

Zeitschrift: Plan : Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik = revue suisse d'urbanisme
Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung
Band: 37 (1980)
Heft: 12

Artikel: Der Tessiner Gesetzesentwurf über die kantonale Planung
Autor: Rossi, Andelo / Ratti, Remigio
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-782005>

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

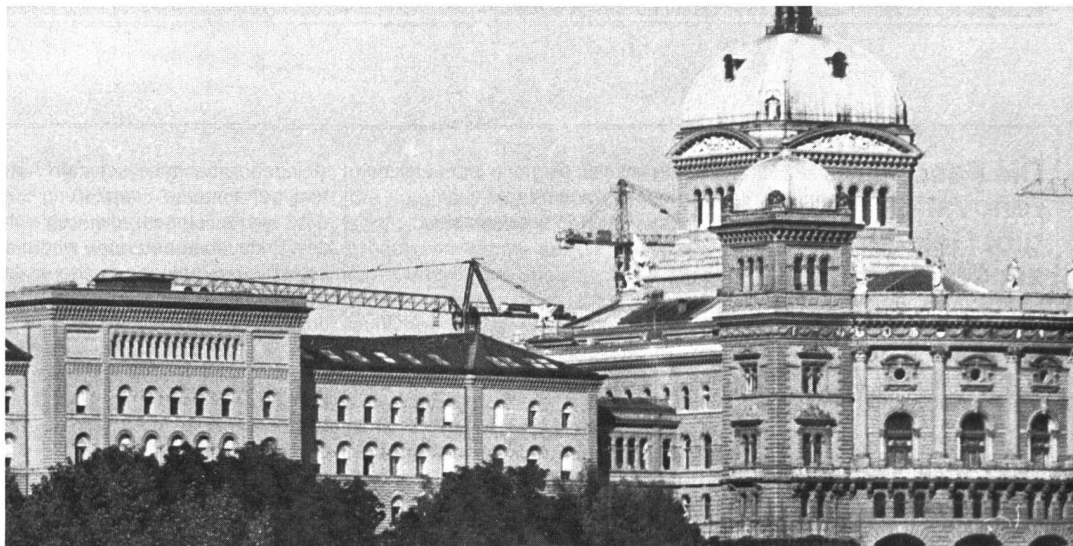
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées 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: 22.02.2026

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



Der Tessiner Gesetzesentwurf über die kantonale Planung

Von Angelo Rossi und Remigio Ratti

Mit der Botschaft vom 11. Juli 1980 hat der Tessiner Regierungsrat dem Tessiner Grossrat einen Gesetzesentwurf über die kantonale Planung unterbreitet, welcher einen weiteren Schritt in Richtung einer umfassenden Koordination der Planungen darstellt. Das neue Gesetz soll das bestehende Dekret über die Regierungsrichtlinien vom 20. Dezember 1973 ersetzen. Gleichzeitig versucht die neue Konzeption der Planungskoordination, die Richtplanung des Kantons als mitentscheidenden Faktor im Planungsprozess zu berücksichtigen.

1. Mängel des heutigen Planungssystems

Gegenwärtig basiert die kantonale Planung im Tessin wie in zahlreichen anderen Kantonen einerseits auf den Regierungsrichtlinien, also einem Bericht, welcher Ziele und wichtige Massnahmen der Regierung während der Legislatur enthält, und andererseits auf dem Finanzplan. Beide Dokumente werden im zweiten Legislaturjahr dem Grossrat zur Kenntnisnahme unterbreitet. Dieses Planungsverfahren wurde bis jetzt nur einmal angewendet, und zwar während der Legislaturperiode 1975–1979. Schon die erste Anwendung liess indessen wesentliche Mängel erkennen. Die Ziele und Massnahmen, welche in den Regierungsrichtlinien vernünftiger und übersichtlich aufgelistet worden waren, wurden nur teilweise verwirklicht. Dies nicht zuletzt deshalb, weil sich einzelne Departemente und Amtsstellen in ihrer laufenden Tätigkeit nicht durchwegs an den Richtlinien orientierten. Noch prägnanter formuliert: was in den Re-



gierungsrichtlinien vorgesehen war, trat in der Realität nicht ein. Vor allem im Bereich der politischen Neuerungen (neue Gesetze, Reformen, Planungen, Neuorientierung von bestehenden Politiken usw.) schloss diese erste Erfahrung mit einer negativen Bilanz ab.

Trotzdem verdient die Tessiner Regierung Anerkennung, da sie – anstatt wie üblich nach Ausreden für den Teilerfolg ihrer Absichten zu suchen – der kantonalen Kommission für Wirtschaftsforschung den Auftrag erteilte, die Gründe für die unzureichende Abstimmung zwischen ihren Richtlinien und dem tatsächlichen Verhalten während der Legislatur zu untersuchen. Die wesentlichen Resultate dieser Analyse, welche von den beiden Autoren dieses Artikels miterarbeitet wurden, sind in der schon erwähnten Botschaft wie folgt zusammengefasst:

– Die Teilnahme des Regierungsrates an der Erarbeitung und an der Diskussion der Richtlinien war ungenügend, unter anderem weil das Instrument neu war und weil zwischen den politi-

schen Parteien, welche in der Regierung vertreten sind, im Moment der Verabschiedung der Richtlinien kein Legislaturabkommen existierte.

- Während die Zielsetzungen anhand eines Problemerkatalogs für den Kanton definiert wurden (meistens auf makro-ökonomischer Ebene), waren die Massnahmen in den einzelnen Departementen aufgrund von sektoralen oder Departementsplanungen aufgestellt worden, was zu einem gewissen Bruch zwischen Zielen und Massnahmen führte. Vor allem fand eine Diskussion zwischen den Departementen für die Koordination ihrer Massnahmen nicht ausreichend statt.
- Gleichzeitig zeigte sich, dass für die Definition der Zielsetzungen mittelfristige und langfristige Prognosen notwendig sind, welche aber nicht vorlagen.
- Schliesslich wurde bemängelt, dass keine Kontrollinstanz für die Ausführung der Richtlinien während der Legislaturperiode vorhanden war.

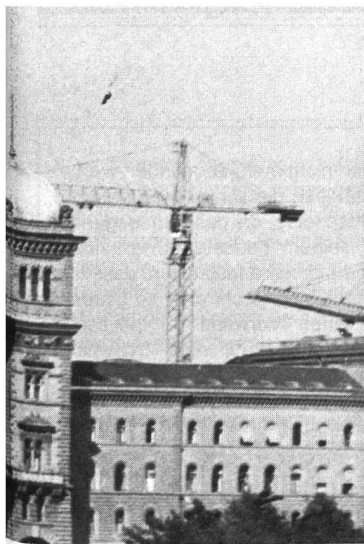
Die neue Konzeption der kantonalen Planung versucht, diese Mängel zu beseitigen. Sie fügt weiter die Raumplanung in das System der kantonalen Planung ein.

2. Die neue Konzeption für die kantonale Planung

Mit der neuen Konzeption der kantonalen Planung, welche schematisch in *Abbildung 1* wiedergegeben ist, versucht man die Planung als Prognose- und Entscheidungsverfahren sowohl innerhalb der kantonalen Verwaltung als auch auf Regierungs- und Parlamentsebene besser zu verankern. Bei einer

schematischen Darstellung des neuen vorgesehenen Verfahrens würden sich drei Dimensionen überlagern.

Die *Zeitdimension* ist einfach zu verstehen. Um etwas mehr Freiraum zu gewinnen, wird vorgeschlagen, dass die kantonale Planung zusätzlich zu den Dokumenten, welche die Legislaturperiode betreffen, einen langfristigen Bericht über die Zielsetzungen abliefern. Dieser sollte über die Entwicklungen einer Periode, welche ungefähr zwei Legislaturperioden umfasst, berichten. Er sollte auch allgemeine Richtlinien zur Lösung der durch diese Entwicklungen verursachten Probleme enthalten. Das Schwergewicht des Berichts wird aber eindeutig beim Ziel- und nicht beim Massnahmenteil liegen. Die *sachliche Dimension* der kantonalen Planung sieht je nach dem betrachteten Zeithorizont unterschiedlich aus. Im langfristigen Bericht über die Zielsetzungen wird diese Dimension durch die Strategien der sozioökonomischen Entwicklung, durch das Raumordnungskonzept und durch den langfristigen Finanzplan dargestellt. Es handelt sich um Dokumente allgemeiner Natur, die – wie wir schon bemerkt haben – mehr ziel- als handlungsorientiert sind. Handlungsorientiert ist hingegen der kantonale Richtplan, welcher aufgrund des Berichtes über die Zielsetzungen vorbereitet werden muss. Die Regierungsrichtlinien und der Finanzplan werden wieder diejenigen Dokumente sein, die die Politik des Kantons während der Legislaturperiode koordinieren. Die letzte Detaillierungs- und Konkretisierungsstufe dieser Politik bilden die jährlichen Voran-



schläge. Beim Vergleich der sachlichen mit der zeitlichen Dimension bemerkt man, dass sich der Handlungsinhalt der einzelnen Dokumente umgekehrt zur Zunahme des Zeithorizontes verhält. Damit trägt man den Erfahrungen im öffentlichen Bereich Rechnung, weil der Freiraum für alternative oder neue Entscheide und Politiken kurz- und mittelfristig sehr begrenzt ist.

Die *dritte Dimension* umfasst den politischen Prozess. Von besonderer Bedeutung sind zwei Aspekte des vorliegenden Vorschlages:

- Eine Entscheidung des Regierungsrates sollte den gesamten Prozess in die Wege leiten: dies setzt voraus, dass eine erste, vertiefte Diskussion über die Zielsetzung der Regierungstätigkeit stattfindet.
- Man will, dass sowohl der Bericht über die Zielsetzungen als auch die Richtlinien und der Finanzplan für die Legislatur im Grossrat diskutiert werden, um eine bessere politische Willensbildung zu ermöglichen.

Im weiteren ist bemerkenswert, dass der Grossrat nicht nur die Planungsdokumente, sondern auch die Durchführung der Planung während der Legislaturperiode jährlich aufgrund eines Regierungsberichts (eventuell als Teil des Geschäftsberichts) diskutieren sollte. Dieser Bericht stellt ein Element der rollenden Planung dar, indem er die Einführung von Korrekturen und Revisionen der ursprünglichen Zielsetzungen und Massnahmen sowohl der langfristigen Planung als auch der Legislaturplanung ermöglichen sollte.

Zusammenfassend lassen sich die Absichten, welche die Tessiner

Regierung mit der neuen Planungskonzeption verfolgt, wie folgt charakterisieren:

- Schaffung von mehr Freiraum für eine konzeptionelle Politik.
- Einführung eines Planungsverfahren, welches von den langfristigen Zielsetzungen bis zu den Details des jährlichen Vorschlages möglichst zusammenhängend und widerspruchsfrei bleibt.
- Erreichung eines stärkeren Einbezugs sowohl des Regierungsrates als auch des Grossrates in der Gestaltung der Planung und in der Kontrolle der Planungsabführung.

3. Die Gesetzesvorlage

Diese dargelegte Konzeption findet ihren Niederschlag in einem nur 9 Artikel umfassenden Gesetzesentwurf über die kantonale Planung. Dieses Gesetz definiert die Ziele der kantonalen Planung, die Kompetenzen des Regierungsrates und des Grossrates sowie die Instrumente der Planung. Als Planungsinstrumente werden im Gesetzesentwurf genannt:

- der Bericht über die langfristigen Zielsetzungen
- der kantonale Richtplan
- die Richtlinien und der Finanzplan für die Legislaturperiode.

Botschaft und Gesetzesentwurf stehen im Moment am Anfang des parlamentarischen Weges. Sie wurden vor kurzem durch die Geschäftsprüfungskommission des Grossrates diskutiert. Es ist vor allem in der heutigen, für die Erweiterung der Planungsinstrumente der öffentlichen Hand sehr kritischen Zeit schwer vorzusagen, wie die Vorlage vom Grossrat aufgenommen wird. Unabhängig davon kann man, so glauben wir, der Tessiner Regierung für den Mut, welchen sie bei der Suche nach Verbesserungen und neuen Lösungen im Bereich der politischen Planung gezeigt hat, ein grosses Kompliment machen. Wer weiss, vielleicht kommt das Licht im Planungsbereich aus dem Süden!

Bodeneignungskarte der Schweiz

Grundlagen für die Raumplanung

Bei der Eidgenössischen Druck- und Verlagsanstalt, 3000 Bern, kann ein Kartenwerk, das im folgenden näher vorgestellt wird, zum Preis von Fr. 38.– bezogen werden. Ein kompletter Satz besteht aus:

- 4 Karten, Massstab 1:200 000, mit Kurzlegende in deutscher, französischer und italienischer Sprache;
- 3 Bodeneignungskarten, Massstab 1:50 000 (Blätter Genève, Solothurn, Zürich);
- Ausschnitt aus einer Bodenkarte, Massstab 1:25 000 (Aargauer Reusstal);
- Erläuterungsbericht in deutscher und französischer Sprache, mit ausführlicher Legende (145 Seiten, Format A4).

Zweckmässige Bodennutzung

Die Raumplanung hat auf die vielfältigen natürlichen Gegebenheiten in unserem Lande zu achten. Damit dient sie dem Auftrag der Bundesverfassung, den Boden zweckmässig zu nutzen und eine geordnete Besiedlung anzustreben.

Die Bodeneignungskarte im Massstab 1:200 000 bietet eine überregional anwendbare Grundlage für raumplanerische Untersuchungen und Entscheide. Indem sie die wesentlichen Unterschiede der Bodenverhältnisse in den verschiedenen Regionen und Landesteilen aufzeigt, will sie aber auch Verständnis dafür wecken, dass mit dem beschränkt vorhandenen Kulturland, insbesondere mit den gut geeigneten Ackerböden, haushälterisch umgegangen werden soll.

Anlass

Im Anschluss an die Leitbildarbeiten des Instituts für Orts-, Regional- und Landesplanung an der ETH Zürich ist im Jahre 1973 eine erste Bodeneignungskarte für die Landwirtschaft im Massstab 1:300 000 erstellt worden. Sie wurde 1975 in der Reihe «Grundlagen» des Delegierten für Raumplanung veröffentlicht.

Schon damals zeigte sich das Bedürfnis, diese erste Kartierung in ihrer räumlich-kartographischen Aussage zu detaillieren. Zudem sollten in einer verfeinerten Karte die landwirtschaftlichen und die bewaldeten Flächen getrennt behandelt werden. Basierend auf umfangreichen Luftbildanalysen und Felduntersuchungen vermittelt die Bodeneignungskarte ein grosses

Mass an Detailinformationen. Der Planungs-, Landwirtschafts- und Forstfachmann wird daher in der Karte im Massstab 1:200 000 eine zuverlässige Arbeitsunterlage finden. Wer dagegen mehr Wert auf Übersichtlichkeit legt, wird besonders für Unterrichtszwecke weiterhin die Bodeneignungskarte im Massstab 1:300 000 benützen.

Auftrag

Die Bodeneignungskarte im Massstab 1:200 000 wurde vom Kartierungsdienst der Forschungsanstalt für landwirtschaftlichen Pflanzenbau Zürich-Reckenholz unter Leitung von Prof. Dr. E. Frei durch Dr. U. Vökt, R. Flückiger, H. Brunner und F. Schai erarbeitet. Den forstlichen Teil begleitete die Eidgenössische Anstalt für das forstliche Versuchswesen in Birmensdorf, insbesondere Prof. Dr. F. Richard, Dr. P. Schmid-Haas und Dr. W. Keller.

Ergebnisse

Die Karte im Massstab 1:200 000 zeigt geomorphologisch und bodenkundlich ausgeschiedene Einheiten, welche anschliessend nach ihren landwirtschaftlichen und forstlichen Nutzungsmöglichkeiten beurteilt sind. Diese Beurteilung erfolgt aufgrund der bodenkundlichen Eigenschaften der Kartierungseinheiten. Es werden damit standortgemässe Nutzungsmöglichkeiten, unabhängig von der derzeitigen Bodennutzung, dargestellt.

Da im Massstab 1:200 000 Geländeteile von 4 km² Fläche auf 1 cm² der Karte reduziert werden, ist es verständlich, dass die Kartierungseinheit nicht alle Einheiten aufdecken können. Wesentliche Bodenunterschiede mussten generalisiert werden. Für regionale und örtliche Planungsprobleme sind deshalb Boden- und Eignungskarten der Massstäbe 1:50 000 und 1:25 000 geeignet.

Weitere Grundlagen

Auf die in der gleichen Reihe erschienene landwirtschaftliche Bodeneignungskarte im Massstab 1:300 000 ist bereits hingewiesen worden. Zur Beurteilung der Klimaverhältnisse steht die Klimateignungskarte für die Landwirtschaft im Massstab 1:200 000, zur Verfügung. Als weitere Grundlage zur Erfassung der klimatischen Unterschiede ist schliesslich eine Wärmegliederung auf phänologischer Grundlage, ebenfalls im Massstab 1:200 000, erarbeitet worden.