

Zeitschrift: Das Werk : Architektur und Kunst = L'oeuvre : architecture et art

Band: 61 (1974)

Heft: 10: Rationalisierung - Industrialisierung = Rationalisation - Industrialisation

Artikel: Was bedeutet das Raumplanungsgesetz für den Architekten? : ein korrigierter Bericht

Autor: [s.n.]

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-87831>

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: 20.02.2026

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

CARL FINGERHUTH

Was bedeutet das Raumplanungsgesetz für den Architekten?

Ein korrigierter Bericht

Der Bund Schweizer Architekten hatte mich gebeten, ich möge einen Artikel zum Thema Raumplanungsgesetz schreiben. Zwei Tage vor Redaktionsschluss gab ich den Artikel meinem Freund M. zum Durchlesen. Er meinte, dass er mit dem Inhalt sachlich zwar einverstanden sei, bemerkte aber, mit einem intellektuellen Kommentar sei der Sachschlecht gedient. Er hat recht. Ich habe ihn darum bei der Überarbeitung des Artikels zu Wort kommen lassen. Ich hatte geschrieben:

In der Debatte um das Raumplanungsgesetz (RPG) wurde gesagt, das RPG werde das wichtigste Gesetz während der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts sein. Das ist eine Ermessensfrage, vor allem wenn erst 24 Jahre der zweiten Hälfte vorbei sind. Persönlich würde ich eine andere Feststellung in den Vordergrund stellen: Es gab in den letzten Jahrzehnten wahrscheinlich kein Gesetz – dessen Bedeutung politisch derart hochgespielt wurde;

- dessen Ziel und Zweck in einem derartigen Missverhältnis zu den im Gesetz vorgesehenen Mitteln steht. Wenn wir fragen, was das RPG für den Architekten bedeuten wird, kommen wir zu folgenden Antworten:
- viele Architekten erwarten von der Raumplanung die Erlösung von ihren Frustrationen;
- voraussichtlich wird sich für den Architekten durch die Anwendung des RPG recht wenig ändern.

Dazu hat mir M. gesagt: «Zum Glück! Das Gesetz legt fest, was sich in der Praxis bewährt hat. Es enthält unser heutiges Wissen auf dem Gebiet der Raumplanung.» Er hat von unserem idealen System gesprochen, das erlaubt, etwas zuerst in der Praxis auszuprobieren und erst dann nur noch die schwer zu ändernden Gesetze zu schaffen. Er hat davor gewarnt, Begriffe in Gesetzen definieren zu wollen, die sich in der Anwendung noch nicht bewährt haben. Wir kamen dann auf das Verhältnis Architekt-Gesetz zu sprechen. «Man soll anständig bauen», heißt der erste Satz eines alten Baugesetzes. Wenn der Architekt nicht mit einem sozialen Verantwortungsbewusstsein und mit grossem fachlichem Können arbeitet, verarmt unsere Umwelt. Gesetze führen aber fast immer zu einer Einengung der Möglichkeiten. Sie wollen ordnen, Fehler verunmöglichlen, schützen. Sie machen die Macht transparent und handhabbar. Dabei beschränken sie die Kreativität und Spontaneität des Architekten.

Was bedeuten die Ziele des RPG für den Architekten?

Art. 1, Abs. 1: «Dieses Gesetz bezieht die Raumplanung durch Kantone und Bund sicherzustellen und deren Bestrebungen auf diesem Gebiete zu fördern und zu koordinieren.»

Zusammen mit Art. 2 werden so Bund und Kantone zu einer «ständigen und durchgehenden» Raumplanung verpflichtet. Wie rasch sich die Auffassung über die Zielsetzung der Raumplanung noch in den letzten Jahren gewandelt hat, wird deutlich, wenn man die Veränderungen des Zweckartikels durchsieht, die dieser während der Beratung des Gesetzes erlebt hat.

In den Anfängen der Raumplanung ging es darum, die Zersiedlung der Landschaft durch eine zweckmässige Abgrenzung der Baugebiete zu bekämpfen. Als Instrumente standen Zonenplan und Baureglemente zur Verfügung.

In Art. 1, Abs. 2, des bundesrätlichen Entwurfs von 1972 hieß es darum auch: «Im besonderen sollen eine angemessene, auf die künftige Entwicklung des Landes abgestimmte Begrenzung des Siedlungsgebietes und dessen zweckmässige Nutzung, die Erhaltung der Eigenart und Schönheit der Landschaft sowie die Sicherstellung von Erholungsgebieten erreicht werden.»

Das ist aber schon fast Geschichte. Spätestens als die Anliegen des Gewässerschutzes zu einer Koordination der verschiedenen technischen Elemente der Siedlung zwangen, wurde Raumplanung zu einer räumlichen Koordinationsaufgabe, bei der Landschaft, Siedlung, Verkehr, öffentliche Bauten und Anlagen sowie die technischen Dienste gleichzeitig zu berücksichtigen sind.

Heute ist man sich darüber im klaren, dass diese «technische» Problemstellung nicht genügt. Raumplanung wird jetzt als Abwägungs- und Auswahlprozess verstanden, mit dem versucht werden soll, die politischen Wertvorstellungen der Gesellschaft in eine ihren Zielen und Bedürfnissen angemessene Umwelt umzusetzen. In bezug auf die Zielsetzung trug der Text des Ständerates von 1973 dieser Auffassung Rechnung. Er nahm in Art. 1, Abs. 2, eine Reihe von wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und umweltpolitischen Zielen auf, welche die Raumplanung verwirklichen soll. Der Nationalrat ging dann 1974 noch wesentlich weiter, indem er beschloss, dass die Raumplanung diese Ziele

nicht nur verwirklichen soll, sondern zu verwirklichen hat.

In Art. 1, Abs. 2, heisst es jetzt: «Die Raumplanung hat: a) die natürlichen Grundlagen des menschlichen Lebens, wie Boden, Luft, Wasser und Landschaft, zu schützen; b) die räumlichen Voraussetzungen für die Entwicklung des persönlichen, sozialen und wirtschaftlichen Lebens zu schaffen; c) die Dezentralisation der Besiedlung mit regionalen und überregionalen Schwerpunkten zu fördern und die Entwicklung der grossen Städte auf dieses Ziel hinzu lenken; d) eine angemessene, auf die künftige Entwicklung des Landes abgestimmte Begrenzung des Siedlungsgebietes und dessen zweckmässige Nutzung zu verwirklichen; e) den Ausgleich zwischen ländlichen und städtischen, wirtschaftlich schwachen und wirtschaftlich starken Gebieten zu fördern; f) die Eigenart und Schönheit der Landschaft zu erhalten sowie Erholungsgebiete sicherzustellen; g) einer ausreichenden eigenen Ernährungsbasis des Landes Rechnung zu tragen; h) die räumlichen Bedürfnisse der Gesamtverteidigung zu berücksichtigen.»

«Geschützt, geschaffen, gelenkt, verwirklicht, gefördert, sichergestellt, Rechnung getragen, berücksichtigt» wird aber in einem beschränkten Raum und mit beschränkten Mitteln. Es resultieren daraus unweigerlich Konflikte, da nicht alle Ansprüche berücksichtigt werden können. Diese Ansprüche haben ihren Grund aber nicht nur im räumlichen Bedarf, sondern es stehen auch soziale und wirtschaftliche Bedürfnisse dahinter. Es müssen Konflikte entschieden und Prioritäten gesetzt werden. Raumplanung ist in dieser Aufgabenstellung primär eine politische Aufgabe.

Eine wissenschaftliche Beurteilung der Situation und eine wertfreie Darstellung der Handlungsalternativen, soweit dies überhaupt möglich ist, löst keine Probleme, sondern liefert nur Entscheidungsgrundlagen. Dies muss gerade im Zusammenhang mit dem Raumplanungsgesetz immer wieder gesagt werden, da aus den Instrumenten, die das Gesetz vorsieht, der Glaube an die technische Machbarkeit der Raumplanung durchschimmt.

Aber zurück zur Bedeutung des RPG für den Architekten. Das RPG enthält keine Ziele oder Grundsätze, die für den Architekten direkt wirksam würden. Hochhäuser sind weiterhin nicht verboten; Land darf verschlossen werden, ohne dass gleichzeitig die Überbauung studiert wer-

den muss; es enthält nichts für oder gegen innerstädtische Expressstrassen, es wird nicht gesagt, wann ein Gestaltungsplan unerlässlich sei, usw. Die sich auf den Raum beziehenden Aussagen sind derart generell, dass sie nur den Charakter von Grundsatzklärungen haben. Hingegen wäre es möglich, dass aufgrund des Gesetzes detaillierte materielle Grundsätze erlassen würden. In Art. 22 wird der Bund unter dem Stickwort «Untersuchungen» beauftragt, Leitbilder der möglichen besiedlungs- und nutzungsmässigen Entwicklung der Schweiz durchzuführen.

Art. 23, Abs. 1, sagt dann: «Aufgrund der Untersuchungen stellt der Bund auf dem Wege der Gesetzgebung weitere materielle Grundsätze für die Raumplanung auf.»

Hier werden den Architekten neue Möglichkeiten eröffnet. Die Worte Raum, Environment, Umwelt, welche das RPG entstehen liessen, sind Symptome für eine veränderte Einstellung, die sich auch auf die Einstellung zur Architektur auswirken wird. Unsere Städte und Siedlungen sind in den letzten Jahrzehnten aus der unkoordinierten Addition einzelner Verkehrsbauteile und einzelner Hochbauten entstanden. Es gab öffentlichen Raum und daneben privaten Raum. Dazwischen liegt eine scharfe Grenze. Für den einen Bereich ist der Ingenieur, für den anderen der Architekt zuständig. Die Raumplanung verlangt die gleichzeitige und gleichwertige Betrachtung aller Elemente des Raums. Das RPG könnte den Ansatz geben, wieder zu einer bewussten Gestaltung der Umwelt als eines Ganzen zurückzukommen: Es sollten wieder mehr Rathausbrücken gebaut werden!

Dieser letzte Abschnitt wurde nach dem Gespräch mit M. geschrieben. Er hatte von der Begeisterung gesprochen, die man bei den Architekten schaffen müsse, um die neuen Möglichkeiten zu nutzen. Das sollte nicht in eine sterile Suche nach materiellen Grundsätzen ausmünden. Das RPG gibt dem Architekten vielleicht die Grundlage dafür, dass er in die Gestaltung der gebauten Umwelt die ästhetisch-kulturellen, die sozialen und die allgemeinen wirtschaftlichen Anliegen wieder stärker einbeziehe. Er muss die Chance nutzen, über die Ziele und Instrumente der Raumplanung eine den Bedürfnissen der Betroffenen besser entsprechende Umwelt zu realisieren.

Welches sind die Instrumente des RPG?
Wie erwähnt, werden die Kantone zu

einer ständigen und durchgehenden Planung verpflichtet. Um diese Aufgabe sicherzustellen, werden sie verpflichtet, innerst fünf Jahren **Gesamtrichtpläne** zu beschliessen. Was sind Gesamtrichtpläne? Im Prinzip wurde das heutige System der Ortsplanung auf die kantonale Ebene hinaufgehoben, wobei die technische Koordinationsaufgabe im Vordergrund steht. Dabei erhalten die Instrumente (Leitbild, Richtpläne, Nutzungspläne) eine wesentlich grössere Bedeutung.

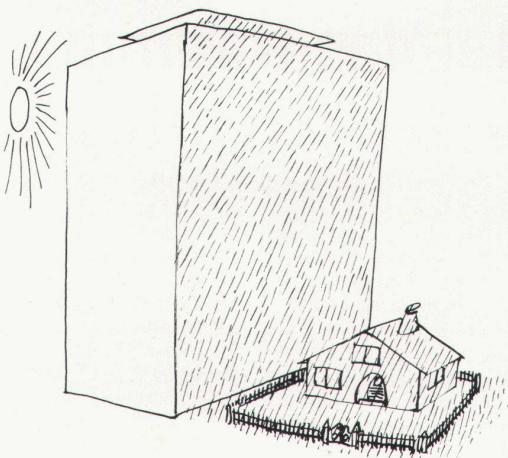
Der **Plan** darf nicht nur als Karte verstanden werden. Art. 8 der RPG sagt eindeutig, dass der Plan Angaben über die Durchführung der Pläne in technischer, finanzieller und zeitlicher Hinsicht enthalten müsse. Der Plan besteht also neben der Karte mit der Angabe über die räumliche Disposition der angestrebten Nutzung des Raums auch noch aus einem Investitionsprogramm, einem Etappenplan, einer Kostenschätzung, dem Nachweis der technischen Realisierbarkeit usw.

Richtplan heisst, dass alle Angaben nur verwaltungswesenden Charakter haben, dass sie für das Eigentum also keine direkten Eingriffe verursachen.

Gesamtrichtplan bedeutet in diesem Fall, dass alle räumlichen Elemente enthalten sein müssen.

Art. 8, Abs. 1: «Die Gesamtrichtpläne umfassen in der Regel Teilrichtpläne der Besiedlung und der Landschaft, des Verkehrs, der Versorgung sowie der öffentlichen Bauten und Anlagen.»

Damit wird nichts Neues geschaffen, sondern lediglich das, was in vielen Kantonen in den Ansätzen schon seit vielen Jahren besteht, zur Pflicht gemacht. Dies gilt im speziell für die Abgrenzung der Baugebiete. Obwohl die klare und im Normalfall entschädigungslose Trennung von Bau- und Nichtbauland durch die Art. 19 und 20 des eidgenössischen Gewässerschutzgesetzes bereits ermöglicht wurde, war es zweckmäßig, im RPG eine eindeutige und nicht nur an den Gewässerschutz gebundene Rechtsgrundlage zu schaffen. Aufgrund der kantonalen Gesamtrichtpläne (und natürlich vor allem auf der Basis der heutigen Ortsplanungen) werden die nach kantonalem Recht zuständigen Behörden (voraussichtlich die Gemeinden) verpflichtet, innerst dreier Jahre **Nutzungspläne** aufzustellen. Nutzungspläne enthalten die für jedermann verbindlichen Anforderungen über die zulässige Nutzung des Bodens. Es wird sich um eine Zusammenstellung aller die Nutzung des Bodens beschränkenden Pläne handeln: Zonenplan, Baulinienplan, Quartierplan, Naturschutzverordnungen usw. Auch hier werden keine neuen Verhältnisse geschaffen, sondern es wird nur sichergestellt, dass im Bereich der Raumplanung bisher Bekanntes und Bestehendes wirklich überall und mit der nötigen Klarheit für alle ausgearbeitet wird.



Zeichnung: Hans Sigg; aus «Nebelspalter» Nr. 9/1966

Nebst den sich aus der Planungspflicht der Kantone ergebenden Instrumenten enthält das RPG verschiedene neue Instrumente. Ich meine, dass keines kurzfristig für den Architekten zu einer wesentlichen Veränderung der Verhältnisse führen wird. Voraussichtlich sind entweder die Erwartungen, die daran geknüpft werden, aus politischen oder praktischen Gründen nicht zu erfüllen (Mehrwert, Enteignung), oder aber es handelt sich um eine Verdeutlichung oder Verbesserung in den Ansätzen bereits vorhandener Instrumente. Damit soll in keinem Fall die Bedeutung des Gesetzes in Frage gestellt werden, aber es soll vor übertriebenen Hoffnungen (oder Befürchtungen!) gewarnt werden.

Welches sind diese weiteren Instrumente? Sie sollen in Stichworten erwähnt werden:

– **Richtlinien über Bauvorschriften und Planung.** Der Bundesrat erhält die Kompetenz, Richtlinien zur Vereinheitlichung der Bauvorschriften (Art. 30) sowie über die Landes-, Regional- und Ortsplanung zu erlassen (Art. 50).

– **Erschliessung.** Es darf nur noch auf erschlossenem Land gebaut werden (Art. 33 und 40). Land in der Bauzone muss «zeitgerecht» erschlossen werden (Art. 34).

In den Bestimmungen über die Pläne wird gesagt, dass das Siedlungsgebiet nur auf die Bedürfnisse der nächsten 20–25 Jahre und die Bauzone nur auf diejenigen der nächsten 10–15 Jahre ausgerichtet sein darf. Das bedeutet eine wesentlich engere Fassung der Bauzonen und Baugebiete, als sie bis heute üblich gewesen ist. Diese Einengung ist im Interesse der Ökonomie der öffentlichen Mittel, der Beruhigung der Bodenpreise im Landwirtschaftsgebiet, des Landschaftsschutzes usw. unerlässlich. Sie kann aber nur verantwortet werden, wenn gleichzeitig die Landhortung in den Baugebieten bekämpft wird. Dies soll durch eine Pflicht zur Erschliessung durch die Gemeinde erreicht werden. Zur Sicherstellung der Erschliessungskostenfinanzierung muss gleichzeitig die Überwälzung der Er-

schliessungskosten auf den Grundstückseigentümer verlangt werden (Art. 34). Parallel dazu wird aber auch vorgesehen, dass der Bund zur Förderung der Erschliessung, der Ausstattung und des vorsorglichen Landerwerbs Darlehen gewähren kann.

– **Landumlegung.** Art. 41, Abs. 2: «Die Landumlegung kann durch die nach kantonalem Recht zuständige Behörde von Amtes wegen angeordnet und durchgeführt werden.»

– **Enteignung.** Art. 43 bringt ein neues und durchschlagkräftiges Instrument: «Wäre die Durchführung der Nutzungspläne in ihrem wesentlichen Inhalt unmöglich oder übermäßig erschwert und lassen sich die Nutzungspläne auch durch andere Mittel nicht verwirklichen, so steht den zuständigen Behörden das Recht zu, Grundstücke oder Rechte daran zu enteignen; soweit möglich, ist Realer satz anzubieten.

Die Enteignung ist insbesondere auch zulässig, wenn im betreffenden Gebiet das Angebot an erschlossenem Land ungenügend ist und der Eigentümer, ohne dass er wichtige Gründe, vorab späteren Eigenbedarf, nachweisen kann, trotz Ansetzung einer angemessenen Frist das Grundstück nicht der Überbauung zuführt. Die enteigneten Grundstücke sind ohne Verzug der Überbauung zuzuführen; sie sind in der Regel wieder in Privatbesitz überzuführen.»

Ob es nun aber in unserer politischen Landschaft denkbar wird, dieses Instrument wirklich anzuwenden, wird sich erst zeigen müssen. Erfahrungen im Ausland lassen eher vermuten, dass die Politiker äusserst zurückhaltend sein werden, sich der Flächenenteignung zu bedienen. Hingegen ist es eindeutig sicher, dass dieses Instrument als Drohmittel äusserst nützlich sein kann.

– **Planungszonen.** Aufgrund von Art. 44 ist eine Bausperre über eine Periode von maximal 10 Jahren möglich.

– **Mehrwertabschöpfung.** Art. 45 sieht vor, dass durch Nutzungspläne (Ein- oder Aufzonungen usw.) oder planerische Vorkehren (Bau von U-Bahnen usw.) geschaffene erhebliche Mehrwerte in angemessener Weise abzu-

schöpfen sind. Ich hatte hier geschrieben, dass es fraglich sei, ob in den nächsten Jahren noch wesentlich ein- oder aufgezont und nicht vielmehr aus- und abgezont werde; ebenso werden mit grosser Wahrscheinlichkeit keine U-Bahnen gebaut werden. Es ist vielleicht hier nicht nur um noch nicht gefangene, sondern auch um gar nicht vorhandene Bären gestritten worden.

M. war auch hier im Recht, wenn er nach der Zweckmässigkeit dieser Sprüche fragte. In diesem Artikel wie auch im Artikel über die Flächenenteignung sind überfällige Ansätze zu einer Revision des geltenden Bodenrechts vorhanden. Sie können und sollen zu einer Erprobung dieser Grundsätze in der Praxis führen.

– **Beiträge.** Der Bund wird weiterhin Beiträge an die Kosten der Raumplanung leisten (Art. 51).

– **Definition der Enteignung.** Das heutige Enteignungsrecht basiert weitgehend auf der Praxis der Gerichte. Im RPG wird der Begriff der materiellen Enteignung definiert und gleichzeitig eindeutig klargelegt, dass die Zuteilung eines Grundstückes zum Nichtbaugebiet keine materielle Enteignung darstelle und folglich daraus auch kein Anspruch auf Entschädigung abgeleitet werden könne.

Schlussfolgerungen

Das RPG liefert in erster Linie einen planungstechnischen und rechtlichen Werkzeugkasten, damit die Raumplanung der Schweiz in Angriff genommen werden kann. Das Gesetz musste geschaffen werden für die Behörden, die aktiv Siedlungspolitik treiben müssen; für die Grundstückseigentümer, die genau wissen sollen, welche die Nutzungsmöglichkeiten ihrer Grundstücke sind; für die Juristen, denen eindeutigere Rechtsgrundlagen zur Verfügung gestellt werden müssen; für die Planer, deren technische Aufgabe klar umschrieben werden muss. Für diese brauchen wir das Raumplanungsgesetz dringend.

Ich hatte in den Schlussfolgerungen geschrieben, dass das RPG den Architekten konkret wenig anbietet; um sie zu trösten, aber beigelegt, dass ihre Anliegen aber auch nur beschränkt oder gar nicht mit Gesetzen realisierbar seien.

Das ist sachlich vielleicht richtig, aber langweilig. M. hat mich überzeugt, dass man schreiben muss, dass das RPG eine Einladung an die Architekten sei, heisst es doch im Zweckartikel des RPG: «Die Raumplanung (respektive der Architekt!) hat die räumlichen Voraussetzungen für die Entfaltung des persönlichen, sozialen und wirtschaftlichen Lebens zu schaffen.» Es ist an den Architekten, zu zeigen, was getan werden muss, um lebendige und vielfältige Städte und Wohnquartiere zu erhalten und zu bauen. Wenn ihnen dies gelingt, werden ihnen die Betroffenen die Instrumente zur Durchsetzung dieser Anliegen zur Verfügung stellen. Dazu wird das Raumplanungsgesetz gebraucht.