

**Zeitschrift:** Plan : Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik = revue suisse d'urbanisme  
**Band:** 36 (1979)  
**Heft:** 3

**Artikel:** Das neue Raumplanungsgesetz und seine Zielsetzung  
**Autor:** Furgler, K.  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-782135>

### **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:** 09.11.2024

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

gut  
planen  
wohlich  
bauen

**Ansprache des Präsidenten  
der Schweizerischen  
Vereinigung  
für Landesplanung (VLP)  
Stadtpräsident  
Dr. Reynold Tschäppät**

Der Ausbau unseres Rechtsstaates ist eine dauernde Aufgabe derjenigen, die bereit sind, Verantwortung für den Aufbau unserer Demokratie zu übernehmen. Ich möchte die Gelegenheit benützen, Herrn Bundesrat Furgler für seine gewaltige Arbeit bei der Erfüllung der erwähnten Aufgabe herzlich zu danken. An den philosophischen und theologischen Fakultäten unserer Universitäten wird die These vertreten: In keinem Zeitalter waren die Menschen in ihrer Zeit so wenig verankert wie in der heutigen Zeit. Auch früher träumte man von einer Welt, welche nicht durch tägliche Realitäten beschränkt war. Doch spürte man noch irgendwelche Massstäbe für das Heute und das Morgen. Diese These sei heute einfach nur in den Raum gestellt.

Durch alle Zeitalter hindurch blieb aber eine Erkenntnis: Der Mensch braucht drei Orte: einen zum Wohnen, den andern zum Arbeiten und einen dritten, wo er sich mit andern trifft.

Wenn wir heute den einen Aspekt herausgreifen – das Wohnen – soll das nicht heissen, dass wir die andern Schwerpunkte unterbewerten. Doch wollen wir uns vor allem heute zu ver-

anschaulichen versuchen, was es heisst, wenn Menschen den Raum, den sie als engste Heimat empfinden, plötzlich verlassen müssen. Ich denke an Vietnam und Kambodscha.

Doch wir leben in einer friedlichen Welt. Die Frage, ob es auch eine heile Welt ist, habe ich nicht zu beantworten. Wir wollen heute sprechen über planen, bauen, wohnlich wohnen. Planen ist die Freiheit, Wünschbares zu erhoffen. Planung ist aber nur sinnvoll, wenn sie realisierbar ist. Der planerische grosse Gedankenflug mag innerlich befreiend wirken, wirkt aber depressiv, wenn es beim Träumen bleibt. Deshalb ist es sinnvoll, wie es unser Thema umschreibt, das Wünschen mit dem Wirklichen zu verbinden.

Teilnehmer von Tagungen wie heute hegen oft die Illusion, mit Rezeptlösungen heimgehen zu können. Unsere Absicht ist aber vielmehr, laut zu denken und zu versuchen, uns gegenseitig geistig anzuregen. Ich danke den Referenten, ich danke aber auch den Teilnehmern. Es geht für uns darum, Wünschbares mit Möglichem zu verbinden. In diesem Sinne heisse ich Sie alle herzlich willkommen.

**Vortrag vom 16. Januar 1979, gehalten an der Tagung der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung in Zürich, unter dem Thema «gut planen – wohnlich bauen».**

Es ist etwas mehr als drei Jahre her, seit ich das letztmal vor Ihrem Gremium über Raumplanung sprechen durfte. Sie erinnern sich vielleicht: Wir standen mitten im Konjunkturreinbruch, vor einer plötzlich auftretenden zusätzlichen Problemfülle und der Frage, wie man mit ihr fertig wird. In der Zwischenzeit haben wir mit dem «Konjunkturreinbruch» zu leben gelernt, ja mehr noch, wir haben eingesehen und uns darauf eingestellt, dass die Zeit der Hochkonjunktur auf längere Sicht abgelöst worden ist durch Phasen auch heute noch nicht überwindener Rezession. Das vor drei, vier Jahren noch Aussergewöhnliche ist schon fast zum Gewöhnlichen geworden. Der in diesem Zeichen zwangsläufig notwendig gewordenen «Redimensionierung» gewisser politischer Zielvor-

## Das neue Raumplanungsgesetz und seine Zielsetzung

Bundesrat Dr. K. Furgler

stellungen entsprach auf der andern Seite auch eine Art «Verninnerlichung» gesellschaftlicher und politischer Anschauungen. Auf den verschiedensten Gebieten versuchten die Menschen sich auf das zu besinnen, was im Zentrum jeder Politik, auch der Raumordnungspolitik, stehen muss: der Mensch. Was dient dem Menschen in unserem Staat? Was dient allen Menschen, wenn wir nicht nur uns selbst verwirklichen wollen, sondern wenn wir miteinander das gemeinsame Wohl anstreben? Mir scheint, dass diese Verninnerlichung sehr wohl im neuen Gesetz zum Ausdruck kommt. Ich gehe wohl nicht fehl, wenn ich die heutige Tagung der VLP, die dem Thema «gut planen – wohnlich bauen» gewidmet ist, in diesem Rahmen sehe.

*Für mich steht fest, dass Raumplanung unter dem Gesichtspunkt einer menschenfreundlichen, einer wirklich humanen Politik entscheidende Bedeutung auch in unserem Staat haben muss. Wir sollten den Begriff «Raum» nicht nur abstrakt auf uns wirken lassen. Man soll – wie es im Vademecum 1979/80 des Instituts für Orts-, Regional- und Landesplanung, Zürich, so träf beschrieben wird – den Raum auf den Menschen beziehen, man soll vom Lebensraum sprechen. Ich zitiere aus diesem Büchlein: «Der Raum ist gleich dem Lebensraum des Menschen. Er lässt sich beschreiben durch seine Elemente: Landschaft (Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet), Wirtschaft, Kultur, Staatsgebiet, politisch-administrative Organisation.» Wenn wir vom Ab-*

strakten auf das Konkrete hinblenden, spüren wir, dass der Mensch zu seiner Entfaltung Wohnlichkeit und Behaglichkeit dringend braucht. Ständerat Broger sprach einmal vom Menschenrecht auf Behaglichkeit. Die Siedlung, die im Bau begriffen ist und in der ich mich für eine Wohnung interessiere, erhält auf einmal Bezugspunkte zu meinem Lebensraum. Die Wiese nebenan, der Wald, den ich für meinen Wochenendspaziergang mit der Familie benütze, die Piste, auf der ich mich mit den Skiern bewegen möchte, das Wandergebiet in den Bergen: all dies macht meinen Lebensraum aus. *Lasen wir uns, wenn wir vom Planen reden, nicht einfach in abstrakte Sphären hineinführen, sondern übertragen wir die Begriffe auf die menschlichen Bedürfnisse, auf unsere Gemeinschaft.* So füllt sich das, was zu oft nur schematisch als Zeichnung am Reissbrett empfunden wird, plötzlich mit Leben, wird zu etwas, das ganz wesentlich zum unmittelbaren Bereich des Menschen und seiner Umwelt gehört, wird Teil einer humanen Politik.

Ich möchte aus dieser Sicht der Dinge versuchen, eine Antwort zu geben auf den nach wie vor bestehenden Verfassungsauftrag vom Jahre 1969. Damals, an jenem denkwürdigen 14. September, verankerte unser Souverän gleichzeitig in der Verfassung die Verpflichtung zur Raumplanung und hiess die Eigentumsgarantie gut. Der Auftrag erscheint mir klar und unzweideutig: *Es ist unsere Pflicht, eine Raumordnung zu schaffen, die mit dem beschränkten Boden unseres Landes, unserer Kantone und unserer Gemeinden haushälterisch umgeht, eine Raumordnung, die die vielfältigen Interessen ausgleicht und den nötigen Spielraum offenhält, um auch mit Blick auf kommende Generationen veränderten Bedürfnissen gerecht zu werden.* Unser Ziel ist es, eine wohnliche Schweiz zu schaffen, in der wir heute, und diejenigen, die nach uns kommen, morgen gerne leben möchten. Der Weg zu einer solchen Raumordnung ist die Raumplanung.

#### **Am Verfassungsauftrag hat sich nichts geändert**

Hat sich am Verfassungsauftrag etwas geändert? Ich meine nein. Er blieb auch in den Auseinandersetzungen um das erste Raumplanungsgesetz an und für sich unbestritten. Der Weg, den der Bundesrat nach der Verwerfung des ersten Gesetzes gewählt hat, kann demnach nur eindeutig und klar auf die

Verwirklichung des Verfassungsantrages ausgerichtet sein. Sie werden selbst festgestellt haben, dass in der neuen Vorlage einzelne umstrittene Regelungen des ersten Projektes nicht mehr enthalten sind: jene berühmte Verbindung zwischem dem damaligen Artikel 37 und Artikel 45, Mehrwertabschöpfung einerseits gepaart mit volkswirtschaftlichem Ausgleich andererseits. Auch die Zonenenteignung entfiel. Dies ist festzuhalten, hatte man doch im Bundesrat den Willen des Souveräns korrekt zu interpretieren. Gleichzeitig hatte man auch alles Interesse, eine Vorlage einzubringen, die nach wie vor das Ziel, von dem ich sprach, verwirklichen hilft, die aber andererseits vom Souverän akzeptiert werden kann.

*Mir scheint, dass das neue Gesetz als Ganzes klar und leicht verständlich ist und eine Reihe wertvoller neuer Bestimmungen bringt.* Dazu gehören unter anderem die materiellen Grundsätze, die in Artikel 3 unmissverständlich Richtschnur sind für alle, die sich im Bund, in den Kantonen und Gemeinden mit Planung zu befassen haben, Regierungen und Parlamente. Ich erwähne nur wenige: Die Landschaft ist zu schonen. Dabei sollen der Landwirtschaft genügend Flächen geeigneten Kulturlandes erhalten bleiben. Siedlungen und Bauwerke sollen sich in die Landschaft einordnen, See- und Flusssufer nicht weiter überbaut und Zugänge erleichtert werden. Naturnahe Landschaften und Erholungsräume sollen erhalten bleiben, sowie die Wälder ihre Funktionen erfüllen können. Weiter heisst es, immer noch grundsätzlich: Die Siedlungen sind nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten und in ihrer Ausdehnung gegenüber der Landschaft zu begrenzen. Dann folgen verschiedene klare Hinweise zur Abgrenzung zwischen Wohn- und Arbeitsgebieten und über den Schutz von Wohngebieten vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen. Die Grundsätze bestimmen auch, dass man einladende Fusswege erhalten und günstige Voraussetzungen für die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen sicherstellen soll. Sie äussern sich ferner darüber, dass Siedlungen Grünflächen und Bäume erhalten sollen.

Es folgt in einem dritten Absatz der klare Auftrag an alle, die sich mit Planungsaufgaben befassen müssen, für die im öffentlichen Interesse liegenden Bauten und Anlagen sachgerechte Standorte zu bestimmen. Wenn Sie an die dadurch notwendig werdenden Kontakte zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden in den jeweiligen ur-

eigenen politischen Domänen denken, wird Ihnen klar, dass dies nicht nur Leerformeln sind. Es sind vielmehr wertvolle Planungsgrundsätze.

Man kann auch auf den Artikel 12 verweisen, wo, für den Fall von Missstimmigkeiten zwischen Bund und Kantonen, ein Einigungsverfahren erwähnt ist, das zur Koordination führen muss. Ein letzter Entscheid liegt beim Bund, wenn man sich nicht finden sollte. Dies ist eine Neuerung, die sehr sinnvoll wirksam sein kann, wenn alle Beteiligten wollen. Deutlicher sind auch die Planungs- und Koordinationspflichten zu Lasten aller öffentlichen Körperschaften, also auch des Bundes, umschrieben. Dazu darf ich auf die Artikel 13 und 14 verweisen. Klarer und für den Betroffenen einleuchtend ist auch alles beschrieben, was über den Rechtsschutz gesagt werden musste. Ich verweise auf die Artikel 34 und 35.

Diese wenigen Striche mögen zeigen, wie man nicht aus einer Grundhaltung der Resignation darüber, dass das erste Gesetz ganz knapp abgelehnt worden ist, im Bundesrat ans Werk ging. Im Gegenteil, man blickte auf den Verfassungsauftrag und war getragen von einem Willen, nunmehr die Raumordnung Schweiz zu verwirklichen.

#### **Wir brauchen eine Raumordnung**

Wir brauchen ganz einfach diese Raumordnung Schweiz. Einzelne versuchten uns einzureden, dass man doch in der Rezession, wo weniger gebaut würde, nicht mehr von einem aktuellen Thema «Raumplanung» sprechen dürfe. Sie können selbst eine solche Behauptung überprüfen. Für mich steht fest, dass wir jede Baute, die wir mit Blick auf kommende Zeiten errichten, zu messen haben an dem, was ich unter sinnvoller Raumplanung Schweiz verstehe. Wenn Sie landauf landab nur von dieser Idee ausgehend betrachten, was gebaut wird, dann werden Sie mir beipflichten, wenn ich sage, dass noch längst nicht alle Bauten, die wir erstellen, im Hinblick auf Ausführung und Standort für sich in Anspruch nehmen dürfen, den Boden zweckmässig genutzt und einen Beitrag zu einer sinnvollen Besiedlung des Landes geleistet zu haben. Sie können die Agglomeration Zürich, Sie können jede Stadt ins Auge fassen, Sie können aber auch auf die Landgebiete blicken: Sie finden überall Kubaturen, die wir nicht immer als sinnvoll empfinden. Damit möchte ich nichts pauschal verurteilen, sondern lediglich die Bedeutung jeder Baute, bezogen auf eine sinnvolle Nut-



**gut  
planen  
wohnlich  
bauen**

zung unseres Landes, hervorheben. Was mit der zweckmässigen Nutzung des Bodens und mit der geordneten Besiedlung des Landes gemeint ist, sagt der Artikel 1 des neuen Gesetzes unmissverständlich. Er präzisiert den Verfassungsauftrag. Ich zitiere: «Bund, Kantone und Gemeinden sorgen dafür, dass der Boden haushälterisch genutzt wird. Sie stimmen ihre raumwirksamen Aufgaben aufeinander ab und verwirklichen eine auf die erwünschte Entwicklung des Landes ausgerichtete Ordnung der Besiedlung. Sie achten dabei auf die natürlichen Gegebenheiten sowie auf die Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft.» Indem hier zum Beispiel die Bedürfnisse der Bevölkerung angesprochen werden, zeigt sich im Gesetz wieder der Bezugspunkt zur humanen, zur menschenfreundlichen Politik. Wenn Sie das in einen Satz zusammennehmen, so heisst das, es gilt, das richtige Mass zu halten. Überlegen Sie mit mir den Ausspruch, den Elias Canetti einmal prägte: Man hat kein Mass mehr für die Dinge, seit das Menschenleben nicht mehr das Mass ist. Ich glaube, dass wir sehr viel zerstört haben, auch in unserem Land, weil wir seit geraumer Zeit tatsächlich das richtige Mass für das Menschenfreundliche, für das Menschenunwürdige, für das Menschenunerlässliche hintenan gestellt haben.

Absatz 2 des gleichen Artikels enthält die wichtigsten Programmpunkte einer jeden vernünftigen Raumordnungspolitik unseres Landes:

- Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und Landschaft
- Schaffung und Erhaltung wohnlicher Siedlungen und der räumlichen Voraussetzungen für die Wirtschaft

- Förderung des sozialen, wirtschaftlichen und kulturellen Lebens in den einzelnen Landesteilen
- Sicherung der ausreichenden Versorgungsbasis des Landes
- Gewährleistung der Gesamtverteidigung

*Das sind alles klare Aufträge, denen sich keine Behörde entziehen kann und die vom ganzen Volk mitgetragen werden müssen.* Ich werde aber gelegentlich gefragt, ob denn nicht diese anspruchsvollen Ziele schon grösstenteils verwirklicht seien. Hingewiesen wird dabei auf die bestehende Gesetzgebung, etwa die Landwirtschaftsgesetzgebung, auf den Gewässerschutz und den Natur- und Heimatschutz. Was bringt, so wird gefragt, die Raumplanung Neues? Ist sie wirklich noch nötig? Ich möchte dieser Frage nicht ausweichen und sie mit einigen Hinweisen zu beantworten versuchen.

#### **Räumlich wirksame Tätigkeiten schaffen noch keine Raumordnung**

Indem Bauten errichtet werden zum Wohnen, für die Industrie oder die öffentliche Hand, oder indem Strassen, Bahnen oder Energieanlagen erstellt werden, wird zwar Einfluss auf die Raumgestaltung genommen; eine räumliche, vernunftsbefriedigende, dem Menschen dienende Ordnung schaffen wir damit aber noch nicht. Bei all diesen Tätigkeiten, so würde ein Augenschein in jeder beliebigen Gegend unseres Landes bestätigen, stehen besondere Bedürfnisse im Vordergrund. Angestrebt wird – aus einleuchtenden Gründen – in aller Regel eine möglichst einfache Lösung mit möglichst geringem Kostenaufwand. Man lässt sich nicht gerne an andere Interessen erinnern und teurere Lösungen aufzwingen. Die gerade Linienführung einer Strasse von A nach B oder die Errichtung eines Flugplatzes sind technisch problemlos, wenn ebenes Land beansprucht wird und wenige oder keine natürlichen oder anderen Hindernisse im Wege stehen. Und doch kann gerade in solchen Fällen der Einwand, dass einmal mehr wertvolles Kulturland zerstört wird, nicht nur gerechtfertigt, sondern auch notwendig sein. Oder es mag, um ein anderes Beispiel aus der Öffentlichkeit zu nennen, für den Augenblick äusserst praktisch sein, ohne lange zu suchen auf gerade angebotenes Land zu greifen. Vielleicht muss dann aber schon bald bedauernd festgestellt werden, dass damit die letzte Landreserve für den Bau von Einfamilienhäusern vertan wurde.

Wir denken zu wenig daran, dass ein Entscheid für etwas in vielen Fällen auch ein Entscheid gegen etwas ist. In der Raumplanung ist solche Nachlässigkeit oft irreparabel.

#### **Wir müssen mit dem Boden haushalten**

Die räumlichen Bedürfnisse auch in der Schweiz haben in den letzten Jahren derart zugenommen, dass es höchste Zeit geworden ist, auch hier eine haushälterische Politik zu führen.

Wir haben wenig Boden! Von rund 41 000 km<sup>2</sup> unserer gesamten Landesfläche, mit der auch unsere Nachkommen leben müssen, sind etwas mehr als 7000 km<sup>2</sup> Fels und Gletscher, zwar begehrt für touristische Anlagen, die andererseits aber wieder nicht selten einem Exzess nahekommen. Wir werden hier wiederum an das sinnvolle, menschenwürdige Masshalten erinnert. Etwa 1500 km<sup>2</sup> unseres Landes bedecken die Gewässer. Sie bedeuten Lebensgrundlage, Erholung, Energiequelle und anderes. Schon heute sind 63 % der Ufer überbaut. Da ist es doch zwingend, dass wir das, was noch besteht, durch das neue Gesetz schützen, intakt lassen und nicht weiter überbauen lassen wollen. Wiesen und Weideland mit rund 8500 km<sup>2</sup> machen fast 40 % der landwirtschaftlichen Fläche aus. Sie sind aber auch – weil zum grössten Teil im Berggebiet liegend – bevorzugtes Ski- und Wandergebiet. Gross, gelegentlich beängstigend gross ist hier der Andrang von Interessenten für Ferienhäuser und Zweitwohnungen. Die Frage nach der Belastbarkeit solcher Erholungsräume stellt sich brennender denn je. *Die Landschaft ist und bleibt das Kapital auch für die kommenden Generationen.* Damit müssen wir und sie auskommen. Einmal verbraucht, bleibt es verbraucht. Das Kulturland, die Ernährungsbasis für uns alle und die Existenzgrundlage für die Landwirtschaft, liegt zur Hauptsache im Flachland, dort also, wo der Siedlungsdruck um die Städte und Dörfer am stärksten ist. Wohl brauchen wir Land für Wohnhäuser, industrielle und gewerbliche Bauten, für Verkehrs- und Versorgungsanlagen, für Schulen und Spitäler, die Lagen und Standorte aber sind sorgfältig auszuwählen. Divergierende Interessen sind da. Wie bringen wir sie unter einen Hut? Sicher nicht, indem wir von der Hand in den Mund leben, sondern nur, indem wir vorausschauen und abwägen, indem wir planen und dann handeln. Die Behörden wissen, dass nur Planen und Handeln zusammen das Führen aus-

machen. Wir kommen nicht um diese Führung herum, wenn wir den Raum Schweiz sinnvoll nutzen wollen. *Seien Sie beruhigt, für Improvisationen und Innovationen bleiben jedem von Ihnen und jedem in diesem Land noch mehr als genug Raum, auch wenn er ruhig zu planen und dann erst zu handeln versucht.* Alles lässt sich ja nie vorausschauen. Sehen Sie dies so wie ich, dann verspüren Sie auch die Notwendigkeit zu diesem Raumplanungs-gesetz.

Stimmt es denn nicht nachdenklich, wenn wir erfahren, dass sich die Kulturfäche allein in der Zeit von 1965 bis 1975 um rund 26 000 ha oder 3,6 % verringert hat? Das können Sie extrapolieren, und Sie verstehen mein Anliegen. Dabei ist für mich völlig klar, dass man die Schweiz nicht im Jetzt-Zustand einfrieren kann. Diejenigen, die morgen leben, wollen auch wieder gestalten. Ohne Rücksichtnahme geht es auch hier nicht.

In der Auseinandersetzung zwischen bodenerhaltender (z.B. Landwirtschaft) und bodenverändernder Nutzung (z.B. Bauten, Infrastruktur) ist die erstgenannte stets im Nachteil. Es fällt zwar niemandem ein, ich betone es, einen generellen Baustopp zu verlangen. Aber ich wiederhole mit voller Gewichtung, notwendig ist eine genaue und sorgfältige Prüfung, wo – wenn überhaupt – und für welchen Zweck, weiterer Boden konsumiert werden soll.

Mit beträchtlichem technischem und finanziellem Aufwand ist es uns in den Kantonen, in den Gemeinden und im Bund in den letzten Jahren gelungen – das spricht für die Schaffenskraft unserer Bürger –, einen grossen Teil unserer Bäche, Flüsse und Seen wieder sauber zu machen. Sie laden wieder zum Bade, die meisten Seen, und sie werden wohl bald auch wieder lächeln. Ich hoffe es. Beim Boden ist es anders: einmal überbaut, einmal einem bestimmten Zweck zugeführt, bleibt er, das wissen wir alle, für geraume Zeit, wenn nicht für unabsehbare Zeit, anderen Nutzungsmöglichkeiten entzogen. Ich möchte die Frage gar nicht stellen, wie oft hier schon, mit kurzem Blick auf momentanen Nutzen und Gewinn, die Zukunft verstellt und verbaut worden ist.

So gesehen ist die Raumplanung Teil einer sinnvollen, einer vernünftigen Verwaltung einer uns anvertrauten Umwelt, deren Güter uns nur begrenzt zur Verfügung stehen und – da manches, etwa der Boden, nicht erneuerbar ist – einmal ganz fehlen könnten.

### **Verantwortungsvolle Raumplanung verlangt die Sicht der Zusammenhänge und den Interessenausgleich**

Die kurz skizzierte Vielfalt der Interessen an Boden und Raum zeigten deutlich, wie bitter notwendig vermehrte Anstrengungen aller Behörden und Bürger in der Schweiz sind, alle sich auf unsern Lebensraum auswirkenden Tätigkeiten in einem Gesamtzusammenhang und bezogen auf das gemeinsame Wohl zu sehen. *Diese Endlichkeit des Raumes Schweiz bringt uns zum Bewusstsein, dass die vielfältigen Bedürfnisse von Privaten und Gemeinwesen nur unter Rücksichtnahme auf das Gemeinwohl erfüllt werden können.*

Sie kennen den alten Grundsatz, dass die Freiheit, die wir als einzelne für uns beanspruchen, ihre Grenze findet an der Freiheit des Nachbarn. Die vorgegebenen Umweltbedingungen – denken Sie an die Bevölkerung, die Ernährung, an Siedlung und Verkehr, an die Erholung und den Umweltschutz – haben aus der Idee einer völligen Selbstregulierung schon lange eine pure Utopie gemacht. Wenn der Mensch nicht in Gemeinde, Kanton und Bund ordnend zum Rechten sieht, entsteht keine sinnvolle Raumordnung Schweiz, sondern dann leidet er unter den Interessengegensätzen. *Realistisch kann doch nur ein Ausgleich der vielfältigen privaten und öffentlichen Interessen sein.* Dazu brauchen wir Menschen, die nicht nur ihre eigenen Bedürfnisse gross schreiben und ernst nehmen, sondern die auch das Gemeinwohl anstreben. Es gibt keinen Quadratmeter Land in diesem Staat, der nicht gleichzeitig Gemeindeboden, Kantonsboden und Bundesboden ist. Also müssen diese drei staatlichen Gebilde, in denen wir ja heimisch sind, aufeinander Rücksicht nehmen, müssen sie die Bedürfnisse des einzelnen und aller Menschen in diesem Staat im Auge behalten. Auch der Raumplaner selbst soll sich nicht zu wichtig nehmen. Er darf nicht sich selbst suchen, sonst erliegt er jener Gefahr, von der Hermann Hesse, allerdings bezogen auf einen Dirigenten, einmal sagte: «Der genialste Dirigent wird zum Schädling, sobald er sich zu wichtig nimmt». Das gilt nicht nur für den Planer, das gilt für jeden von uns. Die Sache ernst zu nehmen, sich selbst etwas weniger, das ist nötig, wenn wir über Raumplanung sprechen.

Das Gemeinwesen braucht Raum, um seine vielfältigen Aufgaben, etwa der Infrastruktur, bewältigen zu können.

Die Ansprüche der einzelnen Bürger, die wohnen, arbeiten und sich erholen wollen, gilt es miteinander in Beziehung zu setzen. Und schliesslich ergeben sich weitere Beanspruchungen aus gemeinschaftlichen Interessen, die mitunter so stark sind, dass sie als öffentliche Interessen bewertet werden müssen: denken Sie an Erholungslandschaften, denken Sie an ein Ortsbild, das schützenswert ist, denken Sie an einladende Wälder, an Fluss- und Seeufer.

*So verstanden – entgegen dem, was viele Gegner schon des ersten Raumplanungsgesetzes immer wieder behauptet haben – ist Raumplanung nicht Selbstzweck, nicht Staatsintervention, sondern im Gegenteil Voraussetzung dafür, unsere Freiheit überhaupt leben zu können.* Die Ordnung muss mit der Freiheit zu einer Synthese geführt werden. *Die Schweiz braucht eine Raumordnung, nicht um der blossen Ordnung willen, sondern weil gewährleistet werden muss, dass das knappe Gut Boden zweckmässig genutzt wird und sich die Besiedlung des Landes sinnvoll vollzieht.* Auch kommende Generationen möchten sich frei entfalten. Ich bin glücklich, dass diese Erkenntnis und Einsicht denn auch schon weit verbreitet ist. Selbst der schmerzliche negative Entscheid beim ersten Gesetz zwingt doch zur betrachtenswerten Feststellung, dass fast die Hälfte der Stimmenden, über 600 000 Bürger, sich während der Laufzeit des ersten Projektes für jenes Gesetz erwärmen konnten. Aber auch die andern, die es ablehnten, haben immer wieder betont, dass sie ein Raumplanungsgesetz möchten. Gestützt auf den Verfassungsauftrag können wir jetzt zu einer sinnvollen Lösung kommen. Niemand behauptet heute im Ernst, es gehöre zum Wesen der Gemeindeautonomie, dass eine Gemeinde, ohne jegliche Rücksicht auf andere staatliche Aufgaben oder auf eine benachbarte Gemeinde, über ihre eigenen Aufgaben, etwa über ihre Nutzungsordnung, völlig frei entscheiden könne. Niemand behauptet, man müsse grenzüberschreitende Auswirkungen nicht gemeinsam tragen. Denken Sie an den Bau von Einkaufszentren, Raffinerien, Tanklagern, Energieanlagen, Kernkraftwerken. Es ist ein Gebot der Stunde, mehr als bisher die Zusammenhänge aller unserer räumlich wirksamen Tätigkeiten zu erkennen und entsprechend vernünftig zu handeln.

Tun wir es nicht, so zerstören wir unseren Raum selbst und geraten noch

# gut planen wohlich bauen

mehr als bisher in Sachzwänge hinein, die uns weit grössere Opfer abverlangen werden.

## **Raumplanung, eine politische Aufgabe auf dem Weg zur Raumordnung**

Mit dem Raumplanungsgesetz erfüllen wir den Verfassungsauftrag. Das Gesetz nennt die Ziele (Art. 1), die auf jeder Stufe bei der Erfüllung raumwirksamer Aufgaben anzustreben sind. Es enthält die wichtigsten Grundsätze (Art. 3); ich habe sie erwähnt. Sie markieren die Wegstrecke zur räumlichen Gestaltung unseres Landes. *Ziele und Grundsätze zusammen bilden den Orientierungsrahmen der Raumordnungspolitik, in der wir – in Bund, Kantonen und Gemeinden – täglich für unsere Umwelt Entscheide zu fällen haben.* Es braucht Menschen in den Behörden, die Entscheide fällen. Zauderer verpassen ihre Chance und, indem sie nichts entscheiden, schaden sie, weil sie das Wuchern zulassen. Kein anderer Erlass ist mir bekannt, der ein so umfassendes Bild darüber vermittelt, wie wir unser Land für unsere eigene Lebenszeit und für unsere Nachkommen erhalten und weitergestalten sollen.

Darin dokumentiert sich die Bedeutung der Raumplanung. Sie darf nicht, wie es gelegentlich den Anschein macht, als eine weitgehend isolierte, administrative Vollzugsaufgabe – gleichsam als sektorale Verwaltungsaufgabe – betrachtet werden. Sie verlangt Gesamtschau, Erkennen der Zusammenhänge, Bescheidenheit, weil die Massnahmen von sehr grosser Auswirkung über unsere eigene Lebenszeit hinaus sind. *Raumplanung ist so verstanden immer und in erster Linie eine*

*urpolitische Aufgabe.* Denken Sie an das Verständnis der Polis, des griechischen Stadtstaates, und an das Politisieren, das verantwortliche Teilnehmen an dieser Stadt oder Stätte unseres Lebens und Wirkens, heute an unserer «Wohnstatt Schweiz».

Die Instrumente der Raumplanung, die Richt- und Nutzungspläne sollen mit-helfen, diese politischen Aufgaben zu erfüllen. Sie haben dienende Funktion. Richtpläne sollen Informationen vermitteln, die Bereinigung von Interessenkonflikten ermöglichen und den Blick für die Zukunft öffnen. Ein Netz von Richtplänen wird sich mit der Zeit über unser Land legen, so dass wir beim Betrachten der Pläne feststellen können, was in Bern und in den Nachbargebieten, was in Zürich und in den Nachbarkantonen in nächster Zeit geplant und vorgesehen ist. Die Richtpläne dürfen nicht starr sein, sondern vielmehr flexibel, weil sie ja den dauernden Prozess des Interessenausgleichs erleichtern wollen.

Mit den Nutzungsplänen wird die zweckmässige Nutzung des Bodens und die geordnete Besiedlung des Landes gesichert. Sie bieten Gewähr für den rationellen Einsatz der privaten und öffentlichen Investitionen und sind Voraussetzung für sinnvolle Investitionen. Sie verstärken auch das Vertrauen in wirtschaftliche, zum Teil kostspielige Massnahmen, die mit dem Boden verbunden sind. Sie schützen auf diese Weise aber auch vor schädigenden Eingriffen.

Sie sehen, wenn Sie das alles mitlesen und mitbedenken, dass das neue Raumplanungsgesetz nicht die Planung um der Planung willen schafft. Es verlangt nicht, dass alles und jedes abschliessend und auf möglichst weite Zeit hinaus festgelegt und fixiert werde. Die Zukunft soll nicht verplant werden. Der Bundesrat schreibt in seiner Botschaft zum Gesetz: «Überschaubare Entwicklungen und Zusammenhänge sollen erfasst werden; das Vorgehen auf in allzu entfernter Zukunft liegende Möglichkeiten kann dagegen die Planung unnötig mit Unsicherheiten und noch nicht auf eine Lösung drängenden Problemen belasten» (S. 10). Also auch hier: das richtige Mass halten, auf die Spanne des Menschenlebens sich besinnen, wie ich es bereits betont habe.

*Was die Träger der raumplanerischen Aufgaben betrifft, will das Gesetz Partnerschaft.* Die räumlichen Probleme sollen dort gelöst werden, wo sie sich stellen. Wir dürfen nie vergessen, dass jede Aufgabe, ob sie nun eine Bundes-

Kantons- oder Gemeindeaufgabe ist, letztlich auf Gemeindeboden realisiert wird. Der Bund erfüllt seine raumwirksamen Aufgaben in der Schweiz und nicht im Ausland. Er berührt immer Kantons- und Gemeindegebiet. Für den Kanton trifft es entsprechend zu; und wenn die Gemeinde irgendein Werk ausführt, kann es eben vorkommen, dass sie räumliche Interessen des Kantons oder des Bundes mitbedenken muss. Ich sehe deshalb keine andere Lösungsmöglichkeit als die partnerschaftliche Zusammenarbeit der drei Gemeinwesen.

## **Schlussbetrachtung**

Raumplanung im dargestellten Sinne gibt nicht nur Sicherheit beim Entscheid, sie hält auch den nötigen Spielraum für gestalterisches Ermessen offen. Wieder wird der Zusammenhang zwischen Ordnung und Freiheit sichtbar. Es ist auch noch Platz für Unvorhergesehenes, für Alternativen vorhanden. «Die Welt wird täglich neu erbaut, und wir müssen für schöpferische Neuerungen aufgeschlossen sein, so wertvoll auch die Erhaltung unseres Erbes sein mag.» Diese Worte sprach Serge Antoine, der Generalsekretär des Internationalen Ausschusses für Umweltschutz in Paris.

*Haushalten heisst sparsam mit dem Vorhandenen umgehen, heisst an die Zukunft denken, heisst Reserven schaffen.* Der Zusammenhang mit dem Finanzhaushalt ist nicht zufällig und sei ganz offen auch zur Sprache gebracht. *Wer haushält, gerät weniger in sogenannte Sachzwänge, als wer einfach in den Tag hineinlebt.* Die Fabel von der Grille und der Ameise hat ihre volle Berechtigung noch heute.

Wie manches öffentliche Werk könnte heute wohl einfacher, billiger und vielleicht auch schöner ausgeführt werden, wenn früher an die Ziele der Raumplanung und Raumordnung gedacht worden wäre? Die unzähligen Schallschutzvorrichtungen, an denen entlang ich heute von Bern nach Zürich gefahren bin, zeigen, dass raumplanerisches Denken da und dort spät, sehr spät eingesetzt hat. Hoffnungsvoll können wir doch immerhin noch, wie es im «Wallenstein» heisst, sagen: «Spät kommt ihr, doch ihr kommt; der lange Weg entschuldigt euer Säumen.» Aber: nutze die Zeit! Das ist uns jetzt aufgetragen.

Lassen Sie mich den einleitenden Gedanken zum Schluss noch einmal kurz aufgreifen. Diese Tagung wird sich damit näher auseinandersetzen: Was

hat Raumplanung mit Wohnlichkeit zu tun? Ich meine: sehr viel! Die beste architektonische Leistung nützt nichts oder nur wenig, wenn zum Beispiel für ein Wohnquartier ein schlechter Standort gewählt wird oder wenn die Erschliessung den wirklichen Bedürfnissen nicht entspricht. Aber auch umgekehrt: die Bedürfnisse nicht den Erschliessungen! In konsequenter Verwirklichung der Ziele des Raumplanungsgesetzes spricht denn auch der Art. 1 Abs. 2 Bst. b von «wohnlichen Siedlungen», die angestrebt werden müssen.

In sinnvoller Anwendung der Mittel der Raumplanung (Richt- und Nutzungsplanung) wird es möglich sein, die Vor-

aussetzungen für einen Raum zu schaffen, in dem die Menschen gerne leben. Raum, so empfunden, ist ein sehr hoher Zivilisationswert, den wir pflegen müssen, ist Lebensraum. Denn was uns bestimmt, ist ein alter Auftrag. Er erging schon früher und wurde von anderen vor uns verstanden. Wir beachten: «die geographische Strategie der Römerstrassen, den Kampf der Holländer gegen das Meer, die territoriale Organisation eines Vauban, der mit seinem Zeichenbrett kreuz und quer durch Frankreich reiste, die Jahrhunderte überdauernde landschaftliche Ausgeglichenheit Europas, aus der die Weisheit einer ausgewogenen vorindustriellen Zivilisation spricht» (Serge An-

toine). Wir müssen das lesen lernen und diesen alten Auftrag ernst nehmen.

Wir sind es uns und den kommenden Generationen schuldig. Das neue Gesetz tut es. Ihm zum Leben und zur Entfaltung zu verhelfen, dazu möchte ich Sie alle aufrufen. Dann wird es uns gelingen, menschenfreundlich zu planen und das rechte Mass zu halten, weil tatsächlich das Menschenleben wieder Mass wird für die Ordnung des Raumes. So können wir aber auch die Gefahr vermeiden, um der Planung willen zu planen. Nein, wir tun es um des Menschen, um des persönlichen Glücks und um des gemeinsamen Wohles willen.

Die Zielsetzungen des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes sind in der neuen zürcherischen Planungs- und Baugesetzgebung weitgehend berücksichtigt. Das vom Schweizervolk knapp verworfene Raumplanungsgesetz aus dem Jahre 1974, welches unter anderem die Grundlage für den heute vorliegenden Entwurf bildet, war wegleitend bei der Aufstellung und Beratung des Gesetzes über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht des Kantons Zürich. Seit der positiven Volksabstimmung vom 7. September 1975 besitzen wir deshalb ein sehr modernes Raumplanungsinstrument, in dem sowohl allgemein anwendbare und dauernde Richtlinien für die Planung festgelegt sind (die Gestaltungsgrundsätze in § 18), als auch Inhalt, Bestandteile, Wirkung, Zuständigkeit und Verfahren der Richt- und Nutzungsplanung geregelt sind.

Am 1. April 1976 hat der Regierungsrat einen ersten Teil des Gesetzes in Kraft gesetzt. Es sind dies neben den allgemeinen Bestimmungen, den Bestimmungen über die Strafen und Zwangsanwendung, den Einführungs- und Schlussbestimmungen vor allem die Vorschriften über die Richtplanung und den Natur- und Heimatschutz. Mit dieser Teilkraftsetzung wurde die Gesamtplanung ausgelöst, die auf kantonaler Ebene mit der Festsetzung des kantonalen Gesamtplanes am 10. Juli 1978 durch den Kantonsrat ihren vorläufigen Abschluss fand. Diese Planungsarbeiten haben ausser der kantonalen Verwaltung und der kantonsrätlichen Raumplanungskommission vor allem die Regionen und Gemeinden ausserordentlich stark beansprucht. Im Anschluss an die kantonale Gesamtpla-

## Beim Planen entscheidet sich grundsätzlich, wie gebaut werden kann

Referat Regierungsrat J. Stucki

nung sind nun auch die Regionen und Gemeinden schon mehrheitlich an der Bearbeitung der Richtplanung ihrer Stufe.

Am 1. Juli 1978 hat der Regierungsrat das Planungs- und Baugesetz vollumfänglich in Kraft gesetzt; dadurch wird neben der Richtplanung auch die Nutzungsplanung, die innert drei Jahren nach Festsetzung der Richtpläne durchzuführen ist, ausgelöst. Im weiteren wurde auch das öffentliche Baurecht wirksam, das neben der Planung entscheidend mitbestimmt, wie gebaut werden kann.

**Wie gebaut werden kann** wird in den Grundzügen schon beim Aufstellen der Richt- und Nutzungspläne entschieden. Verfeinert wird die Frage aber durch die Bauordnung, die kantonalen Vorschriften des Baurechts, allgemein anerkannte Regeln der Baukunst und nicht zuletzt durch den Geschmack und das Bedürfnis des Bauherrn und dessen Architekten. Durch besondere Institute der Bau- und Zonenordnung wie etwa die Sonderbauvorschriften oder den Gestaltungsplan wird die Art und Weise, «wie gebaut werden kann», sehr weitgehend festgelegt. Im übrigen ist gleich zu Anfang klarzustellen, dass die Frage, «wie gebaut werden kann», nicht die einzige

ist, die sich im Rahmen der Raumplanung stellt. Ebensoviele beschäftigen die entscheidenden Politiker und den Planer nämlich die Frage, *wo, was und wann* gebaut wird. Die sachgerechte Beantwortung und Lösung dieser Frage ist von grundlegender Bedeutung für die zweckmässige Nutzung des Bodens überhaupt wie auch für die etappenweise Realisierung der Bauzonen. Sie wird insbesondere in bezug auf den konzentrierten Einsatz öffentlicher Mittel von entscheidender Bedeutung sein.

**Wie bauen** bezieht sich vor allem auf Fragen der baulichen Gestaltung: beispielsweise locker – dicht, gross – klein, hoch – niedrig, historisierend – modern, usw. Jedes dieser gegensätzlichen Wortpaare dürfte in Kreisen der Architekten genügend Stoff für einen abendfüllenden Vortrag beinhalten. Das Tagungsthema «Gut planen, wohnlich bauen» erlaubt die Beschränkung dieses Vortrages auf Wohnbauten oder das Bauen für die Nutzung Wohnen, sofern man wohnlich bauen nicht zu weitgehend auslegt. Mit Blick auf den Titelteil «gut planen» darf andererseits kein Vortrag über Architektur gehalten werden, sondern es sollen nur die generellen planerischen Schranken für das Bauen beleuchtet werden.