# Der Tessiner Gesetzesentwurf über die kantonale Planung

Autor(en): **Rossi, Andelo / Ratti, Remigio**

Objekttyp: **Article**

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

Band (Jahr): **37 (1980)**

Heft 12

PDF erstellt am: **30.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-782005

**Nutzungsbedingungen**

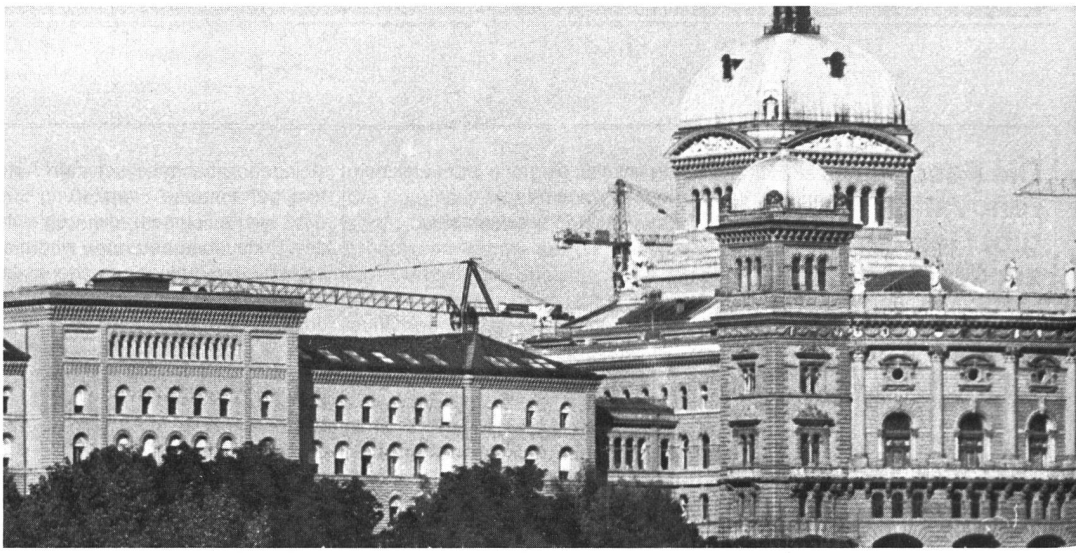
Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

**Haftungsausschluss**

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

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

**http://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 anderseits 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 vernünftig 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 Regierungsrichtlinien 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 Teilmisserfolg 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 politischen Parteien, welche in der Regierung vertreten sind, im Moment der Verabschiedung der Richtlinien kein Legislaturabkommen existierte.
- Während die Zielsetzungen anhand eines Problemkatalogs 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.

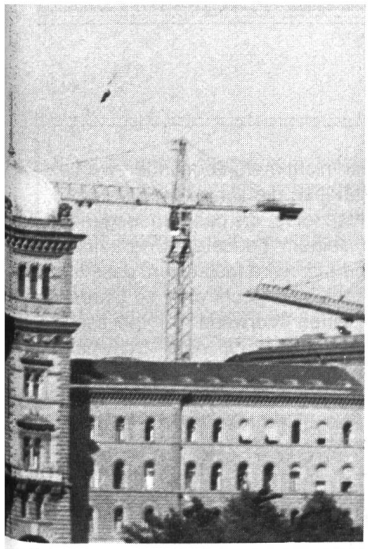
Die neue Konzeption der kantonalen Planung versucht, diese Mängel zu beseitigen. Sie fügt weiter die Raumplanung in das System der kantonalen Planung ein.

## 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* abliefert. 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 Planungsverfahrens, welches von den langfristigen Zielsetzungen bis zu den Details des jährlichen Voranschlages 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 Planungsausführung.

### 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 vorauszusagen, 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 Drucksachen- und Materialzentrale, 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 1:200000, mit Kurzlegende in deutscher, französischer und italienischer Sprache;
- 3 Bodeneignungskarten, Massstab 1:50000 (Blätter Genève, Solothurn, Zürich);
- Ausschnitt aus einer Bodenkarte, Massstab 1:25000 (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 zwekmässig zu nutzen und eine geordnete Besiedlung anzustreben.

Die Bodeneignungskarte im Massstab 1:200000 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 1:300000 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 Aussgae 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 1:200000 eine zuverlässige Arbeitsunterlage finden. Wer dagegen mehr Wert auf Übersichtlichkeit legt, wird besonders für Unterrichtszwecke weiterhin die Bodeneignungskarte im Massstab 1:300000 benützen.

### Auftrag

Die Bodeneignungskarte im Massstab 1:200000 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 1:200000 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 1:200000 Geländeteile von 4 $km^2$ Fläche auf 1 $cm^2$ der Karte reduziert werden, ist es verständlich, dass die Kartierungseinheit nicht alle Einheiten aufdekken können. Wesentliche Bodenunterschiede mussten generalisiert werden. Für regionale und örtliche Planungsprobleme sind deshalb Boden- und Eignungskarten der Massstäbe 1:50000 und 1:25000 geeignet.

### Weitere Grundlagen

Auf die in der gleichen Reihe erschienene landwirtschaftliche Bodeneignungskarte im Massstab 1:300000 ist bereits hingewiesen worden. Zur Beurteilung der Klimaverhältnisse steht die Klimaeignungskarte für die Landwirtschaft im Massstab 1:200000, zur Verfügung. Als weitere Grundlage zur Erfassung der klimatischen Unterschiede ist schliesslich eine Wärmegliederung auf phänologischer Grundlage, ebenfalls im Massstab 1:200000, erarbeitet worden.