

**Zeitschrift:** Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur

**Herausgeber:** Gesellschaft Schweizer Monatshefte

**Band:** 58 (1978)

**Heft:** 6

**Anhang:** Raum : ein unersetzbarer Rohstoff : Bedeutung und Inhalt des neuen Bundesgesetzes über die Raumplanung (2. Vorlage)

**Autor:** Wyss, Oswald

#### **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:** 13.01.2026

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

# **SCHWEIZER MONATSHEFTE**

---

**SONDERBEILAGE**

**HEFT 6**

**58. JAHR 1978**

**Oswald Wyss**

## **Raum – ein unersetzbarer Rohstoff**

**Bedeutung und Inhalt des neuen Bundesgesetzes  
über die Raumplanung (2. Vorlage)**

---

## ***Inhaltsübersicht***

<b>1. Raumbedarf, Raumbelastung und Raumnot .....</b>	<b>2</b>
<b>2. Übersicht über die bisherigen Raumordnungsmassnahmen .....</b>	<b>7</b>
<b>3. Grundpfeiler nationaler Raumordnungsforderungen .....</b>	<b>12</b>
<b>4. Abstimmungskampagne um die erste ERPG-Vorlage (1974) .....</b>	<b>16</b>
<b>5. Kernprobleme der Raumplanungsdiskussion .....</b>	<b>17</b>
<b>6. Die kantonalen Raumplanungs- und Baugesetze .....</b>	<b>23</b>
<b>7. Hauptinhalt des «Bundesgesetzes über die Raumplanung» .....</b>	<b>25</b>
<b>8. Ausblick .....</b>	<b>29</b>
<b>9. Literaturverzeichnis .....</b>	<b>29</b>

# Raum – ein unersetzbarer Rohstoff

*Bedeutung und Inhalt des neuen Bundesgesetzes über die Raumplanung  
(zweite Vorlage)*

Die Vorbereitung eines eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (= ERPG) ist in ihre dritte Phase getreten.

Die erste bestand in der Verankerung der Raumordnungsforderung in der Bundesverfassung. Mit der Annahme des Artikels 22 quater durch die Volksabstimmung vom 14. September 1969 wurde die erste Phase erfolgreich abgeschlossen.

Dann setzte die zweite Periode ein mit den siebenjährigen Bemühungen um den ersten Entwurf des ERPG, der nach fünfjähriger Vorbereitung im Oktober 1974 von Ständerat und Nationalrat angenommen, aber in der Referendumsabstimmung vom 13. Juni 1976 mit knapper Mehrheit verworfen wurde.

Seither sind, als Beginn der dritten Phase, sehr umfangreiche und verdienstvolle Arbeiten geleistet worden, um die Einführung des von der Verfassung geforderten Gesetzes vorzubereiten: Das Eidgenössische Justizdepartement und der Delegierte für Raumplanung haben einen zweiten Entwurf eines ERPG ausgearbeitet; dieser ging seit Ende Juni 1977 ins Vernehmlassungsverfahren an die Kantone, Parteien und Verbände. Etwa 190 Stellen haben rund 2000 Kommentare unterbreitet; sie wurden für die endgültige Fassung der Botschaft des Bundesrates an das Parlament geprüft. Mit ihrer Behandlung durch das Parlament ist also 1978 zu rechnen. Im Fall der positiven Verabschiedung ist dann noch abzuwarten, ob ein Referendum ergriffen wird, das wohl nicht vor 1979 oder 1980 zur Volksabstimmung führen würde.

Neben diesen unmittelbaren Vorbereitungen für die Formulierung des neuen Gesetzes sind in den vergangenen zwei Jahren ausserdem beim Bund, bei den Kantonen, bei den Gemeinden und bei verschiedensten Stellen, zum Teil in aller Stille, sehr umfangreiche Raumordnungsarbeiten durchgeführt worden.

Angesichts der grossen Bedeutung des ERPG und der vielerorts unbekannten umfangreichen Vorarbeiten erscheint es angezeigt, einen Überblick über die Gesamtheit der Raumordnungsbemühungen und deren grosse Bedeutung sowie über die Gefahren ungeordneter Zustände und über die geleisteten Anstrengungen zu geben. Die zahlreichen und teils verzettelten Pressenotizen, einzelne Spezialfragen betreffend, enthalten die Gefahr, dass man den Wald – nämlich die grundlegende Raumordnungsnotwendigkeit – vor lauter Bäumen, das heisst den Einzelproblemen und Detailformulierungen des ERPG, nicht mehr sieht.

### 1. Raumbedarf, Raumbelastung und Raumnot

Als erste entscheidende Grundlage aller Raumordnungsüberlegungen muss man sich immer wieder die *beschränkte* und *unvermehrbare nutzbare Fläche* unseres Landes vor Augen halten:

Von den rund 41 000 km<sup>2</sup> Gesamtfläche entfallen – 1972 [2]\*:

auf unbebaubares Ödland und Gewässer	8 800 km <sup>2</sup>
auf Weiden (grösstenteils auch unbebaubar)	8 510 km <sup>2</sup>
auf Wald (insgesamt geschützt)	10 520 km <sup>2</sup>
auf Wies- und Ackerland	11 685 km <sup>2</sup>
auf überbautes Gelände	1 778 km <sup>2</sup>
	<hr/>
(siehe Bild 1)	41 293 km <sup>2</sup>

Gesamthaft betrachtet, gibt die Bevölkerungsdichte einen ersten Anhaltspunkt, um den Raumbedarf in verschiedenen Gebieten oder Ländern zu vergleichen. Um diese Zahl aussagekräftiger zu machen, wird unterschieden

zwischen der arithmetischen Dichte =  $\frac{\text{Einwohnerzahl}}{\text{Gesamtfläche}}$  und der physiologischen Dichte =  $\frac{\text{Einwohnerzahl}}{\text{bewohnbare Fläche}}$ .

Die *Wohnbevölkerung der Schweiz* und die *arithmetische Dichte* (Einwohner pro km<sup>2</sup>) haben sich von 1850 bis 1970 gemäss nachstehender Tabelle I [2] entwickelt, und sie werden darin bis 2000 prognostiziert.

Die physiologische Dichte (siehe oben) für das Jahr 1970 ergibt verschiedene Beträge, je nachdem, ob man die Waldflächen und die Weiden in die gesamte bewohnbare Fläche einbezieht oder nicht. Da nur ein Teil der Weideflächen bebaubar und der Wald von jeder Besiedlung ausgeschlossen ist, anderseits diese Gebiete eine wichtige Erholungsfunktion haben, ist es eine Frage

\* Zahlen in eckigen Klammern verweisen auf die Nummern des Literaturverzeichnisses am Schluss des Aufsatzes.

Die Gesamtfläche der Schweiz gliedert sich grössenordnungsmässig in folgende Nutzungsanteile

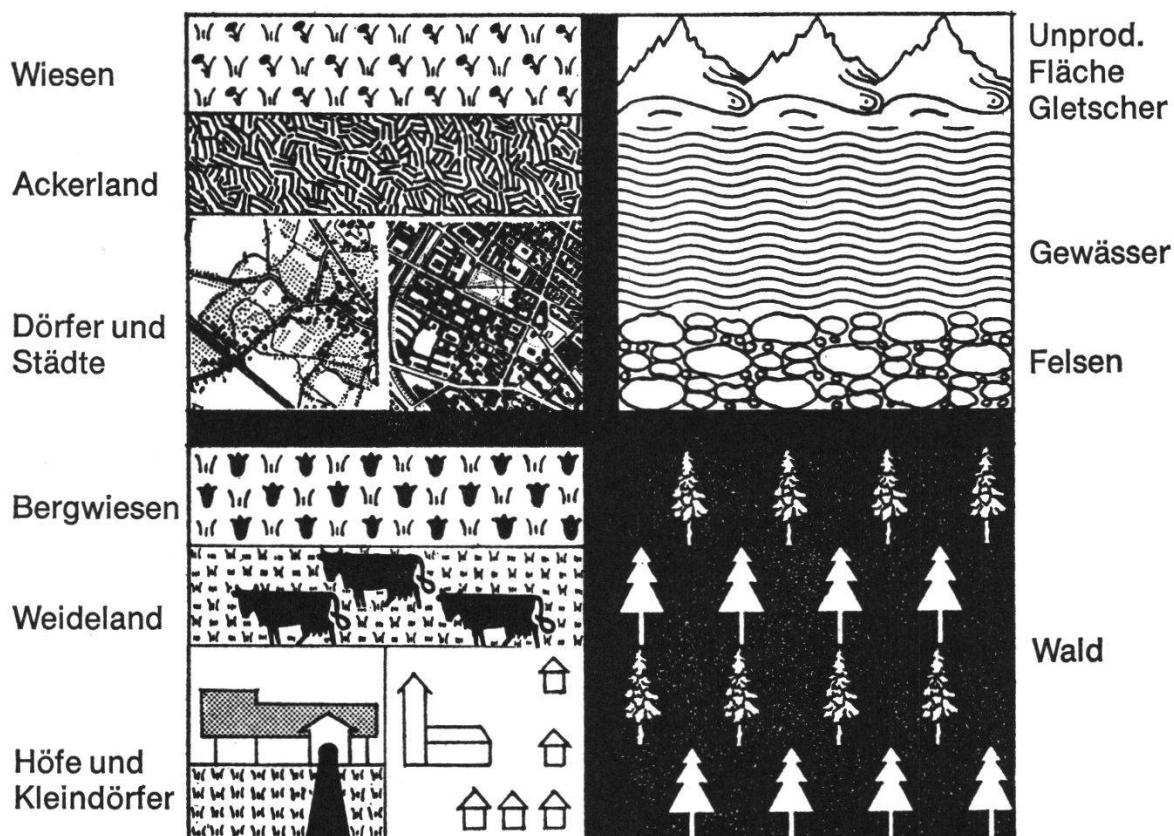


Bild 1 [1]

Tabelle I [2]

Jahr	Schweizer	Ausländer	Total	E/km <sup>2</sup> arithm. Dichte
1850	—	—	2 392 740	58
1910	3 201 282	552 011	3 753 293	91
1930	3 710 878	355 522	4 066 400	98
1950	4 429 546	285 446	4 714 992	114
1970	5 189 707	1 080 076	6 269 783	152
1980	5 368 570	1 194 862	6 563 432	159
1990	5 596 273	1 254 732	6 851 005	165
2000	5 765 894	1 298 502	7 064 396	171
bzw. 2000	[4] neueste Prognose		6 501 000	

der Definition, welche Teile der Gesamtflächen in die Berechnung der physiologischen Dichte einbezogen werden. Es ergeben sich folgende physiologischen Dichten:

- 195 E pro km<sup>2</sup> – bei Einbezug von Wald- und Weideflächen,
- 262 E pro km<sup>2</sup>, inklusive Waldflächen, aber ohne Weideflächen,

- c) 460 E pro km<sup>2</sup> – ohne Waldflächen und ohne Weideflächen, so dass also lediglich Wiesen, Ackerland und bebautes Land als bewohnbare Fläche behandelt werden.

Zum Vergleich mit den obigen Zahlen diene die arithmetische Dichte von 152 E pro km<sup>2</sup> für das Jahr 1970. – Die Schweiz liegt mit ihrer physiologischen Dichte weit über Frankreich und den USA, und in Westeuropa in ähnlicher Grössenordnung wie die Bundesrepublik.

Neben der Erfassung der Besiedlungsdichte geben auch genauere Untersuchungen der effektiven Besiedlungsflächen pro Einwohner (durch Grundbuchauswertungen usw.) [5] interessante Aufschlüsse über die Raumbelastung. Danach betrug der Flächenbedarf pro Einwohner 1950 je nach Gegend zwischen 110 m<sup>2</sup>/E (Städte) und 287 m<sup>2</sup>/E (Land) und stieg bis 1970 auf 141 m<sup>2</sup>/E bis 347 m<sup>2</sup>/E. Die Zunahme der Besiedlungsflächen geht überwiegend zu Lasten des Kultur- und Ackerlandes, da im Ödland und im grossen Teil der Weiden nicht gebaut werden kann und die Waldflächen nicht verkleinert werden dürfen.

Da in der Periode von 1942 bis 1967 bei einem Einwohnerzuwachs von 1845000 Personen rund 100000 ha (= 1000 km<sup>2</sup>) (etwa der Grösse des Kantons Thurgau entsprechend) überbaut wurden, gingen somit von den 1942 noch vorhandenen rund 12600 km<sup>2</sup> Kulturland *eintausend Quadratkilometer verloren*, somit rund 8,5% (!) der überhaupt noch verfügbaren Fläche. Pro zusätzlichen Einwohner wurden 1 und 540 m<sup>2</sup> Kulturland verbaut, gegenüber einem schweizerischen Gesamtdurchschnitt im Jahr 1970 von 249 m<sup>2</sup> Siedlungsfläche pro Einwohner [5]. *Dieser rapide Kulturlandverbrauch ist alarmierend*. Er ist *einer der Hauptgründe*, der *energische Raumordnungsmassnahmen* dringend erforderlich macht.

Die *Unterschiede* der Bevölkerungsdichte zwischen ländlichen und städtischen Gebieten, Ballungszentren und Entleerungszonen sind von grosser Bedeutung (siehe Abschnitt 2).

Der *Raumfrass* unserer Epoche wird durch eine Reihe von Einflüssen verursacht:

Durch die Zunahme der Bevölkerung, und zwar um rund 100% von 2,4 Millionen (1850) auf 4,7 Millionen (1950), also eine Verdoppelung in den 100 Jahren der Industrialisierung, und um weitere 1,5 Millionen in den 20 Jahren der «Wohlstandsperiode» von 1950 bis 1970 (auf 6,27 Millionen) [2]. Dabei ist der Verbrauch an Boden aber *überproportional* zur Bevölkerungszunahme angestiegen durch die verstärkten Folgen des Wohlstandes und der Industrialisierung, nämlich die erhöhten Wohnansprüche (= grössere Wohnungen für weniger Personen = Abnahme der Wohndichte); durch Verkehrszunahme und Strassenbau (1975: 2 Millionen Motorfahrzeuge [2], gegenüber

1950: 200000); durch alle Einflüsse, die ausser dem Verkehr die *Infrastruktur*-bauten vergrössern, also erhöhter Frischwasserverbrauch pro Person, erhöhte Abwassermengen und zusätzliche Kläranlagen, zunehmende Abfallmengen und Vernichtungsanlagen und Deponien, zunehmender Energieverbrauch und neue Kraftwerke usw.

Ein ganz besonderer «Wohlstandseinfluss» und Landschaftsfresser ist der *Zweitwohnungsbau* (sogenannte Parahotellerie) [6]. 1975 wurde die Zahl der Zweitwohnungen in der Schweiz auf etwa 130000 geschätzt (80% Inländer, 20% Ausländer), so dass also 5% der Schweizer Haushalte eine eigene Zweitwohnung im eigenen Land besitzen; bis zum Jahr 2000 wird eine Steigerung auf 240000 bis 300000 geschätzt, mit einem Flächenbedarf von zirka 120 bis 160 km<sup>2</sup>. Raumwirtschaftlich ist dieser Bedarfssektor besonders verschwendlerisch, benötigt doch ein Bett in der Hotellerie etwa 30 m<sup>2</sup>, ein Bett in der Zweitwohnung zirka 200 m<sup>2</sup>, und dabei stehen die Betten mehr als zwei Drittel des Jahres leer. – Frankreich verfügt über rund 5 Millionen Betten in Zweitwohnungen, die pro Jahr 15–45 Tage belegt sind [6]!

Der Tourismus seit dem Zweiten Weltkrieg ist ein besonders spektakuläres Beispiel exponentiellen Wachstums:

1950: 25 Millionen Ankünfte in den wichtigsten Touristenländern der Welt;  
1970: 215 Millionen [6]!

Da der Tourismus einen sehr wichtigen Wirtschaftszweig der Schweiz darstellt, hat seine Steigerung naturgemäss auch zu einer Steigerung des Raumbedarfs durch Hotellerie, Zweitwohnungen und Infrastruktur und zu einer weiteren Zerstörung der Erholungslandschaften geführt [7, 8].

Diese wenigen Beispiele der «Wohlstandseinflüsse» zeigen, dass mit einem weiter zunehmenden Raumbedarf *auch dann* zu rechnen ist, wenn die Bevölkerung nicht mehr so stark wie von 1950 bis 1970 zunehmen oder wenn sie sogar einige Zeit stagnieren sollte. Der erfreulich hohe Wohlstand der Schweiz – wie auch Westeuropas und der USA – hat also die Schattenseite, dass er unseren Raum in erschreckendem Masse verbraucht und zunehmend gefährdet.

Eine Kumulierung dieser raumfressenden Einflüsse ist in der Zeit der Hochkonjunktur durch den Zustrom von rund 800000 Ausländern [2], die die Wirtschaft beanspruchte, entstanden, mit der Folge, dass für sie weitere Wohnungen sowie zusätzliche Produktionskapazitäten und Infrastrukturen gebaut werden mussten – kurz, zusätzliche Siedlungsflächen verbraucht wurden.

Ein weiterer ungewöhnlicher Steigerungsfaktor entstand durch den Zustrom ausländischer Kapitalien, die in Ferienhäuser, Zweitwohnungen und

Grundstücke investiert wurden, im Gesamtwert von zirka 6 Milliarden Franken von 1961 bis 1975 [2].

Der Verbrauch an Boden für die *Siedlungsflächen* (inklusive Infrastruktur, Verkehr, Industrie, Hotellerie und Zweitwohnungsbau usw.) geht in *erster Linie zu Lasten des landwirtschaftlichen Kulturlandes*, zum Teil auch zu Lasten der Erholungslandschaften. Es gilt also in erster Linie diese beiden zu schützen.

Die Verhältnisse der schweizerischen *Landwirtschaft* sind in den letzten Jahrzehnten durch folgende Tendenzen gekennzeichnet: Durch einen starken Rückgang der in der Landwirtschaft Tätigen von rund 16,6% im Jahr 1950 der Gesamtbevölkerung auf rund 5% im Jahr 1975 [18] – und einen Rückgang der landwirtschaftlichen Nutzungsflächen um 99907 ha von 1942 bis 1967 [9].

Trotz dieses Rückganges der Nutzungsflächen und der Zahl der Landwirte ist die landwirtschaftliche Produktion erheblich angestiegen.

Bevölkerungszunahme plus «Wohlstandsverbrauch» (= Anspruchs-Inflation) führen also trotz gesteigerter landwirtschaftlicher Produktivität, bei gleichzeitig abnehmender Nutzungsfläche, zu einer zunehmenden Einengung der landwirtschaftlichen Eigenversorgung der Schweiz. Der Rückgang des Bauernstandes stellt eine einschneidende Veränderung in der schweizerischen Bevölkerungsstruktur dar – das Gegenstück ist die zunehmende Verstädterung durch die Verlagerung der Berufstätigen auf den zweiten (Industrie) und den dritten Sektor (Dienstleistungen). – Ausserdem wird auch die Landschaft durch diese Umstrukturierung grundlegend verändert – das ursprünglich abwechslungsreiche Landschaftsbild verwandelt sich zusehends in eine technisch geprägte monotone Agrarlandschaft.

Die psychologischen und politischen, teils irrationalen Einflüsse sind zahlenmäßig natürlich nicht erfassbar, aber von erheblicher Bedeutung.

Die wirtschaftspolitischen Mittel wie Berghilfe, Preisschutz für Agrarprodukte usw. allein sind nicht ausreichend, um die Landwirtschaft in ausreichendem Masse zu erhalten und gegen die «raumfressenden» Einflüsse zu verteidigen. Dazu bedarf es der Raumplanung.

Die Bergtäler sind besonders gefährdet, weil die fruchtbaren Talböden und Südhänge, das beste und einzige Kulturland, relativ kleine Flächen, auch für Feriensiedlungen geeignet sind. Gerade auf sie stürzen sich Zweitwohnungsbau und Tourismus und haben damit in manchen Gebieten schon wertvolle Flächen zersiedelt, landwirtschaftliche Flurbereinigungen erschwert und zu einer überproportionalen Abnahme der bäuerlichen Betriebe geführt. Die verbleibenden Landwirte werden teilweise zu «Bahnhofbauern», die ihr Heu im Unterland kaufen und an der Bahn abholen.

## 2. Übersicht über die bisherigen Raumordnungsmassnahmen

### Historische Übersicht

Zwei Hinweise müssen der folgenden Übersicht vorausgeschickt werden: Der Privatinitiative einzelner weitsichtiger und verantwortungsbewusster Männer und kleiner Gremien, und nicht dem Staatsapparat, ist es in erster Linie zu verdanken, wenn an vielen Stellen wertvolle Landschaftsteile geschützt und irreversible Zerstörungen verhindert werden konnten, und persönliche Vorstösse im Parlament haben den Kampf um eine eidgenössische Raumordnungspolitik in Gang gesetzt. Privaten Initiativen ist es zum Beispiel zu verdanken, wenn 1948 verhindert wurde, die Oberengadiner Seen als Staubecken für ein Kraftwerk zu verwenden, wenn ein grosses Kraftwerk am Hinterrhein nicht gebaut wurde, durch das mehrere Dörfer untergegangen wären, wenn grosse Reservate und Biotope, zum Beispiel an der Reuss, geschützt wurden, und wenn Autobahnführungen an verschiedenen Stellen zum mindesten landschaftsschonender verlegt werden mussten.

Die Idee der Raumplanung wurde in der Schweiz erstmals durch den Architekten Armin Meili 1932/33 vorgetragen durch eine Planskizze über verschiedene Nutzungszonen und einen Aufsatz über die Landesplanung [10].

Die raumordnungsbewussten Kräfte begannen sich anschliessend aus privater Initiative zu organisieren: In der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung (VLP, 1943) und der Schweizerischen Stiftung für Landschaftsschutz (SL, 1970). Ausserdem wurde 1943 das Institut für Landesplanung an der Technischen Hochschule Zürich gegründet, das 1961 in das Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung (= ORL-Institut) an der ETH Zürich überging. Diese drei Organisationen setzten sich nun intensiv, in Zusammenarbeit mit weitsichtigen Parlamentariern, für die Realisierung einer gesamtstaatlichen Raumordnungspolitik ein. Sie wurden dabei von Organisationen wie dem Schweizerischen Heimatschutz, dem Bund für Naturschutz, dem Alpenclub (SAC) und dem WWF unterstützt. Die drei erstgenannten Vereinigungen erstellten bereits 1963 ein Inventar der zu erhaltenden Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung [11], auf welches das 1966 erlassene Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz verbindlich Bezug nimmt.

Ohne auf die historische Entwicklung im einzelnen eingehen zu können, soll nachstehend eine *Übersicht über die zurzeit bestehenden rechtlichen Grundlagen*, die mit der Raumordnung zusammenhängen, orientieren.

1902 Eidgenössisches Forstpolizeigesetz. Laut diesem darf die schweizerische Gesamtwaldfläche nicht verkleinert werden. Alle Rodungen (jeder

Baum!) sind genehmigungspflichtig und müssen durch Neuanpflanzungen ersetzt werden. Dieses ausserordentlich weitreichende Gesetz hat entscheidend zur Erhaltung der Wälder beigetragen.

1951 Bundesgesetz zur Förderung der Landwirtschaft (mit diversen Ergänzungen bis 1976), mit dem Ziel, einen gesunden Bauernstand und *im Dienste der Landesversorgung* eine leistungsfähige Landwirtschaft zu erhalten.

1962 Verfassungsartikel über Natur- und Heimatschutz.

1967 Bundesgesetz über Natur- und Heimatschutz.

1969 wurde ein neuer Artikel in die Bundesverfassung (22 quater) aufgenommen, wonach es Aufgabe des Bundes ist, «auf dem Weg der Gesetzgebung Grundsätze aufzustellen für eine durch die Kantone zu schaffende zweckmässige Nutzung des Bodens und eine der *geordneten Besiedlung des Landes dienende Raumplanung*». Der Volksabstimmung, die diese Verfassungsergänzung annahm, war eine mehrjährige Vorarbeit der obigen privaten Organisationen, der Bundesregierung und des Parlamentes vorangegangen. – Nun war der Weg für die Vorbereitung eines eidgenössischen Raumplanungsgesetzes frei.

Inzwischen wurden ausserdem verschiedene, teils vorsorgliche, teils flankierende Gesetze eingeführt:

1972 Eidgenössisches Gewässerschutzgesetz, mit strengen Vorschriften über den Gewässerschutz, Verpflichtungen zum Bau von Gewässerschutzanlagen innerhalb bestimmter Fristen, Schadenersatz durch die Ursacher und Verbot von Baubewilligungen für nicht standortgebundene Bauten und Anlagen ausserhalb von Bauzonen oder, wo solche fehlen, ausserhalb der Einzugsbereiche genereller Kanalisationsanlagen (raumrelevant).

1972 Bundesbeschluss über *dringliche* Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung, gültig bis Ende 1976, im Oktober 1976 verlängert bis Ende 1979. Er beauftragte die Kantone, ohne Verzug *provisorische Schutzgebiete* zu bezeichnen, deren Besiedlung oder Überbauung aus Gründen des Landschaftsschutzes, zur Erhaltung ausreichender Erholungsräume und zum Schutz vor Naturgewalten einzuschränken oder zu verhindern sind. – Als Ergebnis dieses energischen Eingreifens der Regierung in Bern wurde der Bericht des Delegierten für Raumplanung 1974 mit den Plänen für die ganze Schweiz [12] eingereicht, unter Eintragung der mit den Kantonen abgestimmten Schutzgebiete, die nunmehr aus jeder Überbauungsmöglichkeit – vorerst ausgeschieden sind (ausgenommen landwirtschaftliche Bauten) [12, 13, 14].

1970 bis 1975 wurden in verschiedenen Kantonen kantonale Bau- und Planungsgesetze angenommen (Zürich, Graubünden usw.), deren Bestimmungen teils über das geplante ERPG hinausgehen.

1975 Eidgenössisches Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz zur Erschliessung von Bauland, um den Erwerb von Wohnungen und Hauseigentum zu erleichtern.

1975 Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete, mit dem Ziel, die Existenzbedingungen in Berggebieten zu verbessern, Entwicklungskonzepte für Bergregionen zu fördern, und das dem Grundsatz dienen sollte, dass die Landschaft das Kapital des Tourismus ist; flankierende Massnahmen zum ERPG.

Von

1969 bis 1974 Vorbereitungen für das ERPG und Annahme durch das Parlament, Ablehnung in der eidgenössischen Volksabstimmung vom 13. Juni 1976.

### Untersuchungen als Entscheidungsgrundlagen

Seit 1972 wird die praktische landesplanerische Arbeit vorwiegend vom Delegierten für Raumplanung, die wissenschaftliche Arbeit vom ORL-Institut fortgeführt. Durch diese Organe, die Kantone, die VLP, die SL und weitere Stellen sind in den letzten Jahren wertvolle Studien erarbeitet worden, die als Entscheidungsgrundlagen einer eidgenössischen Raumordnungspolitik dienen können. Aus der grossen Zahl der Untersuchungen können nur einige der wichtigsten erwähnt werden:

Unter dem Druck des Bundes gemäss Dringlichkeitsbeschluss 1972 haben die Kantone kurzfristig die *provisorischen Schutzgebiete* für Erholungslandschaften ausgeschieden, so dass seit 1974 die Pläne 1:25000 für diese Schutzgebiete für die ganze Schweiz vom Bund genehmigt vorliegen [12].

Auf Veranlassung des Bundes (EVD) hat das ORL-Institut 1971 in einem dreibändigen Schlussbericht mit über 250 Tabellen und Plänen den *Trend* der ungeltenen Besiedlung des Landes sowie neun verschiedene landesplanerische *Leitbilder*, von der Konzentration der Gesamtbevölkerung in zwei Ballungszentren (V 1) über verschiedene Möglichkeiten bis zur dispersen Verteilung in viele Kleinstädte, untersucht und dargestellt [15] (siehe Bild 2). – Die Kommission Kim hat im Auftrag des Bundesrates die politischen und wirtschaftlichen Auswirkungen des Trends und der Leitbildvarianten untersucht und hat im Einvernehmen mit der politischen Diskussion eindeutig festgestellt, dass die ungelekte Tendenz die Zielen einer eidgenössischen Raumordnungspolitik widerspreche [16], zu zunehmenden Ballungen einerseits und Raumentleerungen anderseits und damit zu immer grösseren

# LANDESPLANNERISCHE LEITBILDER DER SCHWEIZ

## SCHEMATISCHE DARSTELLUNG DER SIEDLUNGSDISPOSITIVE

INSTITUT FÜR ORTS-, REGIONAL- UND LANDESPLANUNG AN DER ETHZ  
JANUAR 1973 R

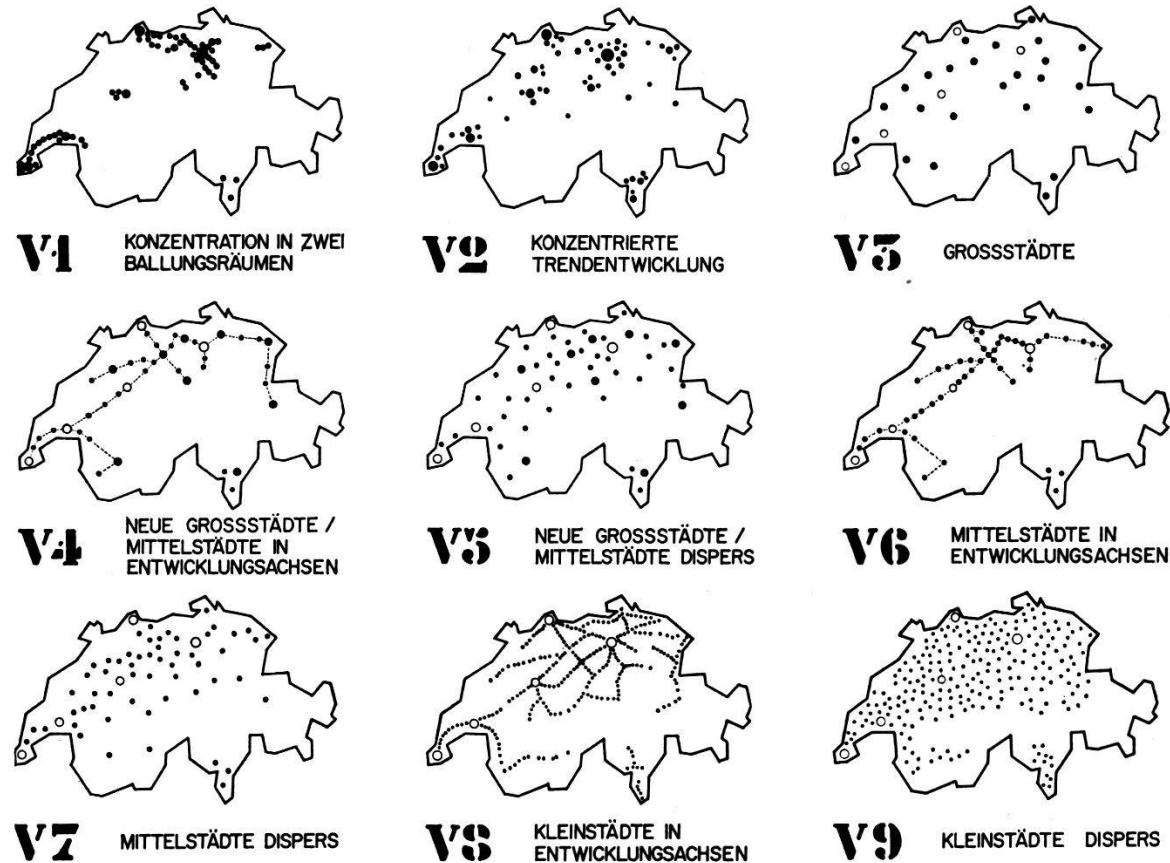


Bild 2 [15]

Ungleichheiten, wirtschaftlichen und sozialen Spannungen innerhalb des Landes führen müsse. Eine Einigung über ein eindeutig wünschbares Leitbild war jedoch bisher nicht erreichbar, sondern nur die Empfehlung der Varianten V 4 bis V 7.

Durch umfassende *Landkataster* in der ganzen Schweiz ist die Qualität der landwirtschaftlichen Böden erfasst und in Böden 1., 2. und 3. Klasse eingestuft worden – als wesentliche Grundlage für die landwirtschaftlichen Nutzungszenen.

Eine Reihe von Kantonen haben Siedlungs- und Landwirtschaftsricht-

pläne entworfen, Verkehrs- und Versorgungspläne vorbereitet. Ausserdem sind Studien über Besiedlungsentwicklungen, Wanderungsbewegungen und Einkommensverteilungen usw., über grundlegende Rechtsfragen usw. erarbeitet worden, von deren Umfang sich die Öffentlichkeit wohl kaum eine ausreichende Vorstellung macht.

## Raumordnungspolitik

Die Raumordnungspolitik im engen Sinn, wie sie auch im Verfassungsauftrag des Art. 22 quater zum Ausdruck kommt, ist in erster Linie eine Aufgabe der zweckmässigen und sparsamen *Nutzung* des Bodens – auf ihr liegt das Schwergewicht der Raumplanung und ihrer gesetzlichen Verankerung. – Darüber hinaus umfasst die Raumordnungspolitik aber zwangsläufig auch Aufgaben der Strukturpolitik sowie der Sozial- und Wirtschaftspolitik [32]. Bei dem Ziel, der Konzentration der Bevölkerung in Ballungsräumen entgegenzuwirken und Abwanderungen aus Entleerungsräumen zu vermeiden, beim Ziel, wirtschaftliche Disparitäten auszugleichen, zum Beispiel durch Entwicklungskonzepte für Bergregionen, handelt es sich weniger um Bodennutzungs- als um struktur- und wirtschaftspolitische Aufgaben. Gesetze für die Landwirtschaft, für die Bergbauern, den Gewässerschutz, für die Förderung der Wohngebiete, den Naturschutz können ebenfalls raumwirksam und raumordnend sein. – Diese weite Umschreibung der Aufgaben und Wirkungen einer staatlichen Raumordnungspolitik hat sich mit zunehmender Erfahrung und Beschäftigung mit diesen Aufgaben ergeben. Im eidgenössischen Raumplanungsgesetz der zweiten Vorlage liegt der Nachdruck auf dem Ziel der Bodennutzungsordnung; Ziele der Strukturpolitik sind jedoch in Artikel 1 und Artikel 3 mitaufgeführt.

Ein Gesamt-Raumplanungskonzept als Ziel der Raumordnungspolitik dürfte sich im Laufe der praktischen Raumordnungsbemühungen allmählich formen; es ist aber laufend auch Anpassungen an die sich ändernden Verhältnisse unterworfen, wie dies zum Beispiel im Begriff der «rollenden Planung» zum Ausdruck kommt.

## Mittel der Raumplanung

Die jahrelangen Arbeiten und öffentlichen Diskussionen auf dem Gebiet der Raumplanung haben zu einer weitgehenden Klärung der Begriffe der Planungsmittel geführt, die sich im wesentlichen wie folgt gliedern:

Die *Sachpläne* und *Gesamtrichtpläne* – beispielsweise diejenigen des Bundes – stellen die Richtlinien seiner raumwirksamen Aufgaben (zum Beispiel bezüglich Landwirtschaftspolitik, Besiedlungsleitbilder usw.) dar. – Oder analog tun dies die *Gesamtrichtpläne* der Kantone, ergänzt durch die *Teil-*

*richtpläne* (betreffend Landschaft und Besiedlung, Verkehr, Versorgung und öffentliche Bauten).

In den *Nutzungsplänen* werden die Grundstücke verbindlich nach den Nutzungsarten, also Bauzonen, Bauentwicklungszonen, Landwirtschaftszonen und Schutz- beziehungsweise Erholungsgebiete festgelegt.

Auf Grund der traditionellen Gemeindeautonomie verfügen viele Gemeinden bereits seit langem über ihre eigenen Bauordnungen. In diesen Gemeindebauordnungen stehen ihnen die Mittel der Baugesetze, des Zonen-, des Erschliessungs-, des Gestaltungs- (letztere eventuell im lokalen Quartierplan vereinigt) und des Finanzplans zur Verfügung. Diese müssen nun den übergeordneten kantonalen und eidgenössischen Richtplänen angepasst werden.

Generell ist festzuhalten, dass unter der Raumplanung im Sinne der Raumordnungspolitik nicht nur die vorbereitenden planerischen Massnahmen, sondern auch die Sicherung ihrer Durchführung zu verstehen ist.

Natürlich gehören nicht nur die Pläne und ihre technischen Unterlagen zu den Mitteln der Raumplanung, sondern vor allem auch die raumplanerisch wirksamen rechtlichen Mittel, also in erster Linie die Raumplanungsgesetze.

Die Finanzierung raumplanerischer Massnahmen oder ihrer Auswirkungen muss ebenfalls zu ihren Mitteln gerechnet werden.

### *3. Grundpfeiler nationaler Raumordnungsforderungen*

Durch die jahrelangen Vorarbeiten für die Raumplanung haben sich einige Hauptforderungsgruppen herauskristallisiert:

Die *Erholungslandschaften* und *Schutzzonen* sind für die ganze Schweiz in ihrem Umfang kartenmässig klar umrissen und durch den Dringlichen Bundesbeschluss 1972 bis Ende 1979 provisorisch geschützt [12]. Sie dienen der Erhaltung der Lebensqualität zugunsten der verständerten Schweizer Bevölkerung, dem Fremdenverkehr (damit dieser Wirtschaftszweig sich nicht seinen eigenen Ast absägt) sowie dem Schutz der Landschaftsbilder und Biotope usw. Der definitive Schutz hängt, soweit er inzwischen nicht durch kantonale Gesetze und Richtpläne verankert wurde, von der Annahme des angestrebten ERPG ab.

Die *Erhaltung der gesamten Waldfäche* der Schweiz ist durch das eidgenössische Forstpolizeigesetz von 1902 gewährleistet.

Die Ziele der *schweizerischen Agrarpolitik*, nämlich «einen gesunden Bauernstand und im Interesse der Landesversorgung eine leistungsfähige Landwirtschaft zu erhalten und sie unter Wahrung der Interessen der Ge-

samtwirtschaft zu fördern», sind seit 1951 im schweizerischen Landwirtschaftsgesetz klar festgelegt. Ihre Durchführung ist sehr kompliziert infolge der sehr unterschiedlichen Bedingungen in den verschiedenen Gegenden (Mittelland, Berggebiete usw.) und wegen der zu berücksichtigenden Nahrungsmittelimporte (Euroagrarmarkt usw.). Die bisherigen Ergebnisse der Agrarentwicklung sind kontrovers: Der Anteil der landwirtschaftlichen Bevölkerung an der Gesamtbevölkerung ging von 1950 mit 16,3% (757000 Einwohner) bis 1970 auf 6,7% (422000 Einwohner) zurück, 1975 auf rund 5% [18].

Die landwirtschaftliche Nutzfläche (ohne Weidwaldungen und Sommerweiden) ging von 1942 bis 1967 um insgesamt rund 100000 ha zurück! – bei insgesamt heute vorhandenem Bestand von nur noch rund 400000 ha erster Qualität und rund 450000 ha zweiter Qualität [19]. Dies entspricht einem *jährlichen* Kulturlandverlust von etwa 4000 ha [9]. Andere Untersuchungen ergaben einen Jahresverlust von 2550 ha [5] bis etwa 3600 ha [19]. Diese Rückgänge konnten in den letzten 25 Jahren jedoch teilweise kompensiert werden durch eine sehr erhebliche Steigerung der Gesamt-Landwirtschaftsproduktion [20] sowie der Produktivität pro Hektar und pro Arbeitskraft. Die Steigerungen betrugen [18]:

	Ø 1946–1971	Ø 1967–1971	Ø 1974
<i>Erträge in:</i>	<i>q/ha</i>	<i>q/ha</i>	<i>q/ha</i>
Winterweizen	25,2	38,8	47,1
Roggen	22,4	40,2	46,4
Hafer	23,0	36,9	47,6
Gerste (Sommer)	21,9	35,7	43,0
Mais	30,5	58,8	58,0
Kartoffeln	176	318	387

(q = 100 kg)

Durch solche Produktionssteigerungen gelang es trotz Abnahme der Landwirte und der Nutzflächen, den *durchschnittlichen Selbstversorgungsgrad* der Schweiz mit den wichtigsten Nahrungsmitteln auf rund 60% [18] zu halten, trotz Zunahme der Bevölkerung in diesem Zeitraum um rund 1,5 Millionen (etwa 25%) und trotz Zunahme des Konsums an hochwertigen Lebensmitteln (Wohlstand!). Zum Beispiel wuchs der Fleischkonsum *pro Kopf* von 1939 mit 51,8 kg auf 76,2 kg im Jahr 1975 [2]. Das Produktionswachstum konnte durch eine sehr weitgehende Mechanisierung der Landwirtschaft (hoher Kapitaleinsatz, erhöhter Energieverbrauch), importierte Düngemittel (Kali, Phosphat) und Futtermittelimporte erreicht werden.

Die Futtermittelimporte betrugen pro Jahr rund 1 Million Tonnen, für deren Erzeugung etwa 300000 ha benötigt werden. Diese 300000 ha liegen

sozusagen «im Ausland». Zieht man diese Importfuttermittel von der In-länderzeugung ab, so reduziert sich der echte Selbstversorgungsgrad auf rund 50% [9].

Auch für die Zukunft muss es das Ziel der schweizerischen Agrarpolitik sein, langfristig genügende optimale landwirtschaftliche Nutzflächen zu schützen, um einen möglichst hohen Selbstversorgungsgrad an Nahrungsmitteln, sowohl für Krisenzeiten (Katastrophen, Ernährungskrisen, Kriege) als auch für die Erfordernisse der Friedenswirtschaft sicherzustellen.

Als Grundlage für diese Planungen ist ein eidgenössischer Produktionskataster erstellt worden, der für jede Gemeinde eine grobe landwirtschaftliche Eignungsbewertung und Angaben über die Flächen ackerbaufähigen Landes enthält. Als Ergebnis dieser langfristigen Untersuchungen wird das Landwirtschaftsgebiet in Kategorien unterteilt: Zone hoher Intensität (etwa 400000 ha), das *landwirtschaftliche Vorranggebiet*, das auf jeden Fall erhalten werden muss – Zone mittlerer Intensität (etwa 450000 ha), darin eingeschlossen auch kleinere Flächen bester Qualität. Auch diese Zone soll zwecks Sicherung der Landesversorgung zum grossen Teil der landwirtschaftlichen Produktion erhalten bleiben. – Die dritte Zone geringer Intensität umfasst vor allem Gebiete grosser Hangneigung, ungünstiger Klimaverhältnisse usw., also «Grenzertragsgebiete», die vom Versorgungsstandpunkt aus weniger benötigt werden [18]. Die Sicherung der hochwertigen Anbauflächen ist um so dringender, als die detaillierten Untersuchungen ergeben haben, dass von 1942 bis 1967 gerade in den produktivsten Landwirtschaftsgebieten die Landverluste am grössten waren, nämlich 12% (!) der Kulturlandfläche von 1942 [9].

Der Bedarf für die *Siedlungsgebiete* steht in direkter *Konfrontation* mit der Erhaltung der Landwirtschaft. Unter Siedlungsgebiet wird die Gesamtheit von Wohnzonen, Industriegebiet, Verkehrsnetz, Energiezentralen, Abfall- und Abwasseranlagen, öffentlichen Bauten verstanden. – Die Probleme des Städtebaus können im Rahmen dieser Arbeit nicht behandelt werden, ob-schon sie natürlich auch wesentlich zu den Raumordnungsfragen bezüglich Gesamtplanung und Erhaltung des Lebensraumes und der Lebensqualität gehören. Der städtische Raumbedarf ist im Siedlungsgebiet miteingeschlossen.

Über die effektiv überbauten Nettosiedlungsflächen und ihre Entwicklung in den letzten Jahrzehnten sowie über die im ganzen Land durch die Gemeinden ausgeschiedenen Bauzonen (rechtskräftig oder provisorisch) sind in den letzten Jahren ausführliche Untersuchungen durch das ORL-Institut und den Delegierten für Raumplanung durchgeführt worden. Bei der Schwierigkeit der Erhebungen sind sie mit gewissen Fehlerquellen behaftet, stimmen aber in der Grössenordnung überein:

Im Jahr 1975 betrug bei 6,4 Millionen Einwohnern die gesamte Netto-siedlungsfläche (NSF) 126650 ha.

Als Bauzonen (inklusive Reservebau land) sind rund 93800 ha bereits ausgeschieden. Diese Zonen könnten somit bei dem heutigen Bedarf an NSF pro Einwohner noch rund zusätzlich 4,8 Millionen Einwohner aufnehmen. Dies ergäbe eine schweizerische Gesamtbevölkerung von 11,2 Millionen [4].

Prognosen zur Zeit der Hochkonjunktur rechneten mit einer maximalen Bevölkerung von zirka 10 Millionen im Jahr 2000. Durch Rezession und Bevölkerungsstagnation (Rückwanderung von Fremdarbeitern, Geburten schwund) sind diese Prognosen für das Jahr 2000 auf 7,064 Millionen Einwohner – 1973 [3], beziehungsweise 6,501 Millionen – 1976 [4], reduziert worden. Auf dieser Basis handelt es sich also darum, Bauland beziehungsweise Wohnraum für die nächsten 100000 bis 500000 zusätzlichen Einwohner in den kommenden 20 bis 25 Jahren bereitzustellen.

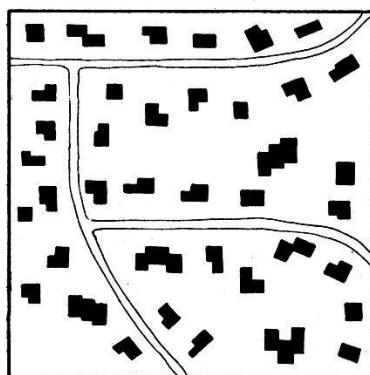
*Ergebnis: Die ausgeschiedenen Bauzonen sind also für den künftigen Siedlungsbedarf auf jeden Fall zu gross!* Zudem sind sie ungleich verteilt, somit in bezug auf den Bedarf teils am falschen Ort. Dies gilt zum Teil auch in bezug auf den derzeitigen Leerwohnungsbestand.

Die ungleiche Verteilung der zu gross ausgeschiedenen Bauzonen (entstanden aus lokalen Gemeindeplanungen ohne regionale oder gesamtschweizerische Konzeption) ergibt sich auch aus den verschiedenen Bevölkerungs-

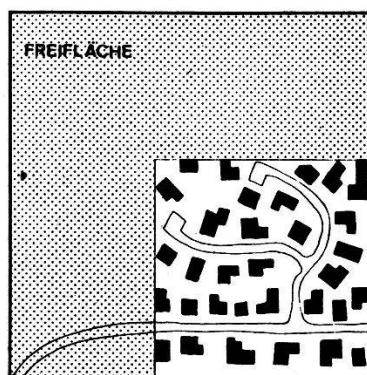
#### *Quartierplanprinzipien – am Beispiel Sils im Engadin*

Überbauungsmöglichkeit gemäss der Bauordnung und des Zonenplanes von 1962. Quartierbildung aufgrund der gültigen kommunalen Gesetzgebung von 1970. Mit einer Konzentration auf  $\frac{1}{3}$ .

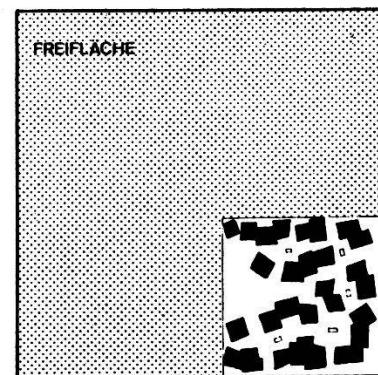
Quartierbildungsmöglichkeit, wie sie von der Regierung genehmigt wurde (1975).



Übliche Bauweise ohne grössere, zusammenhängende Freiflächen.



$\frac{1}{3}$  überbautes Gebiet,  $\frac{2}{3}$  zusammenhängende Freiflächen.



Noch grössere Konzentration der Bauten (traditionelles Engadiner Dorf) zugunsten grösserer Freiflächen.

Bild 3 [21]

dichten sowie aus den innerschweizerischen Wanderungstendenzen, deren Untersuchung und Beeinflussung bei der künftigen Raumordnungspolitik von erheblicher Bedeutung ist.

*Eine Beschränkung dieser Bauzonen sowie ihre sparsame Verwendung zu gunsten der Erhaltung der landwirtschaftlichen Kulturlandflächen drängt sich im Gesamtinteresse kategorisch auf.* Die sparsame und gleichzeitig auch landschaftsschonende Ausnutzung der Bauzonen hängt weitgehend von den Gemeindebauordnungen und dem Formgefühl der Architekten und Bauherren ab, also von der Detailarbeit am Dorfbild und am Quartierplan. Die Bauordnungen können durch Ausnutzungsziffer, Gestaltungsplan- und Erschliessungsvorschriften die Richtlinien für eine sparsame Bodenverwendung setzen, die formale Gestaltung lässt sich nicht reglementieren. Neben wilder Zersiedlung schönster Berghänge durch «aufstrebende» Kurorte gibt es in der Schweiz vor allem in neuerer Zeit auch sehr erfreuliche Beispiele gut gestalteter Dorfbilder. Die vorstehenden Skizzen zeigen drei Varianten solcher Gestaltungsmöglichkeiten [21].

#### *4. Abstimmungskampagne um die erste ERPG-Vorlage (1974)*

Bei der Abstimmung vom 13. Juni 1976 wurden 624224 Ja zu 654201 Nein abgegeben; das Gesetz wurde also mit einer knappen Mehrheit von nur 2,19% der total abgegebenen Stimmen verworfen. Die Tatsache, dass nahezu die Hälfte der abstimmenden Bevölkerung das ERPG befürwortete und dass selbst die gegnerische Propaganda – wohl nicht nur als Lippenbekenntnis – eine geplante Raumordnung grundsätzlich befürwortete, berechtigt zur Annahme, dass die Mehrheit unseres Volkes die Notwendigkeit eidgenössischer Raumplanung einsieht. Die Annahme der ERPG-Vorlage war durch alle Bundesparteien, den Schweizerischen Bauernverband, die massgebenden Zeitungen, die Fremdenindustrieverbände, die Vereinigungen des Landschafts-, Heimat- und Naturschutzes, den WWF, den Alpenclub sowie den Schweizerischen Ingenieur- und Architektenverein (SIA) empfohlen worden.

Die Parolen der Befürworter warnten mit guten Beispielen vor der völligen «Verbetonierung», der «Zersiedlung», der «Verhäuselung» unserer Landschaft, vor den «Landschaftsfressern», vor dem «Bauen als Umweltzerstörung» und appellierte an alle für den Schutz unseres Lebensraums und der Lebensqualität für unsere Kinder und Enkel.

Wenn trotz einer, grundsätzlich positiven Einstellung weiter Kreise eine (knappe) ablehnende Mehrheit zustande kam, so zeigt dies das erhebliche politische und emotionelle Gewicht verschiedener Gegenargumente. Diese kamen aus sehr verschiedenen Gruppen und Regionen der Bevölkerung. Die Kritiken am ersten ERPG-Entwurf richteten sich nicht gegen ein ERPG an

sich, sondern vorwiegend gegen folgende Bestimmungen, Gefahren und Einflüsse:

- Gegen Eingriffe ins Privateigentum (durch Enteignungsparagraphen, durch Mehrwertabschöpfung, durch angebliche Aushöhlung des Privateigentums und Wandlung in Nutzungsrecht, ungenügende Sicherung in Entschädigungsfragen).
- Gegen die Reduktion bestehender Bauzonen.
- Gegen die nicht zu übersehenden finanziellen Auswirkungen und damit die Gefahr neuer Steuerlasten.
- Gegen den volkswirtschaftlichen Ausgleich.
- Gegen ein Übergewicht des Bundes gegenüber Kantonen und Gemeinden.
- Gegen zu grosse Macht «technokratischer Planer».

Die Einwände sind zu einem erheblichen Teil bei der Neuformulierung des *zweiten Entwurfes* des ERPG berücksichtigt worden (siehe Abschnitt 7).

## 5. Kernprobleme der Raumplanungsdiskussion

Ein Kernproblem der Raumplanungsdiskussion liegt im Gegensatz zwischen Privateigentum und Raumplanung. Dies wurde von den Gesetzgebern auch bereits bei der Einführung des Raumplanungsartikels 22 quater in die Bundesverfassung klar erkannt. Da eine Raumplanung *nicht denkbar* ist ohne Eingriffe in die Eigentumsverhältnisse an Grund und Boden, wurde *gleichzeitig* ein neuer Artikel 22 ter in die BV vorgeschlagen, der lautet: «*Das Eigentum ist gewährleistet*. Bund und Kantone können im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Befugnisse auf dem Weg der Gesetzgebung im *öffentlichen Interesse* die Enteignung und Eigentumsbeschränkungen vorsehen. Bei Enteignung und Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, ist volle Entschädigung zu leisten.» – Nur durch die verfassungsmässige Verankerung der Eigentumsgarantie gleichzeitig mit dem neuen Raumplanungsartikel war es seinerzeit möglich, die Volksmehrheit für den letzteren zu gewinnen.

Tiefgehende seelische Beziehungen des Menschen zum Grund und Boden bilden eine entscheidende Grundlage für die Bedeutung des privaten Grund- eigentums. Der Mensch ist im Boden «verwurzelt», der Auswanderer wird «wurzellos» und nimmt einen Sack Heimaterde mit. Das Streben nach eigenem Grundbesitz entspringt dem Wunsch nach Sicherheit, Unabhängigkeit, nach eigenem Raum («*My home is my castle*»), dem Wunsch zur Selbst- gestaltung der eigenen Umgebung. Von daher gesehen ist die Garantie des Eigentums an Boden sehr wichtig. Die materielle und emotionelle, oft unter-

schwellige Ablehnung jedes behördlichen Eingriffs in private Grundeigentumsverhältnisse erklärt sich mindestens teilweise aus diesen seelischen Beziehungen zum Boden, teilweise allerdings auch aus purem Egoismus und Kurzsichtigkeit.

Da in den letzten Jahren verschiedene politische Vorstöße von linksgerichteter Seite in Richtung einer Bodenrechtsreform unternommen worden sind, haben manche Gegner behauptet, raumplanerische Eingriffe des ERPG ins Privateigentum zugunsten öffentlicher Interessen würden als Vorspann einer späteren Verstaatlichung des Bodens dienen. – Solche wahlkampftaktischen Verzerrungen sind abzulehnen. Es geht nicht an, die Notwendigkeit einer Raumplanung im öffentlichen Interesse und im Interesse des Einzelnen zu verwechseln und zu vermischen mit den neomarxistischen Vorstößen zur Änderung des Bodenrechts – auch dann nicht, wenn man anerkennen muss, dass durch verschiedene staatliche und soziale Entwicklungen unserer Zeit das Privateigentum zweifellos zunehmend gefährdet ist (Umschichtung und Nivellierung der Vermögenswerte, Vermögenssteuern, Erbschafts- und Reichtumssteuern, wachsende Aufgaben des Staates für die Sozialversicherung, zunehmendes Gewicht des staatlichen Verwaltungsapparates und damit auch der Bürokratie, Mieterschutzgesetz usw.).

Die Grenzen abzustecken zwischen privatem Grundeigentum einerseits und seinen im öffentlichen Interesse zulässigen Beschränkungen durch raumplanerische Massnahmen anderseits wirft in erster Linie *Rechtsfragen* auf. Die Frage des Verhältnisses von Raumplanung und Eigentumsgarantie hat zu grundsätzlichen rechtsdogmatischen Untersuchungen geführt (siehe vor allem Lendi, «Planungsrecht und Eigentum» [23]). Sie zeigen, «dass die *Einheit der Rechtsordnung* durch die Summe und die Intensität der Eingriffe in das Eigentum in Frage gestellt ist. Die Nutzungsplanung bringt nicht nur polizeiliche, sondern auch wohlfahrtspolitische Eigentumsbindungen und sogar für grosse Teile des Landes erhebliche Eigentumsbeeinträchtigungen mit sich.

Es entsteht damit ein Widerspruch zwischen Raumplanung und Rechtsgleichheit [23]. Um die Eigentumsgarantie als echtes Freiheitsrecht zu wahren, ist es daher erforderlich, gesetzgeberisch im ERPG das planerische Ermessen und den Plan klar einzuschränken, die Willkür auszuschliessen und die Sondervorteile oder Sondernachteile, die dem Grundeigentümer durch raumplanerische Massnahmen erwachsen, grundsätzlich zu überdenken und zu regeln. Auch ist die Raumplanung als gesamtstaatliche Aufgabe, als «Querschnittsplanung», also nicht nur als Verwaltungsaufgabe, in ihrer Bedeutung für das öffentliche Interesse richtig einzustufen» [23].

Ausserdem wirft die Prüfung des Entschädigungsanspruchs der von Eigentumsbeschränkungen betroffenen Grundeigentümer einen weiteren Komplex

von Rechtsfragen auf. Sein Anspruch auf *volle* Entschädigung bei Enteignung ist nach Bundesrecht, Art. 22 ter der BV, eindeutig; bezüglich der Höhe der Entschädigung müssen eventuell Schätzungscommissionen zugezogen werden. – Viel komplizierter wird die rechtliche Beurteilung der Entschädigungsansprüche, wenn durch raumplanerische Massnahmen Eigentumsbeschränkungen (also keine eigentlichen Enteignungen) stattfinden. Diese können von «Beschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen» (und für die laut BV ebenfalls *volle* Entschädigung zu leisten ist), reichen bis zu mehr oder weniger grossen Verfügungsbeschränkungen und baupolizeilichen Vorschriften. Dabei ist allerdings nicht zu übersehen, dass für viele Eigentümer von Grundstücken ausserhalb von Bauzonen die Möglichkeit zu bauen auch ohne Raumplanungsmassnahmen fiktiver Natur ist.

Wie im Abschnitt 3 gezeigt wurde, sind in der ganzen Schweiz viel zu grosse Bauzonen ausgeschieden – viel zu gross im Hinblick auf den in den nächsten 10 bis 15 Jahren zu erwartenden Bauflächenbedarf. – Im *nationalen* Interesse – das heisst zur Erhaltung der landwirtschaftlichen Produktion und zur Sicherung einer minimalen Selbstversorgung in Krisenzeiten (etwa 50%) sowie zur sparsamen Verwendung unseres wertvollsten, unvermehrbarsten Rohstoffes Boden – muss es daher ein Hauptanliegen der nationalen Raumplanung sein, einen Teil der zu grossen jetzigen Bauzonen zurückzuzonen, also zu reduzieren. Diese Rückzonungen müssen auf kantonaler und kommunaler Ebene erfolgen, aber nach Richtlinien des Bundes, weil sie von nationalen Notwendigkeiten gefordert sind.

Diese Rückzonungen aus Baugebieten können entweder in sogenannte *Bauentwicklungsgebiete* (also Baureservegebiete) oder in Landwirtschaftszonen oder in Schutzzonen erfolgen. – Der Begriff der «Bauentwicklungsgebiete» wurde dabei geschaffen, um die Planung der Siedlungsflächen flexibler zu gestalten und gleichzeitig allzu grosse Entschädigungsansprüche zu vermeiden. Der künftige Baubedarf und der Umfang der zu bebauenden Zonen werden dabei (zum Beispiel Kanton Zürich) auf einen Zeithorizont von 10 bis 15 Jahren ausgerichtet. Die Bauentwicklungsgebiete dürfen in diesem Zeitraum noch nicht erschlossen und überbaut werden. – Da die Bevölkerungsprognosen über längere Zeiträume mit zu grossen Unsicherheitsfaktoren behaftet sind, soll ein Teil der zurückzuzonenden derzeitigen Bauzonen als Reservebau land behandelt und nicht den Landwirtschaftszonen zugeteilt werden; sie können dann bei späterem Bedarf wieder den Bauzonen zugeordnet werden.

Rückzonungen stellen in vielen Fällen eine Verfügungsbeschränkung (zum Beispiel Bauverbot) und eine Wertminderung dar. Ob damit eine materielle Enteignung eintritt, die einen Entschädigungsanspruch zur Folge hat, wird nach geltender Bundesgerichtspraxis (und zwei Rechtsgutachten im

Auftrag des Delegierten für Raumplanung) vorwiegend nach zwei Kriterien beurteilt:

- a) nach dem bisherigen Erschliessungsgrad des zurückgezonten Grundstücks und
- b) nach den Beschränkungen, die die neue Nutzungszone dem Grundeigentümer auferlegt.

Grundeigentümer zurückgezarter Grundstücke sind also bezüglich eventueller Entschädigungsansprüche einem zweifachen Einfluss ausgesetzt, nämlich einmal der *Rechtsprechung* (kantonales Verwaltungsgericht oder Bundesgericht) in bezug auf die Beurteilung, ob eine enteignungsähnliche Verfügbungsbeschränkung vorliegt oder nicht – und zum andern von den *raumplanerischen Massnahmen*, in welcher Nutzungszone ein Grundstück liegt und in welche es umgezont wird.

Beispielsweise würde die Rückzonung bereits voll erschlossener Grundstücke aus der Bauzone in die Landwirtschaftszone auf jeden Fall Entschädigungsansprüche auslösen – während die Umzonung von Grundstücken aus der Bauzone, die aber noch nicht einmal groberschlossen sind, in das Bauentwicklungsgebiet voraussichtlich keine Entschädigung auslösen. – Ebenso verursacht die Umzonung landwirtschaftlicher Gebiete in Erholungszonen keine Entschädigungsansprüche, weil die erstern nicht erschlossen und bereits mit Bauverboten belegt waren.

Man erkennt somit: Die Öffentlichkeit schützt ihre Interessen über die Festlegung der Nutzungszenen und bestimmter Bauverbote. Die Eigentumsgarantie des Grundeigentümers wird geschützt durch sein Einspracherecht gegen den Nutzungsplan, gegebenenfalls durch Landumlegungen sowie durch eventuelle Entschädigungsansprüche bei Enteignung oder enteignungsähnlicher Verfügbungsbeschränkung.

Die Rechtsprechung bezüglich materieller Enteignung durch raumplanerische Massnahmen und eventuelle Entschädigungsansprüche ist noch im Fluss: Kantonale Verwaltungsgerichte vertreten dabei zum Teil andere Auffassungen als das Bundesgericht; eine rechtseinheitliche Handhabung für die ganze Schweiz durch die Einführung des ERPG und durch die Festsetzung des Bundesgerichts als letzter Instanz ist daher dringend erforderlich.

Die *finanziellen* Auswirkungen der Raumplanung können sowohl für die Allgemeinheit wie für den Einzelnen sehr bedeutend sein.

Ganze Regionen können, ohne Ansprüche für materielle Enteignung stellen zu können, vor allem durch das Ausscheiden grosser Erholungsgebiete zugunsten der Allgemeinheit, wirtschaftlich benachteiligt werden. Deshalb hatte man in die erste ERPG-Vorlage einen volkswirtschaftlichen Ausgleichsartikel aufgenommen, der jetzt wegen der Unübersehbarkeit der finanziellen

Folgen fallengelassen wurde und aus der Überlegung, dass dieser Ausgleich durch «flankierende» Gesetze (Berghilfe, Heimat- und Naturschutz, Wohnbauförderung) auch vorgenommen werden kann.

Bei Umzonungen können Wertminderungen, aber auch Werterhöhungen für den einzelnen privaten Grundeigentümer und aus erstern folgend eventuelle Entschädigungsansprüche entstehen. – Durch Landumlegungen innerhalb des kommunalen Bereichs wird angestrebt, die finanziellen Ansprüche auf ein Mindestmass zu begrenzen. – Soweit jedoch Enteignungen oder enteignungsähnliche Umzonungen tatsächlich vorliegen, werden private Entschädigungsansprüche in grosser Höhe und damit Belastungen der Öffentlichkeit in analogen Beträgen entstehen. Es hängt von der Planungsebene, also der Bedeutung der umzonenden Massnahmen ab, ob diese allein zu Lasten der Gemeinde oder zum Beispiel bei Landschaften von nationaler Bedeutung von Bund, Kanton und Gemeinde gemeinsam getragen werden müssen.

Im vorangehenden Abschnitt über die Rechtsfragen wurde versucht, einige der Hauptgesichtspunkte des Einflusses von Rechtsfragen und Planungsmassnahmen auf die finanziellen Auswirkungen zu beleuchten. Den lokalen Umständen entsprechend, wird jeder Fall strittiger Umzonungen mit den Behörden und bei Nichteinigung mit den Gerichten und Schätzungscommissionen speziell zu behandeln sein. Gewiss ist jedoch, dass für manche wichtige Umzonungen sehr erhebliche Beträge aufgewandt werden müssen, sei es als Entschädigung an Grundbesitzer, sei es als Kaufpreis, den Gemeinden für den Erwerb ausgezogter Grundstücke bezahlen.

Diese Entschädigungen und Aufwendungen sind *der Preis, den wir als Gemeinschaft für die gemeinsamen öffentlichen Interessen (Landwirtschaft, Selbstversorgung, Erholung, Lebensqualität) bei gleichzeitiger Anerkennung der Eigentumsgarantie an Grund und Boden aufzuwenden haben.*

Drei Beispiele mögen den komplexen Charakter dieser Situationen erläutern:

- a) Das *Oberengadin* ist zweifellos eine der schönsten Landschaften der Schweiz und Europas. Durch den dringlichen Bundesbeschluss 1972 und einen Beschluss des Kantons Graubünden zum Schutz der Oberengadiner Seenlandschaft wurde das Oberengadin als Erholungsgebiet von nationaler Bedeutung unter Schutz gestellt. – Die Gemeinde Sils hatte bereits 1962 (damals also fortschrittlich) eine Bauordnung und einen Zonenplan erlassen, der aber eine Überbauung der ganzen Silser Ebene (für zirka 20000 Einwohner!) vorsah. Die Gemeinde Sils hat dann in sehr anerkennenswerter Weise 1975 eine neue Bauordnung erlassen und die Bebauung der Silser Ebene auf zwei Quartiere eingeschränkt. Dadurch wurden

grosse, inzwischen bereits erschlossene Grundstücke zurückgezont. Daraufhin meldeten die betroffenen Grundeigentümer Entschädigungsansprüche in Höhe von rund 30 Millionen Franken an. Ob diese in dieser Höhe anerkannt werden, ist zurzeit offen, sicher ist aber, dass Bund, Kanton und Gemeinde Entschädigungszahlungen aufbringen müssen, wenn erhebliche Teile der Silser Ebene geschützt bleiben sollen. Diese Landschaft ist für die Allgemeinheit, für die Engadiner selbst und für den Fremdenverkehr so einmalig, dass sie geschützt werden muss und einen Preis wert ist.

- b) Im Kanton Zürich ist in *Kilchberg* eine eigenartig widersprüchliche Situation entstanden: Im kantonalen Gesamttrichtplan haben die kantonalen Planungsstellen vorgeschlagen, umfangreiche nicht überbaute Grundstücke ins Bauentwicklungsgebiet umzuzonen, während die Gemeinde Kilchberg selber im Vernehmlassungsverfahren wünscht, dass diese Gebiete in die Landwirtschaftszone umgezont werden, da sie sich für die Landwirtschaft eignen und da dadurch ein zusammenhängender Grüngürtel mit den Nachbargemeinden erhalten bliebe. Die Gemeinde vertritt also überkommunale Interessen, wodurch aber grössere Entschädigungsverpflichtungen entstehen würden, während der Kanton nur ins Bauentwicklungsgebiet umzonen möchte, um dadurch wahrscheinlich Entschädigungszahlungen zu vermeiden.
- c) Andererseits gibt es Land- und Berggemeinden, die bisher überhaupt noch keine Bauzonen eingeplant und nur geringe Flächen an den Rändern der bisher bebauten Dorfkerne schon erschlossen hatten. Wenn nunmehr dieses «übrige Gemeindegebiet» künftig der Landwirtschaftszone und/oder der Erholungszone zugeteilt wird, entstehen überhaupt keine Entschädigungsansprüche.

Diese drei Beispiele mögen illustrieren, wie sehr eventuelle Entschädigungsansprüche von der bisherigen Einzonung und der bisherigen Erschliessung abhängen. Solche gewissermassen «historisch» bedingten Entschädigungen sind von den Gemeinden, den Kantonen und teilweise vom Bund aufzubringen. Sie werden sich über einen Zeitraum von 5 bis 10 Jahren verteilen und allmählich abnehmen. – Wenn nach Ablauf des jetzigen Zeithorizontes von 10 bis 15 Jahren für die Bauentwicklungsgebiete neue Umzonungen erforderlich werden sollten, kann dann eine neue Gruppe von Entschädigungsansprüchen entstehen.

In der umstrittenen Frage der richtigen *Abgrenzung* der *Raumplanungskompetenzen* zwischen Bund einerseits und Kantonen und Gemeinden andererseits kommen verschiedene Argumente und Motive zum Ausdruck: Es muss gewiss anerkannt werden, dass die Planung im Rahmen der Gemeinde,

also die Ortsplanung, den örtlichen Verhältnissen am eingehendsten Rechnung tragen kann. Auch ist die demokratische Mitbestimmung am besten gewahrt, weil der Bürger die lokalen Umstände unmittelbar beurteilen kann. Dies spricht für eine Planung von «unten nach oben». – Andererseits sind der Gemeindeautonomie zwangsläufig gewisse Grenzen gesetzt durch regionale, kantonale und nationale Notwendigkeiten des Allgemeininteresses; die letztern müssen ihren Ausdruck finden in den Grundsätzen und Richtlinien der eidgenössischen Gesetzgebung und Sachplanung, also in einer Ordnung «von oben nach unten», die in den kantonalen und kommunalen Plänen zu berücksichtigen sind.

Die Wirkungen des eidgenössischen Forstgesetzes, des eidgenössischen Gewässerschutzgesetzes sowie der Druck des Dringlichen Bundesbeschlusses zur Ausscheidung der Erholungsgebiete beweisen eindeutig, dass zum Schutz übergeordneter nationaler Interessen auf dem Raumordnungsgebiet eine eidgenössische Gesetzgebung notwendig ist, die die planerische Gemeindeautonomie einschränkt beziehungsweise in bestimmte Bahnen lenkt.

Durch die eingehende Diskussion dieser Kompetenzfragen und die mehrjährige praktische Erfahrung mit raumplanerischen Massnahmen hat sich laut zweiter ERPG-Vorlage jetzt eine starke Verlagerung mancher Aufgaben vom Bund auf die Kantone ergeben. Neben den auf jeden Fall notwendigen Grundsätzen des Bundes und der Planungspflicht für die Kantone hat sich aber vor allem vermehrt gezeigt, dass es bezüglich der *Durchführung* der Raumplanungsaufgaben ganz entscheidend auf eine *enge und gute Koordination* zwischen Bund und Kantonen sowie zwischen Kantonen und Gemeinden ankommt. In einzelnen Kantonen, wie zum Beispiel Zürich, ist diese erfreulich intensiv im Gang.

## 6. Die kantonalen Raumplanungs- und Baugesetze

Auf der kantonalen Ebene sind in den letzten Jahren Fortschritte erzielt worden. Die nachstehende Tabelle zeigt den Stand der Bau- und Planungsgesetzgebung der Kantone.

Erläuterung: Mit «altem» Typus werden diejenigen Baugesetze bezeichnet, die sich nur, oder überwiegend auf Gemeindebauordnungen und baupolizeiliche Fragen beziehen; als «moderner» Typus diejenigen neueren Gesetze, die auch die kantonalen Raumplanungsgesichtspunkte behandeln. – So erfreulich die kantonalen Fortschritte sind, entheben sie nicht von der Notwendigkeit einer übergeordneten Bundesgesetzgebung, Bundesrechtsprechung und Bundessachplanung.

*Kantonale Bau- und Raumplanungsgesetze (Stand Ende 1977)*

Kanton	Datum des Gesetzes	Typus		Kurzkommentar
		alt	modern	
Aargau	1. 5. 1971		modern	Sieht Abstimmung auf ERPG vor, kantonale Gesamtpläne usw.
Appenzell				
AR	1969	alt		Kein Baugesetz, nur Einführungsgesetz zu ZGB (Sachenrecht).
AI	1963	alt		
Basel-Stadt	11. 5. 1939			Mit Änderungen bis 1977 – insbesondere betreffend Mehr- und Minderwertsentschädigungen (Dezember 1977) aus Planungsmassnahmen und Lärmschutzgesetz.
Basel-Land	Hochbau- gesetz			
				Mit Vollzugsverordnung von 1972. Keine Raumplanungsmassnahmen.
Bern	15. 6. 1967			
Bern	7. 6. 1970		modern	
				= Sammlung der Bau- und Planungserlasse. I. Teil: Baugesetz; II. Teil: Planungsrecht. Ziel und Mittel ähnlich ERPG-Entwurf.
Fribourg	15. 5. 1962	alt		Mit Änderungen bis 1972. Keine kantonalen Raumplanungsvorschriften, aber einige weitsichtige Bestimmungen betreffend «sinnvolle Planung» des Kantons, Schutzzonen usw.
Genève	7. 5. 1961	alt		«Loi sur la construction et les installations diverses.»
Glarus	4. 5. 1952	alt		Mit Ergänzungen 1958 und 1971 – aber keinerlei Raumplanungsartikel.
Graubünden	1. 7. 1973		modern	= «Raumplanungsgesetz für den Kanton Graubünden».
Luzern	15. 9. 1970		modern	Einheitliche kantonale Planungsvorschriften unter Vorbehalt eidgenössischer Erlasse.
Neuchâtel	12. 2. 1957	alt		«Loi sur la construction» – keine Raumplanungsartikel.
St. Gallen	1. 8. 1972		modern	«Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Baugesetz)» – Bezug auf BV 22quater, BV sext. – Planungsvorschriften für Gemeinden, Region, Kanton; Nutzungsplanung usw.
Schaffhausen	9. 11. 1964	alt		«Baugesetz für Gemeindebevölkerungen und Regionalplanungen» – keine raumplanerischen Bestimmungen.
Schwyz	30. 4. 1970	alt		Baugesetz mit kantonalen Bauvorschriften. <i>Recht</i> (!) – keine Pflicht – der Gemeinden, Bauordnungen zu erlassen. Keine Raumplanungsbestimmungen.

Kanton	Datum des Gesetzes	Typus		Kurzkommentar
		alt	modern	
Solothurn	1. Entwurf 17. 5. 1974		modern	Erster Entwurf stark angelehnt an erstes ERPG – nach dessen Ablehnung Neufassung (Streichung umkämpfter Artikel des ERPG).
Thurgau	2. Entwurf 15. 10. 1976			
Thurgau	30. 10. 1977		modern	Ausführlich, systematisch, «massgeschneidert angepasst» an den zweiten ERPG-Entwurf (1977).
Ticino	1. 3. 1974	alt		Baugesetz der Gemeinden, keine Regionalpläne und keine Raumplanungsmassnahmen ausser <i>kantonalem Koordinationsplan</i> , eventuell als Basis für künftigen kantonalen Richtplan; Tessin wartet ERPG ab!
<b>Unterwalden</b>				
NW	altes Baugesetz			
OW	4. 6. 1972	alt		«Kantonales Baugesetz für geordnete Entwicklung der Gemeinden» – keine Raumplanungsartikel.
Uri	10. 5. 1970	alt		«Baugesetz für Gemeindebauordnungen.»
Valais	19. 5. 1924	alt		Modernes Raumplanungs- und Baugesetz wurde durch Volksabstimmung vom <i>Februar 1973 verworfen!</i>
Vaud	(5. 2. 1941) 19. 9. 1976, in Kraft ab 1. 1. 1977	alt	teils modern	«Loi sur les constructions et modifications du territoire» mit Ergänzungen 1971 und 1976. Wichtig betreffend Gemeinden und Zonen!
Zug	18. 7. 1967	alt		Ziel: Zusammenleben der Gemeinschaft und Entwicklung des Einzelnen zu fördern – keine Raumplanungsartikel.
Zürich	7. 9. 1975 (teilweise in Kraft ab 1. 4. 1976)		modern	«Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht» (Planungs- und Baugesetz, PBG) – 360 Paragraphen (!). – Kantonaler Gesamtplan im Vernehmlassungsverfahren mit Gemeinden und öffentlich.

Herrn Dr. Walliser, Mitarbeiter des Delegierten für Raumplanung, sei an dieser Stelle bestens gedankt für seine Unterstützung bezüglich obiger kantonalen Angaben.

## 7. Hauptinhalt des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Fassung Februar 1978)

Durch die «Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG)» vom 27. Februar 1978 mit dem beigelegten Entwurf dieses Gesetzes [33] unterbreitete der Bundesrat diesen der Bundesversammlung. – Diese neue Fassung stellt gegenüber der ersten Vorlage eine starke Kür-

zung, wesentliche Umarbeitung und straffere sprachliche Gestaltung dar. Auch gegenüber der Fassung vom Juni 1977 sind als Folge des Vernehmlassungsverfahrens noch erhebliche Ergänzungen und klarere Gliederungen vorgenommen worden.

Die 72 Artikel der ersten Vorlage (1974) wurden auf 40 reduziert; folgende Artikel wurden aus ihr gestrichen: 20, 21, 22, 24, 30, 35, 37, 41, 43, 45, 46, 47–55, 61, 63, 66, 68, 69, 71. – Auf einige wesentliche Punkte der alten Vorlage wurde dabei aus politischer Rücksicht auf die Gegenargumente bei der Volksabstimmung verzichtet, nämlich auf Art. 35 – Enteignung; Art. 37 – Mehrwertabschöpfung (dafür neuer Art. 5, der «einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile aus Planungen» den Kantonen überlässt); – Art. 45 – volkswirtschaftlicher Ausgleich; Art. 47–55: Enteignung, enteignungsähnliche Eigentumsbeschränkungen und Entschädigungen. Jedoch wird im neuen Art. 5 aus Art. 22 quarter der BV wiederholt, dass «Eigentumsbeschränkungen aus Planungen lt. RPG, die einer Enteignung gleichkommen, voll entschädigt werden müssen».

Verstärkt wurden hingegen generell die Kompetenz der Kantone und die Betonung der Koordination. Dadurch und durch die oben erwähnten Streichungen wurde den Einwänden der Gegner weitgehend entsprochen, so dass auch diese sich mit der neuen Fassung – kleinere Korrekturen im Parlament vorbehalten – nun eigentlich einverstanden erklären müssten. Anderseits erhebt sich die Frage, ob das ganze Gesetz nicht zu sehr «entschärft» worden ist, um die nationalen Interessen noch mit Erfolg durchsetzen zu können.

Der neue Entwurf behandelt im einleitenden *1. Titel* (Art. 1–5) die *Ziele* und *Planungsgrundsätze*, die für Bund, Kantone und Gemeinden gelten. – Im Art. 1 ist das Hauptziel aus Art. 22 quarter der BV übernommen, «den Boden haushälterisch zu nutzen, eine auf die erwünschte Entwicklung des Landes ausgerichtete Ordnung der Besiedlung zu verwirklichen, insbesondere Boden, Luft, Wasser, Wald und Landschaft zu schützen und eine ausreichende Versorgungsbasis des Landes zu sichern». – Art. 2 betrifft die Planungspflicht und Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und Gemeinden.

Im Art. 3 sind die Planungsgrundsätze nach drei Gruppen geordnet:

1. Die Landschaft ist zu schonen (Erhaltung genügender Flächen geeigneten Kulturlandes für die Landwirtschaft; Schutz der See- und Flussufer, der Erholungsräume und Wälder usw.).
2. Die Siedlungen sind nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten und in ihrer Ausdehnung gegenüber der Landschaft zu begrenzen (Schutz vor Emissionen, Sicherstellung von Verkehr und Versorgung sowie Grünflächen usw.).

3. Sachgerechte Standorte für öffentliche Bauten und Anlagen (Erreichbarkeit von Schulen, Freizeitanlagen und öffentlichen Diensten, Berücksichtigung regionaler Bedürfnisse usw.).

Lt. Art. 4 sind alle Pläne öffentlich. Sämtliche Planungsbehörden unterrichten die Öffentlichkeit über Ziele und Ablauf der Planungen und sorgen dafür, dass sie bei Planungen mitwirken kann. – Art. 5 – Ausgleich und Entschädigung – wurde oben bereits erläutert.

Der 2. Titel: *Massnahmen der Raumplanung* behandelt im 1. Kapitel die *Richtpläne* der Kantone – im 2. Kapitel besondere Massnahmen des Bundes, und im 3. Kapitel die *Nutzungspläne* (Zweck und Inhalt, Wirkungen sowie Zuständigkeit und Verfahren). – Danach bestimmen die Kantone in den Grundzügen wie sich ihr Gebiet räumlich entwickeln soll bezüglich Landwirtschaft, Besiedlung, Erholungsgrundlagen, Verkehr, Versorgung, öffentlicher Bauten und unter Berücksichtigung der Konzepte und Sachpläne des Bundes und der Nachbarkantone (Art. 6). Art. 7–12 des 1. Kapitels regeln die kantonale Zusammenarbeit, den Mindestinhalt der Richtpläne, deren Verbindlichkeit für die Behörden, Genehmigung der Richtpläne durch den Bund (Art. 11) sowie Einigungsverhandlungen zwischen Bund und Kantonen bei ungenügender Koordination der Richtpläne (Art. 12).

Lt. dem 2. Kapitel erarbeitet der *Bund* die Grundlagen für seine raumwirksamen Aufgaben und erstellt Konzepte und *Sachplanungen*, über die er die Kantone unterrichtet (Art. 13). – Weiterhin berichtet der Bundesrat dem Parlament periodisch über die Raumplanung [14].

Die *Nutzungspläne* ordnen die *zulässige* Nutzung des Bodens (Art. 15); – Art. 16, 17 und 18 definieren die Bauzonen (Land, das überbaut ist oder inner 15 Jahren benötigt und erschlossen wird), die Landwirtschaftszonen (Land, das sich für landwirtschaftliche Nutzung eignet oder im Gesamtinteresse landwirtschaftlich genutzt werden soll) – und die Schutzzonen (Gewässer und Ufer, wertvolle Landschaften, Ortsbilder, Biotope usw.). Art. 20 definiert die Land-Erschliessung (Zufahrt, Wasser-, Energie- und Abwasserversorgung), mit kantonalen und kommunalen Ausführungsbestimmungen. – Die Landumlegung kann von Amts wegen veranlasst werden.

Nutzungspläne sind für jedermann verbindlich (Art. 22). – Bauten und Anlagen dürfen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet werden und nur dann, wenn sie dem Zweck der Nutzungszone entsprechen und wenn das Land erschlossen ist (Art. 23). – Eine sehr umstrittene Bestimmung ist der Art. 24, welcher Ausnahmen für Bewilligungen von Bauten ausserhalb von Bauzonen gestattet, wenn der Zweck der Bauten einen Standort ausserhalb der Bauzonen erfordert und keine überwiegenden Interessen ent-

gegenstehen. Er kann leicht zu einem Gummiparagraphen werden, zu einem «Loch», durch das eine «Zersiedelung» des Landes, trotz der Schutzbestimmungen des RPG, wieder vordringen könnte. – Die Kantone ordnen Zuständigkeit und Verfahren bezüglich der Nutzungspläne (Art. 25); sie können auch Planungszonen (bis zu 5 Jahren) zum Schutz von Gebieten vorsehen für die noch keine endgültigen Nutzungspläne vorliegen.

Der 3. *Titel* behandelt die *Förderung*: Bundesbeiträge von 30 Prozent an die Kosten der Richtpläne (Art. 27); – Möglichkeit von Bundesbeiträgen an Entschädigungen für besonders bedeutsame Schutzmassnahmen (Art. 28) und von Beiträgen an andere raumwirksame Massnahmen (Art. 29) unter Vorbehalt der Richtpläne. – Weiterhin fördert der Bund lt. Art. 30 die Ausbildung für Raumplanung.

Die *Organisation* wird im 4. *Titel* festgelegt (kantonale Fachstellen, Bundesamt für Raumplanung, Raumplanungskommission als beratendes Organ des Bundes) (Art. 31–33).

Der *Rechtsschutz* wird im 5. *Titel* geregelt, und zwar im Art. 34 bezüglich des kantonalen Rechts und im Art. 35 für das Bundesrecht. Nach letzterm sind Verwaltungsgerichtsbeschwerden, auch für Kantone und Gemeinden, an das Bundesgericht zulässig gegen Entscheide über Entschädigungen als Folge von Eigentumsbeschränkungen (lt. Art. 5) und über Bewilligungen lt. Art. 24. – Das kantonale Recht muss (lt. Art. 34) eine ähnliche Legitimation zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht gewährleisten gegen kantonale Verfügungen und Nutzungspläne.

In den *Schlussbestimmungen – 6. Titel* werden den Kantonen für die Ausarbeitung der Richtpläne eine Frist von 5 Jahren (verlängerbar), für die Nutzungspläne von 8 Jahren gesetzt (Art. 36). – Die Kantone regeln die Einführungsmassnahmen. Solange keine Bauzonen bestehen, gilt weitgehend überbautes Gebiet als *vorläufige Bauzone* (Art. 37). – Weiterhin kann der Bund *vorübergehende Nutzungszonen* für besonders schützenswerte Gebiete bestimmen, solange für sie noch keine Nutzungspläne vorliegen (Art. 38). – Im Art. 39 wird eine Anpassung von Art. 20 des Gewässerschutzgesetzes an das RPG geregelt. Art. 40: Das Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

Bezüglich der Kosten, die als Folge der Raumordnung und Raumplanung entstehen, müssen sich Parlamentarier und Stimmbürger über folgendes im klaren sein: die Millionen, die wir *einmalig* für die Raumordnung, für eine wohnliche Schweiz, für Landwirtschaft und Erholungszonen, sowohl für die Planungsmassnahmen selbst (3–5 Millionen Fr. pro Jahr) als auch für Landerwerb und Schutzmassnahmen aufzuwenden haben, sind die «*friedliche Landverteidigung*», zu der wir aufgerufen sind, aufgerufen, um die Lebensqualität, Krisensicherung (Mindest-Selbstversor-

gung) und Wohnlichkeit im ganzen Land zu erhalten. Sie hat mindestens den gleichen Rang und die gleiche Bedeutung wie Nationalstrassenbau, Sozialaufgaben, Währungsstabilität und militärische Landesverteidigung, wo für jede dieser Sparten *jährlich* Milliarden ausgegeben werden.

## 8. Ausblick

Da die neue, wohldurchgearbeitete Fassung des Gesetzes vorliegt, ist zu hoffen, dass diese ohne viel Änderungen und Verzögerungen vom Parlament angenommen wird. Nachdem die schwerwiegendsten Gegenargumente der ersten Abstimmungskampagne durch Streichung der einschlägigen Artikel berücksichtigt worden sind, sollte eigentlich einem nochmaligen Referendum der Boden entzogen worden sein. Jedoch ist anzunehmen, dass die zweite Vorlage des ERPG durch eine Volksabstimmung genehmigt würde.

Manche langjährige Kämpfer für das ERPG mögen bedauern, dass seine neue Fassung teilweise zu sehr entschärft worden ist. Praktisch steht man aber jetzt vor der Wahl, dieses Gesetz oder gar keines zu haben. Im Fall einer Ablehnung lägen die Gefahren durch das Fehlen eines übergeordneten Bundesgesetzes und das Fehlen einer einheitlichen Bundesrechtsprechung auf der Hand: einmal würden dadurch viele Fortschritte der letzten Jahre, vor allem der zurzeit noch provisorische Schutz wichtiger Landschaften, verlorengehen – ausserdem würden die weiter anhaltende Anspruchsinflation, die Verstädterung, der Zweitwohnungsbau, der Automobilismus usw. durch die Lücken fehlender oder veralteter kantonaler Gesetze (siehe Ziffer 6) zu neuen Zersiedelungen und weiterer irreversibler Bodenzerstörung vorstossen.

## 9. Literaturverzeichnis

- [1] R. Stüdeli, Hinweise zum Bundesgesetz über die Raumplanung (Zeitschrift «PLAN», Nr. 11/1975).
- [2] Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1976.
- [3] CH 73 – Raumplanerisches Leitbild der Schweiz. M. Rotach, Delegierter für Raumplanung (Nov. 1973).
- [4] H. Leuzinger und M. Matthey, Diskussionsbeitrag zur Frage der Baulandreserven in der Schweiz («Raumplanung Schweiz», Heft Nr. 1/1977 – April – der Inf.-Hefte des Delegierten für Raumplanung).
- [5] B. Bürcher, Die Entwicklung des Siedlungsflächenbedarfs in der Schweiz (Zeitschrift «DISP», Nr. 35/1974, Sept.).
- [6] J. Krippendorf, Die Landschaftsfresser (Hallwag-Verlag, 1975).
- [7] H. Weiss, Landschaftsschutz im Fremdenverkehrszentrum – ein verlorenes Rennen? (Zeitschrift «Terra Grischuna», Sept. 1971).

- [8] H. Weiss, Die technische Erschliessung alpiner Erholungsräume aus der Sicht des Landschaftsschutzes (Zeitschrift «Garten und Landschaft», Nr. 11, Nov. 1973, Callwey-Verlag, München).
- [9] R. Häberli, Verlust an landwirtschaftlicher Kulturläche 1942–1967 («Raumplanung Schweiz», Nr. 2/1975, August – Informationshefte des Delegierten für Raumplanung).
- [10] Ernst Winkler, Raumordnung und Landesplanung in der Schweiz seit dem Ersten Weltkrieg (in: Raumordnung und Landesplanung im 20. Jahrhundert, Hannover 1971, Seite 165 ff.).
- [11] Inventar der zu erhaltenden Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (1963).
- [12] Bericht zur Durchführung des dringlichen Bundesbeschlusses über die Raumplanung des Delegierten für Raumplanung (April 1974).
- [13] Arbeitsgruppe des Bundes für die Raumplanung, Raumplanung Schweiz, Hauptbericht, Bern 1970.
- [14] Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Bundesgesetz über die Raumplanung vom 31. Mai 1972, BBL 1972 I, S. 1435 ff.
- [15] Landesplanerische Leitbilder der Schweiz – Schlussbericht 1971 des ORL-Institutes an der ETHZ (3 Bände und 1 Band Pläne).
- [16] K. Kim, Präsidialer Bericht über die Tätigkeit der beratenden Kommission des Bundes für Raumplanung 1972–1976 (Heft Nr. 1/1977, April, «Raumplanung Schweiz», Informationshefte des Delegierten für Raumplanung).
- [17] Basler und Hofmann, Zur Belastung und Tragfähigkeit des Raumes (Zürich 1973 – Gutachten im Auftrag des Delegierten für Raumplanung).
- [18] C. Hug, Landwirtschaft und Raumplanung («DISP», Nr. 42/1976, Juli).
- [19] Raumplanungs-Vademecum 1977/78 des ORL-Institutes der ETHZ.
- [20] Fünfter Landwirtschaftsbericht (über die Lage der schweizerischen Landwirtschaft und die Agrarpolitik des Bundes vom 22. Dezember 1976 durch den schweizerischen Bundesrat an das Parlament).
- [21] M. Hofmann, Ortsplanung im Dienste des Umweltschutzes (Zeitschrift «Aktuelles Bauen», Zürich, Dezember 1972).
- [22] R. Rohr, Das Raumplanungsgesetz in kritischer Sicht («Gewerbliche Rundschau», Heft 2/1975).
- [23] Martin Lendi, Planungsrecht und Eigentum, Basel 1976.
- [24] Martin Lendi, Schweizerische Raumordnungspolitik (in: Werdende Raumplanung, Schriftenreihe des ORL, Nr. 19, Zürich 1974, Seite 79 ff.).
- [25] Martin Lendi, Kantonale Raumordnungspolitik, «DISP», Nr. 44, Zürich 1977, Seite 5 ff.
- [26] Martin Lendi, Probleme der Raumplanung in der Schweiz (Vortrag vom 7. Juni 1977 in Hamburg vor der Deutschen Akademie für Raumforschung und Landesplanung).
- [27] Entwurf (zweiter) zu einem Bundesgesetz über die Raumplanung (Nr. 2/1977, Juli, «Raumplanung Schweiz» des Delegierten für Raumplanung mit erläuterndem Bericht).
- [28] H. Ringli, Aufgaben der nationalen Raumplanung («DISP», Nr. 44, Jan. 1977, ORL-Institut ETHZ).
- [29] J. Maurer, Verstädterung in der Schweiz («Neue Zürcher Zeitung», 28./29. Mai 1977).
- [30] Neues RPG – Ergebnisse des Vernehmlassungsverfahrens (Nr. 4/1977, «Raumplanung Schweiz» des Delegierten für Raumplanung).
- [31] Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (1977, Departement des Innern).
- [32] M. Lendi, Raumplanung und Raumordnungspolitik («DISP», Nr. 48, Jan. 1978).

[33] Botschaft zu einem Bundesgesetz über Raumplanung (RPG) vom 27. Februar 1978 des Bundesrats ans Parlament mit dem neuen Entwurf des RPG.

*Allgemeine Literaturhinweise*

«DISP» = Dokumente und Informationen zur schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung, herausgegeben vom Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung (= ORL-Institut) an der ETH Zürich; mit besonderer Bibliographie 1976.

Schriftenreihe zur Orts-, Regional- und Landesplanung, herausgegeben vom ORL-Institut.

R. Nef, Bibliographie zum Bau-, Boden- und Planungsrecht der Schweiz (= Nr. 22 der ORL-Schriftenreihe).

«Raumplanung Schweiz» = Informationshefte des Delegierten für Raumplanung.