Zeitschrift: Plan : Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik = revue suisse d'urbanisme

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung

Band: 30 (1973)

Heft: 10

Artikel: Eine neue Aufgabe für Bund und Kantone

Autor: Flückiger, Hans

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-782084

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: 13.07.2025

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

ten Stadtrandbauers Baurechte abschliessen, die diesen und ihren Kindern und Grosskindern ein Jahreseinkommen von einer Million Franken — selbstverständlich mit einer Teuerungsklausel versehen — sicherten. Diesen Kindern und ihren Nachkommen ist das hohe Einkommen zu gönnen, aber ist es gegenüber der Gemeinschaft verantwortbar, allein dank der Tatsache, dass der Grossvater in einer «guten» Gegend Land hatte, sich ein arbeitsloses Einkommen in solcher Höhe dauernd zu sichern — und erst noch mit einer Teuerungsklausel versehen. Ich habe diesem Anwalt entgegnet, der Kampf gegen solche Formen des Feudalismus, für die letztlich der Mieter und der Steuerzahler aufzukommen haben — wer bezahlt denn die Schulhäuser, die erstellt werden müssen, wer bezahlt die Lehrer? —, sei Aufgabe einer verantwortungsbewussten, zukunftsgerichteten Landesplanung. Landesplanung ist eine soziale Aufgabe, die wohl einen gewissen Stand erreichen, die Anerkennung erreichen kann, die aber letztlich als Teil der sozialen Umwelt ständig neu überdacht werden will, eine Aufgabe also, die nie beendet sein kann. Im Augenblick geht es wohl vor allem darum, die kritische Phase, in der sich die Anliegen der Landesplanung befinden, zu überwinden, um die übrigen grossen Aufgaben anzugehen, die der Erfüllung harren.

Von Dr. Hans Flückiger, Kirchdorf BE

Die Erarbeitung von Leitbildern:

Eine neue Aufgabe für Bund und Kantone

Hans Flückiger, geb. 1939, besuchte die Schulen in Solothurn und absolvierte in Bern ein volkswirtschaftliches Studium, das er mit der Promotion zum Dr. rer. pol. abschloss. Anschliessend an eine zweijährige Tätigkeit am volkswirtschaftlichen Institut der Universität Bern verfasste er im Auftrag des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements ein «Gesamtwirtschaftliches Entwicklungskonzept für das Berggebiet». Nach mehrjähriger Tätigkeit als Sekretär des Schweizerischen Gewerbeverbandes wählte ihn der Bundesrat auf den 1. Mai 1973 zum Abteilungschef beim Delegierten für Raumplanung, wo ihm der Aufgabenbereich «Planungen und Konzepte» übertragen wurde.

Wenn in den letzten Monaten von Raumplanung die Rede war, so meist im Zusammenhang mit dem Vollzug des Bundesbeschlusses über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung und vereinzelt auch bezüglich der Verhandlungen betreffend das Bundesgesetz über die Raumplanung in der nationalrätlichen Kommission. Insbesondere die vorgesehenen Regelungen der Enteignung, der Mehrwertabschöpfung und des volkswirtschaftlichen Ausgleichs führten dabei zu Kontroversen in der Oeffentlichkeit. Daneben darf man aber nicht übersehen, dass der Entwurf zum Bundesgesetz über die Raumplanung (RPGE) verschiedene weniger umstrittene, aber bedeutungsvolle Aufgaben sowohl den Kantonen als auch dem Bund zuordnet.

Aus diesen Aufgaben sollen zwei herausgegriffen und etwas näher angesehen werden, weil sie nicht erst mit der Inkraftsetzung des Gesetzes in Angriff genommen werden können. Die entsprechenden Formulierungen finden sich im RPGE Art. 22 und 23 und lauten gemäss der ständerätlichen Fassung wie folgt:

Art. 22

[1] Der Bund führt zusammen mit den Kantonen in Ausführung von Artikel 1 Abs. 2 Untersuchungen über die möglichen künftigen besiedelungs- und nutzungsmässigen Entwicklungen des Landes durch. Die Ergebnisse der Untersuchungen sind in Leitbildern der Schweiz darzustellen.

[2] Die Untersuchungen sollen sich auf längere Zeiträume beziehen; sie sind periodisch zu überprüfen.

Art. 23

[1] Auf Grund der Untersuchungen stellt der Bund auf dem Wege der Gesetzgebung weitere materielle Grundsätze für die Raumplanung auf.

[2] Die materiellen Grundsätze des Bundes, die Gesamtrichtpläne der Kantone und die Sachplanungen des Bundes bilden die Grundlage für die Raumordnung der Schweiz.

Leitbilder beschreiben künftige, auf bestimmte Ziele ausgerichtete Zustände, die durch zweckmässiges Handeln und Verhalten erreicht werden können. Landesplanerische Leitbilder sind demnach Vorstellungen von räumlichen Ordnungen für die Schweiz, wobei je nach den angestrebten Zielen verschiedene Varianten denkbar sind. Damit ist ein enger Zusammenhang zwischen Leitbildern und Zielvorstellungen gegeben.

Wie soll die Schweiz der Zukunft aussehen? Welche Ziele sollen mit der Raumplanung verfolgt werden? Wichtigstes Ziel der Raumplanungsgesetzgebung ist die Verhinderung der weiteren Streubauweise. In zweiter Linie geht es um die Feststellung der künftigen möglichen und wünschbaren Entwicklungsrichtung sowohl unter besiedlungsmässigen als auch unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten. Diese Prioritäts- und Zielsetzung ist in den Richtlinien der Regierungspolitik 1971 bis 1975 festgehalten. Aber auch im RPGE selber sind Zielvorstellungen konkretisiert, so insbesondere im Zweckartikel. Es sind darin zahlreiche übergeordnete Ziele verankert, womit man zum Ausdruck bringen will, dass diese für die Raumplanung auf allen Stufen gelten sollen.

Auf dem Weg zu einem Leitbild

Die Ausarbeitung von Leitbildern der Schweiz ist eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen, die möglichst rasch angegangen werden muss, um auch die anschliessenden Arbeiten fristgerecht einleiten zu können. Auf Grund der Leitbilder der Schweiz müssen weitere materielle Grundsätze entworfen werden, welche Gesetzescharakter erhalten sollen. Die materiellen Grundsätze sind also für die Kantone verbindlich und beeinflussen die Ausgestaltung der kantonalen Gesamtrichtpläne. Erste konkrete, von Bund und Kantonen gemeinsam erarbeitete Leitbildvorstellungen müssen deshalb — gemäss dem vorgesehenen Zeitplan — möglichst schon Ende 1975 vorliegen.

Ende 1972 stellte die Chefbeamtenkonferenz — ein vom Bundesrat am 31. Mai 1972 eingesetztes Gremium der Chefbeamten der raumordnungspolitisch engagierten Bundesstellen, der SBB und der PTT, welches die Aufgabe hat, die Sachplanungen des Bundes und die raumrelevanten Sachbeiträge verschiedener Stellen zur Entwicklung des Landes zu koordinieren — fest, dass es eine ihrer Hauptaufgaben sei, sich über die «Zukunft der Schweiz» Gedanken zu machen. Gleichzeitig wurde von ihr auch erkannt, dass diese Aufgabe umgehend an die Hand zu nehmen sei, weil das Bedürfnis für ein nationales Leitbild verschiedenerorts offenkundig vorliege. Im Vordergrund stünden dabei Teilkonzepte wie jenes für Umweltschutz oder die Gesamtverkehrskonzeption.

Die Konferenz der Chefbeamten konnte sich für die Konkretisierung ihrer Vorstellungen auf die landesplanerischen Leitbilder der Schweiz abstützen, welche vom Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung der ETH Zürich im Auftrag des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements ausgearbeitet worden sind. Insgesamt legte das ORL-Institut anfangs 1972 zehn Leitbildvarianten vor: eine «Trendentwicklung», die eintreten könnte, wenn man der Entwicklung freien Lauf lässt, und neun Alternativleitbilder, von denen jedes auf ganz bestimmte Ziele ausgerichtet ist und somit mehr oder weniger von der «Trendentwicklung» abweicht.

Die einzelnen Leitbildvarianten beinhalten meistens Zielsetzungen, die konsequent für das ganze Gebiet der Schweiz gelten. Dies wurde von den Bearbeitern bewusst so gehalten, damit die Unterschiede zwischen den Varianten klar zum Ausdruck kommen. Die Konferenz der Chefbeamten hat die konzeptionellen Elemente hingegen gewichtet und aus der Sicht der jeweiligen Bundesstelle regional differenziert. Die Zusammenstellung der Ergebnisse zeigte einen relativ eng beschränkten Streuungsbereich der einzelnen Aussagen, womit die Randbedingungen für einen Leitbildentwurf des «gemeinsamen Nenners» gesetzt werden konnten. Das ORL-Institut wurde anschliessend beauftragt, ein entsprechendes Leitbild auszuarbeiten, das heute vorliegt.

Wozu brauchen wir Leitbilder?

Bund und Kantone haben ein Interesse daran, erste Vorstellungen über ein Leitbild der Schweiz zu gewinnen. Kantonale Leitbilder können nicht im luftleeren Raum erarbeitet werden; vielmehr müssen die vielfältigen interkantonalen und teilweise sogar internationalen Verflechtungen mitberücksichtigt werden. Eine erste Analyse der spärlich vorhandenen kantonalen und regionalen Leitbildvorstellungen zeigt bereits, dass die Summe solcher isoliert erarbeiteten Entwicklungsvorstellungen den nationalen Gesamtrahmen sprengen würde. Aber auch der Bund kann seine Vorstellungen über ein nationales Leitbild nur konkretisieren, wenn er in verschiedenen Bereichen weitergehende Untersuchungen anstellt. So sind beim Bund bereits Studien im Gange, die nicht losgelöst von den Vorstellungen über die zukünftige räumliche Entwicklung des Landes durchgeführt und abgeschlossen werden können. Vorstellungen über ein nationales Leitbild und Teilkonzepte bedingen sich gegenseitig, wobei sie sich gegenseitig wiederum beeinflussen.

Gemäss Art. 65 Abs. 3 RPGE stellt die Koordination aller Planungsaufgaben im Rahmen des Gesetzes innerhalb der Bundesverwaltung, mit Einschluss der eidgenössischen Regiebetriebe, eine Bundesaufgabe dar. Dieser Koordinationsauftrag kann ebenfalls erst erfüllt werden, wenn die einzelnen Aktivitäten, die in die Sachzuständigkeit des Bundes fallen, sich auf die gleichen übergeordneten Leitbildvorstellungen ausrichten.

An Teilkonzepten, die in nationale Leitbildvorstellungen eingebettet werden sollten, sind unter anderen zu nennen: Energiekonzept, Fremdenverkehrskonzept, Gesamtverkehrskonzept, Umweltschutzkonzept, Wasserwirtschaftskonzept, Wohnbaukonzept. Eine provisorische erste Leitbildvorstellung bietet die Möglichkeit, die genannten und andere noch zu erarbeitende Teilkonzepte nach einheitlichen übergeordneten Vorstellungen auszurichten, wobei die Berücksichtigung dieser Rahmenbedingungen durchaus als *eine* der verschiedenen Varianten betrachtet werden kann.

Die Chefbeamtenkonferenz hat Ende August den Leitbildentwurf diskutiert und zuhanden der Delegation für Raumplanung des Bundesrates verabschiedet. Der Bundesrat wird nun zu entscheiden haben, ob diese Diskussionsgrundlage aus der Sicht des Bundes als Vorleistung in das Gespräch mit den Kantonen eingebracht werden soll. Es geht also darum, abzuklären, ob durch einen provisorischen Entscheid für einen ersten Leitbildentwurf als Diskussionsgrundlage der gestellte Auftrag besser und rascher erfüllt werden kann.

Der Entscheidungsbereich ist enger geworden

Mit der substantiellen Erweiterung des Zweckartikels (Art. 1 Abs. 2) durch den Ständerat und die nationalrätliche Kommission sind übergeordnete Zielsetzungen in das Raumplanungsgesetz aufgenommen worden, die den Leitbildentscheid wesentlich einengen. In diesem Zusammenhang sei lediglich auf die beiden folgenden Grundsätze hingewiesen:

«Die Raumplanung hat

c) die Dezentralisation der Besiedlung mit regionalen und überregionalen Schwerpunkten zu fördern und die Entwicklung der grossen Städte auf dieses Ziel hinzulenken; . . .

e) einen Ausgleich zwischen ländlichen und städtischen, wirtschaftlich schwachen und wirtschaftlich starken Gebieten zu fördern; . . .»

Die Befolgung dieser und anderer Grundsätze hat entscheidende Auswirkungen bei der Ausarbeitung eines Leitbildes. Das wird deutlich, wenn man die Leitbildvarianten des ORL-Instituts, die von einer vollständigen Konzentration der Besiedelung bis zur vollständigen Dispersion reichen, an diesen Zielvorstellungen misst.

Schliesslich ist nicht zu übersehen, dass mit der Erarbeitung eines gesamtwirtschaftlichen Entwicklungskonzeptes für das Berggebiet, das auf eine Dezentralisation der Besiedelung mit regionalen Schwerpunkten ausmündet, auf Bundesseite bereits ein Raumordnungskonzept präjudiziert wird, das flächenmässig mehr als die Hälfte unseres Landes erfasst. Im Sinne der qualitativen Wachstumsziele werden ausgleichende Massnahmen eingesetzt und vorgesehen, die auch im übrigen Gebiet der Schweiz Rückwirkungen zeitigen werden. Im Vordergrund steht das Investitionshilfegesetz, das demnächst in das parlamentarische Verfahren gehen wird. Das Gesetz sieht die Restfinanzierung von Infrastrukturvorhaben vor, die im Rahmen eines regionalen Entwicklungskonzeptes gesichert werden soll.

Ebensowenig darf die Präjudizierung der Raumordnungspolitik durch die autonomen Sachplanungen des Bundes unberücksichtigt bleiben. Die beiden eindrücklichsten Beispiele für diesen Sachverhalt stellen das Nationalstrassen-Bauprogramm und die Ausbauprojekte der SBB dar. Diese Sachplanungen sind weitgehend auf die heutigen Bedürfnisse ausgerichtet und verstärken die Trendentwicklung.

Die Aufgabe, die Bund und Kantonen harrt, ist neu und anspruchsvoll. Sie kann nur zu einem befriedigenden Ergebnis führen, wenn es gelingt, den politischen Willensbildungsprozess in den Kantonen rechtzeitig auszulösen. Dazu braucht es nicht nur die Bereitschaft, sich mit den Problemen auseinanderzusetzen; der Auftrag geht auch an die Planer, eine Sprache zu sprechen, die der Stimmbürger verstehen kann. Der beste Weg dazu ist das ständige Gespräch.