

Zeitschrift: Plan : Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik = revue suisse d'urbanisme
Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung
Band: 32 (1975)
Heft: 11

Artikel: Raumplanungs-Testfall bestanden?
Autor: Höpli, Gottlieb F.
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-782422>

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: 27.07.2025

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

Raumplanungs-Testfall bestanden?

Am 7. September 1975 wurde das Zürcher Planungs- und Baugesetz angenommen

Von Gottlieb F. Höpli, Zürich

Nicht nur von der Zürcher Regierung war die Volksabstimmung vom 7. September 1975 über das neue «Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht» (Planungs- und Baugesetz, PBG) als «Testfall» bezeichnet worden – die Abstimmung war in der Tat nicht nur ein zürcherischer, sondern ein eidgenössischer Testfall: Für die Chancen der gesamtschweizerischen Raumplanung, über die der Stimmbürger im kommenden Jahr zu entscheiden hat, und ganz generell für das Ausmass an Planungsmüdigkeit und Staatsverdrossenheit, die unser Volk nach Ansicht vieler Politiker befehlen haben. Der Zürcher Testfall endete positiv: Mit 104 067 Ja gegen 79 141 Nein wurde das Gesetz angenommen. Lässt das Ergebnis eine Prognose für das eidgenössische Raumplanungsgesetz zu?

Mit seinen Planungsinstrumenten – in der Abstimmungsbotschaft mit den Begriffspaaren «dynamisch und realistisch, umfassend und durchgehend, demokratisch und offen» charakterisiert – lehnt sich das neue Zürcher PBG tatsächlich eng an das eidgenössische Raumplanungsgesetz an, vermöchte aber im Falle einer Ablehnung auch allein weiterzubestehen. In der Zweiteilung von Richt- und Nutzungsplanung werden die Ziele verfolgt, die in der Form von Gestaltungsgrundsätzen im Kernparagrafen 18 festgelegt sind – er segelte unter der stolzen Bezeichnung «Magna Charta der Raumplanung» (siehe Kästchen).

Wenig Verständnis für Richtplanung

Bereits hier ist eine Zwischenbemerkung angebracht: In der besonders in der Schlussphase recht heftigen Abstimmungskampagne spielte diese «Magna Charta» praktisch keine Rolle. Befürworter wie Gegner des Gesetzes hielten sich an die handfesteren Bestandteile des 360-Paragrafen-Werkes (Rückzonungen, Neugestaltung des Rekurswesens). Die Notwendigkeit, Kompetenzen für eine geordnete Besiedelung zu erhalten, wurde dem Stimmbürger nicht nahe genug gebracht. Resultat: Eine für zürcherische

Verhältnisse beschämend niedrige Stimmbeteiligung von 29 Prozent. Dieser Testfall wurde also kaum bestanden und könnte sich auf Bundesebene leicht negativ auswirken.

Rechtsordnung und Raumordnung

Ist die Marschrichtung der zürcherischen und der eidgenössischen Raumplanung in den Grundlagen durchaus vergleichbar (Planungsstufen und ihre Kompetenzen, Trennung von Bauland und Nichtbauland), so gibt es daneben eine Reihe spezifisch kantonaler Anliegen, die im neuen PBG geregelt werden mussten: Die Ausweitung des Geltungsbereichs auf alle 171 Gemeinden, nachdem das alte Baugesetz aus dem Jahr 1893 nur in wenigen Gemeinden vollständig und zwingend zur Anwendung kam und von einem Geflecht kommunaler Bauordnungen überlagert war, das einerseits durch seine Rechtszersplitterung das Bauen unnötig erschwerte, andererseits aber Maschen aufwies, durch die mancher «Baulöwe» mit Hilfe eines Stabs gewiegter Baujuristen mit Leichtigkeit schlüpfte, Man denke nur an den bis vor Bundesgericht gezogenen «Fall Göhnerswil», wo ein Generalunternehmen einer kleinen Gemeinde eine Überbauung förmlich aufzwingen konnte.

Natur- und Heimatschutz

Vereinheitlichung der Rechtsnormen und Verbesserung des Rechtsschutzes – neben der Vielzahl von Massnahmen, die diesen beiden Zielen gelten (Quartierplan-, Baubewilligungs- und Rechtsmittelverfahren) – regelt das neue Planungs- und Baugesetz eine Reihe weiterer wichtiger Bereiche: So wird der Natur- und Heimatschutz mit der Raumplanung koordiniert, um zu verhindern, «dass der Natur- und Heimatschutz erst dann zum Zuge kommt, wenn durch andere Entscheidungen nur noch schwer korrigierbare Sachzwänge bereits geschaffen sind» (Regierungsrat). Welche Planungsinstrumente zur Verfügung stehen, sei wenigstens an diesem Beispiel exemplifiziert.

Objekte des Natur- und Heimatschutzes können gegenüber Privaten mit folgenden Massnahmen geschützt werden: überkommunale und kommunale Freihaltezonen, Kernzonen, Ausnützungs- und Geschosshöhenbeschränkungen in empfindlichen Baugebieten, Erhöhungen des kantonalrechtlichen Wald- oder Gewässerabstandes, kommunale Ausschlussgebiete für Hochhäuser, besondere Bestimmungen über den Aussichts- oder Baumschutz, Gestaltungspläne oder durch Verkehrsbaulinien.

Mehr Planung – weniger Demokratie?

Der in der Abstimmungskampagne besonders kräftig geschürten Angst vor einer willkürlichen Anwendung dieses stattlichen Katalogs konnten die Befürworter des Gesetzes eine Reihe neuer Bestimmungen entgegenhalten, die der demokratischen Kontrolle dienen. Sie zeigen deutlich, dass mehr Planung nicht immer weniger Mitsprache bedeuten muss:

- Die Kontrolle der Planung wird grundsätzlich verbessert, weil die Planungsinhalte erstmals im Gesetz festgelegt und damit überprüfbar sind.
- Über die Leitbilduntersuchungen, über die Durchführung und über den Stand der Verwirklichung hat der Regierungsrat dem Parlament alle zwei Jahre Bericht zu erstatten.
- Der kantonale Gesamtplan wird durch den Kantonsrat festgesetzt.
- Der Kantonsrat bildet eine ständige Raumplanungskommission.
- Die regionalen Planungsvereinigungen werden demokratisiert, indem ihnen gegenüber Initiative, Referendum und Anfrage möglich werden.
- Nicht nur kommunale Bau- und Zonenordnungen, sondern auch der kommunale Gesamtplan wird von Gesetzes wegen durch die Gemeindeversammlung oder durch Urnenabstimmung festgesetzt.
- Die Gesamtpläne aller Stufen werden öffentlich aufgelegt und einem Vernehmlassungsverfahren unterzogen. Alle nicht berücksichtigten Äusserungen aus der Bevölkerung

müssen von den Behörden begründet werden.

- Die Natur- und Heimatschutzinventare stehen jedermann zur Einsicht offen.

Analyse des Abstimmungsergebnisses

Die Gegnerschaft gegen das neue PBG liess sich im Kanton Zürich nicht nach dem Parteienschema einordnen. Alle Parteien von einiger Bedeutung hatten die Ja-Parole herausgegeben. Am stärksten waren die Gegner in den Kreisen der SVP und bei einer Minderheit der Freisinnigen. Die SVP-Minderheit appellierte vor allem in den ländlichen Gebieten an die Angst vor einem einschneidenden Verlust der Gemeindeautonomie. Sie übersah zum Teil bewusst, dass die Kompetenzabtretungen an die Zwischenglieder der «regionalen Planungsvereinigungen» (Regionalplanungsgruppen) nicht eine Schwächung, sondern eine Stärkung der kommunalen Einflussmöglichkeiten mit sich bringt, weil die Entscheide von überkommener Bedeutung sonst auf die Stufe des Kantons «gerutscht» wären.

Verunsicherungs-Kampagne

Die Gegnerschaft aus den Kreisen des Gewerbes und des Freisinns – dessen Spitzenvertreter übrigens mit grosser Festigkeit für das Gesetz eintraten – wandte sich unter dem Schlagwort «Gegen zentralistische Planungsbürokratie» gegen die klare Trennung der Nutzungsarten, die auch im Kanton Zürich eine Reihe von Rückzonen von allzu grosszügigen Bauzonen bringen wird. Hier wurde mit Vorliebe von angeblich «unübersehbaren Entschädigungskosten» gesprochen, wiewohl die Rückzonung von nicht-erschlossenem «Bauland» keine Entschädigungspflicht begründet – und genau dies dürfte gewissen Interessenvertretern ein Dorn im Auge sein: Die spekulative Hortung von Bauland wird durch das PBG verunmöglicht.

Wie kam es zur Annahme dieses Gesetzes, das ebenso wie das eidgenössische Raumplanungsgesetz vielen Einzelnen im Interesse der Allgemeinheit gewisse Einschränkungen auferlegt? Blickt man auf die 11 Bezirke und 171 Gemeinden des Kantons Zürich, so erhält man eine recht klare Antwort: Angenommen wurde das Gesetz von der

Mehrzahl jener Stimmbürger, welche die negativen Auswirkungen des übertriebenen Bau-Booms in der Agglomeration Zürich täglich vor Augen haben oder gar am eigenen Leib erleben.

Agglomerationen für . . .

Mit grossem Mehr angenommen wurde das PBG in den Städten Zürich (36 928 Ja gegen 26 525 Nein) und Winterthur (14 067 Ja gegen 8840 Nein), im Limmat und an den beiden Zürichseeufnern. Hier, wo sich die Mehrzahl der Bevölkerung einem weitgehend anonymisierten Grundstück- und Immobilienbesitz gegenüber und oft wohl auch ausgeliefert sieht, war die Zustimmung zu staatlichen Eingriffen in die Raumordnung wesentlich grösser als das bei anderen Gelegenheiten zutage tretende Misstrauen gegen den Staat.

. . . Landschaft gegen die Raumplanung

Ebenso klar abgelehnt wurde das Gesetz allerdings in den ländlichen Regionen und Gemeinden des Kantons Zürich, obwohl das Gesetz ja ausdrücklich dem Ziel «möglichst gleichwertiger Lebensbedingungen» in den verschiedenen Kantonsteilen gilt. Je kleiner und vom Bauboom unberührter eine Gemeinde, um so grösser war die Ablehnung des Gesetzes: So kommt es, dass eine Mehrzahl der 171 Zürcher Gemeinden – nämlich deren 90 – dieses Gesetz teilweise massiv verwarfen. Im Landwirtschafts-Bezirk Andelfingen beispielsweise lehnten 19 der 24 Gemeinden ab, in den Bezirken Bülach und Dielsdorf jeweils 18 von 22 Gemeinden. Hier fehlte offensichtlich die Motivation für ein gezieltes An-die-Hand-Nehmen der Raumplanung durch den Staat, dominierte die Angst, von einer Zentralgewalt «gevogetet» zu werden.

Überträgt man diese Analyse auf den demographischen und sozialen Rahmen der Schweiz, so wird erkennbar, dass die Raumplanung vor allem in den ländlichen, in den «Entwicklungs»-Gebieten unseres Landes gefährdet ist, während sie in den Agglomerationen eher auf Zustimmung stossen dürfte. Existierte im kantonalen Rahmen so etwas wie ein Ständemehr, so wäre die Zürcher Vorlage am Widerstand der kleinen und kleinsten Gemeinwesen gescheitert. Wie wird sich dieses Phänomen auf die eidgenössische Raumplanungsvorlage auswirken? **pl**

Die Zürcher «Magna Charta» der Raumplanung

Die Gestaltungsgrundsätze der zürcherischen Raumplanung verlangen von der Richtplanung, sie solle die «räumlichen Voraussetzungen für die Entfaltung der Menschen und für die Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen schaffen oder sichern sowie der Bevölkerung der verschiedenen Kantonsteile in der Gesamtwirkung räumlich möglichst gleichwertige Lebensbedingungen gewähren» (Artikel 18 PBG). Insbesondere sei anzustreben, dass

- a) die natürlichen Grundlagen des menschlichen Lebens, wie Boden, Wasser, Luft und Energie, sparsam beansprucht und vor Beeinträchtigungen geschützt werden;
- b) neben den Städten Zürich und Winterthur weitere gut erschlossene und mit übergeordneten öffentlichen und privaten Diensten ausgestattete Schwerpunkte der Besiedlung entstehen können;
- c) Wohngebiete gegen nachteilige Umwelteinflüsse abgeschirmt werden können und eine soziale

Durchmischung der Bevölkerung ermöglicht wird;

- d) die Wohngebiete mit genügend erreichbaren öffentlichen und privaten Diensten für die Versorgung, Fürsorge, Kultur, Bildung und Naherholung ausgestattet werden oder ausgestattet werden können;
- e) die für eine gesunde wirtschaftliche und siedlungspolitische Entwicklung des Kantons erforderlichen Standorte für Handel, Gewerbe und Industrie sichergestellt werden;
- f) grössere, wirtschaftlich und zweckmässig nutzbare Landwirtschaftsgebiete erhalten bleiben;
- g) die für die Erholung der Bevölkerung nötigen Gebiete dauernd zur Verfügung stehen;
- h) schutzwürdige Landschaften sowie andere Objekte des Natur- und Heimatschutzes vor Zerstörung oder Beeinträchtigung bewahrt werden;
- i) die Siedlungsgebiete zweckmässig erschlossen und mit ihren Schwerpunkten durch leistungsfähige öffentliche Verkehrsmittel und Strassen angemessen verbunden werden. **pl**