

Zeitschrift: Plan : Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik = revue suisse d'urbanisme
Band: 34 (1977)
Heft: 10

Artikel: Mehr Unterstützung bei der Realisierung
Autor: Leibundgut, Hans
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-783678>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

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. [Voir Informations légales.](#)

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. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 09.11.2024

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

Raumordnungspolitik aus der Sicht der Land- und Berggebiete

Mehr Unterstützung bei der Realisierung

Von Dr. rer. pol. Hans Leibundgut, Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung der ETH Zürich

Das in der Volksabstimmung vom 13. Juni 1976 verworfene Bundesgesetz über die Raumplanung hat der schweizerischen Raumordnungspolitik vor allem zwei generelle Hauptaufgaben zugeteilt: erstens, unser Land vor weiterer Zersiedlung zu schützen und den fruchtbaren Boden nach Möglichkeit zu erhalten. Zu diesem Zweck wurden verschiedene Massnahmen vorgesehen, so insbesondere die Trennung von Baugebieten und Nichtbaugebieten sowie die Ausscheidung von besonders Schutzgebieten und Erholungsräumen. Recht ausführliche und je nach Standpunkt mehr oder weniger strenge materielle Bestimmungen sollten Kantone und Gemeinden dazu anhalten, bei der Durchführung der Planung nach vernünftigen Gesichtspunkten und mit einem gewissen Mass an Einheitlichkeit vorzugehen. Diese Vorschriften restriktiv-ordnenden Charakters waren im Prinzip kaum bestritten; die Auffassungen trennten sich im Wesentlichen nur bei der Frage, *welches Mass an Vorschriften* des Bundes nötig sei, um den gestellten Ordnungsaufgaben gerecht zu werden, ohne die individuelle, kommunale und kantonale Handlungsfreiheit übermässig zu strapazieren.

Berggebietsförderung weiter aktuell

Eine *zweite Hauptaufgabe* war der Raumordnungspolitik durch das Ziel gestellt, die Dezentralisation der Besiedlung zu fördern und mithin das weitere Wachstum bestehender grossstädtischer Agglomerationen zugunsten einer ausgewogeneren Entwick-

lung des ländlichen Raumes und der Berggebiete in ausgleichendem Sinne zu beeinflussen. Dieses Ziel fand sowohl im ländlichen Raum als auch in den grossen Städten allgemeine Unterstützung, lag es doch den entwicklungschwachen und von der Abwanderung bedrohten Land- und Berggebieten daran, rasch eine vermehrte Förderung zu erfahren, während vor allem in den grössten städtischen Agglomerationen der Wunsch nach einer Stabilisierung einer sich stets beschleunigenden Entwicklung immer lauter wurde. Ob das Ziel einer interregional harmonischeren Entwicklung mit den Massnahmen des verworfenen Gesetzes erreicht werden könne, wurde allerdings in Zweifel gezogen.

Diese Ungewissheit über die Möglichkeit, einen interregionalen Wachstumsausgleich auch verwirklichen zu können, war vermutlich nicht ganz unberechtigt, denn die Bestimmungen über die Koordination der kantonalen Richtpläne und der Sachplanungen des Bundes waren mit Blick auf die angestrebte Dezentralisierung recht allgemein gehalten. Schliesslich verwies das Raumplanungsgesetz zur Frage eines «volkswirtschaftlichen Ausgleichs» zugunsten der Land- und Forstwirtschaft sowie von naturnahen Erholungs- und Schutzgebieten auf später zu erlassende Spezialgesetze. Aus diesen Gründen müssen auch Befürworter des abgelehnten Gesetzes ein gewisses Verständnis dafür aufbringen, dass gerade in den entwicklungschwachen Kantonen und Regionen die mit einer künftigen nationalen Raumordnungspolitik verbundenen Einschränkungen und Verzichtse sehr ernst genommen wurden, während der Versuch zum Erlass von Koordinations-

bestimmungen zugunsten zurückgebliebener Gebiete kaum Beachtung gefunden hat.

In der künftigen Diskussion über die Raumordnungspolitik des Bundes liegen die erwähnten zwei Hauptaufgaben auch in Zukunft im Vordergrund, doch musste nach übereinstimmender Auffassung aller interessierten Kreise das Ziel verfolgt werden, vereinfachte und vor allem auch bestimmtere gesetzliche Grundlagen zu formulieren. Dabei stellten sich zahlreiche rechtliche und gesetzestechnische Probleme, die hier nicht zur Diskussion stehen sollen. Vorweg gilt es jedoch, sich darüber Rechenschaft abzulegen, wo die *Schwerpunkte der Raumordnungspolitik* aus der Perspektive der heutigen Lage *sachlich* zu legen sind.

Im folgenden soll versucht werden, aus vorwiegend wirtschaftlicher Sicht die Problemlage des ländlichen Raumes mit Einschluss des Berggebiets aufzugreifen. Wir gehen dabei von den genannten zwei Grundaufgaben «Schutz vor Zersiedlung und Erhaltung des Bodens» und «Förderung der Dezentralisierung der Besiedlung und des interregionalen wirtschaftlichen Ausgleichs» aus.

Aufgaben des Schutzes und der Erhaltung

Die Verhinderung der Zersiedlung und der Landschaftszerstörung bildet zweifellos weiterhin eine Aufgabe von vorrangiger Bedeutung. Dabei ist allerdings in zweierlei Hinsicht eine gewisse *Verschiebung der Problematik* festzustellen: Erstens hat sich, wie aus einem Vergleich mit *Tab. 1* sichtbar

wird, die Neubautätigkeit erheblich abgeschwächt und dürfte sich aufgrund des künftig bescheidenen Bevölkerungswachstums (Tab. 2) bei einem Stand einpendeln, der grössenordnungsmässig etwa der Schätzung für 1977 entspricht. Das Schwergewicht der Bautätigkeit hat sich daher bereits in den letzten Jahren mehr und mehr auf den Bereich der Umbauten, der Renovationen und der Quartiererneuerung verlagert. Die abgeschwächte gesamtwirtschaftliche Entwicklung und deren Folgen auf die Bauwirtschaft dürften längerfristig anhalten. Obwohl gerade Gegner der Raumplanung immer wieder auf die Möglichkeit von Fehlprognosen aufmerksam machen, muss mit Nachdruck betont werden, dass die heutige raumordnungspolitische Situation schon recht früh vorausgesehen worden ist, so von Fischer (1970). Aus dieser Sicht rücken vor allem die Aufgaben der Ortsbilderhaltung und -gestaltung in den Mittelpunkt, während die Gefahr der Landschaftszerstörung durch Neubauten eher in den Hintergrund tritt.

Zweitens ist aus der Sicht des Landschaftsschutzes mit Befriedigung festzustellen, dass in einer ständig zunehmenden Zahl von Kantonen und Gemeinden der Wert intakter Landschaften und schützenswerter Ortsbilder erkannt und die Planung nach Möglichkeit danach ausgerichtet wird. Es könnte aus diesen Gründen verantwortet werden, den Kantonen und Gemeinden im Bereich der Zonierungs- und Gestaltungsvorschriften in einem künftigen Bundesgesetz über die Raumordnung eher mehr Freiheit zuzubilligen als im verworfenen Raumplanungsgesetz. Dabei sollte aber nicht vergessen werden, dass gerade im ländlichen Raum guter Wille für eine auf Schutz und Erhaltung ausgerichtete Raumplanung oft nicht genügt. Vor allem kleine und wirtschaftlich schwache Gemeinden sind mit der laufenden Handhabung ihrer Planungsinstrumente, wie zum Beispiel der Baugesetze, häufig überfordert, weil ihnen die zur Beurteilung von Baugesuchen nötigen Fachleute fehlen und der Beizug von Experten zu kompliziert und zu kostspielig erscheint.

Daraus entsteht gelegentlich ein offensichtliches Missverhältnis zwischen dem Aufwand, der für die Ausarbeitung von (subventionierten) Ortsplanungen geleistet wurde und dem, was für deren laufende Handhabung eingesetzt wird. Es erscheint daher angebracht, die Pla-

nungsarbeiten in Zukunft eher zu vereinfachen und damit auch zu verbilligen, während eine vermehrte direkte oder indirekte *Unterstützung bei der Realisierung* im Interesse ländlicher Gemeinden dringend erforderlich wäre. Nutzungs- und Gestaltungsvorschriften können somit in Zukunft in der nationalen Raumordnungspolitik relativ liberal geregelt werden, während die Beratungshilfe stark intensiviert werden sollte.

Aufgaben des inter-regionalen Ausgleichs

Die im Ausland in Zeiten rezessiver oder relativ stabiler Phasen demographischer und wirtschaftlicher Entwicklung gemachten Erfahrungen zeigen, dass der *Trend zur räumlichen Konzentration* nicht nur während der Expansion, sondern auch in der Stabilisierungsphase anhält. So wird im Industriestandortbericht des deutschen

Tab. 1. Wohnbautätigkeit in der Schweiz 1968–1977

	Neuerstellte Wohnungen in 1000 (gerundet)	Zunahme/Abnahme gegenüber dem Vorjahr
1968	53 000	– 3 000
1969	57 000	+ 4 000
1970	64 000	+ 7 000
1971	65 000	+ 1 000
1972	74 000	+ 9 000
1973	82 000	+ 8 000
1974	74 000	– 8 000
1975	55 000	– 19 000
1976*	39 000	– 16 000
1977*	27 000	– 12 000

* Schätzungen

Tab. 2. Wohnbevölkerung der Schweiz 1950–2000

	Einwohner (gerundet)	Mittlere jährliche Wachstumsraten	
1950	4 715 000		
1960	5 429 000	1950–1960	1,42 %
1970	6 270 000	1960–1970	1,45 %
1976	6 290 000	1970–1976	0,05 %
1985	6 450 000	1976–1985	0,26 %
2000	6 650 000	1985–2000	0,22 %

Tab. 3. Entwicklung des schweizerischen Fremdenverkehrs 1965–1975

a) Hotel- und Kurbetriebe			b) Zusätzliche Beherbergung		
Jahr	Logiernächte		Jahr	Logiernächte	
	in Mio.	Index (1954 = 100)		in Mio.	Index (1965 = 100)
1965	31,4	138	1965	18,6	100
1966	31,9	140	1966	20,0	108
1967	32,2	141	1967	22,0	118
1968	32,5	143	1968	23,1	124
1969	33,7	148	1969	24,1	130
1970	35,7	157	1970	25,8	139
1971	36,4	160	1971	28,2	152
1972	36,9	162	1972	29,8	160
1973	36,4	160	1973	31,7	170
1974	34,7	153	1974	32,5	175
1975	33,6	148	1975	34,7	187
1976	32,2	142	1976	34,5	185

Bundesministeriums für Arbeit und Sozialordnung (1971) folgendes festgehalten: «Es ist nicht zu verkennen, dass zahlreiche industrielle und gewerbliche Betriebe im ländlichen Raum gegenüber dem Beschäftigungseinbruch besonders exponiert sind. Unternehmen, die in Zeiten des ausgetrockneten Arbeitsmarktes und des Nachfrageüberhangs kleineren und mittleren Firmen Aufträge übertrugen, konzentrieren heute in vermehrtem Masse den geringen Auftragsbestand und trachten danach, in erster Linie die Kapazitäten des Stammhauses auszulasten.» Von *Elsasser* (1974) anhand der Industriestatistiken durchgeführte Untersuchungen bestätigen den *Trend zu einer wachsenden Konzentration bei sinkender Gesamtbeschäftigung* auch für die Schweiz. Schliesslich deuten die Erfahrungen der jüngsten Zeit in eine gleiche Richtung: Während in den grossen Agglomerationen mit stark gemischter Branchenstruktur die Rezession gesamtwirtschaftlich weitgehend überwunden ist, dürften in den ländlichen Gebieten die Schwierigkeiten vor allem dort noch zunehmen, wo Monostrukturen krisengefährdeter Wirtschaftszweige dominieren. Typische Beispiele solcher Regionen sind die jurassischen Uhrenindustriegebiete sowie die ländlichen und kleinstädtischen Ostschweizer Regionen mit starker einseitiger Vertretung der Textilindustrie. Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass der für ländliche Räume und insbesondere für das Berggebiet wichtige *Fremdenverkehr praktisch stagniert* (Tab. 3) und die *Schwierigkeiten in der Landwirtschaft* eher zunehmen dürften, weil sich bei kaum wachsender Bevölkerungszahl das Dilemma zwischen der Preispolitik und der Einkommenspolitik verstärkt. Dieses Problem, das die schweizerische Agrarpolitik zunehmend beschäftigen dürfte, kommt im fünften Landwirtschaftsbericht des Bundesrates deutlich zum Ausdruck.

Gesamthaft wachsen somit die demographischen und wirtschaftlichen Probleme der ländlichen Räume und der Berggebiete. Die von *Wittmann* (1976) klar aufgezeigte Gefahr einer sozialen und wirtschaftlichen Polarisierung zwischen Agglomerationsräumen auf der einen und ländlichen Räumen auf der andern Seite muss folglich ernst genommen werden. Der erwähnte Autor gelangt in seinem Werk zur Auffassung, dass sich die Schweiz bedrohlich rasch einer *Zweiteilung in Agglomerationen und wirtschaftliche Randgebiete* nähert. Die Ergebnisse der neueren

Tab. 4. Regionale Einkommensdisparitäten

	Kantonale Volkseinkommen 1975 in Fr. pro Kopf	in Prozenten des schweizerischen Durchschnitts
Kantone mit einem Pro-Kopf-Einkommen von mehr als 115 % des schweizerischen Durchschnitts		
Basel-Stadt	34 897	181
Genf	28 437	147
Zug	26 658	138
Zürich	23 582	122
Kantone mit einem Pro-Kopf-Einkommen von 85 bis 115 % des schweizerischen Durchschnitts		
Basel-Landschaft	19 892	103
Waadt	19 160	99
Glarus	19 052	99
Schaffhausen	18 563	96
Neuenburg	18 538	96
Aargau	18 302	95
Solothurn	17 636	91
Bern	16 771	87
Kantone mit einem Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 85 % des schweizerischen Durchschnitts		
Thurgau	16 083	83
Appenzell A.-Rh.	15 813	82
Graubünden	15 790	82
Nidwalden	15 646	81
Luzern	15 542	81
St.Gallen	15 450	80
Tessin	15 249	79
Wallis	14 402	75
Uri	13 208	68
Schwyz	13 180	68
Freiburg	13 039	68
Obwalden	11 226	58
Appenzell I.-Rh.	10 956	57

Quelle: Schweizerische Bankgesellschaft: Die Schweiz in Zahlen, Zürich 1976.

Wohnungsbaustatistiken untermauern diese These, nahm doch gerade in der Rezession der Anteil von in Städten und Agglomerationsgemeinden erstellten Neubauwohnungen von 57 % im Jahre 1973 auf 59 % 1974 und schliesslich auf 61 % im Jahre 1975 zu.

Koordinationsaufgaben als Schwerpunkte der künftigen Raumordnungspolitik

Es ist festzuhalten, dass die in der Rezession anfänglich scheinbar verminderten raumordnungspolitischen Probleme der wirtschaftlichen Disparitäten (Tab. 4) zwischen Stadt und Land und zwischen Mittelland und Berggebiet aktueller sind denn je. Ein nur leichter Konjunkturaufschwung dürfte

nach *Nydegger* (1976) bei Einhaltung der restriktiven Ausländerpolitik schon genügen, um in den wirtschaftlich weniger entwickelten Gebieten die momentan vermutlich eher schwache Abwanderung wieder auf einen bedrohlichen Stand anwachsen zu lassen. Es gilt daher, in der Raumordnungspolitik eindeutige Schwerpunkte zu setzen: Eine wirksame Unterstützung der Berg- und Landregionen setzt voraus, dass der Bund *nicht nur berechtigt, sondern verpflichtet wird*, seine eigenen raumwirksamen wirtschaftlichen Leistungen, etwa auf den Gebieten des Verkehrswesens, der Wohnbauförderung, der Land- und Forstwirtschaft, sowie die Raumordnungspläne der Kantone nach einem *Leitbild der Dezentralisierung und der*

wirtschaftlichen Diversifizierung auszurichten. Es wäre somit für den ländlichen Raum verhängnisvoll, wenn aus einer vermeintlich föderalistischen Gesinnung heraus in einem künftigen Raumordnungsgesetz auf das Instrument des Richtplans verzichtet würde, wie dies in gewissen raumplanerischen Minimalprogrammen bereits vorgeschlagen worden ist. Eine Beschränkung auf Vorschriften über die Zonenpläne hätte zur Folge, dass die Aufgaben der Raumplanung auf das Niveau der rein restriktiven Bodennutzungsordnung beschränkt würden und die Möglichkeiten zu einer dezentralisierenden, im Interesse der entwicklungsbedürftigen Regionen liegenden Koordination unausgeschöpft blieben.

Folgerungen

Die auf den regionalwirtschaftlichen Ausgleich ausgerichtete Raumordnungspolitik bildet einen wesentlichen Bestandteil unserer auf regionaler und kultureller Eigenständigkeit beruhenden, föderalistischen Staatsgesinnung. Sie setzt die Bereitschaft voraus, dem Bund räumliche Koordinationspflichten und Koordinationskompetenzen zu übertragen. Extreme gesetzgeberische Minimallösungen, wie sie oft unter der Fahne des Föderalismus und der Gemeindeautonomie vorgebracht worden sind, schaden diesem Anliegen letztlich. Eine ungenügende Koordination der regionalen Entwicklungspolitik könnte bedeuten, dass man dem Bund die Freiheit lassen will, seine bereits heute recht umfassenden raumbedeutenden Tätigkeiten ohne besondere Rücksicht auf die Ziele der Raumordnungspolitik zu entfalten und sich die Freiheit vorzubehalten, die zunehmenden Schwierigkeiten schwacher Regionen mit geschlossenen Augen zu ver-

folgen. Den wirtschaftlichen Randgebieten verbliebe dann einzig die Autonomie, diesen Prozess ohne Einmischung des Bundes über sich ergehen zu lassen.

In diesem Lichte erscheint der soeben publizierte Entwurf zu einem neuen Raumplanungsgesetz zwar noch verbesserungsfähig, im gesamten jedoch zweckmässig und ausgewogen. Dem Instrument des Richtplans wird darin eine angemessene Bedeutung eingeräumt. Von besonderem Interesse für ländliche Räume und das Berggebiet ist immerhin die Frage, ob die vorliegenden Bestimmungen in der Praxis auch ausreichen werden, um den im neuen Zweckartikel wiederum betonten Zielen des interregionalen Ausgleichs näherzukommen. Das 1975 abgelehnte Bundesgesetz war in dieser Beziehung eher stärker, wenn auch nicht durchweg einfach und klar untermauert. Dies gilt vor allem für die nun fallengelassenen Bestimmungen über die Verpflichtung des Bundes, Untersuchungen über die besiedlungs- und nutzungsmässige Entwicklung des Landes durchzuführen. Solche Arbeiten hätten dem Bund erlaubt, seine Koordinationsbestrebungen auf die ausgewiesenen Bedürfnisse der förderungsbedürftigen Gebiete auszurichten. Eine Verstärkung des vorliegenden Gesetzesentwurfs läge somit im berechtigten Interesse der wirtschaftlich schwachen Minderheiten unseres Landes und liesse sich zweifellos mit der bestechenden Einfachheit und Klarheit der nun zur Diskussion stehenden Fassung verbinden.

Literatur

Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung (Hrsg.): Die Standortwahl der Industriebetriebe in der Bundesrepublik Deutschland, Verla-

gerte, neuerrichtete und stillgelegte Industriebetriebe in den Jahren 1968 und 1969, Bonn 1971.

Elsasser, H., Räumliche Spezialisierung und Konzentration, in: *Geographica Helvetica* (Basel), Jg. 1974, S. 177–185.

Fischer, G., Regionale Anliegen an ein Strukturleitbild, Schweiz. Wirtschaftspolitische Mitteilungen, Jg. 1976, Heft 8.

Fischer, G., Grundfragen bei der Erarbeitung einer rationalen Regionalpolitik in schweizerischer Hinsicht, in: *Wirtschaft und Recht* (Zürich), Jg. 1970, S. 201–220.

Fünfter Landwirtschaftsbericht des Bundesrates vom 22. Dezember 1976 (Eidgenössische Drucksachen- und Materialzentrale), Bern 1976.

Lendi, M., Kantonale Raumordnungspolitik, in: *Dokumente und Informationen zur schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung DISP* (Zürich), Jg. 1977, Heft 44, S. 5–11.

Lendi, M., Planung und Liberalismus: Ein Gegensatz?, in: *Schweizer Monatshefte* (Zürich), Jg. 1974, Heft 8, S. 559–568.

Leibundgut, H., Raumordnungspolitische Aspekte der Wirtschaftsförderung im schweizerischen Berggebiet (Schriftenreihe zur Orts-, Regional- und Landesplanung Nr. 27), Zürich 1977.

Nydegger, A., Raumpolitische Probleme vor dem Wiederaufschwung, in: *Aussenwirtschaft* (Zürich), Jg. 1976, S. 273–284.

Ringli, H., Aufgaben der nationalen Raumplanung, in: *Dokumente und Informationen zur schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung DISP* (Zürich), Jg. 1977, Heft 44, S. 12–18.

Wittmann, W., Eine zweigeteilte Schweiz (Reihe Eidgenössische Zukunft, Heft 14), Bern 1976.



GALVOMAG AG

TANKSCHUTZ

Wir führen sämtliche Arbeiten aus, welche für die Sicherheit Ihrer Tankanlage notwendig sind.

Tankrevisionen, Tankbeschichtungen (Epoxidharz oder Polyurethan), Tankreparaturen, elektronische Abfallsicherungen, Innenhüllen und Vakuumgeräte, Tankversetzungen (Neuanlagen), elektrische Messungen auf Aussenkorrosion, kathodische Korrosionsschutzanlagen, Domschachtauskleidungen.

Neue Adresse:

Hardturmstrasse 82/90, 8005 Zürich, Telefon 01 42 55 77 oder 44 94 53