

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

**Herausgeber:** Schweizerische Vereinigung für Landesplanung

**Band:** 33 (1976)

**Heft:** 1-2

**Artikel:** Raumplanung als föderalistische Aufgabe in der Zeit des Konjunkturunbruchs

**Autor:** Furgler, Kurt

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-783541>

### **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**

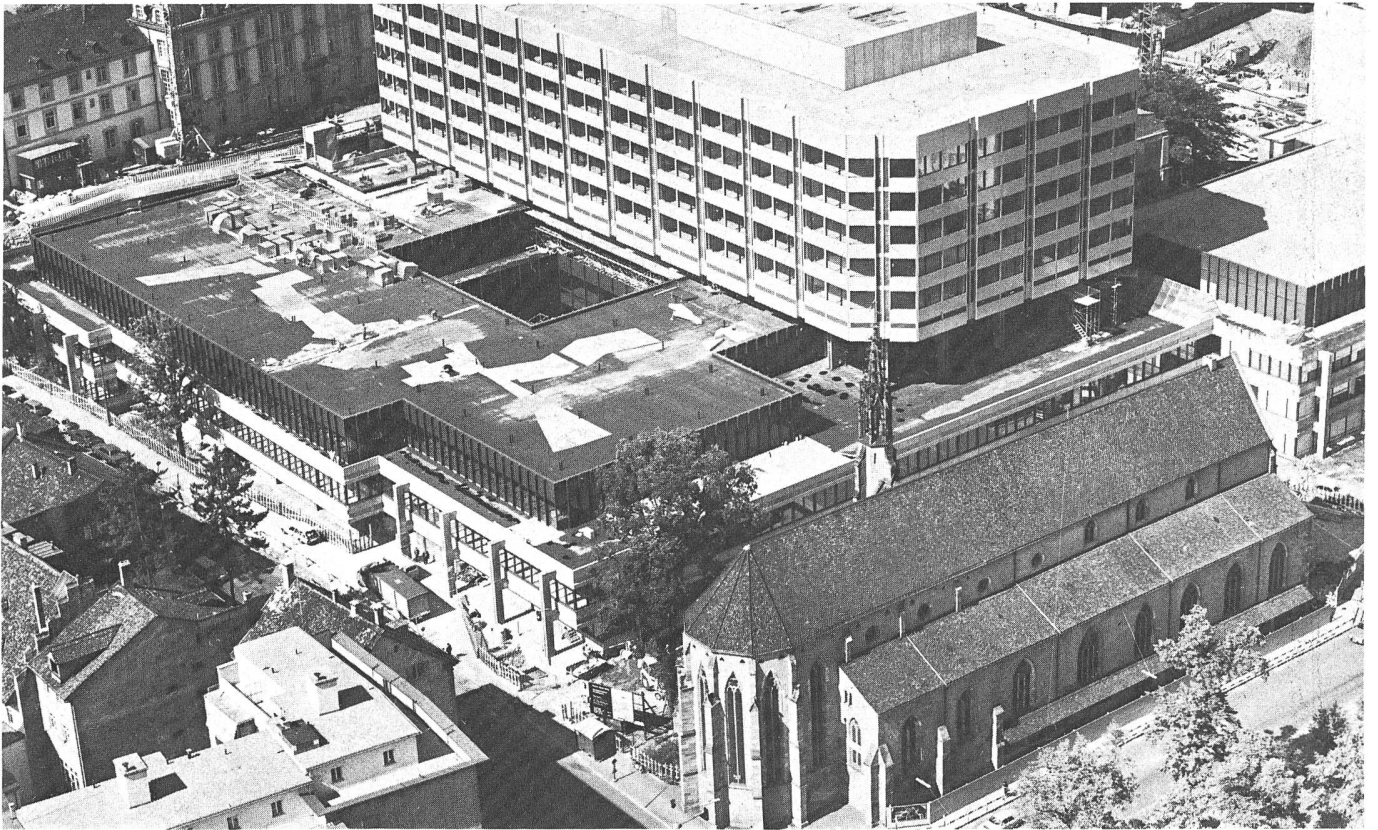
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **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:** 01.04.2025

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



Kirchen – die Wahrzeichen von Dörfern und Städten – erleiden nach und nach alle dasselbe Schicksal: sie werden von mächtigen Bauten «übertrumpft». Steht die Peter-und-Paul-Kirche in Zürich im Schatten eines Bankhochhauses, so ist es in Basel die Predigerkirche, die hinter den Neubauten des Kantonsspitals «verschwindet». Sind Kirchen bald keine Wahrzeichen mehr? Unser Flugbild zeigt das neue Bettenhaus des Kantonsspitals Basel und im Vordergrund die Predigerkirche. (Flugaufnahme: Comet)



Sto.

Per. A 4015

# Planen heute

## Eine Tagung der VLP

### Probleme der Stadtplanung – Probleme der Ortsplanung

Eine grosse Informationstagung über Probleme der Stadtplanung und Probleme der Ortsplanung führte im November des letzten Jahres die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (VLP) durch. «Planen heute» hiess das Tagungsthema, und prominente Referenten hatten sich zur Verfügung gestellt. Im Vorfeld der Abstimmung über das eidgenössische Raumplanungsgesetz kam der Tagung erstrangige Bedeutung zu. Es hatten sich denn auch über 600 Zuhörer im Kongresshaus in Zürich eingefunden. Wir veröffentlichen nachstehend die Referate von Bundesrat Dr. Furgler, Nationalrat Dr. Tschäppät, Direktor Dr. Rudolf Stüdeli, Professor Dr. P. Saladin und alt Ständerat Dr. Rohner im Wortlaut. Ferner findet der Leser eine Zusammenfassung eines Gesprächs, das unter der Leitung von H. Aregger mit A. Wasserfallen und P. Schatt stattfand.

# Raumplanung als föderalistische Aufgabe in der Zeit des Konjunkturreinbruchs

Von Bundesrat Dr. Kurt Furgler,  
Vorsteher des Eidgenössischen  
Justiz- und Polizeidepartements

## Einleitung

Wer von uns hat nicht schon das Gefühl gehabt, er müsse sich täglich mit neuen Problemen und Schwierigkeiten auseinandersetzen? Wer will all diese Probleme noch lösen? Wer kann sie lösen? Diese Frage stellt sich mit besonderem Nachdruck dort, wo die Öffentlichkeit betroffen ist. Bei den einen ist die Frage rasch beantwortet. Für sie kann es grundsätzlich nur der Private sein, ja sie schieben die Verantwortung für einen Teil der entstandenen Probleme direkt dem Staate und seinen Aktivitäten zu. Andere wiederum sehen in der gegebenen Situation das Unvermögen der Privatinitiative und des marktwirtschaftlichen Wirtschaftssystems und leiten daraus ab, nur die öffentliche Hand sei in der Lage, die gewünschte Korrektur vorzunehmen. In diesem Spannungsfeld der Ansichten ist grundsätzlich auch die Diskussion über föderalistische oder zentralistische Lösungsmöglichkeiten der uns drückenden Probleme zu betrachten. Bei vielen neuen Aufgaben stellt sich nicht nur die Frage nach dem geeigneten Träger für diesen speziellen Bereich; die ganze Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen und auch zwischen Kantonen und Gemeinden wird in die Fragestellung einbezogen. In vielen Fällen allerdings liess sich ein Konsens über den zweckmässigsten Träger einer Aufgabe ohne Schwierigkeiten erzielen. So dürfte es wohl keinem Anhänger des Föderalismus einfallen, zu verlangen, die AHV müsse kommunal geregelt werden und die Nationalstrassenplanung sei den Gemeinden zu überbinden. Ebenso dürfte es bei Anhängern eines verstärkten Zentralismus unbestritten sein, dass es unzweckmässig wäre, die bauliche Gestaltung eines Quartiers oder eines Dorfteils einer eidgenössischen Behörde in Bern zu übertragen. Föderalismus ist eben nicht ein Universalmittel und eine einmalige Grundsatzklärung; der Föderalismus muss sich täglich und bei jeder Aufgabenteilung neu durchsetzen und bewähren.

## Planung als föderalistische Aufgabe

### Ausgangslage:

#### unerwünschte Entwicklungen

Die wirtschaftliche und technologische Entwicklung und die starke Bevölkerungszunahme haben uns nicht nur mitgeholfen, alte Probleme zu lösen – ich denke hier zum Beispiel an den Ausbau der sozialen Sicherheit –, sie haben auch unzählige neue Probleme geschaffen. Probleme, die sich nicht mehr isoliert lösen lassen, weil sie nicht nur durch einen einzigen und klar erkennbaren Umstand verursacht und bestimmt wurden. Lassen Sie mich das Gesagte mit einem Beispiel aus der Wirtschaftspolitik verdeutlichen:

Das Inflationsproblem ist auch heute noch nicht bewältigt. Die Bekämpfung der Inflation kann aber nicht mehr von den gleichen Voraussetzungen ausgehen wie vor drei, vier Jahren. Heute müssen wir verstärkt auf die Rückwirkungen, zum Beispiel auf die Beschäftigungslage, achten und sogar auf Massnahmen verzichten, die wohl für die Inflationsbekämpfung wirksam wären, die aber zusätzliche Arbeitsplätze gefährden könnten.

Übertragen auf unser Problem der Raumplanung ist festzuhalten, dass es eben keinen Fieberthermometer für räumliche Krankheitserscheinungen gibt und dass auch ein planerisches Wunderkraut für die rasche und endgültige Besserung der Situation in unserer Apotheke fehlt. Wir stossen auch heute noch täglich auf unerwünschte Entwicklungen:

- Landwirtschaftsgebiete, die durch andere, wirtschaftlich stärkere Nutzungen beeinträchtigt oder zerstört werden;
- Berggebiete, die sich in weiten Gebieten entleeren, wirtschaftlich und kulturell ausbluten und der Allgemeinheit dadurch neue Probleme aufladen;
- Berggebiete, die in einzelnen Gemeinden durch eine einseitige und nicht mit den räumlichen Gegebenheiten abgestimmte Entwicklung sich langfristig wirtschaftlich «krank wachsen»;
- grosse Städte, die ihre Infrastrukturen, ihre Spitäler und Schulen ausbauen und gleichzeitig ihre Bevölkerung verstärkt an die umliegenden



Bundesrat Dr. Kurt Furgler, Vorsteher des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartements, bei seinem stark beachteten Referat «Raumplanung als föderalistische Aufgabe in der Zeit des Konjunkturreinbruchs»

Gemeinden verlieren, ohne dass sich diese Gemeinden dem Nutzen entsprechend an den Kosten beteiligen;

- ländliche Gebiete, die zur Erholung der Stadtbevölkerung dienen und die im Interesse dieser Stadtbevölkerung auf eine bestimmte bauliche Entwicklung verzichten sollten, ohne dafür auch eine Gegenleistung zu erhalten;
- Standortentscheide für wichtige technische Anlagen der Infrastruktur (z. B. Verkehr, Energie, Umweltschutz) ohne genügende Berücksichtigung der heutigen und zukünftigen räumlichen Entwicklungsvorstellungen;
- zahllose andere tägliche Entscheide, die vorwiegend wirtschaftlich beurteilt werden und deshalb die Anliegen wirtschaftlich schwächerer Nutzungen, wie die der Landwirtschaft, der Erholung oder der Erhaltung nicht genügend berücksichtigen.

Es wird Ihnen gehen wie mir: Wir könnten aus dem Stegreif die Liste beliebig verlängern.

### Kooperativer Föderalismus als Voraussetzung der Raumplanung

Gleichgültig von welchem Standort und unbesehen von welchem Blickwinkel aus wir die Raumordnung Schweiz betrachten, müssen wir heute feststellen, dass es verschiedene Interessen an



diesem Raume gibt, die bisher nicht oder zu wenig durchgesetzt werden konnten. *Die Raumplanung Schweiz umfasst nicht nur wirtschaftliche Aspekte; sie kann deshalb auch nicht nur das Ergebnis eines ausschliesslich marktgesteuerten Prozesses von Angebot und Nachfrage sein.* Die Summe aller Entscheide und Verhaltensweisen der Grundeigentümer kann deshalb das gewünschte Bild der Schweiz gar nicht ergeben. Umgekehrt ist es auch ausgeschlossen, dass hier die öffentliche Hand allein eine tragfähige Lösung präsentieren könnte. Auch darüber scheint ein weitgehender Konsens der Meinungen zu bestehen.

Diese Meinung widerspiegelt sich auch in den Bodenrechtsartikeln 22ter und 22quater der Bundesverfassung, wie sie am 14. September 1969 von Volk und Ständen angenommen worden sind. In diesen Artikeln ist nicht nur die Zielsetzung der Raumplanung verankert, sondern es ist auch die Rollenverteilung zwischen Bund und Kantonen geregelt. Der Bund ist verpflichtet, in Erfüllung seiner Aufgaben die Erfordernisse der Raumplanung zu berücksichtigen, die Kantone in ihren Bestrebungen zu fördern und zu koordinieren und auf dem Wege der Gesetzgebung Grundsätze für die Verwirklichung der Raumplanung aufzustellen. Die zweckmässige Nutzung des Bodens und die geordnete Besiedlung des Landes, die durch die Raumplanung sichergestellt werden sollen, ist demgegenüber – immer natürlich im Rahmen der Grundsätze – Aufgabe der Kantone.

Diese Kompetenzregelung wird im Raumplanungsgesetz zusätzlich verdeutlicht, so beispielsweise dadurch, dass die kantonalen Gesamtrichtpläne einerseits die Sachpläne des Bundes zu berücksichtigen haben (Art. 7 Abs. 1 RPG) und andererseits für die Behörden des Bundes verbindlich sind (Art. 8 Abs. 1 RPG). Erst durch dieses gegenseitige Zusammenwirken entsteht die zur Realisierung der raumplanerischen Ziele erforderliche Basis. Das ganze Gesetz ist von diesem Gedanken getragen. Es existiert kein einziges Planungsmittel, das beispielsweise dem Bund allein zur Verfügung stehen würde. Ich weiss, dass man verschiedenerorts das Gegenteil behauptet. Es ist nur zu hoffen, dass diese Herren in der Diskussion über das Raumplanungsgesetz einmal aufgefordert werden, den entsprechenden Beweis anzutreten.

Gestatten Sie mir dazu einen kleinen Exkurs: Noch während der Raumplanungsdiskussionen in den eidgenössischen Räten hat die Chefbeamtenkon-

ferenz des Bundes einen raumplanerischen Leitbildentwurf CK-73 entworfen. Der Bundesrat hat Ende 1973 davon Kenntnis genommen und mein Departement damit beauftragt, mit dieser Grundlage das Gespräch mit den Kantonen aufzunehmen. Wir haben das Leitbild den Kantonen überreicht und mit aller Deutlichkeit darauf hingewiesen, was im Leitbild selber und seinen Karten wiederholt vermerkt ist: Es handelt sich um eine Arbeits- und Diskussionsgrundlage, das Leitbild zeigt nur nationale Tendenzen; die Kantone und Gemeinden legen später die entsprechenden Nutzungen und Standorte im Rahmen ihrer Zuständigkeit selber fest. Wir haben diesen Herbst gemeinsam mit den zuständigen kantonalen Regierungsvertretern eine Bilanz über die Arbeiten gezogen und konnten uns dabei überzeugen, wie wertvoll dieser Anstoss mit dem CK-73 gewesen war. Wir haben aber auch festgestellt, dass die Verfassungsaufgabe, die sich den Kantonen in der Raumplanung stellt, noch sehr unterschiedlich angegangen worden ist. Das überrascht deshalb nicht, weil das dazugehörige Gesetz noch nicht in Kraft ist. Das ganze Vorgehen, alle Erklärungen konnten aber nicht verhindern, dass es auch heute noch Leute gibt, die in der Öffentlichkeit erklären, die Raumplanung des Kantons X oder des Kantons Y werde vom Bund aus durch das Leitbild CK-73 zentralistisch geregelt. Die Kritiken gipfeln im Satz eines Raumplanungsgenegers, der sich beklagt: «Jetzt will man uns noch die Zusammenarbeit vorschreiben!» Ich möchte diesen Kritikern ein Wort von Prof. Herbert Lüthi zu bedenken geben: «Der Hader um die föderalistische Aufgabenteilung spielt sich denn auch gar nicht zwischen dem Bund und den Kantonen als organisiertes Staatswesen ab; das ‚föderalistische Unbehagen‘ ist vielmehr das Streitross einer diffusen, in keiner konstruktiven Instanz verkörperten, rein ideologischen Fronde von Neinsagern geworden, der jede bundesstaatliche Bewältigung gesamtschweizerischer Aufgabe ein Greuel und ein Sündenfall des Föderalismus ist.» (In «Jahrbuch der Neuen Helvetischen Gesellschaft», 1965, S. 45.)

Die Leitbildarbeiten werden weitergeführt, weil auf diese Weise die gemeinsamen Probleme von Kantonen und Bund am besten sichtbar gemacht werden können. Wir werden dabei aber ein vernünftiges Tempo anschlagen, das es den Kantonen jederzeit erlaubt, in der Konkretisierung der kantonalen bevölkerungs- und nutzungsmässigen Ent-

wicklungsvorstellungen einen innerkantonalen Konsens zu finden. Denn es sind ja die Kantone, die im Rahmen des Verfassungsauftrages die notwendigen Entscheide und Lokalisierungen zu treffen haben. Zusätzlich werden wir zu berücksichtigen haben, dass die Vorbereitungen für das Raumplanungsgesetz und die sich daraus ergebenden Anschlussarbeiten einen grossen zeitlichen und personellen Aufwand bedingen werden.

## **Die Wirtschaft ist mitbetroffen und miteinbezogen**

Die Raumplanung lebt nicht von den Plänen; sie erfordert eine Vielzahl von räumlich aufeinander abgestimmten Einzelentscheiden. Eine gewünschte räumliche Ordnung bedingt deshalb auch ein Zusammenwirken der öffentlichen Hand mit den Privaten, insbesondere mit der Wirtschaft. Der Verfassungsauftrag fordert aber nicht nur eine Raumplanung, die eine zweckmässige Nutzung des Bodens und eine geordnete Besiedlung des Landes anstrebt; er schützt gleichzeitig auch das Eigentum an Grund und Boden. Damit hebt sich die Raumplanung klar ab sowohl von der Utopie der Selbstregulierung aller Interessen am Raum als auch von einer Planwirtschaft mit vollständig vergesellschaftetem Eigentum. Für die Wirtschaft hat die Raumplanung nicht nur direkte, sondern auch zahlreiche indirekte Wirkungen. So kann die Raumplanung die Rahmenbedingungen für die Wirtschaft gezielt verbessern und dadurch indirekt den privaten Investitionsentscheid beeinflussen. Für den Standortentscheid sind nämlich nicht nur die Überbaumöglichkeiten der Parzelle, wie sie sich durch die Nutzungsordnung der Gemeinde ergeben, von Bedeutung, sondern auch die ganzen Fragen der Erschliessung, der Ausstattung und der Nachbarschaft. Hier dürfen wir nicht nur an die Verkehrserschliessung und die Versorgung mit Energie und Wasser denken. Die Arbeitskräfte, die dort arbeiten, die Kunden, die dort einkaufen, die Lieferanten, die dorthin liefern, müssen ihrerseits Voraussetzungen vorfinden, die ihnen zusagen. Zahlreiche räumliche Interessenkonflikte, die zwischen Wirtschaft und Raumplanung gesehen werden, sind gar nicht Probleme der Raumplanung, sondern unterschiedliche Anforderungen der verschiedenen Wirtschaftssektoren und Branchen an den Raum. Die Fremdenverkehrswirtschaft wird an die Raumplanung andere Anforderungen

stellen als beispielsweise ein Industrieunternehmen. Ebenso sicher werden sich die Interessen des Gross- und Detailhandels kaum mit jenen der Landwirtschaft decken. Diese Interessenkonflikte müssen, zusammen mit den andern Interessen am Raum, ausgetragen werden. Marktwirtschaftliche Mechanismen können hier nicht spielen, weil der gesamtwirtschaftlich günstigste Standort nicht mit einer betriebswirtschaftlichen Kostenrechnung ermittelt werden kann. Die Raumplanung bietet sich an, die verschiedenen Interessen am Boden sichtbar zu machen, mit grundsätzlich gleichem Gewicht zu berücksichtigen und schliesslich in einer Abwägung der Interessen eine gesamthaft vernünftige Lösung vorzulegen und rechtlich verbindlich zu verankern.

## Raumplanung in der Rezession

*In der Raumplanung gibt es kein Nullwachstum*

Wiederholt hört man die Frage, ob denn die Raumplanung auch in der Rezession und in Zeiten eines geringen Bevölkerungswachstums noch eine Berechtigung habe. Die Raumplanung sei doch ein Kind der Hochkonjunktur und deshalb nur geeignet, Wachstumsprobleme zu lösen. Ja man hat mir sogar aus einflussreichen Kreisen zu verstehen gegeben, man solle die Raumplanung vergessen, sie sei heute weder nötig noch dringlich.

Die anhaltende wirtschaftliche Entwicklung der Nachkriegszeit hat nicht nur Vorteile gebracht, sondern auch Probleme geschaffen. Zu diesen gehört sicher die überdurchschnittlich gestiegene Beanspruchung unseres Lebensraums. Seit dem Jahre 1850 hat sich die Zahl der Einwohner der Schweiz rund verzweieinhalbfacht. In der gleichen Zeit stieg aber die Bevölkerung der Städte um das 23fache. Unsere Ansprüche an den Boden haben sich nicht nur durch den Bevölkerungszuwachs der Nachkriegsjahre vergrössert; jeder einzelne beansprucht heute wesentlich mehr Boden als noch vor einer Generation.

Allein in den 25 Jahren zwischen 1942 und 1967 verbrauchten wir rund 100 000 Hektaren unseres Kulturlandes für Siedlungszwecke; jeden Tag rund 10 Hektaren, jede Sekunde 1 Quadratmeter. In den gleichen 25 Jahren stieg die Wohnbevölkerung der Schweiz um knapp 2 Mio Einwohner oder um gleichviel, wie in den vorangegangenen rund 100 Jahren zusammen. In der

gleichen Zeitspanne von 25 Jahren ging aber die Gesamtbevölkerung aller Gemeinden mit weniger als 2000 Einwohnern absolut zurück. Und vergessen wir nicht: 2500 aller rund 3000 schweizerischen Gemeinden zählen weniger als 2000 Einwohner.

Versuchen wir diese Zahlen zusammenzufassen, so können wir feststellen, dass der überdurchschnittliche Bevölkerungszuwachs der Nachkriegszeit mit einer überproportionalen Beanspruchung unseres Lebensraums verbunden war. Aber wohlverstanden: Der Kulturlandverlust ist nur rund zu einem Drittel durch die Bevölkerungszunahme bedingt; rund zwei Drittel sind dagegen auf unsere gestiegenen Anforderungen, auf den wachsenden Anspruch jedes einzelnen von uns, zurückzuführen. Damit ist auch gesagt, dass eine Stabilisierung im Bevölkerungswachstum nicht gleichzeitig bewirken kann, dass kein zusätzliches Kulturland mehr beansprucht wird. Wenn zudem in Zeiten der stärksten demografischen Entwicklung ein Grossteil unserer Gemeinden gesamthaft gesehen an Bevölkerung verloren hat, kann man leider daraus auch nicht ableiten, dass in der heutigen Zeit diese Entwicklung stillstehen werde.

Die eben geschilderten Entwicklungen der Nachkriegszeit, beurteilt im damaligen Lichte der wachstumsorientierten Entwicklungsperspektiven, mussten ja direkt in die Forderung nach einer Kontrolle der räumlichen Entwicklung ausmünden. Die Bodenrechtsartikel wurden noch in einer Zeit ungebrochenen Wachstums von Volk und Ständen gutgeheissen. Das darauf aufbauende Raumplanungsgesetz wird aber nun dem Souverän unterbreitet in einer Zeit, in der sich der Stimmbürger in Sorge um seinen Arbeitsplatz oder seinen bisherigen Verdienst kaum Gedanken über die weitere Entwicklung unseres Lebensraums machen wird. Denn es ist nicht zu leugnen, dass in Zeiten wirtschaftlicher Anpassungsschwierigkeiten die Sorge um die persönliche Situation uns andere gravierende Probleme vergessen oder in den Hintergrund verdrängen lässt.

Sicher ist das Raumplanungsgesetz unter dem Eindruck der eben geschilderten Entwicklung entstanden; verschiedene Detailregelungen deuten darauf hin. Ist das Raumplanungsgesetz aber wirklich nur für Zeiten des Wachstums geschaffen? Ist es ein Kind der Wachstumseuphorie? Nein! *Denn die Raumplanung ist kein «Eintopfgericht».* Sie bietet Instrumente und Mittel für alle Situationen an; es geht nur

*darum, diese nach Mass und mit Mass zu kombinieren und einzusetzen.*

Die Aufgaben der Raumplanung werden nie in der ganzen Schweiz die gleichen sein. In einer Gemeinde ist der Nutzungsdruck gross und droht das räumliche Gleichgewicht zu stören. Hier kann die Raumplanung mithelfen, die Entwicklung zu lenken, Interessenausgleiche vorzunehmen und Fehlentwicklungen zu verhindern. Versucht man hingegen die wirtschaftliche Entwicklung in gewissen Gebieten zu fördern, erhält die Raumplanung eine andere Aufgabe. Sie muss hier mithelfen, die entsprechenden Massnahmen räumlich abzusichern, mögliche Standorte für Investitionen vorzuschlagen und sicherzustellen. Kurz, sie muss im Rahmen des Verfassungsauftrags zu einem harmonischen Wachstum beitragen. *Sie soll mithelfen, die räumlichen Aktivitäten der Privaten, der Wirtschaft und der öffentlichen Hand so abzustimmen, dass sich alle Partner optimal verhalten können.*

*Haben die Prognostiker versagt?*

Gerne gibt man gewissen «Prognosen» (in diesem Zusammenhang geistern immer noch die 10 Mio Einwohner der Schweiz im Jahre 2000 herum, obwohl bis heute noch niemand die wissenschaftliche Quelle dieser Angaben nachweisen konnte) die Schuld für heute unrealistisch erscheinende Planungen. Aber waren diese Entwicklungsvorstellungen nicht das Spiegelbild unserer Wünsche und Bestrebungen? Wer wäre vor zehn Jahren aufgestanden und hätte sich für eine Planung eingesetzt, die unsern heutigen Bedürfnissen angepasst ist, und wer von Ihnen hätte ihn unterstützt? Waren diese Prognosen und die dahinterstehenden Vorstellungen nicht Treibstoff für den Motor der wirtschaftlichen Entwicklung?

Die Randbedingungen für die Raumplanung haben sich verändert; der vielzitierte «Trend» ist gebrochen. Wer nun daraus ableitet, man könne auf die Planung verzichten, hat nicht verstanden, dass meist nicht die Planung selber, sondern die Vorstellungen, die hinter ihr standen, falsch waren. Denken Sie an die Wirtschaft. Es gibt in der Schweiz keinen einzigen Unternehmer, der seine mittelfristige Unternehmenspolitik in den letzten zwei Jahren nicht überprüft hat. Die weltwirtschaftliche Lage und die konjunkturelle Situation in der Schweiz haben eben zu neuen Randbedingungen geführt. Diesen gilt es Rechnung zu tragen und der

Überprüfung der Planungen zugrunde zu legen.

## *Defaitismus mit Hintergedanken?*

Das gleiche gilt für die öffentliche Hand. Ein Verzicht auf Planung würde dort, wo noch keine besteht, zu gleichen Problemen führen, wie wir sie zu Hunderten in den vergangenen Jahren bereits erlebt haben. Dort wo zu grosse Bauzonen ausgeschieden worden sind, würde die Gemeinde zur Erschliessung verpflichtet, obschon die Nachfrage nach erschlossenem Bauland in weiten Gebieten der Schweiz zurückgegangen ist. Kann es Aufgabe der öffentlichen Hand sein, mit Steuergeldern Zonen zu erschliessen und auszustatten, die für das 10- oder 20fache der in den nächsten 30 Jahren zu erwartenden Bevölkerungsentwicklung ausreichen würden? Anpassungen sind notwendig; die Forderung kommt insbesondere auch von den Gemeinden und Grundeigentümern selber. Die Anpassungen werden aber so vorzunehmen sein, dass das Eigentum gewährleistet bleibt und die öffentliche Hand die daraus entstehenden Verpflichtungen zu tragen vermag. Das Raumplanungsgesetz gibt den Kantonen und Gemeinden Möglichkeiten, diese Probleme besser bewältigen zu können.

Niemand bestreitet, dass die veränderten wirtschaftlichen Randbedingungen die Aufgaben der Raumplanung in einem etwas andern Licht erscheinen lassen. *Ebenso unbestritten dürfte aber auch sein, dass die langfristigen Aufgaben der Raumplanung nicht allein kurzfristig und nicht allein wirtschaftlich beurteilt werden dürfen.* Vergessen wir nicht, dass Private und öffentliche Hand zusammen auch heute noch täglich Dutzende von Millionen Franken investieren. Denken wir daran, dass der Anteil der öffentlichen Hand am Bauvolumen eher zunimmt. Denken wir weiter daran, dass im Rahmen der Konjunkturankurbelungsmassnahmen die öffentliche Hand zusätzliche Mittel in die Bauwirtschaft einspritzt. Selbst jene, die sich als Feinde des Leistungsstaates immer wieder profilieren möchten, nehmen heute diese zusätzliche Aktivität der öffentlichen Hand gerne in Kauf. Im Gesamtinteresse ist daraus aber auch der Auftrag abzuleiten, die zusätzlichen Mittel zielgerichtet einzusetzen. Wohl geht es in erster Linie um die Erhaltung von Arbeitsplätzen, aber wir müssen das knapper werdende Geld auch so anlegen, dass jene, die es heute oder morgen aufbringen müssen – das sind wir alle –, daraus einen möglichst grossen Nutzen ziehen können.

Wer heute auf die Raumplanung verzichten möchte, übersieht diese Zusammenhänge – oder will sie nicht sehen. Was würden Sie von einer Gemeindebehörde halten, die auf die Ausrüstung der Feuerwehr verzichtet, weil es zurzeit in der Gemeinde nicht brennt? Und wenn es dann einmal brennt, würde man wohl eine Expertenkommission nach Amerika senden, um die Frage zu studieren, welche Ausrüstungen man nun dringend bestellen sollte.

## **Schlussfolgerungen**

Die Zahl der Probleme und deren gegenseitige Abhängigkeit voneinander nimmt täglich zu. Jeder Entscheidungsträger – seien es private oder öffentliche – sieht sich mit dieser Entwicklung konfrontiert. Er kann dieser Herausforderung nur entgegentreten mit klaren Vorstellungen über seine eigene Zukunft und jene Schritte, die er in dieser Richtung unternehmen will. Planung als systematische Vorbereitung von Entscheidungen und Massnahmen ist deshalb an sich weder «gut» noch «böse».

*Das Raumplanungsgesetz stellt eine Rahmenordnung auf.* Darauf kann jede Planung aufbauen, unabhängig davon, wie die Entwicklungsmöglichkeiten beurteilt und berücksichtigt werden. Ein Rückgang in der Bevölkerungszunahme oder eine wirtschaftliche Rezession ist nicht gleichbedeutend mit einem Wachstumsstillstand in jeder Gemeinde der Schweiz. Erinnern wir uns daran, dass nicht die Bevölkerungszunahme uns die grössten räumlichen Probleme gebracht hat, sondern die Wanderungen der Bevölkerung von den ländlichen in die städtischen Gebiete – also die Migration – und die gesteigerten Ansprüche der Bevölkerung und der Wirtschaft. *Migration und Bedarfsänderungen sind deshalb für die Raumplanung grössere Veränderungsfaktoren als der reine Bevölkerungswachstum.*

Einige Kantone besitzen heute bereits ausgezeichnete Bau- und Planungsgesetze. Keines dieser Gesetze kann aber das Verhältnis zwischen benachbarten Kantonen regeln. *Keines dieser Gesetze kann das Verhältnis zwischen Bund und Kantonen ordnen.* Solange aber der Bund mit seinen Sachaufgaben im Bereiche der Infrastruktur derart grosse Auswirkungen auf die räumliche Ordnung hat, kann eine Raumplanung Schweiz, die auf der Stufe der Kantone und nur isoliert für diese Gül-

tigkeit hat, einen Grossteil der eingangs erwähnten Probleme nicht bewältigen.

Auch ein Rückgang der Investitionen entbindet uns nicht von der Planung. Je geringer die Mittel sind, die wir einsetzen können, desto klarer müssen Schwergewichte gesetzt werden. *Selbst wenn nur noch der Erneuerungsbedarf befriedigt werden könnte, muss geprüft werden, wo und in welcher Reihenfolge dies geschehen soll.* Also wird auch hier die Raumplanung notwendig sein. Das Gesagte gilt auch für Investitionsprogramme der öffentlichen Hand, die zur Ankurbelung der Konjunktur aufgestellt werden. Wenn die öffentliche Hand ihren Anteil an der gesamten Bautätigkeit unter konjunkturellen Gesichtspunkten bewusst vergrössert, hat sie auch die Aufgabe, dies im Sinne des Verfassungsartikels zielgerecht zu tun.

Eine echte Interessenabwägung ist nicht möglich, wenn diese nicht nach gewissen Grundsätzen erfolgen kann. Das Raumplanungsgesetz bringt die Mittel und Instrumente, um bei räumlich bedeutsamen Entscheidungen eine Interessenabwägung vorzunehmen und echte Prioritäten zu setzen. Prioritäten sind immer politische Entscheide. Daran wird auch das Raumplanungsgesetz nichts ändern. Es nimmt den Verantwortlichen diese Aufgabe nicht ab, es erleichtert sie ihnen nur.

Nutzen wir die Chance, dass uns die wirtschaftliche Entwicklung eine Atempause gibt, die für die Raumplanung notwendigen Instrumente bereitzustellen. Es gibt Leute, die ernst genommen werden möchten, die einmal sagen, eine Aufgabe sei nicht dringend, man könne sie zurückstellen, und die dann, wenn das Problem uns auf den Nägeln brennt, mit aller Entrüstung fragen, wieso man denn keine Vorkehrungen für diese Situation getroffen habe. Geben wir ihnen zu verstehen, dass wir bei der Raumplanung aus diesem Teufelskreis ausbrechen könnten. Denken Sie an den Konjunkturartikel und seine Leidensgeschichte; denken Sie an die Anstrengungen zur Errichtung einer Arbeitslosenversicherung. Denken Sie aber auch daran, dass die Raumplanung nicht nur wirtschaftliche Interessen verfiert und deshalb nicht nur ökonomischen Betrachtungsweisen zugänglich ist. Raumplanung ist eine Aufgabe unserer Gesellschaft für unsere Gesellschaft.