

AKTIONSKOMITEE FUER DAS RAUMPLANUNGSGESETZ

Geschäftsstelle: Postfach 252, 3000 Bern 25, Telefon 031 42 65 23

---

PRESSEAUSSCHUSS

Bern, 12. April 1976  
73a/Nr. 458

Verehrte Kollegen,

besonderem Interesse in diesem dritten Pressedienst wird der Beitrag über das neue Gesetz des Kantons Zürich zur Neuordnung des Planungs- und Baurechts ("Die Kantone behalten ihre Bewegungsfreiheit") begegnen. Der Beitrag vermittelt eine Fülle von Informationen, weist aber zugleich nach, wie sehr die Kantone auch bei Annahme des Raumplanungsgesetzes Herr und Meister im eigenen Hause bleiben.

Erstaunt werden Sie wohl das "Agglomerationsgeschichtchen" zur Kenntnis nehmen. Aber wir haben uns gedacht, ein solcher Text könnte für viele Ihrer Leser die Aufgabe und Notwendigkeit des Gesetzes viel deutlicher nahebringen als die eher strengen Beiträge. Wir würden uns freuen, wenn auch solche Artikel Ihr "Gut zum Druck" erhielten.

Dafür und für all' Ihre Mitarbeit sagen wir herzlichen Dank.

Mit besten Grüßen  
Für den Presseausschuss

sig. Alois Hartmann

Beilage:

Pressedienst Nr. 3

### Der Grundeigentümer hat eine soziale Verpflichtung

Das Raumplanungsgesetz bedeutet einen Schritt in die Zukunft. Denn Raumplanung ist im sozialen Leistungsstaat unerlässlich.

P.F. Als eines der schwersten Argumente gegen das Raumplanungsgesetz wird immer wieder die Bedrohung der freiheitlichen Ordnung durch dieses neue Instrument ins Feld geführt. Zwar wird betont, dass es nicht das Gesetz selbst sei, sondern vielmehr die ihm zugrunde liegende These, dass erst die öffentliche Hand dem Boden die Eigenschaft der Ueberbaubarkeit verleihe, welche die Bedrohung unserer freiheitlichen Ordnung erkennen lasse.

Ein gewichtiges Argument - wenn es die gegenwärtige Wirklichkeit träfe, denn neben den ausdrücklich umschriebenen Grundrechten gehört die Eigentumsgarantie zu den ungeschriebenen Verfassungsrechten. Diese ist aber heute doch bereits wesentlich eingeschränkt durch die Bedürfnisse des sozialen Leistungsstaates, denn gegenüber dem vollständig liberalen Rechtsstaat des letzten Jahrhunderts kann der moderne Sozialstaat unserer Zeit sich nicht mehr darauf beschränken, nur die Voraussetzungen zu schaffen für eine durch das freie Spiel der gesellschaftlichen Kräfte zustandekommende Selbstregulierung. Er muss vielmehr durch Intervention im ehemals autonomen Bereich der gesellschaftlichen Sphäre wirtschaftlichen Fehlentwicklungen entgegenwirken, d.h. die Voraussetzungen für eine bestmögliche Entwicklung des Gesamtwohles schaffen.

Der heutige Staatszweck erschöpft sich also nicht mehr in der ehemaligen "Nachtwächterfunktion". Der moderne Staat hat seine Aktivität an den neuen Grundwerten unserer Gesellschaft zu orientieren. Die Schaffung einer diesen Werten entsprechenden sozialen Wirklichkeit kann aber nur durch Ausgleichung bestehender gesellschaftlicher Ungleichheiten, zum Teil sogar durch Förderung der Schwachen auf Kosten der Starken erreicht werden.

Da als Folge der regional sehr unterschiedlichen wirtschaftlichen Entwicklung das Grundeigentum für weite Bevölkerungskreise reizlos oder unerreichbar geworden ist, muss es dem Staat zur Aufgabe gemacht werden, die bestehenden Ungleichheiten abzubauen und eine geordnete Besiedlung zu verwirklichen. Dieses Ziel lässt sich aber letztlich nur dadurch erreichen, dass der Freiheitsspielraum der aktuellen Grund-

eigentümer eingeschränkt wird. Ist sich also der Grundeigentümer seiner sozialen Verpflichtung gegenüber der Allgemeinheit nicht bewusst, muss er durch staatliche Regelungen hierfür verpflichtet werden.

Anerkennen wir die Situation, dass die heutige räumliche Ordnung nicht optimal ist, dass sie eine langfristige gesunde Entwicklung nicht gewährleisten kann, dann kommt dem Raumplanungsgesetz für die Zukunft unseres Staatswesens eine wegweisende Bedeutung zu. Unser moderner Sozialstaat kann längerfristig nur durch eine optimale Raumordnung die an ihn gestellten grossen Ansprüche erfüllen. Das Raumplanungsgesetz ist hierfür unerlässliche Voraussetzung.

---

### Parolen

Bis heute sind uns folgende Parolen von Parteien und Verbänden zur Abstimmung vom 13. Juni über das Raumplanungsgesetz bekanntgeworden:

#### Parteien:

Evangelische Volkspartei der Schweiz	Ja
Liberalsozialistische Partei der Schweiz	Ja

#### Verbände:

Schweizerischer Bauernverband	Ja
Schweiz. Arbeitsgemeinschaft für die Bergbevölkerung	Ja
Schweizerischer Gewerkschaftsbund	Ja
Schweiz. Verband Evangelischer Arbeitnehmer	Ja
Schweizerischer Hauseigentümergebund (mit Ausnahme der Verbände von Baselland, Biel und Luzern)	Nein
Schweizerischer Gewerbeverband	Nein
Basler Arbeitsgemeinschaft zum Schutz von Natur und Umwelt	Ja
Schweizerischer Mieterverband	Ja

Den Urnengang werden sie sicher nicht verpassen

Ein Agglomerationsgeschichtchen

J.S. Nennen wir sie Hans und Heidi, die, frisch verheiratet, in eine neue Wohnung eingezogen sind - nicht an einem Ort, an dem so etwas wie Emmentaler Dorfatmosphäre herrscht, auch nicht in einer verspielten Altstadtdecke, sondern auf einem Stückchen Erde, das recht schnell überbaut und bevölkert worden ist: in der Agglomeration. Heidi und Hans vermissen das Cachet; die aus Beton, Blumenrabättchen und Quartierstrassen konstruierte Lieblosigkeit schätzen sie nicht überaus. Aber eben, ihre Arbeitsplätze liegen einigermaßen in der Nähe, die Wohnung war gerade auf den gewünschten Zeitpunkt freigeworden, ihr Mietzins ist noch erschwinglich - und so entschied man sich halt dafür. Wie das so geht.

\* \* \*

Nicht, dass sie in ihrer Freizeit etwas lustlos in dieser Wohnung sässen; schliesslich sind die Entdeckungstriebe noch nicht ganz eingeschlagen. Sie ziehen also ihre Kreise übers Quartier hinaus und merken in Kürze, dass dieses in eine ganz nette Landschaft ausmündet, in ein anderes Stückchen Erde, auf dem sich die vom Sehen her bekannten Nachbarn mit offensichtlichem Genuss bewegen. Hans und Heidi verbuchen diesen entdeckten Auslauf als Pluspunkt ihrer Wohnsituation.

\* \* \*

Die beiden haben es ziemlich streng. Das Leben beschränkt sich auf die Pendelbewegung Wohnung-Arbeitsplatz-Wohnung. ... Abends schaut man in den Fernsehapparat oder nimmt allenfalls eine Zeitung zur Hand. Ein Thema ist vorherrschend. "Die mit ihrer Raumplanung", stöhnt Hans und legt das Blatt gelangweilt beiseite. Heidi fragt: "Was wollen sie eigentlich mit der Raumplanung?" "Den Raum planen, denkwohl", erwidert Hans, "aber mir scheint, dass die Herrschaften reichlich spät damit kommen; nimmt mich Wunder, was bei uns noch geplant werden soll, unsere Agglomeration steht da, und den Beton wischt kein Planer mehr weg". Der Kurz-Dialog schliesst mit Hansens Bemerkung, wegen diesem Gesetz brauche man jedenfalls nicht an die Urne zu gehen.

\* \* \*

Seit der letzten Promenade auf dem anderen Stückchen Erde ist einige Zeit verstrichen. Diesmal macht man eine Neuentdeckung, nicht die beste: da stehen so komische Stangen überall, sie markieren ... ja was markieren sie wohl? Jedenfalls das Verschwinden just jener Plätzchen, an denen man sich gerne niedergelassen hat. Hans flucht und Heidi nimmt sich vor, daheim die Zeitungen wieder hervorzunehmen. Sie will jetzt genauer wissen, was die mit ihrer Raumplanung denn wirklich wollen.

\* \* \*

"Die Raumplanung hat folgende Aufgaben: ..." Das vom Zeitungsschreiber erklärte Gesetz liefert eine lange Liste von Idealen, die da anzustreben sind. "Sie hat die Eigenart und Schönheit von Landschaften sicherzustellen ..."; das würde eigentlich für unseren Fall zutreffen, überlegt Heidi, aber wie soll das mit dieser Sicherstellung funktionieren? "Es sind folgende Nutzungsgebiete auszuscheiden: ... Erholungsgebiete ..." Aha, die müssen also etwas machen, stellen Heidi und Hans - der sich mittlerweile auch hinter die Lektüre gesetzt hat - fest. Sie lesen weiter: "Gebiete, die sich für Erholungszwecke eignen und hierfür benötigt werden, sind als Erholungsgebiete zu bezeichnen ... Erholungsgebiete sollen vorab in der näheren oder weiteren Umgebung der Siedlungen vorgesehen werden". Das ist ja gerade das, was es braucht. Wenn schon das Wohnquartier so überaus wohnlich nicht ist und nun offenbar auch die nähere Umgebung überbaut wird, so müsste man doch eigentlich etwas dafür tun, dass wenigstens die weitere Umgebung verschont bleibt.

\* \* \*

Jedenfalls ist nun gewiss, dass Hans und Heidi zur Urne gehen. Und wie sie stimmen, ebenfalls.

### Die Kantone behalten ihre Bewegungsfreiheit

Das Raumplanungsgesetz wird die Kantone in ihrer Bewegungsfreiheit nicht einschränken. Das beweist heute schon das Beispiel des Kantons Zürich.

M.N. Zu den oft gehörten Einwänden gegen das Raumplanungsgesetz zählt der Vorwurf, seine Artikel leisteten dem Zentralismus Vorschub, sie schränkten die Bewegungsfreiheit der Kantone in ungebührlicher Weise ein, ja man erblickt im Gesetz sogar eine ernsthafte Gefahr für unser föderalistisches System. Wie verhält es sich damit?

Zunächst ist festzustellen, dass sich das Schweizervolk am 14. September 1969 durch die Annahme des neuen Artikels 22quater der Bundesverfassung für die Notwendigkeit einer Raumplanung ausgesprochen hat, deren Realisierung ausdrücklich den Kantonen anheimgestellt ist. "Der Bund", so heisst es im Verfassungsartikel 22quater, "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".

Erstmals ist damit in der Bundesverfassung eine Kompetenz zur Grundsatzgesetzgebung ausgesprochen worden. Diese geht freilich weniger weit als die übrigen Gesetzgebungskompetenzen, beschränkt sie doch die Befugnisse des Bundes auf die Aufstellung allgemeiner Richtsätze, die ergänzender Vorschriften der Kantone bedürfen. Gingen die Bestimmungen des Raumplanungsgesetzes über diesen Rahmencharakter des Grundsätzlichen hinaus, so wären sie längst als verfassungswidrig abgelehnt worden und hätten niemals Abstimmungsreife erlangt.

### Zürich als Beispiel

Wie gross der Spielraum in Tat und Wahrheit ist, der den Kantonen zum Erlass von raumplanerischen Bestimmungen zuhanden der eigenen Gemeinwesen noch bleibt, zeigt das Beispiel des Kantons Zürich. Hier haben die Stimmberechtigten im vergangenen Herbst ein Gesetz über die Neuordnung des Planungs- und Baurechtes gutgeheissen, bei dessen Erarbeitung so vorgegangen wurde, wie wenn das eidgenössische Raumplanungsgesetz bereits geltendes Recht wäre.

Die Hauptaufgabe bestand von Anfang an darin, das nötige Instrumentarium für die Richtplanung bereitzustellen. Es geschah dies nach dem Grundsatz, dass die Richtplanung "die räumlichen Voraussetzungen für die Entfaltung des 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" sollte. Vom Bundesgesetz waren sodann einige formale Grundsätze zu übernehmen, so etwa die Forderung nach einer durchgehenden Planung. Vertikal bedeutet dies die Bindung der Planungen unterer Stufe an jene oberer Stufe.

Durchgehende Planung erfüllt sich aber auch in horizontaler Richtung. Es genügte deshalb nicht, lediglich Bau- und Nichtbaugebiet auszuscheiden und die Funktionen des Nichtbaugebietes planerisch festzulegen, sondern es waren gleichzeitig die für diese Planung erforderlichen Infrastrukturanlagen (Verkehr, Versorgung und weitere öffentliche Bauten und Anlagen) zu bestimmen und Angaben über ihre Realisierung in technischer, finanzieller und zeitlicher Hinsicht zu machen. Mit der zwingend vorgeschriebenen Ausrichtung des Besiedlungsrichtplans auf die nächsten 20 bis 25 Jahre war eine weitere wichtige Bestimmung des Bundesgesetzes zu beachten. Da den heutigen Gesamtplänen des Kantons Zürich ein Planungszustand zugrundeliegt, dessen Eintritt seinerzeit in rund 50 Jahren erwartet wurde, wird gemäss neuem Recht das von den Gemeinden ausgeschiedene Baugebiet in den meisten Fällen erheblich reduziert werden müssen.

#### Stufenweises Vorgehen

Das zürcherische Planungs- und Baugesetz beruht sodann ebenfalls auf der Zweistufigkeit. Die erste Stufe, umfassend die Bestimmungen über die Richtplanung (Aufstellung der Gesamtpläne) ist auf den 1. April bereits weitgehend in Kraft getreten. Zonenordnung, Erschliessungsplan, Baulinien und Werkpläne für die öffentlichen Einrichtungen dagegen zählen zur zweiten Planungsstufe, der Nutzungsplanung. Das zweistufige System kommt nun auf drei räumlichen Ebenen zum Tragen, auf jener des Kantons, der Region und der Gemeinde.

Die Festsetzung des Gesamtplans, der aus verschiedenen Teilplänen (Siedlungs-, Landschafts-, Verkehrs-, Versorgungsplan und Plan der öffentlichen Bauten und Anlagen) besteht, obliegt dem Kantonsrat. Der regionale Gesamtplan, dessen Festsetzung im Kanton Zürich bis zur Schaffung eines regionalen Planungsträgers kantonalen Behörden überlassen bleibt, weist im wesentlichen dieselben inhaltlichen Elemente auf wie der kantonale Gesamtplan. Aber auch die Gemeinden werden einen Gesamtplan aufzustellen haben, wenn auch ihre planerische Hauptaufgabe in der Nutzungsplanung liegt. Gemeint ist damit der Erlass der Bau- und Zonenordnung, der Spezialbauordnungen, der Gestaltungs- und Erschliessungspläne, der Baulinien und Werkpläne, vor allem aber der Quartierpläne, die der Grundstückeinteilung und der Erschliessung dienen.

Der Vollständigkeit halber sei hier beigefügt, dass das zürcherische Gesetz neben dem Planungsrecht auch den Natur- und Heimatschutz sowie das öffentliche Baurecht ordnet, hingegen die Mehrwertabschöpfung, die Gegenstand der Arbeit einer speziellen Expertenkommission ist, noch unberücksichtigt lässt. Ein wesentliches Charakteristikum der Bestimmungen ist auch deren Dynamik. Das Gesetz geht nicht von der Vorstellung eines statischen Leitbildes für den Kanton Zürich aus. Leitbilduntersuchungen, wie sie das Gesetz fordert, sind als Daueraufgabe des Staates zu verstehen, über die der Regierungsrat dem Kantonsrat alle zwei Jahre Bericht zu erstatten hat. Ausserdem stellen eine Anzahl weiterer Bestimmungen Einblickmöglichkeiten und Einflussnahme jedes einzelnen Stimmbürgers auf die Planungsabläufe sicher.

Der Kanton Zürich wird sein Planungs- und Baugesetz im Falle einer Annahme des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes nicht abzuändern brauchen. Sein Beispiel zeigt vielmehr, in welcher Art der Auftrag, der den Kantonen vom Bundesgesetz her gegeben ist, erfüllt werden kann.

"Unser Boden muss uns mehr wert sein, als in ihm nur materiellen Reichtum zu sehen, ihn der unkontrollierten Bauerei und wilder Spekulation oder gar dem Besitz einiger weniger zu überlassen."

Aus der Debatte des Nationalrates  
zum Raumplanungsgesetz