum ist ein hoher Zivilisationswert, den wir pflegen müssen.

Denn es ist ein *alter Auftrag:* «Die geographische Strategie der Römerstrassen, der Kampf der Holländer gegen das Meer, die territoriale Organisation eines Vauban, der mit seinem Zeichenbrett kreuz und quer durch Frankreich reiste, die Jahrhunderte überdauernde landschaftliche Ausgeglichenheit Europas, aus der die Weisheit eines ausgewogenen vorindustriellen Zivilisation spricht» (Serge Antoine) – und wir müssen ihn ernst nehmen. Das sind wir unserer und den künftigen Generationen schuldig. Das neue Gesetz tut es. Ihm zum Leben und zur Entfaltung zu verhelfen, dazu möchte ich Sie aufrufen.

Planung und Grundeigentum

Auswegloser Gegensatz?

Sind Eigentumsgarantie und Planung vereinbar? Ist der Raumplaner nicht von Gesetzes wegen der Intimfeind des Grundeigentümers? Welches sind die Wünsche, die dieser an den Planer zu richten hat und welches die Sorgen, die das Verständnis zwischen diesen beiden Parteien belasten?

Diesen Fragen widmete sich *Dr. H. Feldmann,* Präsident des Hauseigentümerverbandes Bern und Mitglied des Geschäftsausschusses des Schweizerischen Hauseigentümerverbandes. Seine Gedanken seien nachstehend zusammengefasst:

Abbau der Eigentumsrechte

Nicht erst mit dem Vorentwurf zur *neuen Bundesverfassung* und durch die zum Teil heftige Kritik an den eigentumspolitischen Zielsetzungen dieses Papieres, wurde man gewahr, dass die Anschauungen über den Wesensgehalt des Grundeigentums sich stark verändert haben. Es waren vor allem *planerische Eingriffe,* durch die die Rechte der Grundeigentümer in zunehmendem Masse entschädigungslos abgebaut worden sind. Der Gedanke der individuellen Freiheit wird aber nicht nur von staatlicher Macht bedrängt, sondern droht auch durch ausserrechtliche Entwicklungen unterwandert, ausgehöhlt und pervertiert zu werden. Der Grundeigentümer verfolgt diese Entwicklung mit Sorge. Mit den Eingriffen in sein Grundeigentum durch Orts-, Regional- und Landesplaner hat er sich immer mehr mit Behörden und Gerichten auseinanderzusetzen. Aus seiner Sicht besteht daher die Gefahr, dass unsere Rechtsordnung auf dem Gebiete des privaten Grundeigentums durch Planungsmassnahmen überholt, umgangen und überrollt wird.

Nach der Bundesverfassung soll die Planung eine *zweckmässige Nutzung des Bodens* und eine *geordnete Besiedlung des Landes* gewährleisten. Verschiedene Planungsvarianten sollen den Behörden die nötigen Entscheidungsgrundlagen dazu liefern. Häufig ist aber die Grenze zwischen Planen und Regieren schwer zu ziehen. So stellt der Grundeigentümer immer wieder fest, dass schon die an sich unverbindliche Grobplanung (z. B. Richtpläne) für ihn verbindliche Wirkungen hat und den Planungseingriff in einem frühen Stadium präjudiziert. Auch wenn über die Planungen noch nicht endgültig beschlossen ist, wirken sich diese als vorsorgliches Bauverbot aus.

Dazu kommt noch ein anderes: Planungseingriffe haben oft den Charakter von *Sofortmassnahmen*, gegen die Einsprachen oder Beschwerden möglich wären. Diese Rechtsmittel nützen jedoch dem Eigentümer häufig nichts. Auch sieht er sich oft vor vollendete Tatsachen gestellt und verliert er das *Vertrauen* in die Verwaltungsbehörden und Gerichte. Denn nur selten wird eine vom Planer vorgeschlagene Lösung nicht geschützt. So werden beispielsweise im Kanton Bern in der Regel 90 Prozent der Einsprachen gegen Nutzungspläne durch die zuständige Regierung abgelehnt – selbst wenn die Gemeinde die Auffassung des Rekurrenten teilt! Der Glaube an das Gesetz wurde auch durch die Praxis des Bundesgerichts erschüttert, das nur dann, wenn der Eingriff in das Eigentum besonders schwer ist, die Frage der Gesetzmässigkeit umfassend prüft.

Beim Grundeigentümer entsteht deshalb der Eindruck, schutzlos Verwaltungsbeamten und einem zentral gelenkten Planungsmechanismus ausgeliefert zu sein. Diese Schwierigkeiten werden vergrössert durch die Tatsache, dass auch Planer nicht unfehlbar sind. *Fehlprognosen* ihrerseits und *unverhältnismässige Eingriffe* gehören denn auch zur Tagesordnung, werden aber nur ungern korrigiert. Entschädigungsforderungen der Eigentümer sind die Folge. Dennoch: Der Grundeigentümer bekennt sich zu einer rechtsstaatlichen und demokratischen Bodenpolitik und damit zu einer sinnvollen Raumplanung. Er unterstützt vorbehaltlos die *Erhaltung des Landwirtschaftsgebietes* im heutigen Umfang. Er ist sich bewusst, dass Planungen schwerwiegende öffentlichrechtliche Einwirkungen auf das Privateigentum zur Folge haben können. Trotz grosser rechtsstaatlicher Bedenken ist er bereit, im Gesamtinteresse das Seinige an eine vernünftige Raumplanung beizutragen und, soweit dies möglich ist, auch Opfer zu erbringen. Er kann aber der Raumplanung nur zustimmen, wenn folgende Bedingungen erfüllt sind:

- **Planungseingriffe müssen gesetzlich sein**

Obwohl das Legalitätsprinzip bei Planungseingriffen selbstverständlich sein sollte, erweckt die Praxis von Behörden und Gerichten Zweifel, ob ihm in allen Fällen nachgelebt wird. Die Planung soll sich auf geeignete, notwendige und durchführbare Vorstellungen und Vorkehren beschränken und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit beachten. Eingriffe müssen sich auf eine allgemeine Rechtsnorm abstützen, die auch den Eigentümer vor ungerechtfertigten Massnahmen schützen.

- **Die Planung soll transparent sein**

Die Zeiten der ständigen Provisorien sind vorbei. Der Grundeigentümer soll darauf vertrauen können, dass Planungen nicht ohne Grund immer wieder geändert werden. Insbesondere der Eigentümer überbauter Grundstücke muss die einmal festgelegte *Nutzungsmöglichkeit* seines Bodens und auch diejenige der Nachbarliegenschaft kennen, weil er sonst Gefahr läuft, schädliche Fehlentscheide zu treffen. Der Grundeigentümer hat auch Anspruch darauf, dass die ihm durch Planungen auferlegten *Eigentumsbeschränkungen* überblickbar sind. Das sind sie nicht, wenn sie gestützt auf eine Vielzahl eidgenössischer und kantonaler Erlasse verfügt werden, die sich teilweise ergänzen, sich aber auch häufig widersprechen.

- **Der Rechtsschutz ist zu vereinheitlichen**

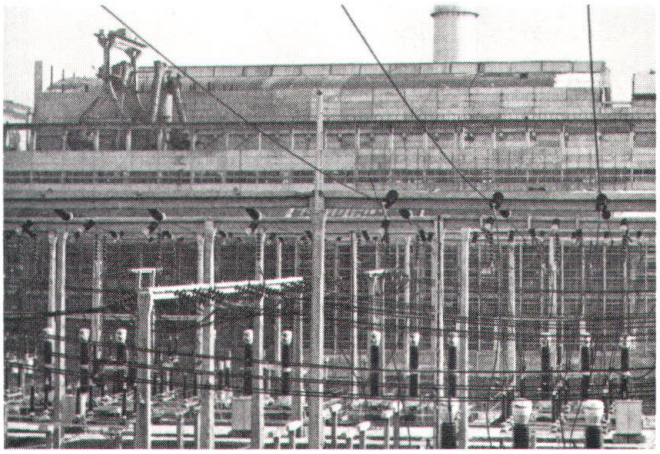
Der *Rechtsschutz des Grundeigentümers* vor ungerechtfertigten Planungseingriffen ist zu vereinheitlichen und auszubauen. Der Instanzenweg dauert heute meistens zu lang. In einzelnen Kantonen kann es Jahre dauern, bis letztinstanzlich ein Bauabschlag erteilt wird. Die Eigentümer haben je nach der Praxis der Gerichte und Behörden verschiedenes Gewicht. Begriffsklärungen durch das Bundesgericht drängen sich auf. Auch ist das Klagerecht für Verletzungen des Grundsatzes von Treu und Glauben zu erweitern.

- **Enteignungen sind voll zu entschädigen**

Planungen können formelle oder materielle Enteignung des Grundstückes zur Folge haben. In diesen Fällen hat der Staat nach dem in der Bundesverfassung anerkannten Grundrecht der Eigentumsgarantie *volle Entschädigung zu leisten.* Die Praxis der Gerichte zur Frage der materiellen Enteignung muss präzisiert werden. Eine Enteignung durch Planung hat als endgültig zu gelten, wenn sie für mindestens fünf Jahre rechtskräftig beschlossen ist.

- **Planung darf nicht Selbstzweck sein**

Planung will die Lebensqualität im allgemeinen fördern. Sie ersetzt die Regierungstätigkeit nicht. Sie ist auch nicht ein politisches Machtinstrument oder ein Mittel, dem Staat mehr Steuern zu verschaffen. Sie soll eine *Führungshilfe* sein, welche die Regierungstätigkeit auf dem Gebiet der Bodenpolitik erleichtert.



Planungsgrundsatz 3: Planungen sind so durchzuführen, dass «die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs für jedermann gewährleistet ist» (Bild unten links Photopress, Bild oben L. Bonanomi EPFL).

Wink mit dem Zaunpfahl für Bauherren, Planer und Architekten

Was wird heute als Wohnumgebung gesucht?

Der Wohnungsmangel scheint überwunden. Dennoch bedarf es nach unseren Berechnungen eines jährlichen Zuwachses von etwa 35000 bis 40000 Neuwohnungen; hinzu kommt noch der Bedarf an zu erneuernden Wohnungen. Abnahme der Wohndichte, steigende Lebenserwartung, Heiratsfähigkeit der geburtenstarken Jahrgänge bilden die Ursache dafür. Welche Ansprüche aber werden heute an Wohnungen und Wohnumgebung gestellt?

Das existenzielle Bedürfnis «Wohnen» konnte in der Vergangenheit nahezu von allen Haushalten befriedigt werden. Ein gravierendes, lebensbedrohendes Wohnungsdefizit war nicht feststellbar. Dennoch war das Phänomen einer unzureichenden quantitativen Bedarfsdeckung nicht unbekannt. Es ist üblich, bei einem Verhältnis von mehr als zwei Personen pro Wohnraum von überfüllten, bei einem Verhältnis von 1.5 bis 2 Personen pro Wohnraum von überbelegten Wohnungen zu sprechen. Die Statistik wies 1960 136290 und 1970 112398 überfüllte oder überbelegte Wohnungen aus. Es ist unwahrscheinlich, dass dieser Missstand seit 1970 vollständig beseitigt werden konnte. Wir rechnen deshalb damit, dass in der Schweiz zurzeit *immer noch ungefähr 100000 Wohnungen überfüllt oder überbelegt* sind. Es trifft dies vor allem Familien mit mehreren Kindern, denen damit zu wenig Wohnfläche zur Verfügung steht. Früher waren nur die Sozialwohnungen klein und ungemütlich und lärmig. Die moderne Architektur hat viel dazu beigetragen, dieses «Schema» auch auf *Mittelstandswohnungen* zu übertragen. Vor allem in den Innenstädten dürfen wir feststellen, dass die Wohnungen immer kleiner werden und die Umgebung immer lärmiger.

Das Wohnungsangebot in den Städten kann ausgeweitet und verbessert werden. In der Vergangenheit wurden vor allem am Stadtrand neue Wohnungen erstellt. In letzter Zeit sind aber auch alte Wohnungen modernisiert worden. Die intensive Neubautätigkeit der vergangenen Jahre ging jedoch häufig zu Lasten

der *Entwicklungschancen älterer Stadtquartiere.* So sind die Innenbereiche der Städte und viele ältere Quartiere heute mit kleinen Wohnungen bebaut und bieten keinen Platz für zusätzlichen Wohnraum. Die Nachfrage nach grösseren Wohnungen führt zwangsläufig zur *Abwanderung* der betroffenen Bevölkerung. Auch städtebauliche Sanierungsmassnahmen können die Wohnflächen insgesamt nicht vermehren, da jeweils eine recht hohe Baudichte und Ausnützung er-

Planungsgrundsatz 4: Planungen sind so durchzuführen, dass «die Besiedlung günstig mit dem öffentlichen Verkehrsnetz verbunden ist» (Bild Photopress).

reicht ist. In solchen Quartieren fehlt es in der Regel an genügend *Spielmöglichkeiten für Kinder.* Hinzu kommt für die Wohnverhältnisse in städtischen Quartieren eine erhebliche *Umweltbelastung,* die aus dem Strassenverkehr herrührt. Verschiedene Haushalte lösen auch dieses Problem für sich durch Abwanderung, behalten jedoch ihren Arbeitsplatz in der Stadt bei. Dies hat dann für die verbleibende Wohnbevölkerung zur Folge, dass sich die Verkehrsbelästigung durch die zusätzlichen Pendler nochmals vergrössert.

Unsere Kinder vergessen

Wie verhält es sich nun bei Neuüberbauungen? Alexander Mitscherlich erklärte einmal:

«Der Anthropologe kommt aus der Verwunderung darüber nicht heraus, dass die merkantile Planung unserer Städte offenbar nur für einen Alterstypus und da noch mangelhaft genug geschieht, und zwar für den erwerbstätigen Erwachsenen. Wie das Kind zu einem solchen wird, scheint ein zu vernachlässigender Faktor. Vielmehr, es wird danach überhaupt nicht gefragt. Die kindliche Eigenwelt als ein Bereich sozial Schwacher wird rücksichtslos manipuliert.»

Colin Ward, ein englischer Experte für Erziehungs- und Umweltfragen, weist eindrücklich auf das deprimierende Ergebnis bei der Bestandesaufnahme vom Zustand der Städte im Hinblick auf die Bedürfnisse und die Entfaltungsmöglichkeiten von Kindern hin. Er zeigt, dass die Städte als Lebensraum für Kinder in jeder Weise versagen; Kinder werden vom Verkehr bedrängt, auf unzulängliche Spielplätze verwiesen und in Schulen eingemauert. Die Städte sind nicht darauf eingestellt, Kinder zu integrieren. Damit sind schwerwiegende gesellschaftliche Probleme geradezu vorprogrammiert.

Auch wir müssen bedauernd feststellen, dass die Neuüberbauungen vor allem den *erwerbstätigen Erwachsenen* zum Objekt genommen haben. Es wäre deshalb gerade im Jahre 1979, das zum Jahr des Kindes proklamiert wurde, an der Zeit, neue Überbauungen nicht mehr aus der Sicht erwachsener Erwerbstätiger, sondern aus der Sicht des Kindes zu planen, zu projektieren und auszuführen. Ich bin davon überzeugt, dass wir bei einer derartigen Einsicht und Einstellung bessere Ergebnisse erreichen würden, als die Überbauungen der letzten Jahre gezeigt haben.

Grösser und menschenfreundlicher

Die Bevölkerung wünscht sich *grössere Wohnungen* mit *grösseren Räumen,* eine individuelle, niedriggeschossige und lockere Bauweise in *guter Wohnumge-*

bung. Die Mehrzahl der Bevölkerung fordert zudem Eigentum an Wohnungen. Diese Nachfrage nach grösseren, besseren Wohnungen und nach Wohneigentum kann vor allem dort befriedigt werden, wo *preisgünstiges Land* zur Verfügung steht. Das ist am Stadtrand und in ländlichen Verhältnissen der Fall. Glückliche Familien ziehen deshalb weg, sie ziehen aus der Stadt. Wohlhabende, gesicherte, intakte Familien tendieren dazu, die Stadt zu verlassen, was dazu führt, dass die Bevölkerung in der Innenstadt unweigerlich einen höheren Prozentsatz irgendwie benachteiligter Personen aufweist. Die Kinder dieser Familien werden weder durch das Schulsystem noch durch die Umwelt für die bereits vorhandenen Nachteile entschädigt. Etwa die Hälfte aller Umzüge dürfte heute darauf zurückzuführen sein, dass Familien eine grössere Wohnung beziehen wollen und diese eben vor allem *ausserhalb der Stadt* suchen müssen.

Einkommensstärkere Bevölkerungsgruppen sind in der Lage, *gehobenere Wohnansprüche* zu verwirklichen: Wohnungs- oder Hauseigentum, bessere Ausstattung der Wohnung, bessere Wohnumgebung. Diese qualitativen Ansprüche beeinflussen wesentlich die Struktur der Abwanderung. In der Bundesrepublik Deutschland wurde festgestellt, dass rund 75 Prozent aller Mieterhaushalte sich Wohneigentum wünschten. Ich glaube, dass diese Verhältniszahl ohne weiteres für unsere schweizerischen Verhältnisse übernommen werden darf. Nicht ganz 30 Prozent der Bewohner sind zugleich *Eigentümer* ihrer Wohnung. Damit stehen wir in der Schweiz mit unserem Anteil an Haushalten, die Eigentümer ihres Hauses bzw. ihrer Wohnung sind, am Schlusse der «europäischen Rangliste».

Die mit diesen Feststellungen verbundene zunehmende räumliche und soziale Trennung der Wohnbevölkerung und das Verbleiben sozial schwacher Bewohner (Einkommensschwache, AHV-Bezüger, ausländische Arbeitnehmer, Auszubildende) in den Innenstädten und städtischen Quartieren sind meiner Meinung nach negativ zu bewertende Erscheinungen. Festzustellen ist nämlich in diesem Zusammenhang, dass die Erneuerungschancen der solchermassen betroffenen Quartiere sinken. Damit wächst auch die Gefahr, dass derartige Stadtquartiere mit der Zeit verfallen. Dies zeigt sich vor allem in ausländischen Städten; im Ansatz machen wir aber auch in der Schweiz analoge Beobachtungen, ich verweise hier vor allem auf die Stadt Genf.

Die Forderung nach Wohneigentum sowie der Wunsch nach grösseren Wohnungen und einer besseren Wohnumgebung sollten auch die Raumplaner nicht unberührt lassen. Der Raumplanung ist es bisher nur teilweise gelungen, die Zuwanderungen auf zentrale Orte und entlang von verkehrsmässig erschlossenen Siedlungsachsen zu lenken. In Zukunft bedarf es aber auch über bestehende Interessengegensätze hinweg einer verstärkten Zusammenarbeit der Kernstädte und der Agglomerationsgemeinden, wie sie in einzelnen Planungsverbänden bereits erkennbar ist.

Neuüberbauungen sollten dabei wieder jene Charakteristika aufweisen, wie sie früher Stadtkerne hatten. Sie sollten anschaulich und übersichtlich sein. Sie sollten so beschaffen sein, dass Familien mit Kindern sie gerne zum Wohnsitz wählen. Auszugehen ist dabei von der im täglichen Leben vom Kind erfahrenen Welt. Sie erstreckt sich von der Fahrt im Kinderwagen zu den Geschäften und zum Park über den Weg zur Primar- und Sekundarschule und schliesslich dann zur Berufs- und Mittelschule. Dabei sind vor allem Möglichkeiten, den kindlichen Erlebnisbereich zu erfassen und zu erweitern, zu prüfen und zu verwirklichen.

Planungsgrundsatz 5: Planungen sind so durchzuführen, dass «Anlagen für Freizeit und Erholung auch in der Nähe der Siedlung zur Verfügung stehen» (Bild Photopress).

Modernisieren und Umgebung aufwerten

Welche Folgerungen haben wir zu ziehen? Ich nenne Ihnen drei meines Erachtens vordringliche:

1. *In den Städten sollten grössere Wohnungen erhalten, gebaut oder durch Zusammenlegung von Kleinwohnungen geschaffen werden.*

Planungsgrundsatz 6: Planungen sind so durchzuführen, dass «möglichst viele Grünanlagen und Bäume in den Siedlungen erhalten bleiben» (Bild Photopress).

2. *Die Wohnumgebung ist sowohl bei Neuüberbauungen als auch bei der Modernisierung von alten Quartieren zu verbessern.*
3. *Das Wohneigentum ist zu fördern.*

Die Forderung nach grösseren Wohnungen in den Städten kann dabei einen *weiteren Bevölkerungsverlust* wegen der grösseren Wohnflächen und der damit verbundenen Auflockerung der hohen Bewohnerdichten nach sich ziehen. Solche Bevölkerungsverluste sind bis zu einem gewissen Grad Voraussetzung für eine *Verbesserung der Qualität* alter Wohnquartiere. Zur Wohnumgebung habe ich mich bereits geäussert. Werden neue Siedlungen aus der Sicht des Kindes gestaltet, ergibt sich dann von selbst, dass nicht nur die Wohnung selber gehobeneren Ansprüchen genügen wird, sondern dass ebenfalls die *Wohnumgebung* als solche mitberücksichtigt ist. Im Bereich *älterer Quartiere* ist die Wohnumgebung ebenfalls notwendigerweise zu verbessern. Im Hinblick auf die in den nächsten Jahren verstärkt zu erwartenden Haushaltsgründungen junger Familien sowie eine zu vermutende weitere Zunahme der individuellen Einkommen darf davon ausgegangen werden, dass Aspekte der Wohnumgebung als Abwanderungsmotiv zukünftig an Bedeutung eher gewinnen denn verlieren werden.

Massnahmen zur Verbesserung der Wohnumgebung sind ferner wichtig für die *Belebung der privaten Instandhaltungs- und Modernisierungsmassnahmen im Altbaubestand* sowie für die Verwirklichung neuer städtischer Wohnformen. Aus der Sicht des einzelnen

Eigentümers können Modernisierungsinvestitionen ohne ergänzende Massnahmen zur Verbesserung der Wohnumgebung unrentabel sein. Eigentümer in Altbauquartieren verlangen deshalb vielerorts Aufwertungsmassnahmen für ihr Gebiet und fordern eine klare Planung durch die Gemeinden als Voraussetzung für weitere private Investitionen. Insoweit wirken Mängel in der Wohnumgebung als *Investitionsbremse* mit dem Ergebnis, dass die betroffenen Gebiete immer stärker hinter der allgemeinen Entwicklung zurückbleiben. Angesichts der Bedeutung, die der Wohnumgebung bei Entscheidungen über den Wohnungsstandort beigemessen werden muss, erachte ich deshalb *Massnahmen zur Verbesserung der Wohnumgebung* bei der Erhaltung alter Wohnquartiere in den Städten in Verbindung mit *Massnahmen zur Wohnungsmodernisierung* als vordringlich.
Die *Forschungskommission Wohnungswesen* hat sich deshalb denn auch in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Wohnungswesen die Aufgabe gestellt, die Grundlagen zu erarbeiten, aus denen sich ein Entscheid über das sinnvolle Ausmass staatlicher Erneuerungsaktivitäten fällen lässt. Die Kommission will Wege und Massnahmen aufzeigen, wie allenfalls die Aufgaben zwischen Öffentlichkeit und Privaten zweckmässig aufgeteilt und dadurch ein Optimum erreicht werden kann.

Eigentumsförderung wird geprüft

Unbestritten ist, dass die *Bildung von Wohneigentum* zu fördern ist. Aus vermögenspolitischer Sicht soll ganz allgemein damit zur Eigentumsbildung breiter Bevölkerungsschichten beigetragen werden. Aus wohnungspolitischer Sicht ist Wohneigentum ein wichtiges Instrument zur Verbesserung der Wohnversorgung. Hiezu ist ganz allgemein meinerseits festzuhalten, dass die heute vorgesehenen staatlichen Massnahmen, namentlich auch diejenigen auf Bundesebene, nicht genügen, um eine breitere Streuung des Wohneigentums zu erwirken. Hinzu kommt, dass die Steuerpolitik der Kantone in letzter Zeit alles andere als eigentumsfördernd ist. Ich erachte es als notwendig, dass in steuerlicher Hinsicht so rasch als möglich zwischen eigengenutztem und fremdgenutztem Wohneigentum unterschieden wird und das dem eigenen Bedarf dienende Wohneigentum bei der Erfassung der Eigenmietwerte und der Vermögensgewinnsteuern erheblich begünstigt wird. Auf eidgenössischer Ebene ist vorgesehen, dass das *Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement* in nächster Zeit eine Kommission aus Vertretern verschiedener Richtungen einsetzen wird, welche Fragen der Eigentumsförderung eingehend prüfen soll. Dabei dürften vermutlich zwei Stossrichtungen im Vordergrund stehen:

1. *Die Finanzierung des Wohneigentums:* Es gilt, Fragen der herkömmlichen Finanzierungsweise, Steuervergünstigungen, öffentliche Finanzierungsbeihilfen und ähnliches zu diskutieren.
2. *Die Siedlungs- und Bauweise:* Hier dürften vor allem zwei Gesichtspunkte massgeblich sein:
   – Die Gestaltung von Wohnungen und Wohnumgebungen bei Neuüberbauungen. Die Auseinandersetzung mit dem Wohnhochhaus und mit verdichteter Bauweise, anderseits auch die Verhinderung von Nur-Einfamilienhaus-Siedlungen dürften hier den Ausgangspunkt der Diskussion bilden.
   – Die Modernisierung von Altbauten in Städten und damit verbunden die Suche nach neuen, die Bildung von Eigentum fördernden Wohnformen in bestehenden städtischen Quartieren könnte den weitern Problemkreis bilden.

Leitlinien für die Zukunft

Eine Frage, die sich in unserem föderalistischen System immer wieder stellt ist diejenige, wie die staatlichen Massnahmen zwischen *Bund, Kantonen* und *Gemeinden* aufzuteilen sind. Das Hauptgewicht jeglicher staatlicher Tätigkeit wird bei den Gemeinden sein. Wo der Bund sich beteiligt, kann dies nur helfend oder subsidiär der Fall sein. Bei der Realisierung der genannten Ziele – grössere Wohnungen in den Städten, Verbesserung der Wohnumgebung, Förderung des Wohneigentums – dürften folgende Überlegungen wegleitend sein:

- Mittelstandswohnungen und Wohnungen für höhere Ansprüche brauchen keine staatliche Hilfe. Indessen sind nach wie vor Wohnungen für einkommensschwache Bevölkerungskreise mit staatlicher Hilfe zu fördern. Dies gilt auch bei der Eigentumsförderung, wo neben allgemeinen Massnahmen wie Steuervergünstigungen und dergleichen gezielt auch einkommensschwächere Kreise mit öffentlichen Beihilfen zu unterstützen sind.
- Die Planung hat sich vermehrt mit den Fragen der Wohnumgebung zu befassen. Dabei erscheint es unumgänglich, um nicht Einfamilienhaus-Siedlungen propagieren zu müssen, neue Siedlungstypen zu entwickeln, die den Bedürfnissen entgegenkommen.
- Bei Modernisierungen und Sanierungen in den Städten – vor allem in den Innenstädten – ist durch die Gemeinden die Wohnumgebung gründlich zu sanieren. Dabei sind in erster Linie Massnahmen gegen den Verkehrslärm und zugunsten der Kinder vorzusehen.

Thomas L. Guggenheim,
Direktor des Bundesamtes
für Wohnungswesen

1. Gebot: Verantwortungsbewusstsein

Beim Planen entscheidet sich, wie zu bauen ist

Im Kanton Zürich wird das Bauen weitgehend durch das vom Stimmbürger am 7. September 1975 gutgeheissene Planungs- und Baugesetz bestimmt. Die am 1. April 1976 in Kraft gesetzten Vorschriften über die Richtplanung haben die Gesamtplanung auf den Stufen Kanton, Regionen und Gemeinden ausgelöst. Mit der Festsetzung des kantonalen Gesamtplanes am 10. Juli 1978 durch den Kantonsrat haben die Regionen die gesetzliche Vorgabe für ihre Planung erhalten. Anschliessend werden die Gemeinden den kommunalen Gesamtplan und die Nutzungsplanung aufstellen. Diese Arbeiten sind bis spätestens Frühjahr 1984 abzuschliessen.

Wie gebaut werden kann, hängt indessen nicht nur von den generellen Festlegungen der *Bau- und Zonenordnung* ab, sondern auch von konkreten, gebietsbezogenen Anordnungen im Rahmen der besondern Institute wie namentlich den Wald- und Gewässerabstandslinien, der Bezeichnung von Gebieten, in denen keine Hochhäuser erstellt werden dürfen oder in denen Arealüberbauungen zugelassen werden können. Durch besondere Anordnungen können auch Aussichtspunkte und Aussichslagen sowie der Baumbestand gesichert werden. Schliesslich können auch Bestimmungen für Terrassenhäuser und Aussenantennen erlassen werden. Am detailliertesten wird das Bauen planungsrechtlich jedoch durch *Sonderbauvorschriften und Gestaltungspläne* erfasst. Diese Instrumente erlauben die Lokalisierung der wesentlichen Elemente einer Überbauung und mit deren Festlegung die volumen- und materialmässige Vorbestimmung. Die *Bau- und Niveaulinien* und der *Quartierplan* sind weitere Mittel der Raumplanung, die an sich nicht gestalterische Zwecke verfolgen, in ihrer Wirkung jedoch die Stellung der Bauten stark beeinflussen.

In der *Richtplanung* aller Stufen werden die grundsätzlichen Festlegungen zur baulichen Gestaltung eines Gebietes getroffen. Dies zum Beispiel durch die Zuweisung zum Baugebiet oder aber zum Landwirtschaftsgebiet oder Bauentwicklungsgebiet, durch die Bezeichnung von Gebieten für städtische, halbstädtische oder ländliche Überbauung sowie durch das Ausscheiden schutzwürdiger Ortsbilder und von Zentren. Die *Verfeinerung des Baugebietes* für Wohnen, Gewerbe, Industrie, öffentliche Bauten und Anlagen sowie die Bezeichnung landschaftlich empfindlicher Lagen bestimmen direkt oder indirekt, wie in den entsprechenden Nutzungszonen gebaut werden kann.

Die aufgrund der Richtpläne festzusetzenden *Nutzungspläne* haben die konkreten Rahmenbestimmungen für das Bauen zu enthalten. Es werden ein- und mehrgeschossige Wohnzonen mit und ohne Gewerbeerlaubnis, Gewerbe- und Industriezonen, Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen, Kern- und Zentrumszonen usw. parzellenscharf ausgeschieden. Durch die Bau- und Zonenordnung mit den zugehörigen Bestimmungen über die Nutzweise, die Nutzungsziffern, die Geschosszahl usw. werden wesentliche Merkmale einer zukünftigen Bebauung festgelegt. Planungsrechtliche, die bauliche Gestaltung beeinflussende Festlegungen haben auch der baulichen und landschaftlichen Umgebung Rechnung zu tragen. Das gilt vor allem bei der Zuweisung bereits überbauter Gebiete zu bestimmten Zonen (z. B. neu keine 4geschossigen Wohnzonen in einem mit 2geschossigen Bauten überstellten Gebiet) und an den Nahtstellen unterschiedlicher Zonen.

Wie Gestaltungsziele verwirklichen?

Die nachstehenden Beispiele sollen zeigen, welche planungsrechtlichen Mittel zur Verwirklichung eines Gestaltungszieles einzusetzen sind:

- *Die Erhaltung und Pflege einer schutzwürdigen historischen Bausubstanz* wird durch die Gebietsbezeichnung «schutzwürdiges Ortsbild» in der Richtplanung und durch die Ausscheidung einer Kernzone mit den dazugehörigen Vorschriften in der Nutzungsplanung erreicht. Die Bau- und Zonenordnung kann aufgrund der Kernzonen das Bauen auf die Strassengrenze, die Verkehrsbaulinie oder bestehende Baufluchten vorschreiben sowie die Stellung der Bauten näher ordnen. Sie kann überdies besondere Vorschriften über die Masse und die Erscheinung der Bauten enthalten.
- *In den angestrebten wirtschaftlichen und kulturellen Zentren* kann durch die Richtplanbezeichnung «Zentrum» die Zentrumszone in der Nutzungsplanung ausgelöst werden. Diese erlaubt in bezug auf die Bauvolumengestaltung ähnliche Vorschriften wie die Kernzone. Die Zentrumszone ist bestimmt für eine dichte Überbauung zur Entwicklung von Stadt-, Orts- und Quartierzentren, die ausser dem Wohnen vorab der Ansiedlung von Handels- und Dienstleistungsbetrieben, Verwaltungen sowie mässig störenden Produktionsbetrieben dienen.
- *Gebiete für Wohnbauten* weist die Richtplanung dem Baugebiet bzw. dem Wohngebiet zu. In der Nutzungsplanung werden landschaftlich empfindliche Lagen der niedrig auszunützenden Zone «empfindliches Gebiet» zugeteilt. Die übrigen Wohngebiete

Planungsgrundsatz 7: Planungen sind so durchzuführen, dass «Siedlungen und Einzelbauten die Landschaft nicht stören» (Bild oben L. Bonanomi EPFL, Bild unten SHS).

können bei ländlicher Überbauung in die bis dreigeschossige Wohnzone, bei halbstädtischer Überbauung in die bis fünfgeschossige Wohnzone und im Baugebiet mit städtischer Überbauung in die bis siebengeschossige Wohnzone zugeteilt werden.

- *Gebiete für die Ansiedlung industrieller oder gewerblicher Betriebe* werden dem Industriegebiet in der Richtplanung und der Industriezone oder Gewerbezone in der Nutzungsplanung zugeteilt.

Sondervorschriften und Gestaltungspläne

Das Bauen wird jedoch – soweit es planungsrechtlich erfasst werden kann – am detailliertesten durch Sonderbauvorschriften und Gestaltungspläne geregelt. Diese für den Kanton Zürich neuen Planungsmittel sind in einigen andern Kantonen schon bekannt.

Sonderbauvorschriften
ermöglichen und erleichtern die freiere Überbauung bestimmter geeigneter Gebiete nach einheitlichen Gestaltungsgrundsätzen. Sie haben für eine einwandfreie Einordnung, Gestaltung, Erschliessung, Ausstattung und Ausrüstung der Überbauung zu sorgen. Da der Erlass von Sonderbauvorschriften keinen Zwang bewirkt, nach ihnen zu bauen, ist im Hinblick auf eine befriedigende Gesamtwirkung immer auch die Möglichkeit zu berücksichtigen, dass einzelne Teile des erfassten Gebietes nach den Vorschriften der Bau- und Zonenordnung für Regelbauweise überstellt werden. Die Abweichungen von der Bau- und Zonenordnung sind somit nur in Schranken zweckmässig.

Gestaltungspläne
können für bestimmte umgrenzte Gebiete festgesetzt werden. Zu unterscheiden ist dabei zwischen dem öffentlichen und dem privaten Gestaltungsplan.
Der öffentliche Gestaltungsplan setzt ein wesentliches öffentliches Interesse voraus und wird von der Gemeinde festgesetzt. Je nach den Verhältnissen können mehr oder weniger oder überhaupt Festlegungen zu Zahl, Lage, zur äussern Abmessung sowie Nutzweise der Bauten getroffen werden. Wie bei den Sonderbauvorschriften kann von der Bau- und Zonenordnung abgewichen werden; im Gegensatz dazu sind jedoch öffentliche Gestaltungspläne verbindlich, d. h., es darf nicht anders als nach den getroffenen Bestimmungen gebaut werden.
Private Gestaltungspläne dürfen von der Bau- und Zonenordnung nur unter den Voraussetzungen und im Ausmass von Arealüberbauungen abweichen. Sofern ein privater Gestaltungsplan im öffentlichen Interesse liegt, kann er als allgemeinverbindlich erklärt werden, wenn ihm die Grundeigentümer zustimmen, denen mindestens zwei Drittel der einbezogenen Fläche gehören, und wenn keine schutzwürdigen Interessen der andern Grundeigentümer verletzt werden.

Baulinien und Quartierplan

Die *Bau- und Niveaulinien* und der *Quartierplan* sind weitere Instrumente der Raumplanung, die an sich nicht primär gestalterische Zwecke verfolgen, in ihrer Wirkung jedoch auf die Stellung der Bauten einen starken Einfluss ausüben.

Die Bau- und Niveaulinien
dienen hauptsächlich der Sicherung von Anlagen und Flächen für den Fahrzeug- und Fussgängerverkehr, also zur Sicherung von Strassen, Wegen, Plätzen, Eisenbahnen, Lärmschutzanlagen, Vorgärten usw.

Den Quartierplan
nach Zürcher Art kannte man schon aus der Zeit vor dem Planungs- und Baugesetz. Der Zweck blieb jedoch derselbe, nämlich die Baureifmachung aller einbezogenen Grundstücke. Dabei ist das Gebiet so einzuteilen, dass alle Grundstücke ohne Ausnahmebewilligung und nachbarliche Zustimmung in einer den örtlichen Verhältnissen und der Bauzone angemessenen Weise überbaut werden können. Im weitern sind alle Grundstücke innerhalb des Quartierplangebietes durch den Quartierplan zu erschliessen. Grundlage für den Quartierplan bilden die Bau- und Zonenordnung und vor allem der Erschliessungsplan.

Pläne müssen anpassungsfähig sein

Die Raumplanung hört jedoch nicht bei der einmaligen Festsetzung von Plänen auf: *diese sind laufend zu überprüfen.* Neuen Erkenntnissen und Entwicklungen ist durch die Revision der Pläne Rechnung zu tragen. Eine solche neue Entwicklung könnte z. B. darin erblickt werden, dass in einem planerisch für den Mehrfamilienhausbau vorgesehenen Gebiet ein Trend zum Einfamilienhausbau einsetzt. In einem solchen Fall müsste sich die Behörde nicht nur mit dem Gedanken einer allfälligen Revision befassen, sie müsste insbesondere auch darauf achten, dass durch solche Entwicklungen, die rechtlich kaum aufzuhalten sind, die beabsichtigten Gestaltungsziele nicht unterwandert werden.
Solche und andere Fragen bleiben den Baubehörden bei der Verwirklichung der Planung nicht erspart. Die Planungsverwirklichung als wichtiger Teil der Raumplanung lässt den Baubehörden einen weiten Ermessensspielraum. Da sich dieser im Rahmen nichtquantifizierbarer Bereiche vergrössert, ist besonders die bauliche Gestaltung davon betroffen. Um ein wohnliches Bauen für die Zukunft zu sichern, bedarf es des Zusammenspiels aller im Planungs- und Baugesetz angebotenen Instrumente sowie des verantwortungsbewussten und geschickten Handelns der Behörden und Fachleute! *Jakob Stucki, Regierungsrat*

Gedankenblitze eines Podiumsgesprächs

Bauqualität ist vielfach auch eine Ermessensfrage

shs. Im Rahmen der Tagung der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung vom 16. Januar 1979 befassten sich u. a. Politiker und Fachleute in einem Podiumsgespräch mit einzelnen Fragen des Verhältnisses zwischen Planen und Bauen. Unter der Leitung von VLP-Direktor *Dr. R. Stüdeli* diskutierten: *M. Baschung,* Delegierter für Raumplanung; *M. Frutiger,* Bauunternehmer; *O. Nauer,* Nationalrat; *A. Pini,* Architekt/Planer; *Frau L. Robert-Bächtold,* Grossrätin; *Fräulein B. Schnitter,* Bauberaterin des Schweizer Heimatschutzes. Aus Platzgründen können wir hier nur einen gestrafften Auszug der Diskussion wiedergeben.

Stüdeli: Wie können wir die im neuen Raumplanungsgesetz aufgeführten materiellen Grundsätze langfristig durchsetzen, und was ist vorzukehren, wenn sich die Meinungen und das öffentliche Interesse wieder ändern?

Robert: Öffentliche Interessen ändern sich nicht so rasch. Abgesehen davon ist sich der einzelne Bürger der Endlichkeit des Bodens bewusst. Wir brauchen daher langfristige Zielsetzungen. Diese müssen dem demokratischen Geist entsprechen und sollen der Bevölkerung möglichst viel Freiheit einräumen.

Stüdeli: Über die Freiheit des Grundeigentümers lässt sich streiten. Ihr haftet ein konservativer Zug an. «Retour à la nature» – ist das der richtige Weg?

Pini: Zurück zur Natur bedeutete früher planlos bauen, Land verschleudern, bedeutete grosse Erschliessungen mit riesigem energetischem Aufwand. Heute verbindet sich damit eher der Wunsch, wohnlich zu wohnen.

Frutiger: Will man das Grundeigentum fördern und stärker streuen, dann müssen Wohnungen gebaut werden, die den Wünschen der künftigen Besitzer entsprechen. Doch wer bestimmt, was man unter der im Gesetz verankerten «optimalen Umweltgestaltung» zu verstehen hat? Man hüte sich vor Zielvorstellungen, die sowohl vom Einzelnen als auch von der Öffentlichkeit in Frage gestellt werden können. Die Planung muss sich auf ein vernünftiges Mittelmass beschränken.

Nauer: Im Gesetz ist von «wohnlichen Siedlungen», von «Bedürfnissen der Bevölkerung» die Rede. Was aber heisst hier wohnlich, und wer deutet die Bedürfnisse der Bevölkerung, die ja gar nicht mitplanen kann? Der Hauptvorteil des Raumplanungsgesetzes liegt für mich darin, dass es Rahmenbedingungen schafft, die den Bauprozess verzögern und es uns damit ermöglichen, besser zu bauen.

Baschung: Das Grundeigentum steht nicht vor der Verfassung, sondern in ihr, zusammen mit andern Postulaten. Auch gibt es in diesem Staat sehr viele, die keinen Grund besitzen. Das schafft Gegensätze, und sie müssen wir ausgleichen. Wir sollten vorerst weniger an Rechtsnormen und Instrumentarien denken, als uns konzentrieren auf die anzustrebenden Ziele, Ziele, die sich politisch auf allen Ebenen auswirken. Mit den materiellen Grundsätzen haben wir versucht, dieser Forderung im Raumplanungsgesetz nachzukommen.

Stüdeli: In den Artikeln 1 und 3 setzt man sich für harmonisch gestaltete Siedlungen ein. Was bedeutet das konkret? Ist es beispielsweise zulässig, ausserhalb einer Baubewilligung und ohne die Bevölkerung zu befragen, ein PTT-Gebäude dunkelblau zu streichen?

Schnitter: Harmonisch, schön, hässlich – das sind relative Begriffe, und das Verständnis über sie ist steten Wandlungen unterworfen. Im erwähnten Beispiel scheinen Sachzwänge bestimmend gewesen zu sein.

Robert: In Fragen der Ästhetik sollte man viel mehr als bisher die Direktbetroffenen entscheiden lassen. Sie sollten ihre Ansichten und Wünsche äussern können.

Frutiger: Die Ästhetik ist ein ausserordentlich schwieriges Problem. Denn man misst das Neue stets am Alten, das Ungewohnte am Gewohnten und urteilt dementsprechend. Warum führen wir in der Schweiz keine Architektur-Kritik ein? Sie könnte vielleicht helfen, die Bauqualität zu heben.

Pini: Unsere Umwelt ist heute nicht wegen des Gegensatzes von extrem schlechten und besonders schönen Bauten so hässlich, sondern weil banal gebaut wird.

Schnitter: Eine Richtschnur in ästhetischen Fragen ist notwendig. Aber diese muss auch einen Ermessensspielraum bieten, damit sich künftige Architekturformen entwickeln können.

Nauer: Wenn wir schon an eine Baukritik denken, dann dürfte sich diese nicht nur auf die Ästhetik beschränken, sondern müsste u. a. auch die Nutzungswerte beurteilen.

«Heimatschutz»-Leser empfiehlt:

Schutzpolitik durch Boden-Neubewertung

Jede Raumplanung beginnt mit einem Bleistiftstrich auf dem entsprechenden Plan und endet mit der endgültig bereinigten Fassung als Vorlage für eine Volksabstimmung. Der Strich teilt das Land verbindlich in beispielsweise einen Quadratmeter Boden links vom Strich als Bauland mit 200 bis 1000 Franken *Schätzwert* und in den angrenzenden Quadratmeter Boden rechts vom Strich als Bauernland oder öffentliches Erholungsgebiet mit vielleicht 1 bis 10 Franken Schätzwert. Es ist einleuchtend, dass diese Planung zu *gewichtigen Neubewertungen* führen kann, denen sich die Bodenbesitzer zu fügen haben. Deshalb müssen die finanzielle Regelung wie auch die Übergangsfristen grundsätzlich vor der Volksbefragung bereinigt sein, um Unklarheiten bei den betreffenden Grundeigentümern auszuklammern.

Es ist hier noch zu beachten, dass in vielen Landgemeinden praktisch fast jeder Einwohner eine Anzahl Parzellen zukünftiges Bau- und landwirtschaftliches Land besitzt. In Berggemeinden können es zehn und mehr Parzellen pro Bürger sein, die durch *Erbteilungen* entstanden und als Grundbesitz beurkundet sind. Solches Land ist heute oft nicht mehr bearbeitet und daher als ertraglos mit minimalem Steuerwert belastet. Es kann aber unter Umständen als zukünftiges Ferienhausland wieder *aufgewertet* werden, wenn es nicht durch planerische Massnahmen davon ausgeschlossen wird. So haben die meisten Gemeinden zehnmal mehr Bauland ausgeschieden, als sie voraussichtlich in den nächsten 30 Jahren brauchen. Weil die Finanzfrage nicht geregelt ist, ist bis heute eine *landschaftsschützerische Raumplanung* noch nirgends richtig zustande gekommen, und sie wird es auch in Zukunft nicht, sofern obige Gedankengänge nicht klar durchgearbeitet werden.

Demnach ist im wesentlichen mit zwei Varianten der *Umlagerung* zu rechnen:

1. Der frühere Besitzer erleidet unverschuldet eine *Wertverminderung* bei der Zuteilung seines Bodens in eine Bauverbotzone. In diesem Falle muss dieses Land durch Staatshilfe von hypothekarischer Verschuldung befreit werden bis auf den realen neuen Wert. Eine Rückvergütung von eigenem überhöhtem Kapitaleinsatz kann bei landwirtschaftlich oder gewerblich genutztem Land wohl kaum in Frage kommen, allenfalls können darauf angefallene Steuern über eine befristete Zeitdauer abgezogen werden. Grössere Entschädigungen kommen wegen der enormen Gesamtaufwendungen nicht in Frage.

2. Der frühere Besitzer kommt in den Genuss einer unverdienten *Wertsteigerung* bei Zuteilung seines Landes in eine Bauzone. Hier waren bislang fragwürdige, streitsüchtig gestaffelte Mehrwertabschöpfungen bis etwa zur Hälfte des Gewinnes in Diskussion. Ähnliches gilt heute schon bei Handänderungen in etlichen Kantonen, ohne aber den Anreiz für Bauspekulanten zu mindern. Mein Vorschlag geht dahin, dass als Basiswert für die heutige Einschätzung der *Verkehrswert vor etwa 20 Jahren,* also noch jenseits der heutigen Spekulationswelle, angenommen werden sollte. Zu diesem Basiswert soll der heutige Besitzer hinzurechnen dürfen alle seitherigen wertvermehrenden Auslagen, einen jährlich eventuell ausgefallenen Zinsertrag und einen Teuerungszuschlag entsprechend dem offiziellen Kostenindex. Die Summe ergäbe den *heutigen Verkehrswert,* der grob gerechnet etwa das Dreifache des damaligen Wertes betragen dürfte. Der Besitzer hätte somit sein Kapital wertgesichert und normal verzinst angelegt gehabt, könnte aber keinen unverdienten Übergewinn einnehmen. Zu diesem neuen Verkehrswert könnte die öffentliche Hand ohne langes Feilschen notfalls enteignen. Hypothekarische Belastung und Mietzinsansätze hätten sich nach diesem Schätzwert zu richten, was auch in Zukunft zu gelten haben sollte, nur korrigierbar nach der Höhe des Landesindexes. Dadurch könnte man auch den Mietzins in den Griff bekommen. Allenfalls unter dem Tisch ausbezahlte Mehrbeträge wären nicht mehr interessant. Etwaige Überzahlungen für Privathäuser blieben Privatsache wie der Liebhaberpreis für ein Gemälde, der ja auch nicht kanalisiert werden kann.

Eine solche Regelung dürfte vom Schweizervolk angenommen werden, hat es doch der Stabilisierung des Bodenmarktes am 2. Dezember 1973 mit 880000 zu 370000 Stimmen deutlich zugestimmt. Heute erkennt die überwiegende Mehrheit der Bevölkerung die Schädlichkeit der immer mehr um sich greifenden *Zersiedlung* auf das Landschaftsbild unserer Heimat, die infolge fehlender Ordnung und der Überliquidität unserer Geldinstitute ansonsten nicht aufzuhalten ist. Die Verschuldung unseres Grundbesitzes ist um ein Vielfaches höher als in den umliegenden Staaten, der selbständige Haus- und Bauernbesitz entsprechend geringer, die Zinslasten höher und damit auch die allgemeine Verbitterung grösser. Es ist deshalb notwendig, dass Steuerbehörden, die Banken und Versicherungsinstitute und die Baulöwen angehalten werden, kräftig an dieser Bereinigung mitzuhelfen durch entsprechende eidgenössische Richtlinien.

Dr. O. A. Müller, Zürich

Planungsgrundsatz 8: Planungen sind so durchzuführen, dass «der Wald seine Aufgaben ungeschmälert erfüllen kann» (Bild Photopress).