

**Zeitschrift:** Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur  
**Herausgeber:** Gesellschaft Schweizer Monatshefte  
**Band:** 66 (1986)  
**Heft:** 2

**Rubrik:** Diskussion

### **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:** 02.04.2025

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

## Raumplanung und Raumordnung

Zum Aufsatz von Martin Lendi im Novemberheft 1985

Martin Lendi versucht eine Lösung von Widersprüchen auf hohem Niveau, ohne dass mit seiner Methode die Raumplanung verständlicher und praktischer wird.

Die Diskussion der in allgemeinem, aktivem Interesse stehenden Fragen bedarf der Verwendung gängiger Begriffe, der gründlichen Analyse der Sachfragen und der offenen Nennung und Prüfung ideologischer Gesichtspunkte, wenn Grundsätzliches berührt wird. Mit den in der Planungsliteratur häufigen Formulierungen werden Probleme nicht gelöst.

In seiner These trennt Lendi konsequent die wirtschaftliche Dimension von der politischen, gesellschaftlichen, kulturellen, wie auch von der Wahrung der nichtwirtschaftlichen Gegebenheiten. Ich sehe in der Lebens- und Wohnqualität, wie auch in der Befriedigung kultureller, gesellschaftlicher und politischer Bedürfnisse wesentliche Beiträge zur Wahrung menschlicher Existenz, die ohne wirtschaftliche Grundlage nicht gesichert ist. Auch die nicht unmittelbar ökonomische Nutzung hat einen eminent wirtschaftlichen Hintergrund, denn die Planung in dieser Richtung muss ebenfalls tragbar sein.

Mit Martin Lendi bin ich daher einverstanden, wenn er Raumordnungspolitik und Raumplanung als zusam-

mengehörend bezeichnet, das erste als Voraussetzung des zweiten.

Kritischer sehe ich die Charakterisierung der Pläne als durch die agierende Politik zu Instrumenten werdende papierene Darstellung. Ohne Definition des Begriffes Politik hege ich Bedenken gegen derartige Auffassungen. Ich lege Gewicht auf umfassende Untersuchungen aller naturwissenschaftlichen und gesellschaftlich massgebenden Lebensvoraussetzungen. Ich sehe hier keine schwerwiegenden Gegensätze oder selbständigen Faktoren, sondern Bestandteile eines Ganzen, dessen Grundlagen zur Beantwortung der Frage nach der bestmöglichen Nutzung von Raum und Boden zur Sicherung der menschlichen Existenz dienen. In diesem Zusammenhang ist die Verachtung oder mindestens Einschränkung der wirtschaftlichen Denkweise zu bedauern. Ideologischer Natur und in der Schweiz nicht annehmbar wäre die Negierung der individualwirtschaftlichen Interessen, ebenso wie die nicht genügende Berücksichtigung allgemeiner wirtschaftlicher Gesichtspunkte.

Hiezu zähle ich die Auswirkungen einer Missachtung der von Martin Lendi genannten Scheinfaktoren. Diese sind zwar konstanter, als unsere Planung zu erkennen gibt. Die Erschließung eines Grundstückes war immer

einer von mehreren entscheidenden Faktoren der Nutzung. Die Eignung und Qualität der Lage und des Bodens als Träger der Nutzung war immer wichtig für Wohnen, Industrie, Gewerbe und Landwirtschaft, Erholung und Schutzräume.

Von entscheidender Bedeutung für die Planung, ihre Realisierung und das in sie zu setzende Vertrauen wäre es, wenn die sachlichen Gesichtspunkte und ihre nüchterne Analyse die Oberhand gewinnen würden. Dann wären wir davon befreit, unsere Raumplanung immer wieder und entscheidend zu überprüfen und abzuändern. Beispiele aus den letzten wenigen Jahrzehnten sind erwähnenswert, um so mehr, als die Grundlagen von empfohlenen Planern und Behörden jeder Stufe frei und ohne Vorbehalt erarbeitet und genehmigt worden waren:

- Die Bauzonen der Schweiz wurden mit zu vielen Kautelen erarbeitet und genehmigt, um unvermittelt als zu gross bezeichnet zu werden.
- Bis vor kurzem wurden lockere Überbauungen mit kleinen Ausnutzungsziffern empfohlen, heute gilt das Gegenteil. Die letzte Ausgabe des «Heimatschutz» plädiert aber immer noch für eine geringe Ausnutzung.
- Der Ackerbau ist seit Jahrhunderten als Versorgungsbasis ein Problem, doch erst 1984 soll der Widerspruch der Genehmigung von Bauzonen auf zum Ackerbau bestens geeignetem Land erkannt worden sein.
- Noch vor wenigen Jahren galten Bauten an Hängen und Geländekanten als unerwünscht. Zur Wahrung der Fruchtfolgeflächen sind sie wieder notwendig.

Ich verstehe, dass die Stimmberechtigten und Politiker in solchen Fragen schwanken. Sachkundigen ist aber Konstanz zuzumuten.

Der Respektierung sachlich begründeter Freiräume stimme ich zu wie auch der Bedeutung der mittleren Ebene mit dem Bemühen, Planungsgebiete von zweckmässiger Grösse zu bilden, wobei Gemeindeverbände ohne Zwang gestatten, bis auf Karl den Grossen zurückgehende Gemeindegrenzen zu überschreiten. Der rechtsstaatliche, demokratische Planungsvorgang muss ohne Emotionen und Demagogie bewältigt werden können. Die Förderung des Vertrauens in die Planung ist von entscheidendem Gewicht, hiezu hat der Wechsel von Grundsätzen im Verlaufe weniger Jahrzehnte nichts beigetragen.

Nicht nur die Demokratie verlangt nach dem Corrigen der Planung, sondern auch der Rechtsstaat und die freie Wirtschaft. Ich pflichte Martin Lendi bei, wenn er die privatpersönlichen und privatwirtschaftlichen Ansprüche an den Lebensraum als diskreditiert und niedrig einstuft, aber als legitim bezeichnet. Seine Zuweisung der alleinigen Verantwortung für den Lebensraum an den Staat findet unser Verständnis keineswegs. Hier zeigen sich Ideologie und Machtanspruch am deutlichsten. Wir spüren den Einfluss bei der postulierten Revision des Raumplanungsgesetzes deutlich. Die Überbauung der Bauzone zugewiesener Flächen soll unmittelbar erzwungen werden (Dr. R. Stüdeli, «NZZ» Nr. 259 vom 7. November 1985). Es bedarf zur Überbauung keiner Missachtung des Grundeigentumsrechtes, vielmehr der konsequenten Anerkennung der zulässigen Nutzung, deren

Eignung durch die Zuweisung in die Bauzone gesichert sein sollte. Die wiederholte Modifikation von Planungsgrundsätzen, die Missachtung des wirklichen Wertes im Falle der Enteignung, die übermässige Belastung mit Grundstückgewinnsteuern, die Entlastung unüberbauten Baulandes von Erschliessungsbeiträgen, komplizierte Baulandumlegungen helfen nicht, die bestimmungsgemäss und sachlich gesicherte Nutzung eines Grundstückes zu verwirklichen. Vielmehr führt die planungs-, markt- und eigentumskonforme Behandlung zur selbstverständlichen Verwirklichung der Planung. Nur hier rechtfertigt sich der Eingriff. Ich verstehe die Erschliessung nicht als Pflicht mit Erfüllung durch unmittelbaren Zwang, son-

dern als selbstverständliche Folge u. a. plankonformer fiskalischer Entlastungen bei Handänderungen sowie von Belastungen durch ordentliche Steuern und Erschliessungsabgaben. Das Grundstück muss fiskalisch, kreditmässig und bezüglich Veräusserlichkeit marktgerecht eingestuft werden. Der Eigentümer muss die selbstverständlichen Folgen der Einzonung tragen. Dann benötigen wir keine eigentumsfeindlichen Befehle auf Freigabe zur Überbauung. Die volks- und privatwirtschaftliche Situation führt auch so zur Planungserfüllung. Zur Realisierung dieser Grundsätze bedarf es des politischen Geschicks im lokalen und föderalistischen Bereich. Wird dieses vom Machtanspruch der Behörden negiert?

*Rudolf von Graffenried*

### Eine Antwort

Endlich – Raumplanungsfragen werden diskutiert. Sowohl auf parlamentarischer Ebene als auch in der Öffentlichkeit wird die Thematik wieder aufgenommen. Die Aktualität ist gegeben: Der Schutz des Lebensraumes kann mit polizeilichen und technischen Massnahmen des Umweltschutzes wohl gefördert, doch letztlich nicht bewältigt werden. Wir benötigen eine «zweckmässige Nutzung des Bodens und eine geordnete Besiedlung des Landes» (Art. 22<sup>quater</sup> Abs. 1 BV) oder – anders ausgedrückt – eine Raumstruktur, die sparsam mit den Ressourcen umgeht. Dazu braucht es eine ge-

sunde Volkswirtschaft, die als innerer Motor die Leistungskraft der Wirtschaft und der öffentlichen Hand steigert. Soweit sich die Einwendungen von Herrn von Graffenried auf dieser Linie bewegen, kann ich seinen von einem andern Zutritt her formulierten Gedanken beipflichten.

Konkret beklagt Herr von Graffenried die *mangelnde Konstanz der «Sachkundigen»*. Dazu müsste sehr viel Differenziertes gesagt werden – gerade weil Politik und Planung nicht trennbar sind –, doch möchte ich klarstellen, dass die Konstanz der Aussagen mindestens in der Lehre von der

Raumplanung auffallend hoch ist. Das Beispiel der Landwirtschaftszone und damit der zweckmässigen Dimensionierung der Bauzonen mag dies belegen. Bereits im Jahre 1920 hat Hans Bernhard geschrieben, dass die Frage der «ländlichen Reservate» nicht länger zurückgestellt werden dürfe. Die grossen Meliorationen vor Beginn des Zweiten Weltkrieges spiegeln die Zielsetzung der Landesplanung, und der «Plan Wahlen» ist nichts anderes als eine Vorwegnahme der verlangten Einführung der Landwirtschaftszone. Der Bund hat diesen Gedanken aufgenommen, scheiterte vorerst an der Verfassungsgrundlage und legte ihn alsdann Art. 22<sup>quater</sup> BV zugrunde (vgl. dazu Winkler/Winkler/Lendi, Dokumente zur Geschichte der schweizerischen Landesplanung, Schriftenreihe Nr. 1, ORL-Institut ETH Zürich, Zürich 1979, aber auch das soeben nachgedruckte Gutachten aus dem Jahre 1964 von Hans Huber, Zur Verfassungsmässigkeit der Landwirtschaftszone, DISP Nr. 82, ORL-Institut ETH Zürich, Zürich 1985, S. 5 ff.). Das Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 schreibt diese längst vorformulierte Doktrin gesetzlich fest (Art. 1, 3, 6 und vor allem 16 – in Verbindung mit Art. 15 sowie 19 und 22). Nun ist allerdings zuzugeben, dass es auf der praktischen Ebene, mit Reflexwirkungen bis in die Politik hinein, Kreise gegeben hat und – leider – gibt, die zu grosse Bauzonen hinnehmen, weil sie die Steuerung der Baulandentwicklung nicht dem Flächenwidmungsplan (Zonenplan) überlassen wollen, sondern der Erschliessungsplanung der öffentlichen Hand. Dieser Schritt ist sachlich falsch und angesichts der eindeutigen rechtlichen Regelung in den

genannten Gesetzesbestimmungen sogar rechtswidrig. Dieser Abweichungen wegen darf aber nicht die Konstanz der Doktrin angezweifelt werden.

Der zweite Einwand bezieht sich auf die *Missachtung der wirtschaftlichen Denkweise*. Es ist richtig, dass im Rahmen der Planungsarbeiten sorgfältig erwogen werden muss, welche wirtschaftlichen Intentionen sich abzeichnen und als erfolgversprechend in die Planung zu integrieren sind. Auf der andern Seite darf die Raumplanung in einem Staat, der auf die Marktwirtschaft ausgerichtet ist, nicht unter ihrem Deckmantel eine Wirtschaftsplanung aufbauen. Sie muss sich auf jene Massnahmen konzentrieren, welche das geltende Recht kennt. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu den raumplanerischen Beschränkungen von Einkaufszentren erhellt die Problematik besser als ich es tun könnte (vgl. BGE 109 Ia 264, 102 Ia 113).

Das dritte Fragezeichen setzt Herr von Graffenried zum *Planverständnis*. Zunächst ist zwischen Planung und Plan zu unterscheiden. In der Phase der Planung sind alle raumwirksamen Elemente resp. Kräfte zusammenzutragen. Gegenstand verbindlicher Pläne können hingegen nur Aussagen sein, die über eine gesetzliche Grundlage verfügen. Damit fallen wirtschaftspolitische Massnahmen, unter Vorbehalt besonderer verfassungsrechtlicher Ermächtigung, ausser Betracht. Die verbindlichen Pläne haben Massnahmen zum Gegenstand, die sich auf das geltende Recht stützen. Ihre Besonderheit besteht in der Koordinations- und Steuerfunktion über längere Zeit. Der Plan ist in diesem Sinne ein Instrument. Er wird übrigens nicht

durch die Politik zu papierenen Darstellungen – im Gegenteil! Die Politik belebt die Pläne, und zwar auf der Input- wie auf der Output-Seite. Ohne diese Inanspruchnahme drohen sie allerdings der Vergessenheit zu verfallen.

Dass die *Erschliessung eine Folgeleistung* sein soll, kann ich nicht nachvollziehen. Die Doktrin der Landesplanung hat mit grosser Konstanz diese als Bauvoraussetzung behandelt. Dies gilt für die Fein- und Groberschliessung, nicht hingegen für die sog. Basiserschliessung. Auch das geltende Recht setzt hier ein (Art. 22 Abs. 2 lit. b RPG). Die Wunschvorstellung, dass jene Parzellen in die Bauzone gelegt werden, die von den Grundeigentümern ohnehin im Eigeninteresse erschlossen und baulich genutzt werden, mag einem Idealbild entsprechen. Die Zielkonflikte im engen Raum stehen ihm entgegen; beispielsweise sind in der Regel gerade jene Gebiete für eine industrielle Nutzung bestgeeignet, die landwirtschaftlich leicht zu bearbeiten sind. Die Raumplanung muss deshalb verbindlich sagen, welche Nutzungsart vorgeht. Dies geschieht durch Lokalisierung und Dimensionierung der gesetzlich zulässigen Nutzungsarten. Als dann wird der Zonenart und der Überbauungsplanung entsprechend er-

schlossen. Wenn Herr von Graffenried zum Ausdruck bringen will, dass das Bauen innerhalb der Bauzone nicht mehr einseitig vom Erschliessungswillen und den Erschliessungsmöglichkeiten der öffentlichen Hand abhängen darf, dann kann ich ihm nur beipflichten. Seit über 10 Jahren verlangen wir die Anerkennung eines Rechtsanspruches auf Erschliessung in der Bauzone – leider nimmt das Bundesgericht den gesetzlich vorgezeichneten Gedanken nicht auf, weil es immer noch von einem Bauzonenverständnis ausgeht, das vor dem Erlass des Bundesgesetzes über die Raumplanung geprägt wurde.

*Das Nachdenken über die Raumplanung ist nicht abgeschlossen.* Es geht weiter – und muss weitergehen. Herrn von Graffenried ist für seinen Ansatz, der nahe beim Vertrauen in die wirtschaftliche Selbstregulierung – die von der Planung zu honorieren wäre – liegt, zu danken. Ich würde ihm gerne folgen, doch sind die Konflikte der unendlichen Zahl konkurrierender privater und öffentlicher Interessen – beide auch unter sich! – grösser, als dass eine elementare Betrachtungsweise noch Erfolg haben könnte. Auf der andern Seite ist es vorteilhaft, wenn die Planung neu lernt, wirtschaftliche Intentionen ernst zu nehmen.

*Martin Lendi*