

**Bericht
über den Stand und die Entwicklung der Bodennutzung
und Besiedlung in der Schweiz
(Raumplanungsbericht 1987)**

vom 14. Dezember 1987

Sehr geehrte Herren Präsidenten,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir unterbreiten Ihnen den Bericht über den Stand und die Entwicklung der Bodennutzung und Besiedlung in der Schweiz (Raumplanungsbericht 1987) mit dem Antrag, davon Kenntnis zu nehmen.

14. Dezember 1987

Im Namen des Schweizerischen Bundesrates

Der Bundespräsident: Aubert

Der Bundeskanzler: Buser

Übersicht

Der vorliegende Bericht orientiert die eidgenössischen Räte, die Kantone und die Öffentlichkeit über die räumliche Entwicklung der Schweiz und über die ersten Erfahrungen mit dem Vollzug des Raumplanungsgesetzes, und er legt die längerfristigen Absichten des Bundesrates dar.

Der Entwurf zum Raumplanungsgesetz sah einen periodisch zu erstellenden Raumplanungsbericht vor. In den Räten wurde die gesetzliche Verpflichtung nach einigem Hin und Her mit dem Argument fallengelassen, dass es dem Bundesrat jederzeit auch ohne eine solche Bestimmung möglich sei, einen Bericht vorzulegen. Der Bundesrat solle nicht zu Routineberichten verpflichtet werden, sondern nur informieren, wenn dies nötig sei. Der Bundesrat hält nun die Zeit für eine solche Information für gekommen. Er hat den Bericht bereits in den Richtlinien der Regierungspolitik 1983–1987 (BBl 1984 I 157) angekündigt.

Das Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG) (SR 700) ist seit 1. Januar 1980 in Kraft. Sieben bis acht Jahre Vollzugserfahrungen geben genügend Hinweise über die Probleme und die Folgerungen, die daraus zu ziehen sind. Anfangs November 1987 liegen 16 kantonale Richtpläne vor; die restlichen stehen vor dem Abschluss. Die Frist für die Erstellung der Nutzungspläne läuft Ende 1987 ab. Im Zeitpunkt, da Kantone und Gemeinden eine wichtige Etappe in Erfüllung des Verfassungsauftrages abschliessen, wobei sich gewisse formelle und materielle Mängel zeigen, ist es sinnvoll, dass die Fragen nach der heutigen räumlichen Situation in unserem Lande, nach dem Erfolg bisheriger Massnahmen und nach dem, was künftig zu tun ist, aus einer gesamtheitlichen Sicht gestellt und beantwortet werden. Raumplanung wird auf allen staatlichen Ebenen vollzogen und berührt als Querschnittsaufgabe viele Sachbereiche, die einen räumlichen Bezug haben. Es gehört deshalb zur Koordinationsaufgabe des Bundes, mit einer Gesamtschau über die räumlichen Probleme und raumplanerischen Aufgaben einen materiellen Beitrag zu einer zweckmässigen Nutzung des Bodens und geordneten Besiedlung des Landes zu leisten. Der Bericht richtet sich deshalb, wie der erste Satz des RPG besagt, gemeinsam an Bund, Kantone und Gemeinden. Weitere Gründe für diese Arbeit sind die in letzter Zeit wiederbelebte Bodenrechtsdiskussion (besonders durch die Stadt-Land-Initiative gegen die Bodenspekulation) und die in Vorbereitung stehende Revision des RPG.

Im ersten Teil werden räumliche Zustände, Veränderungen und Tendenzen vermittelt. Unser Lebensraum hat sich in den letzten 30–40 Jahren stärker und vor allem schneller verändert als in der gesamten Siedlungsgeschichte zuvor. Mit den erfreulichen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Fortschritten sind auch zahlreiche Verluste verbunden. Der Raumplanung kommt bei der Bewältigung der Zukunft angesichts der zunehmenden Verknappungserscheinungen eine bedeutende Rolle zu.

Der zweite Teil analysiert und beurteilt den Vollzug des Raumplanungsgesetzes in Bund, Kantonen und Gemeinden. Der Vollzug ist – trotz beachtlicher Leistungen –

gemessen an den Anforderungen des RPG noch unbefriedigend. Bei der Gesetzgebung bereiten den Kantonen insbesondere die Ausführungsbestimmungen von Artikel 5 RPG (Ausgleich und Entschädigung) Mühe. Die Richtplanung ist trotz grosser Verzögerungen auf gutem Weg. Die Anstrengungen dürfen allerdings nicht nachlassen; vieles steckt noch in den Anfängen. Die Ziele des RPG sind im Bereich der Nutzungsplanung ebenfalls noch nicht erreicht. Ein Grossteil der Nutzungspläne wird innert der vom RPG verlangten Frist – bis Ende 1987 – nicht bundesrechtskonform vorliegen. Besondere Probleme bieten die zu grossen Bauzonen, die Erschliessung, die Baulandhortung, die Ausnahmbewilligungspraxis für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen. Bei der Aufgabenerfüllung des Bundes bestehen insbesondere bei seiner eigenen Planungs- und Koordinationstätigkeit noch Lücken, während Grundlagenerarbeitung, Information und Beratung sowie die Bundesaufsicht im gleichen Rahmen fortgeführt werden können oder leicht zu verstärken sind.

In materieller Hinsicht kann man feststellen, dass unter anderem heute Siedlungsgebiete im allgemeinen sorgfältiger geplant werden als früher. Landwirtschaftsgebiete werden, gestützt auf die Ermittlung des Bedarfs und der Eignung, umsichtiger ausgeschieden und nicht mehr bloss als «übriges Gebiet» behandelt. Allerdings sind die vom RPG angestrebten Wirkungen der Pläne noch nicht überall erkennbar. Bodenverschwendung, Zersiedlung sowie der Verlust naturnaher Landschaften konnten vielerorts noch nicht im erwünschten Ausmass gebremst werden. Ungenügend war der Beitrag der Raumplanung bisher auch für die Lösung der Stadtprobleme, der Verwirklichung einer dezentralisierten Konzentration der Besiedlung sowie zur Koordination von raumwirksamen Sachpolitiken.

Der dritte Teil des Berichtes besteht im wesentlichen aus Leitsätzen und einer Übersicht von Massnahmen. Die Leitsätze zeigen, nach welchen Grundsätzen die Raumplanung in den nächsten Jahren handeln soll. Die Massnahmenübersicht legt dar, was der Bund in seinem eigenen Zuständigkeitsbereich vorkehren kann oder schon vorgekehrt hat, um den Vollzug in die aufgezeigte Richtung zu bringen. Die Absichten des Bundesrates sind nach den Hauptzielbereichen des RPG gegliedert und enthalten Leitsätze und Massnahmen zu einem konsequenteren Vollzug, zu verstärkten Anstrengungen für einen haushälterischen Umgang mit dem Boden, zu einem zielstrebigem und konzentrierten Vorgehen im Interesse der erwünschten Besiedlung, zur vermehrten Rücksicht auf die natürlichen Lebensgrundlagen und zum vermehrten Kontakt mit Bevölkerung und Wirtschaft.

Zusammenfassend ergeben sich für die Raumplanung der kommenden Jahre folgende Schwerpunkte. Raumplanung muss:

1. Ernst machen mit der haushälterischen Bodennutzung und eine Trendwende im Bodenverbrauch herbeiführen.
2. Verstärkt ihre Mittel zur Erhaltung unserer natürlichen Umwelt einsetzen.
3. Die innere Erneuerung und Ausgestaltung von Siedlungen fördern.
4. Helfen, unter Einbezug des öffentlichen Verkehrs die Städte als Grundmuster für die dezentralisierte Konzentration funktionsfähig zu erhalten oder wieder zu machen.

-
5. *Die Aufgaben der unterschiedlichen Sachbereiche räumlich besser aufeinander und auf gemeinsam getragene räumliche Entwicklungsvorstellungen abstimmen.*

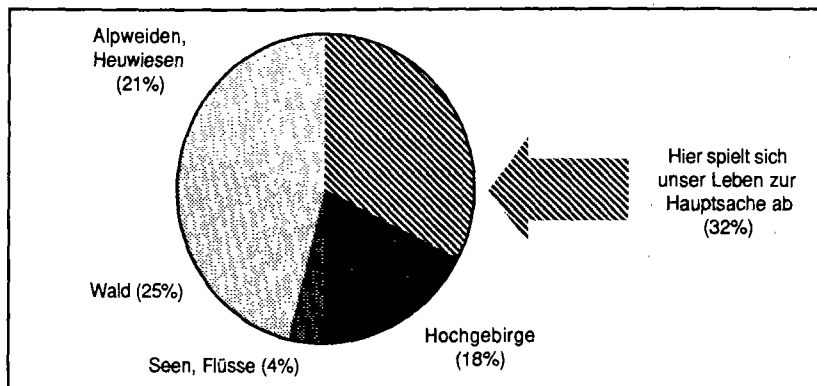
Bericht

1 Entwicklung der Bodennutzung und Besiedlung in der Schweiz – eine problemorientierte Übersicht

Raumplanung hat die Aufgabe, unseren Lebensraum zu erhalten und zu gestalten. 41 293 km² Fläche stehen uns in der Schweiz zur Verfügung. Wir nutzen sie täglich mehr. Dabei finden die wichtigsten und intensivsten Nutzungen nur auf etwa einem Drittel der gesamten Fläche statt. Rund ein Fünftel unseres Landes besteht aus Felsen, Gletschern, Seen und Flüssen. Einen weiteren Fünftel machen die hochgelegenen Alpweiden und Heuwiesen mit geringer Ertragskraft aus. Ein Viertel ist Wald. Auf den restlichen rund 13 500 km², wo sich unser Leben zur Hauptsache abspielt, findet je länger denn je der Wettstreit um den Boden statt: Wir beanspruchen ihn für Siedlungen und Arbeitsplätze, für die landwirtschaftliche Produktion und den Verkehr, für Erholung und Gewinnung von Rohmaterialien und anderes mehr.

Übersicht über die Fläche der Schweiz

Abbildung 1



Unser Lebensraum wandelt sich, manchmal augenfällig und schnell, manchmal schleichend und kaum bemerkbar. Raumplanung will die räumlichen Entwicklungen – die schlagartigen wie die schleichenden, die grossräumigen wie die kleinräumigen – in geordnete Bahnen lenken mit dem Ziel, zu unserem Lebensraum Sorge zu tragen. Sie muss deshalb die Entwicklung und die für sie verantwortlichen Vorgänge kennen.

Der erste Teil dieses Berichtes soll wesentliche räumliche Veränderungen kurz skizzieren. Dabei geht es darum:

- die heutige nutzungs- und besiedlungsmässige Lage zu umschreiben,
- den Rahmen aufzuzeigen, in dem sich die raumplanerischen Tätigkeiten abspielen,
- die Entwicklungskräfte sichtbar zu machen, die für die Struktur und für die Veränderungen des Raumes massgebend sind.

Die Darstellung in diesem Kapitel kann nicht vollständig sein; sie soll jedoch Zustände und Tendenzen anschaulich vermitteln, damit die Problemfelder der Raumplanung deutlich hervortreten.

11 Entwicklung des Raumes und dessen Nutzung

Unsere Schweiz hat sich laufend verändert und wird sich weiterhin verändern. *Natürliche Ereignisse* wie die Ausdehnung der Wälder, Erosionen, Rutschungen, Verlandungen, Gletscherbewegungen usw. hinterlassen heute jedoch weniger Spuren als die *Eingriffe des Menschen*. Besonders seit dem Zweiten Weltkrieg haben zahlreiche Überbauungen für Wohnen und für die Wirtschaft, Strassen, Flugplätze, Energieproduktionsstätten, Deponien, Güterzusammenlegungen und vieles mehr unseren Raum nachhaltig und für jedermann augenfällig verändert. Die Kräfte des Wandels sind in dauerndem Streit mit dem Beharrungsvermögen natürlicher Gegebenheiten und historisch gewachsener Strukturen.

111 Siedlung

111.1 Siedlungsstruktur

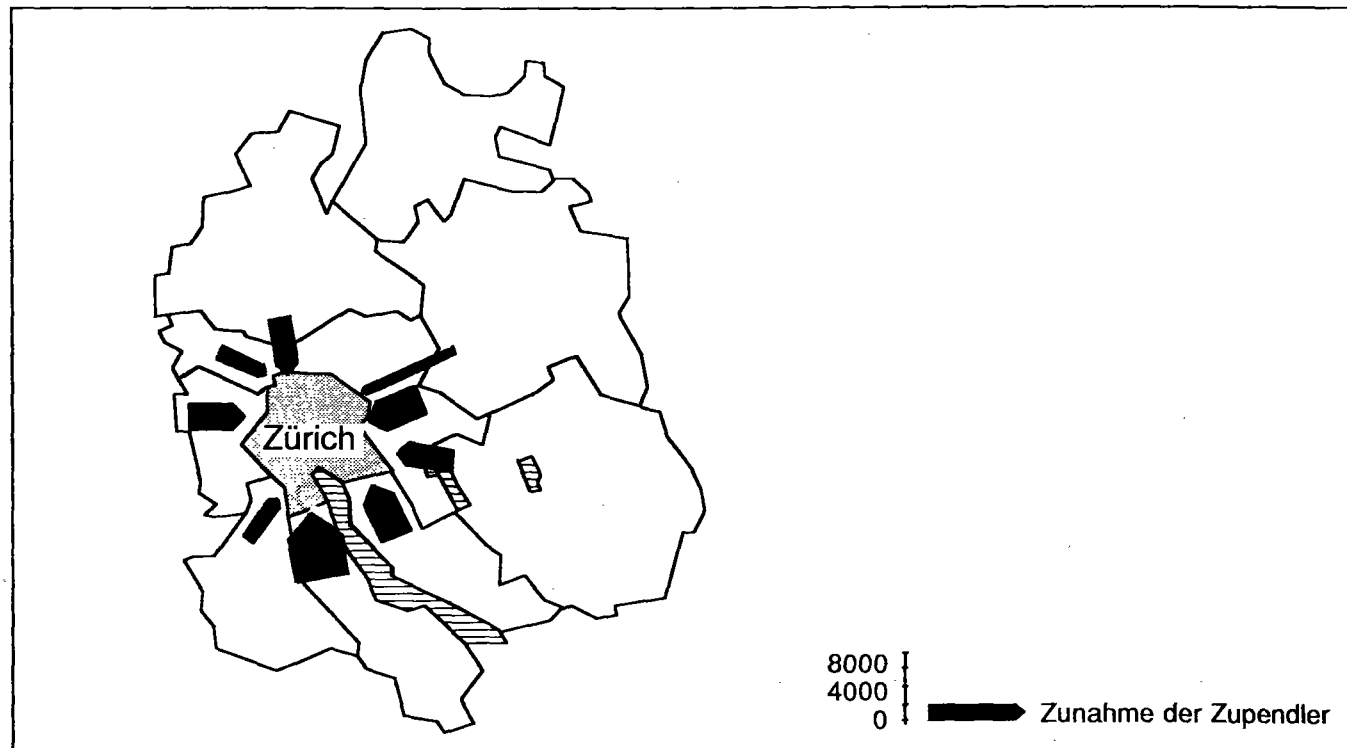
Natürliche Grenzen, die geografische Lage und die historische Entwicklung haben unsere Siedlungsstruktur geprägt. Mit dem technischen Fortschritt, insbesondere mit der zunehmenden Erschliessung und infrastrukturellen Ausstattung des Raumes, haben allerdings diese traditionellen Rahmenbedingungen zusehends an Bedeutung verloren. So führten im 19. Jahrhundert die Industrialisierung und der Ausbau der Eisenbahnen zu grossen Veränderungen. Der Alpenraum verlor gegenüber dem Mittelland seine ursprüngliche relative Stärke. Im Mittelland entstand eine recht regelmässige Netzwerkstruktur der Siedlung nach dem Muster der dezentralisierten Konzentration.

Nach dem Zweiten Weltkrieg bewirkten wiederum wirtschaftliche Impulse und solche des Verkehrs einen erneuten Schub in der Siedlungsentwicklung. Diesmal löste allerdings nicht die Bahn, sondern vor allem der Strassenverkehr die Veränderung aus. Mit dem Rückgang der Beschäftigten in der Landwirtschaft und mit dem Anwachsen des Dienstleistungssektors entstanden im Mittelland eigentliche *Ballungsräume* (z. B. um Basel, Bern, Genf, Lausanne und Zürich) und verdichtete Wachstumskorridore (z. B. entlang dem Genfersee, im Limmat- und im Glattal oder im Tessin), während in ländlichen Gebieten – in rund der Hälfte der Gemeinden – die Bevölkerung abwanderte. Grossräumige Wanderungen aus den Randgebieten in die grossen Agglomerationen mit ihren attraktiven Beschäftigungsmöglichkeiten konnten festgestellt werden. 1980 lebten fast zwei Drittel der Gesamtbevölkerung der Schweiz in Agglomerationen und Städten, und zwar nicht nur im Mittelland, sondern auch am Jura-Nordfuss, im Südtessin und in den grossen Alpentälern.

Allerdings hat sich im letzten Jahrzehnt der Bevölkerungszuwachs in den Agglomerationen stark abgeschwächt. Der grossräumige Ballungsprozess wird gegenwärtig von einem *kleinräumigeren Entmischungs- und Verdrängungsprozess*

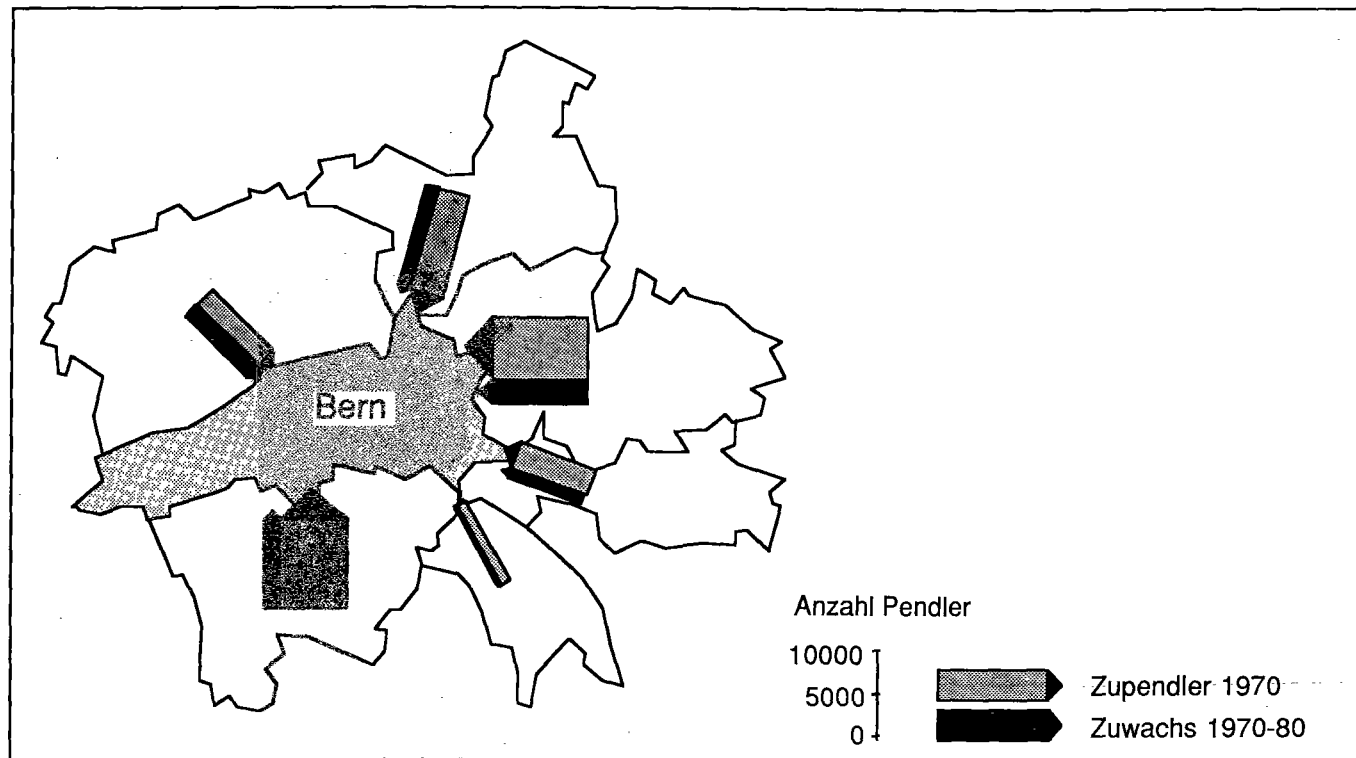
Stadt Zürich: Zunahme der Pendlerströme von 1970-1980

Abbildung 2a



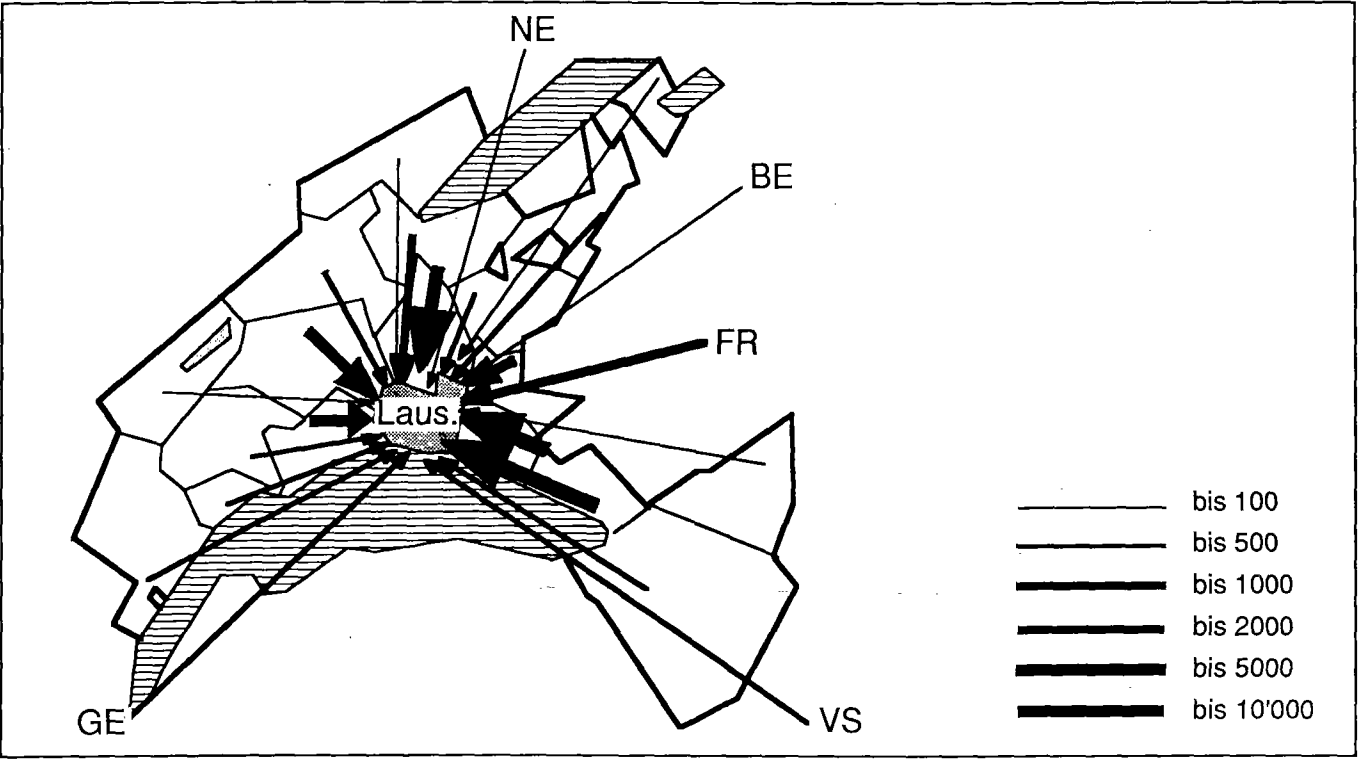
Stadt Bern: Zupendler aus der Region Bern 1970 und 1980

Abbildung 2b



Stadt Lausanne: Tagespendler 1980

Abbildung 2c



überlagert. «Stadtflucht» ist die Folge der Wohnraumveränderung und der stetig abnehmenden Wohnqualität in den Städten einerseits sowie des hohen Motorisierungsgrades und des gut ausgebauten Strassennetzes andererseits. Viele Bewohner der Agglomerationskerne haben sich einen Wohnort gesucht, wo sie auf günstigerem Bauland im Grünen wohnen können. Solche Wanderungsbewegungen aus den Agglomerationskernen führen zu einer verstärkten Besiedlung im weiteren Umland der grossen Städte. Zahlreiche Überbauungen städtischen Zuschnitts und Einfamilienhausquartiere prägen heute die einstmals ländlichen Gebiete. Der *Pendlerverkehr* nimmt massiv zu.

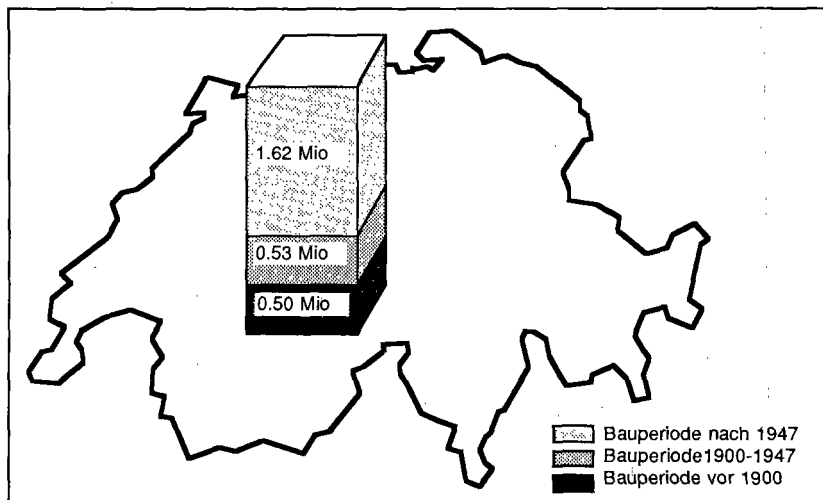
Die Einzugsgebiete der Zentren weiten sich ständig aus. Bereits wachsen einzelne Agglomerationen zusammen. Es entstehen *grosse verstärkte Regionen*. Die Grenzen zwischen Zürich und den umliegenden Agglomerationen Winterthur, Baden und Zug sind nicht mehr klar erkennbar. Ähnliches ist im Tessin und am Genfersee festzustellen.

Gefördert wird diese *von der Mobilität geprägte Siedlungsstruktur* auch durch die grosse Zahl von Einkaufszentren, die ausserhalb von Ortskernen in den Vororten der grossen Städte oder an Autobahnanschlüssen liegen. Nach wie vor bleiben aber die Städte und ihre Vororte wichtige *Arbeitsplatzschwerpunkte*. Im Gegensatz zu den Einwohnerzahlen sind die Arbeitsplatzzahlen in den Städten weitgehend konstant geblieben oder sogar leicht angestiegen. Dort konzentrieren sich vor allem ertragsstarke Betriebe, insbesondere im Dienstleistungssektor (Banken, Versicherungen, Handel, Informatik, Beratung, Werbung usw.). Hingegen werden die wertschöpfungsschwächeren oder platzbeanspruchenden Produktions- und Gewerbebetriebe aus den Städten ins Umland verdrängt. Die Schweiz wird somit auch im ländlichen Raum immer stärker überbaut und gleichmässiger besiedelt. Zu dieser Entwicklung tragen auch die vielen aufstrebenden Fremdenverkehrszentren im Alpenraum massgeblich bei.

111.2 Bausubstanz

Insgesamt stehen heute in der Schweiz mehr als 2 Millionen Gebäude mit einer Nutzfläche (Bruttogeschossfläche) von rund 600 Millionen m² und einem Raumvolumen von rund 2,5 Milliarden m³. Etwas mehr als die Hälfte des Gebäudebestandes sind Wohngebäude. Ebenfalls *mehr als die Hälfte des heutigen Gebäudebestandes ist in den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg entstanden*, und zwar weitgehend auf der «grünen Wiese». Innerhalb der letzten 30 Jahre hat sich die Zahl der Gebäude verdoppelt. Der Zuwachs an Nutzfläche ist sogar noch grösser.

Der Gebäudebestand wächst jährlich um etwa zwei Prozent. Mehr als drei Viertel aller Bauaufwendungen fallen auf den *Neubau*. Demgegenüber wird nur rund ein Prozent aller Gebäude jährlich erneuert, und die Abbruchrate ist verschwindend klein. Die Neubautätigkeit bringt also die entscheidenden Veränderungen. Immerhin ist die Zuwachsrate der Aufwendungen für *Umbauten* grösser als diejenige für Neubauten. Dennoch schreitet die Verlagerung von der Neubautätigkeit zum Umbau bestehender Bauten nur langsam voran. 1979 machte der kostenmässige Anteil der Umbauten nur knapp 19 Prozent aus, 1985 war er

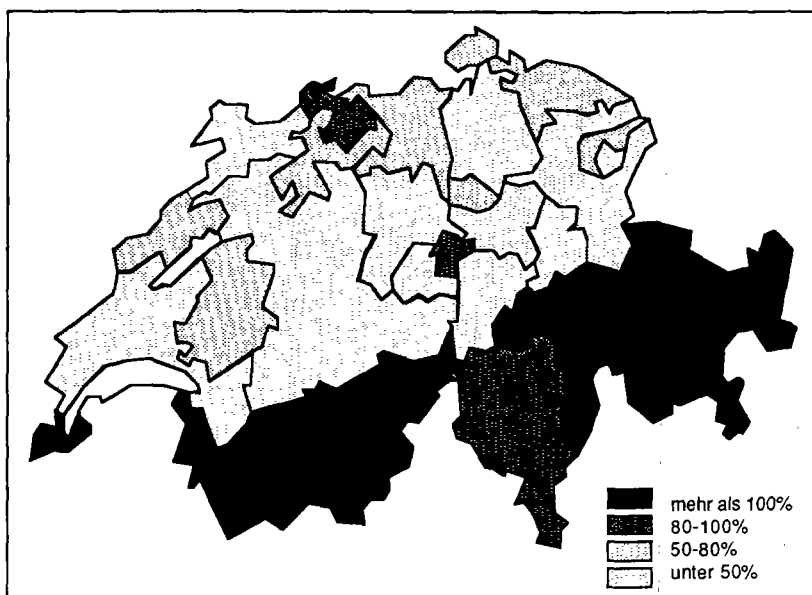


auf 22 Prozent angewachsen. Relativ hoch, nämlich 38 Prozent, ist der Umbau-Anteil an den Investitionen bei den öffentlichen Bauten. Hingegen ist der Wohnungsbau – trotz des bereits hohen Wohnungsbestandes – immer noch stark neubauorientiert. Er weist 1985 mit 17 Prozent den geringsten Umbau-Anteil auf.

Diese Ausrichtung der Bautätigkeit auf den Neubau führt zu zunehmender *Alterung von Gebäuden* (z. T. infolge mangelhafter Erneuerung und fehlender baulicher Ausrüstung), zu Brachlegungen vorab von Industrie- und Gewerbebauten, aber auch von Wohnbauten. Bis heute konzentrierte sich die Erneuerung vor allem auf Altstadtgebiete, historische Ortskerne und Heimatschutzobjekte.

In den letzten 25 Jahren hat es nicht nur eine Million mehr Einwohner in der Schweiz, sondern auch eine Million mehr Wohnungen gegeben. Vor allem der Einfamilienhausbau hat stark zugenommen. Kamen in den sechziger Jahren auf ein neues Einfamilienhaus noch mehr als vier neu erstellte Wohnungen in Mehrfamilienhäusern, so waren es 1980 nicht einmal mehr zwei. Etwa ein Viertel aller Wohnungen sind in Einfamilienhäusern, wobei diese 63 Prozent der für das Wohnen belegten Landfläche beanspruchen.

Zwischen 1970 und 1980 hat sich der Bestand an *Zweit- und Ferienwohnungen* in der Schweiz nahezu verdoppelt und erreichte rund 240 000 Einheiten. Sie sind erwartungsgemäss vor allem in den traditionellen Ferienkantonen zu finden. Im Wallis sind beispielsweise fast 40 Prozent aller Wohnungen als Zweitwohnungen einzustufen. Allerdings weisen auch die Städte Genf und Zürich viele Zweitwohnungen auf. Mit einem Zweitwohnungszuwachs von 330 Prozent bzw. 120 Prozent zwischen 1970 und 1980 erreichten die Stadtkantone Genf bzw. Basel-Stadt sogar Spitzenwerte.



111.3 Siedlungsflächen

Die Siedlungsflächen dehnen sich aus. Im Vergleich zur Entwicklung der Bevölkerung, der Erwerbstätigen und der Arbeitsplätze ist die Siedlungsfläche (Gebäude- und Freiflächen für Wohnen, Arbeiten, Freizeit und Erholung sowie Flächen für Infrastruktur und öffentliche Bauten und Anlagen) in den vergangenen drei Jahrzehnten überproportional angewachsen, und es zeichnet sich weiterhin ein kaum vermindertes Wachstum des Flächenverbrauchs für die Besiedlung ab. Vom knappen Drittel der Gesamtfläche unseres Landes, auf dem sich das Leben zur Hauptsache abspielt, ist heute rund ein Fünftel Siedlungsfläche. Diese Zunahme geht dabei grösstenteils zu Lasten der landwirtschaftlichen Nutzfläche.

Gesamtschweizerisch sind – trotz der enormen Ausdehnung der Siedlungsflächen – noch grosse Reserven an Bauland vorhanden. Nach kantonalen Erhebungen können die *Bauzonen-Reserven* – je nach Region – zwischen 30 und 70 Prozent der eingezonten Fläche ausmachen. Selbst in Gebieten mit grossem Entwicklungsdruck sind in der Regel genügend Bauzonenreserven vorhanden. So weisen beispielsweise im Kanton Zürich mehr als drei Viertel der Gemeinden Wohnzonen-Reserven in der Grössenordnung von deutlich mehr als 30 Prozent der eingezonten Fläche aus.

In den meisten Fällen sind *Baulandverknappungen* nicht eine Folge zu knapper Bauzonen, sondern der *mangelnden Verfügbarkeit von Bauland*. Nur ein Teil der

Bauzone wird zeitgerecht erschlossen, und baureifes Land wird vielfach gehortet, was die Baulandpreise in die Höhe treibt. Denn vom Angebot her wird der *Bodenpreis* nicht in erster Linie durch das Ausmass des eingezonten Landes bestimmt, sondern durch das verfügbare, baureife und zur Überbauung offenstehende Bauland. Auf seiten der Nachfrage nach Bauland spielen vor allem Lage, Überbaumöglichkeiten, Verkehrsgunst, wirtschaftliche Entwicklung und Renditeerwartungen sowie die allgemeine Preisentwicklung («Flucht in die Sachwerte») eine wesentliche Rolle.

Die *Bodenpreise* sind in den Ballungsgebieten um ein Vielfaches höher als in den ländlichen Räumen. Mit dem fortschreitenden Ausbau der Verkehrser-schliessung geraten allerdings immer mehr Gemeinden im wachsenden Agglomerationsgürtel in den Sog «städtischer» Bodenpreissteigerungen. Wie einzelne kantonale Untersuchungen zeigen, verläuft die Entwicklung der Bodenpreise regional und nach Nutzungsarten verschieden. Immer mehr fallen dabei nicht nur die regionalen Differenzen, sondern die absolute Höhe der Bodenpreise ins Gewicht, so beim Bauland für Einfamilienhäuser und beim Kulturland. Eine eidgenössische Bodenpreisstatistik, die demnächst aufgebaut werden soll, wird erstmals gesamtschweizerisch vergleichbare Angaben über die Bodenpreise und deren Entwicklung liefern können.

112 Bau und Betrieb von Infrastrukturanlagen

112.1 Verkehr

Strassen und Schienennetze, entlang denen sich die Besiedlung ausdehnt, sind die Grundinfrastruktur für den räumlichen Aktionsradius von Bewohnern und Wirtschaft. In neuester Zeit kommt auch dem Luftverkehr steigende Bedeutung zu.

112.11 Strassenverkehr

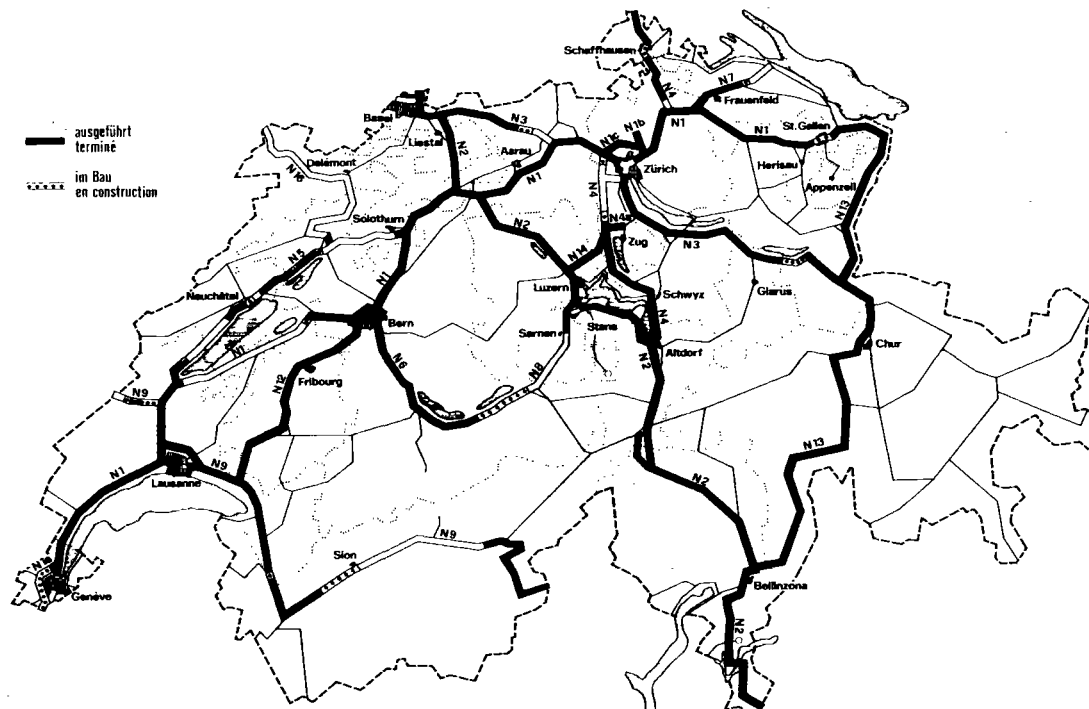
Seit dem Zweiten Weltkrieg ist in der Schweiz das Strassennetz stark ausgebaut worden. Aufgrund des umfassenden Netzbeschlusses aus dem Jahre 1960 konnte der Bau eines leistungsstarken *Nationalstrassennetzes* zügig vorangetrieben werden. Heute ist dieses Netz zu etwa drei Vierteln fertiggestellt; es verbindet alle Landesteile untereinander.

Der Nationalstrassenbau hat die Erreichbarkeiten wesentlich verbessert, wie dies im Fall von Bern, Neuenburg und Zürich deutlich wird. In einer Stunde Reisezeit lassen sich diese Städte mit dem Auto selbst aus distanzmässig weit entfernten Gemeinden erreichen.

Zur Vervollständigung des Nationalstrassennetzes stehen noch wichtige Bauten bevor, die erneut die Verkehrsgunst einzelner Landesteile erhöhen werden. So werden etwa Basel und Luzern noch näher an Zürich und seinen internationalen Flughafen rücken. Der Jura wird besser mit dem Mittelland verbunden, und die grossen Ferienzentren im Alpenraum werden aus den in- und ausländischen Ballungsräumen rascher erreichbar und damit für den Wochenendtourismus

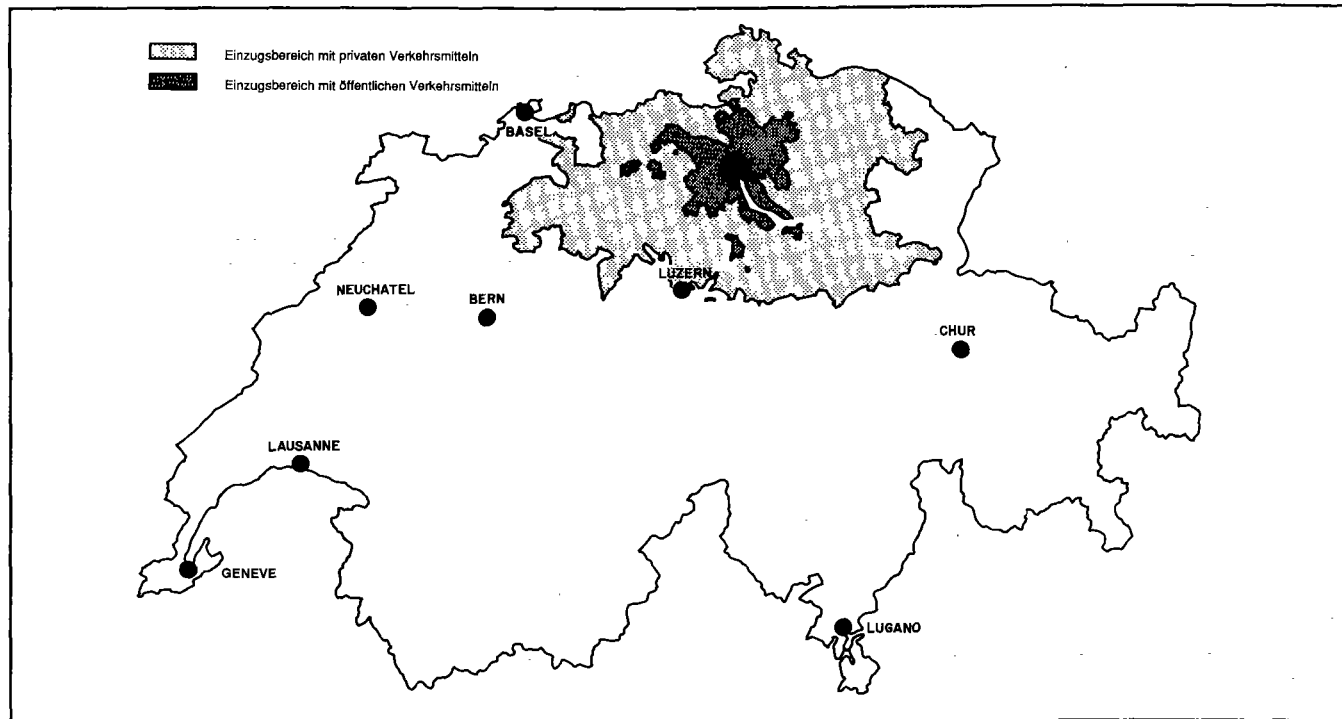
Nationalstrassennetz 1986

Abbildung 6



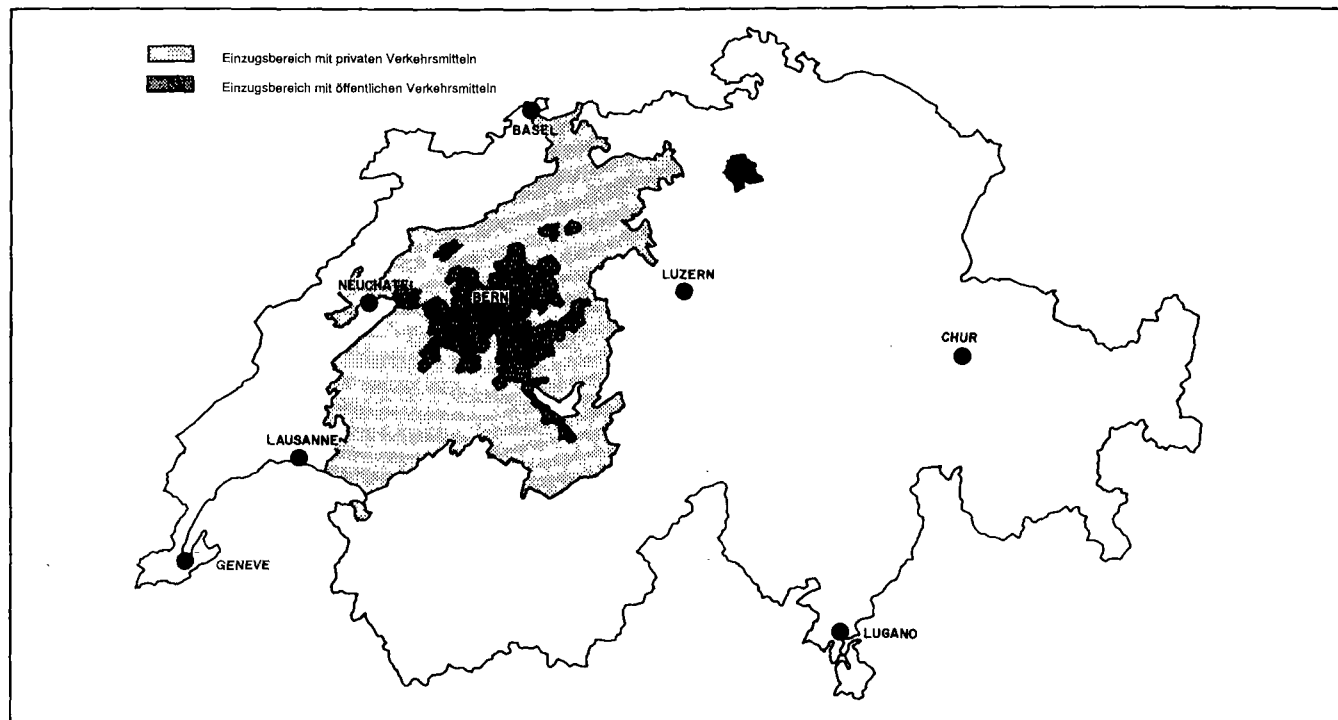
Erreichbarkeit 1984 von ausgewählten Städten mit privaten und öffentlichen Verkehrsmitteln (60 Min.-Reisezeitbereiche) - Zürich

Abbildung 7a



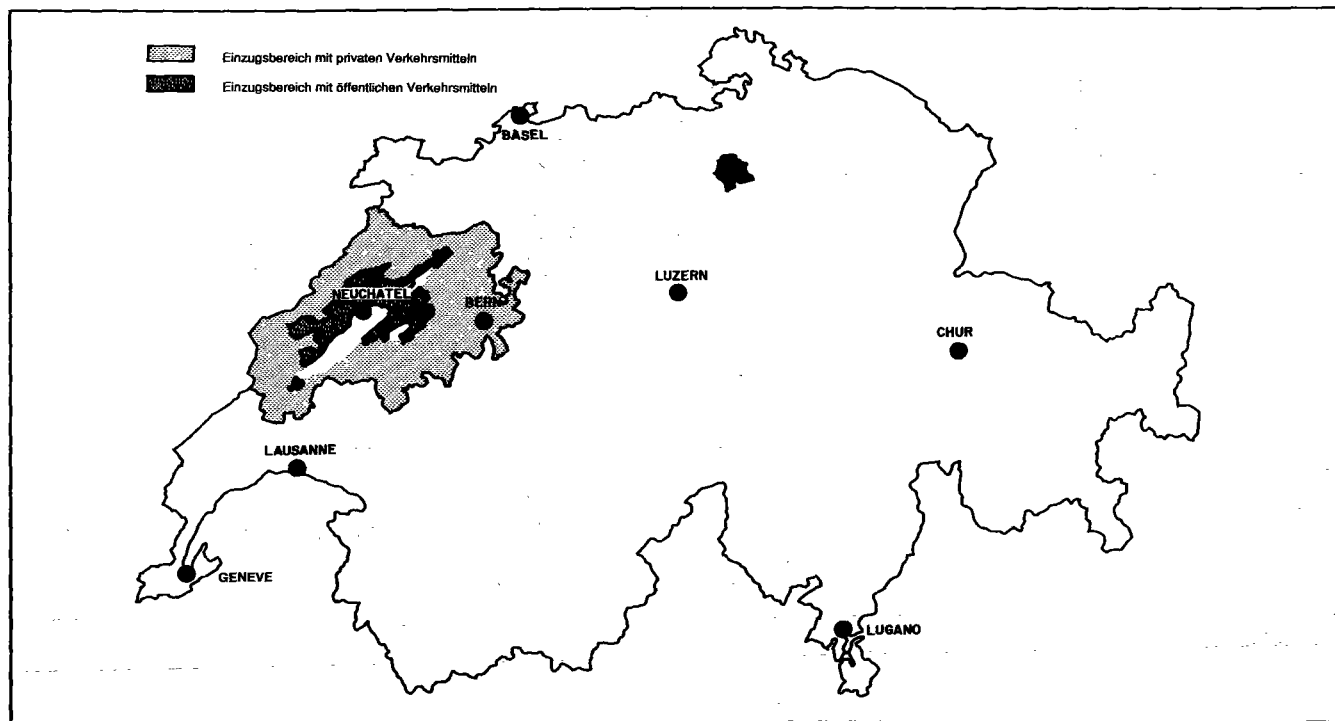
Erreichbarkeit 1984 von ausgewählten Städten mit privaten und öffentlichen Verkehrsmitteln (60 Min.-Reisezeitbereiche) - Bern

Abbildung 7b



Erreichbarkeit 1984 von ausgewählten Städten mit privaten und öffentlichen Verkehrsmitteln (60 Min.-Reisezeitbereiche) - Neuenburg

Abbildung 7c

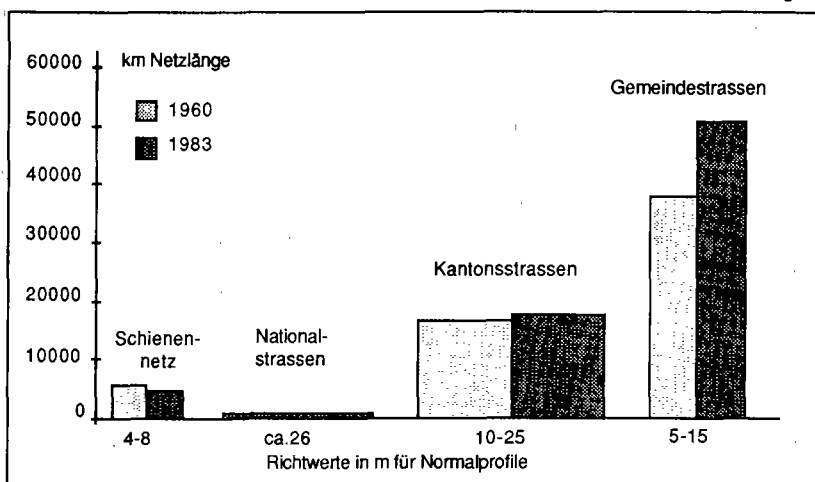


noch besser zugänglich. Zweifellos werden derartige Ausbauten nicht nur die Entwicklung der Besiedlung und der Wochenenderholung, sondern auch das Verkehrsverhalten beeinflussen; das Reisen mit dem Auto wird auf dem ergänzten Netz noch attraktiver.

Der *Ausbau des Hauptstrassennetzes* ist ebenfalls noch nicht abgeschlossen. Ein Blick auf die kantonalen Richtpläne zeigt, dass viele Strassenteilstücke zum Ausbau vorgesehen sind. Solche Vorhaben sind zunehmend umstritten. Das *übrige Strassennetz* hat ebenfalls eine beträchtliche Erweiterung erfahren. Heute beträgt die Länge des *gesamten Strassennetzes* mehr als 70 000 km. Nicht eingeschlossen in dieser Zahl ist das sehr dichte land- und forstwirtschaftliche Wegnetz, das zum Teil dem allgemeinen Fahrverkehr ebenfalls offen steht.

Netzlängen von Strasse und Schiene in der Schweiz 1960 und 1983

Abbildung 8

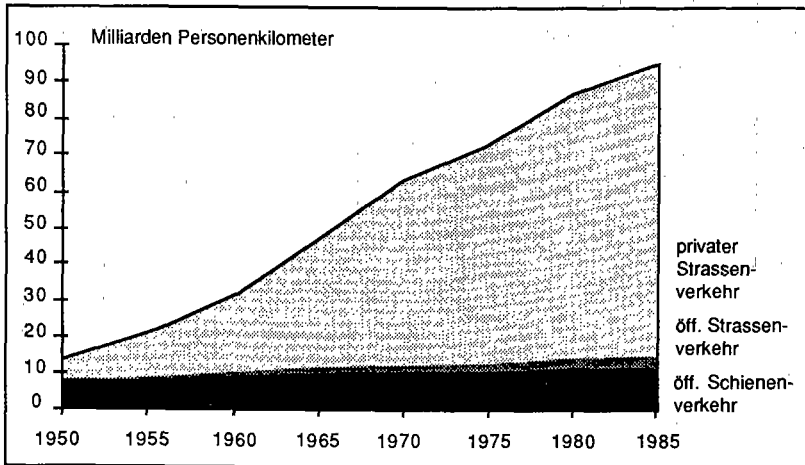


In den letzten Jahren wurden zahlreiche gefährliche Kreuzungen korrigiert, Engpässe beseitigt und Konflikte mit benachbarten Nutzungen gelöst. Ortsdurchfahrten wurden verbreitert und Dörfer umfahren. Dadurch ist der Strassenverkehr flüssiger und sicherer geworden. Belästigungen konnten punktuell abgebaut werden.

Die Kehrseite der Medaille ist allerdings unübersehbar: Der Flächenverbrauch ist gross, wertvolle Ortsbilder werden zerstört und der Verkehr auf der Strasse wächst ständig an. Seit 1950 hat sich der Fahrzeugbestand im privaten Verkehr verzehnfacht. Das gesamte Verkehrsaufkommen im Personenverkehr auf Strasse und Schiene ist in den letzten 30 Jahren viermal grösser geworden, wobei sich der Anteil des privaten Strassenverkehrs von 56 Prozent auf 83 Prozent erhöht hat. Ein zentrales Problem stellen nach wie vor die Immissionen dar. Lärm, Abgase und Gefährdung der Bevölkerung entwerfen die Standorte an vielbefahrenen Strassen. Gesamtschweizerisch sind im Siedlungsbereich etwa entlang von 3000 km Strassen übermässige Immissionen feststellbar.

Verkehrsvolumen und Verkehrsanteile im Personenverkehr (1955-1985)

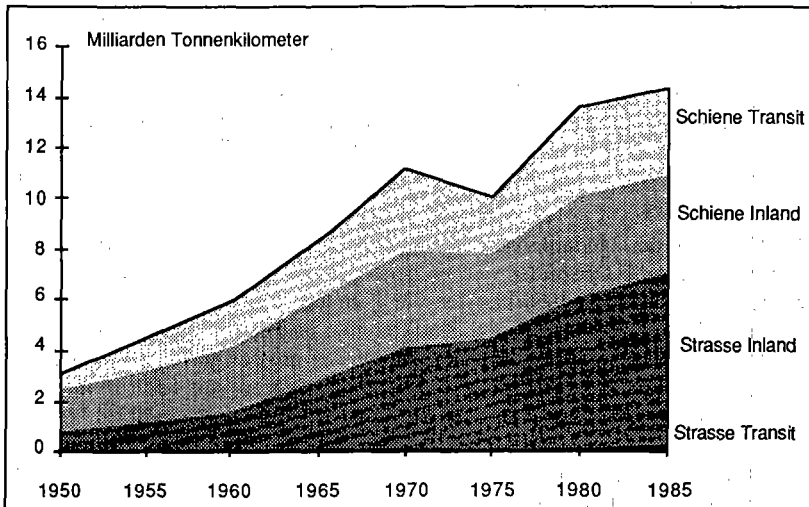
Abbildung 9



Der *Güterverkehr* auf den Strassen und insbesondere der Schwerverkehr auf den Transitachsen haben in den letzten 30 Jahren deutlich zugenommen. Der Anteil der insgesamt auf der Strasse transportierten Güter ist – bezogen auf Tonnenkilometer – von 27 Prozent auf 42 Prozent gestiegen, während der Anteil des

Verkehrsvolumen und Verkehrsanteile im Güterverkehr (1955-1985)

Abbildung 10



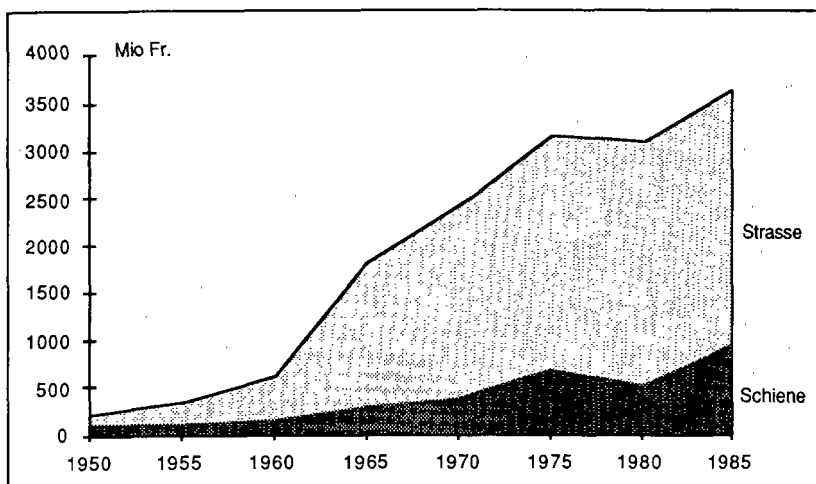
Bahnverkehrs von 71 Prozent auf 45 Prozent gesunken ist. Der Transport in Rohrleitungen macht heute knapp 12 Prozent aus. Den wachsenden Belastungen durch den europäischen Transitverkehr lässt sich nur mit einer «rollenden Strasse» (Bahnverlad für bestimmte Strecken) und kombiniertem Güterverkehr wirksam entgegentreten. Die Gewichtsbeschränkung auf 28 t für den Transitverkehr auf der Strasse setzt dessen Entwicklung gewisse Grenzen.

112.12 Schienenverkehr

Das heute bestehende Bahnnetz stammt in seinen Grundzügen aus dem letzten Jahrhundert. Es wurde zwar laufend erneuert, aber nur punktuell ausgebaut und teilweise sogar verkürzt. Insgesamt sind die investierten Mittel im Vergleich zu denen im Strassennetz bedeutend kleiner. Die Entwicklung von Besiedlung und Wirtschaft haben in den vergangenen Jahrzehnten den Schienenverkehr nicht begünstigt. Dennoch sind eindrucksvolle Verbesserungen betrieblicher Art zu verzeichnen. Im *Intercity-Verkehr* ist ein *Taktfahrplan* entstanden, der die grösseren Schweizer Städte leistungsfähig verbindet. Zusammen mit verbessertem Rollmaterial hat dies zu einer Erhöhung des Geschäftsverkehrs zwischen den Zentren mit der Bahn geführt. Der Vorteil der Bahnen, «mitten in der City zu landen», entspricht den Bedürfnissen der Dienstleistungsbetriebe in den Zentren der grossen Städte. Weitere *Verbesserungen im Schienenverkehr* sind vorgesehen oder bereits im Bau. Herausragende Projekte sind: die *S-Bahn Zürich*, *BAHN 2000* und die *neue Alpentransversale*. Zu erwähnen ist ferner, dass in neuester Zeit auch *tarifliche Massnahmen* zur Erhöhung der Attraktivität beitragen (z. B. Halbtaxabonnement, Verkehrsverbund).

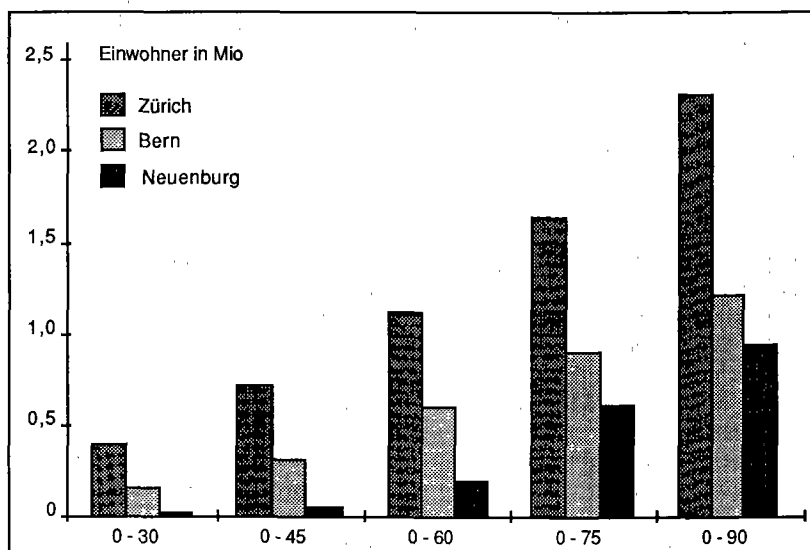
Infrastrukturinvestitionen in Schiene und Strasse (1950-1985)

Abbildung 11



Erreichbarkeit 1984 von ausgewählten Städten mit öffentlichen Verkehrsmitteln

Abbildung 12



Auch der *Regionalverkehr* mit der Bahn ist attraktiver geworden. Der Verkehr aus dem Umland in die grossen Städte erfolgt häufig mit leistungsfähigen und bequemen Vorortsbahnen im Taktfahrplan. So sind viele Zentren aus ihrem Umland sehr gut mit dem öffentlichen Verkehrsmittel erreichbar.

112.13 Luftverkehr

Der Anteil des nationalen Luftverkehrs an den gesamten Transportleistungen ist gering. Weit mehr Bedeutung kommt dem internationalen Luftverkehr zu, namentlich im Wirtschafts- und Freizeitbereich. Er weist ein beachtliches Wachstum auf. Auf den Flughäfen *Zürich* und *Genf*, beispielsweise, hat der Passagierumschlag von 1961 bis 1985 etwa um das Sechsfache und die Zahl der An- und Abflüge haben um etwas weniger als das Dreifache zugenommen. Das bedeutet für den Flughafen Zürich tagsüber alle zwei Minuten eine Flugbewegung (Start oder Landung). Eine bedeutende Attraktivitätssteigerung sowohl für den Flugverkehr als auch für den Bahnverkehr ist durch das Einbinden der beiden Flughäfen in das Intercity-Netz der SBB entstanden. Zudem geht von den beiden internationalen Flughäfen eine beträchtliche standortmässige Ausstrahlung mit Auswirkungen auf die regionale Besiedlung und den Regionalverkehr aus.

112.14 Fahrrad- und Fussgängerverkehr

Zugunsten der schwächsten Verkehrsteilnehmer mussten in neuerer Zeit spezielle Massnahmen ergriffen werden. Wegen gewachsenem Umweltbewusstsein dürften künftig die Massnahmen noch verstärkt werden. In den letzten Jahren sind vermehrt *Radwege* entstanden, die den Weg zu Schule, Arbeitsplatz und Einkaufsläden sowie den Freizeitverkehr sicherer machen. Vielerorts werden zusammenhängende Radwegnetze geplant und schrittweise realisiert.

Beim *Fuss- und Wanderwegnetz* sind gegensätzliche Tendenzen feststellbar: Einerseits wird das bestehende Netz laufend durch Teilstücke ergänzt, andererseits aber werden vielerorts bestehende Wege durch Ausbau, Asphaltierungen und Zulassung des allgemeinen Fahrverkehrs für den Fussgänger entwertet. In städtischen Regionen erkennt man – im Zusammenhang mit der Förderung der öffentlichen Verkehrsmittel – immer mehr die Bedeutung attraktiver Fussgängerzonen und -verbindungen.

112.2 Kommunikation

Die Kommunikation prägt unseren Raum sowohl optisch als auch strukturell: Die landschaftliche Eingliederung von Richtstrahlantennen, Sendern, Umsetzern oder Satellitenbodenstationen gibt oft zu Auseinandersetzungen Anlass, weil solche Anlagen aus betrieblichen Gründen meistens exponiert liegen. Zudem ist damit zu rechnen, dass die neue Kommunikationstechnologie die Siedlungsstruktur längerfristig beeinflussen wird. Neuartige Mittel der Telekommunikation (z. B. Digitalfernnetz, Videotex, Autotelefonnetz) erschliessen ihren Anwendern einen praktisch kaum begrenzten Raum und werden Erreichbarkeiten verändern. So könnten zusätzliche Freiheitsgrade für die Standortwahl von Betrieben, Behörden und Privaten entstehen. Studien (MANTO) der beiden Eidgenössischen Technischen Hochschulen zeigen mögliche Wirkungen für Verkehr und Siedlung auf und geben Empfehlungen für die Handlungsträger ab. Einsparungen an Arbeits- und Verkehrsflächen sind denkbar.

Für die Entwicklung der Siedlungsstruktur ist von grösster Bedeutung, dass sämtliche Landesteile vom laufend verbesserten Angebot im Bereich Telekommunikation profitieren können. Das Investitionsprogramm der PTT für die Versorgung des Landes mit digitalen Fernmeldesystemen zeigt, dass damit zwar in den Ballungsräumen begonnen wird, dass aber bereits nach wenigen Jahren die gesamte Schweiz von den neuen, leistungsfähigen Einrichtungen Gebrauch machen kann. Die Tarifgestaltung für deren Benutzung wird dabei von grosser Bedeutung sein.

112.3 Energieversorgung

Der Energieendverbrauch hat sich seit 1950 vervierfacht und nimmt nach wie vor zu. In unserem Lande sind zahlreiche Produktions- und Verteilanlagen zur Energieversorgung entstanden und noch geplant. Stauseen, Flusskraftwerke,

Freileitungen und Unterwerke sind auffällige Erscheinungen im Landschaftsbild. In jüngster Zeit sind neue, die Siedlung beeinflussende Elemente dazugekommen, wie etwa Kernkraftwerke, Fernheizungen sowie Erdgas- und Ölleitungen von überregionaler Bedeutung.

Jede Art von Energieproduktion, auch alternative Produktionsanlagen und sogar Energiesparmassnahmen, haben Einfluss auf Raumstruktur, Flächenverbrauch und Landschafts- oder Ortsbild. Umgekehrt wirkt sich die Siedlungsstruktur auch auf den Energieverbrauch aus. Eine disperse Siedlungsordnung führt (z. B. wegen Mehrverkehr und breitflächiger, lockerer Überbauung) zu einem höheren Verbrauch als geschlossene Siedlungen.

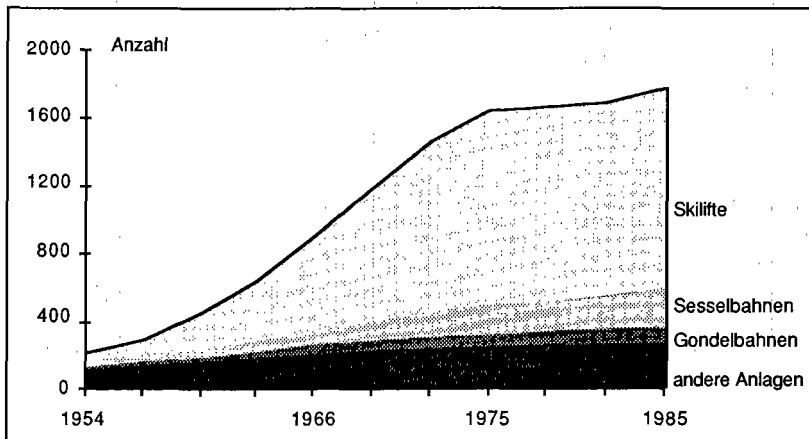
113 **Tourismus und Freizeit**

Der Tourismus ist ein bedeutender und noch wachsender Wirtschaftsbereich in der Schweiz. Seine rund 16 Milliarden Franken Umsatz machten im Jahre 1986 etwa 6 Prozent des Bruttosozialproduktes aus. Er sorgt auch in den Berg-, Seen- und Randgebieten für Arbeit und Einkommen und trägt damit zur Aufrechterhaltung einer dezentralisierten Besiedlung des Landes bei.

Die bestehende Struktur des touristischen Angebotes ist die Folge historisch bedingter und noch anhaltender Entwicklungsprozesse. Die erste touristische Entwicklungsphase erfolgte mit dem Aufbau einer auf die ausländische Nachfrage

Touristische Transportanlagen (1954-1985)

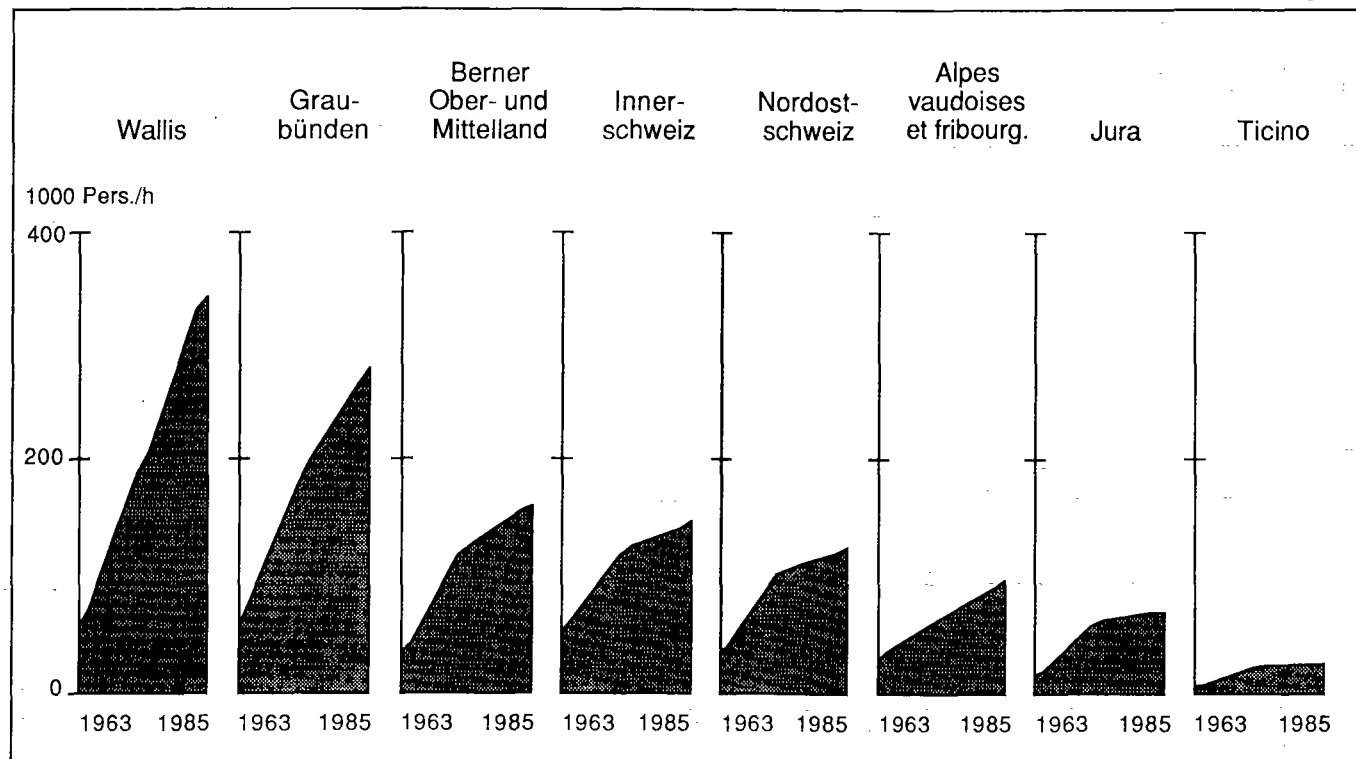
Abbildung 13



ausgerichteten Hotellerie vor mehr als hundert Jahren. Mit der Verstädterung, der Wohlstandssteigerung, der Motorisierung und dem Aufkommen des Pistenkifahrens fand der stark auf die inländische Nachfrage gestützte zweite, noch bedeutendere Schub statt. Es entstanden im Berggebiet neue touristische

Touristische Transportanlagen - Entwicklung der Förderkapazität (1963-1985)

Abbildung 14



Zentren, ein Netz von touristischen Transportanlagen und neue Beherbergungsformen, insbesondere Chalets und Ferienwohnungen.

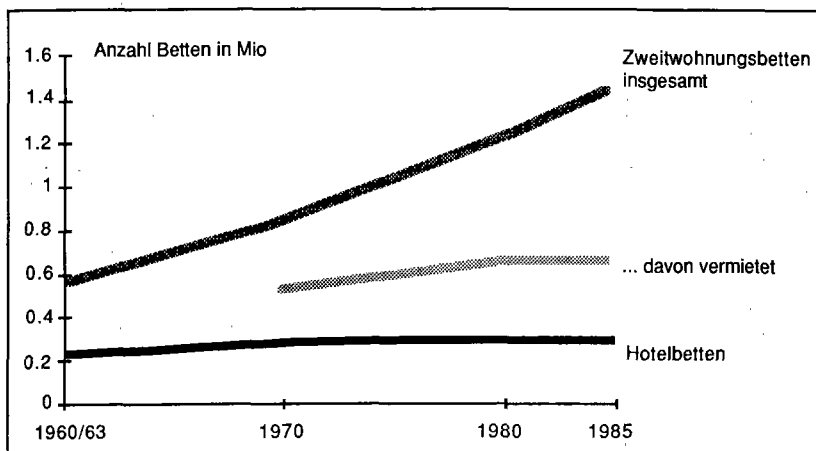
1986 gab es gut achtmal mehr touristische *Transportanlagen* als 1954. Das entspricht einer durchschnittlichen jährlichen Zuwachsrate von 6,8 Prozent. Die Förderleistung nahm im gleichen Zeitraum um jährlich durchschnittlich 8,5 Prozent zu.

Das Wachstum hat sich in den letzten Jahren verlangsamt und die Erschliessung neuer Gebiete geht stark zurück. Im Vordergrund stehen Modernisierungen oder der Ersatz älterer Anlagen, was meistens mit Kapazitätssteigerungen verbunden ist, sowie Ergänzungsanlagen zur besseren Erschliessung bestehender Gebiete. Ebenfalls nur noch wenig hat in den letzten Zeiten das gewerblich genutzte Bettenangebot der traditionellen Hotellerie und der Parahotellerie (Chalets, Ferienwohnungen) zugenommen. Hingegen bleibt das Wachstum der nicht weitervermieteten *Zweitwohnungen* praktisch ungebrochen. Dieser Zweitwohnungsbau befriedigt vor allem eine inländische Nachfrage aus den Agglomerationsgebieten; der Erwerb solcher Wohnungen durch Personen mit Wohnsitz im Ausland nahm in den letzten Jahren stark ab.

Der schweizerische Tourismus steht mitten in einem internationalen Wettbewerb. Er muss deshalb die wachsenden Komfortansprüche der in- und ausländischen Gäste berücksichtigen. Die dafür notwendigen Erweiterungen des Angebots haben stets räumliche Auswirkungen, die wegen des zeitweise stürmischen Verlaufs des Wachstums nicht überall unter Kontrolle gehalten werden konnten. Zersiedlung durch Ferienhäuser und Aparthotels, Landschaftsschädigungen durch Kabel, Schienen und Masten, durch Strassen, Pistenplanierungen und Waldschneisen waren oft unliebsame Folgen. Neuere Entwicklungen wie

Übernachtungskapazität in Hotels und in Zweitwohnungen (1960-1985)

Abbildung 15



«Schneekanonen» ermöglichen es, noch weniger auf die natürliche Eignung Rücksicht zu nehmen.

Der Ausbau einer auf den Spitzenbedarf angelegten Infrastruktur, die wegen der Saisonalität des Tourismus nur zeitweise ausgelastet ist, und der flächenintensive Zweitwohnungsbau, der teilweise die traditionelle Hotellerie konkurrenziert, führen nicht selten zu Kulturlandverlusten, beeinträchtigen Orts- und Landschaftsbilder; sie treiben zudem die Boden- und Mietpreise in die Höhe.

Seit dem Zweiten Weltkrieg ist die Zahl der *Sport- und Freizeitanlagen*, vor allem im *Mittelland*, gewaltig gestiegen. Urbane Lebensweise, mehr Freizeit und weniger körperliche Arbeit haben dem Sport als Freizeit- und Ausgleichsbeschäftigung grossen Auftrieb gegeben, was Rasensportfelder, Stadien, Sporthallen, Hallenbäder, Kunsteisbahnen, Tennis- und Golfplätze bestens illustrieren. In einigen Sparten – wie etwa bei Hallenbädern oder Tennishallen – scheint langsam eine Sättigung erreicht zu sein. In anderen Bereichen – etwa bei Golfplätzen, Fitness-Centers und umfassenden Freizeitzentren – steht die Entwicklung noch in vollem Gange. Dazu kommen die Seeufer als beliebte Erholungsorte. Die Nachfrage nach Anlegestellen und Bootshäfen für Ruder-, Segel- und Motorboote sowie nach Wasserungsstellen für Surfer hält an. Es entstehen auch vermehrt öffentliche Zugänge, Liegewiesen und zusammenhängende Uferwege.

114 Land- und Forstwirtschaft

114.1 Landwirtschaft

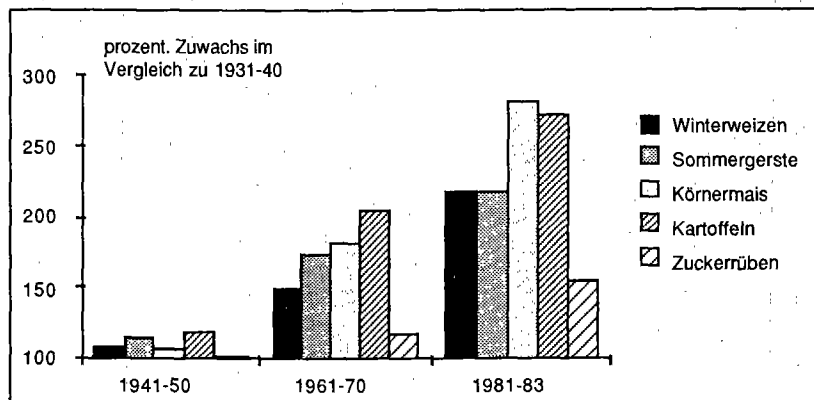
Die Entwicklung von Bevölkerung, Wirtschaft, Siedlung und Infrastrukturanlagen einerseits sowie die Rationalisierung und Ertragssteigerung in der landwirtschaftlichen Produktion andererseits bewirkten eine bedeutende Umstrukturierung der schweizerischen Landwirtschaft und damit der Kulturlandschaften. Der inländische Nahrungsmittelbedarf wird heute brutto zu 65 Prozent gedeckt, netto – das heisst unter Ausklammerung der Futtermittelimporte – zu rund 57 Prozent.

In den letzten Jahrzehnten wurde *Kulturland* für nichtlandwirtschaftliche Zwecke stark beansprucht. Seit dem Zweiten Weltkrieg gingen der Landwirtschaft schätzungsweise 120 000–130 000 ha wertvolles Kulturland verloren. Nach der eidgenössischen Betriebszählung nahm die landwirtschaftliche Nutzfläche zwischen 1955 und 1965 jährlich um rund 3000 ha und in der Periode 1965–1975 jährlich um rund 2500 ha ab. Bald wird die neue Arealstatistik genauere Daten liefern. Die besondere Problematik dieser Flächenverluste liegt übrigens darin, dass die Entwicklungsdynamik und die Bevölkerungs- und Siedlungsdichte gerade in jenen Gebieten am grössten ist, wo sich auch der geeignetste Landwirtschaftsboden befindet.

Neben dem Flächenverlust haben auch *Strukturveränderungen und moderne Produktionsmethoden* räumliche Auswirkungen. Die Abnahme der Zahl der Beschäftigten in der Landwirtschaft sowie der Rückgang der Betriebe (vorab der kleineren unter 10 ha) ging mit einer Vergrösserung der durchschnittlichen Betriebsfläche, mit höheren Pachtanteilen und mit einer Produktivitätssteigerung

Prozentuale Zunahme der Hektarerträge verschiedener Ackerkulturen

Abbildung 16



grossen Ausmasses einher. Zu dieser Produktivitätssteigerung trugen viele Massnahmen der Strukturverbesserung wie Wegebau, Meliorationen, Landumlegungen und Hochbauten ebenso bei wie die Mechanisierung, rationelle Bewirtschaftungsmethoden und der Einsatz von Hilfsstoffen (Kunstdünger und Pflanzenbehandlungsmittel) beim Anbau.

Diese Entwicklung brachte teilweise harte Eingriffe in die Kulturlandschaft mit sich. In weniger intensiv genutzten Berg- und Randregionen konnten sich traditionelle Kulturlandschaften aber erhalten. In neuerer Zeit werden indessen wieder vermehrt ökologische Anliegen und Aspekte des Natur- und Landschaftschutzes beachtet. Die Landwirtschaft ist sowohl Mitverursacherin der *Bodenbelastung* – etwa durch unsachgemässe Bewirtschaftung oder falschen Einsatz von Hilfsstoffen – als auch Betroffene der Schadstoffbelastung, z. B. aus der Luft.

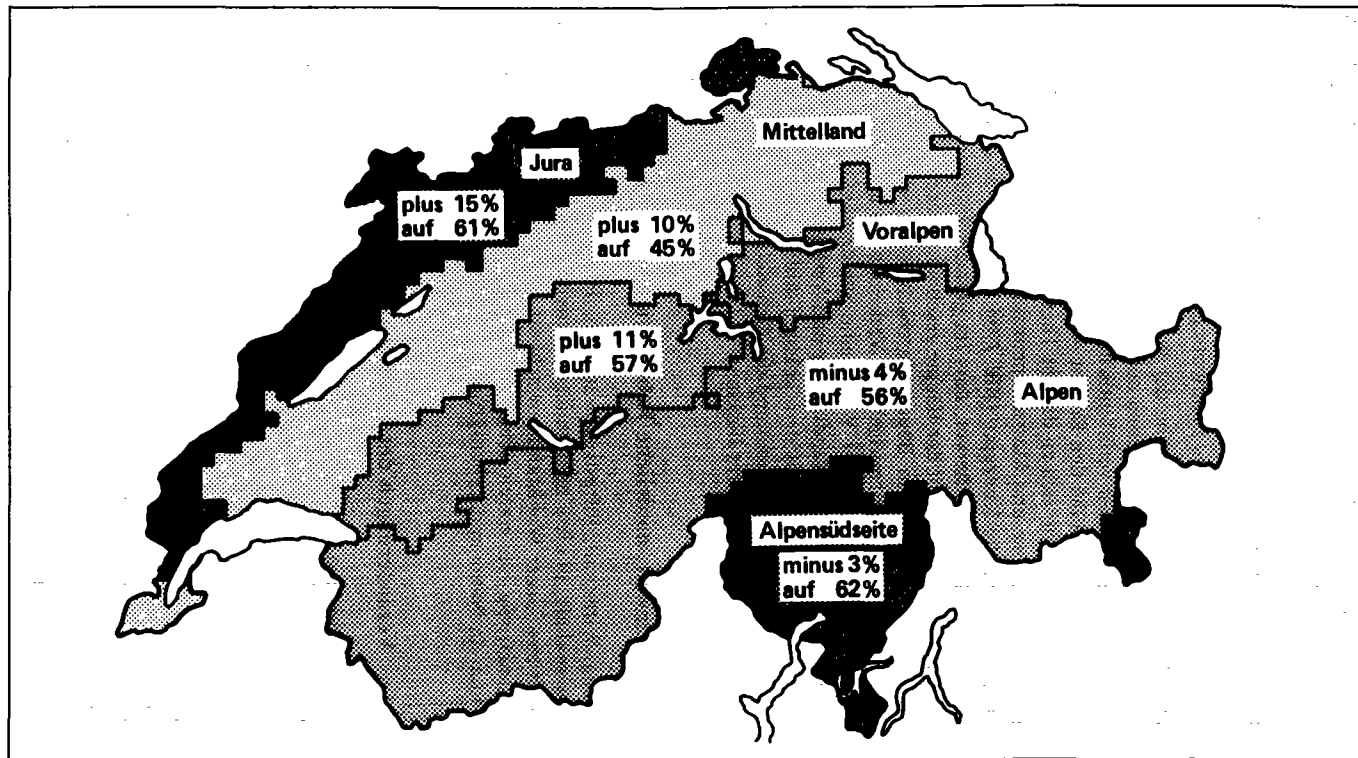
114.2 Forstwirtschaft

Das *Waldareal* ist teils schon seit Jahrhunderten regional und – als Reaktion auf starke Übernutzungen im letzten Jahrhundert – seit 1902 auch national in seinem Bestand geschützt. Rund ein Viertel der Waldfläche ist Privatwald. Da die Forstgesetzgebung *Rodungen* nur erlaubt, wenn ein erhebliches öffentliches Interesse geltend gemacht werden kann und für jede Rodung in derselben Region durch flächengleiche Aufforstungen Realersatz geleistet wird, sind Bestand und regionale Verteilung des Waldareals gesichert.

Die Waldvermehrung durch Aufforstung und durch natürlichen Einwuchs im landwirtschaftlich nicht mehr genutzten Kulturland erfolgt ausschliesslich im Berggebiet. Sie beträgt für die Zeit zwischen 1952 und 1980 rund 40 000 ha (etwa 1500 ha pro Jahr) oder etwa 3,5 Prozent der Waldfläche von 1980. Im

Waldschäden - Anteil der geschädigten Bäume 1987 und Zunahme 1986/87

Abbildung 17



Mittelland, wo das wirtschaftliche Interesse am Boden weit stärker ist als in abgelegenen Bergtälern, veränderte sich die Waldfläche nur geringfügig.

Die Lage und der Schutz der Wälder hat die Siedlungsentwicklung in der Schweiz stark beeinflusst. Die bewaldeten Hügelläufe bilden seit jeher natürliche und weitgehend *unveränderbare Grenzen*. Die Besiedlung hat sich deshalb in erster Linie auf Kosten des Landwirtschaftsbodens ausgedehnt.

Trotz guter gesetzlicher Sicherung der Waldfläche ist der Wald heute durch die seit einigen Jahren in Mitteleuropa auftretenden gravierenden Waldschäden gefährdet. Zum *Waldsterben* veröffentlichte das Eidgenössische Departement des Innern im September 1984 den Bericht «Waldsterben und Luftverschmutzung». Der Bundesrat äusserte sich zu diesem Thema im «Bericht Waldsterben: Parlamentarische Vorstösse und Massnahmenkatalog» (BBl 1984 III 1129) sowie im «Bericht Luftreinhalte-Konzept» (BBl 1986 III 269). Aus dem Sanasilva-Waldschadenbericht 1987 geht hervor, dass im gesamtschweizerischen Durchschnitt im Sommer 1987 56 Prozent der Bäume geschädigt waren. Vorab im Berggebiet, wo der Anteil der kranken Bäume durchschnittlich sogar 60 Prozent beträgt, werden Siedlungen, Tourismusgebiete, Verkehrswege und Energieübertragungsleitungen gefährdet, wenn der Wald seine Schutzfunktion nicht mehr erfüllen kann. Photochemische Umwandlungen und Verlagerungen der Schadstoffe bewirken, dass die Gebiete mit dem grössten Anfall an Primärschadstoffen (wie Schwefeldioxid und Stickoxide) und die Gebiete mit den grössten Waldschäden oft weit voneinander entfernt liegen.

115 Umwelt, natürliche Lebensgrundlagen

Siedlung, Wirtschaft, Infrastrukturanlagen, Tourismus und Freizeit, Land- und Forstwirtschaft, all diese menschlichen Aktivitäten im Raum wirken sich auf die Umwelt aus. Unser Wohlstandszuwachs ist jedoch – auch ökonomisch betrachtet – langfristig nur soweit echt und dauerhaft, als er nicht zum Abbau oder Raubbau an Natur und Lebensgrundlagen führt.

115.1 Veränderungen der Landschaft

Am augenfälligsten sind die Veränderungen der Landschaft, vor allem der *Verlust an Naturnähe*. Es sind – auch heute noch – vorab «schleichende Veränderungen», die Summe vieler geringfügiger Schritte, die einzeln kaum wahrgenommen werden, in ihrer gesamthaften Wirkung jedoch die Landschaft deutlich verändern und stark beeinträchtigen.

Vor allem im *Mittelland* ist die Natur in den vergangenen drei Jahrzehnten stark zurückgedrängt worden. Nutzungsmischungen sind aufgehoben, die Flächeneinheiten vergrössert, die Erschliessung verbessert und die letzten naturhaften Bestände an das Muster der Nutzungen angepasst worden. Wenn auch die grossräumigen Verluste an biologischer und landschaftlicher Qualität durch den «Umbau der Landschaft» für eine maschinelle Bewirtschaftung und die Zuteilung der Fläche an die verschiedenen Nutzungsarten weitgehend hinter uns lie-

gen, so ist der Druck auf die immer kleiner werdende Zahl naturnaher Bestände nach wie vor gross. Kleine Reste besonders hochwertiger Naturbestände konnten sich zwar bis heute erhalten; sie sind aber von intensiv bis auf den letzten Quadratmeter genutzten Flächen umgeben und deshalb besonders gefährdet.

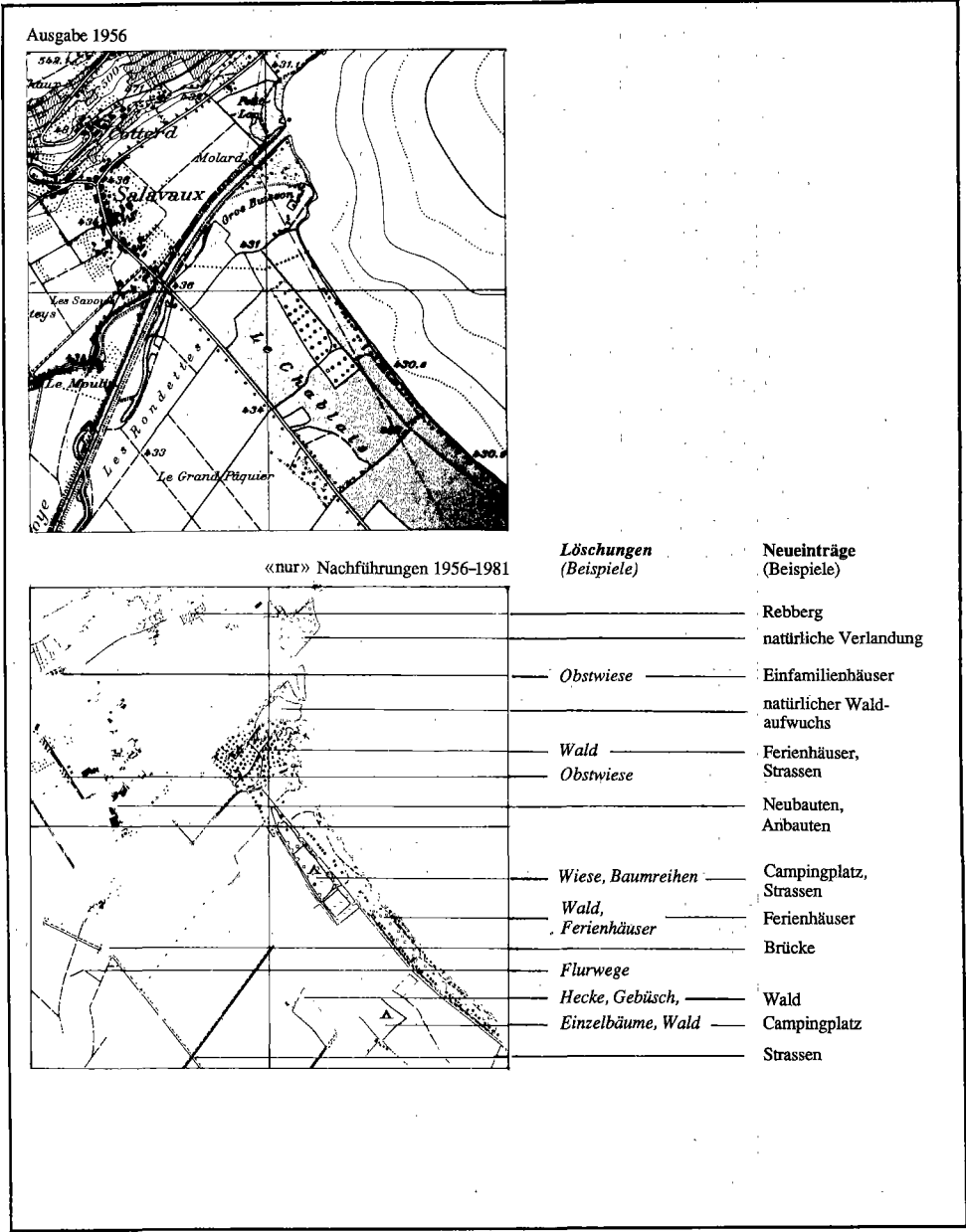
In den *Agglomerationsräumen* verdichten sich ehemals locker bebaute Quartiere; in Vorgärten und Hinterhöfen entstehen Autoabstellplätze; die Siedlungen dehnen sich aus; das Strassennetz wird länger und verzweigter. Landwirtschaftsflächen und Vegetationsbestände – soweit sie nicht Wald sind – gehen zurück; umgeben von Bauten und Verkehrsflächen werden sie oft zu beziehungslosen Landschaftsresten. Die Bäche und Flüsse mit ihren Ufergehölzen sind die letzten Elemente, die eine Verbindung zur naturnäheren Landschaft ausserhalb der dicht besiedelten Fläche sichern. Aber auch sie mussten häufig Eindolungen, Begradigungen, Verlegungen und Verbauungen hinnehmen. Vorfluter erhalten wegen der zunehmenden Versiegelung des Bodens immer mehr Wasser.

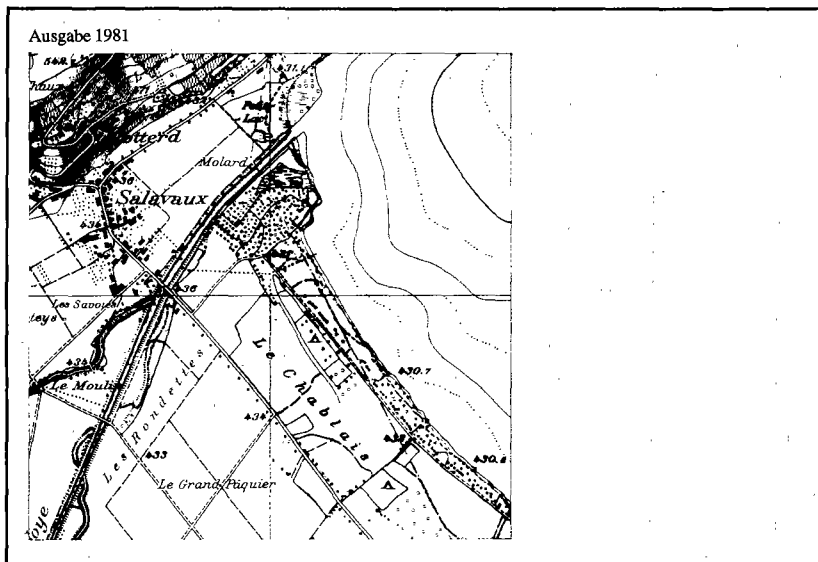
Im *Berggebiet* sind zwei Veränderungsprozesse im Gang. Dort zieht sich die Landwirtschaft weiterhin aus den weniger günstigen Standorten zurück. Die verbuschten und sonstigen Brachflächen und das Waldareal vergrössern sich. Die örtliche Bewirtschaftung wird extensiver; Erschliessungswege werden nicht mehr unterhalten und Gebäude zerfallen. Auf der übrigen Fläche vollzieht sich ein Aufteilungs- und Intensivierungsprozess, wie er im Mittelland in den zurückliegenden drei Jahrzehnten stattfand: Die Waldflächen werden kompakter, die Waldränder begradigt, Einzelbäume, Feldgehölze und Hecken verschwinden, der Obstbaum- und Einzelbaumbestand wird reduziert, weitere «Hindernisse» wie Bachläufe mit Ufergehölzen, Trockenmauern, kleine Mulden und Geländeeinschnitte werden geräumt oder beseitigt. Grundlegend erneuert werden indessen das Flur- und Waldwegnetz sowie die überörtliche Erschliessung. Ganze Dörfer ändern ihr Bild durch Um- und Anbauten, durch den Ausbau der Dorfstrassen oder durch Umfahrungsstrassen. Wertvolle traditionelle Bausubstanz verschwindet. Die Besiedlung des standortgünstigen Berggebietes wird jener des Mittellandes immer ähnlicher. Die traditionelle Nutzungsmischung von Land- und Forstwirtschaft, Gewerbe und Tourismus ist gefährdet.

Sogar im *Hochalpengebiet* sind Nutzungssteigerungen mit beträchtlichen Auswirkungen auf die Landschaft zu beobachten. Wasserkraftwerke und touristische Transportanlagen werden zunehmend zu Verbundsystemen ausgebaut. Als Voraussetzung zum Bau und Unterhalt werden ehemals unerschlossene Gebiete für Motorfahrzeuge zugänglich gemacht. Flächenmässig erscheinen die Veränderungen in den Hochalpen gering. Aber ihre Auswirkungen können – wie die Beispiele Restwassermengen und Pumpspeicherwerke zeigen – beträchtlich sein.

Veränderung der Landschaft - Beispiel Landeskarte, Blatt Murten (1956-1981)

Abbildung 18





115.2 Bodenbelastung

Unser Boden ist knapp und unvermehrbar. Die Konflikte bei seiner Nutzung und Verteilung nehmen zu. Je weniger unüberbautes Land für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung verfügbar ist, desto intensiver wird es genutzt. Der gewachsene Boden hat eine belebte, rund 30 cm dünne Krume, die besonders verletzlich und heute qualitativ gefährdet ist. Schwere Landwirtschaftsmaschinen und einige Ackerkulturen führen bei unsachgemässer Bewirtschaftung zu mechanischen Bodenverdichtungen und zu Erosionen. Biologische Belastungen entstehen durch die vielfältigen Schadstoffeintragungen. Stickstoff- und Mineraldünger sowie Pflanzenbehandlungsmittel fallen zum grossen Teil aus dem landwirtschaftlichen Anbau an. Aus der Luftverschmutzung drohen dem Boden einerseits eine Anreicherung von Schadstoffen, die nicht abbaubar sind (z. B. Schwermetalle), andererseits eine Versauerung durch saure Niederschläge. Die Abfallbeseitigung, nicht zuletzt durch den Klärschlamm, erzeugt weitere Schadstoffe im Boden.

115.3 Wasser

Die Schweiz gehört international zu den Spitzenverbrauchern an Wasser. Der mittlere spezifische Wasserverbrauch pro Einwohner und Tag stieg seit 1945 von etwa 360 l bis auf rund 485 l im Jahre 1970; er nimmt immer noch geringfügig zu. Die quantitative *Wasserversorgung* bereitet in unserem Land wenig Schwierigkeiten. Qualitativ bieten aber die zunehmenden Belastungen der Quell- und Grundwässer durch Nitrate, Atrazin usw. Anlass zu Sorge.

In der Schweiz stehen fast 900 öffentliche *Abwasserreinigungs-Anlagen* (ARA) in Betrieb. Die Investitionen in diese Anlagen und in die dazu notwendigen öffentlichen Kanalisationen sowie in die privaten Abwasseranlagen belaufen sich seit 1960 auf rund 30 Milliarden Franken. In über 350 ARA im Einzugsgebiet von Seen wird die mechanisch-biologische Reinigung durch Phosphatelimination ergänzt.

Die Wasserqualität ist in den meisten *Schweizerseen* besser geworden. Die grossen Anstrengungen zur Verminderung der Abwasserbelastung beginnen zu wirken. Noch immer kritisch ist allerdings der Zustand einzelner Seen mit vorwiegend landwirtschaftlichem Einzugsgebiet.

In den *grösseren Fließgewässern* ist die Wasserqualität – dank der guten Verdünnung – befriedigend. Allerdings entspricht der Gehalt an organischen Stoffen vielerorts noch nicht dem Qualitätsziel. In *kleineren Bächen und Flüssen* des Mittellandes mit ihren dicht besiedelten, stark industrialisierten oder landwirtschaftlich intensiv genutzten Einzugsgebieten ergeben sich zum Teil sehr starke Belastungen. Wohl werden in den Abwasserreinigungsanlagen rund 85 Prozent der abbaubaren Stoffe zurückbehalten. Die Restfracht belastet aber die Gewässer immer noch stark.

Für den Zustand und das Selbstreinigungsvermögen der Seen und Flüsse sind allerdings nicht nur chemische Werte, sondern auch ihre allgemeine biologische Beschaffenheit massgebend. Das Selbstreinigungsvermögen geht in einem verbauten, kanalisierten Flusslauf stark zurück. Der Zustand der Gewässersohle und des Uferbewuchses beeinflussen auch den Artenreichtum der Tier- und Pflanzenwelt.

115.4 Luft

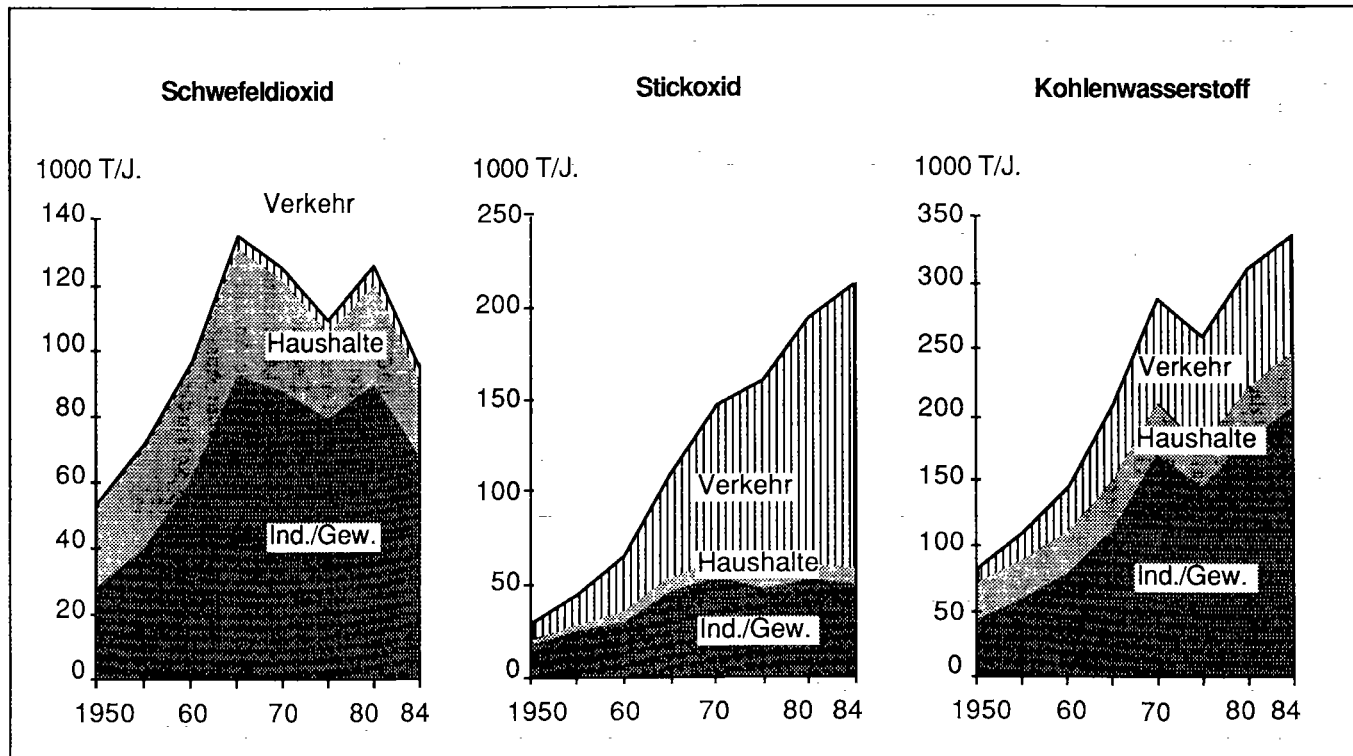
Die natürliche Zusammensetzung der Lufthülle veränderte sich über sehr lange Zeiträume kaum. Erst seit Beginn des industriellen Zeitalters wird die Atmosphäre in zunehmendem Masse durch Abgase aus zivilisatorischen Aktivitäten belastet. Die wichtigsten Verursachergruppen – Industrie, Haushalte und Verkehr – sind in unterschiedlichem Ausmass an den Schadstoffemissionen beteiligt, die seit den fünfziger Jahren erheblich zugenommen haben. Während jedoch beim Schwefeldioxid seit anfangs der siebziger Jahre eine abnehmende Tendenz zu beobachten ist, steigen die Stickoxid- und Kohlenwasserstoff-Emissionen noch an (vgl. Bericht zum Luftreinhalte-Konzept, BBl 1986 III 269).

115.5 Belastung durch Abfälle

Die Beseitigung von Abfällen kann Boden, Luft, Wasser, Natur und Landschaft belasten. Die vielfältigen Stoffflüsse in der Abfallwirtschaft machen die Behandlung und Verwertung der Abfälle zu einem vorrangigen Thema des Umweltschutzes. Zwar sind seit dem Verbot der wilden Deponien durch das Gewässerschutzgesetz vom Oktober 1971 im Abfallbereich wichtige Verbesserun-

Verursacher der Luftverschmutzung - Emissionen (1950-1984)

Abbildung 19



gen zu verzeichnen. Indessen braucht es noch grosse Anstrengungen, wenn die Beseitigung der Abfälle in umweltverträglicher Form erfolgen soll.

Gesamthaft ist in den letzten Jahrzehnten die Menge der *Siedlungsabfälle* wesentlich stärker angewachsen als die Bevölkerung. Während 1960 pro Person noch 150 kg oder 0,5 m³ eingesammelt wurden, waren es 1983 bereits 380 kg oder 3,5 m³. Zurzeit betragen die Siedlungsabfälle in der Schweiz jährlich über 2,5 Millionen Tonnen. Davon stammen rund 75 Prozent aus den Haushalten, etwa 20 Prozent aus Büros, Geschäften und Restaurants; 5 Prozent sind Strassenwischgut. Etwa 80 Prozent der Siedlungsabfälle werden verbrannt, die restlichen 20 Prozent gelangen direkt auf Deponien.

Neben den Siedlungsabfällen fallen Bauschutt und Klärschlamm mengenmässig am stärksten ins Gewicht. Jährlich fallen gesamtschweizerisch rund 5 Millionen Tonnen *Bauschutt und Aushub* an. Der grösste Teil davon gelangt auf Deponien; kleinere Mengen werden sortiert und verwertet, beispielsweise als Kiesersatz. Eindrücklich ist mit 3,8 Millionen m³ auch die jährlich zu beseitigende Menge von *Klärschlamm*; die Hälfte davon geht in die Landwirtschaft. Überschüsse werden zusammen mit Siedlungsabfall deponiert. Um die Probleme beim Verwerten und Deponieren zu verringern, wird getrockneter Klärschlamm auch zunehmend verbrannt.

Grosse Probleme stellen sich bei der Behandlung der rund 300 000 t *Sonderabfälle* aus Industrie und Gewerbe. Hier fehlen in der Schweiz die notwendigen Anlagen zur Verbrennung der brennbaren Abfälle (Altöle, verschmutzte Lösungsmittel, Medikamente, Farb- und Pestizidreste usw.). Schliesslich müssen die aus Verbrennung und Entgiftung anfallenden Reststoffe in umweltverträglicher Form abgelagert werden. Die dazu erforderlichen Sonderabfall-Deponien fehlen vorläufig noch.

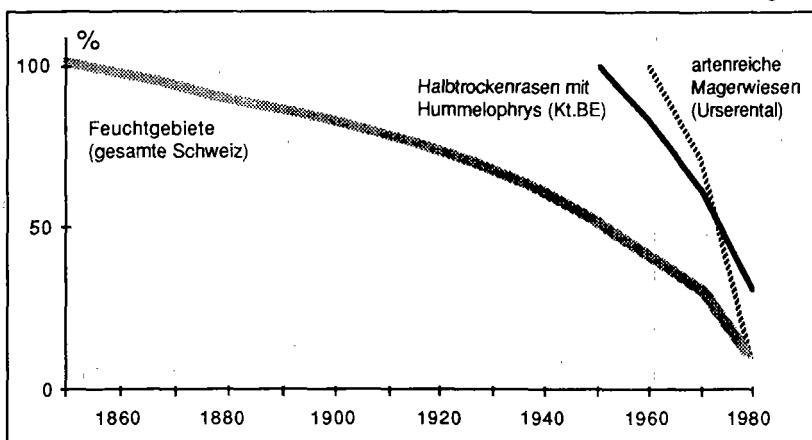
Ein Sonderproblem stellen die *radioaktiven Abfälle* dar, für die die NAGRA (Nationale Gesellschaft für die Lagerung radioaktiver Abfälle) den Auftrag hat, geeignete Standorte für deren Endlagerung zu finden.

115.6 Rückgang der Artenvielfalt in der Pflanzen- und Tierwelt

Zahlreiche einheimische Pflanzen- und Tierarten sind bedroht, weil ihre Lebensräume geschmälert oder vernichtet worden sind. Zunehmende Belastungen der Umwelt, Zerschneidungen und Verdrängungen der Naturräume sowie die ständig wachsende Nachfrage nach Energie, Rohstoffen, Nahrungsmitteln und bebautem Raum wirken sich auf die Lebensräume der Pflanzen und Tiere entscheidend aus. Eine besorgniserregende Anzahl solcher Tier- und Pflanzenarten sind bereits ausgestorben oder vom Aussterben bedroht, wie die sogenannten «Roten Listen» (Listen der gefährdeten und seltenen Tier- und Pflanzenarten) eindrücklich zeigen.

Rückgang von Lebensräumen mit bundesrechtlich geschützten Arten (Beispiele, schematisch)

Abbildung 20



12 Einige Bestimmungsfaktoren der räumlichen Entwicklung

Zu den wichtigsten Bestimmungsfaktoren für die räumlichen Veränderungen gehören die Entwicklung von Bevölkerung und Arbeitsplätzen, ihre Struktur und ihre Verteilung im Raum sowie die gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Veränderungen. Auf sie kann nicht nur die Entwicklung in der Vergangenheit zurückgeführt werden, sie bilden auch die planerischen Ausgangsgrößen für jeden künftigen raumwirksamen Entscheid.

121 Bevölkerungsentwicklung

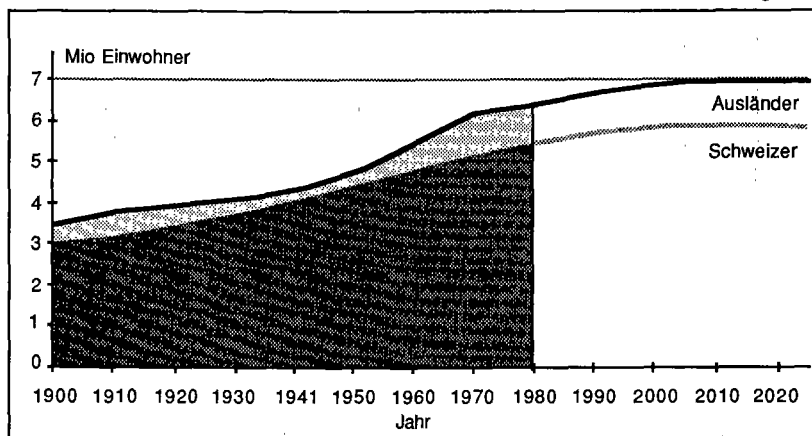
In den letzten hundert Jahren gab es in der *Bevölkerungsentwicklung* zwei ausgeprägte Wachstumsphasen, eine erste im Zeitraum zwischen 1890 und 1910 und eine zweite vom Ende des Zweiten Weltkriegs bis 1970. Seither ist die Gesamtbevölkerung nur noch geringfügig auf rund 6,5 Millionen Einwohner angewachsen, weil die Zahl der Geburten massiv zurückgegangen ist und die Zahl der Ausländer bei rund einer Million stabil gehalten wird. Da die Stabilitätspolitik bei den Ausländern fortgeführt wird, ist auch in den nächsten Jahrzehnten nur noch mit einem geringen Bevölkerungswachstum zu rechnen.

In den ersten 15–20 Nachkriegsjahren war die räumliche Entwicklung in starkem Masse eine Folge des *Bevölkerungszuwachses*. Geburtenstarke Jahrgänge und Zuwanderungen aus dem Ausland führten zu einem beträchtlichen Anwachsen der Wohnbevölkerung und Beschäftigten, was wiederum mehr Bauten und Infrastrukturanlagen erforderte.

Seit 1975 sind jedoch trotz *stagnierender Gesamtbevölkerung* und langsamerer Wirtschaftsentwicklungen die Veränderungen im Raum – mehr oder weniger –

Längerfristige Entwicklung der Wohnbevölkerung in der Schweiz

Abbildung 21



im gleichen Rhythmus weitergegangen: Der Verlust bestgeeigneter landwirtschaftlicher Produktionsflächen dauert an, und laufend entstehen neue Wohn- und Geschäftsüberbauungen, Strassen und öffentliche Bauten und Anlagen. Von erheblicher räumlicher Bedeutung waren vorab in den Jahren der Hochkonjunktur die *Wanderungen*. Sie liessen eigentliche Ballungs- und Entleerungsgebiete entstehen. Die siebziger und die achtziger Jahre zeigen aber, dass *Strukturänderungen* und *veränderte Verhaltensweisen* in Gesellschaft und Wirtschaft ebenso entscheidend den Raum beeinflussen wie quantitative Grössen.

Der *Bevölkerungsaufbau* wird weitere Umschichtungen erfahren. So verschieben sich beispielsweise die geburtenstarken Jahrgänge in der Bevölkerungspyramide sukzessive nach oben. Der Bedarf nach Primarschulen, nach Lehrstellen, nach Studienplätzen, nach Familienwohnungen und Alterswohnungen und -heimen ändert sich entsprechend.

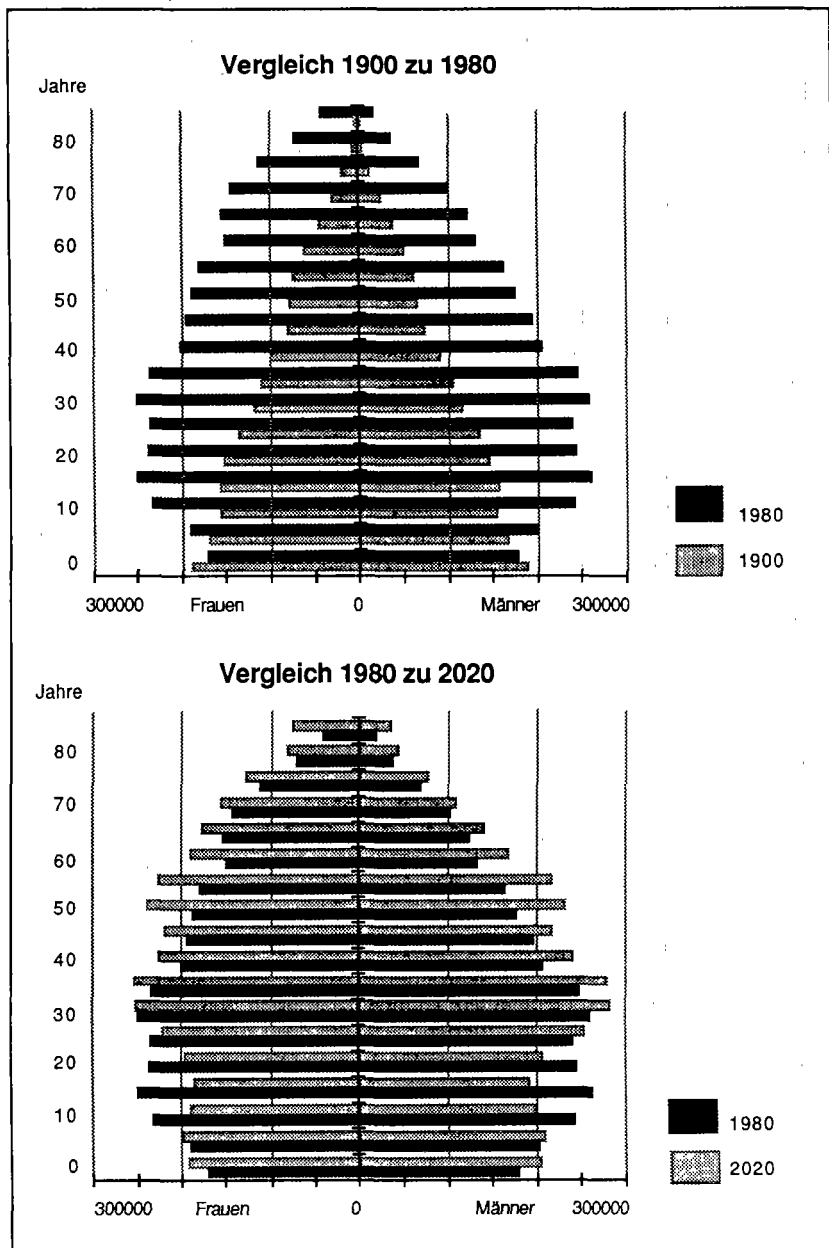
Immer stärker wirkt sich auch die zunehmende Alterung der Wohnbevölkerung in der Schweiz aus, die noch weit über die Jahrtausendwende andauern dürfte. Mit dem grösseren Anteil Betagter entsteht eine erhöhte Nachfrage nach Alterswohnungen, nach Alters- und Pflegeheimen usw. Nach der Pensionierung muss auch vermehrt mit einem Wohnortswechsel in die touristischen und ländlichen Landesgegenden – unter anderem in ehemalige Zweitwohnungen – gerechnet werden.

122 Wirtschaftlicher Wandel

Die schweizerische Wirtschaft ist eng mit der Weltwirtschaft verflochten; sie ist einem ständigen Wandel unterworfen. Von der Fähigkeit der Unternehmungen, sich rasch und innovativ an die *Marktveränderungen* anzupassen und den *Struk-*

Altersstruktur der Wohnbevölkerung 1900/1980 und 1980/2020

Abbildung 22



turwandel bewältigen zu können, hängt die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit und damit ein schöner Teil unseres Wohlergehens ab.

Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung der Schweiz war in den letzten Jahrzehnten begleitet von kräftigen *Umschichtungen* zwischen den Wirtschaftssektoren, Branchen, Unternehmungen und Regionen. Die Entwicklung zur Dienstleistungswirtschaft setzt sich fort. Ende 1985 zählte man in der Schweiz – im nichtlandwirtschaftlichen Bereich – rund 300 000 Betriebe, wobei auf den zweiten Sektor, d. h. auf Industrie, Gewerbe und Bauwirtschaft, rund 70 000 Produktionsstätten mit insgesamt 41 Prozent der Beschäftigten und auf den Dienstleistungssektor 230 000 Betriebe mit rund 59 Prozent der Beschäftigten entfielen. Die schweizerische Volkswirtschaft war dabei nach wie vor überwiegend kleingewerblich strukturiert, zählten doch die Betriebe im Mittel im sekundären Sektor 16 und im tertiären 17 Beschäftigte. Grösster Arbeitgeber war 1985 der Einzelhandel mit über 250 000 Beschäftigten. An zweiter Stelle folgte das Bauhauptgewerbe mit rund 200 000 Mitarbeitern. Grösste Wachstumsbranche hinsichtlich der Beschäftigten war in den letzten zehn Jahren der Immobiliensektor mit einer Zunahme von gegen 50 Prozent.

Der Umstrukturierungsprozess der schweizerischen Volkswirtschaft ging einher mit starken *räumlichen Verschiebungen*. Ein anschauliches Beispiel ist der Strukturwandel in der Uhrenindustrie. Die wirtschaftlichen Prozesse bestimmen die Siedlungsordnung sehr stark mit. Sie sind auch massgebend für die interregionalen Wanderungen; mehr als die Hälfte der Wanderungsmotive sind arbeitsplatzbezogen. Die wirtschaftlichen Entwicklungskräfte stehen oft dem raumordnungspolitischen Ziel, allen Landesteilen gleichwertige Chancen für das soziale, wirtschaftliche und kulturelle Leben zu verschaffen, entgegen. Folgen davon sind nicht nur eine *Konzentration von Bevölkerung und Wirtschaftstätigkeit* in einzelnen Räumen, sondern auch *Einkommensunterschiede* zwischen Regionen. Gemessen an Verhältnissen in anderen europäischen Ländern, sind diese Unterschiede aber eher gering, wie Ergebnisse des Nationalen Forschungsprogrammes «Regionalprobleme» zeigen.

Mit dem wirtschaftlichen Strukturwandel verbunden sind auch *Veränderungen in den Nutzungsansprüchen*. Obwohl die Zahl der Arbeitsplätze langsamer ansteigt als früher, entstehen laufend neue Fabriken, Lager- und Verteilzentren sowie Bürogebäude. Technologische Entwicklungen und der Einsatz neuer Telekommunikationsmittel verstärken die Tendenzen zur Dezentralisierung von Produktion und Lagerhaltung und zur Konzentration der Entscheidungszentren in den Ballungsräumen. Viele Dienstleistungsbetriebe bevorzugen Standorte in Städten und stadtnahen Gemeinden. Unterstützt werden diese zentralisierenden Tendenzen durch zunehmende Betriebsverflechtungen und multinationale Firmen, bei denen eine ausgeprägte Konzentration an Orten höchster internationaler Verkehrsgunst, meist in Flughafennähe, festzustellen ist. Bereits heute befinden sich die Hauptsitze der grössten Unternehmungen in den Agglomerationsräumen.

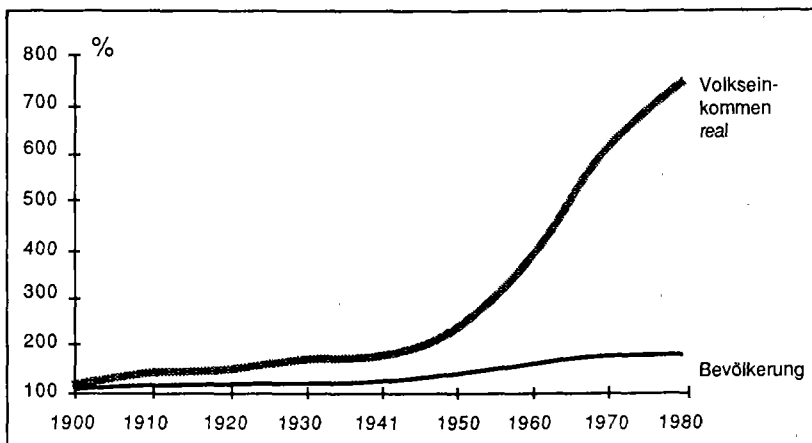
Aber auch *Veränderungen betrieblicher Art*, wie kürzere Arbeitszeit, gleitende Arbeitszeit oder verlängerte Ladenöffnungszeiten, haben Auswirkungen auf den Raum. Der Zeitgewinn aus der verkürzten Arbeitszeit wird oft für längere Ar-

beitswege eingesetzt, was erst das Wohnen «im Grünen» ermöglicht und schliesslich zu mehr Verkehrsaufkommen und Verkehrsimmissionen führt.

Das *reale wirtschaftliche Wachstum* der letzten Jahrzehnte war beispiellos in der Geschichte unseres Landes. Das reale Volkseinkommen hat sich seit 1900 mehr als verachtfacht und ist heute viereinhalbmal höher als 1945. Das wirkte sich spürbar auf die Gesellschaft, auf das Wohn-, Arbeits- und Verkehrsverhalten sowie auf die Freizeitbeschäftigung aus.

Entwicklung des realen Volkseinkommens und der Bevölkerung seit 1900 (jeweils 100)

Abbildung 23



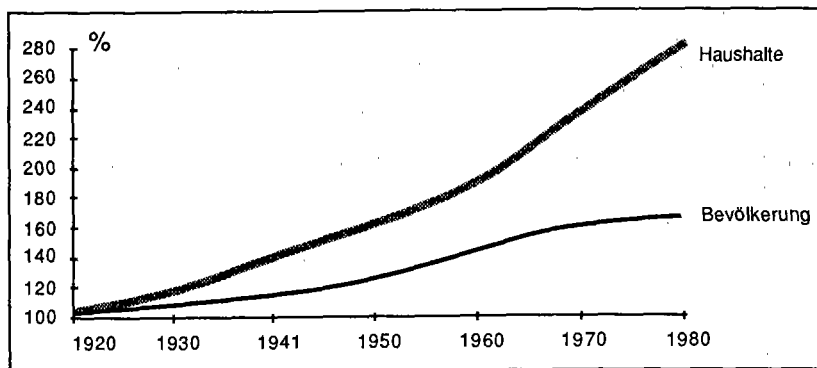
123 Gesellschaftlicher Wandel

Seit Jahren sind deutliche gesellschaftliche Änderungen im Gang: Eine zunehmende *Individualisierung*, der Trend zur *Kleinfamilie* und die veränderte *Rolle der Frau* in Ausbildung, Beruf und Familie sind äussere Zeichen dafür. Solche Änderungen haben räumliche Auswirkungen. So ist etwa festzustellen, dass die *Haushalte* kleiner, aber zahlreicher werden. Während 1900 noch durchschnittlich 4,6 Personen einen Haushalt bildeten, sind es 1985 nur noch knapp 2,5. Dem klassischen Bild der Kernfamilie mit Eltern und Kindern entspricht nur noch die Hälfte der rund 2,5 Millionen Haushalte. Ein Drittel aller Haushalte besteht heute aus einer einzigen Person. Von diesen Personen sind 50 Prozent ledig, 30 Prozent verwitwet und je 10 Prozent geschieden oder getrennt.

Die Art und Weise, wie die Bevölkerung ihr Zusammenleben organisiert, wirkt sich also stark auf die räumliche Ordnung aus. Heute gründen ledige junge Männer und Frauen früh einen eigenen Haushalt, mieten eine eigene Wohnung, kaufen ein eigenes Fahrzeug usw. Betagte Leute, auch verwitwete Elternteile, behalten ihre angestammte Wohnung möglichst lange.

Vergleich der Bevölkerungs- und der Haushaltsentwicklung (1920-1980)

Abbildung 24

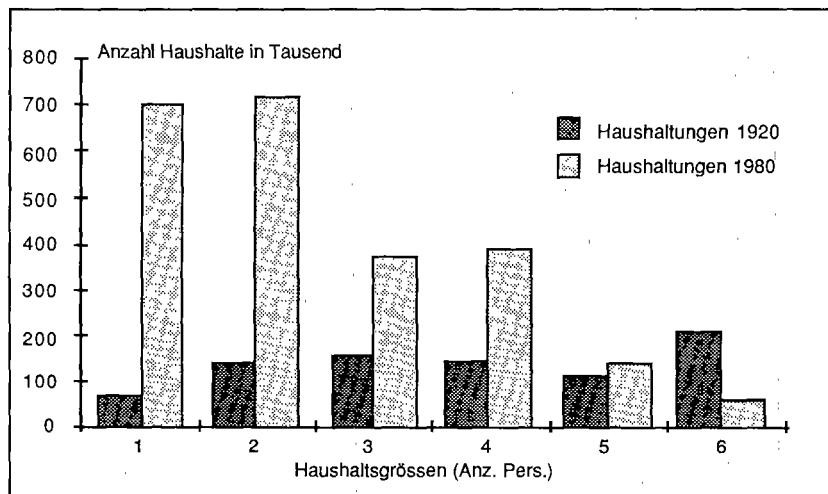


Solche Änderungen im Verhalten wirken sich übrigens nicht nur auf den Wohnungsbau aus, sondern auch auf den Verbrauch an Investitions- und Konsumgütern, auf den Verkehr, auf das Einkaufen, auf das Freizeitverhalten usw. und damit wiederum auf die Bautätigkeit und auf den Flächenverbrauch.

Als Folge des gestiegenen Wohlstandes wuchsen auch die *Ansprüche der Bevölkerung*. Dies wirkte sich in steigendem Verbrauch in vielen Bereichen aus, vom Wasser über die Energie bis zu den Wohnungsflächen. Die Einkommen stiegen

Vergleich der Haushaltsentwicklung nach Haushaltsgrößen

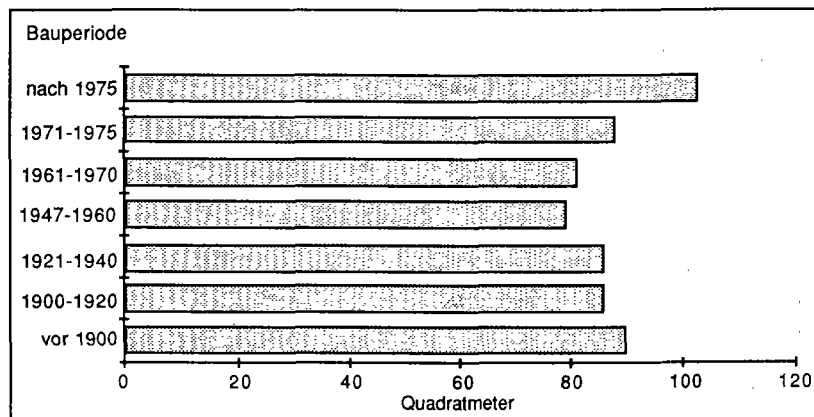
Abbildung 25



durchschnittlich stärker als die Mieten. Die Schweizer konnten sich nicht nur besser ausgestattete, sondern auch grösserflächige Wohnungen leisten. Die durchschnittliche *Wohnfläche* der 1961–1970 erbauten Wohnungen betrug 81 m², bei den zwischen 1976–1980 erbauten waren es bereits 103 m².

Durchschnittliche Wohnfläche pro Wohnung (Bestand 1980)

Abbildung 26



Eine andere raumwirksame Auswirkung der Wohlstandssteigerung ist das Anwachsen der *Mobilität*. Der *Motorisierungsgrad* – gemessen in Personenwagen pro 1000 Einwohner – ist von 95 im Jahre 1960 auf 410 im Jahre 1986 gestiegen.

124 Technologische Entwicklung

Auch die technologische Entwicklung hat bedeutende Veränderungen im Raum zur Folge, man denke z. B. an Eisenbahn, Auto, Flugzeug und Telefon. Neben den bereits erwähnten Beispielen des technologischen Wandels in der Wirtschaft (s. Ziff. 122) und der Rationalisierung in der Landwirtschaft (s. Ziff. 114) sowie des Einflusses der neuen Kommunikationstechnologien auf die Siedlungsstruktur (s. Ziff. 112.3) lassen sich noch einige weitere Beispiele von räumlich bedeutsamen Entwicklungen anführen:

- Im Bereich *Verkehr* führt die computergesteuerte Verkehrslenkung zu flüssigerem Verkehrsablauf und verbesserter Parkraumbewirtschaftung in den Städten. Der Einsatz der Katalysatortechnik reduziert die Luftbelastung durch die Personenwagen. Der kombinierte Verkehr (z. B. Huckepack) und die privaten Anschlussgeleise entlasten die Strassen vom Lastwagenverkehr. Automatische Landehilfen machen den Luftverkehr weniger witterungsempfindlich. Leisere Triebwerke reduzieren die Lärmbelastungen in der Umgebung der Flughäfen und führen zu einer Standortaufwertung dieser Gebiete.
- Besonders augenfällig ist der Einsatz neuer Technologien im Bereich *Energie*. Zu erwähnen sind etwa die Kernkraftwerke am Unterlauf der grossen Flüsse

und die Pumpspeicherwerke und -projekte im Alpen- und Voralpenraum. Fernwärme erlaubt eine zentrale Versorgung – z. B. im Quartierrahmen mit individuellen und flexiblen Wärmeerzeugungsanlagen oder im Rahmen grosser Verbundnetze – und hat damit Konsequenzen auf die Ausdehnung und Gestaltung der Siedlungen.

- Im *militärischen Bereich* benötigt der Einsatz neuer Technologien bei bestimmten Waffensystemen grössere Einsatzräume und Übungsplätze, führt aber auch zu Fortschritten in der Simulationstechnik.
- Im *Entsorgungsbereich* führen neue Filtertechniken zu verringerten Luftbelastungen und Geruchsbelästigungen aus den Kaminen der Kehrichtverbrennungsanlagen, aber auch zu neuen Deponieproblemen für die Filterschlacken.

125 Veränderungen in den Standortvoraussetzungen

Mit dem wirtschaftlichen und technologischen Wandel haben sich auch die Standortvoraussetzungen verändert. So führen in den Zentren der grossen Ballungsräume die stark steigenden *Bodenpreise*, *Platzmangel* und *Immissionsprobleme* zu unvermeidbaren Verdrängungsprozessen. Aufstrebende *Dienstleistungsbranchen* breiten sich aus auf Kosten von Wohnungen, wertschöpfungsschwächeren Betrieben der industriellen Produktion und des Gewerbes. Industriebetriebe, die sich ausdehnen möchten, sind gezwungen, ins Umland der Städte auszuweichen.

Neben Bodenpreisen, Immissionsauflagen und Verkehrsproblemen führen auch Vorteile unmittelbarer Kontakte, internationale Verflechtungen und manchmal auch Prestigeüberlegungen dazu, *innerbetriebliche Spaltungen* in Teilbetriebe vorzunehmen. Die Firmenköpfe und Entscheidungszentren bleiben in den Ballungszentren. Administration und Produktion werden in die Vororte bzw. in das Umland der grossen Städte verlegt. Die Lagerhaltung erfolgt mit Blick auf den ganzen Raum Schweiz oder auf den europäischen Markt oft auf geeignetem Landwirtschaftsland in der Nähe von Autobahnanschlüssen.

Anders bewertet die *Wohnbevölkerung* die Standorte. Hohe Wohnungsmieten, Steuerbelastungen, Luftverschmutzung, Lärmbelästigungen und unattraktives Wohnumfeld veranlassen Stadtbewohner, mit ihren Familien der Stadt den Rücken zu kehren und einen attraktiveren Wohnsitz im Umland zu suchen. Dank der guten Verkehrsverbindungen zur Stadt bleibt der Arbeitsplatz in der Stadt oder in einem Vorort immer noch erreichbar. Das führt zu zusätzlicher Bautätigkeit und zur Ausbreitung der Besiedlung in ehemals wenig berührten ländlichen Gebieten.

Auch im *Berggebiet* kann es gravierende Veränderungen der Standortvoraussetzungen geben, falls es nicht gelingt, dem Waldsterben Einhalt zu gebieten. Durch die verminderte Schutzwirkung der Bannwälder werden sich die naturgefährdeten Gebiete beträchtlich ausweiten und sogar bestehende Siedlungen und Infrastrukturanlagen bedrohen. Schutzbauten sind nur in Einzelfällen möglich. Es würde die finanziellen Möglichkeiten bei weitem übersteigen, müsste der Schutz generell mit technischen Mitteln sichergestellt werden.

13 Zusammenfassung: Problemfelder der Raumplanung

Der Lebensraum in der Schweiz hat sich in den letzten 30 Jahren stärker und schneller verändert als in der gesamten Siedlungsgeschichte zuvor. Damit sind erfreuliche wirtschaftliche und gesellschaftliche Fortschritte verbunden. Auch die räumliche Entwicklung zeigt viele *positive Seiten*: Unser Land ist infrastrukturell hervorragend erschlossen, die Wohnungsversorgung funktioniert grundsätzlich gut, die Bevölkerung verfügt über gut erreichbare Einkaufsmöglichkeiten mit einem vielfältigen Angebot, und zur Erholung stehen attraktive Landschaften, Gewässer und Berge zur Verfügung.

Dennoch darf die *Kehrseite der Entwicklung* nicht übersehen werden. Mit dem Fortschritt traten auch Probleme und Verluste fortschreitend auf: Verluste an Kulturland und an naturnahen Landschaften, an Tier- und Pflanzenarten, an Qualität von Luft, Wasser und Boden, an Wohnlichkeit von Siedlungsräumen und an Vielfalt der traditionellen Kulturlandschaft.

Der Wunsch, die räumliche Entwicklung in geordnete Bahnen zu lenken, hat – unter anderem – zum Verfassungsauftrag über die *Raumplanung* geführt. Den ungewollten Trends und ihren Folgewirkungen sollte eine erwünschte und anzustrebende Entwicklung, auf die man raumwirksames Handeln ausrichten kann, gegenübergestellt werden. Der sorgsame Umgang mit den uns von der Natur anvertrauten Gütern und der von Menschen geschaffenen Umwelt soll helfen, Freiräume für die Zukunft zu erhalten und möglichst vor Sachzwängen zu bewahren.

Angesichts der Entwicklung in den vergangenen Jahrzehnten kommt die Raumplanung als ordnende und vorwegnehmende Koordination von raumwirksamen Handlungen fast zu spät. Aber gerade deswegen ist sie nötiger denn je. Die Bedeutung der Raumplanung wird aber vor allem auch deshalb wachsen, weil der Boden, die natürlichen Lebensgrundlagen, die naturnahen Räume knapper werden. *Der Kampf um den Boden und seine Nutzung wird immer härter.*

131 Räumliche Problemfelder

Betrachten wir die *gesamte räumliche Entwicklung der Schweiz*, so stellen wir gegenläufige *Dezentralisations- und Konzentrationsprozesse* fest. Als Folge der guten Verkehrserschliessung dehnt sich die bauliche Entwicklung allmählich über das ganze Landesgebiet aus. Es gibt je länger je weniger grössere unberührte Geländekammern. Diese Entwicklung steht nicht im Einklang mit dem Hauptziel der Raumplanung, der Zersiedlung unseres Landes Einhalt zu gebieten. Sie berührt auch die kulturelle und soziale Eigenart der einzelnen Landesteile. Mehr und mehr wachsen Gemeinden ineinander; sie geben ihre Aufgaben an eine übergeordnete Gemeinschaft, z. B. Zweckverband, ab. Der Sinn für Eigenverantwortung, für kulturelle Eigenart, für Tradition und für Mitwirkung wird schwächer. Die auf den ersten Blick gleichmässig über das Land sich ausbreitende bauliche Entwicklung darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass sie doch unterschiedlich ist und unausgeglichen verläuft. Die Entscheidungszentren und die qualifizierten Dienstleistungsbetriebe konzentrieren sich auf wenige Ballungs-

räume. In den übrigen Landesteilen befinden sich die weniger ertragsstarken Produktionsbetriebe, Lager- und Verteilzentren sowie Versorgungs- und Entsorgungsanlagen. Es besteht also nach wie vor die Gefahr, dass sich die räumlichen Ungleichgewichte verstärken. Die Gefahr bezieht sich jedoch weniger – wie lange befürchtet – auf eine Zweiteilung der Schweiz in wirtschaftlich starke Ballungsgebiete und schwache dünnbesiedelte Räume, sondern in Räume der wirtschaftlichen Entscheidungsfunktionen einerseits und der Versorgungs- und Entsorgungsfunktionen anderseits.

Zum *Problemfeld der Agglomeration* gehört aus der Sicht der Raumplanung zunächst die Feststellung, dass die Entmischung zwischen Kernstadt und Umland anhält. Bevölkerungsverluste in den Kernstädten, wachsende Einwohnerschaft im Umland, steigende Pendlerzahlen in den Zentren, aber auch mehr Pendler ins Umland der Stadt, anschwellende Verkehrsströme, stärkere Umweltbelastungen sind noch nicht oder nur unbefriedigend gelöste Probleme. Dazu kommt das Postulat nach besserem Lasten- und Nutzensausgleich zwischen Kernstadt und Umland, aber auch die Forderung, dass dieses Umland nicht bloss eine Ansammlung von Wohnungen und Arbeitsstätten ohne zentrale Funktionen und mit schwacher Eigenständigkeit sein darf. Nicht zu übersehen ist ferner, dass die Probleme der Kernstädte wie Überalterung, unterbelegte Wohnungen, Verkehrsbelastungen, Wohnraumverdrängungen sich wellenartig in die Vorortsgürtel und dann weiter hinaus ins Umland verlagern.

Bei den räumlichen Problemen der Städte steht die Nutzungskonkurrenz zwischen Bewohnern und Wirtschaft im Vordergrund. Die Zahl der Arbeitsplätze bleibt im allgemeinen konstant; die ertragsstarken Betriebe behaupten sich. Dagegen nimmt die Zahl der Einwohner ab; vor allem ziehen gute Steuerzahler aus. Verödete Innenstädte nach Büro- und Geschäftsschluss und überalterte Stadtquartiere sind die Folgen. Es fehlt an Wohnqualität, an genügend attraktiven Strassenräumen, Plätzen, Grünflächen, Kinderspielplätzen, Hinterhöfen; gegen Lärmbelastungen, Luftverschmutzung, Belästigung durch Vergnügungsbetriebe u. a. m. konnten noch nicht genügende Vorkehren getroffen werden. Richtpläne, Zonenpläne, Wohnanteilspläne, Quartier- und Gestaltungspläne, Verkehrsberuhigungspläne sowie entsprechende Nutzungsvorschriften usw. könnten einen Beitrag zur Lösung der Probleme leisten; sie werden aber zurückhaltend eingesetzt, weil über die Art ihrer Verwendung der politische Konsens nicht erreicht wird.

Auch in den *ländlichen Gebieten* zeigen sich vielfältige räumliche Probleme. Sie rücken – als Folge der Verbesserungen im Verkehrssystem – immer näher an die Ballungsräume heran und geraten so in den *Sog der Agglomerationen*. Die von der einheimischen Bevölkerung meist erwünschte bauliche Entwicklung droht in eine ungeordnete Besiedlung auszuarten. Landwirtschaftliche Produktionsflächen gehen verloren, und die Landwirtschaft wird oft durch Erholungssuchende belastigt.

Dazu kommt, dass die ländlichen Gebiete mehr und mehr zu *Standorten für flächenverzehrende Nutzungen* wie Lagerhäuser und -flächen und Verteilzentren werden. Oft sollten sie immissionsträchtige Nutzungen wie Deponien übernehmen, die zwar vor allem für Ballungsräume benötigt werden, dort aber unerwünscht sind.

Ein wichtiges Problem der ländlichen Gebiete besteht aber auch in der *Verarmung der Landschaft* durch eine einseitige und übermässige Landnutzung. Die Landschaft verliert damit viel von ihrer Qualität als Erholungsraum. Daneben leidet sie auch unter zu intensiver Erholungsnutzung. So werden beispielsweise die Seeufer immer stärker belastet durch Bade- und Picknickplätze, Schiffssteg, Bootsanlegestellen, Uferwege usw.

Die räumlichen Probleme im *Berggebiet* sind einerseits *struktureller Art*, weil viele junge, aufstiegsorientierte Berufstätige in die Ballungsräume des Mittellandes abwandern. Andererseits ergeben sich vor allem vom Tourismus her *gestalterische und ökologische Probleme*. Touristische Entwicklung, militärische Übungsräume, Anlagen zur Nutzung der Wasserkraft beeinflussen die Berglandschaft nachhaltig. So ergibt sich für die Raumplanung eine Gratwanderung: sie soll die Entwicklung des Berggebietes so unterstützen und mit den nationalen Interessen wie Energieversorgung und Landesverteidigung so abstimmen, dass langfristig ertragsfähige Wirtschaftszweige für die einheimische Bevölkerung erhalten bleiben. Gleichzeitig soll die Landschaft als Existenzgrundlage für den Tourismus nicht beeinträchtigt werden. Daneben gilt es, günstige räumliche Voraussetzungen für Entwicklungen im industriell-gewerblichen und im Dienstleistungsbereich zu schaffen.

In den *wirtschaftlich bedrohten Gebieten* besteht die Gefahr, dass – als Folge unumgänglicher Betriebsschliessungen oder -umstrukturierungen – gut ausgebildete, spezialisierte Berufsleute in die Ballungsräume abwandern und nicht mehr wiederkehren. Zurück bleiben wachstumsschwache Industriebranchen, unterbelagte Wohnbauten und schlecht ausgelastete zentrale Einrichtungen. Von der Raumplanung wird daher erwartet, dass sie mithilft, die räumlichen Standortbedingungen für Unternehmungen in diesen Regionen attraktiv zu erhalten und Umstrukturierungen und Neugründungen zu erleichtern.

132 Sachliche Problemfelder

Ein grundsätzliches, sachliches Problem der räumlichen Entwicklung ist der anhaltende *Kulturlandverlust*. Noch immer dehnen sich die Siedlungen auf der grünen Wiese aus, dies vor allem, weil mit dem Boden nicht haushälterisch umgegangen wird, die bestehende Bausubstanz vernachlässigt und der *Bodenmarkt* wegen zum Teil einander entgegenwirkender gesetzlicher Massnahmen nicht funktioniert. Baulandhortungen, Architekten- und Baumeisterverpflichtungen sowie die grosse Nachfrage der institutionellen Anleger erschweren den Landserwerb für viele private Bauwillige.

Probleme ergeben sich auch wegen der *Bodenbelastung*. Intensive Nutzungen und Immissionen führen zur Verdichtung der Bodenstruktur, zur Versalzung oder zur Übersäuerung des Bodens sowie zur Störung der Mikroorganismen im Boden. Bedenklich ist auch die Belastung der Böden mit Schwermetallen aus den Schadstoffen in der Luft.

Für die *grossräumige Siedlungsstruktur* ergeben sich die Probleme aus den Wanderungen der Bevölkerung und der Verlagerung von Betrieben. Immer noch besteht die Tendenz zu qualitativen Entflechtungen zwischen den Ballungsräumen

und der Peripherie. In der *Siedlung-Landschaft-Beziehung* steht der Übergang zwischen den Siedlungen und der Landschaft im Vordergrund. Zu oft wachsen die Ortschaften unkontrolliert in die offene Landschaft hinaus. Vielfach wird es unterlassen, das *Zusammenwachsen von Ortschaften zu unterbinden*. So verlieren Besiedlung und Landschaft ihr Gesicht. Intakte Landschaftskammern werden durch Strassen, Bahntrassen oder Leitungen zerschnitten. Ökologische Ausgleichsräume werden in ihren Ausdehnungen und Wirkungen immer mehr zurückgedrängt.

Im Bereich der *Stadt-Land-Beziehungen* gibt es auch Probleme struktureller Art, z. B. der unbefriedigende Zugang aus dem ländlichen Raum zu zentralen Funktionen wie Verwaltung, Bildungswesen, Gesundheitswesen, Kultur und Freizeit. Lösungen dazu sind Standortbündelungen und gute Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr. Der Wechsel vom Konzept «Neue Haupttransversalen» der SBB zum Konzept «BAHN 2000» zeigt, dass derartige Fragen bereits intensiv beachtet werden.

Auch hinsichtlich der *inneren Siedlungsentwicklung* zeigen sich Probleme. Die bestehende Bausubstanz droht an Qualität zu verlieren, falls sie nicht rechtzeitig erneuert wird. In bestehenden Bauten liegen viele Reserven. Oft sind auch die bestehenden Siedlungen zu *wenig wohnlich*. Viele wertvolle *Ortsbilder* sind von schleichender Zerstörung durch rücksichtslose Umbauten oder durch «Verkehrssanierungen» bedroht, und leider gibt es immer noch die vielen Nutzungsverdrängungen, meist als Folge der steigenden Bodenpreise. Wohnungen und Kleingewerbe-Betriebe für die Versorgung der Quartierbevölkerung verschwinden. Die raumplanerisch erwünschte Durchmischung von Wohnen, Arbeiten und Einkaufen wird gestört.

133 **Problemlösungs- und Steuerungsfähigkeit der Raumplanung**

Es wäre eine Illusion zu glauben, Raumplanung sei in der Lage, alle soeben erwähnten Probleme zu lösen. Dem Steuerungspotential der Raumplanung sind Grenzen gesetzt, denn die *Ursachen* der Entwicklung sind nicht nur äusserst vielfältig, sondern auch *unterschiedlich beeinflussbar*. Was durch gesellschaftliche und wirtschaftliche Veränderungen gesteuert wird – z. B. Geburtenraten, Haushaltgrössen usw. – muss als Randbedingung akzeptiert werden. Hingegen können Bestimmungsfaktoren, die von Entscheidungen der Politik und Wirtschaft abhängen – z. B. Wohnanteile, Öffnen von Industriezonen für Dienstleistungen, differenzierte Parkierungsregimes, Maximalbreiten für Lastwagen, Fahrpläne für öffentliche Verkehrsmittel, Ladenschlussverordnungen usw. – für die erwünschte räumliche Entwicklung dienstbar gemacht werden.

Daraus ergibt sich der *Kernauftrag der Raumplanung*: *Im Hinblick auf eine angestrebte räumliche Entwicklung sind einerseits die wichtigen raumwirksamen Handlungen und Entscheide zu koordinieren und anderseits die gesetzlich zulässigen Nutzungsarten im Raum verbindlich zuzuweisen.*

Viele Entscheide mit Auswirkungen auf die räumliche Entwicklung werden indessen nicht im Rahmen der Raumplanung, sondern im Zusammenhang mit den unterschiedlichsten Ressortgeschäften gefällt. Verschiedene Sachbereiche –

z. B. Verkehrs-, Energie-, Umwelt- und Finanzpolitik – tragen einen wichtigen Teil zu einer gesunden räumlichen Entwicklung bei. Zusammen bilden sie – soweit es um räumliche Belange, namentlich um die Erfüllung des Verfassungsauftrages zur zweckmässigen Nutzung des Bodens und geordneten Besiedlung des Landes geht – die Raumordnungspolitik. Ein wichtiges Instrument dieser Politik ist vorab die Raumplanung. Ihre koordinierende Aufgabe ist äusserst anspruchsvoll und vielfältig.

Im föderalistischen Staat mit ausgeprägter Gemeindeautonomie hat diese Funktion der Koordination besondere Bedeutung, denn es gilt, die in vielerlei Hinsicht raumwirksam tätigen Gemeinwesen verschiedener Stufen immer wieder zur Zusammenarbeit zu überzeugen und die vom Raumplanungsgesetz angebotenen Mittel vernünftig zu nutzen. Mit ihrem Auftrag zum Ausgleich der Interessen und zum stetigen Hinweis auf die Zusammenhänge kann Raumplanung einen wichtigen Dienst zur Lösung der räumlichen Probleme und zur Verwirklichung der angestrebten Entwicklung leisten.

2 **Wo stehen wir mit dem Vollzug der Raumplanung?**

21 **Vollzug der Planungs- und Abstimmungspflicht**

211 **Einleitende Bemerkungen**

Der Begriff «Raumplanung» ist neu, die Sache, um die es geht, uralte. Natürliche Gegebenheiten, mangelnde technische Möglichkeiten, immer wieder auftretende Versorgungengpässe und Mangelsituationen prägten die strenge Nutzungsordnung und restriktiven Baunormen unserer Vorfahren. Planvolles Vorgehen war nicht fremd, sondern notwendig. In einer Mangelwirtschaft diktierte die Knappheit einen haushälterischen Umgang mit den Ressourcen.

Industrialisierung, Fortschritte der Landwirtschaft, neue Verkehrsmittel, politische und gesellschaftliche Veränderungen sprengten im 19. Jahrhundert manche Fesseln. Das Beharrungsvermögen der gewachsenen Strukturen sorgte allerdings bis in die vierziger Jahre unseres Jahrhunderts für eine bodenschonende Besiedlung. Solange man nur mit öffentlichen Verkehrsmitteln oder mit dem Velo die Städte erreichen konnte, blieben die Möglichkeiten für flächenhaftes Wachstum urbaner Zentren stark eingeschränkt; die Überbauung war relativ dicht und geordnet. Erst nach dem Zweiten Weltkrieg setzte eine überbordende Siedlungsentwicklung mit all ihren Folgen ein. Einige Kantone und manche Gemeinden versuchten, mit Nutzungsvorschriften, Baureglementen, Zonen- und Quartierplänen das Wuchern einzudämmen, allerdings nicht immer mit Erfolg. Auf eidgenössischer Ebene setzte eine lange Reihe parlamentarischer Vorstösse und Initiativen ein, die sich mit den Auswüchsen der baulichen Entwicklung und des Bodenmarktes befassten. Die politischen Auseinandersetzungen führten schliesslich am 14. September 1969 zu den neuen Verfassungsartikeln Artikel 22^{ter} (Eigentumsgarantie) und Artikel 22^{quater} (Raumplanung). Der letztgenannte hat folgenden Wortlaut:

¹ 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.

² Er fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit ihnen zusammen.

³ Er berücksichtigt in Erfüllung seiner Aufgaben die Erfordernisse der Landes-, Regional- und Ortsplanung.

Daraus ergeben sich klare Aufträge an Bund und Kantone zur *Planung* und *Koordination*. Beide gehören untrennbar zusammen. Der föderalistische Aufbau unseres Staatswesens, die ausgeprägte Arbeitsteilung und differenzierte Kompetenzverteilung zwischen und innerhalb der einzelnen Körperschaften machen Zusammenarbeit und Abstimmung der verschiedensten Interessen unumgänglich, wenn der eine und begrenzte Raum haushälterisch und geordnet genutzt werden soll. *Koordination* heisst aber nicht nur *Konflikte abbauen oder beseitigen*, etwa zwischen konkreten räumlichen Tätigkeiten, die sich widersprechen (z. B. Naturschutz und Kraftwerkbau) oder behindern (z. B. Landschaftsschutz und Strassenbau). *Koordination* heisst auch, dafür sorgen, dass sich raumwirksame Aufgaben *sinnvoll ergänzen* und auf eine zweckmässige räumliche Ord-

nung ausgerichtet werden (z. B. Verkehrsführung und erwünschte Siedlungsentwicklung, privater und öffentlicher Verkehr).

Dieser zielgerichtete Interessenausgleich setzt voraus, dass alle Beteiligten (*sachlich*: Verkehr, Siedlung, Landwirtschaft, Landschaftsschutz usw.; *räumlich*: Bund, Kantone, Regionen und Gemeinden) ihre Vorstellungen rechtzeitig entwickeln und bekanntgeben. Ein Ausgleich der zahlreichen unterschiedlichen Interessen ist nur möglich, wenn man sich auch über die räumlichen Entwicklungsvorgänge und ihre Zusammenhänge einigt und sich auf gemeinsame Zielvorstellungen bezieht.

Gemäss Auftrag der Verfassung muss der Bund auf dem Wege der Gesetzgebung die Planungs- und Koordinationspflicht durch Grundsätze verdeutlichen. Um zu verhindern, dass während der Gesetzgebungsphase infolge ungehemmter Zersiedlung nicht mehr wiedergutzumachende Schäden auftreten, erliessen die eidgenössischen Räte am 17. März 1972 den *Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiet der Raumplanung (BMR)* (AS 1972 644). Die Kantone erhielten den Auftrag, ohne Verzug diejenigen Gebiete provisorisch zu schützen, deren Besiedlung und Überbauung aus Gründen des Landschaftsschutzes und der Erhaltung ausreichender Erholungsräume vorübergehend einzuschränken oder zu verhindern waren. Wegen der langwierigen Gesetzgebung musste der Bundesbeschluss zweimal verlängert werden (1975 und 1976). Er blieb in Kraft bis 31. Dezember 1979.

Das erste *Bundesgesetz über die Raumplanung vom 4. Oktober 1974* (BB1 1974 II 816) wurde in der Volksabstimmung am 13. Juni 1976 knapp *verworfen*. Die Gegner warfen ihm vor, zu zentralistisch, technokratisch und eigentumsfeindlich zu sein. Instrumente wie Mehrwertabschöpfung, Zonenenteignung und volkswirtschaftlicher Ausgleich stiessen auf Misstrauen und Ablehnung.

Das zweite, heute geltende *Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG)* (SR 700) konnte auf den 1. Januar 1980 *in Kraft* treten. Es enthält die im ersten Gesetz umstrittenen Instrumente nicht mehr, zeichnet sich durch einfache Regelungen aus und beschränkt sich auf das Notwendigste. Das Planungssystem ist einfacher, offener und flexibler; den Kantonen verbleibt ein breiter Handlungsspielraum. Im Gegensatz zum abgelehnten Gesetz, das mit einem strengen Ablauf des Planungsvorganges die Bodennutzung über verschiedene Konkretisierungsstadien (landesplanerische Leitbilder, materielle Grundsätze, kantonale Gesamt- und Teilrichtpläne, kommunale Nutzungspläne) schrittweise vorbestimmen wollte, ist das RPG in stärkerem Masse problemorientiert und auf die Möglichkeiten des Handelns angelegt. Die Planungsmittel (Richt- und Nutzungspläne) sind weniger streng miteinander verbunden. Die zeitgerechte Koordination wird betont, wobei auch sie auf Zielvorstellungen auszurichten ist.

Den langen Weg zur bundesgesetzlich geregelten Raumplanung hatten Bund, Kantone und Gemeinden durch vielerlei Massnahmen geebnet. So setzte die Gewässerschutzgesetzgebung des Bundes der ungehemmten Streubauweise deutliche Grenzen. Als wichtige Vorleistung darf ferner der bereits erwähnte Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung bezeichnet werden. Hinzu kommen kantonale Planungs- und Baugesetze,

die unterschiedliche Möglichkeiten der Nutzungsordnung und Koordination aufzeigen. Über achtzig Prozent der Gemeinden hatten bereits anfangs der siebziger Jahre Ortsplanungen, d. h. Zonenpläne und Bauvorschriften, deren Erarbeitung der Bund und die Kantone jeweils mit Beiträgen unterstützten. Diese Planungen entsprachen allerdings nicht in allen Bereichen den Grundsätzen des nun geltenden Bundesgesetzes. Deshalb waren und sind vielerorts Revisionen notwendig. Im Mittelpunkt steht jetzt die Sicherung der verschiedenen Nutzungsbedürfnisse, also nicht nur ausschliesslich der Bauzone, sondern auch der Landwirtschaftszone oder der Schutzzone. Ein Umdenken wurde auch notwendig, weil früher noch wenig vom haushälterischen Umgang mit dem Boden die Rede war.

Zur Erfüllung des Verfassungsauftrages fordert das RPG in Artikel 2 eine allgemeine Planungs- und Koordinationspflicht. Diese ist einerseits *durchgehend*, d. h. alle Stufen des Staatswesens Bund, Kantone und Gemeinden und alle raumwirksamen Sachgebiete wie Landwirtschaft, Landschaft, Siedlung, Infrastruktur sind einbezogen; andererseits ist sie *eine staatliche Daueraufgabe*, d. h. ein ständiger Prozess der Planung in der Zusammenarbeit. Sie hört nicht auf, wenn die Pläne einmal vorliegen.

Das RPG verpflichtet zu gegenseitiger Information, zu Zusammenarbeit und Abstimmung der raumwirksamen Tätigkeiten. Als Rahmengesetz regelt das RPG diese *Planungsmittel* nur in den Grundzügen, so die

- *Konzepte und Sachpläne* des Bundes, mit denen er seine raumwirksamen Aufgaben zu planen und aufeinander abzustimmen hat,
- *kantonale Richtpläne*, welche zeigen, wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf eine anzustrebende Entwicklung behördenverbindlich aufeinander abgestimmt werden,
- *Nutzungspläne*, welche vorab im kommunalen Raum Zweck, Ort und Mass der Bodennutzung allgemeinverbindlich festlegen.

Alle diese Planungen nach RPG bauen auf *Grundlagen* auf, welche Grundzüge einer anzustrebenden Entwicklung, Bedarfsabklärungen, Eignungsstudien, Inventare, Kapazitätsberechnungen, Wirkungsanalysen, Variantenstudien sowie technische und betriebliche Voraussetzungen u. a. m. umfassen.

Im Rahmen solcher Planungen stellen sich je nach Stand und Konkretisierungsgrad sehr unterschiedliche raumplanerische Fragen, wobei man drei Ebenen unterscheiden kann:

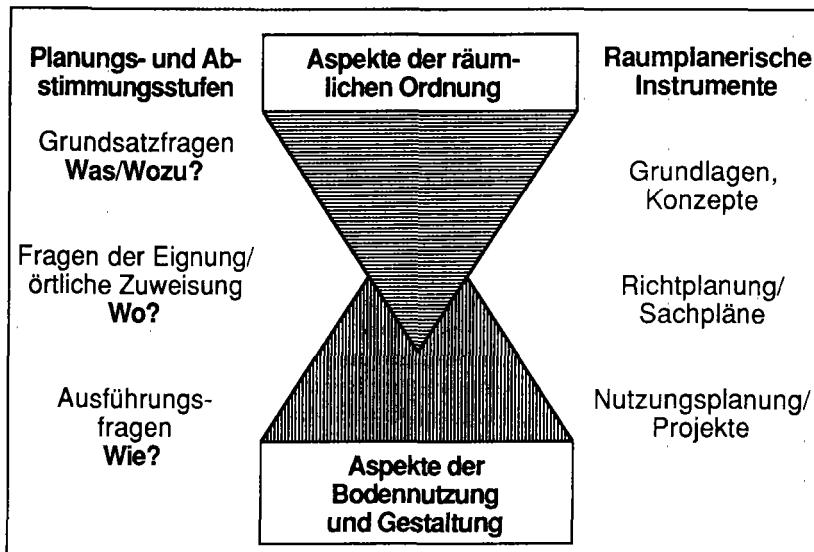
1. *Grundsatzfragen* (vor allem auf Konzeptstufe): *Wozu* soll Boden genutzt werden? Rechtfertigt der ausgewiesene Bedarf für ein Projekt oder eine Zone aus der Sicht einer erwünschten räumlichen Entwicklung oder Erhaltung die Bodenbeanspruchung? Werden andere im Raumplanungsgesetz verankerte Ziele und Grundsätze berührt? Welche zeitlichen, rechtlichen, örtlichen und finanziellen Randbedingungen sollen für die weitere Planung und Koordination gelten?
2. *Fragen der Eignung und der örtlichen Zuweisung* (gewöhnlich auf der Stufe der kantonalen Richtplanung und der Sachplanung des Bundes): *Wo* soll Boden genutzt werden? Fragen der Eignung, der Standorte, der Linienführung, der räumlichen Zusammenhänge, des Verhältnisses zu anderen Vor-

haben und Nutzungen sowie der technischen und betrieblichen Voraussetzungen.

3. *Fragen der Ausführung* (bei der Nutzungsplanung und der Projektierung von Bauten und Anlagen): *Wie* soll etwas verwirklicht werden? Fragen der Gestaltung und Einordnung, der Feinabstimmung mit anderen Bodennutzungen, der technischen und betrieblichen Art der Erschliessung und Durchführung.

Planungsmittel und Planungsstufen

Abbildung 27



Planungs- und Abstimmungspflicht sind für viele Behörden und Verwaltungsorgane noch nicht Selbstverständlichkeiten. Raumwirksame Vorhaben umfassend zu planen, räumlich abzustimmen, in einen grösseren Gesamtzusammenhang zu stellen und auf die Ziele auszurichten, ist für viele noch ungewohnt. Häufig wird die räumliche Abstimmung als lästiges Hindernis auf dem Weg zur Realisierung eines Sachvorhabens und als Einmischung in bisherige Kompetenzen empfunden. Nicht selten beschränkt man sich bei der Prüfung eines baulichen Vorhabens auf Fragen der Durchführung und Finanzierung und geht davon aus, dass mit der erfolgten Landsicherung die raumordnungspolitischen Fragen, z. B. des Bedarfs oder des Standorts, beantwortet oder andere Aufgaben der räumlichen Abstimmung erfüllt seien. Eine Praxis der Zusammenarbeit muss sich erst herausbilden; allerdings gibt es bereits heute – unter dem positiven Einfluss der Richtplanung – schon zahlreiche Erfolge der Zusammenarbeit.

212.1 Die Raumplanungsgesetzgebung in den Kantonen

Der Auftrag von Artikel 22^{quater} Absatz 1 BV zur «Grundsatzgesetzgebung» besagt, dass der Bund allgemeine verbindliche Richtlinien aufzustellen hat, um so in den wesentlichen Punkten eine gewisse Einheitlichkeit des Rechts und eine interkantonale Koordination zu erreichen oder bestimmte materielle Mindestanforderungen bundesweit festzulegen. Dabei können solche Grundsätze auch durchgehend massgebend sein; sie regeln gegebenenfalls einen bestimmten Vorgang vollständig und nicht nur in den Grundzügen. Immer aber ist zu beachten, dass der Bundesgesetzgeber das Sachgebiet *Raumplanung* nicht erschöpfend ordnen darf. Die Kantone haben ihre eigene Zuständigkeit.

Als am 1. Januar 1980 das Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) in Kraft trat, gab es eine vielfältige kantonale Bau- und Planungsgesetzgebung, die in der Mehrzahl im Verlaufe der sechziger und siebziger Jahre erneuert worden war. Einige Kantone hatten ihre Erlasse nach dem ersten RPG ausgerichtet; sogar nach seiner Verwerfung in der Volksabstimmung von 1976.

Nach Artikel 36 Absatz 1 RPG müssen die Kantone die für die Anwendung dieses Gesetzes nötigen Vorschriften erlassen. Verschiedene Bestimmungen des RPG verlangen, dass das kantonale Recht sie durch materielle Regeln ausführt (z. B. Art. 5 Abs. 1 über Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile; Art. 20 über die Landumlegung; Art. 24 Abs. 2 über Erneuerung, teilweise Änderung und Wiederaufbau von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone). Das kantonale Recht kann ferner eine Reihe weiterer Bestimmungen des RPG verdeutlichen oder ergänzen. Auf diese Möglichkeit weist das RPG entweder selber hin, oder sie ergibt sich aus der Regelung selber (z. B. Art. 1 und 3 über Ziele und Planungsgrundsätze; Art. 6 und 8 über die Grundlagen und den Mindestinhalt der Richtpläne; Art. 15 über die Bauzonen; Art. 17 über die Schutzzonen; Art. 19 über die Erschliessung usw.). Das RPG überlässt den Erlass von Vorschriften über Zuständigkeit und Verfahren fast ganz den Kantonen (z. B. Art. 10 betreffend Richtpläne; Art. 25 betreffend Nutzungspläne, Planungszonen, Bau- und Ausnahmegewilligungen; Art. 33 betreffend Rechtsschutz); sie müssen dabei die Grundsätze des RPG beachten (z. B. Art. 4 über Information und Mitwirkung; Art. 26 über die Genehmigung der Nutzungspläne durch eine kantonale Behörde; Art. 33 über Mindestanforderungen an den Rechtsschutz).

Die Kantone gingen bei der Erfüllung des *Gesetzgebungsauftrages* unterschiedlich vor:

- Die meisten Kantonsregierungen machten von der Möglichkeit Gebrauch, nach Artikel 36 Absatz 2 RPG *vorläufige Regelungen* zu treffen. Sie erliessen Verordnungen, in denen sie Zuständigkeiten und Verfahren ordneten, insbesondere für die Erarbeitung der Richtpläne, für Ausnahmegewilligungen, für den Erlass von Planungszonen sowie für den Rechtsschutz. In einigen Kantonen wurden auf diese Weise die Schutzmassnahmen des Ende 1979 aufgehobenen «Bundesbeschlusses über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung» weitergeführt.
- Die Arbeiten der Kantone für die Anpassung ihrer Gesetzgebung an die Er-

fordernisse des Bundesrechts sind immer noch im Fluss. Verschiedene Kantone haben heute ein neues oder revidiertes Gesetz, das auf die Erfordernisse des RPG ausgerichtet ist. Mehrere Kantone stehen vor dem Abschluss der Arbeiten, und in einigen liegen Entwürfe vor (vgl. Anhang 3). Wo die kantonalen Erlasse aus den siebziger Jahren stammen und sich an das erste RPG anlehnen, hat man bis in die jüngste Zeit mit den Revisionsarbeiten zugewartet.

Die meisten Kantone überprüfen bei den Anpassungsarbeiten das gesamte Bau- und Planungsrecht und gestalten es den Erfordernissen der Zeit entsprechend. Festzustellen ist dabei das Bestreben, die Nutzungsvielfalt mit einer nachhaltig geforderten Verpflichtung zur Interessenabwägung zu sichern und damit die Bevorzugung bestimmter Nutzungen gegenüber ändern – so etwa im Verhältnis der Bauzone zur Landwirtschaftszone – abzubauen. Vereinzelt finden sich auch Regelungen, die noch vor wenigen Jahren undenkbar waren wie etwa die Baupflicht. Das Hauptanliegen des RPG, der haushälterische Umgang mit dem Boden, scheint indessen die Gesetzgebungsarbeiten in den Kantonen noch nicht besonders zu bestimmen. Es bestehen starke Hemmungen, Vorschriften zu lockern oder gar aufzuheben, die den Bodenverbrauch eher fördern als hemmen. Nur zögernd wird darauf hingewirkt, dass der Boden mehr seiner Eignung entsprechend genutzt wird. Gesichtspunkte der möglichst ökonomischen Erschliessung haben immer noch mehr Gewicht als z. B. die Absicht, besonders geeignetes Kulturland zu schützen und die Überbauungen in Gebiete zu verweisen, die für die Landwirtschaft weniger gefragt sind, ohne allerdings dabei die Landschaft zu beeinträchtigen. Spärlich sind ferner gesetzgeberische Massnahmen zur zeitgerechten Erschliessung der Bauzonen, und ebenso selten wird ersichtlich, dass mit entsprechenden Vorkehren die Baulandhortung mindestens nicht mehr geschont oder gar gefördert wird.

Zwei wichtige Anliegen des RPG bereiten in der kantonalen Ausführungsgesetzgebung besonders Mühe: Nach Artikel 5 Absatz 1 RPG soll das kantonale Recht einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile regeln, die durch Planungen entstehen. Abgesehen von einzelnen Ansätzen liegt die Verwirklichung dieses «Grundsatzes der Gerechtigkeit» noch in weiter Ferne. Mehr Gefolgschaft hat der Bundesgesetzgeber in den kantonalen Ausführungsbestimmungen zu Artikel 24 Absatz 2 RPG gefunden. Nach dieser Bestimmung kann das kantonale Recht als Ausnahme ausserhalb der Bauzonen gestatten, Bauten und Anlagen zu erneuern, teilweise zu ändern oder wieder aufzubauen, wenn dies mit wichtigen Anliegen der Raumplanung vereinbar ist. Die kantonalen Bestimmungen dazu sind recht unterschiedlich. Das ist insoweit verständlich, als es von Gegend zu Gegend Unterschiede gibt, die Artikel 24 Absatz 2 RPG berücksichtigen wollte. Fraglich ist, ob alle kantonalen Regelungen den bundesgesetzlichen Rahmen erfüllen. Angesichts dieser Situation kann es nicht verwundern, dass die Praxis ein vielfältiges Bild ergibt und relativ viele Baubewilligungen nicht RPG-konform sind.

Die Ordnung des RPG über die Richtpläne als Mittel der Koordination war für viele Kantone etwas völlig Neues. Sie hatten bisher zur Hauptsache über die Orts- oder Regionalplanung legiferiert und kantonale Planungen nur so weit umschrieben, als es um die Sicherung kantonomer Aufgaben oder überregionaler

Interessen ging. Der Richtplan, wo es ihn als kantonalen Plan gab, hatte den Charakter eines Vornutzungsplans. Daraus wird verständlich, dass in vielen Kantonen die Anpassung des bestehenden Planungssystems an die bundesrechtlichen Vorschriften Mühe bereitete.

212.2 Richtplanung

212.21 Einleitung

Der kantonale Richtplan ist die *Drehscheibe der Koordination über alle staatlichen Ebenen und über alle raumwirksamen Sachbereiche hinweg. Er ist ein zentrales Mittel der Raumordnung*. Im Rahmen der Richtplanung werden Aufgaben von Bund, Kantonen, Regionen und Gemeinden in den Bereichen Siedlung, Infrastruktur, öffentlicher Bauten und Anlagen, Landwirtschaft und Landschaft im Hinblick auf eine angestrebte Entwicklung aufeinander abgestimmt. Die Richtplanung baut im wesentlichen auf der kantonalen Planung auf. Sie berücksichtigt dabei aber auch die Planungen der anderen Aufgabenträger. Artikel 6 RPG umschreibt die *Grundlagen*, auf die sich der Mindestinhalt des Richtplanes abstützen muss.

Was das Verfahren betrifft, schreibt das Gesetz die *Zusammenarbeit mit Bund, Nachbarkantonen* und allenfalls auch mit dem benachbarten Ausland (Art. 7 RPG), die *Mitwirkung von Gemeinden und anderer Träger raumwirksamer Aufgaben* (Art. 10 RPG) sowie die *Information und Mitwirkung der Bevölkerung* (Art. 4 RPG) vor. Im übrigen ordnen die Kantone Zuständigkeit und Verfahren selbständig (Art. 10 RPG).

Der Richtplan zeigt in Karte und Text die für die räumliche Entwicklung wesentlichen Ergebnisse der Planung und Koordination im Kanton und der Koordination mit Bund und Nachbarkantonen. Er stellt dar, wie, mit welchen Mitteln und in welchen zeitlichen Folgen koordiniert wird. Er vermittelt kein umfassendes Abbild des erwünschten Raumzustandes, sondern zeigt gemäss jeweiligem Planungs- und Koordinationsstand jene Massnahmen, die zur angestrebten räumlichen Entwicklung führen sollen. Der Richtplan regelt die Koordination nicht abschliessend, sondern gibt die Richtung («Richt»plan) für die weiterführende Planung und Koordination in Nutzungsplänen, Sachplänen oder Realisierungsprojekten an. Der Richtplan vereint konzeptionelle und raumstrukturelle Anliegen mit den nötigen Massnahmen.

Der Richtplan wird *für alle Behörden verbindlich*, wenn er vom Bundesrat genehmigt ist. Der Bundesrat genehmigt Richtpläne, wenn sie dem RPG entsprechen, namentlich die raumwirksamen Aufgaben des Bundes und der Nachbarkantone sachgerecht berücksichtigen (Art. 11 RPG). Betrifft der Inhalt des Richtplanes die Koordination raumwirksamer Aufgaben innerhalb eines Kantons, prüft der Bund einzig deren Rechtmässigkeit, d. h. die Frage, ob Vorschriften des Raumplanungsrechtes oder des übrigen Bundesrechtes verletzt sind. Zunächst wird jedoch festgestellt, ob der Richtplan formell und verfahrensmässig nach Bundes- und Kantonsrecht entstanden ist. Die Zweckmässigkeit einzelner Richtplaninhalte ist nicht Gegenstand der Prüfung.

212.22 Stand der kantonalen Richtplanung

Nach Art. 35 RPG hätten die Richtpläne Ende 1984 vorliegen müssen. Zu diesem Zeitpunkt waren jedoch erst drei Richtpläne erstellt, die nur mit Vorbehalten genehmigt werden konnten.

Am 17. Dezember 1984 erstreckte der Bundesrat gestützt auf Artikel 35 Absatz 2 RPG für 21 Kantone die Frist bis längstens Ende 1986. Die Verlängerung umfasste für einen Kanton vier Monate, für fünf Kantone ein Jahr, für sechs Kantone anderthalb Jahre, für neun Kantone zwei Jahre. Nur zwei Kantone erhielten eine Fristverlängerung über 1986 hinaus, nämlich bis Mitte 1987, jedoch unter der Auflage, die notwendigen vorsorglichen Massnahmen zu treffen. Ende 1986 musste festgestellt werden, dass 13 Kantone auch die verlängerte Frist nicht einhalten konnten.

Bis Ende 1987 sind 14 Richtpläne genehmigt (zum Teil unter Vorbehalt wichtiger Ergänzungen). Zwei Richtpläne liegen zur Genehmigung vor. Es verbleiben somit zehn Richtpläne, die noch nicht genehmigungsreif sind. Diese Pläne befinden sich in einer fortgeschrittenen Phase. Das Bundesamt für Raumplanung hatte zum Teil zusammen mit der Raumplanungskonferenz des Bundes Gelegenheit, von allen Kantonen Richtplanentwürfe oder wesentliche Grundlagenarbeiten zu beurteilen (vgl. Anhang 2).

Die *Ursachen für die Verzögerungen* sind von Kanton zu Kanton verschieden. In den ersten Jahren nach Inkrafttreten des RPG war die Unsicherheit über die anfallenden Arbeiten recht gross. Die neuen Auffassungen der Richtplanung setzten sich nur langsam durch. Auch Planungsfachleute hatten anfänglich Mühe, sich von den herkömmlichen Vorstellungen des ersten Raumplanungsgesetzes zu trennen. Der Umfang der zu leistenden Arbeit war, entsprechend dem Planungsstand und dem gewählten Vorgehen, sehr unterschiedlich. Vereinzelt mangelte es auch am politischen Willen. Zudem wurde in manchen Kantonen zunächst – zum Teil parallel zu den Richtplanarbeiten – die Gesetzgebung revidiert und dem neuen RPG angepasst, was viel Zeit und Arbeitskapazitäten beanspruchte.

Der sachliche und politische Aufwand für die Erstellung des Richtplanes wurde allgemein unterschätzt. Das liegt nicht etwa am Planungsinstrument, sondern an der Vielfalt der Probleme in unserer hochentwickelten Gesellschaft. Die Erfüllung des Koordinationsauftrages in unseren feinmaschigen, stark vernetzten Strukturen ist nicht einfach. Je knapper der Boden und je härter der Verteilungskampf, desto zeitraubender sind die Auseinandersetzungen. So dauerte nicht nur die Aufbereitung der Grundlagen länger als erwartet, sondern auch der Zeitbedarf für die Information und Mitwirkung der Bevölkerung (Art. 4 RPG) war höher als veranschlagt. Schliesslich durchläuft der Richtplan in ungefähr zwei Dritteln aller Kantone in irgendeiner Form eine parlamentarische Beratung, die ebenfalls verhältnismässig viel Zeit beansprucht.

Die Fristüberschreitung hat verschiedene nachteilige Folgen, so zum Beispiel:

- Die Gemeinden warten vielerorts mit der Anpassung der Nutzungspläne an die Anforderungen des RPG zu, bis der kantonale Richtplan vorliegt. So ergeben sich auch bei den Nutzungsplänen Verzögerungen.

- Wenn der Richtplan fehlt oder nicht genügt, fehlt auch die Möglichkeit, die weiterführende Koordination bei Sachplanungen sicherzustellen und die Projektierung von Einzelvorhaben im räumlichen Zusammenhang zu beurteilen. Auch die kantonsübergreifende Koordination und die raumplanerische Beurteilung raumwirksamer Bundesaufgaben (z. B. der Erteilung von Konzessionen, Bewilligungen, Bundesbeiträgen und Plangenehmigungen) werden erschwert.
- Der Verfassungsauftrag von 1969 ist heute nur teilweise erfüllt. Darunter leidet die Glaubwürdigkeit der Raumplanung. Das Vertrauen in das RPG schwindet, und es werden härtere Massnahmen gefordert.

Die Frist des RPG von fünf Jahren war knapp. Ohne sie hätte man aber den heutigen Planungsstand vielleicht nicht erreicht. Beurteilt man die Situation in den Kantonen nicht nur nach der Einhaltung der Frist für die Richtpläne, sondern nach der Gesamtheit der bis heute geleisteten raumplanerischen Arbeiten, so erscheint die Verspätung nicht so gravierend. Die Raumplanung hat in der Mehrzahl der Kantone einen recht ansehnlichen Stand erreicht. Die Richtplanung ist relativ fortgeschritten. Die notwendigen Massnahmen zur Vermeidung allfälliger Schäden wegen verspäteter Einreichung der Richtpläne oder der verzögerten Anpassungen der Nutzungspläne sind getroffen oder ins Auge gefasst worden. Schliesslich gilt es zu bedenken, dass eine sorgfältig durchgeführte, von der Bevölkerung und den verantwortlichen Politikern getragene Richtplanung, für die man verhältnismässig viel Zeit aufwenden muss, mehr bringt als ein allein von der Verwaltung ausgearbeitetes Werk, das nie den rauen Winden der politischen Diskussion ausgesetzt wurde.

Aus diesen Gründen hat der Bundesrat bisher darauf verzichtet, besondere Massnahmen zu ergreifen, wie etwa die Anwendung von Artikel 30 oder 37 RPG:

- Nach der erstgenannten Bestimmung macht der Bund die Leistung von Beiträgen an raumwirksame Massnahmen nach andern Bundesgesetzen davon abhängig, dass diese den genehmigten Richtplänen entsprechen. Damit soll verhindert werden, dass sich der Bund bei Beitragszusicherungen widersprüchlich verhält. Von dieser Zielsetzung her kann Artikel 30 RPG auch zur Anwendung kommen, wenn wegen eines noch ausstehenden oder unvollständigen Richtplans die erforderliche Abstimmung bei Tätigkeiten, an die der Bund Beiträge leistet, nicht hergestellt werden kann.
- Artikel 37 RPG ermächtigt den Bundesrat, unter bestimmten Voraussetzungen vorübergehende Nutzungszonen zu erlassen. Das ist z. B. auch möglich, wenn Richtpläne weiterhin verzögert und keine vorsorglichen Massnahmen getroffen werden.

Aus rechtlichen Gründen konnte der Bundesrat *keine weiteren Fristverlängerungen* mehr aussprechen. Er hat deshalb die säumigen Kantone am 25. März 1987 dringend angehalten, die Arbeiten am Richtplan oder an dessen Ergänzung umgehend abzuschliessen und überdies verlangt, alle nötigen Vorkehrungen zu treffen, damit durch die Fristüberschreitung bei der Erstellung von Richt- und Nutzungsplänen keine Schäden entstehen. Dazu gehört in erster Linie die Erfüllung der Planungs- und Koordinationspflicht. Soweit im kantonalen Recht

die dazu erforderlichen Grundlagen fehlen, bieten die Bestimmungen der Artikel 27 (Planungszone) und 36 Absatz 2 und 3 RPG (Einführende Massnahmen) eine Grundlage. Eine besonders wichtige Aufgabe der kantonalen Behörden ist die Koordination im Bereich der Gebietsplanungen, der Zuweisung des Bodens für die verschiedenen Nutzungen. Der Bund ist auf solche Abstimmungen und damit auf die raumplanerische Beurteilung der Kantone angewiesen, wenn er als Konzessions-, Genehmigungs-, Bewilligungs- oder Subventionsbehörde tätig wird. (vgl. Ziff. 213.11).

212.23 Grundlagen

Der Begriff «Grundlagen» in Artikel 6 umschreibt nichts anderes als die *kantonale Planung*. Die Kantone konnten bei der Richtplanung teilweise auf bestehende Arbeiten zurückgreifen: z. B. auf Leitbilder oder Siedlungs- und Landschaftskonzepte, kantonale Sachpläne oder Richtpläne bzw. Teilrichtpläne nach kantonalem Recht, auf Inventare und Eignungsstudien, auf Pläne und Konzepte von Regionen oder Gemeinden. Solche Grundlagen mussten für die Erstellung des Richtplanes gewöhnlich zusammengefasst, ergänzt oder aktualisiert werden. Verschiedene Kantone haben sie völlig neu aufbereitet und zu einem geschlossenen Bericht zusammengestellt. Einige Grundlagen mussten neu geschaffen werden. Zum Teil stehen sie noch aus.

Die Kantone haben ihren Freiraum ausgenützt und ihre Planung auf die speziellen Verhältnisse, auf die räumlichen Gegebenheiten und Probleme, auf die Entwicklungsdynamik, auf die politische und institutionelle Tradition, den Stand der Planung usw. zugeschnitten. Die formellen und materiellen Unterschiede sind deshalb bei den Grundlagen von Kanton zu Kanton sehr gross. Es zeigen sich jedoch auch Mängel und Lücken. Es gibt Bereiche, die allgemein noch ungenügend behandelt sind. So wird kaum festgestellt, welche Gebiete durch *schädliche Einwirkungen* bedroht sind (Art. 6 Abs. 2 Bst. c RPG). Die Kantone haben offenbar zugewartet, bis die entsprechenden Umweltschutzverordnungen des Bundes – vorab die Lärmschutzverordnung und die Luftreinhalteverordnung – erlassen worden sind. Ebenfalls behandeln sie in ihren Grundlagen selten die Auswirkungen des Waldsterbens auf die Bodennutzungen wie Landwirtschaft, Siedlung, Infrastruktur usw. Unbefriedigend sind häufig auch die raumplanerischen Grundlagen zum Stand und zu Entwicklungen des *Verkehrs* (Art. 6 Abs. 3 Bst. b RPG). Die Verkehrsplanung wird vielfach unabhängig von raumplanerischen Gesichtspunkten durchgeführt. Lücken zeigen die Bereiche *Versorgung und Entsorgung* bei der Energieerzeugung und -übertragung, beim Materialabbau, bei Deponien und der Abfallentsorgung. *Stadt-Umland-Probleme* werden kaum behandelt. Für die Erhebung der *Fruchtfolgeflächen* gibt die Raumplanungsverordnung den Kantonen bis Ende 1987 Zeit.

212.24 Zusammenarbeit

Die Zusammenarbeit ist ein zentrales Erfordernis in der schweizerischen Raumplanung; sie ist im föderativen Staat unabdingbar. Deshalb erstaunt, dass sie bei räumlichen Fragen bisher nicht überall selbstverständlich war und zum Teil

recht zögernd aufgenommen wurde. Beim Richtplan findet sie oft sehr spät statt. Zwischen Kanton und Bund beginnt sie manchmal erst bei der Vorprüfung des Richtplanes. Andere Beteiligte, wie die Nachbarkantone oder die Gemeinden und Regionen, bekommen den Richtplan nicht selten erst bei der öffentlichen Auflage zu Gesicht. Es gibt allerdings auch zahlreiche Beispiele, wo der Kontakt sehr früh und mit Erfolg gesucht wurde. Die Bereitschaft zur rechtzeitigen Zusammenarbeit wächst. Die Zusammenarbeit zwischen den Kantonen und dem Bund ist in der Regel gut. Unterschiedliche Interessenlagen führten bisher erst ein einziges Mal zu einem *Bereinungsverfahren* nach Artikel 7 und 12 RPG zwischen dem Bund und einem Kanton. Dieses konnte unter Leitung des Bundesamtes für Raumplanung 1984 erfolgreich abgeschlossen werden.

Harzig lief in manchen Kantonen auch die verwaltungsinterne Koordination an. Die Raumplanung als typische Querschnittsaufgabe rüttelte an gewohnten Entscheidungswegen und stiess auf Widerstand. Schwierigkeiten bieten noch heute in vielen Kantonen die Beziehungen zu den Bereichen Forstwesen und Meliorationen. Praktisch keine Kontakte bestehen zu den Finanzverwaltungen, obschon die Ausgestaltung von Steuern und Abgaben ganz erhebliche räumliche Auswirkungen hat. Die Zusammenarbeit innerhalb der Kantone, auch zwischen Kanton und Gemeinden, macht jedoch gesamthaft Fortschritte.

Wichtig ist ferner – vorab in grösseren Kantonen – das Einvernehmen zwischen dem Kanton und den Regionen. Die *Regionalplanung* spielte nicht nur in der Pionierzeit der Raumplanung im überörtlichen Bereich eine wichtige Rolle, sondern erfüllt auch heute wesentliche Funktionen in der interkommunalen und manchmal auch in der interkantonalen Zusammenarbeit. Voraussetzung ist allerdings, dass sie mit der kantonalen Richtplanung abgestimmt wird und im Rahmen der kantonalen Planung klare Aufgaben zugewiesen erhält; ihr Tätigkeitsfeld zwischen Kanton und Gemeinden sollte klar abgegrenzt sein. Eine Sonderrolle spielen die 54 *Bergregionen*, die aufgrund des Investitionshilfegesetzes des Bundes regionale Entwicklungskonzepte ausgearbeitet haben. Die Koordination mit der kantonalen Richtplanung ist noch nicht genügend geklärt.

212.25 Information und Mitwirkung der Bevölkerung

Die Bestimmungen von Art. 4 RPG stehen «in erster Linie im Dienste der Sachaufklärung und der Mitwirkung der Bevölkerung an der Planung als politischem Prozess. Sie bezwecken, den Planungsprozess den Anforderungen des demokratischen Rechtsstaates anzupassen. Ihre Bedeutung erhalten sie vor allem da, wo der individuelle Rechtsschutz die Beteiligungsrechte der Bevölkerung nicht zu gewährleisten vermag» (BGE 111 Ia 168 f, E 2d). Zur Erfüllung des Auftrages, die *Bevölkerung* über die Ziele und den Ablauf der Planung zu unterrichten und sie bei Planungen in geeigneter Weise *mitwirken* zu lassen, gibt es manifolde Möglichkeiten. Die Kantone haben dabei zum Teil Neuland betreten. Wichtig ist, dass sich zu Planentwürfen jedermann äussern kann und sich die Behörden mit den Vorschlägen auseinandersetzen. Neben der allgemein üblichen Planaufgabe haben die Kantone zahlreiche zusätzliche Informations- und Beteiligungsformen entwickelt und zum Teil bereits bei der Grundlagenarbeit angewandt, so z. B.: Befragungen, leserfreundliche Grundlagen-

berichte, Informationsschriften, Richtplanzeitung in jede Haushaltung, Auskunftserteilungen, Pressekonferenzen, Orientierungen in den Massenmedien, Orientierungs- und Diskussionsabende in Regionen und Gemeinden, Seminare, Ausstellungen usw.

Die Anwendung des Artikels 4 RPG verursacht zusätzliche Arbeit; aber alle Planungen und raumplanerischen Massnahmen, welche die Feuerprobe der Diskussion in den politischen Gremien und in der Öffentlichkeit überstanden haben, bewähren sich weit besser als «grosse Würfe», die ausschliesslich in Amtsstuben ausgebrütet worden sind. Nur vereinzelt wurde bisher Artikel 4 im Rahmen der Richtplanung ungenügend befolgt.

212.26 Form des Richtplanes

Zur Form des Richtplanes gab der Bund 1979 lediglich Empfehlungen heraus; jeder Kanton kann die für seine Verhältnisse zweckmässige Form entwickeln. Nachteilig ist allerdings, dass kaum ein Richtplan dem anderen gleicht und damit die Koordination unter Nachbarkantonen und mit dem Bund erschwert ist. Obschon Vorgehen und Präsentation in groben Zügen sehr ähnlich erscheinen, sind die Unterschiede in Inhalt, Regelungsart, Dichte und Form gross. Für alle Kantone muss aber verlangt werden, dass sich der Richtplan hinsichtlich Inhalt und Form für die Koordination, die politische Auseinandersetzung, für die Information und Mitwirkung der Bevölkerung und schliesslich als behördenverbindlicher Erlass eignet. Er muss gut lesbar und übersichtlich sein; Karte und Text haben sich sinnvoll zu ergänzen und Bestehendes (Ausgangslage) und Künftiges (Geplantes) gut voneinander zu unterscheiden. Die behördenverbindlichen Handlungsanweisungen sollen klar und deutlich hervorgehen und den Stand der Abstimmung wiedergeben sowie die zeitlichen Verhältnisse und die Mittel zur Verwirklichung darlegen.

Wenn alle Richtpläne vorliegen, wird zu prüfen sein, ob zur Verbesserung der kantonsübergreifenden Koordination und zur Aufgabenerfüllung für künftige Überarbeitungen von Richtplänen besondere Empfehlungen, Vollzugshilfen oder Rahmenrichtlinien notwendig sind, mit denen die Nachteile der Vielfalt vermieden werden können, ohne die Vorteile zu mindern.

Auch für die *Beschlussfassung und Genehmigung* ist die Palette der Lösungen vielfältig. Vom Kanton, in welchem allein die Exekutive über den Richtplan bestimmt, bis zum Kanton, wo gegen den von der Legislative beschlossenen Plan das Referendum möglich ist, finden sich alle möglichen Varianten. Fast überall, wo neue, dem RPG angepasste Planungs- und Baugesetze in Kraft getreten sind oder beraten werden, besteht die Tendenz, das Parlament in irgend einer Form an der Richtplanung zu beteiligen. Die Politik ist an der Richtplanung interessiert.

Wie die kantonalen Richtpläne «bewirtschaftet» werden, lässt sich heute noch nicht erkennen. Mit der Nachführung können rechtliche und verfahrensmässige Fragen verbunden sein. Es wird eine gemeinsame Aufgabe von Bund und Kantonen sein, zweckmässige und praktikable Formen für die Nachführungen einerseits und für die Änderungen und Ergänzungen (Art. 9 RPG) andererseits zu

finden. Das Ergebnis wird das Aussehen der zweiten Generation von Richtplänen beeinflussen.

212.27 Zum Inhalt der Richtplanung

Dem differenzierten Bild im formellen Bereich entsprechen auch die grossen materiellen Unterschiede von Kanton zu Kanton.

Grundzüge der räumlichen Entwicklung

Verschiedene Kantone haben Leitbildvorstellungen oder Strukturkonzepte entwickelt. Es gibt gute Beispiele, wie Ziele zuhanden aller Beteiligten und der Öffentlichkeit im Sinne einer demokratischen Planung transparent dargestellt werden können. Nur wenigen ist es aber bisher gelungen, die übergeordneten Konzepte auch programmatisch im Richtplan umzusetzen, z. B. indem Verkehr und Siedlung als Problemeinheit sichtbar gemacht und mit den konzeptionellen Vorstellungen für den ländlichen Raum abgestimmt werden. Dort, wo Entwicklungsvorstellungen nicht sichtbar gemacht werden, lässt sich auch die Abstimmung im Richtplan schwer nachvollziehen und ebenso schwer in einen grösseren Zusammenhang stellen.

Landwirtschaft

Viele Gemeinden verfügen noch heute über keine Landwirtschaftszone, wie es das RPG verlangt. Dem Richtplan kommt deshalb die Aufgabe zu, klare Vorgaben für die Ortsplanungsrevision zu geben und die Richtung aufzuzeigen, wie die verschiedenen Nutzungsansprüche mit der Kulturlanderhaltung abzustimmen sind. Dabei sind vorab die für die Landwirtschaft geeigneten Gebiete und die darin eingeschlossenen Fruchtfolgeflächen zu schützen. In diesem Bereich erfüllen die Richtpläne grundsätzlich ihren Auftrag. Die Grundlagen sind in der Regel gut; die Umsetzung in die Richt- und Nutzungspläne findet jedoch nur langsam statt. Das Landwirtschaftsland wird aber heute zunehmend nicht mehr bloss als «übriges Gemeindegebiet» behandelt; sein Eigenwert in der Planung findet Anerkennung. Die Diskussion um die Fruchtfolgeflächen und die entsprechende Revision der Raumplanungsverordnung haben wesentlich zur Einsicht beigetragen, dass zum Kulturland, insbesondere zu den ökologisch wertvollen Böden mehr Sorge zu tragen ist. Die Erhebung der Fruchtfolgeflächen und ihre Sicherung sind jetzt noch im Gang. Die Hauptkonflikte der Raumplanung liegen eindeutig immer noch zwischen Landwirtschaft und Siedlung. Daneben kommt es in der Richtplanung häufig zu Auseinandersetzungen zwischen den Anliegen der Landwirtschaft und jenen des Natur- und Landschaftsschutzes.

Siedlung

Im Bereich der Siedlungsplanung macht es sich besonders bemerkbar, wenn Vorstellungen über die künftige Entwicklung fehlen oder dürftig sind. Es gelingt den Kantonen unterschiedlich, mit dem Richtplan aufzuzeigen, wie die Siedlungsentwicklung in geordnete Bahnen gelenkt werden soll. Dieser Kernbereich der Raumplanung wird vielfach unbefriedigend behandelt. Das hängt teil-

weise damit zusammen, dass die Bauzonen weitgehend schon vor dem Inkrafttreten des RPG ausgeschieden wurden, und zwar nach anderen Grundsätzen. Es fällt nun offenbar schwer, die notwendigen Korrekturen vorzunehmen. Entwicklungsvorstellungen (Art. 6 Abs. 3 RPG) und die materiellen Grundsätze (Art. 3 RPG) helfen, die Grösse und Ausstattung des Siedlungsraumes unter dem Gesichtspunkt einer haushälterischen Nutzung des Bodens zu beurteilen. Konfliktbereiche wie Siedlung-Landwirtschaft, Siedlung-Verkehr, Siedlung-Immissionsbelastung sowie die weitgehend ungelösten Stadt-Umland-Probleme müssen in der Richtplanung als zentrale Aufgaben angepackt werden. Der Richtplan muss den Behörden den Weg weisen, der zu einer geordneten Besiedlung führt. Es gibt gute Beispiele, die zeigen, wie diese Aufgabe erfüllt werden kann, ohne der nachgeordneten Behörde den nötigen Ermessensspielraum zu nehmen.

Verkehr

Verkehrsplanung und Richtplanung sind häufig zuwenig miteinander verbunden. Insbesondere findet eine integrierte Betrachtung von Verkehrs- und Siedlungsentwicklung nur in wenigen Fällen statt. Allgemeine Postulate werden selten in konkrete Massnahmen umgesetzt. Die Koordination unter den verschiedenen Verkehrsträgern ist erst ansatzweise erkennbar. Damit bleiben entsprechende Aussagen im Richtplan häufig recht unverbindlich. Zahlreiche Kantone verzichten sogar darauf, raumplanerische Verkehrsgrundlagen für die Erstellung des Richtplanes auszuarbeiten, weil einerseits das Verkehrsnetz schon sehr stark ausgebaut ist und andererseits die Planung in diesem Bereich ihre eigene Tradition hat. Dagegen entstehen zurzeit viele Konzepte zur Verstärkung des öffentlichen Verkehrs, die in der Richtplanung in der Regel gute Beachtung finden. Im allgemeinen bedarf jedoch der Sachbereich Verkehr im Rahmen der Richtplanung einer vertiefteren Behandlung. Zahlreiche Ausbauvorhaben stehen noch an. Im Bereich der Strassen geht es vor allem um Vervollständigungen des Netzes und um Engpassbeseitigungen. Im Bereich des öffentlichen Verkehrs stehen viele Förderungsmassnahmen infrastruktureller und betrieblicher Art sowie Vorhaben wie «BAHN 2000» und eine neue Alpentransversale im Vordergrund. Da sich Verkehr und Siedlung gegenseitig stark bedingen und bestimmen, ist eine stetige koordinierende Planung unabdingbar.

Öffentliche Bauten und Anlagen sowie Versorgung und Entsorgung

Öffentliche Bauten und Anlagen sind im Rahmen der Richtplanung in der Regel berücksichtigt. Probleme ergeben sich etwa bei Anlagen zur Wasserkraftnutzung, zur Energieübertragung und für das Militär. Oft sind zentrale Einrichtungen halbstaatlicher oder privater Trägerschaften wie Einkaufszentren, Parkhäuser, Freizeitanlagen, Bootsanlegeplätze usw. zu wenig auf siedlungs-, verkehrs- und landschaftsstrukturelle Entwicklungsvorstellungen abgestimmt. Bei der *Versorgung und Entsorgung* bieten die Kehricht- und Sonderabfallbeseitigung sowie die Lagerung von radioaktiven Abfällen Probleme. Eine überkantonale Koordination drängt sich auf. Der Materialabbau wird unterschiedlich angegangen; eine Übersicht wird vom Bundesamt für Raumplanung demnächst veröffentlicht.

Landschaft und natürliche Lebensgrundlagen

Das schwächste Glied in der Kette der zentralen Anliegen der Richtplanung ist der Schutz der Landschaft und der natürlichen Lebensgrundlagen. Die Zerstörung von Natur und Landschaft schreitet unter dem Zwang ständig intensiverer Nutzung und der Bodenverknappung stetig voran. Diese Anliegen sind – weil keine starken wirtschaftlichen Interessen dahinterstehen – im Wettbewerb um den Boden gegenüber Siedlung und Landwirtschaft gewöhnlich benachteiligt. Über die Richtpläne versuchen die Kantone teilweise gegenzusteuern. Trotz zahlreicher guter Grundlagen ist eine deutliche Wende noch nicht in Sicht. So fehlen häufig in den Richtplänen jene Anliegen des schweizerischen Tourismuskonzeptes, die zum Schutz der Landschaft beitragen, beispielsweise die Ausscheidung von Gebieten, die für eine intensive touristische Nutzung vorgesehen und solchen, die davon freizuhalten sind.

Noch zurückhaltender hat sich die Richtplanung mit der Feststellung von Gebieten befasst, die durch schädliche Einwirkungen erheblich bedroht sind (Art. 6 Abs. 2 Bst. c). Im Gegensatz zu der Bezeichnung von Gebieten, die durch Naturereignisse gefährdet werden können, wird bei den immissionsgefährdeten Gebieten Neuland betreten. Zudem setzen das Bundesgesetz vom 7. Oktober 1983 über den Umweltschutz (SR 814.01) und seine Verordnungen neue Massstäbe. Es wird notwendig sein, den Umweltschutzanliegen bereits in der Richtplanung vermehrt Rechnung zu tragen. Raumplanung kann für den Schutz der Umwelt wertvolle vorsorgliche Dienste leisten. Sind z. B. Verkehr und Siedlung richtig koordiniert, so erübrigen sich nachträgliche, besondere Schutzmassnahmen wie Lärmschutzwände und anderes mehr. Solche Massnahmen sollen Zustände verbessern, die mit einer umsichtigen Planung und Koordination meistens hätten vermieden werden können.

212.3 Nutzungsplanung

212.31 Stand der Nutzungsplanung

Nutzungspläne legen Zweck, Ort und Mass der Bodennutzung allgemeinverbindlich fest. Neben den Zonenplänen mit den dazugehörigen Baureglementen legen auch Erschliessungs-, Baulinien-, Quartier-, Überbauungs- oder Gestaltungspläne die zulässigen Nutzungen fest. Das RPG enthält indessen lediglich materielle Rahmenvorschriften über die Zonenpläne, welche vorab Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen zu unterscheiden haben (Art. 14 ff. RPG). Massgebend für die Nutzungsplanung sind natürlich auch die allgemeinen Bestimmungen der Einleitung (Art. 1–4 RPG) und die kantonale Planung (Art. 6, 8 und 26 RPG). Ein Hauptanliegen der Nutzungsplanung ist die Trennung von Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet.

In allen Kantonen ging die Nutzungsplanung der Richtplanung voraus. Spätestens seit der ersten Gesetzgebung über den Gewässerschutz, in vielen Kantonen auch schon vorher, wurden Nutzungspläne erstellt, insbesondere Zonenpläne mit den zugehörigen Zonenvorschriften, die zumeist mit allgemeinen Bauvorschriften verbunden waren. Noch älter sind vielfach Baulinienpläne oder Bebauungspläne. Gestaltungs- oder Arealüberbauungspläne, also Sonder-

bauordnungen für bestimmt umrissene, meistens kleinere Gebiete, sind in der Regel neueren Datums. Im Zusammenhang mit dem RPG interessieren vor allem die Zonenpläne mit den zugehörigen Vorschriften.

Die erste Generation Zonenpläne entstand in erster Linie in Gemeinden des Mittellands mit starkem Wachstum. Wo der Entwicklungsdruck fehlte und ein Ausbau der Infrastrukturen nicht notwendig war – z. B. in Landgemeinden abseits der Entwicklungsachsen und in Gemeinden der Voralpen und des Berggebietes (mit Ausnahme der ausgesprochenen Fremdenverkehrsgebiete) – wurde in der Regel auf die Ortsplanung verzichtet.

Es kennzeichnet diese frühere Nutzungsplanung, dass sie sich fast ausschliesslich mit Bauzonen befasste. Bis weit in die siebziger Jahre schieden die Gemeinden, die unter Entwicklungsdruck standen oder sich entwickeln wollten, grosszügig Bauzonen aus, stets zu Lasten des sogenannten «übrigen Gemeindegebietes». Erst der Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiet der Raumplanung (BMR) und in der Folge das RPG stellten neue und strengere Anforderungen an die Nutzungsplanung. Nachdem 1973 – meist vorsorglich – Schutzgebiete verschiedenster Art bezeichnet worden waren, verlangt die Bundesgesetzgebung heute, dass neben Bauzonen nun auch die Landwirtschafts- und die Schutzzonen ausgeschieden werden. Weitere Nutzungszonen können durch die kantonale Gesetzgebung vorgesehen werden. Es muss also das ganze Gemeindegebiet in die Nutzungsplanung einbezogen werden.

Es lässt sich schwer abschätzen, wie lange es noch geht, bis alle Ortsplanungen vervollständigt und bundesgesetzkonform sein werden. In manchen Kantonen musste zunächst die Gesetzgebung angepasst werden. Auch ist zu beachten, dass in allen Kantonen die Revision von Ortsplanungen sich dauernd im Fluss befindet, wobei sich dieses Verfahren in den einzelnen Gemeinden zumeist über mehr als drei Jahre hinzieht. Schliesslich ist festzuhalten, dass die kantonale Planung – Grundlagen der Richtplanung und Richtpläne – die Ortsplanungen entscheidend beeinflussen. Somit wirken sich die Verspätungen der Richtpläne auch auf die Nutzungspläne aus. Es ergibt sich deshalb, dass Artikel 35 Absatz 1 Buchstabe b des RPG mit seiner *Frist von Ende 1987 in sehr vielen Fällen nicht eingehalten werden wird*. Z. B. werden nur etwa 40 Prozent der Gemeinden zu diesem Zeitpunkt über eine Landwirtschaftszone im Sinne des RPG verfügen.

Eine Fristverlängerung für die Erstellung der Nutzungspläne sieht das RPG nicht vor. Die Kantone haben deshalb die vorsorglichen Massnahmen zu treffen. Das Raumplanungsgesetz weist mit Artikel 36 betreffend die einführenden Massnahmen der Kantone auf eine gute Möglichkeit zur Anpassung der Ortsplanungen hin. Die Kantonsregierungen sind danach zum Erlass vorläufiger Regelungen befugt. Solange keine bundesrechtskonformen Bauzonen bestehen und das kantonale Recht nichts anderes vorsieht, gilt nach dem erwähnten Gesetzesartikel das weitgehend überbaute Gebiet als vorläufige Bauzone. Des weiteren kann nach Artikel 37 RPG der Bundesrat vorübergehende Nutzungszonen erlassen, wenn besonders geeignete Landwirtschaftsgebiete, besonders bedeutungsvolle Landschaften oder Stätten gefährdet sind.

212.32 Zur Zonenordnung im besonderen

Recht unterschiedlich vorangekommen ist die Ausscheidung der *Landwirtschaftszonen* (Art. 16 RPG). Es gibt einige Kantone, die in ihrer Gesetzgebung formell die eigentliche Landwirtschaftszone noch nicht kennen, materiell jedoch das landwirtschaftlich genutzte Gebiet ausserhalb der Bauzone ebenfalls wirkungsvoll sichern können.

Unbestritten ist bei den Kantonen die Notwendigkeit der *Schutzzonen*, deren Ausgestaltung hängt indessen stark von den jeweiligen Gegebenheiten und Gesetzesgrundlagen ab. Artikel 17 Absatz 2 RPG lässt zu, dass das kantonale Recht auch andere geeignete Massnahmen vorsehen kann, z. B. Verordnungen, Dekrete und Einzelverfügungen oder Verträge.

Am meisten Mühe macht die Festlegung der *Bauzonen* im Sinne von Artikel 15 RPG. Die Entwicklungseuphorie der sechziger oder frühen siebziger Jahre beeinflusste die Formulierung von Artikel 15 RPG massgeblich. Ausgangspunkt war ein mehr oder weniger stetiges Wachstum von Bevölkerung und Siedlungsfläche, das mit der Ortsplanung in geordnete Bahnen gelenkt werden sollte.

In den letzten Jahren hat sich die Erkenntnis praktisch überall durchgesetzt, dass die Schweiz mit 8–10 Millionen Einwohnern kaum je Tatsache werde. Zwar wurde das Denkschema des ersten Raumplanungsgesetzes, das für die Bemessung des Siedlungsgebietes auf der Richtplanstufe Dispositionen für einen Zeitraum von 20 bis 25 Jahren vorschrieb, im neuen RPG nicht mehr aufgenommen. Es verbleibt aber die Bestimmung, dass in der Nutzungsplanung die Bauzone jenes Land umfassen muss, das weitgehend überbaut ist oder voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird. Die Entwicklung der Bevölkerungszahlen und der Wirtschaft in den letzten zehn Jahren zeigen aber unmissverständlich, dass in einem grossen Teil der Schweiz wesentlich weniger Bauland benötigt wird, als in geltenden Nutzungsplänen festgelegt ist.

Die aus der Zeit der Hochkonjunktur stammenden, in der Regel zu *grossen Bauzonen* der ersten Generation widersprechen einem der wichtigsten Ziele der Raumplanung, der haushälterischen Nutzung des Bodens. Auch wenn man berücksichtigt, dass die Einwohnerzahlen in Zukunft leicht ansteigen und die Bedürfnisse der Wirtschaft zusätzliche Kulturlandflächen beanspruchen, und wenn man in Rechnung stellt, dass der Wohnflächenbedarf pro Einwohner ständig steigt und die durchschnittliche Haushaltgrösse immer noch abnimmt, sind die Bauzonenreserven in etwa zwei Dritteln aller Gemeinden immer noch zu gross. Die Furcht vieler Gemeinden vor Entschädigungsforderungen vereitelt häufig eine gesetzeskonforme Nutzungsordnung. Meistens sind jedoch die Forderungen unbegründet, weil die Voraussetzungen für die *materielle Enteignung* nicht vorliegen. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist eine Entschädigungspflicht nur bei realer Überbauungschance gegeben, d. h. eine Überbauung muss sich in naher Zukunft verwirklichen lassen. Wenn beispielsweise eine Zone noch nicht erschlossen ist oder sonstige rechtliche oder tatsächliche Umstände eine Überbauung in naher Zukunft unwahrscheinlich machen, entfällt gewöhnlich jeglicher Ersatzanspruch aus materieller Enteignung.

212.33 Erschliessung, Baulandhortung

Das RPG verlangt die *zeitgerechte Erschliessung der Bauzonen* (Art. 19). Viele Gemeinden kommen dieser Pflicht nur ungenügend nach. Oft mangelt es auch am kantonalen Recht. Nur sehr wenige Kantone sehen ausreichende Massnahmen vor, um die zeitgerechte Erschliessung der Bauzonen zu gewährleisten oder angemessen zu fördern, und viele scheuten bisher davor zurück, die Gemeinden zu verpflichten, von den Grundeigentümern Beiträge sofort nach vollendeter Erschliessung zu erheben. Und selbst dort, wo die gesetzlichen Grundlagen bestehen, sind die Gemeinden je länger je häufiger an der Erschliessung nicht mehr so sehr interessiert, namentlich dort, wo die Bautätigkeit bisher allzu hektisch war. Angesichts dieser Schwierigkeiten wird zur Zeit geprüft, ob Artikel 19 RPG revidiert werden soll, um die geforderte zeitgerechte Erschliessung sicherzustellen. Die Erschliessungsplanung hat den Vollzug des Zonenplans nachhaltig zu unterstützen und zu lenken. Mit der etappenweisen, gesicherten Erschliessung, die mit dem Zonenplan verknüpft ist, könnte Wesentliches für die zweckmässige Nutzung des Bodens und geordnete Besiedlung des Landes geleistet werden.

Bei der *Landumlegung* schrecken die Gemeinden vor der Anwendung zurück. Eine Vereinfachung der Verfahren und die Straffung des Rechtsschutzes könnte zur rascheren Abwicklung führen. Gezielte, verständliche Informationen und Wegleitungen würden helfen, die Schwellenangst vor der Landumlegung abzubauen.

Erschwert wird eine den Grundsätzen des RPG entsprechende Nutzung durch die Tatsache, dass unverhältnismässig viel erschlossenes Bauland baulich nicht genutzt wird. Die *Hortung von baureifem Land* wird vom heutigen Abgaberecht eher noch begünstigt; eine bessere Koordination wäre begrüssenswert. Es gibt Kantone, die auch neue Wege zur Baulandbeschaffung eingeschlagen haben, z. B. mit einer öffentlich-rechtlichen Verpflichtung zur Erschliessung und Überbauung, bei deren Missachtung das betroffene Areal ohne Entschädigungsfolgen von gesetzswegen aus der Bauzone ausscheidet. Das Ergebnis dieser und anderer Massnahmen der Kantone wird von grossem Interesse sein.

212.34 Bauten ausserhalb der Bauzone

Die Trennung von Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet ist ein Hauptanliegen der Nutzungsplanung. Das Ziel kann jedoch nur erreicht werden, wenn diese Grundordnung des Zonenplans nicht laufend durchlöchert wird. Deshalb bilden Bestimmungen, welche die Voraussetzungen für die Baubewilligung (Art. 22 RPG) sowie die Ausnahmen ausserhalb der Bauzone (Art. 24 RPG) regeln, einen wichtigen Teil zur Erfüllung des Verfassungsauftrages. Die bisherige Praxis zeigt, dass nicht wenige der Bewilligungen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone offensichtlich nicht dem Gesetz entsprechen, was immer wieder zu Diskussionen Anlass gibt. Es kommt auch immer noch vor, dass Bauten und Anlagen mit grösseren Auswirkungen, wie Skipistenplanierungen und andere wesentliche Veränderungen sowie Wegbauten ausserhalb der ordentlichen Planungsverfahren, ohne Baubewilligung erstellt werden. Die Meinungen stimmen

weitgehend überein, dass für Neubauten die Bewilligungspraxis streng zu sein hat. Probleme stellen sich bei Veränderungen bestehender Bauten (Erneuerung, teilweise Änderung, Wiederaufbau und Umnutzung). Insbesondere in traditionellen Streusiedlungsgebieten sind Gebäude, die aufgrund neuer Formen der Land- und Alpwirtschaft nicht mehr genutzt werden, relativ häufig. Diese Gebiete sind von der Ausnahmeregelung härter betroffen als Gegenden, in denen die Siedlungen als geschlossene, kompakte Dörfer organisiert sind. Eine differenzierte Regelung zu finden, die den besonderen Gegebenheiten der jeweiligen Kulturlandschaften Rechnung trägt, ist sehr schwierig. Es besteht die Gefahr, dass zahlreiche Bauten für andere Zwecke genutzt würden, bei denen Anliegen der Erschliessung, des Gewässerschutzes, des Landschaftsschutzes entgegenstehen. Immerhin sind Lösungen mit den bestehenden bundesrechtlichen Bestimmungen möglich, indem den speziellen Bedürfnissen Rechnung tragende Bauzonen geschaffen werden. Die Frage, ob und welche Kulturlandschaften in diesem Sinne zu erhalten, und welche Gebiete aus regionalpolitischen Gründen zu fördern sind, muss im Rahmen der kantonalen Richtplanung beantwortet werden. Ob diese Lösungsmöglichkeiten allen regionalen Besonderheiten gerecht werden, wird im Rahmen der Revision des RPG geprüft.

212.35 Rechtsmittel zur Durchsetzung einer sinnvollen Nutzungsordnung

Die Ausnahmbewilligungen ausserhalb der Bauzone sowie die Entscheide wegen materieller Enteignung sind für die Verwirklichung einer sinnvollen Nutzungsordnung von tragender Bedeutung. Deshalb kann der Bund gegen letztinstanzliche kantonale Entscheide über Entschädigungen als Folge von Eigentumsbeschränkungen (Art. 5 RPG) und über Ausnahmbewilligungen ausserhalb der Bauzonen (Art. 24 RPG) beim Bundesgericht Verwaltungsgerichtsbeschwerde erheben. Die zuständigen kantonalen Instanzen sind ihrerseits verpflichtet, nach Artikel 103 des Organisationsgesetzes ihre letztinstanzlichen Entscheide dem Bundesamt für Raumplanung zu melden. Ein Teil der Kantone erfüllt diese Meldepflicht nicht. Ebenfalls noch nicht alle Kantone sind der Publikationspflicht von Ausnahmbewilligungen von Bauten ausserhalb der Bauzonen nach Artikel 16 Absatz 2 der Raumplanungsverordnung nachgekommen.

Der Bund hat sein Beschwerderecht bis heute nur in sieben Fällen genutzt. Auch die Kantone sind eher zurückhaltend; häufiger machen die Gemeinden, die ja meist unmittelbar betroffen sind, von ihrem Recht Gebrauch.

212.4 Zusammenfassende Beurteilung des Vollzugs der Raumplanung in den Kantonen

Die *Richtplanung* ist gesamthaft gesehen *auf gutem Wege*, auch wenn noch nicht alles im Sinne des RPG vollzogen wird und vieles noch *in den Anfängen* steckt. Es gibt zur Zeit wahrscheinlich keinen anderen Aufgabenkreis, wo Planung und Abstimmung verschiedener Anliegen derart systematisch, konsequent und öffentlich vorangetrieben werden, wenn auch nicht überall mit der gleichen

Entschiedenheit. Das Instrument des Richtplans ist jetzt überall eingeführt. Es steht damit ein ausbaufähiges und teilweise auch ausbaubedürftiges Verfahren zur Verfügung, das es den Behörden in vermehrtem Masse erlaubt, ihre raumwirksamen Aufgaben in einen grösseren Zusammenhang zu stellen und ihre Beschlüsse in Kenntnis der räumlichen Konsequenzen zu fassen. Es wäre aber vermessen, vom Richtplan die baldige Lösung aller anstehenden Probleme zu erwarten; die Raumplanung trägt schwer an der Bürde der Langfristigkeit. Ebenso falsch wäre es, die Aufgabe der Koordination mit der Genehmigung der Richtpläne als erledigt zu betrachten. Raumplanung ist ein dynamischer Prozess. Mit der ersten Generation von Richtplänen ist ein Etappenziel erreicht; vieles wird mit ihnen erst in Gang gesetzt.

Im Bereich der *Nutzungsplanung* sind die Ziele des Raumplanungsgesetzes noch nicht erreicht. Ein Grossteil der Nutzungspläne wird innert der verlangten Frist – bis Ende 1987 – nicht bundesrechtskonform vorliegen. Besondere Probleme bieten die zu grossen Bauzonen, die Erschliessung und die Baulandhortung sowie die unterschiedliche Ausnahmegewilligungspraxis für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone.

Raumplanung kann allein mit ihren Instrumenten den Verfassungsauftrag zur zweckmässigen Nutzung des Bodens und geordneten Besiedlung des Landes nicht erfüllen. Sie braucht die Unterstützung durch Massnahmen anderer Aufgabenbereiche des Gemeinwesens. In seinem Bericht «Die Weiterentwicklung des Bodenrechts» vom Dezember 1985 hat das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement auf die Zusammenhänge der Raumplanung mit dem bürgerlichen Bodenrecht, dem Fiskalrecht, den Anlagevorschriften für institutionelle Anleger usw. aufmerksam gemacht.

213 Massnahmen des Bundes

213.1 Planung und Abstimmung

213.11 Anforderungen

In Artikel 13 sieht das RPG «Besondere Massnahmen des Bundes» vor, die eng mit der kantonalen Planung zu verknüpfen sind. So hat der Bund *Grundlagen* zu erarbeiten und die *notigen Konzepte und Sachpläne* zu erstellen. Der Bundesrat legt fest, welche Planungen des Bundes als Konzepte und Sachpläne gelten sollen (Art. 10 RPV).

Der Bund muss zunächst einmal dort planen, wo er Bauten und Anlagen errichtet oder verändert und Boden nutzt, z. B. in den Bereichen Verkehr, Kommunikation, Militär. Aber auch dann, wenn er Konzessionen und Bewilligungen erteilt oder Pläne genehmigt für Bauten und Anlagen sowie für Rodungen, Wasser-, Schürf-, Transport- oder andere Nutzungsrechte, oder wenn er Beiträge an Gewässerschutz-, Verkehrs- und Versorgungsanlagen, Wohnungsbauten, Bodenverbesserungen, Gewässerkorrekturen oder Schutzmassnahmen ausrichtet, übt er abstimmungspflichtige Tätigkeiten aus (Art. 1 RPV). In diesen Fällen kann der Bund die Koordination in den Grundzügen mit Konzepten regeln, die zeigen, in welcher Weise diese Aufgaben aufeinander und im Hinblick auf eine

räumliche Entwicklung abzustimmen sind. Die räumliche Koordination im Detail muss dann bei der Bewilligung, Konzessionierung usw. des konkreten Projektes sichergestellt werden. Der Bund ist dabei vor allem auf die kantonale Gebietsplanung (Richt- und Nutzungspläne) und auf die raumplanerische Beurteilung der kantonalen Behörden angewiesen. Mit Beschluss vom 25. März 1987 hat der Bundesrat die Kantone aufgefordert, in ihren Gesuchen für die raumwirksamen Konzessionen, Genehmigungen, Bewilligungen und Beiträge des Bundes sowie in ihren Stellungnahmen zu solchen Gesuchen aufzuzeigen, wie die räumliche Abstimmung durch Richt- und Nutzungspläne oder durch weitere geeignete Massnahmen sichergestellt ist. Damit wird die nötige Abstimmung auch bei raumwirksamen Aufgaben gewährleistet, bei denen der Bund nicht selber plant.

Planungen für raumwirksame Tätigkeiten des Bundes hat es immer schon gegeben. Sie wurden aber früher von der jeweiligen Sachaufgabe beherrscht. Die technischen und finanziellen Möglichkeiten standen im Vordergrund. Auswirkungen auf Raumordnung und Bodennutzung spielten eine eher untergeordnete Rolle. Das Raumplanungsgesetz verlangt in dieser Hinsicht eine grundlegende Änderung. Die Planungen des Bundes sollen sich jetzt ebenfalls nach den Zielen der Raumordnung und Bodennutzung ausrichten. Voraussetzungen dazu sind Analysen der räumlichen Auswirkungen sowie der Zusammenhänge zu anderen Tätigkeiten und Interessen, die rechtzeitige Information der betroffenen Kantone und Gemeinden und die Zusammenarbeit unter Behörden.

213.12 Organisation

Die Aufgabe zu planen und zu koordinieren, liegt in der Verantwortung der nach der Spezialgesetzgebung zuständigen Behörden. Das RPG führt keine neuen Kompetenzen und Verfahren ein. Für die Koordination stehen die bestehenden Vernehmlassungsverfahren und bundesinternen Konsultations- und Mitberichtsverfahren zur Verfügung. Weitere geeignete Formen der Zusammenarbeit während der Planung sind teilweise noch zu entwickeln.

Zur Unterstützung und Koordination all dieser Bestrebungen hat der Bundesrat mit Beschluss vom 28. Februar 1983 die *Raumplanungskonferenz* eingesetzt (vgl. Anhang 5). Dieses Koordinationsorgan befasst sich mit folgenden Aufgaben: Koordination raumwirksamer Bundesaufgaben, Erarbeitung von Grundlagen, Zusammenarbeit mit den Kantonen, Erstellung von Übersichten über die Bundesaufgaben sowie Prüfung und Vorprüfung von kantonalen Richtplänen. Die zuletzt genannte Aufgabe nahm in den letzten zwei bis drei Jahren die Konferenz beinahe vollständig in Anspruch.

Auch das *Bundesamt für Raumplanung* übt zu einem grossen Teil Koordinationsaufgaben aus. Es nimmt Stellung zu raumwirksamen Vorhaben des Bundes und erarbeitet Grundlagen für die Abstimmung (Art. 17 RPV). Das Bundesamt unterstützt die Bundesstellen und Kantone bei der Erfüllung ihrer Aufgaben, berät sie, führt mit ihnen Untersuchungen durch und leitet die Raumplanungskonferenz des Bundes.

213.13 Stand des Vollzugs

Einige Planungen des Bundes genügen bereits den Anforderungen des RPG. Andere müssen, was die räumliche Abstimmung anbelangt, überarbeitet oder erst noch geschaffen werden. Bis jetzt hat der Bundesrat noch keine Planungen des Bundes als *Konzepte oder Sachpläne* nach Artikel 6 Absatz 4 und Artikel 13 RPG bezeichnet (Art. 10 RPV). Das «Anforderungsprofil» an die eidgenössischen Sachpläne und Konzepte steht noch aus, die Bundesplanungen sind nach wie vor noch ungenügend abgestimmt; ein orientierender raumordnungspolitischer Rahmen auf Bundesebene fehlt. Oft erweist sich die Erarbeitung und Abstimmung von Planungen des Bundes als schwierig und aufwendig. So erforderte der Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF) nicht nur eine Revision der Raumplanungsverordnung; er macht auch ein mehrstufiges Verfahren und die Mitwirkung der Kantone notwendig. Andere Konzepte und Sachpläne können aber, je nach politischer und rechtlicher Situation, mit bedeutend geringerem Aufwand erstellt oder angepasst werden.

Der Bund hat zehn Monate nach Inkrafttreten des RPG den Kantonen eine *Übersicht über Grundlagen, Konzepte, Sachpläne und Bauvorhaben* übergeben. Mitte 1984 erfolgte die erste Nachführung. Im Bestreben, die Behörden und die Öffentlichkeit weiterhin zeitgerecht und umfassend zu informieren, wird zur Zeit im Bundesamt für Raumplanung und im Schoss der Raumplanungskonferenz ein *EDV-gestütztes Informationssystem* geschaffen, das alle relevanten Daten über die raumwirksamen Aufgaben des Bundes und deren Grundlagen, Planungen und räumlichen Probleme systematisch erfassen, speichern und verarbeiten soll. Die Zusammenarbeit mit den gegenwärtig beim Bundesamt für Statistik im Aufbau begriffenen statistischen und geographischen Informationssystemen wird sichergestellt.

Bei der *Zusammenarbeit* zwischen Bundesstellen und Kantonen standen neben dem Bundesamt für Raumplanung das Militärdepartement, die SBB, die PTT und das Bundesamt für Landwirtschaft im Vordergrund. Dort, wo keine engere Zusammenarbeit stattfand, gab die Vorprüfung des Richtplanes jeweils Gelegenheit, gemeinsam berührende Probleme zu vertiefen. Die Zusammenarbeit wird verstärkt, wenn Kantone und Bundesstellen im Sinne der Aufforderung des Bundesrates vom 25. März 1987 bei raumwirksamen Tätigkeiten den *Abstimmungsnachweis* erbringen.

Die Pflicht zur *Information und Mitwirkung der Bevölkerung* (Art. 4 RPG) gilt auch für den Bund. Über Ziele, Ablauf und Inhalt seiner Planungen hat der Bund die Öffentlichkeit mit der oben erwähnten Übersicht grundsätzlich informiert. Einlässlichere Informationen obliegen dem sachlich zuständigen Ressort. Da der Bund über einen guten Zugang zu den Massenmedien verfügt, hat er mit der Erfüllung der Informationspflichten keine grossen Probleme.

Die Mitwirkungsformen bei den Planungen des Bundes sind vielfältig. Das in den Kantonen z. B. für Richtpläne verbreitet angewendete Einwendungsverfahren lässt sich auf Bundesverhältnisse nicht ohne weiteres übertragen, denn eidgenössische Sachpläne und Konzepte sprengen gewöhnlich den örtlichen Rahmen und sind auch bezüglich Form und Inhalt sehr unterschiedlich. Gegen

manche kann das Referendum ergriffen werden (z. B. «BAHN 2000»). Andere werden in umfangreichen Vernehmlassungsverfahren zur Diskussion gestellt.

Mit den vorhandenen Planungsmitteln, Institutionen, Verfahren und Vorkehrungen kann die Planungs- und Abstimmungspflicht des Bundes erfüllt werden. Es bedarf jedoch noch zusätzlicher Anstrengungen für Überarbeitung und Koordination der Planungen auf Bundesebene. Die Tätigkeiten im Zusammenhang mit der Erarbeitung und Prüfung kantonaler Richtpläne haben das Bundesamt für Raumplanung sowie die Raumplanungskonferenz so sehr in Anspruch genommen, dass zahlreiche weitere Aufgaben wegen Überlastung nur ungenügend erfüllt werden konnten (Grundlagenerarbeitung, bundesinterne Koordination). Auch die raumwirksam tätigen Bundesstellen waren oft nicht in der Lage; genügend Personal bereitzustellen, um die durch die Raumplanung bedingten zusätzlichen Aufgaben zu erfüllen.

213.14 Raumwirksame Tätigkeiten des Bundes

Der nachfolgende *Überblick* zeigt in groben Zügen den Stand der Planung, offene Probleme und allfällige Massnahmen in den folgenden raumwirksamen Sachbereichen:

Bundesbauten, Militär, Koordinierte Verkehrspolitik, Strassenbau, Öffentlicher Verkehr, Luftverkehr, Kommunikation, Energiewirtschaft, Wasserwirtschaft, Landwirtschaft, Forstwesen, Umweltschutz, Natur- und Heimatschutz, Wohnbauförderung, Regionalpolitik und Tourismus.

Bundesbauten

Die zivilen Bundesbauten (ohne Bauten und Anlagen des Militärs, der PTT und SBB) sind z. B. Bauten der allgemeinen Bundesverwaltung, des Bundesgerichts, der eidgenössischen Schulen und Forschungsanstalten. Diese Vorhaben werden im Rahmen der Richt- und Nutzungsplanung erfasst und geben in der Regel zu keinen besonderen Koordinationsproblemen Anlass. Eine Vertiefung der räumlichen Abstimmung ist künftig dann angezeigt, wenn mit Bundesbauten Arbeitsplätze, Verkehrsaufkommen oder andere räumliche Wirkungen, welche die Siedlungsentwicklung beeinflussen, verbunden sind. Während die Bauverordnung des Bundes in erster Linie Realisierungsfragen regelt, sind aus der Sicht der Raumplanung Grundsatz- und Standortfragen bedeutsamer.

Militär

Das Eidgenössische Militärdepartement (EMD) hat 1981 organisatorische Massnahmen zur Koordination seiner vielfältigen raumwirksamen Tätigkeiten getroffen und in einem gemeinsamen Kreisschreiben mit dem Justiz- und Polizeidepartement den Kantonen bekanntgegeben. Seither hat sich eine gute Zusammenarbeit mit den Kantonen eingestellt. Das bisher einzige Bereinigungsverfahren, bei dem sich militärische Interessen und gegenläufige Planungsvorstellungen eines Kantons gegenüberstanden, konnte erfolgreich abgeschlossen werden. Zurzeit leuchten das Bundesamt für Raumplanung und das EMD das Verhältnis zwischen militärischer Nutzung und Raumplanung in einer gemeinsamen Arbeit aus, welche die Grundlage für die Planung und Koordination in diesem Bereich sein wird. Die raumplanerischen Anforderungen bedingen gewisse Anpassungen der bisherigen Praxis. Insbesondere muss die raumplanerische Bearbeitung eines Vorhabens verstärkt in den Entscheidungsablauf eingebaut werden.

Raumplanerisches Hauptproblem der Armee ist die Sicherstellung ihres Ausbildungsraumes. Aus Gründen der Sicherheit und des Lärmschutzes nehmen die Ansprüche an den Übungsraum zu (gewisse Übungen mussten sogar im Ausland durchgeführt wer-

den). Gleichzeitig breiten sich die zivilen Nutzungen immer mehr aus. Der zur Verfügung stehende Raum für heutige und neue Bedürfnisse der Armee wird täglich kleiner; zudem werden bisherige Nutzungen durch überlagernde und benachbarte Nutzungen immer mehr eingeschnürt. Jede Einschränkung auf bisherigen Schiess- und Übungsplätzen hat eine stärkere Belastung anderer Plätze oder die Schaffung von Ersatzplätzen zur Folge, was zu neuen Problemen führen kann (verstärkte Auswirkungen auf Natur, Landschaft, Siedlung und Infrastruktur). Die künftige Tätigkeit wird also nicht mehr allein oder vornehmlich in einer flächenmässigen Vermehrung der militärischen Ausbildungsmöglichkeiten bestehen können. Die Erhaltung und der Ausbau der bestehenden Anlagen, eine verbesserte Belegungskoordination und eine feinere Abstimmung von militärischen und zivilen Interessen werden die künftigen Schwerpunkte bilden.

Vereinzelte bestehen regionale Nutzungskonzepte, die militärische Interessen mit den Interessen der Landwirtschaft, des Tourismus sowie des Landschafts- und Naturschutzes aufeinander abstimmen. Diese Koordination ist noch ausbaufähig, darf aber nicht einseitig zu Lasten der militärischen Nutzung gehen. Das oben erwähnte Handbuch wird Hinweise zur Zusammenarbeit geben.

Koordinierte Verkehrspolitik

Seit der Gesamtverkehrskonzeption von 1977 sind zehn Jahre verstrichen. Als Ergebnis wurden am 20. März 1987 vom Parlament zwei Verfassungsartikel für eine koordinierte Verkehrspolitik (KVP) zuhanden der Volksabstimmung verabschiedet. Die Auswirkungen des GVK sind aber nicht nur an diesem Ergebnis zu messen. Zahlreiche Vorhaben – auch neue Konzeptionen wie «BAHN 2000» – haben ihre Wurzeln in den 40 Thesen der GVK.

Die koordinierte Verkehrspolitik setzt eine dauernde konzeptionelle Betrachtung der verschiedenen Verkehrsnetze als ein aufeinander abgestimmtes Gesamtsystem und eine umfassende Behandlung der Verkehrsprobleme auf allen Ebenen voraus, unterstützt die Bestrebungen zur Förderung der einzelnen Landesteile und dient der Erhaltung und Verbesserung der Lebensqualität. Sie berücksichtigt die echten Mobilitätsbedürfnisse, setzt die verfügbaren Ressourcen sparsam ein und verhindert so weit als möglich die negativen Auswirkungen des Verkehrs auf Mensch und Umwelt. Sie trägt somit wesentlich zu den Zielen der Raumplanung bei.

Gemäss der Vorlage für eine koordinierte Verkehrspolitik befasst sich der Bund primär mit der Planung, dem Bau und Unterhalt der Netze nationaler Bedeutung. Ferner erarbeitete er Grundlagen für die Ausgestaltung des regionalen Verkehrs. Aus der Sicht einer geordneten Besiedlung des Landes kommt dem Agglomerationsverkehr eine immer grössere Bedeutung zu. Die Lösung der bestehenden innerstädtischen Raum-, Umwelt- und Verkehrsprobleme setzt immer mehr eine umfassende Koordination auf regionaler Stufe voraus. Der Bund beeinflusst durch seine Gesetzgebung (z. B. Raumplanung, Umweltschutz, Strassenverkehrsgesetzgebung) den Handlungsspielraum der verschiedenen Aufgabenträger wesentlich. Er ist aber auch mit seinen Massnahmen (z. B. Strassenbau, öffentlicher Verkehr, Kommunikation) an der Erarbeitung der geeigneten Lösungen in vielen Fällen direkt beteiligt. Offen stehen gewichtige Kompetenz-, Verfahrens- und Finanzierungsfragen. Der Bundesrat hat deshalb in die 5. Serie der Nationalen Forschungsprogramme das Thema «Zukunft der Städte und der städtischen Regionen und der öffentlichen Verkehr» aufgenommen.

Strassenbau

Die *Planung des Nationalstrassennetzes* begann lange vor der Raumplanungsgesetzgebung, was aber nicht heisst, dass manche wichtigen raumplanerischen Grundsätze nicht bereits damals zur Anwendung gelangten. Im Planungsverfahren und in der Zusammenarbeit mit den Kantonen hatte diese Planung sogar beispielhaften Charakter. Hingegen haben sich im Laufe der Zeit die Wertvorstellungen in Richtung vermehrter Berücksichtigung der räumlichen Gegebenheiten verschoben.

Einzelne, noch nicht erstellte und umstrittene Teilstücke des Nationalstrassennetzes sind einer umfassenden Überprüfung und Interessenabwägung unterzogen worden, bei der die räumliche Abstimmung eine zentrale Rolle spielte. Das Ergebnis führte zu Kor-

rekturen am ursprünglichen Netz, wie die Streichung der Rawilstrasse und eines Autobahnzubringers bei Lausanne. Demgegenüber ist das Netz 1984 mit der Transjurane (N 16) ergänzt worden.

Die Fertigstellung des Nationalstrassennetzes mit den noch fehlenden, z. T. umstrittenen Teilstrecken wird hohe Anforderungen an die Abstimmung räumlicher Interessen stellen. Ein konsequenter Einbezug der Raumplanungsinstrumente in den Planungsprozess ist vorgesehen und im Interesse einer reibungslosen Fertigstellung des Netzes auch unabdingbar.

Mit dem Bau der restlichen bereinigten Teilstrecken und der N 16 dürfte das Nationalstrassennetz abgeschlossen sein. Der Bundesrat und das Parlament möchten es bei diesem Netz bewenden lassen. Für die Treibstoffzollgelder ist eine Neuverteilung vorgesehen. Danach können, neben Beiträgen an den Ausbau des Hauptstrassennetzes, z. B. auch Beiträge zur Förderung des kombinierten Verkehrs und an die Schaffung von Parkplätzen bei Bahnhöfen sowie an strassenverkehrsbedingten Umwelt- und Landschaftsschutzmassnahmen geleistet werden.

Aus der Sicht der Raumplanung ist vor allem der zum Teil noch bevorstehende Ausbau des *Hauptstrassennetzes* bedeutsam. Dabei handelt es sich primär um eine Aufgabe der Kantone; der Bund beteiligt sich jedoch mit massgeblichen finanziellen Beiträgen. Er wirkt insbesondere bei der Festlegung und Klassierung des Netzes und bei der Projektgenehmigung mit. An den Ausbau des Hauptstrassennetzes werden dieselben hohen Anforderungen an die Abstimmung räumlicher Interessen gestellt wie bei der Fertigstellung des Nationalstrassennetzes. Bei der Planung und Projektierung werden auch die Anliegen einer haushälterischen Nutzung des Bodens und einer geordneten Besiedlung des Landes vermehrt zu berücksichtigen sein.

Öffentlicher Verkehr

Der Bund ist am öffentlichen Verkehr massgeblich beteiligt. Er sorgt für den Bau und Betrieb der SBB; er erteilt Konzessionen für Eisenbahnen, Autolinien, Trolleybuslinien, Schifffahrtslinien, Seilbahnen und im Bereich des Luftverkehrs, genehmigt Pläne für Bauten, Anlagen und Fahrzeuge sowie Fahrpläne, gewährt Beiträge für die Sicherstellung einer ausreichenden Verkehrsbedienungs, für die Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen und für die Tarifannäherung.

Weil lange Zeit bedeutend mehr Geld in den Strassenbau investiert wurde, ist heute der öffentliche Verkehr bezüglich Attraktivität und Leistungsfähigkeit im Hintertreffen. Doch ist der Bund in diesem Bereich in den letzten Jahren zunehmend aktiv geworden. Zu erwähnen sind etwa: der Leistungsauftrag für die SBB, die Neuordnung der Treibstoffzollverwendung im Sinne einer Förderung des kombinierten Verkehrs und der Schaffung von Parkplätzen bei Bahnhöfen, die Einführung von Tarifmassnahmen, die Realisierung wichtiger Bauvorhaben (z. B. S-Bahn Zürich, Anschluss Flughafen Genf, Ausbau der Lötschbergbahn auf Doppelspur usw.) und, vor allem, die Erarbeitung und schrittweise Verwirklichung des Konzepts «BAHN 2000».

Das Konzept «BAHN 2000», über das aufgrund eines Referendums am 6. Dezember 1987 abgestimmt wurde, sieht eine allgemeine, netzweite Aufwertung des gesamten öffentlichen Verkehrs, unter Einbezug der Privatbahnen und der anderen Transportunternehmungen vor. Es baut vor allem auf betriebliche Verbesserungen und erfordert nur noch vier Ergänzungen des SBB-Netzes durch Neubaustrecken. Es trägt somit den Anliegen einer Förderung der einzelnen Landesteile unter Beibehaltung der dezentralen Siedlungsstruktur des Landes und einer haushälterischen Bodennutzung weitgehend Rechnung.

Die nunmehr eingeleitete verstärkte Förderung des öffentlichen Verkehrs entspricht grundsätzlich auch der Zielsetzung der Raumplanung. Bei den konkreten Massnahmen können aber durchaus Zielkonflikte auftreten. So erfordern die im Konzept «BAHN 2000» postulierten netzweiten betrieblichen Verbesserungen ein hohes Mass an Koordination zwischen den einzelnen Transportunternehmungen und eine aktive Mitwirkung der Kantone. Auch die Verwirklichung der Neubaustrecken und der weiteren Ausbauvorhaben setzt eine sorgfältige Planung und eine Abstimmung der Bodennutzungsinteressen voraus.

Luftverkehr

Der Luftverkehr konzentriert sich mengenmässig auf die drei Interkontinental-Flughäfen Zürich, Genf-Cointrin und Basel-Mülhausen. Diese Flughäfen sind verkehrs- und raumordnungspolitisch für das Land von zentraler Bedeutung, die nun durch die direkten Bahnanschlüsse von Kloten und Cointrin noch unterstrichen wird. Die übrigen Flugplätze spielen verkehrswirtschaftlich eine vergleichsweise untergeordnete Rolle. Ihre räumlichen Auswirkungen dürfen aber nicht unterschätzt werden: Förderung der Regionalwirtschaft und des Tourismus, Lärmbelastung von Wohn- und Erholungsgebieten, Auswirkungen auf die Landschaft. Ausbau und Betrieb der Luftverkehrsinfrastruktur müssen mit den übrigen räumlichen Interessen sorgfältig abgewogen werden. Die Lösung der Nutzungskonflikte muss im Rahmen der Richt- und Nutzungsplanung erfolgen. Die nach Bundesrecht im Umfeld der Landesflughäfen und der konzessionierten Flugplätze auszuscheidenden Lärm- und Sicherheitszonen sollen diese Bestrebungen unterstützen.

Wie bereits im Luftfahrtbericht aus dem Jahre 1980 festgehalten wurde, wird ein weiterer Ausbau der bestehenden Flugplätze nur noch beschränkt möglich sein. Einer optimalen Einordnung in die räumlichen Gegebenheiten ist grosse Bedeutung beizumessen. Auch eine weitere Einschränkung der Aussenlandungen zu touristischen Zwecken ist in Betracht zu ziehen.

Die Konkretisierung der im Luftfahrtbericht enthaltenen Ziele wird im Rahmen eines Bundeskonzeptes im Sinne von Artikel 13 RPG sowie im Rahmen der Teilrevision des Luftfahrtgesetzes (SR 748) vorbereitet. Das Konzept soll zeigen, welche Anforderungen an die Planung der Luftfahrtinfrastruktur im Hinblick auf die erwünschte räumliche Entwicklung gestellt werden. Es bildet eine Grundlage für die Erteilung von Konzessionen und Bewilligungen für den Bau und Betrieb von Flugplätzen und für die Genehmigung von Sicherheits- und Lärmzonenplänen. Es gilt aber auch, Hinweise über die Behandlung der Anliegen der Luftfahrt im Rahmen der Richt- und Nutzungspläne aufzuzeigen.

Kommunikation

Der Bau oder Umbau von Betriebsgebäuden oder Anlagen der PTT kann normalerweise ohne Probleme im Rahmen der kantonalen und kommunalen Raumplanung realisiert werden. Die Realisierung der geplanten grossen und flächenintensiven Postbetriebsgebäude stellt jedoch hohe Anforderungen an die Abstimmung der räumlichen Interessen. Einen speziellen Problemkreis bilden die Sendeanlagen, deren Standorte weitgehend von Versorgungs- und Verbindungsanforderungen bestimmt sind. Wegen ihrer optischen Aufdringlichkeit können diese Anlagen das Landschaftsbild empfindlich beeinträchtigen. Eine sorgfältige Abwägung der auf dem Spiel stehenden Interessen ist hier in jedem Fall geboten.

Wie die vorhandenen Grundlagenarbeiten (z. B. MANTO-Forschungsberichte) zeigen, beeinflussen die neuen Technologien im Bereiche der Telekommunikation die Standortvoraussetzungen für das Wohnen und das Arbeiten und können gewichtige Auswirkungen auf die Siedlungsstruktur des Landes haben. Diese technologische Entwicklung muss von den planenden Behörden des Bundes und der Kantone aus raumplanerischer Sicht weiterverfolgt werden. Auch der Tarifgestaltung, die mit orts- und distanzunabhängigen Tarifen in Zukunft Voraussetzungen für vermehrte Dezentralisierung schaffen kann, kommt hier grosse Bedeutung zu.

Bereits heute leisten die PTT durch ihre Tarifpolitik einen dauernden und beträchtlichen Beitrag zum regionalen Ausgleich. Sie bieten gleiche Leistungen zu gleichen Preisen im ganzen Land an, womit der Kostendeckungsgrad in den dünn besiedelten Landesteilen oder im Berggebiet erheblich tiefer liegt als in den dicht besiedelten Bevölkerungszentren.

Energiewirtschaft

Die künftige Gestaltung der Energiepolitik löste in den letzten Jahren im Parlament und in der Öffentlichkeit grundsätzliche Diskussionen aus. Anlässlich der letztjährigen

Debatte im Zusammenhang mit dem Reaktorunfall von Tschernobyl wurde eine Expertengruppe beauftragt, Szenarien eines Ausstiegs aus der Kernenergie zu erarbeiten. Aufgrund verschiedener Vorstösse wird zurzeit die Aufnahme eines Energieartikels in die Bundesverfassung wieder in Erwägung gezogen.

Nachdem im März 1985 die Rahmenbewilligung für das Kernkraftwerk Kaiseraugst erteilt wurde, steht nun der Weg frei für die Weiterbearbeitung des Projekts. Eine wesentliche bundesrechtliche Voraussetzung für die Erteilung der Bau- und Betriebsbewilligungen – und für den weiteren Betrieb der bestehenden Kernkraftwerke – ist allerdings, dass die sichere Entsorgung und Endlagerung der radioaktiven Abfälle gewährleistet ist. Es wird bald darüber entschieden, ob das von der NAGRA vorgelegte Projekt «Gewähr» den gestellten Anforderungen genügt.

Die Sicherstellung einer genügenden Notfallorganisation im Umkreis von nuklearen Anlagen stellt an die Raumplanung besondere Anforderungen. Schutzmassnahmen für den Katastrophenfall können erschwert, allenfalls sogar verunmöglicht werden, wenn die Bevölkerungsdichte hoch ist und noch zunimmt, wichtige Verkehrsträger ausgebaut oder erstellt werden oder sich sensible Industrien ansiedeln. Diesbezüglich müssen Richt- und Nutzungspläne helfen, eine unerwünschte Entwicklung in Kraftwerksnähe zu verhindern.

Aber auch alternative Formen der Energieproduktion haben zum Teil erhebliche räumliche Auswirkungen. Dem Energiesparen kommt deshalb hohe Priorität zu. Der Bund hat bereits eine Reihe von Massnahmen zur rationellen Energieverwendung ausgearbeitet. Mit der Revision des Bundesgesetzes über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte (SR 721.80) soll unter anderem die Erneuerung bestehender Wasserkraftanlagen gefördert werden. Sparen und Erneuern unterstützt die raumplanerische Zielsetzung, mit dem knappen Boden sorgsam umzugehen; der Errichtung neuer Anlagen sind aus landwirtschaftlichen und landschaftlichen Gründen enge Grenzen gesetzt.

Räumlich nicht optimal ist das historisch gewachsene Übertragungsleitungsnetz. Hier drängt sich eine gesamtheitliche konzeptionelle Betrachtungsweise auf. Im Zuge des Ausbaus des Netzes auf 380 KV – der zum Teil durch den internationalen Verbund bedingt ist – werden zusätzliche Kapazitäten geschaffen, die es grundsätzlich ermöglichen, auf gewisse ältere, wenig leistungsfähige Leitungen zu verzichten. Es bestünde die Chance, grossräumig die Situation gegenüber heute zu verbessern. Es ist beabsichtigt, in Zusammenarbeit mit den verschiedenen Trägern der Elektrizitätswirtschaft eine räumlich abgestimmte Konzeption zu erarbeiten.

Wasserwirtschaft

Die Wasserkraftnutzung (Speicher- und Flusskraftwerke) hat erhebliche Auswirkungen auf Regionalwirtschaft, Landschaft und Erholung. Sie erfordert deshalb eine sorgfältige Planung und Abstimmung der räumlichen Interessen. Vor allem die Frage der Restwassermenge hat in der letzten Zeit immer wieder Anlass zu Diskussionen gegeben. Der Entwurf eines Bundesbeschlusses über den Vorbehalt künftiger Restwassermengen liegt zur Zeit vor dem Parlament.

Hochwasserschutzmassnahmen und Seeregulierungen ermöglichen eine bessere landwirtschaftliche und bauliche Nutzung des Bodens in gefährdeten Gebieten; sie werden aber immer mehr als Folge einer ungeordneten Siedlungsentwicklung notwendig. Sie geraten auch oft in Konflikte mit Interessen von Natur- und Landschaftsschutz, Fischerei und Erholung. Die Koordination muss auf der Stufe der kantonalen Richtplanung ansetzen und auf Nutzungsplanstufe konkretisiert werden. Der Bund unterstützt auch in diesem Bereich die Bestrebungen der Kantone und Gemeinden.

Von weitreichender räumlicher Bedeutung ist auch der Ausbau der Wasserstrassen für die Binnenschifffahrt. Wie wir in unserem Bericht vom Februar 1987 (BB1 1987 II 457) dargelegt haben, beabsichtigen wir, Freihaltmassnahmen auf dem Rhein bis zur Aare-mündung und auf der Rhone vom Genfersee flussabwärts vorzusehen. Eine künftige Schiffbarmachung anderer Flussstrecken scheint wegen des fraglichen Bedarfs, der weitgehenden Eingriffe in die Landschaft, der Konkurrenzierung anderer Verkehrsträger und der Kosten heute unwahrscheinlich, so dass auf eine Freihaltung verzichtet werden kann. Für die Realisierung der vorgesehenen Massnahmen wird der Bund in Zusam-

menarbeit mit den betroffenen Kantonen und dem benachbarten Ausland Sachpläne nach Art. 13 RPG erarbeiten.

Landwirtschaft

1983 haben die beiden Bundesämter für Raumplanung und für Landwirtschaft eine Vollzugshilfe veröffentlicht, die aufzeigt, wie die Landwirtschaft in der Richt- und Nutzungsplanung zu behandeln ist. Der schleppende Vollzug, die vielerorts immer noch zu grossen Bauzonen, der häufig anzutreffende bequeme Weg der Neuerschliessung im ebenen und besten Ackerland, ohne Rücksicht auf die landwirtschaftliche Eignung, die späte oder zu geringe Umsetzung der Grundsätze des RPG durch die Richtplanung, all dies trägt zu einem weiterhin anhaltenden Kulturlandverlust bei. Das hat den Bundesrat veranlasst, die Raumplanungsverordnung zu ergänzen, um über vorläufige Richtwerte des Bundes und Erhebungen der Kantone den Weg zu einem Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF) aufzuzeigen. Hinter diesen Massnahmen steht die Absicht, das Gleichgewicht zwischen landwirtschaftlicher und baulicher Nutzung wiederherzustellen. Der Verlust an besten landwirtschaftlichen Böden soll gebremst werden, um damit in Zukunft und bei Bedarf die Möglichkeit einer ackerbaulichen Bewirtschaftung offen zu halten. Damit schaffen wir gleichsam einen Notvorrat an ackerfähigem Boden. Es wäre kurzfristig und verhängnisvoll, aktuellen Überschüssen durch Preisgabe weiteren Kulturlandes zu begegnen. Wenn Landwirtschaft vermehrt nach ökologischen Erfordernissen betrieben werden soll, ist dazu gutes und genügend Kulturland notwendig. Mit dem Schutz der FFF ist das versorgungspolitisch vordringlichste Flächenproblem angepackt worden. Weiter muss aber auch das übrige geeignete Landwirtschaftsgebiet besser geschützt werden.

Negative landschaftliche Folgen der Strukturverbesserungsmassnahmen sollen vermieden werden. Angepasste Lösungen, die im Einklang mit den Anliegen des Natur- und Heimatschutzes sind, werden in einer Begleitung des Bundesamtes für Landwirtschaft und des Bundesamtes für Forstwesen und Landschaftsschutz aufgezeigt. Ihre konsequente Beachtung bleibt zentrales Anliegen.

Forstwesen

Das Waldareal der Schweiz ist zwar seit langem in seinem Bestand geschützt. Grosse Gefährdungen der Schutz-, Wohlfahrts- und Nutzungsfunktionen drohen jedoch durch das Waldsterben und seine Folgeschäden, durch die Zwangsnutzungen und durch die erheblich verschlechterte Ertragslage vieler Forstbetriebe und Holzverarbeiter.

Wenn Wälder ihre Schutz- und Produktionsfunktionen nicht mehr erfüllen können, sind raumplanerische Ziele und Grundsätze erheblich beeinträchtigt und Siedlungen, die Infrastruktur und Arbeitsplätze bedroht. Raumplanung kann langfristig nur indirekt und durch eine zweckmässige Siedlungsordnung zur Verbesserung der Situation beitragen.

Die Revision des Forstpolizeigesetzes sieht als Kernstück das Walderhaltungsgebot wie bisher in quantitativer und neu in qualitativer Hinsicht vor. Auch die bisherige, strenge Rodungspolitik soll – mit gewissen Öffnungen bei der Rodungsersatzpflicht – beibehalten werden. Verstärkt werden soll die Bewirtschaftungspflicht entsprechend der Waldfunktionen. Stark gefördert werden Massnahmen zur Pflege und Nutzung des Waldes und zum Schutz vor Naturereignissen und zur forstlichen Bekämpfung von Waldschäden. Abgrenzungsprobleme bestehen noch zwischen der Nutzungsordnung der Raumplanung mit ihren Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen und dem dynamischen Begriff des Waldareals nach Forstpolizeigesetz, das auf die reale Bestockung mit Waldbäumen und -sträuchern abstellt. Sie sollen im Zuge der Revisionen des Forstpolizeigesetzes und des Raumplanungsgesetzes bereinigt werden.

Umweltschutz

Im breiten Feld der Aufgaben zum Schutze der Umwelt und der natürlichen Lebensgrundlagen verpflichtet Art. 24^{septies} der Bundesverfassung den Bund unter anderem zum Erlass von Vorschriften über den Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt gegen schädliche und lästige Einwirkungen. Die Notwendigkeit des Gewässerschutzes

wurde schon früher erkannt; bereits 1955 erliess der Bund gesetzliche Bestimmungen in diesem Bereich. Bisher hat der Bund rund 3 Milliarden Franken an die Gesamtinvestitionen von 30 Milliarden Franken für Abwasser- und Abfallanlagen aufgewendet. Heute sind die Abwasser von 85 Prozent der schweizerischen Bevölkerung an einer Kläranlage angeschlossen. Der Kanalisationsausbau und die Anschlusspflicht hatten bereits vor dem Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes eine siedlungsverdichtende Wirkung, allerdings nur dort, wo das Netz nicht überdimensioniert wurde. Zur Zeit ist das Gewässerschutzgesetz in Revision. Hauptrevisionspunkte sind u. a. Vorschriften für Gewässerschutzmassnahmen (Trinkwasser, Grundwasseranreicherung, Landwirtschaft), Sicherung angemessener Restwassermengen, Grundsätze über die Erhaltung, Gestaltung und Ausbau der Gewässer.

Das Umweltschutzgesetz vom 7. Oktober 1983 (SR 814.01) und die Verordnungen sind ein wichtiger Teil des Instrumentariums für die Erfüllung des in der Verfassung enthaltenen Auftrages.

Für das Zusammenwirken von Umweltschutz und Raumplanung von besonderer Bedeutung sind:

Lärmschutz: Die Lärmschutzverordnung (SR 814.331) verknüpft Vorbeugung, Massnahmen und Grenzwerte mit der Nutzungsordnung. Die Nutzungsplanung wird beim Vollzug eine wichtige Rolle spielen, während die Anforderungen an die Richtplanung noch zu präzisieren sind. Ein Handbuch stellt die Beiträge der Raumplanung zur Lösung bestehender und Verhinderung zukünftiger Lärmprobleme dar.

Luftreinhaltung verlangt beim Auftreten von übermässigen Immissionen von kantonalen und kommunalen Behörden Massnahmenpläne. Die Sanierung wird vorab in den stark mit Schadstoffen belasteten Städten und Ballungsgebieten nur in enger Abstimmung mit der Raumplanung erfolgen können. Zahlreiche Massnahmen des Luftreinhaltekonzeptes bedürfen bei ihrer Verwirklichung ebenfalls der räumlichen Koordination.

Umweltverträglichkeit und Raumplanung müssen Hand in Hand gehen. Nutzungs- und Richtpläne sind nicht nur wichtige Grundlagen für die Beurteilung der Umweltverträglichkeit, sondern sie nehmen in weiten Bereichen umweltrelevante Entscheide bereits vorweg. Deshalb hat die Raumplanung bei Koordinationsaufgaben und bei der Nutzungsordnung frühzeitig die Auswirkungen auf die Umwelt zu berücksichtigen und möglichst gering zu halten.

Abfallbeseitigung und Lagerung umweltgefährdender Stoffe: Sammlung, Transport, Verbrennung und Lagerung von Sonderabfällen und auch von gewöhnlichen Abfallstoffen stellen räumliche Probleme. Konzeptionelle Grundlagen sind deshalb auch aus räumlicher Sicht unabdingbar.

Natur- und Heimatschutz

Natur- und Heimatschutz ist – mit Ausnahme des Arten- und Biotopschutzes – Sache der Kantone. Auch der Bund hat in Erfüllung seiner Aufgaben das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler zu schonen und, wo das allgemeine Interesse überwiegt, ungeschmälert zu erhalten. Der Bund kann Bestrebungen des Natur- und Heimatschutzes durch Beiträge unterstützen und Schutzobjekte von nationaler Bedeutung notfalls sichern oder erwerben. Er ist befugt, für den Biotopschutz Bestimmungen über den Schutz der Tier- und Pflanzenwelt zu erlassen.

Um die schutzwürdigen Interessen des Natur- und Heimatschutzes sichtbar zu machen, wurden und werden Inventare und Wegleitungen erstellt, beispielsweise das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN), das Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS), das Inventar der historischen Verkehrswege (IVS) sowie Biotopinventare (Auengebiete, Hochmoore, Trockenstandorte usw.). Vom Bundesrat erlassene Inventare müssen bei der Erfüllung von Bundesaufgaben verbindlich berücksichtigt werden. Was die Kantone betrifft, bedürfen diese Inventare der Berücksichtigung und Umsetzung in den Richt- und Nutzungsplänen oder in Vorschriften, die sich mit der Nutzung des Bodens befassen. Diese Inventare dienen auch als Grundlage für die Prüfung der kantonalen Richtpläne durch den

Bund: Es sind wichtige Hinweise darauf, ob der Kanton die Grundsätze des Raumplanungsgesetzes in diesem Bereich beachtet hat.

Obwohl von Bund und Kantonen in den letzten Jahrzehnten teilweise grosse Anstrengungen unternommen wurden, bleibt die aufgezeigte Entwicklung für den Natur- und Heimatschutz weiterhin besorgniserregend, namentlich im Bereich des Arten- und Biotopschutzes. Mit dem am 19. Juni 1987 revidierten Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (SR 451) soll deshalb – als indirekter Gegenvorschlag zur Rothenthurm-Initiative – eine Verstärkung des Biotopschutzes erreicht werden (BBl 1987 II 948).

Wohnbauförderung

Ziel der Wohnbau- und Eigentumsförderung des Bundes ist, innerhalb der langfristig erforderlichen Bautätigkeit für die Erstellung von Wohnraum für Bevölkerungskreise zu sorgen, deren Bedürfnisse vom Markt ungenügend berücksichtigt werden. Dazu gehören preisgünstige Eigenheime, Alters-, Behinderten- und Familienwohnungen, der vorsorgliche Landerwerb sowie Altbauerneuerungen. Der Auftrag umfasst ferner die Förderung innovativer Wohnbau- und Siedlungsformen sowie die Stärkung gemeinnütziger Bauträger. Die Bundeshilfe zur bedarfsgerechten Erschliessung von Wohnbau- und Siedlungsland sowie der Wohnungsmarkt- und Bauforschung dienen der Verbesserung der allgemeinen Voraussetzungen für den Wohnungsbau.

Wichtige aktuelle Anliegen der Raumplanung im Dienste einer haushälterischen Nutzung des Bodens, wie das verdichtete Bauen, die Erneuerung und die bauliche Umnutzung bestehender Gebäude und die zeitgerechte Erschliessung von Bauzonen werden durch die Wohnbauförderung des Bundes unterstützt.

Die Raumplanung setzt auch den Rahmen für den örtlichen Anwendungsbereich des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes (WEG) (SR 843) und des Bundesgesetzes über die Verbesserung der Wohnverhältnisse in Berggebieten. Die geförderten Bau- und Erschliessungsvorhaben müssen den Erfordernissen der Landes-, Orts- und Regionalplanung sowie dem Umweltschutz entsprechen und haben eine haushälterische Nutzung des Bodens zu gewährleisten. Voraussetzung für eine Projektförderung sind ein ausgewiesener Bedarf und eine Baubewilligung. Reichen die finanziellen Mittel des Bundes nicht aus, so legt die kürzlich revidierte Verordnung zum WEG eine Prioritätenordnung fest. Danach sollen Träger und Organisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaues, die Erwerber von Wohneigentum, die Ersteller von Betagten- und Invalidenwohnungen sowie die Erneuerung bestehender Wohnungen bevorzugt behandelt werden.

Regionalpolitik

Die Regionalpolitik besteht als Querschnittsaufgabe aus verschiedenen Teilen. Das Bundesgesetz über die Investitionshilfe für Berggebiete (SR 910.1), das seit 1. März 1975 in Kraft ist, bildet Grundlage für die Förderung des Berggebietes durch den gezielten Ausbau der Infrastruktur. Gestützt auf regionale Entwicklungskonzepte der 54 Berggebietsregionen wurden über 2500 Projekte mit einem Gesamtinvestitionsvolumen von fast 4,4 Milliarden Franken in Angriff genommen. Der Bund trug dazu über 700 Millionen Franken bei (Stand Ende 1986). Schwergewichte liegen in den Bereichen Bildung, Gesundheit, Versorgung/Entsorgung, Erholung und Sport sowie Verkehr und Kommunikation. Hotel- und Kurortkredite, Bürgschaftsgewährungen im Berggebiet sowie Finanzierungsbeihilfen zugunsten wirtschaftlich bedrohter Regionen bilden flankierende Massnahmen der Regionalpolitik.

Regionalprobleme gehören heute zu den am besten untersuchten Themen in der Schweiz. Das Nationale Forschungsprogramm «Regionalprobleme» ist abgeschlossen. Seine Auswertung wird viele Impulse geben. Die Ergebnisse zeigen, dass der Hauptpfeiler der bisherigen Politik, der Infrastrukturausbau, für die Entwicklung einer Region notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung ist. Die Erkenntnisse des NFP müssen nun politisch ausgewertet und operabel gemacht werden. Es ergeben sich daraus drei Stossrichtungen:

1. Verstärkung der Koordination zwischen der Regionalpolitik im engeren Sinne und den wichtigsten regionalpolitisch relevanten sektoralen Bundesaufgaben.
2. Selektive Anwendung des vorhandenen Instrumentariums und Schaffung neuer In-

strumente, um intensiver auf die Bedürfnisse und Entwicklungspotentiale der unter sich sehr verschiedenartigen Regionen einzugehen.

3. Verhinderung von Wettbewerbsnachteilen und Entwicklungsrückständen als Folge der modernen technologischen Entwicklung, insbesondere im Telekommunikationsbereich und bei der Informatik.

Zum ersten Punkt hat der Bundesrat bereits Ende 1986 «Weisungen über die regionalpolitische Koordination der Bundestätigkeit» erlassen.

Insgesamt wird also eine integrale Betrachtungsweise in sachlicher und räumlicher Hinsicht notwendig sein. Die Grenzen zwischen Raumplanungs-, Regional-, Umweltpolitik und der Politik in einzelnen raumwirksamen Sachgebieten (Sektoralpolitik) sind durch vermehrte Koordination zu entschärfen. Diese als nötig erkannte Koordination muss sich allerdings auch in die Gesamtpolitik einfügen und andere staatliche Ziele und Aufgaben wie z. B. die Erhaltung der Wettbewerbsfähigkeit, die Wirtschaftlichkeit staatlicher Handlungen, Umwelthanliegen usw. berücksichtigen. Ebenso sind die urbanen Räume bei regionalpolitischen Entscheidungen in die Betrachtung mit einzubeziehen. Aus der Sicht der Raumplanung ist dafür zu sorgen, dass regionale Entwicklungskonzepte und kantonale Richtpläne besser aufeinander abgestimmt werden.

Tourismus

Der Bund erfüllt im Bereiche des Tourismus nur wenige direkt räumlich wirksame Aufgaben. Im Vordergrund stehen die Konzessionierung touristischer Transportanlagen, die Bewilligungspflicht für den Grundstückerwerb durch Personen im Ausland und – indirekt – die Genehmigung von kantonalen Richtplänen.

Der Bund kann sich in seinen Entscheiden auf das Schweizerische Tourismuskonzept abstützen. Es wurde 1979 veröffentlicht und vom Bundesrat für den Vollzug tourismuspolitisch relevanter Sachgeschäfte des Bundes als massgebend erklärt. Das Konzept bezweckt eine geordnete, massvolle und eignungsgerechte touristische Entwicklung. Es räumt der langfristigen Erhaltung intakter Landschaften und der landschaftsschonenden und umweltgerechten touristischen Erschliessung einen hohen Stellenwert ein. Es ist nach wie vor eine gültige Grundlage der Tourismuspolitik.

Mit der restriktiv gehandhabten Bewilligungspflicht für den Grundstückerwerb durch Personen im Ausland konnten überbordende Entwicklungen in der Parahotellerie gebremst werden. Mit der zurückhaltenden Konzessionspolitik, die ein ausgewogenes Verhältnis zwischen mechanisch erschlossenen, touristisch intensiv genutzten Räumen und Freihalteräumen für stille Erholungsformen anstrebt, konnten die langfristigen Ziele der Tourismuspolitik unterstützt werden. Die Ausscheidung von Gebieten, die für eine intensive touristische Nutzung vorgesehen sind und solchen, die davon freizuhalten sind, konnte noch nicht in allen Kantonen erreicht werden.

Zusätzlich zu verschiedenen Grundlagen, die der Bund den Kantonen bereits zur Verfügung gestellt hat, wird zur Zeit an Hinweisen gearbeitet, welche die raumplanerischen Anforderungen an touristische Erschliessungsvorhaben sichtbar machen und erläutern.

213.2 Förderung

«Fördern» wird sehr oft mit «finanzieller Unterstützung» gleichgesetzt. Artikel 22^{quater} der Bundesverfassung, das Raumplanungsgesetz und die Raumplanungsverordnung verstehen darunter aber mehr. Danach heisst fördern: Grundlagen erarbeiten, informieren, beraten, forschen und ausbilden sowie finanzielle Beiträge ausrichten.

213.21 Grundlagen

Der Bund erarbeitet nicht nur Grundlagen, um seine eigenen raumwirksamen Aufgaben erfüllen zu können, sondern auch «für die Zusammenarbeit mit den Kantonen und für die Förderung der Raumplanung in den Kantonen» (Art. 17 Abs. 2 RPV). Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement und das Bundesamt für Raumplanung haben zu diesem Zweck bereits eine Reihe von Grundlagen und Materialien erarbeitet und bereiten weitere vor. Unter den veröffentlichten Grundlagen (vgl. Anhang 6) befinden sich rechtliche Grundlagen wie Erläuterungen zu RPG und RPV sowie Dokumentationen über die Anwendung und Auslegung der Artikel 5 und 24 RPG, planungstechnische Anregungen zu Bauzonen, zu überkommunalen Industriezonen, Anregungen zur Behandlung der Landschaft und der natürlichen Lebensgrundlagen in der Ortsplanung, Empfehlungen zur Erarbeitung des Richtplanes, Übersichten über Bundesplanungen, Übersicht über touristische Transportanlagen usw. Diese vielfältigen Arbeiten wenden sich an unterschiedliche Adressaten; ihr gemeinsames Ziel ist es, gut verständlich zu informieren und damit die nicht immer sehr einfache Aufgabe Raumplanung zu fördern. Seit 1980 veröffentlichte das Bundesamt für Raumplanung mehr als ein Dutzend Berichte, Materialien oder Vollzugshilfen, zum Teil in Zusammenarbeit mit anderen Bundesstellen. Zudem erfolgten auch Publikationen durch Dritte, so durch die Vereinigung für Landesplanung (z. B. Bericht Raumplanung und Wald) oder durch den Schweizerischen Fremdenverkehrsverband (z. B. Transportanlagen in Skigebieten, Zweitwohnungen, Sportanlagen, Camping, Naherholung).

Frühere Arbeiten wie der Bericht über die Seeuferplanung oder die diversen Grundlagenkarten über Klimaeignung, Bodeneignung und Wärmegliederung, die gestützt auf den BMR bereits vor Inkrafttreten des RPG publiziert wurden, stellen heute noch wertvolle Planungsgrundlagen dar. Für die Raumplanung sind auch die statistischen Erhebungen des Bundes und die zurzeit in Entstehung begriffenen Informationssysteme dienlich (Geografisches Informationssystem [GEOSTAT], statistisches Informationssystem [STATINF], Reform amtliche Vermessung [RAV]).

213.22 Information

Das BRP veröffentlicht ein jährlich viermal erscheinendes «Informationsheft Raumplanung», das regelmässig mehrsprachig über wichtige Fragen und aktuelle Probleme der Raumplanung in der Schweiz berichtet. Ein spezielles Informationsblatt orientiert im selben Rhythmus die Planungsverantwortlichen der Kantone und die Mitglieder der Raumplanungskonferenz des Bundes. Zur Information der breiten Bevölkerung, insbesondere von Schülern und Lehranstalten, dienen eine Broschüre «Wettstreit um den Boden» und dazugehörig eine Tonbildschau, Arbeitsblätter und ein Leitfaden für Lehrer sowie ein Schülerwettbewerb. Auch der vorliegende Bericht steht im Dienste einer breiten, offenen und umfassenden Information. Eine Kurzfassung soll ihn weiten Bevölkerungskreisen zugänglich machen.

Trotz der verschiedenen oben erwähnten Anstrengungen beurteilt der Bundesrat

die bisherige Informationspolitik auch im Bereich des Bundes noch als ungenügend und allzu zurückhaltend. Um den gesetzlichen Bestimmungen und insbesondere den sachlichen Anforderungen Genüge zu tun, ist sie deshalb zu verstärken. Raumplanung beruht auf der Mitwirkung der Bevölkerung, und mitwirken kann nur, wer informiert ist.

213.23 Beratung in der Zusammenarbeit

Immer wieder holen sich Kantone bei der Fachstelle des Bundes Rat zu verschiedenen Vollzugsfragen ein. Im Vordergrund stehen Fragen zur Erarbeitung der Grundlagen und des Richtplanes, aber auch Fragen im Zusammenhang mit der Gesetzgebung oder der Anwendung von Bundesrecht (z. B. Art. 24 RPG). Die Zusammenarbeit mit den kantonalen Fachstellen wird durchgehend positiv bewertet. Um seiner Beratungstätigkeit Wirkung verleihen zu können, muss sich das Bundesamt für Raumplanung aber weiterhin auf genügend, fachlich qualifiziertes Personal und auf gute Grundlagen stützen können. Die Auswertung der in den letzten Jahren gesammelten Vollzugserfahrungen werden es ermöglichen, die Beratungstätigkeit auf klare Grundlagen zu stellen.

213.24 Forschung und Ausbildung

Zur Förderung der Raumplanung setzt der Bund auch Forschungsgelder ein. Für die eigentliche *Ressortforschung* wendet der Bund rund eine halbe Million Franken im Jahr auf. Zweck dieser Forschung ist die Beschaffung und Erarbeitung von Grundlagen, um die dem Bund durch Verfassung und Gesetz übertragenen Aufgaben zu bewältigen. In der Aufbauphase wurden für Untersuchungen wesentlich mehr Forschungsgelder eingesetzt; der heute noch verfügbare Kredit erlaubt im wesentlichen nur noch die «Abschöpfung» vorhandener Erfahrungen aus Lehre und Praxis.

Von den 22 bisher vom Bundesrat dem Schweizerischen Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung zur Durchführung übertragenen *Nationalen Forschungsprogramme* sind vier für die Entwicklung von Bodennutzung und Besiedlung wichtig. Es sind dies das 1986 abgeschlossene Programm «Regionalprobleme in der Schweiz» (11 Mio. Fr.), das 1987 abgeschlossene Programm «Sozioökonomische Entwicklung und ökologische Belastbarkeit im Berggebiet» (6,5 Mio. Fr.) und namentlich das bis 1991 laufende Programm «Nutzung des Bodens in der Schweiz» (10 Mio. Fr.). 1987 hat der Bundesrat im Rahmen der 5. Serie das Thema «Zukunft der Städte und der städtischen Regionen und der öffentliche Verkehr» (12 Mio. Fr.) gewählt. Als Eigenprojekt der beiden Eidgenössischen Hochschulen ist das Programm MANTO zu erwähnen, das Chancen und Risiken der Telekommunikation für Verkehr und Siedlung in der Schweiz untersucht (3,6 Mio. Fr.). Diese Forschungsergebnisse bedürfen jeweils der Vertiefung und Umsetzung in der Ressortforschung. Nur so können sie Impulse auslösen.

Zur Förderung der Raumplanung gehört auch die Ausbildung von Fachleuten. Neben den kantonalen und interkantonalen Ausbildungsstätten für Raumplaner

auf Stufe Technikum und Hochschule verfügt auch der Bund mit dem *Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung (ORL)* an der ETH Zürich über eine entsprechende Lehr- und Forschungsstätte. Die Ausbildung in Form eines zweijährigen Nachdiplomstudiums und Grundlagenforschung sind seit langem Aufgaben dieses Instituts.

Zu bedauern ist die Tatsache, dass die Romandie mit Ausbildungsmöglichkeiten für die Raumplanung nicht genügend ausgestattet ist und gesamtschweizerisch die Weiterbildung nicht systematisch genug betrieben wird. Da Raumplanung ein Bereich ist, der sich stets wandelnden Aufgaben und Problemen gegenüber sieht und immer höhere fachliche Anforderungen stellt, spielt auch die Aus- und Weiterbildung eine äusserst wichtige Rolle. Es ist deshalb zu prüfen, ob sie der Bund nicht wieder fördern soll.

213.25 Bundesbeiträge

Von 1966 bis Ende 1979 unterstützte der Bund die Orts-, Regional- und Kantonalplanung gestützt auf die Wohnbauförderungsgesetzgebung. In diesem Zeitraum wurden von den bewilligten Rahmenkrediten von insgesamt 65 Millionen Franken rund 52 Millionen Franken für 3155 Beitragsgeschäfte zugesichert. Mit 36 Millionen Franken wurden Planungsarbeiten der Gemeinden und mit 13 Millionen bzw. 3 Millionen Franken Regionalplanungen und kantonale Planungsarbeiten unterstützt.

Das Raumplanungsgesetz von 1979 folgt bei der finanziellen Unterstützung - im Einklang mit den Prinzipien der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen - dem Grundsatz der Übereinstimmung von sachlicher und finanzieller Verantwortung. Aus diesem Grund und mit Blick auf die nicht immer komfortable Lage der Bundeskasse hat sich der Gesetzgeber lediglich auf zwei Arten von Bundesbeiträgen beschränkt, nämlich auf die Beteiligung an Richtplänen, weil der Bund mitbetroffen ist (Art. 28 RPG), sowie auf die Unterstützung der Kantone, wenn sie bei Schutzmassnahmen im Einzelfall überfordert sind und ein ausserordentliches Interesse des Bundes auf dem Spiele steht (Art. 29 RPG).

Der Bund hat bisher an 24 Kantone im Umfang von 4,2 Millionen Franken Beiträge an Richtplanarbeiten, die an Dritte in Auftrag gegeben werden, zugesichert. In zwei Fällen (Silserebene GR; Bevaix NE) hat er insgesamt 4,8 Millionen Franken Beiträge an Schutzmassnahmen zur Erhaltung gefährdeter Landschaften geleistet, ohne die sonst grosse Schäden und unwiederbringliche Verluste entstanden wären.

213.3 Bundesaufsicht

Hat der Bund Grundsätze über die Raumplanung zu erlassen und die Bestrebungen der Kantone zu fördern und zu koordinieren (Art. 22^{quater} Abs. 1 und 2 BV), so muss er auch ein gewisses Mass an Oberaufsicht ausüben können. Das RPG sieht dafür einige Möglichkeiten vor, die bisher allerdings zurückhaltend genutzt wurden.

213.31 Genehmigung der Richtpläne

Nach Artikel 11 RPG genehmigt der Bundesrat die Richtpläne und ihre Anpassung, wenn sie dem Raumplanungsgesetz entsprechen. Der Bundesrat hat sich von der Überlegung leiten lassen, dass ein komplexes Planungssystem wie die Richtplanung längere Zeit benötige, bis das gesteckte Ziel erreicht werden könne. Für die erste Generation von Richtplänen ist vorerst einmal wichtig, dass das Instrument und die Verfahren eingeführt sind. Deshalb genehmigte der Bundesrat auch Pläne, welche die Anforderungen noch ungenügend erfüllen, und verlangte entsprechende Ergänzungen. Die Auswertung der bisherigen Arbeiten und der Vergleich aller Richtpläne untereinander werden zeigen, wo zusätzliche Anstrengungen zur Verbesserung der Koordination angebracht sind.

213.32 Voraussetzung für andere Bundesbeiträge

Bundesbeiträge an raumwirksame Aufgaben müssen den genehmigten Richtplänen entsprechen (Art. 30 RPG). Es ist selbstverständlich, dass der Bund sich nicht mit der einen Hand durch die Genehmigung an die kantonalen Richtpläne bindet und mit der anderen Hand Beiträge an Tätigkeiten gewährt, die ihnen widersprechen. Zu den bisherigen Beitragsvoraussetzungen kommt die Anforderung nach Übereinstimmung mit dem Richtplan hinzu. Dieser Artikel hat bisher vor allem deshalb wenig Wirksamkeit entfaltet, weil die Frist für die meisten Richtpläne verlängert wurde. Jetzt geht es darum, Bundesbeiträge an raumwirksame Massnahmen nur noch zu gewähren, wenn ein Abstimmungsnachweis durch Richt- und Nutzungspläne oder durch weitere geeignete Massnahmen erbracht ist.

213.33 Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht

Ein weiteres Mittel der Bundesaufsicht ist die Legitimation des Bundes zur Verwaltungsgerichtsbeschwerde an das Bundesgericht gegen Entscheide letzter kantonomer Instanzen über Entschädigungen als Folge von Eigentumsbeschränkungen (Art. 5 RPG) und über Ausnahmegewilligungen von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen (Art. 24 RPG). Diese Beschwerdelegitimation (Art. 34 Abs. 1 RPG) ist dem Bundesamt für Raumplanung übertragen (Art. 17 Abs. 3 RPV). Es hat von den ihm zwischen 1980 und Ende Oktober 1987 bekanntgewordenen 1060 Entscheiden deren sieben angefochten. Fünf Beschwerden hat das Bundesgericht gutgeheissen, zwei sind noch hängig. Das Bundesamt hat allerdings bei der Überprüfung der letztinstanzlichen kantonalen Entscheide mehr als nur sieben Verletzungen des Bundesrechts festgestellt; es hat sich aber auch hier Zurückhaltung auferlegt und nur Fälle von grundsätzlicher Bedeutung weitergezogen. Erschwert wird diese Aufgabe, weil die Kantone ihrer Meldepflicht (Art. 103 Bundesgesetz vom 16. Dezember 1943 über die Organisation der Bundesrechtspflege; SR 173.110) teilweise ungenügend nachkommen. Von 1980 bis Oktober 1987 wurde das Bundesamt in 360 Fällen vom Bundesgericht zur Stellungnahme aufgefordert. 235 Fälle betrafen Ausnahmegewilligungen von Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone, 125 mal standen materielle Enteignungen zur Diskussion.

213.34 Vorübergehende Nutzungszonen

Der Bundesrat kann nach Artikel 37 RPG Ersatzvornahmen für versäumte oder gesetzeswidrige Nutzungsplanungen bestimmen, und zwar, wenn besonders geeignete Landwirtschaftsgebiete oder besonders bedeutsame Landschaften und Stätten unmittelbar gefährdet sind. Bisher wurden in einigen Fällen diese Massnahme erwogen, jedoch nicht durchgeführt, weil sich der Kanton stets selbst zur nötigen Massnahme entschloss oder ein Eingriff unverhältnismässig gewesen wäre. In einem einzigen, krassen Fall hat sich der Bundesrat im Rahmen der Richtplangenehmigung den Erlass einer vorübergehenden Nutzungszone vorbehalten, wenn nicht bis zur festgesetzten Frist die erforderlichen Massnahmen getroffen sind. Auch in diesem Fall hat der Kanton inzwischen die nötigen Vorkehren getroffen.

213.4 Zusammenfassende Beurteilung der Massnahmen des Bundes

Trotz der vielen organisatorischen Vorkehrungen befriedigt der Stand der Planung und bundesinternen Koordination noch nicht. Eine Koordinationsplattform, wie es z. B. der Richtplan für die Kantone ist, besteht auf Bundesebene nicht. Es ist primär Aufgabe der zuständigen Fachstellen des Bundes, für die Erarbeitung und Abstimmung der nötigen Planungen, für die Zusammenarbeit mit den Kantonen sowie für die nötige Information und Mitwirkung der Bevölkerung zu sorgen. Das Bundesamt für Raumplanung steht ihnen dabei beratend und koordinierend zur Seite. Die bisherigen Bestrebungen sollen intensiviert werden. Die Koordination kann aber nur dann bewerkstelligt werden, wenn auch feststeht, in welchem Rahmen, in welchem räumlichen Gesamtzusammenhang und im Hinblick auf welche Entwicklung sie erfolgen soll. Das seinerzeitige Leitbild «CK 73», das vom Bundesrat für die Bundestätigkeiten verbindlich erklärt wurde, hat durch die Verwerfung des ersten Raumplanungsgesetzes sowie durch die veränderten Verhältnisse (Bevölkerungsentwicklung, wirtschaftliche Entwicklung, Wertwandel) seine Bedeutung verloren. Was in diesem Leitbild von bleibendem Wert war, erscheint wieder in den Zielen und Grundsätzen von Artikel 1 und 3 des heutigen Raumplanungsgesetzes. Allerdings bedürfen diese allgemeingültigen und abstrakt formulierten Grundsätze der Konkretisierung und politischen Gewichtung. Schliesslich wird die Koordination auf Bundesebene einmal wesentlich erleichtert werden, sobald alle Richtpläne der Kantone vorliegen.

Die Bundesaufsicht war insbesondere bei der Richtplangenehmigung und bei den Ausnahmebewilligungen ausserhalb der Bauzonen zurückhaltend. Sie wird, nachdem die reichlich bemessene Einführungsphase abgelaufen ist, zu verstärken sein. Als erfolgreich kann die Förderung der Raumplanung insbesondere hinsichtlich Informationstätigkeit und Beratung der Kantone bezeichnet werden. Eine erweiterte Aktivität ist aber auch hier erwünscht. Vermehrte Grundlagenarbeiten werden nötig sein, sobald die ersten Erfahrungen aus Richt- und Nutzungsplanung vorliegen und die zu behebenden Mängel klar erkennbar sind.

Raumplanung macht an den Landesgrenzen nicht halt. Seit alters her sind die Grenznachbarn (Gemeinden, Kantone, Regionen und Länder) auch bei Planungen auf die *Zusammenarbeit über die Grenzen hinweg* angewiesen. Behördenkontakte haben daher über die Grenze hinweg auf allen staatlichen Stufen eine *lange Tradition*. Internationale Zusammenarbeit in der Raumplanung pflegt die Schweiz mit den Nachbarländern und im Rahmen des Europarates.

214.1 Zusammenarbeit mit den Nachbarländern

Für grenzüberschreitende Zusammenarbeit von Bund und Kantonen mit dem benachbarten Ausland existieren im wesentlichen folgende bi- oder trilaterale Gremien, die ausschliesslich oder wesentlich für die Raumplanung in gemeinsamen schweizerisch-ausländischen Grenzräumen zuständig sind: Deutsch-Schweizerische Raumordnungskommission, Deutsch-Französisch-Schweizerische Regierungskommission für nachbarschaftliche Fragen, La Communauté de Travail du Jura, Commission intergouvernementale pour les questions de voisinage entre le canton de Genève et les départements français de l'Ain et de la Haute-Savoie.

Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Raumplanung benützt und vertieft im wesentlichen die Beziehungen, welche bereits zwischen den Behörden der Kantone, Regionen, Gemeinden und der Nachbarländer bestehen. Im Bereich der Grundlagen werden von den erwähnten zwischenstaatlichen Gremien Problemanalysen, Konzepte und Leitvorstellungen erarbeitet, die der Koordination und Information im Grenzraum dienen. Behördenvertreter der Kantone sind zudem zumeist ex officio in den zwischenstaatlichen Kommissionen oder deren Arbeitsgruppen tätig.

Am weitesten gediehen ist die grenzüberschreitende Zusammenarbeit im dicht besiedelten *deutsch-schweizerischen Grenzraum*. Die Deutsch-Schweizerische Raumordnungskommission hat mit ihren Berichten, Empfehlungen und Informationen eine Basis für die Zusammenarbeit im Hochrhein-Gebiet gelegt. Mit einem «Internationalen Leitbild für das Bodenseegebiet» erarbeitete die Kommission 1982 – zusammen mit Vorarlberg – für einen besonders attraktiven, aber auch äusserst empfindlichen Natur-, Lebens- und Wirtschaftsraum gesamtgesellschaftlich gemeinsame Perspektiven, die einen Rahmen für die künftige Entwicklung des Bodenseegebietes bilden.

Das Bundesgesetz über die Raumplanung hält die Kantone dort zur Zusammenarbeit über die Landesgrenze hinweg an, wo die Massnahmen der Raumplanung sich grenzüberschreitend auswirken können (Art. 7 Abs. 3 RPG). Soweit der Bund im Rahmen seiner Prüfungen der kantonalen Richtpläne feststellen kann, nehmen diese Kantone die Zusammenarbeit ernst. Sie ist von Grenzraum zu Grenzraum sehr unterschiedlich und hängt im wesentlichen ab von der Länge des gemeinsamen Grenzverlaufs sowie der Dichte und Bedeutung der über die Grenze hinweg wirksamen räumlichen Nutzungen. Sie richtet sich zudem nach der politischen und planungsrechtlichen Struktur des Nachbarstaates

aus. Die bisherigen Ergebnisse zeigen, dass die Kantone der Zusammenarbeit mit dem Ausland grundsätzlich einen ähnlichen Stellenwert zuerkennen wie der Zusammenarbeit mit den Nachbarkantonen.

214.2 Europäische Zusammenarbeit

Bei der europäischen Zusammenarbeit im Bereich der Raumplanung beschränkt sich unser Land auf Tätigkeiten im Rahmen des *Europarates* und beteiligt sich insbesondere an den Arbeiten der *Europäischen Raumordnungsministerkonferenzen (CEMAT)*.

Der Geist verschiedener erarbeiteter Grundsätze zeigt eine der schweizerischen Raumplanung verwandte Sichtweise der Probleme, so z. B.: die Notwendigkeit, die Eigenheiten des ländlichen Raumes zu erhalten, gemeinsame Perspektiven der touristischen Entwicklung zu erarbeiten, bestehende städtische Ressourcen besser zu nutzen und qualitative Verbesserungen anzustreben sowie die Verfahren der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit zu verbessern und anderes mehr.

Die 8. *Raumordnungsministerkonferenz* wird 1988 in der Schweiz stattfinden. Sie wird das Thema «Haushälterische Nutzung des Bodens – Grundlage und Grenze unserer Entwicklung» bearbeiten. Dazu werden die ersten Ergebnisse im Rahmen des Nationalen Forschungsprogrammes «Nutzung des Bodens in der Schweiz» die Grundlagen liefern; umgekehrt wird die schweizerische Forschung auch von den ausländischen Beiträgen zum Konferenzthema profitieren können.

Ein wichtiges Ergebnis der europäischen Arbeiten zur Raumplanung ist die *Europäische Raumordnungscharta*. Sie dient der zwischenstaatlichen Orientierung ebenso wie nationalen Behörden, die sich mit Raumplanungsfragen befassen. Raumordnung in Europa will darnach die soziale und wirtschaftliche Entwicklung der Regionen ausgewogen fördern, die Lebensqualität erhöhen, mit den natürlichen Ressourcen verantwortungsbewusst umgehen, die Umwelt schützen sowie den Raum zweckmässig und haushälterisch nutzen. Nicht nur diese Ziele, sondern auch die Mittel (Koordination zwischen Sachbereichen und Entscheidungsebenen sowie Mitwirkung der Bevölkerung) entsprechen dem Konzept schweizerischer Raumplanung; darin widerspiegelt sich nicht zuletzt auch die Mitwirkung der Schweiz beim Zustandekommen dieser Charta.

Der *Erfahrungsaustausch* und die *Zusammenarbeit* in der Raumplanung mit den übrigen Ländern Europas hat sich als fruchtbar erwiesen. Viele räumliche Probleme stellen sich in diesen Ländern in gleicher oder ähnlicher Weise wie bei uns. Im Blick auf die zunehmenden Interdependenzen kann langfristig nicht darauf verzichtet werden, nationale Raumordnungspolitik auch im europäischen Zusammenhang zu sehen und zu fördern.

22 Erreichung der Ziele

Zu einer Standortbestimmung, wie es der vorliegende Bericht sein will, gehört nicht nur die Antwort auf die Frage nach dem Funktionieren der geschaffenen

Organisation und bereitgestellten Instrumente der Raumplanung. Wir müssen uns auch darüber Rechenschaft geben, inwieweit die Ziele des RPG den Gegebenheiten und Problemen unserer Zeit entsprechen und welchen Stand wir auf dem Weg zu diesen Zielen erreicht haben. Raumplanung stellt nicht nur Verfahren zum Ausgleich der Interessen zur Verfügung; sie ist mehr als nur eine Methode zur Abstimmung raumwirksamer Tätigkeiten und zur ausgewogenen Zuweisung des Bodens für die verschiedenen Nutzungsansprüche. Es darf auch bei der heute starken Hervorhebung der Dynamik und des Prozesscharakters nicht aus den Augen gelassen werden, dass Raumplanung auch ganz bestimmte *materielle Ziele* zu verfolgen hat und die *Interessenabwägung immer nur im Blick auf diese Ziele* vorzunehmen ist.

Der hohe materielle Gehalt des Raumplanungsgesetzes wird in seinen Zielen und Grundsätzen (Art. 1 und 3) sichtbar. Artikel 1 Absatz 1 RPG nennt die vier Hauptziele:

- *haushälterische Nutzung des Bodens,*
- *auf die erwünschte Entwicklung des Landes ausgerichtete Ordnung der Besiedlung,*
- *Beachtung der natürlichen Gegebenheiten,*
- *Beachtung der Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft.*

Anhand dieser vier Hauptziele soll erörtert werden, wo wir heute mit der Raumplanung materiell stehen. Die Ziele greifen ineinander, auch wenn sie in den folgenden Überlegungen getrennt dargestellt werden müssen. So werden immer wieder Querbezüge sichtbar, denn es geht um den Lebensraum in seiner Gesamtheit. Die Gliederung nach Zielen bringt es mit sich, dass immer mehrere mögliche Handlungsträger angesprochen werden. *Nur das Zusammenwirken von Bund, Kantonen und Gemeinden sowie aller raumwirksamer Sachbereiche führt zur Erreichung der raumplanerischen Ziele,* wie das schon Artikel 1 RPG deutlich zum Ausdruck bringt.

221 Haushälterische Nutzung des Bodens

221.1 Einleitung

Der haushälterische Umgang mit dem Boden wird ganz am Anfang des RPG gefordert. Hinter dieser Forderung steckt mehr als nur sparsamer Flächengebrauch, der Begriff ist komplexer. *Haushälterisch* genutzt wird der Boden, wenn er langfristig fruchtbar bleibt, seine Verluste klein gehalten werden und seine Nutzung zweckmässig verteilt wird. Die qualitativen Aspekte des Bodenschutzes sind vorab Aufgaben des Umweltschutzes und der Landwirtschaftspolitik. Dagegen ist der quantitative Bodenschutz eine typische Domäne der Raumplanung. Sie hat die Nutzungsvielfalt zu sichern, d. h. die Anliegen verschiedenster Art wie der Landwirtschaft, der Besiedlung, des Verkehrs, der Versorgung, der Gesamtverteidigung, des Landschafts-, Natur- und Umweltschutzes u. a. m. bei der Zuweisung des Bodens zu berücksichtigen. Setzte man nun «haushälterisch» mit «sparsam» gleich und würde man daraus ableiten, es seien alle Ansprüche an den Boden einfach etwas zurückzunehmen, so würde man damit nur die bisherige Entwicklung – wenn auch mit verminderter Kraft – fortführen;

der Boden würde zwar sparsamer, aber keineswegs haushälterisch genutzt. Die verschiedenen Nutzungsarten müssen in einem sachlich begründbaren Verhältnis zueinander stehen. Extremes und einseitiges Flächensparen kann sogar zu Bodenverschwendung führen, z. B. wenn Siedlungsverdichtungen und Überbauungen von städtischen Freiflächen zu mehr Flächenbeanspruchung für Erholung in anderen Räumen und damit auch höheres Verkehrsaufkommen nötig machen. *Haushälterisch* nutzen heisst für die Raumplanung, sich bei allen raumwirksamen Tätigkeiten Rechenschaft über den Bedarf, die Standorte bzw. Eignung und die Nutzenverteilung zu geben.

Bedarf

Es gibt Entwicklungen, auf die raumplanerische Massnahmen nicht zu wirken vermögen, wie z. B. die Zahl der Haushalte, die Haushaltstruktur, die Komfortansprüche usw. Teilweise beeinflussbar sind indessen die räumliche Mobilität, also die grossräumigen Wanderungen aus der Peripherie in die Ballungsräume, die Wanderungen aus den Städten ins Umland sowie die Pendlermobilität. Direkt wirksam wird die Raumplanung ferner, wenn sie den Bedarf an Raum bei jedem Vorhaben konsequent unter die Lupe nimmt und ihn in den grösseren Rahmen einer erwünschten räumlichen Entwicklung stellt. Hernach ist zu fragen, wie man dem Bedarf flächensparend begegnen kann (z. B. durch eine verdichtete Bauweise, durch Flexibilität bei der Umnutzung und Erneuerung von bestehender Bausubstanz, durch Doppelnutzung, Nutzungskombinationen). In diesem Sinne sind Zonen und Infrastrukturanlagen bedarfsgerecht zu dimensionieren. Schliesslich ist stets danach zu trachten, flächenvergeudende Automatismen bei Bauzonendimensionierung, Erschliessung, Subventionierung zu vermeiden.

Standort/Eignung

Die örtliche Zuweisung der Nutzung ist haushälterisch und sachgerecht, wenn

- die Eignung für diese Nutzung gegeben ist,
- die Auswirkungen andere Nutzungen (Basisnutzung, überlagerte Nutzung, Nachbarnutzungen) nicht entwerten, sondern sinnvolle Nutzungskombinationen entstehen,
- Nutzungen örtlich sinnvoll zusammengefasst werden, und zwar im Blick auf raumordnungspolitische Zielvorstellungen in: kompakten Siedlungen mit geeigneter Ausstattung, zweckmässig bewirtschaftbaren Landwirtschaftsflächen, richtig verteilten Sammelstandorten für Industrien, flächensparenden, auf die Siedlungsentwicklung abgestimmten Verkehrsmitteln und -anlagen sowie siedlungsnahen Erholungsräumen.

Verteilung

Die haushälterische Verteilung der nutzbaren Böden hat eine räumliche, eine funktionale und eine Ausgleichskomponente:

- die *ationale und regionale Verteilung* ist haushälterisch, wenn sie störende Ungleichgewichte und Auswirkungen vermeidet,
- die *Verteilung zwischen Nutzungen* muss in einen grossen, funktionalen Zusammenhang gestellt werden, wenn nicht eine Flächeneinsparung an einem Ort zu Flächenmeherverbrauch an einem anderen Ort führen soll,

- der *Interessenausgleich* ist dann haushälterisch, wenn die Verteilung der Bodennutzung im Hinblick auf die erwünschte Entwicklung geplant wird, wenn der Bodenmarkt funktioniert, Bauland verfügbar ist, die Vorteile und Nachteile, die durch die Planung entstehen, ausgeglichen werden, die Eigentumsstreueung breit ist und zahlreiche bodenpolitische Instrumente besser mit der Nutzungsordnung abgestimmt werden.

Aus den kurz umrissenen Kriterien ergibt sich, dass haushälterische Bodennutzung nicht nur eine sparsame sein kann, sondern zugleich auch bedarfs-, standort-, eignungs- und verteilungsgerechte Nutzung sein muss.

Die bisherigen raumplanerischen Anstrengungen haben insgesamt noch zu wenig Erfolg in dieser Richtung gebracht. Es herrscht der Eindruck vor, die Raumplanung zeichne mit ihren Zonen den unkontrollierten Flächenverbrauch nur nach. Allerdings kann auch von einigen Erfolgen berichtet werden.

221.2 Trennung Baugebiet – Nichtbaugebiet

Die Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet ist eines der zentralsten Anliegen des Raumplanungsgesetzes, denn die Zersiedlung verschleisst Kulturland, verursacht unverhältnismässigen Erschliessungsaufwand, stört die zweckmässige landwirtschaftliche Bewirtschaftung, beeinträchtigt den Erholungswert der Landschaft und führt zu unwirtschaftlichen Verkehrsbewegungen. Dieses wesentliche Anliegen der Raumplanung zur Verwirklichung einer haushälterischen Nutzung des Bodens ist weitgehend erreicht worden. Dass es eine Begrenzung des Baugebietes geben muss, wird nicht mehr diskutiert. Dieser Erfolg muss allerdings in zweierlei Hinsicht eingeschränkt werden:

1. Viele Bauzonen sind noch nicht bundesgesetzkonform, d. h. so gross, dass es zu unzweckmässiger Überbauung und Streubauweise in der Bauzone kommt.
2. Die Ausnahmegewilligungspraxis für Bauten ausserhalb der Bauzonen ist mancherorts noch zu grosszügig.

221.3 Bauzonen und bauliche Nutzung

Haushälterische Nutzung scheitert bereits bei der Bauzonengrösse. Die Grundlagen für die Richtpläne über den Stand und die Entwicklung der Besiedlung zeigen deutlich, dass in zahlreichen Kantonen die Bauzonen einerseits noch zu gross sind und andererseits die Eignungskriterien zu wenig beachtet wurden. Der Interessenausgleich blieb damit ungenügend. Deshalb enthalten die kantonalen Richtpläne den Auftrag an die Gemeinden, ihre Zonenpläne zu überprüfen und anzupassen.

Ein zweites Hindernis für eine haushälterische Nutzung ist *die mangelnde Verfügbarkeit von Bauland*. Sehr oft steht eingezontes Bauland für die Überbauung nicht zur Verfügung. Horten lohnt sich. Anreize für eine zonenkonforme Nutzung fehlen weitgehend. Das kann verschiedene Ursachen haben:

- Die Gemeinden erfüllen ihre *Erschliessungspflicht* (Art. 19 RPG) nur zögernd: Teils sperren sich die Behörden gegen die Erschliessung, teils lehnen die

Stimmbürger die erforderlichen Kredite ab. Die Erschliessungsbeiträge werden weiterhin in ungenügender Höhe und zu spät erhoben oder eilfertig gestundet. Dies, obwohl das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG) vom 4. Oktober 1974 (SR 843) vorschreibt, dass die Beiträge an die Kosten der Groberschliessung in angemessener Höhe kurz nach Fertigstellung der Anlagen fällig sind (Art. 6). Seit 1. Januar 1987 legt die Verordnung zum WEG (SR 843.1) die Mindestansätze für die Erschliessungsbeiträge fest.

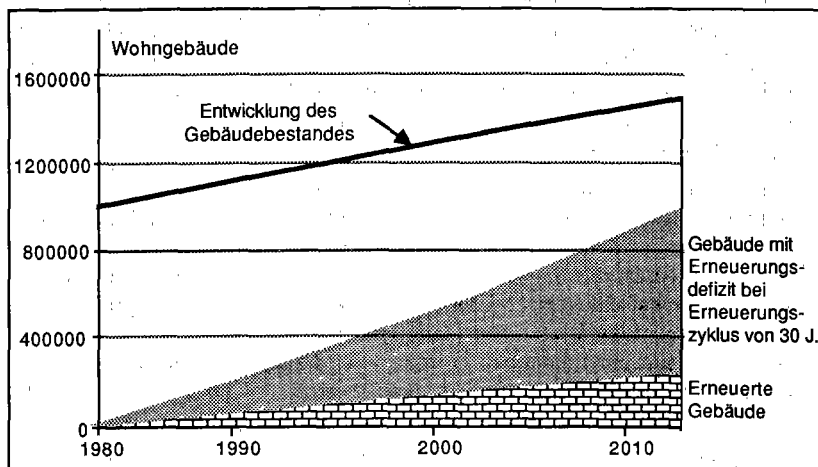
- Das *Fiskalrecht* begünstigt im allgemeinen die Hortung, wenn Bauland nicht zum Verkehrswert besteuert wird.
- Während sich die landwirtschaftliche Güterzusammenlegung und auch Gesamtumlegungen, die vor allem der Entflechtung von Bau- und Landwirtschaftsinteressen dienen, weitgehend auf erprobte und gefestigte Verfahren stützen können, ist die *Baulandumlegung* wenig geeignet, wirksam zur Förderung des Bauentschlusses zögernder Grundeigentümer beizutragen. Dieses junge Instrument der kantonalen Planungs- und Baugesetzgebung – das RPG enthält dazu nur einen knappen Hinweis – wird kaum benutzt und ist in der heutigen Ausgestaltung meistens zu kompliziert.
- Eine *aktive Bodenpolitik* – zur besseren Steuerung der Überbauung – wird von den Gemeinden eher zögernd betrieben. Das Gemeinwesen sollte nur als Zwischenerwerber von Boden und nicht als Konkurrent von Bauwilligen auftreten, d. h. Baugrundstücke erwerben, sie zügig erschliessen und sie hernach – auch im Interesse der Streuung des Grundeigentums – an Private weitergeben.
- *Weitere Massnahmen*, die eine planmässige Überbauung herbeiführen können, wie etwa die Baupflicht, bestehen nur in vereinzelt Kantonen.

Mangelnde Verfügbarkeit von Bauland führt zu Bodenverschwendung. Eine geordnete Überbauung wird erschwert und überdimensionierte Bauzonen werden gerade deshalb beibehalten oder gar neue Bauzonen geschaffen. Aus diesem Grund wird zu Recht mehr und mehr eine *Verflüssigung des Baulandmarktes* gefordert. Massnahmen dazu müssen aber im Rahmen einer planmässigen und haushälterischen Nutzung der Bauzone verwirklicht werden und dürfen nicht einfach zu schnelleren, nicht bedarfsgerechten Überbauungen führen. Sie setzen daher RPG-konforme Bauzonen voraus.

Die Art, wie das *baureife Land* letztlich genutzt wird, ist für den haushälterischen Umgang mit dem Boden ebenso entscheidend wie die Dimensionierung und Erschliessung der Bauzone. Weitherum wachsen Ortschaften ins Land hinaus, obwohl in den bestehenden Siedlungen noch genügend Raum für zusätzliche bauliche Nutzungen vorhanden wäre. Die effektive Ausnützung in bestehenden Siedlungen ist oft recht gering und die vorhandene Bausubstanz wird schlecht ausgenützt. Es ist in der Regel einfacher, auf freiem Feld Neubauten zu errichten, als Bauten zu erneuern und den aktuellen Bedürfnissen anzupassen. Der ungenügende Einsatz für die Sanierung bewirkt nicht nur, dass zusätzliches Kulturland benötigt wird, sondern auch, dass die bestehende Bausubstanz überaltert. Das jährliche Potential erneuerungsbedürftiger Wohngebäude nimmt stark zu, da viele Gebäude der Bauperiode 1950–1980, in der sich die Zahl der Gebäude verdoppelt hat, bald einmal erneuert werden müssen.

Abschätzung des Erneuerungsbedarfs von Wohngebäuden in der Schweiz

Abbildung 28



Haushälterische Nutzung verlangt deshalb *bessere Ausnutzung der bestehenden Substanz in der Bauzone durch Erneuerung und Verdichtung*. Die verstärkte Innenentwicklung kann bedeuten: umnutzen, intensiver nutzen, wiedernutzen, Baulücken schliessen, flächensparendes Bauen, sinnvolle Nutzungskombinationen und Mehrfachnutzungen usw. Dies trägt dazu bei, das Umland zu schonen und seine natürlichen Ausgleichsfunktionen zu erhalten. Flächenbedarf, Zersiedelungstendenzen und Versiegelung des Bodens verringern sich, ebenso der Aufwand für Infrastruktur, Versorgung und Entsorgung. Bei Konzentration der Siedlungsentwicklung rücken Wohn-, Arbeits- und Versorgungsbereiche enger zusammen. Das Verkehrsaufkommen und die damit verbundenen Emissionen nehmen ab; der öffentliche Personennahverkehr lässt sich wirtschaftlicher organisieren. Der Innenentwicklung von Siedlungen kommt ein hoher ökologischer Wert zu. Stadt- und Dorfzentren sind gegenwärtig und künftig Problemgebiete der Raumplanung, in grösseren Städten häufig auch Quartiere im City-Randbereich.

Obwohl der sorgsame Umgang mit dem Boden grundsätzlich auch ökologisch begründet ist, hat er *ökologische Grenzen*. Die bauliche «Nachverdichtung» und die Schliessung von Baulücken usw. können zu weiteren Bodenversiegelungen und zur Aufhebung von Freiflächen führen, was sich nachteilig auf Wohn- und Umweltqualität, eventuell auch auf das Ortsbild auswirken kann. *Verdichtung ist somit kein Allerheilmittel*. Sie muss sehr sorgfältig geprüft und gegen die ökologischen Bedürfnisse nach Freihaltung von Flächen abgewogen werden. Die Umweltauswirkungen im Mikro-Bereich sind eingehend zu untersuchen. Andere Bedürfnisse z. B. nach Spielplätzen, Parkanlagen, Erhaltung der gewachsenen Siedlungen sind ebenfalls miteinzubeziehen. Pauschalrezepte wie generelle Erhöhung von Ausnützungsziffern oder deren Aufhebung führen am Ziel vor-

bei. Es macht einen grossen Unterschied, ob ein locker bebautes Quartier oder ein mit Hochhäusern dicht bebautes Viertel «nachverdichtet» wird. Verdichten ist sinnvoll, wenn die bestehenden Volumina und Lücken besser genutzt, organisiert und bewirtschaftet werden unter Wahrung oder Erhöhung der vorhandenen Qualitäten.

Das heutige *Planungs- und Baurecht* ist überwiegend auf den Neubau auf einer bisher unbebauten Parzelle oder dann auf die integrale Erhaltung des Bestehenden (Denkmalschutz, Ortsbildschutz) ausgerichtet. Es berücksichtigt in ungenügender Weise die Möglichkeiten zu einer massgeschneiderten Erneuerung und Ergänzung bestehender Gebäude und Siedlungen. Zu starre Bauvorschriften über Ausnützungsziffern, Dachgeschossausbauten, An- und Neubauten usw. können sinnvollen, haushälterischen Lösungen im Wege stehen.

Verdichtung und Erneuerung von Siedlungen sind eine Herausforderung auch für die Raumplanung. Es ist im allgemeinen schwieriger und anspruchsvoller, bestehende Strukturen sinnvoll zu ergänzen, als etwas ganz Neues zu planen und zu realisieren. Auch der Bauvorgang selbst ist aufwendiger. Trotz Verdichtung und Erneuerung werden auch noch künftig Neuüberbauungen notwendig sein. An sie müssen aber höhere Ansprüche gestellt werden. Oft wird heute mit wenig Phantasie und kaum im Sinne einer haushälterischen Nutzung gebaut. Nur langsam mehren sich die Beispiele für zweckmässige Erschliessung und haushälterische Anordnung einer Überbauung. Dichtere Bauweise wird heute weniger durch Planung gefördert als vielmehr durch stark steigende Bodenpreise. Die Nachfrage nach freistehenden Einfamilienhäusern ist allerdings nach wie vor sehr gross. Zum Teil werden sehr hohe Preise dafür bezahlt.

221.4 Abstimmung der Nutzungen im Hinblick auf eine angestrebte Entwicklung

Manche rechtskräftige Ortsplanung verrät, dass die Aufgabe, die Nutzungsinteressen eignungsgerecht zu koordinieren und den Boden zweckmässig zu nutzen, zu *einseitig aus der Sicht der erwünschten baulichen Entwicklung* heraus angegangen wird und dabei die Anliegen der Landschafts-, Kulturland- und Umwelterhaltung zu kurz kommen. Insbesondere im Mittelland stehen die Überbauungen und Infrastrukturanlagen weitgehend auf bestgeeigneten landwirtschaftlichen Produktionsflächen. Die landwirtschaftliche Eignung oder die Empfindlichkeit von Landschaften wurden bei der Festlegung der Bauzone zu wenig beachtet. Sogar Naturgefahren bleiben unbeachtet. Dass häufig auch neue Wohnhäuser neben bereits bestehenden Autobahnen zu sehen sind, beweist die mangelhafte Abstimmung raumwirksamer Tätigkeiten. Siedlungen entstehen zudem immer noch weitab von jedem öffentlichen Verkehr. Es werden bei der Eignungsbeurteilung einseitig die schöne Wohnlage oder günstige Bodenpreise in Rechnung gestellt. Der dadurch verursachte Individualverkehr erzeugt andernorts Lärm, braucht mehr Strassen, erhöht die Luftverschmutzung und verursacht Probleme im Zentrum. Verfehlte Planungen können aber nur sehr mühsam wieder korrigiert werden. Neuere Richt- und Nutzungspläne lassen erkennen, dass aus fehlerhaften Entwicklungen die Lehre gezogen wird:

221.5 Landwirtschaftszone

Mitte 1986 verfügten erst etwa 40 Prozent der Gemeinden über Landwirtschaftszonen nach RPG. Um den Kulturlandverlust zu verringern, hat der Bundesrat die Verordnung über die Raumplanung (RPV) (SR 700.1) revidiert. Die Fruchtfolgeflächen sind Teil des für die Landwirtschaft geeigneten Gebietes. Der Mindestumfang wird benötigt, damit in Zeiten gestörter Zufuhr die ausreichende Versorgungsbasis im Sinne der Ernährungsplanung gewährleistet werden kann (Art. 11 RPV). Die Kantone haben diese Flächen bis Ende 1987 zu erheben. Die bereits jetzt vorliegenden Ergebnisse lassen vermuten, dass die gesamtschweizerisch benötigte Fläche nicht erreicht wird.

221.6 Infrastrukturbauten

Nicht nur bei der Zonenordnung ist dem ökologischen Erfordernis des sparsamen und schonenden Umgangs mit Grund und Boden im oben geschilderten Sinne Rechnung zu tragen, sondern auch bei den Anlagen des Verkehrs, der Versorgung und Entsorgung. Hier sind Fortschritte zu erkennen. Es wird in der Regel sorgfältiger geplant und abgewogen; eine Umorientierung ist spürbar. Zusätzliche Anstrengungen sind jedoch noch erforderlich.

221.7 Zusammenfassende Beurteilung

Insgesamt ist festzustellen, dass für Überbauungen, Verkehrs- und Infrastrukturanlagen auch seit Inkrafttreten des RPG laufend Land «verbraucht» und nicht immer im haushälterischen Sinne genutzt worden ist. Trotz Stagnation in der Bevölkerungsentwicklung und geringerem Wirtschaftswachstum ist der Verbrauch an Kulturland nur unwesentlich gebremst. *Das Ziel ist bei weitem noch nicht erreicht*; hingegen ist es ins Bewusstsein vieler gedrungen. *Planung im Sinne des RPG steht erst am Anfang*. Sie blieb zwar bislang nicht ganz wirkungslos – wichtige Ziele sind sogar weitgehend erreicht (Stopp der Streubauweise) oder werden verstärkt verfolgt (Erhaltung guter Landwirtschaftsböden). Aber bis jetzt war der Vollzug zu wenig rasch und konsequent, um den Flächenverbrauch wirkungsvoll zu bremsen. Anliegen wie Verflüssigung des Baulandmarktes, verdichtetes Bauen, vermehrte Erneuerung usw. stellen hohe Anforderungen an einen differenzierten Vollzug des Gesetzes. Das zur Zeit laufende Nationale Forschungsprogramm «Nutzung des Bodens in der Schweiz» wird dazu Anregungen vermitteln.

222 Eine auf die erwünschte Entwicklung des Landes ausgerichtete Ordnung der Besiedlung

222.1 Einleitung

Der Auftrag, eine geordnete Besiedlung zu verwirklichen, richtet sich vom Bund bis zum Quartier an alle planerischen Ebenen. *Geordnet im Sinne von Verfassung und Gesetz ist die Besiedlung, wenn:*

- das *grossräumige* (nationale und regionale) *Siedlungsmuster* zur Erhaltung und Förderung einer *angemessenen Dezentralisierung* der Bevölkerung und der Wirtschaft beiträgt und damit das soziale, wirtschaftliche und kulturelle Leben in den einzelnen Landesteilen gewährleistet und unterstützt;
- beim *örtlichen und regionalen Siedlungsmuster* *zusammenhängende Siedlungen* gegenüber der Landschaft abgegrenzt werden, zentrale Funktionen, Bauten, Anlagen und Dienstleistungen so konzentriert sind, dass sie gut erreichbar sind, Wohn- und Arbeitsgebiete einander zweckmässig zugeordnet und mit öffentlichen Verkehrsmitteln erschlossen sind;
- *innerhalb der Siedlungen* die möglichen Nutzungen aufeinander abgestimmt und mit der Erschliessung, Ausstattung und Gestaltung in Einklang gebracht werden und somit für *Wohnlichkeit* und räumliche *Voraussetzungen für die Wirtschaft* gesorgt wird.

Die grössten Probleme, mit denen sich die Raumplanung auf allen Ebenen auf dem Weg zu einer geordneten Besiedlung gegenwärtig konfrontiert sieht, sind:

- Erhaltung des dezentralisierten Siedlungsgefüges,
- Stadtentwicklung und das Stadt-Umland-Problem,
- die Ausdehnung und Begrenzung der Siedlungen,
- die innere Erneuerung, Verdichtung und Ausgestaltung der Siedlungen,
- eine auf die erwünschte Entwicklung ausgerichtete Planung und Koordination der Besiedlungsordnung.

222.2 Das dezentralisierte Siedlungsgefüge

Das grossräumige Siedlungsmuster unseres Landes ist nach wie vor recht günstig; die Ordnung der Besiedlung zeichnet sich in unserem Land aus durch eine verhältnismässig stark ausgeprägte Dezentralisierung, durch ein historisch gewachsenes, polyzentrisches Städtegefüge, in dem trotz Dominanz der grossen Zentren Zürich und Genf, zu denen sich Basel, Bern und Lausanne gesellen, die Mittelstädte eine wichtige Rolle spielen.

Wie eingangs (Ziff. 111) festgestellt, brachte die nach dem Zweiten Weltkrieg bis Mitte der siebziger Jahre beobachtete Konzentration der Bevölkerung für verschiedene Regionen im Berggebiet einen bedeutenden Substanzverlust mit sich. Ab Mitte der siebziger Jahre bildete sich die grossräumige Konzentrations-tendenz etwas zurück.

Die *Arbeitsplätze* sind stärker konzentriert als die Wohnbevölkerung. In den fünf grossstädtischen Agglomerationen befinden sich 38 Prozent der Arbeitsplätze, aber nur 33 Prozent der Bevölkerung. Zudem sind anhaltende Konzentrationstendenzen in qualitativer Hinsicht unverkennbar. Es gibt aber nach wie vor Hauptsitze bedeutender Unternehmungen ausserhalb der grossen Zentren (z. B. in Altdorf, Baden oder Bulle usw.). Vor allem im Dienstleistungssektor konnten auch mittelgrosse Zentren dank der Nähe zu den bedeutenden europäischen Wirtschaftszentren oder dank Wirtschaftsförderungsmassnahmen aufholen. Siedlungsschwerpunkte in den Kantonen Tessin, Zug, Freiburg gewinnen an Bedeutung. Schliesslich bremste auch der Tourismus die Konzentration, indem er in peripheren Räumen für eine Erweiterung des Arbeitsplatzangebotes sorgt.

Die in den sechziger Jahren befürchtete «Zweiteilung der Schweiz» zwischen den grossen Agglomerationen und dem Rest der Schweiz ist nicht eingetroffen. Quantitativ entwickeln sich die Grossstädte nicht zu Lasten der Mittelstädte. Die Entwicklung der Kommunikationstechnik bietet zudem Chancen, die Zentren-Peripherie-Gefälle zu verringern. Angesichts der umfassenden Erschliessung unseres Landes kann übrigens auch kaum von «Randgebieten», in dem Sinne gesprochen werden, wie dies in anderen Ländern verstanden wird.

Raumordnungspolitische Ziele wie (konzentrierte) Dezentralisation von Bevölkerung und Wirtschaft und gleichwertige Entwicklung aller Landesteile sowie Vermeidung und Abbau störender Ungleichgewichte stossen auf entgegenstehende Kräfte der wirtschaftlichen und technologischen Entwicklung, die letztlich bestimmend sind für die grossräumigen Strukturveränderungen und Bedeutungsverschiebungen in unserem Land. Weil die Wirtschaft in einem internationalen Wettbewerb steht, ist sie auf rationelle Produktions-, Verwaltungs- und Vertriebsmethoden angewiesen. Zudem sind die grossen Siedlungszentren unseres Landes technologisch, wirtschaftlich und finanziell relativ eng mit wichtigen europäischen Grossräumen verbunden, so z. B. Zürich/Basel mit dem süddeutschen Raum (Stuttgart/München), die Tessiner Städte mit der Lombardei (besonders Mailand), Lausanne/Genf mit Paris/Lyon. Von diesen Beziehungen können zusätzliche Auftriebskräfte ausgehen. All diese Bestrebungen und Entwicklungen waren bisher mehrheitlich konzentrationsfördernd. Raumordnungspolitische Massnahmen vermögen solche Trends nicht zu brechen.

Es geht also nicht primär darum, die bisherige Entwicklung umzukehren, sondern darum, die heute noch gute Ausgangslage der grossräumigen Besiedlung nicht preiszugeben und nicht einseitige Konzentrationstendenzen zu unterstützen. Die bisherige Politik hat diesen Weg bereits eingeschlagen: Regionalpolitische Massnahmen helfen, die Voraussetzungen zur Erhaltung von Bevölkerung und Wirtschaft in den Randgebieten zu schaffen. Raumwirksame Projekte wie «BAHN 2000» tragen den regional- und besiedlungspolitischen Anliegen Rechnung. Auf der Ebene der Kantone ist die ausgewogene Siedlungsstruktur ein wichtiges Thema der siedlungspolitischen Leitbilder und einiger Richtpläne.

Mehr als bisher sind die einzelnen raumwirksamen Tätigkeiten in einem siedlungspolitischen Gesamtzusammenhang zu sehen. Es ist staatspolitisch wichtig, dass ungünstige Folgewirkungen auf die Verteilung von Bevölkerung und Wirtschaft vermieden werden. Die Attraktivität und die Innovationskraft der «Randgebiete» ist nicht nur zu wahren, sondern zu stärken. Eine der stärksten «Waffen» zur Erhaltung der Dezentralisation und Eigenständigkeit der Landesteile ist die *ausgleichende Kraft des Föderalismus*. Die Raumplanung wurde in unserem Land ebenfalls und ganz bewusst föderalistisch organisiert. Die Kantone sollten deshalb die Chance in verstärktem Masse nutzen, aus einer ganzheitlichen Problemsicht für ihre Gebiete eigenständige Lösungen zu entwickeln. Dem widerspricht nicht, dass der Bund zur Erfüllung seines Koordinationsauftrages und zur Abstimmung seiner eigenen Tätigkeiten ebenfalls aus einer ganzheitlichen Problemsicht heraus die vielfältigen Verflechtungen in sachlicher und räumlicher Hinsicht breiter als bisher zu analysieren hat. Die Erhaltung eines zukunftstauglichen Siedlungssystems erfordert beides.

222.3 Stadtentwicklung und Stadt-Umland-Problem

Zum Siedlungsraum Schweiz gehören gesunde Städte. Sie sind die Orte mit sehr intensivem Güter- und vor allem Informationsaustausch, sind nicht nur die wirtschaftlichen, sondern auch die sozialen und kulturellen Nervenzentren unseres Landes. Von den Städten gehen die Entwicklungsimpulse aus. Ihr Schicksal ist für die geordnete Besiedlung des Landes ganz entscheidend.

Seit Jahren sehen sich die Städte auch in der Schweiz Problemen gegenüber, die an ihrer Substanz zehren: abnehmende Wohnbevölkerung verbunden mit zunehmend einseitiger Bevölkerungsstruktur (Überalterung, Junge in Ausbildung, Randgruppen), schwindende Finanzkraft bei gleichzeitig zunehmenden Ansprüchen an Infrastruktur und Umweltqualität. Wertschöpfungsstarke Dienstleistungsbetriebe verdrängen den ertragsschwächeren Wohnraum in den Zentren vorab zu Lasten von Familien. Die zunehmend schlechter werdende Wohnqualität in vielen Stadtgebieten und die immer leistungsfähiger gewordenen Verkehrssysteme beschleunigen den Prozess der Abwanderung. Bei gleichbleibender Reisezeit wird der Wohnsitz immer weiter ins Umland verlegt. Von dieser Entwicklung wurden in jüngerer Zeit auch Gebiete erfasst, die nicht eigentlich dem Agglomerationsring angehören. Die Arbeitswege werden dadurch immer länger. Folgen dieser Entwicklung der letzten Jahrzehnte ist die fortschreitende mehrschichtige Entmischung, nicht nur zwischen unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen, unterschiedlich finanzkräftigen Betrieben, sondern besonders zwischen Einwohnern und Arbeitsplätzen. Den unbewältigten Verkehrsproblemen in den Städten stehen ein Flächenverschleiss sowie die Zurückdrängung und Belastung der naturnahen Landschaft im Umland gegenüber.

In den städtischen Ballungsräumen wird diese Entwicklung zusehens problematischer. Der Bevölkerungsverlust der Kernstädte zehrt an der Substanz, denn *die Stadt lebt von ihren Bewohnern*. Erstaunlicherweise sind die Steuererträge von natürlichen Personen über die Jahre hinweg nicht nur weniger starken konjunkturellen Schwankungen unterworfen, sie sind gesamthaft auch absolut höher als jene der juristischen Personen. Die Stadt kann langfristig nur mit einer gesunden Bevölkerungsstruktur blühen. Einseitige Entwicklungen in wirtschaftlicher Hinsicht (z. B. in Richtung Einkaufs- und Dienstleistungszentrum, das nachts geschlossen ist) wären verhängnisvoll.

Von einer geordneten Besiedlung kann also im Bereich der Agglomeration nicht gesprochen werden. Städtische Probleme werden aber immer noch als vorwiegend kommunale Angelegenheit betrachtet. Eine integrale Berücksichtigung der Städte in der Raumplanung hat bisher, von vereinzelt Ausnahmen abgesehen, gefehlt. Das ist sachlich und politisch je länger desto weniger vertretbar. Sinnvolle Raumplanung muss die urbanen Siedlungsräume einbeziehen. Weil die Probleme komplex, ihre Lösungen vordringlich und – wie dargetan – im nationalen Interesse sind, hat der Bundesrat in die fünfte Serie der Nationalen Forschungsprogramme das Thema «Zukunft der Städte und der städtischen Regionen und der öffentliche Verkehr» aufgenommen.

Man wirft dem Raumplanungsgesetz des Bundes manchmal vor, es habe die Städte ausgeklammert und sei schwergewichtig auf den ländlichen Raum ausgerichtet. Gewiss, das RPG enthält keine ausdrücklich an die Städte gerichtete

Bestimmungen oder Grundsätze. Es ist ein Rahmengesetz, das von den Kantonen, je nach Problemlage, unterschiedliche Lösungen verlangt. Die Instrumente, die es zur Verfügung stellt (Richtplan, Nutzungsplan, Konzepte und Sachpläne des Bundes), können dabei durchaus so ausgestaltet werden, dass sie auch den Bedürfnissen der Städte gerecht werden.

Stadt- und Agglomerationsprobleme sind in allererster Linie Koordinationsprobleme: zunächst in der *Stadt* selbst (mit ihrer arbeitsteiligen Verwaltung) bezüglich Nutzungsart und -mass, Wohnen, Verkehr, Versorgung, Wirtschaft, Umwelt und Erholung; dann in der *Region*, zwischen Kern und Agglomerationsgemeinden, zumal die politischen Grenzen aus funktionaler Sicht teilweise willkürlich sind, und schliesslich auch im *überregionalen* Rahmen, weil kantonale und eidgenössische Massnahmen die Siedlungsstruktur nachhaltig beeinflussen.

Die Koordination ist ein Grundanliegen des RPG. Gerade für die überörtliche, weiträumige und längerfristige Planung bietet sich die kantonale Richtplanung als Koordinationsinstrument par excellence an, und zwar weil die städtischen Probleme häufig auch die Kantons Grenzen, manchmal gar die Landesgrenzen, überschreiten (typische Beispiele sind Basel und Genf), aber auch weil der Bund mit seinen raumwirksamen Tätigkeiten auf den städtischen Raum Einfluss nimmt, z. B. mit Bundesbauten, PTT-Standorten, SBB-Anlagen, Strassenbau, Strassenverkehrsrecht, Umweltschutzmassnahmen (Lärmschutz, Luftreinhaltung), Wohnbau- und Eigentumsförderung usw. Die Bundestätigkeiten müssen mit der Stadtentwicklungspolitik koordiniert sein. Beispielsweise kann eine bessere und intensivere Nutzung der Bahnhofareale – wie sie von den SBB zur Zeit angestrebt wird – nur in Abstimmung mit Stadt und Kanton erfolgen. Nur wenn Stadtentwicklung Thema der Kantonalplanung ist, kann sie auch die notwendigen zielgerichteten Hinweise liefern, die es braucht, um auch die Bundespolitik darauf auszurichten. Bisher äusserten sich die kantonalen Richtpläne – von Ausnahmen abgesehen – eher zaghaft zu diesem Bereich.

222.4 Die Ausdehnung und Begrenzung der Siedlungen

Dank der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet wird die ungeordnete Streusiedlung eingedämmt. Wohl wachsen die Ortschaften weiter, aber geordneter. Vielerorts wird eine zweckmässige Ordnung erkennbar. Dieser wichtige Beitrag der Raumplanung muss konsequent im Sinne des Gesetzes fortgeführt werden. Noch nicht überall entspricht die Dimensionierung der Siedlungsgebiete den Anforderungen des RPG. Oft ist auch die Eignung des Bodens (Qualität oder Lage) für die vorgesehene Nutzung ungenügend. So entstehen heute noch ungünstig gelegene Siedlungen; schlechte Verkehrserschliessung und Landschaftsbeeinträchtigung sind die Folgen. Bei der Interessenabwägung kommt die landwirtschaftliche Eignung häufig zu kurz. Die Planungsgrundsätze des Gesetzes finden noch wenig Beachtung. Vieles wurde allerdings bereits vor der Inkraftsetzung des RPG präjudiziert und kann kaum mehr rückgängig gemacht oder nur mit erheblichem Aufwand korrigiert werden. Dazu gehören die schlecht gegliederten Siedlungsbänder entlang wichtiger Ausfallachsen wie z. B. im Raum Zürich von Rapperswil bis Baden und von Pfäffikon SZ bis Kloten.

Leider greift diese Entwicklung auch auf ländliche Gebiete über. Siedlungstrenngürtel können dieser Fehlentwicklung entgegenwirken. Besondere Probleme stellen ferner die Zweitwohnungen dar. Sie zeichnen sich besonders durch schlechte Ausnutzung aus; Probleme erwachsen ebenfalls aus ihrer Erschliessung, die auf den Spitzenbedarf ausgerichtet ist.

222.5 Innere Erneuerung, Verdichtung und Ausgestaltung der Siedlungen

Bisher hat sich die Erneuerung hauptsächlich auf historische Altstädte und Ortskerne konzentriert. Es wird zum baulichen Erbe wieder mehr Sorge getragen. Gestaltungsfehler der Vergangenheit werden sogar wieder verbessert. Die innere Erneuerung und Ausgestaltung der Siedlungen muss aber weitergehen; sie ist für die Planung eine Herausforderung. Vor allzu vereinfachenden Empfehlungen wie «die Ausnützungsziffer ist generell zu erhöhen» oder «Baulücken sind systematisch zu schliessen» usw. muss man sich hüten (vgl. Ziff. 221.3). Auch die Festlegung von Wohnanteilen und Verkehrsberuhigungsmassnahmen in Wohnquartieren müssen in einem grösseren Zusammenhang gesehen werden. Isolierte Massnahmen in einem Quartier können sich manchmal weit über die Stadtgrenzen hinaus negativ auswirken. Bestehende Probleme werden aber nicht damit gelöst, indem man sie verschiebt. Deshalb sind eine ganzheitliche Problemsicht, übergeordnete Planungsvorstellungen und Wirkungsanalysen sowie Zusammenarbeit unter den Planungsträgern unabdingbar.

222.6 Eine auf die erwünschte Entwicklung ausgerichtete Planung und Koordination der Besiedlungsordnung

Das RPG hält fest, dass eine Ordnung der Besiedlung nur möglich ist, wenn sie auf eine erwünschte Entwicklung des Landes ausgerichtet ist. Dazu braucht es Ziele und damit einen Ordnungsrahmen. Auf Leitbilder und sonstige Darstellungen anzustrebender Zustände setzte man bis etwa Mitte der siebziger Jahre in der Planung hohe Erwartungen. In der Folge wandte sich die Raumplanung jedoch konkreteren Aufgaben zu: Sie begann problembezogener zu koordinieren und betonte die Bodennutzung stark. Die Aufgaben können aber auf diese Weise allein auch nicht gelöst werden. Eine Auseinandersetzung mit der erwünschten Entwicklung ist unentbehrlich. Im RPG kommen beide Aspekte zum Ausdruck: Die problembezogene Koordination zeigt sich etwa in der Richtplanung und im Bereinigungsverfahren (Art. 7, 8 und 12). Zielvorstellungen enthält das RPG in den Artikeln 1 und 3; zudem enthält es den Auftrag an die planenden Behörden, die anzustrebende Entwicklung zu bestimmen (Art. 1 und 6). Die Kantone folgen in ihrer Richtplanung dieser Aufforderung weitgehend. Die Zieldiskussion muss aber auch landesweit geführt werden. Die Auseinandersetzungen um die Fruchtfolgeflächen haben gezeigt, dass hier ein Defizit besteht. Solche Diskussionen bedingen indessen eine kontinuierliche *Raumbeobachtung*, eine sorgfältige *Problem- und Wirkungsanalyse* und schliesslich die Formulierung von *Leitvorstellungen*, die der Planung und Koordination als Handlungsrahmen dienen.

222.7 Gesamtbeurteilung

Landesweit sind wir einer erwünschten Ordnung der Besiedlung näher gekommen. Die Zersiedlung konnte gebremst werden, wenn auch noch nicht im gewünschten Ausmass. Die grossräumige Siedlungsstruktur ist immer noch zukunftstauglich; zu ihr ist Sorge zu tragen. Unbewältigt sind das Stadtproblem und die Siedlungsausdehnung. Zukunftsaufgabe ist die innere Erneuerung und Ausgestaltung aller Siedlungen, nicht nur der Städte.

Bei der Erfüllung des Verfassungsauftrages, eine geordnete Besiedlung des Landes zu verwirklichen, muss sich der Akzent je länger desto mehr von der Planung von Neusiedlungen zur Planung der Siedlungserneuerung verschieben. Siedlungsplanung – im Dienste einer sinnvollen Gesamtentwicklung – muss sich zusehens auf das weitgehend überbaute Gebiet beschränken. Die Verschiebung des Schwergewichts von der quantitativen Ausdehnung zur qualitativen Verbesserung wird für die Raumplanung eine schwierige und anspruchsvolle Aufgabe werden.

223 Beachtung der natürlichen Gegebenheiten

Natur und Landschaft sind heute extrem belastet und bedroht. Die Raumplanung beachtet im Rahmen ihrer Aufgaben die natürlichen Gegebenheiten (Art. 1 Abs. 1 RPG). Ausserdem sind die Bestrebungen zum Schutze der Lebensgrundlagen zu unterstützen (Art. 1 Abs. 2 Bst. a RPG). Die natürlichen Gegebenheiten garantieren das Leben und seine Reproduktion, den Auf- und Abbau von Stoffen, die Erneuerung von lebendigen Systemen. Um sie zu bewahren genügen staatliches Handeln, neue Vorschriften oder der bessere Vollzug bestehender Bestimmungen in keiner Weise. Es braucht eine andere Einstellung zur Umwelt und ein entsprechendes Verhalten.

Für die Raumplanung ergibt sich konkret der Auftrag, die *Eigenschaften der natürlichen Umwelt zu erkennen, ihren Eigenwert anzuerkennen und ihr bei raumwirksamen Handlungen mit Respekt zu begegnen*. Es gehört deshalb zu den wichtigen Aufgaben der Raumplanung, die meist langfristig wirksamen Konflikte frühzeitig aufzuzeigen, in den raumplanerischen Abwägungsprozess einzubringen und auf eine nachhaltige Sicherung, schonende Nutzung oder Entlastung der natürlichen Lebensgrundlagen hinzuwirken. Das ist angesichts des seit dreissig Jahren zunehmenden Nutzungsdruckes keinesfalls leicht. Für eine umfassende Erfolgsbilanz ist es noch zu früh. Immerhin mögen einige Hinweise zeigen, wie es um die Beachtung der natürlichen Gegebenheiten zur Zeit steht.

Bereits vom *dringlichen Bundesbeschluss über die Raumplanung* gingen wesentliche Impulse für Arbeiten in Bund und Kantonen aus. Die damals ausgeschiedenen provisorischen Gefahren- und Schutzgebiete und erstellten Inventare sind teilweise noch heute aktuell. Im Rahmen der Richtplanung werden die Grundlagen verbessert und ergänzt. Überdies haben die zuständigen Bundesstellen seit anfangs der siebziger Jahre gesamtschweizerische Grundlagen für die richtige Beurteilung natürlicher Gegebenheiten erstellt und herausgegeben, beispielsweise Eignungskarten für Böden und Klima, Gefahrenkarten, Natur-

Landschaftsschutzinventare sowie Wegleitungen und Empfehlungen für Behörden und interessierte Bürger. Damit konnten gesamtschweizerisch die grössten Lücken bei diesen Grundlagen geschlossen werden. Auf kantonaler und kommunaler Ebene sind jedoch konkretere Entscheidungsgrundlagen nötig, damit die natürlichen Lebensgrundlagen bei der Interessenabwägung gegenüber den verschiedenen Nutzungsansprüchen einigermassen gleichwertig behandelt werden können.

Die Frage, wie auf einzelne Umweltgüter in der Raumplanung besonders zu achten ist, kann generell wie folgt beantwortet werden:

Landschaft/Landschaftshaushalt: Durch Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet wird die Streubauweise eingedämmt. Deponien werden saniert, Abaugebiete nach erfolgter Ausbeutung für Land- und Forstwirtschaft oder Naturschutz rekultiviert, landwirtschaftliche Meliorationen nunmehr etwas behutsamer durchgeführt. Viele Massnahmen sind geplant und noch nicht realisiert; der Vollzug wird eine entscheidende Rolle spielen. Die Widerstände sind zum Teil hoch. Man befürchtet oft, der Natur- und Landschaftsschutz führe zu einer Beschränkung der wirtschaftlichen Entwicklungsmöglichkeiten, stellt aber langfristig auftretende Schäden bzw. mögliche Folgekosten selten in Rechnung.

Luft: Raumplanerische Vorkehren nahmen bisher auf die Luft kaum Rücksicht. Heute sind jedoch Ansätze vorhanden, durch zweckmässige Zuordnung von Wohn- und Arbeitsgebieten sowie deren bessere Anbindung an das öffentliche Verkehrsnetz zur Verbesserung der Luft beizutragen. Zudem stehen zahlreiche weitere Massnahmen von räumlicher Bedeutung wie Verkehrsberuhigung, Fernwärmenetze usw. in Diskussion. Noch kaum beachtet werden in der Nutzungsplanung Durchlüftungskorridore in Siedlungen.

Lärm: Nicht immer wurde bei der Ausscheidung von Bauzonen und bei der Abstimmung der Wohngebiete mit der Verkehrsführung der Lärmschutz genügend beachtet. Die Lärmschutzwände sind dafür ein deutliches Zeichen. Die neue Lärmschutzverordnung des Bundes geht von einem engen Zusammenhang von Raumplanung und Lärmschutz aus. Ihre Lärmgrenzwerte stellen auf die räumliche Grundordnung ab. Die Empfindlichkeitsstufen sollen im Rahmen der Nutzungsordnung festgelegt werden. Lärmschutz wird für die Zonenordnung in verstärktem Masse zur Pflicht. Hohe Sanierungsaufwendungen werden nötig sein, um nur die Alarmwerte der Lärmschutzverordnung einzuhalten.

Boden: Der quantitative Bodenschutz ist ein Hauptthema der Raumplanung. Bereits das Kapitel 221 hat deutlich gezeigt, dass noch enorme Aufgaben zu bewältigen sind, um eine Trendwende im Bodenverbrauch zu erreichen: Redimensionierung zu grosser Bauzonen, Erneuerung statt Ausdehnung, weniger Versiegelung, bessere Beachtung der Eignungskriterien für die verschiedenen Nutzungen, bessere Abstimmung usw. Quantitativer Bodenschutz (Flächensicherung) und qualitativer Bodenschutz (Schutz vor Überlastung und zu intensiver Nutzung), mit dem sich vorwiegend die Umweltschutzgesetzgebung befasst, sind die beiden Seiten einer Medaille.

Wasser: Der Kampf gegen Zersiedlung und Versiegelung des Bodens wird auch unterstützt durch den Gewässerschutz. Der Schutz von See- und Flusssufern, der in vielen Kantonen zunehmend anerkannt und an die Hand genommen wird,

gehört mit zum ganzheitlichen Schutz der Gewässer. Richtpläne schliesslich machen auf mögliche Konflikte mit den Grundwasserschutzgebieten aufmerksam, und Gewässerschutzzonen setzen der zulässigen Bodennutzung Grenzen.

Wald: Der Wald wurde aus dem Bereich der Raumplanung weitgehend ausgeklammert. Er ist in seinem Bestand durch die Forstgesetzgebung geschützt und damit für die Raumplanung mehr oder weniger eine Ausgangsgrösse. Als Natur- und Landschaftselement sowie Erholungsraum spielt er für die Erfüllung der Aufgaben der Raumplanung eine grosse Rolle.

Mit der *Umweltverträglichkeitsprüfung* (UVP) wird das Instrumentarium der Umweltvorsorge ergänzt. Die UVP betrifft jedoch nur eine bestimmte, vom Bundesrat zu bezeichnende Anzahl von Anlagen, die die Umwelt erheblich belasten könnten. Sie wird zudem in der Regel erst im Rahmen des Bewilligungsverfahren beim konkreten Projekt durchgeführt. Die UVP macht deshalb die frühzeitige Beachtung der natürlichen Gegebenheiten in der Planung keineswegs überflüssig, denn mit der räumlichen Planung und Abstimmung werden für die künftige Nutzung wichtige Vorentscheide getroffen und eine Interessenabwägung vorgenommen. Beachtet man die Anliegen der Umwelt bei der Planung zu wenig, kann es geschehen, dass später – vielleicht nach aufwendigen Investitionen in Landerwerb und Projektierung – ein Bauvorhaben aufgrund einer UVP abgewiesen werden muss.

Die Beispiele zeigen, dass mit raumplanerischen Mitteln ein wichtiger Beitrag zur Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen geleistet werden kann. Die Möglichkeiten wurden bislang aber ungenügend wahrgenommen.

224 Beachtung der Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft

Raumplanung muss menschengerecht sein. Der Raum, um den es in der Raumplanung geht, ist der *Lebensraum des Menschen*. Menschengerecht ist die Planung, wenn sie zur Erhöhung der *Lebensqualität* beiträgt. Schutz und Schonung von Boden, Luft, Wasser, Landschaft, Tier- und Pflanzenwelt bewahren und verbessern die Qualität unseres Lebensraumes. Sind diese Umweltgüter gefährdet, so ist letztlich auch der Mensch bedroht. Für das Wohlergehen des Menschen braucht es auch eine *gesunde Wirtschaft*. Deren räumliche Bedürfnisse müssen in die Planung ebenso einbezogen werden wie die Wohn-, Erholungs- und Schutzbedürfnisse. Eines kann Raumplanung nicht: alle Ansprüche an den Raum gleichermassen befriedigen. Sie hat die unterschiedlichen Interessen so abzuwägen, dass eine haushälterische Nutzung des Bodens entsteht. Dadurch wird Raumplanung verstärkt zu einer qualitativen Aufgabe.

So vielfältig die Ansprüche der Bevölkerung, so verschieden sind auch die Anliegen der Wirtschaftssektoren und -branchen an die Raumplanung. *Industrieunternehmen* benötigen genügend geeignetes, möglichst flaches und vor allem gut erschlossenes Industrieland, wo auch eine spätere Entwicklung noch möglich ist. Im allgemeinen ist reichlich Industrieland ausgeschieden. Oft ist es aber nicht verfügbar, weil die Unternehmen, denen das Land gehört, es im Sinne ihrer langfristigen Planung als Landreserve behalten. Zum Teil liegt es auch ungünstig. Viele Gemeinden scheiden Industriezonen in der Hoffnung auf eine

bessere wirtschaftliche Entwicklung aus; oft bleibt es bei der Hoffnung. Zweckmässige Erschliessung und Ausstattung, grossräumige Verkehrsverbindungen, gut funktionierende Siedlungen mit gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Beziehungsnetzen, ein gutes wirtschaftliches Klima mit entsprechender Steuergesetzgebung und den notwendigen Arbeitskräften gehören ebenfalls zu den Standortvoraussetzungen.

Das *Kleingewerbe* – insbesondere in den Städten – hat ganz andere Wünsche. Ihm liegt daran, den angestammten Platz behalten zu können. Wichtig sind ihm auch die freien Zufahrten; es setzt sich deshalb gegen Verkehrsbeschränkungen zur Wehr und fordert vielmehr den Bau von Parkhäusern. Bedrängt werden diese Betriebe aber weniger von Planungsmassnahmen als von der harten Konkurrenzwirtschaft, die z. B. von Einkaufszentren auf der grünen Wiese ausgeht. Ferner verdrängen auch die *Dienstleistungsbetriebe* mit hoher Wertschöpfung das Kleingewerbe aus den Zentren. Sie sind in der Lage, die gleiche Bodenfläche viel intensiver zu nutzen, d. h. sie erzielen einen grösseren Ertrag pro Flächeneinheit und können somit auch grössere finanzielle Mittel mobilisieren. Deshalb sind sie im Wettstreit um den Boden stärker.

Es gibt auch wichtige Wirtschaftszweige, die ein besonderes, unmittelbares Interesse daran haben, dass die Raumplanung ihren Auftrag zur Sicherung der Nutzungsvielfalt wahrnimmt. Dazu gehört die *Landwirtschaft*, deren Produktionsgrundlage, der Boden, nur durch eine konsequente Nutzungsordnung nach den Grundsätzen des RPG gesichert bleibt. In ähnlicher Weise ist dem *Tourismus* zunehmend daran gelegen, dass die Raumplanung ihren Schutzauftrag erfüllt. Was wäre der Tourismus ohne intakte Landschaften, die den Gästen sowohl Betätigung als auch Erholung und Wohlbefinden bieten?

Das Ziel, sowohl die Bedürfnisse der Bevölkerung als auch diejenigen der Wirtschaft zu beachten, wird insgesamt in zweckmässiger Weise verfolgt. Wurde in den sechziger und anfangs der siebziger Jahre auch in der Planung die wirtschaftliche Entwicklung besonders stark gewichtet (man denke z. B. nur an die Planung und Realisierung der «autogerechten» Städte), so spielt heute die Verbesserung der Wohnlichkeit und der Versorgung der Bevölkerung eine weitaus grössere Rolle als früher (heute spricht man vom «stadtgerechten Verkehr»). Insbesondere Nutzungspläne neueren Datums, welche nach den Grundsätzen des Raumplanungsgesetzes erstellt wurden, beachten die Anliegen von Bevölkerung und Wirtschaft gut. Zahlreiche kantonale Richtpläne koordinieren die raumwirksamen Tätigkeiten auch in dieser Hinsicht. Dazu trägt auch die von Artikel 4 RPG vorgeschriebene *Mitwirkung bei der Planung* bei. Bevölkerung und Wirtschaft beteiligen sich stärker als früher bei der Planung und bringen ihre besonderen Anliegen ein. Dabei haben die organisierten Interessen der Wirtschaft mit ihrer gut vorbereiteten Argumentation eine stärkere Position als die eher heterogenen Wünsche aus der Bevölkerung. Erfahrungen bei der Erarbeitung der kantonalen Richtpläne zeigen jedoch deutlich, dass Information und Meinungsaustausch zur Entspannung beitragen und die Qualität der Planung erhöhen.

Der Dialog zwischen Planungsbehörden, Bevölkerung und Wirtschaft ist unerlässlich für die Erfüllung der Raumplanungsaufgabe und ist deshalb zu fördern.

Im Wettstreit um den Boden empfinden die einen die Anliegen der anderen oft als masslos und meinen, mit ihren eigenen Anliegen zurückstecken zu müssen. Aufgabe der Raumplanung ist es, nach bestimmten Regeln, unter Mitwirkung der Beteiligten und Betroffenen, die verschiedenen Interessen so aufeinander abzustimmen, dass daraus eine zweckmässige Ordnung der Besiedlung und haushälterische Lösungen entstehen. Voraussetzung ist eine Dialog- und Konsensbereitschaft.

Um die räumlichen Anliegen von Bevölkerung und Wirtschaft besser erfüllen zu können, sind neben rein raumplanerischen Massnahmen wie Siedlungsleitbildern, Abstimmung raumwirksamer Massnahmen, Richtplänen, Nutzungsplänen usw. ebenfalls eine Reihe *flankierender Massnahmen* notwendig. Zu nennen sind etwa: Wohnbauförderung, Eigentumsförderung für Wohnungen, Finanz- und Lastenausgleich zwischen Städten und Umland und aktive Baulandpolitik der Gemeinden zugunsten von Detailhandel, Wohnbaugenossenschaften und Wohnungen für Einheimische.

23 **Erkenntnisse zum Vollzug des RPG und zum Stand der Raumplanung**

Vollzugsmängel sind unverkennbar, dramatisch ist die Situation jedoch nicht. Obwohl der heutige Stand der Planung noch unbefriedigend ist und die angestrebten Ziele bei weitem noch nicht erreicht sind, stimmt die heutige Ausgangslage doch eher zuversichtlich. Das Raumplanungsdenken im Sinne des seit dem 1. Januar 1980 in Kraft stehenden Bundesgesetzes setzt sich zwar nur langsam durch, aber es beginnt wirksam zu werden. Es verlässt langsam die Stuben der Planer und erfasst andere Ressortstellen, Regierungen und Parlamente. Der erforderliche Lernprozess war und ist notwendigerweise zeitaufwendig. Der erreichte Stand der Planung ist bereits beachtlich und der eingeschlagene Weg im grossen und ganzen richtig. Gemessen am Auftrag gibt es allerdings noch viel zu tun. Raumplanung ist vielfältig und wird nach wie vor hohe Anforderungen stellen.

Die Verzögerungen im Vollzug sind ärgerlich, besonders angesichts der in mancher Hinsicht bedenklichen räumlichen Entwicklung, die im ersten Teil dieses Berichtes beschrieben wurde. Wenn man aber in Betracht zieht, was bereits alles geschaffen oder in die Wege geleitet worden ist, so steht es um die Raumplanung gar nicht so schlecht, sofern der *heutige Stand als Ausgangspunkt und nicht als Endpunkt* angesehen wird. Man darf feststellen, dass die ernsthaften Bemühungen, dass Gesetz zu vollziehen, sich häufen und die mancherorts vorhandene politische Zurückhaltung langsam einem vertrauten Umgang mit der neuen Aufgabe weicht.

Als Ausgangspunkt für die künftige Raumplanung können aus den bisherigen Arbeiten zur Erfüllung des gesetzlichen Auftrages *einige allgemeine Erkenntnisse* abgeleitet werden:

- *Zur Betrachtungsweise:* Raumordnungspolitische Entscheide sollten mit Wissen um die Wirkungen im räumlichen Gesamtzusammenhang gefällt werden. Dazu ist die Betrachtungsweise häufig zu eng. Die räumlichen Probleme wer-

den zaghaft, wenig umfassend und kaum sachbereichsüberschreitend angegangen. Auch wenn die Raumplanung mit ihrem Instrumentarium nur einen begrenzten Beitrag zur Problemlösung zu liefern vermag, so fällt ihr eine eminent wichtige Orientierungsfunktion zu. Grundlage für eine Raumordnungspolitik ist eine umfassende Betrachtungsweise.

- *Zur Koordinations- und Steuerungsfunktion der Raumplanung:* Sie sollte besser wahrgenommen werden. Viele raumbeeinflussende Sachaufgaben der Gemeinwesen sowie die Planung von Grossprojekten gehen immer noch an der Raumplanung vorbei.
- *Zum Raum als knappe, unvermehrbar und ganzheitliche Ressource:* Es soll mehr beachtet werden, dass der Verbrauch von gewachsenem Boden allermehrstens nicht mehr rückgängig gemacht werden kann. Man weicht zu oft und zu schnell auf die «grüne Wiese» aus, bevor man gründlich geprüft hat, welche Möglichkeiten im bereits überbauten Gebiet bestehen. Es wird nicht bedacht, dass späteren Generationen noch Gestaltungsmöglichkeiten verbleiben sollen. Der Begriff «Raum» ist abstrakt. Man teilt deshalb gerne auf: Siedlung, Landschaft, Landwirtschaft, Verkehr, Umwelt. Raum umfasst aber nicht nur Flächen und Funktionen, sondern auch Beziehungen. Man muss deshalb in der Planung wieder verknüpfen, was man vorher getrennt hat.
- *Zur dezentralisierten Konzentration der Besiedlung:* Der Beitrag der Raumplanung muss verstärkt werden. Teilweise wurde auch zu wenig bewusst gemacht, dass zahlreiche Massnahmen des Bundes und der Kantone auch raumordnungspolitisch begründet oder entsprechend ausgestaltet sind (z. B. Tarife öffentlicher Unternehmungen, Bundesbeiträge für Sachpolitiken, Verkehrskonzepte usw.).
- *Zu den Problemen der Stadt:* Sie dürfen nicht mehr isoliert, schon gar nicht unabhängig von den Umlandproblemen, angegangen werden. Die innere Erneuerung und Ausgestaltung der Städte wird zuwenig umfassend gefördert. Die Instrumente der Nutzungs-, Überbauungs- und Erschliessungsordnung werden zuwenig genutzt, und in den kantonalen Richtplänen ist die Thematik kaum behandelt.
- *Zum Ausgleich erheblicher planungsbedingter Vor- und Nachteile (Art. 5 Abs. 1 RPG):* Der mangelnde Vollzug erschwert eine im Sinne einer haushälterischen Nutzung des Bodens sinnvolle Verdichtung.
- *Zur Umwelt:* Das Bewusstsein, dass mit der räumlichen Ordnung sich entscheidende Weichen für den Umweltschutz stellen lassen, muss verstärkt werden. Von der Raumplanung im Dienste des langfristigen, vorbeugenden Umweltschutzes spürt man noch wenig. Gerade eine geordnete Siedlungsentwicklung kann längerfristig dazu beitragen, den Menschen und seine natürliche Umwelt vor schädlichen und lästigen Einwirkungen zu schützen.

3 Künftige Raumordnungspolitik - Absichten des Bundesrates

31 Einleitung

311 Rahmenbedingungen und Werthaltungen

Es gehört zu den Grundaufgaben der Planung, Rahmenbedingungen, Wirkungskräfte und Werthaltungen sowie ihre Veränderungen zu analysieren. Zukunftsgestaltung muss sich immer wieder mit neuen oder sich ändernden Bedingungen und Einstellungen auseinandersetzen.

Bis Mitte der siebziger Jahre galt es als grosse raumplanerische Aufgabe, den Zuwachs von Einwohnern und Arbeitsplätzen zu verteilen, die räumlichen Voraussetzungen für das Wachstum zu schaffen und allenfalls negative Wachstumsfolgen gering zu halten. Vernachlässigt wurden bei dieser Planung viele konkrete räumliche Koordinationsprobleme sowie die Erhaltung der Lebensqualität und der natürlichen Lebensgrundlagen. Als sich dann zeigte, dass wichtige (Wachstums-) Annahmen nicht mehr stimmten, verloren viele Pläne ihre Grundlage.

Nun sind Prognosen aufgrund des oft raschen Wandels und der vielfältigen Zusammenhänge der Ausgangsgrössen zwar schwierig, für die Planung aber nicht wegzudenken. Andererseits muss die Planung flexibel genug sein, um sich veränderten Voraussetzungen anpassen zu können. Das Planungsverständnis des RPG legt daher viel Wert auf die schrittweise Problemlösung und auf die Zusammenarbeit. Aber die einzelnen Planungsschritte, die Koordination und der Interessenausgleich müssen auf eine im Rahmen einer ganzheitlichen und aktuellen Problemsicht festgelegte Entwicklungsvorstellung ausgerichtet sein. In materieller Hinsicht stehen heute qualitative Aspekte des Wachstums, die Erhaltung unseres Lebensraumes und die Verhinderung und Behebung von Umweltschäden im Vordergrund.

Nachfolgend werden die wichtigsten Tendenzen, mit welchen die Raumplanung in den kommenden Jahren zu rechnen hat, in knapper Form zusammengefasst.

311.1 Rahmenbedingungen

- *Bevölkerung:* Heute ist die Bevölkerungs- und Arbeitsplatzverteilung bei schwachem Zuwachs weitgehend ein Nullsummenspiel geworden: Zunahme an einem Ort bedeutet Abnahme an einem andern. Bedeutend werden die Veränderungen im Altersaufbau sein.
- *Mobilität:* Zeitersparnisse durch neue oder verbesserte Verkehrsangebote oder durch Arbeitszeitverkürzungen bewirken weiterhin erhöhte räumliche Mobilität. Die Tendenz, dass sich die Pendlerentfernung bei konstantem Zeitbudget vergrössert, wird anhalten.
- *Freizeit:* Kürzere Wochen-, Jahres- und Lebensarbeitszeiten werden vermehrte Freizeitaktivitäten zur Folge haben. Dies wird sich auf die Freizeitinfrastruktur, auf die Erholungsgebiete und den Verkehr auswirken.
- *Wirtschaft:* Die wirtschaftliche Entwicklung wird sich weiterhin massgebend auf die räumliche Mobilität der Betriebe und Arbeitsplätze und somit letzt-

lich auch der Bevölkerung auswirken. Internationale Wirtschaftskräfte und Verflechtungen, der internationale Wettbewerb, Finanzmärkte und Innovationen technischer und organisatorischer Art beeinflussen die Entwicklungschancen einzelner Teile unseres Landes unterschiedlich und können dem Ausgleichsziel entgegenstehen. Umstrukturierungen und Rationalisierungen in manchen Wirtschaftszweigen führen zu neuen Standortanforderungen, veränderten Nutzungsansprüchen und Transportbedürfnissen. Das wirtschaftliche Wachstum wird voraussichtlich bescheidener ausfallen als in den sechziger Jahren. Wirtschaftliche Tätigkeit wird vermehrt von der Notwendigkeit geprägt sein, die natürlichen Lebensgrundlagen zu bewahren und die regionale Struktur unseres Landes zu erhalten. Dieser Übergang zum qualitativen Wachstum ist für die Raumplanung nicht nur Randbedingung, sondern besonderer Auftrag, mit ihren Mitteln dazu beizutragen.

- *Technologische Entwicklung*: Während die bisherigen Technologien eher eine Zentralisierung begünstigen, könnten unter bestimmten Bedingungen von neuen Basisinnovationen im Bereich der Halbleitertechnologie, der Mikroelektronik und der Kommunikation dezentalisierende Wirkungen ausgehen. Allerdings besteht auch die Gefahr, dass die neuen Kommunikationstechniken die vorhandenen räumlichen Trends vorläufig eher verstärken. Ähnlich ambivalent verhält es sich mit dem Flächenverbrauch. Es gibt langfristige Voraussagen, die insbesondere bei Arbeitsflächen grössere Einsparungen voraussehen. Vorläufig dürfte damit allerdings nicht zu rechnen sein. Der Trend geht eher noch in die andere Richtung.
- *Zustand der Umwelt*: Die Bedrohung der natürlichen Lebensgrundlagen und Landschaften ist besorgniserregend. Trotz erster Erfolge (z. B. beim Gewässerschutz) wird uns die Umweltproblematik leider längere Zeit vorrangig beschäftigen. Dabei geht es nicht mehr nur um die Beseitigung von Schäden mit technischen Mitteln oder um Abwehr drohender Gefahren, sondern um eine längerfristige Umweltvorsorge. Gerade dazu kann Raumplanung einen Beitrag leisten.
- *Verknappung des Bodens*: Es weist eine Reihe von Faktoren darauf hin, dass die Flächenbeanspruchung für verschiedene Nutzungen nach wie vor anhält und eine Tendenzwende nicht eigentlich erkennbar ist.
- *Komplexe Verhältnisse*: Unsere Zivilisation hat wirtschaftlich und technologisch einen ausserordentlich hohen Stand erreicht. Die Dynamik der Veränderungen und die Verflechtung aller Lebensbereiche machen die komplexer werdenden Zusammenhänge immer schwerer durchschaubar. Räumliche Wirkungskräfte müssen infolgedessen vertieft analysiert werden, um die Auswirkungen raumwirksamer Massnahmen besser feststellen zu können.

311.2 Werthaltungen

Wie die äusseren Gegebenheiten, so ändern sich auch Einstellungen und Präferenzen der Menschen. Die allgemein herrschenden Aufbruchstimmungen, der Optimismus, der Glaube an die Machbarkeit der Zukunft in den fünfziger und sechziger Jahre unterscheiden sich grundlegend von der gegenwärtigen Haltung

der Bevölkerung gegenüber Gegenwarts- und Zukunftsfragen. Heute rangiert die Erhaltung der Umwelt hoch oben in der Wertskala. Grenzen der technischen, wirtschaftlichen und sozialen Visionen der Nachkriegszeit mussten zur Kenntnis genommen werden. Ob und allenfalls wie sich die Werthaltungen tatsächlich geändert haben, lässt sich aber erst an veränderten Handlungsweisen ablesen, klaffen doch Worte und Taten sehr häufig auseinander.

Die Werthaltungen können sich aber rasch ändern. Ein Katastrophenfall oder ein wirtschaftlicher Einbruch kann die gesamte Präferenzskala verschieben. Neben diesen kurzfristig auf die gerade aktuelle Lage reagierenden Einstellungen zeichnen sich jedoch stets etwas längerfristig wirkende Verschiebungen ab, die für die laufende und kommende Raumplanung von Bedeutung sein können. Allerdings ist es heute nicht leicht, klare Tendenzen zu erkennen, wie die folgenden Beispiele zeigen:

- Breite Bevölkerungskreise sind durch die sichtbaren Umweltschäden sensibilisiert. Dazu haben auch vermehrte Erkenntnisse über die Ursachen der Umweltbelastung beigetragen. Mehr und mehr Stimmbürger sind bereit, mindestens im Auftrag an das Gemeinwesen, Massnahmen zu unterstützen, die einer Verschlechterung der Umweltsituation entgegenwirken. Aber trotz aller Beteuerungen für Energiesparen, Umweltschonen, haushälterische Bodennutzung usw. nimmt der Energieverbrauch zu, steigen die Umweltschäden und der Flächenverbrauch. Obwohl Strassenbauprojekte heute umstrittener sind als früher und häufiger abgelehnt werden, nimmt der Automobilverkehr zu.
- Auch raumplanerische Fragen stossen zusehends auf Interesse, aber häufig nur punktuell, projektorientiert und nicht im Gesamtzusammenhang. Strassenbauvorhaben, Flugfelder, Deponien, militärische Übungsanlagen usw. stossen vielerorts auf Opposition. Es besteht immer weniger die Bereitschaft, nachteilige Auswirkungen von Anlagen, die den Betroffenen nicht einen unmittelbaren Nutzen einbringen, zu übernehmen. Manchmal sind diese Widerstände allerdings auch Anlass, bestimmte grundsätzliche Fragen wie etwa jene nach Bedarf und Eignung zu überdenken und die Pläne zu revidieren.
- Die Ansprüche an den Raum und die Beanspruchung von Boden für vielerlei Zwecke hängen auch davon ab, wie sich die individuellen Einstellungen und Verhaltensweisen entwickeln. Verschiedene Trends werden Wohn-, Verkehrs- und Freizeitverhalten beeinflussen und zwar in dem Sinne, dass der Flächenverbrauch eher steigt. Darauf weisen z. B. hin: die zunehmende Individualisierung, das Streben nach mehr Wohlstand, der Wiederanstieg von Leistungswillen und Erfolgsstreben (auch oder gerade, wenn sich diese Haltung vermehrt vom wirtschaftlichen Erfolg lösen wird), zunehmende Bequemlichkeit und steigende Unternehmungslust usw. Auch hier besteht zur Zeit eine bestimmte Unsicherheit; Trendbrüche sind durchaus möglich.
- Insgesamt ist das Meinungsbild vielschichtiger geworden; Standpunkte werden unerbittlicher vertreten; eine stärkere Polarisierung ist spürbar; Toleranz, Kompromissbereitschaft und Konsensfähigkeit haben abgenommen.

All diese Beispiele festgestellter und möglicher Veränderungen in den Einstellungen und im Verhalten sind nicht widerspruchsfrei und mit gewissen Unsicherheiten behaftet. Dennoch dürfen wir für die Raumplanung den Schluss zie-

hen, dass *die Einsicht für ein planvolles, umsichtiges, koordinierendes Handeln steigt und dass die Sorge um die Umwelt und ein haushälterischer Umgang mit dem Boden heute als dringliche Ziele angesehen werden.* Dies wird raumplanerisches Handeln erleichtern. Hingegen werden der Raumplanung die Polarisierungstendenzen zu schaffen geben. Wenn bei zusätzlichen Ansprüchen an den Raum die Gegensätze unüberbrückbar werden, keine Konsensbereitschaft mehr vorhanden ist und Egoismen vorherrschen, können räumliche Gesamtlösungen und Interessenabwägungen sehr schwer erreicht werden.

312 Absichten des Bundesrates

Nach Artikel 22^{quater} der Bundesverfassung tragen die Kantone die Hauptverantwortung für die Raumplanung. Dem Bund fällt die Aufgabe zu, *die Bestrebungen der Kantone zu fördern und zu koordinieren sowie mit ihnen zusammenzuarbeiten* (Abs. 2). Er berücksichtigt überdies in Erfüllung seiner Aufgaben die Erfordernisse der Landes-, Regional- und Ortsplanung (Abs. 3). Um diese Aufträge richtig vollziehen zu können, will der Bundesrat in den nachfolgenden Kapiteln aufzeigen, wo in den nächsten Jahren die Handlungsschwerpunkte gesetzt werden sollen. Es werden dazu – gegliedert nach den Hauptzielen des RPG – einerseits Leitsätze formuliert und andererseits die Massnahmen des Bundes dargestellt (Anhang 1 zeigt eine Übersicht).

Die «Leitsätze» zeigen, nach welchen Vorstellungen der Bundesrat seine eigenen Aufgaben räumlich koordinieren will. *Er nimmt dabei Stellung zu den grundsätzlichen Problemen der Raumplanung und Raumordnung, die teilweise über seinen direkten Einflussbereich hinausgehen. Die Leitsätze umfassen demzufolge verschiedene Hinweise, welche in erster Linie die Nutzungsplanung oder die Richtplanung betreffen. Auch in sachlicher Hinsicht werden Fragen berührt, die über den engen Kern der Raumplanung hinausgehen, deren Beantwortung jedoch nötig ist, um Raumplanung wirksam vollziehen zu können. Es gehört zur Koordinationsaufgabe, auf diese Querbezüge hinzuweisen und einen Gesamtrahmen zu erstellen. Die Leitsätze für die künftige Raumordnungspolitik stellen deshalb eine Einladung dar, die gleichzeitig an die Eidgenössischen Räte, die Kantone, Gemeinden und an die Öffentlichkeit ergeht, sich mit den grundlegenden Problemen räumlicher Entwicklung einerseits und den politischen Absichten des Bundesrates andererseits auseinanderzusetzen.*

Mit den jeweiligen Abschnitten «Aktuelle und anstehende Massnahmen des Bundes» legt der Bundesrat dar, welche Vorkehrungen er in seinem eigenen Bereich getroffen hat oder in nächster Zeit treffen will, um den Vollzug des Raumplanungsgesetzes in die aufgezeigte Richtung zu bringen. Diese Übersicht unterscheidet zwischen der Erarbeitung von Grundlagen, der Erfüllung von raumwirksamen Bundesaufgaben und den Massnahmen, welche der Förderung der Raumplanung in den Kantonen und der Zusammenarbeit dienen.

In den Richtlinien der Regierungspolitik 1983-1987 (BB1 1984 I 157, Ziff. 51) kündigten wir den vorliegenden Bericht an, in dem auch unsere Absichten für den künftigen Vollzug des Raumplanungsgesetzes dargelegt werden. Bei diesen Absichten handelt es sich um Vollzugsfragen wie Untersuchungen, Grundlagen,

Konzepte, Sachpläne usw. Das Eidgenössische Justiz- und Polizeidepartement wird in Absprache mit den betroffenen Departementen die Massnahmenvorschläge konkretisieren und dem Bundesrat im Anschluss an die Parlamentsdebatte ein Programm für deren Realisierung vorschlagen.

32 **Konsequenter Vollzug des RPG**

321 **Leitsätze**

Leitsatz 1: Der Vollzug des RPG ist weiterzuführen und zu vertiefen; Lücken sind zu schliessen

- (11) *Der Vollzug des RPG ist – nach anfänglichen Schwierigkeiten – auf dem richtigen Weg. Die Anstrengungen dürfen jedoch nicht nachlassen. Alle weiteren Arbeiten für den Vollzug sind gerechtfertigt, weil sich dieses Gesetz grundsätzlich für die Erfüllung des Verfassungsauftrages als geeignet erwiesen hat.*
- (12) *Vollzugslücken sind zu schliessen. Noch nicht dem Bundesrat vorgelegte Richtpläne sind ungesäumt fertig zu erstellen; lückenhafte sind zu ergänzen. Aus den genehmigten Plänen sich ergebende Vollzugsaufgaben dürfen nicht liegenbleiben. Nutzungspläne sind auf die Anforderungen des RPG und der neuen kantonalen Vorschriften auszurichten sowie in Übereinstimmung mit den Richtplänen zu bringen. Der Bund selber muss die nötigen Konzepte und Sachpläne erarbeiten und die Koordination sicherstellen.*
- (13) *Gesetzliche Lücken sind zu füllen: Obschon es im allgemeinen nicht so sehr an den gesetzlichen Grundlagen als vielmehr am Vollzug fehlt, sind in einigen Bereichen (z. B. bei Zonenvorschriften, Erschliessung; Landumlegung) Ergänzungen des RPG vorzusehen. Sie sollen den Vollzug erleichtern. Die Kantone sollten ihre Ausführungsbestimmungen – soweit dies noch nicht geschehen ist – überprüfen und an das RPG anpassen.*
- (14) *Wissenslücken sind zu füllen und Grundlagen zu verbessern und zu ergänzen. Das Wissen über räumliche Gegebenheiten, Entwicklungen und Wirkungszusammenhänge bedarf der Vertiefung und Ergänzung. Dazu sind die notwendigen *technischen, statistischen und betrieblichen Voraussetzungen* zu schaffen und *Forschungsarbeiten* zu leisten sowie Ergebnisse aus nationalen Forschungsprogrammen systematisch auszuwerten. Zur Unterstützung des Vollzugs sind *Planungsgrundlagen* vorab für die Bewirtschaftung und Weiterentwicklung von Richtplänen, für die Durchführung einer dem RPG entsprechenden Nutzungsplanung sowie zur Sicherstellung der Koordination notwendig.*

Leitsatz 2: Die Problemsicht der Raumplanung muss breiter sein als ihre Handlungsmöglichkeiten

Die Mittel der Raumplanung und ihr Handlungsbeitrag sind beschränkt. Die Raumplanung macht nur einen Teil der Raumordnungspolitik aus; andere Ressorts leisten ebenfalls wichtige Beiträge zur Erhaltung und Gestaltung des Lebensraumes. Der Raumplanung kommt aber die räumliche Koordinationsfunktion zu. Um diese Aufgabe zu erfüllen, muss ihr Blick breiter sein als ihre Handlungsmöglichkeiten. Sie hat bei allen räumlichen Anordnungen die Wirkungen und Konsequenzen in Betracht zu ziehen, da sich raumwirksame Tätigkeiten nachhaltig, langfristig und meistens unumkehrbar auf Siedlungsstruktur und Natur auswirken. Sie hat räumliche Wächterfunktion und sorgt dafür, dass bei politischen Entscheidungen die nötigen Grundlagen erarbeitet und die räumlichen Konsequenzen des Handelns aufgezeigt werden. Eine umfassende Problemsicht und eine koordinierte Problemlösung sind unerlässlich.

Leitsatz 3: Raumplanung muss in quantitativer Hinsicht Grenzen erkennen und setzen sowie in qualitativer Hinsicht gelegentlich auch Grenzen sprengen

Raumplanung muss vermehrt die Grenzen aufzeigen oder setzen zugunsten der Erhaltung der Umwelt, der Landschaft, des Kulturlandes, der Wohnlichkeit und der Lebensqualität. Die Grenzen sind nicht willkürlich, sondern aus einer Gesamtsicht heraus zu setzen. Dabei darf Raumplanung nicht einfach zum Mittel werden, missliebige Anlagen, deren Bedarf ausgewiesen ist, zu verdrängen oder zu verhindern. Es wäre allerdings falsch, Raumplanung nur als Mittel der Begrenzung zu sehen. Sie ist ebenfalls Gestaltungsaufgabe. Als solche hat sie auch manche bisherige Grenze in qualitativer Hinsicht zu sprengen. Beispielsweise sollen innovative und kreative Lösungen bei der Siedlungserneuerung nicht durch unnötige, starre Schranken und Vorschriften behindert werden, wenn sie aus einer Gesamtsicht erwünscht sind und zu einem sorgsameren Umgang mit dem Boden beitragen.

322 Aktuelle und anstehende Massnahmen des Bundes

Grundlagen

- Vorarbeiten zu einer Revision des RPG durch eine Expertenkommission (in Arbeit);
- Erarbeitung von Grundzügen der erwünschten räumlichen Entwicklung der Schweiz – aufbauend auf den genehmigten kantonalen Richtplänen – als Grundlage für die Konzepte und Sachpläne des Bundes und für die Koordination der Bestrebungen der Kantone;
- Weiterentwicklung der «Übersicht über die Grundlagen, Konzepte, Sachpläne und Bauvorhaben des Bundes» mit Sicherstellung einer laufenden Nachführung;
- Aufbau von statistischen, planerischen und geographischen Informationssystemen zu Bodennutzung, Bodenpreisen, Bodeneigentum, Verkehrsflächen;
- Erfassung von Entwicklungen der Bodennutzung und Besiedlung durch ein Programm «Raumbeobachtung Schweiz» (in Arbeit).

Vollzug von Bundesaufgaben

- Umschreibung der Anforderungen an die Erstellung und Abstimmung von Konzepten und Sachplänen;
- Festlegung und periodische Überprüfung der für die Kantone geltenden Konzepte und Sachpläne.

Förderung der Raumplanung in den Kantonen und der Zusammenarbeit

- Erarbeitung von Grundlagen und Grundsätzen für die weitere Entwicklung der Richt- und Nutzungsplanung sowie für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit.

33 Verstärkte Anstrengungen für einen haushälterischen Umgang mit dem Boden

331 Leitsätze

Leitsatz 4: Bisher war der haushälterische Umgang mit dem Boden ein Ziel; jetzt müssen Taten folgen

- (41) *Es muss zu einer Trendwende im Verbrauch von gewachsenem Boden kommen, ein verstärkter haushälterischer Umgang ist daher unerlässlich.* Sowohl im Zusammenhang mit Nutzungsplänen, Konzepten und Sachplänen des Bundes, als auch bei der Projektierung, Abstimmung und Bewilligung von Bauten und Anlagen ist auf den haushälterischen Umgang mit dem Boden hinzuwirken.
- (42) *Haushälterische Bodennutzung ist nicht eindimensional auf Flächensparen ausgerichtet, sondern beachtet die jeweilige Bedeutung und Funktion des Bodens in der räumlichen Gesamtordnung.* Die verschiedenen und wachsenden Nutzungsansprüche können nur aus einer *Gesamtsicht über die erwünschte räumliche Entwicklung* heraus in haushälterischer Weise aufeinander abgestimmt werden. Kenntnisse über Wirkungszusammenhänge und eine ganzheitliche Problemsicht sind dafür Voraussetzung.
- (43) *Haushälterisch heisst auch, die bestehende Substanz zu bewahren und besser zu nutzen.* Solange erschlossene Baugebiete, Gebäude und Anlagen unbenutzt oder untergenutzt bleiben, sind Neuerschliessungen an anderen Standorten zu vermeiden. Wichtigster Anwendungsbereich ist die Siedlungsplanung: *Siedlungserneuerung statt neue Siedlungen, Innenentwicklung statt Aussenentwicklung*, z. B. durch bessere Nutzung vorhandener Zonen, Umzonung, Landumlegung, Nutzungstransport, Mobilisierung des vorhandenen Baulandes, Nutzungskombinationen, bessere Ausgestaltung der Siedlungen, bessere räumliche Organisation und durch angepasste Nutzungskonzepte für Gebäude und Quartiere.
- (44) *Bevor Boden für Nutzungen zugewiesen oder in Anspruch genommen wird, ist sorgfältig zu prüfen, ob ein Vorhaben im geplanten Ausmass des Bodens bedarf, ob die Eignung des Bodens für die vorgesehene Nutzung*

gegeben ist, ob die örtliche Zuweisung (Gebietsausscheidung, Standort, Linienführung) zweckmässig ist und welche *Auswirkungen* davon ausgehen. Auszuweisen ist immer, wie sich das Vorhaben bzw. die vorgesehene Nutzung in die *räumliche Gesamtordnung* eingliedert und mit anderen räumlichen Tätigkeiten abgestimmt wird. Bei solchen Abklärungen sollen auch Alternativen oder Varianten studiert werden, damit die gesamthaft beste Lösung gefunden werden kann.

- (45) *Das Gebot der haushälterischen Nutzung des Bodens muss alles raumwirksame Handeln durchdringen.* So sind z. B. in der *Siedlung* zunächst einmal die Grundsätze des RPG konsequent anzuwenden (z. B. Art. 1, 3 und 15 RPG). Richtig dimensionierte Bauzonen und die Ausschöpfung der Möglichkeiten innerer Erneuerung mit guter Durchmischung sollen im Vordergrund stehen. Voraussetzung ist ein *Bau- und Planungsrecht*, das sinnvolle Formen der Erneuerung, Verdichtung und Nutzungskombinationen zulässt und bodenverschwenderische Automatismen ausschliesst. In der *Landschaft* ist das geeignete Kulturland zu erhalten und mit den Bedürfnissen des ökologischen Ausgleichs abzustimmen. Die Naturräume sind zur Erhaltung der Pflanzen- und Tierwelt zu schützen. *Bauten und Infrastrukturanlagen* sind so einzuordnen, dass Zerschneidungen und Trennwirkungen verhindert werden und sinnvolle Doppelnutzungen möglich sind. *Verkehrsflächen* können gespart werden durch sinnvolle Siedlungsentwicklung, durch die Förderung des öffentlichen Verkehrs sowie des Fussgänger- und Radfahrerverkehrs, durch Überprüfung des Ausbaustandards oder durch organisatorische Massnahmen (Verbund verschiedener Verkehrsmittel, Parkplatzregime usw.). Beim *Ausbau von Skigebieten* und bei allfälligen Neuerschliessungen soll der Anschluss an das öffentliche Verkehrsnetz sichergestellt sein.

Leitsatz 5: Die Kulturlanderhaltung bleibt zentrale Aufgabe der Raumplanung als Beitrag zum Bodenschutz und zur Ernährungssicherung

- (51) *Ein «Notvorrat an Boden» für Ackerbau und Futterbau soll die Ernährung auch in Zeiten gestörter Zufuhr von Nahrungsmitteln sicherstellen.* Eine konsequente Abtrennung des geeigneten Kulturlandes von dem für das Bauen benötigten Land und grundsätzlich eine ebenso konsequente Zuordnung der existenzfähigen Landwirtschaftsbetriebe zur Landwirtschaftszone sollen einer grossen Zahl selbständiger Bauern langfristig genügend eigenes Land sichern.
- (52) *Der Bodenschutz setzt sowohl beim verminderten Landverbrauch (quantitativ) als auch bei einer ökologisch verantwortbaren Produktion auf den geschützten Flächen (qualitativ) an.* Eine noch intensivere Nutzung und eine Erhöhung der gegenwärtigen Produktion sind zu vermeiden. Erhaltung und Pflege des Bodens müssen darauf ausgerichtet sein, seine ökologischen Funktionen und seine Nutzbarkeit nach Fläche und Güte auch für kommende Generationen sicherzustellen.

- (53) *Agrar-, Umwelt- und Raumordnungspolitik müssen besser zusammenwirken, um die Kulturlandschaften als (Agrar)Produktionsraum, als Lebensraum und als Erholungsraum unter Wahrung des ökologischen Ausgleichs zu erhalten und zu gestalten.*

332 Aktuelle und anstehende Massnahmen des Bundes

Grundlagen

- Abklärung von Möglichkeiten zur verbesserten haushälterischen Bodennutzung im Rahmen der Revision des RPG (in Arbeit);
- Auswertung der Ergebnisse aus dem Nationalen Forschungsprogramm «Nutzung des Bodens in der Schweiz»;
- Prüfung von Modellen, wie durch Massnahmen der Agrarpolitik die Nutzungsordnung gefördert werden kann.

Vollzug von Bundesaufgaben

- Erarbeitung des Sachplanes Fruchtfolgeflächen;
- Prüfung von Möglichkeiten der Verbindung von quantitativem und qualitativem Bodenschutz (Bodenschutzkonzept);
- Erarbeitung von Grundsätzen zur Verbesserung der Koordination zwischen militärischen und raumplanerischen Anliegen, namentlich für die Sicherstellung des Betriebs bestehender militärischer Einrichtungen (in Arbeit);
- Erarbeitung von Grundsätzen für die Erteilung von Konzessionen, Bewilligungen und Beiträgen an die Luftfahrtinfrastruktur (Flugplatzkonzept).
- Erarbeitung von Grundsätzen zur Freihaltung des Trassees künftiger Wasserstrassen auf Abschnitten von Rhein und Rhone mit Massnahmen der Raumplanung (Sachplan Wasserstrassen)

Förderung der Raumplanung in den Kantonen und der Zusammenarbeit

- Erarbeitung von planungstechnischen Grundlagen zur Ausscheidung und Dimensionierung von Bauzonen;
- Erarbeitung von Vorschlägen über die Möglichkeiten und Grenzen der Nutzung von Bahnhofarealen (in Arbeit);
- Erarbeitung von Vorschlägen über Möglichkeiten und Grenzen der Nutzung von Restflächen und von Doppelnutzungen im Bereich der Nationalstrassen (in Arbeit).

34 Zielstrebiges und konzentriertes Vorgehen im Interesse der erwünschten Besiedlung

341 Leitsätze

Leitsatz 6: Eine dezentralisierte, zukunftstaugliche Siedlungs- und Zentrenstruktur des Landes ist zu erhalten

- (61) *Eine angemessene Dezentralisierung von Bevölkerung und Wirtschaft auf Landesebene ist ein staatspolitisch vorrangiges Ziel. Die heute noch gün-*

stige und zukunftstaugliche Zentrenstruktur, die Funktionen der Haupt-, Mittel- und Kleinzentren und ihre Ausstattung mit zentralen Einrichtungen sind wesentliche Voraussetzungen für eine geordnete Besiedlung des Landes. Eine anhaltende Konzentration auf wenige Zentren und Räume widerspricht auf die Dauer unserer föderalistischen Staatsordnung. Raumplanung muss die Bestrebungen unterstützen, die auf eine angemessene Dezentralisation hinwirken und störende Ungleichheiten abbauen (Art. 1 und 3 RPG).

- (62) *Die landesweite Dezentralisation muss auf regionaler und örtlicher Ebene konzentriert erfolgen* und darf nicht zu einer dispersen Siedlungsstruktur führen. Dies würde einer haushälterischen Nutzung des Bodens und der Kulturlanderhaltung ebenso widersprechen wie dem Schutz von Umwelt und Landschaft und zudem einen unverhältnismässigen Erschliessungsaufwand erfordern. Deshalb sind Wohnen und Arbeiten auf begrenzte Siedlungsgebiete und umweltbelastende Freizeit- und Erholungsaktivitäten auf geeignete Räume zu konzentrieren.
- (63) *Eine konzentrierte Dezentralisation ist nur im Zusammenspiel der Kräfte zu erreichen.* Bund und Kantone beeinflussen in Erfüllung ihrer zahlreichen raumwirksamen Aufgaben die Raum- und Regionalstruktur stark. Alle raumwirksamen Massnahmen sind daher besser und systematischer auf ihre Auswirkungen zu prüfen und im Hinblick auf eine dezentralisierte Konzentration zu koordinieren, um ballungsfördernde Wirkungen zu vermeiden. Zudem ist für eine bessere Verknüpfung von regionalen Entwicklungskonzepten und kantonalen Richtplänen zu sorgen, und zwar unter Einbezug der Anliegen des Umweltschutzes. Der Bund unterstützt die Kantone bei diesen Bestrebungen.
- (64) *Die moderne technologische Entwicklung, insbesondere in den Bereichen Telekommunikation und Informatik, darf nicht zu neuen Disparitäten führen.* Planung und Realisierung der Telekommunikationsnetze, des Angebots an Telekommunikationsdiensten sowie der Tarifgestaltung sind mit raumplanerischen Anforderungen abzustimmen und sollen auf eine homogene Versorgung hinwirken. Periphere Räume sollen hohe Priorität erhalten. Distanzunabhängige Tarife sind anzustreben.

Leitsatz 7: Die Siedlungsqualität ist zu verbessern

- (71) *Künftige Raumansprüche sollen weitgehend in den bestehenden Siedlungen aufgefangen werden können. Die innere Erneuerung und Ausgestaltung der Siedlungen ist unter Berücksichtigung wertvoller Bausubstanz stärker zu fördern.* Vor Erschliessung neuer Baugebiete müssen vorrangig Ortskerne und vorhandene Wohngebiete funktionsfähig erhalten und entwickelt werden. Alte und neue menschengerechte Formen des verdichteten Bauens, die sich harmonisch in die Umgebung einpassen, sind zu fördern. Gleichzeitig sind die *städtischen und dörflichen Umweltbedingungen* zu verbessern. Planungs- und Sanierungsmassnahmen in

Stadt und Dorf dienen der Verbesserung von Wohn- und Lebensverhältnissen, der Erhaltung und Pflege gewachsener Strukturen, der Ortsbilder und alter, wertvoller Bausubstanz, aber auch der Standortsicherung und Stärkung von Gewerbe, Handwerk und Handel.

- (72) *Die Siedlungserneuerung soll ein sinnvolles Nebeneinander von Wohnbevölkerung, Dienstleistungs- und Gewerbebetrieben ermöglichen.* Stadt- und Ortskerne müssen für die Bewohner attraktiver werden. Vorab im städtischen Raum stehen im Vordergrund: die Erhaltung, Instandsetzung und Modernisierung preiswerten Wohnraums für Familien, die Verbesserungen des Wohnumfeldes (z. B. durch Erhaltung und Schaffung von Grün- und Freiflächen insbesondere in Wohngebieten, durch weniger Lärm und bessere Luft), ferner umwelt- und ressourcenschonende Baukonzepte und die Schliessung von Baulücken. Ein zentraler Bereich zur Lösung der Agglomerations- und Stadtprobleme ist der *Verkehr* (vgl. Leitsatz 8).

- (73) *Attraktivere Kernstädte sollen das Stadt-Umland-Problem entschärfen und eine weitere Ausdehnung der Vororte ins Land hinein verhindern. Ballungsräume sollen sich räumlich nicht mehr ausdehnen.* Dabei sind die Städte nicht auf Kosten der Randgebiete oder der wirtschaftlich schwächeren Regionen zu fördern. Daraus ergeben sich folgende Grundsätze:

- Randregionen sind gegenüber Ballungsräumen zu bevorzugen, auf keinen Fall zu benachteiligen (dezentralisierte Besiedlung auf Landesebene).
- Kernstädte sind innerhalb der Agglomeration zu bevorzugen, auf keinen Fall zu benachteiligen (konzentrierte Besiedlung auf regionaler Ebene).
- Die Attraktivitätssteigerung der Städte soll zu einer Veränderung der Bevölkerungsbewegung innerhalb des Agglomerationsraumes führen. Die Gesamtbevölkerung soll in diesem Raum nicht mehr anwachsen, auch nicht in einem nächsten, durch weitere Pendlerströme mit dem Zentrum verbundenen Gürtel.
- Die Baulandreserven in den Agglomerationen sind auf diese Grundsätze auszurichten.

Stadt-Umland-Probleme sind nur im überkommunalen Rahmen zu bewältigen. Sie bedürfen der Koordination auf regionaler, kantonaler und sogar eidgenössischer Ebene. Für den Bund sind sowohl Stadterneuerung und Regionalpolitik im nationalen Interesse.

- (74) *Mit Dorferneuerungen soll auch der ländliche Raum attraktiver werden;* im besonderen sollen die Wohnbedingungen den Ansprüchen von jungen Familien genügen. Eine in die Dörfer «abgewanderte» anonyme, «vorstädtische» Bauweise und unzweckmässige Nutzungspläne führen zu teilweise ungeordneten und lieblosen Überbauungen, die vielerorts den ländlichen Charakter stark beeinträchtigen. Der Erneuerungsbedarf ist auch hier hoch, und der Verkehr – nicht nur der Durchgangsverkehr – verursacht meist auch in Dörfern und Kleinstädten Probleme.

Leitsatz 8: Verkehr und Siedlung sind besser aufeinander abzustimmen

- (81) *Verkehr und Siedlung bedingen und bestimmen einander. Sie sind in der Raumplanung besser aufeinander abzustimmen.* Die Siedlungsstruktur ist dann optimal, wenn der Verkehr gering ist. Die Verkehrsführung ist dann optimal, wenn der Flächenverbrauch, der Energieverbrauch, die Immissionen insbesondere in Wohngebieten, der Eingriff in Natur und Landschaft und in Siedlungen minimal sind. Diese Ziele sind mit dem öffentlichen Verkehr in der Regel besser zu erreichen als mit dem privaten Verkehr. Die dichte Besiedlung, die Schonung der Umwelt, des Kulturlandes und der Energieressourcen setzen dem Ausbau des Strassennetzes Grenzen. Eine Verlagerung des privaten auf den öffentlichen Verkehr trägt dazu bei, dass Mensch, Natur und Bausubstanz weniger beeinträchtigt werden.
- (82) *Die Siedlungsentwicklung und das öffentliche Verkehrsnetz sind besser aufeinander abzustimmen.* Gute Schnellzugsverbindungen zwischen den Stadtzentren sollen dazu beitragen, dass sich die Zentren in ihren Funktionen gegenseitig ergänzen können. In ländlichen Ortschaften, im Pendlerbereich von Städten, dürfen keine Bauzonen mehr ausgeschieden werden, die nicht genügend mit öffentlichen Verkehrsmitteln erschlossen sind.
- (83) *Die koordinierte Verkehrsentwicklung durch sinnvolles Zusammenwirken von privatem und öffentlichem Verkehr ist zu fördern:* In dicht besiedelten, zentrumsnahen Räumen soll das Schwergewicht auf dem öffentlichen Verkehr liegen, insbesondere für die Pendlerbeziehungen zwischen Wohnort und Arbeitsplatz, während in dünn besiedelten, mit öffentlichem Verkehr kaum hinreichend erschliessbaren Räumen der private Verkehr nach wie vor eine dominierende Rolle spielen kann. Für die erforderlichen Umsteigemöglichkeiten ist an geeigneten Orten vorzusehen.
- (84) *Für die Stadterneuerung sind Verkehrsmassnahmen unabdingbar. Sie sind jedoch immer in einen regionalen Gesamtzusammenhang zu stellen.* Im Vordergrund stehen Massnahmen wie systematische Förderung des öffentlichen Verkehrs, Tarifverbund, Erleichterung des Umsteigens, Verkehrsverbundsysteme, systematische Förderung des Fussgänger- und Radverkehrs, Verkehrsberuhigung in Wohnquartieren, Schaffung von attraktiven Plätzen und Fussgängerzonen sowie Sanierungsmassnahmen zur Minderung des Verkehrslärms (Lärmschutzverordnung).
- (85) *Die Möglichkeiten neuer Kommunikationssysteme sind in die Überlegungen zur längerfristigen Siedlungsentwicklung einzubeziehen.* Die neuen Perspektiven von Telekommunikation und Informatik und ihre Auswirkungen auf Siedlung, Verkehr und Erschliessung müssen rechtzeitig erfasst und untersucht werden, damit die möglichen positiven Wirkungen wie Substitution von Verkehr (Berufsverkehr), bessere Auslastungen von Verkehrsmitteln, Abbau von Verkehrsspitzen, bessere Durchmischung

von Bevölkerungsteilen und Aktivitäten usw. für die Siedlungsentwicklung dienstbar gemacht werden können. Dabei sind aber Gefahren der Zersiedlung, der zwischenmenschlichen Kontaktarmut, der Verlagerung von Mobilitätsbedürfnissen (z. B. Zunahme des Freizeitverkehrs) zu vermeiden.

Leitsatz 9: Bauzonen sind im Hinblick auf die angestrebte Entwicklung und nach den Grundsätzen des Raumplanungsgesetzes auszuweisen und zu erschliessen

- (91) *Die Nutzungspläne der Gemeinden müssen ihre Zonen nach Massgabe einer erwünschten und möglichen Entwicklung ausscheiden.* Die Grundzüge der kantonalen Siedlungsentwicklung gehen aus der Richtplanung hervor. Der Richtplan legt eine kantonal koordinierte, geordnete Siedlungsentwicklung fest und setzt Massstäbe für die Nutzungsplanung.
- (92) *Vor der Erschliessung neuer Baugebiete sind vorab bestehende Siedlungen funktionsfähig zu erhalten und zu entwickeln.* Weiteres Land darf nur in die Bauzone aufgenommen werden, wenn der mit der erwünschten Entwicklung in Einklang stehende Bedarf für die nächsten 15 Jahre nicht im bereits weitgehend überbauten Gebiet befriedigt werden kann. Das Land muss bezüglich Bodenbeschaffenheit, Lage und Immissionsbelastung für die vorgesehene Überbauung besser oder mindestens so gut geeignet sein wie für eine andere Nutzung. Schliesslich dürfen Bauzonen nur ausgeschieden werden, wenn das Gemeinwesen gewillt ist, sie auch zu erschliessen. Eine etappenweise gesicherte Erschliessung sollte mit dem Zonenplan abgestimmt werden.
- (93) *Bauzonen sollen für die Überbauung verfügbar sein.* Zur Verflüssigung des Baulandmarktes gibt es bereits im Rahmen des heutigen Bundesrechtes verschiedene Möglichkeiten, die stärker genutzt werden sollten, sei es durch geeignete Vollzugsmassnahmen, sei es durch Schaffung ergänzender kantonomer Gesetzesgrundlagen, z. B. in folgenden Bereichen:
- *Bauzonen:* Das Gemeinwesen soll nur noch Land der Bauzone zuordnen bzw. in ihr belassen, das für die Überbauung verfügbar ist.
 - *Erschliessung:* Es ist für eine zeitgerechte, etappenweise und mit dem Zonenplan abgestimmte Erschliessung zu sorgen (vgl. Ziff. 92).
 - *Abgabe- und Steuerrecht:* Erschliessungsbeiträge sind kurz nach Erstellung der Erschliessungsanlage zu erheben (Art. 6 Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz). Notwendig ist ferner der Ausgleich von planungsbedingten Vor- und Nachteilen (Art. 5 RPG) sowie die Besteuerung von Bauland auf der Basis des Verkehrswertes.
 - *Aktive Bodenpolitik:* Zur Verwirklichung der Nutzungsordnung kann die Gemeinde Land erwerben, um es an Bauwillige weiterzugeben oder für öffentliche Zwecke bzw. für Realersatz verwenden zu können.

- *Weitere Massnahmen:* In einzelnen Kantonen ist für bestimmte Fälle die Baupflicht vorgesehen; diese könnte z. B. generell an die Baulandumlegung geknüpft werden. Erwünscht sind ferner Vereinfachungen im Baubewilligungsverfahren und die Lockerung allzu starrer Bauvorschriften. Hinzuweisen ist auch auf Artikel 9 des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes, der eine Bauverpflichtung vorsieht, die sich in der Praxis jedoch kaum ausgewirkt hat.
- (94) *Alle Massnahmen zur Verflüssigung des Baulandmarktes tragen nur dann zu einer geordneten Besiedlung bei, wenn sie im Rahmen einer RPG-konformen Nutzungsordnung geschehen.* Besonders wenn die Bauzonen zu gross sind, besteht die Gefahr einer «geordneten Landverschwendung».

342 Aktuelle und anstehende Massnahmen des Bundes

Grundlagen

- Abklärungen über die Notwendigkeit ergänzender Bestimmungen im Bereich Siedlung anlässlich der Revision des RPG (in Arbeit);
- Untersuchungen zu raumplanerischen Fragen im Bereich Siedlung im Rahmen der Ressortforschung und der Auswertungen der Nationalen Forschungsprogramme «Nutzung des Bodens in der Schweiz» und «Zukunft der Städte und der städtischen Regionen und der öffentliche Verkehr» (zum Teil in Arbeit);
- Grundsätze der koordinierten Verkehrspolitik für die Förderung des regionalen öffentlichen Verkehrs (in Arbeit);
- Fortsetzung der Arbeiten am Inventar schützenswerter Ortsbilder der Schweiz (ISOS).

Vollzug von Bundesaufgaben

- Unterstützung der Ziele der Siedlungsentwicklung bei der Verwirklichung von Verkehrsvorhaben (BAHN 2000, Eisenbahntransversale und Hauptstrassenbau);
- Flugplatzkonzept (vgl. Ziff. 332);
- Untersuchung der Möglichkeiten besserer Abstimmung von Raumplanung und Regionalpolitik im Bund und in den Kantonen.

Förderung der Raumplanung in den Kantonen und der Zusammenarbeit

- Erarbeitung von Empfehlungen an die Kantone zur verbesserten Abstimmung von Raumplanung und Verkehrsplanung auf kantonaler und regionaler Ebene;
- Erarbeitung von Empfehlungen an die Kantone zur Behandlung des Sachbereichs Kommunikation im Rahmen der kantonalen Planung.

Leitsatz 10: Raumplanung muss vermehrt im Dienste der Umweltvorsorge stehen

(101) *Raumplanung und Umweltschutz sind sachverwandte Aufgaben; bei beiden geht es um die Erhaltung und Gestaltung des Lebensraumes. Umweltpolitik und haushälterische Bodennutzung sind deshalb in engerem Zusammenhang als bisher zu sehen.* Die erkennbaren ökologischen Gefahren, die Begrenztheit der natürlichen Lebensgrundlagen, zu denen auch der unvermehrte und verletzliche Boden gehört, erfordern verstärkte Anstrengungen in dieser Richtung. Unbedachter Bodenverbrauch beeinträchtigt Landschaft und Lebensqualität, bedroht Vielfalt und Gleichgewicht der Tier- und Pflanzenwelt, bedroht die Quellen unserer Nahrung und die Güte des Wassers. Haushälterische Bodennutzung gewinnt deshalb auch hinsichtlich der Umweltvorsorge zunehmend an Bedeutung.

(102) *In der Raumplanung müssen Umweltfragen mehr Gewicht erhalten. Wenn die ökologischen Belange und die umweltrelevanten Ziele und Grundsätze des RPG bei Planung und Interessenabwägung den nötigen Stellenwert erhalten, wird Raumplanung vermehrt vorbeugender Umweltschutz sein.* Raumplanung kann das Vorsorgeprinzip verstärken. Eine sinnvolle räumliche Ordnung dient wichtigen Erfordernissen des Umweltschutzes hinsichtlich Lärmschutz, Luftreinhaltung, Bodenschutz und Gewässerschutz. Der Umweltschutz soll deshalb langfristig mit Richt- und Nutzungsplänen unterstützt werden, z. B.:

Lärmschutz: durch geschickte Anordnung der Bauzonen, der Gebäude, durch geeignete Bauordnung sowie koordinierte Verkehrsführung.

Luftreinhaltung: durch zweckmässige Zuordnung von Wohnorten und Arbeitsplätzen, bessere Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr, Minimierung des Verkehrs und Geringhaltung der nachteiligen Auswirkungen, Freihalten von Korridoren für die Durchlüftung.

Bodenschutz: durch den quantitativen Bodenschutz (Kulturlanderhaltung) wird auch der qualitative Bodenschutz unterstützt. Je mehr Kulturland zur Verfügung steht, desto weniger gross ist der Druck zu immer intensiverer Nutzung. Beispiele: Beschränkung der Besiedlungsflächen, Schutz des Kulturlandes, Minimierung der versiegelten Flächen, Erhaltung und Schaffung von Grünflächen, Naturschutzzonen, Erhaltung naturnaher Landschaften, Organisation der Abfallwirtschaft vorab bei Deponien.

Gewässerschutz: durch Trennung von Bauzone und Nichtbauzone, Bekämpfung der Zersiedlung, Schutz zonen für Wasservorkommen, See- und Flussuferschutz, Ermöglichung naturnaher Gewässerkorrekturen und Unterstützung der Renaturierung von Gewässern.

Landschaftsschutz: durch Einordnung von Siedlungen, Bauten und Anlagen in die Landschaft, Landschaftsschutzzonen, Schutz naturnaher Landschaften, See-, Fluss- und Bachuferschutz, Naturschutz, Biotopschutz, Beschränkung der weiteren mechanischen Erschliessung des Hochgebirges auf wenige Gebiete mit überdurchschnittlicher Eignung im Bereich grösserer Tourismusorte.

Schutz vor Naturgefahren: durch Berücksichtigung der Standorteignungen oder Gefährdungen bei Siedlungen und Infrastrukturanlagen, durch Abschätzung natürlicher Risiken und durch Ausscheidung oder Überprüfung von Gefahrenzonen.

Abfallbeseitigung: durch regionale Anlagen, räumliche Standortkonzepte z. B. für Sonderabfälle, für Kompostierung und durch Bezeichnen der Deponiestandorte.

- (103) *Die raumplanerischen Instrumente und die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) nach Umweltschutzgesetz sollen sich sinnvoll ergänzen.* Die projektbezogene Umweltverträglichkeitsprüfung stellt vorsorglich – spätestens vor der Bewilligung – die Bedenklichkeit oder Unbedenklichkeit eines Vorhabens für die Umwelt fest. Bestimmte standortbezogene Vorfragen sind bereits auf Stufe Richt- und Nutzungsplanung in einem grundsätzlichen Rahmen der räumlichen Ordnung zu analysieren und zu bewerten.

Leitsatz 11: Neben der Wahrung des besonders Schutzwürdigen soll auch der «alltäglichen» Landschaft und Natur vermehrt Sorge getragen werden

- (111) *Die Unversehrtheit von Landschaft und Natur muss Normalzustand, die Belastung Ausnahme werden.* Landschafts- und Naturschutz soll nicht zu einem «Inselchutz» werden. Selbst für den Schutz der besonders wertvollen Gebiete muss mehr unternommen werden.
- (112) *Es ist jederzeit darauf zu achten, dass im täglichen Vollzug Landschaftscharakter und Landschaftsbild weder durch Bodennutzungen noch durch andere raumwirksame Tätigkeiten gefährdet oder zerstört werden. Unumgängliche Beeinträchtigungen sind möglichst gering zu halten.*
- *Sehr empfindliche, exponierte und einmalige Landschaften*, besonders schöne und wertvolle, für die Erholung oder als natürliche Lebensgrundlagen bedeutsame Gebiete sind zu schützen. In diesen Gebieten sollen keine oder nur absolut unumgängliche standortgebundene Bauten und Anlagen zugelassen werden.
 - *Abbau von Material* wie Steine, Kies, Sand, Erde sowie *Deponien* von Abfällen und Materialien aller Art bedürfen im Hinblick auf eine möglichst geringe Belastung der Landschaft der Planung und Abstimmung in Richt- und Nutzungsplänen. Geeignet sind Vorkommen und Standorte in der Regel nur dann, wenn keine überwiegenden Interessen entgegenstehen und insbesondere die Beeinträchtigungen von

Landschaftsbild und Landschaftshaushalt möglichst gering gehalten werden können. Geeignete Standorte sind zu sichern. Bewilligungen dürfen nur erteilt werden, wenn sichergestellt ist, dass allfällige Wunden der Landschaft geheilt, der Landschaftscharakter wiederhergestellt bzw. ein ästhetisch und ökologisch vertretbarer Ausgleich geschaffen wird.

- *Verkehrswege, Leitungssysteme, flächige Bebauungen, Terrassierungen* usw. sind so zu planen, dass die Landschaft gliedernden Strukturen und natürlichen Reliefs erhalten bleiben und freie, naturnahe Landschaften vor weiteren Zerschneidungen bewahrt bleiben.
- *In intensiv genutzten Agrargebieten* sind zusammenhängende natürliche und naturnahe Landschaftsteile zu erhalten oder wieder herzustellen.
- *Natürliche Wasserläufe und Seeufer* sind vor Begradigungen und landschaftsbeeinträchtigenden Verbauungen zu schützen; soweit möglich sind Renaturierungen früherer Verbauungen anzustreben und der Boden dafür zu sichern.

352 Aktuelle und anstehende Massnahmen des Bundes

Grundlagen

- Bereinigung der Abgrenzungsprobleme zwischen der Nutzungsordnung und dem Wald anlässlich der Revisionen des Forstpolizeigesetzes und des RPG (in Arbeit);
- Erarbeitung von Grundlagen zur besseren Berücksichtigung der natürlichen Lebensgrundlagen in der Raumplanung;
- Erarbeitung von Grundlagen zur besseren Berücksichtigung der Naturgefahren bei der Siedlungsplanung sowie bei der Projektierung von Bauten und Anlagen des Verkehrs und der Versorgung;
- Fortführung der Arbeiten an den Bundesinventaren schützenswerter Landschaften von nationaler Bedeutung (BLN) und historischer Verkehrswege der Schweiz (IVS), Erarbeitung eines Inventars über die Biotope;
- Darstellung des Verlustes und der Beeinträchtigung der naturnahen Landschaften (in Arbeit);
- Erarbeitung von Hinweisen zu Einzugsgebieten für Sonderabfallanlagen und für Deponien.

Vollzug von Bundesaufgaben

- Koordination interkantonalen Deponiestandorte.

Förderung der Raumplanung in den Kantonen und der Zusammenarbeit

- Darstellung der Zusammenhänge und des Zusammenwirkens von Raumplanung und Umweltverträglichkeitsprüfung (in Arbeit);
- Erarbeitung von planungsmethodischen und -rechtlichen Hinweisen zum Abbau von Steinen und Erden, Deponien von Abfall und Materialien (in Arbeit);

- Erarbeitung von Hinweisen über Zusammenhänge von Wasserwirtschaft und Raumplanung;
- Erarbeitung von Hinweisen über die raumplanerischen Anforderungen an skitouristische Erschliessungen (in Arbeit);
- Erarbeitung von Hinweisen zur Erfassung der Gebiete, die durch schädliche Einwirkungen bedroht sind.

36 Mehr Kontakt mit Bevölkerung und Wirtschaft

361 Leitsätze

Leitsatz 12: Raumplanung dient der Bevölkerung und muss von ihr getragen werden

- (121) *Gute Planung sorgt für Siedlungen, die nach den Bedürfnissen der Bevölkerung gestaltet sind, für menschengerechten, attraktiven Wohn-, Arbeits- und Erholungsraum. Künftig kommt aber die Qualität vor der Quantität.* Es kann nicht jeder räumliche Wunsch erfüllt werden.
- (122) *Geeignete Formen der Eigentumsförderung sind im Rahmen einer haushälterischen und sinnvollen Bodennutzung anzustreben.* Boden- und Wohneigentum darf nicht in den Händen weniger und anonymer Anleger konzentriert sein. Anlagevorschriften für Versicherungen und Einrichtungen der beruflichen Vorsorge sind zu überprüfen.
- (123) *Raumplanung muss von der Bevölkerung getragen werden. Geeignete Formen von Information und Mitwirkung sind weiterzuentwickeln und zu vertiefen.* Zur «erwünschten, anzustrebenden Entwicklung» muss eine Mehrheit der Bevölkerung stehen. Die Bevölkerung muss daher Gelegenheit erhalten, sich zu den Planentwürfen zu äussern, und die Behörden müssen die Vorschläge behandeln.

Leitsatz 13: Der Dialog zwischen Wirtschaft und Raumplanung ist zu vertiefen

- (131) *Die räumlichen Bedürfnisse der Wirtschaft sind bei der Planung zu beachten. Umgekehrt müssen die für die Wirtschaft reservierten Flächen und Standorte auch raumplanerisch sachgerecht sein. Zweckmässige Lösungen bedingen einen Dialog zwischen Raumplanung und wirtschaftlichen Anliegen sowie ein gegenseitig besseres Verständnis.* Ein sorgsamer Umgang mit dem Boden und den natürlichen Lebensgrundlagen sowie eine geordnete Siedlungsentwicklung sind langfristig auch wirtschaftlich vernünftig.
- (132) *Die Mittel der Raumplanung sind Konfliktlösungsinstrumente.* Sie helfen auch das gespannte Verhältnis zwischen wirtschaftlichen Interessen und anderen räumlichen Ansprüchen abzubauen. Raumplanung ist der Ver-

such, in einem freiheitlichen und demokratischen System nach bestimmten Regeln und unter Mitwirkung der Beteiligten und Betroffenen die verschiedenen Interessen so aufeinander abzustimmen, dass daraus im Gesamtzusammenhang eine zweckmässige Ordnung der Besiedlung entsteht und der Boden haushälterisch genutzt wird. Voraussetzung ist eine Dialog- und Konsensbereitschaft.

362 Aktuelle und anstehende Massnahmen des Bundes

Grundlagen

- Untersuchungen über Mechanismen des Bodenmarkts und des Marktverhaltens wichtiger Anleger im Rahmen und in Auswertung des Nationalen Forschungsprogramms «Nutzung des Bodens in der Schweiz» (in Arbeit);
- Untersuchungen über raumplanerische Regelungsmechanismen im Rahmen und in Auswertung des Nationalen Forschungsprogramms «Nutzung des Bodens in der Schweiz» (z. T. in Arbeit);
- Erarbeitung von Grundlagen über das Zusammenwirken von Wirtschaft und Raumplanung in verschiedenen Teilbereichen (z. B. Detailhandel, Tourismus, Kiesabbau).

Vollzug von Bundesaufgaben

–

Förderung der Raumplanung in den Kantonen und der Zusammenarbeit

- Förderung der Information der Bevölkerung über die Anliegen der Raumplanung und die Auswirkungen von raumwirksamen Tätigkeiten zur Verbesserung der Mitwirkungsmöglichkeiten bei Planungen nach RPG;
- Erarbeitung von Hinweisen an die Kantone über die Möglichkeiten zur Schaffung und Erhaltung der Wohnlichkeit von Siedlungen und deren Erneuerung.

37 Zusammenfassung der Schwerpunkte

Wir fassen die Aufgaben der Raumplanung für die kommenden Jahre in den folgenden fünf Schwerpunkten zusammen:

1. Raumplanung muss Ernst machen mit der haushälterischen Bodennutzung und eine Trendwende im Bodenverbrauch herbeiführen.
2. Raumplanung muss verstärkt ihre Mittel zur Erhaltung unserer natürlichen Umwelt einsetzen.
3. Raumplanung muss die innere Erneuerung und Ausgestaltung von Siedlungen fördern.
4. Raumplanung muss helfen, unter Einbezug des öffentlichen Verkehrs, die Städte als Grundmuster für die dezentralisierte Konzentration funktionsfähig zu erhalten oder wieder funktionsfähig zu machen.
5. Raumplanung muss die Aufgaben der unterschiedlichen Sachbereiche räumlich besser aufeinander und auf gemeinsame, von der Bevölkerung getragene räumliche Entwicklungsvorstellungen abstimmen.

Übersicht über die Leitsätze sowie die aktuellen und anstehenden Massnahmen des Bundes (Teil 3)

- Leitsatz 1: Der Vollzug des RPG ist weiterzuführen und zu vertiefen; Lücken sind zu schliessen.
- Leitsatz 2: Die Problemsicht der Raumplanung muss breiter sein als ihre Handlungsmöglichkeiten.
- Leitsatz 3: Raumplanung muss in quantitativer Hinsicht Grenzen erkennen und setzen und sowie in qualitativer Hinsicht gelegentlich auch sprengen.
- Leitsatz 4: Bisher war der haushälterische Umgang mit dem Boden ein Ziel; jetzt müssen Taten folgen.
- Leitsatz 5: Die Kulturlanderhaltung bleibt zentrale Aufgabe der Raumplanung als Beitrag zum Bodenschutz und zur Ernährungssicherung.
- Leitsatz 6: Eine dezentralisierte, zukunftstaugliche Siedlungs- und Zentrenstruktur des Landes ist zu erhalten.
- Leitsatz 7: Die Siedlungsqualität ist zu verbessern.
- Leitsatz 8: Verkehr und Siedlung sind besser aufeinander abzustimmen.
- Leitsatz 9: Bauzonen sind im Hinblick auf die angestrebte Entwicklung und nach den Grundsätzen des Raumplanungsgesetzes auszuscheiden und zu erschliessen.
- Leitsatz 10: Raumplanung muss vermehrt im Dienste der Umweltvorsorge stehen.
- Leitsatz 11: Neben der Wahrung des besonders Schutzwürdigen soll auch der «alltäglichen» Landschaft und Natur vermehrt Sorge getragen werden.
- Leitsatz 12: Raumplanung dient der Bevölkerung und muss von ihr getragen werden.
- Leitsatz 13: Der Dialog zwischen Wirtschaft und Raumplanung ist zu vertiefen.

Aktuelle und anstehende Massnahmen des Bundes

a. Erarbeitung von Grundlagen

Zu den Leitsätzen 1 bis 3

- Vorarbeiten zu einer Revision des RPG durch eine Expertenkommission (in Arbeit);
- Erarbeitung von Grundzügen der erwünschten räumlichen Entwicklung der Schweiz – aufbauend auf den genehmigten kantonalen Richtplänen – als Grundlage für die Konzepte und Sachpläne des Bundes und für die Koordination der Bestrebungen der Kantone;

- Weiterentwicklung der «Übersicht über die Grundlagen, Konzepte, Sachpläne und Bauvorhaben des Bundes» mit Sicherstellung einer laufenden Nachführung;
- Aufbau von statistischen, planerischen und geografischen Informationssystemen zu Bodennutzung, Bodenpreisen, Bodeneigentum, Verkehrsflächen;
- Erfassung von Entwicklungen der Bodennutzung und Besiedlung durch ein Programm «Raumbeobachtung Schweiz» (in Arbeit).

Zu den Leitsätzen 4 und 5

- Abklärung von Möglichkeiten zur verbesserten haushälterischen Bodennutzung im Rahmen der Revision des RPG (in Arbeit);
- Auswertung der Ergebnisse aus dem Nationalen Forschungsprogramm «Nutzung des Bodens in der Schweiz»;
- Prüfung von Modellen, wie durch Massnahmen der Agrarpolitik die Nutzungsordnung gefördert werden kann.

Zu den Leitsätzen 6 bis 9

- Abklärungen über die Notwendigkeit ergänzender Bestimmungen im Bereich Siedlung anlässlich der Revision des RPG (in Arbeit);
- Untersuchungen zu raumplanerischen Fragen im Bereich Siedlung im Rahmen der Ressortforschung und der Auswertungen der Nationalen Forschungsprogramme «Nutzung des Bodens in der Schweiz» und «Zukunft der Städte und der städtischen Regionen und der öffentliche Verkehr» (z. T. in Arbeit);
- Grundsätze der koordinierten Verkehrspolitik für die Förderung des regionalen öffentlichen Verkehrs (in Arbeit);
- Fortsetzung der Arbeiten am Inventar schützenswerter Ortsbilder der Schweiz (ISOS).

Zu den Leitsätzen 10 und 11

- Bereinigung der Abgrenzungsprobleme zwischen der Nutzungsordnung und dem Wald anlässlich der Revisionen des Forstpolizeigesetzes und des RPG (in Arbeit);
- Erarbeitung von Grundlagen zur besseren Berücksichtigung der natürlichen Lebensgrundlagen in der Raumplanung;
- Erarbeitung von Grundlagen zur besseren Berücksichtigung der Naturgefahren bei der Siedlungsplanung sowie bei der Projektierung von Bauten und Anlagen des Verkehrs und der Versorgung;
- Fortführung der Arbeiten an den Bundesinventaren schützenswerter Landschaften von nationaler Bedeutung (BLN) und historischer Verkehrswege der Schweiz (IVS), Erarbeitung eines Inventars über die Biotope;
- Darstellung des Verlustes und der Beeinträchtigung der naturnahen Landschaften (in Arbeit);
- Erarbeitung von Hinweisen zu Einzugsgebieten für Sonderabfallanlagen und für Deponien.

Zu den Leitsätzen 12 und 13

- Untersuchungen über Mechanismen des Bodenmarktes und des Marktverhaltens wichtiger Anleger im Rahmen und in Auswertung des Nationalen Forschungsprogramms «Nutzung des Bodens in der Schweiz» (in Arbeit);
- Untersuchungen über raumplanerische Regelungsmechanismen im Rahmen und in Auswertung des Nationalen Forschungsprogramms «Nutzung des Bodens in der Schweiz» (z. T. in Arbeit);
- Erarbeitung von Grundlagen über das Zusammenwirken von Wirtschaft und Raumplanung in verschiedenen Teilbereichen (z. B. Detailhandel, Tourismus, Kiesabbau).

b. Vollzug von Bundesaufgaben

Zu den Leitsätzen 1 bis 3

- Umschreibung von Anforderungen an die Erstellung und Abstimmung von Konzepten und Sachplänen;
- Festlegung und periodische Überprüfung der für die Kantone geltenden Konzepte und Sachpläne.

Zu den Leitsätzen 4 und 5

- Erarbeitung des Sachplanes Fruchtfolgeflächen;
- Prüfung von Möglichkeiten der Verbindung von quantitativem und qualitativem Bodenschutz (Bodenschutzkonzept);
- Erarbeitung von Grundsätzen zur Verbesserung der Koordination zwischen militärischen und raumplanerischen Anliegen, namentlich für die Sicherstellung des Betriebs bestehender militärischer Einrichtungen (in Arbeit);
- Erarbeitung von Grundsätzen für die Erteilung von Konzessionen, Bewilligungen und Beiträgen an die Luftfahrtinfrastruktur (Flugplatzkonzept);
- Erarbeitung von Grundsätzen zur Freihaltung des Trassees künftiger Wasserstrassen auf Abschnitten von Rhein und Rhone mit Massnahmen der Raumplanung (Sachplan Wasserstrassen).

Zu den Leitsätzen 6 bis 9

- Unterstützung der Ziele der Siedlungsentwicklung bei der Verwirklichung von Verkehrsvorhaben (BAHN 2000, Eisenbahntransversale und Hauptstrassenbau);
- Flugplatzkonzept (vgl. Ziff. 332);
- Untersuchung der Möglichkeiten besserer Abstimmung von Raumplanung und Regionalpolitik im Bund und in den Kantonen.

Zu den Leitsätzen 10 und 11

- Koordination interkantonomaler Deponiestandorte

Zu den Leitsätzen 12 und 13

- (keine Massnahmen)

c. Förderung der Raumplanung in den Kantonen und der Zusammenarbeit

Zu den Leitsätzen 1 bis 3

- Erarbeitung von Grundlagen und Grundsätzen für die weitere Entwicklung der Richt- und Nutzungsplanung sowie für die grenzüberschreitende Zusammenarbeit.

Zu den Leitsätzen 4 und 5

- Erarbeitung von planungstechnischen Grundlagen zur Ausscheidung und Dimensionierung von Bauzonen;
- Erarbeitung von Vorschlägen über die Möglichkeiten und Grenzen der Nutzung von Bahnhofarealen (in Arbeit);
- Erarbeitung von Vorschlägen über Möglichkeiten und Grenzen der Nutzung von Restflächen und von Doppelnutzungen im Bereich der Nationalstrassen (in Arbeit).

Zu den Leitsätzen 6 bis 9

- Erarbeitung von Empfehlungen an die Kantone zur verbesserten Abstimmung von Raumplanung und Verkehrsplanung auf kantonaler und regionaler Ebene;
- Erarbeitung von Empfehlungen an die Kantone zur Behandlung des Sachbereichs Kommunikation im Rahmen der kantonalen Planung.

Zu den Leitsätzen 10 und 11

- Darstellung der Zusammenhänge und des Zusammenwirkens von Raumplanung und Umweltverträglichkeitsprüfung (in Arbeit);
- Erarbeitung von planungsmethodischen und -rechtlichen Hinweisen zum Abbau von Steinen und Erden, Deponien von Abfall und Materialien (in Arbeit);
- Erarbeitung von Hinweisen über Zusammenhänge von Wasserwirtschaft und Raumplanung;
- Erarbeitung von Hinweisen über die raumplanerischen Anforderungen an skitouristische Erschliessungen (in Arbeit);
- Erarbeitung von Hinweisen zur Erfassung der Gebiete, die durch schädliche Einwirkungen bedroht sind.

Zu den Leitsätzen 12 und 13

- Förderung der Information der Bevölkerung über die Anliegen der Raumplanung und die Auswirkungen von raumwirksamen Tätigkeiten zur Verbesserung der Mitwirkungsmöglichkeiten bei Planungen nach RPG;
- Erarbeitung von Hinweisen an die Kantone über die Möglichkeiten zur Schaffung und Erhaltung der Wohnlichkeit von Siedlungen und deren Erneuerung.

Stand der Richtplanung

Ende 1987

Kanton	Verfahren beim Bund			Bemerkungen v. Einr. = voraussichtliche Einreichung (Genehmigung veröffentlicht im Bundesblatt)	
	Zwischen- beurteilung	Vor- prüfung	Genehmigung		
eingereicht			genehmigt		
ZH		12/83		3/85	BB1 1985 I 1379
BE	1/85			11/87	
LU	3/84	7/86		11/87	BB1 1986 I 105
UR		7/84		12/85	
SZ		4/86		12/86	BB1 1987 I 794
OW		5/86		11/87	
NW		1/86		12/86	BB1 1987 I 792
GL		10/86			
ZG	4/86	6/87			Einreichung offen
FR	9/86				v. Einr. 6/88
SO	9/84			1/86	v. Einr. 12/88
BS	3/84			8/86	BB1 1986 I 644
BL	10/86				BB1 1986 II 1399
SH		5/84		12/87	v. Einr. 3/88
AR		9/86		12/87	
AI		1/86		7/87	BB1 1987 II 1264
SG	11/86	10/87			Einreichung offen
GR	2/82			12/82*	BB1 1983 II 1237, * Detail-Er- gänzungen 2/84; 3/85; 2/87; weitere Ergänzung noch offen
AG		4/85	12/85		
TG		10/84		10/86	BB1 1986 III 463
TI	11/84 und 10/86				Einreichung offen
VD	7/86	2/87			v. Einr. 2/88
VS	3/86	10/86			v. Einr. 2/88
NE		2/87	10/87		
GE	4/86* und in Arbeit **				Einreichung offen
JU	11/86*, 6/87*, 11/87**				* Grundlagen, ** Richtplan- entwurf
					Einreichung offen
					* Grundlagen, ** Richtplan- entwurf

Stand der kantonalen Bau- und Planungsgesetzgebung Ende 1987

Zürich	Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht vom 7. September 1975/20. Mai 1984 ¹⁾ ;
Bern	Baugesetz vom 9. Juni 1985;
Luzern	Baugesetz des Kantons Luzern vom 15. September 1970 ¹⁾ , Vollzugsverordnung zum Bundesgesetz über die Raumplanung vom 14. Januar 1980;
Uri	Baugesetz des Kantons Uri vom 10. Mai 1970/5. April 1981;
Schwyz	Baugesetz vom 30. April 1970, Planungs- und Baugesetz vom 14. Mai 1987 (angenommen: 6. Dezember 1987), Verordnung über vorläufige Regelungen der Raumplanung vom 12. Juni 1987;
Obwalden	Baugesetz vom 4. Juni 1972 ¹⁾ , Ausführungsbestimmungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung (Übergangsrecht) vom 11. Dezember 1979 ¹⁾ ;
Nidwalden	Baugesetz vom 30. April 1961 ¹⁾ , Einführungsverordnung zum Bundesgesetz über die Raumplanung (Einführungsverordnung) vom 17. Dezember 1979;
Glarus	Baugesetz des Kantons Glarus vom 4. Mai 1952 ¹⁾ , Raumplanungsverordnung vom 18. Dezember 1979 ¹⁾ ;
Zug	Baugesetz des Kantons Zug vom 18. Mai 1967 ¹⁾ ;
Freiburg	Raumplanungs- und Baugesetz vom 9. Mai 1983;
Solothurn	Baugesetz vom 3. Dezember 1978 ²⁾ , Verordnung über den Erlass des kantonalen Richtplans vom 3. April 1984;
Basel-Stadt	Hochbautengesetz des Kantons Basel-Stadt vom 11. Mai 1939, Verordnung betreffend die Einführung des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979/22. Dezember 1981;
Basel-Landschaft	Baugesetz vom 15. Juni 1967 ²⁾ , Regierungsratsverordnung über einführende Massnahmen über die Raumplanung vom 18. Dezember 1979;
Schaffhausen	Baugesetz des Kantons Schaffhausen vom 9. November 1964 ¹⁾ , Verordnung des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen zum Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsverordnung) vom 14. Dezember 1982;
Appenzell-Ausserrhoden	Gesetz über die Einführung des Bundesgesetzes über die Raumplanung (EG zum RPG) vom 28. April 1985;

¹⁾ Wird zurzeit revidiert.²⁾ Revision steht zur Diskussion.

Appenzell- Innerrhoden	Baugesetz vom 28. April 1985;
St. Gallen	Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht vom 6. Juni 1972/6. Januar 1983;
Graubünden	Raumplanungsgesetz des Kantons Graubünden vom 20. Mai 1973 ¹⁾ , Verordnung über die kantonale Richtplanung (RIPVO) vom 12. März 1981;
Aargau	Baugesetz des Kantons Aargau vom 2. Februar 1971 ¹⁾ ;
Thurgau	Baugesetz vom 28. April 1977, Verordnung des Regierungsrates zur Einführung des Baugesetzes über die Raumplanung vom 14. April 1987;
Tessin	Legge edilizia cantonale del 19 febbraio 1973, Legge sulla pianificazione cantonale del 10 dicembre 1980, Decreto esecutivo sull'ordinamento provvisorio in materia di pianificazione del territorio del 29 gennaio 1980, Entwurf für ein Raumplanungsgesetz (in parlamentarischer Beratung);
Waadt	Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 4 décembre 1985, Décret sur le plan directeur cantonal du 22 février 1984, Règlement d'application de la loi sur l'aménagement du territoire et les constructions du 19 septembre 1986;
Wallis	Gesetz vom 14. Juni 1987 zur Ausführung des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) vom 22. Juni 1979 (in Kraft: 1. Januar 1988), Verordnung vom 7. Februar 1980 zur vorläufigen Regelung der Einführung des Bundesgesetzes über die Raumplanung;
Neuenburg	Loi sur les constructions du 12 février 1957/24 juin 1986, Loi cantonale sur l'aménagement du territoire du 24 juin 1986, Règlement d'exécution de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire du 15 avril 1987;
Genf	Loi sur les constructions et les installations diverses du 25 mars 1961/1 ^{er} août 1987, Loi du 4 juin 1987 d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire;
Jura	Loi sur les constructions et l'aménagement du territoire du 25 juin 1987, Arrêté instituant des mesures provisionnelles en vertu de la loi fédérale du 22 juin 1979 sur l'aménagement du territoire du 18 décembre 1979.

¹⁾ Wird zurzeit revidiert.

²⁾ Revision steht zur Diskussion.

Verzeichnis der Abbildungen

Abbildung	Titel	Quelle
1	Übersicht über die Fläche der Schweiz	Bundesamt für Statistik, Arealstatistik 1972
2a	Stadt Zürich: Zunahme der Pendlerströme von 1970 bis 1980	Raumb Beobachtung Kanton Zürich (1983), Siedlungsstruktur (verändert)
2b	Stadt Bern: Zupendler aus der Region Bern 1970 und 1980	Statistisches Amt der Stadt Bern, Pendler- und Arbeitsplatzstatistik für die Stadt Bern (Eidg. Volkszählung 1980), März 1984
2c	Stadt Lausanne: Tagespendler 1980	Bulletin communal statistique N° 16, 1983; SCRIS, Lausanne
3	Agglomerationen und Städte 1980	Bundesamt für Statistik, Die Volkswirtschaft, Juli 1983
4	Wohnungsbestand 1980 nach Bauperioden	Bundesamt für Statistik, Sonderauswertung Volkszählung 1980, Statistische Quellenwerke H.717
5	Zunahme der Zweitwohnungen in der Schweiz (1970–1980)	Informationshefte BRP 1/86, Statistisches Jahrbuch der Schweiz, 1984 (Volkszählungen 1970/1980)
6	Nationalstrassennetz 1986	Bundesamt für Strassenbau, Schweizerische Nationalstrassen, Informationen 1986
7a–7c	Erreichbarkeit 1984 von ausgewählten Städten mit privaten und öffentlichen Verkehrsmitteln (60-Minuten-Reisezeitbereiche)	Bundesamt für Raumplanung/ Stab für Gesamtverkehrsfragen (Bearbeiter: Wüest und Gabathuler, Erreichbarkeitspotentiale mit öffentlichen und privaten Verkehrsmitteln, Pilotstudie 1987)
8	Netzlängen von Strassen und Schiene in der Schweiz 1960 und 1983	Statistisches Jahrbuch der Schweiz, 1986 (Netzlängen 1983) ETH Zürich, Institut für Transportwesen (Richtwerte für Normalprofile)
9	Verkehrsvolumen und Verkehrsanteile im Personenverkehr (1955–1985)	Informationsdienst für den öffentlichen Verkehr (LITRA), Der öffentliche Verkehr, 1986
10	Verkehrsvolumen und Verkehrsanteile im Güterverkehr (1955–1985)	Informationsdienst für den öffentlichen Verkehr (LITRA) Der öffentliche Verkehr, 1986
11	Infrastrukturinvestitionen in Schiene und Strasse (1950–1985)	Informationsdienst für den öffentlichen Verkehr (LITRA) Der öffentliche Verkehr, 1986

Abbildung	Titel	Quelle
12	Erreichbarkeit 1984 von ausgewählten Städten mit öffentlichen Verkehrsmitteln (60-Minuten-Reisezeitbereiche)	Bundesamt für Raumplanung/ Stab für Gesamtverkehrsfragen (Bearbeiter: Wüest und Gabathuler, Erreichbarkeitspotentiale mit öffentlichen und privaten Verkehrsmitteln, Pilotstudie 1987)
13	Touristische Transportanlagen (1954–1985)	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement/Eidgenössisches Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartement, Touristische Transportanlagen der Schweiz, Bern 1985
14	Touristische Transportanlagen Entwicklung der Förderkapazität (1963–1985)	(s. Abb. 13)
15	Übernutzungskapazität in Hotels und in Zweitwohnungen (1960–1985)	Schweizerischer Fremdenverkehrsverband, Zweitwohnungen – ein touristisches Dilemma? Bern 1985 (Schätzungen)
16	Prozentuale Zunahme der Hektarerträge verschiedener Ackerkulturen	6. Landwirtschaftsbericht, Bern, 1984
17	Waldschäden – Anteil der geschädigten Bäume 1987 und Zunahme 1986/87	Sanasilva-Waldschadenbericht 1987
18	Veränderung in der Landschaft Beispiel Landeskarte, Blatt Murten (1956–1981)	Bundesamt für Raumplanung/ Bundesamt für Forstwesen (Bearbeitung: Metron/SigmaPlan, Projekt Verlust naturnaher Landschaften, reproduziert mit Bewilligung des Bundesamtes für Landestopographie vom 15. Mai 1987)
19	Verursacher der Luftverschmutzung – Emissionen (1950–1984)	Bericht Luftreinhaltekonzept, September 1986
20	Rückgang von Lebensräumen mit bundesrechtlich geschützten Arten (Beispiele, schematisch)	Botschaft über Volksinitiative «zum Schutz der Moore – Rothenthurminitiative» vom 11. September 1985
21	Längerfristige Entwicklung der Wohnbevölkerung in der Schweiz	Bundesamt für Statistik, Perspektivstab der Bundesverwaltung, Demographisches Hauptszenario 1A-86
22	Altersstruktur der Wohnbevölkerung 1900/1980 und 1980/2020	Bundesamt für Statistik, Szenario Hauptvariante 1A-86
23	Entwicklung des realen Volkseinkommens und der Bevölkerung seit 1900 (jeweils 100)	Bevölkerung: Abbildung 25; Volkseinkommen: Zusammenstellung des Bundesamtes für Statistik (amtliche Schätzungen ab 1924)

Abbildung	Titel	Quelle
24	Vergleich der Bevölkerungs- und der Haushaltsentwicklung (1920–1980)	Bundesamt für Statistik, Volkszählung, 1980, Band 12 Statistische Quellenwerke H. 712, Bern 1985
25	Vergleich der Haushaltsentwicklung nach Haushaltsgrößen	Bundesamt für Statistik, Volkszählung 1980, Haushalte, Familien, B. 12 Statistische Quellenwerke, H. 712, Bern 1985
26	Durchschnittliche Wohnfläche pro Wohnung (Bestand 1980)	Bundesamt für Statistik, Volkszählung 1980, Gebäude, Wohnungen, Statistische Quellenwerke H. 713, Bern 1984
27	Planungsmittel und Planungsstufen	Bundesamt für Raumplanung
28	Abschätzung des Erneuerungsbedarfs von Wohngebäuden in der Schweiz	Wüest, Gabathuler, Bauliche Erneuerung, eine Chance für die Raumplanung, Informationsheft BRP 3/86

Raumplanungskonferenz des Bundes

Ablösung der Chefbeamtenkonferenz (BRB vom 31. Mai 1972) und der Arbeitsgruppe für Raumordnungspolitische Koordination (AGROK) durch ein einziges, den neuen Anforderungen des RPG angepasstes Koordinationsorgan

1. Der Raumplanungskonferenz des Bundes gemäss Artikel 11 Absatz 2 der Verordnung vom 26. August 1981 über die Raumplanung (RPV) obliegen folgende Aufgaben:
 - 1.1 Im Rahmen der *Koordination raumwirksamer Bundesaufgaben* sorgt sie für gegenseitige Information, führt Diskussionen über Grundsätze und Ziele der raumordnungspolitischen Koordination, legt Verfahren fest und bespricht allfällige Anträge an den Bundesrat.
 - 1.2 Sie erarbeitet *Grundlagen* rechtlicher, methodischer, verfahrensmässiger und materieller Art für die Erfüllung der Planungs-, Koordinations- und Informationspflicht sowie für die Zusammenarbeit mit den Kantonen (Art. 13 Abs. 1 RPG). Sie klärt die Bedürfnisse für solche Untersuchungen ab und bestimmt über ihren Verwendungszweck.
 - 1.3 Im Rahmen der *Zusammenarbeit mit den Kantonen* (Art. 13 Abs. 2 RPG) behandelt sie Grundsatz- und Verfahrensfragen. Sie erstellt eine periodische *Übersicht* über die Bundesplanung (Art. 10 Abs. 2 RPV), beteiligt sich an der Prüfung von *Richtplänen* der Kantone und arbeitet am Prüfungsbericht mit (Art. 6 RPV).
2. Die Raumplanungskonferenz setzt sich aus folgenden Bundesstellen zusammen:

Bundesamt für Strassenbau (EDI)	Bundesamt für wirtschaftliche
Amt für Bundesbauten (EDI)	Landesversorgung (EVD)
Bundesamt für Forstwesen und	Bundesamt für Wohnungswesen
Landschaftsschutz (EDI)	(EVD)
Bundesamt für Umweltschutz (EDI)	Stab für Gesamtverkehrsfragen
Bundesamt für Raumplanung	(EVED)
(EJPD) (Vorsitz)	Bundesamt für Verkehr (EVED)
Direktion der Eidgenössischen Mi-	Bundesamt für Zivilluftfahrt
litärverwaltung (EMD)	(EVED)
Stab der Gruppe für Ausbildung,	Bundesamt für Wasserwirtschaft
Abteilung Waffen- und Schiess-	(EVED)
plätze (EMD)	Bundesamt für Energiewirtschaft
Finanzverwaltung (EFD)	(EVED)
Bundesamt für Industrie, Gewerbe	PTT-Betriebe (EVED)
und Arbeit (EVD)	Schweizerische Bundesbahnen
Bundesamt für Landwirtschaft	(EVED)
(EVD)	Bundeskanzlei (BK)

Im Bedarfsfall können auch weitere Bundesstellen vorübergehend zugezogen oder als korrespondierende Mitglieder behandelt werden. Das Departement für auswärtige Angelegenheiten wird für Fragen beigezogen, die grenzüberschreitende Auswirkungen haben können.

3. (Vertreter der Bundesstellen)
4. (Vorsitz und Sekretariat: Bundesamt für Raumplanung)

Ausgewählte Publikationen zur Raumplanung

Förderung von Grundlagen zur Raumplanung und zu raumwirksamen Tätigkeiten

Herausgabe durch Bundesstellen und in Zusammenarbeit mit Dritten (Liste der Abkürzungen von Bundesstellen am Schluss von Anhang 6)

Sachgebiet 1: Raumplanung

EJPD, DRP (1975):

Seeuferbericht, 3 Bände

EJPD, DRP (1975):

Landwirtschaftliche Bodeneignungskarte der Schweiz 1:300 000

EJPD, DRP/EVD, BLW (1977):

Klimaeignungskarte für die Landwirtschaft in der Schweiz 1:200 000 sowie Zusatzkarten 1:500 000,

Wärmegliederung der Schweiz 1:200 000 sowie Zusatzkarten 1:500 000

EJPD, DRP (1979):

Der Richtplan nach dem Bundesgesetz über die Raumplanung

EJPD, BRP (1980):

Grundlagen, Konzepte, Sachpläne und Bauvorhaben des Bundes (Übersicht)

EJPD, BRP/EVD, BLW/EDI, BFF (1980):

Bodeneignungskarte der Schweiz 1:200 000 sowie Zusatzkarten 1:50 000 und 1:25 000

BFS/BRP (1980):

Informationsraster, Benützerhandbuch Arbeitsdokumente für die schweizerische Statistik, H. 3

EJPD, BRP (1981):

Erläuterungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung

EJPD, BRP (1981):

Stand der Regionalisierung der Schweiz anfangs 1981

EJPD, BRP (1981):

Ermittlung der möglichen Bevölkerungsentwicklung bei vorgegebenen Bauzonen

EJPD, BRP (1981):

Überkommunale Industriezonen, Band 1 und 2

EJPD, BRP (1982):

Parlamentarische Vorstösse im Bereich Boden, Bodenrecht und Raumordnungspolitik sowie Vorschläge zur Bodenrechtsreform

Schweizerische Gesellschaft für angewandte Geografie (1982):

Dokumentation über Bodenprobleme

Schweizerische Vereinigung für Landesplanung/Schweizer Heimatschutz (1982):

Planen heisst Gestalten, VLP-Schriftenfolge Nr. 31

EJPD, BRP (1983):

Raumbeobachtung Schweiz

Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (1983):

Das Baurecht des ZGB als Mittel einer aktiven Baulandpolitik in der öffentlichen Hand, VLP-Schriftenfolge Nr. 35

Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (1983):

Raumplanung und Entschädigungspflicht – Materielle Enteignung, Vertrauensschutz, VLP-Schriftenfolge Nr. 36

EJPD, BRP/EDI, BFL (1984):

Landschaft und natürliche Lebensgrundlagen – Anregungen für die Ortsplanung

EJPD, BRP (1985):

Verkehrerschliessung in Wohnquartieren

EJPD (1985):

Die Weiterentwicklung des Bodenrechts. Zusammenfassender Bericht. Beilage zu Informationsheft Raumplanung 1/86

Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (1985):

Wald und Raumplanung, VLP-Schriftenfolge Nr. 38

Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (1985):

Siedlungsformen der Zukunft – Individuelles, verdichtetes Wohnen, VLP-Schriftenfolge Nr. 39

Schweizerische Bodenkundliche Gesellschaft (1985):

Beurteilung und Schutz der Böden, BSG-Dokumentation Nr. 2

Raumplanungsamt des Kantons Bern/Kantonale Planungsgruppe (1985):

Die Entwicklung der Preise von unbebautem Boden in Fremdenverkehrs-orten

EJPD, BRP/EVED, BAV (1986):

Verzeichnis der touristischen Transportanlagen der Schweiz, 4. Auflage

EJPD, BRP (1986):

29 Bundesgerichtsentscheide zu Artikel 24

BRP (1986):

Erhebung und Sicherung der Fruchtfolgeflächen, Erläuternder Bericht

BRP (1986):

Möglichkeiten zur raumplanungsrechtlichen Erfassung von Zweitwohnungen/*Possibili regolamentazioni delle residenze secondarie in base al diritto della pianificazione territoriale*

EJPD, BRP (1986):

Empfehlungen zur Gestaltung des Vorteilsausgleichs nach Artikel 5 Absatz 1 des BG über die Raumplanung

Communauté d'études pour l'aménagement du territoire (C.E.A.T., 1986):

Les études de cas en aménagement du territoire

EJPD, BRP (1987):

23 Bundesgerichtsentscheide zu Artikel 5 RPG (materielle Enteignung)

EJPD, BRP (1987):

Siedlungsstruktur Schweiz – Stand und Entwicklung der räumlichen Konzentration von Bevölkerung und Wirtschaft

EJPD, BRP (in Vorbereitung, 1988):

Abbau von Steinen und Erden – Deponie von Materialien (Arbeitstitel)

EJPD, BRP/EDI, BFL (in Vorbereitung, 1988):

Verlust naturnaher Landschaften (Arbeitstitel)

Sachgebiet 2: Bevölkerung/Wirtschaft/Regionalpolitik/Finanzen

Regio Basilensis (ab 1980):

Regio Wirtschaftsstudien Nordwestschweiz, Schriften der Regio

EVD, BFK (1985):

«Qualitatives Wachstum» – Bericht der Expertenkommission

EDI, BFS (1987):

Szenarien zur Entwicklung der Bevölkerung in der Schweiz 1986–2025 (BRB vom 24. Juni 1987)

Sachgebiet 3: Umweltschutz

BLW/BUS (1979):

Wegleitung für den Gewässerschutz in der Landwirtschaft

EDI, BUS (1980):

Kommunale Abfallverwertung in der Schweiz, EDMZ

BUS/BAG/BLW (1981):

Umweltprobleme auf dem Lande. Wie lassen sich Schäden in der ländlichen Umwelt vermeiden? – Empfehlungen

BUS (1977/1982):

Wegleitung zur Ausscheidung von Gewässerschutzbereichen, Grundwasserschutzzonen und Grundwasserschutzzonen

BUS (1982):

Restwasser (Schlussbericht)

EDI, BUS (1983):

Strassenlärmmodell für überbaute Gebiete
Bericht Nr. 15

EDI, BUS (1983):

Der Zustand der schweizerischen Fliessgewässer
Bericht Nr. 20

Bericht des Bundesrates (1984):

Globale Bevölkerungs-, Ressourcen- und Umweltprobleme und ihre Konsequenzen für die Schweiz
Herausgegeben vom BUS, Bericht Nr. 28

EDI, BUS (1984):

Waldsterben und Luftverschmutzung

EDI, BUS (1985):

Luftbelastung 1984

Bericht Nr. 42

Bericht des Bundesrates (1987):

Luftreinhaltekonzept

EDI/BUS (in Vorbereitung, 1988):

Lärmschutz und Raumplanung Handbuch (Arbeitstitel)

Sachbereich 4: Forstwesen/Landschaftsschutz/Fuss- und Wanderwege

EDI (1977/1983):

Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN)

EDI (1980):

Elektrizitätsübertragung und Landschaftsschutz – Wegleitung

EDI (ab 1981):

Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS)

Arbeitsgemeinschaft Rechtsgrundlagen für Fuss- und Wanderwege (ab 1981):

Planung von Fuss- und Wanderwegen im Siedlungsbereich im Mittelland und im Berggebiet (div. Berichte)

BFF (1982):

Trockenstandorte und Bewirtschaftungsbeiträge

BFF (1982):

Richtlinie über Eingriffe in die Landschaft im Interesse des Skisports

BFF/EMA, Fachgruppe der Kultur- und Vermessungsingenieure SIA (1983):

Natur- und Heimatschutz bei Meliorationen, Wegleitung und Empfehlungen

EDI, BFL (1984):

Beurteilung von Wasserkraftwerksprojekten aus der Sicht des Natur- und Heimatschutzes

Schweizerische Stiftung für Landschaftsschutz und Landschaftspflege (1985):

Die Erhaltung traditioneller Kulturlandschaften, Schriftenreihe Nr. 3

EAFV/Pro Natura Helvetica/BFL (in Arbeit)

Hochmoorinventar der Schweiz mit Bericht «Die Hoch- und Übergangsmoore der Schweiz», EAFV Nr. 281 (1986)

BFL (in Arbeit)

Inventar historischer Verkehrswege (IVS)

BFL (in Arbeit)

Inventar der Auengebiete der Schweiz von nationaler Bedeutung

Sachgebiet 5: Landwirtschaft/Melioration

BRP/BLW (1983):

Raumplanung, Landwirtschaft (Vollzugshilfe im Bereich Landwirtschaft)

Sachgebiet 6: Besiedlung/Wohnungs- und Bauwesen

Arbeitsgruppe Wohnsiedlungen, Chur (1983):

Katalog zur Ausstellung «Wohnsiedlungen – verdichtete Wohn- und Siedlungsformen»

BWO (Hrsg. Schriftenreihe Wohnungswesen):

Band 7 Siedlungswesen in der Schweiz, 2. überarb. Auflage (1983)

Band 18 Stadtentwicklung, Stadtstruktur und Wohnstandortwahl (1980)

Band 27 Verdichtete Wohn- und Siedlungsformen/Empfehlungen zur Planungs- und Baubewilligungspraxis von Kanton und Gemeinden (1983)

Band 29 Räumliche Verteilung von Wohnbevölkerung und Arbeitsplätzen (1984)

Band 31 Investorenverhalten auf dem schweizerischen Wohnungsmarkt/ Unter besonderer Berücksichtigung gruppen- und regionenspezifischer Merkmale (1984)

Sachgebiet 7: Freizeit/Tourismus/Sport

Beratende Kommission für Fremdenverkehr des Bundesrates (1979):

Das Schweizerische Tourismuskonzept

Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (1980):

Wirkung und Nutzen der Ortsplanung in Ferienorten, Schriftenfolge Nr. 27

Schweizerischer Fremdenverkehrsverband (1980):

Aparthotels – Entwicklung der Hotellerie auf neuen Wegen

Die Kurtaxe – eine taugliche Finanzquelle?

Schweizerischer Fremdenverkehrsverband (1981):

Campingtourismus in der Schweiz

Schweizerischer Fremdenverkehrsverband (1982):

Sportanlagen in Ferienorten

Schweizerischer Fremdenverkehrsverband (1985):

Zweitwohnungen – ein touristisches Dilemma?

ETS Magglingen (1986):

Richtplanung Sportanlagen

Schweizerischer Fremdenverkehrsverband (1987):

Transportanlagen in Skigebieten

Sachgebiet 8: Verkehr/Kommunikation

Eidgenössische Kommission für die Gesamtverkehrskonzeption (1977):

Gesamtverkehrskonzeption Schweiz, Schlussbericht

Überprüfung von Nationalstrassenstrecken (NUP) (1981):

Schlussbericht der Kommission

Institut für Verkehrsplanung und Transporttechnik ETHZ (1981):

Forschungen zum Wohnschutz, IVT-Bericht Nr. 81/3

EVED (1985):

BAHN 2000. Ergebnisbericht zur Zweckmässigkeitsprüfung zuhanden des EVED

BAV/GVF/BRP/Kanton Jura (1985):

Transports Jura 2000. Les incidences du projet RAIL 2000 sur le développement et l'aménagement régional à l'exemple de la chaîne jurassienne

Sachgebiet 9: Energie/Wasserwirtschaft/Ver- und Entsorgung

Eidgenössische Kommission für die Gesamtenergiekonzeption (1978):

Das Schweizerische Energiekonzept, Schlussbericht

BWW (1983):

Hochwasserschutz an Fließgewässern

Sachgebiet 10: Gesamtverteidigung

EJPD, BRP/EMD (in Vorbereitung, 1988):

«Abstimmung militärischer und raumplanerischer Anliegen» (Arbeitstitel)

Sachgebiet 11:

angewandte Forschung; Nationale Forschungsprogramme (NFP) und Programme der Eidgenössischen Technischen Hochschulen (ETH)

NFP 5 (abgeschlossen 1985):

Regionalprobleme

NFP 55 (abgeschlossen 1988):

Sozioökonomische Entwicklung und ökologische Belastbarkeit im Berggebiet (MaB)

NFP 22 (laufend, bis 1991):

Nutzung des Bodens in der Schweiz

EPFL (1985):

Détection et utilisation des terrains instables (Projet d'Ecole, rapport final)

ETHZ/EPFL (1987):

Chancen und Risiken der Telekommunikation für Verkehr und Siedlung in der Schweiz, «MANTO» (abgeschlossen)

Liste der Abkürzungen von Bundesstellen

Sachgebiet 1

DRP	Delegierter für Raumplanung (-1979)
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BRP	Bundesamt für Raumplanung
BFF	Bundesamt für Forstwesen (-1984)
BFS	Bundesamt für Statistik
BFL	Bundesamt für Forstwesen und Landschaftsschutz

Sachgebiet 2

BFK	Bundesamt für Konjunkturfragen
BFS	Bundesamt für Statistik

Sachgebiet 3

BUS	Bundesamt für Umweltschutz
BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BAG	Bundesamt für Gesundheitswesen

Sachgebiet 4

BFF	Bundesamt für Forstwesen (-1984)
EMA	Eidgenössisches Meliorationsamt
BFL	Bundesamt für Forstwesen und Landschaftsschutz
EAFV	Eidgenössische Anstalt für das forstliche Versuchswesen

Sachgebiet 5

BLW	Bundesamt für Landwirtschaft
BRP	Bundesamt für Raumplanung

Sachgebiet 6

BWO	Bundesamt für Wohnungswesen
-----	-----------------------------

Sachgebiet 7

ETS	Eidgenössische Turn- und Sportschule
-----	--------------------------------------

Sachgebiet 8

BAV	Bundesamt für Verkehr
BRP	Bundesamt für Raumplanung

Sachgebiet 9

BWW	Bundesamt für Wasserwirtschaft
-----	--------------------------------

Sachgebiet 10

BRP	Bundesamt für Raumplanung
-----	---------------------------

Übersicht über parlamentarische Vorstösse seit 1980 mit engem Bezug zur Raumplanung

Raumplanung

(Federführung Bundesamt für Raumplanung):

M	87.473	Eisenring	Raumplanung und Kleingärten
P	86.130	Genoud	Forstpolizei und Raumplanung. Koordination
I	85.982	Zwingli	Vollzug Raumplanungsgesetz
E. A.	85.719	Mauch	Schneekanonen
P	85.527	Loretan	Raumplanungsgesetz. Landwirtschafts- und Bauzonen
P	85.501	Ruffy	Raumplanungsgesetz. Verschärfung
E. A.	82.727	Akeret	Raumplanungsgesetz. Anwendung
P	82.523	Zwyggart	Raumplanungsgesetz. Artikel 16
P	81.921	Bircher	Raumplanung in den Kantonen – Durchsetzung
P	81.549	Roth	Gärtnereibetriebe in der Landwirtschaft
E. A.	81.644	Jost	Raumplanung. Bundesrätliche Verordnung

Weitere Vorstösse mit engem Bezug zur Raumplanung

P	87.476	Baggi	Förderung der Berggebiete. Bericht
M	87.395	Bircher	Luftverschmutzung. Weitere Massnahmen
M	87.392	Longet	Landschaftsschutz. Verstärkung
M	86.938	Ruffy	Bodenstatistik
I	86.830	Loretan	Hochspannungsnetze. Gesamtkonzept
M	86.413	Früh	Wohneigentumsförderung. Vorkaufsrecht für Mieter
M	86.393	Nussbaumer	Förderung von bodensparendem Wohneigentum
P	86.345	Gadient	Regionalpolitik. Neuorientierung
E. A.	85.696	Berger	Landwirtschaftliche Fläche. Entwicklung
E. A.	85.694	Ogi	Luftverschmutzung und Kulturland
I	85.500	Müller-Meilen	Raumordnung, Agrarpolitik und Wohnungsförderung
I	85.339	Lauber	Regionaler Ausgleich
M	85.301	Fraktion Nationale Aktion/ Vigilants	Bevölkerungs- und Umweltschutzpolitik
E. A.	84.737	Loretan	Vollzug durch die Kantone
E. A.	84.696	Ruffy	Konzepte und Sachpläne des Bundes
P	84.568	Ruf-Bern	Verkehrsbauten und Kulturland
I	84.536	Longet	Schutz der Biotope
P	84.532	Bundi	Pensionskassengelder. Anlage in Liegenschaften
I	84.440	Carobbio	Magadino-Ebene. Grundstückerwerb durch das EMD
I	84.437	Gerber (SR)	Versorgungsbasis des Landes
I	84.433	Reichling (NR)	Versorgungsbasis des Landes
M	83.511	Brélaz	Landwirtschaftsgebiet. Erhaltung
I	83.431	Affolter	Erhaltung. Schliessung der Wagonfabrik Schlieren
P	83.412	Loretan	Nationales Forschungsprogramm «Die Zukunft der Städte»
M	83.347	Crevoisier	Enteignung der Produktionsmittel
M	82.502	Rothen	Wirtschaftlich bedrohte Regionen. Massnahmen
I	82.472	Loretan	Seilbahn- und Skiliftkonzessionspolitik
I	82.377	Biderbost	Bauland für Einheimische
M	80.924	Bundi	Bäuerlicher Grundbesitz
E. A.	80.761	Schalcher	Landschaftsschutz in den Alpen

Bericht über den Stand und die Entwicklung der Bodennutzung und Besiedlung in der Schweiz (Raumplanungsbericht 1987) vom 14. Dezember 1987

In	Bundesblatt
Dans	Feuille fédérale
In	Foglio federale
Jahr	1988
Année	
Anno	
Band	1
Volume	
Volume	
Heft	10
Cahier	
Numero	
Geschäftsnummer	87.074
Numéro d'affaire	
Numero dell'oggetto	
Datum	15.03.1988
Date	
Data	
Seite	871-1015
Page	
Pagina	
Ref. No	10 050 645

Das Dokument wurde durch das Schweizerische Bundesarchiv digitalisiert.

Le document a été digitalisé par les. Archives Fédérales Suisses.

Il documento è stato digitalizzato dell'Archivio federale svizzero.