

**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:** 87 (1989)

**Heft:** 3

**Artikel:** Die Umsetzung von regionalen Entwicklungskonzepten und der Raumplanung im schweizerischen Berggebiet

**Autor:** Maissen, T.

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-234035>

### **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:** 20.02.2025

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

## Die Umsetzung von regionalen Entwicklungskonzepten und der Raumplanung im schweizerischen Berggebiet

T. Maissen

**Aufgrund von langjährigen Erfahrungen als Regionalsekretär des Gemeindeverbandes Surselva (Kanton Graubünden) äussert sich der Verfasser zu Problemen der Umsetzung von Entwicklungskonzepten und der Raumplanung in die Realität. Er äussert sich insbesondere auch zur Bedeutung und zur Art und Weise der Mitwirkung der Betroffenen und zu den erforderlichen Organisationsstrukturen.**

**Beim Artikel handelt es sich um die gekürzte und überarbeitete Fassung eines Vortrages, den der Verfasser am wissenschaftlichen Symposium «Komplexmeliorationen als Basis der gesellschaftlich-wirtschaftlichen Bergregionenentwicklung» der landwirtschaftlichen Akademie Krakau/Polen am 16. September 1987 gehalten hat.**

*En raison de sa longue expérience en tant que secrétaire régional de l'association des communes de la Surselva (canton des Grisons), l'auteur s'exprime sur les problèmes de transposition dans la réalité des concepts de développement et de l'aménagement du territoire. Il s'exprime en particulier aussi sur l'importance et la manière de participer des personnes concernées de même que sur les structures d'organisation nécessaires.*

*L'article qui suit, est le fruit d'une version raccourcie et retouchée d'un exposé tenu par l'auteur le 16 septembre 1987 à l'Académie Agricole de Cracovie en Pologne, dans le cadre du symposium scientifique international «Améliorations foncières complexes en tant support du développement socio-économique des régions de montagne».*

### 1. Einleitende Überlegungen zum Thema

Wie alles menschliche Wirken ist auch die Planungstätigkeit dem Wandel der Zeit unterworfen. Wenn dann auch noch die momentanen äusseren Umstände recht vielgestaltig sind, wird offenkundig, dass jede Planung letztlich ihre eigene Dynamik besitzt. Die Planung, als Prozess verstanden, lässt sich deshalb nur als Arbeitshilfsmittel in ein Schema bringen. Die Realität zeigt dann aber immer wieder, dass jede Planungsaufgabe etwas Individuelles, Unverwechselbares ist. Wenn diese Aussage gilt, dass jeder Weg vom Planungsziel zum Planungsergebnis einmalig ist, so ist erst recht die Umsetzung des Planes in die Realität ein singulärer, unwiederholbarer Prozess. Bestenfalls sind Verfahrensabläufe schematisch festlegbar. Für die eigentliche Umsetzung gibt es aber keine Rezepte. Das Weitergeben von Erfahrungen, die Darstellung von Beispielen und insbesondere der offene Meinungsaustausch sind die möglichen Hilfsmittel, um Anhaltspunkte für den optimalen Weg der Umsetzung von Plänen in die Realität auszumachen.

### 2. Entwicklungskonzept und Raumplanung

In der Schweiz sind Planungen zur Hauptsache zuerst in den Städten als notwendig erachtet und durchgeführt worden. Zweifellos hat die Planung auch Wurzeln im ländlichen Raum, wo über Güterzusammenlegungen und Meliorationen seit langem die räumliche Ordnung beeinflusst wird. Als aber erkannt wurde, dass die Planung auf kommunaler Ebene nicht mehr genügt, um die anstehenden Probleme zu lösen, und der Schritt zur übergemeindlichen Regionalplanung gewagt wurde, lehnte man sich planungsmethodisch vorerst an die Erfahrungen aus der Siedlungsplanung an. Diese war aber in erster Linie darauf ausgerichtet, die bauliche Entwicklung zu steuern und ein überbordendes Wachstum zu verhindern. Die nach dem Jahre 1960 im schweizerischen Berggebiet sich immer stärker ändernden sozialen und wirtschaftlichen Strukturen waren der Auslöser dafür, dass für das Planungsvorgehen neue Wege gesucht wurden.

Diesem Willen in den Regionen, für die Zukunft zu planen, kam die Absicht des Bun-

des entgegen, die bisherige Berggebietsförderung auf neue Grundlagen zu stellen. Als Grundsätze der neuen Förderungspolitik wurden festgelegt:

- Regionalisierung der Förderungspolitik
- gesamtwirtschaftliche Förderung
- Wirtschaftlichkeit (Nutzung der Standort- und komparativen Kostenvorteile)
- konzentrierter Mitteleinsatz bei breiter Streuung des Nutzens.

Das Kernelement für diese neue Förderungspolitik bildet das Prinzip, dass jede Förderungsregion ein eigenständiges regionales Entwicklungskonzept erarbeitet, das als Grundlage für die einzuschlagende Entwicklungspolitik dienen soll.

Neben diesen Bemühungen für die Verbesserung der Förderung der benachteiligten Berggebiete wurden die Arbeiten an der Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für die Raumplanung vorangetrieben. Es war ein Anliegen erster Ordnung, dass die regionalen Entwicklungskonzepte möglichst direkt mit raumplanerischen Anliegen koordiniert werden.

Diese an sich sinnvolle Verknüpfung konnte in der Folge jedoch nicht in dieser Form durchgezogen werden, weil dafür die gesetzlichen Grundlagen fehlten (das Schweizer Stimmvolk verwarf 1976 das Raumplanungsgesetz in seiner ersten Fassung). Heute gelten für die regionalen Entwicklungskonzepte und die Raumplanung folgende Rechtsgrundlagen:

### 3. Vom Entwicklungskonzept zum Vollzug

#### 3.1. Der Ablauf im Überblick

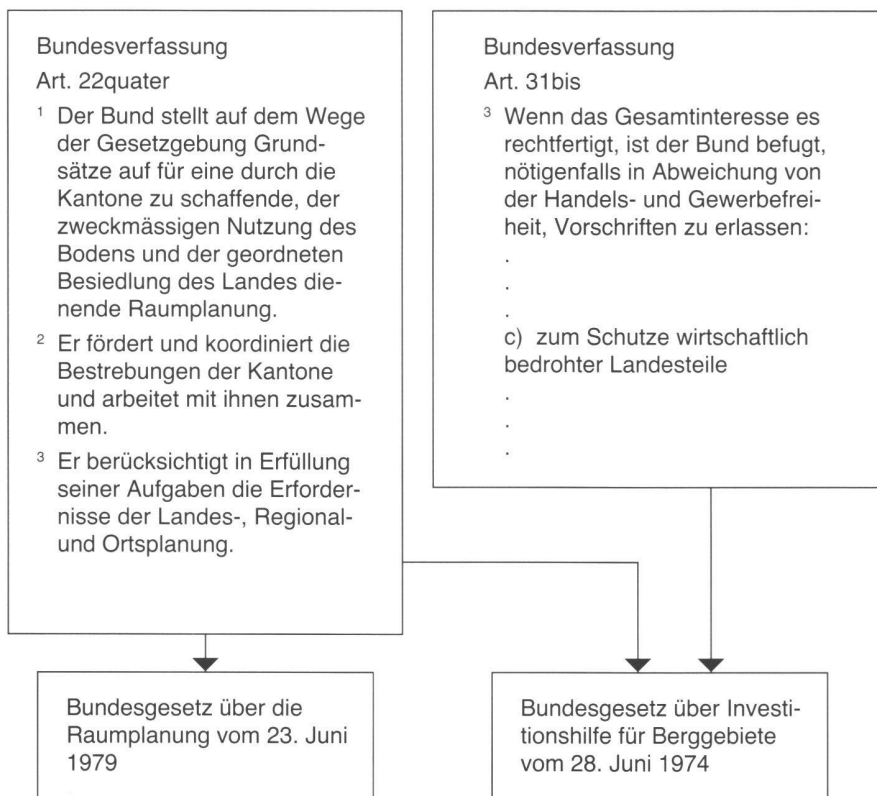
Die Erarbeitung und die Umsetzung eines regionalen Entwicklungskonzeptes erfolgt schritt- und phasenweise. Dabei sind einzelne Aufgaben nur einmal durchzuführen, andere sind periodisch zu wiederholen, und schliesslich gibt es Daueraufgaben. Im Überblick kann dieser Ablauf wie folgt dargestellt werden:

- Bildung des regionalen Entwicklungsträgers
- Abklärung der Förderungsbedürftigkeit und der Entwicklungsfähigkeit
- Ausarbeitung des regionalen Entwicklungskonzeptes, umfassend ein in sich geschlossenes, alle wesentlichen Interventionsbereiche überdeckendes System von Zielvorstellungen und die zu deren Verwirklichung geeigneten Massnahmen
- Umsetzung in die Raumplanung
- Projektrealisierungen.

#### 3.2 Beginn der Umsetzung

Die bisherigen Erfahrungen zeigen, dass ein Konzept umso grössere Realisierungs-

# Partie rédactionnelle



chancen hat, je besser es in der Region konsolidiert ist. Das bedeutet, dass die im Konzept entwickelten Ideen und Zielvorstellungen sowie die vorgesehenen Massnahmen einen Konsens auf breiter Basis finden müssen. Mit dem Konzept sind die verschiedensten Interessengruppen und Meinungsbildner angesprochen: Regional- und Gemeindebehörden, Genossenschaften, Vereine und Verbände sowie mögliche private Projektträger. Entwicklungs- und Aufbauarbeit beruht letztlich auf der Freiwilligkeit und der Initiative aller Beteiligten. Entwicklungskonzepte können nicht verordnet werden. Als Leitsatz gilt:

*Die Umsetzung beginnt mit der Ausarbeitung des Entwicklungskonzeptes.*

Entscheidend ist dabei offensichtlich, dass der Phase der Problemformulierung und der Erarbeitung der Zielvorstellungen genügend Zeit eingeräumt wird und bereits hier die aktive Mitwirkung der Betroffenen sichergestellt ist.

Formell gelten die Entwicklungskonzepte als konsolidiert, wenn sie in der Region von einem repräsentativen Organ (z.B. Regionalversammlung mit Vertretern der Gemeinden) gutgeheissen und anschliessend von Kanton und Bund genehmigt wurden.

### 3.3. Das Interesse der Betroffenen an der Beteiligung und an der Mitwirkung

Das Erfordernis, dass die Umsetzung von Konzepten die Mitwirkung der Betroffenen

im Planungsprozess voraussetzt, führt unweigerlich zur Frage, ob überhaupt Interesse an der Beteiligung in der Planung besteht. Selbstverständlich kann die Beteiligung im Sinne des Mitwirkens an Entscheidungen, durch deren Ausgang man mittelbar oder unmittelbar betroffen wird, zunächst als ein Wert in sich angestrebt werden. Erfahrungsgemäss reicht dieses Element aber nicht aus, um ein wünschbares Mass an Interesse für die Mitwirkung zu erreichen. Die Motivation zum Mitarbeiten gründet letztlich meist auf irgendwelchen bewussten oder unbewussten Sonderinteressen sowie auf der Erwartung, bestimmte Ziele durchsetzen zu können. Die Motivation für die Mitwirkung hängt also davon ab, ob die zu treffenden Entscheide für die Betroffenen bedeutungsvoll sind und ob diese Bedeutung auch wahrgenommen wird. Die Faktoren, welche das Interesse an der Beteiligung beeinflussen, lassen sich wie folgt nach verschiedenen Schwerpunkten gruppieren:

- Die Betroffenen haben ein *wachsendes* Interesse an der Mitwirkung:
  - mit der *wahrgenommenen* Bedeutung der Entscheide oder dem *Grad des Betroffenseins*
  - mit dem Grad der *Nichtübereinstimmung* mit den wirklichen oder auch nur vermeintlichen Zielen des Planungsträgers
  - mit zunehmender *Transparenz* der Zusammenhänge
  - durch *faktisches Mitentscheiden*

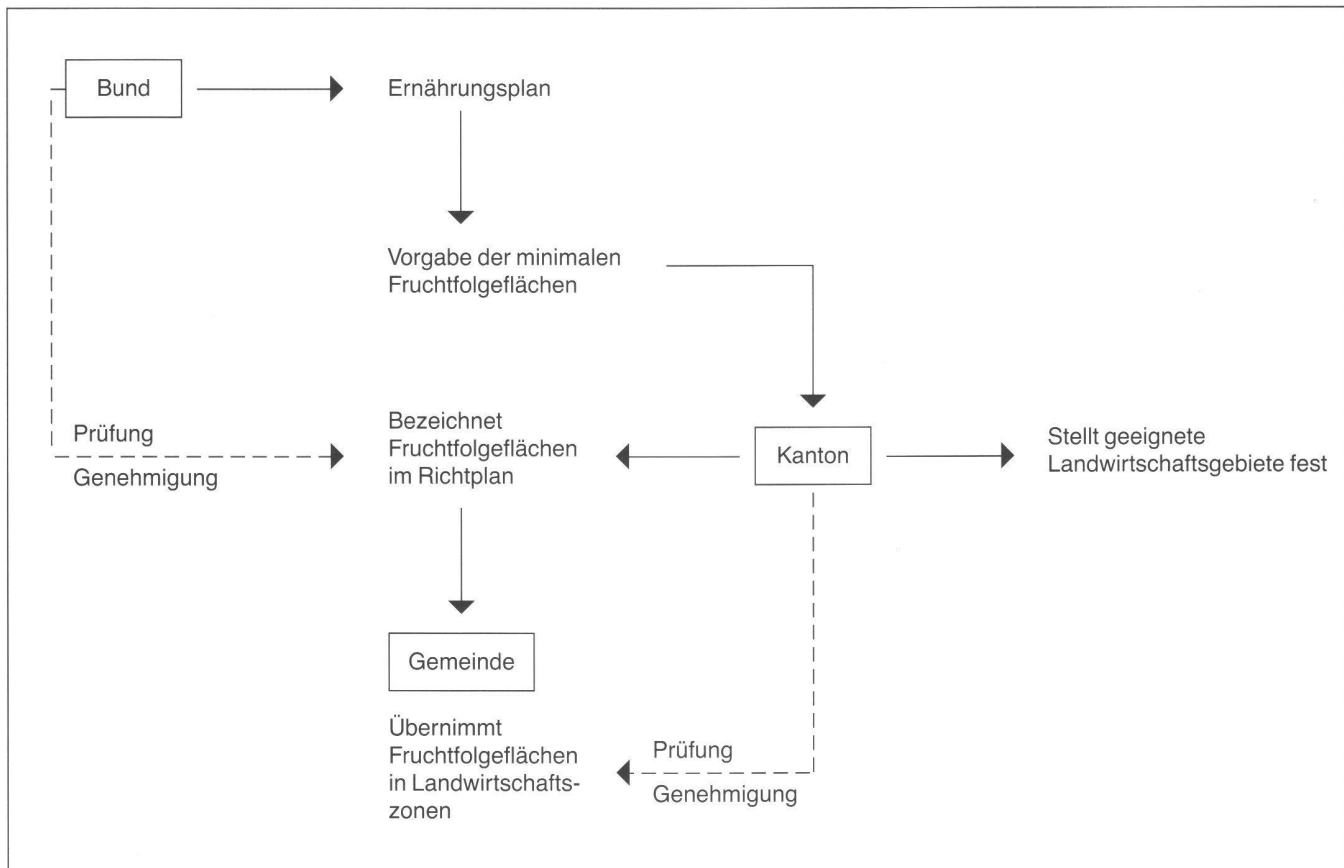
- durch *eigenes Erarbeiten* von Plan- oder Konzeptelementen.
- Das Interesse der Betroffenen an der Mitwirkung *nimmt* ab:
  - wenn die Bedeutung des Entscheides *nicht wahrgenommen* wird (oft wegen mangelnder Transparenz)
  - wegen starker eigener Machtstellung ist die Beteiligung *überflüssig*
  - wegen faktischer Ohnmacht ist die Beteiligung *hoffnungslos*.

Die Kenntnisse über solche Zusammenhänge haben sich nicht nur bei der Konzepterarbeitung, sondern auch in der Umsetzung als sehr wertvoll erwiesen, denn nicht nur das Konzept, auch der Entwicklungsplanvollzug kann letztlich nicht angeordnet werden. Vielmehr sind Bürger, Organisationen und Gemeinden durch die Mitwirkung am Entscheidungsprozess und durch Aufzeigen der Wechselbeziehungen im Entwicklungsgeschehen zu einem zielkonformen Verhalten zu motivieren.

### 3.4. Die Bedeutung von Arbeitsgruppen für den Erfolg der Mitwirkung

Organisatorisch erfolgt die Mitwirkung von Betroffenen in der Regel über Arbeitsgruppen, denen die Aufgabe von «vorberatenden Kommissionen» zugewiesen ist. Immer wieder entsteht in der Planung die Situation, dass die an die Arbeitsgruppen gestellten Erwartungen nicht erfüllt werden. Werden die Hintergründe ausgeleuchtet, zeichnen sich die Ursachen ab, die eine aktive Rolle der Arbeitsgruppen im Planungsgeschehen völlig verhindern können.

- Die Arbeitsgruppen haben ausgesprochene *Alibifunktion*. Die Gruppen werden also vorwiegend dazu eingesetzt, um bei später auftauchenden Schwierigkeiten beschwichtigend darauf hinweisen zu können, dass Vertreter der Planungsbetroffenen laufend mitgearbeitet hätten.
- Die Arbeitsgruppen haben vorwiegend *Aklamationsfunktion*. Die Gruppen werden faktisch vom Mitarbeiten und Mitentscheiden ausgeschlossen, indem ihnen fertig ausgearbeitete Zielsetzungen, Konzepte oder Pläne unterbreitet werden, an denen – insbesondere infolge des hohen Detaillierungsgrades und der damit verbundenen Komplexität – von Nichtfachleuten kaum mehr etwas geändert werden kann. Den Mitgliedern der Gruppen bleibt oft nichts anderes übrig, als beifällig die vielfach unverstandenen Planungsunterlagen zu bestätigen.
- Die Arbeitsgruppen haben *Manipulationsfunktion*. In den Gruppen arbeiten vor allem Vertreter der mächtigsten Gruppierungen mit. Damit will sich der



Planungsträger die Unterstützung einer potentiellen, starken Opposition sichern. Auf dem Weg des gütlichen Einvernehmens werden dadurch Konflikte mit starken Interessengruppen von vorneherein vermieden, während die Interessen latenter Gruppen nicht oder nur am Rande berücksichtigt werden.

Um das Ableiten der Arbeitsgruppen in die eine oder andere der genannten Funktionen zu vermeiden, ist neben der Zusammensetzung der Gruppen, in welchen alle bedeutsamen Teile der Öffentlichkeit zu Worte kommen sollen, vor allem wichtig, dass die Gruppen von Anfang an mitarbeiten können und dass die Planung inhaltlich und sprachlich allgemeinverständlich ist. Um den Wünschen und Anliegen der Betroffenen in der Planung zum Durchbruch zu verhelfen, wird es oft notwendig sein, dass jemand die Rolle eines sogenannten Artikulationshelfers übernimmt.

### 3.5. Organisationsstrukturen

Als wesentliche Bedingung für die Umsetzung der Entwicklungskonzepte ist schliesslich die Schaffung von geeigneten Organisationsstrukturen in der Region hervorzuheben. So haben sich in allen 54 Entwicklungsregionen der Schweiz institutionalisierte Trägerschaften gebildet. Das schweizerische Recht ermöglicht Trägerschaften in verschiedenster Rechtsform, sei es als Verein, als Genossenschaft oder öffentlich-rechtliche Körperschaft. In ver-

einzelten Fällen haben selbst Kantone die Funktion des Entwicklungsträgers übernommen und mit dem Vollzug eine Amtsstelle beauftragt.

Die Zusammenarbeit auf regionaler Ebene hat sich grundsätzlich als richtig und nötig erwiesen. Viele Regionalorganisationen haben eine Doppelfunktion erhalten, indem sie einerseits in der Region Entwicklungsarbeit leisten und andererseits gegen aussen die regionalen Interessen vertreten. Die Regionalorganisationen decken vor allem solche Aufgabenbereiche ab, die von etablierten Institutionen nicht besetzt sind oder die diese nicht zu erfüllen vermögen. Die Region füllt somit Lücken im politisch-administrativen Leistungsgefüge aus. Bei diesen Aufgaben kann es sich sowohl um Daueraufgaben im infrastrukturellen, schulischen, sozialen oder kulturellen Bereich handeln, wie um solche, die darauf abzielen, Problemlösungen zu erarbeiten und Projektrealisierungen einzuleiten im Sinne einer Promotorenfunktion.

Eine Hauptstärke der Regionalorganisationen liegt im Vermitteln zwischen verschiedenen Interessengruppen und im Fördern des Informationsflusses. Immer mehr dienen sie auch als Plattform für neuartige Aufgaben in der Raumplanung und im Umweltschutz.

Dieser wachsende Aufgabenkreis im Rahmen der Umsetzung der Entwicklungskonzepte machte es erforderlich, dass die bis

anhin im Milizsystem geleistete Arbeit teilweise professionalisiert wurde. Ein grosser Teil der Bergregionen verfügt heute über ein Sekretariat mit einem neben- oder vollamtlichen Regionalsekretär. Der Bund bekundet sein Interesse an den Aufgaben dieser Sekretariate, die in erster Linie für die Umsetzung der Entwicklungskonzepte tätig sind, durch jährliche Finanzierungshilfen.

## 4. Vollzug der Raumplanung

### 4.1. Aufgabe zur Koordination

Im Unterschied zu den Entwicklungskonzepten, die vor allem die Förderung der Wirtschaft betonen, geht es in der Raumplanung um die bestmögliche und haushalterische Nutzung des Bodens und der natürlichen Umwelt. Sie strebt eine geordnete Besiedlung des Landes an. Um diese Ziele zu erreichen, hat der Staat unter dem Titel der Raumplanung alle raumwirksamen Tätigkeiten der öffentlichen Hand zu koordinieren. Als zentrales Planungsinstrument dient der Richtplan. Dieser muss insbesondere zeigen:

- wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung abgestimmt werden
- in welcher zeitlichen Folge und mit welchen Mitteln vorgesehen ist, die Aufgaben zu erfüllen.

## 4.2. Aufgabenzuweisung

Die Raumplanung spielt sich in der Schweiz auf den Ebenen Bund–Kanton–Gemeinden (Regionen) ab. In der konkreten Aufgabenzuweisung gilt das Prinzip der Subsidiarität, das heisst, Zuständigkeiten sollen nur dann der übergeordneten staatlichen Stufe übertragen werden, wenn die untere Instanz die Aufgabe nicht zu erfüllen vermag. Dieses Vorgehen entspricht grundsätzlich dem Prinzip der «Planung von unten nach oben». Die Erfahrungen zeigen jedoch, dass die absolute Durchsetzung dieses Prinzips den heutigen Anforderungen einer durchgehenden und systematischen Planung nicht gerecht wird. Das Gebot der Koordination und der Planabstimmung erhält deshalb eine wachsende und grundsätzliche Bedeutung.

In der Raumplanung sind in erster Linie die Kantone für die Entfaltung einer aktiven Politik verantwortlich. Sie erlassen den Richtplan, der sich als behördenverbindlicher Plan an alle staatlichen Organe wendet, die sich mit raumwirksamen Aufgaben befassen. Die Regionen wirken bei der kantonalen Richtplanung mit und erstellen in Abstimmung mit den Entwicklungskonzepten für regionsspezifische Belange eigene regionale Richtpläne.

## 4.3. Raumplanerische Umsetzung am Beispiel der Landwirtschaftszonen

Gemäss Bundesrecht sind in den Nutzungsplänen Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen auszuweisen. Wenn sich die Verhältnisse erheblich ändern, sind die Nutzungspläne zu überprüfen und nötigenfalls anzupassen. Bei der Genehmigung der Nutzungspläne und ihrer Anpassungen prüft der Kanton ihre Übereinstimmung mit den vom Bund genehmigten kantonalen Richtplänen. Mit diesem Verfahren soll die stufenweise Umsetzung der Raumplanung durchgehend sichergestellt werden. Am Beispiel der Landwirtschaftszonen kann das Verfahren in den Grundzügen dargestellt werden:

## 4.4. Die Mitwirkung in der Raumplanung

Zwar hat von der Umsetzungsdynamik her betrachtet die Mitwirkung bei der Raumplanung nicht den gleichen Stellenwert wie in der Entwicklungsplanung. Aus politischen und rechtsstaatlichen Gründen ist jedoch auch in der Raumplanung der Einbezug der Öffentlichkeit und der Betroffenen ein grundlegendes Anliegen. Die mit der Raumplanung beauftragten Behörden sind verpflichtet, die Bevölkerung über die Ziele und den Ablauf der Planung zu informieren. Die Behörden haben ausserdem dafür zu sorgen, dass die Bevölkerung bei Planungen in geeigneter Weise mitwirken kann.

Je nach Planungsstufe bestehen unterschiedliche Mitsprache- und Mitwirkungsrechte. Die Wahrung berechtigter Einzelinteressen muss in jedem Fall über den Rechtsschutz mit Rechtsmitteln erfolgen. Die Mitwirkung der Öffentlichkeit erfolgt auf Stufe des Bundes in erster Linie durch das Parlament; den Bürgern steht das Recht der Initiative bzw. des Referendums zu. Bei der kantonalen Richtplanung besteht die Pflicht zur Information der Bürger, und im Rahmen von Anhörungsverfahren ist das Mitwirkungsrecht der Bürger gewährleistet. Auf regionaler Ebene, wo bekanntlich keine einheitlichen Organisationsformen und Verfahrensregeln bestehen, sind die Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte sehr unterschiedlich geregelt. Hier ist deshalb besonders von Bedeutung, dass gemäss Gesetz die Pläne öffentlich sind. Die Durchführung von Vernehmlassungsverfahren und Meinungsumfragen sind weitere Möglichkeiten, um der Beteiligung der Bürger und interessierter Gruppierungen in der Planung den notwendigen Platz einzuräumen.

Am direktesten und wirkungsvollsten ist die Mitbestimmung in der Gemeinde ausgebildet. Als sehr weitgehende Mitwirkung ist hier vor allem der Weg über die Einsetzung von vorbereitenden Kommissionen offen. In der Phase der Planfestsetzung

kann dann jeder stimmberechtigte Bürger Anträge stellen, und die Nutzungspläne müssen an Bürgerversammlungen oder über Urnenabstimmungen von der Mehrheit der Gemeindeglieder gutgeheissen werden.

## 5. Zum Schluss

Die Umsetzung entwicklungs- und raumplanerischer Konzepte und Pläne in raumordnungspolitisch wirksame Massnahmen ist eine ständige Auseinandersetzung zwischen systematischem, auf Langfristigkeit ausgerichtetem Planen und pragmatischem Alltagshandeln. Die Umsetzung in der Entwicklungs- und Raumplanung ist deshalb nicht ein Zustand oder ein Verfahren, die ein und für alle Male erreichbar sind. Die optimalen und im Laufe der Zeit sich wandelnden Lösungen müssen immer wieder von neuem erarbeitet werden. Nicht alle dabei gesteckten Ziele werden erreicht, und hin und wieder scheint die Weisheit unserer Vorväter selbst in der Planung nichts an Bedeutung verloren zu haben:

Hominum confusione  
et dei providentia  
Helvetia regitur.

Die Schweiz (Helvetia)  
wird regiert  
durch der Menschen Verwirrung  
und durch Gottes Vorsehung.

Adresse des Verfassers:  
Dr. Theo Maissen  
Lehrbeauftragter an der  
Abt. VIII, ETH Zürich  
Casa Fraissen  
CH-7131 Sevguin