

Martin Lendi

Raumplanung – ihr politischer Stellenwert in einer veränderten Welt

Angedacht am Beispiel der Schweiz, an einem Sonderfall?

Spatial planning – its political role in a changed world

Exemplified by Switzerland, a special case?

Keywords: politischer Stellenwert der Raumplanung, räumliche Gegebenheiten und Prozesse in der Schweiz, Raumplanung im Bundesstaat, demokratische Legitimation, Novellierung des schweizerischen Bundesgesetzes über die Raumplanung, ordnungspolitischer Ansatz

Keywords: political role of spatial planning, spatial circumstances and processes in Switzerland, spatial planning in a federal state, democratic legitimation, amendment of the Swiss Regional Planning Act, regulatory policy

Kurzfassung

Die Raumplanung als öffentliche Aufgabe steht in Konkurrenz mit anderen. Ob, wie und mit welcher Überzeugungskraft sie aktiv agieren kann, hängt u. a. vom Beachtungsgrad ab, der ihr seitens der Öffentlichkeit, des Parlamentes, der Regierung und der Verwaltung zukommt – im Bundesstaat auch seitens der Länder, der Regionen und der Gemeinden. Neben der Aufmerksamkeit spielen weitere Faktoren für die Wirksamkeit eine große Rolle, so die demokratische Legitimation, dann aber auch der Nutzen für andere öffentliche Aufgaben. Als Summe der relevanten Faktoren resultiert der politische Stellenwert. Ist er klein, so tut sich die Raumplanung schwer, ist er groß, so kann sie auf günstige Bedingungen zählen. Da der Begriff nicht wissenschaftlich vordefiniert ist, wird das Phänomen am Beispiel der Schweiz exemplifiziert. Dabei zeigt sich, dass der politische Stellenwert wiederkehrend neu errungen werden muss.

Abstract

As a public responsibility, spatial planning is in competition with other public functions. If, in what way and with which level of persuasive power it can actively act, depends, among other things, on the degree of attention it gets from public, parliament, government, and administration, and in a federal republic, from states, regions and communities. In addition to the attention it manages to attract, other factors also play a major role in its effectiveness, mainly democratic legitimation, but also its usefulness to other public functions. Its political status is an outcome of all relevant factors. If the status is low, spatial planning will have difficult times, if it is high, it can count on favourable conditions. Because the term has not been scientifically defined, a phenomenon has emerged that is illustrated by the history of Swiss spatial planning: its political standing must be constantly and diligently reattained.

Wo man hinkommt, in raumplanerischen Kreisen wird ein fehlender politischer Sinn für die räumlichen Fragestellungen beklagt. Mal intensiv, mal beiläufig. Oft wird der Fehler bei der tradierten Raumplanung, dann wieder bei den Verantwortlichen der Politik, seltener bei der Wissenschaft gesucht. Wenn es nur gelänge, Überkommenes über Bord zu werfen und Begriffe, Ziele, Instrumente, Maßnahmen usw. neu zu fassen, Hoheitliches durch Kooperation, Imperatives durch Marktwirtschaftliches, Festschreibendes durch Anreize sowie harte Instrumente durch weiche zu ersetzen – und schon würden der öffentliche Akzeptanz- und Wirkungsgrad der Raumplanung, die zudem anders benannt werden müssten, anwachsen.¹ Ob der politische Stellenwert tatsächlich von ihrer Neuerfindung, Neuausrichtung oder wenigstens von ihrer instrumentellen Umgestaltung oder allein von begrifflicher Mutation abhängt, darf kritisch gefragt werden.²

Die schweizerische Raumplanung – politisch integriert

Das Problem des politischen Stellenwertes möchten wir am Beispiel der Schweiz abhandeln. Es eignet sich, weil die schweizerische Raumplanung aufgrund ihrer Grundlegung seit den siebziger Jahren des letzten Jahrhunderts kontinuierlich aktiv ist und weil sie gegenwärtig auf dem Weg ist, die gesetzlichen Vorgaben neu zu diskutieren. Sie hat die anhaltende Debatte über die Neuformierung der Raumplanung aufgenommen, positiv in der Absicht, deren Erhaltungs- und Gestaltungskraft zu mehren, frei von der Anmaßung, die grundlegenden Ziele und das bisherige Instrumentarium gänzlich in Frage zu stellen.³

Irgendwie ist in diesem Land zweierlei zu spüren, nämlich das Vertrauen in die bisherigen Zielsetzungen, gleichzeitig aber eine gewisse Hilflosigkeit gegenüber dem tatsächlichen Geschehen von heute und morgen. Für die bisherigen erfolgreichen Erstanliegen stehen die bewahrten offenen Landschaften aufgrund der gesetzlich angestrebten Trennung von Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet, für die Hilflosigkeit das ausufernde Wachstum der Agglomerationen. Die schweizerische Raumplanung rühmt sich also nicht, auf dem besseren Weg zu sein. Zu ihren Schwächen steht sie, verfällt aber gleichzeitig nicht einer Fundamentalkritik und Selbstzweifeln. Sie genießt, so eine knappe Erstwürdigung, auf der Basis des Dranbleibens ungebrochen politischen Respekt, wenn auch die Erwartungen angesichts anhaltender Zersiedlung, des markanten Wachstums der Agglomerationen am Rande sowie der Defizite gegenüber den Stadtproblemen zurückgenommen worden sind. Aber: Nicht alles ist der Raum-

planung entglitten. Im Gegenteil: Die Schweiz weist im Allgemeinen und in ihren Städten, gemäß internationaler Einschätzung, einen sehr hohen Qualitätsstandard aus. Ein sichtbares Plus bilden nach wie vor die vielgestaltigen Landschaften mit ihren Seen, voralpinen Hügeln und ihren markanten Gipfeln. Selbst von den Zentren aus sind Nah- und Fernerholungsgebiete in kürzester Zeit erreichbar. Zahlreiche Städte strahlen Lebensqualität aus.

Charakteristisch für die schweizerische Einstellung zur Raumplanung ist, dass sie nicht ein fachlich-apolitisches Eigenleben führt. Die maßgebenden gesetzlichen *und* planerischen Entscheidungen werden nämlich nicht akzentuiert durch Raumplaner, Planungsverbände, Amtstellen und Exekutivorgane getroffen, sondern bevorzugt durch die politischen Instanzen des Bundes, der Kantone und Gemeinden, in der Regel auch beim Erlass kommunaler Pläne. Das Verfassungs- und das Gesetzesreferendum (mit obligatorischen oder fakultativen Volksabstimmungen) des Bundes und in leichten Variationen der Kantone – mit Ausläufern bis zu den Gemeinden – betrifft dabei nicht nur das nominale Raumplanungsrecht und die dortigen Instrumente, sondern auch das funktionale mit all seinen Effekten, stellenweise sogar die Finanzen. Vieles, was raumwirksam ist, untersteht mithin politischen Prozessen unter Einbezug des Volkes. Dazu kommt ein differenziertes Initiativrecht.⁴ Der Graben zwischen Öffentlichkeit und Raumplanung ist mithin relativ klein. Das Volk ist eben von Rechts wegen in gesetzgeberische, aber auch in planerische Entscheidungen einbezogen. Es teilt die Verantwortung für den Lebensraum mit den übrigen politischen Instanzen. Die politisch-demokratische Komponente, der ausgebaute Rechtsschutz und die Mitwirkung der Berührten und Betroffenen bilden ein geschlossenes Ganzes der raumplanerischen Mitwirkungsmöglichkeiten.⁵

Dazu kommt die föderative Komponente.⁶ Die Gliederung in 26 Kantone und mehr als 2 500 Gemeinden weist ihrerseits den Weg hin zum Einbezug der Planung in die Politik. Die raumrelevante Aufgabenerfüllung erfolgt auf diesen vielfältigen, in hohem Maße menschennahen, Ebenen. Die Raumplanung wird nicht zentral, sondern vor Ort erlebt, sogar gelebt. In den historisch geprägten, überschaubaren Bereichen, insbesondere der Gemeinden und der Kantone, kann ihr nicht ausgewichen werden. Räumliche Probleme müssen gleichsam zwingend vor und mit der Bevölkerung und über das ganze Land verteilt, von übergeordneten Vorgaben getragen, problemnah angegangen werden – von Rechts wegen und wenn nicht, dann doch aus politischer Umsicht heraus. Aus diesem Phänomen erwächst der Raumplanung insgesamt eine sachliche

und zeitlich anhaltende politische Präsenz – übrigens bis in die Stadtplanung hinein, selbst dort, wo in neuerer Zeit der Fokus auf projektbezogene Einzelvorhaben wie Bahnhöfe, dominante Geschäftshäuser, Museen, Fußballstadien, Erlebniswelten, Kongresszentren usw. gerichtet wird.

Im Übrigen sorgen verfassungsrechtliche Vorgaben, Gesetze, Aufsichts- und Rechtsmittel dafür, dass die Raumplanung inmitten demokratischer Einflüsse und föderativer Divergenzen den Geboten der Sachlichkeit und der Rechtmäßigkeit ständig exponiert bleibt. Selbstredend haften der Politiknähe auch die bekannten Nachteile politischer Verflechtungen und sachlicher Abstriche an, doch werden diese durch das Plus der politischen Gegenwärtigkeit bis zu einem Grad aufgewogen. Insgesamt: Die Vorbedingungen für das politische Mittragen der Raumplanung sind in der Schweiz günstig. In der Art eines Sonderfalles? Aber doch verbunden mit dem Hinweis auf die nicht unwesentlichen, stützenden Komponenten des politischen Stellenwertes, der bei Problem- und Menschennähe gedeiht.

Das Bild der Schweiz täuscht

Werfen wir einen Blick auf die Schweiz.⁷

Als erstes springt inmitten des Kleinstaates die kulturelle Differenziertheit in die Augen. Ein Basler ist kein Zürcher, ein Lausanner kein Genfer, das Tessin sieht sich durch die Alpen von Bern/Zürich getrennt und ein Appenzeller lebt ein anderes Leben als ein Jurassier, Walliser, Bieler oder Aargauer. Selbst dort, wo urbanes Leben verbreitet zu dominieren beginnt, findet keine sichtbare Angleichung statt. Das Wir-Gefühl bleibt interessanterweise kulturell-regional verwurzelt, auch dort, wo in den grenzüberschreitenden Agglomerationen oder abgrenzend zum Ausland resp. zum hohen Ausländeranteil im eigenen Land das übergeordnet Schweizerische betont wird. Weil die relativ anonymen Agglomerationen, im Gegensatz zu den politisch-kulturellen, territorial strukturierten Gebieten, keine echte Eigenkultur kennen – sie überlagern und unterwandern – bleiben sie auf absehbare Zeit wohl eher „Pflegekinder“ der vorgegebenen politischen Einheiten, also vorläufig ohne eigene Governance, ohne politisches Eigengewicht.

Die Klischees des Tourismus- und Erholungsgebietes mit Bernina, Jungfrau und Matterhorn, des ausgedehnten ländlichen Raumes mit seinen Wiesen und Alpweiden wie auch des Wasserschlosses einerseits und des Finanzplatzes andererseits – der letztere repräsentiert primär durch Zürich, aber auch durch Genève und Lugano – sind nicht einmal abwegig. Sie sind auch nicht

falsch. Sie vermitteln allerdings einen irreführenden Gesamteindruck. Die Schweiz hat sich seit dem Zweiten Weltkrieg, vor allem aber in den zwei letzten Jahrzehnten, zu einer – wenn auch durchgrünten – Stadt mit vorteilhaften Nah- und Fernerholungsgebieten entwickelt, aber insgesamt doch zu einer Stadt, mindestens was die mehrheitlich urbane Lebensweise und die wachsenden und sich überschneidenden Agglomerationen im Mittelland angeht.⁸ Die intensive topographische Gliederung, mit ihren Tälern, Höhen, Seen, Flussläufen und den eingebetteten Siedlungen, erweckt zwar den anderen Eindruck eines über weite Strecken ländlichen, allerdings von Siedlungen bedrängten Gebietes, doch leben nun einmal ca. 80% der Bevölkerung in Städten. Der Anteil der in der Landwirtschaft tätigen liegt bereits unter 4 %.

Die Schweiz hat sich im Gleichschritt mit der Verstädterung im Mittelland – teilweise bis in die Berggebiete hinein – auch wirtschaftlich verändert. Ihre international gewordene Wirtschaft wird primär von zahllosen kleinen und mittleren, aber auch durch weltweit herausragende Groß-Unternehmungen – vom Food-Sektor (Nestlé) über Chemie/Pharma (Hofmann-La Roche, Novartis) und Maschinen (ABB), Uhren (Swatch-Gruppe) sowie über die Luxusgüter (Richemont) bis zu den Banken (UBS/Crédit Suisse) und Versicherungen (SwissRe, Zürich) – geprägt.⁹ Die Hochburgen der Forschung und Lehre (ETH Zürich/ETH Lausanne plus die 9 kantonalen Universitäten von Zürich und Genève bis St. Gallen und Lugano usw.) reihen sich ein.¹⁰ Sowohl die großen Unternehmungen – erst recht die unendlich zahlreichen kleinen und mittleren – als auch die Universitäten und Fachhochschulen sind räumlich auffallend gut über die Schweiz verteilt. Das vielgliedrige Städtegefüge trägt dazu bei.

Die rund 7,6 Mio. Einwohner¹¹, davon 1,6 Mio. Ausländer, nehmen sich, gemessen am rund zehnmal größeren Deutschland, zahlenmäßig wohl schmal aus. Mit Blick auf die effektiv anwesende Bevölkerung – Aufenthaltler, Migranten, Pendler über die Grenzen – von rund 8 Mio. kommt diese Zahl aber bald einmal einer landeseigenen Verdoppelung seit dem Beginn des 2. Weltkrieges gleich. Nach 1980, gewählt als Zeitpunkt des Inkrafttretens des Bundesgesetzes über die Raumplanung, sind es rund 20 % (bei gleichzeitig enorm wachsenden Ansprüchen). Die Zuwanderung, unterstützt durch die keimende europäische Personenfreizügigkeit, spielte und spielt dabei eine erhebliche Rolle. Ob und wann die Bevölkerung zahlenmäßig abzunehmen beginnt, bleibt der vielen unbestimmten Fakten wegen offen. Die Konkurrenzkraft des insgesamt wirtschaftlich gesunden Landes – aktuell niedrige Arbeitslosigkeit, bis vor kurzem geringe Inflation, innovative

Unternehmungen, hoher Internationalisierungsgrad, Forschungspotential – mit seinen über alles gesehen prosperierenden Unternehmungen ist jedenfalls beeindruckend und größer als die nur begrenzt nutzbare Landesfläche (außerhalb der Alpen und der Voralpen wie auch des Juras) und die absoluten Bevölkerungszahlen vermuten lassen. Der verfügbare Raum – mehr als eine Nebenbemerkung – steht insgesamt in keinem vernünftigen Verhältnis zum investitionsbereiten Geld aus der ganzen Welt. Äußerlich registrierbar ist dies auf dem Immobilienmarkt, beinahe mit Händen greifbar in den Touristikzentren und an den vorteilhaften Lagen in den Städten.

Allein schon diese kurze Charakterisierung läßt die international hervortretenden Teilräume Genève/Lausanne und Zürich/Basel in sich und untereinander zusammenrücken – zwei Metropolitanräume im Wettbewerb mit größeren und vergleichbaren Zentren Europas sowie weltweit. Internationale politische Institutionen dort, international wirtschaftliche Ballung hier. Begleitet werden die Konzentrationsbewegungen von schleichenden Agglomerationsprozessen, rund um die zahlreichen größeren und mittleren Städte – einerseits Zürich, Genève, Basel, Bern, Lausanne, Winterthur, St. Gallen, Luzern, Lugano, Biel und andererseits Aarau, Fribourg, Neuchâtel, Schaffhausen, Solothurn, Zug usw. Sie bewirken in ihrer großen Zahl und aufgrund der ausgeglichenen geographischen Verteilung im Endeffekt die erhebliche Verstädterung – hin zur (vorstehend bereits thesenartig behaupteten) „Stadt Schweiz“. Gleichzeitig bilden sie die Strukturbasis für variationsreiche oder straff strukturierte Städtenetze. Daraus folgt: Die drei Entwicklungsstränge a) international gewichtige Zentren, b) Städtenetze und c) Agglomerationsbildungen überlagern sich. Sie prägen das aktuelle räumliche Geschehen, auf alle Fälle im schweizerischen Mittelland.¹²

Die überkommene, verbreitet übliche Wahrnehmung des Gesamtraumes Schweiz unterscheidet demgegenüber – kontrastreich – in geradezu klassischer Manier, zwischen Berggebieten, ländlichen Räumen und Städten. Zusätzlich führt sie auch noch die Kategorien der Grenz- und peripheren Gebiete an. Von dieser Optik her werden die großen und kleineren Zentren nicht als Teile von Agglomerationsprozessen und der Trends zu zwei Metropolitanräumen gesehen, sondern als nationale/regionale mit Eigenwerten, gleichsam als Abbildungen zentralörtlicher Strukturen. Ergänzend wird abrundend auf Städtenetze geschlossen, vor allem Dank des großzügigen Angebotes des öffentlichen Verkehrs und der leistungsfähigen Straßen. Dies tönt vertraut. Aber: Losgelöst von den Strukturgerüsten und zentralörtlichen Abstufungen nimmt sich die

Wirklichkeit anders aus. Aufgrund der wirtschaftlichen und sozialen Faktoren kann an der Dominanz der Räume Zürich/Basel mit Einschluss von Winterthur/Zug/Luzern einerseits und Genève/Lausanne andererseits nicht gezweifelt werden. Das Städtetz und der ländliche Raum verlieren zudem unter dem faktischen Druck der Agglomerationsbildungen sukzessive an Eigenpotential und Prägungskraft, so wichtig sie für das kulturelle und politische Gefüge sind, so sehr sie dezentrale Strukturen begünstigen. Die einst entlegenen Gebiete sind von den Zentren nicht mehr weit entfernt – nach Reisezeiten und der Verfügbarkeit des Angebotes ist die Schweiz massiv „geschrumpft“. ¹³

Auch das meist liebevoll gezeichnete Bild der direkten und föderativen Demokratie vermag die polit-sozio-ökonomischen Eigenheiten nicht zu erfassen. Die Idylle der unter offenem Himmel tagenden Landsgemeinde (Versammlung der Stimmberechtigten zu Wahlen und zum Erlass von Gesetzen) repräsentiert wohl nach wie vor existierende Grundhaltungen, aber nicht die tatsächliche Organisation des hochmodernen Staates mit einer erstarkten Verwaltung. Es handelt sich zwar um einen äußerlich und verinnerlicht vielgestaltigen Staat, der aber in toto mit der ordnungspolitisch orientierten, rechtsstaatlichen Politik im Rücken die Wirtschaftsfreiheit, die Marktwirtschaft und den Wettbewerb, innerhalb des Landes und gegenüber dem Ausland, vorantreibt und dabei die Staatsquote in Grenzen, die Arbeitslosigkeit niedrig zu halten, die soziale Seite zu stärken und die Umwelt zu schonen trachtet. Die Außen- und die Wirtschaftspolitik – dabei geht es unter anderem auch um das Verhältnis zur EG/EU ¹⁴ – wie auch die Sozialwerke sind weitgehend in der Hand des Bundes. Er ist national und international optimal handlungsfähig, wenn auch intern immer wieder durch das Referendum auf das Volk als Teilorgan der Gesetzgebung und auf die Kantone als Gliedstaaten zurück verwiesen.

Kennzeichen der Schweizerischen Gegebenheiten ist, was die Kargheit der natürlichen Ressourcen, die limitierten nutzbaren Landesflächen, das virulente wirtschaftliche Engagement, die Bevölkerungsbewegungen, die permanenten Bemühungen um Bildung und Forschung usw. vermuten lassen, die Knappheit, nicht nur bezüglich des Bodens und des Raumes, sondern auch z.B. des politischen Konsenses, qualifizierter Arbeitskräfte, gesellschaftlicher Solidarität, des ökologischen Ausgleichs, der Energieversorgung, sicherlich auf der Basis hoher Standards, gleichzeitig bei sich beschleunigenden Ansprüchen der Bevölkerung und der Wirtschaft. Dass Knappheiten das Haushalten und den sorgfältigen Umgang mit der Zukunft begünstigen, darf gefolgert werden. Die Politik ist gefordert – unter den

Bedingungen eines demokratischen, liberalen und sozialen Rechtsstaates, verbunden mit Akzenten auf der Selbstverantwortung und dem freien Unternehmertum.

Aufmerksamkeit – einst und morgen

Inmitten Europas, und doch nicht Mitglied der EG/EU, vermag die Schweiz als „Solitär“ heute nicht mehr jene Aufmerksamkeit auf sich zu lenken, die ihr ab der Mitte des letzten Jahrhunderts zuteil geworden ist. Politische Stabilität, demokratische Legitimation, rechtsstaatliche Grundlegung, wirtschaftliche Blütephasen und soziale Verantwortung hatten ihr nach den Blessuren des 2. Weltkrieges einen hohen Beachtungsgrad verschafft.

Wir erinnern uns. Selbst die unverkrampfte Art, wie sich die Schweiz dem gegebenen und dem sich rasch verändernden Lebensraum zugewandt hatte und dabei Raumplanung und Umweltschutz wie auch Verkehrsfragen, vor allem im Bereich des öffentlichen Verkehrs, anging, hatte Aufmerksamkeit erregt. Kontakte ergaben sich. Die frühen Verbindungen zur Europäischen Konferenz der Raumordnungsminister¹⁵ stellte anfänglich das ORL-Institut sicher¹⁶, später der Delegierte für Raumplanung, dann das Bundesamt für Raumplanung. Die in helvetischen Landen bald einmal gebauten Brücken zwischen Raumplanung und Demokratie – diese reicht weit über die Partizipationsgebote hinaus – und zwischen Rechtsstaat und Raumplanung – heikler als dies heute eingestuft wird – sowie zwischen Staat und Planung (politische Planung, nicht Wirtschafts- und Gesellschaftsplanung!) – ein grundsätzliches Problem für einen freiheitlichen, liberalen Staat – weckten Neugierde. Auch das politische Ausgreifen in alle wichtigen Aufgabenbereiche der Öffentlichkeit, als Querschnittsplanung betitelt, fand Beachtung. Nicht minder die anhaltend konsequente Integration der Planung in die rechtsstaatliche, gewaltenteilende sowie föderative Demokratie, die nicht ohne Erfolge blieb – bis auf den heutigen Tag. Der Machbarkeitswahn, der die Planungseuphorie zwischen ca. 1965 und 1975 da und dort begleitet hatte, erhielt in diesem Land zudem keine anhaltenden Chancen. Der vielgestaltige Staat lässt eben Einseitigkeiten und Übergewichtungen nicht zu. Zukunftsverantwortung und Meisterung komplex gewordener öffentlicher und gesellschaftlicher Probleme verliehen der Raumplanung über Jahre Auftrieb. Diese stand, und nicht die Planung als solche, während geraumer Zeit sogar für Zukunftsfähigkeit und Zukunftsverantwortung. Mit diesen Ansätzen war und ist das Fundament für einen relativ hohen politischen Stellenwert der Raumplanung weiter ausgebaut worden.

Ungeachtet der in den folgenden Jahrzehnten aufkommenen internationalen Bruchstellen – die meisten europäischen Staaten des Umfeldes hatten sich sukzessive der EWG, später der EG/EU (als Ausnahme dem EWR) zugewandt – könnte sich ein Blick auf die Schweiz auch weiterhin lohnen. Vorbild ist sie nicht. Auch der sog. Alleingang (gemildert durch bilaterale Verträge und faktische Rücksichtnahmen) ist nicht exemplarisch. Aber: Die Schweiz ist nicht in gleichem Maße, wie dies für die Mitgliedstaaten der EG/EU gilt, dem unterschwelligen oder gar dem dominierenden EG/EU-Mainstream exponiert. Sie ist vielmehr gezwungen, sich immer wieder neu zu überlegen, ob sie die Problembewertungen und Problemlösungen der EG/EU aufnehmen soll oder ob sie einen anderen Weg begehen will – immer mit räumlichen Konsequenzen. Zudem, und dies ist vielleicht der schweizerischen Planungen größtes Plus, kann sie Hinweise auf voraus-eilende, parallele, nachhinkende, nicht selten abweichende, allenfalls sogar im positiven Sinn alternative Entwicklungen vermitteln. Eine gewisse Eigendynamik zeichnet sie aus. Im Direktvergleich mag sie – als Ausnahme – sogar anregend wirken. Zum Beispiel: Als kleines Binnenland stoßen die Zentren der Schweiz an die Staatsgrenzen, sie zeitigen Wirkungen ins Ausland und umgekehrt, so manifest für Basel, Genève und Lugano, selbst Zürich liegt nicht unweit vom Rhein als Grenzfluss.¹⁷ Auch der Ausbau der Alpentransversalen und die Transitverkehrspolitik können Europas Interessen nicht entgehen. Das gleiche gilt für die Nord/Süd-Energietransporte, nicht weniger für Erholungsräume usw. Alles in allem: Die Schweiz könnte (wenn auch begrenzt) als Früherkennungssystem dienen, wie sie sich umgekehrt nicht scheut, von der EG/EU und ihren Nachbarstaaten (Deutschland, Österreich, Fürstentum Liechtenstein, Italien, Frankreich) zu lernen.

Noch ein Element stößt dazu. In der EG/EU besteht ein Spannungsverhältnis zwischen dem mehr oder weniger ausgesprochen Verzicht auf eine konzeptionelle Raumordnung¹⁸ und dem sektoralen tatsächlichen Einwirken auf das nationale, lebensräumliche Geschehen durch die raumwirksamen Fachpolitiken – aus den Bereichen der Landwirtschaft, des Verkehrs, der Kohäsion usw. Daraus resultieren ein Überhang direkter Einflüsse auf das räumliche Geschehen und gleichzeitig ein Defizit an raumkonzeptionellen, raumprogrammatischen und ganz allgemein an gesamtträumlichen Grundüberlegungen – das Sektoriale dominiert das räumliche Geschehen.¹⁹ Anders wäre die Ausgangslage, wenn die EG/EU die europäische Raumordnung zu einer Kernaufgabe erklären würde. Dem ist nun aber nicht so.²⁰ Die Schweiz nimmt zwar viele der verfolgten (sektoralen) Ziele und Maßnahmen aufgrund vertraglicher Absprachen oder autonom auf, doch muss sie

sich – aus dem eigenständigen Auftrag heraus – die Auswirkungen auf ihre hauseigene Raumordnung selbstständig überlegen. Sie hat die räumlichen Wirkungen der europäischen Fachpolitiken für sich in eigener Regie kritisch zu bedenken, ohne vom innereuropäischen Disput um die begleitenden Finanzströme bedrängt zu werden.

So verwandt die Raumplanungen in Frankreich, Deutschland, Italien, Österreich, Polen usw. angelegt sind und gehandhabt werden, so sind für die Schweiz, à part der europäischen Entwicklung, einige Besonderheiten hervorzuheben. Neben den bereits erwähnten Elementen der Demokratie und des Föderalismus sind zwei weitere Faktoren nennenswert:

- Das gleichsam dritte Element liegt in der betonten Hervorhebung der Raumplanung als öffentliche Aufgabe bei gleichzeitiger Distanznahme zur Raumplanung als einer gesellschaftlichen oder wirtschaftlichen Planung, selbstredend auch zur staatsgeozentrischen Planung. Die Grundsätze der Wirtschaftsfreiheit mit dem Akzent auf marktwirtschaftlicher Ausrichtung weisen die Raumplanung auf sich selbst und also auf ihren Kerngegenstand des Lebensraumes zurück.
- Das Rechtsstaatliche als viertes Element bindet die Raumplanung an das Recht und verlangt nach ausreichenden Begründungen, wenn die Rechtsgleichheit tangiert, das Planungsermessen überforciert, die Entschädigungspflicht gemäß Eigentumsgarantie verletzt, die Wirtschaftsfreiheit im Wesenskern getroffen und die offene Gesellschaft berührt werden.

Solch prononcierte Pfeiler der Raumplanung erleichtern politische Akzeptanz. Geschickt einbracht stärken sie – auch unter anderen politischen Voraussetzungen und Implikationen – den politischen Stellenwert.

Noch: Beachtlich hoher politischer Stellenwert

Und dem ist auch realiter so. Die schweizerische Raumplanung fällt tatsächlich durch ihren politischen Beachtungsgrad auf.²¹ Nicht von überhöhten Erwartungen ist er hoch getrieben. Die Raumplanung wird vielmehr, nicht frei von Gegenstimmen, von der Öffentlichkeit als sachlich nötig angesehen.²² Den ersten Schlüssel dazu bildet, wie nun sichtbar geworden sein sollte, die Politiknähe, nicht die wissenschaftliche Brillanz lebensräumlicher Theorien. Darauf muss sie sogar in Nuancen verzichten. Auch mindern die rechtlichen Bindungen die Chancen auf sachlich zwingende, durchschlagende Erfolge. Maximale Postulate, selbst wenn sie überzeugen, lassen sich im Umfeld des kritischen Bedenkens und der Verhältnismäßigkeit weder

hoffnungsvoll erheben noch auf der Traktandenliste halten. Kurzum: Die reale Raumplanung kann vieles nicht erreichen, aber nicht weil sie gedanklich stumpf wäre, sondern weil sie der gesellschaftlichen, politischen Wirklichkeit und dem geltenden Recht nicht ausweichen kann, darf und will. Das verbreitet feststellbare fachliche Insistieren und das einseitige Gewichten spezifischer öffentlicher Interessen helfen nicht immer weiter. Auf der andern Seite verschaffen konsequent verfolgte Sachlichkeit, Demokratie, Föderalismus und Rechtsstaat der Raumplanung Legitimation und damit die Rechtfertigung des Dranbleibens.

Der zweite Schlüssel ist tatsächlicher Natur: Die räumliche Grundsituation ist angespannt.²³ Die helvetische Politik muss sich aus diesem Grund den stets akuten Problemen der räumlichen Bedrängnis und Entwicklung stellen – zwingend. Es bleibt ihr nichts anderes übrig. Ausgeprägt der Fall war dies bereits während des 2. Weltkrieges, als die Eigenversorgung zu gewährleisten und die landwirtschaftliche Produktivität noch klein war. Landwirtschaftsgebiete waren gefordert. Heute lasten auf dem „Raum Schweiz“ die stark gewachsene Bevölkerung mit ihren markant hohen Ansprüchen an das Wohnen, die Arbeitsplätze, die Versorgung, die Mobilität, die Freizeiträume usw. Die Politik ist also gehalten, die tatsächliche räumliche Entwicklung in den Städten, den Agglomerationen und in den ländlichen Räumen wie auch in den Berggebieten im Auge zu behalten, mit wachen Seitenblicken auf die Wirtschaft, die Gesellschaft und die zu schützende Umwelt. Zweifellos geschieht dies nicht täglich spektakulär, aber häufig mit Nachdruck, dann aber auch gepaart mit schlechtem Gewissen, weil da und dort anderen Interessen nachgegeben werden muss. Immerhin, sie agiert. Und so kommt es: Das präsente politische Augenmerk auf die raumrelevanten Knappheiten sichert den politischen Stellenwert der Raumplanung.

Wie steht es um diesen Stellenwert der Raumplanung beim konkreten Scheitern, bei offensichtlichen Fehlentscheidungen, bei nachlassender Durchsetzungskraft – in der Schweiz, bemerkenswert, oft begleitet von einem Aufschrei der Öffentlichkeit?²⁴ Sicherlich: Sachlich sinkt er zum Nachteil der Raumplanung, politisch aber – mindestens bisweilen – gereichen Mängel zur inneren Stärkung. Solange nämlich die Öffentlichkeit reagiert, beweist sich der politische Stellenwert. Heikel nur, wo die Politik verunsichert durch vielfältige Ursachen negativer Trends ins fachliche Abseits gerät und nicht mehr weiß, mit welchen Zielvorstellungen sie dem negativen Geschehen begegnen soll und – vor allem – mit welchen konkreten Maßnahmen sie einwirken kann. Niemand verspürt das fehlende Wissen und das Ungewisse der Zukunft so ungern wie die Politik –

auch die Raumordnungspolitik. Sie muss sich deshalb immer wieder von neuem verantwortlich zeigen, und sie tut es, weil sie letztlich vor dem kritischen Auge der Öffentlichkeit nicht tatenlos zusehen kann. Auf mehr planerische Klarheit, auf Handlungsoptionen, auf Realisierung, auf Wirkung drängt sie. In diesem Sinne ist die Raumplanung immer neu am Ball, was deren Gegenwartigkeit zusätzlich erklärt – obwohl sie, mehr als ihr genehm, häufig im Dunkeln tappt und mit Ungenügen leben muss.

Ob die Politik und die Raumplanung jeweils im richtigen Zeitpunkt die richtigen Fragen aufwerfen und ob sie die angemessenen Maßnahmen intendieren, ist fragwürdig.²⁵ Aber: Allein schon das insistierende Sondieren belebt den Stellenwert. Die Geschichte der schweizerischen Raumplanung zeigt, dass mindestens drei Reaktionen auf Handlungsnotwendigkeiten verfügbar sind: a) agieren, b) unterspielen und c) überreagieren. Für das Agieren steht beispielsweise der Erlass des Verfassungsartikels über die Raumplanung im Jahre 1969 durch zustimmendes Volkstvetum samt dem Mehr der Kantone – n. b. zwei Jahre vor dem Erlass der Verfassungsbestimmung über den Umweltschutz im Jahre 1971 und lange bevor es grüne Parteien und Planer als Anwälte der Plan-Betroffenen gab. Für das Unterspielen kann die Ablehnung des Raumplanungsgesetzes vom 4. Oktober 1974 durch das Volk im Jahre 1976 unter dem Eindruck des Ölschocks erwähnt werden und – für das Überreagieren – das Meistern des Nachholbedarfs beim Eisenbahnausbau (Alpentransversalen) und beim Nationalstraßenbau, gleichsam als landesplanerische Taten per se, nicht als Teile ganzheitlicher Raumordnungspolitik. Anders herum: Die Raumplanung kann sich bei winkender politischer Anerkennung zum Dramatisieren verleiten lassen, wie sie umgekehrt bei drohenden Schwierigkeiten vorzeitig zu resignieren neigt. Dies gilt nicht nur im Zusammenhang mit großen, sondern auch mit kleineren Problemen. Die an sich so positive Relation von Raumplanung/politischer Stellenwert kann negative Umstände, behördliches Hinhalten und demokratische Ablehnung nicht ausschliessen.

Trotz klaren Einsichten sind rund um die Raumplanung Verlegenheiten spürbar, in der Politik, in den Verwaltungen, in der Wissenschaft. Sie sind ernst zu nehmen, sie belasten den politischen Stellenwert. Die Wirtschaft macht sich, als Beispiel, allein schon der sinkenden Standortbindungen wegen kaum mehr große Sorgen um den Lebensraum Schweiz – sie folgt internationalen Marktvorgaben und Eigeninteressen, wobei sie allerdings Standortvorteile, wie solche der Rechtssicherheit, relativ niedriger Steuern, verkehrlicher Erschließung, Bildungs- und Forschungseinrichtungen usw., zu würdigen weiß – oft mit entscheidendem Gewicht. Die

Verwaltungen jagen ihrerseits dem Tagesaktuellen von den Finanzen bis zur Gesundheit nach, auch in den raumwirksamen Aktivitätsbereichen, also weniger dem längerfristigen Geschehen. Und die Wissenschaft von der Raumplanung? Sie ist sich vermehrt selbst zuge-tan. Sie forscht, oft in abstracto und kümmert sich seit geraumer Zeit offenkundig wenig intensiv um die anstehenden und aufkommenden räumlichen Probleme des eigenen Landes. Raumplanerische Rastlosigkeit bei Ratlosigkeit als Beschrieb wäre ein zu hartes Wort. Sie sind zwar auszumachen, doch herrscht (noch) das geschilderte Verantwortungsbewusstsein vor.

Anzeichen des Nachlassens

Nicht irgendwelche Deklarationen zeugen vom wahren Stellenwert der Raumplanung, sondern das Dranbleiben in kritischen Phasen. Dieses zählt. Just dafür gibt es in der Schweiz Anhaltspunkte.²⁶ Markantes Beispiel ist die anlaufende Diskussion um die Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung. Nicht die Wissenschaft hat sie mit Nachdruck postuliert. Der Bundesrat, verstanden als Regierung (d.h. die Bundesregierung nach deutscher Terminologie) hat sie in Auftrag gegeben. Das Parlament verlangt seinerseits danach: unzählige Vorstöße zu Einzelfragen und größeren Belangen, 167 seit dem Jahr 2000. Die Parteien doppelten und doppelten nach. NGOs, Nicht-Regierungsorganisationen, prellen sogar mit Verfassungsinitiativen vor und die Verwaltung manifestiert da und dort Ungeduld, beispielsweise zum Bauen außerhalb der Bauzonen, zum Thema Governance der Agglomerationen, zur Agglomerationspolitik im Allgemeinen. Zögerlich einzig die Kantone; sie fürchten um die verbleibenden Kompetenzen. Dennoch: Die Politik bewegt die Raumplanung. Wie einst. Denn sie sorgt sich, seit geraumer Zeit sogar vermehrt, um deren Wirksamkeit angesichts des Problemdrucks.

Dies alles könnte als theatralisch übergewichtet abgetan werden, wären da nicht vier Phänomene zu registrieren. Das erste ist von größter tatsächlicher Brisanz, das zweite belastet akut die Siedlungsentwicklung, das dritte verbreitet verunsichernde Ungewissheiten und das vierte zweifelt unterschwellig an der Wirksamkeit der verfügbaren Maßnahmen. Diese vier Faktoren, die Eigendynamik auslösen könnten, sind:

- Die in den siebziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts großzügig ausgelegten Infrastrukturen für Energie, Verkehr, Entsorgung, Bildung, usw. sind bald einmal ausgelastet, nicht optimal unterhalten und nicht mehr kompatibel mit der zwischenzeitlichen Siedlungsentwicklung. Wo sind wann mit welchen Zielen und welchen Wirkungen welche In-

vestitionen mit welchem Aufwand nötig?²⁷

- Die noch nicht genutzten Baugebiete befinden sich, geplant und rechtlich ausgewiesen, mit Blick auf die Nachfrage zu oft am falschen Ort. Diese müssten planerisch neu beurteilt und besser lokalisiert werden. Eine unumgängliche Herkulesaufgabe.²⁸
- Die Bevölkerung nimmt möglicherweise weiterhin zu, allerdings durch Zuwanderung, ausgelöst durch konjunkturelle und strukturelle wirtschaftliche Prozesse, auch durch die politisch initiierte Personenfreizügigkeit. Wie lange noch? Vor diesem Hintergrund weiß niemand so recht, wie sich die Bevölkerungszahl übermorgen ausnimmt. Nicht besser geklärt ist, wie sich die Ansprüche an den Raum darstellen. Fragezeichen über Fragezeichen, mit erheblichen Vorwirkungen zulasten der Raumplanung.²⁹
- Brisante wissenschaftliche Postulate rufen – über die Raumplanung hinaus – mit Nachdruck nach unternehmerischen, kooperativen, partnerschaftlichen, marktnahen, vertraglichen Instrumenten, um dem Problemstau besser zu begegnen und um konkrete Lösungen voranbringen zu können. Ziel ist nicht die Zurücknahme, sondern letztlich die Wirkungssteigerung der Raumplanung.³⁰

Diese Punkte bedrängen, sogar mit Stoßkraft. Gefordert sind im hier diskutierten Bereich: die Raumplanung als öffentliche Aufgabe, die Lehre von der Raumplanung, Forschung zur Raumplanung, die Gesetzgebung zur Raumplanung. Primär auf die Ökonomie setzen? So eine der gängigen Fragen. Vertraute Pfade verlassen, die Raumplanung neu erfinden? So eine verbreitete Reaktion der Wissenschaft und in Nuancen zurückhaltender der Politik. Das Ziel müsste wohl zweifach sein: a) Meistern der aufkommenden tatsächlichen Engpässe/Knappheiten mit raum-, sach- und zeitgerechten Massnahmen, sodann b) Wahren und Mehren der Entwicklungschancen des Landes samt seiner Wirtschaft und Gesellschaft unter politisch, wirtschaftlich, gesellschaftlich und ökologisch korrekten Bedingungen. Ein Spagat. Eine planerische Gratwanderung. Also nicht ökonomische oder ökologische Einseitigkeiten, sondern politische Stabilität, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, gesellschaftliche Offenheit und Solidarität sowie ökologisches Gleichgewicht – und dies alles in gegenseitiger Abstimmung und in intergenerationeller Verantwortung?³¹ Klingt das Prinzip der Nachhaltigkeit an?

Bevorstehende Bewährungsproben

Unterschwellig fährt das Schiff der schweizerischen Raumplanung Klippen entgegen. Die geschilderten, breit angelegten, vielschichtigen und dominierenden Knappheitsprobleme, zum Beispiel, lassen sich nicht bagatellisieren, weil sie als solche von Tragweite sind und weil sich konjunktureller und struktureller Ungewissheiten wie auch andere relevant werdende Faktoren, verantwortlich für Rückschläge oder fehlgeleitete Eskalierungen, einschleichen können. Allein schon aus ihrer Kargheit heraus muß die Schweiz auf Umsicht und Übersicht, auf Sorgfalt und Gestaltungswillen bedacht sein – in ihrer Art ist sie letztlich immer verletzlich.

Die Raumplanung wird sich, wenn sie die Novellierung des Bundesgesetzes als aktuell anstehende Herausforderung in Front der aufkommenden Probleme ins Auge fasst, entscheiden müssen, was sie mit diesem Schritt bezweckt – sicherlich nicht als Selbstzweck, sondern als Grundlagen schaffender Beitrag zu Problemlösungen. Wie bei jeder Gesetzesrevision bieten sich vier Wege an, nämlich derjenige des Ablehnens einer Novellierung, sodann derjenige des Behebens offenkundiger Mängel, drittens jener des gehörigen Aufdatierens des bisherigen Rechts im Sinne einer ausgreifenden Aktualisierung und viertens jener eines problemadäquaten, zukunftsgerichteten Zutrittes zu den erkennbar werdenden neuen Problemstellungen. Diese vier Wege bilden gleichsam je für sich besondere Gefahrenzonen des Genügens resp. des Ungenügens, noch heikler aber ist der zu gewinnende Maßstab des erzielbaren Beitrages an Problemmeisterungen.

Vorweg gilt es die angedeuteten Diskrepanzen zu erkennen: Die Probleme haben sich seit den späten siebziger Jahren, als das geltende Bundesgesetz erlassen und die Kantone sich diesem Grundsatzgesetz angeschlossen hatten, massiv verändert. Damals ging es um die Trennung von Siedlungs- und Nicht-Siedlungsgebiet sub specie des Schutzes der offenen Landschaft, der Verdichtungen im Baugebiet und der Trennung der Bodenmärkte (Bauland-/landwirtschaftlicher Bodenmarkt).³² Von den neueren Trendkräften, insbesondere von der Bevölkerungsentwicklung, von den Ansprüchen der einzelnen Menschen, von der bald nachhinkenden Infrastruktur usw., wurde bereits gehandelt. Sie markieren Entwicklungsschübe. Auch signalisieren die Internationalisierung und Globalisierung, welche Kräfte auf das örtliche, regionale und landesweite räumliche Geschehen einströmen könnten oder bereits einwirken. Nicht auf neue Techniken und Arbeitsweisen wie auch nicht auf die „Wissensgesellschaft“ zu verweisen, wäre nachlässig. Nicht zuletzt, der gesellschaftliche Wandel – mit seinen beruflichen

Flexibilisierungen, mit den eingeforderten Mobilitäten, mit den tiefgreifenden Veränderungen der Lebensstile bei auseinanderklaffenden Einkommen – impliziert einen Wertewandel, der vor Jahrzehnten nicht für möglich gehalten und auch nicht vorhergesehen worden ist, der aber heute antizipiert werden muss. Die Integration der zugewanderten Bevölkerung fordert sogar die Stadtplanung heraus. Segregationen sind keine Lösung. Auf den Punkt gebracht: Die Adressaten der Raumplanung verhalten sich anders. Solche Mutationen sind raumrelevant – vom Standortverhalten der Unternehmungen bis zu den Lebensansprüchen und zur Bevölkerungszusammensetzung, auf der Seite der tatsächlichen Entwicklung und auf jener der Wirksamkeit von sachlichen oder werteseitigen „Maßnahmen“ resp. „Impulsen“. Der Gesetzgeber muss diese Tatbestände zum Ausgangspunkt nehmen.

Deshalb bedarf es differenzierender Problemansprachen und Ursachenforschungen zur räumlichen Entwicklung.³³ Das Nachführen früherer Problemanalysen genügt nicht. Auch die anschließenden Problemaufrisse sind nicht mit der linken Hand zu erlangen. Erheblich tangiert scheinen auf alle Fälle die staatlichen Institutionen und die verfügbaren Maßnahmenspektren. Wirksames Handeln setzt in jedem Fall adäquate Akteure und Handlungsmöglichkeiten wie auch taugliche Entscheidungsverfahren voraus. Die früheren direkten Begegnungen zwischen Politik und Gesellschaft, konkret der Politik mit Investoren, Unternehmungen, einzelnen Menschen, Bevölkerungsgruppen, Parteien, Medien usw., wirkten identitätsstiftend und verpflichtend. Auf dieser Basis konnten staatlich-rechtliche Ordnungsvorgaben entworfen, vermittelt und mit hohem Akzeptanzgrad erlassen/verfügt werden. Dies scheint nicht mehr oder nicht mehr in der gleichen Art möglich. Belastend sind insbesondere die keimenden gesellschaftlichen Unverbindlichkeiten. Wirtschaft und Gesellschaft, samt einzelnen Menschen, können sich eben der moralischen und gesetzlichen Verpflichtungen entziehen oder gar entledigen. Die Raumplanung muss sich deshalb mit solchen Vorgängen befassen, ihre bisherigen Ansätze überprüfen und neu auslegen.

Die sich ergebenden Grundsatzfragen deuten an, wie schwer es fällt, das räumliche Geschehen zu verstehen und normativ Vorgaben zu entwerfen. Die nötigen Fragestellungen lassen sich immerhin auflisten, die Antworten aber sind noch offen:

- Welchen politisch, wirtschaftlich, sozial und ökologisch bedingten positiven und negativen Veränderungen unterliegen Staat, Wirtschaft und Gesellschaft und der zugeordnete Lebensraum auf welche Zeiträume hinaus?
- Welche Akteure und welche Faktoren des politischen, wirtschaftlichen und sozialen Geschehens beeinflussen die räumlichen Prozesse in welcher Art und in welchem Maße, auf welche Zeit mit welchen Wirkungen?
- Welchen negativen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen wie auch ökologischen Veränderungen vermögen sich Politik, Wirtschaft und Gesellschaft mit Aussicht auf Erfolg mit ihren Mitteln entgegenzustellen? Welche positiven vermögen sie zu unterstützen?
- Welche Maßnahmenspektren und -bündel stehen welchen Institutionen und Instanzen zur Verfügung und können, rechtlich unterlegt, eingesetzt werden?
- Welche Maßnahmen können mit welcher Wirkung jenseits rechtlicher Zwangsmittel aufgrund welcher Anreize/Einsichten durch wen eingebracht werden?
- Welche Lücken bleiben? Sachlich, institutionell, verfahrensmäßig?

Zu diesen Aspekten müssen sich Politik und Raumplanung vorwagen. Tun sie dies nicht oder nicht sach- und zeitgerecht, so könnte der gegenwärtig noch recht hohe politische Stellenwert als Folge sinkender Wirksamkeit markant unterlaufen werden, möglicherweise allein schon durch Ausweichen der Adressaten der Raumplanung, durch verharmlosende, minimal bleibende Raumplanungsaktivitäten oder eben durch ein nicht mehr greifendes Raumplanungsrecht resp. durch dessen nicht griffige Novellierung.

Ordnungspolitischer Ansatz als bleibende Stütze

Will sich die schweizerische Raumplanung die Unterstützung der nationalen Politik erhalten, das Engagement der Kantone und Gemeinden sichern sowie die Akzeptanz der Öffentlichkeit auch in Zukunft bewahren, so ist die erkannte Diskrepanz zwischen den Herausforderungen von gestern und jenen von morgen in die Waagschale zu legen.

Auf der Basis eines nationalen Staates wird herwärts der geforderten Ursachenforschung vorweg ein elementares Grundanliegen neu angedacht werden müssen: Die Brücke vom nationalen Staat als dem faktisch (und auch weitgehend rechtlich) verantwortlichen Träger der Raumplanung zum internationalen räumlichen Geschehen und seine Einflüsse auf die Raumordnung vor Ort. Die Schweiz muss sich gleichsam eine außenpolitische Kompetenz in Sachen Raumordnung schaffen. Diese setzt, was heute mangelt, einen verstärkten Einfluss des Bundes auf die Raumordnung Schweiz, mindestens auf deren Substanz, voraus. Eine zu einsei-

tig föderative Ordnung droht sich den internationalen Einwirkungen zu entziehen.³⁴

Diese Erstüberlegung entbindet nicht vom nächsten Schritt der Überprüfung des Zwecks, des Gegenstandes und der Ziele der Raumplanung. Für die Schweiz: Angesichts der Verstärkungstendenzen macht die faktische und teilweise auch rechtliche Trennung von Raumplanung und Stadt-Agglomerationsplanung keinen Sinn. Die Raumplanung darf sich hier wie dort, gerade auch angesichts der Komplexitäten der national/internationalen Herausforderungen, keinesfalls den Gefahren der Inkompetenz aussetzen. Sie muss in allen Bereichen und auf allen Ebenen das tun, was sie kann und zu verantworten hat: Abwehrendes und gestaltendes Ordnen unter Wahrung der rechtlichen Vorgaben der Grundrechte, der Menschenwürde, der Wirtschaftsfreiheit, um nur einige zentrale Punkte zu betonen.³⁵ Da zur Raumplanung als öffentliche Aufgabe, im Gegensatz zu einer privatwirtschaftlichen, keine echte Alternative erkennbar ist, muss es mit diesem Ansatz sein Bewenden haben, allerdings nicht in einem ausholenden Sinn, sondern klar fokussiert auf die Kernfunktionen – ordnungspolitischer Art – gegenüber den auf den Lebensraum einstürmenden Kräften, also fern von Rückfalltendenzen in Richtung einer Wirtschafts- oder gar Gesellschaftsplanung.³⁶

Allerdings drohen Versuchungen. So könnten die vielschichtigen Probleme die Raumplanung verleiten, ihr Instrumentarium, allenfalls sogar ihr Pflichtenheft, über das Ordnungspolitische hinaus erheblich auszubauen. Um diesen nicht zu erliegen, muss sie sich stets kritisch fragen, ob sie sich an den Weg der Fokussierung des Ordnenden befinde und über genügend Widerstandskraft verfüge, der Überregulierung inklusive Funktionsüberschreitungen zu widerstehen. Was zum planerischen Ordnungsgefüge zählt, müsste also nicht minder vordringlich neu ausgelotet werden – denn es kann auf alle Fälle nicht Aufgabe der Raumplanung sein, die politische, kulturelle, soziale, ökonomische und ökologische Entwicklung nach raumplanerischen Anliegen zu steuern. Nichts ist abwegiger als eine besserwissende Gesellschaftsplanung, nichts peinlicher als verkappte Wirtschaftsplanung. Auf der andern Seite lässt es der ordnungspolitische Ansatz durchaus zu, dass innerhalb der hoheitlich resp. imperativ ordnenden Vorgaben und Schranken dem Markt erhebliche Öffnungen zugestanden werden. Der Anwendungsbereich für sog. „weiche Instrumente“ wird in dem Maße größer, als der Ordnungsakzent betont wird.³⁷ Selbstredend ist das Recht als Grundlage und Schranke staatlichen Handelns zu beachten.³⁸ Fatal wäre der Rückgriff auf freies Verwaltungshandeln oder gar auf

freies Planen im Rahmen unbestimmter Begriffe wie der „Daseinsvorsorge“, der „Grundversorgung“ oder des „service public“ usw. Er würde die Raumplanung ins Abseits planerischen Überziehens wider das Recht verführen.

Eine der elementaren Grundproblematiken der Raumplanung ist auch morgen kaum auszumerzen: Sie denkt in Räumen, der Staat, und damit auch die Politik, richten sich auf Gebiete/Territorien aus, allein schon wenn es um den Geltungsbereich von Gesetzen geht. Diese Gebietslastigkeit überträgt sich auf die Pläne, konkret auf Pläne der Raumplanung – sie enden in der Regel an den politischen Gebietsgrenzen. Da aber raumplanerisch in Räumen konzipiert wird und da die politischen Grenzen an Bedeutung sukzessive verlieren, muss der Graben zwischen Räumen und Gebieten überwunden werden. Eine große Hürde, gerade für den Gesetzgeber, aber eine notwendig zu überwindende.³⁹

Vor diesem Hintergrund muss die Raumplanung nicht neu erfunden, wohl aber neu bedacht werden.⁴⁰ Es sind letztlich Nebengeleise, wenn primär nach einer neuen Planung gerufen wird und dabei vorweg eine Begriffs- und Instrumentendiskussion angedacht wird. Es geht immer zuerst um die anstehenden und aufkommenden materiellen Probleme, die es anzugehen gilt und zwar in einem ordnungspolitisch geprägten Rahmen. Alles andere sind Folgeprobleme. Ob der Begriff der „Planung“ fallen soll, darf deshalb marginalisiert werden, weil sachlich nicht dringlich, wenn auch zuzugeben ist, dass er Missverständnisse aufkommen lässt. Nicht geflüchtet werden kann und darf vor der Zukunftsausrichtung. Planung steht eben für „Zukunftsbeфassen“.⁴¹ In diesem Sinne geht es bei der Raumplanung immer um die geistige und tätige Auseinandersetzung mit dem künftig räumlichen Geschehen, nicht zuletzt auch normativ in Richtung der anzustrebenden räumlichen Ordnung.

Von der Politik verstanden

Die Frage nach den Grundstrukturen des politischen Stellenwertes der Raumplanung beantwortet sich aufgrund des gleich mehrfachen Grundanliegens, wonach sie als öffentliche Aufgabe vorweg und vor allem

- von der Politik verstanden und getragen,
- von der breiten Öffentlichkeit nicht nur im Allgemeinen, sondern als Vorgabe für Problemmeisterungen akzeptiert,
- demokratisch legitimiert und
- rechtlich initiiert und gefasst sein muss.

Diese prägenden Faktoren sind allgemein gültig – sie gelten nicht nur für die Schweiz. Sie bleiben über alle tatsächlichen Aspekte und Zielorientierungen hinaus bestehen, auch in Kenntnis international-nationaler Wechseleinflüsse und der innerstaatlichen Variabilitäten. Sachlich sind sie übergeordneter und gleichzeitig elementarer Natur. Nicht das maximal Planbare suchen sie. Sie wehren negativ das Ordnungswidrige ab und schaffen positiv die Voraussetzungen für das Wirken der Wirtschaft und des Staates im Rahmen des Ordnungsadäquaten. Als Planken müssen sie, national und international unterlegt, der Raumplanung Wegweisung vermitteln. Ohne sie gibt es kein tauglich definierbares Gefäß „Raum“, keine gefestigte Grundausrichtung, insgesamt keinen hinreichenden politischen Stellenwert.

Dazu mag oder soll ergänzend die Komponente der Nachhaltigkeit stoßen. Das schweizerische Verfassungsrecht ruft geradezu nach ihr.⁴² Sie verweist, ein etwas breiterer Ansatz als formelhaft häufig verwendet, auf politische Stabilität, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, gesellschaftliche Solidarität und ökologisches Gleichgewicht; diese Faktoren sind je für sich zu optimieren und gleichzeitig untereinander zu tarieren, immer im Rahmen der skizzierten ordnungspolitischen Vorgaben. Das Prinzip drängt sich für die Schweiz mit ihren leicht fassbaren Knappheiten besonders eindrücklich auf, ist aber auch für andere Staaten zwingend, weil Knappheit letztlich allenthalben regiert und weil Zukunftsverantwortung ansteht, auch wenn die Akzente da und dort auf Zeit anders zu liegen scheinen.

Auf diese Weise kann der politische Stellenwert der Raumplanung voraussichtlich trotz extremer Herausforderungen gehalten, jedenfalls neu unterlegt werden. Der skizzierte Rahmen ist als solcher politischer Art, fass- und kommunizierbar. Auch eine ausgerichtete Raumplanung wird mit beschränkten Erfolgen leben müssen. Sie tut jedenfalls gut daran, nach allen Seiten Vertrauen zu suchen und politisches Vertrauen zu gewinnen. Auf ihren politischen Stellenwert hat sie zu achten.

Anmerkungen

(1)

Die aktuelle internationale Diskussion der Raumplanung dreht sich vor allem um den Begriff der Raumplanung – Vermeiden des Wortteiles „Planung“ – und die Instrumentenwahl, weg von hoheitlichen, hin zum marktwirtschaftlichen und kooperativen. Obwohl der Begriff der Raumplanung nach schweizerischem Recht ein verfassungsrechtlicher ist (Art. 75 BV), wird er von der Verwaltung gemieden, wie wenn der Wortwechsel auf Raumentwicklung eine andere Stoßrichtung signalisieren könnte.

Art. 75 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 hat unter dem Marginale „Raumplanung“ folgenden Wortlaut:

„Der Bund legt die Grundsätze der Raumplanung fest. Diese obliegt den Kantonen und dient der zweckmäßigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes.

Der Bund fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit den Kantonen zusammen.

Bund und Kantone berücksichtigen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Erfordernisse der Raumplanung.“

(2)

Der Begriff des politischen Stellenwertes einer öffentlichen Aufgabe (in casu der Raumplanung) ist nicht gefestigt. Er wird hier als Summe der Beachtungen durch die politischen Institutionen und durch die Öffentlichkeit verstanden, gleichsam als Gradmesser der öffentlichen Zuwendung von Aufmerksamkeit. Er spiegelt sich dabei – mindestens teilweise – in der öffentlichen Akzeptanz und in der personellen und finanziellen Alimentierung zur Erfüllung der öffentlichen Aufgabe. Bei solchen, die – wie dies bei der Raumplanung der Fall ist – nicht absolut durchgesetzt werden können, sondern deren bestmögliche Zielerfüllung angestrebt wird, ist der Durchsetzungsgrad kein dominantes Kriterium, vielmehr rückt das Bemühen um Zielerfüllung in den Vordergrund.

(3)

Der zitierte Verfassungsartikel über die Raumplanung wurde im Jahre 1969 von Volk und Ständen (Kantone, Gliedstaaten) angenommen, das Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) am 22. Juni 1979 vom Parlament verabschiedet. Der Bundesrat (Bundesregierung) hat die Verwaltung mit einer Revisionsvorlage beauftragt. Das öffentliche Vernehmlassungsverfahren wird noch für das laufende Jahr erwartet.

(4)

Zum schweizerischen Staatsrecht siehe Häfelin/Haller (2005). In politikwissenschaftlicher Optik: Linder (2005).

(5)

Die Planungspartizipation ist für die Schweiz (Art. 4 RPG) anders zu verstehen als für andere europäische Staaten. Sie lebt vom rechtlich verfassten demokratischen Unterbau, was zu einem Spannungsverhältnis zwischen der Planungsdemokratie des Volkes als Organ und der Planungsmitwirkung der Berührten und Betroffenen, aber auch zwischen Demokratie und Planungsexekutive führt.

(6)

Der Föderalismus hält sich vornehmlich aus kulturellen Gründen und der impliziten mitschwingenden politischen Machtteilung wegen. Dessen ungeachtet wächst die faktische Zuwendung zur höchsten Staatsebene mit Zentralisierungsneigungen. Diese wird tendenziell durch die autonome resp. vertragliche Übernahme von EG/EU-Recht unterstützt. Zu den Föderalismusfragen siehe Blöchliger/Avenir Suisse (2005); Schweizerischer Bundesrat (2007). Die föderative Komponente darf nicht blind empor stilisiert werden. Die Zentralisierungsneigungen sind ausgeprägt, gemildert durch Reformen des Finanzausgleiches und der Regionalpolitik: BG über Regionalpolitik vom 6. Oktober 2006; NFA: Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen über Verfassungs- und Gesetzesänderungen, im Wesentlichen in Kraft seit 1.1.2008.

(7)

Unter räumlichen Aspekten siehe vor allem: Bundesamt für Statistik (2007a), planerisch-analytisch: ETH Studio Basel, Institut Stadt der Gegenwart (2006).

(8)

Siehe dazu Schweizer Monatshefte, Ausgabe 948/2006 (mit Beiträgen von Konrad Hummler, Martin Lendi, Alain Thierstein).

(9)

Die Firmenerwähnungen sind als Beispiele gedacht – ohne Wertung. Sowohl im Finanzplatzumfeld als auch im Uhrensegment ist die Zahl der Mitspieler enorm groß.

(10)

Der Forschungsplatz wird nicht nur durch die staatlichen Universitäten und Fachhochschulen repräsentiert, sondern auch durch zahlreiche selbständige oder integrierte Forschungsinstitutionen außerhalb der staatlichen Universitäten/Fachhochschulen, vorweg der Privatwirtschaft. Ihr finanzieller Aufwand ist immens. Der Forschungsplatz hat sich nach Aufgabenfeldern und finanziellem Engagement erheblich positiv verändert. An die Seite der klassischen Fakultäten und der polytechnischen Disziplinen sind mit progressiven Zuwachsraten die naturwissenschaftlichen, medizinischen (Life sciences) getreten.

(11)

Siehe dazu Bundesamt für Statistik 2007b.

(12)

Die Städtetze spiegeln sich in den Verkehrsnetzen, vor allem im Netz des öffentlichen Verkehrs (Eisenbahnen, Busse). Sowohl die Verkehrsachsen des öffentlichen als auch des privaten Verkehrs sind auf die Städte ausgerichtet, einzig im Nord/Süd-Verkehr erfüllen sie markant zusätzliche Funktionen des Transits. Die Verbindungen dehnen sich über die Grenzen aus, so nach Frankfurt, Stuttgart, München, Innsbruck, Mailand, Lyon, Paris, Brüssel usw.

(13)

Das Bild der Schweiz lässt sich breit gefächert nachlesen bei Odermatt/Wachter (2004). Den knappsten und elegantesten Zutritt vermittelt die neu formulierte Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999, in Kraft seit 1. Januar 2000 (BV).

(14)

Dieses wird gegenwärtig und wohl noch auf weitere Jahrzehnte durch eine Summe von bilateralen Abkommen geprägt. Angedacht ist der Abschluss eines Grundabkommens für das Behandeln der gegenseitigen Interessenansprüche. Das ursprüngliche Freihandelsabkommen von 1972 wurde bis auf den heutigen Tag nicht durch einen Vollbeitritt abgelöst, auch nicht durch Zustimmung zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), schweizerischerseits abgelehnt aufgrund einer Volksabstimmung im Jahre 1992. Die Lücken wurden durch die erwähnte Vielzahl von Abkommen geschlossen.

(15)

Eine Institution des Europarates, die ab ca. 1970 aktiv wurde und die mit der Europäischen Raumordnungscharta einen Markstein setzte. Sie hat an Bedeutung eingebüßt, da sich die Raumordnungsminister der Mitgliedstaaten der EU/EG treffen. Allerdings ist es diesen bis heute nicht geglückt, eine europaweite Raumordnungspolitik mit ganzheitlichem Ansatz voranzutreiben.

(16)

Das ORL-Institut der ETH Zürich war, auf der Stufe der Universitäten, in seiner Blütezeit (1969 bis ca. 1987) eines der großen europäischen Institute der Raumplanung. Es pflegte einen interdisziplinären Ansatz und trug wesentlich zum konzeptionellen Denken mit Blick auf das Erfüllen öffentlicher Aufgaben bei.

(17)

Nicht nur im Zusammenhang mit dem Flug-, sondern auch im terrestrischen Verkehr, dann aber auch arbeitsmarktmäßig, so dann betr. gemeinsame Werke der Versorgung und Entsorgung, Erholungsräume usw. Die grenzüberschreitende raumplanerische Zusammenarbeit ist unumgänglich. Sektorale Auseinandersetzungen, wie im Zusammenhang mit dem Flughafen Zürich, führen nicht weiter.

(18)

Dafür steht das von der informellen Konferenz der europäischen Raumordnungsminister der EG informell genehmigte Europäische Raumordnungskonzept EUREK vom Mai 1999.

(19)

Es wird nicht übersehen, dass diese Grundsituation die Diskussion eines europäischen Raumordnungskonzeptes nicht ab ovo ausschließt. Ein solches war denn auch, wie erwähnt, zur Diskussion gestellt und bleibt als Postulat virulent. Auch wenn die Schweiz formell nicht daran beteiligt ist, so ist doch aus wissenschaftlicher Sicht dessen Notwendigkeit auch schweizerischerseits zu unterstreichen. Die EG/EU kann es sich nicht leisten, sektoral raumwirksam, zum Beispiel im Bereich des Verkehrs, zu agieren, ohne die konzeptionellen Hintergründe und die programmatischen Grundlagen der Raumordnung Europas aufzubereiten – grenzüberschreitend, da sich Räume nicht an Staatsgebiete halten.

(20)

Diese gilt für das geltende EG/EU-Recht, aber auch für das kommende Vertragsrecht der erweiterten Gemeinschaft.

(21)

Zu diesem spezifischen schweizerischen Eigenschaften und die besonderen Umstände der politischen Integration der Raumplanung vergleiche die Darstellungen zur Geschichte der schweizerischen Raumplanung, vorweg Lendi (2006) einschließlich der dort zitierten Literatur und Lendi (1997).

(22)

Die lebendige Demokratie lebt nicht vom Konsens auf der Basis des Mehrheitsprinzips allein, sie bewährt sich im Umgang mit dem Dissens und also mit den Minderheiten, ungeachtet des entscheidenden Mehrheitsprinzips. Dieses bedarf politisch einer zeitlichen oder einer inhaltlichen Korrektur. Für die Schweiz geht es um das sog. Konkordanzprinzip, das nach bestmöglicher Abstimmung und längerfristigem Interessenausgleich auf der Basis des verfassungsrechtlich vorgezeichneten Grundkonsenses sucht.

(23)

Vgl. dazu ETH-Studio Basel; Institut Stadt der Gegenwart /2006).

(24)

Zuletzt vor allem im sog. Fall Galmiz, als für die Ansiedlung eines größeren Unternehmens mit Druck von politischen Instanzen in einem empfindlichen Gebiet eine örtlich/regionale Bauzone verfügt werden sollte, ohne ganzheitliche raumplanerische Vorgaben, ohne hinreichende Variantenprüfung. Eine nicht unwichtige Rolle spielten dabei NGOs, die für sich in Anspruch nehmen, öffentliche Interessen der Raumplanung und des Umweltschutzes zu vertreten.

(25)

Das Bundesamt für Raumentwicklung, früher Bundesamt für Raumplanung, hat wiederkehrend seit seiner Etablierung im Jahre 1980 Raumplanungsberichte samt Realisierungsprogrammen publiziert und dem Parlament unterbreitet. Es hat es auch nicht unterlassen, die kantonalen Bemühungen zu begleiten und zu hinterfragen. Die kantonalen Richtpläne (konzeptionelle und programmatische, behördenverbindliche kantonale Raumpläne) der 1. Generation sind durch jene der 2. weitgehend abgelöst. Zudem hat das Bundesamt versucht, neue inhaltliche Schwerpunkte zu bilden, so im Bereich der Agglomerationsbelange.

(26)

Vgl. Lendi (2007) und die dort zitierte Literatur. Dabei wird sichtbar, dass die vorbereitenden Organe des Bundesamtes für Raumplanung zwar ausholende Überlegungen anstellen, in der Folge aber eher zurückhaltend agieren, aus politischer Vorsicht heraus. Es mangelt, nochmals zu unterstreichen, an Ursachenforschung zu den Gründen räumlicher resp. raumrelevanter Entwicklungstrends, an Wahrnehmungskraft und an Frühwarnungskompetenz aufgrund solider Grundlagen. Die Wissenschaft, die, einem allgemeinen Trend folgend, sich von den aktuellen Problemen abgehobener Spezialfragen zugewandt hat, vermochte ihrerseits keine konkreten Forschungsergebnisse zur Raumordnung Schweiz zu vermitteln.

(27)

Die schweizerische Öffentlichkeit war zu Beginn der siebziger Jahre und in der Folge alarmiert durch eine (missverständliche) Bevölkerungsperspektive von Prof. Francesco Kneschaurek (St. Gallen). Er sprach im Rahmen seiner Prospektivstudien (St. Galler Zentrum für Zukunftsforschung) von dereinst 10 Mio. Einwohnern, ohne klar zu machen, wie sich die Relation Einwohnerzahl/Infrastrukturansprüche ausnehmen würde. Resultiert hat ein forciert Infrastrukturbau. Die erstellten Anlagen sind heute bei rund 7,6 bis 8 Mio. faktisch präsenter Bevölkerung mit massiv erhöhten Ansprüchen bald einmal ausgeschöpft – im Verkehr beispielsweise sowohl auf der Straße als auch auf der Schiene. Allein schon der Unterhalt der errichteten Bauten und Anlagen erfordert in den nächsten Jahrzehnten erhebliche Anstrengungen.

(28)

Es wird von raumplanerisch verbindlich festgelegten Baulandreserven für mehr als 15 Jahre (bei welcher Bautätigkeit für welche Zwecke?) gesprochen. Fest steht, dass die Gemeinden je für sich die Probleme nicht allein meistern können. Es bedarf übergeordneter Vorgaben. Es war der fatale Fehler des Bundesgesetzes von 1979, den Spielraum der Gemeinden nicht präzise genug unter übergeordneten Gesichtspunkten einzuschränken. Die meisten Kantone wichen aus und viele Gemeinden glaubten, sie müssten für sich große Reserven anlegen. Über die kantonalen Richtpläne wäre es möglich gewesen, die kommunalen Behörden auf die übergeordnete Planung zu verpflichten.

(29)

Die Bevölkerungszunahme wird weitgehend bestimmt durch die Zuwanderungen, konkret – seit geraumer Zeit – vor allem über die Personenfreizügigkeit aufgrund der bilateralen Abkommen mit der EU/EG. Dabei spielen neben der schweizerischen Nachfrage Faktoren wie Lohndisparitäten, Arbeitsmarkverhältnisse und Erwartungen an die Lebensqualität eine erhebliche Rolle.

(30)

Es geht dabei nicht nur um die Neuausrichtung der raumplanerischen Instrumente, wie sie von Seiten der Raumplanung und der ihr nahestehenden Ökonomen – zu denken ist schweizerischerseits vor allem an Prof. René Frey, Basel – im Interesse der Steuerung der Siedlungsentwicklung und des Baulandangebotes postuliert sind, sondern ganz allgemein um die polit-ökonomische Grundströmung, der Erfüllung öffentlicher Aufgaben, neue Instrumente zur Verfügung zu stellen; die Stichworte: NPM, PPP, Privatisierungen, Outsourcing, Kooperationen, vertragliche Handlungsformen usw. signalisieren, was gemeint ist. Bezüglich der rechtsstaatlichen Anforderungen und rechtlich zulässigen Ausformungen siehe für die Schweiz: Lienhard (2005).

(31)

Die auf die grundlegenden Raumstrukturen (Landschafts-, Siedlungs- und Versorgungs-/Entsorgungs-/Transportstruktur) konzentrierte Raumplanung der siebziger Jahre, wie sie im Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) von 1979 artikuliert sind, war nicht falsch ausgelegt. Die Vorgaben sind nach wie vor wegweisend, reichen aber nicht mehr zur Problemsteuerung hin. Das Prinzip Nachhaltigkeit, in der Bundesverfassung von 1999 an mehreren Stellen prägend mitenthalten, weist den Vorteil der parallelen Akzentuierung von entscheidungsstarker Politik, leistungsfähiger Wirtschaft, gesellschaftlicher Solidarität und ökologischem Gleichgewicht auf. Diese Mehrdimensionalität könnte der Raumplanung gestatten, tiefer zu loten und den morgigen Problemstellungen unter weiterführenden Gesichtspunkten gerecht zu werden. Auszuräumen ist das Missverständnis, die Raumplanung realisiere sich von selbst. Sie schafft einen Ordnungsrahmen, die vorstrukturierte Raumordnung wird zum Gefäß, das privatwirtschaftlich (nach Marktkriterien), mittels öffentlicher Aufgabenerfüllung oder eben in Kombination (Anreizsysteme, partnerschaftliche Kooperationen usw.) gefüllt wird.

(32)

Darüber geben neben den regierungsseitigen Materialien zum Verfassungsartikel über die Raumplanung und zum Bundesgesetz über die Raumplanung (Bundesblatt 1967 II, S. 133 ff./resp. Bundesblatt 1978 I, S. 1006 ff.) und vor allem die Publikationen des ORL-Instituts aus jener Zeit Auskunft, u. a.: ORL-Institut (1971) und Flückiger (1970). Einen Einblick in das werdende Verständnis der Raumplanung bietet Lendi (1997).

(33)

Das Defizit in diesem Bereich ist enorm. Es fehlt, mindestens für die Schweiz, an Problemerkennntnissen und an Ursachenwissen zur sich aktuell abspielenden oder sich anbahnenden Raumentwicklung. Vermutungen reichen nicht hin, um sachadäquate Maßnahmen ergreifen zu können, seien es hoheitliche oder seien es partizipative, kooperative, marktwirtschaftliche. Der Versuch im Jahr 2007, lanciert vom Bundesamt für Raumentwicklung und professoral durchgeführt, mittels internationaler Experten eine Bewertung des Standes der Raumordnung Schweiz zu erlangen, war von Gewicht, blieb aber an äußerlichen Eindrücken haften und ohne Hinweise auf schleichende Prozesse und nicht greifbare Faktoren wie Finanzströme, Lebensstile, Anspruchshaltungen, Auslastungen von Infrastrukturen usw. Gänzlich unbeachtet blieben die begrenzten Steuerungsmöglichkeiten des Nationalstaates gegenüber mobil gewordenen Unternehmungen und Menschen.

(34)

Nach geltendem Recht (Art. 75 BV) kann der Bund kein nationales Raumordnungskonzept vorlegen. Er ist auf der Basis einer Grundsatzgesetzgebung auf das Abstimmen der kantonalen Planungen (Richtpläne) und auf seine sektoralen Sachplanungen verwiesen. Im Minimum müsste ihm erlaubt werden, über das rechtliche Festschreiben von Zielen und Planungsgrundsätzen hinaus gesamtschweizerische Anforderungen an die Raumstrukturen verbindlich zu erklären.

(35)

Es geht also nicht, wie bisweilen suggeriert wird, in erster Linie um weiche wider harte, um kooperative wider hoheitliche Instrumente, sondern um die Abstimmung zwischen Problemstellungen und adäquaten Instrumenten. Ebenso geht es nicht um internationale versus nationale Raumordnung, sondern um das Verstehen der internationalen Randbedingungen und Vorgaben inmitten der nationalen sowie der internationalen im Verhältnis zu den national festgelegten.

(36)

Ein etwas anderes Bild zeichnet die OECD (2002). Hier wird das Bild einer schweizerischen Raumplanung entworfen, die primär mit wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Maßnahmen auf die Raumentwicklung einwirkt und dabei primär Disparitäten abzubauen hat. Merkwürdig an diesem Bericht ist, dass er sich einerseits betont marktwirtschaftlich gibt, andererseits aber staatliche Maßnahmen forciert und gleichzeitig den ordnungspolitischen Rahmen gemäß der nominalen Raumplanungsgesetzgebung eher unterschätzt.

(37)

Nebenbei: Der Begriff der weichen Instrumente ist verwirrend. Raumordnung wurde und wird, selbst bei einer engen rechtlichen Betrachtung nicht exklusiv durch hoheitliche/harte Maßnahmen realisiert, sondern durch zielgerechten, koordinierten Einsatz aller rechtlich zulässigen raumwirksamen Maßnahmen des nominalen und funktionalen Raumplanungsrechts. Selbst privatrechtliche/privatwirtschaftliche können dazu gehören. Der Markt wird vorausgesetzt.

(38)

Ein hoffentlich klärendes Beispiel: Eine Industriezone gemäß schweizerischem Zonenplan (grundeigentumsverbindlicher Flächenwidmungsplan) wird von der Privatwirtschaft genutzt – die Bodenzuteilung erfolgt durch den Markt. Das gleiche gilt im Regelfall für die Wohnzonen. Daraus folgt, dass die Umsetzung der Vorgaben der Raumplanung nicht exklusiv imperativ angelegt ist, sondern dem Markt und der investierenden Wirtschaft resp. individuellen Investoren überlassen ist. Falls sich der Staat mit einer Politik der Wirtschaftsförderung resp. der Wohnbauförderung beteiligt, so können sich daraus Kooperationen ergeben, wobei es sich nicht um Maßnahmen des nominalen Raumplanungsrechts handelt, sondern des funktionalen.

(39)

Allein schon von Seiten der Theorie ist dieses Problem nicht gelöst. Die Integration der Raumplanung ins politische Umfeld führte zu Gebietsplanungen, so ausgeprägt in der Schweiz: Die kantonalen Richtpläne und die kommunalen/kantonalen Nutzungspläne orientieren sich ex lege an den politischen Gebieten und damit auch an deren Grenzen. Einzig die Regionalpläne setzten die Akzente etwas anders, blieben aber just der Politikferne wegen weitgehend wirkungslos. Die Agglomerationspläne als echte „Raum“pläne und der entsprechende Ausbau der Governancestrukturen verzögern sich, weil die politischen Kompetenzen auf politische Gebiete fokussiert sind und gerade nicht auf die agglomerativen Räume.

(40)

Interessanterweise wird in der Schweiz kaum eine Theoriediskussion der Raumplanung (allenfalls, ebenfalls sehr beschränkt, eine Methodendebatte) geführt, sieht man von der ökonomischen Seite ab, die aber primär die Suche nach ökonomisch politisch erklärbaren Ursachen und marktwirtschaftlichen Instrumenten moniert. Selbst die Theoriediskussion in Deutschland deckt nicht alle Seiten ab, nämlich jene nach a) dem Verständnis der Raumplanung, b) den Erklärungen der tatsächlichen räumlichen Entwicklung und c) der normativen Ausrichtung der Raumplanung. Sie werden eher vermischt, denn problemspezifisch angegangen.

(41)

Hier eine mögliche Verständnisdefinition: Planung ist geistige und tätige Auseinandersetzung mit dem politischen, wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Geschehen – über die Zeiten hinweg, in die Zukunft hinein – so der Autor dieses Beitrages in anderem Zusammenhang.

(42)

Die Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 handelt nicht nur an einer, sondern an vielen Stellen von dieser Ausrichtung, mal direkt, mal indirekt, nicht einseitig von der ökologischen Dimension: Präambel, Art. 2, 54, 73, 75, 76, 89, 104, 126 usw. BV mit der Spannweite vom intergenerationellen bis zum Finanzhaushalt, zwischendurch vom Umweltschutz und von der Raumplanung mitgetragen, vorweg geleitet vom Postulat des Haushaltens, bedingt durch die das Land belastenden Knappheiten.

Literatur

- Blöchliger, H.; Avenir Suisse (2005): Baustelle Föderalismus. Zürich.
- Bundesamt für Statistik (Hrsg.) (2007a): Atlas des räumlichen Wandels der Schweiz. Zürich.
- Bundesamt für Statistik (Hrsg.) (2007b): Demographisches Portrait der Schweiz. Ausgabe 2007. Neuchâtel.
- ETH Studio Basel; Institut Stadt der Gegenwart; Diener, R.; Herzog, J.; Meili, M.; de Meuron, P.; Schmid, C. (2006): Die Schweiz. Ein städtebauliches Portrait. 3 Bände. Basel.
- Flückiger, H. (1970): Gesamtwirtschaftliches Entwicklungskonzept für das Berggebiet. Bern.
- Häfelin, U.; Haller, W. (2005): Schweizerisches Bundesstaatsrecht. 6. Auflage. Zürich.
- Lendi, M. (2006): Zur Geschichte der schweizerischen Raumplanung. In: Disp, Nr. 167, H. 4, S. 66–83.
- Lendi, M. (1997): Recht und Politik der Raumplanung. 2. Auflage. Zürich.
- Lendi, M. (2007): Die Politik bewegt die Raumplanung. In: Disp, Nr. 170, H. 3, S. 71–79.
- Lienhard, A. (2005): Staats- und verwaltungsrechtliche Grundlagen für das New Public Management. Bern.
- Linder, W. (2005): Schweizerische Demokratie. 2. Auflage. Bern.
- Odermatt, A.; Wachter, D. (2004): Die Schweiz – eine moderne Geographie. 4. Auflage. Zürich.
- OECD (2002): Prüfbericht Raumentwicklung Schweiz. Paris.
- ORL-Institut (Hrsg.) (1971): Landesplanerische Leitbilder. Bände I–III und Plankassette. Zürich. = ORL-Schriftenreihe Nr. 10.
- Schweizerischer Bundesrat (2007): Auswirkungen verschiedener europäischer Instrumente auf den Föderalismus in der Schweiz. In: Bundesblatt, S. 5907–5978.
- Zu diesem Artikel hat *Prof. Dr. rer. pol. Hans Flückiger*, em. o. Professor ETH Zürich, ehemaliger Direktor des Bundesamtes für Raumplanung in Bern, gesprächsweise und materialienreich wesentlich beigetragen. Ich danke ihm.
- Prof. Dr. iur. Dr. h.c. Martin Lendi
Rechtsanwalt, em. o. Prof. für Rechtswissenschaft
ETH Zürich
Küsnacht/Zürich