**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:** 93 (1995)

**Heft:** 7

**Artikel:** Grundzüge der Raumordnung : die Schweiz im Wandel - wie reagiert die Raumordnungspolitik des Bundes?

**Autor:** Wegelin, F.

**DOI:** https://doi.org/10.5169/seals-235171

**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:** 11.07.2025

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

# Grundzüge der Raumordnung

## Die Schweiz im Wandel – wie reagiert die Raumordnungspolitik des Bundes?

*F. Wegelin*

**Der Bericht «Grundzüge der Raumordnung Schweiz» ist bei den Kantonen, den politischen Parteien, den interessierten Organisationen und in der Öffentlichkeit auf ein ausserordentlich grosses Echo gestossen. Er enthält Zielvorstellungen für die Koordination im gesamtschweizerischen Rahmen. Er bildet die Grundlage für abgestimmte Planungen des Bundes und der Kantone und zeigt auf, was der Bund zur Verwirklichung der Zielvorstellungen zu unternehmen gedenkt.**

***Le rapport sur les «Grandes lignes du développement souhaité de l'organisation du territoire en Suisse» a trouvé un écho extraordinairement vif auprès des cantons, des partis politiques, des organisations intéressées et du public. Le document expose plusieurs visées sur une coordination menée a l'échelle de la Suisse entière. Il constitue la base de l'élaboration des plans d'aménagement de la Confédération et des cantons, coordonne entre eux et montre ce que celle-ci entend entreprendre pour concrétiser les visées susmentionnées.***

**Il rapporto «Fondamenti dell'ordinamento del territorio svizzero» ha trovato eco eccezionale presso cantoni, partiti politici, organizzazioni interessate e opinione pubblica. Contiene gli obiettivi auspicati per la coordinazione nel quadro globale elvetico. Esso costituisce la base per le pianificazioni della Confederazione e dei cantoni fra loro coordinate, indicando come la Confederazione intende contribuire all'attuazione degli obiettivi succitati.**

### Ausgangslage

Der Bundesrat erteilte dem Bundesamt für Raumplanung (BRP) den Auftrag, Grundzüge der Raumordnung Schweiz zu erarbeiten. Ausgangspunkt dafür war der im Raumplanungsbericht 1987 festgestellte Mangel an räumlicher Abstimmung der Bodenansprüche, insbesondere auf Bundesebene. Zur Zeit werden eine ganze Reihe von Bundesplanungen erarbeitet und Bundespolitiken formuliert, die von höchster Raumwirksamkeit sind. Wie soll man da koordinieren ohne Zielvorstellungen, ohne Rahmen, ohne räumlichen Gesamtzusammenhang?

Daneben sind auch einige andere Entwicklungen zu verzeichnen, welche Sinn und Notwendigkeit eines räumlichen Zielrahmens zusätzlich begründen, so z.B.:

- die europäische Entwicklung (Europäischer Wirtschaftsraum, Erweiterung der EU, Raumordnungskonzepte der EU, Entwicklung in Osteuropa);
- der wirtschaftliche Wandel (Globalisierung, Tertialisierung, neue Produktionsmethoden und neue Standortanforderungen, erhöhte Standortkonkurrenz);
- die ökologischen Herausforderungen und die Diskussion um die Nachhaltigkeit im Umgang mit unseren natürlichen Lebensgrundlagen;
- die wachsenden Begehren um Teilrevisionen des Raumplanungsgesetzes;
- anhaltender Flächenbedarf und zunehmende Zersiedelung.

### Trend ist weder zukunftstauglich noch nachhaltig noch volkswirtschaftlich sinnvoll

Die gegenwärtigen Trends zur starken Zersiedelung, zur Konzentration der Wirtschaft, zur steigenden Mobilität und zum laufenden Landschaftsverbrauch führen längerfristig nicht zu jener Raumstruktur, die wir brauchen, um gegenüber den künftigen Herausforderungen an den Lebens- und Wirtschaftsraum gerüstet zu sein. Diese Entwicklung ist auch alles andere als nachhaltig in dem Sinn, dass auch für künftige Generationen noch genügend natürliche Ressourcen und Handlungsmöglichkeiten offen bleiben. Neben dem Verlust an Landschaft und Belastungen der Umwelt besteht auch ein enger Zusammenhang zwischen Siedlungsdichte und Energieverbrauch: Mit abnehmender Siedlungsdichte wächst durch eine Zunahme des Verkehrs der Energieverbrauch exponentiell an. Auch die Verkehrsmittelwahl wird entscheidend durch die Siedlungsdichte beeinflusst. Die Zersiedelung ist schliesslich auch nicht wirtschaftlich, weil sie eine Reihe von sozialen Kosten verursacht, und ein direkter Zusammenhang zwischen Siedlungsstruktur und Kostenaufwand für die Infrastruktur besteht. Je verstreuter die Siedlungen, desto höher die Kosten, nicht nur für den Bau, sondern für den Unterhalt und die Substanzerhaltung von Infrastrukturanlagen. Bereits heute ist die mittel- und langfristige Finanzierung der Werterhaltung bei Verkehrsanlagen und in der Siedlungswasserwirtschaft gefährdet.

### Breite Diskussion über die Zukunft unseres Lebensraumes

Angesichts der vielfältigen Herausforderungen an die Raumordnungspolitik der Zukunft braucht es eine breite Diskussion über die erwünschte Raumordnung. Es ist nötig, über Grundfragen der räumlichen Entwicklung grundsätzlich wieder nachzudenken. Machen gewisse Grundprinzipien der Raumplanung, wie zum Beispiel die Trennung von Baugebiet vom Nichtbaugebiet oder die dezentralisierte Konzentration, angesichts des raschen Wandels noch Sinn? Heute werden sie aus der Perspektive von Einzelinteressen zunehmend und zum Teil grundsätzlich in Frage gestellt, was dann gefährlich wird, wenn das ohne Blick auf das Ganze, ohne Berücksichtigung von Neben- und Folgewirkungen geschieht und eine Erosion der geltenden Grundprinzipien der räumlichen Ordnung zur Folge hat.

Mit den Grundzügen der Raumordnung will der Bund das Bewusstsein für natürliche und wirtschaftliche Chancen und Grenzen räumlicher Ansprüche schärfen. Die Grundzüge sollen sichtbar machen, mit welchen Möglichkeiten und Optionen die Raumordnung zur Lösung aktueller und zukünftiger Problemstellungen beitragen kann. Sie wollen so die Eigenkräfte und die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Trägern der Raumplanung fördern. Sie verlieren bei all dem die Fragen zur Machbarkeit, zur Finanzierbarkeit und zur Wirtschaftlichkeit nicht aus den Augen.

### Mehr Kohärenz im räumlichen Handeln

Die Grundzüge der Raumordnung Schweiz zielen auf mehr Kohärenz im raumwirksamen Handeln des Bundes. Mit seiner Gesetzgebung und seinen eigenen Sachpolitiken, wie zum Beispiel in den Bereichen der grossen Infrastrukturvorhaben, in der Landwirtschaft, der Regionalpolitik, des Finanzausgleichs, des Umweltschutzes und der Landwirtschaftspolitik bestimmt der Bund wesentlich die Weiterentwicklung der räumlichen Struk-

---

Infoheft RP 1/95.

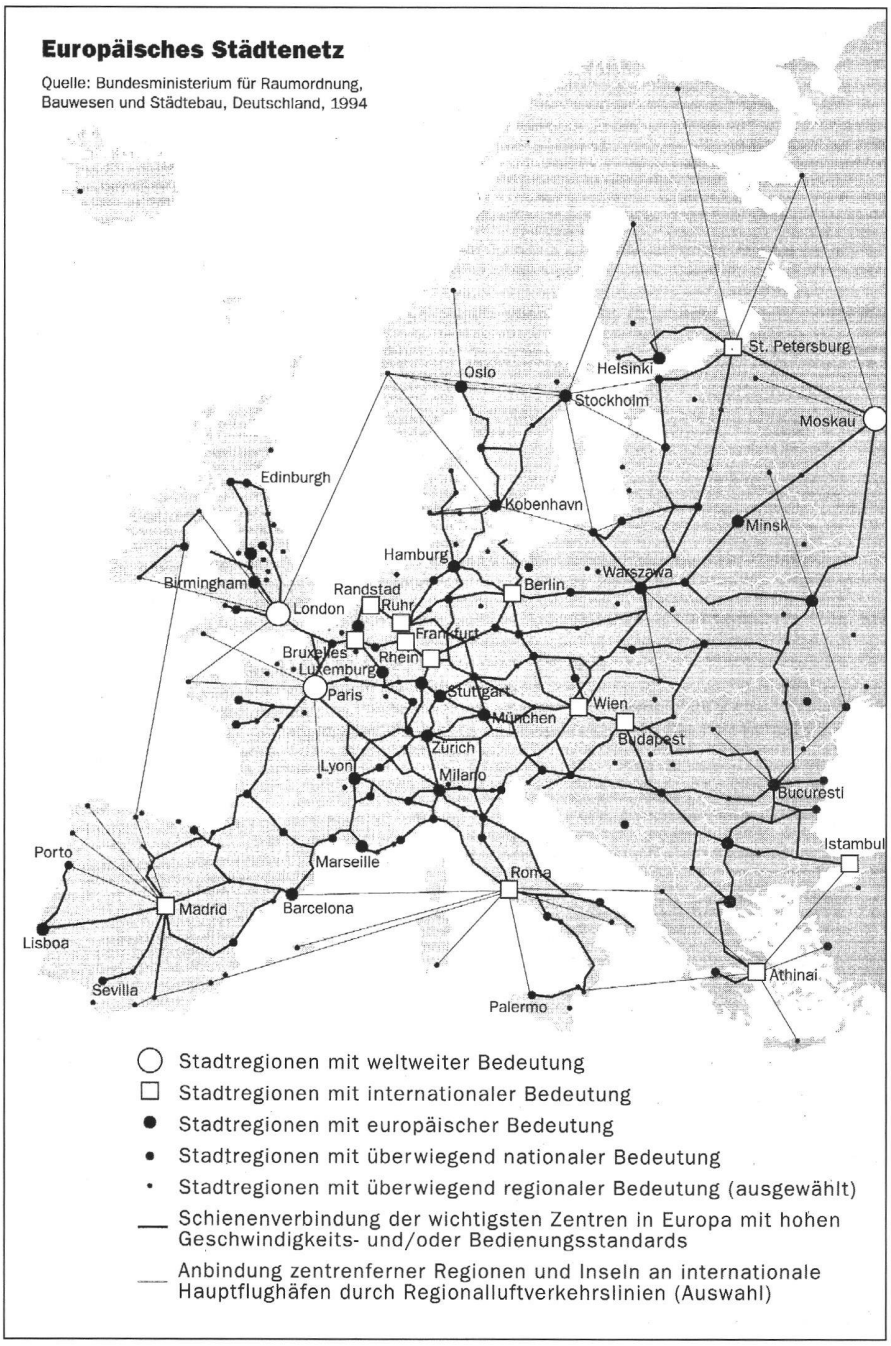



**Abb. 1: Europäisches Städtesystem (aus: Grundzüge, S. 29).**

tur unseres Landes. Die Grundzüge der Raumordnung sollen helfen, die Vielfalt der räumlich bedeutsamen Aktivitäten auf eine zukunftstaugliche räumliche Entwicklung auszurichten. Raumordnungspolitik benötigt somit nicht mehr Geld. Ganz im Gegenteil: mit einer geschickten Raumordnung lässt sich erheblich Geld sparen, mit den gleichen Mitteln deutlich mehr Nutzen schaffen. Marktwirtschaftliche Instrumente sollen sie dabei unterstützen. Raumordnungspolitik ruft nicht nach neuen Gesetzen, sondern nach einer besseren Verknüpfung der auf den Lebensraum wirkenden Gesetzgebung. Die Raumordnungspolitik des Bundes geht vom Raum als eine knappe Ressource aus. Sie stellt die räumlichen Ansprüche in einen Gesamtzusammenhang. Sie schafft einen Rahmen für mehr Kohärenz im raumwirksamen Handeln und Entscheiden des Bundes.

## Unterschiede zu früheren Leitbildern

Damit unterscheiden sich die Grundzüge der Raumordnung sehr stark von einem klassischen Leitbild wie es das CK-73 war. Dieses stellte viel stärker ein Zielbild dar, das einen anzustrebenden Zustand der räumlichen Entwicklung beschrieb und im wesentlichen dazu diente, die damals erwartete starke Bevölkerungszunahme und das wirtschaftliche Wachstum im Raum optimal zu verteilen. Sein Blick war rein nach innen gerichtet, eine nationale «Inselbetrachtung» also.

Im Unterschied zu den damaligen Leitbildvorstellungen wollen die konzeptionellen Leitgedanken der Grundzüge der Raumordnung vor allem zeigen, wie in Zeiten des Wandels in den nächsten 20 Jahren Chancen für unser Land genutzt und Fehlentwicklungen vermieden werden können und welches die räumlichen Fragestellungen im Zusammenhang mit der Positionierung der Schweiz im internationalen Umfeld und den Gestaltungsmöglichkeiten regionaler, städtischer und kommunaler Ebene sind. Nicht die Verteilung von Zuwachs, sondern die Vernetzung des Bestehenden, die Ausnutzung vorhandener Potentiale und die Schaffung von Flexibilitäten für Anpassungen stehen im Vordergrund. Das Ziel sind Raumstrukturen, die gegenüber verschiedenen Herausforderungen und möglichen Entwicklungen sowohl robust genug, als auch nachhaltig und langfristig volkswirtschaftlich sinnvoll sind.

## Bedeutung der Stadtregion und der Städte

Früher lagen die Hauptakzente in der Raumplanung in der Nutzungsordnung. Um die Städte hat man sich wenig gekümmert; sie waren reich und hatten wenig Probleme. Heute ist die Situation grundlegend anders. Wir wissen mittlerweile, wie zentral gut funktionierende Stadtregionen für die Bewertung eines Wirtschaftsstandortes sind. Wenn wir einen Blick auf die Europakarte und auf das europäische Städtesystem werfen, wird uns sofort klar: Die Schweizer Städte sind sehr klein; das schweizerische Mittelland ist vom Umfang und von der Siedlungsdichte her eigentlich eine Stadtregion, die mit den europäischen Agglomerationen mit internationaler Ausstrahlung vergleichbar ist. Nur wenn die Schweiz alle Kräfte und Vorteile gesamthaft einbringt, kann sie als Ganzes im europäischen Standortwettbewerb ihre Chancen voll wahrnehmen. Das bedingt allerdings eine optimale Vernetzung, eine vernetztes Städtesystem Schweiz, in dem die einzelnen Städte sich auf ihre komparativenVorteile konzentrieren können und bei anderen aufwendigen zentralen Funktionen Kooperation mit anderen Städten suchen können (wie z.B. heute bereits eingeleitet in den Bereichen Aus- und Weiterbildung, Gesundheitswesen, Kultur). Kooperation und Wettbewerb brauchen sich gegenseitig nicht auszuschliessen.

Das Rückgrat der Vernetzung sind in erster Linie die Bahnen, insbesondere Bahn/Bus 2000 und NEAT. Wir benötigen das vernetzte Städtesystem Schweiz zur Stärkung des schweizerischen Zentrengefüges und zur Stärkung der internationalen Standortqualität.

## Einbindung in Europa

Das bedeutet eine räumliche Positionierung unseres Landes im auch räumlich zusammenwachsenden Europa, also eine intensive Auseinandersetzung mit der werdenden europäischen Raumordnung. Die Vernetzung unseres Städtesystems auch über die Landesgrenze hinweg bedingt eine bessere Verknüpfung der Verkehrs- und Kommunikationswege und eine engere grenzüberschreitende Zusammenarbeit, besonders bei grenzüberschreitenden Stadtregionen (BS, GE, TI).

## Siedlungsentwicklung nach innen – Stadterneuerung

Eine Stärkung des schweizerischen Zentrengefüges setzt natürlich auch gesunde Städte mit einer funktionierenden Raumordnung voraus. Weitere Strategien sind deshalb die Siedlungsentwicklung nach innen, insbesondere eine kompaktere Agglomerationsentwicklung. Wenn die Hauptstütze der öffentliche Verkehr ist, können an dessen Knoten, Bahnhöfe und S-Bahn-Stationen, auch günstige Voraussetzungen für eine Stadtentwicklung und -erneuerung geschaffen werden. Mit besserer Ausnutzung von Arealen, Verdichtung – nicht auf Teufel komm heraus, sondern nach Mass und mit Blick aufs Ganze – sowie die Förderung von Entlastungsstandorten können beachtliche Potentiale für die Wirtschaft und für Wohnungen mobilisiert werden.

Nun ist sich der Bund bewusst, dass hier weitgehend Aufgabenbereiche der Kantone und der Städte berührt werden. Aber der Bund prägt mit seiner Verkehrspolitik, Umweltpolitik, Finanzpolitik (Finanzausgleich), seinen Bundesbauten und Arbeitsplätzen die Entwicklung stark mit. Eine erhöhte Kohärenz seiner raumrelevanten Politik im Sinne einer eigentlichen urbanen Regionalpolitik entspricht auch einem Wunsch der Städte und des Städteverbandes.

## Stadt-Land-Problematik

Damit sei nicht gesagt, dass sich der Bund mit den ländlichen, peripheren Räumen und mit dem Berggebiet nicht mehr beschäftigen soll. Die schweizerische Staatsidee beruht seit jeher auf dem Gleichgewicht der Kräfte, d.h. auf dem Ausgleich zwischen den einzelnen Gliedern, den einzelnen Landesteilen, zwischen Stadt und Land.

Während in Agglomerationsräumen ein Ordnungs- und Strukturierungsbedarf besteht, stehen im ländlichen Raum fördernde Ziele im Vordergrund, dies umsomehr, als im Zuge von Deregulierung, Effizienzsteigerung eher ein staatlicher Rückzug aus diesen Gebieten zu verzeichnen ist. Neuorientierung von Regionalpolitik und Finanzausgleich stehen hier im Vordergrund; daneben die Förderung der eigenen Standortpotentiale und die Einbindung der mittleren und kleineren Zentren in das vernetzte Städtesystem Schweiz. Die Strategien von Raumplanung und Regionalpolitik müssen vermehrt zusammengedacht und näher zusammengebracht werden, auch wenn der Vollzug durchaus spezialisiert bleiben kann.

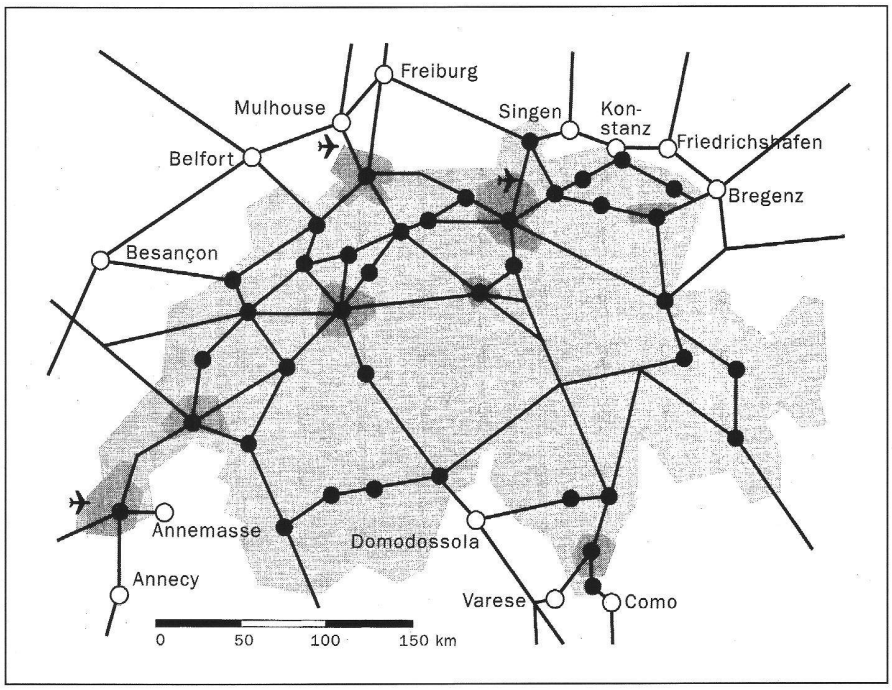



**Abb. 2: Vernetztes Städtesystem Schweiz (aus: Grundzüge, S. 38).**

## Landschaftserhaltung – Nachhaltigkeit

Ein weiterer Schwerpunkt gilt der Landschaft, insbesondere in Zeiten, in denen die Bedeutung der Landwirtschaft zurückgeht. Der Natur- und Landschaftsraum erfüllt viele wichtige Funktionen und darf nicht als Restraum für alles Mögliche und Unmögliche verwendet werden. Zu ihm müssen wir im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung besonders Sorge tragen. Freihalten, Wiederherstellen, Vernetzen, um eine differenzierte Entfaltung von Lebensräumen zu ermöglichen, sind einige Stichworte dazu.

## Differenzierter Handlungsbedarf

Es wurde den Grundzügen schon vorgeworfen, zu stadtlastig und zu wirtschaftszentriert zu sein. Gerade die Strategien zur Landschaft und zum ländlichen Raum zeigen, dass eine differenzierte Gesamtbetrachtung der Wirtschaft günstige räumliche Rahmenbedingungen schaffen kann, ohne dabei durch eine falsche räumliche Verteilung Natur und Landschaft über Gebühr zu beeinträchtigen und ohne den ländlichen Raum in seiner Entwicklung zu vernachlässigen. Dies bedingt auch einen differenzierten Einsatz von ordnenden, ausgleichenden, fördernden und schützenden Mitteln – je nach Landschaftsraum. Auch eine differenzierte Mobilitätsbewältigung ist nötig: im zu ordnenden Agglomerationsraum muss dem ÖV Priorität zukommen, während im ländlichen Raum der IV unabdingbar bleibt. Dabei geht es nicht darum, die Mobilität abzuwürgen, sondern zunächst einmal ihren Zuwachs zu dämpfen bzw. anzuhalten.

## Aktionsfelder: Vernetzung und Zusammenhänge, Beitrag des Bundes

Die Raumordnung Schweiz ergibt sich aus dem Zusammenwirken von Bund, Kantonen und Gemeinden. Zentrale Verantwortung tragen die Kantone. Vieles, was die Grundzüge vorschlagen, kann nur auf dieser Ebene umgesetzt werden. Sie richten sich aber in erster Linie an den Bund, damit er seine wichtige verfassungsmässige Koordinationsaufgabe besser wahrnehmen kann. Den Kantonen befehlen sie nichts. Zu empfehlen ist ihnen jedoch, sich bei der fällig werdenden Gesamtüberarbeitung der Richtpläne mit diesen Strategien auseinanderzusetzen. In einem Leitfaden zur Richtplanung hat der Bund aufgezeigt, wie man dies tun kann.

Die raumstrukturierenden Aufgaben des Bundes werden in sogenannten «Aktionsfeldern» umschrieben. Diese zeigen auf, wo der Bund strategiegerecht handeln kann, um räumliche Chancen künftig zu nutzen, wo besser koordiniert werden könnte, wo man Synergien und konsistentes Handeln herstellen könnte.

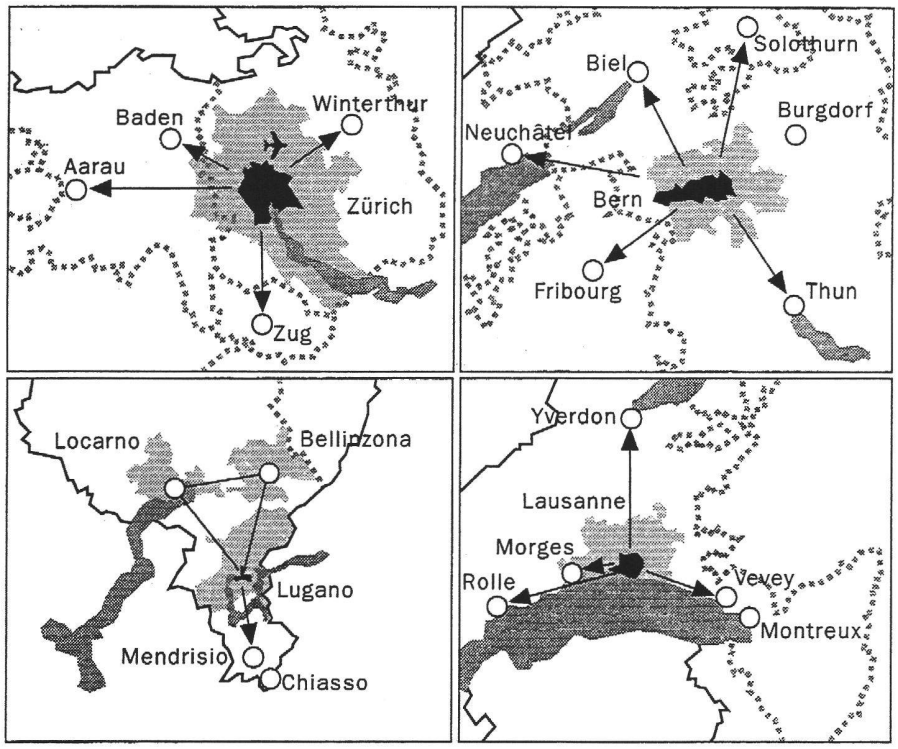



**Abb. 3: Beispiele Entlastungszentren (aus: Grundzüge, S. 41).**

Vieles läuft bereits in die richtige Richtung; es bedarf vielleicht der Verstärkung oder der Beschleunigung und es wird die raumordnungspolitische Bedeutung hervorgehoben, z.B. bei der Koordination der Sachpolitiken, der Neuorientierung von Regionalpolitik, Finanzausgleich und Landwirtschaftspolitik. Andere Vorschläge sind relativ neu, z.B.:

- marktwirtschaftliche Massnahmen im Dienste der Raumordnungspolitik (ein Auftrag läuft),
- bessere Koordination des Lebensraumrechts (eine Idee von Prof. Lendi),
- die Entwicklung einer Agglomerationspolitik des Bundes,
- ein Rat für Raumordnung zur Förderung des Dialogs zwischen Bund, Kantonen und Städten.

Die Grundzüge der Raumordnung waren bis Ende April 1995 in einer breiten Vernehmlassung. Nach der anschliessenden Überarbeitung werden sie vom Bundesrat beschlossen und dem Parlament zugeleitet. Für den Bund sollen sie eine massgebende Koordinationsgrundlage werden, für die Kantone haben sie empfehlenden Charakter.

## Fazit: Mit Knappheit besser umgehen und den Herausforderungen entschlossen entgegentreten

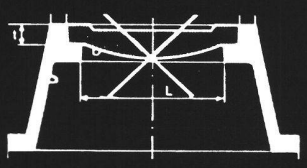
Die Ressourcen Boden, Umwelt, Finanzen, nationale Kohäsion sind knapp. Wir leben gleichzeitig in einer Zeit des schnellen Wandels und damit der Unsicherheit. Unser Land steht zunehmend unter internationalem Konkurrenzdruck und die Stadtregionen Europas in einem harten Standortwettbewerb. Die räumliche Positionierung und Einbettung unseres Landes in Europa, die Verbindungen zu den wichtigsten Zentren des Kontinentes werden immer wichtiger. Unser Land muss sich als Ganzes einbringen und ist auf eine funktionierende Raumordnung angewiesen. Die Zersiedelung gefährdet dieses Funktionieren je länger je mehr; sie ist zudem bald nicht mehr bezahlbar und führt zu enormen externen Kosten. Die einseitige Ballung führt zum gleichen Resultat und rüttelt zudem an unserer Staatsidee. Wir müssen das Bestehende besser nutzen und verknüpfen. Raumordnung hat mit Wirtschaftlichkeit, Finanzierbarkeit, Wettbewerbsfähigkeit, nachhaltiger Entwicklung und Staatspolitik zu tun. Fehlende Raumordnung bringt langfristige hohe Kosten. Es lohnt sich daher allemal, über die Grundprinzipien der schweizerischen Raumordnung nachzudenken. Die Grundzüge der Raumordnung Schweiz sollen dazu Anlass geben.

Die Tatsache, dass zwischen Wunsch und Wirklichkeit eine grosse Lücke klafft, soll nicht Grund für resignatives Nichtstun, sondern Ansporn sein, diese Lücke sichtbar zu machen und aufzuzeigen, wie sie auszufüllen ist. Wie soll man sonst etwas bewegen, um angesichts der strukturellen Herausforderungen den Wirtschaftsstandort weiterzuentwickeln und die Qualität des Lebensraumes zu sichern?

Adresse des Verfassers:
Dr. Fritz Wegelin
Chef der Abteilung Raumplanung
Bundesamt für Raumplanung
CH-3003 Bern

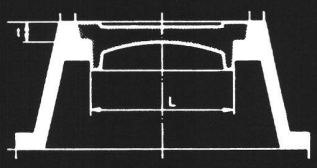
Mehr Sicherheit im Strassenverkehr mit
**Chrétien-Polygonkappen**

**Bisher:**



Deckel nur eingelegt

**Verbesserte Ausführung:**



Deckel geführt

GUSS seit **1883**

**Chrétien & Co.**
Eisen- und Metallguss
**4410 Liestal**

**Tel. 061/921 56 56**
**Fax 061/922 07 56**