

Zeitschrift: Hochparterre : Zeitschrift für Architektur und Design
Herausgeber: Hochparterre
Band: 2 (1989)
Heft: 10

Artikel: RPG-Revision : warten auf Godot
Autor: Vettori, Ursula
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-119058>

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: 15.02.2026

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

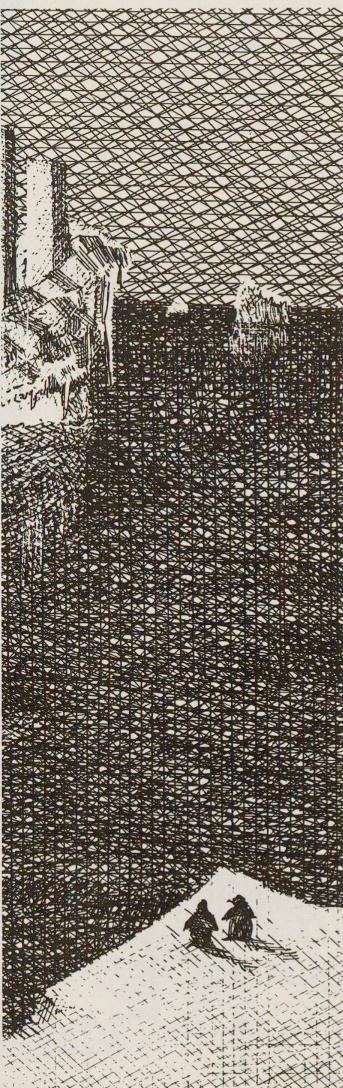
TO
DO
CODO
CODO

RPG-REVISION

W
A
N
T
E
R
B
A
U
M

Mitte November des vergangenen Jahres, knapp drei Wochen vor der Abstimmung über die Stadt-Land-Initiative, stellte die vom Bund eingesetzte Expertenkommission ihren Entwurf zur Revision des Raumplanungsgesetzes vor. Im Januar 1989 äusserte sich Robert Bernasconi, Kantonsplaner von Bern und Mitglied der Expertenkommission, dazu im «Bund». Seine Kritik ist vernichtend: «Gemessen am Auftrag der Kommission und gemessen am Leidensdruck in der Raumplanung, ist das Ergebnis mehrere Nummern zu klein.»

von Ursula Vettori
bild: Martial Leiter



Vor genau 20 Jahren hiess das Schweizer Volk die «verfassungsrechtliche Ordnung des Bodenrechts» gut. Abgestimmt wurde damals über zwei neue Verfassungartikel, die in einem Paket zusammengefasst waren: Artikel 22^{ter} über die Eigentumsgarantie und Artikel 22^{quater} über die Raumplanung. Mit der ausdrücklichen Verankerung der Eigentumsgarantie sollte dem Souverän die Angst vor dem Raumplanungsgesetz genommen werden. Die Diskussionen im Parlament hatten gezeigt: Herr und Frau Schweizer fürchteten um die Heiligkeit ihres Grund- eigentums.

Das Gesetz, das vom Parlament am 4. Oktober 1974 gestützt auf den neuen Raumplanungsgesetz in der Bundesverfassung verabschiedet wurde, hatte ein paar Zähne: Die Kantone wurden verpflichtet, Mehrwerte, die durch Planungsmassnahmen geschaffen wurden (z.B. durch Umzierung eines Grundstückes von der zwei- in die dreigeschossige Wohnzone), abzuschöpfen. Außerdem konnte Bau- land, das nach Ablauf einer bestimmten Frist nicht überbaut war, enteignet werden. Dies ging den Grundeigentümern zu weit. Sie griffen zur Referendumswaffe, zusammen mit andern Gegnern, für die die Vorlage zu zentralistisch ausgestaltet war. In der Volksabstimmung vom 13. Juni 1976 unterlagen die Befürworter knapp mit 626 134 zu 654 233 Stimmen.

Drei Jahre später nahm der zweite Entwurf zu einem Raumplanungsgesetz die Hürde der eidgenössischen Räte. Diesmal fanden sich darin keine allzu offensichtlichen Beschränkungen des Grundeigentums, weshalb das Gesetz ohne Volksabstimmung auf den 1. Januar 1980 in Kraft gesetzt werden konnte.

Trotz dieser Abschwächung enthält das RPG, wie das Raumplanungsgesetz kurz genannt wird, Bestimmungen von grundsätzlicher Bedeutung für die Nutzung des Schweizer Bodens. So schreibt es zum Beispiel vor, dass als Bauland nur geeignetes Land, das bereits weitgehend überbaut ist oder voraussichtlich innert 15 Jahren für Überbauungszwecke benötigt wird, ausgeschieden werden darf. Mit der Festlegung der zulässigen Baulandreserven auf einen Zeithorizont von 15 Jahren wurde keineswegs der Status quo von 1980 festgeschrieben. Die meisten Gemeinden hatten damals, sofern sie überhaupt über eine Zonenplanung verfügten, Bauland in ganz andern Grössenordnungen ausgeschieden. Prognosen, die eine 10-Millionen-Schweiz vorhersagten, hatten als Grundlage gedient, und der Bedarf war oft für mehr als 20 Jahre gedeckt. So gesehen, verordnete das RPG eine

Einschränkung der wirtschaftlich interessanten Nutzung des Bodens als Bauland zugunsten der schwächeren Nutzungsansprüche von Landwirtschaft und Natur. Denn sollten die Ziele des RPG, nämlich die natürlichen Lebensgrundlagen zu erhalten und dem Land eine ausreichende Versorgungsbasis zu sichern, erreicht werden, durfte das Siedlungswachstum nicht unkontrolliert weitergehen.

Die Entschädigungsangst

Mit den neuen Vorgaben aus Bern blieb vielen Gemeinden nichts anderes übrig, als ihre Ortsplanung zu überarbeiten. Das Gesetz räumte ihnen dafür 8 Jahre Zeit ein. Bis Ende 1987 mussten die angepassten neuen Zonenpläne vorliegen. Viel Zeit, ist man zu denken geneigt. Schon bald aber wurde deutlich, dass die Verkleinerung der Bauzonen einfacher zu fordern als zu erreichen war.

Die Grundeigentümer wehrten sich mit Händen und Füßen gegen die Ausgliederung ihres Landes aus der Bauzone. Angesichts des massiven Verkehrswertgefälles zwischen Bauland und Landwirtschaftsland ist diese Reaktion nachvollziehbar. Die Gemeinden ihrerseits hatten Angst vor Entschädigungsforderungen der Grundeigentümer. Die Rechtsstreite häuften sich. Nach einiger Zeit stand zumindest fest, dass sich die Gemeinden zu sehr gefürchtet hatten. Nur in den wenigen Fällen anerkannte das Bundesgericht die Entschädigungspflicht bei einer Auszonung. Wer aber glaubt, diese Rechtsprechung hätte die Zonenplanungen der Gemeinden beschleunigt, täuscht sich. Offensichtlich fehlte es nicht am Geld, sondern am politischen Willen, das Raumplanungsgesetz zu vollziehen.

Diese Entwicklung blieb den Bundesbehörden nicht verborgen. Im Mai 1985 gestand die damalige Vorsteherin des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes, Bundesrätin Kopp, an einer Tagung von Raumplanungsfachleuten in Solothurn ein, dass das Siedlungswachstum nicht hatte gebremst werden können: «Noch immer gehen Tag für Tag zehn Hektaren Kulturland – die Fläche eines Bauernbetriebes – unwiderruflich verloren.»

Abhilfe war nicht leicht zu schaffen. Das Raumplanungsgesetz enthält praktisch nichts, womit seinen hehren Grundsätzen Nachachtung verschafft und den Kantonen und Gemeinden auf die Sprünge geholfen werden könnte. Selbst die wenigen vorhandenen Vollzugsinstrumente wurden bis heute kaum je angewandt. So könnten z.B. die Bundesbehörden die von den Kantonen gern und oft erteilten Bauwilligungen ausserhalb der Bauzone

beim Bundesgericht anfechten. Oder der Bund könnte geeignete Landwirtschaftsgebiete und besonders bedeutende Landschaften durch vorübergehende Nutzungszenen schützen.

Nichts oder wenig von dem geschah. Statt dessen begann man in den zuständigen Ämtern mit einer Revision des RPG zu liebäugeln. Denn im Parlament waren verschiedene Vorstöße eingereicht worden: Der schleppende Vollzug des RPG wurde zum öffentlichen Thema. Gesetzesrevisionen sind immer geeignet, aufgescheuchte Volksvertreter zu beruhigen. Verbesserungswürdiges findet man am Raumplanungsgesetz genug: Die Gemeinden kommen ihrer Erschließungspflicht nicht nach. Die Landumlegung wird nicht praktiziert. Bund, Kantone und Gemeinden stimmen ihre raumwirksamen Aufgaben zuwenig aufeinander ab. Und so weiter. Vollzugsprobleme, soweit das Auge reicht.

Eine Kommission mit Scheuklappen

1986 setzte das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement eine 15köpfige Expertenkommission ein, die Vorschläge zu einer Revision des RPG unterbreiten sollte. Präsident wurde der Zürcher Staatsrechtsprofessor Riccardo Jagmetti. Mitglieder waren weitere Professoren, Bundesrichter, Kantonsplaner und Baudirektoren, Umweltpolitiker, Vertreter von Land- und Bauwirtschaft (siehe Kasten). So zerbrach sich nun die «Crème de la crème» der schweizerischen Raumplanung den Kopf über einen genau formulierten Auftrag: die bestehenden Vollzugsprobleme in der Raumplanung zu lösen. Die grundsätzliche Frage, ob solchen Problemen mit einer Gesetzesrevision überhaupt beizukommen ist, wurde nicht gestellt. Zweifel an den Erfolgssichten des Vorhabens waren und sind berechtigt: Der Vollzug des RPG scheitert oft am man gelnden Willen der zuständigen Behörden, angefangen bei den Gemeinderäten bis hin zu Bundesämtern. Ist unter solchen Umständen wirklich zu erwarten, dass unsere Gesetzgeber gewillt sein werden, dem RPG zum Durchbruch zu verhelfen?

Während die Expertenkommission tagte, wurde im Parlament über die Stadt-Land-Initiative gegen die Bodenspekulation beraten. Eine klare Mehrheit von National- und Ständerat folgte dem Antrag des Bundesrates, die Initiative zur Ablehnung zu empfehlen. Man war sich einig unter der Kuppel im Bundeshaus: Die von allen anerkannten Probleme des Bodenrechts sollten auf weniger radikale, aber dennoch wirksame Art und Weise gelöst werden, zum Beispiel durch die laufende Revision des RPG.

Bundesrätin Kopp krebst zurück

Dass etwas getan werden musste, konnte niemand mehr bestreiten. Im Raumplanungsbericht zuhanden des Parlamentes vom Dezember 1987 musste der Bundesrat zähneknirschend zugeben, dass sich der Vollzugsnotstand verschärft hatte. Eine Trendwende beim Siedlungswachstum war nicht in Sicht. Der Kulturlandverlust ging ungebremst weiter. Die überdimensionierten Bauzonen waren noch nicht annähernd auf den Bedarf der nächsten 15 Jahre reduziert worden. Der «Sonntags-Zeitung» wurden die Ergebnisse einer unveröffentlichten Erhebung des Bundesamtes für Raumplanung zugespielt: Gesamtschweizerisch standen danach 170 000 Hektaren überbauten Siedlungsflächen stattliche 70 000 Hektaren unüberbaute, rechtskräftig ausgeschiedene Bauzonen gegenüber. Nur wenige Gemeinden besassen nach Ablauf der Anpassungsfrist Ende 1987 RPG-konforme Zonenpläne. Auch die letzte Hoffnung vollzugswilliger Behörden löste sich mit gütiger Mitwirkung der obersten Raumplanerin der Schweiz und ihren Chefbeamten in Luft auf: Bundesrätin Kopp distanzierte sich von der Ansicht profilierten Raumplanungsjuristen und erklärte, Artikel 36 RPG könne nicht so interpretiert werden, dass in Gemeinden, die die Anpassungsfrist versäumt hatten, das bisher überbaute Gebiet als die vorläufige Bauzone gelte. «Solange keine Bauzonen bestehen und das kantonale Recht nichts anderes vorsieht, gilt das weitgehend überbaute Gebiet als vorläufige Bauzone.» Dies hätte zur Folge gehabt, dass in den säumigen Gemeinden praktisch nur noch nach den strengen Bestimmungen für Nichtbauzonen hätte gebaut werden können. Solche Aussichten hätten manchen Gemeinden Beine gemacht.

Abwehrzauber

Am 4. Dezember 1988 sollte die Abstimmung über die Stadt-Land-Initiative stattfinden. Frau Kopp hatte versprochen, noch vor diesem Termin würden erste Ergebnisse der Expertenkommission vorliegen. Die Taktik war klar: Zur Stadt-Land-Initiative gab es keinen offiziellen Gegenvorschlag. Dies musste nun indirekt der von der Kommission erwartete Revisionsentwurf übernehmen. Wie Robert Bernasconi im «Bund» berichtete, hatte diese «Nebenaufgabe» empfindliche Auswirkungen auf die Arbeit der Expertenkommission. Denn gefragt waren nicht mehr in erster Linie vielleicht umstrittene, weil wirksame Vorschläge zur Lösung des Vollzugsdefizits. Wichtiger war, dass rechtzeitig ein Revisionsentwurf vorlag, koste es, was es

wolle. Auf der Strecke blieb alles, was sich nicht von vornherein auf einen gutschweizerischen Konsens stützte.

Das Ergebnis, das wenige Tage vor der Abstimmung über die Stadt-Land-Initiative von Bundesrätin Kopp und Kommissionspräsident Jagmetti vorgestellt wurde, fiel entsprechend mager aus: Nichts als ein Kunterbunt fad-eidgenössischer Kompromisse. In den entscheidenden Punkten wurde lediglich das Gesetz der Realität angepasst, was kein Fortschritt bedeutet, wenn die Realität hinter dem Gesetz nachhinkt.

Täuschungsmanöver Übergangszone

Als Beispiel sei die im Entwurf neu eingeführte Übergangszone erwähnt. Wie der Name sagt, handelt es sich dabei um Land ausserhalb der Bauzone, aber am Rand des Siedlungsgebiets. Die Übergangszone verfolgt nach Ansicht von Professor Jagmetti drei Ziele: Erstens soll damit vermieden werden, dass praktisch die gesamte Landwirtschaftszone als Bauerwartungsland gilt; die Spekulation soll auf einen bestimmten Bereich eingeschränkt werden. Zweitens soll sie die Begrenzung der Bauzone auf das gesetzlich vorgeschriebene Mass (Bedarf von 15 Jahren) erleichtern. Schliesslich will die Expertenkommission mit der Übergangszone die Baulandhortung bekämpfen. Baureifes Land soll zur Verfügung stehen. Der Entwurf sieht vor, dass Bauland, das innert 5 Jahren nach der Erschliessung nicht überbaut wird, in die Übergangszone zurückfällt.

Es sind ernsthafte Zweifel angebracht, ob auf diese Art und Weise der Baulandhortung Einhalt geboten werden kann. Der Eigentümer von Land, das wegen mangelnder Überbauung in die Übergangszone zurückgefallen ist, kann sich bequem in seinem Sessel zurücklehnen und abwarten. Da sein Grundstück von Bauzone umgeben ist, wird es sicher bei der nächsten Zonenplanrevision wieder zu Bauland erklärt. Welcher Raumplaner will schon ein Siedlungsgebiet, das aussieht wie ein Emmentaler Käse? Trotz Rückfall in die Übergangszone wird das betroffene Land weiterhin den Regeln des Baulandmarktes unterworfen sein. Also kein Grund zur Panik für nicht bauwillige Eigentümer von erschlossenem Land. Doch solange hingegen wegen Mangels an baureifem Land an peripheren Lagen ausgewichen werden muss, bleibt die Forderung des RPG nach haushälterischem Umgang mit dem Boden eine leere Floskel.

Das neue Wort: Fruchtfolgeflächen

Ein weiterer Grund spricht gegen die Übergangszone als Bauerwartungsland: Zur Sicherung einer ausreichenden Versorgungsbasis für den Kriegs-

fall hatte der Bundesrat die Kantone auf dem Verordnungswege verpflichtet, sogenannte Fruchtfolgeflächen auszuscheiden. Für jeden Kanton wurde das Ausmass der zu sichernden Flächen, vorab Ackerland und Kunstwiesen, festgelegt. Noch haben nicht alle Kantone ihre Pflicht erfüllt. Es ist aber bereits klar, dass verschiedene von ihnen Mühe haben, die Vorgaben des Bundes zu erfüllen. Oft gelingt ihnen dies nur, indem auch in der Bauzone gelegenes Landwirtschaftsland dazugezählt wird. Von einer längerfristigen Sicherung von landwirtschaftlichen Flächen kann damit nicht mehr die Rede sein. Richtigerweise müssten die Bauzonen entsprechend reduziert werden. Statt dessen soll nach dem Willen der Kommission der heutige Zustand überdimensionierter Bauzonen mit Hilfe der Übergangszone festgeschrieben werden. Die Kommission beweist damit, dass es ihr mit der Kulturlanderhaltung nicht ernst sein kann. Dies zeigt sich auch daran, dass die Voraussetzungen für Bauten ausserhalb des Baugebietes gelockert werden sollen. Unantastbar bleibt lediglich die Bauzone. Bei den kommissionsinternen Ausmarchungen haben offensichtlich die Interessen der Wirtschaft gegenüber denjenigen von Landwirtschaft und Natur die Oberhand gewonnen. So gesehen, erstaunt es nicht, dass der Präsident des Baumeisterverbandes und seines Zeichens Mitglied der Kommission Jagmetti gemäss einem Bericht der «Weltwoche» einer der Hauptpromotoren der Übergangszone gewesen sein soll.

Noch kein Problem gelöst

Bei den Fachleuten stiess der Entwurf Jagmetti denn auch kaum auf Gegenliebe. So liess zum Beispiel der Bund Schweizer Planer (BSP) verlauten, die Vorschläge hätten insgesamt kaum den Erwartungen zu entsprechen vermocht, und forderte Verbesserungen.

Dazu ist es nicht mehr gekommen. Mit dem Wechsel an der Spitze des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes wurde es still um den Expertenentwurf. Kaum jemand, der mit den Problemen der Raumplanung vertraut ist, wird ihm eine Träne nachweinen. Nach dem Willen von Bundesrat Koller wird vorerst statt dem Gesetz die Verordnung über die Raumplanung geändert. Die neuen Bestimmungen werden voraussichtlich bereits im Oktober 1989 in Kraft gesetzt. («Hochparterre» wird darauf zurückkommen.) Grundsätzlich ist aber nicht zu erwarten, dass damit die Probleme mit dem RPG aus der Welt geschafft werden können. Noch ist das Thema Gesetzesrevision nicht endgültig vom Tisch. Doch nach den Erfah-

rungen mit der Kommission Jagmetti ist, bevor es wieder aufgegriffen wird, eine andere Frage zu beantworten: Sind wir bereit, den Schweizer Boden so zu ordnen, dass auch wirtschaftlich weniger oder gar nicht interessante Nutzungsansprüche eine echte Chance haben? Wenn nein, wenn die Priorität weiterhin den wirtschaftlichen Interessen des Menschen eingeräumt werden soll, wird eine Revision kaum eine Verbesserung bringen. Eine Verschlechterung des heutigen Zustandes ist wahrscheinlicher. Nur wenn wir willens sind, unsere Schwergewichte neu zu setzen, hat eine Gesetzesrevision überhaupt einen Sinn.

Mit neuer Zielsetzung aber wird der Umbau weiter gehen müssen, als dies die Kommission Jagmetti vorgeschlagen hat. Die Siedlungsfläche sollte, wenn sie einmal RPG-konform ist, längerfristig stabil bleiben. Das Baugebiet ist zu schützen. Wachstum müsste vor allem nach innen erfolgen. Reserven sind vorhanden. Bereits überbaute Gebiete können weiter verdichtet, die bestehende Bausubstanz erneuert werden. Erschlossenes Land muss für die Überbauung zur Verfügung stehen. Ist der Eigentümer nicht bauwillig, muss das Gemeinwesen das Grundstück übernehmen können mit der Verpflichtung, es danach wieder ins Privateigentum zu überführen. Dass solches Vorgehen von der Bundesverfassung gedeckt ist, hat interessanterweise Professor Jagmetti selber in einem Gutachten zum RPG-Entwurf von 1974 festgehalten. Notwendig ist seines Erachtens lediglich eine klare gesetzliche Grundlage (wo wäre diese besser als im RPG?) sowie ein ausreichendes öffentliches Interesse (wer möchte bestreiten, dass dieses heute gegeben ist?). Damit die Bauzonen nicht endlos weiterwuchern, ist die Neueinzonierung von Bauland an strenge Voraussetzungen zu binden. Der Flächenbedarf des Menschen muss Grenzen haben. Andernfalls werden unsere Kinder Bauern nur noch in Ballenberg und naturnahe Landschaften in Bilderbüchern erleben.

«Bund, Kantone und Gemeinden sorgen dafür, dass der Boden haushälterisch genutzt wird. Sie stimmen ihre raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander ab und verwirklichen eine auf die erwünschte Entwicklung des Landes ausgerichtete Ordnung der Besiedlung.»

Die Expertenkommission
Prof. Dr. Riccardo Jagmetti, Ständerat, Zürich, Präsident; Dr. Heinz Aemisegger, Bundesrichter, Lausanne; Eduard Bösl, Regierungsrat, Lausanne; Robert Bernasconi, Kantonsplaner, Bern; Marcel Blanc, Staatsrat, Lausanne; Dr. Fulvio Caccia, Nationalrat, Bellinzona; Erwin Grimm, Präsident Schweiz Baumeisterverband, Wallisellen; Prof. Dr. M. Lendi, ETH Zürich, Küschnacht; René Longet, Nationalrat, Grand-Lancy; Dr. Willy Loretan, Nationalrat, Zofingen; Urs Nussbaumer, Nationalrat, Riedholz; Viktor Ruffy, Nationalrat, Morrens; Ulrich Schmidli, Regierungsrat, Frauenfeld; Dr. Rudolf Stüdeli, Dir. Schweiz. Vereinigung für Landesplanung (VLP), Bern; Dr. Alexander Willi, Rechtsanwalt, Kriens.

