Zeitschrift: Wasser Energie Luft = Eau énergie air = Acqua energia aria
Herausgeber: Schweizerischer Wasserwirtschaftsverband
Band: 85 (1993)
Heft: 1-2

Artikel: Europäische Raumordnung Wasserwirtschaft
Autor: Lendi, Martin
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-939948

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

Europäische Raumordnung Wasserwirtschaft

Martin Lendi

Im Zusammenhang der allgemeinen Diskussion zu Europa ist neu die Aufgabe der Raumordnung aktuell geworden. Sie muss Beachtung finden, da «Politik – Wirtschaft – Gesellschaft» Auswirkungen auf den Lebensraum zeitigen. Der Umbruch in allen drei Grundbereichen – ausgelöst durch Binnenmarkt, Europäische Union, sozialen Wandel – leitet deshalb zur Verantwortung für den Lebensraum über. Welche Raumordnungspolitik soll Europa betreiben?

1. Vorbereitende Ansätze

Die Frage nach der europäischen Raumordnung ist wesentlich älter, als allgemein angenommen wird. Sie ist nicht primär Ausfluss der aktuellen Debatte um den Vertrag über die Europäische Union, und sie ist auch nicht eine Folge des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum. Sie geht im wesentlichen auf die Bemühungen des Europarates, und hier vor allem auf die Arbeiten der Konferenz der Europäischen Raumplanungsminister zurück, welche schon früh die gemeinsamen Probleme der räumlichen Entwicklung Europas angesprochen haben. Daraus hervorgegangen ist u. a. die Europäische Raumordnungscharta (Torremolinos-Charta) vom 20. Mai 1983. Neben dem Europarat waren es die OECD und ECE, die besondere Aspekte der räumlichen Entwicklung bearbeitet haben.

Eine gute Übersicht über die Bemühungen um eine europäische Raumordnung vermittelt das Grundlagenwerk der Akadamie für Raumforschung und Landesplanung: Ansätze zu einer europäischen Raumordnung (Hannover 1985).

2. Veränderungen der Ausgangslage

Zwei Umstände haben seither die europäische Raumordnungsdiskussion neu belebt und sie über das Festschreiben von Resolutionen und Empfehlungen hinausgeführt.

Im Vordergrund steht die angestrebte *Verwirklichung des Binnenmarktes der EG,* von dem man weiss, dass er räumliche Auswirkungen zeitigen wird, allein schon durch den Umstand, dass das Marktgeschehen Standortvor- und -nachteile akzentuieren sowie Güter- und Personenverkehr mit sich bringen wird. Das zügige Anvisieren des Binnenmarktes zwang denn auch die EG, die Umwelt- und die während langer Zeit vernachlässigte «gemeinsame Verkehrspolitik» zu forcieren, ein Umstand, der bis in die Schweiz und nach Österreich hinein spürbar wurde. Neat und Transitabkommen sind eine direkte Folge dieser Schritte.

Der zweite Umstand liegt in der *Öffnung gegen Osten.* Der Sturz der Mauer, die Annäherung ehemaliger Warschauerpakt- bzw. Comecon-Staaten an den Westen, und sogar das aktive Herantreten an die EG und die Nato haben der europäischen Raumordnung eine neue Dimension gegeben: Neben die Nord-Süd-Wege ist die Ost-West-Achse getreten, so dass die Verkehrs-, aber auch die Städtestrukturen und ganz allgemein die Raumordnung Europa von Grund auf zu bedenken oder sogar zu planen sind.

Auf diese aktuellen Herausforderungen hat nicht in erster Linie der Europarat, sondern vor allem die EG reagiert. Sie musste dies allein schon deshalb tun, weil sie die Bundesrepublik Deutschland um die neuen Bundesländer – nach Osten – erweitert sah. Vor diesem veränderten Hintergrund galt und gilt es für die EG zu überlegen, wie sich die europäische Raumordnung in Zukunft darstellt. Sie hat es, wie wir zeigen werden, getan.

3. Rechtliche Grundlagen – faktische Kompetenzen der EG

Ein Blick in den EWG-Vertrag in der Fassung vom 1. Juli 1987 zeigt, dass die Raumordnung weder zu den zentralen noch zu den flankierenden Politiken der Europäischen Gemeinschaft gehört. Er handelt wohl von der Umwelt (Art. 130 r ff.), und er erwähnt nachhaltig die harmonische Entwicklung der Gemeinschaft durch die Regionalpolitik (Art. 130 a ff.). Die Raumordnungspolitik ist aber als solche nicht Gegenstand des EWG-Vertrages und damit auch nicht ein zentraler Aktivitätsbereich der EG – bis vor kurzem.

Der Vertrag über die Europäische Union vom 7. Februar 1992 (Maastricht) bringt nicht unwesentliche Änderungen der Art. 130 a ff. (wirtschaftlicher und sozialer Zusammenhalt) sowie auch der Art. 130 r ff. EWR-Vertrag (Umwelt). Sie weisen in Richtung Raumordnung, ohne allerdings die Raumordnungspolitik formell als begleitende oder gar zentrale Aufgabe einzubringen. Der Vertrag betont hingegen verstärkt die Verantwortung der EG für den Abbau der Disparitäten – ein zentrales Anliegen der Raumordnung.

Ungeachtet der formellen politisch-rechtlichen Zurückhaltung hat die EG – durch die Fakten veranlasst – konkrete Überlegungen zur europäischen Raumordnung angestellt, und zwar vor dem Hintergrund ihrer Funktionen und deren Auswirkungen auf den Lebensraum. Es sind naheliegenderweise die Aufgaben im Bereich der Agrar-, der Verkehrs-, der Regional- und der Umweltpolitik, die Anlass boten, die räumliche Komponente zu bedenken. Vor allem aber hat die Einsicht an Stellenwert gewonnen, dass das Wirtschaftsgeschehen in einem Binnenmarkt notwendigerweise räumliche Auswirkungen zeitigt. *Auch ohne formelle Kompetenzen hatte und hat deshalb Brüssel Grund genug, raumordnungspolitische Überlegungen anzustellen.* Ihre «faktische» Verantwortung resp. ihre indirekten Kompetenzen sind gewichtig, gewichtiger auf alle Fälle als die formellen Kompetenzen des Europarates und der Europäischen Raumplanungsministerkonferenz, die sich mit Empfehlungen, Resolutionen usw. begnügen müssen, ohne die gestaltende Politikkraft, wie sie der EG im Rahmen ihrer Sachpolitiken eigen ist, ausspielen zu können.

4. Europa 2000 – Perspektiven der künftigen Raumordnung der Gemeinschaft

Auch wenn die Kommission der EG nicht die Absicht hat, sich Raumplanungskompetenzen anzueignen, so hat sie es sich doch nicht nehmen lassen, ein *Grundlagenpapier zur Raumordnung Europas* auszuarbeiten, das zwar kein Leitplan für Europa sein will, das aber dennoch den erheblichen Handlungsbedarf unter dem Aspekt der Raumplanung aufzeigt. Die Arbeit ist unter dem Titel *«Europa 2000, Perspektiven der künftigen Raumordnung der Gemeinschaft»* publiziert (Brüssel/Luxemburg 1991). Als Autor zeichnet nicht eine wissenschaftliche Gruppierung, sondern die Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Generaldirektion Regionalpolitik).

Das Dokument behandelt folgende Problembereiche:

- Demographischer und wirtschaftlicher Zusammenhang
- Infrastruktur und räumlicher Zusammenhalt
- Umwelt
- Spezifische Raumtypen der Gemeinschaft
- Politische Schlussfolgerungen

Europa wird – mindestens in den kartographischen Darstellungen – nach dem Umfang der EG-Mitgliedstaaten dargestellt (ergänzt durch die neuen Bundesländer der Bundesrepublik Deutschland). Dementsprechend wird die Schweiz nicht erwähnt und in den Darstellungen weiss belassen. Es kann aber nicht übersehen werden, dass die in diesen Unterlagen entwickelte Strategie einer europäischen Raumordnungspolitik die Schweiz nicht nur indirekt, sondern direkt berührt, sei es im Bereich der Landschafts-, der Siedlungs- oder sei es im Zusammenhang der Transport- und Versorgungsstruktur. In der Kernaussage geht es der EG aber nicht um «Gesamteuropa», sondern um die Kohäsion ihrer Mitgliedstaaten, also um den wirtschaftlichen und räumlichen Zusammenhalt Europas sub specie der EG und ihrer direkten und indirekten Kompetenzen.

5. Die Analyse im Bereich der Wasserwirtschaft

Wenn nun im folgenden kurz auf den besonderen Aspekt der Wasserwirtschaft eingetreten wird, so nicht deshalb, weil dies nach dem Wortlaut des Berichtes ein sehr zentraler Gesichtspunkt wäre, sondern weil sich bei den Vorarbeiten gezeigt hat, dass die EG von einer gewissen Sorge über die Sicherstellung der Wasserversorgung erfasst ist. So wurde beiläufig und gleichzeitig spontan mit einem Blick auf die Schweiz mündlich erwähnt, dass von ihr unter anderem erwartet werde, dass sie Quantität und Qualität des Wassers als Reserven schützen und erhalten möge. Einen geringeren Stellenwert haben andere Teile der Wasserwirtschaft wie Schiffahrt und Wasserkraftnutzung, da die EG im Verkehr und bei der Energieproduktion im gegenwärtigen Zeitpunkt andere Prioritäten verfolgt.

Aus den Verhandlungen über Wasserentnahmen aus dem Bodensee und im Zusammenhang mit dem Abkommen über den Gewässerschutz am Bodensee ist die Planungsabsicht des Rückgriffes auf die schweizerischen Wasserreserven nicht unvertraut. Gleichzeitig darf in Erinnerung gerufen werden, dass in diesem Zusammenhang «Unterlieger» mindestens Hinweise auf die Notwendigkeit der «Unterschutzstellung» resp. der zurückhaltenden Industrialisierung in Einzugsgebieten anmahnten. Zu diesen Aspekten finden sich im EG-Dokument keine Aussagen, doch kann und muss, wie dies im Zusammenhang mit der Alpenkonvention sichtbar wurde, davon ausgegangen werden, dass bei der räumlichen Bewertung im Falle einer europäischen «Nutzungsplanung» in einem ersten «Wurf» *die Schweiz wohl primär als ökologischer Ausgleichsraum, als Erholungsgebiet, als Transitland und eben als «Wassergewinnungsgebiet» angesprochen würde.* Auf alle Fälle kommt es so heraus, wenn vereinfachende Karten bzw. Pläne gezeichnet werden. Eine Karte des Entwurfes eines europäischen Raumordnungskonzeptes aus dem Jahre 1985 – also nicht im EG-Bericht, sondern im zitierten Bericht der Akademie – weist die Schweiz als aktuelles und zukünftiges Erholungsgebiet aus (S. 382).

6. Grundriss einer europäischen Raumordnungspolitik

Es kann nicht die Aufgabe sein, hier und jetzt einen Entwurf für eine europäische Raumordnungspolitik auszubreiten. Deutlich gemacht werden muss aber, das die *Optik der EG möglicherweise zu «ökonomisch»* ist und politisch zu sehr auf sich selbst ausgerichtet bleibt. Die EG hat von ihrer Vorgeschichte her nicht ein unbefangenes Verhältnis zum Raum im Sinne des Lebensraumes. Für sie dominiert der Wirtschaftsraum, der einen wichtigen Teil des Lebensraumes verkörpert, ihn aber nicht ausmacht. Es muss deshalb alles getan werden, eine *Raumordnungspolitik* zu instradieren, die *nicht als Alibi- und nicht als nachträgliches Korrekturinstrument agiert,* sondern als elementares – und dies für ein Europa, das nicht nur aus Verkehr und Marktgeschehen, sondern vor allem aus Menschen und Kulturen besteht. Sie gehört deshalb genau so in den Zusammenhang der «Wirtschafts- und der Regionalpolitik», wie sie von der «Kulturpolitik» mitgetragen und geprägt sein soll.

Möglicherweise muss die EG dabei lernen, dass die *ihr eigene Politik der funktionsräumlichen Arbeitsteilung mit jener harmonisierter Funktions(teil)räume,* wie sie in den meisten Staaten unter dem Titel der Raumordnungs- und Regionalpolitik aufgebaut wurde, *kontrastiert.* Langfristig dürfte die zweite vorteilhafter sein, weil sie aktives und beschauliches Leben näher im Lebensraum zusammenführt. Inhaltlich wird es sodann um die Landschafts-, Siedlungs- und Transport- sowie Versorgungsfragen gehen, wobei die staats-, wirtschafts- und gesellschaftspolitischen wie auch die ökologischen Belange ab initio vernetzt mitgenommen werden müssen. In dieser Hinsicht enthält der Bericht Europa 2000 bereits wertvolle Ansätze. Heikel wird die *Trägerschaft* der europäischen Raumordnungspolitik sein: EG, EG und Europarat oder nur Europarat? Die Frage ist im Moment noch offen, doch muss die EG auf alle Fälle einbezogen werden, da sie wichtige raumrelevante Funktionen betreut. Sie trägt faktisch die grösste Verantwortung.

7. Die Antwort der Schweiz

Die Raumordnung Europas ist ein Beispiel für die internationale Vernetzung, der sich unser Land zuwenden muss, und zwar unabhängig davon, ob die Schweiz dem EWR-Abkommen zustimmt und/oder der EG beitreten wird. Die EG als wirtschaftliche und politische Potenz zeitigt eben räumliche Auswirkungen, und sie muss ihre Raumordnungspolitik für den ganzen Raum «Europa» entwerfen, wenigstens in groben Pinselstrichen, weil das räumliche Geschehen einer ganzheitlichen und gesamträumlichen Betrachtungsweise wesensmässig ruft. Regionalisierung und Subsidiaritätsprinzip werden zu einer gewissen Zurückhaltung mahnen, doch wird die Raumordnung Europas die Schweiz so oder so berühren, da sie räumlich «genuin» Teil Europas ist.

Die *optimale Gegenstrategie* gegen eine einseitige EG-Raumordnungspolitik liegt in einer hauseigenen – und zwar in einer nationalen, die so stark ist, dass die Schweiz als raumordnungspolitischer Gesprächspartner – in jedem Fall – international akzeptiert werden muss. Dafür sind gegenwärtig die Voraussetzungen nicht erfüllt, doch ist das Bundesamt für Raumplanung bestrebt, die Lücken zu schliessen und Grundzüge einer schweizerischen Raumordnung zu erarbeiten. Das Bundesamt für Wasserwirtschaft tut gut daran, sich diesen Arbeiten zu öffnen und anzuschliessen. Auch die Bundesversammlung sowie die Kantone sollten an der Entwicklung einer für Europa aussagekräftigen «Nationalplanung» mitwirken!

Literaturhinweise

Akademie für Raumforschung und Landesplanung: Ansätze zu einer europäischen Raumordnung. Hannover 1985.

Bericht über den Stand und die Entwicklung der Bodennutzung

und Besiedlung in der Schweiz, vom 14. Dezember 1987, BBl 1988 I 871 ff. (Raumplanungsbericht 1987).

Bericht über die Massnahmen zur Raumordungspolitik: Realisierungsprogramm, vom 27. November 1989, BBl 1990 I 1002 ff.

Garner, J. F., (Hrsg.): Planning Law in Western Europe: 2. A., Amsterdam/Oxford/New York 1986.

Kommission der europäischen Gemeinschaften (Generaldirektion Regionalpolitik): Europa 2000, Perspektiven der künftigen Raumordnung der Gemeinschaft. Brüssel/Luxemburg 1991.

Lendi, Martin/Elsasser, Hans: Raumplanung in der Schweiz – Eine Einführung. 3. A., Zürich 1991 (vgl. die dort zitierte Literatur; hier findet sich auch der Text der europäischen Raumordnungscharta). Siehe sodann verschiedene Aufsätze von M. Lendi in den Aufsatzsammlungen Recht und Politik der Raumplanung, Zürich 1984; Lebensraum – Technik – Recht, Zürich 1988; Bewährung des Rechts, Zürich 1992.

Schwager, Stefan: Empfehlungen internationaler Organisationen besonders auf dem Gebiet der europäischen Raumordnung. Basel und Frankfurt am Main 1990.

Adresse des Verfassers: Prof. Dr. *Martin Lendi,* Professor für Rechtswissenschaft, Vorsteher Departement Recht und Ökonomie, ETH Zürich, ETH Zentrum, CH-8092 Zürich.

Vortrag gehalten vor der Eidgenössischen Wasserwirtschaftskommission am 4. November 1992 in Bern.

Schutz des Lebensraumes vor Hochwasser, Muren und Lawinen

Bericht über Interpraevent 1992 in Bern

1. Zusammenfassung der Veranstaltungen

Das Symposium Interpraevent fand vom 29. Juni bis zum 3. Juli 1992 in den Räumen des Kursaals in Bern statt. Bundesrat *Adolf Ogi* eröffnete in Anwesenheit des Bundesministers für Land- und Forstwirtschaft der Republik Österreich, Dr. *Franz Fischler,* das Symposium. Nationalrat *Franz Steinegger* hielt unter dem Titel «Leben im gefährdeten Raum – am Beispiel des Kantons Uri» den einleitenden Vortrag.

Mit etwas über 500 Teilnehmern aus 25 Ländern war Interpraevent gut besucht. Das Ziel «Erfahrungsaustausch zwischen Forschung und Praxis, zwischen verschiedenen Fachdisziplinen und über politische Grenzen hinweg» konnte bei der gegebenen Zuammensetzung gut erreicht werden. Vier Fünftel der Teilnehmer kamen aus den Alpenländern (Schweiz, Österreich, Deutschland, Italien, Frankreich), was für den Vergleich der praktisch realisierbaren Massnahmen wichtig ist. Geographisch und sozial ähnliche Bedingungen erleichterten die fruchtbare Diskussion. Die hohe Teilnehmerzahl aus Japan, einem hochindustrialisierten Land mit einem Mangel an sicherem, bewohnbarem Raum, bereicherte das Programm.

Da Interpraevent Wert auf Interdisziplinarität legt, wurden keine parallelen Vortragsveranstaltungen durchgeführt, sondern nur ausgewählte Beiträge in den Plenarsitzungen präsentiert. In den 11 Fachsitzungen wurden 37 Vorträge zum Generalthema «Schutz des Lebensraumes vor Hochwasser, Murgängen und Lawinen» gehalten.

Die in 6 Bänden erschienenen rund 182 Beiträge umfassen nahezu 2500 Seiten. Ein Nachmittag war der Diskussion in 8 Seminaren zu speziellen Themen gewidmet. An der Postersession wurden etwa 20 Themen dargestellt und Computeranwendungen vorgeführt. 6 verschiedene Videos über Murgänge, Hochwasser und Wasserhaushalt konnten gezeigt werden.

Die Tagung wurde durch einen Exkursionstag unterbrochen, an dem 7 Fachexkursionen in die Kantone Bern, Freiburg, Nidwalden und Wallis angeboten wurden. Den Abschluss bildeten zwei Nachexkursionen entweder zur österreichisch-schweizerischen Rheinregulierung oder ins Urner Reusstal und in den Tessin. Besichtigt wurden die Massnahmen zur Behebung der Unwetterschäden des Jahres 1987. Das Begleitprogramm umfasste 3 gutbesuchte Abendveranstaltungen und 4 Ausflüge.

Die hohe Qualität der Fachexkursionen und die Möglichkeit, in den Seminaren offen über die verschiedenen Probleme zu diskutieren, hinterliess bei den meisten Teilnehmern einen bleibenden Eindruck.

In einer angenehmen Atmosphäre konnten in den Abendveranstaltungen persönliche Beziehungen geknüpft oder ausgebaut werden. Bern als Kongressstadt wurde sehr geschätzt, bot sie doch den Teilnehmern ausserhalb der Veranstaltungen reichhaltige Möglichkeiten.

2. Publizierte Fachbeiträge

Eröffnung

In seiner Eröffnungsansprache umriss Bundesrat *Adolf Ogi* die Problematik. Die ständig steigenden Ansprüche der Gesellschaft an den Lebensraum vermehren Schadenpotential und Risiken auch bei einer gleichbleibenden Bedrohungslage. Die immer stärkere Betroffenheit zwingt zum Handeln. Dies aber nicht nur bei der Beseitigung eingetretener Schäden, sondern vorausschauend zur Verhütung von Schäden; denn Vorbeugen ist besser als Heilen.

Bundesminister *Franz Frischler* ging auf das Spannungsfeld zwischen den Forderungen der Gesellschaft nach Sicherheit vor Naturereignissen und den ökologischen Forderungen nach einer möglichst unbeeinflussten Natur ein. Nur ganzheitliche Lösungsansätze unter Einbezug von Technik, Ökologie und Raumplanung können vorwärts führen. Dies aber nicht nur fachübergreifend, sondern auch im internationalen Rahmen, denn Ursachenbekämpfungen – wie die Luftverschmutzung durch grenzübergreifenden Verkehr – können nur im grossen regionalen Rahmen Wirkung erzielen.

Prof. *J. Nemec* zeigte dann die weltweiten Bemühungen der *UNDRO* zur Verminderung der Folgen von Naturkatastrophen.

Der Kanton Uri wurde 1977 und 1987 von schweren Hochwasserkatastrophen heimgesucht. Nationalrat *Franz Steinegger* war beide Male Chef des Krisenstabes und konnte so aus seiner Erfahrung als Einsatzleiter und Politiker berichten.

Der Übergang zum fachtechnischen Teil erfolgte in den folgenden drei Vorträgen. *F. Zollinger* umriss die spezifische Zielsetzung von Interpraevent 1992. *Y. Tsukamoto* gab einen Stand der Verhütung von Naturgefahren in Japan, und *A. Petrascheck* berichtete über Ursachen und Lehren aus den Unwettern des Jahres 1987 in der Schweiz.

Themenkreis: Ursachen und Analyse der Prozesse

Bei den meteorologischen Prozessen lag der Schwerpunkt bei den Analysen des Niederschlagsverhaltens und insbesondere der Bestimmung des Bemessungsniederschlages bzw. des maximal möglichen Niederschlages. Verbesserte statistische Ansätze wurden gezeigt und ein