

Zeitschrift:	Vermessung, Photogrammetrie, Kulturtechnik : VPK = Mensuration, photogrammétrie, génie rural
Herausgeber:	Schweizerischer Verein für Vermessung und Kulturtechnik (SVVK) = Société suisse des mensurations et améliorations foncières (SSMAF)
Band:	79 (1981)
Heft:	6
Artikel:	Raumordnung in der Schweiz
Autor:	Lendi, M.
DOI:	https://doi.org/10.5169/seals-230660

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: 25.01.2026

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

Raumordnung in der Schweiz

M. Lendi

Dieser Artikel versucht, auf knappem Raum die wichtigsten Problemstellungen der schweizerischen Raumordnung anzusprechen. Er handelt von den politischen Grundlagen, den Rechtsgrundlagen und vor allem auch von den räumlichen Grundvoraussetzungen, leitet dann zu den raumordnungspolitischen Zielsetzungen und Massnahmen über und verweist abschliessend auf die künftigen Aufgaben.

Cet article essaye de traiter d'une manière très concise les problèmes principaux de l'aménagement du territoire en Suisse. Partant des bases politiques, des fondements juridiques et – aussi et surtout – des différentes vocations du territoire il passe en revue les finalités et les instruments de la politique de l'aménagement du territoire pour conclure par les tâches à accomplir dans l'avenir.

Die politischen Grundlagen

Das Bild der Schweiz ist vielgestaltig. Sie ist reich an Landschaften, Kulturen, Sprachen, Konfessionen. Die Romandie ist nicht die Deutschschweiz, und der Basler ist kein Tessiner. Der Vielgestaltigkeit entspricht ein föderatives Staatsgebilde, das sich aus über 3000 Gemeinden und 26 Kantonen (Ländern) zusammensetzt. Die Schweiz gehört nicht zu den Zentralstaaten. Aus dem ursprünglichen losen Staatenbund hat sich im 19. Jahrhundert ein *Bundesstaat* entwickelt, dessen Stärke darin liegt, dass er das Erfordernis der staatlichen Einheit mit dem Schutz der Minderheiten verbindet. Der Bundesstaat baut auf den drei Staatsebenen der Gemeinden, der Kantone und des Bundes auf.

Im Staatsgedanken der Schweizerischen Eidgenossenschaft ist sodann die Genossenschaftsidee eingeschlossen. Sie rückt die Menschen als Glieder der staatlichen Gemeinschaft in den Vordergrund, die bereit sind, über die staatlichen Pflichten hinaus im *«Milizsystem»* für die Öffentlichkeit tätig zu sein und einander beizustehen. Von daher kommt auch das – durch den Sozialstaat in der Ausprägung der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts allerdings überlagerte – *Subsidiaritätsprinzip*, wonach der Staat nur dann tätig werden soll, wenn die nämliche Aufgabe nicht ebenso gut durch Private wahrgenommen werden kann. Vor allem aber wird die schweizerische Staatsidee durch die *Demokratie* geprägt, die auf der Gemeindeebene, in den Kantonen und selbst auf Bundesebene nicht nur eine repräsentative (parlamentarische) ist, sondern zahlreiche Elemente der direkten Demokratie aufweist. Die politischen Mechanismen der Schweiz lassen sich ohne die genauere Betrachtung der Institute der Volksinitiative und

des obligatorischen oder fakultativen Referendums nicht verstehen. Das *Rechtsstaatspostulat* hat sich selbstverständlich auch in der Schweiz durchgesetzt. Allerdings ist der formelle Rechtsstaat – insbesondere die Gewaltentrennung – nicht in allen Teilen artrein durchgeführt. So können die Bundesgesetze, mit Rücksicht auf die Demokratie der Gesetzgebung, nicht auf ihre Verfassungsmässigkeit überprüft werden. Im übrigen ist die Schweiz ein Vielparteienstaat, beherrscht vom Proporzgedanken mit Kollegialregierungen auf Bundes- und Kantonsebene. Zusammenfassend lässt sich die Schweiz als ein *liberaler, demokratischer, föderativer und sozialer Rechtsstaat* bezeichnen.

Die geltende Rechtsordnung gründet auf der Bundesverfassung aus dem Jahr 1874, die im Kern auf die Verfassung von 1848 zurückgeht. Sie wurde und wird laufend revidiert. Gegenwärtig sind Bestrebungen im Gange, die Verfassungsurkunde einer Totalrevision zu unterziehen. Die grössten Probleme bietet dabei die Aufgabenteilung zwischen dem Bund und den Kantonen. Des weiteren steht die Aufgabe an, die Verfassung mit den Anforderungen des Ordnungs-Leistungs-Interventionsstaates und den damit verbundenen Problemen einer wachsenden Bürokratie in Einklang zu bringen und eine Entwicklung einzuleiten, welche einer Überschüttung der allgemein anerkannten Staatsidee durch die tatsächliche Entwicklung verhindert. Ob sich eine *Totalrevision der Bundesverfassung* verwirklichen lässt, ist offen. Unbestritten ist hingegen die Notwendigkeit, das geltende Recht laufend den Bedürfnissen anzupassen, ohne seinen normativen Gehalt zu mindern. Die Anforderungen der komplexen Wirklichkeit veranlassen

sowohl den Bund als auch die Kantone, die sektoralen Staatsaktivitäten vermehrt durch eine vorausschauende Politik zusammenzufassen und aus der Gesamtschau zu steuern. Die Instrumente der *politischen Planung* werden Schritt für Schritt ausgebaut, ohne aber die ihr gesetzten Grenzen der Demokratie der Gesetzgebung, der parlamentarischen Aufsicht usw. zu überschreiten.

Die Rechtsgrundlagen der Raumordnung

a) Nominales Raumordnungsrecht

Das nominale Raumordnungsrecht (in der Schweiz spricht man durchgehend vom Raumplanungsrecht – der Begriff der Raumordnung ist nach helvetischem Sprachgebrauch nicht eine Tätigkeit, sondern steht für einen gegenwärtigen oder künftigen räumlichen Zustand) verfügt nicht über eine lange Geschichte, sieht man vom mittelalterlichen und neueren *«Baupolizeirecht»* der Städte ab, das planerische Elemente enthielt. Erst zu Beginn der Dreissigerjahre – Sonderfälle sind vorbehalten – begannen die Gemeinden Reglemente zu erlassen, die Instrumente der räumlichen Ordnung enthielten. Die Entwicklung setzte also auf der *örtlichen Ebene* ein. Im Vordergrund standen dabei die Instrumente des Zonenplans, eines grundeigentumsverbindlichen Flächenwidmungsplans und des Baulinienplans. Dieser wurde später zum Überbauungsplan und noch differenzierter zum Gestaltungsplan weiterentwickelt. Der Zonenplan umfasste ursprünglich lediglich das Baugebiet und klammerte den ländlichen Raum als *«übriges Gebiet»* aus. Schritt für Schritt setzte dann die überörtliche Planung ein – vorerst als *Regionalplanung* –, die im wesentlichen von interkommunalen Zweckverbänden öffentlich- bzw. privatrechtlicher Rechtsnatur getragen wurde. Die Kantone schufen die dazu erforderlichen gesetzlichen Grundlagen. Als Instrumente dienten der Regionalplanung unverbindliche oder wegleitende Richtpläne, deren wesentliche Aufgabe darin bestand, die kommunalen Zonenpläne aufeinander abzustimmen und die überkommunalen Bedürfnisse bezüglich Landschaft, Siedlung, Verkehr, Versorgung und öffentliche Bauten aufzuzeigen. Die im Lauf der Zeit differenzierter werdende gesetzliche Regelung der Raumordnung wurde in die kantonalen

Baugesetze eingegliedert. Diese Entwicklung erreichte ihren Höhepunkt ungefähr zu Beginn der Sechzigerjahre. Gegen deren Ende setzte sich die zweifache Erkenntnis durch, dass jeder Kanton über eine ausgebauten Planungs- und Baugesetzgebung verfügen soll und dass das Instrumentarium der Raumordnung um einen *Plan der kantonalen Ebene* ergänzt werden müsse. Dafür bot sich der für Behörden verbindliche oder für sie wegweisende Richtplan an, der anfänglich ähnlich dem Regionalplan eine überörtliche Flächenwidmungsplanung aufzeigte. Am Ende der Siebzigerjahre verfügten alle Kantone über ein nominales Raumordnungsrecht, das allerdings nach wie vor eng mit der kantonalen Baugesetzgebung verbunden ist. Die Trennung von Raumordnungsrecht und Baurecht ist dem schweizerischen Recht auf kantonaler und kommunaler Ebene weitgehend fremd.

Auf der *Bundesebene* war die Entwicklung eines nominalen Raumordnungsrechtes gehemmt, weil der Bund bis zum Jahr 1969 nicht über die erforderliche Gesetzgebungskompetenz verfügte. Um so mehr sah sich der Bund vor die Aufgabe gestellt, das funktionale Raumordnungsrecht als Instrument der Raumordnungspolitik einzusetzen. Er hat dies – beispielsweise – auf dem Gebiet des Nationalstrassenbaues und der Landwirtschaftspolitik, wie auch zum Schutze der Berggebiete, nachhaltig getan. Mitte der Sechzigerjahre wurde der politische Druck auf Erlass einer Verfassungsgrundlage der Bundesebene immer grösser, weil sich gezeigt hatte, dass im Rahmen der sektoralen Fachplanungen die räumliche Gesamtsicht zu kurz kam. So wurde vor allem im Zusammenhang mit der Wohnbauförderung und der Landwirtschaftspolitik das Fehlen einer bundesrechtlichen Regelung der Raumordnung beklagt. Am 14. September 1969 stimmten Volk und Stände (Kantone) einem *Bundesverfassungsartikel 22^{quater}* (gleichzeitig mit einer Verfassungsbestimmung über die Eigentumsgarantie – Art. 22^{ter}) zu. Diese Bestimmung verpflichtet den Bund, auf dem Weg der Gesetzgebung Grundsätze für eine durch die Kantone zu schaffende Raumplanung zu erlassen, die der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes dient. Im übrigen wird der Bund angehalten, die Bestrebungen der Kantone zu koordinieren und mit ihnen zusammenzuarbeiten. Ferner ist er gehalten, bei der Erfüllung seiner eigenen Aufgaben die Erfordernisse der Orts-, Regional- und Landesplanung, das heisst der örtlichen, der kantonalen und der nationalen Raumordnung zu berücksichtigen. Diese Kompetenzrege-

lung schliesst keine Ermächtigung zur Baugesetzgebung ein. Der Bund ist deshalb gehalten, das Raumordnungsrecht – im Gegensatz zur Entwicklung auf kantonaler Ebene – getrennt vom Baurecht selbständig zu erfassen. Neu ist ferner, dass die Bestimmung die Grenzen, wie sie vom traditionellen kantonalen Raumplanungsrecht durch die Ausrichtung auf die Flächenwidmungsplanung gezogen wurden, sprengt. Sie erkennt dem nominalen Raumordnungsrecht zusätzlich die Aufgabe zu, die Voraussetzungen für eine steuernde Wirkung auf die Anwendung des funktionalen Raumordnungsrechts auszuüben.

Nachdem ein erster Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Raumplanung in der eidgenössischen Volksabstimmung vom 13. Juni 1976 abgelehnt worden war, erliess das Parlament das *Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979*, das seit dem 1. Januar 1980 in Kraft ist. Eine neuerliche Volksabstimmung war nicht notwendig, weil das Referendum nicht ergriffen wurde. Im Vergleich zum abgelehnten ist das neue Gesetz wesentlich einfacher konzipiert; es verzichtet auf eine breite Instrumentierung und lässt den Kantonen einen grösseren Spielraum.

In seiner *Einleitung* legt das Bundesgesetz die Ziele sowie Planungsgrundsätze (Art. 1 und 3) fest. Es begründet die Planungspflicht des Bundes, der Kantone und der Gemeinden, die angehalten werden, im Rahmen einer durchgehenden Planung zusammenzuwirken (Art. 2). Im übrigen stellt es die Grundsätze der Information und der Mitwirkung der Öffentlichkeit auf (Art. 4). In einem *zweiten Titel* werden die Massnahmen der Raumordnung angesprochen, insbesondere die Instrumente. Es geht dabei um die Richtpläne der Kantone und die Nutzungspläne. Ein nationaler Plan der Bundesebene ist nicht vorgesehen. (Der Bund erlässt lediglich Sachpläne, die mit ihrem materiellen, raumrelevanten Gehalt in die kantonalen Richtpläne als zentrales Instrument der Raumordnung einfließen.) Die Richtpläne sind behördenverbindlich und enthalten mindestens einen konzeptionellen und einen programmatischen Teil (Art. 8 und 9). Sie werden durch die Kantone erlassen, die Zuständigkeit und Verfahren regeln. Vorbehalten ist die Genehmigung durch den Bund, die erteilt werden muss, wenn sie dem Gesetz entsprechen und wenn sie die raumwirksamen Aufgaben des Bundes angemessen berücksichtigen (Art. 10ff.). Die Richtpläne nach dem Bundesgesetz unterscheiden sich deutlich von den Richtplänen nach altem – kantonalem – Recht, welche sich weitgehend auf Aussagen der Flächenwidmung beschränkten. Dem-

gegenüber handelt es sich beim *Richtplan* nach neuem Bundesrecht um ein *Instrument der konzeptionellen und programmatischen Entwicklungsplanung mit Steuerungseffekt auf die raumwirksamen Tätigkeiten der öffentlichen Hand* in all ihren Ausformungen. Er kann mit einem verbindlichen Landesentwicklungsprogramm nach deutschem Recht verglichen werden. Die *Nutzungspläne* sind im Gegensatz zu den Richtplänen grundeigentumsverbindlich (Art. 14/21). Sie ordnen die zulässige Nutzung des Bodens, das heisst, sie dimensionieren und lokalisieren die gesetzlich zulässigen Nutzungsarten, wobei das Bundesrecht die Bauzone, die Landwirtschaftszone und einzelne Schutzzonen legaliter definiert (Art. 15, 16 und 17). Die Kantone können weitere Nutzungszenen vorsehen. Die Nutzungspläne werden in der Regel von den Gemeinden erlassen. Dem Kerngedanken nach geht es bei der bundesrechtlichen Regelung der Flächenwidmung um eine grundeigentumsverbindliche Ausscheidung von Bauzonen und Landwirtschaftszonen mit dem Ziel, das Baugebiet zu begrenzen und das Landwirtschaftsgebiet zu schützen. Gleichzeitig soll der Zersiedlung entgegengewirkt werden. Um das Angebot an baureifem Land nicht zu verknappen, wird für das Bauzonenland eine Erschliessungspflicht vorgesehen (Art. 19). Im *dritten und vierten Titel* befasst sich das Bundesgesetz mit den Bundesbeiträgen und mit der Organisation der Raumplanung. Es verpflichtet die Kantone, kantonale Fachstellen zu bezeichnen. Auf Bundesebene wird ein Bundesamt als Linienorgan innerhalb der Departemental-(Ministerial-)Struktur vorgesehen (Art. 31/32). Der *fünfte Titel* gilt dem Rechtsschutz.

b) Funktionales Raumordnungsrecht

Neben dem nominalen darf das *funktionale Raumordnungsrecht* nicht übersehen werden. Raumbedeutsames Recht findet sich dabei nicht nur auf kantonaler Ebene, sondern auch auf derjenigen des Bundes. Hier ist vor allem die Wirtschafts-, die Verkehrs-, die Energie-, die Gewässerschutz- und auch die Landschaftsschutz-Gesetzgebung von Bedeutung. Im Vergleich zum Ausland darf die Forstpolizei-Gesetzgebung nicht unerwähnt bleiben, welche seit dem Jahr 1902 das Waldareal der Schweiz nach Umfang und Lage integral schützt. Ferner ist die Gesetzgebung für die Investitionshilfe für Berggebiete deshalb besonderer Erwähnung wert, weil das Berggebiet rund 3% des schweizerischen Territoriums ausmacht und weil diese Gesetzgebung die Ausarbeitung von regionalwirtschaftlichen Entwicklungskonzepten verlangt.

die in einem direkten Zusammenhang mit der kantonalen (und regionalen) Richtplanung gemäss nominalem Raumordnungsrecht stehen. Die Umweltschutzgesetzgebung als Spezialgesetzgebung – abgesehen vom qualitativen Gewässerschutzrecht – steht noch aus. Sie wird auf das Raumordnungsrecht abgestimmt, wobei der *präventive* Umweltschutz weitgehend in die Verantwortung der Raumordnung fällt. Auf kantonaler Ebene liegt das Schwerpunkt des funktionalen Raumordnungsrechts auf der Bau- und Strassengesetzgebung. Das Erschliessungsrecht ist vor allem in diese Erlasse integriert. Zunehmende Bedeutung erlangt die kantonale Wirtschaftsförderungsgesetzgebung.

Die räumlichen Grundvoraussetzungen und Probleme

Die Schweiz gliedert sich *naturgeographisch* in die drei Grosslandschaften Jura, Mittelland und Alpen. Das Berggebiet, von dem bereits die Rede war, umfasst den Jura, die Alpen und die Voralpen. Nur 10% der Bevölkerung wohnen in diesem ausgedehnten Gebiet, das immerhin – wie bereits er-

wähnt – 7% des Bundesgebietes umfasst. Dass sich daraus Probleme der Bevölkerungskonzentration im Mittelland und der wirtschaftlichen und sozialen Disparitäten zwischen den Bevölkerungs-Agglomerationen einerseits und den Berggebieten andererseits ergeben, versteht sich von selbst (Abb.1/2). Die Gesamtfläche der Schweiz misst 41 293 km². Davon sind lediglich 11 685 km² oder 28% landwirtschaftliches Kulturland (ohne Weideland und Wald) (Abb. 3).

Der sogenannte Selbstversorgungsgrad mit landeseigenen Lebensmitteln erreicht nur ca. 60%, so dass es ein wichtiges nationales Anliegen ist, den landwirtschaftlich genutzten Boden seiner Zweckbestimmung zu erhalten. Die hohe Bedeutung, die der Landwirtschaftspolitik und der Realisierung der bundesrechtlich definierten Landwirtschaftszone zukommt, erklärt sich unter anderem aus der Sorge um die Landesversorgung (Kriegsvorsorge). Das raumordnungspolitische Anliegen der Erhaltung offener Landschaften verbindet sich also mit einem wirtschaftlichen. Der schweizerische *Kulturräum* wird vor allem durch die Sprachgebiete mitbeeinflusst. Die Schweiz kennt vier

Landessprachen; deutschsprachig sind 75%, französisch 20%, italienisch 4% und rätoromanisch 1%. Die 26 Kantone unterscheiden sich in ihrer kulturellen Eigenart, in ihrer flächen- und bevölkerungsmässigen Grösse und auch in ihrer räumlichen Struktur. Die Unterschiede sind erheblich. Der kleinste Kanton zählt rund 13 000 Einwohner, der grösste über 1 Million. Die Kantone weisen geschichtlich geformte Grenzen auf, die einer planerisch-rationalen Gebietsgliederung entgegenstehen, die aber andererseits den Zwang zur grenzüberschreitenden Koordination erhöhen und damit zur grenzüberschreitenden interkantonalen/interregionalen Zusammenarbeit geradezu zwingen. Die Zahl der Gemeinden wird sich in Zukunft nicht wesentlich verändern. Bestrebungen auf lokale Gebietsreformen scheitern an der Autonomie der Gemeinden, dann aber auch an der Angst vor dem Ausbau der Bürokratie, wird doch in den kleineren Gemeinden die Verwaltung zu einem erheblichen Teil im Milizsystem geführt, das neben zahlreichen Nachteilen viele menschliche Werte positiver Art einschliesst. Auch überörtliche Gebietsreformen grösseren und kleineren Ausmasses sind in der

Wegzüger (1965/70) aus ländlichen Gebieten der Ostschweiz, der Nordschweiz, der Westschweiz und dem Tessin

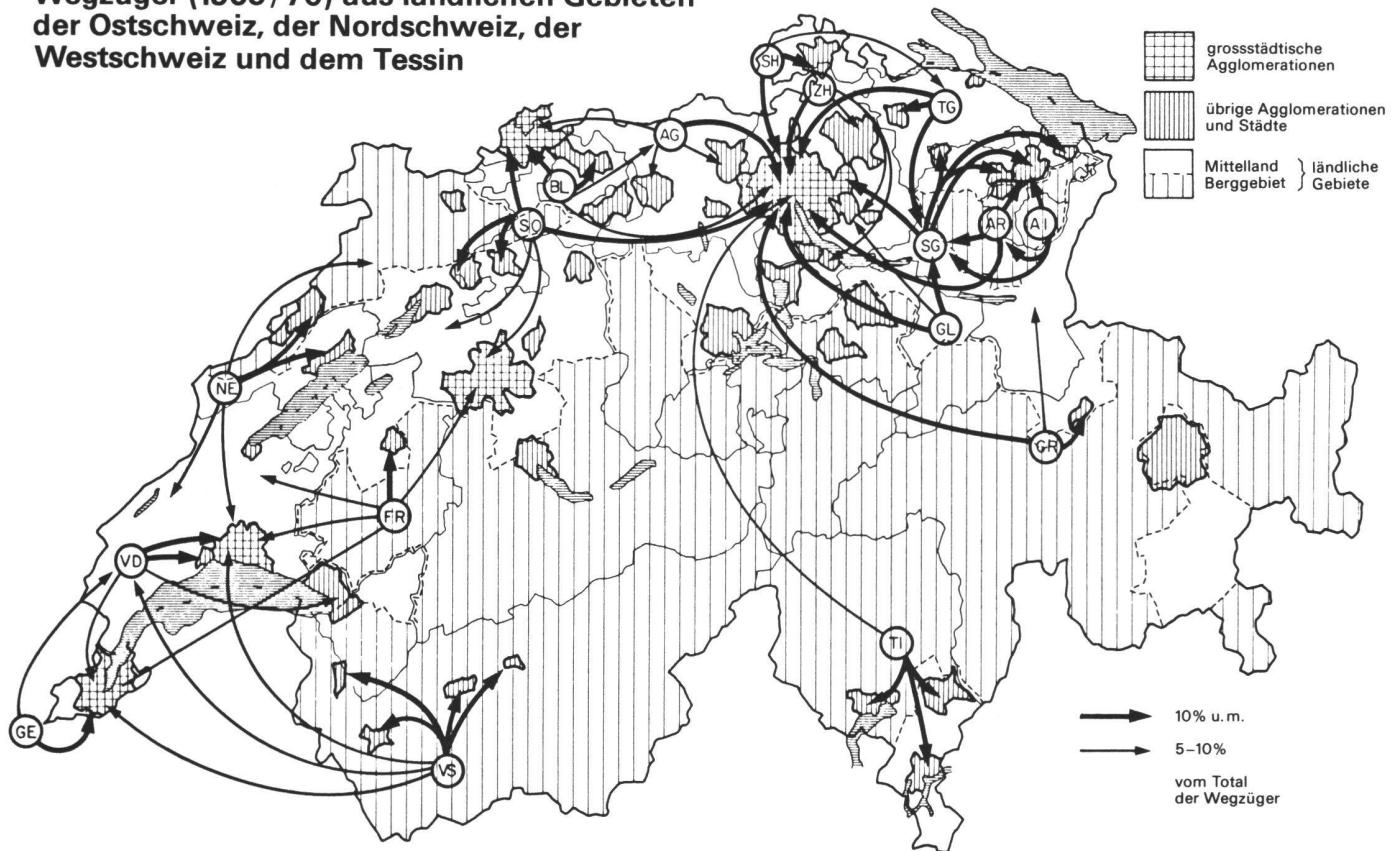


Abb. 1 Die interregionale Migration zu Lasten der Berg- und Grenzgebiete sowie des ländlichen Raumes des Mittellandes gibt einen Hinweis auf die schweizerischen Problemgebiete und die nach wie vor bestehenden Disparitäten.

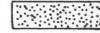
Pendlzrzentren mit über 5000 Zupendlern und den zugehörigen Pendlergemeinden

Entwurf: E. Bischof
Zeichnung: E. Bischof, K. Szlecsenyi



Landschaftsstruktur

Landwirtschaft:

-  hohe Nutzungsintensität
-  mittlere Nutzungsintensität
-  Erholung und Fremdenverkehr
-  Landschaftsschutz

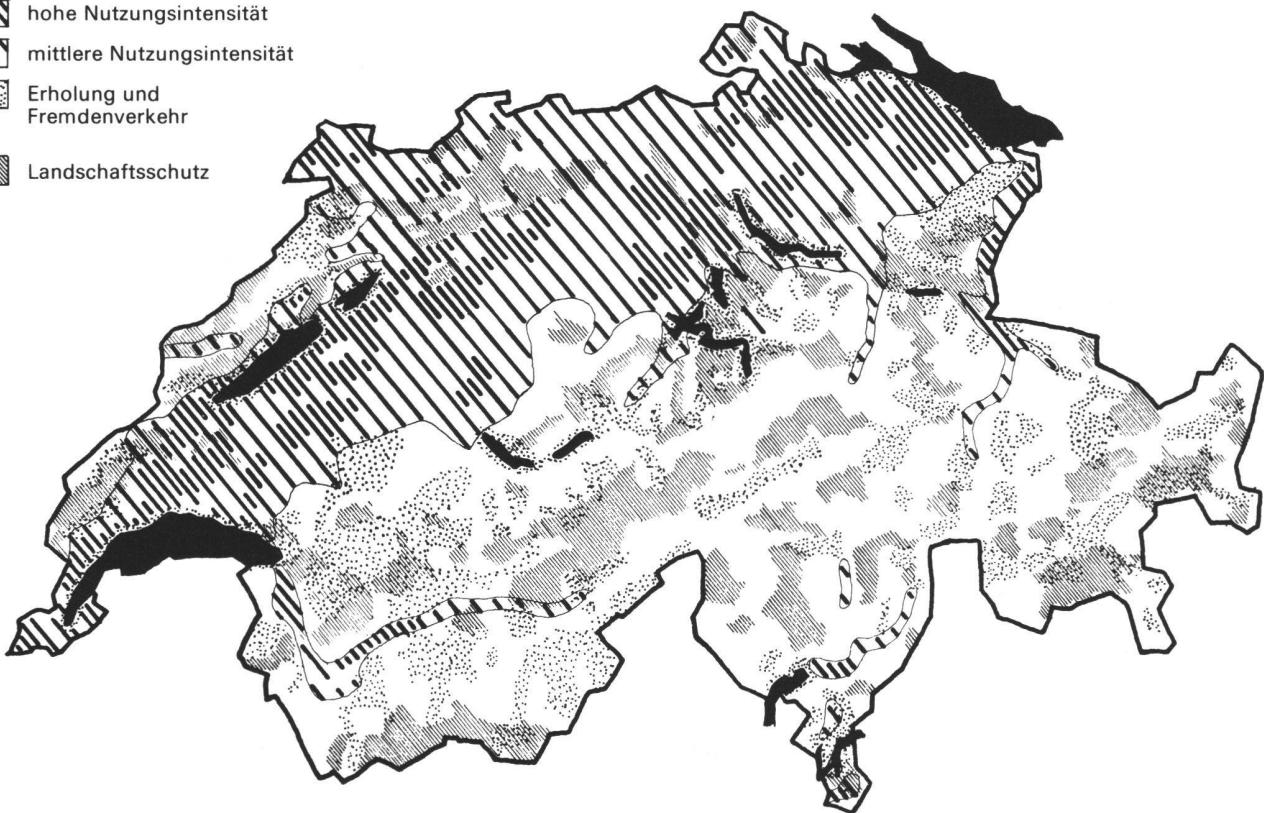


Abb. 3 Die Landschaftsstruktur wird durch viele Faktoren geprägt. Die landwirtschaftlichen Nutzungsmöglichkeiten spiegeln die Faktoren Klima, Topographie, Vegetation usw. Die Raumstruktur wird im wesentlichen durch die Landschafts-, die Siedlungs- und die Transport/Versorgungsstruktur bestimmt, unter Beachtung der politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Gegebenheiten und Kräfte.

Schweiz nicht denkbar. Die Postulate auf Einfügung einer planerisch-rational konzipierten Region fanden kein Echo. Die kleinräumige Schweiz erträgt keine zusätzliche Staatsebene, da sie die Staatsstruktur letztlich nicht vereinfachen, sondern schwerfällig gestalten würde. Die im Jahr 1978 erfolgte Herauslösung des neuen Kantons Jura aus dem Kanton Bern ist seit der Gründung des Bundesstaates im Jahr 1848 die grösste politisch-territoriale Veränderung.

Die Bevölkerung zählte anfangs 1980 rund 6.3 Millionen Einwohner. Davon waren rund 15% Ausländer. Nach über zwei Jahrzehnten eines sprunghaften Bevölkerungswachstums, das auf relativ hohen Geburtenraten und Zuwendungsüberschüssen beruhte, nahm die Bevölkerung zwischen 1974 und 1978 ab. Seither ist aufgrund einer weitgehend ausgeglichenen Wanderungsbewegung und bei rückläufigen Geburten-Überschüssen bloss noch ein leichtes Wachstum zu verzeichnen. Während man am Ende der Sechzigerjahre für das Jahr 2000 mit einer Bevölkerungszahl von 7,5 Millionen Einwohnern

rechnete, mussten seither alle Prognosen nach unten korrigiert werden. Die neueren Voraussagen rechnen mit einer mehr oder weniger konstanten Bevölkerung. Mit dem demographischen Nullwachstum dürften sich erhebliche Änderungen in der Erwerbs- und Altersstruktur der Bevölkerung einstellen, die ihrerseits zu räumlichen Problemen – geringere Mobilität – beitragen. Rund 80% der Bevölkerung und der Arbeitsplätze sind im schweizerischen Mittelland konzentriert, vor allem in den Räumen Zürich–Basel und Lausanne–Genève. Das schweizerische Mittelland zählt zu den am dichtesten besiedelten Gebieten Europas. Die sich hierstellenden Probleme unterscheiden sich kaum von denjenigen anderer Verdichtungsräume, allerdings gemildert durch das Fehlen einer Schwerindustrie und durch die relativ vorteilhafte Dezentralisation der Industriestandorte.

Von der Abwanderung betroffen sind seit Jahrzehnten erhebliche Teile des Berggebietes, insbesondere von der Berglandwirtschaft abhängige Orte und Talschaften. Intensive agrarwirtschaftliche Massnahmen des Bundes verhin-

derten wohl den Niedergang der Berglandwirtschaft, doch vermochten sie das Abwanderungsproblem – vor allem auch die qualitative Seite – nicht zu lösen. Durch die gleichzeitig starke Entwicklung des Fremdenverkehrs entstanden innerhalb des Berggebietes touristische Ballungsgebiete, welche die innerregionalen Disparitäten der Bevölkerungs- und Wirtschaftsentwicklung erhöhen und das Landschaftsbild – und von daher sogar den Erholungswert – infolge einer teilweise ungehemmten Bautätigkeit gefährden. Die schweizerische *Wirtschaft* zeichnet sich durch eine extreme Verflechtung mit dem Ausland aus. Der Außenhandel (Einführen) macht mehr als einen Viertel des Bruttonsozialproduktes aus; dazu kommen erhebliche Dienstleistungen von und nach dem Ausland durch Banken, Versicherungen und ferner die Leistungen im Fremdenverkehr. In der Industrie sind ein Drittel der Beschäftigten Ausländer. Einzelne Branchen zählen sogar mehr ausländische als schweizerische Arbeitskräfte. Von den 2,7 Millionen Beschäftigten (1975) arbeiteten 6% im primären Sektor, 45%

Die industriellen Zentren in der Schweiz

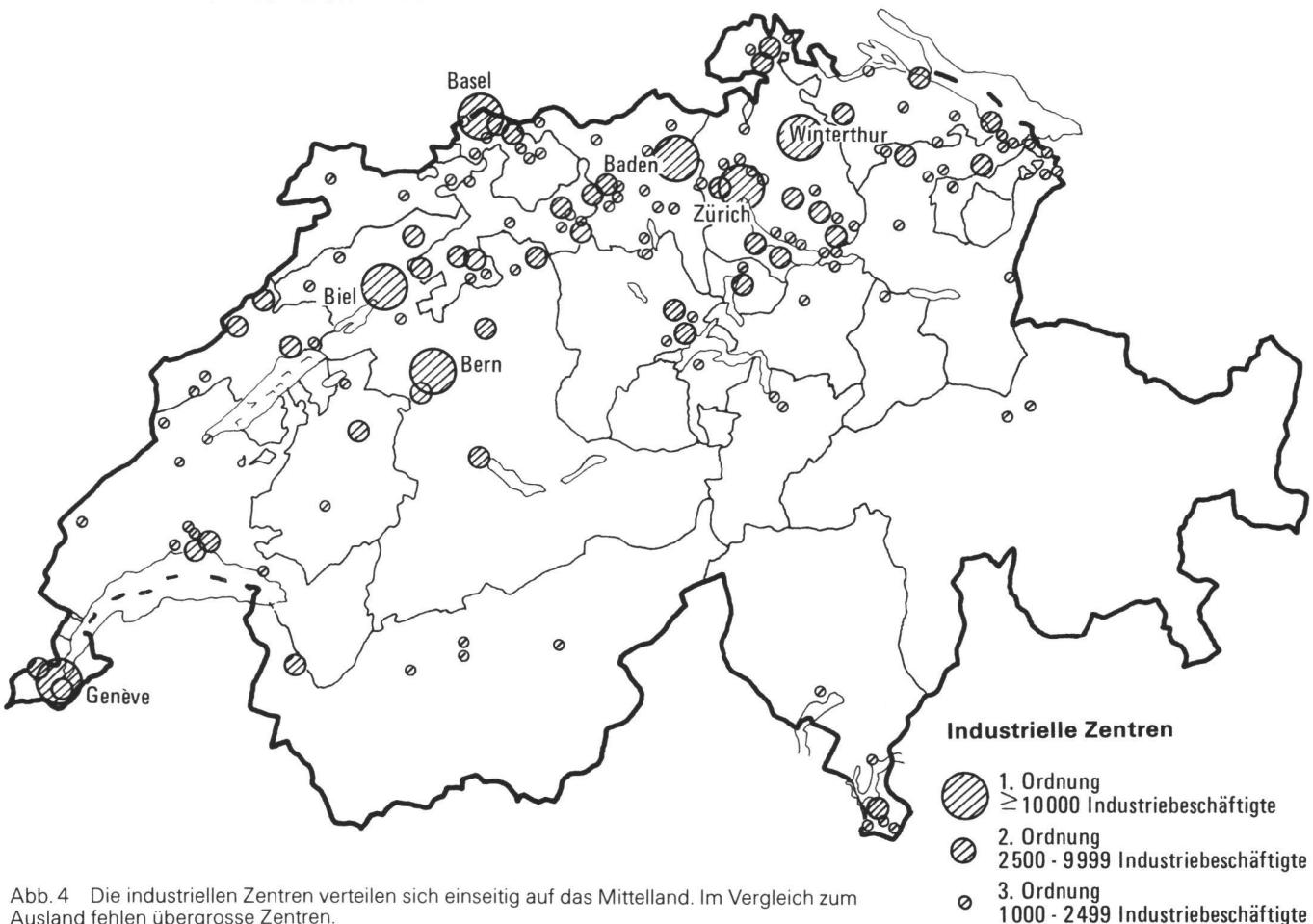


Abb. 4 Die industriellen Zentren verteilen sich einseitig auf das Mittelland. Im Vergleich zum Ausland fehlen über grosse Zentren.

im sekundären und 49% im tertiären. Noch zehn Jahre früher war mehr als die Hälfte im zweiten Sektor tätig. Der Trend zum Dienstleistungsbereich hält unvermindert an, nicht zuletzt wegen der hohen Kosten der Inlandproduktion, beeinflusst durch den hohen Lebensstandard, den Mangel an Arbeitskräften und die knappen Raumverhältnisse im teilweise übernutzten Mittelland. Die wirtschaftliche Rezession der Siebzigerjahre hat zahlreiche Strukturprobleme sichtbar gemacht, unter anderem auch räumliche. Die Jahrzehntelange Hochkonjunktur hatte sie verdeckt. So ist an die «Uhrenregion» in der Westschweiz zu erinnern, wo Branchenprobleme regionalwirtschaftliche Auswirkungen zeigten. Soweit man in der Schweiz von Fabrikstädten sprechen kann, handelt es sich im internationalen Vergleich um mittlere und kleinere. Fabriklandschaften, Industrieballungen haben sich nicht entwickelt. Der Grund liegt in einer relativ ausgeprägten Dezentralisation der Industriestandorte, allerdings beschränkt auf das Mittelland (Abb. 4). Die wichtigsten Ursachen sind: Föderalistischer Aufbau und Gliederung des Staates, fehlende Rohstoffe und damit keine Konzentration um Abbaugebiete,

keine übermässige Ausrichtung auf Konsumstandorte, da die Exportorientierung dominiert, und ferner die relative Ubiquität des Energieangebotes. Die *Siedlungsstruktur* weist eine relativ gute Verteilung der Orte mit zentralörtlichen Einrichtungen auf. Eigentliche Grossstädte fehlen. Die grösste Stadt, Zürich, zählt als politische Gemeinde unter 400 000 Einwohner (dem internationalen Trend folgend mit sinkender Tendenz). Die Agglomeration, also der Ballungsraum Zürich, umfasst eine Bevölkerung von über 700 000. In gewissen Regionen des ländlichen Raumes, vor allem im Berggebiet, kann ein gewisses Defizit an zentralörtlichen Funktionen ausgewiesen werden. Es geht in diesen Fällen weniger um die Neuformierung von zentralen Orten als vielmehr um die Aufwertung von Kleinstzentren zu Mittelzentren. In Berggebieten muss dabei die Gefahr einer negativen Sogwirkung der Zentren auf Kleinst- und Randgemeinden ernst genommen werden. So positiv die Verteilung der Zentren ist, erklärbar aus der föderativen Struktur des Landes, so wenig kann auf der anderen Seite das dominierende «Siedlungsband» des Mittellandes übersehen werden, das die Mehrzahl

der grösseren und mittleren Zentren umfasst und das ein kulturelles, wirtschaftliches sowie infrastrukturelles Leistungsangebot aufweist, dem die Zentren des Berggebietes nichts Gleichwertiges gegenüberzustellen haben. Das *Verkehrsnetz* wird durch ein dichtes Bahn- und Strassennetz bestimmt, das auch das Berggebiet erschliesst. Es gibt nur einige wenige periphere Räume, von denen aus grössere Zentren nicht innerhalb nützlicher Zeit erreicht werden können (Unterengadin, Oberwallis). Die starke Zunahme des Autoverkehrs – die Schweiz verfügt über einen extrem hohen Motorisierungsgrad – schuf die Voraussetzungen für eine grosszügige Strassenbaupolitik, die im Ergebnis den Privatverkehr gegenüber dem öffentlichen Verkehr begünstigt, zumal der gleichzeitige Ausbau des Schienenverkehrs unterblieb. Die schweizerischen Eisenbahnen verkehrten im wesentlichen auf einem Netz, das im letzten Jahrhundert geplant und realisiert wurde, während das Strassenetz durch die sogenannten Nationalstrassen (Hochleistungsstrassen) in den vergangenen zwei Jahrzehnten mit einem Grossaufwand ergänzt und ausgebaut wurde. Der Luftverkehr ist inter-

national ausgerichtet. Es stehen drei Interkontinental-Flughäfen zur Verfügung: Kloten-Zürich, Genève und Basel-Mulhouse. Das europäische Rohrleitungsnetz für den Transport von Erdgas und Rohöl berührt die Schweiz und führte zum Bau von einzelnen Raffinerie- und Aufbereitungsanlagen sowie zum Einsatz von Erdgas. Das Berggebiet verfügt in den touristischen Zentren über ein Grossangebot an Luftseilbahnen und Skiliften.

Im Bereich der *Versorgung* stellen sich hinsichtlich der Wasserversorgung kaum Probleme, höchstens solche der Güte, nicht aber der Quantität. Eine schwierige Aufgabe stellt hingegen – von alters her – die Energieversorgung dar. Die wichtigste einheimische Energiequelle ist die Wasserkraft, die zu rund 50% genutzt ist, doch kommt ein weiterer Ausbau der Konflikte mit dem Landschaftsschutz wegen kaum mehr in Frage. Der anhaltend steigende Energieverbrauch wird durch die Stromproduktion in thermischen Kraftwerken gedeckt, so in den Atomkraftwerken Beznau I und II, Mühleberg und Gösgen. Für die weiteren nuklearen Vorhaben stellen sich politische Probleme, teilweise auch Standortprobleme, die raumplanerisch noch kaum hinreichend behandelt sind. Die Entsorgung (Gewässerschutz, Kehrichtbeseitigung usw.) bereitet – abgesehen von den radioaktiven Abfällen – eher lokale und regionale Probleme, die jedoch im allgemeinen lösbar sind. Der Stand des qualitativen Gewässerschutzes darf als relativ fortschrittlich bezeichnet werden. Die Koppelungsprobleme zwischen Kehrichtverbrennung und Energieversorgung stehen noch an, wie auch diejenigen zwischen Überschuss-Wärme aus Nuklearanlagen und der Siedlungswärmeversorgung. Die geothermische Energie wird noch kaum genutzt.

Die raumordnungspolitischen Zielsetzungen und Massnahmen

a) Zielsetzungen

Die raumordnungspolitischen Zielsetzungen finden sich in erster Linie im Bundesgesetz über die Raumplanung, und zwar sowohl unter dem expliziten Titel *«Ziele»* als auch unter demjenigen der *«Planungsgrundsätze»* (Art. 1 und 3 Bundesgesetz über die Raumplanung). Nach den gesetzlichen *Zielen* haben Bund und Kantone sowie die Gemeinden dafür zu sorgen, dass der Boden haushälterisch genutzt wird, dass durch ihre raumwirksamen Tätigkeiten eine auf die erwünschte Entwicklung des Landes ausgerichtete Ordnung der Besiedlung verwirklicht wird und dass in allem die natürlichen Gegebenheiten

sowie die Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft beachtet werden. Im besonderen sind die natürlichen Lebensgrundlagen (Boden, Luft, Wasser, Wald und Landschaft) zu schützen, sind wohnliche Siedlungen und die räumlichen Voraussetzungen für die Wirtschaft zu schaffen und zu erhalten, ist eine ausreichende Versorgungsbasis des Landes zu sichern und die Gesamtverteidigung zu gewährleisten. Vor allem aber ist das soziale, wirtschaftliche und kulturelle Leben in den einzelnen Landesteilen zu fördern und auf eine angemessene Dezentralisation der Besiedlung und der Wirtschaft hinzuwirken. Die *Planungsgrundsätze* sind konkreter. Sie befassen sich mit der Landschaft, der Siedlung und den öffentlichen und im öffentlichen Interesse liegenden Bauten und Anlagen.

Nun ist aber wesentlich, dass Raumordnungsziele nicht nur durch das nominale Raumordnungsrecht des Bundes gesetzt werden, sondern auch durch dasjenige der Kantone. Die Unterschiede in der Sache sind jedoch klein, hingegen ändert der Konkretisierungsgrad, der in der kantonalen Gesetzgebung und in den kantonalen Plänen wesentlich näher an der Wirklichkeit ist. Wichtige verbindliche *Zielansprachen* finden sich sodann im *funktionalen Raumordnungsrecht*. So ist beispielsweise für die schweizerische Raumordnungspolitik bestimmend, dass die schweizerische Bundesverfassung in ihren Wirtschaftsartikeln dem *«Schutz wirtschaftlich bedrohter Landesteile»*, der *«Erhaltung einer leistungsfähigen Landwirtschaft»* usw. eine besondere Bedeutung beimisst. Auch auf Gesetzesstufe finden sich zahlreiche Ziel- und Zweckbestimmungen. Das Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete – um ein Beispiel anzuführen – bezeichnet ganz allgemein die *«Verbesserung der Existenzbedingungen im Berggebiet»*. Die Zielnormen des funktionalen Raumordnungsrechts haben im Vergleich zu den Zielnormen und den Planungsgrundsätzen des nominalen Raumordnungsrechts einen fachspezifischen Charakter, auch wenn ihre räumliche Bedeutung nicht einengend betrachtet wird. Auffallend ist, dass es im schweizerischen Recht keine raumordnungspolitisch relevanten, gesetzlichen Zielnormen über die Städte und die Agglomerationen gibt, welche die tiefere Problematik dieser Gebiete ansprechen. Unter den bundesrechtlichen Planungsgrundsätzen finden sich lediglich die allgemeinen Hinweise, wonach Wohn- und Arbeitsgebiete einander zweckmäßig zugeordnet sowie durch das öffentliche Verkehrsnetz hinreichend erschlossen sein sollen und wonach Siedlungen viele Grünflächen und Bäume enthalten müssen. Der

Grund mag im Fehlen einer *«Städtebauförderungs-Gesetzgebung»* respektive eines Bundesbaugesetzes liegen; die eigentliche Ursache ist im Mangel des Bewusstseins der Stadtproblematik – politisch, wirtschaftlich und soziokulturell – zu sehen. Des weiteren verfügen die Stadtgemeinden im Bundesstaat nicht über diejenige politische Stellung, die ihnen erlauben würde, ihre Probleme zur Geltung zu bringen. Sie werden – abgesehen von den Stadtkantonen – durch die Kantone vertreten, die in der Regel neben den städtischen auch ländliche Bedürfnisse ausgleichend zu befriedigen haben.

b) Massnahmen

Die materiellen raumordnungspolitischen Massnahmen sind im schweizerischen Rechtsstaat durch das Legalitätsprinzip auf die gesetzlich vorgesehenen beschränkt. Da das nominale Raumordnungsrecht sich schwergewichtsmässig auf die Einführung der erforderlichen Instrumente (Richtpläne, Nutzungspläne) konzentriert, gehen die konkreten Massnahmen im wesentlichen aus dem funktionalen Raumordnungsrecht des Bundes und der Kantonen hervor. Eine differenzierte Übersicht würde zeigen, dass das funktionale Raumordnungsrecht sehr breit angelegt und – unter raumordnungspolitischen Gesichtspunkten – über einen hohen Qualitätsstand verfügt. Dies heisst nicht, dass es nicht der laufenden Anpassung bedarf. Es befindet sich denn auch im ständigen Fluss. Ein erheblicher Nachholbedarf besteht – wie bereits angedeutet – gegenüber den städtischen Gebieten. Des weiteren ist die rechtliche Erfassung der Strukturpolitik (Branchen- und/oder räumliche Strukturpolitik) noch nicht hinreichend geklärt und abgeschlossen. Einer Überprüfung bedürfen auch das sektorell gespaltene Verkehrsrecht und das Energierecht, das vor allem hinsichtlich der Einordnung der energiepolitischen Massnahmen in die räumlichen Anforderungen und in das Baurecht zahlreiche Lücken aufweist. Noch nicht bereinigt ist ferner das Verhältnis zwischen Umweltschutz- und Raumplanungsrecht sowie der daraus fliessenden Massnahmen. Entsprechend dem feingliedrigen und ausdifferenzierten Aufbau des Staates mit zahlreichen (parastaatlichen) Organisationen, die in der Regel über einen ausgeweiteten Handlungsspielraum verfügen, wird die Raumordnungspolitik durch deren Tätigkeit ergänzt. So spielen beispielsweise die Kantonalbanken (Länderbanken) für die Realisierung raumordnungspolitischer (regionalwirtschaftlicher) Zielsetzungen eine erhebliche Rolle. Dies gilt auch für die Elektrizität.

täts-Produktionsgesellschaften, Verkehrsorganisationen und die zahlreichen örtlichen und regionalen Korporationen (Genossenschaften usw.), welche als Private öffentliche Aufgaben erfüllen.

Die fachlich-sektoriell orientierte staatliche Bürokratie erschwert auf den drei Staatsebenen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden eine integrierende schweizerische Raumordnungspolitik. Das bundesrechtliche Instrument der kantonalen Richtpläne, in das die eidgenössischen Fachplanungen einfließen müssen und von dem eine koordinative Wirkung auf die raumwirksamen Tätigkeiten ausgehen soll, versucht, eine ganzheitliche, schweizerische Raumordnungspolitik zu ermöglichen. Die Erfahrungen stehen noch aus. Insbesondere ist offen, ob es gelingt, über die im wesentlichen den Kantonen anvertraute Raumplanung eine kohärente, gesamtschweizerische Raumordnung anzustreben und die entsprechende nationale Raumordnungspolitik auszulösen. Des Weiteren bleibt die Frage offen, wie sich die Raumordnungspolitik auf Bundes- und kantonaler Ebene im Verhältnis zu anderen Politikbereichen zu behaupten vermag. In mehreren

Kantonen hat sich von daher das Postulat nach einer besseren *Integration der Raumordnungspolitik in die geplante Politik* (politische Planung) entwickelt (Abb. 5). Dazu bestehen gute Ansätze auf kantonaler Ebene, wobei die Instrumente der politischen Planung in der Schweiz langsam und nicht überstürzt aufgebaut werden. Es geht vor allem um die Regierungsprogramme der Kantone und die Richtlinien zur Regierungstätigkeit auf Bundesebene. In diesen Instrumenten wird der Zusammenhang zwischen den verschiedenen Politikbereichen hergestellt, wobei die Raumplanung als Querschnittsplanung – vorausgesetzt, dass sie sich verständlich machen und ihre Probleme aktualisieren kann – eine bestimmende Rolle spielen könnte (Abb. 6). Dies ist bis heute allerdings nur vereinzelt der Fall. Die *organisatorischen Voraussetzungen* für eine breit angelegte und nachhaltig wirkende Raumordnungspolitik sind durch das Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 nicht entscheidend verbessert worden. Für den Bund wurde ein Fachorgan eingesetzt, das gemäss der Organisations-Gesetzgebung des Bundes dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement

eingeordnet ist. Es handelt sich nicht um eine Stabsstelle der Regierung, sondern um ein Linienorgan. Für die kantonale Ebene schreibt das Bundesgesetz eine Fachstelle vor; den Kantonen wäre es unbenommen, eine Stabsstelle einzuführen, doch haben die Kantone davon keinen Gebrauch gemacht. Die Aufgabe der Raumordnung ist auch hier Linienorganen übertragen, die nur über begrenzte Möglichkeiten der Beeinflussung der Regierungs- und insbesondere einer allgemein gehaltenen Raumordnungspolitik verfügen.

c) Konzeptionen oder Einzelmaßnahmen?

Ende der Sechziger- und zu Beginn der Siebzigerjahre dominierte in der Schweiz die planerische Methodik der Ziel- und Massnahmenfindung über Konzeptionen und Leitbilder. Bekannt geworden sind vor allem die *Landesplanerischen Leitbilder*, die durch das Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung der ETH Zürich entworfen wurden. Aus ihm entwickelte der Delegierte für Raumplanung (heute Bundesamt für Raumplanung) zusammen mit der sogenannten Chefbeamtenkonferenz der Bundesverwaltung das raumplanerische Leitbild CK-73 (Abb. 7). Ungefähr zur gleichen Zeit entstand das *Entwicklungskonzept für das Berggebiet* (Abb. 8). Diesen Studien folgten die *Schweizerische Gesamtverkehrskonzeption* (Abb. 9), die *Schweizerische Gesamtenergiekonzeption* und das Tourismuskonzept (Abb. 10). Auch auf kantonaler Ebene wurden Leitbilder entwickelt. Mit dem Einbruch der wirtschaftlichen Rezession und der Zuwendung zu den tagesaktuellen Problemen trat die Bedeutung der Konzeptionen in den Hintergrund. Zahlreiche Planer und Politiker wandten sich von den konzeptionellen Planungen ab und verlangten einem Pendelausschlag folgend nach pragmatischen Schritten. Der Mangel der Konzeptionen und Leitbilder lag im fehlenden Finanz- und Zeitbezug, mit anderen Worten im programmativen Teil der Planung, der vernachlässigt worden war. Dadurch kam die Fehlvorstellung auf, die Konzeptionen und Leitbilder seien *uno actu* der Realisierung entgegenzuführen. Die Vorteile der Leitbilder und Konzeptionen lagen in der Gesamtschau und den damit verbundenen Lernprozessen in der Öffentlichkeit, im Parlament und in der Verwaltung. Ohne dass ein direkter Bezug verlangt wurde, basieren die Leitbilder und Konzeptionen der nationalen Ebene auf mindestens teilweise vergleichbaren Grundannahmen. Auch auf der kantonalen Ebene wurden die Aussagen der nationalen Konzeptionen – wenn auch kritisch – als Arbeitsgrund

Raumplanung im Rahmen der politischen Planung

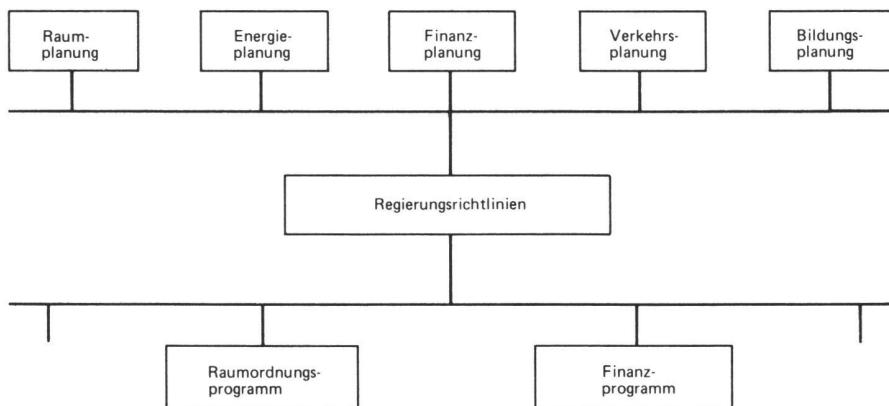


Abb. 5 Die Raumplanung ist ein Teil der *geplanten Politik*. Diese baut auf den Sachplanungen und der Gesamtplanung (Regierungsrichtlinien) auf. Sie mündet in den Sachplanungen entsprechenden Programmen aus.

Raumplanung als Querschnittsplanung

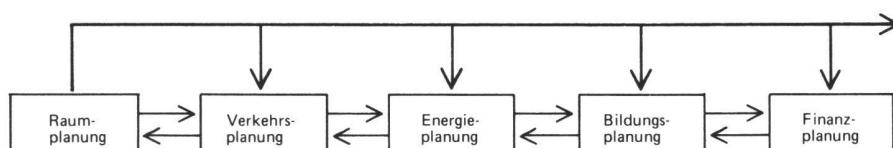


Abb. 6 Die Raumplanung ist nach dem neueren Verständnis eine Sachplanung und gleichzeitig eine Querschnittsplanung. Als Sachplanung bearbeitet sie die Struktur der anzustrebenden Raumordnung. Als Querschnittsplanung setzt sie diese gegenüber den andern Sachplanungen durch.

Mögliche Raumordnungskonzepte der Schweiz

Mögliche Verteilung der Haupt-, Mittel- und Kleinzentren

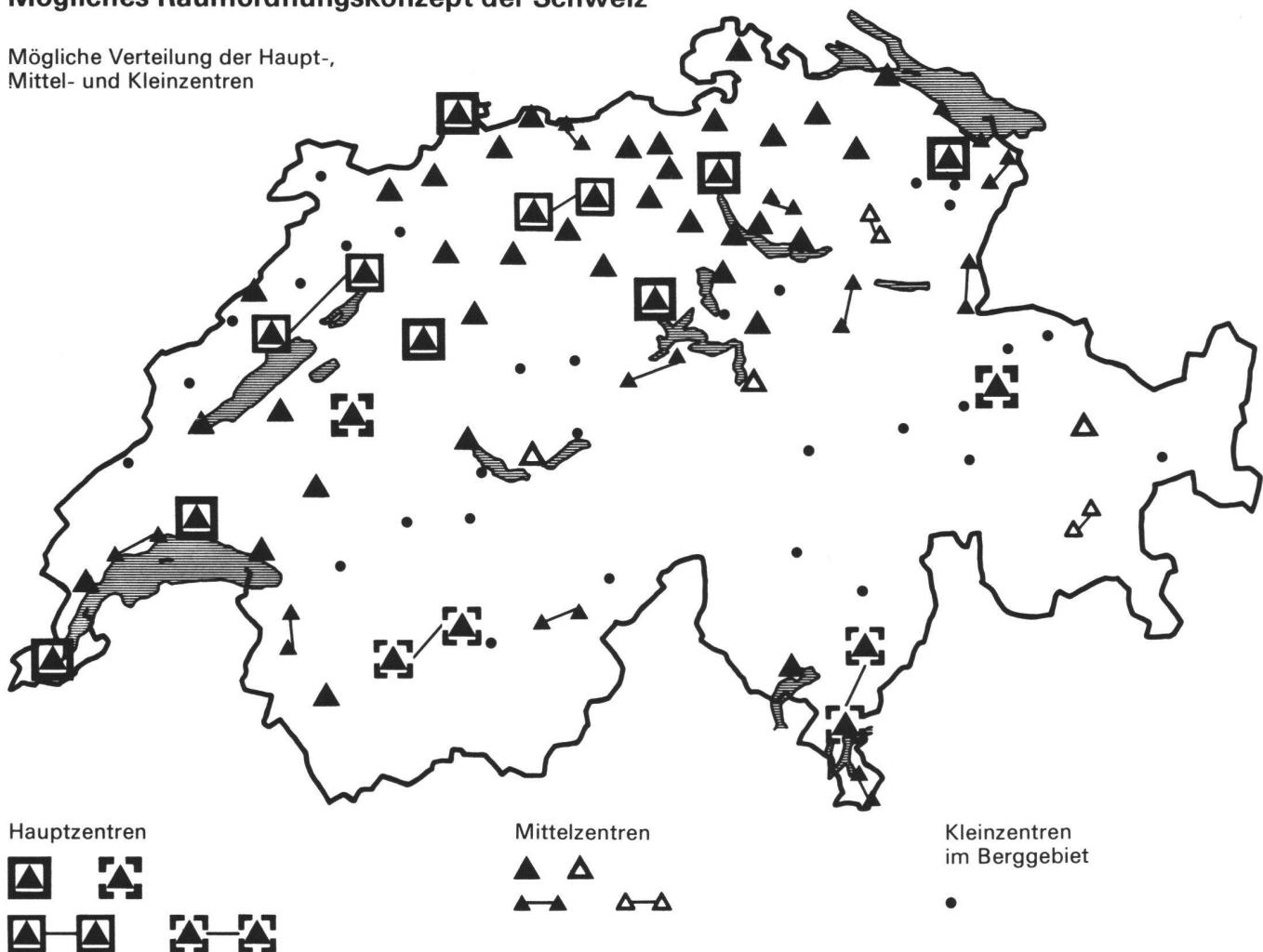


Abb. 7 Das Raumordnungskonzept beruht auf der Leitbild-Vorstellung der dezentralisierten Konzentration. Es wurde vom Delegierten für Raumplanung aufgrund von Vorarbeiten des ORL-Institutes der ETH Zürich im Jahr 1973 ausgearbeitet. Es hat keine Rechtskraft erlangt.

lagen für die stufengerechten Planungen berücksichtigt. Die Impulswirkung darf deshalb nicht unterschätzt werden, auch wenn die Konzeptionen und Leitbilder nicht unmittelbar übernommen wurden. Die rein pragmatische Raumordnungspolitik hat auf der andern Seite keine wesentlichen Erfolge aufzuzeigen. Sie konnte der Gefahr nicht ausweichen, von den tagesaktuellen Fragen beherrscht zu werden. Aus dieser – vereinfacht dargestellten – Gegenüberstellung wurde im Bundesgesetz über die Raumplanung das Instrument des Richtplans entwickelt, der konzeptionelle und programmatische Elemente enthält und verbinden soll. Leider hat das Bundesgesetz *keine gesetzlichen Grundlagen für ein nationales – verbindliches oder unverbindliches – Raumordnungskonzept/-programm* geschaffen. Es fehlt dem Bund auch die Möglichkeit, über einen Raumordnungsbericht dem Parlament und der Öffentlichkeit wenigstens die gesamtschweizerischen Zusammenhänge

aufzuzeigen. Voraussichtlich wird dies aber im Rahmen der Richtlinien zur Regierungspolitik (politische Planung) begrenzt nachgeholt.

Die künftigen Aufgaben

Mit dem Erlass eines Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumordnung) im Jahr 1979 hat die schweizerische Raumordnungspolitik einen wesentlichen Schritt nach vorn getan. Die demokratischen Formen der Rechtsetzung haben gleichzeitig zu einer erhöhten demokratischen Legitimierung dieser relativ jungen Staatsaufgabe beigetragen. Diese gilt es auch in die Zukunft hinein zu erhalten. Auf der andern Seite darf nicht übersehen werden, dass die traditionell enge Verknüpfung zwischen Raumordnungsrecht und Baurecht die Entfaltung einer breit verstandenen Raumordnungspolitik nach wie vor einengt, dass das Instrumentarium hohe Ansprüche stellt

und – zu hohe – Erwartungen weckt, dass die Raumplanung dem Trend ausgesetzt ist, sich im technisch-bürokratischen Perfektionismus zu verlieren, sich selbst als Verwaltungsaufgabe zu verstehen, und dass sie deshalb Gefahr läuft, sich aus dem Zusammenhang der Politik hinauszuentwickeln. Die schweizerische Raumordnungspolitik wird nachhaltig versuchen müssen, die *Planungsmittel und Verfahren zu vereinfachen*, um die Wirklichkeits- und Politiknähe zu gewährleisten. In der Sache selbst wird sie manche Akzente neu setzen müssen. Dabei geht es nicht darum, von den nationalen «Konzeptiōnen» wegzukommen und ausschliesslich den «Mikrobereich» zu pflegen oder den Stellenwert der Raumordnung als Aufgabe zu überzeichnen. Es geht vielmehr darum, vorausschauend diejenigen raumordnungspolitischen Aussagen in den laufenden politischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozess einzubringen, die dazu beitragen, dass im laufenden Geschehen der

Politische Gliederung und Abgrenzung des Berggebietes

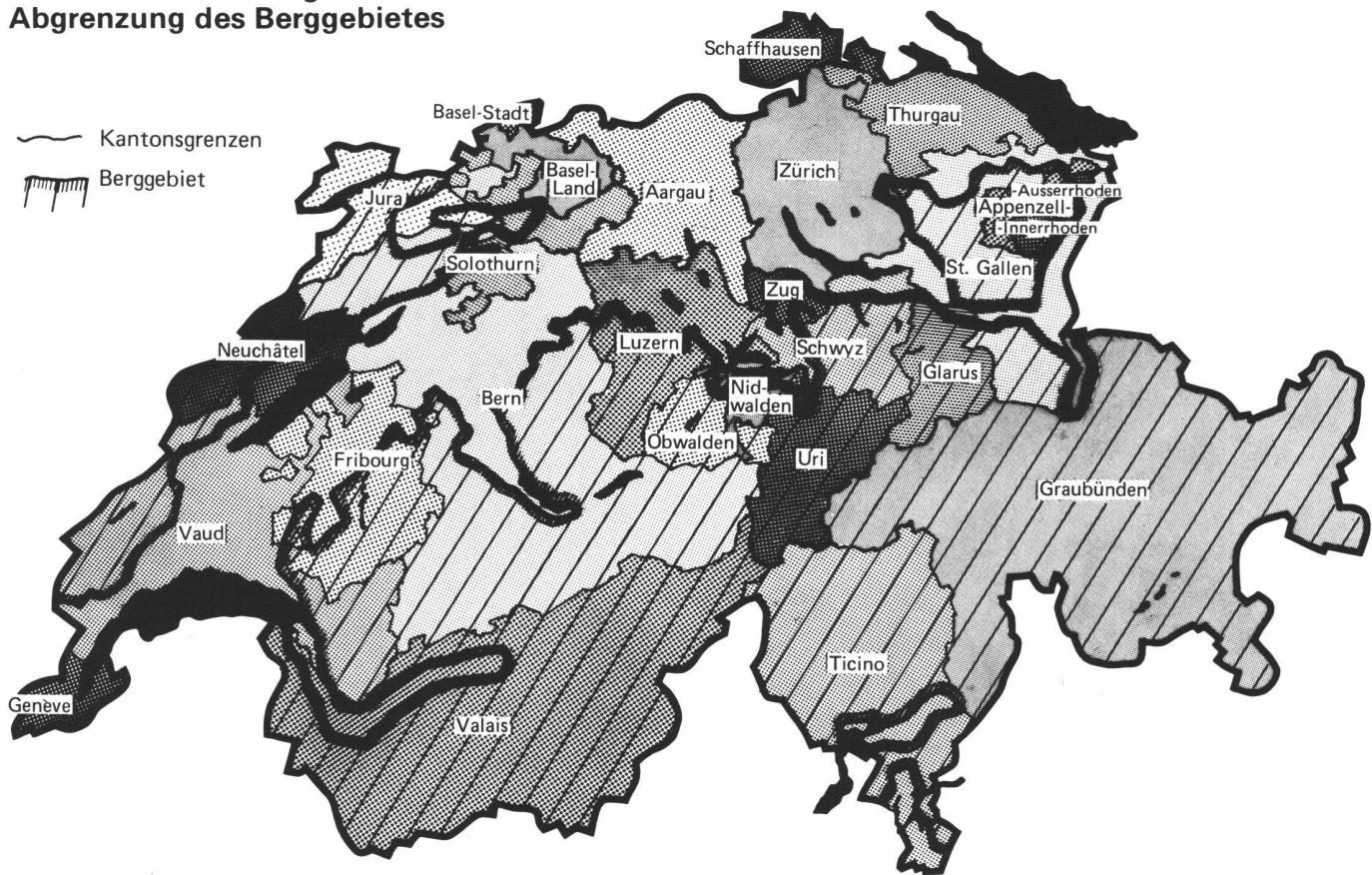


Abb. 8 Die Abgrenzung des Berggebietes bildet eine Voraussetzung für die Durchführung des gesamtwirtschaftlichen Entwicklungskonzeptes für das Berggebiet. Die konzeptionellen Grundlagen stammen aus dem Jahr 1970/71. Kernstück der Berggebietspolitik ist das Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete vom 28. Juni 1974.

Erhaltung und Gestaltung des Lebensraumes die sachgerechte Beachtung geschenkt wird.

Unter den *materiellen Hauptproblemen der schweizerischen Raumplanung* steht als augenfällige Aufgabe nach wie vor die haushälterische Verwendung des knappen Gutes Boden im Vordergrund. Hinsichtlich der grossräumigen Strukturen geht es in Zukunft weniger um eine Neuverteilung von Wohn- und Arbeitsplätzen als vielmehr um eine sinnvolle Ordnung der laufenden Veränderungen der räumlichen Beanspruchungen. Dies heisst nicht, dass das Wachstum der Agglomerationen nicht massvoll zu bremsen und der Abwanderung aus den Berggebieten nicht entgegenzuwirken wäre, doch muss man sich, in der schweizerischen Raumplanung wie in andern Ländern auch, Rechenschaft geben, dass grössere Umverteilungen innert nützlicher Frist nicht erzielbar sind. Die Raumplanung muss sich mit einer (massvollen) Korrektur der tatsächlichen Entwicklungsvorgänge begnügen und diejenigen Massnahmen vorziehen, die in der Relation zwischen Zielen und Entwicklungsprozessen eine zieladäquate Be-

einflussung erwarten lassen, es sei denn, es würden ihr ausserordentliche Steuerungsmittel zur Verfügung gestellt. Auf der andern Seite ist auf der regionalen Ebene eine sinnvolle Steuerung der Zuordnung von Wohn- und Arbeitsplätzen im Gleichschritt mit einer sorgfältigen räumlichen Wirtschaftspolitik nach den spezifischen Anforderungen des fraglichen Gebietes und der Gesamtwirtschaft geboten. Ein Schwerpunkt ist in der Schaffung günstiger Voraussetzungen für die sozial-kulturelle Entwicklung in den Städten und vor allem in den grösseren Agglomerationen zu sehen, wobei die wirtschaftlichen Aktivitäten in diesen Räumen nicht vernachlässigt werden dürfen. Dass die Landschaft als kostbares Gut nicht nur des passiven Schutzes bedarf, sondern auch der Pflege und der Gestaltung, das versteht sich von selbst. In all ihren Ausformungen hat die Raumplanung nachhaltig die ökologischen Faktoren zu beachten, da es bei der Raumplanung um die Erhaltung und Gestaltung des Lebensraumes als Lebensvoraussetzung geht. Dieser gleichsam natürlichen Seite ist der Mensch als freies Wesen gegenüberzustellen,

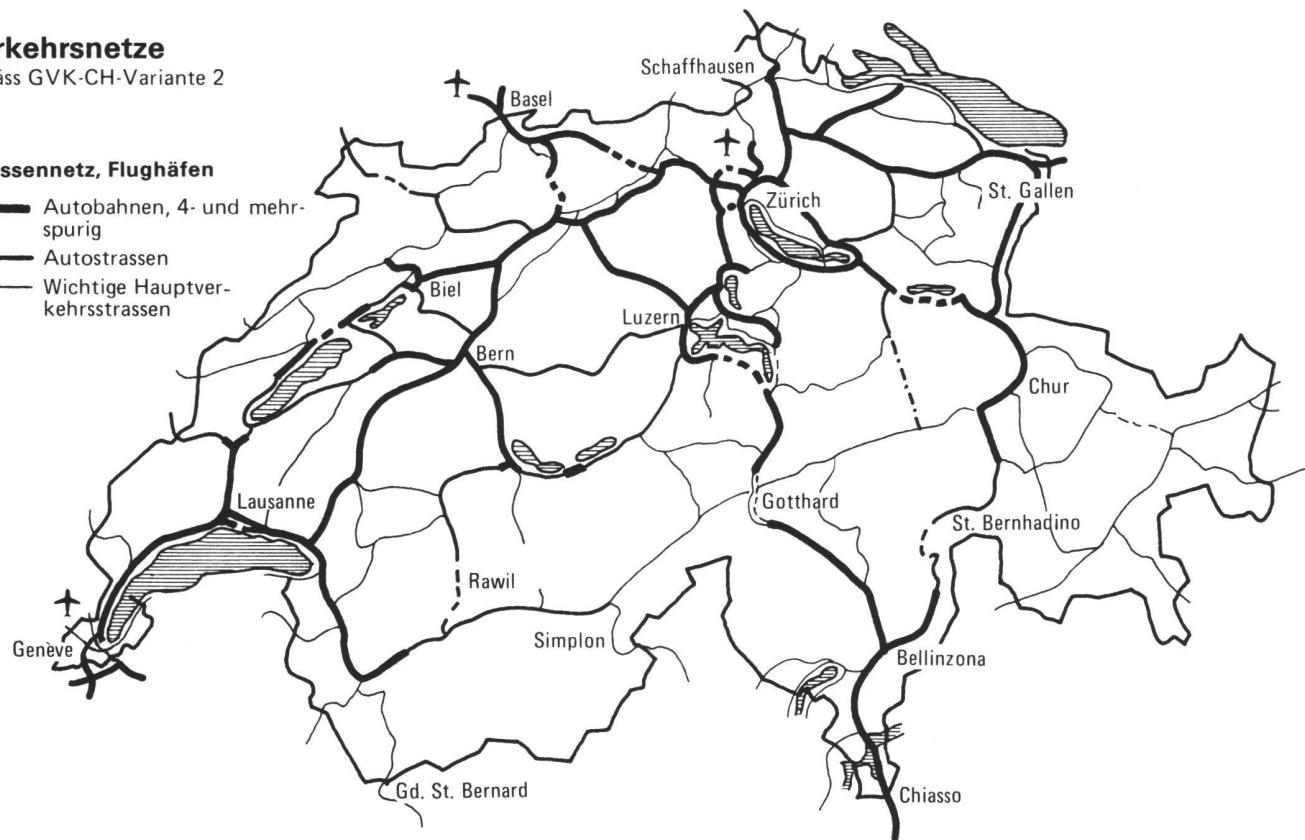
das die Verantwortung für die kulturellen Werte trägt. Diese beiden Gesichtspunkte bestimmen letztlich die Aufgaben der Raumplanung nach Art und Mass. So besehen unterscheiden sich die künftigen schweizerischen Aufgaben der Raumplanung nicht wesentlich und grundsätzlich von denjenigen der Nachbarländer, auch wenn die Akzente differieren. Müssten vier Hauptproblem-bereiche für die Schweiz besonders hervorgehoben werden, so sind es: die Städte, die Berggebiete, die ökologischen Grundlagen und die politischen Bedingungen der Raumplanung. Der Engpass der schweizerischen Raumplanung liegt weder in der Methodik noch in der Problemsicht und auch nicht in den verfügbaren Massnahmen, obwohl kein maximales und nicht einmal ein optimales Instrumentarium verfügbar ist. Das funktionale Raumordnungsrecht ist vielfältig und entwicklungsfähig, das nominale ist den Anforderungen als solchen nicht unangemessen. Das Nadelöhr besteht in der vorwegnehmenden Koordination und in der Fähigkeit, Entwicklungsvorgänge über längere Zeit zu steuern. *Es stehen also raumordnungspolitische Probleme*

Verkehrsnetze

gemäss GVK-CH-Variante 2

Strassennetze, Flughäfen

- Autobahnen, 4- und mehrspurig
- Autostrassen
- Wichtige Hauptverkehrsstrassen



Verkehrsnetze

gemäss GVK-CH-Variante 2

Schienennetze

- Neue Haupttransversale (NHT)
- Bahnlinie 2- und mehrspurig
- Bahnlinie 1-spurig

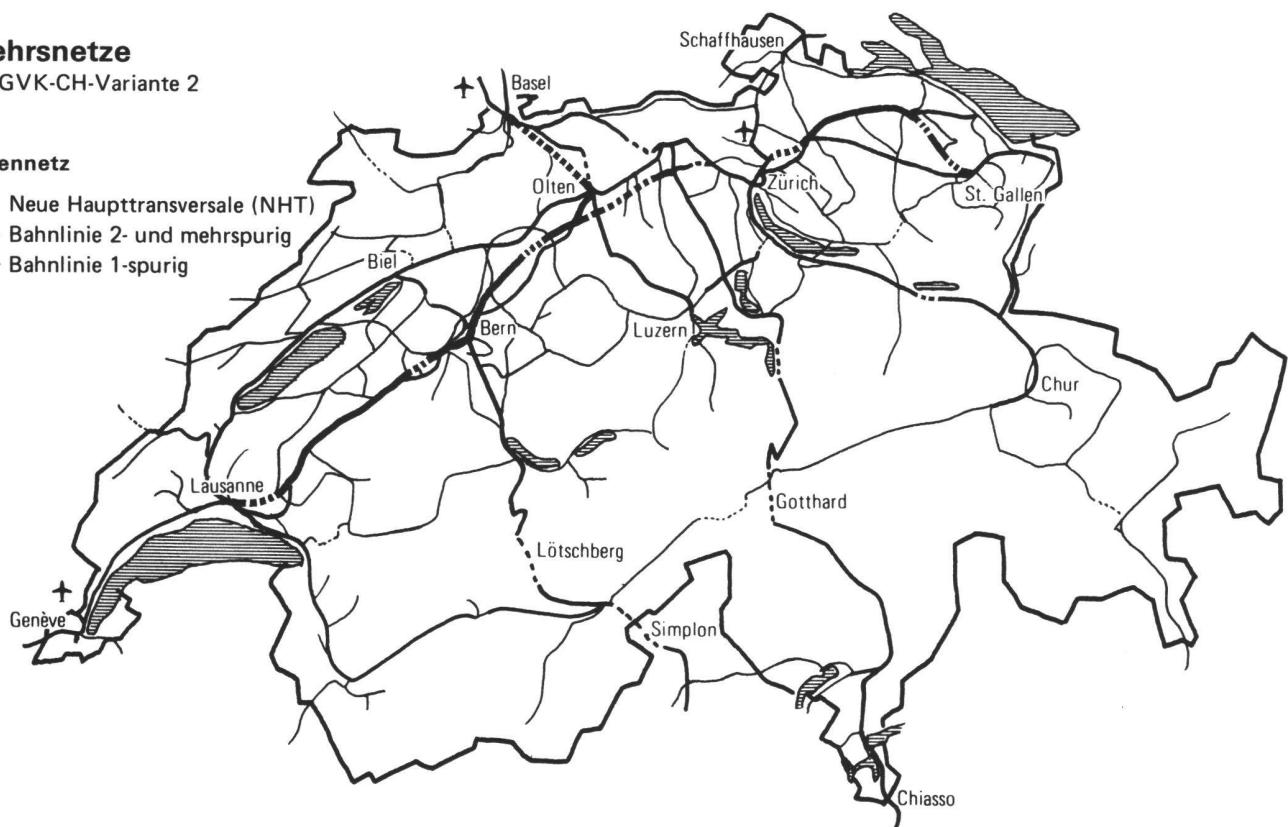


Abb. 9 Unter den raumrelevanten Gesamtkonzeptionen kommt der Gesamtverkehrskonzeption eine besondere Bedeutung zu. Der Schlussbericht datiert aus dem Jahr 1977. Bevorzugt behandelt wird die abgebildete Variante 2. Diese geht im Gegensatz zur Variante 1 von einem massvollen Wachstum aus. Die politische Realisierung steht bevor.

Schweizerische Fremdenverkehrszentren nach Anzahl Logiernächten

(grössere Orte)

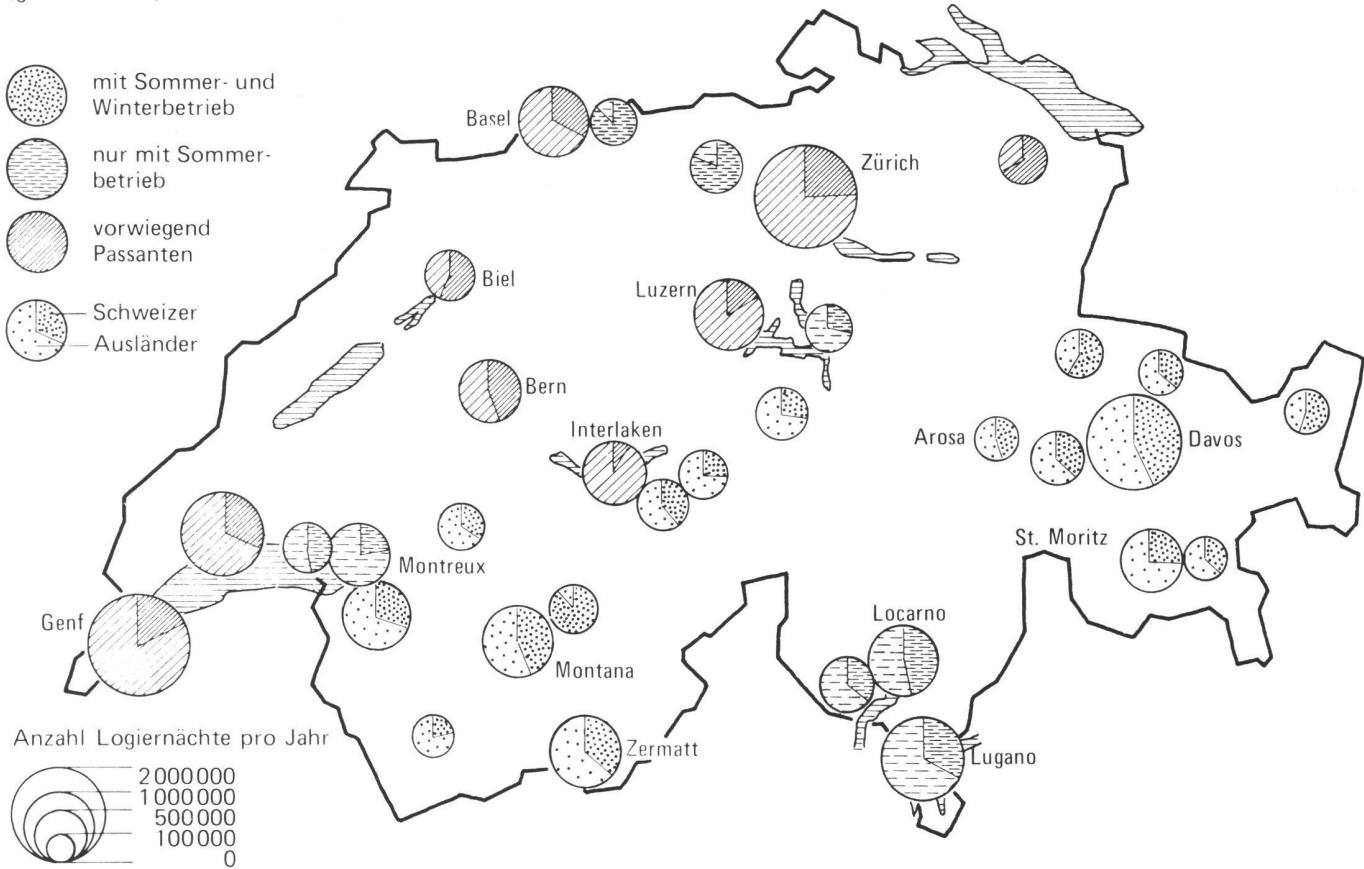


Abb.10 Der Tourismus reicht in viele Wirtschafts- und Gesellschaftsbereiche hinein. Er beeinflusst auch die räumliche Ordnung, und zwar sowohl in den Städten als auch im ländlichen Raum. Von besonderer Bedeutung ist sein Verhältnis zur Entwicklungspolitik für Berggebiete. Das eidg. Tourismuskonzept stammt aus dem Jahr 1979. Es hat keine Rechtskraft, beeinflusst aber die Tourismuspolitik.

im Vordergrund, auf die noch näher einzugehen ist. Im besonderen sind die Schwierigkeiten in der Koordination der Sachplanungen unter sich und mit den Anforderungen der Raumplanung hervorzuheben.

Die anstehenden Probleme der Staatspolitik im weitesten Sinne berühren in hohem Masse auch die Raumordnungspolitik. Sie betreffen die folgenden Bereiche: Die Schweiz in der Staatenwelt, das Verhältnis Bürger-Staat (in Rechtsstaat und Demokratie), die Wirtschaft und Finanzen, die Wohlfahrt/Gesundheit und Umwelt, die Bildung und Kultur sowie die Staatsstruktur als solche. Vergegenwärtigt man sich die dahinter stehenden und auf uns zukommenden Probleme des in sich spannungsgeladenen modernen Ordnungs-Leistungs-Interventionsstaates, so wird deutlich, dass die Raumordnungspolitik auf weite Sicht hinaus bezüglich ihres Gegenstandes und ihrer Einordnung nicht idealiter gestaltet werden kann. Dies ist nicht nur ein Nachteil. Der Vorteil liegt im Teilhaben am politischen Prozess. Ferner wird es schwer halten, den politischen Stellenwert der Raumordnungspolitik richtig zu

definieren und in der politischen Wirklichkeit zur Geltung zu bringen. Dies hängt unter anderem damit zusammen, dass die Raumplanung – mindestens in der Schweiz – Mühe bekundet, ihre Aufgabe für die Öffentlichkeit plausibel zu umschreiben und ständig neu zu aktualisieren. Noch immer herrscht – ungeachtet des neuen Bundesgesetzes – das Verständnis einer im wesentlichen auf die Bodennutzung ausgerichteten Aufgabe vor; ob es gestützt auf das neue Gesetz gelingt, die breite und grosse Aufgabe der Erhaltung und Gestaltung des Lebensraumes als Lebensvoraussetzung zum umfassenden Gegenstand der Raumordnung und der Raumordnungspolitik zu machen, hängt unter anderem von der Bedeutung ab, welche Regierung und Parlament der Raumordnungspolitik beimessen. Das Bundesgesetz über die Raumplanung schafft an sich die Möglichkeit einer Integration der Raumordnung in den Kontext der Politik. Von der Grösse der angesprochenen Anliegen her müsste sich die Raumordnungspolitik als zentrale Aufgabe Schritt für Schritt durchsetzen. Als längerfristige Strategie, die der von der Aktualität beherrschten

Tagespolitik hindernd in die Quere kommt, tut sie zur Zeit schwer daran. Die wohl folgenschwersten Probleme für die Raumplanung und die Raumordnungspolitik gehen von der *sinkenden Effizienz staatlichen Handelns* im teilweise die sinnvollen Grenzen nicht mehr beachtenden Leistungs- und Interventionsstaat aus. Die staatlichen Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse vermögen der Anspruchsflut, die sich bereits in eine Anspruchs inflation auszuweiten droht, nicht mehr zu genügen. Des weiteren konkurrieren sich zunehmend staatliche Handlungen, die alle unter dem Titel der Wahrung öffentlicher Interessen angeordnet werden, derart, dass die Raumordnungspolitik als Ordnungspolitik kaum mehr in der Lage ist, ihre Funktion der Wahrung der räumlichen Ordnung ausreichend zu versehen. Die schweizerische Raumordnungspolitik wird deshalb nicht darum herum kommen, sich mit der *Frage des Masses der Raumplanung und der Raumordnung* und ganz allgemein des Leistungs- und Interventionsstaates in einem neuen Zusammenhang grund-sätzlich zu befassen und von daher ihre Aufgabe neu zu verstehen.

Materialien

Bericht der schweizerischen Landesplanungskommission an das Eidgenössische Militärdepartement, Schweizerische Regional- und Landesplanung, Zürich 1942

Eidg. Expertenkommission für Fragen der Landesplanung; Bericht vom 6. Oktober 1966, hrsg. vom Eidg. Departement des Innern, Bern 1967 (Kommission Gutersohn)

Botschaft des Bundesrates über die Ergänzung der Bundesverfassung durch art. 22^{ter} und 22^{quater} vom 15. August 1967, Bundesblatt 1967, Bd. II, S. 133ff.

Arbeitsgruppe des Bundes für die Raumplanung, Raumplanung Schweiz; Hauptbericht Bern 1970 (Arbeitsgruppe Kim)

Flückiger Hans, Gesamtwirtschaftliches Entwicklungskonzept für das Berggebiet, Bern 1970

ORL-Institut, Landesplanerische Leitbilder, Bd. I-III und Plankassette, Schriftenreihe zur Orts-, Regional- und Landesplanung Nr. 10 (ORL-Institut ETH Zürich), Zürich 1971

Botschaft des Bundesrates zum Bundesgesetz über die Raumplanung vom 31. Mai 1972, Bundesblatt 1972, Bd. I, S. 1435ff.

Studienkommission für Preis-, Kosten- und Strukturfragen, Studien zur Regionalpolitik, Bern 1972

Delegierter für Raumplanung, Raumplanerisches Leitbild CK-73, Bern 1973

ORL-Institut, Raumordnungskonzept Schweiz gemäss den Randbedingungen der Chefbeamtenkonferenz, Studienunterlage zur Orts-, Regional- und Landesplanung Nr. 20 (ORL-Institut ETH Zürich), Zürich 1974

Eidg. Kommission für die schweizerische Gesamtverkehrskonzeption, Schlussbericht GVK-CH 1977, Bern 1977

Expertenkommision für die Totalrevision der Bundesverfassung, Verfassungsentwurf, Bern 1977

Botschaft des Bundesrates zu einem Bundesgesetz über die Raumplanung vom 27. Februar 1978, Bundesblatt 1978, Bd. I, S. 1006ff.

Eidg. Kommission für die Gesamtenergiekonzeption, Das schweizerische Energiekonzept, Bd. I und II sowie Zusammenfassung, Bern 1978

Eidg. Justiz- und Polizeidepartement: Der Richtplan nach dem Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979, Bern 1979

Kommission für Fremdenverkehr, Das schweizerische Tourismuskonzept, Schlussbericht, Bern 1979

ORL-Institut (Red. Lendi, Martin/Zubler, Margreth), Raumplanung Vademecum 1981/82, Zürich 1981

Literatur

Allemann, Hugo: Möglichkeiten und Ziele kantonaler Wirtschaftspolitik, in: Festgabe F. J. Jeger, Solothurn 1973, S. 441ff.

Berner Tage für die juristische Praxis, Das Bundesgesetz über die Raumplanung, Bern 1980

Carol, Hans und Werner, Max: Städte, wie wir sie wünschen, Zürich 1949

Elsasser, Hans: Regionalpolitische Probleme der Schweiz, in: Berichte zur Raumforschung und Raumplanung, Heft 2/3, Wien 1980, S. 13ff.

Fischer, Georges: Praxisorientierte Theorie der Regionalforschung, Tübingen 1973

Fischer, Georges: Der Wohlstand der Kantone, Bern 1980

Frey, René L.: Die Infrastruktur als Mittel der Regionalpolitik, Bern 1979

Gaudard, Gaston: *Les disparités économiques régionales en Suisse*, Fribourg 1973

Haller, Walter: Raumplanung im demokratischen-föderalistischen Rechtsstaat, in: Menschenrechte, Föderalismus, Demokratie, Festschrift W. Kägi, Zürich 1979, S. 161ff.

Hess, Walter: Regional- und raumordnungs-politische Ziele und Massnahmen von Bund und Kantonen, Bern 1979

Hill, Wilhelm: Möglichkeiten künftiger Gestaltung der Planung beim Bund, Bern 1975

Imboden, Max: Der Plan als verwaltungs-rechtliches Institut (1960), in: Staat und Recht, Basel 1971, S. 387ff.

Kuttler, Alfred: Raumordnung als Aufgabe des Rechtsstaates, in: Der Staat als Aufgabe, Gedenkschrift für Max Imboden, Basel 1972, S. 211ff.

Kuttler, Alfred: Der Beitrag des Bundesge-richts an die Entwicklung des Raumpla-nungsrechts, in: Festschrift Bundesgericht, Basel 1976, S. 177ff.

Leibundgut, Hans Jürg: Raumordnungspoli-tische Aspekte der Wirtschaftsförderung im schweizerischen Berggebiet, Schriftenreihe zur Orts-, Regional- und Landesplanung Nr. 27 (ORL-Institut ETH Zürich), Zürich 1977

Lendi, Martin: Schweizerische Raumord-nungspolitik, in: Werdende Raumplanung, Schriftenreihe zur Orts-, Regional- und Lan-desplanung, Nr. 19, Zürich 1974

Lendi, Martin: Planungsrecht und Eigentum, Basel 1976

Lendi, Martin: Kantonale Raumordnungspoli-tik, DISP Nr. 44, Zürich 1977, S. 5ff.

Lendi, Martin: (Hrsg.), Der ländliche Raum, eine Aufgabe der Raumplanung, Festschrift für Theo Weidmann und Ernst Winkler, Schriftenreihe zur Orts-, Regional- und Lan-desplanung Nr. 28 (ORL-Institut ETH Zürich), Zürich 1978

Lendi, Martin/Linder, Wolf (Hrsg.): Politische Planung in Theorie und Praxis, Bern 1979

Lendi, Martin: Grundfragen im Zusam-menhang mit dem Bundesgesetz über die Raum-planung, Schweizerische Juristenzzeitung 76/1980, Heft 4/5, S. 53ff.

Lendi, Martin: Richtplanung und Richtpläne nach dem Bundesgesetz über die Raumpla-nung, DISP Nr. 58, Zürich 1980, S. 5ff.

Marcheret, Augustin: *La loi fédérale sur l'aménagement du territoire: Instrument de coordination*, in: Mensch und Umwelt, Fest-gabe zum Schweizerischen Juristentag 1980, Fribourg 1980, S. 73ff.

Linder, Wolf/Werder, Hans/Hotz, Beat: Pla-nung in der schweizerischen Demokratie, Bern 1978

Moor, Pierre: *Aménagement du territoire et propriété privée*, Basel 1976

Nef, Robert: Bibliographie zum Bau-, Boden- und Planungsrecht der Schweiz, Schriftenreihe zur Orts-, Regional- und Landespla-nung Nr. 22, Zürich 1976

Rossi, Angelo: *Sviluppo urbano e politica urbana in Svizzera*, Lugano 1979

Roth, Ueli/Lendi, Martin u.a.: Chronik der Schweizerischen Landesplanung, Beilage zu DISP Nr. 56, Zürich 1980

Schweizerische Vereinigung für Landespla-nung, Leitfaden zum Raumplanungsgesetz, Bern 1980

Steinlin, Christoph: Eidg. und kantonale Raumplanungskompetenzen, Zürich 1978

Wemegah, Monica: *Administration Fédérale et Aménagement du Territoire*, Saint-Sapho-rin 1979

Winkler, Ernst/Winkler, Gabriele/Lendi, Mar-tin: Dokumente zur Geschichte der Schwei-

zerischen Landesplanung, Schriftenreihe zur Orts-, Regional- und Landesplanung Nr. 1 (ORL-Institut ETH Zürich), Zürich 1979

Winkler, Ernst: Raumordnung und Landes-planung der Schweiz seit dem 1. Weltkrieg, in: Winkler Ernst, Der Geograph und die Landschaft, Zürich 1977, S. 188ff.

Wittmann, Walter: Eine zweigeteilte Schweiz, Eidgenössische Zukunft, Heft 14, Bern 1976

Zaugg, Aldo: Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern vom 7. Juni 1960, Bern 1971

Zimmerlin, Erich: Baugesetz des Kantons Aargau, Aarau 1977

Zeitschriften

DISP, Dokumente und Informationen zur Schweizerischen Orts-, Regional- und Lan-desplanung, Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung (ORL-Institut ETH Zürich)

Plan, Zeitschrift für Umweltschutz, Planen und Bauen, Solothurn

Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, Zürich

Wichtigste Rechtsquellen

a) Eidgenössische

Bundesverfassung der Schweizerischen Eid-genossenschaft vom 29. Mai 1874 (SR 101)

Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (SR 700)

Bundesgesetz vom 20. Juni 1930 über die Enteignung (SR 711)

Bundesgesetz vom 8. März 1960 über die Nationalstrassen (SR 725.11)

Eisenbahngesetz vom 20. Dezember 1957 (SR 742.101)

Bundesgesetz vom 8. Oktober 1971 über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung (Gewässerschutzgesetz) (SR 814.20)

Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz vom 4. Oktober 1974 (SR 834)

Bundesgesetz vom 28. Juni 1974 über Inve-stitionshilfe für Berggebiete (SR 901.1)

Bundesgesetz vom 3. Oktober 1951 über die Förderung der Landwirtschaft und die Erhal-tung des Bauernstandes (Landwirtschaftsge-setz) (SR 910.1)

BG vom 11. Oktober 1902 betreffend die eidgenössische Oberaufsicht über die Forst-polizei (SR 921.0)

b) Kantonale

Kanton Zürich: Gesetz über die Raumpla-nung und das öffentliche Baurecht (Pla-nungs- und Baugesetz) vom 7. 9. 1975

Kanton Bern: Baugesetz vom 7. Juni 1970

Kanton St. Gallen: Gesetz über die Raumpla-nung und das öffentliche Baurecht (Bauge-setz) vom 6. Juni 1972

Kanton Graubünden: Raumplanungsgesetz für den Kanton Graubünden vom 20. Mai 1973

Kanton Aargau: Baugesetz vom 2. Februar 1971

Der Autor dankt seinen Mitarbeitern Prof. Dr. H. Elsasser und Dr. H. J. Leibundgut für zahlreiche Hinweise.

Adresse des Verfassers:

Prof. Dr. iur. Martin Lendi, Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung, ETH-Höng-gerberg, CH-8093 Zürich