

GERHARD WEGENER

Vergleich der Raumplanung in der Schweiz und in der Bundesrepublik Deutschland*

Problemstellung

Die Schweiz hat erst 1979 ein Bundesgesetz über Raumplanung erhalten. Während es in Deutschland eine langjährige wissenschaftliche und praktische Erfahrung mit Raumordnung und Raumplanung im weitesten Sinne gibt, kann man über die Wirkungen und die Leistungsfähigkeit des pragmatischen schweizerischen Gesetzes noch nicht allzuviel sagen.

Um einen Vergleich zu ermöglichen, müssen möglichst plausible, konsensfähige Kriterien zur empirischen Überprüfung vorliegender gesetzlicher Regelungen angewendet werden. Derartige Kriterien sind Aussagen zum Situations-, Rechts- und Konzeptvergleich, insbesondere Leitbilder und Gesetze, Programme und Pläne sowie Aufgaben der Planung. Zumindest kann man auf diesem Wege zu einer Bewertung der Tauglichkeit der Gesetze gelangen. Vielleicht ergeben sich darüber hinaus auch Erkenntnisse zum Anwendungsbezug der Raumplanung.

Die größte Schwierigkeit der Erarbeitung eines Vergleichs der Planungssysteme besteht für die örtliche Ebene. Für die überörtliche Planung haben *Erbguth* und *Timmer*¹ interessante Ausführungen gemacht. Unsere Erarbeitung soll nun darüber hinaus gehen und eine vergleichende Betrachtung auch der örtlichen Planung ermöglichen. Dafür ist es notwendig, den Bewertungsrahmen dessen, was Raumplanung ist, darzulegen.

Raumplanungsverständnis

Der Begriff Raumplanung in seiner Zusammensetzung von Raum und Planung gibt mehr zu Mißverständnissen Anlaß als zur Klärung. Versteht man unter Raum, das „von Menschen besiedelte Gebiet der Erde ... im Gegensatz etwa zum Welt-

* Die Arbeit entstand unter Mitarbeit von Frau S. Leiß und den Herren K.-U. Bütof, K. Müller und G. Serges.

1 Vgl. *Erbguth, W.; Timmer, R.*: „Neues Schweizerisches Raumplanungsgesetz – Ansätze für die bundesdeutsche Raumordnung“. In: *Innere Kolonisation, Land und Gemeinde*, 29. Jahrgang, Mai/Juni 1980, Heft 3, S. 107 ff.

raum“ und soll durch Planung „die räumliche Verteilung der Daseinsfunktionen der Menschen ... Wohnen, Arbeiten, sich Erholen, sich Fortbewegen, sich Bilden und in Gemeinschaft sein“² beeinflusst werden, so ist hierin eine doch noch zu allgemeine Umschreibung von Tätigkeitsfeldern zu sehen. Auch die Bezeichnungen Aufgabenplanung, Investitionsplanung, Entwicklungsplanung, Fachplanung, Ressourcenplanung und Finanzplanung sind nicht Bestandteile einer Raumplanung, sondern über diese hinausgehende Bezeichnungen.

Nimmt man die vielfältigen Erklärungsversuche zur Planung hinzu oder umschreibt man, was zur Planung dazugehört, wie „Phantasie und Kombinationsgabe“, „rationales Denken und Abwägen“³, versucht man, den Stellenwert von Verwirklichungschancen von Planungen einzuschätzen, so werden die Schwierigkeiten einer präzisen Umschreibung von Raumplanung noch einmal besonders deutlich.

Was bleibt, ist die Feststellung, daß Raumplanung auf mehreren staatlichen Ebenen, aber auch im privatwirtschaftlichen und privaten Bereich stattfindet. Sie soll planerisch ordnen, sichern, schützen, bewahren, aber auch fachlich vertieft und querschnittartig entwickeln.

I. Situationsbeschreibung Schweiz

Die Schweiz besitzt mit ca. 41 300 km² nur ungefähr 1/6 der Fläche der Bundesrepublik, mit 6,3 Mio. Einwohnern etwa 10 % der Bevölkerungszahl⁴. Jedoch ist die Agglomeration in städtischen Räumen sehr weit fortgeschritten. In den 31 Agglomerationen leben 51 % der Bevölkerung, im Ballungsraum Zürich allein 11 %⁵.

Die wirtschaftlichen Strukturen sind weitgehend ähnlich wie in der Bundesrepublik. Beide Staaten sind hochindustrialisiert, wenn auch bei der Schweiz mit einer stärkeren Tendenz zur Spezialisierung auf bestimmte Erzeugnisse (z. B. Uhren- und Maschinenbauindustrie). Die Bedeutung des tertiären Wirtschaftssektors wird deutlich bei einem Hinweis auf den „Finanzplatz Schweiz“ oder den Fremdenverkehr⁶. In beiden Staaten hat die öffentliche Hand einen hohen Anteil am Brutto sozialprodukt, der auch weiterhin zunimmt.

Auch der föderative Aufbau beider Staaten ist vergleichbar (Bund, Länder=Kantone und Gemeinden). In der Bundesrepublik werden die mit Autonomie ausgestatteten Gemeinden den Ländern zugerechnet. Staatsrechtlich ergibt sich ein zweistufiger Aufbau. Die Schweiz kennt eine dreistufige Gliederung in Bund, 26 Kantone und 3 029 Gemeinden⁷. Die Differenzen bei den Kantonen hinsichtlich der Flächengröße und

der Bevölkerungszahl sind erheblich. Sie reichen von 37 km² in Basel-Stadt (5 485 Ew/km²) bis 7 105 km² in Graubünden (23 Ew/km²) bei der Fläche, von 12 844 Einwohnern in Appenzell Innerrhoden bis 1,1 Mio. Einwohner in Zürich bei der Bevölkerung⁸.

Vorrangige Probleme aus der Sicht der schweizerischen Raumordnungspolitik sind folgende:

1. Unterentwickelte Agrarregionen
2. Unkontrollierte Zersiedlung von Landesteilen
3. Beschränkung der Nutzbarkeit des Territoriums als spezifischer schweizerischer Problembereich

zu 1.: Unterentwickelte Agrarregionen

Kennzeichen der räumlichen Disparitäten ist ein ständig größer werdendes wirtschaftliches Gefälle zwischen den Berg- und Grenzgebieten einerseits und den Handels- und Industriezentren andererseits. Die Folgen sind Aufgabe der bäuerlichen Kleinsiedlungen, vor allem aber ein qualitativer Substanzverlust der aktiven Bevölkerung durch Wegzug der begabteren Bevölkerungskreise⁹. Bereits heute leben in den Berggebieten auf 51 % des Staatsgebietes nur 8 % der Bevölkerung¹⁰.

zu 2.: Unkontrollierte Zersiedlung von Landesteilen

Die Siedlungs- und Landwirtschaftsgebiete konzentrieren sich besonders auf den schmalen Streifen des schweizerischen Mittellandes. Hier entsteht ein Zielkonflikt zwischen den beiden Nutzungsarten Siedlung und Landwirtschaft. Durch Ausufern der Agglomerationsräume, Zersiedlung weiter Landesteile durch Ferienhäuser und touristische Einrichtungen und durch die Verlagerung von Verkehrs- und Versorgungsanlagen an die Stadtränder wird die landwirtschaftlich nutzbare Fläche ständig verringert. Die sparsame Verwendung des Bodens wird daher zu einem dringenden Problem¹¹.

zu 3.: Beschränkung der Nutzbarkeit des Territoriums

Bedingt durch die geographischen Gegebenheiten der Alpenregion sind nur 25 % der territorialen Gesamtfläche für Besiedlung und Agrarnutzung geeignet¹². Geringe Erträge der Grenzertragsböden führen in den Berggebieten auf der einen Seite zur Abwanderung und zur ungenügenden Bewirtschaftung des Bodens, auf der anderen Seite greifen die zur Stärkung der Wirtschaftskraft errichteten Ferienhaussiedlungen und touristischen Anlagen stark in die Natur ein.

Als geringeres Problem wird die Ausstattung der Region mit ungenügender öffentlicher Infrastruktur angesehen.

2. Vgl. Ernst, W.; Hoppe, W.: „Das öffentliche Bau- und Bodenrecht, Raumplanungsrecht“. München 1978, S. 3.

3. So z. B. von Gonzenbach, R. M.; van der Hoff; Sennhauser, R.: „Ortsplanung für morgen“. Eidgenössische Zukunft, Bausteine für eine kommende Schweiz, Heft 14, Bern 1979, S. 109 ff.

4. Statistisches Jahrbuch der Schweiz. Hrsg.: Bundesanstalt für Statistik, Basel 1982, S. 567.

5. Statistisches Jahrbuch der Schweiz, a.a.O., S. 18.

6. Lendi, M.: „Probleme der Raumplanung in der Schweiz“. In: Raumforschung und Raumordnung, 35. Jg., 1977, Heft 5, S. 201.

7. Statistisches Jahrbuch der Schweiz, a.a.O., S. 14.

8. Statistisches Jahrbuch der Schweiz, a.a.O., S. 14 und S. 101.

9. Lendi, M.: „Probleme der Raumplanung ...“, a.a.O., S. 204.

10. Schriftenreihe des Bundesministers für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau: „Raumordnung in den Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft, in Österreich und in der Schweiz“, Heft 06.014, 1977, S. 16.

11. Lendi, M.: „Probleme der Raumplanung ...“, a.a.O., S. 203.

12. Schriftenreihe des Bundesministers ..., a.a.O., S. 16.

II. Entwicklung des Raumplanungsrechts in der Schweiz

Raumplanungsrecht ist in der Schweiz relativ neu. Ausgehend von der örtlichen Ebene, entwickelte sich ab 1930 eine Regionalplanung, deren wesentliche Aufgabe in der Abstimmung gemeindlicher Pläne und im Aufzeigen überkommener Bedürfnisse bestand. Erst gegen Ende der sechziger Jahre war man sich einig über die Notwendigkeit der Planung auf der kantonalen Ebene („Überörtliche Flächenwidmungsplanung“)¹³.

Am Ende der siebziger Jahre verfügten alle Kantone über ein nominales Raumplanungsrecht, das allerdings eng mit der kantonalen Baugesetzgebung verbunden ist. Die Trennung von Raumplanungsrecht und Baurecht wie in der Bundesrepublik ist dem schweizerischen Recht auf kantonaler und kommunaler Ebene weitgehend fremd¹⁴.

Seit Beginn der sechziger Jahre verstärkten sich die Diskussionen um ein die Grundsätze regelndes Raumplanungsrecht auf Bundesebene, weil im Rahmen der sektoralen Fachplanungen eine umfassende räumliche Gesamtsicht vernachlässigt worden war. Hierdurch wurde u.a. der Erlass des Verfassungsartikels 22^{quater} bewirkt, der den Bundesgesetzgeber verpflichtet, Grundsätze für eine durch die Kantone zu schaffende Raumplanung aufzustellen und weitere Vorschriften für die räumliche Koordination der öffentlichen Aufgaben und Förderungen der kantonalen Bestrebungen zu schaffen¹⁵.

In den darauffolgenden Jahren sah man die Funktion der Raumplanung im wesentlichen darin, „eine Nutzungsplanung zu verwirklichen, welche die zulässigen Nutzungsarten grundeigentumsverbindlich lokalisiert und dimensioniert“¹⁶. Aber schon bald zeichnete sich ein Wandel im Verständnis dessen, was Raumplanung ist, ab. Die Raumplanungsaufgabe wurde nicht mehr allein in der Nutzungsplanung gesehen, sondern auf die gesamte Staatstätigkeit bezogen, soweit sich diese auf die räumliche Ordnung auswirkt und die Erfordernisse der Raumordnung betrifft¹⁷.

Die mangelnde Wirksamkeit der Raumplanung war mit dem Fehlen gesetzlicher Grundlagen für eine öffentliche Planungstätigkeit begründet worden. Die Raumplanung lag – mit Ausnahme der Ortsplanung – jahrzehntlang in den Händen privater ideeller Regionalplanungsguppen, deren Tätigkeit weder rechtlich gebunden noch abgestimmt war¹⁸.

Über das Mittel des Raumplanungsgesetzes sollte eine Koordination der Nutzungsplanungen und die Koordination der raumwirksamen Staatsaufgaben angestrebt werden. Dem ersten Entwurf – 1976 abgelehnt – folgte 1979 der Erlass des Bundesgesetzes über die Raumplanung, das seit dem 1. Januar 1980 in Kraft ist und für das im Mittelpunkt steht, „die Durch-

führung der Aufgaben auf Grundlage eines einheitlichen Verständnisses und unter Wahrung der gesamtschweizerischen Interessen sicherzustellen“¹⁹.

Allerdings enthält das neue Bundesgesetz keine gesetzlichen Grundlagen für die Schaffung eines Bundesraumordnungskonzeptes. Hinzuweisen ist aber auf den Versuch, ein gesamtschweizerisches Raumordnungskonzept durch landesplanerische Leitbilder zu schaffen.

Als wichtigste Aufgabe der Raumplanung wird die „Koordination raumwirksamer Aufgaben“ angesehen²⁰.

III. Leitbilddiskussion in der Schweiz

Ausgehend von der Vorstellung, daß eine sinnvolle Planung nur dann möglich ist, wenn klare Ziele vorhanden sind, dominierte zu Beginn der 70er Jahre die Diskussion über Leitbilder, auf die die Ziele und Maßnahmen ausgerichtet sein sollten. Um von der Entwicklung nicht überrascht zu werden, sollte zumindest versucht werden, mögliche Entwicklungsverläufe in naher und ferner Zukunft aufzuzeigen.

Bekannt geworden sind vor allem die landesplanerischen Leitbilder der Schweiz²¹, die die künftige, auf bestimmte Ziele wie Siedlungs-, Transport- und Versorgungs- und Landschaftsstruktur ausgerichtete Zustände räumlicher Ordnungen beschreiben, welche durch zweckmäßiges Handeln und Verhalten, also durch Raumordnungspolitik, erreicht werden könnten oder sollten. Vor dem Hintergrund der sich abzeichnenden unerwünschten Trends der räumlichen Entwicklung wie Verstärkung des Entwicklungsgefälles zwischen städtischen Agglomerationen und ländlichen Gebieten, Zersiedlung der Landschaft durch ungelenkte Besiedlung, produktionsorientierte Landwirtschaft, ungeordnete Erschließung ..., wurden in allen landesplanerischen Leitbildern Ziele formuliert und schließlich 9 Varianten der räumlichen Entwicklung erarbeitet.

Anhand eines Kriterienkataloges wurden alle 9 Entwicklungsvorstellungen hinsichtlich der Wünschbarkeit in politischer, ökonomischer und gesellschaftlicher Hinsicht überprüft. Grundprinzipien nationaler Politik wie föderalistischer Staatsaufbau, Gewährleistung wirtschaftlichen Wachstums, Vermeidung räumlicher Disparitäten, regional wirtschaftliches Gleichgewicht usw., sollten den zukünftigen raumordnerischen Konzepten einen Rahmen geben.

In Auswertung der Materialien der landesplanerischen Leitbilder und aufgrund ergänzender Studien wurde ein sachlich mögliches und politisch vertretbares Leitbild (Ck – 73) entworfen, das einer politischen Diskussion entbehrte, aber erhebliche Bedeutung für die Gesamtverkehrs- und die Gesamtenergiekonzeption haben sollte²². Es wurden Stimmen laut, daß das Ck – 73 einen nationalen Gesamtplan darstelle, daß

13 Lendi, M.: „Raumordnung in der Schweiz“. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Raumordnung und Regionalplanung in europäischen Ländern, 1. Teil, Bd. 42, Hannover 1980, S. 17.

14 Lendi, M.: „Raumordnung in der Schweiz“, a.a.O., S. 17.

15 Lendi, M.: „Raumordnung in der Schweiz“, a.a.O., S. 17.

16 Lendi, M.: „Grundfragen im Zusammenhang mit dem Bundesgesetz über die Raumplanung“, Vortrag gehalten am 7. 12. 1979 vor dem Gallischen Juristenverein.

17 Vgl. Lendi, M.: „Grundfragen ...“, a.a.O.

18 Vgl. Erbuth, W.; Timmer, R.: „Neues Schweizerisches Raumplanungsgesetz ...“, a.a.O.

19 Vgl. Lendi, M.: „Grundfragen ...“, a.a.O., S. 4.

20 Eidgenössisches Justiz- und Polizei-Departement/Bundesamt für Raumplanung: „Erläuterungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung“, Bern 1981 (abgekürzte Zitierweise: EJP/BRP ...), S. 81.

21 Erarbeitet vom Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung an der ETH Zürich, 1971.

22 Vgl. Lendi, M.: „Raumordnung in der Schweiz“, a.a.O., S. 22.

aber nach Art. 22^{quater} Bundesverfassung der Schwerpunkt der Raumplanung den Kantonen zu überlassen sei. Mit Einbruch der wirtschaftlichen Rezession trat dieses Allgemeinkonzept, dessen Mangel in fehlendem Zeit- und Finanzbezug lag, in den Hintergrund. Forderungen nach pragmatischen Schritten wurden lauter. Eine Impulswirkung der Leitbilder auf die künftige Raumordnungspolitik aber war gegeben²³.

Zwar war auch schon im Vorentwurf des Bundesgesetzes über die Raumplanung (vom 4. Oktober 1974) ein Satz enthalten, der besagte, daß Leitbilder von gesamtschweizerischer Bedeutung von der Bundesversammlung beschlossen werden²⁴. Aus „föderalistischen Bedenken“ wurde der Gedanke aber wieder fallengelassen, „obschon er primär festhalten wollte, daß die oberste gesetzgebende Gewalt des Landes zuständig sein sollte, die Ziele einer schweizerischen Raumordnung festzulegen“²⁵.

Übrig geblieben sind aus der Leitbilddiskussion die drei leitenden Ziele des „Bundesgesetzes über die Raumplanung“ (RPG):

- den Boden haushälterisch zu nutzen,
- raumwirksame Aufgaben aufeinander abzustimmen,
- die Besiedlung auf die erwünschte Entwicklung des Landes hin auszurichten.

Für andere bedeutsame Staatstätigkeiten wie Umweltschutz, regionale Entwicklungspolitik, Siedlungspolitik soll die Raumplanung nur „Schützenhilfe“ leisten²⁶.

Geht man davon aus, daß die Fassung des RPG maßgeblich durch langjährige Erfahrungen in der Planungspraxis und einer nie enden wollenden Diskussion über das Raumplanungsverständnis des In- und Auslandes beeinflusst wurde, ist anzunehmen, daß durch Gesetz und Planungsinstrumentarium die Fehler der Vergangenheit für Gegenwart und Zukunft vermieden werden sollen. Ein Vergleich soll die unterschiedliche Planung auf den drei Staatsebenen erläutern.

IV. Vergleich von Programmen und Plänen

1. Bundesebene

Im Gegensatz zum ROG in der Bundesrepublik ist auffallend, daß Art. 13 RPG dem Bund gebietet, für seine eigenen raumwirksamen Tätigkeiten abgestimmte Konzepte und Sachpläne zu erarbeiten, die bei der Aufstellung der kantonalen Richtpläne zu berücksichtigen sind. Diese Regelung geht weiter als die des § 4 Abs. 1 Satz 2 ROG, derzufolge der zuständige Bundesminister die raumrelevanten Planungen des Bundesgebietes lediglich zusammenfassend darzustellen hat. Dem Bund wird dadurch in die Schweiz eine horizontale Abstimmung der Fachplanungen auferlegt, und die notwendige Berücksichtigung gesamtstaatlicher Erfordernisse wird bei der teilgebietsbezogenen Planung gewährleistet. „Das Schweizerische Recht bietet von daher vielleicht einen Ansatz,

die in der Bundesrepublik immer wieder beklagte mangelnde Koordination der Fachplanungen des Bundes sowie die schwache, nicht ganz klare Position des Bundes gegenüber den Ländern im Bereich der Raumordnung zu effektuieren“²⁷.

Neben der horizontalen Abstimmung der Fachplanungen erfolgt in der Schweiz eine vertikale Abstimmung zwischen Bund und Kantonen, indem beide Ebenen zusammenarbeiten und der Bund den Kantonen seine Konzepte, Sachpläne und Bauvorhaben rechtzeitig bekannt gibt, Art. 13. Abs. 2 RPG. In § 1 Abs. 4 ROG wird ein vergleichbarer Ansatz als „Gegenstromprinzip“ herausgestellt, dessen Wirkungen über eine Proklamation aber nicht hinausreichen.

2. Kantonal- bzw. Länder- und Regionalebene

In beiden Staaten ist die Aufstellung von Plänen auf Ebene der Kantone bzw. Länder verpflichtend. Sie bestimmen in Grundzügen, wie sich ihr Gebiet räumlich entwickeln soll. Die Ziele und Grundsätze des Bundes sind zu beachten.

Die Zusammenarbeit von Bund und Kantonen wird im RPG (Art. 7) ausdrücklich erwähnt, findet im ROG aber keine Berücksichtigung.

Während im RPG den kantonalen Richtplänen als Hauptaufgabe die raumwirksamen Tätigkeiten zu koordinieren (Art. 8) zugesprochen wird, erwähnt das ROG lediglich, daß die Länder übergeordnete und zusammenfassende Pläne und Programme zu erstellen haben (§ 5 Abs. 1).

Im RPG werden Inhalt und Verfahren der Richtplanung in Grundzügen festgelegt, im ROG dagegen nicht.

Ein Mittel- und Zeitbezug der Richtpläne ist durch das RPG (Art. 8) ausdrücklich festgelegt, das deutsche ROG kennt eine solche Regelung nicht.

Beide Gesetze überlassen die Art der Mitwirkung der Gemeinden bei der Aufstellung von Richt- bzw. Landesentwicklungsplänen der Kantonal- bzw. der Ländergesetzgebung.

In der Schweiz obliegt dem Bundesrat, der mit dem bundesdeutschen Bundeskabinett zu vergleichen ist, die Genehmigung der Richtpläne; in der Bundesrepublik bedarf es einer solchen Genehmigung nicht.

Die Richt- bzw. Landesentwicklungspläne sind für die Behörden des Bundes, des Kantons bzw. des Landes und der Gemeinden verbindlich.

Vergleicht man die Konkretheit und die Inhalte von Landesentwicklungsplänen und kantonalen Richtplänen, so stellt man fest, daß Aussagen und Festlegungen in den Plänen der Schweiz wesentlich weitreichender sind. Inhaltlich zu vergleichen wären die Richtpläne mit den in der Bundesrepublik Deutschland auf der Regionalebene zu erstellenden Gebietsentwicklungsplänen. Neben dem Entwurf eines Raumordnungskonzeptes, eines raumordnerischen Leitbildes, gehören zur kantonalen Planung Pläne, die sehr detaillierte Angaben über die angestrebte Struktur des Plangebietes in Hinblick auf Besiedlung, Landschaft, Verkehr, Versorgung, regionale Entwicklungskonzepte u.a. machen²⁸. Dagegen erscheinen die

23 Vgl. Lendi, M.: „Raumordnung in der Schweiz“, a.a.O., S. 22 ff.

24 Vgl. Knoepfel, P.: „Demokratisierung der Raumplanung“. Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 323, Berlin 1977, S. 131.

25 Vgl. Rohner, W.: „Bund und Kantone als Partner in der Raumplanung“. In: DISP Nr. 41, April 1976, S. 11.

26 EJPB/BRP a.a.O., S. 78.

27 Vgl. Erbguth, W.; Timmer, R.: „Neues Schweizerisches Raumplanungsgesetz ...“, a.a.O., S. 109.

28 Der Delegierte für Raumplanung: Der Richtplan nach dem Bundesgesetz über die Raumplanung, Überlegungen, Hinweise, Empfehlungen; Bern, Oktober 1979, S. 69 ff.

bundesdeutschen Landesentwicklungspläne, die u.a. die Raumordnungsgrundsätze des Bundes konkretisieren, wesentlich schärfer. Der Gebietsentwicklungsplanung wird die weitergehende inhaltliche Ausgestaltung überlassen, die in der Schweiz schon durch die kantonale Richtplanung erfolgt.

Bemerkenswert ist, auf welche Weise die Richtpläne ihrer von RPG erforderten Koordinationsfunktion Rechnung zu tragen versuchen: Im Richtplan, der den Planungs- und Koordinationsstand und die unterschiedlichen Rechtswirkungen wiedergeben soll, werden vier Kategorien von Eintragungen unterschieden – „Grundlagen“ (Bestehendes), „Festsetzungen“ (genehmigt, zur Realisierung freigegeben), „Offene Fragen“ (aufgrund von Unstimmigkeiten und nicht ausgeräumten Bedenken noch nicht genehmigt), „Vororientierungen“ (zukünftige Planungen) –, die für die staatlichen Behörden verschiedene Verbindlichkeiten in bezug auf weiteres Vorgehen und Koordination haben²⁹.

Für die Regionalplanung, in der Bundesrepublik Deutschland in einigen Ländern auf der Ebene der Kreise oder der Regierungsbezirke durchgeführt, gibt es in der Schweiz keine politische Ebene³⁰. Zwar sind in der Schweiz zahlreiche Regionen konstituiert und Regionalplanungen im Gange, die aber in sehr unterschiedlichen Organisationsformen betrieben werden. Es ist Aufgabe des kantonalen Rechts, festzulegen, in welcher Art und in welchen Verfahrensstadien die Regionalplanungsorganisationen bei der Richtplanung mitarbeiten³¹. Regionalplanung als regionale Richt- oder Nutzungsplanung ist in den meisten Kantonen geregelt, obligatorisch oder fakultativ³².

3. Gemeindeebene

Die Ortsplanung in der Schweiz findet ihre gesetzlichen Regelungen im RPG sowie in dem in Anpassung an das neue RPG zu schaffenden kantonalen Recht, während in der Bundesrepublik die Ortsplanung über das Bundesbaugesetz (BBauG) geregelt wird.

Planungshoheit, Planungsermessen

Die Planungshoheit, das Recht der örtlichen Planung und das daraus abgeleitete Planungsermessen ist den Gemeinden in der Bundesrepublik Deutschland verfassungsrechtlich garantiert; es hat seine Grundlage in dem den Gemeinden durch Art. 28 Abs. 2 GG eingeräumten Selbstverwaltungsrecht und in dem damit verbundenen Recht, die Belange der örtlichen Gemeinschaft wahrzunehmen (s. auch § 2 Abs. 1 BBauG). Im RPG der Schweiz ist gesagt, daß den Behörden ein zur Erfül-

lung ihrer Aufgaben nötiger Ermessensspielraum zu lassen ist (Art. 2 Abs. 3), der sich auch in der kantonalen Planung widerzuspiegeln hat.

Demnach trägt auch hier die Gemeinde die volle Verantwortung für die Erarbeitung der Ortsplanung.

Stufigkeit der Planung

Während in der Bundesrepublik auf der Ebene der Gemeindeplanung durch das BBauG eine Zweistufigkeit der Planung (Flächennutzungsplan – Bebauungsplan) vorgezeichnet ist und praktiziert wird, ist in der Schweiz eine Dreistufigkeit üblich: gemeindlicher Richtplan – Nutzungsplan – Quartiersplan. Der gemeindliche Richtplan ist allerdings in den wenigsten Kantonen verbindlich vorgeschrieben, erleichtert aber erfahrungsgemäß die Finanzzuweisungen³³. Der Richtplan der gemeindlichen Ebene ist von dem der kantonalen Ebene zu unterscheiden. Die nachfolgende Tabelle zeigt in einer groben vergleichenden Übersicht die Planungsarten auf der Gemeindeebene.

Tabelle 1: Vergleichende Übersicht zu den Planungsarten auf der Gemeindeebene

Bundesrepublik	Schweiz
	Konzept (Vorstufe des Richtplans)
<i>Stadtentwicklungsprogramm</i> <i>Städtebaulicher Rahmenplan</i> Gemeindegebiet; kann als Selbstbindung vom Rat beschlossen werden; von vielen Gemeinden praktiziert, aber gesetzlich nicht geregelt	<i>Richtplan</i> Gemeindegebiet, behördenverbindlich, allerdings nur in wenigen Kantonen gesetzlich vorgeschrieben
<i>Flächennutzungsplan</i> Gemeindegebiet, behördenverbindlich	<i>Nutzungsplan</i> Gemeindegebiet, grundeigentümerverbindlich
<i>Bebauungsplan</i> (+ Gestaltungsplan) kleiner Teil des Gemeindegebiets, grundeigentümerverbindlich	<i>Quartiersplan</i> (Erschließungs- + Gestaltungsplan) kleiner Teil des Gemeindegebiets, grundeigentümerverbindlich

Genehmigung und Verbindlichkeit

Die Nutzungspläne werden in der Schweiz durch die Kantone (Art. 26: „eine kantonale Behörde“) genehmigt und werden dadurch verbindlich gegenüber jedermann; entsprechend werden in der Bundesrepublik die Bauleitpläne auf Regionalebene genehmigt, der Flächennutzungsplan wird behördenverbindlich, der Bebauungsplan grundeigentümerverbindlich.

Inhalte, Zuständigkeiten und Verfahren

Bei der Nutzungsplanung wie bei der Flächennutzungsplanung werden örtlich gesetzlich vorgesehene und zulässige Nutzungsarten lokalisiert und dimensioniert.

In der Schweiz werden lediglich Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen durch das RPG (Art. 15, 16, 17) definiert;

29 Vgl. Der Delegierte für Raumplanung, a.a.O., S. 57, S. 62 f.

30 Vgl. Lendi, M.: „Probleme der Raumplanung...“, a.a.O., S. 206.

31 Vgl. Stüdeli, R.: „Kantonalplanung, Regionalplanung, Gemeindeplanung inklusive Erschließungsrecht und Etappenbildung“. In: Das Bundesgesetz über die Raumplanung (Saladin, P.; Stüdeli, R. [Hrsg.]), Rechts- und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der Universität Bern, Schweizerische Vereinigung für Landesplanung, Bern 1980, S. 112.

32 Vgl. Hess, W.: „Regional- und raumordnungspolitische Ziele und Maßnahmen von Bund und Kantonen“, Publikationen des Schweizerischen Nationalfonds aus den Nationalen Forschungsprogrammen, Bd. 2, Bern, Stuttgart 1979, S. 97 ff.

33 Vgl. Gonzenbach u. a.: „Ortsplanung für morgen“, a.a.O., S. 48.

das RPG überläßt es den Kantonen, neben diesen festgelegten weitere Nutzungszonen vorzusehen. In der Bundesrepublik dagegen ist die Darstellung der Arten der Bodennutzung durch Bundesgesetz (BBauG) differenzierter und einheitlich geregelt. Im Flächennutzungsplan sind weitere als im Gesetz aufgezählte Ausweisungen möglich, im Bebauungsplan nicht.

Während in der Bundesrepublik durch das Bundesbaugesetz Inhalte, Zuständigkeiten und Verfahren (also Genehmigung, Erschließung, Enteignung, Entschädigung ...) für die Ortsplanung ausführlich und bundeseinheitlich geregelt sind, beschränkt sich das RPG darauf, die wichtigsten zulässigen Nutzungsarten zu umschreiben und allgemeine Grundsätze über Zuständigkeiten und Verfahren festzulegen. Es enthält keine eingehenden Bestimmungen über die Realisierung der Nutzungsplanung, es sei denn über die „Erschließung“. Darüber hinaus bleibt den Kantonen ein sehr großer Spielraum überlassen, im Rahmen ihrer Bedürfnisse die Instrumente der Nutzungsplanung durch entsprechende Vorschriften in der kantonalen Gesetzgebung weiter auszugestalten.

Erschließung

In der Schweiz wie auch in der Bundesrepublik obliegt die Erschließung den Gemeinden. Ausnahmeregelungen gibt es in beiden Staaten. In der Schweiz werden Zuständigkeiten und Verfahren der Erschließung durch das jeweils geltende kantonale Recht geregelt, in der Bundesrepublik durch das BBauG. Während durch das BBauG explizit ausgeführt wird, daß die Erschließungsanlagen spätestens bis zur Fertigstellung der baulichen Nutzung benutzbar sein sollen, hantiert das RPG mit einem unbestimmten Rechtsbegriff und sagt, daß Bauzonen „zeitgerecht“ erschlossen werden sollen. Weiterhin klärt das RPG im Gegensatz zum § 123, Abs. 4 BBauG nicht, daß ein Rechtsanspruch auf Erschließung nicht besteht.

Die Erhebung von Erschließungsbeiträgen und Gebühren, in der Bundesrepublik im BBauG u.a. durch Erschließungssatzungen geregelt, bleibt in der Schweiz der kantonal-gesetzlichen Regelung überlassen.

Es scheint, daß die Erschließungsgesetzgebung bis heute noch „keinen hohen Stand“³⁴ erreicht hat.

Umlegung

Die Umlegung zur Verwirklichung des Nutzungsplans, für den Bebauungsplan in der Bundesrepublik im BBauG einheitlich geregelt, findet im RPG nur insoweit Beachtung, als daß sie angeordnet werden kann, wenn Nutzungspläne dies erfordern (Art. 20). Weitere Regelungen trifft das kantonale Recht.

V. Raumplanung als Aufgabenplanung in der Schweiz und in der Bundesrepublik Deutschland

1. Die Bedeutung des Raumplanungsgesetzes der Schweiz

Im Vordergrund des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) der Schweiz vom 22. Juni 1979, in Kraft seit 1. Januar 1980, steht die Ausrichtung auf „Planungsaufgaben“ und „raumwirksame Aufgaben“ (vgl. Art. 2, 3, 4, 8, 9, 10, 11, 13).

Die Planungsaufgabe ist in der Schweiz zum Rechtsbegriff geworden. Raumwirksame Tätigkeiten (Art. 1 Abs. 1, Art. 7 Abs. 2, Art. 8a) unterscheiden sich von raumwirksamen Aufgaben inhaltlich nicht³⁵. Im Bundesbaugesetz wird in § 1 die „Aufgabe der Bauleitplanung“ umschrieben, eine weitere Konkretisierung erfolgt nicht. Die Unterschiede in der Gesetzssprache wirken sich auch inhaltlich aus:

In der Bundesrepublik wurde zu Zeiten der Planungseuphorie Ende der 60er Jahre, insbesondere auf ihrem Höhepunkt Anfang der 70er Jahre im Bundeskanzleramt die Idee der langfristigen staatlichen Aufgabenplanung geboren. In dieser Planung sollten alle denkbaren vertikalen und horizontalen Koordinationseffekte erzielt werden. Auch heute noch wird in der Bundesrepublik unter Aufgabenplanung überwiegend die politische Regierungsplanung verstanden. Die Schweizer zeigen mit ihrem Gesetz, daß in dem Begriff der Aufgabe viel mehr steckt. Bund, Kantone und Gemeinden werden in die „Planungspflicht“ genommen, „für ihre raumwirksamen Aufgaben die nötigen Planungen zu erarbeiten und aufeinander abzustimmen“ (Art. 2 Abs. 1 RPG). Weiterhin haben „die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden darauf zu achten“, daß die „ihnen nachgeordneten Behörden den zur Erfüllung ihrer Aufgaben nötigen Ermessensspielraum“ (Art. 2 Abs. 3 RPG) behalten. Hinsichtlich der Verbindlichkeit und Anpassung von Richtplänen wird darauf abgestellt, daß „sich neue Aufgaben stellen“ (Art. 9 RPG) können, so daß eine Änderung der Planung angemessen sein kann. Neben den Gemeinden gibt es noch „andere Träger raumwirksamer Aufgaben“ (Art. 10). Für die Aufgabenerfüllung des Bundes bedarf es der dafür nötigen Konzepte und Sachpläne (Art. 13).

Auf diesem Wege gelingt es dem Schweizer Gesetzgeber, ein kurzes, allgemein verständliches und in sich überzeugendes Gesetzeswerk zu schaffen. Gegenüber der komplizierten Planungssprache in der Bundesrepublik hat das RPG den Vorteil, Form und Inhalt auch sprachlich überzeugend zu verknüpfen. Alle planungstheoretischen Diskussionen finden ihren Niederschlag in den Gesichtspunkten, daß die Planung „sich auf das Wesentliche zu beschränken“ hat³⁶, daß ein Mindestinhalt festgelegt wird, wonach „die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung aufeinander abgestimmt werden“ und zeigen müssen, „in welcher zeitlichen Folge und mit welchen Mitteln vorgesehen ist, die Aufgaben zu erfüllen“ (Art. 8). Damit wird ohne übertriebene Hoffnungen ein Mindestmaß an Koordination und Realisierbarkeit von Planung verlangt.

Sieht man die Schweizer Raumplanungskonzeption als aufgabenorientiert an, so ergibt sich daraus der Vorzug, daß mittels eines plausiblen Begriffes mit entsprechenden allgemein verständlichen und überzeugenden Inhalten ein problemorientiertes und flexibles Planungssystem geschaffen wurde. Es gibt unterschiedliche Behörden, die mit Planungsaufgaben betraut sind, wobei Koordination erforderlich wird, wenn die Aufgaben sich berühren oder die Planungen sich ändern. Für

35 EJPD/BRP a.a.O., S. 82. m.w.Nachw.

36 Der Delegierte für Raumplanung: Der Richtplan nach dem Bundesgesetz über die Raumplanung, Überlegungen, Hinweise, Empfehlungen, Bern, Oktober 1979, S. 7.

34 Vgl. Lèndi, M.: „Grundfragen ...“, a.a.O.

die Behörden ist es wichtig, durch die Planung auszusagen, in welcher Zeit und mit welchen Mitteln diese Aufgaben zu erfüllen sind. Die wesentlichsten Aufgaben der Raumplanung werden in den Zielen (Art. 1) und Planungsgrundsätzen (Art. 3) niedergelegt³⁷. Dabei geht es nicht um Leitbilder oder die Bearbeitung von Zielbildern, sondern um die „konkreten laufenden und beabsichtigten Tätigkeiten der verschiedenen staatlichen Handlungsträger“³⁸.

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß das Schweizer Gesetz keine umfassenden Ansprüche der Raumplanung regelt, sondern sich auszeichnet „durch eine Beschränkung ihrer Aufgaben auf das sachlich und finanziell Mögliche“ und dadurch „Voraussetzungen für eine reale Durchsetzungsfähigkeit dieser Querschnittsaufgaben“ schafft³⁹.

2. Vergleich der Aufgabenschwerpunkte

Von der Gesamtfläche der Schweiz ist nur ein Viertel (10 600 km²) als Kulturland geeignet, auf das sich zahlreiche Nutzungsansprüche konzentrieren, wie z.B. durch Landwirtschaft, Siedlungserweiterungen, Verkehrsanlagen⁴⁰. In der Schweiz ist eine weitgehende Steuer- und Finanzautonomie der ca. 3 000 Gemeinden mit 4 Sprachen (3 Amtssprachen) gegeben. Hieraus ergeben sich Unterschiede in der Prioritätensetzung für die einzelnen Problembereiche.

Beide Gesetze, auch das deutsche Raumordnungsgesetz (ROG) überlassen die Konkretisierung und Ausgestaltung der Raumplanung den nachfolgenden Gesetzgebungsebenen, den Ländern bzw. Kantonen. Die Thesen in der bundesdeutschen Diskussion wie Verstaatlichung kommunaler Planung, finden in der Schweiz eine andere Ausformung. Die kantonalen Richtpläne, vergleichbar den Plänen der deutschen Landes- und Regionalplanung, sollen einerseits Vorgabewirkung haben für die Nutzungspläne der Gemeinde, dienen aber vorrangig der Koordination raumwirksamer Aufgaben. Damit stellt sich auch in der Schweiz die Frage, wie konkret diese Richtpläne sein dürfen und sollten. Hierzu werden in der Schweiz noch einige Planungsaufgaben zu lösen sein.

Nutzungspläne regeln unmittelbar verbindlich die zulässige Nutzung des Bodens im gesamten Gemeindegebiet. Sie sind mit den Bauleitplänen vergleichbar. Sie haben die Verbindlichkeit des Bebauungsplanes, aufgrund der erforderlichen Beteiligung der Bürger und ihrer Wirkung gegenüber jedermann. Das kantonale Recht kann weitere als im RPG definierte Nutzungszonen vorsehen (vgl. Art. 18 RPG). Es existieren nutzungsplanartige Instrumente, die dem Bebauungsplan vergleichbar sind (Überbauungsplan, Gestaltungsplan etc.). Ebenfalls kennt das kantonale Recht die kommunalen Richtpläne im Sinne eines Vor-Nutzungsplanes mit nur für die Behörden verbindlicher Wirkung wie beim deutschen Flächenutzungsplan.

Die Beziehungen dieser vielfältigen Planarten werden ähnliche Schwierigkeiten wie in der Bundesrepublik auslösen.

Auch auf den überörtlichen Planungsebenen zeigt sich eine Ähnlichkeit. Aber es wird auch deutlich, daß die Schweiz im planungstheoretischen Bereich aus den Mißerfolgen ihrer Nachbarn und aus eigenen Mißerfolgen gelernt hat. Die deutsche Diskussion über ein Planungsgrundsatzgesetz⁴¹ ist im Schweizerischen Planungsgesetz zumindest ansatzweise Realität geworden. Die deutschen Raumordnungsgrundsätze lassen Zielkonflikte bestehen, sind auf vorsichtige Abwägung aus, während die Planungsgrundsätze des Art. 3 RPG sehr aufgabenorientierte Wertungsgesichtspunkte enthalten. Diese Aussagen können das Planungsermessen durchschaubar und nachvollziehbar machen und⁴² einen einheitlichen Maßstab für die Koordination schaffen. Im Schweizer Gesetz finden sich Regelungen, die in Deutschland Jahre oder jahrzehntelang diskutiert wurden und noch werden; Beispiele hierfür sind: die Mitwirkung der Bevölkerung auch an überörtlichen Planungen, Art. 4 RPG, oder der Ausgleich und die Entschädigung „für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen“, Art. 5 RPG, wodurch auch die Möglichkeit der Wertabschöpfung gegeben ist, und auch die konkrete Planungspflicht für alle Planungsebenen, Art. 2, die sich weniger überzeugend für einzelne Planungsarten in unterschiedlichen gesetzlichen Vorschriften der Bundesrepublik findet wie z. B. in § 1 Abs. 3 BBauG.

Zusammengefaßt zeigen sich folgende Unterschiede und Parallelen:

Im deutschen Planungssystem sind in der Vergangenheit jeweils Zielplanungen und Maßnahmeplanungen ohne die notwendige Verknüpfung von Zielen und Maßnahmen betrieben worden. Diskussionen über grundlegende Prinzipien wie Gegenstrom und Abwägung füllen die Literatur, haben bisher aber keine überzeugenden Effekte gebracht. Demgegenüber ist die Schweizer Konzeption auf eine Differenzierung zwischen sachlicher und politischer Wertung auf die Sachaufgaben und Sachbereiche festgelegt. Im Vordergrund steht das Prinzip, die Koordination durch Beschränkung auf das Wesentliche zu erfüllen und Planung durch Festlegung von Zeitabläufen und Finanzeinsatz zu verwirklichen. Die Verwirklichungschancen dieses Konzeptes sind allerdings zur Zeit nicht absehbar.

Der Erfolg der Konzeption des RPG ist noch nicht überall verbreitet, die Anschlußgesetzgebung hat gerade erst richtig eingesetzt.

Erkenntnisse aus der Gegenüberstellung:

Das Schweizerische Recht arbeitet weniger mit Geboten und Prinzipien, verwendet vielmehr aus demokratischen Grundsätzen ableitbare Verpflichtungen.

37 So der Delegierte für Raumplanung, a.a.O., S. 7.

38 Der Delegierte für Raumplanung, a.a.O., S. 7.

39 So *Erbguth, W.; Timmer, R.*: „Neues Schweizerisches Raumplanungsgesetz ...“, a.a.O., S. 107.

40 *Flückiger, Hans*: „Interessenausgleich durch Raumplanung bei der Erfüllung von Bundesaufgaben“. In: *Raumplanung Informationshefte*, 1/81, S. 19.

41 Vgl. *Wagener, F.*: „Vorschlag eines Planungsgrundsatzgesetzes“. In: *Informationen zur Raumentwicklung*, Bonn 1978, Heft 1, S. 11–17.

42 Vgl. *EJPD/BRP*, a.a.O., S. 95.

Tabelle 2: Vergleichende Übersicht zu den Prinzipien, Geboten und Pflichten

Bundesrepublik	Schweiz
Gegenstromprinzip, § 1 Abs. 4 ROG	Abstimmungspflicht Art. 2 RPG Generelles Informations- und Mitwirkungsgebot, Art. 4 RPG
Grundsätze der Raumordnung Abwägungsgebot § 1 Abs. 7 BBauG	Planungsgrundsätze Art. 3 RPG Planungspflicht Art. 2 RPG
Anpassungsgebot § 1 Abs. 4 BBauG	Anpassungsplanung Art. 9 Abs. 2, 3
Planungsgebot nach Landesplanungsrecht	
Rechtmäßigkeitskontrolle Genehmigung	Garantie des Ermessensspielraums Art. 2 RPG Genehmigung der Richt- und Nutzungspläne Art. 11 und 25, 26 RPG Verwirklichungshinweise

Die Gebote des deutschen Rechts haben überwiegend Präventivcharakter, die Verfahren laufen formal, selten mit inhaltlichen Koordinationseffekten. Die Konzeption des Schweizer Rechts ist auf Realitäten abgestellt, z. B. auf Anpassungsnotwendigkeiten, auf ein Mindestmaß an Abstimmung und Verwirklichung und bietet Garantien für Informationen, Mitwirkung, planerischen Ermessensspielraum und Planung überhaupt.

Anstelle der meist undurchsichtigen Abwägung privater und öffentlicher Belange und nur selten wirkender Koordinationsklauseln, gibt es in der Schweiz zumindest in den Grundsätzen einen einheitlichen Beurteilungsmaßstab und eindeutige Wertungsgesichtspunkte⁴³ sowie Abstimmungsregeln⁴⁴.

Die Rechtsprechung der Schweiz wird daher zumindest weniger Schwierigkeiten haben als die deutsche.

3. Planungstheoretische Erkenntnisse

Bei dem Schweizer Raumplanungsgesetz handelt es sich um ein im positiven Sinne pragmatisches, an den Möglichkeiten des Handelns ausgerichtetes Planungsgesetz. Die Gefahr inkrementalistischen Vorgehens ist zu bannen, wenn der aufgaben- und problemorientierte Ansatz durchgehalten wird. Im Gesetz werden Tendenzen zu einer Entwicklungsplanung deutlich, die jeder euphorischen Erwartungshaltung entbehren.

Die deutsche Planungstheorie krankt an einer totalen Vermischung von Politik und Planung und hat die hohen Erwartungen in den Zeiten der Planungseuphorie noch nicht im konstruktiven Sinne überwunden. Sie pendelt immer noch zwischen den Extremen inkrementalistischer Vorgehensweise

oder überzogenen Integrationsdenkens. Die Theorie und damit wohl auch die Praxis haben es in Deutschland bisher nicht fertig gebracht, problem- und aufgabenorientierte Vorgehensweisen durch Ziel-Maßnahmen-Kombinationen und Typisierungen wenigstens zu legitimieren. Diese Methodik im allgemeinsten Sinne des Vorgehens bleibt in Deutschland allzu sehr dem Profil und der Mentalität einzelner Planer überlassen. Eine mögliche Lösung ist sicher darin zu sehen, auf „integrierte Aufgabenplanung“ zu verzichten⁴⁵, aber „einen Aufbruch zu einer Planung im Rahmen staatlicher Aufgabenerfüllung“⁴⁶ zu wagen. Hier werden die Parallelen zu der von mir propagierten aufgabenorientierten Planung⁴⁷ sehr deutlich.

Schlußfolgerungen

Die gleiche Sprache und daraus abgeleitete Vergleichbarkeiten dürfen über unterschiedliche Bedeutungen nicht hinwegtäuschen.

Die Schweiz hat es eventuell geschafft, sich die in Deutschland mehrere Jahre andauernde Leitbild- und Zielbilddiskussion zu verkürzen und von der Erwartung integrierter Gesamt- zu einer einfachen und doch überzeugenden Koordinationsplanung überzugehen⁴⁸. Die in der Schweiz im Vergleich zu der Bundesrepublik herabgeschraubten Ansprüche an Koordination finden ihre Ursache in den weniger formalistisch geprägten Beziehungen zwischen den Behörden, der Möglichkeit bloßer „Telefon-Koordination“, dem weniger ausgeprägten Ressortprinzip und der Betonung der Kollegialregierung.

Die Bundesrepublik braucht ein differenzierteres Planungssystem, weil sie komplizierter zusammengesetzt ist, die Dimensionen der Probleme größer sind. Darum unterscheiden sich auch die Planungsaufgaben und die Prioritäten.

Vereinfachung und Entfeinerung⁴⁹ sollten auf allen Planungsebenen nur problemadäquat vorgenommen werden. Partizipation und Effektivität bleiben das Spannungsfeld, in dem sich Raumplanung auf allen Ebenen vollzieht.

Denkanstöße ergibt der Systemvergleich im Bereich der örtlichen Planung in bezug auf

- Mehrwertabschöpfung
- Positivplanung
- Erschließungsverpflichtung

und damit auch für aktuelle Probleme der Aktivierung und Mobilisierung vorhandenen Baulandpotentials.

45 So nach Lendi, M.: „Probleme der Raumplanung ...“, a.a.O., S. 207.

46 Vgl. Lendi, M.: „Probleme der Raumplanung ...“, a.a.O., S. 207. Vgl. auch EJPD/BRP, a.a.O., S. 33.

47 Vgl. Wegener, G.: „Von der Entwicklungsplanung zur Aufgabenplanung?“. In: DÖV 1975, S. 365 ff., mit einer Erwiderung von Wegener, F. a.a.O., ders.: „Grenzen und Möglichkeiten einer aufgabenorientierten kommunalen Entwicklungsplanung“. In: Der Städtetag, 1978, Heft 9, S. 521 ff.; ders.: „Aufgabenplanung“. In: Raumforschung und Raumordnung, Heft 3-4/1979, S. 136 ff.

48 So sehr deutlich die Verordnung über die Raumplanung vom 26. 8. 1981 „Abstimmung und Anpassung“.

49 Vgl. Erbguth, W.; Timmer, R.: „Neues Schweizerisches Raumplanungsgesetz ...“, a.a.O., S. 110.

43 EJPD/BRP, a.a.O., S. 96, 97.

44 Verordnung über die Raumplanung vom 26. 8. 1981.

Offen bleibt für die Schweiz und die Bundesrepublik, wie weit auf örtlicher Ebene Entwicklungsplanung gehen kann, wie plausibel und effektiv Ziele und Maßnahmen zu verknüpfen sind.

Eine Lösung für diese Probleme kann in einer Planung typisierbarer Aufgaben gesehen werden, in der es um Reaktion und Aktion geht. Dabei bedarf es einer problemorientierten

Vorgehensweise: Koordination soweit unabdingbar, Kooperation in vorgegebenem Handlungsrahmen, Interessenausgleich und Prioritätensetzung durch auf Schwerpunkte abgestimmtes Handeln, demokratische Teilhabe der Bürger bei bürgernahen Problemen. Das Schweizer RPG zeigt hier bemerkenswerte Ansätze einer aufgabenorientierten und flexiblen Organisation von Raumplanung.