

Zeitschrift: Profil : sozialdemokratische Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur
Herausgeber: Sozialdemokratische Partei der Schweiz
Band: 55 (1976)
Heft: 6

Artikel: Das Bundesgesetz über die Raumplanung
Autor: Röthlisberger, Rudolf
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-339174>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

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. [Voir Informations légales.](#)

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. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 15.03.2025

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

Das Bundesgesetz über die Raumplanung

Raumplanung ist nichts Neues

Unsere schönen Schweizer Städte zeigen deutlich, dass die Raumplanung gar nichts Neues ist. Ein nachgerade klassisches Beispiel stellt die Altstadt von Bern dar, deren Gesicht durch die bubenbergische Hofstättereinteilung aus dem 12. Jahrhundert geprägt ist und Bern zu einem Baudenkmal von europäischer Bedeutung machte. Es gibt aber auch Beispiele von Planungen in ländlichen Gegenden. So hat die Gemeinde Grindelwald in ihrem Taleinungsbrief von 1444 unter anderem bestimmt, dass nur im eng umgrenzten Dorfgebiet gebaut werden dürfe, nicht aber in den Alpen, wo lediglich alpwirtschaftliche Bauten, wie Sennhütten und Stadeln, zugelassen waren. Diese Gemeinde hat also schon vor mehr als fünfhundert Jahren mit einer planerischen Rechtsetzung eine Ausscheidung zwischen Baugebiet und Nichtbaugebiet beziehungsweise Landwirtschaftsgebiet vorgenommen. Und das Erstaunliche war, dass dieser Planung bis in unsere Zeit nachgelebt wurde. Erst als das Dorf in seinen Nähten zu platzen drohte und – vor allem mit Ferienwohnungen – ins offene Land hinauswuchs, musste dieser Planungsgrundsatz durch eine moderne Ortsplanung ergänzt werden.

Wie in Grindelwald, befasste man sich in der Schweiz in den 50er und frühen 60er Jahren vor allem mit der Ortsplanung und in Gemeindeverbänden mit der Regionalplanung. Ende der 60er und anfangs der 70er Jahre wurden grosse Anstrengungen für die Planung auf kantonaler Ebene unternommen. Nicht weniger als 18 kantonale Baugesetze stammen aus dieser Zeit. Durch diese kantonalen Gesetze und mit dem Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer wurde die Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet in den meisten Kantonen und auf Bundesebene schon weitgehend in die Wege geleitet.

Das Raumplanungsgesetz ist eine Rahmenordnung

Das Raumplanungsgesetz stellt also weniger den Anfang einer neuen Epoche als vielmehr den Abschluss eines seit mindestens drei Jahrzehnten auf Gemeinde- und Kantonebene begonnenen Werkes dar. Das Raumplanungsgesetz entspricht dem Bedürfnis nach einer einheitlichen Grundsatzgesetzgebung auf Bundesebene. Es bildet gewissermassen das Dach über einem schon weitgehend errichteten Gebäude.

Wesentliche Ziele des Raumplanungsgesetzes

In der Volksabstimmung vom 19. September 1969 haben Volk und Stände den Art. 22quater der Bundesverfassung gutgeheissen, der bestimmt:

«¹ 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.

² Er fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit ihnen zusammen.

³ Er berücksichtigt in Erfüllung seiner Aufgaben die Erfordernisse der Landes-, Regional- und Ortsplanung.»

Diesem Verfassungsauftrag nachkommend haben am 4. Oktober 1974 Nationalrat und Ständerat mit überwältigendem Mehr das Raumplanungsgesetz angenommen, das in Art. 1 dessen Zweck wie folgt umschreibt:

«¹ Dieses Gesetz bezweckt, die Raumplanung durch Kantone und Bund sicherzustellen und deren Bestrebungen auf diesem Gebiet zu fördern und koordinieren.

² Die Raumplanung hat folgende Aufgaben:

- a) Sie schützt die natürlichen Grundlagen des menschlichen Lebens wie Boden, Luft, Wasser und Landschaft.
- b) Sie schafft die räumlichen Voraussetzungen für die Entfaltung des persönlichen, sozialen und wirtschaftlichen Lebens.
- c) Sie fördert die Dezentralisation der Besiedlung mit regionalen und überregionalen Schwerpunkten und hat die Entwicklung der grossen Städte auf dieses Ziel hinzulenken.
- d) Sie verwirklicht eine angemessene, auf die künftige Entwicklung des Landes abgestimmte Begrenzung des Siedlungsgebietes und dessen zweckmässige Nutzung.
- e) Sie fördert den Ausgleich zwischen ländlichen und städtischen, wirtschaftlich schwachen und wirtschaftlich starken Gebieten.
- f) Sie hat die Eigenart und Schönheit von Landschaften sicherzustellen.
- g) Sie trägt einer ausreichenden eigenen Ernährungsbasis des Landes Rechnung.
- h) Sie berücksichtigt die räumlichen Bedürfnisse der Gesamtverteidigung.»

Schon aus diesem Artikel geht eindeutig hervor, dass das Gesetz dem Föderalismus weitgehend Rechnung trägt, indem das Schwergewicht der Aufgaben des Bundes auf Koordination und Förderung gelegt wird.

Aufgaben der Kantone und Gemeinden

Das Raumplanungsgesetz überträgt den Kantonen die Hauptaufgabe der Planung. Sie stellen die Gesamtrichtpläne auf, welche die Grundzüge der künftigen nutzungs- und besiedlungsmässigen Entwicklung festlegen, wobei folgende Nutzungsgebiete vorgesehen sind:

- Siedlungsgebiet
- Landwirtschaftsgebiet

- Erholungsgebiet
- Schutzgebiet
- übriges Gebiet

Die Kantone sorgen im Rahmen ihrer Zuständigkeit auch für die Richtpläne des Verkehrs, der Versorgung, der öffentlichen Bauten und Anlagen.

Ebensowenig werden die Gemeinden in ihren bisherigen Rechten eingeschränkt. Das Raumplanungsgesetz geht davon aus, dass die Gemeinden ihre ortsplanerischen Aufgaben, insbesondere die Festlegung der Nutzungspläne und der Erschliessungsordnung, selber an die Hand nehmen.

Aufgaben des Bundes

Die Aufgaben des Bundes sind vor allem fördernder und koordinierender Art. Dass heute mehr denn je eine Koordination unerlässlich ist, bestreitet kaum jemand im Ernst. Dass raumplanerische Probleme je länger, je mehr ineinander übergreifen, und zwar auch von einem Kanton zum andern, mag man beispielsweise am Limmattal ersehen, wo niemand mehr die Grenzen zwischen den Kantonen Zürich und Aargau zu erkennen vermag.

Koordination darf keinesfalls mit Dirigismus verwechselt werden. Koordination heisst doch ein Zusammenwirken von mindestens zwei gleichberechtigten Partnern, die ihre Bedürfnisse und Interessen aufeinander abstimmen. Das Gesetz will denn auch keine Planung von oben nach unten, aber auch keine von unten nach oben. Nach wie vor gilt der Grundsatz, dass das, was auf der untern Ebene getan werden kann, auch dort zu vollziehen ist. Zudem hat der Bund seine Sachplanungen in die Planungen der Kantone einzuordnen.

Der Bund leistet an die Kosten der Raumplanung Beiträge bis zu 50 Prozent, je nach der Finanzkraft der Kantone. Er fördert aber auch die Forschung, Lehre, Aus- und Weiterbildung auf dem Gebiet der Landes-, Regional- und Ortsplanung.

Erholungsräume

Seit 100 Jahren wird in unserem Land der Wald geschützt. Es ist nun wohl auch an der Zeit, dass wir unsere schönen Landschaften und Erholungsgebiete schützen.

Da die Probleme immer dringender wurden, erliess 1972 die Bundesversammlung den Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiet der Raumplanung, um das Schlimmste zu verhüten. Die Kantone, also nicht der Bund, hatten Schutzgebiete auszuscheiden, um Fluss- und Seeufer, Landschaften von besonderer Schönheit und Eigenart, Ortsbilder und Erholungsräume vor Verschandelungen zu bewahren. Dieser Be-

schluss läuft aber 1976 ab. Das Raumplanungsgesetz bestimmt deshalb in Art. 14:

«Gebiete, die sich für Erholungszwecke eignen und hierfür benötigt werden, sind als Erholungsgebiete zu bezeichnen. Die Kantone sorgen dafür, dass mit Einschluss von Landwirtschafts-, Forst- und Schutzgebieten grössere zusammenhängende Erholungsräume entstehen.

Erholungsgebiete sollen vorab in der näheren und weitem Umgebung der Siedlungen vorgesehen werden.»

Mehrwertabschöpfung

Ein Planungsmittel, das viel zu reden gibt und vielen Grundeigentümern ein Dorn im Auge bedeutet, ist die Mehrwertabschöpfung. Sie soll dem Gemeinwesen die Möglichkeit geben, sich dort, wo zum Beispiel die Festlegung der Bauzone und ihre Erschliessung einzelnen Grundeigentümern ohne deren Dazutun Sondervorteile verschafft (diese können recht massiv sein), am entstandenen Mehrwert angemessen zu beteiligen.

Die Mehrwertabschöpfung ist insofern nichts Neues, als fast in allen Kantonen die Grundstückgewinne steuerlich erfasst werden. Der Aargau ist einer der wenigen Kantone, in denen keine Grundstückgewinnsteuern bezahlt werden müssen, wenn jemand sein Grundstück während zehn Jahren zu Eigentum besessen hat.

Verschiedentlich wird die Frage aufgeworfen, ob die Mehrwertabschöpfung schliesslich auf die Mietzinse überwälzt werde. Mietzinse werden aber in den weitaus meisten Fällen rückwärts berechnet, das heisst, es wird errechnet, wie der Mietzins nach der Marktlage festgesetzt werden kann, und je nachdem wird mehr oder weniger für das Land bezahlt. – Und übrigens lässt sich wohl nicht behaupten, im Kanton Aargau könne man billiger wohnen, weil dort in den meisten Fällen keine Grundstückgewinnsteuer bezahlt werden müsse.

Was kostet die Raumplanung?

Zu dieser Frage werden zum Teil phantastische Zahlen herumgeboten. Wir sollten uns aber zuerst einmal fragen, welche unnütze Kosten ein Gemeinwesen aufzubringen hat, wenn es nicht, zu spät oder mangelhaft plant. Sicher sind diese Auslagen ein Vielfaches dessen, was eine zweckmässige Planung kostet, was sich an zahlreichen Beispielen nachweisen lässt. Es sei hier lediglich festgestellt, dass sich im Jahre 1973 die Bautätigkeit in der Schweiz auf rund 26 Milliarden Franken belief. Die Kosten für die Orts-, Regional- und Landesplanung erreichten im gleichen Jahr rund 30 Millionen Franken. Auf je 250 000 Franken private Baukosten entfielen demnach durchschnittlich 444 Franken Planungskosten. Nicht beziffert werden können die Beträge der durch die Planung geschaffenen immateriellen Werte, wie die Erhaltung von schönen Landschafts- und Ortsbildern.

Es mag sein, dass das Gesetz nicht in allen Teilen vollkommen ist – und welches Gesetz ist das schon? Dem einen geht es zu weit und dem andern zu wenig weit. Sicher ist es aber ein taugliches Mittel, um die in Artikel 1 erwähnten Ziele auf massvolle Art zu erreichen: Ziele, für die es sich einzusetzen lohnt, weil sie dem Wohl der Allgemeinheit dienen.

Die massgebenden Artikel der Bundesverfassung lauten:

Art. 22ter

¹ Das Eigentum ist gewährleistet.

² Bund und Kantone können im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Befugnisse auf dem Wege der Gesetzgebung im öffentlichen Interesse die Enteignung und Eigentumsbeschränkungen vorsehen.

³ Bei Enteignung und bei Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, ist volle Entschädigung zu leisten.

Art. 22quater

¹ 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.

² Er fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit ihnen zusammen.

³ Er berücksichtigt in Erfüllung seiner Aufgaben die Erfordernisse der Landes-, Regional- und Ortsplanung.

Im Verlaufe der sechziger Jahre gelangten weite Kreise aus Politik und Wirtschaft immer mehr zur Erkenntnis, dass eine Grundsatzgesetzgebung beim Bund auf dem Gebiet der Planung zwar höchst notwendig, aber ohne verfassungsmässige Grundlage nicht zu realisieren sei. Der Bundesrat legte deshalb den eidgenössischen Räten im Jahre 1967 den Entwurf zu den neuen Verfassungsartikeln Artikel 22ter (Eigentumsgarantie) und Artikel 22quater (Raumplanung) vor. Die Annahme dieser beiden Verfassungsartikel durch Volk und Stände erfolgte im September 1969. Unter dem Vorsitz von Prof. Dr. Leo Schürmann arbeitete daraufhin eine Expertenkommission den Entwurf zu einem eidgenössischen Raumplanungsgesetz aus, das der Bundesrat bereits im Mai 1972 zusammen mit der Botschaft den eidgenössischen Räten zustellen konnte. Im Oktober 1974 wurde das Gesetz im Ständerat mit 20 zu 0 und im Nationalrat mit 122 zu 20 Stimmen verabschiedet.