

**Zeitschrift:** Schweizerische Bauzeitung  
**Band:** 90 (1972)  
**Heft:** 37

**Artikel:** Kapituliert die Demokratie vor den Sachzwängen?  
**Autor:** Muheim, Anton  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-85307>

### **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:** 15.10.2024

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

Nach einem Vortrag von Dr. Anton Muheim, Regierungsrat, Luzern

Im Wintersemester 1971/72 führte das *Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung (ORL)* an der ETH-Zürich ein Kolloquium über «Raumplanung im Kreislauf der Sachzwänge» durch. In diesem Rahmen wurden acht Vorträge gehalten. Über das Thema «Kapituliert die Demokratie vor den Zwängen?» referierte Regierungsrat Dr. Anton Muheim, Luzern, als Mitglied der sozialdemokratischen Nationalratsfraktion.

Da die Raumplanung nicht nur Sache des Wissenschafters und Planers, sondern auch des Politikers ist und letztlich des Stimmbürgers sein soll, verdienen die Ausführungen Nationalrat Muheims die Beachtung der Planungsfachleute um so mehr, als diesen die politische Seite der Raumplanung im allgemeinen weniger vertraut ist. Für die etwas gekürzte Wiedergabe des Referates Muheim an dieser Stelle sprach aber auch die staatsbürgerliche Lektion, die der Referent zu verbinden wusste mit seiner an unseren traditionellen demokratischen Einrichtungen kritisch angesetzten Sonde. Dass sich die Planung mit demokratischen Mitteln *mutatis mutandis* dennoch schaffen lässt, möge gerade den Planernachwuchs bestimmen, zuversichtlich und mit Ausdauer dem langen Weg zur Verwirklichung unserer nationalen Planungsziele zu folgen. Dafür, dass er schliesslich zum Erfolg führen wird, spricht die einmütige Annahme des dringlichen Raumplanungsbeschlusses in den eidgenössischen Räten während der diesjährigen Frühjahrssession. Für die spätere Gesetzgebung in der Raumplanung besteht zudem ein günstiges Omen darin, dass der zur zeitlichen Überbrückung notwendige Erlass zugleich Interessenunterschiede überbrücken liess. Solche sind bei der

## *Wachsende Bedrängnis*

Die zweifelnde Frage nach der Kapitulation unserer Demokratie vor den «Sachzwängen» ist Ausdruck der unerquicklichen Lage, in die sich unser Volk und besonders unsere Jugend gestellt sieht. In *Stichworten*: Die stürmische Entwicklung der Wirtschaft und der Gesellschaft droht unseren Lebensraum zu beengen. Bevölkerung, Wirtschaft, Lebensstandard und Motorisierung beanspruchen steigend die unvermehrte Landesfläche. Die Preise für den Boden sind weit über die allgemeine Geldentwertung hinaus gestiegen. In den Städten ist Wohnungsmangel zur Wohnungsnot geworden; von den verlangten Mietzinsen sei nicht gesprochen. Im Gegensatz zu den Ballungszentren bestehen Gegenden, die sich entvölkern und verarmen. Die Gewässer sind verschmutzt, die Luft wird verpestet, der Lärm sägt an den Nerven der Menschen. Bisher unberührte Landschaften werden verschandelt, Erholungsgebiete sind zu Rummelplätzen geworden. Die Aufzählung liesse sich erweitern!

Diese Bedrängnis, in die das Schweizervolk mehr und mehr geraten ist, hat die Einsicht wachsen lassen, dass etwas geschehen muss. Man bejaht die Notwendigkeit des Gewässerschutzes, des Natur- und Landschaftsschutzes. Der Umweltschutz ist geradezu ein Schlagwort geworden, das für alles mögliche herhalten muss. Es werden Berichte über die Entflechtung der Ballungszentren und die Förderung der Berggebiete erstattet. Von der neu aufgezogenen Raumplanung werden Vorschläge für Abhilfe der Bedrohung unseres Lebensraumes – begonnen bei den Ursachen – und vor allem für eine vernünftige Raumordnung erwartet. Sie soll ein erträgliches Zusammenleben gewährleisten.

Aber was nützen alle diese idealen Postulate, wissenschaftlichen Berichte, gescheiterten Vorschläge und schönen Pläne, wenn sie nicht verwirklicht werden? Ihre Realisierung liegt nicht in den Händen der Mahner und Idealisten, nicht bei

parlamentarischen Behandlung der Vorlage etwa hinsichtlich des wirtschaftlichen Gefälles zwischen Berggebieten und Industriekantonen zutage treteten.

Den Ausführungen von Dr. Muheim kann auch entnommen werden, dass im Zuge demokratischer Reformen für die Durchsetzung der Raumplanung noch ein parteipolitisches Seilziehen da und dort zu erwarten ist. Zu einem solchen könnte die demokratisch zwar durchaus legitime, in der Sachfrage aber auch mit Vorbehalten zu betrachtende Mitentscheidung des Stimmbürgers bei Planungsvarianten führen oder auch die in solchem Zusammenhang vom Referenten postulierte Erleichterung des Initiativrechtes und des Referendums. Hierin die demokratisch gemässe und staatspolitisch zugleich praktikable Lösung zu finden, wird nicht leicht fallen.

Als Wortgebilde eher fragwürdig präsentieren sich die «Sachzwänge». Gegen sie scheint auch in den Sprachbüchern kein Kraut gewachsen zu sein. Doch ist der Sachzwang keine Erfindung unserer Tage. *Carl Spitteler* weist ihn im «Olympischen Frühling» in der Bezeichnung dessen nach, der «dem Leibe Leben leiht und Saft dem Samen, dem alle, hoch und niedrig, knechtisch untertan, Götter und Menschen; der nach seinem finstern Plan der Sterne Lauf bestimmt und der Gedanken Gang... Sein Name heisst Ananke, der gezwungene Zwang.» In des Weltenschweigers Bilderrätselbuch steht verzeichnet, was den Göttern selbst als Schicksalsregel gesetzt ist: «Merket auf und sehe ein jeder, was er fasst und wie er es verstehe.» Was auch dem geplagten Geschlecht der Menschen Sachzwänge erträglich machen kann, wenn es diese erst einmal versteht. G. R.

den Fachleuten, Planern und Wissenschaftern, die das Bild oder die Bilder aufzeichnen, wie unser Land in der Zukunft aussehen sollte und könnte. Die Durchführung des Umweltschutzes, die Schaffung und Durchsetzung der Raumplanung liegt vielmehr in der

## *Verantwortung der politischen Behörden.*

Ihnen steht die Befugnis zu, Massnahmen zu ergreifen und Planung in Recht umzusetzen, das verbindlich ist und erzwungen werden kann. Nur auf dem politischen Boden kann die bestehende unzulängliche Raumordnung verbessert und die künftige gestaltet werden. Doch: Kann unser demokratisches Staatswesen diese für die Zukunft entscheidenden Probleme bewältigen, insbesondere die Raumplanung durchsetzen, oder muss unsere Demokratie vor dieser grossen Aufgabe kapitulieren?

## *Die schweizerische Referendumsdemokratie*

Ist eine Schöpfung des 19. Jahrhunderts. Durch ihr besonderes Gepräge unterscheidet sie sich wesentlich von anderen demokratischen Staatswesen. Nach den Grundsätzen unserer Verfassung wäre alles in bester Ordnung: Die Bürger wählen nicht nur periodisch ihre Vertreter in die Parlamente, in die Regierungen, in die Gerichte usw., sondern sie besitzen darüber hinaus noch das Initiativ- und das Referendumsrecht. Damit können die Stimmberechtigten ihren Willen jederzeit gegenüber Parlament und Regierung geltend machen. Bei uns erfolgt die politische Entscheidung also nicht nur bei den Wahlen, sondern auch bei den Sachbestimmungen. Das Volk kann einen dauernden und unmittelbaren Einfluss auf die Politik ausüben. Seine Entscheide bedeuten den Willen der Mehrheit.

## *Demokratisches Unbehagen*

Doch was, wenn der Bürger von diesem gewiss sehr gerecht und menschlich konzipierten System nicht den ihm zu-

stehenden und notwendigen Gebrauch macht? Beispielsweise durch die unbegreiflich schwache Stimmbeteiligung bei der eidgenössischen Abstimmung über die Neuordnung des Bodenrechts im Jahre 1969, als gerade noch ein Drittel der Stimmbürger (in einzelnen Kantonen nur 10%!) zur Urne ging, obwohl über die verfassungsrechtliche Grundlage zu befinden war, um der Bedrohung unseres Lebensraumes entgegenzutreten und eine humanere Raumordnung zu schaffen? Liegen die Ursachen dieses schwindenden demokratischen Bewusstseins, dass der Staat die Sache aller ist, in Interessellosigkeit, mangelnder Einsicht, Bequemlichkeit, oder sind sie auf ein Unbehagen an unseren demokratischen Einrichtungen zurückzuführen?

Tatsächlich stellt sich die Frage, ob die im 19. Jahrhundert entstandene schweizerische Referendumsdemokratie mit ihren sehr weit gehenden Volksrechten den steigenden Anforderungen des modernen Industrie- und Wohlfahrtsstaates in der zweiten Hälfte unseres Jahrhunderts noch zu genügen vermöge. Ein allgemeines Missbehagen wäre verständlich in anbetracht der Tatsache, dass sich die Gewichte mehr und mehr von den Kantonen auf den Bund und vom Parlament auf die Verwaltung verschoben haben, dass wichtige Entscheidungen vielfach ohne Volksbefragung von der Regierung getroffen werden, dass zwischen die Körperschaften des Bundes, der Kantone und der Gemeinden sich Vereinbarungen und Zweckverbände schieben, die auf Zusammenarbeit von Verwaltungen beruhen oder diesen sogar eigene Entscheidungsbefugnisse einräumen.

#### Enttäuschte Stimmbürger

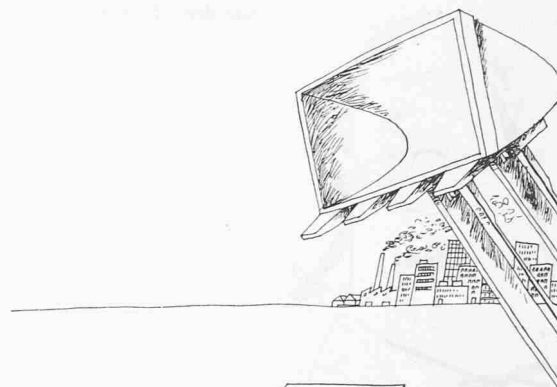
Diese neueren interkantonalen oder interkommunalen Regelungen und Gebilde haben zur Folge, dass die demokratischen Rechte eingeengt und Entscheide von grosser Tragweite dem Einfluss des Volkes entzogen werden, während der Bürger in Kanton und Gemeinde alle paar Wochen an die Urne gerufen wird, um über untergeordnete Dinge abzustimmen. So ist das ganze Nationalstrassennetz durch die Bundesversammlung ohne Mitspracherecht derselben Allgemeinheit festgesetzt worden, die in der Gemeinde zum Entscheid über jede Korrektur einer Gemeindestrasse aufgerufen wird.

Bei dieser Verminderung der Bedeutung der Volksrechte muss man sich nicht wundern, wenn der Stimmberechtigter sich desinteressiert und der Urne fernbleibt. Das obligatorische Gesetzes- und Ausgabenreferendum, das in der überwiegenden Zahl der Kantone und Gemeinden besteht, hat so sehr an Bedeutung verloren, dass es durch das fakultative Referendum<sup>1)</sup> ersetzt werden sollte. Der Bürger hat wenig Verständnis für einen Urnengang über einen Beschluss der Volksvertretung, der von keiner Seite angefochten wird. Für den Fall dagegen, dass eine parlamentarische oder ausserparlamentarische Opposition gegen einen kantonalen oder kommunalen Entscheid besteht, soll das Volk ohne grosse Anstrengungen angeufen werden können. Somit wäre das fakultative Referendum, dessen Ergreifung an vielen Orten ziemlich schwierig ist, zu erleichtern. Dadurch liesse sich eine allzu grosse Häufung von Abstimmungen in den Kantonen und Gemeinden vermeiden und die Urnengänge blieben auf die umstrittenen Vorlagen beschränkt. Durch eine solche Reform des kantonalen und kommunalen Referendumsrechts würde die Demokratie bedeutend entlastet. Die einzelne Abstimmung würde aber an Gewicht gewinnen.

#### Zündende Volksinitiative

Während das Referendum in seiner heutigen Ausgestaltung sich eher als Hemmschuh erwiesen hat, wirkt oft ein Volksbegehren, selbst wenn es abgelehnt wurde, als Initial-

<sup>1)</sup> Das fakultative Referendum bei Gesetzen kommt im Bund auf Verlangen von 30000 stimmberechtigten Schweizer Bürgern oder von acht Kantonen zustande. Das obligatorische Referendum kann für Verfassungsänderungen ergriffen werden.



Furglers Wettlauf

Als ersten Schritt «in Richtung auf eine sinnvolle Verwendung unseres Lebensraumes» bezeichnete Bundesrat Kurt Furgler den Entwurf für einen Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung. Er ist von beiden Räten in der Frühjahrssession, anfangs März 1972, einmütig gutgeheissen worden (aus dem «Nebelspalter» 1972)

zündung für die fortschrittliche Lösung eines Problems. So ist die Neuordnung des Bodenrechts, auf dem die ganze Raumplanung aufgebaut wird, unbestreitbar das Ergebnis der Auseinandersetzungen um die Bodenrechtsinitiative, die seinerzeit von der Sozialdemokratischen Partei und vom Schweizerischen Gewerkschaftsbund eingereicht worden war. Dem Volksbegehren entsprach zwar kein Gegenvorschlag, aber bei Ablehnung wurde die Vorlage eines entsprechenden Verfassungsartikels in Aussicht gestellt, der schliesslich von den eidgenössischen Räten sowie durch Volk und Stände angenommen wurde.

Auch an vielen anderen Beispielen liesse sich dartun, dass die Volksinitiative ein wirkungsvolles Instrument ist, um ein Problem dem Volk bewusstzumachen und eine notwendige Entwicklung einzuleiten oder zu beschleunigen. Beim Initiativrecht ist daher an einen Ausbau zu denken, indem zum Beispiel im Bund neben der Verfassungsinitiative<sup>2)</sup> noch die Gesetzesinitiative eingeführt wird. Unsere Demokratie würde dadurch ein weiteres Mittel erhalten, um die natürlichen Voraussetzungen des menschlichen Lebens zu wahren und bessere Bedingungen für die Entfaltung des persönlichen Lebens der Einwohner zu erreichen.

#### Mehr Mitwirkung durch das Volk

Die Mitwirkungsrechte des Volkes würden wieder mehr Bedeutung erhalten, wenn sie «verwesentlicht» würden, wie Professor Imboden es forderte. Die heutigen demokratischen

<sup>2)</sup> Die Initiative besteht in einer Anregung oder in einem Begehren des Volkes auf Abänderung, Ergänzung oder vollständige Erneuerung von Verfassung oder Gesetzen und im Erlass oder in der Aufhebung eines Gesetzes. Der Bund kennt nur die Verfassungsinitiative (also keine Gesetzesinitiative), für welche 50000 Unterschriften stimmberechtigter Schweizer Bürger erforderlich sind.

(aus dem «Nebenspalter» 1947)



Wer sitzt zu Bern und gibt dem Schiaat  
Die heutige Geschaltung?  
Hä, zweitens ischts der Bundesrat  
Und erschtens die Verwaltung!

Einrichtungen entsprechen den Gegebenheiten des technischen Zeitalters nicht mehr. Die öffentlichen Werke sind meistens komplizierte Gebilde. Sie erfordern eine gründliche Planung und Vorbereitung, woran Technik und Wissenschaft beteiligt sind. Erst wenn alles zur Ausführung bereit ist, wird der Stimmbürger zum Entscheid aufgerufen. Die Ablehnung des Werkes bedeutet nicht nur eine Desavouierung der Behörden, sondern auch den Verlust jahrelanger gedanklicher und technischer Arbeit und eines nicht unbedeutenden finanziellen Aufwandes. Das «Nein» des Bürgers, so legitim es ist, löst das gewöhnlich brennende Problem in keiner Weise. Der Bürger wird eben oft zu spät aufgerufen. Er sollte nicht erst nach Abschluss der Projektierung zum Zuge kommen, sondern früher, dann nämlich, wenn die Weichen gestellt werden. Es wäre wesentlich, wenn er sich schon äussern könnte, bevor die Projektierung eingeleitet wird. Wenn die Stimmbürgerschaft erst nach Vorliegen des fertigen Projekts darüber befinden kann, steht sie mehr oder weniger in der Zwangslage, zuzustimmen oder dann für Jahre überhaupt keine Lösung des Problems zu haben. Dass er also im Grunde genommen nicht frei entscheiden kann, erregt bei manchem Stimmbürger Unwillen und Verärgerung. Beides äussert sich dann im Fernbleiben von der Urne.

#### Alternativen

Abgesehen davon, stellt sich die Frage, ob von der herkömmlichen Methode der Abstimmung, bei der man zu einer Vorlage ja oder nein sagen kann, im Gebiete der Raumplanung überhaupt sinnvoll Gebrauch gemacht werden kann. Bei Ablehnung bleibt es beim Fehlen einer vernünftigen Planung. Gerade das wäre aber das Schlimmste, indem die Bedrohung unseres Lebensraumes weiterhin ihren freien Lauf nimmt und keinerlei Massnahmen zur Verbesserung der Lebensvoraussetzungen getroffen werden.

Es gibt nun aber nicht nur eine Form der Gestaltung unseres Lebens und unserer Umwelt. Ganz verschiedene Möglichkeiten sind denkbar. Das *ORL-Institut* befasst sich seit Jahren damit, den gegenwärtigen Zustand unseres Landes aufzunehmen, Prognosen für die Entwicklung anzustellen, Angebot und Nachfrage abzuschätzen und bestimmte Ziele zu setzen. Es schlägt sodann Massnahmen vor, um einen bestimmten, gewünschten Zustand unseres Lebensraumes herbeizuführen. Verschiedene Leitbilder werden als Alternativen ausgearbeitet, um den wünschenswerten zukünftigen Zustand darzu-

stellen. Hier muss nun die demokratische Diskussion einsetzen. Die Entscheidung, welches der Leitbilder schliesslich realisiert werden soll, ist nicht Sache des Wissenschafters und Planers, sondern der zuständigen politischen Behörden. Nachdem in unserer Demokratie der Stimmbürger das letzte Wort hat oder doch haben sollte, ist auch ihm ein Mitspracherecht zur Wahl zwischen den verschiedenen möglichen Varianten einzuräumen. Die Entscheidungsform der Abstimmung mit ja-nein zu einem einzigen Vorschlag ist für die Raumplanung unbefriedigend und ungenügend. Eine demokratische Planung ist erst möglich, wenn sie sich auf eine Mehrheit abstützen kann.

#### Demokratie und Planung

Wir müssen unsere demokratischen Einrichtungen durch Reformen den Anforderungen der heutigen Zeit und vor allem der Raumplanung anpassen. Sie müssen angesichts der Gegenwartsaufgaben wieder zu wirksamen Instrumenten demokratischer Mitentscheidung gemacht werden. Es ist die Grundidee der Demokratie, dass die Betroffenen selber über ihr Schicksal entscheiden können. Die politischen Entscheide fallen in den politischen Gemeinden, in den Kantonen und im Bund. Doch die Entwicklung zum modernen Staat hat die Gemeindegrenzen, die kantonalen, ja die Landesgrenzen zum Teil gesprengt, und für viele ist nicht mehr eine Gemeinde der Mittelpunkt aller Lebensbeziehungen, nämlich Geburtsort, Schulort, Arbeitsort, kurz der Ort, wo sie das Leben verbringen. Ein Drittel aller Berufstätigen sind Pendler. Oftmals ist jemand gezwungen, seinen Wohnort zu verlegen. Mit der Verlegung des Arbeitsplatzes oder der Wohnstätte in eine fremde Gemeinde wird der Zuzüger Mühe haben, im neuen Gemeinwesen Wurzeln zu schlagen.

Aus dieser zweifellos noch zunehmenden Mobilität der Bevölkerung ergeben sich nun aber für unsere Demokratie neue, ernsthafte Probleme. Die Kreise der Stimmberechtigten und der Betroffenen decken sich nämlich je länger desto weniger, und ein immer grösser werdender Teil unseres Volkes kann das demokratische Selbstbestimmungsrecht nicht mehr sinnvoll ausüben.

#### Politische Entscheidungsstufen

Dies ist besonders bei planungspolitischen Entscheiden der Fall, die vielfach über die Gemeindegrenzen hinauswirken. Die Planungswissenschaft spricht von der *Region*. In dieser stehen mehrere Gemeinden in Wechselbeziehung zueinander. Auf dieser Basis wird die Raumplanung aufgebaut. Gerade in Planungsfragen wird deshalb auch die Region als Gebiet für politische Entscheidungen geschaffen werden müssen. Damit können auch die Kreise der Stimmberechtigten und der Betroffenen wieder besser in Übereinklang gebracht werden. Die Frage der Schaffung von regionalen Gebietskörperschaften stellt sich den politischen Behörden der Kantone.

Raumplanung berührt aber nicht nur die innerkantonale Organisation auf den Stufen der Gemeinde oder von regionalen Gemeindeverbänden. Sie bezieht sich auch auf das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen. Es stellt sich die Frage, ob der föderalistische Aufbau unseres Bundesstaates der Planung nicht hindernd im Wege steht.

#### Durchgehende Planung

Planung ist nicht gleichbedeutend mit zentralistischem Dirigismus. Die ausländischen Beispiele zeigen eindeutig, dass in der unteren Stufe auf dem Boden der Realitäten geplant werden muss und dass auf der oberen Stufe die Zusammenfügung und Koordination zu einem Ganzen erfolgen muss. Die Landesplanung entsteht überall durch ein Zusammenwirken von oberen und unteren Instanzen.

Im Hinblick auf die föderative Struktur unserer Eidgenossenschaft wurde die Raumplanung stets als gemeinsame

Aufgabe von Bund, Kantonen und Gemeinden betrachtet. Die Hoheitsträger unseres Staates müssen ein besonders hohes Mass an Zusammenarbeit leisten, um die Raumplanung zu schaffen und zu realisieren. Man nennt das die «durchgehende Planung» von unten nach oben und von oben nach unten.

Nach dem Verfassungsartikel ist die Raumplanung Sache der Kantone. Doch erhält der Bund ganz entscheidende Aufgaben zugewiesen, die ein einheitliches Konzept sicherstellen sollen. Andernfalls erhielten wir 25 verschiedene kantonale Planungen, die unter Umständen nicht zusammenpassen würden. Der Bund ist dazu kompetent, in Gesetzesform (Raumplanungsgesetz und späterer Gesetzeserlass) materielle Grundsätze aufzustellen, nach denen die Kantone ihre Planungen zu errichten haben. Die Koordinationsaufgabe des Bundes verlangt ferner, die kantonalen Gesamtplanungen aufeinander und mit dem gesamtschweizerischen Rahmenkonzept abzustimmen. Auch die Sachplanungen des Bundes und die Gesamtplanungen der Kantone sind zu koordinieren.

#### *Nationaler Planungsrat*

Nicht nur die durchgehende Planung, sondern auch noch weitergehende Koordinationsbedürfnisse zwischen Bund und Kantonen stellen Anforderungen, denen die vorhandenen Organe und anwendbaren Verfahren nicht mehr zu genügen vermögen. Nach dem Vorentwurf für das Raumplanungsgesetz soll daher ein nationaler Planungsrat die enge Kooperation im Bundesstaat ermöglichen. In diesem neuen Koordinationsorgan würden 40 Mitglieder den Bund und alle Kantone, die Wirtschaft, die Wissenschaft, Fachorganisationen und Verbände vertreten. Der Planungsrat hätte die materiellen Grundsätze vorzubereiten, nach denen die Kantonalplanungen mit den Bundesplänen in Übereinstimmung zu bringen wären. Auch müsste er Planungskonflikte zu lösen suchen. Diese koordinierende Tätigkeit hätte nur beratenden Charakter. Die Entscheidungsbefugnisse bleiben Bund und Kantonen vorbehalten. Jedoch kommt diesem Beratungsorgan grosse praktische Bedeutung dafür zu, dass die Raumplanung in unserem Lande verwirklicht werden kann, ohne dass der föderative Aufbau als Hemmschuh wirken oder gar als Hindernis im Wege stehen wird. Der heutige staatliche Aufbau dürfte demnach genügen, um auch die neue Aufgabe der Raumplanung erfüllen zu könne.

#### *Ein langer Weg*

Die Demokratie ist wohl die komplizierteste und schwierigste Staatsform. Man kreidet ihr an, dass ihre Mühlen sehr langsam mahlen. Das trifft ganz besonders für die Schweiz mit ihrer Referendumsdemokratie zu, wo für den Erlass von neuen Gesetzen nicht nur die Zustimmung eines Parlamentes, sondern auch die ausdrückliche oder stillschweigende Annahme durch das Volk erfolgen muss. Es braucht eben geraume Zeit, um die Mehrheit der Bürger von der Notwendigkeit einer Neuerung zu überzeugen. Aber dafür sind die erlassenen Gesetze dann auch in der Rechtsüberzeugung des Volkes besser verankert als in anderen Staaten, wo nur das Parlament legitimiert. Doch zugegeben, es dauert bei uns in der Regel länger. Es muss schon etwas passieren oder die Verhältnisse müssen unerträglich werden, bis die Stimmbürger bereit sind, einem Gesetz zuzustimmen, das die Freiheit des Einzelnen im Interesse des Allgemeinwohls einschränkt.

Wie weit sich der Weg zu einer Gesetzesvorlage und von dieser zur Realisierungsbereitschaft erstrecken kann, zeigt gerade die Entwicklung, welche die Raumplanung in der Schweiz vom Gedanken zur Ausführungspraxis genommen hat. Wenn sich dieser Werdegang heute auch noch nicht bis zum angestrebten Ziel einer zweckmässigen Nutzung des Bodens und einer geordneten Besiedlung des Landes vollends festlegen lässt, so kann er doch annähernd ermessen werden, wenn man

sich vor Augen hält: 1963 wurde die Bodenrechtsinitiative der Sozialdemokratischen Partei der Schweiz und des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes eingereicht. Sie wurde 1967 vom Volk verworfen. Kurz danach unterbreitete der Bundesrat seine Vorlage für die Neuordnung des Bodenrechts. Nach langem Hin und Her gelangte sie 1969 zur (positiv verlaufenen) Volksabstimmung. Aber damit war erst die Verfassungsgrundlage für den Erlass eines Ausführungsgesetzes geschaffen. Seit Herbst 1971 liegt der Entwurf der Expertenkommission für ein Raumplanungsgesetz vor. Hingegen fehlt noch die Botschaft des Bundesrates an die eidgenössischen Räte. Deren parlamentarische Beratung dürfte wieder einige Zeit in Anspruch nehmen. Neun bis zehn Jahre kann es daraufhin noch dauern, bis alle Kantone die ihnen auferlegten Planungspflichten erfüllt haben werden.

#### *Progressive Gefährdung?*

Was aber wird bis dahin in unserem Lande geschehen? Zu befürchten ist, dass die Bedrohung unseres Lebensraumes nicht nur weitergeht, sondern noch beschleunigt wird, indem viele ihre Vorhaben noch verwirklichen wollen, bevor sie rechtlich daran gehindert werden können. Die bestehenden Gefahren werden noch grösser und die Missstände verschärfen sich. Es würde ein schwerwiegendes Versagen unserer Demokratie bedeuten, wenn wir gegenüber einer solchen existenziellen Gefährdung hilflos kapitulieren müssten.

#### *Rettung auf dem Wege der Dringlichkeit*

Als Rettungsaktion für unsere Landschaften hat der Bundesrat am 9. November 1971 die sofortige Inkraftsetzung eines Bundesbeschlusses über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung eingeleitet. Danach sollen die Kantone bis Ende 1972 provisorische Freihaltegebiete ausscheiden, die voraussichtlich nicht für die Besiedelung bestimmt sind und deren Überbauung zur Erhaltung von Erholungs- und Schutzgebieten vorläufig einzuschränken oder zu verhindern ist. Man kann darüber diskutieren, ob es genügt, einstweilen Freihaltegebiete auszuschneiden, und ob nicht auch die Landwirtschaftszone dazugehört. Ein Delegierter des Bundesrates für Raumplanung soll den Kantonen mit seinem Rat zur Seite stehen und den Vollzug überwachen. Der Beschluss für diese Sofortmassnahmen beruht auf den Bodenrechtsartikeln der Bundesverfassung und ist nur dem fakultativen Referendum unterstellt. Als Übergangsregelung soll der dringliche Bundesbeschluss bis 1975 gelten<sup>3)</sup>.

#### *Die grosse Chance*

In der Demokratie begegnet die Planung vielfältigen Problemen und Schwierigkeiten. Solche können sich bei Eingriffen in Sonderinteressen wie auch in Verfahrensfragen zuspitzen.

Dr. A. Muheim folgerte abschliessend:

«Unsere demokratischen Einrichtungen stammen aus dem letzten Jahrhundert und sind im Hinblick auf die eingetretene Entwicklung und die Planungsaufgabe nicht mehr voll wirksam und angemessen. Sie müssen daher neu überdacht und den veränderten Verhältnissen und Aufgaben angepasst werden. Wenn wir aber die nötigen Reformen an den Institutionen unserer Demokratie vornehmen, lässt sich die Planung mit demokratischen Mitteln schaffen und verwirklichen. Ja, ich glaube, dass eine demokratische Planung die grosse Chance für die Schweizer bedeutet: Sie können den Raum Schweiz so gestalten, wie es ihnen als Menschen angemessen ist, nämlich so, dass das Leben in unserer Heimat erträglich und human ist und bleibt.»

<sup>3)</sup> Die dringlichen Raumplanungsmassnahmen sind anfangs März 1972 in beiden Räten bereinigt und ohne Gegenstimmen gutgeheissen worden.