

**Zeitschrift:** Schweizerische Zeitschrift für Forstwesen = Swiss forestry journal = Journal forestier suisse  
**Herausgeber:** Schweizerischer Forstverein  
**Band:** 127 (1976)  
**Heft:** 5  
  
**Artikel:** "Das Gesetz des Jahrhunderts"  
**Autor:** Lienert, L.  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-765256>

### **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:** 22.02.2026

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

## «Das Gesetz des Jahrhunderts»

Von L. Lienert, Sarnen

Oxf.: 911(494)

Mehr und mehr verschwinden die unberührten Landschaften der Schweiz, sie werden überbaut, verschandelt, und der erholungsbedürftige Stadtbewohner sucht vergeblich die intakte Natur. Zersiedelung und planlose Erschliessung sowohl in den Bergen als auch im Flachland zerstörten und zerstören weiterhin unwiederbringlich Feriengebiete von einmaliger Schönheit und von touristischer Bedeutung. Erholungsgebiete in der näheren Umgebung der grossen Agglomerationen sind gefährdet oder überhaupt nicht vorhanden. Diese Entwicklung, die vor allem in den letzten Jahrzehnten vorangetrieben worden ist, spricht eine deutliche Sprache und sollte auch den empfindlichsten Optimisten davon überzeugen, dass das Warten auf die freiwillige Einsicht des Menschen zu einem Warten auf Godot wird.

Entstehung, Inhalt und Tragweite des Raumplanungsgesetzes.

Das Schweizerische Raumplanungsgesetz vom 4. Oktober 1974, oft als «Gesetz des Jahrhunderts» bezeichnet, ist seit geraumer Zeit Gegenstand ausgiebiger Diskussionen, die sich im Vorfeld der Volksabstimmung vom 13. Juni 1976 noch intensivieren dürften. Da das Raumplanungsgesetz die bauliche und landschaftliche Gestaltung unseres Landes nachhaltig beeinflussen wird, scheint es angebracht, auch die Aufmerksamkeit der Forstleute auf dieses bedeutsame Gesetz zu lenken.

### I. Vorarbeiten zum Raumplanungsgesetz

#### 1. Weshalb ist eine zentral gesteuerte Planung notwendig?

Bis Ende der sechziger Jahre besass der Bund keine umfassende Landesplanungskompetenz. Die raumpolitisch relevante Planung, wie etwa die Regelung des Baurechts, spielte sich vorwiegend auf kantonaler und kommunaler Ebene ab. So kann es nicht überraschen, dass verschiedene Kantone die Planung zugunsten des kurzfristigen Wachstumsdenkens vernachlässigten und somit der Stand der Orts- und Regionalplanung von Kanton zu Kanton verschieden weit fortgeschritten war. Im Jahre 1971 verfügten beispielsweise

von den 3019 Gemeinden der Schweiz kaum 10 Prozent über eine Bau- und Zonenordnung, welche das Baugebiet vom Nichtbaugebiet wirksam und zuverlässig trennte. Die geltenden Bauzonenpläne umfassten oft viel zu weite Gebiete, rechneten mit zu hohen Einwohnerzahlen und beeinträchtigten oder gefährdeten schützenswerte Orts- und Landschaftsbilder sowie Erholungsgebiete.

So ist im Zuge der raschen Bevölkerungszunahme und der regen Bautätigkeit bis Ende der sechziger Jahre die Frage einer rationellen, umweltfreundlichen und sozial gerechten Nutzung und Verteilung des ständig knapperen Produktionsfaktors Boden mehr und mehr in den Vordergrund gerückt. Dabei zeigte sich immer deutlicher, dass das Ziel einer zweckmässigen Bodennutzung ohne eine umfassende Landesplanungskompetenz des Bundes nicht zu verwirklichen war.

## *2. Die Bodenrechtsartikel als verfassungsmässige Grundlage der Raumplanung*

Bereits 1963 wurde ein Volksbegehren gegen die Bodenspekulation eingereicht, das unter anderem die Förderung der Orts-, Regional- und Landesplanung wie auch ein Vorkaufsrecht zugunsten der öffentlichen Hand bei Verkäufen von Grundstücken zwischen Privaten forderte. 1967 wurde die Initiative zwar verworfen, zugleich aber ein bodenrechtlicher Verfassungsvorschlag des Bundes vorgestellt. Nach längeren parlamentarischen Beratungen konnten 1969 die beiden Bodenrechtsartikel 22ter und 22quater nach Zustimmung von Volk und Ständen in die Bundesverfassung aufgenommen werden. Artikel 22ter verankert erstmals die Eigentumsgarantie in der Verfassung, regelt aber auch die Eigentumsbeschränkungen. Für die verfassungsmässige Grundlage der Raumplanung ist besonders Artikel 22quater bedeutsam, der wie folgt lautet:

<sup>1</sup> Der Bund stellt auf dem Wege der Gesetzgebung Grundsätze auf für eine durch die Kantone zu schaffende, der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes dienende Raumplanung.

<sup>2</sup> Er fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit ihnen zusammen.

<sup>3</sup> Er berücksichtigt in Erfüllung seiner Aufgabe die Erfordernisse der Landes-, Regional- und Ortsplanung.

Somit sind die beiden Oberziele der Raumplanung, nämlich «zweckmässige Nutzung des Bodens» und «geordnete Besiedlung des Landes» wie auch die Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen, bereits in der Verfassung verankert, darf doch der Bund lediglich die Rahmengesetze erlassen, während die Ausführungsgesetzgebung den Kantonen obliegt.

### *3. Der Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung als Überbrückungsmassnahme*

Die Vorarbeiten für die Ausführungsgesetzgebung zu den Bodenrechtsartikeln begannen schon vor der Annahme der beiden Verfassungsartikel durch Volk und Stände. So befasste sich bereits vor der Einsetzung der Expertenkommission Schürmann, die im Oktober 1971 den Entwurf des Bundesgesetzes über die Raumplanung bereinigte, eine Arbeitsgruppe des Eidg. Volkswirtschaftsdepartementes mit grundsätzlichen Fragen der Raumplanung und suchte Erkenntnisse über deren Ziel und Mittel zu gewinnen.

Bis das Raumplanungsgesetz jedoch in Kraft treten kann und alle seine Instrumente ausgearbeitet sind und wirksam werden, vergehen mehrere Jahre. Deshalb müsste das Raumplanungsgesetz angesichts der geschaffenen Tatsachen wirkungslos bleiben, da in der Zwischenzeit die Bodenspekulation, die Zersiedelung des Landes und die Zerstörung schöner Landschaften und von Erholungsräumen unvermindert andauern dürften. Um diese gefährliche Planungslücke zu überbrücken, hat das Justiz- und Polizeidepartement auf Ende November 1971 den Entwurf eines dringlichen Bundesbeschlusses auf dem Gebiete der Raumplanung ausgearbeitet, der schliesslich mit einigen Änderungen am 17. März 1972 in Kraft gesetzt und vorerst auf Ende 1975 befristet wurde. Der dringliche Bundesbeschluss ist von seiner Zielsetzung her eine Sofortmassnahme, die verhindern soll, dass bis zur Wirksamkeit des Raumplanungsgesetzes irreparable Schäden entstehen. So bezweckt der Bundesbeschluss die vorläufige Beeinflussung der baulichen Gestaltung bestimmter Gebiete, deren unkontrollierte Überbauung besonderen öffentlichen Interessen widerspräche. Dieses Ziel soll durch die Ausscheidung provisorischer Schutzgebiete erreicht werden (Artikel 1):

Die Kantone bezeichnen ohne Verzug die Gebiete, deren Besiedlung und Überbauung aus Gründen des Landschaftsschutzes, zur Erhaltung ausreichender Erholungsräume oder zum Schutze gegen Naturgewalten vorläufig einzuschränken oder zu verhindern ist (provisorische Schutzgebiete).

Artikel 2 nennt die Ausscheidungskriterien, so zum Beispiel Fluss- und Seeufer, Landschaften von besonderer Schönheit und Eigenart sowie Erholungsräume in der näheren und weiteren Umgebung der Siedlungen. Die Vollziehungsverordnung zum dringlichen Bundesbeschluss beschreibt diese Begriffe genauer. So zeichnen sich beispielsweise Landschaften von besonderer Schönheit und Eigenart aus durch die Unberührtheit der Natur, die darin lebende Tier- und Pflanzenwelt, durch harmonische oder eigenartige Formen und Farben oder durch ausgewogene Wechselwirkungen zwischen Natur und Kultur. Neben den zwingenden Ausscheidungskriterien können die Kantone für weitere Gebiete, die voraussichtlich nicht zur Besiedlung bestimmt sind oder deren vorzeitige Überbauung die Raumplanung ungünstig beeinflussen könnte, einschränkende Bestimmungen aufstellen. Ein Genehmi-



gungsverfahren setzt den Bund in die Lage, die Übereinstimmung der kantonalen Pläne mit dem Bundesrat zu prüfen.

Von entscheidender Bedeutung sind daneben vor allem die Bestimmungen des Artikels 4, welche die Erstellung von Bauten in den provisorischen Schutzgebieten untersagen, die dem Planungszweck widersprechen. So dürfen in Gebieten, die aus Gründen des Landschaftsschutzes oder der Erhaltung von Erholungsräumen ausgeschieden worden sind, nur land- und forstwirtschaftliche und andere standortsbedingte Anlagen bewilligt werden. Weitere Bauten können nur erstellt werden, wenn der Gesuchsteller ein sachlich begründetes Bedürfnis nachweist und kein öffentliches Interesse verletzt wird. Zweitwohnungen gehören nach Massgabe der Vollziehungsverordnung nicht zu den standortsbedingten Bauten, womit dem Bau von Ferienhäusern in den schönsten Landschaften endlich Einhalt geboten werden konnte.

Der Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung ist grundsätzlich positiv zu beurteilen, da er innert kurzer Zeit zu einer Ausscheidung von provisorischen Schutzgebieten führte und damit im Stile einer Feuerwehrübung das wichtigste rettete, eine gewisse Koordination der Planung der verschiedenen Kantone bewirkte und schliesslich wichtige Vorarbeiten in politischer und psychologischer Hinsicht für das kommende Raumplanungsgesetz geleistet hat. So ist in der Zwischenzeit in den meisten Kantonen die Orts- und Regionalplanung verbessert und den Erfordernissen angepasst worden. Dabei darf aber nicht übersehen werden, dass sich in einigen Kantonen nach wie vor starke psychologische Widerstände gegen eine fortschrittliche Planung bemerkbar machen. Zudem konnte der dringliche Bundesbeschluss zusammen mit dem am 1. Juli 1972 in Kraft gesetzten Gewässerschutzgesetz der sowohl aus volkswirtschaftlichen Überlegungen als auch aus Gründen des Natur- und Landschaftsschutzes unerwünschten Zersiedlung des Landes einigermaßen Einhalt gebieten. Allerdings beschränkt sich der dringliche Bundesbeschluss nur auf Teilgebiete der Planung und gewährleistet somit keinen nahtlosen Übergang zum Raumplanungsgesetz.

Da sich die Behandlung des Raumplanungsgesetzes in den eidgenössischen Räten verzögerte und nach dem Zustandekommen des Referendums Ende 1974 die Volksabstimmung erst auf Juni 1976 festgesetzt wurde, forderte der Bundesrat in einer Botschaft an die Bundesversammlung im April 1975 die Verlängerung des dringlichen Bundesbeschlusses um ein Jahr bis Ende 1976, damit bis zur Inkrafttretung des Raumplanungsgesetzes keine Lücke entsteht. Das Parlament stimmte in der Sommersession 1975 der bundesrätlichen Vorlage zu, womit der Anschluss an das Raumplanungsgesetz, das nun in einem zweiten Teil skizziert werden soll, einigermaßen bewerkstelligt werden konnte.

## II. Charakterisierung des Raumplanungsgesetzes

### 1. Zielsetzung

Die beiden Oberziele der Raumplanung, nämlich «zweckmässige Nutzung des Bodens» und «geordnete Besiedlung des Landes» sind, wie bereits erwähnt, in den Bodenrechtsartikeln verfassungsmässig verankert. Der Zweckartikel 1 des Raumplanungsgesetzes vom 4. Oktober 1974 umschreibt uns diese allgemeinen Zielsetzungen etwas genauer und nennt acht Aufgaben (Ziele) der Raumplanung:

1. Schutz der natürlichen Grundlagen des menschlichen Lebens, wie Boden, Luft, Wasser und Landschaft.
2. Schaffung der räumlichen Voraussetzungen für die Entfaltung des persönlichen, sozialen und wirtschaftlichen Lebens.
3. Förderung der Dezentralisation der Besiedlung mit regionalen und überregionalen Schwerpunkten.
4. Verwirklichung einer angemessenen, auf die künftige Entwicklung des Landes abgestimmten Begrenzung des Siedlungsgebietes und dessen zweckmässige Nutzung.
5. Förderung des Ausgleichs zwischen ländlichen und städtischen, wirtschaftlich schwachen und starken Gebieten.
6. Sicherstellung der Eigenart und Schönheit von Landschaften.
7. Berücksichtigung einer ausreichenden eigenen Ernährungsbasis des Landes.
8. Rücksichtnahme auf die räumlichen Bedürfnisse der Gesamtverteidigung.

Bei näherer Betrachtung dieses Zielkataloges zeigt es sich, dass nicht alle Aufgaben miteinander harmonieren, sondern dass zwischen einzelnen Zielen durchaus Konflikte auftreten können.

### 2. Die drei Schwerpunkte des Raumplanungsgesetzes

Das 72 Artikel umfassende Raumplanungsgesetz sieht im wesentlichen drei Gruppen von Instrumenten vor, um die Zielsetzungen der Raumplanung zu erreichen, nämlich die Ausscheidung von Nutzungszonen, die Mehrwertabschöpfung und den volkswirtschaftlichen Ausgleich.

#### a) Ausscheidung von Nutzungszonen

Um eine rationellere und funktionsgerechtere Nutzung des Bodens zu erreichen, müssen Kantone und Gemeinden die Grundzüge der künftigen nutzungs- und besiedlungsmässigen Entwicklung ihres Gebietes in verschiedenen Planungsstufen vornehmen. Ausgangspunkt des ganzen Planungsprozesses ist das raumplanerische Leitbild der Schweiz, das künftige, auf bestimmte Ziele ausgerichtete Zustände beschreibt, welche durch zweckmässige

ges Handeln und Verhalten erreicht werden können. Vorerst wurden zu Beginn der siebziger Jahre vom Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung in Zürich neun Leitbildvarianten ausgearbeitet, die von der Konzentration der schweizerischen Bevölkerung in zwei Ballungsräumen bis zur gleichmässigen Verteilung der Bewohner über das ganze Land alle denkbaren Besiedlungsformen vorsehen. Als Kompromiss und weitere Diskussionsgrundlagen entschied sich dann der Bund für eine mittlere Variante, das sogenannte «CK 73» dem eine Dezentralisation der Besiedlung mit regionalen und überregionalen Schwerpunkten zugrunde liegt. Gegenwärtig arbeiten die Kantone in Auseinandersetzung mit dem Leitbild «CK 73» ihre eigenen kantonalen Leitbilder aus, die Ende 1975 mit den Leitbildvorstellungen des Bundes zu einem Leitbild der Schweiz verarbeitet werden sollen, das dann die Grundlage für die kantonalen Gesamtrichtpläne bildet.

Die Gesamtrichtpläne, die im Prinzip innert fünf Jahren nach Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes von den Kantonen erstellt werden müssen, sollen eine zweckmässige Nutzung des Bodens und eine geordnete Besiedlung des Landes gewährleisten und bilden somit das Hauptinstrument für die Erfüllung der beiden Oberziele der Raumplanung. Die Gesamtrichtpläne umfassen in der Regel Teilrichtpläne der Besiedlung und der Landschaft, des Verkehrs, der Versorgung sowie der öffentlichen Bauten und Anlagen. Neben dem Teilrichtplan des Verkehrs, der unter anderem Angaben über Anlagen und Flächen für Eisenbahnen, Luftseilbahnen und Skilifte enthalten soll, sind vor allem die Richtpläne der Besiedlung und Landschaft von Bedeutung, die Art und Ausmass der Nutzung des Bodens in den Grundzügen festhalten. So sieht das Raumplanungsgesetz die Ausscheidung der folgenden sechs Nutzungsgebiete vor:

- Siedlungsgebiet
- Landwirtschaftsgebiet
- Forstgebiet
- Erholungsgebiet
- Schutzgebiet
- Übriges Gebiet

Als *Siedlungsgebiet* darf nur Land ausgeschieden werden, das weitgehend überbaut ist oder innert zwanzig bis fünfundzwanzig Jahren für eine geordnete Besiedlung benötigt wird. Der *Landwirtschaftszone* sind solche Gebiete zuzuweisen, die sich für eine landwirtschaftliche Nutzung eignen und die im Gesamtinteresse landwirtschaftlich genutzt werden sollten. Dem *Forstgebiet* wird das gesamte Waldareal zugeteilt, das bereits heute durch die eidg. Gesetzgebung hinreichend geschützt ist. Die *Erholungs-* und *Schutzgebiete* schliesslich können sich untereinander und mit den übrigen Nutzungszonen überlagern und umfassen im wesentlichen jene Gebiete, die bereits durch den Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung geschützt sind. Sämtliches Land, das sich keiner dieser



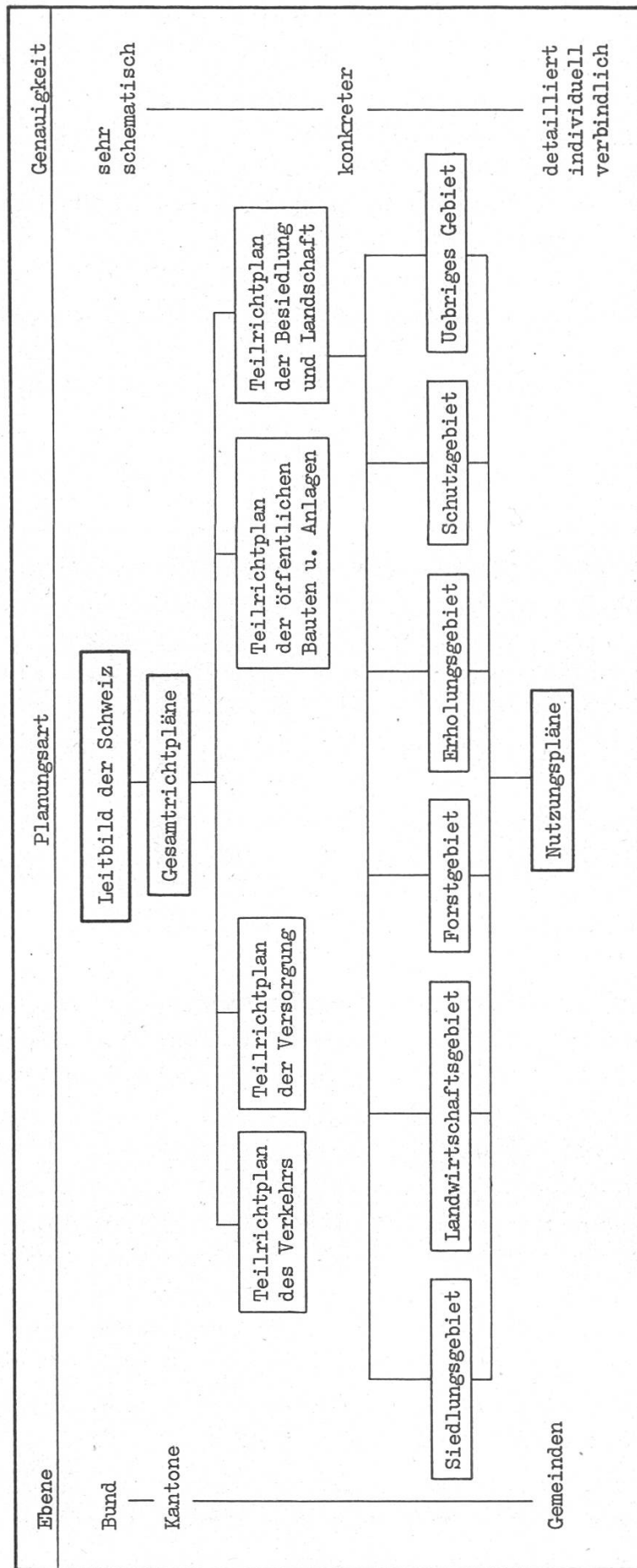
fünf Zonen zuteilen lässt, bildet das übrige Gebiet, das somit vor allem das unproduktive Land umfasst.

Nachdem die Kantone die Grundzüge der nutzungs- und besiedlungsmässigen Entwicklung ihrer Gebiete in Form von Richtplänen festgelegt haben, folgt als nächster Schritt die Ausarbeitung von *Nutzungsplänen*, die innert dreier Jahre nach Vorliegen der Gesamtrichtpläne von den nach kantonalem Recht zuständigen Behörden zu erstellen und öffentlich aufzulegen sind. Diese Pläne, die in der Regel wohl durch kommunale Instanzen oder Regionalplanungsgruppen ausgearbeitet werden, legen die Nutzungszonen innerhalb der im Gesamtrichtplan bezeichneten Gebiete fest und enthalten die für jedermann verbindlichen Anordnungen über die zulässige Nutzung des Bodens. So ist innerhalb des Siedlungsgebietes eine Bauzone auszuscheiden, die nur Land umfassen darf, das bereits überbaut ist oder spätestens innert zehn bis fünfzehn Jahren für die Überbauung benötigt und innerhalb dieser Frist erschlossen wird. Ausserhalb der Bauzonen dürfen Bauten und Anlagen nur bewilligt werden, wenn sie dem Zweck der Nutzungszone entsprechen; gewisse Ausnahmen, die im wesentlichen den Bestimmungen des dringlichen Bundesbeschlusses entsprechen, sind jedoch vorgesehen. Die Nutzungspläne, die somit etwa acht Jahre nach Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes Rechtsgültigkeit erlangen dürften, werden dereinst die geltenden Zonenpläne ersetzen. Um die Durchführung dieser Nutzungsordnung zu erleichtern, sieht das Raumplanungsgesetz im Bedarfsfall die Landumlegung und die Enteignung vor. Die Zuteilung von Grundstücken zur Landwirtschafts- oder Forstwirtschaftszone oder zum übrigen Gebiet ist im Raumplanungsgesetz ausdrücklich nicht als materielle Enteignung umschrieben und ist damit auch nicht entschädigungspflichtig.

Diese Zonenordnung, wohl das Kernstück des Raumplanungsgesetzes, teilt das gesamte Staatsgebiet je nach Funktion und Eignung des Bodens in sechs Nutzungsgebiete ein. Gerade durch die Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet dürfte der schädlichen Streubauweise endgültig ein Riegel geschoben werden. Als erster grosser Vorteil dieser Ausscheidung von Nutzungszonen, die umfassender ausgestaltet ist als im dringlichen Bundesbeschluss, kann deshalb die rationellere und funktionsgerechtere Nutzung des Bodens genannt werden. Durch die Zonenausscheidung ist eine Beruhigung der Bodenpreise in sämtlichen Zonen ausser dem Baugebiet zu erwarten, was sich gerade für die landwirtschaftliche Produktion nur vorteilhaft auswirken kann. In der Bauzone hingegen dürfte infolge der Verknappung des Angebotes an Bauland eine mässige Preiserhöhung zu erwarten sein, die aber durch geeignete Massnahmen, wie etwa steuerliche Bestrafung der Bodenhortung, wirkungsvoll bekämpft werden kann.

Der zweite bedeutende Vorteil der Zonenausscheidung besteht in der Koordinierung der Raumplanung in der ganzen Schweiz, indem der Bund die Rahmenbedingungen festlegt und das Leitbild der Schweiz Grundlage

Die folgende Zusammenstellung zeigt die dargelegten Ausführungen  
(vom Leitbild der Schweiz zu den Nutzungszonen)





der Richtpläne und Nutzungspläne bildet. Daneben trägt das Raumplanungsgesetz unserer föderalistischen Staatsstruktur aber durchaus Rechnung, da ja die Kantone die eigentliche Raumplanung selbständig durchführen können.

#### *b) Mehrwertabschöpfung*

Einen zweiten Schwerpunkt und zugleich eines der heissen Eisen der Raumplanung stellt das Instrument der Mehrwertabschöpfung dar, das schon in den parlamentarischen Beratungen zu längeren Diskussionen Anlass gegeben hat. Mehrwerte sind als Wertsteigerungen zu verstehen, die sich aus raumplanerischen Massnahmen ergeben und nach Artikel 37 Absatz 1, teilweise wegzusteuern sind:

<sup>1</sup> Werden durch die Nutzungspläne oder sonstige planerische Vorkehren sowie durch deren Durchführung erhebliche Mehrwerte geschaffen, so sind sie durch Abgaben oder Landabtretungen von dem nach kantonalem Recht zuständigen Gemeinwesen auf den Zeitpunkt der Realisierung in angemessener Weise abzuschöpfen.

Für die Rechtfertigung einer Mehrwertabschöpfung können drei Hauptargumente vorgebracht werden. — Zunächst scheint es angemessen, das Gemeinwesen an Mehrwerten zu beteiligen, die der Begünstigte ohne eigene Anstrengungen verdient, da diese Wertzuwachse ja durch planerische Massnahmen des Staates geschaffen werden und auf der andern Seite die materielle Enteignung entschädigungspflichtig ist.

Zweitens können die Mittel der Mehrwertabschöpfung zumindest teilweise den übrigen Nutzungszonen, insbesondere der Landwirtschaftszone, zugeteilt werden, womit ein grosser Ausgleich zwischen Siedlungsgebiet und Nichtsiedlungsgebiet bewerkstelligt werden kann. — Und drittens ist die Mehrwertabschöpfung auch als Instrument gegen eine Baulandhortung gedacht. Diesem Argument kommt allerdings nur noch beschränkte Gültigkeit zu, da die Mehrwerte erst bei der Bauvollendung oder Veräusserung der Grundstücke abgeschöpft werden können (Prinzip der Realisierung). Eine Fälligkeit der Abgabe im Zeitpunkt der abgeschlossenen Baureife wäre wirkungsvoller gewesen (Prinzip der Realisierbarkeit), da dadurch ein Veräusserungsdruck und eine Angebotserhöhung an Bauland entstanden wäre. Nach längerem Tauziehen hat sich das Parlament trotz dieser Bedenken aus praktischen und politischen Überlegungen für das Prinzip der Realisierung entschieden.

Eine wichtige Ausnahme zur Mehrwertabschöpfung sieht Absatz 2 des Artikels 37 vor, indem die Mehrwerte, soweit sie für die Beschaffung von Realersatz zur Sicherung der bisherigen Existenzgrundlage verwendet werden, bis zur Realisierung der Mehrwerte der Ersatzgrundstücke aufzuschieben sind. Diese Sonderregelung kommt vor allem den Landwirten entgegen, gibt sie doch den Bauern die Möglichkeit zur Erwerbung von Realersatz und damit zur weiteren Ausübung ihres angestammten Berufes.

Obwohl das Instrument der Mehrwertabschöpfung aus den drei genannten Gründen grundsätzlich positiv zu beurteilen ist, stellen sich doch eine Reihe von Fragen, die noch nicht geklärt sind und noch weiter überdacht werden müssen. So sollte insbesondere untersucht werden, inwieweit eine Wertsteigerung überhaupt auf Planungsmassnahmen zurückzuführen ist und wie hoch die Abschöpfung sein sollte. Zudem müsste eine Abstimmung mit den bestehenden kantonalen Grundstückgewinnsteuern und die Durchsetzung einheitlicher Richtlinien für die ganze Schweiz erfolgen. Schliesslich ist es vor allem bei der gegenwärtigen Konjunkturlage sehr fraglich, ob die Erträge aus der Mehrwertabschöpfung überhaupt ausreichen, um die Kosten der Raumplanung zu decken und zugleich den volkswirtschaftlichen Ausgleich speisen zu können, den wir nun als letztes wichtiges Instrument der Raumplanung noch betrachten sollen.

### *c) Volkswirtschaftlicher Ausgleich*

Viel politischen Zündstoff enthält auch Artikel 45 des Raumplanungsgesetzes über den volkswirtschaftlichen Ausgleich und die Abgeltung, der wie folgt lautet:

<sup>1</sup> Der Bund regelt durch Spezialgesetz einen volkswirtschaftlichen Ausgleich zugunsten der Land- und Forstwirtschaft als Abgeltung für die Auflagen und Leistungen im Interesse der Raumplanung.

<sup>2</sup> In gleicher Weise ist ein Ausgleich zugunsten von Gebieten vorzunehmen, die durch Massnahmen der Raumplanung in ihrer Entwicklung eingeschränkt werden und nicht bereits einen genügenden wirtschaftlichen Entwicklungsgrad aufweisen.

<sup>3</sup> An Gemeinwesen und Bewirtschafter, deren Gebiet oder Grundstücke für Erholungs- und Schutzzweck in unzumutbarer Weise beansprucht werden, kann der Bund Entschädigungen leisten. Die Entschädigungen können von angemessenen Leistungen der interessierten Kantone oder Gemeinden, allenfalls auch der Bewirtschafter, abhängig gemacht werden.

Damit sind drei Arten von Kategorien von Begünstigten vorgesehen:

- 1 Land- und Forstwirtschaftszone
- 2 Problemregionen (vor allem Berggebiete)
- 3 Stark beanspruchte Gebiete

Die Idee eines volkswirtschaftlichen Ausgleichs, der als Instrument zur Förderung des Ausgleichs zwischen ländlichen und städtischen, wirtschaftlich schwachen und starken Gebieten gedacht ist, muss grundsätzlich befürwortet werden, obwohl die Ausgestaltung des Artikels in verschiedener Hinsicht nicht zu überzeugen vermag. Vor allem ist zu bemängeln, dass keine Anhaltspunkte über Anknüpfungspunkte und Umfang des volkswirtschaftlichen Ausgleichs vorliegen; das Spezialgesetz soll ja erst später ausgearbeitet werden. Zudem bewirkt der Ausgleich zugunsten der Landwirtschaft Über-

schneidungen mit den agrarpolitischen Förderungsmassnahmen, wie etwa den Direktzahlungen, und auch bei der vorgesehenen Förderung der Problemregionen ergeben sich Kollisionen, und zwar mit dem Investitionshilfegesetz. Lediglich der dritte Absatz, der Entschädigungszahlungen des Bundes für materielle Enteignungen vorsieht, ist unumstritten und kann in der vorliegenden Fassung voll unterstützt werden.

Beim volkswirtschaftlichen Ausgleich zugunsten der Land- und Forstwirtschaft geht es namentlich um eine Kompensation der Tatsache, dass diese Zonen entschädigungslos mit einem Bauverbot für nicht zweckgebundene Bauten belegt werden. Die Landwirte müssen so eine Einschränkung ihrer Verfügungsfreiheit über Grund und Boden hinnehmen, da ihr Land ja nicht mehr der Bauzone zugeführt werden kann, was sich in einem Rückgang der Bodenpreise in der Landwirtschaftszone niederschlagen dürfte (in der Forstwirtschaft besteht bereits heute eine ähnliche Regelung, in dem in den Wäldern nur zweckgebundene Bauten errichtet werden können). Aus diesen Gründen erscheint die Verwendung eines Teils der Mehrwertabschöpfung zugunsten der Landwirtschaft durchaus angebracht. Um eine langfristige Sicherung der bäuerlichen Existenzen zu sichern, müssten diese Erträge der Mehrwertabschöpfung vor allem für die Strukturverbesserungen im landwirtschaftlichen Sektor und für die Finanzierung der Direktzahlungen verwendet werden.

Ein allgemeiner volkswirtschaftlicher Ausgleich zugunsten der Problemregionen im Rahmen des Raumplanungsgesetzes scheint wenig sinnvoll, da erstens die Erträge aus der Mehrwertabschöpfung sowieso zu gering ausfallen dürften, um eine Aufsplitterung der Erträge auf mehrere Empfängergruppen vorsehen zu können. Zweitens sind mehrere Instrumente wie das Investitionshilfegesetz und ein verstärkter Finanzausgleich besser geeignet, das Wohlstandsgefälle zwischen Berg und Tal nach Möglichkeit zu vermindern.

Somit sollten die Erträge aus der Mehrwertabschöpfung für die Raumplanungszwecke des Bundes, der Kantone und der Gemeinden, die Entschädigung stark beanspruchter Gebiete sowie für einen volkswirtschaftlichen Ausgleich zugunsten der Landwirtschaft verwendet werden, um einen finanziellen Ausgleich zwischen Baugebiet und Nichtbaugebiet herbeizuführen.

### *Grundsätze des volkswirtschaftlichen Ausgleichs*

Am 9. März 1976 hat der Bundesrat nun den Schleier über dem volkswirtschaftlichen Ausgleich im Rahmen des Raumplanungsgesetzes gelüftet und die *Grundsätze* dieser Abgeltung zugunsten der Land- und Forstwirtschaft bekanntgegeben. Grundsätzlich soll der volkswirtschaftliche Ausgleich über den Ausbau bestehender und durch neue land- und forstwirtschaftliche Erlasse verwirklicht werden.



Der Ausgleich, der im Raumplanungsgesetz vorgesehen ist, besteht in finanziellen Zuwendungen, mit denen Land- und Forstwirtschaft für Auflagen und Leistungen entschädigt werden, die sie im Interesse der Raumplanung erbringen. Mit ihm erfüllt der Bund, wie das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement in einem Communiqué festhält, eine wichtige raumplanerische Aufgabe. Die Pflicht der Kantone, das Siedlungsgebiet zu begrenzen, werde damit erleichtert.

Die Bekanntgabe dieser Grundsätze hat der Bundesrat bereits im vergangenen Oktober in Aussicht gestellt. Vorschläge zur Verwirklichung wird er dem Parlament nach der allfälligen Annahme des Raumplanungsgesetzes am 13. Juni 1976 unterbreiten. Die Delegierten des in erster Linie angesprochenen Schweizerischen Bauernverbandes werden am 17. März über ihre Parole zur Abstimmung beschliessen.

Gemäss dem von einer Arbeitsgruppe unter Ständerat Leon Schlumpf vorgelegten *Konzept* sind nun für die Landwirtschaft die Erhöhung maximaler Beitragssätze (insbesondere für gemeinsame Strukturverbesserungsmassnahmen), Beitragsleistungen an Wohnbausanierungen der Tallandwirtschaft und Flächenbeiträge für das Berggebiet vorgesehen. Zusätzlich sollen die Kantone direkt einen Anteil des Bundes aus den Erträgen der Mehrwertabschöpfung zurückerhalten, um mit diesen Mitteln ebenfalls Massnahmen zur Strukturverbesserung zu fördern. Für die Forstwirtschaft sind Massnahmen zur Unterstützung der waldbaulichen Sanierung und für einen verstärkten Ausbau der Infrastruktur (zum Beispiel Waldwege) geplant.

Bei der Aufstockung der Höchstbeitragsansätze für bereits bestehende Strukturmassnahmen (vor allem Güterzusammenlegungen, Güterstrassen usw.) ist an zusätzliche zehn Prozent gedacht, das heisst an 50 (Talgebiet und 60 (Berggebiet) Prozent. Der voraussichtliche Aufwand für die neuen Flächenbeiträge bei erschwerten Produktionsbedingungen (zu regeln in einem neuen Bundesgesetz) dürfte sich auf 80 bis 100 Millionen Franken pro Jahr belaufen und ist im Finanzplan des Bundes enthalten.

Was die *Forstwirtschaft* betrifft, so wird zunächst ein verstärkter Ausbau der forstlichen Infrastruktur vorgeschlagen. Die Kosten für diese Massnahmen, bei denen es um Walderschliessungen, Waldzusammenlegungen, Aufforstungen und Verbauungen geht, werden auf 5 bis 10 Millionen Franken pro Jahr veranschlagt. Sodann sollen Sanierungsmassnahmen in Waldungen, bei denen Bewirtschaftung (geringe Erträge!) oder Bestand gefährdet sind, unterstützt werden, dies durch Beiträge des Bundes an die «organische Produktion» aufgrund von genehmigten Waldpflege- und Waldsanierungsplänen. Voraussetzung ist eine Teilrevision des Eidgenössischen Forstgesetzes von 1902. Die voraussichtlichen Kosten — 10 bis 20 Millionen Franken jährlich — sind im Finanzplan des Bundes inbegriffen.

Die *Finanzierung* des volkswirtschaftlichen Ausgleichs erfolgt durch die

Anteile des Bundes an den kantonalen Erträgen der Mehrwertabschöpfung und durch zusätzliche allgemeine Bundesmittel. Die Anteile an den Erträgen der Mehrwertabschöpfung sind vorab für Struktur- und Grundlagenverbesserungen zu verwenden, wobei zu berücksichtigen ist, dass die Erträge entsprechend der wirtschaftlichen Entwicklung von Jahr zu Jahr variieren können. Da den Kantonen eine angemessene Frist für die Einführung der Mehrwertabschöpfung einzuräumen ist, sind rückzahlbare Bundesvorschüsse in Anspruch zu nehmen, soweit die Finanzierung aus allgemeinen Bundesmitteln nicht möglich ist.

### **III. Politische Aspekte der Raumplanung und Schlussbemerkungen**

Da das Raumplanungsgesetz die bauliche und landschaftliche Gestaltung der Schweiz entscheidend beeinflussen und durch die Nutzungspläne auch die Interessen des einzelnen Bürgers tangieren wird, musste ein grösserer Widerstand gegen das «Gesetz des Jahrhunderts» erwartet werden. So hat bald nach Verabschiedung des Raumplanungsgesetzes durch die eidgenössischen Räte im Oktober 1974 die föderalistische Ligue vaudoise das Referendum ergriffen, das in der Folge dank der Unterstützung weiterer Verbände, wie des Gewerbe- und Hauseigentümerverbandes, bald zustande kam. Die Gegner führen vor allem vier Argumente gegen das Raumplanungsgesetz ins Feld, nämlich den angeblich zentralistischen Zug des Gesetzes und die Eingriffe des Bundes in die Kompetenzen der Kantone, die damit verbunden seien; die zu restriktive Zonierung; die Beschneidung der Rolle der Grundeigentümer, und viertens schliesslich kritisieren die Gegner einige Ungenauigkeiten im Gesetz selber, so besonders den unausgereiften volkswirtschaftlichen Ausgleich.

Bei objektiver Betrachtungsweise erscheinen die ersten drei Argumente unbegründet, während die unbestimmte Regelung des volkswirtschaftlichen Ausgleichs tatsächlich als ein Schönheitsfehler des Raumplanungsgesetzes bezeichnet werden muss. So macht denn auch der einflussreiche Schweizerische Bauernverband seine Zustimmung zum Raumplanungsgesetz von der Ausarbeitung des Spezialgesetzes zum volkswirtschaftlichen Ausgleich vor der Volksabstimmung zum kommenden Juni abhängig. Nun berechtigen aber einige Unvollkommenheiten eines Gesetzes, die gegenüber den Vorteilen nur wenig ins Gewicht fallen, noch nicht seine Ablehnung. Man wird jedenfalls den Eindruck nicht ganz los, dass die Kritiker des Raumplanungsgesetzes ihre eigenen Interessen in den Vordergrund stellen und so jegliche durchgehende und wirkungsvolle Planung überhaupt ablehnen, selbst wenn sie in anderer Form präsentiert würde.

Wie bereits an anderer Stelle dargelegt wurde, trägt das Raumplanungsgesetz unserer föderalistischen Staatsstruktur nämlich durchaus Rechnung. Ak-



zeptiert man das Ziel einer harmonischen Gestaltung unserer Landschaft, so müssen auch die Konsequenzen gezogen und eine interkantonale Koordination der Planung angestrebt werden. Deshalb ist die Rahmengesetzgebung des Bundes unerlässlich. Auch eine vernünftige Beschränkung des Baugebietes, verbunden mit einer Erschliessungspflicht, ist zur Bekämpfung der Zersiedlung des Landes und der Baulandhortung unbedingt notwendig. Zum dritten Argument schliesslich wäre in aller Kürze zu bemerken, dass sich die Beschränkung der Rechte der Grundeigentümer in engen Grenzen hält und für die Durchsetzung der Zonenordnung eben unerlässlich ist.

Um die beiden Oberziele der Raumplanung zu erreichen, ist ein Minimum an staatlichen Eingriffen erforderlich. Das Raumplanungsgesetz scheint trotz einigen Mängeln ein durchaus brauchbares Instrument zu sein, um den knappen Produktionsfaktor Boden rationeller und funktionsgerechter zu nutzen. Viel wird natürlich vom Spezialgesetz zum volkswirtschaftlichen Ausgleich, von der Ausführungsgesetzgebung zum Raumplanungsgesetz und von der Koordination mit weiteren regionalpolitisch bedeutsamen Massnahmen abhängen. So müssten zum Beispiel einheitliche Bestimmungen für die touristische Nutzung festgelegt und die Bewilligungspflicht für Luftseilbahnen u. a. verschärft werden. Nur so können die landschaftlich wertvollen Gebiete, Bestandteil des nicht regenerierbaren Grundkapitals des «Tourismus», der Nachwelt als letztes Refugium vor den Immissionen der Technik und als Quelle sportlicher Betätigung und Vermittlung von Naturerlebnissen bewahrt werden.

Findet das Raumplanungsgesetz am 13. Juni vor dem Volk keine Gnade, sind diese Schutzgebiete wegen ihrer anerkannten Schönheit doppelt gefährdet, zu Bau- und Spekulationsobjekten zu werden.

Das Raumplanungsgesetz, ein echt helvetischer Kompromiss, der mit minimalen Eingriffen ein Maximum an Ordnung, Wohlfahrt und Gerechtigkeit schaffen will, verdient wirklich die Zustimmung aller Schweizer, die an einer harmonischen Entwicklung unserer Natur- und Kulturlandschaft interessiert sind.

- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Bundesgesetz über die Raumplanung vom 31. März 1972
- Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Entwurf eines Bundesbeschlusses über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung vom 26. Januar 1972
- Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung vom 17. März 1972

- Bundesgesetz über die Raumplanung vom 4. Oktober 1974
- Heisse Eisen im Raumplanungsgesetz, «Neue Zürcher Zeitung» Nr. 19 vom 19. Januar 1974
- Ausweitung der Referendumsbewegung gegen das Raumplanungsgesetz, «Neue Zürcher Zeitung» Nr. 505 vom 30. November/1. Dezember 1974
- Gefährdung der Ziele des Raumplanungsgesetzes?, «Neue Zürcher Zeitung» Nr. 34 vom 11. Februar 1975
- Die Entschädigung von Land- und Forstwirtschaft für Raumplanungsleistungen, «Neue Zürcher Zeitung» Nr. 58 vom 10. März 1976.

## **Résumé**

### **«La loi du siècle»**

#### **1. Introduction**

La construction désordonnée d'immeubles, de routes et autres installations a porté une atteinte irrémédiable à la beauté et à l'attrait de notre pays, à la montagne comme en plaine. Les abords des agglomérations et les centres touristiques sont particulièrement menacés par la banalisation du paysage, un enlaidissement qui va jusqu'à la destruction de paysages naturels dont la valeur est inestimable. L'habitant des villes n'y trouve plus à proximité les espaces de détente dont il a de plus en plus besoin. Cette évolution irréversible et la rapidité de la dégradation de la situation devraient convaincre même les plus optimistes qu'il n'est plus possible d'attendre plus longtemps une prise de conscience volontaire. Avec l'augmentation de la population et de ses besoins, la terre est devenue un bien de plus en plus précieux. Son utilisation rationnelle n'est plus possible sans un aménagement global du territoire. Pourtant le projet de loi fédérale sur l'aménagement du territoire du 4 octobre 1974 fait l'objet de vives discussions. En vue du référendum du 13 juin 1976, les forestiers doivent être rendus attentifs à son importance pour le développement harmonieux de notre pays.

Tant que la Confédération ne possédait pas de compétences en matière d'aménagement du territoire, de grandes différences existaient entre cantons et communes. Ainsi, seulement 10 % des 3019 communes suisses étaient dotées d'un plan de zones. Les zones de constructions étaient souvent surdimensionnées et il arrivait qu'elles mettaient en danger des sites ou des zones de détente dignes de protection. Après le rejet en 1967 de l'initiative contre la spéculation du sol, deux nouveaux articles constitutionnels furent acceptés en 1969. L'article 22ter ancre dans la constitution la garantie de la propriété et en fixe les limitations. L'article 22quater fournit les bases légales de l'aménagement du

territoire en précisant que la Confédération prescrit les principes d'utilisation rationnelle du territoire et d'urbanisation ordonnée, ainsi qu'elle coordonne les travaux des cantons en tenant compte des besoins de l'aménagement du territoire. La Confédération est chargée d'établir une loi-cadre, tandis que les lois d'application sont du ressort des cantons.

Le temps nécessaire à l'élaboration de la loi d'application et le développement particulièrement rapide des constructions ont rendu nécessaire la mise en vigueur d'un arrêté d'urgence (du 17 mars 1972), destiné à empêcher des dommages irrémediables au pays jusqu'à la mise en application de la loi (création par les cantons de zones à protéger provisoirement; définition des critères de délimitation, par exemple les rives de lacs et de rivières, paysages particulièrement beaux, etc.; large interdiction de construire dans les zones à protéger provisoirement).

Grâce à la délimitation rapide des zones à protéger provisoirement, l'arrêté urgent a permis d'arrêter la construction désordonnée de résidences secondaires. Entre-temps la plupart des cantons ont pu améliorer leur planification régionale et locale. La population et les milieux politiques ont ainsi pu se familiariser avec certains concepts de l'aménagement du territoire. Mais il faut aussi reconnaître que l'arrêté urgent ne couvre que certains aspects de l'aménagement et qu'il a suscité une violente opposition dans certaines régions du pays. Sa durée d'application a été prolongée à fin 1976, en attendant la mise en vigueur de la loi fédérale après la votation du 13 juin 1976.

## **2. Caractéristiques de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire**

Les buts généraux de l'aménagement du territoire, soit l'utilisation judicieuse du sol et l'occupation rationnelle du territoire, sont inscrits dans la constitution. La loi comporte 72 articles et l'article décrit plus précisément ces finalités et énumère 8 buts spécifiques de l'aménagement du territoire:

1. protection des bases naturelles de la vie humaine, soit le sol, l'air, l'eau et le paysage,
2. création des conditions d'habitat favorables à l'épanouissement de la vie personnelle, sociale et économique,
3. encouragement d'une urbanisation décentralisée comprenant des centres régionaux et interrégionaux,
4. délimitation des territoires à urbaniser d'une manière propre à ménager l'évolution future du pays et assurer leur utilisation judicieuse,
5. promotion de l'équilibre entre les régions rurales et urbaines, entre régions économiquement faibles et fortes,
6. sauvegarde du caractère et de la beauté de certains paysages,
7. prise en considération d'un auto-approvisionnement suffisant du pays en matière alimentaire,
8. besoins de la défense nationale.

Mais ces objectifs peuvent entrer en conflit. Il s'agit alors de mettre en

balance leur importance relative. La loi prévoit essentiellement 3 groupes de mesures pour réaliser les objectifs de l'aménagement:

- la délimitation des zones d'affectation
- le prélèvement de la plus-value
- la compensation économique.

*a) La délimitation des zones d'affectation*

Afin de garantir une utilisation rationnelle du sol, cantons et communes doivent établir des plans directeurs généraux tenant compte des besoins futurs en matière d'urbanisation.

Le point de départ de cette planification «concertée» à différents niveaux est la conception directrice de la Suisse entière. 7 différentes variantes de développement ont été élaborées par l'Institut ORL de Zurich, allant d'une concentration de la population dans 2 agglomérations à une répartition uniforme sur tout le pays. La Confédération s'est ensuite prononcée en faveur d'un compromis prévoyant une décentralisation de la population avec création de centres régionaux et inter-régionaux. Cette conception «CK73» est une base de discussion et les cantons préparent actuellement leur propre conception cantonale. Une fois harmonisées avec les propositions de la Confédération, elles formeront la conception directrice de la Suisse, qui servira de base aux plans directeurs cantonaux. Ces plans directeurs généraux comprendront des plans sectoriels (urbanisation et sites, transports, approvisionnement, constructions et installations publiques). A part le plan sectoriel des transports (qui inclut entre autres les téléphériques et les installations de remontées mécaniques à ski), c'est avant tout le plan directeur de l'urbanisation et des sites qui détermine l'utilisation du sol. La loi fédérale prévoit la délimitation de 6 «territoires»:

- à urbaniser
- agricole
- forestier
- de délasserement
- à protéger
- sans affectation

Le territoire à urbaniser ne comprendra que les terrains déjà bâtis dans une large mesure ou qui seront nécessaires d'ici 20 à 25 ans à une occupation rationnelle du territoire. Le territoire agricole comprendra les terrains qui se prêtent à l'agriculture et, de plus, ceux qui dans l'intérêt général doivent être utilisés par l'agriculture. Le territoire forestier comprend l'aire forestière telle qu'elle est définie par la législation en la matière. Les territoires de délasserement et à protéger peuvent finalement se superposer entre eux et aux zones agricoles et forestières (par exemple paysage d'une beauté particulière). Les territoires sans affectation comprennent les terrains restant (improductifs en particulier).

Une fois la politique d'utilisation des sols définie dans les plans directeurs cantonaux (délimitation des territoires définis ci-dessus), des *plans d'affectation* fixant les zones d'affectation doivent être établis par les autorités compétentes



selon le droit cantonal. Ces plans d'affectation règlent de manière obligatoire l'utilisation du sol. Ainsi, la zone à bâtir doit être délimitée à l'intérieur du territoire à urbaniser et elle ne doit comprendre que des terrains déjà largement bâtis ou qui seront nécessaires à la construction d'ici dix à quinze ans au plus. En dehors des zones à bâtir, seules peuvent être autorisées les constructions conformes au but de la zone d'affectation. Le grand avantage de la délimitation de zones à bâtir est d'empêcher la construction disséminée. De plus, une meilleure coordination entre cantons et régions sera possible sur la base des plans directeurs. L'autonomie fédéraliste est sauvegardée car les cantons sont les organes de décision et d'exécution.

N.B. L'attribution à la zone agricole, forestière ou au territoire sans affectation ne constitue pas une expropriation matérielle.

#### b) *Prélèvement de la plus-value*

Lorsque les mesures d'aménagement provoquent des augmentations importantes de la valeur des terrains, ces plus-values doivent être «prélevées de façon équitable au moment de leur réalisation sous forme de taxes ou par la voie de cession de terrain» (art. 37).

Cette proposition très controversée se justifie: il est équitable que la collectivité bénéficie autant que l'individu d'augmentation de valeur provenant de mesures d'aménagement prises par la collectivité.

Les prélèvements doivent être utilisés en faveur de l'aménagement du territoire, en particulier en vue d'une «compensation économique» en faveur de l'agriculture et de la sylviculture (voir ci-dessous). Enfin c'est un moyen relatif de lutte contre l'accaparement de terrains dans des buts spéculatifs. Par ailleurs, il n'est pas facile de déterminer dans quelle mesure une plus-value est due à une décision d'aménagement et quel prélèvement est équitable. Il faudrait le coordonner avec les impôts cantonaux de plus-value sur les biens-fonds. Enfin dans la conjoncture actuelle, il n'est pas sûr que le prélèvement suffise à financer le coût de l'aménagement du territoire et celui de la compensation économique.

Notons enfin que les plus-values utilisées pour l'acquisition de biens-fonds de remplacement (par exemple achat d'un domaine agricole de remplacement) ne seront épongées qu'au moment où ces fonds de remplacement seront aussi réalisés.

#### c) *Compensation économique*

L'article 45 annonce une loi spéciale de «Compensation économique en faveur de l'agriculture et de la sylviculture à titre de dédommagement pour les charges et prestations qui contribuent à réaliser l'aménagement du territoire». Il en sera de même pour les territoires insuffisamment développés et dont l'expansion économique serait freinée par des mesures d'aménagement. Enfin la Confédération peut allouer des indemnités aux collectivités et exploitants dont les biens-fonds sont mis à contribution d'une façon intolérable par les fonctions de délaissement et de protection.



La compensation en faveur de l'agriculture se justifie du fait que l'interdiction de construire n'est pas indemnisée en zone agricole et forestière. La compensation en faveur des régions économiquement faibles est discutable du point de vue pratique (dispersion de ressources financières limitées).

Le 9 mars 1976, les principes d'indemnisation en faveur de l'agriculture et la sylviculture ont été rendus publics. Il s'agit d'une part de l'élargissement de mesures existantes d'encouragement, d'autre part de nouvelles mesures. Le taux de subventionnement sera augmenté (en particulier dans le cas d'améliorations structurelles générales), la Confédération participera à la réfection des fermes en plaine et au paiement d'indemnités de surface en montagne (de l'ordre de 80 à 100 millions par an). De plus, les cantons recevront directement une part des prélèvements de plus-values, afin de favoriser de leur côté les améliorations structurelles. Quant à la sylviculture, il est prévu de favoriser les travaux d'infrastructure (chemins forestiers, reboisements, travaux d'assainissement, etc. pour un montant de 5 à 10 millions par an environ). Le subventionnement de travaux de restauration de forêts déficitaires ou décrépies dépendra de la révision de la loi forestière fédérale (10 à 20 millions de francs prévus dans le plan financier de la Confédération).

### **3. Aspects politiques et conclusions**

L'importance des mesures prévues et leurs incidences sur les intérêts privés ont provoqué de nombreuses oppositions et le référendum a été demandé par la Ligue vaudoise. Les adversaires de la loi s'opposent principalement à la tendance soi-disant centralisatrice de la loi, au zonage restrictif et aux atteintes à la liberté du propriétaire foncier. Ces critiques ne sont pas justifiées, si l'on se place dans l'intérêt général. Une loi-cadre fédérale et une coordination intercantonale sont nécessaires pour promouvoir une utilisation harmonieuse du territoire. Une limitation des zones à bâtir, liée à une obligation d'équiper est indispensable pour empêcher la construction désordonnée et l'accaparement des terrains à bâtir. Les restrictions aux droits de propriété sont limitées. Elles sont nécessaires à la réalisation des plans de zones.

Les opposants critiquent aussi certaines imprécisions de la loi en particulier en ce qui concerne le prélèvement économique, dont les modalités sont trop vagues (promesse d'une loi spéciale). Les récentes révélations du Conseil fédéral ont cependant apporté une certaine clarification.

L'utilisation rationnelle du sol, un habitat harmonieux ne sont plus possible sans un minimum d'interventions étatiques. La loi fédérale sur l'aménagement du territoire constitue un instrument valable de protection de notre cadre de vie. Son rejet le 13 juin 1976 livrerait de nouveau le sol et le paysage à la spéculation et à la construction désordonnée. Pour ces raisons, la loi mérite le soutien de tous les citoyens soucieux du développement harmonieux de notre pays.

Résumé: *W. E. Pleines*