

Der Stand der schweizerischen Raumplanung

Autor(en): **Lendi, Martin**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Mensuration, photogrammétrie, génie rural**

Band (Jahr): **72-F (1974)**

Heft 4

PDF erstellt am: **23.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-226705>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Der Stand der schweizerischen Raumplanung

Martin Lendi

Résumé

Comparée aux lois sur l'aménagement du territoire des autres pays, la loi fédérale sur l'aménagement du territoire peut être considérée comme une loi progressiste. Toutefois certaines questions demeurent pour l'aménagement du territoire comme pour son enseignement. En particulier, les problèmes qui concernent l'intégration de l'aménagement du territoire dans la planification des activités de l'Etat, ne sont pas résolus. Le vaste domaine de questions relatives à la politique de l'aménagement du territoire n'est pratiquement pas abordé. La présente mise en évidence de certaines lacunes espère contribuer à rendre facile et plus efficace l'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire après son adoption.

Zur Frage nach dem Stand der schweizerischen Raumplanung sind in jüngster Zeit sehr viele Publikationen erschienen. Sie weisen vornehmlich auf die Bedeutung des Bundesverfassungsartikels 22^{quater} über die Raumplanung hin, stellen den Entwurf zum Bundesgesetz über die Raumplanung dar oder befassen sich mit den materiellen Problemen einer schweizerischen Raumplanung, beispielsweise anhand der Landesplanerischen Leitbilder des Institutes für Orts-, Regional- und Landesplanung an der ETH Zürich. Neuerdings ist das raumplanerische Leitbild der Chefbeamtenkonferenz des Bundes zur Diskussion gestellt worden, das als Gesprächsgrundlage für die gemeinsamen Untersuchungen von Bund und Kantonen dienen soll. Diese und weitere Unterlagen dürften im wesentlichen bekannt sein. Eine ganz andere Frage ist, ob es gelungen ist, alle als maßgebend erkennbaren Probleme zu lösen. Eine genauere Durchsicht zeigt, daß manche noch durchaus offen sind. Sie sollen im folgenden angesprochen werden.

1. Raumplanung und integrierte Planung

In der Schweiz gibt es keine Gesetzgebung, welche die Planung der Verwaltungstätigkeit auf Bundes- oder Kantonebene regeln würde, sieht man von den gesetzgeberischen Ansätzen zur Finanzplanung ab. Sie erfolgt weitgehend ohne gesetzliche Grundlage. Mit der Raumplanungsgesetzgebung wird nun die Planung für einen wichtigen Bereich der öffentlichen Tätigkeit rechtlich geordnet, ohne daß aber das Verhältnis zwischen der Raumplanung und den andern staatlichen Planungen eingehend geklärt worden wäre. Die Raumplanung erhält dadurch eine erhöhte Bedeutung gegenüber andern staatlichen Planungsaufgaben, die nicht ohne innere Problematik ist.

Mit dem Fortschritt, welcher die Raumplanung in den nächsten Jahren zweifellos erzielt, wird sich eine gewisse sachliche Überlegenheit gegenüber andern Planungsaufgaben herausbilden. Daraus könnte eine Unterordnung aller andern Verwaltungsaufgaben unter die Raumplanung resultieren, eine Situation, die manchen Raumplaner nicht unglücklich stimmen wird. Die Frage ist aber, ob ein solcher Zustand sachlich zu begründen ist. Wohl kaum, da die räumliche Seite der staatlichen Tätigkeit eine wichtige, sogar eine lebenswichtige ist, aber nicht die abschließend bestimmende. Unter den staatlichen Aufgaben gibt es so viele und so gewichtige, daß eine einseitige Akzentsetzung ohnehin falsch ist. Das Raumplanungsgesetz, das auf Bundesebene

das Aufstellen von Sachplanungen vorsieht und auf kantonalen Ebene mit den Teilrichtplänen Verkehr, Versorgung sowie öffentliche Bauten und Anlagen gewisse materielle Aufgabenplanungen als notwendig voraussetzt, richtet diese auf die räumliche Ordnung aus und verstärkt damit die Tendenz, weite Bereiche der staatlichen Aufgabenplanung der Raumplanung unterzuordnen. Eine solche Regelung ist nun aber Ausdruck des ungeklärten oder doch nicht hinreichend geklärten Verhältnisses zwischen Aufgaben- oder Bereichsplanungen einerseits und Raumplanung andererseits. Dieser Tatbestand könnte sich eines Tages nachteilig auf die Raumplanung auswirken, so «vorteilhaft» er heute ist. Die andern Bereiche der staatlichen Tätigkeit werden nämlich alles daran setzen, den Rückstand gegenüber der Raumplanung aufzuholen, den Vorsprung auszugleichen und ihrerseits in Vorsprung zu gehen. Dafür gibt es, um nur den Umweltschutz und die wirtschaftlich orientierte Strukturpolitik anzusprechen, bereits heute Anhaltspunkte. Für die Raumplanung geht es deshalb darum, ihre Charakteristiken klar zu umschreiben und ihr wahres Verhältnis zu den andern Planungen hervorzuheben. Bis heute ist es in der Schweiz leider nicht gelungen, den Stellenwert der Raumplanung im Rahmen einer integrierten Planung der öffentlichen Hand klar zu umschreiben. Ein erfolgreicher Versuch würde viele Mißverständnisse rund um die Raumplanung beheben und zu einer Klärung beitragen. Die Lösung dürfte in Richtung auf die Betonung der Gleichwertigkeit der verschiedenen Bereichsplanungen – Bildungsplanung, Gesundheitsplanung, Energieplanung, Verkehrsplanung ... und Raumplanung – gefunden werden, unter Hervorhebung allerdings des hohen Querschnittbezuges der Raumplanung zu den meisten andern Bereichsplanungen, wie sie in vergleichbarer Art und Weise nur noch der Finanzplanung eigen ist. Um die Koordination unter den verschiedenen Planungen zu erreichen, wird es unerlässlich sein, von einem übergeordneten schweizerischen Rahmenkonzept her die wichtigsten Kriterien aufzuzeigen; denn weder die Raumplanung noch eine andere Planung kann die höchste sein.

2. Das Verständnis der Raumplanung

So weit die Beratungen des Raumplanungsgesetzes fortgeschritten sind, so wenig gefestigt ist das Bild, was eigentlich Raumplanung ist, was sie will und was sie leisten kann. Auf der einen Seite trifft man nach wie vor die Vorstellung von der Raumplanung als einer ausschließlich mit restriktiven Maßnahmen arbeitenden Verbotsplanung, geprägt durch das bewährte Instrument der kommunalen Zonenplanung. Auf der andern Seite verbinden sich mit der Raumplanung übertriebene Erwartungen der Machbarkeit der Zukunft unseres Landes durch dieses eine Mittel.

Diese Weite kommt im Raumplanungsgesetz deutlich zum Ausdruck. Es befaßt sich eingehend mit dem Weg von der kantonalen, raumrelevanten Gesamtplanung zur Nutzungsplanung und deren Realisierung durch bodenrechtliche Maßnahmen, während es sich andererseits die umfassende Staatsaufgabe der Schaffung einer neuen räumlichen Ord-

nung des Landes im Sinne der konzentrierten Dezentralisation mit neuen Haupt-, Mittel- und Kleinzentren stellt. Diese hohe Zielsetzung kann mit den im Raumplanungsgesetz genannten Mitteln wohl kaum erreicht werden, sondern bedingt die Förderung und die Koordination der staatlichen Tätigkeiten im Sinne der integrierten Planung, also in einer umfassenden Art und Weise.

Um das Raumplanungsgesetz richtig verstehen, richtig anwenden und in Zukunft sachgerecht weiterentwickeln zu können, ist es nun aber unerlässlich, sich über die Möglichkeiten und Grenzen der Raumplanung Rechenschaft zu geben. Dazu ist zu sagen, daß die Raumplanung vor der schwierigen Aufgabe steht, die räumliche Ordnung unseres Landes auf der örtlichen, der kantonalen und der nationalen Ebene positiv zu beeinflussen. Die Aufgabe der Raumplanung nimmt deshalb inhaltlich ganz unterschiedliche Dimensionen an. Auf der örtlichen Ebene stehen die Probleme der Nutzungsplanung für die besiedelten und nicht besiedelten Gebiete im Vordergrund mit all ihren Problemen der Erschließung, der Enteignung, der Mehrwertabschöpfung, der Landumlegung usw., während auf der nationalen Ebene Fragen der Migration, der zentralen Einrichtungen, des Wachstums der Agglomerationen usw. in den entsprechenden Dimensionen von erheblicher Bedeutung sind. Nicht daß solche Fragen auf örtlicher Ebene keine Auswirkungen hätten, wie umgekehrt die kommunalen Nutzungsplanungen auch nationale Aspekte in sich tragen, aber die Probleme haben andere Dimensionen, und sie rufen nach adäquaten Maßnahmen.

Da die Raumplanung den Lebensraum als solchen zum Gegenstand hat, muß sie umfassend tätig werden. Sie ist nicht nur Verbotsplanung auf lokaler Ebene, sondern gleichzeitig Entwicklungsplanung auf nationaler, kantonaler und kommunaler Ebene. In diesem Sinne ist das Raumplanungsgesetz auf der richtigen Spur, wenn es sowohl die hohe Zielsetzung einer Schweiz der dezentralisierten Konzentration als auch die Nutzungsplanung zu seinem Gegenstand erklärt. Überblickt man aber die Maßnahmen und deren gesetzliche Ordnung, so liegt das Schwergewicht eher auf der Ausrichtung auf die Nutzungsplanung. Eigentlich hätte das Raumplanungsgesetz die Instrumentarien der aktionsorientierten Planung wie auch der Verbotsplanung gleichwertig regeln sollen und vor allem auch besser verdeutlichen müssen, wie diese unterschiedlichen Arten von Maßnahmen ineinanderspielen. So wie das Gesetz heute formuliert ist, kommt alles darauf an, daß die entsprechenden Impulse von der kantonalen Gesamtplanung – wie auch den eidgenössischen Sachplanungen – in beiden Richtungen ausgehen. In diesem Sinne sollte klargelegt sein, daß sich die Raumplanung nicht nur mit der Verbotsplanung befaßt, sondern auch mit der sogenannten Entwicklungsplanung und deshalb auch wirtschaftliche, soziale und politische Fragestellungen aufnimmt. Wäre dies allseits erkannt worden, so hätten sich manche Fragestellungen im Zusammenhang mit dem Bundesgesetz über die Investitionshilfe für Berggebiete vermeiden oder doch von Anfang an beantworten lassen.

3. Läßt sich die Zukunft machen?

Die Frage, ob die Zukunft machbar sei, wird heute sehr oft aufgeworfen. Da die Frage nicht nur technischer Art ist,

kann auch die Antwort nicht ausschließlich von einer technischen Seite her gegeben werden. Philosophische und vor allem ethische Problemstellungen mahnen auf alle Fälle zur gebotenen Vorsicht. Immerhin kann der Hinweis gegeben werden, daß unsere Umwelt unter anderem auch durch willentliche Handlungen beeinflusst wird, was den Schluß zuläßt, daß die Zukunft beeinflussbar, wenn auch nicht machbar ist. Und doch bleibt die Frage im Raume, ob sich nicht zu viele Planer einer Machbarkeitsfuturologie verschrieben haben. Im Raumplanungsgesetz kommt dies durch eine fragwürdige Hervorhebung eines in sich geschlossenen Plan-systems zum Ausdruck. Pläne sind wohl ein notwendiges Hilfsmittel, aber eben ein Hilfsmittel, deren Sinn nicht darin liegt, sich die Hände in die Zukunft hinein zu binden, sondern wohl vorweg darin, sich so intensiv mit der Zukunft zu befassen, daß man jederzeit in der Lage ist, anhand, aber nicht ausschließlich nach Maßgabe der Pläne zukunfts-gerechte Entscheidungen zu treffen. Die betonte Zweckrationalität des schweizerischen Raumplanungsgesetzes wird an der politischen, dann aber auch an der ökonomischen und der gesellschaftlich-kulturellen Wirklichkeit ihre Grenzen finden, die zwar, im Interesse der Raumordnung unseres Landes, an vielen Stellen durchbrochen werden müssen, die aber dennoch eine Schranke für diese oder jene Maßnahmen bilden werden. Die Gesetze können diese innere staatspolitische und staatsrechtliche Problematik nicht zum Ausdruck bringen. Das Spannungsverhältnis zwischen Norm und Wirklichkeit muß aber als bestehend anerkannt werden. Es gehört deshalb zur politischen Mitverantwortung der Planer, die Grenzen der Machbarkeit der Zukunft immer mit im Auge zu behalten und diese in der Auseinandersetzung mit der Öffentlichkeit zu nennen. Auf alle Fälle muß der falsche Eindruck, mit dem Erlaß der Pläne sei der entscheidende Schritt getan, korrigiert werden.

4. Raumplanung und nationale Leitbilder

Die wohl schwierigste Frage, welche die schweizerische Raumplanung zurzeit beantworten muß, ist diejenige nach den materiellen Grundlagen, den Zielvorstellungen einer schweizerischen Raumordnung. Die Notwendigkeit der Erarbeitung entsprechender Grundlagen ist unbestritten. Hingegen ist die Frage nach den Zielen, nach der anzustrebenden Raumordnung durchaus offen. Die Wahl ist mindestens abschließend eine politische Aufgabe.

Aufgrund der Vorstudien des ORL-Institutes verfügten die Bundesbehörden über umfassendes Grundlagenmaterial. Dieses vermittelt eine Übersicht über die Trendentwicklung sowie über neun Varianten möglicher Zustände von der Besiedlungskonzentration in zwei Ballungsräumen bis zur dispersen Bevölkerungsverteilung. Von besonderem Interesse war nun, ob und wie weit die politischen Behörden dieses Grundlagenmaterial evaluieren, der politischen Willensbildung unterstellen und von daher das weitere Vorgehen festlegen würden. Die so oft geforderte politische Behandlung der Zielvorstellungen einer schweizerischen Raumordnung fand nun aber nicht statt. Weder die Regierung noch die parlamentarischen Organe ließen sich auf eine eingehende Diskussion und Behandlung der Grundlagen mit politischen Stellungnahmen ein. Sie waren vielmehr dankbar, sehr rasch zu einer politisch tragfähigen Formulierung im Sinne der

konzentrierten Dezentralisation vorzustoßen und damit die materielle und politische Auseinandersetzung meiden zu können. Die Politiker, so scheint die Erfahrung zu sein, rufen zwar nach Varianten, doch stehen sie das Denken und Urteilen über Varianten möglicherweise (noch) nicht durch. Auch eine öffentliche Diskussion über Leitbildvarianten konnte nicht entfacht werden. Dem Delegierten für Raumplanung blieb deshalb wohl kein anderer Weg übrig, als durch die Chefbeamten des Bundes eine gewisse Evaluation vornehmen zu lassen und so zu einer ersten Stellungnahme zu kommen. Ist es symptomatisch, daß sich der Bundesrat auch zu dieser Variante (CK-73) nicht öffentlich äußerte und ihr deshalb das für eine ernsthafte Diskussion mit den Kantonen erforderliche politische Gewicht nicht mit auf den Weg gab?

Das raumplanerische Leitbild der Schweiz (CK-73) stellt zwar nur eine Arbeitsgrundlage dar, doch darf der Stellenwert nicht unterschätzt werden. Der Bund steht nämlich unter einem erheblichen Zeitdruck, muß er doch, sollen die Fristen des Raumplanungsgesetzes eingehalten werden, sehr rasch die nationale Vorstellung als Grundlage für den Erlaß materieller Grundsätze, als Ausgangspunkt für die nationalen Sachplanungen und als Koordinationsbasis für die kantonalen Gesamtpläne festlegen. Dessen ungeachtet kann man sich fragen, ob dieses raumplanerische Leitbild alle Fragen beantwortet, die durch ein solches Leitbild beantwortet werden müssen. Es wird von großer Bedeutung sein, ob die Kantone Fragen nach den übergeordneten schweizerischen Intentionen in politischer, ökonomischer und sozio-kultureller Hinsicht aufwerfen sowie die Realisierungsproblematik ansprechen und ob sie der dahinterstehenden Theorie der zentralen Orte und der Konzentration der Aussagen auf die Bevölkerungs- und Arbeitsplatzverteilung zustimmen können.

Die eigentliche politische Auseinandersetzung wird, wenn die Erfahrung schlüssig ist, sich wohl erst einstellen, wenn es darum geht, die konkreten Maßnahmen, nach raumplanerischen Kriterien beurteilt, zu ergreifen. Dannzumal wird es kaum mehr möglich sein, die Grundsatzdiskussion erneut aufzurollen. Sie muß deshalb spätestens beim Erlaß der materiellen Grundsätze gemäß Artikel 22^{quater} Absatz 1 BV nachgeholt werden.

5. Organisation der Nationalplanung

Die organisatorische Seite der Raumplanung auf nationaler Ebene ist im Raumplanungsgesetz wohl entschieden. Ob die dort vorgesehene Organisation in die weitere Zukunft hinein aber allen Anforderungen gewachsen ist, darüber sollte man sich zur gegebenen Zeit Gedanken machen.

Die Arbeitsgruppe des Bundes für die Raumplanung (Kommission Kim) hat sich mit der Planungsorganisation eingehend befaßt und die Idee eines nationalen Planungsrates, worin der Bund und alle Kantone vertreten sein sollten, entworfen. Zweck dieses Organs war es, eine dauernde Koordination der Planungsarbeiten der Kantone unter sich und mit dem Bund zu gewährleisten. Dieses Organ wurde durch ein Bundesamt im Sinne eines Linienorgans sowie durch eine Chefbeamtenkonferenz zur Abstimmung der eidgenössischen Sachplanungen ergänzt. Nach dem Entscheid der eidgenössischen Räte, welche den Rat für Raumplanung mit

einer an sich verständlichen Begründung gestrichen haben, wird die Raumplanung auf nationaler Ebene, und dies heißt auf Bundesebene wie auch im Zusammenspiel zwischen Bund und Kantonen, nur noch von einem Linienorgan der Bundesverwaltung – und selbstverständlich auch vom Bundesrat – getragen. Diesem Amt aber fehlen die Möglichkeit der politischen Einflußnahme und als Voraussetzung dazu das politische Gewicht. Wenn sich allerdings der Bundesrat selbst der politischen Probleme der Raumplanung annimmt, dann wären die Nachteile bis zu einem gewissen Grade behoben. Ob und wie weit dies der Bundesrat ohne ein entsprechendes Stabsorgan tun kann, ist eine andere Frage. Die organisatorische Seite der Raumplanung auf Bundesebene darf unter diesen Umständen nicht als gelöst betrachtet werden, insbesondere ist die kontinuierliche Zusammenarbeit Bund–Kantone institutionell nicht gewährleistet. Die Einsetzung eines Stabsorgans beim Bundesrat, dessen Pflichtenheft sich auf die Probleme der Raumplanung beschränken oder aber auf alle zukunftsgerichteten Aufgaben ausgeweitet werden könnte, würde wenigstens die Raumplanung eng mit dem politischen Geschehen verknüpfen.

6. Korrektur zugunsten des Föderalismus

Der Verfassungsartikel 22^{quater} BV überträgt den Kantonen die zentrale Verantwortung für die Aufgaben der Raumplanung. Sie wurden verpflichtet, die Raumplanung zu schaffen. Selbstverständlich sind sie dabei an die formellen und materiellen raumplanerischen Grundsätze sowie an die gesamte Bundesgesetzgebung gebunden, doch auferlegt das Raumplanungsgesetz die Verantwortung für die Gesamtplanung zunächst den Kantonen. Für sie kann darin eine Chance liegen, nämlich die Chance, auf einem bestimmenden Gebiet den kantonalen Einfluß zu stärken, da die kantonale Gesamtplanung erhebliche Reflexwirkungen von unten nach oben auf die raumbedeutsame Verwaltungs- und Gesetzgebungstätigkeit des Bundes hat, um so mehr, als der Bund verpflichtet ist, die Erfordernisse der Kantonal-, Regional- und Ortsplanung soweit als möglich zu berücksichtigen (Artikel 22^{quater} Absatz 3 BV).

Diese Korrektur zugunsten des föderalistischen Aspektes in der staatlichen Kompetenzordnung ist nun aber erheblichen Gefahren ausgesetzt. Vorweg gilt es zu erkennen, daß die raumwirksamen Kompetenzen des Bundes von größter Bedeutung sind und daß diese tendenzmäßig eher zunehmen. Es sei lediglich auf die eidgenössischen Kompetenzen im Bereich des Umweltschutzes, des Verkehrs, der Erschließungsgesetzgebung, der Investitionshilfe für Berggebiete usw. hingewiesen. Der Bund wird also voraussichtlich in steigendem Maße auf die Raumordnungspolitik einwirken und damit maßgebend an der Realisierung von kantonalen Gesamtplanungen beteiligt sein. Dies heißt aber nichts anderes, als daß der Bund auf die kantonalen Gesamtplanungen entsprechend der ihm zustehenden Kompetenzen Einfluß nehmen muß. Dazu kommt die faktisch sich abzeichnende Qualität der Planung auf eidgenössischer Ebene, kann sich doch der Bund aus verschiedenen Gründen eine gute Verwaltung, vielleicht sogar eine bessere als in vielen Kantonen, leisten. Von daher könnte die Wirklichkeit eine faktische Kompetenzänderung zugunsten des Bundes begünstigen. Die Kantone können deshalb die aufgrund von Artikel 22^{quater} BV bestehende Chance einer erheblichen Einfluß-

nahme auf die Raumplanung nur dann wahrnehmen, wenn sie dieser Aufgabe die gebotene Aufmerksamkeit schenken und erhebliche Anstrengungen unternehmen.

Ein besonderes Problem des Verhältnisses zwischen Raumplanung und Föderalismus bildet das Postulat der Regionalisierung der Schweiz. Die Notwendigkeit einer aktiven Regionalpolitik dürfte dabei unbestritten sein. Hingegen ist wohl zu bedenken, ob es angezeigt ist, als Träger der Regionalpolitik eine vierte Stufe in unserm Staat im Sinne von regionalen Gebietskörperschaften einzuführen. Die Bedenken reichen von staatspolitischen Fragen bis zur Problematik eines mitlaufenden Regionegoismus. Im besonderen schmälern solche Gebietskörperschaften die Kompetenzen nicht nur der Gemeinden, sondern auch der Kantone. Dieser Verlust an kantonaler Substanz könnte sich aber – solange es Kantone gibt, und es wird sie auf lange Sicht nicht unbegründet geben – auf das föderalistische Wechselspiel Bund–Kantone unvorteilhaft auswirken und damit letztlich den Föderalismus schwächen.

7. Raumordnungspolitik

Das Raumplanungsgesetz bringt sehr viele Aussagen über die Planungsträger, die Planungsmittel und die Planungsverfahren, wie es auch die Grundlagen für den materiellen Gehalt der Raumplanung schafft. Hingegen finden sich kaum konkrete Anhaltspunkte zu einer eigentlichen Raumordnungspolitik, auch nicht zur realisierenden. Selbstverständlich glaubt kein Mensch daran, daß sich die Pläne von selbst verwirklichen, doch zeigt das Raumplanungsgesetz

diesen Prozeß zu wenig eindrücklich auf. Die meisten Anhaltspunkte beziehen sich auf die Realisierung der Nutzungsplanung. Für die Verwirklichung der Sach- und Gesamtpläne, von denen eine Koordinationsfunktion auf die gesamte raumrelevante Verwaltungstätigkeit ausgehen sollte, mangelt es aber an hinreichend bestimmten Aussagen. Die Regelung muß in Richtung auf die Erarbeitung von Raumordnungsprogrammen gesucht und gefunden werden, welche die staatlichen Aktivitäten nach zeitlichen und sachlichen Prioritäten für eine bestimmte Dauer festlegen. Die Pläne mit Zeithorizonten bis 25 Jahre können diese Funktion nicht erfüllen. Das Instrument des Raumordnungsprogramms kann ohne Ergänzung des Raumplanungsgesetzes eingeführt werden. Wesentlich ist lediglich, daß man es, weil es im Gesetz nicht erwähnt ist, nicht vergißt, und zwar sowohl auf kantonaler wie auch auf Bundesebene. Die Koordinationskraft der raumplanerischen Pläne gegenüber der Verwaltungstätigkeit darf eben mit Rücksicht auf die Verwaltungsgegebenheiten nicht überschätzt werden, so daß das Instrumentarium der Ergänzung ruft.

Diese Hinweise, die in mancher Hinsicht ausgeweitet werden könnten, dürften gezeigt haben, daß das Raumplanungsgesetz nicht alle Fragen beantwortet hat und auch nicht konnte. Dies sagt jedoch nichts über die Qualität dieses Gesetzes aus. Es kann aber nur richtig verstanden und angewandt werden, wenn man den Fragenkreis, der an das Gesetz herangetragen wird, nicht einengt und wenn man sich bereits heute Rechenschaft gibt, welche Friktionen sich einstellen könnten.

Raumplanerische Leitbilder der Schweiz

Hellmut Ringli

Résumé

La planification du territoire helvétique nécessite une conception directrice d'aménagement du territoire, qui définit, au niveau national, les grands traits du développement souhaité pour l'organisation du territoire. Une telle conception n'est jamais définitive, elle doit tenir compte du développement continu et particulièrement des modifications dans la définition des objectifs qui en résultent. L'article qui suit informe sur la conception directrice de l'aménagement du territoire établie par l'institut ORL et sur la conception CK 73 publiée par le délégué fédéral à l'aménagement du territoire. La conception, établie par l'institut ORL, décrit comme base de discussion différentes alternatives à l'évolution constatée par la prolongation des tendances. La conception CK 73 sert d'hypothèse provisoire de travail pour les plans sectoriels de la confédération et comme base de discussion pour les relations entre la confédération et les cantons.

Notwendigkeit eines räumlichen Leitbildes

Raumplanung ist eine lenkende Tätigkeit. Sie beruht auf der Erkenntnis, daß unsere Umwelt sowohl das Ergebnis von willentlichen Handlungen ist als auch von Ereignissen, die sich dem Zugriff des Menschen entziehen. Je mehr es gelingt, die Wirkungen der beabsichtigten Handlungen zu verstärken, desto mehr wird das räumliche Geschehen steuerbar. Mit der Raumplanung werden die Entscheidungen und Handlungen in raumbezogenen Bereichen wie Siedlung, Verkehr, öffentliche Bauten und Anlagen oder Energieversorgung koordiniert und auf bestimmte Ziele ausgerichtet.

Zur Festlegung dieser raumbedeutsamen Ziele ist jedoch eine gesamthafte Vorstellung über die erwünschte Raumordnung in der Schweiz, ein räumliches Leitbild, unerlässlich.

Leitbilder beschreiben künftige, auf bestimmte Ziele ausgerichtete Zustände, welche durch zweckmäßiges Handeln und Verhalten erreicht werden können. Die Wahl eines Leitbildes ist somit eine politische Aufgabe, die Herleitung der Entscheidungsgrundlagen muß hingegen durch Verwaltung und Wissenschaft erfolgen. Auf dem Gebiet der Nationalplanung ist der Prozeß der Leitbildarbeit bereits angelaufen mit der Veröffentlichung der Landesplanerischen Leitbilder des ORL-Institutes im Frühjahr 1972 und mit der Vorstellung des raumplanerischen Leitbildes CK-73 durch den Delegierten des Bundes für Raumplanung im Februar 1974.

Die Landesplanerischen Leitbilder des ORL-Institutes

Im Jahre 1966, also schon einige Zeit vor der Genehmigung des Verfassungsartikels über die Raumplanung, hat das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement, gestützt auf das Wohnbauförderungsgesetz, das Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung an der ETH Zürich beauftragt, landesplanerische Leitbilder auszuarbeiten. So wie diese Leitbilder heute vorliegen, sind sie ein Versuch, die räum-