

MARTIN LENDI

Probleme der Raumplanung in der Schweiz*

Es fällt nicht leicht, in relativ wenigen Worten die Probleme der Raumplanung in der Schweiz darzustellen. Auch in der Bundesrepublik Deutschland weiß man aus der Auseinandersetzung mit den anstehenden Fragen von der Vielschichtigkeit, dem Wandel, den Höhen und Tiefen, der Hintergründigkeit der Problematik in der Sache sowie dem sich ändernden inneren Verhältnis zur Aufgabe der Raumplanung. Eine genaue Analyse würde zeigen, wie sehr sich die Vorgänge im Planungsverständnis und in der Raumentwicklung in der Bundesrepublik und in der Schweiz ähnlich sind, auch wenn viele Nuancen in der Summe die charakteristischen Unterschiede ausmachen. Die Stichworte des Endes der Planungseuphorie und der zunehmenden Staatsverdrossenheit mögen als Schlaglichter die Planungssituation in der Schweiz und vielleicht in der Bundesrepublik kennzeichnen. Dessenungeachtet stellen wir in der Schweiz — und so vermute ich auch für die Bundesrepublik — fest, daß weiterhin Kommunalplanung, Regionalplanung, Landesplanung und sogar Bundesplanung betrieben wird, wie wenn von Planungsmüdigkeit keine Rede wäre. Diese *Diskrepanz zwischen der nüchternen, laufenden Planungstätigkeit und dem erklärten Ende der Planungseuphorie ist für die gegenwärtige Situation charakteristisch.*

Auch wenn wir in der Bundesrepublik und in der deutschsprachigen Schweiz die gleiche Sprache sprechen — besser gesagt: schreiben —, so besteht doch gerade in der Raumplanung eine gewisse *Verständnisschwierigkeit*, da wir die gleichen Worte als Aequivoca mit unterschiedlichen Begriffen verbinden. Die Raumordnung ist nach schweizerischem Sprachgebrauch nicht eine Tätigkeit, sondern ein Zustand, nämlich der gegenwärtige oder der zukünftige (erstrebenswerte) Zustand des Lebensraumes. Demgegenüber ist die Raumplanung eine Tätigkeit, die nicht nur die Phase der Planung bis zum Entscheid umfaßt, sondern auch die Realisierung. Der Begriff der Orts-, Regional- und Landesplanung wird als Synonym für Raumplanung verwendet, wobei die Landesplanung sich nicht auf die gliedstaatliche Ebene der Kantone bezieht, sondern im Sinne der Nationalplanung die Bundesebene betrifft. Die Planung auf der gliedstaatlichen

Ebene wird Kantonalplanung genannt. Die Raumordnungspolitik beschränkt sich nicht auf die Realisierung einer Raumplanung, sondern involviert alle Phasen des Planens, Entscheidens und Kontrollierens und wird mithin in der Regel definiert als der umfassende und laufende Vorgang der Bewältigung raumrelevanter Probleme durch das politische System.

Staatspolitische, wirtschaftliche, soziokulturelle und geographische Grundlagen

Die Situation der Raumplanung in der Schweiz kann nur auf dem Hintergrund des politischen, wirtschaftlichen und soziokulturellen Systems dieses Landes verstanden werden. Dabei muß ich die Bedeutung und Problematik der *sozialen Marktwirtschaft* in einem zunehmend interventionistischen Staat hier nicht näher beleuchten. Es genügt der Hinweis auf die Bedeutung des Finanzplatzes Schweiz, auf die exportorientierte Uhren- und Maschinenindustrie sowie auf die Dienstleistung Fremdenverkehr. Der Anteil der öffentlichen Hand am Bruttosozialprodukt nimmt in steigendem Maße zu und erreicht nun ungefähr 25 %. Auch die *soziokulturellen Gegebenheiten* sind weitgehend bekannt. Das Land ist sprachlich nach vier Seiten hin orientiert, es ist konfessionell gemischt, es weist typische Agglomerationsgebiete im Mittelland und ein feingliedriges Berggebiet auf, mit allen Erscheinungen der Migration zwischen ländlichen und städtischen Gebieten und mit einem nicht ganz unerheblichen Gefälle des Lebensstandards von den Industrie- und Finanzplatzkantonen zu den Berggebiet-Grenzgebietkantonen.

Über allem stehen aber die *staatspolitischen Grundlagen*, die letztlich Ausdruck der soziokulturellen Eigenart des Landes sind. Nicht so bestimmend wie gemeinhin angenommen wird ist die *Neutralität* dieses Landes. Diese wird zwar von der Bevölkerung nicht im völkerrechtlich-kriegsrechtlichen Sinne verstanden, sondern als Ausdruck einer bleibenden Souveränität. Von daher müßte ihr eine bestimmende Bedeutung beigemessen werden, doch wird diese ganz erheblich durch die weltweiten persönlichen und geschäftlichen Beziehungen relativiert. Es gibt kaum eine Schweizerfamilie, die nicht persönliche Kontakte ins weite Ausland hat, und es gibt kaum ein größeres Unternehmen, das nicht für den

* Niederschrift eines Vortrages im Zusammenhang mit einer Sitzung des Kuratoriums der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, gehalten am 7. 6. 1977 in Hamburg.

Export arbeiten würde. Die Schweiz ist international enger mit dem Weltgeschehen verflochten als manch anderer Staat, auch wenn das Ausland mit der außenpolitischen Maxime der Neutralität die Aspekte der Introvertiertheit verbinden mag. Es kommt nicht von ungefähr, daß die Schweiz Sitz zahlreicher internationaler Organisationen ist und daß sie sich — ungeachtet der Kleinheit ihres Landes — am internationalen Gespräch aktiv beteiligt.

Für die Raumplanung sind die beiden staatspolitischen Elemente des Föderalismus und der Demokratie bestimmend. *Föderalismus* heißt in der Schweiz nicht einfach bundesstaatliche Gliederung in Bund und Kantone (Länder), sondern Föderalismus heißt Macht- und Aufgabendezentralisation mit einem ausgeprägten Minderheitenschutz, der sogar als Minderheitenprivilegierung angesprochen werden könnte. Der Föderalismus ist dabei so tief im Volk verankert, daß an eine Gebietsreform ungeachtet des Wandels mit der Tendenz einer zunehmenden Konzentration der Kompetenzen beim Bund nicht gedacht werden kann. Niemand denkt bei der in Vorbereitung befindlichen Totalrevision der Schweizerischen Bundesverfassung daran, die Kantone aufzuheben oder neu zu gliedern, und niemand denkt daran, die Gemeindeautonomie formell zu schwächen, auch wenn diese faktisch schon längst an Bedeutung um einiges verloren hat.

Und nun zum *Demokratieverständnis*. Für die Schweiz gilt die Verquickung von parlamentarischer und sogenannter Referendumsdemokratie. Sie ist dem Akzent nach eine direkte oder unmittelbare Demokratie, auf Gemeindeebene als Gemeindeversammlung, auf kantonaler und eidgenössischer Ebene über das fakultative und obligatorische Gesetzesreferendum, allenfalls sogar das sogenannte Finanzreferendum. Das Problem der Partizipation in der Planung — ich werde darauf zurückkommen — stellt sich in einem Land, das Initiative und Referendum kennt, nicht in dem gleichen Maße wie in anderen Ländern, auch wenn zuzugeben ist, daß sich die Planung — und vor allem auch die Raumplanung — nicht ohne weiteres in die Stufenordnung des Rechts eingliedern läßt und deshalb oft unklar bleibt, ob mit dem Planerlaß ein Gesetz vorliegt, das dem Referendum untersteht.

Zu den *geographischen Eigenschaften* dieses Landes in der Mitte Europas ist zu bemerken, daß das Berggebiet rund 70 % seiner Fläche ausmacht, gehört doch zum Berggebiet nicht nur das Alpenmassiv, sondern auch der Jura, der das Mittelland gegen Norden abgrenzt.

Die Grundlagen wären nicht hinreichend dargestellt, wenn nicht ein Hinweis auf die *Entwicklungstendenzen* gegeben würde. Größere Verschiebungen sind vor allem im staatspolitischen System im Gange, die sich, wenn auch nicht im Ausmaß, so doch nach der Tendenz, mit denjenigen in der Bundesrepublik decken. Die Stichworte der Zentralisierung der Kompetenzen beim Bund, der Machtverschiebung vom Gesetzgeber auf die Verwaltung, der sinkenden Problemlösungsfähigkeit von Regierung und Verwaltung im Rahmen sich gegenseitig hemmender, arbeitsteiliger Strukturen mögen für das staatspolitische System genügen. Auch im ökonomischen Bereich sind nicht unerhebliche Konzentrationsbewegungen im Gange. Der Dienstleistungssektor wei-

tet sich aus, und die Urproduktion weist bei sinkendem Bevölkerungsanteil eine erheblich steigende Produktivität aus. Im soziokulturellen Bereich ist eine gewisse Rückkehr zum intensivierten Leben in der Familie und in kleineren Gruppen festzustellen, als gelte es, der Machtkonzentration in Staat und Wirtschaft ein Gegengewicht entgegenzustellen.

Zur Geschichte der Raumplanung

Die Geschichte der Landesplanung in der Schweiz ist eine solche der Idee, der Institutionen, der Raumplanungsarbeiten und der Gesetzgebung.

Die Geschichte der *Idee der Raumplanung* nimmt konkrete Gestalt an mit einer in den Jahren 1930 bis 1932 erarbeiteten Planskizze von *Armin Meili* über das Gebiet der Schweiz, die eine Ausscheidung von Nähr-, Produktions- und Verkehrsräumen sowie von Industrie- und Landschaftsschutzgebieten vorsah. Derselbe *Armin Meili* legt im Jahre 1933 einen Aufsatz über die Landesplanung vor und skizziert darin ein Leitbild für die Besiedlung der Schweiz. Im Jahre 1937 erlebt die Idee ihren ersten größeren Durchbruch mit der Schweizerischen Landesplanungskommission, und auf der schweizerischen Landesausstellung von 1939 wird in einer Sonderabteilung das Verhältnis zwischen Städtebau und Landesplanung dargestellt. Im Jahre 1942 kommt es dann zur groß angelegten Tagung für Landesplanung an der ETH Zürich, die der Idee der Landesplanung endgültig zum Durchbruch verhilft. Kurz darauf werden nämlich erstmals auf Bundesebene im Rahmen von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen Grundsätze der Landesplanung festgelegt. Die Geschichte der Idee der Landesplanung ist nun aber zu kurz gezeichnet, wenn wir lediglich bis zum Beginn der dreißiger Jahre zurückblicken. Landesplanerische Arbeiten wurden in der Schweiz im Zusammenhang mit den großen Flußkorrekturen an der Linth, am Rhein und dann selbstverständlich mit der Planung des Eisenbahnnetzes geleistet. So reicht die Geschichte der Landesplanung zurück bis zum beginnenden 18. Jahrhundert, und sie würde noch weiter zurück nachzuzeichnen sein, wenn auf die Städteplanung insbesondere der Zähringer, die Klosterplanungen der Benediktiner und die Straßenplanungen der Römer verwiesen würde.

Zur Geschichte der *Institutionen* ist kurz auf die Gründung der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung (VLP) im Jahre 1943 hinzuweisen, die heute noch aktiv tätig ist und neben vielen Einzelmitgliedern alle Kantone und viele Gemeinden zu ihren Mitgliedern zählen kann. Von dieser Mitgliedschaft her ist sie in privatrechtlicher Form zu einem offiziellen Organ der Landesplanung geworden. Darin liegt ihre Schwäche und ihre Stärke. Sind sich die Kantone und Gemeinden mit der VLP einig, so ist sie stark. Müßte sie aber den Kantonen und Gemeinden ins Gewissen reden, so ist sie handicapiert. Im gleichen Jahr erfolgte die Gründung der Zentrale für Landesplanung am Geographischen Institut der ETH Zürich, aus der sich im Jahre 1961 das Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung der ETH Zürich (ORL) entwickelte, das heute noch besteht und das in hohem Maße die faktische Verantwortung für die Lehre und Forschung auf

dem Gebiet der Landesplanung in der Schweiz zu tragen hat. Eine zusätzliche Forschungsstelle hat sich im Jahre 1975 an der ETH Lausanne gebildet, die sich aber im wesentlichen auf eine Koordinationsaufgabe bezüglich der Raumforschung an den westschweizerischen Universitäten beschränkt. Es handelt sich um die sogenannte CEAT, die allerdings bis zum heutigen Tag noch nicht zur vollen Entfaltung gelangt ist. An den Ingenieurschulen von Windisch und Rapperswil werden zudem seit einigen Jahren besondere Lehrgänge in Raumplanung für die örtliche Ebene angeboten. Das Schwergewicht in der Ausbildung liegt nach wie vor bei der ETH Zürich mit dem Fachunterricht in den Diplomstufen und einem besonderen zweijährigen Nachdiplomstudium am Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung der ETH Zürich, auch wenn nicht zu übersehen ist, daß an den geographischen und den regionalwirtschaftlichen Lehrstühlen kantonaler Universitäten der Raumordnungspolitik in steigendem Maße Beachtung geschenkt wird.

Die Geschichte der Institutionen umfaßt selbstverständlich auch diejenige der Planungsorganisation der öffentlichen Hand. Das erste kantonale Planungsamt errichtete der Kanton Zürich im Jahre 1942. Die andern Kantone folgten sukzessive nach. Auf Bundesebene nahm im Jahre 1942 der damalige Delegierte für Arbeitsbeschaffung bei sehr begrenzten Kompetenzen die Aufgabe der Landesplanung wahr. Er wurde später durch den Delegierten für Wohnungsbau abgelöst, der seine Kompetenzen weitgehend aus einem Wohnbauförderungsgesetz abzuleiten hatte. Erst im Jahre 1972 wurde dann der erste Delegierte für Raumplanung gewählt, dem ein größeres Büro mit ungefähr 30 Mitarbeitern beigegeben wurde. Heute kennen alle Kantone entsprechende Planungsstellen, und in den meisten Gemeinden besteht ein Planungsamt, das in der Regel dem Bauamt zugeordnet ist.

Und nun zur Geschichte der *Planungsarbeiten*. Im wesentlichen kann man drei Phasen unterscheiden. Die erste dauert von ungefähr 1940 bis 1960 und sieht das Schwergewicht bei der kommunalen Zonenplanung (Bebauungsplanung). In der zweiten Phase von 1960 bis 1970 ist eine erhebliche Akzentverschiebung auf die regionale Ebene festzustellen, wobei selbstverständlich die kommunale Planungsarbeit weitergeführt wird. Nach 1970 beginnt die Nationalplanung an Bedeutung zu gewinnen, und gleichzeitig mit ihr verstärkt sich die Kantonalplanung. Für heute kann man feststellen, daß die meisten Gemeinden über eine kommunale Zonenplanung verfügen und daß zahlreiche Regionalplanungen im Gange sind. Die Kantonalplanung ist nicht sehr weit fortgeschritten, während die nationale Raumplanung noch kaum konkrete Gestalt angenommen hat. Dieser rein planerischen Gegebenheit muß die raumordnungspolitische Aktivität gegenübergestellt werden, die — umgekehrt — beim Bund größter ist als bei den Kantonen und die bei den Kantonen wesentlich größer ist als bei den Regionen. Auf der kommunalen Stufe laufen Planung und Raumordnungspolitik parallel.

Von besonderem Interesse dürfte die Geschichte der *Gesetzgebung* sein, ist doch allgemein bekannt, daß das Schweizer Volk am 13. Juni 1976 im Rahmen eines Referendumverfahrens mit ganz knapper Stimmenmehrheit das Bundesgesetz über die Raumplanung abgelehnt hat. Nun, die Tatsache

der Ablehnung besteht. Es kann deswegen aber nicht von einem gesetzlichen Vakuum gesprochen werden. Zunächst ist festzustellen, daß — nachdem der Kanton Thurgau nachgezogen hat — alle Kantone über Raumplanungsgesetze verfügen und daß die meisten Gemeinden die erforderlichen kommunalen Reglemente ausweisen. Auf Bundesebene ist sodann die Verfassungsbestimmung über die Raumplanung, die im Jahre 1969 in die Bundesverfassung aufgenommen wurde, nach wie vor in Kraft. Sie ist teilweise unmittelbar anwendbar. Des weitern besteht ein Bundesbeschluß über dringliche Maßnahmen auf dem Gebiet der Raumplanung aus dem Jahre 1972, der bis Ende 1979 in Kraft ist. Er bildet die gesetzliche Grundlage der Tätigkeit des Delegierten für Raumplanung und führte zum Ausscheiden von provisorischen Schutzgebieten in der ganzen Schweiz, wobei einzelne Kantone die Ausscheidung Siedlungs-/Nicht-siedlungsgebiet praktisch vollzogen. Ferner darf nicht übersehen werden, daß zahlreiche Bundesgesetze ausdrückliche Vorbehalte zugunsten der Raumplanung enthalten. Von besonderem Interesse ist das Forstpolizeigesetz, das die unverminderte Erhaltung des Waldareals der Schweiz garantiert, sowie das Bundesgesetz über den Gewässerschutz, das das Bauen außerhalb des Kanalisationsbereiches verbietet und damit von der gewässerschutztechnischen Seite her der Streusiedlung entgegenwirkt. Es darf angenommen werden, daß noch im Verlauf dieses Jahres dem Parlament ein neues Bundesgesetz über die Raumplanung zugeht, das in der Substanz keine erheblichen Abstriche bringt, in der Sprache und der Art der Regelung aber wesentlich einfacher und mithin nachvollziehbarer sein wird. Von daher kann und darf vielleicht sogar die Aussage gewagt werden, daß die Ablehnung des ersten Gesetzes nicht nur Nachteile in sich schließt. Wir haben es insbesondere nicht mehr mit einem Gesetz zu tun, das in den Jahren der Überkonjunktur und der Planungseuphorie konzipiert wurde, sondern mit einem nüchternen Gesetz, das die Raumplanung als Sachaufgabe — unbeeinflusst durch die momentane wirtschaftliche Entwicklung — ernst nimmt und die finale Planung der siebziger Jahre durch ein dynamischeres Planungsverständnis ersetzt. In keinem Kanton und auch nicht auf Bundesebene ist es bis heute zu einer gesetzlich verankerten Integration der Raumplanung in die staatliche Aufgabenplanung gekommen.

Die zentralen materiellen Probleme der Raumplanung in der Schweiz

Auf die zentralen materiellen Probleme der Raumplanung möchte ich nur kurz eingehen, da sie sich nicht allzusehr von denjenigen in der Bundesrepublik Deutschland unterscheiden, auch wenn die Akzentsetzung teilweise erheblich differieren mag. Da ist zunächst das dringende Problem der *sparsamen Verwendung des Bodens*. Weil sich in der Schweiz Besiedlung und Landwirtschaft auf denselben schmalen Streifen des schweizerischen Mittellandes konzentrieren, entsteht ein erheblicher Zielkonflikt zwischen Siedlungs- und Landwirtschaftsgebiet. Dieser kann nur dadurch gelöst werden, daß die Ausdehnung des Siedlungsgebietes erheblich einge-

schränkt wird. Gegenüber den bisherigen Flächennutzungsplanungen sind erhebliche Rückzonungen unumgänglich. Ob dabei das Rezept der Etappierung der Erschließung oder dasjenige der formellen Rückzonung angewandt werden soll, darüber gehen die Auffassungen mindestens teilweise auseinander. Um die Ausscheidung Siedlungs-/Nicht-siedlungsgebiet vornehmen zu können, ist die gesetzliche Verankerung der Landwirtschaftszone als bundesrechtliches Institut unerlässlich. Daß das Gebot der sparsamen Verwendung des Bodens auch in weiteren bodenbeanspruchenden Nutzungen aktuell ist, muß nicht besonders hervorgehoben werden. Für die Schweiz stellt beispielsweise der Autobahnbau angesichts der engen räumlichen Gliederung des Geländes ein schwerwiegendes Problem dar.

Eng zusammen mit dem Problem der sparsamen Verwendung des Bodens steht dasjenige der *optimalen Nutzung der vorhandenen Infrastruktur und der gegebenen baulichen Substanz*. Im Rahmen der Verkehrsplanung wird die Ausrichtung auf die bessere Nutzung bereits vorhandener Anlagen zu einem dringenden Anliegen, verfügt doch die Schweiz an sich über ein sehr dichtes und durchaus gut ausgebautes Verkehrsnetz. Die bessere Nutzung der Infrastruktur bezieht sich auch auf die Versorgungsleitungen aller Art und vor allem auf die vorhandene bauliche Substanz. In der Schweiz ist die letztere Aufgabe, da wir das Problem des Wiederaufbaues der Städte nach dem zweiten Weltkrieg nicht kannten, von besonderer Bedeutung. Es geht um die Sanierung alter Städte, veralteter Quartiere und überalterter Bauten, die in den Jahren der Hochkonjunktur aus spekulativen Gründen vernachlässigt wurden.

Ein weiteres Hauptproblem ist in der Aufgabe des *Schutzes des ländlichen Raumes* zu sehen. Es geht dabei nicht nur um die Begrenzung des Siedlungsgebietes, sondern um die aktive Gestaltung und Erhaltung des ländlichen Raumes an sich. Einige Elemente sind mit dem Schutz des Waldes und den gewässerschutzrechtlichen Bestimmungen, die ein Bauen außerhalb des Kanalisationsbereiches mindestens erheblich erschweren, gesichert. Betrachtet man aber den ländlichen Raum als Ganzes, so fällt nach wie vor die Gefährdung eben dieses Gebietes durch Streusiedlungen, durch unüberlegten Ausbau touristischer Zentren und nicht zuletzt durch die ungenügende Bewirtschaftung des ländlichen Raumes — vor allem im Berggebiet — auf. Das Problem der Vergandung größerer Gebiete stellt sich in der Schweiz in zunehmend eindrücklicher Art und Weise und gibt dem Juristen u.a. Gelegenheit, das Problem des sogenannten Nutzungszwanges neu anzusehen.

In der Nähe der Agglomerationen ist der ländliche Raum durch ein Ausweichen beim Bau von Verkehrsanlagen und Versorgungsleitungen nicht unerheblich beeinträchtigt. Des weitern muß in der Schweiz erkannt werden, daß die bauliche Gestaltung der Siedlungen im ländlichen Raum nicht zu befriedigen vermag. Neubauten werden den gewachsenen und gewordenen Siedlungsbildern unharmonisch angefügt. Geradezu dramatische Formen nimmt das Problem des ländlichen Raumes in den Berggebieten an, da sich hier die Probleme der Ferienhausstreusiedlungen, der in die Natur eingreifenden touristischen Anlagen, der Abwanderung der in

der Landwirtschaft tätigen Bevölkerung bei zunehmender Überalterung der verbleibenden und die Probleme der Vergandung geradezu kumulieren. Über das an sich originelle Bundesgesetz über die Investitionshilfe für Berggebiete, das zu einer wirtschaftlichen Entwicklungsplanung abgestimmt auf die Raumplanung führen soll, wird versucht, den Gefahren im Berggebiet entgegenzutreten. Ob die Mittel dieses Gesetzes, die sich im wesentlichen auf die Infrastrukturpolitik konzentrieren, allerdings ausreichen, darf in Frage gestellt werden.

Das Hauptproblem der großräumigen raumplanerischen Fragen liegt in den *räumlichen Disparitäten*. Diese Erscheinung ist in der Bundesrepublik — beispielsweise mit den Zonenrandgebieten — zu bekannt, als daß das Problem näher erläutert werden müßte. Weniger bekannt dürfte hingegen sein, daß die räumlichen Disparitäten in der Schweiz zu einem ernsthaften Problem werden, auch wenn die Kräfte des Föderalismus die mit den Disparitäten verbundenen politischen Konfliktmöglichkeiten erheblich abschwächen, ohne allerdings das Problem als solches zu lösen. In der Schweiz handelt es sich vor allem um Grenz- und Berggebiete, die in ein immer größer werdendes wirtschaftliches Gefälle zu den Handels- und Industriezentren hineingeraten. Wie komplex das Problem ist, zeigt sich allein daran, daß die Städte immer mehr die hohe Lebensqualität in diesen ärmeren Gebieten betonen und mit dem Geltendmachen von qualitativen Vorteilen die wirtschaftlichen Nachteile zu überspielen versuchen, womit allerdings diesen Problemgebieten kaum geholfen ist. Nur in einer Klammer sei beigelegt, daß es sich beim Problem der räumlichen Disparitäten im weltweiten Vergleich um ein solches kleinerer Größenordnung handelt, doch besteht es eben auch in der Schweiz und kann früher oder später zu ungesunden Verhältnissen führen. Teilweise zeichnen sie sich bereits heute ab.

Die Hauptgefahr sehen wir im qualitativen Substanzverlust der aktiven Bevölkerung durch den Wegzug der begabteren Bevölkerungskreise. Von daher betrachtet, schwindet die Möglichkeit der Sanierung von innen heraus in zunehmendem Maße. Die in erster Phase eingeleiteten Industrialisierungsbestrebungen können als nicht geglückt bezeichnet werden. Die Investitionen in die Landwirtschaft zeigen gewisse positive Wirkungen, doch führt die anhaltende Konzentration in der Landwirtschaft auf mittlere und größere Betriebe noch nicht unbedingt zu einer Verankerung der Bevölkerung im besagten Raum. Die für das schweizerische Berggebiet eingeleitete Entwicklungspolitik über das bereits erwähnte Bundesgesetz über die Investitionshilfe im Berggebiet müßte richtigerweise sowohl bezüglich des Instrumentariums als auch bezüglich des räumlichen Geltungsbereiches erheblich ausgeweitet werden, soll es früher oder später gelingen, die Disparitäten abzubauen. Durchschlagende Erfolge werden erst eine Steuerharmonisierung — die Schweiz kennt von Kanton zu Kanton erhebliche Unterschiede im formellen und materiellen Steuerrecht — und ein wirksamer Finanzausgleich bringen.

Noch sind nicht alle Probleme aufgezeigt, die sich der schweizerischen Raumplanung stellen. Trotz dieser Beschränkung dürfte aber doch deutlich geworden sein, wie

sehr die Probleme ineinandergreifen und daß sie deshalb nach einer Raumplanung und einer Raumordnungspolitik rufen, die über die Flächennutzungsplanung erheblich hinausgehen und die im Rahmen einer breit verstandenen staatlichen Aufgabenplanung angegangen werden.

Die Organisation der Raumplanung in der Schweiz

Die Vorstellungen über die *Organisation der Raumplanung* in der Schweiz sind sehr weit gediehen. Die Realisierung hat aber mit der gedanklichen Vorbereitung nicht Schritt gehalten. Der Grund liegt in der Ablehnung des Bundesgesetzes über die Raumplanung in der historischen Abstimmung vom 13. Juni 1976. Immerhin dürfen wir feststellen, daß in den Kantonen das Prinzip der durchgehenden Planung nicht nur erkannt, sondern auch weitgehend realisiert ist, wobei einschränkend hinzuzufügen ist, daß die Kantonalplanung nur in einigen wenigen Kantonen einen fortgeschrittenen Stand erreicht hat. Rein administrativ-organisatorisch betrachtet, bestehen heute in allen Kantonen verantwortliche Raumplanungsstellen, und zahlreiche Regionen sind konstituiert, wie auch die Gemeinden über die unerlässlichen Planungsstellen verfügen. Was heute fehlt, das ist die entsprechende Organisation auf der Ebene des Bundes. Zwar hat uns der Bundesbeschluß über dringliche Maßnahmen auf dem Gebiet der Raumplanung den Delegierten für Raumplanung gebracht, doch bedarf es nun der gesetzlichen Grundlagen für dessen Ablösung durch ein Amt. Diese soll im zukünftigen Bundesgesetz über die Verwaltungsorganisation und im neu zu erlassenden Bundesgesetz über die Raumplanung geschaffen werden. Umstritten ist nach wie vor, welchem Departement — welchem Ministerium — die Raumplanung zugeteilt werden soll. Gegenwärtig ist der Delegierte für Raumplanung dem Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartement unterstellt, das an sich über nur einige wenige raumwirksame Kompetenzen verfügt. Gerade aber dieser Umstand hat sich als nicht unvorteilhaft erwiesen, kann doch das Justiz- und Polizeidepartement als nicht in der Sache engagiertes Ministerium unbefangener eingreifen. Auf der andern Seite ist der Nachteil des häufigen Ausscherens der Fachministerien nicht zu übersehen. Die unseres Erachtens optimale Lösung einer Planungsstelle beim Gesamtbundesrat — also bei der Bundesregierung —, beispielsweise im Rahmen der Bundeskanzlei, läßt sich aus politischen Gründen kaum verwirklichen. Auf der Ebene der Kantone findet sich die Planungsstelle in der Regel beim Bau- oder Wirtschaftsdepartement; diese unterschiedlichen Akzentsetzungen sind für das jeweilige Verständnis der Raumplanung durchaus symptomatisch. Vorherrschend ist nach wie vor die enge Verknüpfung zwischen Raumplanung und Bauwesen im weitesten Sinne des Wortes.

Unter dem Titel der Organisation der Raumplanung darf vielleicht noch ganz kurz die *Plansystematik* angesprochen werden. Entsprechend der föderalistischen Vielgestaltigkeit des Landes besteht kein rechtlich verbindliches, für das ganze Land geltendes Plansystem. Auch ein neues Bundesgesetz

über die Raumplanung wird hier nur Akzente setzen, ohne ein Plansystem vorschreiben zu können. Dazu fehlen dem Bund die verfassungsmäßigen Grundlagen. Gleichzeitig darf auch ausgesagt werden, daß die Gefahr einer Verabsolutierung des Plansystems groß wäre und vor der Aufgabe der intensiveren Problemzuwendung kaum bestehen könnte. Wir sind deshalb nicht unglücklich, kein lückenloses Plansystem nachweisen zu können. Immerhin läßt sich aber doch ein solches aufzeigen, nämlich gleichsam als theoretisches Gerüst hinter der gesetzlichen Regelung. Das Plansystem baut auf der Unterscheidung zwischen mittelbar und unmittelbar verbindlichen Plänen beziehungsweise auf der Unterscheidung zwischen behördenverbindlichen und grundeigentumsverbindlichen Plänen auf. Zu den unmittelbar verbindlichen Plänen gehören auf kommunaler Ebene der Zonenplan, der die unterschiedlichen Nutzungsarten lokalisiert und dimensioniert. Er wird ergänzt durch einen Überbauungsplan, welcher für ein enger umgrenztes Gebiet Baulinien festlegt und nötigenfalls ergänzende Bauvorschriften erläßt. Einzelne Kantone kennen zudem den Gestaltungsplan, der die Berücksichtigung detaillierter bauästhetischer Aspekte erlaubt. Zu den mittelbar verbindlichen Plänen zählen in der Regel der Erschließungsplan, der Finanz- sowie der Nutzungsrichtplan. Auf kantonomer Stufe tritt die Bedeutung der unmittelbar verbindlichen Pläne hinter diejenige der mittelbar verbindlichen Richtplanung zurück. Es sind nur einige wenige Kantone, die von der Möglichkeit des Erlasses von unmittelbar verbindlichen Plänen Gebrauch machen. Dies ist beispielsweise im Kanton Zürich der Fall, der die Landwirtschaftszonen durch den Kanton grundeigentumsverbindlich festlegen läßt. Die Richtplanung befaßt sich in der Regel mit dem Zusammenhang zwischen der Landschafts-, der Siedlungs- sowie der Transport- und Versorgungsstruktur. Ausgedrückt wird dieser mit dem sogenannten kantonalen Gesamttrichtplan, der in verschiedene Teilpläne unterteilt werden kann. Auf nationaler Ebene fällt der Erlaß von unmittelbar verbindlichen Plänen der Verfassungsgrundlagen wegen nur so weit in Betracht, als die Spezialgesetzgebung solche anordnet. Das Raumplanungsgesetz kann seinerseits keinen eidgenössischen Nutzungsplan vorsehen, wie es auch nicht einen nationalen Gesamttrichtplan vorschreiben kann. Hingegen kann das Bundesgesetz sehr wohl Vorschriften über die Ressortplanung und die raumplanerische Koordination aufstellen. Das neue Bundesgesetz wird dies zweifellos tun.

Kein besonderes Problem stellt für die Schweiz im Rahmen der Organisation der Raumplanung die Problematik der *Partizipation* dar, obwohl selbstverständlich auch dieses Thema auf unserer Traktandenliste immer wieder nach vorn gerückt wird. Wegen der praktizierten Formen der direkten Demokratie ist vorweg auf kommunaler Ebene gewährleistet, daß der Bürger auf die Planung Einfluß nehmen kann, mindestens dort, wo der Erlaß eines unmittelbar verbindlichen Planes als Gesetzgebungsakt behandelt wird. Die Tendenz geht für die Zonenplanung ganz in diese Richtung. Für die Überbauungs- und Gestaltungspläne steht der verwaltungsaktähnliche Charakter zu Recht nach wie vor im Vordergrund. Auf kantonomer Ebene wird das Problem so zu lösen

versucht, daß der Erlaß der Richtpläne von der Regierung auf das Parlament übertragen wird.

Noch nicht angesprochen ist das Problem der *Region*. Der dreistufige Kleinstaat Schweiz erträgt keine vierte politische Ebene. Dies führt unweigerlich dazu, daß die Region nur in Ausnahmefällen als politische Staatsebene begründet werden kann. Dies heißt aber nicht, die laufenden Regionalplanungen würden nicht einem Bedürfnis entsprechen; nur muß man sich bewußt sein, daß die Regionalplanung und vor allem die Regionalpolitik im wesentlichen vom Kanton und den Gemeinden getragen werden müssen. Die Zukunft einer aktiven Regionalpolitik dürfte in der Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden liegen, so daß die Region gleichsam als ein Hilfsorgan dieser Zusammenarbeit erscheint.

Die Schwierigkeiten der Raumplanung in der Schweiz

Nun sollen einige Schwierigkeiten der Raumplanung in der Schweiz angesprochen werden, wobei ich mich auf drei Problembereiche beschränken will: Raumforschung, Lehre von der Raumplanung, Raumordnungspolitik.

In der *Forschung* ist eine dreifache Tendenz festzustellen. Da ist zunächst die *Abkehr von der Erarbeitung raumplanerischer Gesamtkonzepte*. Standen zu Beginn der siebziger Jahre die Landesplanerischen Leitbilder des ORL-Institutes und die Vorarbeiten zu kantonalen Gesamtplanungen hoch im Kurs, so wagt sich heute kaum jemand mehr an diese Aufgabe heran. Positiv an dieser Entwicklung zu beurteilen ist, daß die betont final ausgerichtete Planung eines erstrebenswerten räumlichen Idealzustandes überwunden ist. Diese zu Mißverständnissen Anlaß gebende Art der Planung war vor allem mit dem vom Delegierten für Raumplanung herausgegebenen Raumordnungskonzept Schweiz, CK-73, verbunden. Es wurde weder von den politischen Organen noch von der Öffentlichkeit verstanden und trug viel zur Ablehnung des Bundesgesetzes über die Raumplanung bei. Gerade weil nun aber die Politik auf raumordnungspolitische Gesamtkonzeptionen verzichtet, müßte die Forschung diese Aufgabe erneut und wesentlich vertiefter an die Hand nehmen, da eine nur pragmatisch ausgerichtete Raumordnungspolitik den Aufgaben nicht gewachsen sein wird.

Eine zweite Entwicklungstendenz betrifft die *Betonung der formalen Wissenschaften*. Wandte sich die Raumforschung ursprünglich mit Schwergewicht den natürlichen, politischen, sozialen, kulturellen und ökonomischen Gegebenheiten und Problemen zu, so muß heute — für die Schweiz — eine Überbetonung der Methoden der planerischen Vorgehensweisen, der Entscheidungsfindung bis hin zu leerlaufenden quantitativen Analysen — vorzugsweise aus dem Bereich der Geographie — festgestellt werden. Selbstverständlich sind auch von daher gewichtige Aussagen zu erwarten, doch ist die Vernachlässigung materieller Fragestellung zu beklagen, wird doch die Praxis in der materiellen Behandlung der Raumordnungsprobleme weitgehend im Stich gelassen. Mit kritischen Analysen vergangener Entwicklungen und mit Empfehlungen zu einer besseren Organisation, raffinierteren

Vorgehensweisen und gesteigerten Computereinsätzen ist der Praxis nicht geholfen.

Eine dritte Tendenz betrifft die erneut festzustellende *Einengung des sachlichen Gegenstandes der Raumforschung* auf das räumliche Geschehen im engsten Sinne. Die Angst vor einer zu stark ökonomisch orientierten Raumplanung und einer möglichen staatlichen Entwicklungsplanung mag dazu beigetragen haben, den Aufgabenbereich der Raumplanung sehr, sehr eng zu sehen. Vielleicht ist die Behauptung zu gewagt, doch scheint mir die Tendenz unverkennbar: Die Raumplaner suchen die Lebensqualität im Quartier und im baulichen Gestalten. Insbesondere die architektonisch geschulten Planer wagen sich kaum mehr über ihr engeres Fachgebiet hinaus und lehnen eine weitergehende Raumforschung ab. Damit kommt es, nachdem bis vor kurzem die Ökonomen die Federführung innehatten, zu einer Spaltung der Raumforschung, die auf der einen Seite von den Ökonomen und auf der anderen Seite von den Architekten mit unterschiedlicher Ausrichtung beansprucht wird. Nebenher laufen die formalen Wissenschaften.

Organisatorisch ist nicht ganz unwesentlich, daß das ORL-Institut der ETH Zürich nach wie vor eine faktische Monopolstellung innehat, die ihm aber nicht allzu gut bekommt, da es als reines Hochschulinstitut kaum Einfluß auf die außerhalb sich abspielende Forschung hat und selbst nicht kritisch gefordert wird. Die vom Delegierten für Raumplanung betreute Ressortforschung dient nicht der Grundlagenforschung, sondern seinen unmittelbaren Bedürfnissen, wobei er vorwiegend vorhandenes Wissen bei aktiv tätigen Planern einkauft. Eine maßgebende Einflußnahme auf die Raumforschung ist damit nicht verbunden. Im Rahmen des schweizerischen Nationalfonds wird der Raumforschung kaum Beachtung geschenkt, da die kantonalen Universitäten diesen Bereich wenig pflegen und sich der Stiftungsrat darauf verläßt, daß das ORL-Institut die Aufgabe versieht. Dieses ist aber zu klein, um der faktischen Monopolstellung gerecht zu werden — und es ist zu groß, um gut geführt werden zu können.

Zur *Lehre von der Raumplanung* ist ebenfalls eine kritische Bemerkung angezeigt. Das Lehrangebot ist an sich gut. Besondere Ausbildungskurse werden an den Ingenieurschulen Windisch und Rapperswil geführt, und die ETH Zürich bietet ein breites Programm und sogar einen zweijährigen Nachdiplomkurs am ORL-Institut an. Es bleibt aber festzustellen, daß die qualifizierte, berufsorientierte Ausbildung ausnahmslos an technischen Schulen durchgeführt wird. Zugegebenermaßen finden sich Unterrichtsveranstaltungen zur Raumplanung auch an den Hochschulen von Zürich, Bern, Freiburg, St. Gallen usw., doch werden hier nur am Rande disziplinärer Lehr- und Studiengänge Probleme der Raumplanung angeschnitten. Der größte Mangel besteht im völligen Fehlen von systematischen Lehrbüchern zur Raumplanung. Die Literatur überbietet sich zwar in Monographien, Sammelbänden, Gutachten, Handbüchern, Richtlinienwerken, doch gibt es keine Lehrbücher, die den breiten Stoff der Raumplanung — irgendwie überblickbar — systematisch zu durchdringen versuchen. Interessanterweise sind die juristischen Abhandlungen diejenigen, die am meisten

konsultiert werden. Der Zutritt zur Raumplanung erfolgt — der vorwiegend technisch orientierten Lehr- und Studiengänge wegen — nach wie vor von den technischen Disziplinen her. Es ist nicht zu bestreiten, daß Architekten und Ingenieure ein besonders entwickeltes Raumverständnis haben, doch übersieht die Lehre von der Raumplanung, daß die Raumplanung im Banne der öffentlichen Aufgabenbewältigung im Rahmen eines komplexen politischen, wirtschaftlichen und sozialen Systems steht.

Und nun zur *Raumordnungspolitik*. Hier liegen die Schwierigkeiten vor allem in der zunächst so einleuchtenden Trennung von Planung und Politik, die mit den unterschiedlichen Verantwortungsbereichen begründet wird. Dabei wird aber übersehen, wie sehr sich aktive Raumordnungspolitik nur entfalten kann, wenn zwischen Planung und Politik ein dauerndes Zusammenspiel besteht. Die Planung hat die Politik anzuregen, und die Politik hat die Planung zu beflügeln. Gerade dazu ist es aber in der Schweiz bis heute nicht gekommen. Der Planer plant, und der Politiker entscheidet, und alsdann bleibt das Geschäft bei den Linienorganen der staatlichen Aufgabenverwaltung liegen oder realisiert sich allmählich über die Zeit hinweg — ohne Berücksichtigung der dann aktuellen Anforderungen der Raumordnung. Zu einer integrierten Aufgabenplanung — auch nicht zu einem Versuch dazu — ist es in der Schweiz nicht gekommen. Wir müssen deshalb auch nicht ihr Scheitern beklagen. Dem ist gut so. Bedauerlich aber bleibt, daß es bis heute weder organisatorisch noch materiell gelungen ist, die Querschnittsfunktion der Raumplanung gegenüber den andern staatlichen Bereichsplanungen hervorzuheben. Zwar gibt es beispielsweise auf Bundesebene eine Chefbeamtenkonferenz, die unter dem Vorsitz des Delegierten für Raumplanung steht, doch ist die Wirkung sehr bescheiden geblieben, weil die Ressortvertreter kein ausgeprägtes Verständnis für die Querschnittsaufgabe der Raumplanung haben. Was auf kommunaler Ebene praktisch täglich recht gut spielt, ist auf kantonaler und nationaler Ebene nicht plausibel zu machen. Hier steht ein Ausbildungsproblem an, von dem nicht bekannt ist, wie es gelöst werden soll.

Endlich sei noch ein letztes — gleichsam noch angehängtes — Schwierigkeitselement erwähnt. Das ist die *psychologische Situation des Raumplaners*. Er ist sich seiner veränderten Situation nicht bewußt geworden, die darin besteht, daß er heute an das Recht gebunden ist und nicht mehr der freischöpferische, mahnende, die fehlenden Rechtsgrundlagen beklagende Anwalt und Architekt der Raumplanung ist. Er findet heute vieles vor, das nicht einfach nur Randbedingung, sondern vorweg inhaltlich zu beachtende Bestimmung ist: das Recht, die Planung der übergeordneten Stufe, die Planung der Nachbarn, die politische, soziale und wirtschaftliche Wirklichkeit, die sich nur langsam ändert. Diese Verflechtung mit dem Gegebenen hat den Planer in eine völlig neue Situation gestellt, die von ihm nicht weniger, sondern mehr verlangt. Die erste Reaktion war das Resignieren. Die zweite besteht im Rückzug auf formale Methoden und auf architektonische Gestaltungsaufgaben, und die dritte — ja, sie müßte zu einem Aufbruch zu einer Planung im Rahmen staatlicher Aufgabenerfüllung werden, die insofern Kreativität zuläßt, als die Raumplanung ihre Querschnittsfunktion zum Spielen bringen kann.

Legitimität

Diese vielen Hinweise, die sich auf Andeutungen beschränken mußten und deshalb unzulänglich begründet sind, mögen gezeigt haben, wie sehr die Raumplanung in der Schweiz in Entwicklung ist. Die Ablehnung des Bundesgesetzes über die Raumplanung hat einen ganz großen Vorteil gehabt: Die schweizerische Öffentlichkeit setzt sich über beinahe ein Jahrzehnt mit den Problemen der Raumplanung auseinander. Der Lernprozeß für Politiker und Bürger ist ein bedeutsamer. Es darf erhofft werden, daß mit dem Inkrafttreten des neuen Raumplanungsgesetzes eine politisch legitimierte und vom Bürger über die Zustimmung zum Gesetz mitgetragene Raumplanung verwirklicht werden kann.