

**Zeitschrift:** Plan : Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik = revue suisse d'urbanisme  
**Herausgeber:** Schweizerische Vereinigung für Landesplanung  
**Band:** 31 (1974)  
**Heft:** 7-8  
  
**Artikel:** Raumplanung und Bauwirtschaft  
**Autor:** Flückiger, Hans  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-782277>

### **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:** 17.05.2025

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

# Raum- planung und Bauwirtschaft

Von Dr. rer. pol. Hans Flückiger, Abteilungschef beim Delegierten für Raumplanung<sup>1</sup>

## Warum Raumplanung?

Der wirtschaftliche Aufschwung der letzten Jahrzehnte hat uns einen beachtlichen materiellen Wohlstand beschert, einen Wohlstand, der sicher auch einiges überdeckt hat, was uns heute und in der Zukunft Probleme schaffen wird. Aber die Schweiz von heute können wir nicht mehr ändern; sie ist gegeben mit all ihren Vorzügen und Nachteilen, mit allem, was wir an ihr zu schätzen wissen oder was wir an ihr auszusetzen haben. Aber selbst wenn wir an der Schweiz von heute nichts ändern können, ist es notwendig, sich der gegenwärtigen Lage bewusst zu werden. Eine ehrliche Lageanalyse erlaubt es uns, aus den Fehlern der Vergangenheit Lehren zu ziehen. Sie erlaubt es uns aber auch, Entwicklungsperspektiven aufzuzeigen — Entwicklungsperspektiven, die das Bild der Schweiz von morgen verdeutlichen.

Sich mit der Zukunft zu beschäftigen ist modern geworden. Bei der Raumplanung geht es aber nicht darum, modern zu sein, sondern die Raumplanung — als auf die Veränderung oder Erhaltung einer räumlichen Ordnung bezogene Planung — ist ihrem Wesen nach in die Zukunft gerichtet. Ihre Zielsetzungen sind also langfristiger Natur und müssen deshalb besonders sorgfältig festgelegt werden.

Wer bestimmt, wie die räumliche Ordnung der Schweiz, wie die Schweiz in der Zukunft aussehen soll? Sind es die 3000 Gemeinden, die 25 Kantone, der Bund, die Wirtschaft, die Politik, sogenannte Sachzwänge oder einfach der Zufall? Huldigen wir dem Trend; sind wir also bereit, die Zukunft zu erdulden? Oder gibt es politische, soziale, gesellschaftliche oder wirtschaftliche Überlegungen, die uns zum Handeln auffordern, die uns die Kraft geben, die Zukunft mitzugestalten?

Beschäftigen wir uns vorerst mit den Ent-

wicklungsperspektiven. Nicht von ungefähr richten wir uns heute auf das Jahr 2000 aus. Einmal, weil die Jahrtausendwende sich als magische Zahl geradezu anbietet, zweitens, weil die zeitliche Distanz bis zu diesem Zeitpunkt genügend gross erscheint, um längerfristige Entwicklungen darzustellen, und drittens insbesondere auch deshalb, weil durch die Berichte der Arbeitsgruppe für Perspektivstudien, die unter der Leitung von Professor Kneschaurek entstanden, Ergebnisse verfügbar sind, welche auf das Jahr 2000 ausgerichtet sind und die meisten Aspekte des wirtschaftlichen Lebens umfassen.

das Jahr 2000 noch mit rund sieben Millionen Einwohnern. Die beiden wichtigsten Auswirkungen dieser verlangsamten Bevölkerungsentwicklung sind sicher die zunehmende Ueberalterung der Wohnbevölkerung und die stärkere Zunahme der inaktiven gegenüber der aktiven Bevölkerung. Die Verschiebungen im Altersaufbau sind bedeutsam; sie manifestieren sich in einem absoluten Rückgang der Zahl der Jugendlichen (Altersklasse 0—19), während die Zahl der über 65jährigen um über 1/4 Million zunehmen wird.

Für die Zahl der Arbeitskräfte rechnet die Arbeitsgruppe für Perspektivstudien mit

Tabelle 1. Wohnbevölkerung der Schweiz 1910 bis 2000

| Jahr | Schweizer | Ausländer | Total     |
|------|-----------|-----------|-----------|
| 1910 | 3 201 282 | 552 011   | 3 753 293 |
| 1930 | 3 710 878 | 355 522   | 4 066 400 |
| 1950 | 4 429 546 | 285 446   | 4 714 992 |
| 1970 | 5 189 707 | 1 080 076 | 6 269 783 |
| 1980 | 5 368 570 | 1 194 862 | 6 563 432 |
| 1990 | 5 596 273 | 1 254 732 | 6 851 005 |
| 2000 | 5 765 894 | 1 298 502 | 7 064 396 |

Tabelle 2. Veränderungen im Altersaufbau der Wohnbevölkerung der Schweiz zwischen 1970 und 2000

| Altersklasse | Absolute Bevölkerungszunahme |           |          |
|--------------|------------------------------|-----------|----------|
| Jahre        | Schweizer                    | Ausländer | Total    |
| 0—6          | — 32 804                     | 30 524    | — 2 280  |
| 7—14         | — 34 434                     | 18 793    | — 15 641 |
| 15—19        | — 3 038                      | 11 053    | 8 015    |
| 20—64        | 409 282                      | 134 761   | 544 043  |
| 65—74        | 64 396                       | 3 980     | 68 376   |
| 75—84        | 126 565                      | 1 973     | 128 538  |
| 85 +         | 65 831                       | 485       | 66 316   |
| Total        | 595 798                      | 201 569   | 797 367  |

Vor nicht allzu langer Zeit glaubte man in der Schweiz an ein anhaltend grosses Bevölkerungswachstum. Inzwischen wurden die Prognosen ständig nach unten korrigiert, und die zweite Fassung des entsprechenden Berichtes der Arbeitsgruppe Perspektivstudien, der sich auf die Volkszählungsergebnisse 1970 abstützt, rechnet für

verschiedenen Varianten, gilt es doch, verschiedene mögliche Entwicklungen im Bereich der Fremdarbeiterpolitik zu berücksichtigen. In der Hauptvariante, die von einer Stabilisierung der Zahl der ausländischen Arbeitskräfte ausgeht (Fortführung der heutigen Ausländerpolitik), ergibt sich ein Total von rund 3,16 Mio Erwerbstätigen

<sup>1</sup> Referat, gehalten an der Generalversammlung der Stuaq, Schweizerische Strassenbau- und Tiefbau-Unternehmung AG, vom 29. Mai 1974 in Baden

im Jahr 2000. Gegenüber 1970 also eine Zunahme von nur rund 100 000 Arbeitskräften. Diese ausserordentlich geringe Zunahme wird nachhaltige Folgen für unsere Wirtschaft und damit auch für die räumliche Ordnung haben. Es liegt auf der Hand, dass dadurch nicht nur die überdurchschnittliche Expansion unserer Wirtschaft

Solothurn, Basel-Stadt, Baselland, Aargau und Genf zwischen 1900 und 1970 um rund 1,5 Mio Einwohner zu, oder um gleich viel wie alle anderen 18 Kantone zusammen.

Diese Verschiebungen sind nicht allein auf unterschiedliche Geburtenüberschüsse und Zuwanderungen von Ausländern zu-

1970 wohnten rund drei Fünftel aller Einwohner der Schweiz in den Städten und ihren Agglomerationen. Die Trendentwicklung wird das Ungleichgewicht zwischen ländlichen und städtischen Gebieten noch vergrössern. Im Jahre 2000 werden rund vier Fünftel der Gesamtbevölkerung in den Ballungsgebieten wohnen. Nur 400 bis 500 aller 3000 schweizerischen Gemeinden hätten diese Bevölkerungskonzentration von rund 5,5 Mio Einwohnern aufzunehmen; die restlichen 2500 Gemeinden müssten sich in die verbleibenden 1,5 Mio Einwohner teilen.

Mit der bevölkerungsmässigen geht eine wirtschaftliche Konzentration einher, die vielleicht noch ausgeprägter ist. Auf einer Gemeindegebietsfläche, die rund 3 % des schweizerischen Totals ausmacht, sind gegen zwei Drittel des gesamten Wirtschaftspotentials konzentriert, nämlich rund 60 % der Industrieproduktion und rund 70 % der privaten und öffentlichen Dienstleistungsbetriebe. Das räumliche Ungleichgewicht hat zudem die Tendenz, sich zu verstärken, weil der Ballungsprozess, einmal in Gang, aus sich selbst heraus die Kraft zu einer weiteren Beschleunigung und Verstärkung schöpft. Die wirtschaftliche Entwicklung, die uns zudem eine stärkere Verlagerung von der Verarbeitungs- in die Dienstleistungswirtschaft bringen wird, unterstützt diese Trendentwicklung zusätzlich.

Die wirtschaftliche Entwicklung eilt in den meisten Ballungsgebieten dem Ausbau der Infrastruktur davon. Der Nachholbedarf, der gesamtschweizerisch — in den abgelegenen Bergtälern und in den dichtbevölkersten Agglomerationen — besteht, wird wohl überall empfunden. Die öffentliche Hand aber, die sich nach ihren finanziellen Möglichkeiten verhält, muss Prioritäten setzen. Meist wird sie sich dabei nach der Höhe des Nachholbedarfs und nach dem Grundsatz richten, dass vordringlich dort öffentliche Investitionen getätigt werden sollen, wo vergleichsweise kurzfristig die grösste Wirkung erzielt wird. Die Erfahrung zeigt, dass durch ein solches Verhalten die Ballungsgebiete profitieren, was zu einer weiteren Attraktivitätssteigerung der bestehenden Wachstumspole führt; wenn wir hier nichts unternehmen, wird der Konzentrationsprozess zusätzlich verstärkt.

Unsere Ansprüche an den Boden sind in den letzten Jahrzehnten gewaltig gewachsen. Die vom einzelnen Einwohner beanspruchte Fläche wuchs nicht nur ständig an, weil immer mehr Strassen, Parkplätze, Betriebe, Einkaufszentren usw. gebaut wurden, sondern weil wir auch immer mehr Wohnraum beanspruchten. Im Jahre 1960 teilten sich zum Beispiel rund 4,5 Einwohner in eine Wohnung, 1970 waren es noch 3,6 Personen.

Die Folgen der geschilderten Konzentrationsbewegungen zeigen sich nun nicht etwa nur in der Raumordnung, sondern praktisch in allen sozialen, wirtschaftlichen und politischen Bereichen. Bleiben wir bei der Raumordnung, müssen wir feststellen, dass ein Verzicht auf eine lenkende Planung innert weniger Jahrzehnte zu einem Zustand führt, der es den kommenden Generationen verunmöglicht, ihre eige-

Tabelle 3. Erwerbstätige (Schweizer und Ausländer)

| Jahr | Schweizer | Ausländer | Total     | Erwerbsquote |
|------|-----------|-----------|-----------|--------------|
| 1910 | 1 486 271 | 296 924   | 1 783 195 | 47,5 %       |
| 1930 | 1 732 436 | 210 190   | 1 942 626 | 47,7 %       |
| 1950 | 1 980 265 | 175 391   | 2 155 656 | 45,7 %       |
| 1970 | 2 339 223 | 715 429   | 3 054 652 | 48,7 %       |
| 1980 | 2 416 366 | 700 000   | 3 116 366 | 47,5 %       |
| 1990 | 2 432 102 | 700 000   | 3 132 102 | 45,7 %       |
| 2000 | 2 451 025 | 703 100   | 3 159 325 | 44,7 %       |

gebremst wird, sondern dass auch verstärkte Strukturwandlungen eintreten werden. Strukturwandlungen wohlverstanden, die nicht die Folge der Raumplanung sein werden, sondern deren Auswirkungen auch in der Raumordnung sichtbar sein dürften.

rückzuführen: ein wesentlicher Faktor ist die Binnenwanderung. Lange glaubte man, dass sich nur Berggebiete entvölkern würden. Die Volkszählungsergebnisse zeigen aber, dass über 40 % aller schweizerischen Gemeinden in den letzten 20 Jahren einen absoluten Bevölkerungsrückgang zu-

Tabelle 4. Veränderung der Anteile der Kantone an der Gesamtbevölkerung, bezogen auf den Zeitraum von 1900 bis 1970 (Total Schweiz = 100)

| Zunehmer Anteil |      | Weitgehend konstanter Anteil |      | Abnehmender Anteil |      |
|-----------------|------|------------------------------|------|--------------------|------|
| 1900            | 1970 | 1900                         | 1970 | 1900               | 1970 |
| ZH              | 13,0 | 17,7                         | LU   | 4,4                | 4,6  |
| ZG              | 8,0  | 1,1                          | UR   | 0,6                | 0,5  |
| SO              | 3,0  | 3,6                          | SZ   | 1,7                | 1,5  |
| BS              | 3,4  | 3,8                          | OW   | 0,5                | 0,4  |
| BL              | 2,1  | 3,3                          | NW   | 0,4                | 0,4  |
| AG              | 6,2  | 6,9                          | SH   | 1,3                | 1,2  |
| GE              | 4,0  | 5,3                          | VD   | 8,5                | 8,2  |
|                 |      | VS                           | 3,5  | 3,3                |      |
|                 |      | TI                           | 4,2  | 3,9                |      |
|                 |      | BE                           | 17,8 | 15,7               |      |
|                 |      | GL                           | 1,0  | 0,6                |      |
|                 |      | FR                           | 3,9  | 2,9                |      |
|                 |      | AR                           | 1,7  | 0,8                |      |
|                 |      | AI                           | 0,4  | 0,2                |      |
|                 |      | SG                           | 7,6  | 6,1                |      |
|                 |      | GR                           | 3,2  | 2,6                |      |
|                 |      | TG                           | 3,4  | 2,9                |      |
|                 |      | NE                           | 3,8  | 2,7                |      |

Die räumliche Verteilung der Wohnbevölkerung hat sich in den letzten Jahrzehnten deutlich verschoben. Ein Vergleich der prozentualen kantonalen Anteile an der Gesamtbevölkerung deutet auf den anhaltenden Ballungsprozess hin. Die überwiegend städtischen und wirtschaftlich stark entwickelten Kantone verzeichneten seit 1900 ein überdurchschnittlich starkes Bevölkerungswachstum. So nahm die Bevölkerung der sieben Kantone Zürich, Zug,

verzeichnen hatten. Selbst in den vorhin erwähnten sieben wachstumsstärksten Kantonen wies jede fünfte Gemeinde einen absoluten Rückgang der Bevölkerung auf. Wie präsentiert sich aber das Bild der Ballungsgebiete? Die Agglomerationen wachsen überdurchschnittlich schnell, wobei immer mehr Gemeinden in den Sog der grossstädtischen Zentren geraten. Die Kerngemeinden setzen «Jahrringe» an, der Konzentrationsprozess beschleunigt sich.

Tabelle 5. Die Einwohnerzahl der Agglomerationen

|         | 1950 |           | 1960 |           | 1970 |           | Zunahme Bev.<br>1950—1970 |
|---------|------|-----------|------|-----------|------|-----------|---------------------------|
|         | Gde. | Bev.      | Gde. | Bev.      | Gde. | Bev.      |                           |
| Kern    |      |           |      |           |      |           |                           |
| Vororte | 25   | 1 333 674 | 27   | 1 672 407 | 33   | 1 882 566 | + 548 892                 |
|         | 114  | 401 367   | 228  | 790 202   | 322  | 1 375 021 | + 973 654                 |
| Total   | 139  | 1 735 041 | 255  | 2 462 609 | 355  | 3 257 587 | + 1 522 546               |

nen Vorstellungen mitzuberücksichtigen. Ueberall würde gebaut, überall müsste erschlossen werden. Die Grundfunktionen unseres Daseins: Wohnen, Arbeit, Versorgung, Bildung und Erholung, würden immer stärker auseinandergerissen. Zusätzlicher Verkehr und überdurchschnittlich anwachsende Infrastrukturaufwendungen wären beispielsweise Folgen einer solchen Entwicklung.

Der öffentlichen Hand sind zahlreiche Aufgaben überbunden, die wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklung sicherzustellen oder zu fördern. Der Staatsbürger und Steuerzahler erwartet von Bund, Kantonen und Gemeinden einen sparsamen und gezielten Einsatz seiner Mittel. Daraus ergibt sich die unabdingbare Notwendigkeit, dass auch die öffentliche Hand auf allen Ebenen planen muss, wenn sie die ihr überbundenen Aufgaben zweckmässig erfüllen will. Die Abstimmung der Sachplanungen im Bereich der Transport- und Versorgungsstruktur (Verkehr, Energie, Wasser usw.) ist eine Koordinationsaufgabe, mit der sich alle Gemeinwesen auseinanderzusetzen haben. Es braucht dazu ein Koordinationsinstrument, das als gemeinsame Basis angesehen werden kann; aber nur wenn man sich auch bezüglich der Ziele einig ist, lassen sich die Massnahmen koordiniert einsetzen.

### Ziele der Raumplanung

Den Willen, die Trendentwicklung zu beeinflussen, haben Volk und Stände am 14. September 1969 deutlich bekundet. Im damals angenommenen Verfassungsartikel 22quater wird unter anderem festgelegt: «Der Bund stellt auf dem Wege der Gesetzgebung Grundsätze auf für eine durch die Kantone zu schaffende, der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes dienende Raumplanung.»

Mit dem Raumplanungsgesetz und mit verschiedenen anderen — bestehenden oder in Vorbereitung befindlichen — Erlassen, wie zum Beispiel dem Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete oder dem Bundesgesetz über Wohnbau- und Eigentumsförderung, geht der Gesetzgeber den eingeschlagenen Weg konsequent weiter. Der Zweckartikel des Raumplanungsgesetzes zeigt die Wertordnung, in der sich die Raumplanung zu entfalten hat. Er enthält auch in Form von Grundsätzen den Auftrag, dass die natürlichen Grundlagen des menschlichen Lebens wie Boden, Luft, Wasser und Landschaft zu schützen und dass ferner die räumlichen Voraussetzungen für die Entfaltung des persönlichen, sozialen und wirtschaftlichen Lebens zu schaffen sind.

Der gleiche Artikel gibt auch an, wohin der Weg der Raumplanung führen soll. Mit Grundsätzen über die Dezentralisation der Besiedlung, die Begrenzung des Siedlungsgebiets, die Förderung des Ausgleichs, die Erhaltung der Eigenart und Schönheit der Landschaft sowie die Sicherstellung der Erholungsgebiete, die Aufrechterhaltung der eigenen Ernährungsbasis und die Berücksichtigung der Gesamtverteidigung will der Gesetzgeber den Weg der gemeinsamen Arbeit von

Bund, Kantonen und Gemeinden schon recht deutlich markieren. Diese Grundsätze werden für die Planungen in den Kantonen und Gemeinden bestimmend sein. Sie sind aber noch weitgehend abstrakt, in gemeinsamer Arbeit zwischen Bund und Kantonen gilt es nun, diese weiter zu konkretisieren. Eine dieser Möglichkeiten liegt in den Leitbildarbeiten, wie sie gemäss Artikel 22 des Raumplanungsgesetzes Bund und Kantonen auferlegt worden sind.

Wirtschaftliche, kulturelle und soziale Beziehungen gehen über die Kantonsgrenzen hinaus. Somit kann kein Gemeinwesen seine Planung isoliert betreiben. Es entspricht dem Willen des Gesetzgebers, dass die Planung durchgehend wird, dass also vom Bund über die Kantone zu den Gemeinden in der Vertikalen — und in der Horizontalen zwischen den verschiedenen Sachplanungen — die Koordination sichergestellt wird. Föderalismus als «Kantönigeist» verstanden hat hier ausgedient; die Raumplanung ist ein Prüfstein für den kooperativen Föderalismus.

### Massnahmen der Raumplanung

Der aus zeitlichen Gründen bedingten kurzen Darstellung einiger Massnahmen der Raumplanung muss nochmals der Auftrag vorangestellt werden, dass es gemäss Verfassung darum geht, für eine geordnete Besiedlung des Landes und eine zweckmässige Nutzung des Bodens zu sorgen. Die primäre Planungsaufgabe ist die Nutzungsausscheidung. Das Gebiet des Kantons oder der Gemeinde ist auf die verschiedenen Nutzungsinteressen aufzuteilen. Für die Gesamtrichtplanung der Kantone, die für die Behörden verbindlich ist, nimmt das Gesetz die Differenzierung teilweise selber vor, indem es festlegt, welche Interessen zu berücksichtigen sind. Art. 11 des Raumplanungsgesetzes schreibt dazu vor, dass mindestens folgende Nutzungsgebiete vorzusehen sind:

- Siedlungsgebiet
- Landwirtschaftsgebiet
- Forstgebiet
- Erholungsgebiet
- Schutzgebiet
- übriges Gebiet

Bei der Nutzungsplanung, die für den Grundeigentümer verbindlich ist und die insbesondere in der Form der Ortsplanung von Bedeutung ist, begnügt sich der Gesetzgeber mit einem blossen Differenzierungsgebot.

Die Gesamtordnung verlangt aber nicht nur eine Differenzierung und eine Zuteilung der verschiedenen Gebiete, sondern sie stellt auch die hauptsächlichsten Unterscheidungskriterien auf, die es bei dieser Ausscheidung zu berücksichtigen gilt. Es sind dies insbesondere der künftige Bedarf, die Eignung bzw. Zweckmässigkeit und der bisherige Zustand.

Die Nutzungsausscheidung kann nicht verhindern, dass gewisse Konflikte entstehen: Land, das sich für die landwirtschaftliche Nutzung eignet, wird meist auch für andere Nutzungen, beispielsweise für die Besiedlung, verwendbar sein. Es gilt deshalb, die verschiedenen Interessen gegeneinander abzuwägen und sie in Kenntnis der Konflikte und unter Berücksichtigung der

Ausscheidungskriterien zuzuordnen. Damit wird deutlich, dass private Nutzungsinteressen im Rahmen einer Gesamtordnung tangiert werden können, indem vermehrt der Gesamtzusammenhang berücksichtigt wird.

Mit der Differenzierung der verschiedenen Nutzungsarten und der Zuteilung des entsprechenden Gebiets allein kann die Raumplanung nicht durchgeführt werden. Es ist auch dafür zu sorgen, dass der Raum tatsächlich nach den im Plan festgelegten Grundsätzen genutzt wird. Dies bedingt, dass zur richtigen Zeit am richtigen Ort genügend Land in der richtigen Nutzungszone zur Verfügung stehen muss, dass also ein marktgerechtes Angebot vorzuliegen hat. Ein funktionsfähiges Angebot, das heute vielerorts nicht mehr gewährleistet ist, bedingt allerdings Leistungen der öffentlichen Hand, wie die Erschliessung, die Landumlegung und die erforderliche Ausstattung an Schulen, Spitälern usw.

Andererseits verlangt die Durchführung aber auch Beschränkungen, indem festgelegt werden muss, dass an bestimmten Orten gewisse Nutzungen zu unterbleiben haben und keine Investitionen getätigt werden dürfen. Dieser anspruchsvollen Aufgabe ist höchstens das Gemeinwesen gewachsen. Die Durchführung der Planung wird damit zu einer öffentlichen Aufgabe. Das Gemeinwesen ist nach dem Willen des Gesetzgebers verpflichtet, zu erschliessen und befugt, Landumlegungen und Güterzusammenlegungen von Amtes wegen anzuordnen sowie allenfalls zu enteignen. Die öffentliche Hand ist an der Verwirklichung der Planung also nicht mehr nur soweit beteiligt, als sie öffentliche Werke zu errichten und die Nutzungsvorschriften gegenüber den Grundeigentümern durchzusetzen hat. Das Gemeinwesen soll in Zukunft in gewissem Umfang selber die Initiative ergreifen und die Grundeigentümer sogar zu einer bestimmten Nutzung verhalten können.

Eine Frage, die in diesem Zusammenhang sofort auftaucht, ist jene nach der Kompetenzausscheidung zwischen den verschiedenen Gemeinwesen. Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die Raumplanung in zahlreiche andere Aufgaben des Bundes und der Kantone hineingreift. Daraus kann aber nicht etwa eine Art übergeordneter Kompetenz abgeleitet werden. Der Verfassungsartikel über die Raumplanung hebt die geltende Aufgabenverteilung zwischen Bund und Kantonen nicht auf. Die Kantone haben die Grundsätze der künftigen nutzungs- und besiedlungsmässigen Entwicklung des Kantons in Gesamtrichtplänen festzulegen. Die wichtigste Aufgabe der Raumplanung, die kantonale Richtplanung in der Form der Nutzungspläne unter Berücksichtigung der spezifischen Gemeindeaufgaben zu verwirklichen, fällt in fast allen Kantonen den Gemeinden zu. Wie wichtig diese Aufgabe ist, ergibt sich aus der Rechtsnatur der Nutzungspläne. Sie «enthalten die für jedermann verbindlichen Anordnungen über die Nutzung des Bodens» (Art. 35 Abs. 1 Raumplanungsgesetz).

Der Aufgabenbereich der Gemeinde wird nicht durch das Raumplanungsgesetz, son-

dern durch das kantonale Recht bestimmt. Es ist zu erwarten, dass die Kantone wie bis anhin den Gemeinden die Aufgabe der Festlegung der Nutzungsordnung überlassen. Das kantonale Recht muss aber bestimmte Grundsätze des Raumplanungsgesetzes berücksichtigen.

### Konsequenzen für die Bauwirtschaft

Wenn ich abschliessend versuchen will, die Konsequenzen der Raumplanung für die Bauwirtschaft aufzuzeichnen, stellt dies aus verschiedenen Gründen ein schwieriges Unterfangen dar. Ich denke nicht nur an das Problem der Abgrenzung der Bauwirtschaft gegenüber den anderen Zweigen der Wirtschaft, sondern insbesondere an die sehr verschiedenartigen Beziehungen zwischen den einzelnen Unternehmungen dieser Branche und der Umwelt.

Einmal kann man die Bauwirtschaft als Teil der Volkswirtschaft betrachten. Sie steht, wie andere Branchen, in einem System von Märkten und Marktbeziehungen zu den anderen Wirtschaftsunternehmen und den einzelnen Wirtschaftssubjekten sowie dem Staat. Als Teil der Volkswirtschaft ist sie all jenen Markteinflüssen ausgesetzt, die auch für die übrige Wirtschaft gelten. Im Vordergrund stehen für sie in der heutigen Zeit sicher der Arbeitsmarkt auf der einen Seite und auf der anderen Seite die Fragen des Geld- und Kapitalmarktes und damit der Möglichkeit, Bauleistungen auch mit Fremdkapital nachzufragen.

Das Raumplanungsgesetz verfolgt direkt keine wirtschaftlichen Zielsetzungen. Es muss aber, wie dies im Zweckartikel festgehalten ist, die räumlichen Voraussetzungen für die Entfaltung des wirtschaftlichen Lebens schaffen und den Ausgleich zwischen wirtschaftlich schwachen und wirtschaftlich starken Gebieten fördern. Diese Grundsätze können nur so interpretiert werden, dass die Raumplanung anstreben muss, in vielen Gebieten der Schweiz Standortvoraussetzungen zu schaffen, die besser sind als jene, die sich durch den Trend ergeben würden. Das Leitbild der dezentralisierten Konzentration kann als Optimierungsvariante bezeichnet werden, weil es doch gesellschaftliche, staatspolitische und wirtschaftliche Anliegen bestmöglich unter einen Hut bringen. Auch hier manifestiert sich der Wille, den Trend der ungehinderten Ballung zu brechen und zu verhindern, dass immer mehr Einwohner und Arbeitskräfte in wenigen Agglomerationen konzentriert sind und der grosse Rest der Schweiz zu einem Entleerungsgebiet wird. Nochmals ist darauf hinzuweisen, dass der Bevölkerungszuwachs gering ist und dass der Ausgleich zwischen Ballungs- und Entleerungsgebieten deshalb immer schwieriger zu erreichen sein wird. Das beste Mittel, die Entleerung zu verhindern, wird mehr und mehr die Verhinderung einer weiteren Ballung sein.

Als Nachfrager von Produkten tritt die Bauwirtschaft mit der Raumplanung insbesondere dort in Kontakt, wo sie auf Rohmaterialien oder auf die Zubereitung von Baustoffen angewiesen ist. Hier denke ich beispielsweise an die Beschaffung von Kies und an die Aufbereitung von Beton

und bituminösen Produkten. Durch das Gewässerschutzgesetz, aber auch durch das in Vorbereitung stehende Umweltschutzgesetz werden für diese Bereiche verschiedene Schranken errichtet. Die Bauwirtschaft hat deshalb ein eminentes Interesse daran, dass im Rahmen einer durchgehenden Planung Gebiete sichergestellt werden, die sich für den Abbau eignen und die im Gesamtinteresse auch abgebaut werden dürfen. Ein Leitbild der dezentralisierten Konzentration ist in dieser Beziehung sicher vorteilhaft zu werten, wird es doch eher möglich sein, Angebot und Nachfrage räumlich nahe zusammenzubringen und dadurch die immer teurer werdenden Transporte einzuschränken, was auch im Interesse des Umweltschutzes liegt.

Als Anbieter von Bauleistungen stellt die Bauwirtschaft zwei zentrale Anforderungen an die Raumplanung: Einerseits soll die Raumplanung die Bautätigkeit quantitativ nicht einschränken, und andererseits hat die Raumplanung die Voraussetzungen zu schaffen, dass die Bauherren, die öffentlichen und die privaten, langfristig planen können. Beide Anforderungen sind durch die Raumplanung erfüllt. Der rationelle Einsatz der Produktionsfaktoren Arbeit, Kapital und Boden war seit jeher Maxime jeder Unternehmung. Aber beim Boden zeigt es sich besonders eindrücklich, dass die Summe aller betriebswirtschaftlich richtigen Entscheide nicht zu einem Ergebnis geführt hat, das im Gesamtinteresse liegt. Wenn nun durch eine zweckmässige Nutzung des Bodens und eine geordnete Besiedlung des Landes der Produktionsfaktor Boden volkswirtschaftlich betrachtet optimal eingesetzt wird, liegt dies im langfristigen Interesse auch der Bauwirtschaft. Die Tatsache, dass die Nachfrage nach gewissen Bauleistungen bereits heute zurückgeht und auch in der Zukunft nicht mehr im gleichen Ausmass, wie wir es gewohnt sind, zunehmen wird, ist sicher nicht die Folge der Raumplanung. Die einleitend aufgezeigten Entwicklungsperspektiven weisen den eindeutigen Wachstumsbruch nach.

Rechnen wir beispielsweise mit der Bevölkerungsentwicklung gemäss den Perspektivstudien — rund 0,5 Prozent im Jahrzehnt 1970 bis 1980 — und gleichbleibender Wohndichte — 3,6 Personen je Wohnung —, ergäbe sich für das laufende Jahrzehnt nur ein erforderlicher Wohnungszuwachs von jährlich weniger als 9000 Einheiten. Mit dem Nutzungsdruck, der durch das Raumplanungsgesetz angestrebt wird, mit der Baulandaktivierung, wie sie nun als öf-

fentliche Aufgabe deklariert wird, und mit dem Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz, das damit im Einklang steht, ergeben sich sogar zusätzliche Impulse. Noch eindeutiger dürften die Vorteile der langfristigen Ausrichtung der Investitionsvorhaben der öffentlichen Hand sein. Das Gemeinwesen, das sich nach den Grundsätzen des Raumplanungsgesetzes verhält, muss seine räumliche Entwicklung auf 20 bis 25 Jahre bei den Gesamttrichtplänen und auf 10 bis 15 Jahre bei den Nutzungsplänen ausrichten. Diese langfristige Ausrichtung erlaubt es dem Gemeinwesen, auch langfristig seine Investitionen zu planen. Ein Bauherr, der über ein langfristiges Konzept verfügt, ist in jedem Falle einem Bauherrn vorzuziehen, der immer nur in letzter Minute und mit höchster Priorität bedient werden will. Die langfristige Ausrichtung zusammen mit dem einheitlichen Ziel ist aber auch die Voraussetzung dafür, dass die einzelnen Sachplanungen koordiniert werden können. Weil diese Sachplanungen meist auch mit baulichen Massnahmen verbunden sind, bildet die Koordinationskraft des Raumplanungsgesetzes sicher einen weiteren Vorzug für die Bauwirtschaft.

Nachteile werden dort entstehen, wo sich eine Bauunternehmung für den langfristigen Bedarf Land gesichert hat, das noch nicht im Siedlungsgebiet lag, und nun, in Anwendung des Raumplanungsgesetzes, auch nicht Siedlungsgebiet werden wird. Weil ich diese spezielle Funktion der Bauwirtschaft nicht als ihre spezifische Aufgabe betrachte, erlaube ich mir auch abschliessend festzustellen, dass die Bauwirtschaft von der Raumplanung nicht nur relativ wenige Nachteile in Kauf nehmen muss, sondern im Gegenteil in verschiedener Hinsicht profitiert. Die Raumplanung liegt deshalb im langfristigen Interesse der Bauwirtschaft. Dabei muss man daran denken, dass die Vorteile und die Nachteile der Raumplanung sich nicht beim gleichen Grundeigentümer und auf der gleichen Parzelle treffen und deshalb eine isolierte Betrachtung nur aus der Sicht eines einzelnen Grundstücks zu einem falschen Schluss führen kann. Wer ein offenes Auge dafür hat, die individuellen Nachteile der Raumplanung objektiv zu sehen, und wem die Gabe gegeben ist, deren Vorzüge nicht stillschweigend zu übersehen, wird mit mir zum Schlusse kommen, dass Raumplanung und Bauwirtschaft sich nicht feindlich gegenüberstehen, sondern im Gegenteil gegenseitige Ansätze zu einer glücklichen Symbiose mit sich bringen.

*Ferienzeit — Reisezeit: Zurzeit sieht es auf den Zeltplätzen im In- und Ausland wieder aus wie hier in Hütten bei Eschenz TG. Wohnwagen an Wohnwagen, Zelt an Zelt verbringt man seinen Urlaub*

*(Flugaufnahme: Comet)*

