

# Wozu "Grundzüge der Raumordnung Schweiz?" : Ganzheitliche Politik im Auge

Autor(en): **Badilatti, Marco**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Heimatschutz = Patrimoine**

Band (Jahr): **91 (1996)**

Heft 3

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-175736>

## **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.





Zu den wichtigsten Zielen der «Grundzüge der Raumordnung» gehört die Vernetzung der Städte und der ländlichen Räume durch den öffentlichen Verkehr. (Bild Schmidt)

*Relier par les transports publics les espaces urbains et ruraux est un des principaux buts de l'aménagement du territoire.*

Wozu «Grundzüge der Raumordnung Schweiz»?

## Ganzheitliche Politik im Auge

von Marco Badilatti, Publizist, Zumikon

Ende Mai hat der Bundesrat neue Weichen für die künftige Raumordnungspolitik gestellt. Unter anderem hat er einen «Bericht über die Grundzüge der Raumordnung Schweiz» mit dem entsprechenden Realisierungsprogramm 1996–1999 verabschiedet. Diese sind vor allem auf eine ganzheitliche Raumordnungspolitik ausgerichtet und wollen dazu beitragen, die Spannungsfelder zwischen Stadt und Land, Kernstadt und Agglomeration, Deutschschweiz und Welschschweiz abzubauen.

Die von der Landesregierung gutgeheissenen Vorlagen gehen zurück auf einen bundesrätlichen Auftrag von 1989, der einen Orientierungsrahmen für die räumliche Entwicklung des Landes wünschte und die raumordnungspolitischen Planungen des Bundes und der Kantone besser koordinieren wollte. Der «Bericht über die Grundzüge der Raumordnung Schweiz» stellt eine Gesamtschau der derzeitigen räumlichen Probleme dar und umschreibt die Strategien und Aktionsfelder zu ihrer Bewältigung. Die Umset-

zung der Strategien erfordert beim Bund keine zusätzlichen personellen und finanziellen Mittel, wohl aber einen höheren und gezielteren Einsatz der vorhandenen Kräfte. Dieser Mehraufwand soll aber durch Effizienzgewinne in der Zusammenarbeit und in den Abstimmungsverfahren aufgefangen werden können. Worum geht es im einzelnen?

### Regionale Unterschiede

Das Wachstum der Wohnbevölkerung, strukturelle demographische Veränderungen sowie die vergleichsweise hohe

Prosperität des Landes bestimmen den weiter steigenden Bedarf an Wohn-, Arbeits- und Verkehrsflächen. Dem stehen grosse Nutzungsreserven im bereits überbauten Gebiet sowie ein anhaltender Trend zur Zersiedlung gegenüber. Weiter ist festzustellen, dass sich die Wirtschaft immer mehr auf die Verdichtungsräume konzentriert und die Agglomerationsringe sich ausweiten. Umgekehrt verfügt die Schweiz mit ihrer dezentralen Siedlungsstruktur noch über ein ausgewogenes Netz von verkehrsmässig gut ver-

bundenen Städten verschiedener Grösse und somit über eine günstige Ausgangslage im härter werdenden Standortwettbewerb.

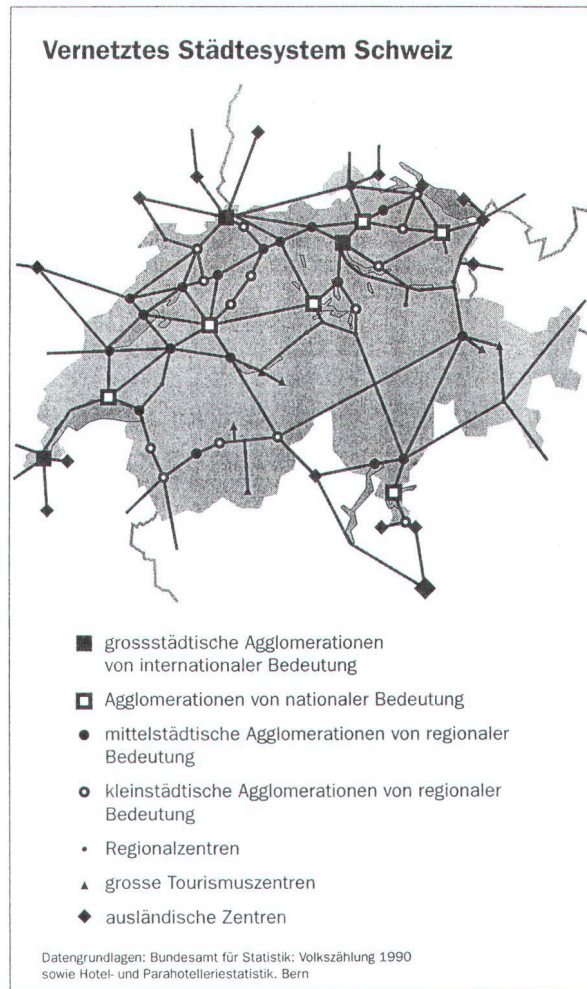
Über das ganze Land betrachtet, ist die Ausgangslage für die Raumordnungspolitik allerdings keineswegs einheitlich. So erscheint im Mittelland die Zersiedlung besonders ausgeprägt, steht die Landschaft als Naturraum unter anhaltendem Siedlungsdruck und muss sie einer wachsenden Vielfalt von Bedürfnissen der Freizeit und Erholung genügen. Im Jurabogen begegnen sich ein schweizerisch bedeutsamer Wirtschaftsraum und eine äusserst attraktive Kulturlandschaft mit einem beträchtlichen Entwicklungspotential. Der Vor-alpenraum wird stark beeinflusst vom Strukturwandel in der Landwirtschaft, während



dessen Tourismus und Gewerbebetriebe nur über begrenzte Wachstumschancen verfügen. Unterschiedlich verläuft die Entwicklung im Alpenraum: abseits der touristischen Zentren, die unter hohem Baudruck stehen und deren Landschaft die Belastungsgrenzen erreicht haben, sind die Beschäftigungsmöglichkeiten beschränkt. Die Städte schliesslich befinden sich europaweit in einem harten Standortwettbewerb und sind allein kaum in der Lage, gegenüber den europäischen Metropolen konkurrenzfähig zu bleiben.

**Vernetzen und erneuern**

Aufgrund dieser Ausgangslage folgen die bundesrätlichen Strategien der Raumordnung Schweiz keinem festgefügtten Leitbild des Siedlungs- und Landschaftsraumes, sondern bilden vielmehr ein in sich abgestimmtes Bündel von Leit-sätzen für ein zielgerichtetes Handeln des Bundes. Im Mittelpunkt steht das Konzept eines vernetzten Systems von Städten und ländlichen Räumen, mit dem einerseits der Lebens- und Wirtschaftsraum Schweiz weiterentwickelt werden soll und andererseits Ungleichgewichte und Konfliktpotentiale zwischen Landes-teilen, Stadt und Land, Zentrum und Peripherie abgebaut werden sollen. Zugleich wird eine an Nachhaltigkeit orientierte räumliche Entwicklung angestrebt, bei der die wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Aspekte berücksichtigt werden. Um die Landschaft zu entlasten, wird sodann postuliert, die Siedlungsentwicklung in städtischen und ländlichen Gebieten verstärkt nach innen zu lenken und bestehende Siedlungen zu erneuern, besser zu nutzen, zu durchmischen und zu verdichten. Zugleich gilt es die Standortqualitäten der Städte zu verbessern, indem die Städte revitalisiert und durch ein leistungsfähiges Netz des öffentlichen und privaten Verkehrs sowie der Telekommunikation miteinander



Bundesamt für Raumplanung 1996



Bundesamt für Raumplanung 1996

verknüpft und für sie Aussenräume geschaffen und gepflegt werden. Auch sind die Agglomerationen in ihrer Ausdehnung zu begrenzen und räumlich besser zu strukturieren, deren Ortszentren aufzuwerten, die Wohnquartiere vor Nutzungsverdrängungen zu schützen und in ein leistungsfähiges System des öffentlichen Verkehrs einzubinden.

**Stärken und schonen**

Die Strategien für die ländlichen Räume wiederum sind auf die unterschiedlichen Entwicklungspotentiale ausgerichtet: im Mittelland gilt es die Wohnlichkeit zu erhalten und auszubauen, im Jurabogen die Qualität der Wohn- und Wirtschaftsstandorte zu pflegen und weiterzuentwickeln, in den Voralpen die regionalen Zentren zu stärken und die Kulturlandschaft zu pflegen und im Alpenraum die Lebens- und Wirtschaftsbedingungen sicherzustellen und zu stärken sowie einen umweltfreundlichen Tourismus zu fördern. Sodann erstreben die Strategien zum Natur- und Landschaftsraum, diesen vermehrt zu schonen, vom Siedlungsdruck freizuhalten, differenziert zu ordnen, seine Nutzungsvielfalt wiederherzustellen und die natürlichen Lebensgrundlagen und die einheimische Tier- und Pflanzenwelt zu schützen. Schliesslich wird beabsichtigt, die Schweiz auch in den europäischen Raum einzubinden und die internationale Zusammenarbeit zwischen ländlichen und alpinen Regionen sowie zwischen Grenzgebieten und Grenzstädten zu verstärken.

**Breites Aktionsfeld**

In den Aktionsfeldern der Raumordnungspolitik zeigt der Bund auf, wo und wie er die Strategien umsetzen und seine Sachpolitiken auf die Grundzüge der Raumordnung Schweiz ausrichten will. So gedenkt er, die Gesetzgebung in diesem Bereich besser aufeinander abzustimmen, die Ent-



## Pourquoi des «Grandes lignes du développement souhaité de l'organisation du territoire» en Suisse?

# Pour une politique d'ensemble

par Marco Badilatti, journaliste, Zumikon (résumé)

A la fin du mois de mai dernier, le Conseil fédéral a présenté les nouveaux jalons de la future politique d'organisation du territoire: les «Grandes lignes du développement spatial souhaité en Suisse» sont assorties du programme de réalisation 1996-1999. Elles indiquent l'orientation générale de la politique d'organisation du territoire en Suisse. Leur but est notamment d'atténuer les dysfonctionnements entre ville et campagne, entre noyau urbain et agglomération, et entre Suisse alémanique et Suisse romande.

Les Grandes lignes doivent leur origine à un mandat confié en 1989 par le Conseil fédéral qui avait demandé une définition des orientations générales de l'aménagement du territoire dans notre pays, afin d'assurer une coordination plus judicieuse des plans d'aménagement fédéraux et cantonaux. La transposition des stratégies et des champs d'application présentés dans ces Grandes lignes ne nécessite pas, de la part de la Confédération, l'engagement de personnel ou de moyens financiers supplémentaires. Il s'agit par contre d'améliorer l'efficacité dans la collaboration et dans les procédures de coordination.

La croissance de la population résidante, les modifications de la structure démographique et la prospérité relativement élevée de notre pays jouent un rôle déterminant dans la croissance effrénée des besoins de surfaces pour le logement, le travail, les loisirs et les transports. Les zones déjà largement construites recèlent d'importantes réserves d'utilisation, mais la dispersion des constructions reste le trait dominant de l'évolution actuelle. La tendance à la concentration économique dans les agglomérations est manifeste. Cependant, la Suisse possède

un réseau relativement équilibré de petites, moyennes et grandes villes très bien reliées entre elles par le système de transports.

La situation de départ n'est pas la même dans les différentes régions du pays. Sur le Plateau, la dispersion des constructions est particulièrement prononcée. Dans l'Arc jurassien, la tradition industrielle particulière de cette région, la qualité du cadre de vie et un paysage qui se prête aux activités de loisirs constituent les principales possibilités de développement. Les Préalpes sont fortement marquées par les mutations structurelles de l'agriculture, et le développement dans les Alpes suit un cours différent selon les régions. Les villes, quant à elles, doivent résister à une concurrence acharnée pour attirer les activités économiques; isolées, elles ne sont guère en mesure de rester compétitives face aux grandes métropoles européennes.

Les stratégies de développement de l'organisation du territoire en Suisse ne donnent pas une image figée de l'aménagement, mais forment un ensemble cohérent de principes appelés à orienter l'action de la Confédération dans l'accomplissement de ses tâches.

La conception d'un réseau de villes suisses et d'espaces ruraux représente l'idée essentielle sur laquelle doit s'appuyer un développement ordonné et économique de notre cadre de vie et de notre espace économique. La mise en réseau doit contribuer à atténuer, voire supprimer, les inégalités et les conflits potentiels entre les diverses régions du pays, entre ville et campagne ou encore entre centre et périphérie. La conception de l'organisation du territoire doit être durable, c'est-à-dire compatible avec les exigences économiques, sociales et écologiques. La rénovation et une meilleure utilisation du milieu déjà construit doivent permettre de limiter l'expansion de l'urbanisation en tache d'huile, et de soustraire le paysage à l'invasion des constructions.

Dans les régions rurales, les stratégies de développement sont axées sur les potentialités spécifiques des différentes régions du Plateau, du Jura, des Préalpes et des Alpes. Elles visent à ménager encore davantage les espaces naturels et les paysages. Pour cela, une condition centrale consiste à mettre ceux-ci à l'abri de la progression des constructions et à éviter des atteintes supplémentaires. Enfin, l'aménagement

du territoire peut contribuer à l'amélioration des liens entre la Suisse et l'Europe. Les stratégies proposées visent à renforcer la coopération internationale entre les régions rurales et alpines et entre les villes et régions frontalières.

Dans les différents champs d'application de la politique d'organisation du territoire, la Confédération montre où et comment elle compte mettre en pratique les stratégies définies et harmoniser ses politiques sectorielles. Elle entend améliorer la coordination des législations touchant au cadre de vie, simplifier les procédures de décision, favoriser le dialogue entre la Confédération, les cantons et les villes, introduire les lois de l'économie de marché pour certains instruments de l'aménagement du territoire, et réorienter la peréquation financière pour renforcer la compétitivité de la Suisse. En ce qui concerne l'agriculture, elle souhaite encourager l'exploitation durable du sol et la compensation écologique.

Le rapport sur les mesures en matière de politique d'organisation du territoire du 27 novembre 1989 présenté par le Conseil fédéral contenait une série de propositions visant à renforcer l'exécution de la loi sur l'aménagement du territoire (LAT) et à améliorer la coordination des tâches d'aménagement à tous les niveaux. Ce premier programme de réalisation est aujourd'hui suivi d'un deuxième, le programme 1996-1999, qui annonce le renforcement et la réactualisation d'application de la LAT. Ce programme s'appuie sur les «Grandes lignes de l'organisation du territoire».

Le Conseil fédéral estime prioritaire l'élaboration d'une conception de la gestion des problèmes d'aménagement des agglomérations et des espaces ruraux. La coopération avec les pays européens pour les questions d'aménagement est, elle aussi, primordiale.



scheidungsverfahren zu vereinfachen, den partnerschaftlichen Dialog zwischen Bund, Kantonen und Städten zu verstärken und marktwirtschaftliche Instrumente für die Raumordnung einzusetzen. Weiter will er das nationale Verkehrsnetz optimieren und mit den europäischen Netzen verknüpfen, eine Agglomerationspolitik entwickeln, die Regionalpolitik und den Finanzausgleich auf die Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit ausrichten. Und im Bereich der Landwirtschaft soll die nachhaltige Bewirtschaftung des Bodens und der ökologische Ausgleich gefördert, die räumliche Dimension in der Landwirtschaftspolitik besser beachtet und auf eine vermehrte Integration von Schutz und Nutzung hingearbeitet werden.

### Massnahmen 1996–1999

Mit dem Bericht über die Massnahmen zur Raumordnungspolitik vom 27. November 1989 legte der Bundesrat eine Reihe von Massnahmen fest, um die auf Bundesebene erkannten Vollzugslücken in der Raumplanung zu schliessen und die Planung und Koordination der raumwirksamen Tätigkeiten gesamthaft zu verbessern. 1990 verlangte dann eine von den eidgenössischen Räten überwiesene Kommissionsmotion, dass dem Parlament einmal pro Legislatur über den Stand, die Ergebnisse und die Wirksamkeit dieses Instrumentes Bericht erstattet werde. In der Folge wurde das erste Realisierungsprogramm durch weitere Programme mit spezifischeren Zielen ergänzt. Dabei ging es namentlich darum, den Vollzug der Raumplanungsgesetzgebung zu fördern, noch offene Fragen beim Bodenrecht im Siedlungsbereich zu klären und das Entscheidungsverfahren bei Bauten und Anlagen in der Kompetenz des Bundes zu koordinieren. Im Sinne des parlamentarischen Auftrages zieht nun das zweite Realisierungsprogramm Bilanz über

den Vollzugsstand früherer Massnahmen und gibt gesamtlich Rechenschaft über den Stand der Arbeiten. Eine grobe Bewertung zeigt, dass das Realisierungsprogramm von 1989 zwar wichtige Impulse gegeben hat und besonders bei den Konzepten, Sachplänen und der bundesinternen Zusammenarbeit Fortschritte erzielt wurden. Gleichwohl konnten die angestrebten Ziele noch nicht vollständig erreicht werden.

Das Programm für 1996–1999 schreibt nun die bisherigen Massnahmen zur Raumordnungspolitik fort, aktualisiert sie, umfasst teilweise neue Aufgaben und setzt auch neue Akzente. Im weiteren veranschaulicht und konkretisiert es für die nächsten vier Jahre die im Bericht über die «Grundzüge der Raumordnung Schweiz» abgesteckten Aktionsfelder der zukünftigen Raumordnungspolitik des Bundes. Durch das neue Realisierungsprogramm, das 12 Handlungsgrundsätze, 16 Vorrangmassnahmen und 17 weitere wichtige Massnahmen umfasst, soll die grundsätzlich als richtig erkannte Stossrichtung weitergeführt werden. So beabsichtigt der Bundesrat namentlich, den Vollzug des Raumplanungsrechts zu stärken und die raumwirksamen Sachpolitiken des Bundes auf die Grundzüge der Raumordnung auszurichten.

### Verdeutlichte Bundespolitik

Die Handlungsgrundsätze des Realisierungsprogrammes decken sich weitgehend mit den Leitsätzen der «Grundzüge». Unter den Vorrangmassnahmen finden sich solche, die nicht nur für den Vollzug besonders bedeutsam sind, sondern auch der Verdeutlichung der Raumordnungspolitik des Bundes dienen. Allerdings ist damit nur eine materielle und keine zeitliche Gewichtung verbunden. Als vorrangig betrachtet der Bundesrat die Entwicklung konzeptioneller

Vorstellungen über die raumplanerische Behandlung von Agglomerations- und ländlichen Gebieten sowie zur räumlichen Vernetzung mit Europa. Auf der Ebene der Gesetzgebung wird die Teilrevision des Raumplanungsrechtes in den Bereichen Landwirtschaft und Landschaft sowie Konzepte und Sachpläne des Bundes erachtet. Als ebenso bedeutsam eingestuft wird die Stärkung der Raumordnungskoordination bundesintern und mit den Kantonen, Regionen und Städten (Raumordnungskonferenz, Rat für Raumordnung usw.). Vorrangig behandeln will man schliesslich neben der Entwicklung von Grundlagen über die Koordination von Verkehrspolitik und Raumordnungspolitik sowie zur Behandlung der urbanen Räume in der Regionalpolitik eine Reihe von Konzepten und Sachplänen in den Bereichen Natur und Landschaft (Landschaftskonzept), öffentlicher Verkehr (Schienenverkehr), Zivilluftfahrt (Infrastruktur), Energie (Übertragungsleitungen), Militär (Waffen- und Schiessplätze) und Störfallvorsorge.

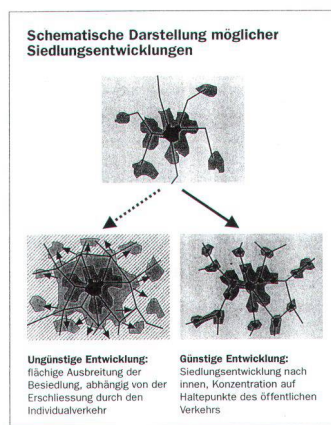
### Vollzug verbessern

Mit den «weiteren wichtigen Massnahmen» will die Landesregierung besonders den Vollzug verbessern. Da geht es beispielsweise darum, die Kantone in ihren raumordnungspolitischen Bestrebun-

gen zu unterstützen, Grundlagen zu Wasser- und Bodenbewegungsgefahren sowie Strategien zur Verstärkung des Landschaftsschutzes zu erarbeiten. Nicht weniger wichtig sind eine Wegleitung für Deponien und Materialabbaustellen, Grundlagen für Zweckmässigkeitsprüfungen bei Strassen, zur Integration der Lärm- und Sicherheitszonen bei der Luftfahrt und ein Leitfaden über die Koordination der raumwirksamen Tätigkeiten von Bahnunternehmen und Kantonen. Aufgeführt werden ferner die Sachpläne für die nukleare Entsorgung und für Militärflugplätze. Und im Fachgebiet «Sport, Freizeit, Tourismus» stehen ein Nationales Sportanlagekonzept, die Planung und Abstimmung von skitouristischen Erschliessungen sowie die Koordination des Bundes im Zusammenhang mit Grossanlässen (expo 2001).

### Offene Fragen

Die vom Bundesrat verabschiedeten «Grundzüge» enthalten insgesamt mehrere ermutigende Elemente, wenn auch nicht zu übersehen ist, dass ihre Umsetzung letztlich entscheidend von den Kantonen, Regionen und Gemeinden abhängen wird. Aufgrund der bisherigen Erfahrungen tut man deshalb wohl gut daran, die Erwartungen hinsichtlich ihres Nutzens nicht allzu hoch anzusetzen. Dies betrifft insbesondere den postulierten Ausbau des öffentlichen Verkehrsnetzes. Nachdem die Bundesbahnen finanziell schlechter denn je dastehen und die Finanzierung der neuen Alpentransversale noch keineswegs gesichert ist, dürften weitere Ausbauprojekte vorläufig eher ins Reich der Wunschträume gehören. Und ob das geplante Vernetzungssystem wirklich allen Landesteilen zugute kommt und nicht weiterhin die geographisch begünstigten Regionen gegenüber den ausgesprochenen Randgebieten bevorteilt, wird die Praxis zeigen müssen. ■



Bundesamt für Raumplanung 1996