

Zeitschrift: Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale

Herausgeber: Fédération suisse des urbanistes = Fachverband Schweizer Raumplaner

Band: - (1997)

Heft: [1]: Globalisierung : Herausforderung der Raumordnung Schweiz = La globalisation : un défi pour l'aménagement du territoire en Suisse

Artikel: Wichtige Leitplanken für einen offenen Diskurs

Autor: Zibell, Barbara

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-957692>

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: 23.01.2026

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

Wichtige Leitplanken für einen offenen Diskurs

16

► Barbara Zibell

Les grandes lignes: une stratégie nationale
Pour qu'un État fédératif comme la Suisse mette par écrit les grandes lignes de l'organisation de son territoire et les rendes publiques, il faut qu'il soit absolument obligé de le faire. Il n'y a pas eu de tentative de cet ordre à l'échelle nationale depuis l'élaboration des conceptions directrices CK-73.

La Confédération, à qui il incombe de coordonner le travail à l'échelle nationale, joue un rôle au niveau de la planification spécialisée de portée nationale et influence l'aménagement du territoire à l'échelle de l'ensemble du pays et de ses parties, mais la mise en oeuvre de l'aménagement n'entre pas dans ses compétences. Ce sont les cantons qui sont chargés de définir les plans directeurs proprement dits. La Confédération outrepasserait-elle ses compétences en définissant les «Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse»?

► Prof. Barbara Zibell,
Raumplanerin BSP/SRL,
Universität Hannover,
Institut für Architektur-
und Planungstheorie

Wenn ein Bundesstaat wie die Schweiz seine Grundzüge zur angestrebten räumlichen Ordnung des Landes schriftlich fixiert und öffentlich zur Kenntnis gibt, dann geschieht das nicht ohne Not. Seit dem Leitbild CK-73, das seinerzeit vom Bundesrat (für die Tätigkeiten des Bundes) für verbindlich erklärt worden war, hat es auf nationaler Ebene keine vergleichbaren Anstrengungen mehr gegeben, eine Idee für die räumliche Entwicklung des ganzen Landes zu entwickeln.

Das föderalistisch strukturierte Staatswesen der Schweiz weist den Kantonen die Rolle der Hauptverantwortlichen als Träger der Raumplanung zu. Der Bund nimmt zwar im Rahmen seiner Koordinationskompetenz eine wichtige Rolle im Rahmen der national bedeutsamen Fachplanungen – im Bereich Luftfahrt, Militär, Bahn- und Autobahnbau, Energie etc. – ein und beeinflusst damit auch die räumliche Planung und Entwicklung des Landes und seiner Teile, jedoch steht ihm die Erarbeitung einer umfassenden räumlichen Gesamtplanung nicht zu. Dies geschieht erst im Rahmen der Richtplanung auf kantonaler Ebene. Überschreitet der Bund nun also mit den neuen Grundzügen der Raumordnung Schweiz seine Kompetenzen?

Grenzüberschreitungen

Die 26 Kantone der Schweiz sind nach Grösse, Struktur und Beschaffenheit sehr unterschiedlich; in den seltensten Fällen enden räumliche Einflussbereiche und Einzugsgebiete an den Kantons-grenzen. Nicht nur kommunale und regionale, auch kantonale Grenzüberschreitungen von Agglomerationen sind mittlerweile zur Regel geworden. Dies ist die Not, welche Bestrebungen auf nationaler Ebene auf den Plan ruft, sich zur räumlichen Ordnung und Entwicklung des ganzen Landes zu äussern. Es ist gleichzeitig aber auch Tugend: Die Grundzüge der Raumordnung Schweiz (GRO-CH) wollen eine Grundlage bilden für die raumordnungspolitische Koordination der Planungen des Bundes und der Kantone, sie wollen zur Förderung der Diskussion über die Zukunft des Lebensraumes Schweiz beitragen, und sie wollen einen Bezugsrahmen schaffen für die Ent-

wicklung des Siedlungsraumes sowie für eine sinnvolle Ordnung des Wandels im Landschaftsraum.

Der Bedarf nach einem Orientierungsrahmen für die zielgerichtete Abstimmung der vielfältigen räumlichen Ansprüche ist offensichtlich und ein grundlegendes Erfordernis jeder Planungsebene, nicht zuletzt auch des überstaatlichen Handelns. Die Koordination räumlicher und sachlicher Interessen erhält nicht nur im Zuge fortschreitender Urbanisationsprozesse, sondern vor allem hinsichtlich der zunehmenden Konkurrenz von Wirtschaftsregionen im europäischen wie im Weltmassstab eine neue Tragweite.

Zur Bedeutung der Regionen

Während im europäischen und im globalen Kontext aber die Region, das heisst eine in vielfacher Hinsicht grenzüberschreitende räumliche Einheit, in ihrer wirtschaftlichen wie räumlichen Gesamtwirkung immer bedeutsamer wird, klammern die GRO-CH die politische Diskussion einer vierten Staatsebene völlig aus. In ihren Strategien setzen sie auf das althergebrachte dreistufige Staatswesen aus Bund, Kantonen und Gemeinden. Ziel ist jedoch die Ordnung städtischer und die Stärkung ländlicher Räume (S. 36), welche sich kaum an Gemeinde-, selten an Kantons- und auch nicht unbedingt an Bundesgrenzen halten.

Koordination und Kooperation werden so zum obersten Prinzip der Planung räumlicher Entwicklungen. Nur: Wie können die Gemeinden, welche ja immer noch Träger der Nutzungsplanung und Erteilerinnen der Baubewilligungen sind, hierzu verpflichtet werden? Wie kann Kirchturnpolitik und Grössenwahn einzelner Gemeinden und Privater vermieden und die eigene Entwicklung in den Dienst der gemeinsamen Sache gestellt werden? Ein ethischer Anspruch, der eine kollektive Einsicht in die Notwendigkeit voraussetzt, aber so ohne weiteres kaum erzwungen werden kann. Dazu kommt, dass sich die GRO-CH nicht an die Gemeinden, sondern ausdrücklich an Bund, Kantone und Private wenden (S. 12).

Die GRO-CH wollen Regionalpolitik nicht auf kleine, sondern auf Grossregionen ausrichten (S. 70).

Die grössten städtischen Regionen der Schweiz – Zürich und Genf – seien zwar in ihrer Bedeutung für die Schweiz nicht zu unterschätzen (S. 31), im europäischen Wettbewerb sei die Schweiz jedoch gesamthaft gefordert. Die Schweiz also als eine einzige Grossregion? Besteht bei dieser Sichtweise nicht die Gefahr, dass sich wieder die Makrostrukturen gegenüber den Mikrostrukturen durchsetzen? Wie kann das "Prinzip der kleinen Netze" (S. 46), wie die "Minderung der Zwangsmobilität" (S. 48), wie können neue Formen des öffentlichen Verkehrs in ländlichen Gebieten (S. 46) umgesetzt werden? Woher kommen die Anstösse und Initiativen, welches werden die Träger sein, wer finanziert die hierzu erforderlichen Massnahmen? Wo wird dem Grundsatz der räumlichen Begrenzung nach aussen und der Entwicklung nach innen Rechnung getragen, solange Marktmechanismen die Bodenpreise bestimmen?

Funktionen und Raumkategorien – für wen?

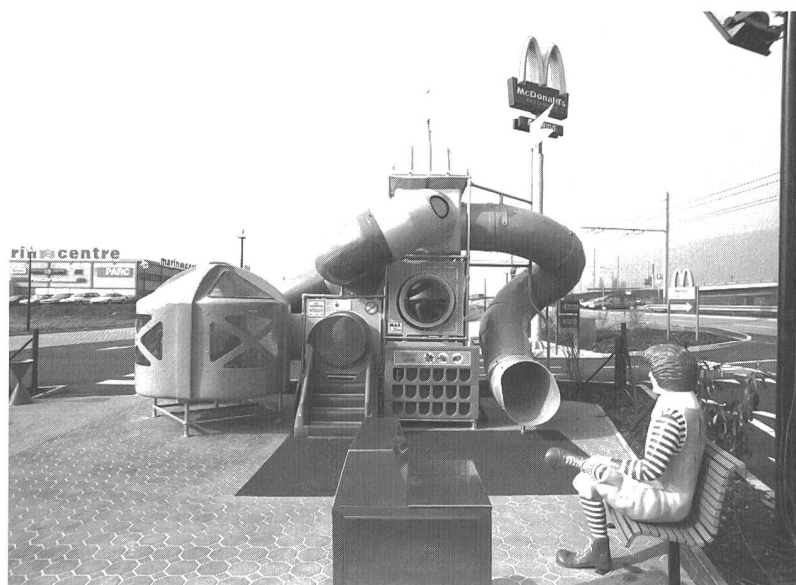
In den GRO-CH ist viel von Funktionen und Raumkategorien die Rede, Menschen kommen – ausgenommen als eine undifferenzierte Menge von Bevölkerung (S. 13) – nicht vor. So werden im Kapitel 2 immer noch "wachsende Ansprüche" unterstellt, ohne mit einem Wort die zunehmende Erwerbslosigkeit zu erwähnen. Bevölkerungszunahme und Alterung der Bevölkerung werden als Strukturmerkmale benannt, ohne diese als Grundlage für eine Veränderung der Ansprüche zu diagnostizieren. Veränderung muss jedoch nicht unbedingt auch Wachstum im Sinne einer quantitativen Zunahme bedeuten. Veränderung erfordert aber Flexibilität und neue Ideen, sie erfordert insbesondere eine Umstrukturierung des Bestandes. Eine differenzierte Betrachtung der Bevölkerung würde differenziertere Aussagen zu den Möglichkeiten der räumlichen Entwicklung nach sich ziehen. Erwerbstätige und Erwerbslose, Alte und Junge, Frauen und Männer haben unterschiedliche Ansprüche an den Raum, sie verfügen über unterschiedliche Rahmenbedingungen und brauchen in unterschiedlicher Weise Begrenzung oder Unterstützung durch Planung und Förderung. "Für wen?" ist aber eine wichtige Frage, wenn es um Planungskonzepte geht, die auf Standortwettbewerb ausgerichtet sind. Nur: Beantworten wir die Frage richtig, indem wir wieder die Makrostrukturen und -regionen fokussieren, die doch auf den sogenannten weichen Standortfaktoren der Mikrostrukturen, den überschaubaren Teilräumen der Siedlungslandschaft aufbauen?

Nachhaltigkeit der Entwicklung

Das Ringen um eine gute Position im Standortwettbewerb sollte die Nachhaltigkeit der Entwicklung nicht ausser acht lassen. Im Gegenteil – es wäre im Interesse ökonomischer wie ökologischer Standortförderung an der Zeit, diesen Be-

griff für die Entwicklung im regionalen (überkommunalen) Kontext zu operationalisieren. Die GRO-CH verwenden den Begriff der Nachhaltigkeit vielfach. So ist es u.a. Ziel der Raumordnungsstrategien, eine nachhaltige Raumentwicklung einzuleiten, die gleichzeitig wirtschafts- und umweltverträglich ist (S. 10).

Ist denn das Leitbild vom Städtesystem Schweiz aber ein Garant, um aus dieser Zielsetzung die geeigneten Massnahmen abzuleiten? Ist Nachhaltigkeit überhaupt eine operationalisierbare Grösse oder ist sie nicht vielmehr relativ und je nach den Potentialen der einzelnen Regionen sehr un-



terschiedlich? Müssten wir die Belastbarkeit und Tragfähigkeit unserer städtischen Ökosysteme nicht viel genauer untersuchen? Wieviel wissen wir denn über optimale Grössenordnungen von Stadtregionen? Wo ist das maximale Mass erreicht, wo das Optimum überschritten? Und woran messen wir unsere Bewertungen? Oder ist Nachhaltigkeit nicht vielmehr eine Einstellungsfrage, eine ethische Grundhaltung, aus der heraus sich die optimale Entwicklung eines Raumes fast von selbst ergibt?

Mit Sicherheit kann es nicht nur darum gehen, materielle Ziele im Sinne einer "lokalen Agenda 21" zu formulieren, sondern gleichzeitig auch darum, einen Prozess einzuleiten, der den regionalen Dialog in den Teilräumen des Landes und über die Staatsgrenzen hinaus befördert. Ein solcher regionaler Dialog, der mehr als Lernprozess denn (nur) als politisches Entscheidungsverfahren organisiert wäre, könnte die Grundlage bilden für eine tatsächliche nachhaltige Entwicklung. Koordination und Kooperation wären dabei wichtige Lernziele, die die gemeinsame Verantwortung aller Beteiligten und Betroffenen stärken und dazu beitragen könnten, dem Standortwettbewerb eine qualitative Komponente zu verleihen. Lokale Verankerung und regionale Identität würden vermut-

[illegible]