

<b>Zeitschrift:</b>	Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale
<b>Herausgeber:</b>	Fédération suisse des urbanistes = Fachverband Schweizer Raumplaner
<b>Band:</b>	- (1994)
<b>Heft:</b>	2
<b>Artikel:</b>	Die Agglomerationen im Lichte der "Strategien zur urbanen Entwicklung der Schweiz"
<b>Autor:</b>	Gilgen, Kurt
<b>DOI:</b>	<a href="https://doi.org/10.5169/seals-957054">https://doi.org/10.5169/seals-957054</a>

### Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. 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. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

### 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. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

### 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. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

**Download PDF:** 24.01.2026

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

DIE GRUNDZÜGE DER RAUMORDNUNG SCHWEIZ GINGEN IN EINEM VORENTWURF AN DIE KANTONALEN RAUMPLANUNGSÄMTER. ZURZEIT IST DER ENTWURF IN ÜBERARBEITUNG. DER INHALT DIESER GRUNDZÜGE KANN DESHALB ERST EINEM KLEINEN KREIS BEKANNT SEIN. UM DAS MIR GESTELLTE THEMA BEHANDELN ZU KÖNNEN, IST ZUNÄCHST EINE GROBE ZUSAMMENFASSUNG DER AUSSAGEN BEZÜGLICH DER AGGLOMERATIONEN ERFORDERLICH.

9

# Die Agglomerationen im Lichte der "Strategien zur urbanen Entwicklung der Schweiz"

► Kurt Gilgen

## Von Werten zu Strategien

Der Vorentwurf zu den Grundzügen der Raumordnung Schweiz legt gleich zu Beginn die Grundhaltung der Autoren offen und erlaubt damit eine Diskussion sowohl über Werte als auch über Zielsetzungen und deren Umsetzung. In einem relativ ausführlichen ersten Teil wird die Ausgangslage beschrieben: Situationsanalysen, Zusammenhänge (Ursache-Wirkungsketten), Entwicklungspotentiale werden ausgebreitet, Misständde, Konflikte und Gefahren dargestellt, Tendenzen und Entwicklungen abgeschätzt und bewertet und schließlich sogar Szenarien entwickelt. Bereits diese Analysen machen eine klare Wertehaltung transparent.

Solche Deklarationen sind in der Raumplanung notwendig. Denn vergessen wir nicht: Das Raumplanungsgesetz enthält keinen Zweckartikel. Dagegen sind unserer Raumordnungspolitik in Art. 1 nebeneinander verschiedene Ziele zugrunde gelegt. Seit Jahren benehmen wir uns aber, als ob Raumplanung in erster Linie die haushälterische Bodennutzung bezwecke. Wenn nun die schweizerischen Grundzüge zwei andere Zielsetzungen in den Vordergrund rücken, ist dies nicht nur Ausdruck eines Wertewandels, sondern stellt auch ein Ausbrechen aus der allzu einseitigen Orientierung der bisherigen Raumplanung dar. Wohlbemerkt: alles im Rahmen der gültigen Raumplanungsgesetzgebung. Unsere Raumordnung soll den wirtschaftlichen Erfordernissen, wie sie sich mit dem Wandel in Europa ergeben, gerecht wer-

den. Ferner hat sie die weltweite ökologische Herausforderung anzunehmen. Bereits auf dieser Stufe könnte eine breite Diskussion einsetzen, und die Bevölkerung sollte zu dieser Thematik mitwirken können.

Auf der Basis dieser zwei Hauptziele werden wünschbare Prozesse dargestellt, Verbesserungen vorgeschlagen und Erneuerungsideen entwickelt. Anstelle eines gesamtschweizerischen Zukunftsbildes, wie es die Leitbilder in Varianten waren, gelingt der Entwurf von dynamischen Zukunftsbildern als Prozeß hin zu einem urbanen Funktionsraum mit intakter Durchmischung von entlasteten, wohnlichen Quartieren und attraktiven Zentren. Begriffsbildungen wie "vernetztes Städtesystem", "3 Mio-Stadt" als Städteverbund im Schweizer Mittelland oder "Kompakte Agglomerationsentwicklung" und "Erneuerung der Vororte" treten uns schlagwortartig entgegen. Es soll hier nicht diskutiert werden, ob solche Begriffe die gewollten Assoziationen auslösen. Mir ist der Umstand wichtig, dass es sich bei diesen Ideen um Visionen handelt (Ernst Bloch hätte von Utopien gesprochen), von Bildern möglicher künftiger Entwicklungen, um Vorstellungen über mögliche Prozesse hin zu denkbaren zukünftigen Zuständen. Die Autoren verwenden hiefür den Begriff Strategien.

## Eine Stellungnahme, ohne dass die Auswirkungen abschätzbar sind ?

Über diese "Strategien" (ich bevorzuge vorderhand noch den Begriff Visionen) soll demnächst eine Mitwirkung stattfinden. Wenn ich im folgen-

► Kurt Gilgen, dipl. Kult.  
Ing. ETH/SIA, Planer BSP

den versuche, inbezug auf das mir gegebene Thema Agglomeration, zu den Grundzügen Stellung zu nehmen, stehe ich vor dem Problem, dass ich die zahlreichen Behauptungen in der Beschreibung der Ausgangslage nicht nachprüfen kann. Doch selbst unter Annahme, sie seien alle richtig, fehlen mir die Grundlagen zur Beurteilung der Auswirkungen der "Strategien". Wie können beispielsweise unerwünschte Fehlentwicklungen vermieden werden? Betrachten wir einmal die Idee, wonach der Ausbau des öffentlichen Verkehrssystems als "Grundgerippe der Agglomerationsentwicklung nach innen" zu dienen hat. Dies scheint ein zentrales Element der "Strategie" für die Agglomerationen darzustellen. Gelingt die Realisierung des hiezu notwendigen Verkehrssystems? Gelingt die Realisierung einer entsprechenden Agglomerationspolitik? Diese Fragen sind auf dem Hintergrund der raumordnungspolitischen Antwort auf die wirtschaftliche und ökologische Herausforderung zu betrachten. Diese lautet u.a.: Vernetztes Städtesystem des dezentralisierten Funktionsraumes Schweiz. Konkrete "unterstützende Handlungen" (Begriff der Grundzüge) sind dabei die konsequente Realisierung der Bahn 2000 und der NEAT sowie die Aufwertung der Netzknoten, insbesondere die Verdichtung und die funktionale Aufwertung der entsprechenden Bahnhofbereiche. Was bedeutet dies für die Agglomerationen? Gelingt zum Beispiel gleichzeitig die Umsetzung der Strategie für die Vororte? Diese sollen durch gezielte Erneuerung und Verdichtung ihrer Zentren aufgewertet werden. Die bange Frage: Wenn Bahn 2000 und NEAT realisiert werden sollen, sind da noch Finanzmittel für den Ausbau funktionstüchtiger Agglomerationsverkehrssysteme vorhanden? Könnte eine nur teilweise wirksame Raumordnungspolitik auch dazu führen, dass nur gewisse Teile der Gesamtstrategie tatsächlich umgesetzt werden können? Wie sähen die Auswirkungen dann aus?

Solche Fragen haben nicht zum Ziel, den Entwurf der Grundzüge zu kritisieren. Sie veranschaulichen vielmehr, dass die dort dargelegten "Strategien" voneinander abhängen und nur in ihrer Gesamtheit ergriffen werden dürfen. Als Gesamtbild stellen sie für mich eine wünschbare Entwicklung dar: eine Vision. Würden Teile davon nicht ernst genommen, so könnte sie sich dagegen zur Horrorvision wandeln. Gerade weil ich für die Agglomerationen fürchte, halte ich eine Ergänzung der Grundzüge als unbedingt erforderlich. Im Sinne von RPG Art. 2 Abs. 2 sollten die Pflichten auch bei der Entwicklung von Planungsstrategien vollständig wahrgenommen werden, indem die Auswirkungen der einzelnen Strategien untersucht und dargelegt werden. Könnte nicht beispielsweise eine unerwünschte Folge des "vernetzten Städtesystems" sein, dass

vermehrt von Kriens LU nach Binningen BL oder von Bümplitz BE nach Wallisellen ZH pendelt wird? Könnte die Aufwertung der Bahnhofsbereiche allenfalls auch dazu führen, dass die traditionellen Siedlungskerne eine unerwünschte Abwertung erfahren und die bisherige Standortgunst der bahnhofferner, bereits dicht gebauten Agglomerationsgebiete rapide zurück geht? Es sind solche Fragen, die mich hemmen, die "Strategien" der Grundzüge bereits heute zu werten und zu beurteilen.

### **Oder liegt alles am Faktor Zeit?**

Ich habe den Begriff Strategie bis jetzt in Anführungs- und Schlusszeichen gesetzt, weil es sich dabei mehr um anzustrebende Entwicklungen im Sinne von Visionen oder Utopien (mögliche Entwicklungen) handelt. Es geht mir weniger um Begriffsklauberei als um ein Ergänzungsanliegen. Die Aussagen über die erwünschten Entwicklungen sollten zeitlich miteinander in Abhängigkeit gebracht werden. Etwa in der Weise, dass bestimmte Entwicklungen gleichzeitig, andere in einer bestimmten Reihenfolge hintereinander stattfinden müssen, um das gewünschte Ziel zu erreichen. Gewisse Entwicklungen sind an Voraussetzungen zu binden, es sind "wenn .... dann"-Beziehungen darzulegen. Ein Beispiel: Wenn ein Agglomerationszentrum und einzelne Subzentren im Netz des Städtesystems durch attraktive Verkehrsverbindungen aufgewertet werden, dann ist gleichzeitig das Verkehrssystem der Agglomeration in der Weise auszubauen, dass die angestrebten Impulse in der gesamten Agglomeration wirksam werden. Erst wenn die entsprechende dezentrale Ausstattung und die entsprechende Infrastruktur in der Agglomeration bereitsteht, dann kann die Aufwertung im Netz des Städteverbundes erfolgen. Eine schweizerische Strategie zur Umsetzung der Raumordnungspolitik soll also die zeitliche und funktionelle Abhängigkeit der Elemente der anzustrebenden Entwicklung mit zur Darstellung bringen.

### **Die Umsetzung mit Raumplanungsmitteln scheint fast nur auf kommunaler Ebene möglich**

Im Vorentwurf zu den Grundzügen der Raumordnung Schweiz ist ein umfangreiches Kapitel der Umsetzung gewidmet. Bezeichnenderweise kann auf Bundesebene nicht von Massnahmen, sondern lediglich von "unterstützenden Handlungen" gesprochen werden, denn wirksame raumordnungspolitische Handlungen betreffen eine Vielzahl anderer Politikbereiche, die Landwirtschafts-, die Umwelt-, die Verkehrs-, die Tourismus-, die Regional- und die Wohnbaupolitik (um diejenigen zu erwähnen, denen ein spezielles Kapitel gewidmet ist). Die Umsetzung der Raumordnung ist weitgehend Sache der Kantone. Auch das kantonale Planungsinstrument, der Richtplan, wird zur

Hauptsache als Mittel zur Koordination unter den verschiedensten Politikbereichen eingesetzt. Der eigenständigste raumplanerische Politikbereich, in der die Hauptverantwortung bei der Raumplanung selber liegt, ist bei der Nutzungsplanung der Gemeinden festzustellen. Es verwundert daher nicht, dass in den Grundzügen in all ihren Kapiteln immer wieder auf die Möglichkeiten der kommunalen Nutzungsplanung hingewiesen wird. An dieser Stelle kann nur beispielhaft auf einen Aspekt eingegangen werden, der mit der Agglomerationspolitik, d.h. mit der Strategie für die Agglomeration, zu tun hat. Die Schweiz kann sich, wie m. E. richtigerweise in einer der Strategien festgestellt, zwei voll ausgebauten, sich gegenseitig konkurrenzierenden Verkehrssysteme - für den öffentlichen und den Individualverkehr - nicht mehr leisten. Im urbanen Bereich sei deshalb der öffentliche Verkehr klar zu priorisieren, Siedlungs- und Verkehrsstruktur sollen nun aufeinander abgestimmt werden. Doch bei solch hochgesteckten Zielen versagten bisher selbst die Mittel auf kommunaler Ebene. Es wäre beispielsweise sinnvoll, in den durch öffentliche Verkehrsmittel gut erschlossenen Gebieten hoch verdichtete Siedlungszellen zu schaffen, in denen das private Verkehrsmittel nur noch für Güterzulieferung zugelassen wäre. Zwischen dichten Wohn- und Arbeitsstandorten (Zonen), die nur mit dem öffentlichen Verkehrsmittel, und lockeren Zonen, die nur mit dem privaten Verkehrsmittel erschlossen werden, wäre zu unterscheiden. In den dichten öV-gerechten Zonen müssten attraktive wetterunabhängige Verbindungen für den Langsamverkehr geschaffen werden. Die Wohnbevölkerung der Agglomerationen hätte die Wahl zwischen dichten öV-gerechten Zonen und lockeren Zonen, die in erster Linie auf das individuelle Verkehrsmittel ausgerichtet sind. Ist eine konsequente Umsetzung solcher Lösungsideen beispielsweise möglich? Oder setzt uns gerade unser Raumplanungsgesetz mit seiner Erschließungsbestimmung zielwidrige Grenzen?

Weder die Umsetzungsidee noch die Fragestellungen können im heutigen Zeitpunkt gründlich zu Ende gedacht sein. Aber mir geht es zunächst nicht um solche konkrete Ideen oder Planungsumsetzungen. Mit dem Beispiel versuche ich vielmehr aufzuzeigen, dass die erwünschten Entwicklungen nicht nur hinsichtlich ihrer Auswirkungen und ihrer zeitlichen und funktionalen Verknüpfungen zu konkretisieren sind, sondern auch hinsichtlich ihrer Umsetzung. Denn fehlen uns die Mittel, so bleiben Zukunftsideen fromme Wünsche oder Utopien (diesmal nicht im Sinne von Ernst Bloch, sondern in der Art von unrealistischen Wunschträumen). Ich meine es nicht als Kritik, sondern als Herausforderung, indem ich einen dritten Ergänzungswunsch äussere: Die Grundzüge sollten auch Hinweise enthalten, in-

wiefern zur Erreichung der angestrebten Entwicklung neue Mittel notwendig sind bzw. wo die Grenzen des politischen und planerischen Handelns heute sind. Es darf nicht der Eindruck erweckt werden, dass mit den dargelegten "unterstützenden Handlungen" die Strategieziele erreichbar wären. Wessen Aufgabe aber ist eine solche Konkretisierung? Zunächst sind es die Kantone, die als Grundlage der Ueberprüfung ihrer Richtpläne die schweizerischen Grundzüge weiterentwickeln und auf ihre Verhältnisse übertragen sollten. Dann sind es die Gemeinde und schließlich wir alle, die an der Vertiefung des neuen zielorientierten Planungsansatzes mitdenken sollten. Insbesondere mit Blick auf die Agglomerationen sollten wir dies grenzüberschreitend, im vielfältigen Sinne dieses Wortes, tun. ■

## Aggro-Spot 1:

**«Städteverband fordert bessere Zusammenarbeit der Agglomerationen»**

**“Der Schweizerische Städteverband fordert eine bessere Zusammenarbeit in städtischen Agglomerationen. Eine Lösung sieht der Verband in der Abkehr von überholten Föderalismusformen und in einer Neuverteilung der politischen Gewichte innerhalb grosser Ballungsgebiete. Das heutige Föderalismusverständnis beruhe auf einem überholten Bild einer ländlich orientierten Schweiz, wie Verbandspräsident Diego Scacchi an einer Tagung am 2. Juni 1994 in Bern sagte. Mehr als die Hälfte der Schweizer Bevölkerung lebe jedoch in den über 30 städtischen, teilweise kantonsübergreifenden Agglomerationen.**

**An der Spitze steht das Ballungsgebiet Zürich mit über 940'000 Einwohnern in insgesamt über 100 Städten und Gemeinden.**

**Die Zusammenarbeit in den heutigen Agglomerationen sei im gewachsenen Schweizer Bundesstaat unbefriedigend gelöst, hielt Scacchi fest. Bund, Kantone, Städte und Gemeinden sollten deshalb neue Formen der Zusammenarbeit suchen, um die spezifischen Probleme der Ballungsgebiete lösen zu können.”**

**(aus “Bündner Zeitung” und “Badener Tagblatt” vom 3. Juni 1994)**