

Zeitschrift: Das Werk : Architektur und Kunst = L'oeuvre : architecture et art
Band: 61 (1974)
Heft: 5: Umweltschutz - Raumplanung = Protection de l'environnement - aménagement du territoire

Artikel: Ökologische Zielsetzungen in der schweizerischen Raumplanung = Les buts écologiques visés par le plan d'aménagement suisse
Autor: Bürcher, Beat
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-87737>

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: 18.04.2025

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

Ökologische Zielsetzungen in der schweizerischen Raumplanung

VON BEAT BÜRCHER

Mit Raumplanung versuchen heute die Behörden und Verwaltungen der öffentlichen Gemeinwesen auf die Veränderungen im Raum – und insbesondere auf die Veränderung der Nutzung des physischen Raumes – im Sinne bestimmter Ordnungs- und Zweckmässigkeitsvorstellungen Einfluss zu nehmen.

Veränderungen in der Nutzung des physischen Raumes beeinflussen das Ökosystem, so dass berechtigterweise gefragt werden muss, welche ökologischen Zielsetzungen heute explizit oder implizit mit der Raumplanung und den damit

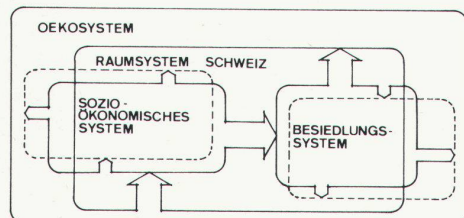
verbundenen Ordnungs- und Zweckmässigkeitsvorstellungen verfolgt werden.

Um eine Antwort auf diese Frage zu finden, sollen einerseits die «Landesplanerischen Leitbilder der Schweiz (1)» und andererseits die Raumplanungsgesetzgebung des Bundes unter diesem Gesichtspunkt untersucht und diskutiert werden. Sie sollen gleichzeitig aber auch konfrontiert werden mit Forschungsstudien, bei denen die ökologische Problematik das eigentliche Hauptanliegen ist. Als wegweisend in dieser Richtung dürfen wohl die Arbeiten «Grenzen des Wachstums (2)» und «Planspiel zum Überleben (3)» bezeichnet werden.

Landesplanerische Leitbilder und Wachstum

Die Landesplanerischen Leitbilder beschreiben künftige, auf bestimmte Ziele ausgerichtete Ziele der räumlichen Ordnung. Jede Leitbildvariante beschreibt modellartig einen zukünftigen Zustand des Raumsystems Schweiz (vgl. Abb.1).

Abb. 1



DIE VERÄNDERUNG DES RAUMSYSTEMS UND SEINER SUBSYSTEME

Für alle Varianten gemeinsam wird angenommen, dass sich bestimmte Elemente und Strukturen des sozioökonomischen Systems (als Subsystem des Raumsystems) verändern. Diese Annahmen sind in gesamtschweizerischen Prognosewerten quantitativ festgehalten und als wirtschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungstendenzen zusätzlich qualitativ umschrieben.

Die Prognosewerte betreffen das Wachstum der Bevölkerung, die Zunahme der Erwerbstätigen und die Veränderung ihrer Aufteilung auf die verschiedenen Wirtschaftssektoren, die Zunahme des Bruttosozialproduktes, der Produktivität, des Energiebedarfes, des Wasserverbrauchs usw., wobei der Bevölkerungszunahme entscheidende Bedeutung zukommt.

Für jede Variante differenziert wird angenommen, wie sich bestimmte Elemente und Strukturen des Besiedlungssystems (als Subsystem des Raumsystems) verändern.

Wenn unter den Begriff der «Besiedlung»

alle räumlich in Erscheinung tretenden Auswirkungen sozioökonomischer Aktivitäten subsummiert werden, dann muss gefolgert werden, dass unterschiedliche und unterschiedlich sich verändernde Besiedlungssysteme auf unterschiedliche und unterschiedlich sich verändernde sozioökonomische Systeme zurückgeführt werden können. Da die Wechselbeziehungen zwischen den beiden Systemen sowohl quantitative als auch qualitative Elemente betreffen, sind sie allerdings nicht mit mechanischen Modellen darstellbar, erklärbar oder prognostizierbar. Bei der Leitbildstudie wird aber das Problem der Wechselbeziehungen zwischen dem sozioökonomischen System und dem Besiedlungssystem überhaupt ausgeklammert, indem differenzierten Annahmen über die Veränderungen des Besiedlungssystems nur eine einheitliche Annahme über die Veränderung des sozioökonomischen Systems gegenübergestellt wird. Damit wird vorerst eine Freiheit in der Wahl des Besiedlungssystems und seiner Veränderung vorgetäuscht, die dann allerdings im Rahmen der Beurteilung der Realisierbarkeit wieder stark eingeschränkt wird. Diese Beurteilung der Realisierbarkeit entspricht letztlich der Zuordnung von Besiedlungssystemen und deren Veränderbarkeit zur Realität des bestehenden sozioökonomischen Systems und der Einschätzung seiner Veränderbarkeit.

Die verschiedenen Siedlungskonzepte – als Grundgerüste der Leitbildvarianten – sind Beispiele von Ordnungsprinzipien für die räumliche Verteilung einer einheitlichen Bevölkerungszunahme. Dies bedeutet, dass die Leitbilder davon ausgehen, dass ein mobiles Bevölkerungspotential vorhanden ist und je nach Variante in unterschiedlichem Mass und in unterschiedlicher Richtung effektiv mobilisiert werden kann. Die Leitbilder führen aber diese unterschiedliche Mobilität nicht auf unterschiedliche Veränderungsprozesse im sozioökonomischen System zurück.

Im Zusammenhang mit ökologischen Ziel-

vorstellungen ist der Umstand von Interesse, dass das mobile Bevölkerungspotential in seiner absoluten Grösse dem Bevölkerungswachstum gleichgesetzt wird. Damit ist zwar über die effektive Zusammensetzung des mobilen Bevölkerungspotentials und über die effektiven Mobilitätsströme noch nichts ausgesagt, es steht aber doch fest, dass das Wachstum eine entscheidende Rolle spielt. Die Leitbildvarianten verlieren an Alternativgehalt, je kleiner das zukünftige gesamtschweizerische Bevölkerungswachstum sein wird, und sie sind ohne Bevölkerungswachstum überhaupt keine Alternativen mehr. Die «Leitideen» verschiedener Varianten der Landesplanerischen Leitbilder lassen sich nur noch tendenziell oder andeutungsweise verwirklichen, wenn das Wachstum der Bevölkerung nach Zi mit 7,5 Mio. Einwohnern nicht weitergeht. Verschiedene als Entlastungsschwerpunkte vorgesehene neue Grossstädte etwa sind nur realisierbar, wenn die Bevölkerungszunahme weitergeht und damit auch das Mobilitätspotential grösser wird.

Gleichermassen wachstumsbezogen sind auch alle direkt auf die alternativen Siedlungskonzepte abgestimmten Bereiche der Siedlungsstruktur, der Transport- und Versorgungsstruktur sowie der Landschaftsstruktur. Wachstumsbezogen sind auch die von den Konzepten der primären Besiedlung unabhängigen Varianten der sekundären Besiedlung (Zweitwohnungen, Fremdenverkehr). Ausgenommen sind nur die Bereiche der Land- und Forstwirtschaft und des Landschaftsschutzes,

[1] Landesplanerische Leitbilder der Schweiz, Schlussbericht, ORL-Institut an der ETH Zürich, Dezember 1971.

[2] Grenzen des Wachstums, nach der amerikanischen Originalausgabe «The Limits of Growth», Dennis Meadows, Donella Meadows, Erich Zahn, Peter Milling, 1972.

[3] Planspiel zum Überleben, nach der englischen Originalausgabe «A Blueprint for Survival», Edward Goldsmith, Robert Allen, Michael Allaby, John Davoli, Sam Lawrence, 1972.

d. h. jene Bereiche mit eigentlichen leitbildinternen ökologischen Zielsetzungen. Diesen Bereichen kommt in erster Linie eine Ausgleichsfunktion zu. Die leitbildinternen Zielsetzungen sind nicht entwicklungsbestimmend, sondern qualitativ modifizierend zu verstehen.

Begrenztes Wachstum

Verschiedene Beobachtungen deuten heute darauf hin, dass das Wachstum der Bevölkerung sich spürbar verlangsamt. Gleichzeitig mit Zweifeln an der Wünschbarkeit zukünftigen Wachstums steigt auch die Wahrscheinlichkeit, dass dem sich abzeichnenden Trend entsprechend eine Stabilisierung der Bevölkerung in naher Zukunft nicht mehr ausgeschlossen werden kann (vgl. Abb. 2).

Eine Verlangsamung des Bevölkerungswachstums und die damit verbundene Veränderung der Bevölkerungszusammensetzung wird nicht ohne Einfluss auf die anderen Wachstumsraten sein. Diese Entwicklung macht raumordnungspolitische Zielsetzungen, Instrumentarien und Massnahmen keineswegs überflüssig. Es muss aber erwartet werden, dass die Problemschwerpunkte sich verlagern, was neue konzeptionelle Lösungsalternativen erfordert.

Verteilungsprobleme sind unter Stabilitätsbedingungen kaum leichter lösbar als unter Wachstumsbedingungen. Das Problem der regionalen Disparität kann sich bei stabilisierter gesamtschweizerischer Bevölkerungszahl noch verschärfen und bedeutend schwieriger überwindbar werden.

Zielsetzungen und Massnahmen müssen bei derart grundsätzlicher Veränderung von Voraussetzungen überprüft werden. Sie werden insbesondere vermehrt qualitativ statt quantitativ orientiert sein müssen. Um die Qualität des gesamten Raumsystems zu verändern, erfordert diese Neuorientierung den Einbezug des sozioökonomischen Systems bei der Zielformulierung und die Berücksichtigung der Wechselwirkungen zwischen den Subsystemen.

ung und die Berücksichtigung der Wechselwirkungen zwischen den Subsystemen.

Stabilität des Ökosystems

Mit der Untersuchung über die «Grenzen des Wachstums» wird aufgezeigt, dass unbegrenztes Wachstum nicht möglich ist, dass die Extrapolation des exponentiellen Wachstums – das rapide Bevölkerungswachstum, die beschleunigte Industrialisierung, die Zunahme der Unterernährung, die Ausbeutung der Rohstoffreserven und die Zerstörung des Lebensraumes – in wenigen Generationen in eine Katastrophe durch Zusammenbruch des Ökosystems führen muss. Als zwingend notwendige Alternativentwicklung, die sofort eingeleitet werden muss, wird der Übergang vom Wachstum zum Gleichgewicht gefordert. Um weltweit längerfristig einen Stabilitätszustand zu erreichen, sind die folgenden Massnahmen notwendig:

- Gleichsetzung der Geburten- und Sterberaten zur Stabilisierung der Bevölkerung,
- Gleichsetzung der Investitions- und Kapitalabnutzungsraten zur Kapitalstabilisierung,
- Reduktion des Rohstoffverbrauchs in der industriellen Produktion,
- Reduktion der Schadstofffreisetzung durch Verlagerung von der Gebrauchsgüterproduktion auf Dienstleistungen (Erziehung, Gesundheit usw.),
- Reduktion der Umweltverschmutzung bei der industriellen und landwirtschaftlichen Produktion,
- vermehrter Kapitaleinsatz für die Nahrungsmittelproduktion,
- vermehrter Kapitaleinsatz für die Abfallverwertung,
- Erhöhung der Nutzungsdauer von Investitionsgütern zur Reduktion des industriellen Kapitalbedarfs.

Die Zusammenhänge werden an einem stabilisierten Weltmodell aufgezeigt. Es wird aber darauf hingewiesen, dass dieses Modell grundsätzlich auch auf örtlich begrenzte Raumsysteme anwendbar ist.

Die Massnahmen zur Stabilisierung betreffen das sozioökonomische System, d. h. sie erfordern grundsätzlich quantitative und qualitative Veränderungen im System. Im Zentrum stehen einerseits die Bevölkerungsstabilisierung und andererseits die Verlagerung des Kapitals beziehungsweise der Kapitalverwertung aus der industriellen Produktion in andere Bereiche. Wenn festgestellt wird, dass durch Wachstum soziale Ungerechtigkeit verstärkt wird, so darf daraus nicht geschlossen werden, dass ein stabiler Gleichgewichtszustand soziale Ungerechtigkeiten zwingend beseitigt. Ähnliches gilt auch für räumliche Verteilprobleme. Auswirkungen und Konsequenzen der Veränderungen im sozioökonomischen System auf das Besiedlungssystem müssen aber erwartet werden.

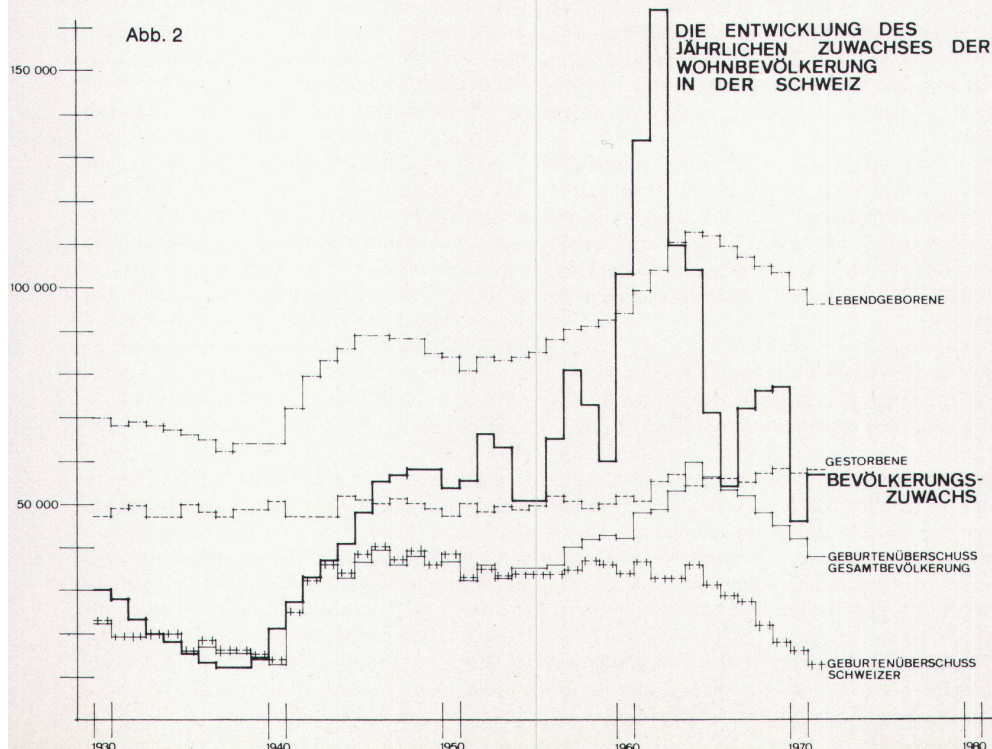
Im «Planspiel zum Überleben» werden diese Konsequenzen teilweise aufgezeigt, wobei gleichzeitig auch der Versuch unternommen wird, sich auf ein begrenztes Raumsystem zu beziehen. Auch hier wird Stabilität angestrebt, wobei unter Stabilität des Ökosystems die Fähigkeit des Systems verstanden wird, Störungen selbst auszugleichen. Als wesentlicher Hauptpunkt wird eine umfassende Dezentralisierung gefordert, die die Bildung von sich selbst erhaltenden Lebensgemeinschaften beinhaltet, was eine teilweise Rückentwicklung der regionenbezogenen, aber auch der individuenbezogenen Arbeitsteilung bedingt. Mit dieser Zentralisierung sind Vorstellungen für ein «neues Sozialsystem» verbunden, für das die folgenden Merkmale wesentlich sind:

- die öffentliche Teilnahme am Beschlussfassungsprozess in überblickbaren Einheiten als Regulator der Gesellschaft (im Gegensatz zur verwalteten Gesellschaft),
- eine Dezentralisierung der Verfügungsgewalt über die Produktionsmittel.

Es wird somit versucht, die Wechselwirkungen zwischen dem sozioökonomischen System und dem Besiedlungssystem mit einzubeziehen.

Zur Realisierung wird auch ein Programm von synchronisierten Massnahmen für den Zeitraum von 1975 bis 2075 vorgeschlagen. Dieses Massnahmenprogramm bleibt aber auf einer allgemeinen nichtoperablen Ebene, da Anweisungen für eine effektive räumliche Konkretisierung fehlen, obschon die Rede ist von Nachbarschaften, von Gemeinden mit 5000 Einwohnern und Regionen mit 500000 Einwohnern. Insbesondere bleibt die Frage offen, was mit den bestehenden Konzentrationen geschehen soll. Einerseits wird darauf hingewiesen, dass innerhalb der bestehenden Grossstädte neue dezentralisierende Kommunalstrukturen geschaffen werden müssen, andererseits wird aber auch festgestellt, dass die Schaffung überblickbarer, weitgehend autarker Lebensgemeinschaften in den entwickelten Industrieländern nur sehr schwer realisierbar sein dürfte. Bei Wachstumsstabilisierung muss ja jede Dezentralisierung einen absoluten Abbau bestehender Konzentrationen beinhalten. Damit bleiben aber Investitionen ungenutzt, während anderswo neue getätigt werden müssen,

Abb. 2



was zumindest vorübergehend wiederum Wachstum voraussetzt und unter Umständen auch auslöst.

Ökologische Ziele der Leitbilder

Im Rahmen der bisherigen Ausführungen wurde festgestellt, dass die grundlegenden und entwicklungsbestimmenden Zielvorstellungen der Landesplanerischen Leitbilder wachstumsbetont oder wachstumsorientiert sind, dass die verschiedenen Leitbildvarianten von den gleichen Wachstumsvorstellungen ausgehen, dass die Varianten sich durch eine Variation der räumlichen Verteilung dieses Wachstums unterscheiden und dass den wenigen nicht wachstumsbezogenen Teilbereichen weitgehend nur eine Ausgleichsfunktion zukommt. Sie sollen qualitativ negative Auswirkungen des quantitativen Wachstums der übrigen Bereiche ausgleichen oder verhindern.

Die Alternativen der Landwirtschaft und jene des Landschaftsschutzes sind nicht prinzipieller Art, sondern betreffen graduelle Abstufungen des grundsätzlich gleichen Prinzips innerhalb der ihnen zukommenden Ausgleichsfunktion.

Die Landwirtschaftsvarianten unterscheiden sich bezüglich der Intensität der produktiven Nutzung in normalen Zeiten auf den Flächen mit mässiger oder geringer Eignung. Die damit verbundene unterschiedliche Produktionsmenge muss durch entsprechende Nahrungsmittelimporte kompensiert werden. Dies bedingt in anderen Ländern eine landwirtschaftliche Produktion, die über dem Konsumbedarf liegt, und in der Schweiz eine entsprechende Mehrproduktion an industriellen Exportgütern oder ein Mehrangebot an exportierbaren Dienstleistungen. Die ökologische Forderung nach Dezentralisierung, d. h. nach Bildung von überblickbaren autarken Lebensgemeinschaften, widerspricht dem Konzept der interregionalen und internationalen Arbeitsteilung. Die Dezentralisierungsforderung beinhaltet unter anderem die möglichst autarke regionale Nahrungsmittelversorgung.

Aus dieser Sicht entspricht die produktionsorientierte Landwirtschaftsvariante der Landesplanerischen Leitbilder übergeordneten ökologischen Zielvorstellungen besser als die landschaftspflegeorientierte Variante. Der erhöhte «unwirtschaftliche» Kapitaleinsatz in der Landwirtschaft, der sich bei der produktionsorientierten Variante ergibt, entspricht den ökologischen Zielsetzungen nach einer Verlagerung der Kapitalverwertung, wenn es gleichzeitig gelingt, durch Verzicht auf nicht oder schwer abbaubare Giftstoffe die Umweltverschmutzung je Einheit Landwirtschaftsprodukt zu reduzieren.

Die Landschaftsschutzvarianten der Landesplanerischen Leitbilder unterscheiden sich bezüglich des Flächenausmasses von Schutzgebieten. Zusammen mit den Landwirtschaftsgebieten, dem Wald, den Seen, den Naherholungsgebieten und zahlreichen unproduktiven Berggebieten bilden sie den sogenannten Komplementärraum zum eigentlichen Siedlungsgebiet. In den einzelnen Gebietskategorien des Komplementär-

raumes ist die Zulässigkeit für Veränderungen durch Aktivitäten des sozioökonomischen Systems verschieden. Die Gebietskategorie Landschaftsschutz ist immer anderen Gebietskategorien des Komplementärraumes überlagert und als zusätzliche Einschränkung der Zulässigkeit von Veränderungen zu verstehen. Das Ausmass der Einschränkungen ist aber auch für die Schutzgebiete nicht einheitlich. Aus ökologischer Sicht ist das Ausmass und die Strukturierung des gesamten Komplementärraumes von Bedeutung und weniger die Art und Weise der rechtlichen Sicherung. Entscheidend ist, ob der Komplementärraum aufgrund seines Ausmasses und seiner Strukturierung die Fähigkeit des gesamten Raumsystems zur Selbstregulierung zu garantieren vermag.

Die Leitbildvarianten beinhalten verschiedene Vorschläge für eine Dezentralisierung der Besiedlung. In der Beurteilung aus wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Sicht werden die extremen Dezentralisierungsvarianten aufgrund der gewählten Kriterien als eher nicht wünschbar bezeichnet, da das wirtschaftliche Wachstumsziel gefährdet und die gesellschaftliche Chancengleichheit nicht garantiert scheint. Auch im Transport- und Versorgungsbereich werden verschiedenartige Bedenken angemeldet. Es wird auch festgestellt, dass die extreme Variante 9 (Kleinstädte dispers – produktionsorientierte Landwirtschaft – traditionelle und neue Fremdenverkehrsgebiete) die am stärksten von der Trendentwicklung abweichende interregionale Wanderung voraussetzen würde.

Abgesehen davon, dass auch die extremen Dezentralisierungsvarianten der Landesplanerischen Leitbilder den gleichen gesamten Bevölkerungszuwachs verteilen, müsste eine Beurteilung aufgrund der Kriterien in «Grenzen des Wachstums» andersartig ausfallen, indem die sogenannte «Unwirtschaftlichkeit» nicht negativ, sondern positiv als Verlagerung des Kapitaleinsatzes zur Erreichung der Kapitalstabilisierung beurteilt wird. Das Dilemma wird aber gerade hier deutlich, da natürlich eine Kapitalstabilisierung ohne Bevölkerungsstabilisierung die sozialen und regionalen Verteilungsprobleme nicht lösen könnte, sondern verschärfen müsste.

Damit wird auch deutlich, wie wichtig es in Zukunft sein wird, in der Raumplanungsforschung jenem Bereich der Wechselwirkungen zwischen den beiden Subsystemen des Raumsystems, dem sozioökonomischen und jenem der Besiedlung, besondere Aufmerksamkeit zu schenken.

Diskrepanz zwischen Zielen und Instrumenten

Das Raumplanungsgesetz des Bundes, wie es sich nach den ersten Beratungen und Vorentscheidungen in den eidgenössischen Räten präsentiert, beinhaltet einerseits bestimmte konzeptionelle Ziele für eine räumliche Ordnung und eine zweckmässige Bodennutzung sowie andererseits bestimmte Instrumente, die es den Gemeinwesen ermöglichen sollen, die Veränderungen der Nutzung des physischen Raumes zu beeinflussen.

Die Zielvorstellungen sind im wesentlichen im ersten Artikel zusammengefasst, der in der Fassung des Nationalrates wie folgt lautet:

Die Raumplanung hat:

- a) die natürlichen Grundlagen des menschlichen Lebens, wie Boden, Luft, Wasser und Landschaft, zu schützen;
- b) die räumlichen Voraussetzungen für die Entfaltung des persönlichen, sozialen und wirtschaftlichen Lebens zu schaffen;
- c) die Dezentralisation der Besiedlung mit regionalen und überregionalen Schwerpunkten zu fördern und die Entwicklung der grossen Städte auf diese Ziele hinzulenken;
- d) eine angemessene, auf die künftige Entwicklung des Landes abgestimmte Begrenzung des Siedlungsgebietes und dessen zweckmässige Nutzung zu verwirklichen;
- e) den Ausgleich zwischen ländlichen und städtischen, wirtschaftlich schwachen und wirtschaftlich starken Gebieten zu fördern;
- f) die Eigenart und Schönheit der Landschaft zu erhalten sowie Erholungsgebiete sicherzustellen;
- g) einer ausreichenden eigenen Ernährungsbasis des Landes Rechnung zu tragen;
- h) die räumlichen Bedürfnisse der Gesamtbevölkerung zu berücksichtigen.

Dieser Katalog beinhaltet auch ökologische Zielsetzungen, die allerdings sehr allgemein formuliert sind. Erst ihre Interpretation und Konkretisierung vermag darüber Aufschluss zu geben, wieweit sie das globale Wachstum, das Wachstum verschiedener ökonomischer Faktoren sowie die ökonomische und räumliche Wachstumsverteilung zu verändern vermögen.

• Der postulierte Schutz der Lebensgrundlagen kann konsequenter interpretiert nichts anderes bedeuten als die Notwendigkeit, einen Zustand herbeizuführen, in dem die Regenerationsfähigkeit des Ökosystems gewährleistet ist. Dies kann nicht ohne Einfluss auf Wachstum und Wachstumsgeschwindigkeit sein. Die angelaufenen Studien über die Belastbarkeit des Raumes sollten Aufschluss darüber geben, wieweit heute schon von Vorräten gezehrt wird, die, einmal aufgebraucht, nicht mehr wiederherstellbar sind, und wer von dieser Entwicklung zumindest kurzfristig profitiert. Sie sollten Aufschluss darüber geben, wie stark das reversible und irreversible Regenerationsdefizit des Ökosystems schon angewachsen ist und wieweit eine Stabilisierung auf einer neuen Stufe verschlechterter Umweltqualität möglich ist.

• Die postulierte Sicherung einer ausreichenden Ernährungsbasis kann konsequenter interpretiert nichts anderes bedeuten als die Notwendigkeit, mit der Nahrungsmittelproduktion den Gesamtbedarf der Bevölkerung sowohl quantitativ als auch qualitativ zu decken. Die dazu notwendige Bindung von vermehrtem Kapital und vermehrten Arbeitskräften zugunsten der landwirtschaftlichen Produktion könnte nicht ohne Auswirkungen auf die Wachstumsmöglichkeiten in anderen Produktionsbereichen sein.

• Bezüglich der räumlichen Wachstumsverteilung im Sinne einer grossräumigen Dezentralisation bei kleinräumiger Konzentration werden in den allgemeinen Zielsetzungen ebenfalls Optionen getroffen, die einige extreme Leitbildvarianten und auch die Trendentwicklung als Extrapolation der bisherigen Entwicklung ausschliessen. Damit werden indirekt wiederum einzelne ökonomische Wachstumsfaktoren beeinflusst, ohne dass allerdings vorläufig die

quantitativen Konsequenzen abgeleitet werden können.

Die im Raumplanungsgesetz aufgezeigten Instrumente sind jedoch nicht darauf ausgerichtet, diesen hochgegriffenen Zielsetzungen gerecht zu werden.

Die Diskrepanz zwischen Zielen und Instrumenten ist offensichtlich und teilweise aus der Entwicklungsgeschichte dieses Gesetzesvorschlages erklärbar. Während die Ziele im Laufe der Beratungen zunehmend mit wohlklingenden Formeln angereichert wurden, war parallel dazu bei den Instrumenten ein Substanzverlust feststellbar.

Die eigentliche Ursache für die Diskrepanz liegt jedoch darin, dass den demokratisch organisierten Gemeinwesen die Möglichkeit fehlt, über das Objekt ihrer Planung verfügen zu können. Die Verfügungsgewalt bleibt in der

Hand einer abnehmenden demokratisch nicht kontrollierten Eigentümerminderheit. Die Steuerungsmöglichkeiten der öffentlichen Gemeinwesen können nur indirekt wirksam sein. Dadurch wird aber die Unkontrollierbarkeit von oft unerwünschten Nebenwirkungen beträchtlich erhöht.

Eine Einflussnahme auf die Wachstumsverteilung setzt Veränderungen des sozioökonomischen Systems voraus. Das bestehende sozioökonomische System benötigt zur Aufrechterhaltung seiner Funktionsfähigkeit bestimmte regionale Ungleichgewichte, und es produziert aus sich heraus auch fortlaufend neue Ungleichgewichte. Das Wachstum der grossstädtischen Agglomerationen ist bei der heute gegebenen öffentlichen Infrastrukturpolitik eine wesentliche Voraussetzung für die Maximierung der privaten Kapitalverwertung, und diese för-

dert den Agglomerationsprozess weiter. Das Wachstum der grossstädtischen Agglomerationen führt unter den heute gegebenen ökonomischen Randbedingungen auch zu einer Entwicklung der Grundrenten, die spezifische private Investitionsanreize schafft und öffentliche Investitionen erschwert. Solange es nicht gelingt, diese Mechanismen zu unterbinden, können die regionalen Ungleichgewichte mit allen ihren Folgeerscheinungen nicht überwunden werden.

Die Überwindung der Verschärfung von regionalen Ungleichgewichten, die Begrenzung von ökonomischen und räumlichen Konzentrationen, die Verhinderung einseitiger Nutzungskonzentrationen, die damit verbundene Beschränkung von Verkehr und Energieverbrauch sowie die ausgeglichene Nutzung des landwirtschaftlichen Raumes sind aber zentrale ökologische Ziele, zu deren Erreichung das notwendige raumplanerische Instrumentarium geschaffen werden muss. ■

Dieser Beitrag erschien auch in «Raumplanung und Umweltschutz», DISP 29/30 des ORL-Institutes. Für werk hat ihn Beat Bürcher um das letzte Kapitel erweitert.

Les buts écologiques visés par le plan d'aménagement suisse

La Loi fédérale sur l'aménagement de l'espace, telle qu'elle se présente après les premières consultations et décisions préliminaires, contient, d'une part, certains buts conceptionnels pour un ordre d'aménagement et une utilisation adéquate du territoire, et, d'autre part, certains instruments qui permettent aux communes d'influencer les modifications d'utilisation de l'espace physique.

Les buts sont résumés dans le premier article, dont le libellé du Conseil National est le suivant: Les plans d'aménagement ont pour tâches de:

- protéger les bases de la vie humaine, telles que le sol, l'air, l'eau et le paysage;
- créer les conditions territoriales permettant à la vie personnelle, sociale et économique de se développer;
- promouvoir la décentralisation avec formation de centres de gravité régionaux et suprarégionaux, et y accorder le développement des villes;
- délimiter le territoire destiné à être occupé en tenant compte du développement futur du pays dans une mesure convenable; et réaliser une utilisation judicieuse du sol;
- tendre à une péréquation entre les régions rurales et urbaines, entre celles qui sont économiquement faibles et celles qui sont fortes;
- conserver le caractère et la beauté du paysage et assurer la création de zones de détente;
- garantir une base autonome d'approvisionnement du pays en denrées alimentaires;
- prendre en considération les besoins de terrains pour la défense générale.

Ce catalogue contient donc aussi des buts écologiques qui ne sont toutefois formulés que d'une manière très générale. Seules leur interprétation et leur concrétisation renseignent sur la portée dans laquelle ils peuvent modifier la croissance globale, celle de différents facteurs économiques, et la distribution économique et territoriale de la croissance.

Interprétée avec conséquence, la protection demandée des bases de la vie ne signifie pas autre chose que la nécessité d'amener un état dans lequel la faculté de régénération du système économique soit assurée; ceci ne peut

pas être sans influencer sur la croissance et sa vitesse. Les études entreprises sur les sollicitations admissibles de l'espace devraient renseigner sur le point auquel nous vivons déjà sur nos réserves qui, une fois épuisées, ne pourront plus être restaurées, et sur ceux auxquels cette évolution profite, du moins à court terme. Elles devraient également renseigner sur le point auquel ont déjà passé les déficits réversibles et irréversibles de régénération de notre système économique et jusqu'où une stabilisation à un nouveau degré de qualité dégradée de l'environnement est possible.

Interprétée avec conséquence, la garantie postulée d'une base d'alimentation suffisante ne peut signifier rien d'autre que la nécessité de couvrir, aussi bien en qualité qu'en quantité, les besoins totaux de la population par la production correspondante de denrées alimentaires. L'engagement nécessaire de capitaux accrus et de main-d'œuvre augmentée au profit de la production agricole ne serait pas sans effet sur les possibilités de croissance dans d'autres secteurs de la production.

Les buts généraux prévoient aussi des options concernant la distribution territoriale de la croissance par une vaste décentralisation à très faible concentration; ces options excluent quelques variantes extrêmes de modèles, ainsi que l'évolution actuelle. Cela influence, une fois de plus, indirectement certains facteurs de croissance économique, sans qu'il soit pour autant possible d'en déduire les conséquences quantitatives.

Les instruments mentionnés dans la loi sur les plans d'aménagement ne sont toutefois pas orientés vers de si hautes visées. La divergence entre les buts et les instruments est manifeste et s'explique en partie par l'évolution de cette

contre-proposition de loi: alors que les consultations ne cessaient d'enrichir les buts de formules bien sonnantes, les instruments perdaient sensiblement de substance.

La raison profonde de cette divergence se trouve cependant dans le fait que les communautés à organisation démocratique n'ont pas la possibilité de disposer de l'objet de leurs plans. Le droit de disposer reste entre les mains d'une minorité non contrôlée et de moins en moins démocratique de propriétaires. Les moyens de manœuvrer dont disposent les communautés publiques ne peuvent avoir qu'un effet indirect, ce qui augmente l'incontrôlabilité des effets secondaires souvent indésirables.

L'influence de la distribution de la croissance présuppose des modifications de notre système socio-économique. L'actuel système socio-économique requiert, pour maintenir son fonctionnement, certains déséquilibres régionaux et produit de lui-même continuellement des déséquilibres. Vu l'actuelle politique publique de l'infrastructure, la croissance des agglomérations métropolitaines est une condition essentielle de la maximalisation de la mise en œuvre privée des capitaux, ce qui, à son tour, favorise le processus d'agglomération. Aux conditions marginales actuelles de l'économie publique, la croissance des agglomérations métropolitaines entraîne une évolution des rentes foncières qui stimulent les investissements spécifiquement privés et freinent les investissements publics. Tant qu'on ne réussira pas à empêcher ces mécanismes de fonctionner, il ne sera pas non plus possible de surmonter les déséquilibres régionaux et toute la kyrielle de phénomènes qui les accompagne.

Empêcher les déséquilibres régionaux de s'aggraver, restreindre les concentrations économiques et territoriales, éviter les concentrations d'exploitation unilatérale et les restrictions correspondantes de la circulation routière et de la consommation d'énergie, ainsi que l'exploitation adéquate des surfaces agricoles, sont des buts écologiques cruciaux pour lesquels il faut créer l'outillage d'aménagement nécessaire si l'on veut atteindre ces buts avant qu'il ne soit trop tard. ■