

Zeitschrift: Plan : Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik = revue suisse d'urbanisme
Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung
Band: 26 (1969)
Heft: 6

Artikel: Die Ergänzung der Bundesverfassung
Autor: Stüdeli, R.
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-782990>

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: 12.02.2026

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

Die Ergänzung der Bundesverfassung

Dr. iur. R. Stüdeli, Zentralsekretär der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung, Zürich

Einleitung

Endlich ist der grosse Wurf gelungen, Landesplanung und Bodenrecht sind in der Bundesverfassung verankert. Mancher, der sich seit Jahr und Tag dafür eingesetzt hat, atmete erleichtert auf, als am Nachmittag des 14. September 1969 die Abstimmungsergebnisse bekannt wurden.

Sie alle, die sich für diese Vorlage in den eidgenössischen Räten und im Abstimmungskampf eingesetzt haben, verdienen unsere tiefe Dankbarkeit, allem voran unser Präsident, Ständerat Dr. W. Rohner, der vor allem der Fassung von Art. 22quater BV zu Gevatter stand. Dank verdient aber auch jeder Bürger, der ein Ja in die Urne legte und damit den Sieg über Eigennutz und Kleinmut, aber auch über die hochgespannten idealistischen Vorstellungen sicherte.

Die Aufnahme der beiden Art. 22ter und quater in die Bundesverfassung setzt in den Bemühungen für eine vernünftige Landesplanung in der Schweiz indes keinen Schlusspunkt.

Vielmehr gilt es jetzt, die Verfassungsgrundlage zu konkretisieren, damit sie nicht toter Buchstabe bleibt. Dürfen wir dennoch zuerst kurz darauf hinweisen, dass die VLP entscheidende Schrittmacherdienste zum Ergebnis vom 14. September 1969 geleistet hat? Erinnern wir uns nur an die grosse Tagung der VLP, an der ziemlich genau vor acht Jahren in Solothurn das Thema «Der Boden, Schicksalsfrage unserer Zeit» behandelt wurde! Auch die Gedanken zum Bodenrecht und zur Bodenpolitik, die wir im Herbst 1963 herausgaben, haben von ihrer Aktualität noch nichts verloren.

Wir sind dem Bundesrat dankbar, dass er Aufträge zu den Vorarbeiten für die Ausführung von Art. 22quater und wohl auch von Art. 22ter Abs. 3 BV (materielle Enteignung) bereits erteilt hat. Die Tagespresse orientierte eingehend über die Pressekonferenz vom 17. September 1969, an der Bundespräsident L. von Moos die Entscheide des Bundesrates erläuterte. Am 10. Oktober 1969 hat unsere Vereinigung eine ausserordentliche Mitgliederversammlung durchgeführt, um ihrerseits über das weitere Vorgehen Red und Antwort zu stehen, soweit dies heute schon möglich ist. Am gleichen Tag veröffentlichte die VLP die Studie von H. Aregger und Dr. Cl. Bonnard, Staatsrat in Lausanne, über die Nationalplanung, was heute nach dem Verfassungstext Raumplanung heisst. Wir möchten einer Bitte des Verlages nachkommen und unsere persönliche Auffassung, die vor dem 14. September 1969 in der NZZ veröffentlicht wurde, in unserem Fachorgan,

dem «Plan», in etwas gekürzter Fassung vorlegen.

Was ist Raumplanung?

Die Durchmischung von Wohnquartieren mit rauchenden Industrien gehört, vielleicht von seltenen Ausnahmen abgesehen, der Vergangenheit an. Die Gründe, die die Landesplanung unerlässlich machen, haben sich überhaupt in den letzten zwei, drei Jahrzehnten grundlegend gewandelt. Mehr und mehr wird man sich bewusst, dass es darum geht, unter Wahrung eines relativen Höchstmasses an individueller Freiheit und persönlichen Entwicklungsmöglichkeiten ein möglichst menschenwürdiges Zusammenleben zu erreichen. «Zu diesen menschenwürdigen Lebens- und Umweltbedingungen gehört nicht nur ein vernünftiges und genügendes Mass an Wohnraum, an Licht und Sonne, an leistungsfähigen Verkehrswegen, an hygienischen Einrichtungen, an Schulungs-, Kultur-, Sport- und Erholungsstätten, sondern auch die Bewahrung der Natur und der Landschaft vor Verschandelung, der Schutz unserer Gewässer und die Abwasserreinigung, die Abwehr von Immissionen aller Art (Lärm, Geruchsbelästigung usw.), schliesslich und wahrlich nicht zuletzt eine verantwortungsbewusste Pflege kultureller Güter und Denkmäler» schrieb Ständerat Dr. W. Rohner vor kurzer Zeit in der NZZ im Rahmen der Artikelreihe über die Bedrohung unseres Lebensraumes. Verschiedene einzelne Disziplinen befassen sich auf ihren Gebieten damit, zu einer entsprechenden Ordnung zu gelangen. Unter dem Begriff Landesplanung verstand man bisher den zusammengefassten und nach gemeinsamen Zielvorstellungen ausgerichteten Einsatz, für Gemeinden, Regionen, Kantone und schliesslich unser ganzes Land zu menschenwürdigen Lebens- und Umweltbedingungen zu gelangen, oder deren Erhaltung zu sichern. Nach der Terminologie der Verfassung heisst Raumplanung in Zukunft das, was man bisher in der Schweiz als Landesplanung bezeichnete. Die Kommission des Nationalrates setzte sich anfangs Februar dieses Jahres eingehend mit dem Begriff Raumplanung auseinander. Sie versteht darunter die Gesamtheit der Planungsaufgaben im Bereich der Besiedlung und einer zweckmässigen Nutzung des Bodens.

Die Kompetenz des Bundes zur Raumplanung

Während der vielen Jahre der Vorbereitung einer Ergänzung der Bundesverfassung durch zwei Artikel über Boden-

recht und Landesplanung blieben die meisten Kantone und viele Gemeinden nicht untätig. Nicht nur an neuen oder ergänzten Gesetzen über das Bauwesen, den Gewässerschutz, die Landwirtschaft und anderes mehr kann die erfreuliche Tätigkeit mancher Kantone abgelesen werden; der Wandel in der Einstellung kantonaler Regierungen, Verwaltungen und Gemeinderäte darf ebenfalls positiv verzeichnet werden. Eine umfassende oder gar ausschliessliche Kompetenz des Bundes zur Raumplanung würde sich daher mit den bestehenden Verhältnissen nicht vertragen. Wir hielten eine solche Zuständigkeit auch sonst nicht als erwünscht. Viele Bedenken sprechen strikte gegen eine zentralistische Regelung. Andererseits mussten immer mehr Gemeinden und Kantone erkennen, dass die Planung nicht an ihren Grenzen haltmachen kann, und dass überdies die Entwicklung ihres Gebietes im wesentlichen durch die Tätigkeit des Bundes beeinflusst wird. Die Führung der Nationalstrassen, die Landwirtschaftspolitik der Eidgenossenschaft, Recht und Praxis der Bundesgesetzgebung über den Gewässerschutz, die Zulassung von Gastarbeitern, die Konzessionspolitik für Seilbahnen und überdies die gesamte Investitionspolitik des Bundes sind für die weitere Entwicklung von Bedeutung, wenn nicht gar in gewissen Gebieten entscheidend. Die Planung kann ja nicht im luftleeren Raum vor sich gehen, sie kann nicht einfach irgendwelchen idealistischen Vorstellungen nacheifern, sondern muss sich mit der oft harten Wirklichkeit auseinandersetzen, muss Prognosen für die Zukunft erarbeiten, deren Verwirklichung gewöhnlich nur zum kleineren Teil von der Gemeinschaft abhängt, für deren Raum geplant wird. Als die Crux der Planung erwiesen sich eh und je die mehr oder weniger verbindliche Sicherung der Freihaltung des an sich nicht zu überbauenden Gebietes, des übrigen Gemeindegebietes, wie es in mehreren Kantonen genannt wird, und die Bestimmung von Freihaltegebieten für die Erholung der Bevölkerung oder für die Erhaltung landschaftlicher Schönheiten. Wer erinnert sich nicht der Schwierigkeiten, selbst das für die Zürcher Seelandschaft charakteristische Rebgebiet der Stäfer Sternenhalden vor Ueberbauungen freizuhalten, das sicher einen rechten Ertrag an ausgezeichnetem Wein liefert? Ohne Eigentumsbeschränkungen werden die schönsten Gegenden, an deren Erhaltung uns allen am meisten gelegen ist, mit der Zeit locker oder dicht überbaut. Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, sind voll zu entschädigen, wie dies nach geltender Praxis der

Fall war und nunmehr im neuen Art. 22ter der Bundesverfassung ausdrücklich bestimmt werden soll. Wir halten diese Regelung als richtig; es muss aber endlich durch den Bundesgesetzgeber möglichst rasch bestimmt werden, unter welchen Voraussetzungen eine Eigentumsbeschränkung einer Enteignung gleichkommt. Die grosse Rechtsunsicherheit, die darüber leider trotz der neueren Rechtsprechung des Bundesgerichts besteht, muss beseitigt werden, wenn nicht auch die beste Gesetzgebung gestützt auf Art. 22quater Bundesverfassung vor allem in jenen Bereichen, in denen der Schutzgedanke im Vordergrund stehen muss, zu einer stumpfen Waffe werden soll. Wir haben gesehen, dass die Uebertragung einer umfassenden Planungskompetenz an den Bund ausser Frage steht. Andererseits stellen sich zahlreiche grundsätzliche Fragen überall im ganzen Land gleich. Die Landwirtschaft muss sowohl im Kanton Genf wie im Kanton Zürich oder Kanton Graubünden gesichert werden. Praktisch überall wird die Landwirtschaft in ihrem Bestand weit mehr durch übermässige Bodenpreise als durch zu kleine Flächen gefährdet, die es zu bewirtschaften gibt. Ebenso dringend ist örtlich, von wenigen löblichen Ausnahmen abgesehen, der Kampf gegen den überhöhten Baulandpreis. Der Gewässerschutz, für den man über zehn Milliarden ausgeben soll, kann in jenen Gebieten zu einer Sisyphusarbeit werden, in denen man unabhängig von einer einwandfreien Abwasserbeseitigung überall bauen lässt, wo jeder gerade will. Dank intensiver Arbeit während der letzten Jahre weiss man heute, welche Mittel eingesetzt werden müssen, um Zielsetzungen grundsätzlicher Art zu verwirklichen, über die man sich in Fachkreisen und auch bei Behörden einig ist. Es gibt also fürwahr genug wesentliche Aufgaben, für deren Lösung der Bund durch Gesetze Grundsätze aufstellen muss, wenn nicht weiterhin schwerwiegende Nachteile, ja nicht wieder gutzumachende Schäden in Kauf genommen werden sollen. Art. 22quater Abs. 1 der Bundesverfassung ermächtigt den Bund nicht nur, sondern verpflichtet ihn, solche Grundsätze zu erlassen. Die verfassungsrechtliche Grundlage dafür, dass alle Kantone für eine zweckmässige Nutzung sowie für eine geordnete Besiedelung des Bodens sorgen, wird dem Bund übertragen. Sie ist in jeder Hinsicht hinreichend. Es liegt an National- und Ständerat, rechtzeitig die unerlässlichen Grundsätze zu verabschieden. Wenn dagegen das Referendum ergriffen wird, hat das Volk das letzte Wort zu sprechen.

Zusammenarbeit

Die Entwicklung macht nicht an den für heutige Verhältnisse oft zufälligen Gemeinde- und Kantons Grenzen halt. Schon deshalb ist eine intensive Zu-

sammenarbeit unter Gemeinden und Kantonen unerlässlich. Der Bund selber greift durch sein Handeln so sehr in die Entwicklung ein, dass auch die Zusammenarbeit mit dem Bund unerlässlich geworden ist. Was geschieht, wenn sich benachbarte Kantone und Gemeinden oder auch Bundesinstanzen trotz aller Ermahnungen zur Zusammenarbeit nicht finden? Die Verpflichtung zur Zusammenarbeit unter den Gemeinden eines Kantons kann der Kanton zur Not durchsetzen. Ueber die Kantons Grenzen hinaus fehlt vorläufig jede Sicherung für die Zusammenarbeit. Der neue Art. 24quater Abs. 2 der Bundesverfassung weist den Bund an, mit den Kantonen zusammenzuarbeiten und zugleich für die Förderung und Koordination der Bestrebungen der Kantone zu sorgen. Wir messen dieser Verpflichtung allergrösste Bedeutung bei. Dabei kann der Gesetzgeber durchaus eine Regelung vorsehen, die bei Meinungsverschiedenheiten nicht zu einem Diktat «aus Bern» führen muss. Der Bund selbst und die Kantone könnten ermächtigt werden, an eine richterliche Instanz zu gelangen, damit diese über die Form der Zusammenarbeit entscheidet, wenn sich die Beteiligten nicht selbst einigen können. Bund, Kantone und Gemeinden werden in den kommenden Jahren Jahr für Jahr mehr Milliarden investieren, sei es für Strassenbauten, für neue öffentliche Verkehrsmittel, für Spitäler, Schulen, Alterswohnungen, Kanalisationen, Kläranlagen, Wasserversorgungen, Kehr- richtverbrennungsanlagen usw. oder zur Errichtung anderer Zwecke, wie z. B. zur Erhaltung der Landwirtschaft. Investitionen eines Hoheitsträgers werden sich in der Regel optimal nur auswirken, wenn andere Hoheitsträger in der gleichen Gegend gleichzeitig ihre Werke ausführen. Es handelt sich hier um die zeitliche Harmonisierung des Einsatzes öffentlicher Mittel. Ein Beispiel: Wenn in einer Gegend Gemeinden hohe Geldmittel für Grosserschliessungen eingesetzt haben, müsste der Bau kantonaler Hochleistungsstrassen, ja allenfalls von Nationalstrassen gleichzeitig erfolgen. In der Regel wird auch gleichzeitig für den Ausbau der öffentlichen Verkehrsmittel gesorgt werden müssen. Wenn diese zeitliche Harmonisierung nicht erfolgt, können grosse Fehlinvestitionen kaum verhindert werden. Das wäre nicht nur für die Öffentlichkeit und letztlich für die Steuerzahler nicht zu verantworten, es könnte sich z. B. gerade bei Grosserschliessungen auch für das private Kapital, das für die Ueberbauung des erschlossenen Landes nötig ist, nachteilig auswirken. Wir legen daher Wert auf die Feststellung, dass nach unserem Dafürhalten Art. 22quater Abs. 2 der Bundesverfassung auch für die Harmonisierung der Ausführung geplanter Anlagen eine genügende verfassungsmässige Grundlage bietet.

Man darf sich nicht täuschen: Wir stehen in unserem Land vor strukturellen

Problemen grössten Ausmasses. Denken wir nur an die Zusammenballung der Siedlungen in bevorzugten Räumen und die gleichzeitige Entleerung anderer Räume. Nach der Ueberzeugung vieler muss zur Lösung solcher Probleme ein konzentrierter Einsatz von Beihilfen des Bundes und der Kantone erfolgen. Es geht, um einen Vergleich zu gebrauchen, darum, bei einer Giesskanne rechtzeitig die Brause zu entfernen. Die Harmonisierung zur Lösung struktureller Probleme kann sich in Zukunft auf Art. 22quater Abs. 2 der Bundesverfassung berufen. Es ist beinahe überflüssig zu sagen, dass sich strukturelle Probleme nur im Rahmen einer Raumplanung regeln lassen, die klare Zielvorstellungen erarbeitet hat.

Die Erfüllung von Bundesaufgaben

Schon die bisherigen Ausführungen dürften gezeigt haben, dass die Zusammenarbeit des Bundes mit den andern Hoheitsträgern und die Harmonisierung beim Einsatz seiner Mittel in manchen Belangen zu wesentlichen Änderungen im Vorgehen der Eidgenossenschaft führen werden. Sicher werden sie das ihre zu einer stärkeren Zusammenarbeit unter den Departementen und Abteilungen des Bundes selber beitragen. Eine vernünftige Zusammenarbeit unter den verschiedenen Hoheitsträgern ist nur erreichbar, wenn sich diese im einzelnen über die Zielsetzungen einigen, die zu erreichen sind. Diese Zielsetzungen werden durch die Raumplanung bestimmt, teilweise auf Gemeindeebene durch die Orts- und Regionalplanungen, teilweise durch die kantonalen Planungen und in Zukunft auch zum dritten Teil durch die Planung der schon heute verfassungsmässig dem Bund übertragenen Aufgaben. Dabei muss bei der Führung einer Nationalstrasse auf den optimalen Ausbau einer Ortschaft ebenso sehr Rücksicht genommen werden, wie die Ortschaft ihrerseits ihre Planung nicht verabschieden kann, ohne sich über die sachlich beste Führung der Nationalstrasse durch ihr Gemeindegebiet Rechenschaft abzulegen. Die Planung wird damit zu einem durchgehenden Instrument von der Gemeinde über die Regionen und den Kanton zum Bund wie umgekehrt vom Bund bis hinab zur Gemeinde. Alle Stufen hoheitlicher Tätigkeit muss eine durchgehende Verwaltung begleiten. Sie wird in ihrem bisherigen Bereich weiterhin zuständig bleiben, hat aber auf die andern Hoheitsträger gebührend Rücksicht zu nehmen und mit diesen zusammenzuarbeiten. Diese Verpflichtung ist aus Art. 22quater Abs. 3 der Bundesverfassung herauszulesen, der den Bund anweist, in Erfüllung seiner Aufgaben die Erfordernisse der Landes-, Regional- und Ortsplanung zu berücksichtigen.

Abschliessende Würdigung der Vorlage

Wir sind davon überzeugt, dass sich Art. 22ter Bundesverfassung, der das

Eigentum garantiert, mit den Erfordernissen einer sinnvollen Landesplanung bestens vereinbaren lässt. Der Bundesgesetzgeber möge aber, wie schon erwähnt, unbedingt bald über den Tatbestand der enteignungsgleichen Eigentumsbeschränkung, der sogenannten materiellen Enteignung, Recht setzen! Unsere Ueberlegungen haben bewiesen, dass der neu vorgesehene Art. 22quater der Bundesverfassung für die Bewältigung der grossen und schwierigen Aufgaben der Zukunft eine Grund-

lage bietet, wie man sie sich besser kaum vorstellen kann. Der Kompromiss, wie er da und dort mit einem nicht immer schmeichelhaften Unterton bezeichnet wird, darf als wohlausgewogen bezeichnet werden. Der Bundesgesetzgeber wird in die Lage versetzt, die für eine gedeihliche Entwicklung der Schweiz nötigen Grundsätze zu erlassen, ohne dass die Initiative der Kantone, der Gemeinden und der privaten Wirtschaft gelähmt wird. Die Verpflichtung zur durchgehenden Zusammenar-

beit und zeitlichen Harmonisierung der Investitionen und der Subventionen kann nicht nur für die Landesplanung, sondern für die gesamte Staatstätigkeit von überragender Bedeutung werden. Sie kann die Garantie dafür werden, dass unser föderalistisches Staatssystem nicht von innen ausgehöhlt wird, weil sich die Entwicklung mit dem Zuständigkeitsdenken bloss im Bereich kleiner «Königstümer» nicht mehr trägt.

Die Oelalarm-Organisation der Stadt Zürich

628.191:662.753.2 4

Die zunehmende Gefährdung der stehenden und fliessenden Gewässer der Stadt Zürich bildet in der heutigen Zeit mehr denn je Gegenstand ernster Sorgen der zuständigen Behörden und der zürcherischen Bevölkerung. Durch die sprunghaft angestiegene Verwendung von Mineralölprodukten als neuzeitliche Energiequelle in Industrie und Haushalt und die damit verbundene breite Streuung der Lagerung und des Verbrauches, sind für die Wasservorkommen viele neue Gefahrenmomente entstanden. Die zahlreichen Veröffentlichungen über eingetretene Schadenfälle zeigen mit aller Deutlich-

keit, dass die von der Wasserwirtschaft ausgesprochenen und umschriebenen Befürchtungen begründet sind. Schädigung oder Unbrauchbarmachung unter- und oberirdischer Gewässer durch flüssige Brenn- und Treibstoffe stellen eine Beeinträchtigung unserer Lebensbedingungen dar. Bei der Projektierung und Realisierung von zentralen Abwasserreinigungsanlagen und von Kehrrichtverbrennungs- und Kompostwerken sind in den letzten Jahren gute Fortschritte erzielt worden. Trotzdem sind spezielle Massnahmen zum Schutze unserer Gewässer notwendig, um besondere Verschmut-

zungsfaktoren an der Wurzel zu erfassen und zum Verschwinden zu bringen. In diesem Kampf für die Gewässerreinigung haben auch die Oelwehren einzugreifen, um vor allem der «Oelpest» wirksam entgegenzutreten. Ursachen der zunehmenden Verunreinigung unserer Gewässer sind die häuslichen, gewerblich-industriellen sowie landwirtschaftlichen Abwasser, leckgewordene Lagertanks und das menschliche Versagen bei Umgang mit Mineralölprodukten. Auf dem Gebiet der Stadt Zürich waren bis 1. Januar 1969 21 695 Tankanlagen aller Art in Betrieb. Dabei sei festgehal-

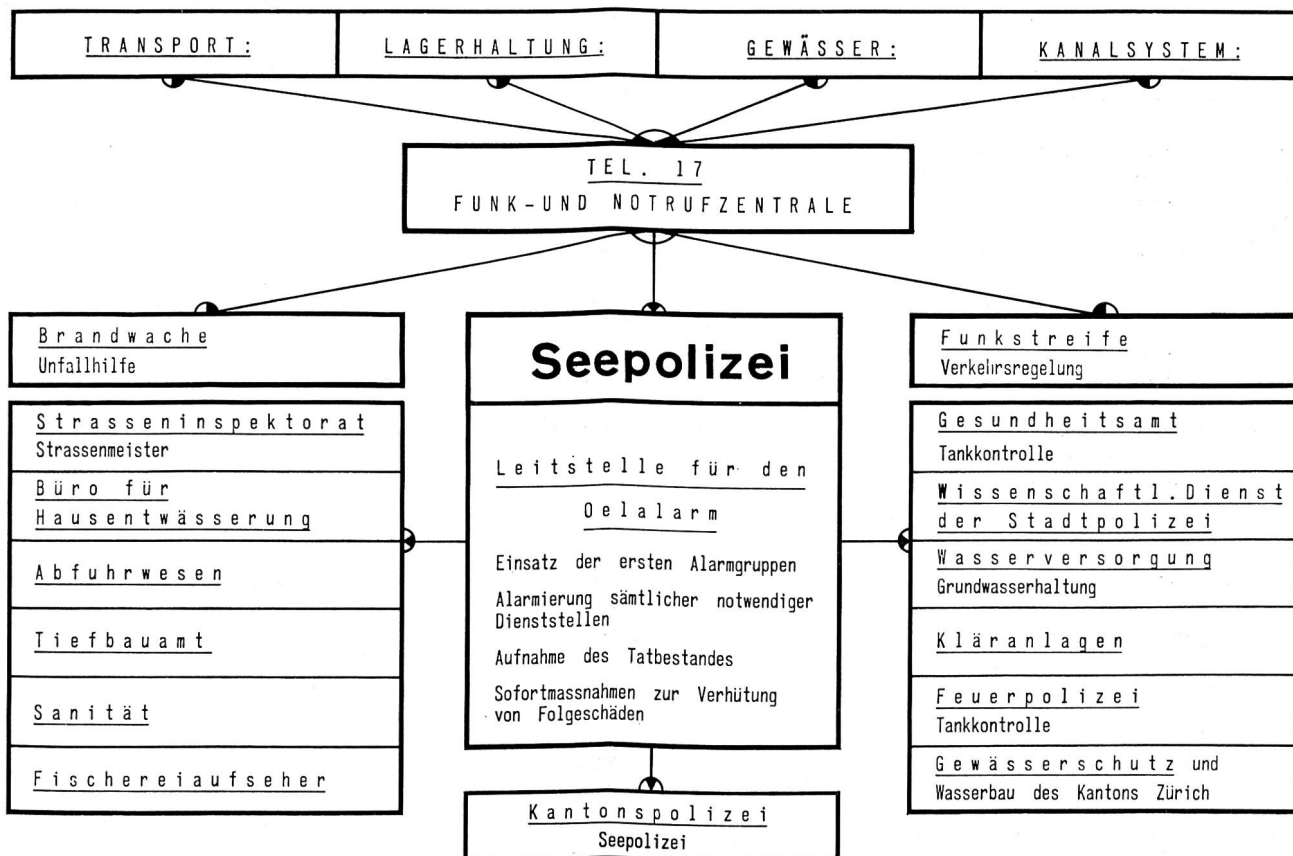


Abb. 1. Schema der Oelalarm-Organisation der Stadt Zürich