

Zeitschrift: Plan : Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik = revue suisse d'urbanisme
Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung
Band: 36 (1979)
Heft: 3

Anhang: Gut planen - Wohnlich bauen

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: 16.01.2026

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



Foto Alex Walter

Eine moderne Siedlung – aber kein gutes Beispiel für die Eingliederung der Bauten in die Landschaft.

gut planen wohentlich bauen

gut planen wohlich bauen

**Ansprache des Präsidenten
der Schweizerischen
Vereinigung
für Landesplanung (VLP)
Stadtpräsident
Dr. Reynold Tschäppät**

Der Ausbau unseres Rechtsstaates ist eine dauernde Aufgabe derjenigen, die bereit sind, Verantwortung für den Aufbau unserer Demokratie zu übernehmen. Ich möchte die Gelegenheit benützen, Herrn Bundesrat Furgler für seine gewaltige Arbeit bei der Erfüllung der erwähnten Aufgabe herzlich zu danken. An den philosophischen und theologischen Fakultäten unserer Universitäten wird die These vertreten: In keinem Zeitalter waren die Menschen in ihrer Zeit so wenig verankert wie in der heutigen Zeit. Auch früher träumte man von einer Welt, welche nicht durch tägliche Realitäten beschränkt war. Doch spürte man noch irgendwelche Massstäbe für das Heute und das Morgen. Diese These sei heute einfach nur in den Raum gestellt.

Durch alle Zeitalter hindurch blieb aber eine Erkenntnis: Der Mensch braucht drei Orte: einen zum Wohnen, den andern zum Arbeiten und einen dritten, wo er sich mit andern trifft.

Wenn wir heute den einen Aspekt herausgreifen – das Wohnen – soll das nicht heissen, dass wir die andern Schwerpunkte unterbewerten. Doch wollen wir uns vor allem heute zu ver-

anschaulichen versuchen, was es heisst, wenn Menschen den Raum, den sie als engste Heimat empfinden, plötzlich verlassen müssen. Ich denke an Vietnam und Kambodscha.

Doch wir leben in einer friedlichen Welt. Die Frage, ob es auch eine heile Welt ist, habe ich nicht zu beantworten. Wir wollen heute sprechen über planen, bauen, wohnlich wohnen. Planen ist die Freiheit, Wünschbares zu erhoffen. Planung ist aber nur sinnvoll, wenn sie realisierbar ist. Der planerische grosse Gedankenflug mag innerlich befreiend wirken, wirkt aber depressiv, wenn es beim Träumen bleibt. Deshalb ist es sinnvoll, wie es unser Thema umschreibt, das Wünschen mit dem Wirklichen zu verbinden.

Teilnehmer von Tagungen wie heute hegen oft die Illusion, mit Rezeptlösungen heimgehen zu können. Unsere Absicht ist aber vielmehr, laut zu denken und zu versuchen, uns gegenseitig geistig anzuregen. Ich danke den Referenten, ich danke aber auch den Teilnehmern. Es geht für uns darum, Wünschbares mit Möglichem zu verbinden. In diesem Sinne heisse ich Sie alle herzlich willkommen.

Vortrag vom 16. Januar 1979, gehalten an der Tagung der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung in Zürich, unter dem Thema «gut planen – wohnlich bauen».

Es ist etwas mehr als drei Jahre her, seit ich das letztemal vor Ihrem Gremium über Raumplanung sprechen durfte. Sie erinnern sich vielleicht: Wir standen mitten im Konjunkturinbruch, vor einer plötzlich auftretenden zusätzlichen Problemfülle und der Frage, wie man mit ihr fertig wird. In der Zwischenzeit haben wir mit dem «Konjunkturinbruch» zu leben gelernt, ja mehr noch, wir haben eingesehen und uns darauf eingestellt, dass die Zeit der Hochkonjunktur auf längere Sicht abgelöst worden ist durch Phasen auch heute noch nicht überwindener Rezession. Das vor drei, vier Jahren noch Aussergewöhnliche ist schon fast zum Gewöhnlichen geworden.

Der in diesem Zeichen zwangsläufig notwendig gewordenen «Redimensionierung» gewisser politischer Zielvor-

Das neue Raumplanungsgesetz und seine Zielsetzung

Bundesrat Dr. K. Furgler

stellungen entsprach auf der andern Seite auch eine Art «Verinnerlichung» gesellschaftlicher und politischer Anschauungen. Auf den verschiedensten Gebieten versuchten die Menschen sich auf das zu besinnen, was im Zentrum jeder Politik, auch der Raumordnungspolitik, stehen muss: der Mensch. Was dient dem Menschen in unserem Staat? Was dient allen Menschen, wenn wir nicht nur uns selbst verwirklichen wollen, sondern wenn wir miteinander das gemeinsame Wohl anstreben? Mir scheint, dass diese Verinnerlichung sehr wohl im neuen Gesetz zum Ausdruck kommt. Ich gehe wohl nicht fehl, wenn ich die heutige Tagung der VLP, die dem Thema «gut planen – wohnlich bauen» gewidmet ist, in diesem Rahmen sehe.

Für mich steht fest, dass Raumplanung unter dem Gesichtspunkt einer menschenfreundlichen, einer wirklich humanen Politik entscheidende Bedeutung auch in unserem Staat haben muss. Wir sollten den Begriff «Raum» nicht nur abstrakt auf uns wirken lassen. Man soll – wie es im Vademecum 1979/80 des Instituts für Orts-, Regional- und Landesplanung, Zürich, so träf beschrieben wird – den Raum auf den Menschen beziehen, man soll vom Lebensraum sprechen. Ich zitiere aus diesem Büchlein: «Der Raum ist gleich dem Lebensraum des Menschen. Er lässt sich beschreiben durch seine Elemente: Landschaft (Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet), Wirtschaft, Kultur, Staatsgebiet, politisch-administrative Organisation.» Wenn wir vom Ab-

strakten auf das Konkrete hinblenden, spüren wir, dass der Mensch zu seiner Entfaltung Wohnlichkeit und Behaglichkeit dringend braucht. Ständerat Broger sprach einmal vom Menschenrecht auf Behaglichkeit. Die Siedlung, die im Bau begriffen ist und in der ich mich für eine Wohnung interessiere, erhält auf einmal Bezugspunkte zu meinem Lebensraum. Die Wiese nebenan, der Wald, den ich für meinen Wochenendspaziergang mit der Familie benütze, die Piste, auf der ich mich mit den Skiern bewegen möchte, das Wandergebiet in den Bergen: all dies macht meinen Lebensraum aus. *Lassen wir uns, wenn wir vom Planen reden, nicht einfach in abstrakte Sphären hineinführen, sondern übertragen wir die Begriffe auf die menschlichen Bedürfnisse, auf unsere Gemeinschaft.* So fällt sich das, was zu oft nur schematisch als Zeichnung am Reissbrett empfunden wird, plötzlich mit Leben, wird zu etwas, das ganz wesentlich zum unmittelbaren Bereich des Menschen und seiner Umwelt gehört, wird Teil einer humanen Politik.

Ich möchte aus dieser Sicht der Dinge versuchen, eine Antwort zu geben auf den nach wie vor bestehenden Verfassungsauftrag vom Jahre 1969. Damals, an jenem denkwürdigen 14. September, verankerte unser Souverän gleichzeitig in der Verfassung die Verpflichtung zur Raumplanung und hiess die Eigentumsgarantie gut. Der Auftrag erscheint mir klar und unzweideutig: *Es ist unsere Pflicht, eine Raumordnung zu schaffen, die mit dem beschränkten Boden unseres Landes, unserer Kantone und unserer Gemeinden haushälterisch umgeht, eine Raumordnung, die die vielfältigen Interessen ausgleicht und den nötigen Spielraum offenhält, um auch mit Blick auf kommende Generationen veränderten Bedürfnissen gerecht zu werden.* Unser Ziel ist es, eine wohnliche Schweiz zu schaffen, in der wir heute, und diejenigen, die nach uns kommen, morgen gerne leben möchten. Der Weg zu einer solchen Raumordnung ist die Raumplanung.

Am Verfassungsauftrag hat sich nichts geändert

Hat sich am Verfassungsauftrag etwas geändert? Ich meine nein. Er blieb auch in den Auseinandersetzungen um das erste Raumplanungsgesetz an und für sich unbestritten. Der Weg, den der Bundesrat nach der Verwerfung des ersten Gesetzes gewählt hat, kann demnach nur eindeutig und klar auf die

Verwirklichung des Verfassungsantrages ausgerichtet sein. Sie werden selbst festgestellt haben, dass in der neuen Vorlage einzelne umstrittene Regelungen des ersten Projektes nicht mehr enthalten sind: jene berühmte Verbindung zwischen dem damaligen Artikel 37 und Artikel 45, Mehrwertabschöpfung einerseits gepaart mit volkswirtschaftlichem Ausgleich andererseits. Auch die Zonenenteignung entfiel. Dies ist festzuhalten, hatte man doch im Bundesrat den Willen des Souveräns korrekt zu interpretieren. Gleichzeitig hatte man auch alles Interesse, eine Vorlage einzubringen, die nach wie vor das Ziel, von dem ich sprach, verwirklichen hilft, die aber andererseits vom Souverän akzeptiert werden kann.

Mir scheint, dass das neue Gesetz als Ganzes klar und leicht verständlich ist und eine Reihe wertvoller neuer Bestimmungen bringt. Dazu gehören unter anderem die materiellen Grundsätze, die in Artikel 3 unmissverständlich Richtschnur sind für alle, die sich im Bund, in den Kantonen und Gemeinden mit Planung zu befassen haben, Regierungen und Parlamente. Ich erwähne nur wenige: Die Landschaft ist zu schonen. Dabei sollen der Landwirtschaft genügend Flächen geeigneten Kulturlandes erhalten bleiben. Siedlungen und Bauwerke sollen sich in die Landschaft einordnen, See- und Flusssufer nicht weiter überbaut und Zugänge erleichtert werden. Naturnahe Landschaften und Erholungsräume sollen erhalten bleiben, sowie die Wälder ihre Funktionen erfüllen können. Weiter heisst es, immer noch grundsätzlich: Die Siedlungen sind nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten und in ihrer Ausdehnung gegenüber der Landschaft zu begrenzen. Dann folgen verschiedene klare Hinweise zur Abgrenzung zwischen Wohn- und Arbeitsgebieten und über den Schutz von Wohngebieten vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen. Die Grundsätze bestimmen auch, dass man einladende Fusswege erhalten und günstige Voraussetzungen für die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen sicherstellen soll. Sie äussern sich ferner darüber, dass Siedlungen Grünflächen und Bäume erhalten sollen.

Es folgt in einem dritten Absatz der klare Auftrag an alle, die sich mit Planungsaufgaben befassen müssen, für die im öffentlichen Interesse liegenden Bauten und Anlagen sachgerechte Standorte zu bestimmen. Wenn Sie an die dadurch notwendig werdenden Kontakte zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden in den jeweiligen ur-

eigenen politischen Domänen denken, wird Ihnen klar, dass dies nicht nur Leerformeln sind. Es sind vielmehr wertvolle Planungsgrundsätze.

Man kann auch auf den Artikel 12 verweisen, wo, für den Fall von Missstimmigkeiten zwischen Bund und Kantonen, ein Einigungsverfahren erwähnt ist, das zur Koordination führen muss. Ein letzter Entscheid liegt beim Bund, wenn man sich nicht finden sollte. Dies ist eine Neuerung, die sehr sinnvoll wirksam sein kann, wenn alle Beteiligten wollen. Deutlicher sind auch die Planungs- und Koordinationspflichten zu Lasten aller öffentlichen Körperschaften, also auch des Bundes, umschrieben. Dazu darf ich auf die Artikel 13 und 14 verweisen. Klarer und für den Betroffenen einleuchtend ist auch alles beschrieben, was über den Rechtsschutz gesagt werden musste. Ich verweise auf die Artikel 34 und 35.

Diese wenigen Striche mögen zeigen, wie man nicht aus einer Grundhaltung der Resignation darüber, dass das erste Gesetz ganz knapp abgelehnt worden ist, im Bundesrat ans Werk ging. Im Gegenteil, man blickte auf den Verfassungsauftrag und war getragen von einem Willen, nunmehr die Raumordnung Schweiz zu verwirklichen.

Wir brauchen eine Raumordnung

Wir brauchen ganz einfach diese Raumordnung Schweiz. Einzelne versuchten uns einzureden, dass man doch in der Rezession, wo weniger gebaut würde, nicht mehr von einem aktuellen Thema «Raumplanung» sprechen dürfe. Sie können selbst eine solche Behauptung überprüfen. Für mich steht fest, dass wir jede Baute, die wir mit Blick auf kommende Zeiten errichten, zu messen haben an dem, was ich unter sinnvoller Raumplanung Schweiz verstehe. Wenn Sie landauf landab nur von dieser Idee ausgehend betrachten, was gebaut wird, dann werden Sie mir beipflichten, wenn ich sage, dass noch längst nicht alle Bauten, die wir erstellen, im Hinblick auf Ausführung und Standort für sich in Anspruch nehmen dürfen, den Boden zweckmässig genutzt und einen Beitrag zu einer sinnvollen Besiedlung des Landes geleistet zu haben. Sie können die Agglomeration Zürich, Sie können jede Stadt ins Auge fassen, Sie können aber auch auf die Landgebiete blicken: Sie finden überall Kubaturen, die wir nicht immer als sinnvoll empfinden. Damit möchte ich nichts pauschal verurteilen, sondern lediglich die Bedeutung jeder Baute, bezogen auf eine sinnvolle Nut-

gut planen wohnlich bauen

zung unseres Landes, hervorheben. Was mit der zweckmässigen Nutzung des Bodens und mit der geordneten Besiedlung des Landes gemeint ist, sagt der Artikel 1 des neuen Gesetzes unmissverständlich. Er präzisiert den Verfassungsauftrag. Ich zitiere: «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.» Indem hier zum Beispiel die Bedürfnisse der Bevölkerung angesprochen werden, zeigt sich im Gesetz wieder der Bezugspunkt zur humanen, zur menschenfreundlichen Politik. Wenn Sie das in einen Satz zusammennehmen, so heisst das, es gilt, das richtige Mass zu halten. Überlegen Sie mit mir den Ausspruch, den Elias Canetti einmal prägte: Man hat kein Mass mehr für die Dinge, seit das Menschenleben nicht mehr das Mass ist. Ich glaube, dass wir sehr viel zerstört haben, auch in unserem Land, weil wir seit geraumer Zeit tatsächlich das richtige Mass für das Menschenfreundliche, für das Menschenwürdige, für das Menschenunerlässliche hintenan gestellt haben.

Absatz 2 des gleichen Artikels enthält die wichtigsten Programmpunkte einer jeden vernünftigen Raumordnungspolitik unseres Landes:

- Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, 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

Das sind alles klare Aufträge, denen sich keine Behörde entziehen kann und die vom ganzen Volk mitgetragen werden müssen. Ich werde aber gelegentlich gefragt, ob denn nicht diese anspruchsvollen Ziele schon grösstenteils verwirklicht seien. Hingewiesen wird dabei auf die bestehende Gesetzgebung, etwa die Landwirtschaftsgesetzgebung, auf den Gewässerschutz und den Natur- und Heimatschutz. Was bringt, so wird gefragt, die Raumplanung Neues? Ist sie wirklich noch nötig? Ich möchte dieser Frage nicht ausweichen und sie mit einigen Hinweisen zu beantworten versuchen.

Räumlich wirksame Tätigkeiten schaffen noch keine Raumordnung

Indem Bauten errichtet werden zum Wohnen, für die Industrie oder die öffentliche Hand, oder indem Strassen, Bahnen oder Energieanlagen erstellt werden, wird zwar Einfluss auf die Raumgestaltung genommen; eine räumliche, vernunftsbefriedigende, dem Menschen dienende Ordnung schaffen wir damit aber noch nicht. Bei all diesen Tätigkeiten, so würde ein Augenschein in jeder beliebigen Gegend unseres Landes bestätigen, 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 natürlichen oder anderen 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 ist solche Nachlässigkeit 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, mit der auch unsere Nachkommen leben müssen, sind etwas mehr als 7000 km² Fels und Gletscher, zwar begehrt für touristische Anlagen, die andererseits aber wieder nicht selten einem Exzess nahekommen. Wir werden hier wiederum an das sinnvolle, menschenwürdige Masshalten erinnert. Etwa 1500 km² unseres Landes bedecken die Gewässer. Sie bedeuten Lebensgrundlage, Erholung, Energiequelle und anderes. Schon heute sind 63 % der Ufer überbaut. Da ist es doch zwingend, dass wir das, was noch besteht, durch das neue Gesetz schützen, intakt lassen und nicht weiter überbauen lassen wollen. Wiesen und Weideland mit rund 8500 km² machen fast 40 % der landwirtschaftlichen Fläche aus. Sie sind aber auch – weil zum grössten Teil im Berggebiet liegend – bevorzugtes Ski- und Wandergebiet. Gross, gelegentlich beängstigend gross ist hier der Andrang von Interessenten für Ferienhäuser und Zweitwohnungen. Die Frage nach der Belastbarkeit solcher Erholungsräume stellt sich brennender denn je. *Die Landschaft ist und bleibt das Kapital auch für die kommenden Generationen.* Damit müssen wir und sie auskommen. Einmal verbraucht, bleibt es verbraucht. Das Kulturland, die Ernährungsbasis für uns alle und die 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, die Lagen und Standorte aber sind sorgfältig auszuwählen. Divergierende Interessen sind da. Wie bringen wir sie unter einen Hut? Sicher nicht, indem wir von der Hand in den Mund leben, sondern nur, indem wir vorausschauen und abwägen, indem wir planen und dann handeln. Die Behörden wissen, dass nur Planen und Handeln zusammen das Führen aus-

machen. Wir kommen nicht um diese Führung herum, wenn wir den Raum Schweiz sinnvoll nutzen wollen. *Seien Sie beruhigt, für Improvisationen und Innovationen bleiben jedem von Ihnen und jedem in diesem Land noch mehr als genug Raum, auch wenn er ruhig zu planen und dann erst zu handeln versucht.* Alles lässt sich ja nie vorausschauen. Sehen Sie dies so wie ich, dann verspüren Sie auch die Notwendigkeit zu diesem Raumplanungsgesetz.

Stimmt es denn nicht nachdenklich, wenn wir erfahren, dass sich die Kulturlandschaft allein in der Zeit von 1965 bis 1975 um rund 26 000 ha oder 3,6 % verringert hat? Das können Sie extrapolieren, und Sie verstehen mein Anliegen. Dabei ist für mich völlig klar, dass man die Schweiz nicht im Jetzt-Zustand einfrieren kann. Diejenigen, die morgen leben, wollen auch wieder gestalten. Ohne Rücksichtnahme geht es auch hier nicht.

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, ich betone es, einen generellen Baustopp zu verlangen. Aber ich wiederhole mit voller Gewichtung, notwendig ist eine genaue und sorgfältige Prüfung, wo – wenn überhaupt – und für welchen Zweck, weiterer Boden konsumiert werden soll.

Mit beträchtlichem technischem und finanziellem Aufwand ist es uns in den Kantonen, in den Gemeinden und im Bund in den letzten Jahren gelungen – das spricht für die Schaffenskraft unserer Bürger –, einen grossen Teil unserer Bäche, Flüsse und Seen wieder sauber zu machen. Sie laden wieder zum Bade, die meisten Seen, und sie werden wohl bald auch wieder lächeln. Ich hoffe es. Beim Boden ist es anders: einmal überbaut, einmal einem bestimmten Zweck zugeführt, bleibt er, das wissen wir alle, für geraume Zeit, wenn nicht für unabsehbare Zeit, anderen Nutzungsmöglichkeiten entzogen. Ich möchte die Frage gar nicht stellen, wie oft hier schon, mit kurzem Blick auf momentanen Nutzen und Gewinn, die Zukunft verstellt und verbaut worden ist.

So gesehen ist die Raumplanung Teil einer sinnvollen, einer vernünftigen Verwaltung einer uns anvertrauten Umwelt, deren Güter uns nur begrenzt zur Verfügung stehen und – da manches, etwa der Boden, nicht erneuerbar ist – einmal ganz fehlen könnten.

Verantwortungsvolle Raumplanung verlangt die Sicht der Zusammenhänge und den Interessenausgleich

Die kurz skizzierte Vielfalt der Interessen an Boden und Raum zeigten deutlich, wie bitter notwendig vermehrte Anstrengungen aller Behörden und Bürger in der Schweiz sind, alle sich auf unsern Lebensraum auswirkenden Tätigkeiten in einem Gesamtzusammenhang und bezogen auf das gemeinsame Wohl zu sehen. *Diese Endlichkeit des Raumes Schweiz bringt uns zum Bewusstsein, dass die vielfältigen Bedürfnisse von Privaten und Gemeinwesen nur unter Rücksichtnahme auf das Gemeinwohl erfüllt werden können.*

Sie kennen den alten Grundsatz, dass die Freiheit, die wir als einzelne für uns beanspruchen, ihre Grenze findet an der Freiheit des Nachbarn. Die vorgegebenen Umweltbedingungen – denken Sie an die Bevölkerung, die Ernährung, an Siedlung und Verkehr, an die Erholung und den Umweltschutz – haben aus der Idee einer völligen Selbstregulierung schon lange eine pure Utopie gemacht. Wenn der Mensch nicht in Gemeinde, Kanton und Bund ordnend zum Rechten sieht, entsteht keine sinnvolle Raumordnung Schweiz, sondern dann leidet er unter den Interessengegensätzen. *Realistisch kann doch nur ein Ausgleich der vielfältigen privaten und öffentlichen Interessen sein.* Dazu brauchen wir Menschen, die nicht nur ihre eigenen Bedürfnisse gross schreiben und ernst nehmen, sondern die auch das Gemeinwohl anstreben. Es gibt keinen Quadratmeter Land in diesem Staat, der nicht gleichzeitig Gemeindeboden, Kantonsboden und Bundesboden ist. Also müssen diese drei staatlichen Gebilde, in denen wir ja heimisch sind, aufeinander Rücksicht nehmen, müssen sie die Bedürfnisse des einzelnen und aller Menschen in diesem Staat im Auge behalten. Auch der Raumplaner selbst soll sich nicht zu wichtig nehmen. Er darf nicht sich selbst suchen, sonst erliegt er jener Gefahr, von der Hermann Hesse, allerdings bezogen auf einen Dirigenten, einmal sagte: «Der genialste Dirigent wird zum Schädling, sobald er sich zu wichtig nimmt». Das gilt nicht nur für den Planer, das gilt für jeden von uns. Die Sache ernst zu nehmen, sich selbst etwas weniger, das ist nötig, wenn wir über Raumplanung sprechen.

Das Gemeinwesen braucht Raum, um seine vielfältigen Aufgaben, etwa der Infrastruktur, bewältigen zu können.

Die Ansprüche der einzelnen Bürger, die wohnen, arbeiten und sich erholen wollen, gilt es miteinander in Beziehung zu setzen. Und schliesslich ergeben sich weitere Beanspruchungen aus gemeinschaftlichen Interessen, die mitunter so stark sind, dass sie als öffentliche Interessen bewertet werden müssen: denken Sie an Erholungslandschaften, denken Sie an ein Ortsbild, das schützenswert ist, denken Sie an einladende Wälder, an Fluss- und Seeufer.

So verstanden – entgegen dem, was viele Gegner schon des ersten Raumplanungsgesetzes immer wieder behauptet haben – ist Raumplanung nicht Selbstzweck, nicht Staatsintervention, sondern im Gegenteil Voraussetzung dafür, unsere Freiheit überhaupt leben zu können. Die Ordnung muss mit der Freiheit zu einer Synthese geführt werden. *Die Schweiz braucht eine Raumordnung, nicht um der blossen Ordnung willen, sondern weil gewährleistet werden muss, dass das knappe Gut Boden zweckmässig genutzt wird und sich die Besiedlung des Landes sinnvoll vollzieht.* Auch kommende Generationen möchten sich frei entfalten. Ich bin glücklich, dass diese Erkenntnis und Einsicht denn auch schon weit verbreitet ist. Selbst der schmerzliche negative Entscheid beim ersten Gesetz zwingt doch zur betrachtenswerten Feststellung, dass fast die Hälfte der Stimmenden, über 600 000 Bürger, sich während der Laufzeit des ersten Projektes für jenes Gesetz erwärmen konnten. Aber auch die Andern, die es ablehnten, haben immer wieder betont, dass sie ein Raumplanungsgesetz möchten. Gestützt auf den Verfassungsauftrag können wir jetzt zu einer sinnvollen Lösung kommen. Niemand behauptet heute im Ernst, es gehöre zum Wesen der Gemeindeautonomie, dass eine Gemeinde, ohne jegliche Rücksicht auf andere staatliche Aufgaben oder auf eine benachbarte Gemeinde, über ihre eigenen Aufgaben, etwa über ihre Nutzungsordnung, völlig frei entscheiden könne. Niemand behauptet, man müsse grenzüberschreitende Auswirkungen nicht gemeinsam tragen. Denken Sie an den Bau von Einkaufszentren, Raffinerien, Tanklagern, Energieanlagen, Kernkraftwerken. Es ist ein Gebot der Stunde, mehr als bisher die Zusammenhänge aller unserer räumlich wirksamen Tätigkeiten zu erkennen und entsprechend vernünftig zu handeln.

Tun wir es nicht, so zerstören wir unseren Raum selbst und geraten noch

gut planen wohlich bauen

mehr als bisher in Sachzwänge hinein, die uns weit grössere Opfer abverlangen werden.

Raumplanung, eine politische Aufgabe auf dem Weg 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); ich habe sie erwähnt. Sie markieren die Wegstrecke zur räumlichen Gestaltung unseres Landes. *Ziele und Grundsätze zusammen bilden den Orientierungsrahmen der Raumordnungspolitik, in der wir – in Bund, Kantonen und Gemeinden – täglich für unsere Umwelt Entscheide zu fällen haben.* Es braucht Menschen in den Behörden, die Entscheide fällen. Zauderer verpassen ihre Chance und, indem sie nichts entscheiden, schaden sie, weil sie das Wuchern zulassen. Kein anderer Erlass ist mir bekannt, der ein so umfassendes Bild darüber vermittelt, wie wir unser Land für unsere eigene Lebenszeit und für unsere Nachkommen erhalten und weitergestalten sollen.

Darin dokumentiert sich die Bedeutung der Raumplanung. Sie darf nicht, wie es gelegentlich den Anschein macht, als eine weitgehend isolierte, administrative Vollzugsaufgabe – gleichsam als sektorale Verwaltungsaufgabe – betrachtet werden. Sie verlangt Gesamtschau, Erkennen der Zusammenhänge, Bescheidenheit, weil die Massnahmen von sehr grosser Auswirkung über unsere eigene Lebenszeit hinaus sind. *Raumplanung ist so verstanden immer und in erster Linie eine*

urpolitische Aufgabe. Denken Sie an das Verständnis der Polis, des griechischen Stadtstaates, und an das Politisieren, das verantwortliche Teilnehmen an dieser Stadt oder Stätte unseres Lebens und Wirkens, heute an unserer «Wohnstatt Schweiz».

Die Instrumente der Raumplanung, die Richt- und Nutzungspläne sollen mit-helfen, diese politischen Aufgaben zu erfüllen. Sie haben dienende Funktion. Richtpläne sollen Informationen vermitteln, die Bereinigung von Interessenkonflikten ermöglichen und den Blick für die Zukunft öffnen. Ein Netz von Richtplänen wird sich mit der Zeit über unser Land legen, so dass wir beim Betrachten der Pläne feststellen können, was in Bern und in den Nachbargebieten, was in Zürich und in den Nachbarkantonen in nächster Zeit geplant und vorgesehen ist. Die Richtpläne dürfen nicht starr sein, sondern vielmehr flexibel, weil sie ja den dauernden Prozess des Interessenausgleichs erleichtern wollen.

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 und sind Voraussetzung für sinnvolle Investitionen. Sie verstärken auch das Vertrauen in wirtschaftliche, zum Teil kostspielige Massnahmen, die mit dem Boden verbunden sind. Sie schützen auf diese Weise aber auch vor schädigenden Eingriffen.

Sie sehen, wenn Sie das alles mitlesen und mitbedenken, dass das neue Raumplanungsgesetz nicht die Planung um der Planung willen schafft. Es verlangt nicht, dass alles und jedes abschliessend und auf möglichst weite Zeit hinaus festgelegt und fixiert werde. Die Zukunft soll nicht verplant werden. Der Bundesrat schreibt in seiner Botschaft zum Gesetz: «Überschaubare Entwicklungen und Zusammenhänge sollen erfasst werden; 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» (S. 10). Also auch hier: das richtige Mass halten, auf die Spanne des Menschenlebens sich besinnen, wie ich es bereits betont habe.

Was die Träger der raumplanerischen Aufgaben betrifft, will das Gesetz Partnerschaft. Die räumlichen Probleme sollen dort gelöst werden, wo sie sich stellen. Wir dürfen 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 Gemeindegebiet. Für den Kanton trifft es entsprechend zu; und wenn die Gemeinde irgendein Werk ausführt, kann es eben vorkommen, dass sie räumliche Interessen des Kantons oder des Bundes mitbedenken muss. Ich sehe deshalb keine andere Lösungsmöglichkeit als die partnerschaftliche Zusammenarbeit der drei Gemeinwesen.

Schlussbetrachtung

Raumplanung im dargestellten Sinne gibt nicht nur Sicherheit beim Entscheid, sie hält auch den nötigen Spielraum für gestalterisches Ermessen offen. Wieder wird der Zusammenhang zwischen Ordnung und Freiheit sichtbar. Es ist auch noch Platz für Unvorhergesehenes, für Alternativen vorhanden. «Die Welt wird täglich neu erbaut, und wir müssen für schöpferische Neuerungen aufgeschlossen sein, so wertvoll auch die Erhaltung unseres Erbes sein mag.» Diese Worte sprach Serge Antoine, der Generalsekretär des Internationalen Ausschusses für Umweltschutz in Paris.

Haushalten heisst sparsam mit dem Vorhandenen umgehen, heisst an die Zukunft denken, heisst Reserven schaffen. Der Zusammenhang mit dem Finanzhaushalt ist nicht zufällig und sei ganz offen auch zur Sprache gebracht. *Wer haushält, gerät weniger in sogenannte 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, billiger und vielleicht auch schöner ausgeführt werden, wenn früher an die Ziele der Raumplanung und Raumordnung gedacht worden wäre? Die unzähligen Schallschutzvorrichtungen, an denen entlang ich heute von Bern nach Zürich gefahren bin, zeigen, dass raumplanerisches Denken da und dort spät, sehr spät eingesetzt hat. Hoffnungsvoll können wir doch immerhin noch, wie es im «Wallenstein» heisst, sagen: «Spät kommt ihr, doch ihr kommt; der lange Weg entschuldigt euer Säumen.» Aber: nutze die Zeit! Das ist uns jetzt aufgetragen.

Lassen Sie mich den einleitenden Gedanken zum Schluss noch einmal kurz aufgreifen. Diese Tagung wird sich damit näher auseinandersetzen: 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: die Bedürfnisse nicht den Erschliessungen! In konsequenter Verwirklichung der Ziele des Raumplanungsgesetzes spricht denn auch der Art. 1 Abs. 2 Bst. b von «wohnlichen Siedlungen», die angestrebt werden müssen.

In sinnvoller Anwendung der Mittel der Raumplanung (Richt- und Nutzungsplanung) wird es möglich sein, die Vor-

aussetzungen für einen Raum zu schaffen, in dem die Menschen gerne leben. Raum, so empfunden, ist ein sehr hoher Zivilisationswert, den wir pflegen müssen, ist Lebensraum. Denn was uns bestimmt, ist ein alter Auftrag. Er erging schon früher und wurde von anderen vor uns verstanden. Wir beachten: «die geographische Strategie der Römerstrassen, den 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 einer ausgewogenen vorindustriellen Zivilisation spricht» (Serge An-

toine). Wir müssen das lesen lernen und diesen alten Auftrag ernst nehmen.

Wir sind es uns und den kommenden Generationen schuldig. Das neue Gesetz tut es. Ihm zum Leben und zur Entfaltung zu verhelfen, dazu möchte ich Sie alle aufrufen. Dann wird es uns gelingen, menschenfreundlich zu planen und das rechte Mass zu halten, weil tatsächlich das Menschenleben wieder Mass wird für die Ordnung des Raumes. So können wir aber auch die Gefahr vermeiden, um der Planung willen zu planen. Nein, wir tun es um des Menschen, um des persönlichen Glücks und um des gemeinsamen Wohles willen.

Die Zielsetzungen des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes sind in der neuen zürcherischen Planungs- und Baugesetzgebung weitgehend berücksichtigt. Das vom Schweizervolk knapp verworfene Raumplanungsgesetz aus dem Jahre 1974, welches unter anderem die Grundlage für den heute vorliegenden Entwurf bildet, war wegleitend bei der Aufstellung und Beratung des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht des Kantons Zürich. Seit der positiven Volksabstimmung vom 7. September 1975 besitzen wir deshalb ein sehr modernes Raumplanungsinstrument, in dem sowohl allgemein anwendbare und dauernde Richtlinien für die Planung festgelegt sind (die Gestaltungsgrundsätze in § 18), als auch Inhalt, Bestandteile, Wirkung, Zuständigkeit und Verfahren der Richt- und Nutzungsplanung geregelt sind.

Am 1. April 1976 hat der Regierungsrat einen ersten Teil des Gesetzes in Kraft gesetzt. Es sind dies neben den allgemeinen Bestimmungen, den Bestimmungen über die Strafen und Zwangs-anwendung, den Einführungs- und Schlussbestimmungen vor allem die Vorschriften über die Richtplanung und den Natur- und Heimatschutz. Mit dieser Teilkraftsetzung wurde die Gesamtplanung ausgelöst, die auf kantonaler Ebene mit der Festsetzung des kantonalen Gesamtplanes am 10. Juli 1978 durch den Kantonsrat ihren vorläufigen Abschluss fand. Diese Planungsarbeiten haben ausser der kantonalen Verwaltung und der kantonsrätlichen Raumplanungskommission vor allem die Regionen und Gemeinden ausserordentlich stark beansprucht. Im Anschluss an die kantonale Gesamtpla-

Beim Planen entscheidet sich grundsätzlich, wie gebaut werden kann

Referat Regierungsrat J. Stucki

nung sind nun auch die Regionen und Gemeinden schon mehrheitlich an der Bearbeitung der Richtplanung ihrer Stufe.

Am 1. Juli 1978 hat der Regierungsrat das Planungs- und Baugesetz vollumfänglich in Kraft gesetzt; dadurch wird neben der Richtplanung auch die Nutzungsplanung, die innert drei Jahren nach Festsetzung der Richtpläne durchzuführen ist, ausgelöst. Im weiteren wurde auch das öffentliche Baurecht wirksam, das neben der Planung entscheidend mitbestimmt, wie gebaut werden kann.

Wie gebaut werden kann wird in den Grundzügen schon beim Aufstellen der Richt- und Nutzungspläne entschieden. Verfeinert wird die Frage aber durch die Bauordnung, die kantonalen Vorschriften des Baurechts, allgemein anerkannte Regeln der Baukunst und nicht zuletzt durch den Geschmack und das Bedürfnis des Bauherrn und dessen Architekten. Durch besondere Institute der Bau- und Zonenordnung wie etwa die Sonderbauvorschriften oder den Gestaltungsplan wird die Art und Weise, «wie gebaut werden kann», sehr weitgehend festgelegt. Im übrigen ist gleich zu Anfang klarzustellen, dass die Frage, «wie gebaut werden kann», nicht die einzige

ist, die sich im Rahmen der Raumplanung stellt. Ebenso sehr beschäftigen den entscheidenden Politiker und den Planer nämlich die Frage, *wo*, *was* und *wann* gebaut wird. Die sachgerechte Beantwortung und Lösung dieser Frage ist von grundlegender Bedeutung für die zweckmässige Nutzung des Bodens überhaupt wie auch für die etappenweise Realisierung der Bauzonen. Sie wird insbesondere in bezug auf den konzentrierten Einsatz öffentlicher Mittel von entscheidender Bedeutung sein.

Wie bauen bezieht sich vor allem auf Fragen der baulichen Gestaltung: beispielsweise locker – dicht, gross – klein, hoch – niedrig, historisierend – modern, usw. Jedes dieser gegensätzlichen Wortpaare dürfte in Kreisen der Architekten genügend Stoff für einen abendfüllenden Vortrag beinhalten. Das Tagungsthema «Gut planen, wohnlich bauen» erlaubt die Beschränkung dieses Vortrages auf Wohnbauten oder das Bauen für die Nutzung Wohnen, sofern man wohnlich bauen nicht zu weitgehend auslegt. Mit Blick auf den Titelteil «gut planen» darf andererseits kein Vortrag über Architektur gehalten werden, sondern es sollen nur die generellen planerischen Schranken für das Bauen beleuchtet werden.

gut planen wohlich bauen

Das Vortragsthema wird sich mit den Planungsinstrumenten, wie sie das Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich kennt, befassen, und zwar mit den Aspekten, die ein wohnliches Bauen begünstigen.

Das Gesetz selbst bestimmt den inhaltlichen und zeitlichen Ablauf der Planung. Der kantonale Gesamtplan war auf das Frühjahr 1978, die regionalen Gesamtpläne sind im Frühjahr 1980 und die kommunalen im Frühjahr 1981 festzusetzen. Die Nutzungsplanungen und die Bauvorschriften müssen zur Hauptsache von den Gemeinden erarbeitet werden. Nur sie sind aufgrund ihrer Orts- und Sachkenntnisse dazu in der Lage. Die entsprechenden Pläne müssen bis spätestens Frühjahr 1984 erlassen werden. Im Rahmen der Nutzungsplanung werden die Zürcher Gemeinden erstmals auch einen Erschliessungsplan festsetzen.

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 viergeschossigen Wohnzonen in einem mit zweigeschossigen Bauten überstellten Gebiet) und an den Nahtstellen unterschiedlicher Zonen.

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 (§ 50 u. a.) das Bauen auf der 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. Weitergehende Festlegungen hinsichtlich der Gestaltung könnte auch der Gestaltungsplan nicht treffen.

In den angestrebten wirtschaftlichen und kulturellen Zentren

kann durch die Richtplanbezeichnung «Zentrum» die Zentrumszone (§ 51) 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 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. Die erwähnten Geschosszahlen können unter Schrägdächern um zwei Dachgeschosse und über Flachdächern um ein Dachgeschoss erhöht werden. Die Bau- und Zonenordnung regelt auch die zulässige Nutzweise, die Nutzungsziffern und die Gestaltungsanforderungen in den einzelnen Zonen.

Gebiete für die Ansiedlung industrieller oder gewerblicher Betriebe

werden dem Industriegebiet in der Richtplanung und der Industriezone oder Gewerbezone in der Nutzungsplanung zugeteilt.

Die generell-abstrakten Bestimmungen der Bau- und Zonenordnung werden ergänzt durch detailliert-konkrete Festlegungen im Rahmen der *besonderen Institute* (§ 66ff). Zur Sicherung von Waldrändern und Gewässern sind innerhalb der Bauzonen Waldabstandslinien und Gewässerabstandslinien festzusetzen. Es können Gebiete bezeichnet werden, in denen keine Hochhäuser erstellt werden dürfen, sowie Gebiete, in welchen Arealüberbauungen zugelassen werden können. Durch Anordnung in der Bau- und Zonenordnung können Aussichtspunkte und Aussichtslagen sowie der Baumbestand gesichert werden. Besondere Bestimmungen können auch für Terrassenhäuser festgesetzt werden. Schliesslich lässt sich auch das Problem der Aussenantennen, die namentlich im Nahbereich von Natur- und Heimatschutzobjekten oftmals erheblich stören können, in der Bau- und Zonenordnung bzw. durch eine separate Antennenverordnung erfassen.

Alle diese Festlegungen sind im kommunalen Zonenplan oder in einem Erlass gleicher Stufe zu treffen. Voraussetzung ist eine gründliche Analyse im Rahmen der Ortsplanung.

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. Dabei darf von den Bestimmungen der Bau- und Zonenordnung abgewichen werden. Die Sonderbauvorschriften haben für eine einwandfreie Einordnung, Gestaltung, Erschliessung, Ausstattung und Ausrüstung der Überbauung zu sorgen.

Es können auch nähere Angaben zur Nutzungsweise getroffen werden. Wesentliche Elemente der Überbauung können überdies planerisch festgelegt werden.

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. Das wesentliche öffentliche Interesse ist in der Regel dann gegeben, wenn die Planungsziele mit den ordentlichen Planungsinstrumenten nicht erreicht werden können, beispielsweise im Nahbereich von Natur- und Heimatschutzobjekten, von Stationen öffentlicher Verkehrsträger mit hoher Leistungsfähigkeit oder von standortgebundenen öffentlichen Werken und Anlagen mit unvermeidbaren Immissionen. Je nach den Verhältnissen können mehr oder weniger oder überhaupt Festlegungen zu Zahl, Lage, zur äusseren Abmessung sowie Nutzungsweise der Bauten getroffen werden.

Wie bei den Sonderbauvorschriften kann von der Bau- und Zonenordnung abgewichen werden; im Gegensatz dazu sind jedoch öffentliche Gestaltungspläne verbindlich, das heisst 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 (§ 85). Private Gestaltungspläne bedürfen der Zustimmung des Gemeinderates.

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. Weiter können mit diesem planerischen Mittel Flächen, die für Verkehrsbauten, Fluss- und Bachkorrekturen und Versorgungsleitungen erforderlich sind, gesichert werden.

Die bauliche Gestaltung wird durch die Baulinie, die den Vorraum zu den Bauten und den Freiraum zwischen den Bauten bestimmt (insbesondere bei geschlossener Bauweise oder beim Bauen auf die Baulinie) sehr stark beeinflusst. Auch die Beschränkung der Wirkung auf bestimmte Vertikalbereiche zur Sicherung von Arkaden, Durchgängen in Bauten usw. engt den Spielraum des Bauenden einerseits ein, gestattet aber dem Gemeinwesen andererseits, «öffentliche Freiräume» zu gestalten.

Den Quartierplan

nach Zürcherart 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 Ausnahmegewilligung und nachbarliche Zustimmung in einer den örtlichen Verhältnissen und der Bauzone angemessenen Weise überbaut werden können. Im weiteren sind alle Grundstücke innerhalb des Quartierplangebietes durch den Quartierplan zu erschliessen.

Nach neuem Recht kann nun die Planung erstmals kontinuierlich bis zur tatsächlichen Baureife vorangetrieben werden. Grundlage für den Quartierplan bilden die Bau- und Zonenordnung und vor allem der Erschliessungsplan. Der letztere gibt Aufschluss über die öffentlichen Werke und Anlagen, die für die Groberschliessung der Bauzonen notwendig sind. Ferner gibt er an, in welcher Reihenfolge und in welchen Etappen das Gemeinwesen die zeitgerechte Groberschliessung durchführt. Stufenweise wird für die jeweils massgebende Etappe die Dimensionierung der Erschliessungsanlagen festgelegt und die Kosten ermittelt. Die gleichzeitig mit der Bau- und Zonenordnung erforderliche Festsetzung des Erschliessungsplans bewirkt, dass die entsprechenden Ausgaben als bewilligt gelten.

Der ordentliche Quartierplan, als Instrument zur Feinerschliessung, unterscheidet zwischen privatem und amtlichem Verfahren. Die Aufstellung von amtlichen Quartierplänen wurde gegenüber dem alten Recht nicht nur näher umschrieben, sondern durch Ansetzen von Fristen und genauerer Regelung der Einsprachemöglichkeit stark gestrafft. Die Einleitung erfolgt auf Gesuch eines Grundeigentümers und neu auch dort, wo die bauliche Entwicklung und der Erschliessungsplan dies als wünschbar erscheinen lassen.

Durch den Gemeinderat erfolgt die Einleitung von Amtes wegen. Sofern sich die Grundeigentümer im zeitlichen Bereich des Erschliessungsplanes über den Bau nicht einigen können oder wenn ein Bedarf an erschlossenem Bauland besteht, kann der Gemeinderat überdies die Bauarbeiten von Amtes wegen einleiten. Damit können die von der Gemeinde für die Groberschliessung getätigten Investitionen sinnvoll genutzt werden.

Weiter ist zu vermerken, dass der Quartierplan nun erstmals unter den hierfür geltenden Voraussetzungen und im dafür vorgeschriebenen Verfahren es erlaubt, Sonderbauvorschriften oder einen Gestaltungsplan festzusetzen. Damit hat der Quartierplan nicht nur flächenmässige Auswirkungen, sondern bestimmt auch Massnahmen in der dritten Dimension.

Aber auch der «flächenmässige Quartierplan» bestimmt das Quartierbild durch die Parzelleneinteilung und -form sowie durch die Erschliessung mit Strassen.

Sowohl die Parzelleneinteilung und -form als auch die Feinerschliessung



mit Strassen sind für das Quartierbild wichtig. Beispielsweise wird eine gekrümmte Linienführung der Strasse mit auf eine 20-m-Baulinie gestellten Bauten einen ganz andern Eindruck vermitteln als eine gerade Strasse mit 24-m-Baulinienabstand ohne Verpflichtung, auf die Baulinie zu bauen. Es ist deshalb notwendig, dass sich die am Quartierplan Beteiligten konkrete Vorstellungen über die im Quartierplangebiet

möglichen Bauten machen und die Parzellierung und Erschliessung danach ausrichten.

Als besondere Form des Quartierplans ist die Gebietssanierung zu erwähnen, die aufgrund der Verhältnisse im Kanton Zürich jedoch nur selten zur Anwendung gelangen dürfte.

Einige Schlussbemerkungen

Das Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich schreibt eine umfassende und durchgehende Richt- und Nutzungsplanung vor, die bis spätestens 1984 abzuschliessen ist. Der kantonale, die regionalen und die kommunalen Gesamtpläne, insbesondere aber die darauf abgestimmten kommunalen Nutzungspläne sind eine wesentliche Voraussetzung, wohnliche Überbauungen zu erhalten, Missstände zu beheben und ein neues wohnliches Bauen herbeizuführen.

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 zum Beispiel darin erblickt werden, dass in einem plane-

risch 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. Die Praxis lehrt, dass nur der Beizug qualifizierter Fachleute für Behörden und private Bauwillige eine gestalterisch gute oder mindestens befriedigende Lösung garantiert. Um ein wohnliches Bauen im dargelegten Sinne 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!

1. Ausgangslage

Der Wohnungsmangel scheint heute, anfangs 1979, überwunden. Damit kennen wir auch keine Wohnungsnot mehr. Hieraus ziehen manche Leute voreilig den Schluss, es bedürfe keiner neuen Wohnungen und insbesondere keiner staatlich geförderten Wohnungen mehr.

Indessen: Wir hatten schon früher Zeiten mit hohen Leerwohnungsbeständen, höheren Leerwohnungsbeständen sogar als in den vergangenen Jahren. Solchen Zeiten mit vielen leeren Wohnungen folgten indessen kurz darauf wiederum Situationen mit Mangel an Wohnungen. Es ist deshalb zu hoffen, dass wir von früheren Erscheinungen gelernt haben und eine Verstetigung im Wohnungsangebot zu verwirklichen trachten.

Wir kennen Ursachen, die zu einem jährlichen Zuwachs an Neuwohnungen beitragen und deswegen eine stetige Produktion neuer Wohnungen als logisch erscheinen lassen. Auch wenn unsere Wirtschaftssituation gleich bleibt und die Bevölkerung stagniert,

Der Zeiten Wende: Was wird heute als Wohnung und als Wohnumgebung gesucht?

*Fürsprecher Thomas C. Guggenheim,
Direktor des Bundesamtes für Wohnungswesen, Bern*

nimmt die Nachfrage nach neuen Wohnungen nicht etwa ab oder bleibt gleich, sondern es bedarf nach unserer Berechnung trotzdem eines jährlichen Zuwachses von etwa 35 000 bis 40 000 Einheiten. In den letzten drei Jahren sind wir unter diesen Ziffern geblieben. An verschiedenen Orten stellen wir deshalb wieder Mangelercheinungen fest.

Ursachen für einen jährlichen Bedarf nach neu zu erstellenden Wohnungen sind unter anderem die folgenden:

Die Wohndichte nimmt ab, und die Haushaltungen vermehren sich. Das Durchschnittsalter unserer Gesell-

schaft wird immer höher; wir sprechen gemeinhin von einer Überalterung.

Hinzu kommt, dass die geburtenstarken Jahrgänge, die bis vor kurzem unsere Schulräume füllten, nunmehr ins erwerbsfähige und damit auch ins heiratsfähige Alter treten und neuen Wohnraum beanspruchen. In ländlichen Verhältnissen stellen wir eine Abnahme der Untermieten fest.

Abnehmende Wohndichte und die Zunahme der Zahl der Haushaltungen bewirken deshalb vor allem den jährlichen Zuwachs an Wohnungen [1].

Herkömmlicherweise werden ungefähr 90 % der Wohnungen von der privaten Bauwirtschaft im sogenannten freitragenden Wohnungsbau erstellt. Für die restlichen 10 %, das heisst für die nahe Zukunft konkret für 3500 bis 4000 Wohnungen jährlich, ist staatliche Hilfe erforderlich. Es sind dies vor allem Wohnungen für sogenannte Randgruppen unserer Gesellschaft, nämlich für einkommensschwache Bevölkerungskreise, so namentlich für Betagte, für Invalide, für kinderreiche Familien, für Jugendliche in Ausbildung. Ebenfalls traditionell ist bereits, dass sich der Bund etwa an der Hälfte dieser Wohnungen finanziell engagiert. Im Bundesamt für Wohnungswesen gehen wir deshalb davon aus, der Bund werde auch weiterhin jährlich die Erstellung von bis zu 2000 Wohnungen in irgendeiner Weise fördern.

Hinzu kommt der Bedarf nach zu erneuernden Wohnungen. Bei einem Wohnungsbestand von insgesamt etwa 2,5 Mio. Wohnungen ist es für uns schwierig, abzuschätzen, wieviel Wohnungen jährlich zu renovieren oder zu erneuern sind oder für wie viele Wohnungen Unterhaltsarbeiten notwendig sind. Viel hängt davon ab, ob diese Wohnungen den heutigen Ansprüchen genügen und wie ihre Qualität ist.

2. Mängel im Wohnungsbestand und in der Wohnumgebung

Das existentielle 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 überfülltem, bei einem Verhältnis von 1,5 bis 2 Personen pro Wohnraum von überbelegten Wohnungen zu sprechen. Die Statistik wies 1960 136 290 und 1970 112 398 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 100 000 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 erreicht 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 Verkehrsbelastung durch die zusätzlichen Pendler nochmals vergrössert.

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» [2].

Colin Ward, ein englischer Experte für Erziehungs- und Umweltfragen, weist eindrücklich auf das deprimierende Ergebnis bei der Bestandsaufnahme 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 [3].

Man wird mir antworten, Mitscherlich sei von den Zuständen in Deutschland ausgegangen und Ward habe diejenigen in Grossbritannien beschrieben. Aber: Unterscheiden sich unsere Neuüberbauungen wesentlich von denen in Deutschland oder in Grossbritannien? Kaum. Auch bei uns fehlt dem Kind jene Vielfalt an Erlebnissen, die es benötigt. Das Stadtkind von heute kann nicht mehr auf den Strassen spielen und Sensationen empfinden, wenn es dem Betrieb auf Strassen und Plätzen zuschaut. Auch wir müssen deshalb 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.

3. Nachfrage

Die Bevölkerung wünscht sich grössere Wohnungen mit grösseren Räumen, eine individuelle, niedriggeschossige und lockere Bauweise in guter Wohnumgebung. Die Mehrzahl der Bevölkerung fordert zudem Eigentum an Wohnungen.

Dieser Nachfrage nach grösseren, besseren Wohnungen und nach Wohneigentum kann vor allem dort entsprochen 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

gut planen wohlich bauen

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, gehobeneren 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 % aller Mieterhaushalte sich Wohneigentum wünschten. Ich glaube, dass diese Verhältniszahl ohne weiteres, das heisst unbesehen für unsere schweizerischen Verhältnisse übernommen werden darf. Nicht ganz 30 % 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. Unbeschadet und unbeachtlich zur kommunalen Planungshoheit liegt hier eine wichtige Aufgabe der Landes- und Regionalplanung. 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.

Bei meinen heutigen Betrachtungen lasse ich unbeachtlich und auf der Seite, wie weit Wohnraum und Arbeitsplatz allenfalls in neugeschaffenen und neu zu schaffenden Quartieren wieder vereint werden sollten.

4. Folgerungen

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.
2. Die Wohnumgebung ist sowohl bei Neuüberbauungen als auch bei der

Modernisierung von alten Quartieren zu verbessern.

3. Das Wohneigentum ist zu fördern.

Mit der Auflistung dieser drei Zielsetzungen will ich keine Prioritäten setzen, sondern erachte alle drei als gleichwertig und -wichtig.

Die Forderung nach grösseren Wohnungen in den Städten kann dabei einen weiteren Bevölkerungsverlust wegen der grösseren Wohnflächen und der damit verbundenen Auflockerung der hohen Bewohnerdichte 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. Die Belästigungen durch den Strassenverkehr und weitere Mängel in der Wohnumgebung haben ja, wie ich bereits erläuterte, zu einer recht hohen Abwanderungsquote geführt. 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. Damit soll aber, um einem möglichen Missverständnis vorzubeugen, kein Terrain für eine zukünftige Bundesaufgabe geebnet werden. Sanierungs- und Stadtentwicklungsfragen sind Domänen, die grundsätzlich den einzelnen Gemeinden zur Bearbeitung überlassen sein sollen. Die Wohnungsforschung erachtet es jedoch als ihre Aufgabe, allgemeine Entscheidungsgrundlagen zu erarbeiten. Es geht ihr darum, einen Überblick über das Ausmass der Problemstellung zu verschaffen und Mittel und Wege aufzuzeigen, wie Kantone und vor allem Gemeinden ihre anstehenden Probleme lösen könnten. Staatliche Sanierungsmassnahmen und vor allem auch Massnahmen zur Modernisierung der Wohnumgebung anzuordnen und zu vollziehen, muss dann Aufgabe der Kantone und letztlich der Gemeinden bleiben.

Obgleich Grundlagenforschung im heutigen Zeitpunkt suspekt ist und gerne als akademische Spielerei abgetan wird, haben die zurzeit laufenden Untersuchungen trotzdem zwei Schwerpunkte zur Erarbeitung von Grundlagen. Der erste Schwerpunkt umfasst die Erstellung eines gesamtschweizerischen Überblicks über die Sanierungspraxis in Städten und Dörfern. Damit sollen die laufenden Tätigkeiten ermittelt, sanierungspolitische Absichten festgestellt und vor allem auch Informationen darüber beschafft werden, inwieweit sich in den einzelnen Gemeinden bereits ein Bewusstsein für Sanierungsfragen entwickelt hat. Der zweite Schwerpunkt beinhaltet

die Ausarbeitung von Vorschlägen für Erneuerungs- und Sanierungsprogramme unter besonderer Berücksichtigung der staatlichen Steuerungsmöglichkeiten. Hier soll im Sinne von Handlungsalternativen dargestellt werden, wie durch eine sinnvolle Mischung von Massnahmen konkrete Sanierungsziele erreicht werden könnten. Dies immer unter der Voraussetzung ausreichender finanzieller Mittel. Damit sind wir aber im Bundesamt für Wohnungswesen wiederum auf die Mitwirkung aller Beteiligten und Interessierten angewiesen. Vor allem Gemeindebehörden, aber auch Planer haben ja bekanntlich eine Public-Relation-Funktion und werden deshalb gebeten, diese in den Dienst der von der Wohnungsmarktforschung angestrebten Ziele zu stellen.

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 wie 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 ähnliche 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, andererseits 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 weiteren Problemkreis bilden.

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 begleitend sein:

1. Die Wohnbautätigkeit soll zu ihrem überwiegenden Teil nach wie vor dem freien Spiel von Angebot und Nachfrage überlassen sein. Damit brauchen Mittelstandswohnungen und darüber hinaus Wohnungen für höhere Ansprüche keine staatliche Hilfe. Andererseits sind nach wie vor Wohnungen für einkommensschwache Bevölkerungskreise staatlich zu fördern.

Dieser Grundsatz gilt meines Erachtens auch bei der Eigentumsförderung, wo neben allgemeinen und für alle gültigen Massnahmen wie Steuervergünstigungen gezielt einkommensschwächere Kreise mit öffentlicher Beihilfe zu unterstützen sind. Vor allem in dieser Hinsicht wird das Gespräch zwischen Vertretern der Kantone und Gemeinden und dem Bund zu einer Zusammenarbeit führen.



2. Die Planung hat sich vermehrt als bisher mit den Fragen der Wohnumgebung zu befassen. Dabei scheint es unumgänglich, neue Siedlungstypen zu entwickeln, die den Bedürfnissen entsprechen. Wir wollen nicht reine Einfamilienhaus-Siedlungen propagieren. Es wäre dies ein Rückschritt zur Streubauweise. Indessen gibt es zwischen Wohnhochhaus und Einfamilienhäusern noch verschiedene Siedlungstypen, die sowohl umgebungsfreundlich als auch eigentumsfreundlich sind.

3. Bei Modernisierungen und Sanierungen in den Städten, vor allem in den Innenstädten, ist die Wohnumgebung durch die Gemeinden gründlich zu sanieren. Namentlich sind Massnahmen gegen den Verkehrs-

lärm vorzusehen, und es ist die Umgebung aus der Sicht des Kindes zu gestalten.

Literatur

[1] Angelini T., Gurtner P., Wohnungsmarkt und Wohnungspolitik in der Schweiz, Nr. 5 der Schriftenreihe Wohnungswesen (1978).

[2] Mitscherlich A., Die Unwirtlichkeit unserer Städte, Anstiftung zum Unfrieden (Suhrkamp Verlag 1965), zit. 14. Auflage 1978.

[3] Ward C., Das Kind in der Stadt, Deutsche Übersetzung bei Goverts (S. Fischer Verlag 1978).

I. Einleitung

Sind Eigentumsgarantie und Planung nach Art. 22ter und Art. 22quater BV vereinbar? Ist der Raumplaner nicht von Gesetzes wegen sozusagen der Intimfeind des Grundeigentümers? Völlig abwegig wäre diese Schlussfolgerung aus politischen Auseinandersetzungen in den vergangenen Jahren nicht. Wie oft wird vom Grundeigentümer das Zerrbild des habgierigen und reaktionären Staatsbürgers gezeichnet, der noch nicht verstanden hat, dass nicht Verfügungs- und Nutzungsfreiheit, sondern die Sozialpflichtigkeit des Eigentums für die Entwicklung unseres Rechtsstaates entscheidend ist? Vorurteile bestehen aber auch gegen die Planer, die «l'art pour l'art» betreiben, denen man vorwirft, dass sie die Planung als Selbstzweck betrachten, unser Land in unerträglicher Weise «verplanen» und damit die normale Entwicklung nicht fördern, sondern hemmen.

Zweck meiner Ausführungen soll sein, diese gegenseitigen Vorurteile abzubauen und darzulegen, wie aus der Sicht des staatsbürgerlich verantwortungsbewussten Grundeigentümers Planung und Eigentumsgarantie vereinbar, ja voneinander abhängig sind. Das bisweilen gestörte Verhältnis zwischen Planer und Eigentümer sollte entkrampft und entpolitisiert werden. Mit Schlagwörtern wie «Privatinteresse gegen Volkswohlfahrt» oder «Planung als geeignetes Werkzeug zur ausserdemokratischen Systemveränderung» handeln wir so wenig im Interesse der Allgemeinheit wie mit der stereotypen Behauptung, der Eigentümer miss-

brauche seine wirtschaftliche Macht. Eine Vertiefung des Vertrauens und eine bessere Zusammenarbeit von Grundeigentümern und Planungsbehörden sind unerlässlich.

Auch wenn die Mehrheit der Grundeigentümer zu dem vom Volke verworfenen früheren Gesetz nicht ja sagen konnte, so verschliesst sie sich in keiner Weise einer rechtsstaatlichen demokratischen und vernünftigen Raumplanung. Die Stellungnahme des Schweizerischen Hauseigentümerverbandes zum neuen Gesetzesentwurf beweist dies. Wir befürworten vorbehaltlos den Schutz der Grundlagen menschlichen Lebens wie Boden, Luft und Wasser. Die Hauseigentümer haben wie die Planer dasselbe Ziel, das «wohnliche Bauen» zu fördern. Die Grundeigentümer befürworten eine Landesplanung, welche grundsätzlich zwischen Siedlungsraum und dem Boden unterscheidet, der der Land- und Forstwirtschaft dienen soll.

Welches sind die Wünsche, die der Grundeigentümer an den Planer zu richten hat? Welches sind die Sorgen, die das Verhältnis Planer/Grundeigentümer belasten?

Gestatten Sie mir, eine Beurteilung der heutigen rechtlichen Lage des Grundeigentümers an den Anfang meiner Ausführungen zu stellen.

1.1 Die Abwertung der Eigentums-garantie

Aus der Sicht des Grundeigentümers sind fundamentale Grundsätze unseres Rechtsstaates in letzter Zeit in Frage gestellt worden.

Nicht erst mit dem *Vorentwurf zur Bundesverfassung* und durch die zum Teil heftige Kritik an den eigentumspolitischen Zielsetzungen der neuen BV wurden wir 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. Mit grosser Sorge verfolgen die Grundeigentümer die grundsätzliche Auseinandersetzung über die Abwertung der Eigentumsgarantie und die im Verfassungsentwurf in Art. 30 enthaltenen eigentumspolitischen Grundsätze. Die Lektüre von Abhandlungen, wie zum Beispiel des Buches von Prof. Dr. Peter Saladin «Grund-

Planung und Grundeigentum

Dr. H. Feldmann,
Präsident des Hauseigentümerverbandes Bern
und Mitglied des Geschäftsführenden Ausschusses
des Schweizerischen Hauseigentümerverbandes

rechte im Wandel», ist nicht geeignet, die rechtsstaatlichen Bedenken der Grundeigentümer vor Planungseingriffen zu zerstreuen. Dem Werk ist unter anderem zu entnehmen, dass der Gedanke der individuellen Freiheit heute nicht nur von staatlicher und substaatlicher Macht bedrängt wird, sondern dass er im Begriffe steht, durch ausserrechtliche Entwicklungen unterwandert, ausgehöhlt und pervertiert zu werden. «Bürgerliche Kreise» werden als die ewig Gestrigen lächerlich gemacht, indem sie noch heute, wie vor 100 Jahren, an die «Heiligkeit», die «Würde» des Eigentums glaubten und aus der Eigentumsfreiheit gleichsam ein Glaubensbekenntnis religiöser Art ableiteten. Dabei unterstellt man den Grundeigentümern, dass sie die spektakulären Veränderungen soziologischer und wirtschaftlicher Art bewusst übergangen. Dem Eigentümer wird dabei vorgehalten, er habe schon lange kein subjektives Recht mehr, sondern nur noch ein blosses, bedingt geschütztes Interesse. Das Sacheigentum habe volkswirtschaftlich gesehen weitgehend zugunsten sozialer Teilhaberrechte abgedankt. Derartige Thesen werden vom Grundeigentümer schon deshalb ernst genommen, weil die Gerichte Planungseingriffe in das Grundeigentum weitgehend geschützt haben.

Gegen das *Vorbestimmen* soziologischer und wirtschaftlicher Veränderungen habe ich grundsätzliche Bedenken. Die einer Planung zugrunde liegenden Daten sollen lediglich verschiedene Entwicklungsmöglichkeiten aufzeigen und nicht die zukünftige Entwicklung als sicher voraussagen. Die Veränderungen wirtschaftlicher und soziologischer Art werden durch die demokratische Willensbildung in unserem Staat und nicht durch Prognosen der Planer bestimmt. Es ist auch nicht richtig, festgestellte Veränderungen fatalistisch hinzunehmen, gleichgültig, ob diese nun für unseren Rechtsstaat gut oder schlecht sind. Die Gründe, die als Rechtfertigung für den Abbau der Eigentumsrechte häufig angeführt werden, sind nicht alle als positiv zu werten. So gehören zu den festgestellten Veränderungen die Kollektivierung, die Anonymität, der Verlust an Transparenz, der Wegfall der Risikobereitschaft, das individuelle Prestige, der Drang nach Sicherheit und Lebensgenuss. Diese doch meist auch sozialpolitisch und wirtschaftlich bedenklichen Erscheinungen sind meines Erachtens keine Ursache, verfassungsmässige Grundrechte in Frage zu stellen.

Man wird dem Grundeigentümer deshalb das Recht zugestehen müssen, am Wesensgehalt des Eigentumsbegriffes festzuhalten, ohne dass man ihn deshalb, wie dies Saladin tut, gleich als Reaktionär bezeichnen muss. Nach meiner Auffassung sollte der Schutz des Grundeigentums auch in Zukunft die Regel sein, der Eingriff die Ausnahme. Auch in dieser Hinsicht beabsichtigen die Autoren des Verfassungsentwurfes einen Rollentausch. Planungseingriffe sollen nicht mehr «Sündenfälle», etwas «Abnormes», wie sich Saladin ausdrückt, sondern in der Regel gerechtfertigt sein. Schliesslich habe der Grundeigentümer schon durch Art. 22quater über die Raumplanung die Nutzungsfreiheit über sein Eigentum verloren. Planungseingriffe seien schon deshalb gerechtfertigt, weil sie im allgemeinen Interesse erfolgten, während das Interesse des Eigentümers individuell, egoistisch, materialistisch und nur darauf ausgerichtet sei, seinen Besitzstand zu erhalten.

Das Bundesgericht wäre überfordert, würde man von ihm verlangen, die Eigentumsgarantie in vollem Umfange gegen diese Angriffe zu schützen. Das Gericht darf schliesslich Motive für Planungseingriffe so lange nicht disqualifizieren, als diese vom demokratischen Gesetzgeber sanktioniert worden sind. Der Grundeigentümer, der neben Rechten und Pflichten auch staatspolitische Mitverantwortung trägt, verfolgt diese Entwicklung mit Sorge. Die Gefährdung unseres Rechtsstaates erkennt er oft nicht, weil ihm der Überblick über die Zusammenhänge fehlt. Mit den Eingriffen in sein Grundeigentum durch Orts-, Regional- und Landesplaner hat er sich im einzelnen mit Behörden und Gericht auseinanderzusetzen. Gegen Planungsentscheide ist er weitgehend schutzlos. Eine allgemein verbreitete Rechtsunsicherheit hat um sich gegriffen.

Aus der Sicht des Grundeigentümers besteht die Gefahr, dass unsere Rechtsordnung auf dem Gebiete des privaten Grundeigentums durch Planungsmassnahmen überholt, umgangen und überrollt wird.

Planungseingriffe bewirken grundlegende Veränderungen der Rechte der Eigentümer durch öffentliches Recht. Einschneidende Rückwirkungen auf privatrechtliche Teile des Eigentums sind nicht zu vermeiden. Hat sich der Gesetzgeber in Bund und Kantonen die Folgen überlegt?

1.2 Die Planung aus der Sicht des Grundeigentümers

Der Begriff der Raumplanung ist nach dem Gesetzesentwurf folgendermassen umschrieben:

«Vorstellungen über einen erwünschten Zustand, der nicht zufällig, sondern durch bestimmte, darauf ausgerichtete Vorkehren und durch allseitig abgestimmtes Handeln erreicht werden soll. Die Vorstellungen wie auch die auf ihre Verwirklichung zielenden Massnahmen sind stets zu überprüfen. Planung ist nicht das auf einen bestimmten Zeitpunkt abgeschlossene Werk, sondern ein systematischer, dauernder Vorgang.»

Die Planung dient also als Mittel zur Konkretisierung der Ziele des Art. 22quater BV. Sie soll eine zweckmässige Nutzung des Bodens und eine geordnete Besiedlung des Landes gewährleisten. Der Planungszweck ist also beschränkt. Der Planer ist nicht Regierungsmann, sondern er ist ein Führungsgehilfe. Verschiedene Planungsvarianten sollen die Grundlage von Entscheidungen der Behörden bilden. Der Planer sollte nur im Rahmen des ihm erteilten Auftrages tätig sein. Er soll nicht entscheiden, sondern Vorschläge ausarbeiten. Der Entscheid über die zu treffenden Lösungen und die Auswahl unter den Planungsvarianten soll Aufgabe der Regierung bleiben.

Die Grenze zwischen Planung und Regierungstätigkeit ist häufig schwer zu ziehen und wird oft bewusst verwischt. Der Grundeigentümer stellt immer wieder fest, dass schon die *Grobplanung für ihn verbindliche Wirkungen* hat, dass sie den Planungseingriff bereits in einem sehr frühen Stadium präjudiziert. Diese Feststellung gilt nicht nur für die verbindlichen Nutzungspläne, sondern zum Teil auch für die Richtpläne in den Regionen, obschon diese ausdrücklich als für den Grundeigentümer unverbindlich erklärt werden. Die Praxis beweist, dass Baubewilligungen in der Regel nur erteilt werden, wenn Bauvorhaben Richt- und Nutzungsplänen nicht widersprechen. Auch wenn über die Planungen noch nicht endgültig beschlossen ist, wirken sich diese als vorsorgliches Bauverbot aus. Häufig behandeln die Baubewilligungsbehörden Baugesuche in Gebieten, für die noch keine Orts- und Regionalplanung besteht, dilatorisch und ziehen sie über Jahre hin.

Planungseingriffe haben oft den Charakter von *Sofortmassnahmen*, gegen die, sofern sie sich auf eine gesetzliche Grundlage stützen, Einsprachen oder



Beschwerden möglich sind. Diese Rechtsmittel nützen dem Eigentümer häufig nichts, weil über sie des provisorischen Charakters des Planungseingriffes wegen gar nie entschieden wird. So sind von den rund 30 000 Beschwerden und Einsprachen, die gegen den dringlichen Bundesbeschluss zum alten Raumplanungsgesetz eingereicht worden sind, meines Wissens nur einige wenige beurteilt worden.

«C'est que le provisoire qui dure.» Diese rechtsstaatlich bedauerliche Feststellung gilt nirgends so wie im Planungsrecht. Wenn im nachhinein eine vorsorglich getroffene Planungsmassnahme noch den Segen des Gesetzgebers erhält, dann darf man schon von einem Glücksfall sprechen. Das Vorgehen der Planer muss notgedrungen ein pragmatisches sein. Dies führt dazu, dass die demokratische Willensbildung im Zeitpunkt des Planungseingriffes noch gar nicht erfolgt ist, das heisst, der Grundeigentümer hat das Gefühl, er werde vor ein *Fait accompli* gestellt und er sei dem Entscheid von Verwaltungsbeamten schutzlos ausgesetzt. Der Grundeigentümer hat in einzelnen Kantonen das Vertrauen in die Verwaltungsbehörden und Gerichte verloren, weil nur in seltenen Fällen eine vom Planer vorgeschlagene und beantragte Lösung nicht geschützt wird. So werden zum Beispiel im Kanton Bern in der Regel 90 % von Einsprachen gegen Nutzungspläne durch die zuständige Regierung abgelehnt, selbst wenn die Gemeinden die Auffassung des Einsprechers teilen. Auf diese Weise entsteht der Eindruck, man sei einem zentral gelenkten Planungsmechanismus ausgeliefert. Diese Schwierigkeiten werden vergrössert durch die Tatsache, dass auch Planer

nicht unfehlbar sind. Fehlprognosen und unverhältnismässige Planungseingriffe sind an der Tagesordnung. Planungskorrekturen werden aber nur sehr ungern vorgenommen. Sie führen zu Schwierigkeiten und häufig zu Entschädigungsforderungen der Eigentümer. So sind denn die Folgen der Auszonung von überschüssigem Bauland noch nicht abzusehen.

Aus der Sicht der Grundeigentümer sollte diesen Bedenken in der Planung Rechnung getragen werden. Planungseingriffe können sonst leicht, wie Simonius erklärt, zu Handlungen werden, die als Artikulationen eines Polizeistaates alten Stils zu bezeichnen sind, der davon ausgeht, dass seine Beamten besser wissen, was dem Bürger frommt, als dieser selbst...

1.3 Vereinbarkeit von Planung und privatem Grundeigentum?

Unter den genannten Voraussetzungen sind Eigentumsgarantie und Planungseingriffe vereinbar. Der Grundeigentümer ist auf eine vernünftige und verantwortungsvolle Planung schon deshalb angewiesen, weil er wissen muss, welcher Entwicklung er sein Grundstück zuführen kann. Die Planung muss klar und von einem bestimmten Zeitpunkt an für längere Zeit für alle Beteiligten verbindlich sein. Sie soll den «Marschstreifen» bestimmen, den der Grundeigentümer in Zukunft benützen darf. Planungseingriffe sind auch in Zukunft nur im Rahmen der bestehenden gesetzlichen Schranken zulässig. Instituts- und Bestandesgarantie sind zu achten. Die Brücke zwischen Eigentumsfreiheit und sogenanntem öffentlichem Interesse schlägt nicht der Planer, sondern der Gesetzgeber. Das dem Planer auferlegte Pflichtenheft verlangt von ihm eine gewisse Bescheidenheit. Es soll schliesslich auch vorkommen, dass die Vorstellungen von Planern und Eigentümern über die künftige Gestaltung des Raumes übereinstimmen. Gespräche über diese Ideen und nicht ein blosses «Anhören» der Eigentümer wären sinnvoll. Kein Grundstück trägt das vom Planer vorbestimmte Schicksal von allem Anfang an in sich. Nicht alle Grundeigentümer messen die Raumplanung an ihren eigenen Bodenparzellen und sehen in ihr etwas, das ihr «Geschäft verdirbt», wie das im Vorfeld der Abstimmung über das verworfene Raumplanungsgesetz behauptet worden ist. Anstelle des «Eingriffs» – dieser Ausdruck ist mir ausgesprochen unsympathisch – hat also das auf gesetzlicher Grundlage beruhende Zusammenwirken von Grundeigentümern und Planungsbehörden zu treten.

II. Planungseingriffe

Planungseingriffe müssen gesetzlich sein und im öffentlichen Interesse liegen.

2.1 Das Legalitätsprinzip

Mir scheint, die Gesetzmässigkeit eines Planungseingriffes sollte eine Selbstverständlichkeit sein. Die Planungspraxis der Behörden und der Gerichte erweckt aber Zweifel, ob in allen Fällen dem Grundsatz der gesetzmässigen Verwaltung Rechnung getragen wird.

Der Glaube an das Gesetz ist verlorengegangen. Die Gründe sind vielfältig. Ich erwähne die folgenden:

Der Planungseingriff muss sich nicht auf ein Gesetz im formellen Sinne stützen, sondern auf eine Rechtsnorm allgemeinen Charakters, das heisst auf ein Gesetz im materiellen Sinn. Er ist also auch rechtmässig, wenn er sich auf Verordnungsrecht, Gewohnheitsrecht oder auf die Gerichtspraxis stützt. Nicht in allen Fällen beruhen die Verordnungen kantonaler Regierungen auf einer gesetzlichen Grundlage.

Wir stellen fest, dass insbesondere im Bodenrecht eine *Gesetzesinflation* eingetreten ist, welche einen Überblick des Bürgers über die bestehenden Vorschriften verunmöglicht.

Bund und Kantone erlassen Gesetze, deren Zielsetzungen miteinander im Widerspruch stehen. So will der Gesetzgeber beispielsweise das individuelle Privateigentum fördern, auf der anderen Seite belastet er insbesondere den kleinen Eigentümer mit fiskalischen Abgaben aller Arten, welche den Erwerb und die Erhaltung von Grundeigentum uninteressant gestalten oder in anderen Fällen sogar verunmöglichen.

Das Vertrauen in die Gesetzgebung ist angeschlagen, weil durch Planungseingriffe oft bestehende Rechte rückwirkend aufgehoben oder geschmälert werden.

Planungseingriffe und nicht rechtskräftige Einzelverfügungen äussern ihre Wirkungen auch dann, wenn sie angefochten sind. Als Beispiel erwähne ich den Nutzungszonenplan der Stadt Bern. Durch diese Planung sind die Nutzungsrechte der Hauseigentümer vertikal und sachlich beschränkt worden. Jedem einzelnen Eigentümer ist vorgeschrieben, ob und wieviel Wohnungen er erstellen darf und muss. Die Einsprachen gegen diese Planung sind vom Regierungsrat des Kantons Bern vor der Genehmigung dieser Vorschriften nicht behandelt worden. Sie sind noch heute hängig. Seither, das heisst

nach Ablauf von bald drei Jahren, hat sich gezeigt, dass der Nutzungszonenplan in vielen Fällen abgeändert werden muss, weil er unzweckmässig erscheint und mit ihm das Ziel, die Stadt wohnlicher zu gestalten, nicht erreicht werden kann. Der Hauseigentümer steht also vor der eigenartigen Situation, dass über seine Rechtsmittel erst entschieden wird, wenn der angefochtene Plan schon wieder abgeändert ist. Mit den Grundsätzen einer gesetzmässigen Verwaltung hat dieser Sachverhalt nichts mehr zu tun.

Das Vertrauen in das Gesetz geht soweit wie das in den *Rechtsschutz*. Über Anträge, einem Rechtsmittel aufschiebende Wirkung zu erteilen, wird in der Regel nicht einmal mehr entschieden.

Gesetzlich nicht unbedenklich ist auch die Tatsache, dass es weder dem Gesetzgeber noch dem Richter bis heute gelungen ist, die *Rechtsnatur des Planes* zu qualifizieren. Niemand vermag zu sagen, ob ein Raumplan als unzweideutige gesetzliche Vorschrift genügt und als Grundlage für öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen taugt. Der Glaube des Grundeigentümers 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.

Wenn schon die Eigentumsgarantie relativiert werden soll, dann hat der Eigentümer meines Erachtens Anspruch auf einen besseren Schutz gegen ungerechtfertigte Planungseingriffe. *Dem Grundsatz der gesetzmässigen Verwaltung ist in vermehrtem Masse Rechnung zu tragen.*

2.2 Das öffentliche Interesse

Wenn schon der Schutz des Privateigentums gegen Planungseingriffe vom Gesichtspunkt der Gesetzmässigkeit aus fragwürdig ist, so steht es noch viel schlimmer mit dem Erfordernis des öffentlichen Interesses. Das öffentliche Interesse wird immer wieder als Antithese zum Privatinteresse missbraucht. Die Ideologen haben sich des Begriffs bemächtigt und den Juristen weitgehend verdrängt. Die Umschreibung des öffentlichen Interesses, das einen Planungseingriff rechtfertigen soll, richtet sich mehr nach der politischen Lage als nach der notwendigen Abwägung der Interessen des Privaten und des Staates. Selbstverständlich kann mit dem unbestimmten Rechtsbegriff des öffentlichen Interesses jeder Planungseingriff gerechtfertigt werden, weil das

Gemeinwohl stets schutzwürdig ist. Das öffentliche Interesse ist als Schranke und nicht als Rechtfertigungsgrund für den Planungseingriff zu verstehen.

Immerhin haben Verwaltung und Gerichte unter dem Gesichtspunkt des öffentlichen Interesses die *Verhältnismässigkeit* des Planungseingriffes zu prüfen und die entgegenstehenden Interessen abzuwägen. Den Gerichten ist zu danken, dass ein überwiegendes öffentliches Interesse am Planungseingriff verneint wird, wenn die Massnahme keinen *konkreten und aktuellen Zweck* verfolgt und wenn der Erfolg des Eingriffs mit weniger einschneidenden Mitteln erreicht werden könnte. Raumplanung an sich liegt aber immer im öffentlichen Wohl. Die Planung darf nach der geübten Praxis auch den *Anliegen sozialgestaltender Natur* Rechnung tragen, wobei einer schrankenlosen Auslegung des Begriffes des öffentlichen Interesses Tür und Tor geöffnet ist.

Das Bundesgericht prüft die Frage des öffentlichen Interesses frei, es übt jedoch Zurückhaltung. In den meisten Fällen überlässt es das höchste Gericht den kantonalen Instanzen, die örtlichen Verhältnisse zu beurteilen und einen Ermessensentscheid zu fällen.

Meines Erachtens wird bei der Beurteilung des öffentlichen Interesses häufig die *Zielsetzung der gesetzlichen Grundlage* des Planungseingriffes ausser acht gelassen. Ich muss noch einmal auf den Nutzungszonenplan der Stadt Bern hinweisen. Zielsetzung dieser Ordnung war es, die Wohnlichkeit der Stadt zu erhalten und eine Abwanderung der Bevölkerung aufs Land zu verhindern. Dieses Ziel sollte erreicht werden durch eine zwangsweise Durchmischung der Bevölkerung, das heisst, Gewerbe, Dienstleistungsbetriebe und Wohnungen sollten sich in den Quartieren ergänzen. Die Folge der starren Nutzungsvorschriften war die, dass an lärmigen Durchgangsstrassen Zwangswohnungen errichtet werden sollten, in denen in keiner Weise «wohnlich» zu leben war. Die mit dem Nutzungszonenplan verbundenen entscheidenden Eingriffe in das Nutzungs- und Verfügungsrecht der Eigentümer war durch dieses fragwürdige öffentliche Interesse nicht gerechtfertigt.

Bei der Beurteilung der Verhältnismässigkeit muss in vermehrtem Masse die *Summe der Planungseingriffe* beim einzelnen Grundeigentümer berücksichtigt werden. Baugesuche werden heute nicht nur nach den Erfordernissen der Raumplanung, sondern be-

kanntlich auch nach den Vorschriften des Gewässerschutzgesetzes beurteilt. Die bundesrechtlichen Beschränkungen des Eigentums werden häufig überlagert durch weitere kantonale Gesetze und Gemeindevorschriften.

Bei der Beurteilung der Verhältnismässigkeit des Planungseingriffes vermissem ich häufig auch die *Koordination der Planungsmassnahmen* verschiedener Instanzen. So brachte es beispielsweise der Kanton Bern fertig, das Projekt einer Umfahrungsstrasse im Raume Burgdorf aufzulegen und gleichzeitig dasselbe Gebiet als provisorisches Schutzgebiet und Erholungsraum auszuscheiden. Mit dieser «Sowohl-als-auch-Praxis» von Planungsbehörden verschiedener Instanzen werden die Nutzungs- und Verfügungsrechte der Grundeigentümer auf willkürliche Art und Weise auf Jahre hinaus in Frage gestellt.

In vermehrtem Masse ist in Zukunft unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismässigkeit auch die Frage zu prüfen, ob der Planungseingriff für den Eigentümer überhaupt *zumutbar* und *finanziell tragbar* ist.

2.3 Planungseingriffe als materielle Enteignung

Häufig führen Planungseingriffe zur materiellen Enteignung, das heisst zu einer Eigentumsbeschränkung, die vom Staat entschädigt werden muss oder sollte. Es ist eine bekannte Tatsache, dass die Abgrenzung zwischen materieller Enteignung und entschädigungslosem Eingriff ausserordentlich schwer zu ziehen ist. Der Grundeigentümer hat immer das Gefühl, bereits der Planer entscheide über die Frage, ob eine materielle Enteignung stattfinden solle oder nicht. Dies ist natürlich nicht der Fall. Er macht sich über diese Frage in der Regel keine Gedanken, weil er seine Planungen nach Zweckmässigkeitsüberlegungen gestaltet. Im Gegensatz zur BRD kennen wir in der Schweiz die sogenannte Junctimklause nicht, nach der ein Planungseingriff erst erfolgen kann, wenn die Frage der materiellen Enteignung und der allfälligen Entschädigung geklärt ist. Dies ist zu bedauern. Eine derartige Regelung hätte schon manchen Eigentümer, aber auch viele Gemeinden vor unangenehmen Überraschungen bewahrt. Es würde den Rahmen meiner Ausführungen sprengen, wenn ich auf die ergiebige Gerichtspraxis zur Frage der Abgrenzung der materiellen Enteignung durch Planungseingriffe Stellung nähme. Ich beschränke mich auf die für den Grundeigentümer harte Feststel-

gut planen wohnlich bauen

lung, dass in den meisten Kantonen nur sehr intensive Einschränkungen der Eigentumsfreiheit zur materiellen Enteignung führen. Selbst ein völliges und dauerndes Bauverbot auf Bauland führt nicht in allen Fällen zur Entschädigungspflicht des Staates. So ist nach dem bernischen Baugesetz die Erstellung nichtlandwirtschaftlicher Bauten im übrigen Gemeindegebiet praktisch ausgeschlossen. Dabei gilt als übriges Gemeindegebiet auch das Bauerwartungsland und das noch nicht voll erschlossene ausgezonte Bauland. Es wird keine Rücksicht auf die frühere Zoneneinteilung genommen, und es wird dem Eigentümer auch nichts nützen, wenn er geltend macht, dass er dem Staat bis zum Zeitpunkt des Bauverbotes Baulandsteuern bezahlt hat.

Die Planungsinstanzen wären häufig gut beraten, die Frage der Entschädigungspflicht vor der endgültigen Bereinigung der Planung zu prüfen. Sie gewärtigen sonst, dass das Volk ihnen die Gefolgschaft bei der späteren Finanzierung ihrer Planungsidee verweigert und dass eine an sich gut gemeinte Lösung widerrufen werden muss. Dass derartige «Rückzieher» immer mit grossen Kosten verbunden sind, liegt auf der Hand.

Wir hoffen, dass die in den meisten schweizerischen Kantonen und im Bund ausgesprochen zurückhaltende Praxis zur Frage der materiellen Enteignung zugunsten des Eigentümers differenziert und erweitert wird. Die unter dem Gesichtspunkt des «Sonderopfers» entwickelte Rechtsprechung trägt den Gedanken der Rechtsgleichheit und des Lastenausgleichs in erfreulichem Masse zunehmend Rechnung.

Die Praxis der Gerichte zur Frage der *Beschränkung künftiger Nutzung*

durch Planungseingriffe bedarf der Präzisierung. Ein Planungseingriff führt nur dann zu materieller Enteignung, wenn den Umständen nach anzunehmen ist, die beeinträchtigte Nutzung lasse sich sehr wahrscheinlich in naher Zukunft verwirklichen. Andere Begriffe wie «Ausübung der Rechte mit hoher Wahrscheinlichkeit in naher Zukunft» und «bald einmal erschlossen» sind rechtlich unbestimmt und stellen keine zuverlässige Grundlage für die Entwicklung der Rechtsprechung dar. Die besondere Schwere des Eingriffs, die eine materielle Enteignung bewirkt, kann auch in der Dauer der Beschränkung liegen. Wie lang der Planungseingriff wirken soll, wird nicht gesagt. Nach dem bernischen Baugesetz könnte man annehmen, die Zoneneinteilung erfolge für mindestens fünfzehn Jahre. Kann aber nicht schon ein Bauverbot für die Dauer von ein bis fünf Jahren intensiv sein und je nach der Dringlichkeit des Bauvorhabens den Eigentümer materiell schwer schädigen? Ein Planungseingriff von der Dauer von fünf Jahren sollte meines Erachtens, wenn er eine schwere Beeinträchtigung der Eigentumsrechte zur Folge hat, die Entschädigungspflicht des Staates auslösen.

Materielle Enteignungen sind voll zu entschädigen. Die unklare Grenzziehung zu den übrigen Eigentumsbeschränkungen durch Planungseingriffe sollte den Gesetzgeber veranlassen, den Kantonen auch die Einführung einer Entschädigung nach Ermessen und nach dem Grad der Eingriffsintensität nahezu legen.

III. Durchsetzung der Planung

3.1 Direkt

In verschiedenen kantonalen Planungsgesetzen sind die Grenzbereinigung und die Landumlegung als Durchsetzungsmittel der Planung vorgesehen. Art. 28 des Baugesetzes des Kantons St.Gallen gestattet die Zwangsabtretung von Eigentum und anderen Rechten zur Durchführung von Gestaltungsplänen und Schutzmassnahmen des Natur- und Heimatschutzes. Eine eigentliche Baulandenteignung zur Durchsetzung der Raumplanung kennen die kantonalen Planungsgesetze meines Wissens nicht.

3.2 Indirekt

Im Kanton Bern hat der Gesetzgeber versucht, durch eine massive Besteuerung von Bauland eine Landhortung zu verhindern. Der Eigentümer von nicht-

überbautem Bauland soll auf diese Weise gezwungen werden, sein Grundstück der Überbauung zuzuführen, auch wenn er dies gar nicht will und auch nicht bezahlen kann. So wurden in einzelnen Fällen im Kanton Bern landwirtschaftliche Heimwesen in der Bauzone mit Steuern belastet, die dem Landwirt die weitere Existenz auf seinem Hof verunmöglichten. Nach dem bernischen Dekret über die amtlichen Werte der Grundstücke ist also ein Planungsstand Basis der Besteuerung. Weil die Planung jederzeit veränderten Verhältnissen angepasst werden muss, ist ein Planungsergebnis als Grundlage für die Bemessung von Steuern untauglich. Der Kanton Bern ist denn auch mit den vielen tausend Einsprachen gegen die auf diese Weise willkürlich zustande gekommenen Steueranlagungen bis heute nicht fertig geworden. Der Raumplanung ist nicht gedient, wenn sich der Fiskus ihrer in seinem Interesse auch noch bemächtigt. Ein Bauzwang ist in unseren Gesetzen bis jetzt auch noch nicht vorgesehen. Gestützt auf die kantonalen bernischen Vorschriften will zum Beispiel die Gemeinde Köniz einen Grundeigentümer zwingen, sein durch einen Pächter bewirtschaftetes Land einer Grossüberbauung zuzuführen. Dies soll in den drei nächsten Jahren geschehen, ungeachtet der Tatsache, dass eine Nachfrage nach den vorgeschriebenen 200 Wohnungen gar nicht besteht.

IV. Rechtssicherheit und Rechtsschutz

Nach der Umschreibung des Planungsbegriffes im Gesetz sind die Planungsvorstellungen wie auch die auf ihre Verwirklichung zielenden Massnahmen stets zu überprüfen. Planung ist nicht das auf einen bestimmten Zeitpunkt abgeschlossene Werk, sondern ein systematischer, dauernder Vorgang. Man hat auch schon von einer «rollenden Planung» gesprochen. Diese Dynamik und Beweglichkeit der Planung gefährdet die Rechtssicherheit in schwerem Masse. Die Planung muss von einem konkreten Zustand ausgehen. Sie sollte auf langfristige Dispositionen abstellen. Sie darf nicht von den momentanen Ausschlägen der politischen Meinungen oder von der augenblicklichen wirtschaftlichen Lage abhängig sein, weil sonst die Zielsetzungen der Planungen schon nach kurzer Zeit ändern können. Schliesslich können auch rechtskräftige Verwaltungsakte nicht beliebig widerrufen und in Wiedererwägung gezogen werden. Es

ist nicht einzusehen, weshalb nicht auch beschlossene Raumplanungen in gewissem Sinne materiell und formell rechtskräftig werden sollen. Es ist ein Gebot der Rechtssicherheit, dass nicht nur Verfügungen im Einzelfall, sondern auch allgemeinverbindliche Planungen, die eine Rechtslage festgestellt oder begründet haben, nicht nachträglich wieder in Frage gestellt werden. Je neuer ein Plan ist, desto mehr darf mit seiner *Beständigkeit* gerechnet werden, und je einschneidender sich die beabsichtigte Änderung auswirkt, desto gewichtiger müssen die Gründe sein, welche für die Planänderung sprechen (BGE 12/1976, Nr. 270). Der Eigentümer überbauter und anderer Grundstücke muss die einmal festgelegte Nutzungsmöglichkeit seines Bodens und auch diejenige der Nachbarliegenschaften 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 grosse Zahl eidgenössischer und kantonaler Erlasse verfügt werden, die sich teilweise ergänzen, sich aber auch häufig widersprechen. Im Zusammenhang mit der Transparenz ist auch vor einem *Perfektionismus* zu warnen, der darauf ausgerichtet ist, alles und jedes im einzelnen regeln zu wollen. Der Eigentümer sollte die Auswirkungen übergeordneter Planungen auf untere Stufen abschätzen können. Die *Koordination* zwischen Bauplanung, Gewässerschutzmassnahmen, Verkehrsplanung und Versorgungsnetz ist in keiner Weise gewährleistet.

Der Rechtsschutz des Grundeigentümers vor ungerechtfertigten Planungseingriffen ist zu vereinheitlichen und

auszubauen. Der *Instanzenzug* dauert meistens zu lang. In einzelnen Kantonen kann es Jahre dauern, bis letztinstanzlich ein Bauabschlag erteilt wird. Die Rechte des Eigentümers haben je nach der Praxis der Gerichte und Behörden verschiedenes Gewicht. Begriffsklärungen durch das Bundesgericht sind notwendig.

Auch die Planungsbehörden haben den *Grundsatz von Treu und Glauben* zu beachten. In den Kantonen sollten die Rechtsmittel gegen Verwaltungshandlungen erweitert werden. Man spricht heute häufig von einer Kluft zwischen Staat und Bürger. Treu und Glauben gelten auch im Planungsrecht sowohl für die Verwaltung wie für den Eigentümer. Eine Erweiterung der Klagerrechte wegen Verletzung dieses Grundsatzes ist notwendig.

V. Schlussbemerkungen

Lassen Sie mich meine Ausführungen wie folgt zusammenfassen:

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 öffentlich-rechtliche 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 nötig ist, im Gesamtinteresse auch Opfer zu erbringen. Die Zustimmung des Grundeigentümers zur Raumplanung – diese ist ja wohl für ihre Durchsetzung unerlässlich – hängt von folgenden Anforderungen ab, die an die Planung zu stellen sind:

Die Planung hat sich auf Verfassung und Gesetz zu stützen.

Sie hat vom Bestehenden auszugehen. Sie soll sich auf geeignete, notwendige und durchführbare Vorstellungen und Vorkehren beschränken und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit beachten.

Die Planung soll transparent sein und dem Bedürfnis nach Rechtssicherheit genügen.

Der Rechtsschutz des Grundeigentümers ist zu vereinheitlichen und auszubauen.

Planungen können materielle Enteignung des Grundstückes zur Folge haben.

In diesem Fall hat der Staat nach dem in der Bundesverfassung anerkannten Grundrecht der Eigentumsgarantie volle Entschädigung zu leisten. Andere Eigentumsbeschränkungen können angemessen entschädigt werden. Die Praxis der Gerichte zur Frage der materiellen Enteignung bedarf der Präzisierung. Eine Enteignung durch Planung hat als endgültig zu gelten, wenn sie für mindestens fünf Jahre rechtskräftig beschlossen ist.

Die Planung ist nicht Selbstzweck.

Ihr Ziel ist die Förderung der Lebensqualität im allgemeinen. 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.

Ich hoffe, dass auch die Grundeigentümer als verantwortungsvolle Staatsbürger unter den genannten Voraussetzungen in der Lage sind, Ihre Bemühungen in der Gestaltung unseres Landes zu unterstützen.

Dr. R. Stüdeli wirft die Frage auf, wie die materiellen Grundsätze des Art. 3 RPG auf längere Zeit hin durchgesetzt werden können.

Frau L. Robert-Bächtold stellt fest, dass sich das öffentliche Interesse nicht so bald verändert. Weil der Boden nicht so vermehren ist, sollten möglichst viele Leute in einem guten Sinne am Grundeigentum beteiligt werden, was heute nicht der Fall ist.

A. Pini nimmt an, dass die Forderung «retour à la nature» mit einem unerträglichen Landverschleiss und einer Energieverschwendung verbunden

wäre; aus diesem Grunde kann der Einfamilienhausbau nicht mehr empfohlen werden.

H. Frutiger stellt fest, dass die Forderungen, die an der heutigen Tagung aufgestellt wurden, Zielkonflikte enthalten. Wenn man das Eigentum vermehrt streuen will, so müssen Wohnungen gebaut werden, die der künftige Eigentümer auch wünscht. Er wirft auch die Frage auf, wer die planerischen Begriffe massgebend auslegen

soll. Es stellt sich die Frage, ob die Erhaltung eines möglichst grossen Anteils von unserem Boden für die Landwirtschaft eine richtige Zielsetzung für die Schweiz ist.

Bis jetzt hat man die Bedürfnisse der Mieter und Benützer von Wohnungen kaum richtig berücksichtigt.

Er glaubt nicht, dass man sich in der Planung allzusehr langfristig in den Zielsetzungen festlegen kann.

Runder Tisch

gut planen wohlich bauen

NR O. Nauer stellt die Formulierung des Art. 1 des Entwurfes zum Raumplanungsgesetz in Frage. Wer interpretiert den Ausdruck «wohnliche Siedlungen». Zu Art. 3 kann man sich auch die Frage stellen, wer den Begriff «Bedürfnisse der Bevölkerung» auslegt. Bis jetzt war die Bevölkerung bei der Projektierung von Wohnungen nicht dabei. *M. Baschung* wünscht, dass man weniger als bisher in Rechtsnormen denkt, vielmehr sollten wir uns darauf konzentrieren, anzustrebende Ziele zu ermitteln. Heute hat er den Eindruck gehabt, dass das Grundeigentum vor der Verfassung zu stehen habe, es sollte aber innerhalb der Verfassung stehen. Es sollte der Ausgleich der Interessen vollzogen werden. Was ist zweckmässig, was ist gerecht? Wir werden nie einen idealen Zustand erreichen. Neben der Rechtsgleichheit steht auch das Problem der Chancengleichheit. Bis jetzt hat noch niemand ganz befriedigend den Begriff des öffentlichen Interesses definiert. Steht es über den andern Interessen? Wir sprechen deshalb im Raumplanungsgesetz vom überwiegenden Interesse.

Dr. R. Stüdeli stellt die Frage, ob das Raumplanungsgesetz eine Abkehr vom Instrumentalismus bringe.

Am Beispiel des Farbanstriches an einem Postgebäude in Chur stellt er die Frage, was gut und schön ist.

Frau B. Schnitter: Kein Mensch kann darüber entscheiden, was gut und was schön ist. Der Schönheitsbegriff befin-

det sich zudem in ständiger Wandlung. Wenn eine gewisse Struktur vorhanden ist, sollte sie nicht ohne Not aufgegeben werden; es ist vielmehr sinnvoll, in der Harmonie zu bleiben. Sie hält im übrigen die Frage nach dem Guten und Schönen kaum als lösbar.

Dr. R. Stüdeli stellt fest, dass aber solche Fragen entschieden werden müssen.

Frau L. Robert-Bächtold ist der Auffassung, dass beim erwähnten Beispiel in erster Linie die PTT zuständig ist, zu entscheiden, was gut und schön ist, aber auch die Leute, die direkt betroffen sind. In Bern wird zum Beispiel fälschlicherweise über eine Geschwindigkeitsbeschränkung von Leuten entschieden, die nicht betroffen sind. Man müsste eine Quartierautonomie aufbauen.

Dr. R. Stüdeli: Bei der Rechtsanwendung haben die dafür eingesetzten Instanzen zu entscheiden, nicht das Volk. Zudem sieht Dr. Stüdeli nach wie vor die Gemeinde als Entscheidungseinheit. Die Integration Europas stellt offenbar eine weitverbreitete Zielsetzung dar; ist es dann nicht widersprüchlich, die Quartierautonomie zu verlangen?

Der Gesprächsleiter verliest einen Text aus dem Urteil des Verwaltungsgerichtes des Kantons Graubünden, in dem erklärt wird, warum es sich für die Beurteilung ästhetischer Fragen als zuständig erachtet, ohne vorher Experten beizuziehen.

In der Regel werden auf Druck Privater zu hohe Ausnützungsziffern gewährt.

H. Frutiger: Die Behandlung ästhetischer Probleme ist tatsächlich eine schwierige Angelegenheit, wobei der Schutz der Ortskerne noch verhältnismässig einfach ist. Neubauten in Ausenquartieren stossen vorerst auf Kritik, später werden sie aber akzeptiert. In der Beurteilung ästhetischer Fragen sollte man keinen zu engen Massstab anlegen. Die Baufachleute sind immer noch besser als Verwaltungsstellen in der Lage, zu beurteilen, was schön ist.

Dr. R. Stüdeli stellt fest, dass in den Kurorten der Zweitwohnungsbau leider oft nur durch die Rendite diktiert wird.

A. Pini weist darauf hin, dass die mittlere Qualität unsere Ortsbilder prägt. Die banalen Bauten stellen deshalb ein besonderes Problem dar.

M. Baschung: Der Gesetzgeber wird nie umschreiben können, was schön ist. Trotzdem sollte man versuchen, Kriterien aufzustellen; vor allem sind Exzesse zu verhindern. Der Delegierte für Raumplanung bringt der Gestaltungsfreiheit der Baufachleute Vertrauen entgegen.

H. Frutiger vermisst die Architekturkritik, die er für wirksamer hält als ästhetische Vorschriften.

Frau B. Schnitter spricht sich ebenfalls für die Architekturkritik aus. Sie möchte den Architekten, die utopische Fähigkeiten besitzen sollten, den Ermessensspielraum belassen.

NR O. Nauer bejaht die Architekturkritik, die sich aber nicht nur auf die Ästhetik beschränken sollte. Die Stadt Zürich verleiht jedes Jahr Auszeichnungen für gutes Bauen. Leider sieht man dabei nicht hinter die Fassaden.

Dr. R. Stüdeli stellt abschliessend die Frage, was vor allem die Anliegen der Planung sein sollten.

M. Baschung wünscht, dass man vor allem in Zusammenhängen denkt.

Frau B. Schnitter möchte, dass vermehrt die Konsumenten beigezogen werden.

NR O. Nauer zitiert das Sprichwort: «Was du nicht willst, dass man dir tut, das füg auch keinem andern zu.» Er wünscht vor allem Rahmenbedingungen.

H. Frutiger: Die Planungsgrundlagen sollten nicht den benachteiligten, der bessere Lösungen sucht. H. Frutiger denkt dabei vor allem an Sonderbauvorschriften.

Frau L. Robert-Bächtold wünscht, dass man in der Planung mit den Betroffenen, mit den Frauen und Kindern, spricht.

A. Pini: Gutes Planen kann wohnliches Bauen zur Folge haben.

Dr. R. Stüdeli: Gut planen heisst nicht nur funktionell richtig planen. Gut planen verlangt grosse Anstrengungen zum Visualisieren dessen, was konzipiert wird. Es müssen deshalb viele Ortsplanungen überholt werden. 1968 wurde die Eigentumsgarantie für materielle Enteignungen nicht richtig umschrieben. Um so grössere Anstrengungen braucht es heute, Gutes dennoch zu erhalten und neu planerische Grundlagen so zu schaffen, dass morgen Gutes und Schönes entstehen wird.