

Zeitschrift: Wohnen
Herausgeber: Wohnbaugenossenschaften Schweiz; Verband der gemeinnützigen Wohnbauträger
Band: 79 (2004)
Heft: 7-8

Artikel: Geteiltes Land
Autor: Batt, Paul
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-107291>

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: 06.05.2025

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

25 Jahre Raumplanung – eine ernüchternde Bilanz

Geteiltes Land

Die Schweiz ist ein geteiltes Land. Ähnlich wie in Nord- und Südkorea oder einst in Deutschland trennen hierzulande zwei Territorien Arm und Reich. Nur sind die beiden Landesteile wie ein Flickenteppich ineinander verwoben und zerstückelt – es handelt sich um die Bauzonen und die Nichtbauzonen, die seit Erlass des Raumplanungsgesetzes vor 25 Jahren festgelegt wurden. Dessen Konzept zum Schutz von Landschaft und Umwelt war leider nur bedingt erfolgreich.



Eigentlich hat das Raumplanungsgesetz zum Zweck, Landschaft und Umwelt vor einer «wildem» Überbauung zu schützen. Trotzdem kann es die Zersiedelung der Schweiz nicht stoppen.

VON PAUL BATT ■ Das vor 25 Jahren in Kraft getretene Raumplanungsgesetz¹ ist ein komplexes juristisches Gebilde – so wie Gesetze in der Schweiz oft herauskommen, wenn ihnen lange und heftige Debatten in Parlamenten und Öffentlichkeit vorausgegangen sind. Im Falle der Raumplanung waren die politischen Auseinandersetzungen besonders hart. Seit den Sechzigerjahren wurde um ihre Wünschbarkeit, vor allem aber um ihre Auswirkungen gestritten, wobei in erster Linie die Ängste von Landbesitzern vor Enteignungen im Mittelpunkt standen. Als das Volk 1969 schliesslich mit der Zustimmung zu einem Verfassungsartikel die Raumplanung grundsätzlich guthiess, geschah dies nur unter gleichzeitiger Bekräftigung der Eigentumsgarantie mitsamt Entschädigungsanspruch, ebenfalls auf Verfassungsstufe.² Nachdem ein erster Ent-

wurf eines Raumplanungsgesetzes 1976 nach erneuten, oftmals polemischen Debatten in einer Volksabstimmung verworfen worden war, konnte zehn Jahre nach dem Verfassungsauftrag das (nach einer Revision im Jahre 2000) bis heute gültige Raumplanungsgesetz (RPG) eingeführt werden. Gegenüber den früheren, teilweise noch sehr unregulierten Zuständen brachte es nunmehr eine strikte Trennung von Gebieten, wo gebaut werden darf, von solchen, wo dies verboten ist – den Bauzonen einerseits und den Landwirtschafts- und Schutzzonen anderseits.

EINZONUNG – ENTSCHEID ÜBER ARM ODER REICH. Wie in der Schweiz nicht anders zu erwarten, fiel die Gesetzgebung föderalistisch aus. Raumplanung ist grundsätzlich Sache der Kantone, es besteht jedoch eine

Planungspflicht auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene (siehe Kasten «Planungspflichten von Bund, Kantonen und Gemeinden»), wobei letzterer der konkrete Vollzug des heikelsten Gesetzesauftrages zukommt: das Festlegen von Bauzonen. Eine Aufgabe, die schon so manche Gemeindeversammlung zum Hexenkessel widerstrebender Interessen werden liess, zumal es dabei oft um nichts weniger geht, als mit dem Erklären von Land zu Bauland zu entscheiden, wer im Ort fortan reich wird – und wer allenfalls nicht.

Grundsätzlicher Zweck der Raumplanung ist es, Landschaft, Siedlungsraum und Umwelt vor einer «wildem» Überbauung zu schützen. Darauf geht das Raumplanungsgesetz denn auch umfassend und erstaunlich detailreich ein³: Der Boden soll haushälterisch genutzt und darüber hinaus die natürlichen Lebens-

Gemäss Arealstatistik 1992/97 ist die Siedlungsfläche in der Schweiz in den vorangehenden 12 Jahren um 13 Prozent gewachsen – jährlich wurden damit 27 Quadratkilometer überbaut.

Quadratkilometer pro Jahr

- Siedlungsflächen
- Wald
- Gehölz
- Landwirtschaftliche Nutzflächen
- Alpwirtschaftliche Nutzflächen
- Unproduktive Flächen



Quelle: Bundesamt für Statistik

grundlagen Luft, Wasser und Landschaft geschützt werden. Explizit sind wohnliche Siedlungen zu schaffen und zu erhalten, Bauten und Anlagen sind in die Landschaft einzuordnen, Wohn- und Arbeitsgebiete durch den öffentlichen Verkehr zu erschliessen. Insbesondere müssen der Landwirtschaft jederzeit genügend Flächen geeigneten Kulturlandes verbleiben, aber auch naturnahe Landschaften und Erholungsräume sind zu

schützen; so sollen etwa See- und Flusssufer für die Öffentlichkeit freigehalten werden.

ZERSIEDELUNG NICHT VERHINDERT. Sind diese Ziele erreicht worden? Kaum. Die Entwicklung der letzten Jahrzehnte ist ganz im Gegenteil erschreckend. In kürzester Zeit wurde in der Schweiz mehr gebaut, als in der gesamten Geschichte zuvor, bis zurück zu den Helvetiern. Nichts dokumentiert die Entwicklung

eindrücklicher als die statistisch elf Hektaren Boden, die pro Tag unter Bauten oder Verkehrswegen verschwinden – deutlich mehr als ein Quadratmeter pro Sekunde.⁴ Dabei wurde die Landschaft gnadenlos zugepflastert. Vornehmlich im Mittelland entstand ein ausuferndes Zersiedelungsgebilde aus aneinander gereihten Vororten, welche die grösseren Städte inzwischen beinahe nahtlos verbinden. Grünflächen und Erholungsgebiete

Planungspflichten von Bund, Kantonen und Gemeinden

Das RPG verpflichtet Bund, Kantone und Gemeinden zur koordinierten Raumplanung. Obligatorisch sind dabei die Konzepte und Sachpläne des Bundes, die detaillierten Richtpläne der Kantone sowie die Nutzungspläne der Gemeinden, in denen rechtsverbindlich die Zonen festgelegt werden, in denen gebaut oder nicht gebaut werden darf.

Als eine allgemeine Leitlinie des Bundes dient das Konzept «Grundzüge der Raumordnung Schweiz» aus dem Jahr 1996, in der die Strategien und Aktionsfelder der Raumordnungspolitik auf nationaler Ebene dargelegt werden; wichtige Sachpläne des Bundes sind diejenigen über Fruchtfolgeflächen und Alp Transit.

Die Richtpläne der Kantone, in denen kartografisch und detailliert erläutert die erwünschte Entwicklung der jeweils nächsten zehn Jahre festgehalten wird, gelten sozusagen als Dreh- und Angelpunkt der gesamten Raumplanung. Sie enthalten Richtlinien zur Siedlungs- und Verkehrsentwicklung (etwa durch Freihalten von Trassen für

Strassen oder Bahnverbindungen), sie legen landschaftspflegerische Wünsche fest und weisen Infrastrukturen ihren Platz zu (beispielsweise Standorte für Einkaufs- oder Sportzentren).

Den Gemeinden obliegt mit den kommunalen Nutzungsplänen sozusagen die «Knochenarbeit» der Raumplanung – jedes Grundstück wird dabei einer Bau- oder Nichtbauzone zugewiesen, wobei nebst dem kantonalen Richtplan zahlreiche Anliegen hauptsächlich des Umweltschutzes (Lärmschutz, Luftreinhaltung) zu berücksichtigen sind. Eine noch detailliertere Planung ist mit Sondernutzungsplänen, etwa auf Quartierebene oder für besondere Einrichtungen (Golfplätze, Kiesgruben usw.), zu erreichen.

Informationen zur Raumplanung

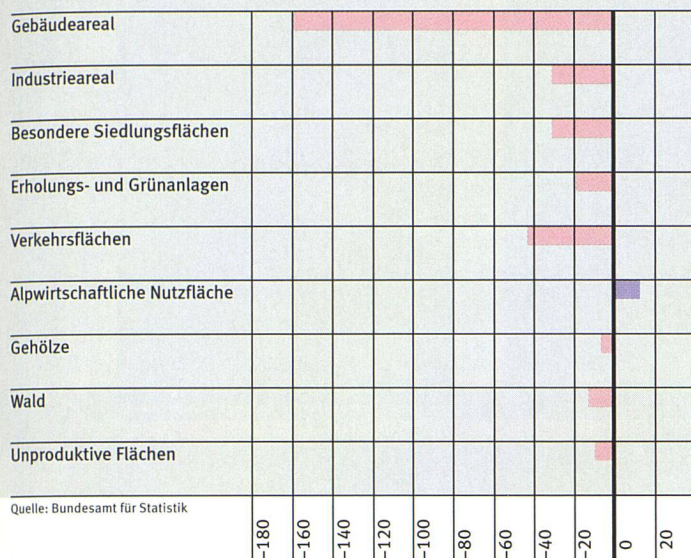
Die politisch unabhängige Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (VLP) ist ein Kompetenzzentrum zum Thema Raumplanung für Kantone, Gemeinden und Fachleute. Die VLP bietet ihren Mitgliedern eine breit gefächerte Weiterbildung, organisiert Tagungen und Kurse und hält Fachinformation bereit. Eine Mitgliedschaft empfiehlt sich für Institutionen und Personen, die öfters mit Fragen zur Raumplanung beschäftigt sind:

Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (VLP-ASPAN)
Seilerstrasse 22, 3011 Bern
Telefon 031 380 76 76
info@vlp-aspan.ch, www.vlp.ch.

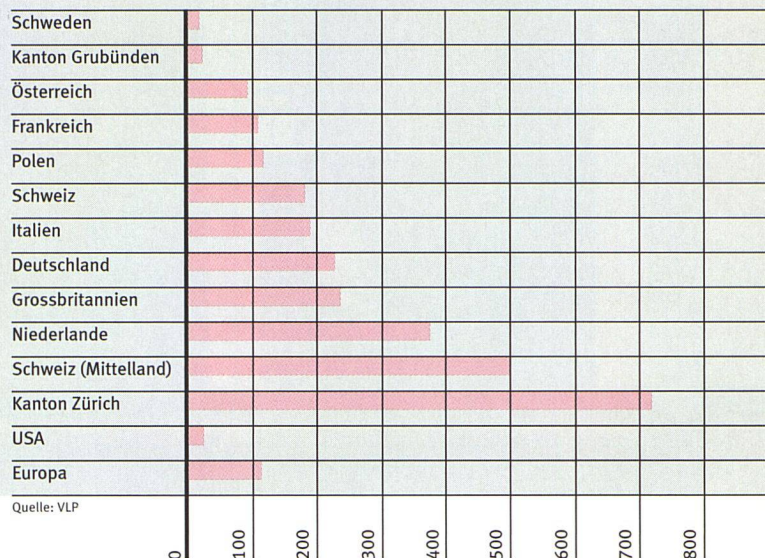
Eine grosse Fülle von Informationen ist zudem beim Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) erhältlich. Hier finden sich auch Themen im weiteren Umfeld der Raumplanung, wie nachhaltige Entwicklung, Verkehrskoordination oder Agglomerationspolitik:

Bundesamt für Raumentwicklung (ARE),
Kochergasse 10, 3003 Bern,
Telefon 031 322 40 60, www.are.admin.ch

Zugunsten von welchen Flächen geht die landwirtschaftliche Nutzfläche verloren? An erster Stelle stehen Gebäude und Strassen.



Bevölkerungsdichte je Quadratkilometer – das Schweizer Mittelland und der Kanton Zürich gehören zur Spitze.



te schwinden dabei immer mehr. An Erklärung, wie so etwas trotz gesetzlicher Verpflichtung zum haushälterischen Umgang mit dem Boden geschehen konnte, mangelt es nicht – meist wird der Bevölkerung die Schuld gegeben. Die zunehmend kleineren Haushalte und der damit steigende Bedarf an Wohnfläche werden genannt. Planer und Architekten beklagen gern die ihrem Empfinden nach kleinbürgerliche Bevorzugung des raumbeanspruchenden Einfamilienhauses als Wohnform. Die stetig zunehmende Mobilität dient – wohl nicht ganz zu Unrecht (vgl. Kasten «Fehlgeschlagene Konzentration») – ebenfalls als Erklärung. Was hingegen immer wieder übersehen wird, ist die stillschweigende, schlichte Nichteinhaltung des Raumplanungsgesetzes, und zwar von allem Anfang an. Dieses schreibt nämlich «einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch die Planung nach diesem Gesetz entstehen» vor⁵ – und genau dieser Bestimmung wurde bisher nur höchst einseitig nachgelebt.

LANDVERBRAUCH – EIN LUKRATIVES GESCHÄFT.

Während nämlich Entschädigungen für Landbesitzer, deren Boden aus irgendwelchen Gründen nicht zu Bauland erklärt werden kann, relativ grosszügig und mittels Bundesgerichtsentscheiden umfassend geregelt ausbezahlt werden, wurde trotz klarem Gesetzesauftrag noch kaum jemand zur Kasse gebeten, wenn sein Grundstück durch Zuteilung zur Bauzone plötzlich hundertfach an Wert zulegte.⁶ Mehr noch: Wird Bauland eingezont – die Gemeinden sind per RPG verpflichtet, stets einen «Vorrat» für 15 Jahre bereit zu halten – erfolgt auch noch dessen Erschliessung mit Strassen sowie Energie-,

Wasser- und Abwasserleitungen eher auf Kosten der Allgemeinheit als auf Kosten der Nutzniesser. Auch hier sieht das RPG zwar Gebühren vor, die aber im Endeffekt kaum je kosten- und nutzengerecht erhoben werden können.

Zusammengenommen bedeutet dies, dass extensiver Landverbrauch in der Schweiz eine äusserst lukrative Angelegenheit ist. Nach den einfachen Gesetzen von Ökonomie und Marktwirtschaft, wonach gemacht wird, was sich auszahlt, ist es also überhaupt kein Wunder, dass bisher noch kein Kraut gegen die weitergehende Zersiedelung der Landschaft gewachsen ist. Bodenverbrauch lohnt sich ja. Und es könnte sogar noch schlimmer kommen. Einer der Grundpfeiler des Raumplanungsgesetzes, der Schutz des Kulturlandes, kommt durch die schwindende Bedeutung der Landwirtschaft zunehmend ins Wanken – die Revision des RPG von 2000 drehte sich denn auch hauptsächlich um die Lockerung des absoluten Bauverbots in den Landwirtschaftszonen. Sollte es je soweit kommen, dass auch Bauernland extensiv für Wohn- und Gewerbenutzung freigegeben würde, wäre auch hier mit massiv steigenden Landpreisen und entsprechend lukrativen Anreizen zu mehr Bodenverbrauch zu rechnen – das bäuerliche Bodenrecht würde ausgehebelt.

Hat die Raumplanung in der Schweiz damit grundsätzlich versagt? Die tröstliche Antwort ist, dass wir nicht wissen können, wie unser Land heute gänzlich ohne RPG aussähe. Man kann deshalb mit einigem Recht annehmen, dass dieses wahrscheinlich trotz der nur halbheartigen Umsetzung immerhin noch Schlimmeres verhütet hat.

¹ Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) vom 22. Juni 1979, aktualisierter Stand vom 22. August 2000.

² Verfassungsartikel 22ter über das Eigentum und 22quater über die Raumplanung; in der heutigen revidierten Verfassung vom 18. April 1999 Artikel 26 (Eigentumsgarantie) und Artikel 75 (Raumplanung).

³ Artikel 1 bis 3 RPG.

⁴ Eindrückliche Details hierzu finden sich im Internet auf der VLP-Homepage unter www.vlp.ch/files/flash/bodenverbrauch.swf

⁵ Artikel 5 RPG.

⁶ Einzige die Kantone Basel-Land und Neuenburg kennen überhaupt eine entsprechende Abschöpfungsregelung, alle andern Kantone beachten die Bestimmung überhaupt nicht.

Fehlgeschlagene Konzentration

Der Bund gibt als Leitlinie unter anderem ein vernetztes Städtensystem Schweiz vor, mit dem dafür gesorgt werden sollte, dass sich die Besiedlung hauptsächlich auf grössere und kleinere Zentren konzentriert, die mit dem öffentlichen Verkehr optimal verbunden sind. Das hat insofern nicht funktioniert, als sich eine weitläufige Besiedlung auch und gerade entlang dieser Verkehrsachsen ausgebreitet hat, zumal diese Anreiz für ein verkehrs- und raumintensives Wohnen im Grünen mit Arbeiten im städtischen Raum bieten. Ein weiteres Problem entsteht dadurch, dass die Umweltgesetzgebung, die erst nach Erlass des RPG erarbeitet wurde, nicht optimal auf die Raumplanungsziele abgestimmt ist. Beispiel hierfür ist der Trend, verkehrsentensive Einrichtungen wie Einkaufs- oder Freizeitzentren auf der «grünen Wiese» zu errichten, weil dies durch Umweltvorschriften wie die Luftreinhalteverordnung in Ballungszentren erschwert wird – wodurch erneut Land verbraucht und noch mehr Verkehr erzeugt wird.