

# **RAUMPLANUNG UND RAUMENTWICKLUNG IN DER SCHWEIZ**

BEOBSACHTUNGEN UND ANREGUNGEN  
DER INTERNATIONALEN EXPERTENGRUPPE

**BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG (ARE)**

ETH ZÜRICH  
INSTITUT FÜR RAUM- UND LANDSCHAFTSENTWICKLUNG  
PROFESSUR FÜR RAUMENTWICKLUNG

## **IMPRESSUM**

### AUFTRAGGEBER:

Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Bern

Prof. Dr. Pierre-Alain Rumley

Dr. Fritz Wegelin

### AUFTRAGNEHMER:

ETH Zürich

Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung

Professur für Raumentwicklung

Prof. Dr. Bernd Scholl

### EXPERTENGRUPPE:

Prof. Ir. Max van den Berg (NL)

Gaëlle Pinson (F)

Christof Schremmer (A)

Prof. Thomas Sieverts (D)

John Zetter (UK)

### UNTERSTÜTZUNGSTEAM ETH:

Dr. Hany Elgendy

Anja Häfliger

Markus Nollert

Dr. Rolf Signer

### LAYOUT:

Hilda Juez Salgado

**RAUMPLANUNG UND RAUMENTWICKLUNG IN DER SCHWEIZ**  
BEOBACHTUNGEN UND ANREGUNGEN DER INTERNATIONALEN EXPERTENGRUPPE

## INHALTSANGABE

<b>VORWORT DER EXPERTEN</b>	8
<b>1  EINFÜHRUNG, AUFGABE UND VORGEHEN</b>	
1.1. Gemeinsames Verständnis über die generelle Aufgabe	10
1.2. Gemeinsames Verständnis über die Ausgangslage	12
1.3. Zentrale Aufgabenfelder	15
1.4. Gliederung des Berichts	18
<b>2  VORSCHLÄGE DER INTERNATIONALEN EXPERTENGRUPPE</b>	
2.1. Landschaft	20
2.2. Agglomerationen	24
2.3. Städtetz und funktionale Räume	26
2.4. Infrastruktur als Beitrag zum nationalen Zusammenhalt und zur nationalen Wettbewerbsfähigkeit	29
2.5. Die grenzüberschreitende Dimension	32
2.6. Die Planung in strategischem Umfeld	34
2.7. Fazit	37

<b>3I</b>	<b>EINIGE PERSÖNLICHE BEOBACHTUNGEN ZUR SCHWEIZER RAUMPLANUNG AUS DER SICHT DER HERKUNFTSLÄNDER DER EXPERTEN</b>	
3.1.	Christof Schremmer: Einige Beobachtungen aus österreichischer Sicht	40
3.2.	Gaëlle Pinson: Einige Beobachtungen aus französischer Sicht	43
3.3.	Thomas Sieverts: Einige Bemerkungen zur direkten Demokratie in der Schweizer Raumplanung aus deutscher Sicht	48
3.4.	John Zetter: Einige Beobachtungen aus der Sicht des Vereinigten Königreichs	50
3.5.	Max van den Berg: Einige Beobachtungen aus niederländischer Sicht	53

<b>4I</b>	<b>RAUMPLANUNG IN DEN LÄNDERN DER EXPERTEN</b>	
4.1.	Christof Schremmer: Regionale Planungsorganisation in Österreich	58
4.2.	Gaëlle Pinson: Raumplanung in Frankreich	64
4.3.	Thomas Sieverts: Die Raumplanung in Deutschland vor neuen Aufgaben	69
4.4.	John Zetter: Raumplanung im Vereinigten Königreich	72
4.5.	Max van den Berg: Die Perspektive der strategischen Raumplanung in den Niederlanden	77

<b>ANHANG</b>	
A1	Lebensläufe der Experten 82
A2	Chronologie 84
A3	Eine Auswahl von speziell relevanten Informationen aus den Experteninterviews 87
A4	Dokumente 94

## VORWORT DER EXPERTEN

Aufgaben, Möglichkeiten und Grenzen der Raumplanung eines Landes durch Beobachtungen, Kommentare und Anregungen ausländischer Experten auszuloten ist ein neuartiger Ansatz. Es wäre vermessen innerhalb kurzer Zeit eine systematische Auswertung erwarten zu können. Vielmehr wird es darum gehen im Hinblick auf die zukünftig bedeutsamen Aufgaben, Anforderungen an die Raumplanung und Raumentwicklung zu erkunden und daraus Perspektiven zu entwickeln.

Die Aufgabe ist so verstanden worden, dies vor dem Hintergrund der jeweiligen Erfahrungen zu reflektieren und daraus im gemeinsamen Diskurs Anregungen für die Raumplanung Schweiz zu erarbeiten.

Anlässlich von vier mehrtägigen Augenscheinen im Zeitraum März bis September 2006 in verschiedene Landesteile der Schweiz und dabei geführten intensiven Gesprächen mit Raumplanungsexperten, raumplanungsrelevanten Akteuren und Politikern bestand auch Gelegenheit zu einem intensiven Gedankenaustausch. Daraus entstand schliesslich in einer gemeinsamen Klausur der Experten dieser Bericht. Er basiert auf wichtigen Grundannahmen.

So wird beispielsweise in der Globalisierung eine Chance gesehen, Standortattraktivität und Raumentwicklung miteinander zu verbinden. Die alten Industrieländer sind wegen des sich beschleunigenden wirtschaftlichen Wandels zu einer wissensbasierten Wirtschaft auf der noch stärkeren Grundlage von Forschung und Entwicklung auf Jugend, Intelligenz und hoch Qualifizierte in besonderem Masse angewiesen.

Diese suchen in zunehmender Weise ihre Standorte und Lebensräume nach Massstäben der Lebensqualität. Für die Lebensqualität hat neben Ausbildung, Kultur und Gesundheit die Qualität der räumlichen Umwelt ein besonderes und wachsendes Gewicht. Deshalb werden im Zuge der Globalisierung Umweltqualitäten - bisher unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten eher zu den «weichen» Standortfaktoren zählend - zu harten ökonomischen Standortfaktoren.

Auch aus diesen Gründen sollte sich die Raumplanung von einer eher begrenzenden, die Entwicklung administrativ kontrollierenden Tätigkeit zu einem Politikfeld mit eigenem Gewicht wandeln, das tatkräftigen Politikern mit Gestaltungswillen dankbare Betätigungsfelder bietet: Wir verstehen die Raumplanung vorzugsweise als eine kreative und konzeptionelle Tätigkeit, die neue räumliche Angebote eröffnet und positive Anreize zur Entwicklung schafft.

Die Schweiz besitzt aufgrund der im allgemeinen schon vorhandenen, im Vergleich mit anderen Ländern guten Qualität ihrer Raumstrukturen besonders gute Voraussetzungen, eine neue Qualitätsstufe in einer nachhaltigen Raumentwicklung zu erreichen. Um dieses Ziel aktiv zu fördern, sollte aber die Bundesregierung in der Schweizer Raumplanung eine aktivere Rolle in der Konzeptentwicklung und Orientierung als bisher übernehmen, um die räumlichen Potentiale der kleinen Schweiz im Wettstreit der Länder zielstrebig zur Geltung bringen zu können.

Wir möchten den Verantwortlichen des Bundesamtes für Raumentwicklung für die Gelegenheit und das Privileg dan-

ken, uns mit den für die weitere Entwicklung der Schweiz so wichtigen Fragen der Raumplanung und Raumentwicklung intensiv beschäftigen zu dürfen.

Besonderer Dank gilt unseren Gesprächspartnern. Ihre Bereitschaft zur Mitwirkung, ihre Offenheit und ihr Engagement für die raumbedeutsamen Aufgaben haben uns sehr beeindruckt. Ihre Beiträge und der Austausch mit ihnen sind eine zentrale Grundlage für die Anregungen dieses Berichtes.

Wir würden uns freuen, wenn wir mit unseren Beobachtungen, Anregungen und Vorschlägen den Diskurs Raumplanung Schweiz beleben könnten.

Die internationale Expertengruppe

Max van den Berg  
Gaëlle Pinson  
Thomas Sieverts  
Christof Schremmer  
Bernd Scholl  
John Zetter

Zürich, im November 2006

## 1| EINFÜHRUNG, AUFGABE UND VORGEHEN

### 1.1. GEMEINSAMES VERSTÄNDNIS ÜBER DIE GENERELLE AUFGABE

In der weiteren Entwicklung ihres Raumes steht die Schweiz – wie alle anderen europäischen Länder – nach einem halben Jahrhundert des Wachstums vor einem Wandel von weitreichender Bedeutung: Die Bevölkerung wächst kaum noch, an vielen Orten stagniert oder schrumpft sie, und sie altert stark. Die Wirtschaft ändert sich und ist schon lange auf dem Wege von der Industrie- zu einer wissens- und forschungsbasierten Gesellschaft, die sich in einer härter werdenden europäischen und globalen Konkurrenz behaupten muss. Die Landwirtschaft ist im Wandel, ohne dass schon überall deutlich ist, mit welchem Ergebnis. Das Klima wandelt sich mit zum Teil fundamentalen Auswirkungen beispielsweise auf den Winter-Tourismus. Solche Entwicklungen können von grosser Relevanz für die zukünftige Raumplanung sein. In dieser Situation kann der Gedankenaustausch zu Fragen der Raumplanung und Raumentwicklung in der Schweiz mit Fachleuten aus dem europäischen Ausland nützlich sein, zumal die Schweiz als kleines Land dem internationalen Wettbewerb in besonderer Masse ausgesetzt ist.

Die Schweiz ist bekanntermassen und im Vergleich mit anderen europäischen Ländern eine der offensten Gesellschaften. Der souveräne Umgang mit verschiedenen Landessprachen, die Integration unterschiedlicher Kulturen, die traditionsreiche Zusammenarbeit über Grenzen sind sichtbarer Ausdruck dafür. Eine hohe Lebens- und Umweltqualität werden seit langem angestrebt und können im alltäglichen Leben erfahren werden. Das Bewusstsein und das Bemühen um Qualität sind in weiten Kreisen der Bevölkerung tief verankert. Es wird auf allen Ebenen durch viele Initiativen und



die in vielen Bereichen milizartige Organisation getragen und von Fall zu Fall initiiert. Die Bereitschaft zum aktiven Beitrag und damit auch zur Übernahme von Verantwortung ist ein besonderes und wertvolles Kapital, das auch für die Belange der Raumplanung genutzt werden kann. Dies setzt allerdings voraus, dass der haushälterische Umgang mit der nicht vermehrbaren Ressource Boden, als zentrales Anliegen der Raumplanung, nicht nur in der Verfassung verankert ist, sondern von den Menschen im Alltag erfahren werden kann. Hier fehlt es noch am allgemeinen Bewusstsein: Raumplanung ist kein «public issue».

Dies sind Hintergrund und Ausgangslage einer kollegialen Betrachtung der Raumplanung Schweiz, die vom Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) an ausländische Experten beauftragt worden ist. Aus internationaler Sicht sollen unabhängig Meinungen zur Raumplanung Schweiz zusammengestellt werden, sollen Schwerpunkte bedeutsamer Aufgabenfelder erkundet und auf dieser Basis Vorschläge und Anregungen unterbreitet werden.

Diese Vorgehensweise ist bisher unüblich und sie stellt eine grosse Herausforderung an die mit dieser Aufgabe betrauten Fachleute dar. Die Experten verstehen ihre Aufgabe so, dass der Blick von aussen helfen kann, mit etwas mehr Distanz zu erkennen, worin Stärken und Schwächen der Raumplanung Schweiz zu finden sind, welche zukünftig bedeutsamen Entwicklungen aus internationaler Sicht zu erwarten sind und vor welchen damit verbundenen grossen Aufgaben die schweizerische Raumplanung steht. Es bestand unter den Experten Einvernehmen, dass die Erkun-

dungen vor dem Hintergrund der Bedeutung von Nachhaltigkeit, Wettbewerbsfähigkeit und sozialem Zusammenhalt durchgeführt werden sollten.

Die Gruppe ist sich einig, dass Anregungen zur Verbesserung von Kooperation, Koordination und Management auf die zukünftig bedeutsamen Aufgaben ausgerichtet sein müssen. Dabei ist zu bedenken, dass die Verzugszeiten in der Raumplanung Jahre und Jahrzehnte dauern können. Deshalb sind Ungewissheiten, Instabilitäten, rapider Wandel in alle Richtungen und Unvoraussagbarkeit von Entwicklungen ein realer Umstand für raumplanerische Handlungen und Entscheidungen.

In den vorbereitenden Gesprächen wurde auch deutlich, dass die Ergebnisse keine wissenschaftliche Untersuchung im traditionellen Verständnis sein können. Weder können Verfahren und Instrumente akribisch untersucht werden, noch ist es möglich, in kurzer Zeit ein umfassendes Verständnis aller für die Raumplanung wichtigen Sachfragen zu erwerben. Aus Sicht der Experten würde es auch wenig Sinn machen, eine rückwärts gewandte Beurteilung vorzunehmen. Es kann sich aber lohnen, den Versuch zu unternehmen, mit der Sicht von aussen und auf Grundlage anderer Erfahrungen zentrale Aufgaben der Raumplanung Schweiz zu erkennen, und vor diesem Hintergrund Anregungen und Vorschläge zu unterbreiten.

Um sich den zentralen Fragen aus unmittelbarer Anschauung annähern zu können, kam die Idee auf, mit Fachleuten der Raumplanung Schweiz Gespräche zu führen und sich

in verschiedenen Landesteilen der Schweiz durch eigene Anschauung Einblicke in aktuelle und zukünftig bedeutsame Fragestellungen und Themenfelder zu verschaffen. Dies führte zu Beobachtungen, die zur besseren Nachvollziehbarkeit und Einordnung nicht als gemeinsame Stellungnahme abgefasst wurden, sondern als persönliche Sicht und Einschätzung eines mit Fragen der Raumplanung und Raumentwicklung vertrauten Experten zu verstehen sind. Die Beobachtungen wurden durch eine Einschätzung zur Lage der Raumplanung in den jeweiligen Herkunftsländern ergänzt.

Kern des Berichtes der Experten sind die gemeinsam und im Dialog der Experten entwickelten Anregungen und Vorschläge. Diese sind als Thesen zu verstehen, die im günstigen Fall den Diskurs zur Raumplanung Schweiz beleben können. Die Gruppe versteht deshalb ihren Beitrag nicht als abschliessende Meinung, sondern als Impuls für weiterführende Diskurse und ist bereit, die Thesen gemeinsam mit den an Fragen der Raumplanung interessierten Kreisen zu besprechen.

Im Vordergrund steht das Verhältnis der Bundesebene zu den Ebenen der Kantone, der Stadtregionen und Gemeinden. Mit dem Verhältnis des Bundes bzw. der Zentralregierungen zu Regionen-Städten-Gemeinden liegen in allen europäischen Ländern ganz unterschiedliche Erfahrungen vor, deshalb lohnt sich hier eine Debatte ganz besonders.

## 1.2. GEMEINSAMES VERSTÄNDNIS ÜBER DIE AUSGANGSLAGE

Wie eingangs erwähnt, sind die europäischen Städte und Regionen in einem historischen Umbruch. Seit dem Überwinden von Wall und Graben vor mehr als zweihundert Jahren ist die Siedlungsentwicklung mit Wachstum verbunden. Ungelöste raumbedeutsame Aufgaben wurden in der Regel unter Inanspruchnahme zusätzlicher Flächen gelöst. Denkmuster, Instrumente und Verfahren sind vorwiegend darauf ausgerichtet. Die Ausbreitung der besiedelten Fläche, insbesondere in einem kleinen Land mit sehr begrenzten Flächenressourcen, stösst jedoch an Grenzen. Nur ein Drittel der Fläche der Schweiz steht für die Besiedlung zur Verfügung. Zersiedelung mit seinen Folgeerscheinungen ist weder ökonomisch noch ökologisch sinnvoll, und sie engt die Handlungsspielräume kommender Generationen ein.

Die räumlich ungleiche Verteilung zwischen leichter Zunahme, Stagnation und Rückgang der Bevölkerung und der steigende Anteil der Alten führen zu veränderter Nachfrage. Die Siedlungen sind im Wesentlichen gebaut. Der Zuwachs ist im Wesentlichen so gering, dass mit ihm die Städte strukturell kaum noch verändert werden können. Die Ansprüche an den Raum ändern sich, z.B. in Bezug auf Sport, Erholung und Gesundheit. Die Entwicklung muss zu einem grossen Teil über Transformation des Bestandes bewältigt werden. Dies führt zu herausfordernden Aufgaben für die weitere Entwicklung unserer Städte und Regionen.

Auch das offene Land verändert sich: Die traditionelle bäuerliche Lebensform ist schon fast vollständig verschwunden, die Landwirtschaft ist unter ökologischen Ansprüchen und globalem Konkurrenzdruck in einem tiefen Umbruch. Die

Ergebnisse sind noch nicht überall absehbar, werden aber die traditionelle Kulturlandschaft gravierend verändern.

Die Globalisierung zwingt viele europäische Stadtregionen zu weltweiter Arbeitsteilung, in der – besonders in hochpreisigen Ländern – noch stärker als bisher wissensbasierte und dienstleistungsorientierte Wirtschaft dominieren wird. Damit verbunden sind eine Ausdehnung der Einzugsbereiche für spezialisierte Arbeitskräfte und erhöhte Anforderungen an die nationale, kontinentale und interkontinentale Erreichbarkeit. Die Entwicklung der vergangenen Jahrzehnte zeigt, dass der Anteil der Erwerbstätigen, die am Wohnort Arbeit fanden, immer mehr abgenommen hat. Waren 1970 noch knapp 30% der Erwerbstätigen täglich am Pendeln, so sind es im Jahr 2000 knapp 58%. Es ist absehbar, dass durch weitere Spezialisierung und Arbeitsteilung der Anteil der Pendler (trotz aller Möglichkeiten der elektronischen Medien) weiter zunimmt. Deshalb ist es nicht nur wichtig, die Qualität der für Mobilität wichtigen Infrastrukturen zu halten, sondern sogar Spielräume für zusätzliche Mobilität zu schaffen.

Die Schweiz hat in dieser allgemeinen europäischen Situation im Grossen und Ganzen vergleichsweise günstige Voraussetzungen, mit diesem Wandel konstruktiv umzugehen, ja sogar eine räumliche Qualität zu erreichen, die neue Massstäbe setzt.

Durch grosse Anstrengungen ist es den letzten Jahren gelungen, die Umweltqualität zu verbessern. Luft- und Wasserqualität sind im internationalen Vergleich sehr gut,

Baubestand und Infrastruktur befinden sich weitgehend in einem vergleichsweise guten Zustand. Es besteht kein grosser Bedarf in Bezug auf nachholende Modernisierung.

und tiefen Durchdringung der Gesellschaft mit politischer Debatte, Kultur und Sachkenntnis.

Die aktuelle Gesetzgebung im Bereich der Richtplanung ist modern und ermöglicht die Entwicklung neuer und den Einsatz von verbesserten Planungsverfahren, die den Herausforderungen der nächsten Jahre gewachsen sein werden. Das Land verfügt über gut ausgebildete Fachleute der raumbedeutsamen Disziplinen, und auch in der Weiterbildung und Forschung verfügen die raumbezogenen Institutionen der Schweiz über interessante Perspektiven. An der ETH Zürich beispielsweise ist nachhaltige Raum-, Landschafts- und Umweltentwicklung ein wichtiger Schwerpunkt.

Die «Kleinheit» der Schweiz mit ihren vielfältigen Landschaften und Kulturen trägt zur Überschaubarkeit bei und fördert intensive persönliche Beziehungen zwischen wichtigen Akteuren. Eine in Europa einmalige Situation bildet die direkte Demokratie mit einer extremen, föderal strukturierten Fragmentierung der Macht und einer ausgeprägten Autonomie auf Gemeindeebene. Überörtliche Raumplanung liegt bei den Kantonen, die sich in Grösse, Kultur und Landschaft unterscheiden und ganz unterschiedlichen Anforderungen ausgesetzt sind. Die politische Struktur hat unter den skizzierten Bedingungen Vor- und Nachteile. Eine zentral gesteuerte Raumordnungspolitik ist nicht möglich. Klug angewandt, bietet die politische Struktur jedoch Vorteile und Potenziale, welche die Schweiz in den Stand versetzen könnte, besondere Impulse auszustrahlen. Insbesondere bietet die extrem dezentrale Organisation mit grosser Autonomie der Gebietskörperschaften Chancen, jeweils besondere, massgeschneiderte Konzepte zu entwickeln und eigene Wege zu gehen. Von den Möglichkeiten, die das Gesetz bietet, wird freilich bisher zu wenig Gebrauch gemacht. Andererseits bestehen auch Gefahren, dass der erforderliche überörtliche, insbesondere stadtregionale Zusammenhang geschwächt wird. Es ist also zu prüfen, ob unter den gewandelten Bedingungen das Verhältnis des Bundes zu den Kantonen und Gemeinden noch passt.

14

Die Verteilung der Macht und die Vielfalt der Kulturen macht die Schweiz zu einem kleinen Modell für Europa. Die ständige Suche und das Ringen um Zusammenhalt und zweckmässige Lösungen sind Triebfedern, sich auf Veränderungen einzustellen und die notwendigen Anpassungen vorzunehmen. Die vergleichsweise günstigen Voraussetzungen im wirtschaftlichen Bereich erlauben es, auch grosse Werke, wie z.B. die neuen Eisenbahntransversalen, anzugehen. Die mit direkter Demokratie und wirtschaftlichem Potenzial entstehende Planungssicherheit auch über längere Zeiträume ist ein nicht zu unterschätzendes Gut. Die besondere Gemeindeautonomie und die Unterschiedlichkeit der einzelnen Kantone kann – wie schon erwähnt – auch als ein Potenzial von übersichtlichen Experimentierfeldern mit ganz unterschiedlichen und den jeweiligen Verhältnissen angepassten Lösungen gesehen werden.

Die Konkurrenz unter und zwischen Gemeinden und Kantonen ist dabei ein belebendes Element und fördert auf Dauer robuste, das heisst auch gegenüber Fehlentwicklungen und den Ungewissheiten der Zukunft resistenterere Lösungen. Die direkte Demokratie, in weiten Teilen von nebenamtlichen Politikern gestaltet, führt zu einer breiten

### 1.3. ZENTRALE AUFGABENFELDER

Die besondere politische Struktur und Kultur der Schweiz ist freilich nicht einfach übertragbar, und sie ist vergleichsweise aufwendig und komplex. Trotzdem und vielleicht gerade deswegen ermöglicht sie das Beschreiten neuer Wege, die auch für Länder unter anderen Bedingungen anregend sein können. Zentrale Frage ist freilich auch hier, ob die Bundesebene nicht eine sich wandelnde Bedeutung erhalten müsste, um die notwendigen überörtlichen Aushandlungsprozesse initiieren zu können. Dabei würde es nicht darum gehen, dass der Bund mehr Kompetenzen erhalten sollte, sondern darum, dass die mit raumrelevanten Aufgaben betrauten Akteure des Bundes Planungsprozesse von nationaler Bedeutung initiieren und fördern und dabei die von vielen Gesprächspartnern gewünschte Präsenz und Orientierung vermitteln. Dazu sind freilich zusätzliche Mittel erforderlich – dies auch, um die hier als Chance gesehene mögliche Vielfalt an Ideen und Vorgehensweisen auch experimenteller Art fördern zu können.

Die besondere und noch günstige Ausgangslage in der Schweiz in Bezug auf Landschafts- und Siedlungsqualitäten ist gefährdet und kann schnell verloren gehen, wenn es nicht gelingt, auf die veränderten örtlichen, europäischen und globalen Veränderungen angemessen zu reagieren:

- Voranschreitende Zersiedelung, überbordende Verkehre in Agglomerationen und sensiblen Transiträumen und übermäßige Eingriffe in die gewachsenen Kulturlandschaften können Qualitäten zerstören, die für die Attraktivität des Landes – auch in wirtschaftlicher Hinsicht – von grosser, wenn nicht von zentraler Bedeutung sind. Es ist noch

nicht abzusehen, wie sich der Wandel der Landwirtschaft auf das Bild der Kulturlandschaft auswirken wird – hier fehlt es auch noch an elementaren Konzepten. Wegen der grossen Bedeutung der Kulturlandschaften für Image und Wirtschaft der Schweiz liegt hier ein bedeutendes Problem und eine besondere Dringlichkeit, vorsorgend differenzierte Konzepte für die ganz unterschiedlichen Bedingungen der Landwirtschaft in den verschiedenen Landesteilen zu entwickeln.

- Die häufig viel zu umfangreichen Siedlungsflächenausweisungen (Einzonungen) verhindern eine planvolle Entwicklung und fördern einen verschwenderischen Umgang mit der Fläche, verstärkt durch einen Wohlstand, der in persönlicher Fläche angelegt wird: Die Schweiz hat mit über 50 m<sup>2</sup> Wohnfläche pro Einwohner im Mittel eine europäische Spitzenposition. Die Entwicklung von Stadtgebieten mit sinnvollen Dichten wird dadurch sehr erschwert, ebenso wie ein ökonomischer Betrieb des öffentlichen Verkehrs.
- Hierdurch wird auch eine sinnvolle Abstimmung von (öffentlichem) Verkehr und Siedlungsentwicklung vielfach unterbunden. Dafür ist freilich das Strassennetz stark ausgebaut worden: Dank des Wohlstands in der Schweiz in den letzten Jahrzehnten konnte der Ausbau der Verkehrsinfrastruktur sehr grosszügig realisiert werden. Es wäre zu untersuchen, ob damit nicht inzwischen gleichzeitig eine Reparatur- und Erneuerungslast aufgebaut wurde, welche die Zukunft erheblich belastet. Ausserdem hat die technische Infrastruktur in einigen besonders empfindlichen Berglandschaften zu Eingriffen in die Landschaft geführt, die das wertvolle herkömmliche Bild der Kulturlandschaft zerstören.
- Durch Zersiedelung und die insbesondere über Gemeinde- und Kantonsgrenzen wenig abgestimmte Entwicklung von Siedlung und Verkehr entsteht auch die Gefahr, bestehende Wirtschaftsstandorte in ihrer Erreichbarkeit und Nutzbarkeit zu beeinträchtigen und für neue Ansiedlungen zu wenig attraktive und gut ausgestattete Standorte zur Verfügung zu haben – dies könnte die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz mittelfristig beeinträchtigen. Es wird darauf ankommen, die Überschaubarkeit und die jeweils eigenen Erscheinungsbilder der Agglomerationen zu erhalten. Mit einer Angleichung der Agglomerationen durch Zersiedelung würde die Vielgestaltigkeit auf überschaubarem Raum, ein besonderer Wert, und damit auch ein wichtiger Standortvorteil des Landes, in der internationalen Konkurrenz verloren gehen.

Ein weiteres Aufgabenfeld betrifft die weitere Ausdifferenzierung der funktionalen Räume, ihr arbeitsteiliges Zusammenwirken und die Möglichkeit, ohne Wohnortwechsel viele Angebote der hochspezialisierten Arbeitsmärkte wahrnehmen zu können. Dies funktioniert freilich nur, wenn die funktionalen Räume weiterhin über verlässliche und berechenbare Verbindungen verfügen. Bei zunehmender Mobilität und der Überlagerung aus den Aufgaben als Transitland sehen wir die Möglichkeit, dass die notwendige Verbindungsqualität nicht aufrechterhalten werden kann.

Um dem entgegen zu wirken, ist die Weiterentwicklung insbesondere der Verkehrssysteme auf hohem, wenn nicht höchstem Niveau von zentraler Bedeutung. Weniger wird es um den Aufbau neuer Linien gehen, sondern um Er-

gänzungen und Erneuerungen, um die Qualität des Betriebes zu halten, wenn nicht zu steigern. Eine besonders wichtige Aufgabe scheint insbesondere die Integration der Zu- und Ablaufstrecken der Neuen Eisenbahntransversalen zu sein. Weder sollte durch den zukünftigen Betrieb die Entfaltung der so wichtigen Regionalverkehre behindert werden, noch dürfen durch die Bauten die zu durchquerenden Räume dauerhaft geschädigt werden. Im Gegenteil sollte es möglich sein, mit diesen Investitionen Fehler der Vergangenheit zu beseitigen und Transiträumen, die auch besondere Lasten zu übernehmen haben, auch durch die Raumgestaltung neue Perspektiven (beispielsweise für Tourismus oder für attraktives Wohnen) zu eröffnen. Ein gelungenes Beispiel für die Abstimmung verschiedener Verkehrsbauwerke, des Hochwasserschutzes, der Flussrenaturierung sowie der Freiraum- und Landschaftsentwicklung findet sich im Oberwallis; in vielen Kantonen, wie beispielsweise in Basel-Landschaft, Schwyz und Uri sind hier noch schwierige Aufgaben zu lösen.

Schliesslich wird es darum gehen, die Schweiz als kleines Land, in der Mitte des Kontinentes noch besser mit den Grensräumen zu vernetzen und zu verzahnen. Üblicherweise werden landesplanerische Konzepte von der Peripherie, den Grensräumen, ins Landesinnere entwickelt. Wiederum verfügt die Schweiz mit der ehemaligen Regio Basiliensis über einen Pionier grenzüberschreitender Zusammenarbeit. Auch in Genf und im Aargau haben wir interessante Beispiele kennen gelernt. Dennoch scheinen uns entlang den Grenzen noch zahlreiche schwierige Aufgaben zu lösen und besondere Chancen zu nutzen zu sein. Grensräume sind Chancenräume.

Die hier genannten Probleme teilt die Schweiz mit anderen europäischen Ländern, und deswegen ist eine Beteiligung am internationalen Erfahrungsaustausch in beiderseitigem Interesse. Eine auch in anderen europäischen Ländern vorherrschende isoliert sektorale Betrachtung wesentlicher Aufgaben und eine immer noch vorwiegend nach innen, auf das eigene Land ausgerichtete Betrachtung sind nicht mehr angemessen. Denn die Schweiz ist auch als Transitland in der Mitte des Kontinents internationalen Einflüssen besonders ausgesetzt. Sowohl der Charakter der angerissenen Probleme wie auch die wachsenden räumlich-wirtschaftlichen Verflechtungen über die Grenzen hinweg, bis in den globalen Massstab, werfen die Frage nach der Bedeutung der Raumplanung auf nationaler Ebene und im Zusammenwirken mit der Kantons- und Gemeindeebene auf.

Mehr noch als bisher wird es darauf ankommen, durch gezielte Aktionen und einen wirkungsvollen Einsatz grosser Investitionen die im internationalen Vergleich immer noch einzigartigen Qualitäten der Kulturlandschaften – auch in den dichter besiedelten Regionen der Schweiz – zu fördern.

Die überörtliche Raumplanung ist faktisch – gemessen an den Aufgaben und in der Verfassung genannten Zielen – in der Schweiz nicht besonders stark, schon gar nicht auf Bundesebene. Die Verfassung (Art. 75 BV) eröffnet aber durchaus Wege zu einer präsenteren Rolle des Bundes in der Raumplanung. Freilich würde eine zentral instrumentierte, mächtige nationale Raumplanung dem Wesen der fragmentierten Schweizer Demokratie zutiefst widerspre-

chen. Eine nationale Raumplanung in der Schweiz müsste anders strukturiert sein als in den Nachbarländern. Wir sehen drei wesentliche Aufgaben, die in Zukunft ausgebaut werden sollten:

- Die Bereitstellung von Übersichtsinformationen und die Erarbeitung von orientierenden, sektorübergreifenden Konzepten für das ganze Land einschliesslich der grenzüberschreitenden Regionen in einer Qualität und Konkretheit, die es erlaubt, daraus Projekte von nationaler Bedeutung zu identifizieren. Konzepte und Sachpläne des Bundes (vgl. Art. 13 RPG) sind dafür eine entwicklungssträchtige Voraussetzung.
- Die Formulierung von Projekten nationaler Bedeutung, die – sektorübergreifend – zum nationalen Zusammenhang beitragen, aber auch besonders grenzüberschreitende Kooperationen mit arbeitsteiliger Schwerpunktbildung und die Einhaltung und Fortentwicklung des kulturellen/landschaftlichen Erbes fördern.
- Das Entwickeln von Rechts- und Vertragsformen sowie Qualitätsstandards, die öffentliche Planungssubventionen an derartige Projekte binden, um konkretes Einwirken des Bundes auf die Initiativen und Projekte der Kantone, der Städte und Gemeinden zu bilden.

Mit dieser Vorgangsweise soll die Arbeit von Kantonen und Gemeinden so unterstützt werden, dass sie im für die Aufgabenstellung jeweils erforderlichen räumlichen (regionalen) Zusammenhang adäquat durchgeführt werden kann – was erhebliche Koordinationsleistungen und daher auch finanzielle Mittel erfordert.

Dies steht im Einklang zu den formellen Planungsinstrumenten, wie beispielsweise der kantonalen Richtplanung, Die Verordnung zum Raumplanungsgesetz sieht beispielsweise zur Koordination besonders bedeutsamer Aufgaben den Einsatz durchgehender (Bund-Kanton-Gemeinden), ergänzender und zeitlich befristeter Organisationen ausdrücklich vor. Von dieser im Gesetz vorgesehenen Möglichkeit sollte stärker Gebrauch gemacht werden.

Die Schweiz hat eine lange Tradition im Aushandeln von massgeschneiderten Verträgen und projektbezogenen Verfahrensformen, auf die in diesem Zusammenhang aufgebaut werden kann.

Schwerpunktbildung, Initiieren und Fördern besonderer kooperativer Planungsprozesse, als Ergänzung zu den bestehenden formellen Verfahren, sehen wir als besondere Aufgabe, insbesondere im Zusammenwirken zwischen den für die Raumentwicklung Zuständigen des Bundes und der Kantone. Dafür sollten auch spezielle Mittel von Seiten des Bundes zur Verfügung gestellt werden. Darüber hinaus wird es als eine wichtige Aufgabe des Bundesamtes für Raumentwicklung gesehen, die sektoralen raumbedeutsamen Vorhaben des Bundes konzeptionell zu bündeln. Dazu gehören beispielsweise die Verkehrsvorhaben des Bundes, aber auch die neue Regionalpolitik des Seco. Die Sachpläne des Bundes sind ein wichtiges Mittel, sie reichen aber als Mittel zur Kommunikation und des gegenseitigen Interessensausgleichs nicht aus.

Die Fokussierung der Mittel sollte auf besondere im nationalen Gesamtinteresse liegende Räume und Themen konzentriert werden. Vorderhand betreffen solche Räume

- Gebiete mit dynamischer wirtschaftlicher Entwicklung
- Gebiete im Einzugsbereich nationaler Schlüsselinfrastrukturen
- die Einzugsbereiche wichtiger Transitrouten der Schweiz grenzüberschreitend zu den Nachbarländern
- Gebiete mit starkem Entleerungsdruck und
- Gebiete mit zu erwartendem starkem Wandel der Landwirtschaft.

## 1.4. GLIEDERUNG DES BERICHTS

Diese Charakterisierungen würden an die Stelle der bisherigen Typisierungen treten; zum Beispiel macht die alte Unterscheidung zwischen städtischen und ländlichen Räumen nur noch wenig Sinn.

Die folgenden Ausführungen betreffen

- Gemeinsame Anregungen und Empfehlungen der internationalen Expertengruppe an die Raumplanung Schweiz (Kapitel 2).
- Persönliche Beobachtungen aus der jeweiligen Länderperspektive und den während der Gespräche und Augenscheinen gewonnenen Eindrücken und Erkenntnissen (Kapitel 3).
- Ein persönlicher Bericht zum Stand der Raumplanung der Herkunftsländer der Experten (Kapitel 4).

Im folgenden Kapitel 2 werden in sieben aus Sicht der Experten besonders raumbedeutsamen und im Gesamtinteresse des Landes liegenden Bereichen gemeinsame Vorschläge entwickelt. Diese betreffen:

- Landschaft
- Agglomerationen
- Städtenetze und funktionale Räume
- Infrastruktur als Beitrag zum nationalen Zusammenhalt und Wettbewerbsfähigkeit
- Die grenzüberschreitende Dimension
- Die Planung in strategischem Umfeld
- Fazit

Ausgehend vom jeweiligen Status und den zu erwartenden Herausforderungen dieser Themenfelder werden mögliche



Perspektiven dargestellt. Die Konzentration auf diese Themenfelder reflektiert die aus unserer Sicht möglichen Gefährdungen mit weitreichenden Konsequenzen für die Raumplanung und Raumentwicklung Schweiz. Wo grosse Gefahren sind, bestehen häufig aber auch grosse Chancen.

Im Kapitel 3 stellen die Experten aus der jeweiligen Länderperspektive Eindrücke und Erkenntnisse vor. Die persönlichen Betrachtungen ergänzen die gemeinsamen Vorschläge.

Im Kapitel 4 schliesslich wird eine persönliche Sicht der Experten zum Stand der Raumplanung der jeweiligen Herkunftsländer vermittelt. Damit soll ein gewisser Vergleich zur Raumplanung Schweiz ermöglicht werden.

## 2I VORSCHLÄGE DER INTERNATIONALEN EXPERTENGRUPPE

### 2.1. LANDSCHAFT

**AKTUELLER ZUSTAND** Das internationale Image der Schweiz ist sehr stark mit der Landschaft verbunden. Eine Reise durch die Schweiz mit dem Zug oder dem Bus vermittelt einen guten Eindruck von der Vielfalt im ländlichen Raum und dem Zustand der Natur, der Wälder, der Landwirtschaft und der Landschaft im Allgemeinen. Verschiedene Landschaftsarten können unterschieden werden, z.B. Graubünden mit seinen Weingütern im Rheintal und das fruchtbare Engadin mit aussergewöhnlicher natürlicher Schönheit. Entlang der Seen, wie dem Genfersee und dem Walensee, scheinen Landwirtschaft und Erwerbstätigkeit im Gleichgewicht miteinander zu sein. Die Landwirte bewahren die Landschaft. Andere Seen, wie der Vierwaldstättersee sind attraktive Anziehungspunkte für die Freizeit und für den Tourismus. Die Schweizer und auch ausländische Besucher schätzen die vielseitige Landschaft zu jeder Jahreszeit.

Die integrierte Entwicklung des oberen Rhônetals im Wallis ist sehr beeindruckend. Dank sorgfältiger Raumplanung und Abstimmung mit den für die einzelnen Werke zuständigen Akteuren passen sich neue Infrastruktur, Wasserwerke und Industrie hervorragend in eine renaturierte Landschaft ein, welche durch Nachhaltigkeit und Gestaltungswillen aufgewertet wurde. Die Infrastruktur und der offene Raum im alpinen und Transit-Kanton Uri sind weniger ausgeglichen. Die Möglichkeiten für eine erfolgsversprechende Entwicklung sind begrenzt und die Landschaft ist bedroht. Auch im Kanton Schwyz werden integrierende Ansätze im Zusammenspiel Landschaft-Besiedelung und Hauptverkehrsinfrastrukturen mit Aussicht auf Erfolg auch für die Raumentwicklung verfolgt. Das Mittelland verstädtert und

ist gleichzeitig der zentrale Raum für Landwirtschaft. Stärker als andere Gebiete ist das Mittelland von Zersiedelung, zerstreuten Bebauungen, ineffizienten Nutzungen, unter- und überentwickelten Siedlungen und zufälliger Ansiedlung urbaner Funktionen bedroht. Nicht alle Gemeinden sind bereit, die Zersiedelung zu bekämpfen, und die Kantone sind entweder nicht in der Lage oder nicht willens einzugreifen. Der Bodenwert steigt durch Erwartungen, welche die Landwirtschaft verändern und die Bewahrung der Attraktivität der Landschaft erschweren.

Die Landwirtschaft hat eine lange Tradition und ist nach wie vor von Bedeutung. Dabei steht die Landwirtschaft in den Tälern in Verbindung mit der Berglandwirtschaft. Wenn die Landwirtschaft aus den Tälern verschwindet, dann wird dies über kurz oder lang auch die Bergregionen zerstören und zur Erosion beitragen. Die Landwirtschaft verändert sich, aber sie verschwindet nicht. In der Schweiz werden gute Nahrungsmittel geschätzt und die Schweizer Bevölkerung ist bereit, den hohen Stand der Selbstversorgung beizubehalten und den entsprechenden Beitrag zu leisten. Eine umfangreiche Restrukturierung der ländlichen Gebiete ist im Gang. Die Vergrößerung der bewirtschafteten Flächen ist ein fortlaufender Prozess. Neue Produkte, zusätzliche Geschäftsfelder, übergreifende Aktivitäten und andere gemischte Nutzungen sind Teil des Veränderungsprozesses. Viele der Veränderungen sind nicht nur für die Schweiz typisch. Transformationsprozesse finden in zahlreichen europäischen Ländern statt. Es wird erwartet, dass ein Teil der landwirtschaftlichen Flächen anderen Nutzungen zugeführt wird.

Der Schweizerische Bauernverband überprüft und fördert die Interessen der Landwirte auf sehr intelligente Art und Weise. Die Landwirtschaft formt den Kulturraum und trägt massgeblich zu seinem Unterhalt bei. Dabei ist die Konkurrenz zwischen Landwirtschaft und Siedlungserweiterungen ein generelles Problem.

Die Naturlandschaft als Teil der Landschaft ist auch eine bedeutende Ressource für Freizeit und Tourismus. Die Naturschutzgebiete von nationaler Bedeutung sind gut durch Gesetze geschützt (Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz) und durch Stiftungen, private Grundeigentümer und Bodennutzer gründlich überwacht. Die Landschaften von nationaler Bedeutung sind anerkannt und sorgfältig dokumentiert (Bundesinventar der Landschaften von nationaler Bedeutung, BLN), jedoch im Gegensatz zu den Naturschutzgebieten vom Gesetz nur schwach geschützt. Die Wälder an den Berghängen sind in der Verantwortung der Kantone und sehr gut geschützt und verwaltet.

Die Kulturlandschaft ist das Ergebnis der Inbesitznahme, Kultivierung und historischer Eingriffe aller Art in die Landschaft und wird geformt durch die Natur (Wasser), den Wald und die Landwirtschaft. Die Landschaften und ihr Zustand wurden durch das Bundesamt für Umwelt erfasst (BAFU: «Landschaft 2020» enthält eine angemessene Menge an Kriterien und Indikatoren, die es möglich machen, Schlussfolgerungen bzgl. der Landschaftsentwicklung zu ziehen. Eine Karte mit allen Arten von Landschaften ist vorhanden). Die Kantone sind verpflichtet, diese in den Richtplänen zu kennzeichnen, wohingegen die Gemeinden,

Grundbesitzer und Bürger keinem gesetzlichen Zwang unterliegen. Instrumente, Mittel und Anreize für Eingriffe und Durchführungen fehlen. Die Landwirte sind nach wie vor die einflussreichsten Bewahrer der Landschaft.

**HERAUSFORDERUNGEN** Boden ist eine knappe Ressource. Der Boden in den Tälern befindet sich vorwiegend in privater Hand. Grundeigentümer sind in einer starken Position, da das Eigentum sehr stark durch Gesetze geschützt ist. Viele Interessensgruppen wollen ihren Anteil am Raum. Der Druck im Einzugsbereich der städtischen Räume auf offene Flächen ist sehr stark. Dort nimmt die Dynamik des Wechsels noch weiter zu. Massnahmen sind notwendig, um der unkontrollierten Entwicklung zu begegnen.

Langfristig wird der Klimawandel auch die Landschaft weiter belasten, Er beginnt sich bereits jetzt bemerkbar zu machen und beeinflusst damit die räumliche Agenda (z.B. Hochwasserschutz, Gletscherschmelze, Tourismus).

Die Raumplanung sollte ihren Beitrag leisten, um diese vielen verschiedenen Interessen auszugleichen. Alle staatlichen Ebenen sind betroffen. Viele Bereiche und Institutionen verfügen über Ideen, Mittel und Instrumente, um sich daran zu beteiligen.

Die wesentlichen Herausforderungen sind die Zurückdämmung der Zersiedelung, die Agrarreform und die (neue) Gestaltung der Landschaft.

- Die fortschreitende Zersiedelung ist gefährlich, kann die Neuausrichtung der Landwirtschaft gefährden und die Qualität der Landschaft schädigen. Langfristig gehen offene Räume verloren. Die Handlungsfähigkeit sollte erhalten werden. Veränderungen sind dabei nicht nur als Problem sondern auch als Herausforderung anzusehen, mit denen der ländliche Raum rekonstruiert und neue Landschaften geformt werden können.
- Die Agrarreform ist von höchster Wichtigkeit, sollte aber mit anderen räumlichen Erfordernissen für Erholung, Tourismus, Zweitwohnsitze, Infrastruktur, Wassermanagement und Naturentwicklung in Einklang gebracht werden. Dies ist eine grosse Herausforderung für alle betroffenen (Politik-) Bereiche. Die Raumplanung ist in der Lage, zu einem Gleichgewicht beizutragen und einen aktionsorientierten Ansatz für eine integrierte Reform zu entwickeln. Die Raumplanung kann darüber hinaus helfen neue Potenziale, nicht nur für die Landwirtschaft sondern auch für neue Raumnutzungen, zu eröffnen. Die Landwirte verlangen erweiterte Möglichkeiten zur Sicherung der Existenzgrundlage mit neuen unternehmerischen Elementen. Für ausgewählte Bereiche sollten Testplanungen durchgeführt werden, um damit verbundene Möglichkeiten überprüfen und Schlussfolgerungen für das weitere Vorgehen ziehen zu können.
- Die Kulturlandschaft ist ein urbanes Konstrukt und entscheidender Beitrag für die Qualität in städtischen Regionen. Hochwertige Landschaften sind zwingend notwendig für städtische Entwicklungen. Sie sind attraktiv für die Unternehmen und die Bürger. Bestehende Landschaften können als zukünftiges Potential angesehen werden. Bis jetzt sind Landschaften das Ergebnis von komplexen, langwierigen Prozessen der

Vergangenheit. Heute ist die Gesellschaft in der Lage, neue Landschaften zu konstruieren. Neue Kulturlandschaften sollten dort entworfen (und entwickelt) werden, wo es gewünscht und möglich ist. Neue Ansätze der Landschaftsentwicklung sollten gefördert werden. Neue Infrastrukturen sollten zur Rekonstruktion von bestehenden oder zur Entwicklung neuer Landschaften führen.

Der Boden ist entscheidend für die Landschaftsentwicklung. Der Bodenwert ist eine Frage des freien Marktes, aber nicht nur das. Raumplanerische Instrumente limitieren die freien Marktmechanismen und sichern den Bodenwert der Besitzer. Spekulationen werden verringert und die Handlungen verbessert. Alle Regierungsebenen sollten die Raumpolitik mehr und besser nutzen. Dies kann über Bodenerwerb für strategische Zwecke stattfinden, was sie in eine bessere Handlungsposition für die Zukunft bringen wird. Eine aktive Politik kann in diesem Bereich auch Fehler der Vergangenheit aufarbeiten.

**VORSCHLÄGE** Wir schlagen vor, einige Schlüssellandschaften, die besonders von Verstädterung und infrastrukturellen Eingriffen bedroht sind, für besondere Verfahren auszuwählen. Ziel ist es dabei, alle hochwertigen Landschaften zu bewahren, zu verbessern und zu entwickeln, sowie alle betroffenen Rauminteressen auszugleichen. Dies sind z.B. die Agrarreform, Verringerung der Zersiedelung, Erhöhung der Artenvielfalt, Verbesserung des Wassermanagements und Integration der Infrastruktur. Sowohl wirtschaftliche als auch soziale, kulturelle und physische Aspekte sind eingebunden.

Gleichzeitig ist es ein Ziel, mit Prozessen der interaktiven Planung zu experimentieren, die auf die Umsetzung von Handlungen zielen. Der Bund sollte die Organisation dieses neuen Ansatzes, mit allem was dazu gehört, unterstützen. Die folgenden Erwägungen sollten beachtet werden:

- Die Auswahl regionaler Landschaften sollte mit Hilfe der Kantone, beteiligter Bundesbehörden, den Landwirtschaftsverbänden und der VLP-ASPAN stattfinden.
- Die Massnahmen können bottom-up oder top-down ausgeführt werden. Es sollten informelle Organisationen mit den am stärksten betroffenen (öffentlichen und privaten) Institutionen und den (zukünftigen) Bodennutzern und Grundbesitzern, die sich beteiligen möchten, gebildet werden. Eine für Experimente offene Haltung ist erwünscht.
- Die Auswahl der am meisten interessierten Akteure kann als fortlaufender Prozess verstanden werden.
- Die Analyse der Mittel und Instrumente der sich beteiligenden Institutionen, die für die Ausführung benötigt werden, stellt einen entscheidenden Teil des Planungsprozesses dar. Das Entwickeln neuartiger, unorthodoxer Methoden (Landerwerb, Anreize) ist Teil der Beratungen und der Verhandlungen.
- Leitbilder und integrierter Entwurf sind wichtige Methoden, um die Ziele zu erreichen und die Verhandlungen und die Kommunikation zu erleichtern.
- Der Bund sollte eine aktive Rolle einnehmen und weiterhin intellektuelle und finanzielle Unterstützung anbieten, um der Region die Organisation des Planungsprozesses zu ermöglichen.

Das Lernen ist ein Teil des Prozesses und die entsprechenden Erfahrungen sollten über die VLP-ASPAN an die (Planungs-) Gemeinschaft weiter gegeben werden.

Die Bundesebene sollte eine nationale Diskussion über die Zukunft der Landschaft mit betroffenen Institutionen und Interessengemeinschaften organisieren.

Der rechtliche Rahmen könnte angepasst werden, sobald der Planungsprozess neue effektive Instrumente, Methoden und Prozeduren hervorbringt.

## 2.2. AGGLOMERATIONEN

**AKTUELLER ZUSTAND** Die Agglomerationen prägen das Image der Schweiz noch nicht. Weit mehr als die Hälfte der Bevölkerung wohnt in Agglomerationen, viele noch mit ländlichen Gefühlen. Doch die Stimmung verändert sich hin zu einem urbaneren Bewusstsein.

Die folgenden Beobachtungen und Vorschläge basieren auf Besuchen der metropolitanen Regionen Zürich, Basel und Genf einerseits und den mittelgrossen Agglomerationen Bern und Luzern andererseits. Obwohl diese zwei Agglomerationstypen, wie auch die fünf Agglomerationen selbst, ihren eigenen und besonderen Charakter besitzen, haben sie dennoch einige problematische Eigenschaften gemeinsam:

- Sie bestehen aus einer grossen Anzahl autonomer Gemeinden, die physisch in einer Masse zusammengewachsen sind, dass man ihre politischen Grenzen nicht mehr erkennen kann. Ebenso wird für das tägliche Leben und Arbeiten in diesen Agglomerationen ihr gesamtes Gebiet, ohne Rücksicht auf diese Grenzen genutzt. Von Aussen gesehen erscheinen sie als urbane Einheit, die aber keine Entsprechung in ihrer politischen und administrativen Organisation besitzt.
- Sie haben den Vorteil einer engen Beziehung zur offenen Landschaft: Sogar in den metropolitanen Regionen kann man von fast jedem Punkt aus die offene Landschaft zu Fuss oder per Velo in kurzer Zeit erreichen. Durch ihren Aufbau aus verschiedenen Gemeinden, durchdringt die offene Landschaft die Agglomerationen und bildet «fraktale Strukturen» an ihren Rändern.

Diese Qualität ist gefährdet, wenn die Landwirtschaft zurück geht.

- Viele der Gemeinden haben – im Lichte zu hoher Wachstumsprognosen – zu viele Flächen für Wohnen und manchmal auch für Gewerbe eingezont. Da sich in vielen Fällen die grosse Nachfrage nicht eingestellt hat, haben diese Gemeinden einen Grossteil der Kontrolle darüber verloren, wo gebaut werden soll. Diese zu grossen eingezonten Wohnbauflächen leisten der Zersiedelung Vorschub.

**HERAUSFORDERUNGEN** Viele Agglomerationen haben seit vielen Jahren freiwillig informelle, regionale Organisationen gegründet, um lokale Entscheidungen zu vereinheitlichen. Dabei haben sie eine wertvolle Kultur der Bereitstellung von Information und der Ausübung von Kooperation entwickelt, allerdings mit unterschiedlicher Effizienz. Diese freiwilligen Organisationen kommen nun an ihre Grenzen: Globalisierung und der starke internationale Wettbewerb zwingen sie mit grösserer Dringlichkeit dazu, über eine engere, politisch und administrativ formalisiertere Zusammenarbeit nachzudenken. Dies betrifft die grossen Agglomerationen, die – wie im Fall Zürich – mittlerweile über einige kantonale Grenzen hinausgewachsen sind und alle mit national-grenzüberschreitenden Problemen konfrontiert sind – im Fall Zürich mit den aussenpolitischen Problemen des internationalen Flughafens. Die Kooperation zwischen Kantonen funktioniert noch nicht und muss dringend, mit anleitender Unterstützung des Bundes, verbessert werden. (Die internationalen Herausforderungen werden in einem separaten Kapitel behandelt.)

Aber nicht nur die grossen Agglomerationen, auch die kleineren, wie Bern und Luzern stehen unter dem Druck, grössere Einheiten zu bilden, um auf der Europa- oder sogar der Weltkarte berücksichtigt zu werden.

Beide mittelgrossen Agglomerationen versuchen ihre eigene Entwicklungsrichtung zu verfolgen: Die Agglomeration Bern versucht z. B. ihre einzigartigen Merkmale zu finden und zu entwickeln um die Führung in einer Liga mittelgrosser europäischer Agglomerationen mit einem starken geschichtlichen Hintergrund zu übernehmen. Um dieses Ziel zu erreichen, legt sie in erster Linie einen besonderen Schwerpunkt auf ihr physisches Bild und ihre Schönheit.

Auf der anderen Seite stellt Luzern wirtschaftliche und finanzielle Gründe in den Vordergrund und strebt direkt eine politische Fusion mit ihren benachbarten Gemeinden an. Andere städtische Agglomerationen werden noch verschiedene Profile entwickeln, um ein Alleinstellungsmerkmal, eine «unique selling proposition» zu erreichen.

**VORSCHLÄGE** Wie schlagen vor, dass jede Schweizer Agglomeration dazu ermuntert werden sollte, ihr eigenes strategisches Profil mit starker öffentlicher Beteiligung und unter Berücksichtigung des Schweizer Städtensetzes zu entwickeln. Dieser Prozess sollte von der Bundesebene mit Konzepten und Informationen unterstützt werden. Dies wurde mit dem «Agglomerations-Programm» begonnen, doch sollte es weiterentwickelt werden. In der andauernden Epoche der Konsolidierung und Umformung der Stadtstrukturen und auf dem Weg zu einer wissensbasierten Wirtschaft, wächst die Bedeutung kultureller und ökonomischer

Qualitäten im internationalen Wettbewerb. Dies schliesst auch die Kulturlandschaft mit ein, in welche die Agglomerationen eingebettet sind.

Die Bundesebene sollte Bilder und eine nationale Strategie eines nationalen Netzwerks der Agglomerationen mit verschiedenen Charakteristiken für eine dynamische Agglomerationspolitik entwickeln. Die Bundesebene sollte auch Daten und Indikatoren bereitstellen, mit denen die Agglomerationen sich untereinander vergleichen können. Auf diesen Bildern und der Strategie basierend, sollte die Bundesebene sowohl intellektuelle Unterstützung als auch Fördermittel bereitstellen, um jeder Agglomeration zu ermöglichen, ihre eigenen strategischen Konzepte mit hoher und besonderer Qualität zu entwickeln. Auf der Basis einer nationalen Agglomerationspolitik könnten dann Verträge zwischen jeder Agglomeration und dem Bund helfend dazu beitragen, dass die spezifischen Profile zur nationalen und kantonalen Politik passen.

In diesem Kontext sehen wir vier Probleme von besonderer Wichtigkeit:

- Eine Harmonisierung der Steuerfüsse der Gemeinden ist notwendig, wenn der Weg zu Gemeindefusionen freigemacht werden soll, auch wenn Fusion nur eine Möglichkeit ist, Agglomerationen zu vereinheitlichen. Es gibt auch andere Formen von Administration und Kooperation, die auch mit unterschiedlichen Steuern funktionieren würden und gefördert werden können. Hierzu gehören z.B. demokratisch-legitimierte Regionalverbände, in denen nur bestimmte Aufgaben auf regionaler Ebene geregelt werden.
- Es wird wichtig sein, entsprechend der lokalen Talente innerhalb der Agglomerationen eine gewisse Spezialisierung der Funktionen zu entwickeln und durch die Nutzung des grossen Marktes einer regionalen Einheit einen höheren Dienstleistungsstandard zu erreichen.
- Es wird unerlässlich sein, eine Lösung zur Bewahrung und Weiterentwicklung der Kulturlandschaft in und um die Agglomerationen unter sich verändernden Konditionen für die Landwirtschaft zu finden. Möglicherweise durch Kooperationen und Verträge zwischen urbanen Regionen und offener Landschaft.
- Im historischen Wandel von Bevölkerungswachstum zu mehr oder weniger Stagnation und Transformation sollte es einfacher werden, frühere Planungsentscheidungen zu korrigieren, wenn die Wachstumsprognosen oder bestimmte Nutzungsarten sich als falsch erwiesen haben. Wenn notwendig sollte der Bund die Gemeinden beim Erwerb von betreffenden Flächen unterstützen. Dies würde auch dabei helfen, schrittweise Flächenreserven für zukünftige Zwecke aufzubauen, eine Bodenpolitik, die beispielsweise erfolgreich vom Bieler Stadtpräsidenten angewendet wurde. Diese Probleme können innerhalb den existierenden oder entstehenden politischen und administrativen Strukturen, mit wenigen aber wichtigen Verbesserungen und mit Hilfe der Aktivierung der Ressourcen der Administration und der Bevölkerung gelöst werden.

## 2.3. STÄDTENETZ UND FUNKTIONALE RÄUME

**AKTUELLER ZUSTAND** Die Schweizer Wirtschaft ist stark und floriert. Weltweit wird sie in den traditionellen Bereichen (beispielsweise Bankwesen, Uhrenindustrie) als auch in neuen Bereichen (Biotechnologie) als führend betrachtet. Viele Gebiete sind Teil so genannter funktionaler Räume und konzentrieren als Cluster spezifische ökonomische Aktivitäten. Einige dieser Gebiete können als «Schlüsselgebiete», «Gateways», «Hafengebiete» und Orte für «Austausch und Zusammenkunft» identifiziert werden. Innerhalb der funktionalen Räume kann Differenzierung und Spezialisierung festgestellt werden. Diese Gebiete haben das Potential für eine weiterführende ökonomische Entwicklung. Gemeinsam bilden die funktionalen Räume ein urbanes Gebiet aus einem Netzwerk von Städten und Orten.

Funktionale Räume können entstehen, weil die Menschen ihren Bedürfnissen entsprechend verschiedene Räume in ihrem Leben besuchen: Schulen und Universitäten für das Lernen, Spitäler um Krankheiten zu heilen, Flughäfen als Ausgangspunkt für Urlaub oder geschäftlichen Austausch. Manchmal überlappen sich diese Räume. Die Grösse der funktionalen Räume ist definiert durch die Grösse der Einrichtungen mit überlokaler Bedeutung. Zum Beispiel unterscheidet sich der funktionale Raum eines interkontinentalen Flughafens vom funktionalen Raum eines hoch spezialisierten Krankenhauses. Funktionale Räume überschreiten gewöhnlich die Kantons- und manchmal auch die Landesgrenzen.

Es kann auch beobachtet werden, dass sich die Einzugsgebiete funktionaler Räume als Ergebnis verschiedener Umstände, zum Beispiel die sich intensivierende Spezialisierung



oder die Bildung von Schwerpunktthemen und Clustern, dramatisch entwickeln und ausdehnen. Funktionale Räume sind meistens grösser als Agglomerationen, die durch das urbane System der Schweiz miteinander verbunden sind. Die grundlegende Idee des Schweizer Städtenetzwerkes ist eine Förderung der Differenzierung von Aktivitäten und Funktionen innerhalb dieser Räume. In einem kleinen Land wie der Schweiz ist es effektiver, wenn nicht jeder Raum über alle spezifischen Funktionen verfügt. Zudem hat ein Städtenetz den Vorteil, dass es verschiedene und oft redundante Wegeketten erlaubt. Folglich sind Städtenetze robust und flexibel genug um Veränderungen zu begegnen.

Voraussetzung dafür ist allerdings, dass die Verbindungen zwischen den funktionalen Räumen, auch unter Berücksichtigung zukünftiger Entwicklungen und dem Offenhalten von Spielräumen, leistungsfähig, verlässlich und berechenbar sind. Verbindungsqualität ist die zentrale Bedingung für Zusammenhalt und Austausch der funktionalen Räume.

Die «Grundzüge der Raumordnung Schweiz» sehen vor, dass die Eisenbahn das Rückgrat des Städtenetzes ist. Es erlaubt halbstündige Verbindungen zu allen wichtigen Zentren mit höher Pünktlichkeit und Verlässlichkeit. Dadurch wird es auch möglich, dass Erwerbstätige einen Wohnort möglichst lange beibehalten, obwohl der Standort des Arbeitsplatzes sich ändert. Die Stabilität des sozialen Umfeldes ist in bestimmten Lebensphasen und Lebenssituationen von grosser Bedeutung und ein nicht zu unterschätzender Beitrag für das Engagement in den für die Schweiz so wichtigen Milizorganisationen.

Ein Vorzug des Städtesystems Schweiz, der nicht hoch genug geschätzt werden kann, ist die Tatsache, dass das Städtesystem es erlaubt, Landschaften von Bebauung freizuhalten und so die föderale Tradition mit dezentraler Besiedlung in die Strategie der räumlichen Entwicklung einzubeziehen. Das arbeitsteilige Zusammenspiel erlaubt es, auch grössere und kleine Städte mit einzubeziehen. Dies alles trägt zu, im Verhältnis der Nachbarländer, überschaubaren Siedlungen und kurzen Distanzen innerhalb und zwischen den funktionalen Räumen bei.

**HERAUSFORDERUNGEN** Differenzierung und Spezialisierung innerhalb und zwischen den funktionalen Räumen sollte in der gesamten Schweiz gestärkt und weiterentwickelt werden. Es ist notwendig, dass die funktionelle Differenzierung akzeptiert und gefördert wird. Ein offener Wettbewerb in allen Bereichen könnte den zusätzlichen Wert der Koexistenz der Räume innerhalb des urbanen Bereiches beeinträchtigen. Die Bundesregierung hat die Übersicht, um, in enger Zusammenarbeit mit den Kantonen, eine Städte-netz-Politik für das ganze Land zu entwickeln.

Die räumliche Strategie für ein Schweizer Städtenetz und seine weitere Entwicklung ist, wie in keinem anderen Land, von einem attraktiven, verlässlichen und kalkulierbaren Transportsystem abhängig. Dazu gehört auch eine intelligente Kombination des motorisierten Individualverkehrs mit dem öffentlichen Verkehr, ohne das Zeitbudget des Einzelnen zu überschreiten. Es ist eine Schlüsselfrage, wie die Erschliessungsqualität innerhalb und zwischen den funktionalen Räumen erhalten werden kann. Inzwischen ist es

wichtig, die weiteren Mobilitätsreserven zu erkennen, die Erreichbarkeit der Schweiz kontinental und interkontinental zu verbessern und weiterhin anzuerkennen, dass die Schweiz als Transitland in der Mitte der EU verpflichtet ist, spezifische Funktionen zu übernehmen. Im Bahntransport muss darauf geachtet werden, dass der nationale und im Besonderen auch der internationale Güter- und Fernverkehr den Regionalverkehr nicht verdrängt. Dies würde eine Steigerung der Erschliessungsqualität innerhalb und zwischen den funktionalen Räumen vereiteln.

Eine wirkungsvolle Raumentwicklung innerhalb funktionaler Räume ist wegen der grossen Zahl an Beteiligten auf kommunaler und kantonaler Ebene schwierig zu erreichen. Komplexe Aufgaben warten: Die Weiterentwicklung und der Betrieb des regionalen öffentlichen Verkehrssystems, die Entwicklung von Arbeitsplatzgebieten mit guter ÖV-Erschliessung, eine ausgewogene Siedlungsentwicklung zwischen städtischen und ländlichen Teilen und eine gute Umweltqualität müssen sichergestellt werden.

Für diese komplexen Aufgaben sind die organisatorischen Anstrengungen zwischen den zahlreichen öffentlichen Akteuren stark zu verbessern. Ein System der «Regional Governance» sollte eingeführt werden, das zu einer kontinuierlichen Zusammenarbeit in der Planung und im Entscheiden zwischen den beteiligten lokalen und regionalen bzw. kantonalen Einheiten führt.

Diese Situation zu bewältigen ist von ausserordentlicher Wichtigkeit für die Raumentwicklung. Besonders die Bahnhöfe spielen eine wichtige Rolle. Es ist bekannt, dass ein Ausbau der Bahnhöfe, ihre städtebauliche Integration und die intensive Nutzung der angrenzenden Areale Aufgaben mit hoher Priorität sind. Ein gutes Beispiel dafür ist die geplante Erweiterung des Hauptbahnhofes Zürich, die für die Robustheit des dichten Fahrplans in der ganzen Schweiz und für den Bau einer neuen Durchmesserlinie notwendig ist. Zudem eröffnet der Bau des benötigten unterirdischen Bahnhofs «Löwenstrasse» neue Möglichkeiten für die städtebauliche Entwicklung des direkten und weiteren Umfeldes der Station.

**VORSCHLÄGE** Um die Vorteile der funktionalen Räume mit ihren differenzierten Aktivitäten zu bewahren, ist es notwendig, die Entwicklung sehr sorgfältig zu beobachten, die funktionelle Differenzierung mit angemessenen Massnahmen zu unterstützen und zudem die Erschliessungsqualität zwischen den funktionalen Räumen zu sichern. Das bedeutet insbesondere potentielle «Flaschenhälse» des Systems zu identifizieren und Lösungen dafür zu finden.

Es reicht nicht aus, diese Aufgaben den Städten und Regionen zu übertragen. Es müssen Massnahmen ergriffen werden, welche die nationale Perspektive und die internationalen Entwicklungen und Beziehungen mit einbeziehen.

Demzufolge sollte die nationale Ebene die Entwicklung wirksamer «Regional Governance»-Systeme innerhalb funktionaler Räume fördern. Ausgehend von der aktuellen Agglomerations-Politik sollte dieser Ansatz dazu dienen, zur Entwicklung, zur Verbesserung und Überprüfung wirksamer Formen der Zusammenarbeit zwischen Akteuren auf lokaler und regionaler bzw. kantonaler Ebene beizutragen.

Verschiedene Formen der Zusammenarbeit sollten – gemäss den spezifischen regionalen Bedürfnissen – verfolgt werden, beginnend bei informellen Vereinbarungen bis zu weit entwickelten regionalen Körperschaften (z.B. Regionalverbände) oder regionale politische Einheiten (z.B. Regionalparlamente). Auch die Fusion kann ein passendes Instrument sein. Es sollte dabei allerdings bedacht werden, dass hohe Transaktionskosten nur eins von zahlreichen Problemen sind. Interessenkonflikte zwischen den Beteiligten sind für solche Systeme eine ziemliche Herausforderung. Daher ist es zentral, wirksame Organisationsformen und Entscheidungsstrukturen zu finden. Nur dann sind ökonomisch funktionale Räume auch funktional in räumlicher Hinsicht!

Es ist offensichtlich, dass Beobachtungen zur Differenzierung der funktionalen Räume, die Identifikation der Infrastrukturen von nationaler Bedeutung und «Flaschenhälse», sowie die Eindämmung der Zersiedlung künftige Aufgaben der Bundesebene sind, insbesondere wenn die Koordination von nationalen Massnahmen erforderlich ist.

Die Erreichbarkeit der Infrastruktur ist von nationaler Bedeutung (z.B. Bahnhöfe und Flughäfen), und eine verlässliche Verbindung zwischen ihnen spielt in diesem Kontext eine zentrale Rolle.

Das Bundesamt für Raumentwicklung sollte in diesem Kontext (zusammen mit den wichtigen Städten, funktionalen Räumen, betroffenen Gebietskörperschaften und weiteren Akteuren, deren Aktivitäten die räumliche Entwicklung beeinflussen) die Initiative ergreifen, um eine nationale Strategie zu entwickeln mit der Absicht, die Schlüsselgebiete für koordinierte und integrierte Investitionen zu identifizieren, private Unternehmen zur Teilnahme zu motivieren und funktionale Räume bei Kooperationen zu unterstützen.

## 2.4. INFRASTRUKTUR ALS BEITRAG ZUM NATIONALEN ZUSAMMENHALT UND ZUR NATIONALEN WETTBEWERBSFÄHIGKEIT

In der Schweiz sind die Eisenbahnen ein integraler Bestandteil der nationalen Kultur. Seit langem sind die aufwändigen und schönen Konstruktionen mit kühnen Tunneln und eleganten Brücken Teil des nationalen Images: «Schönheit und Bahnwesen» war das Motto unserer Reisen durch die Schweiz. Die Eisenbahn war seit jeher ein Mittel, um die dezentralisierte föderale Struktur zu stabilisieren, wodurch eine starke emotionale Bindung zur Eisenbahn existiert.

**AKTUELLER ZUSTAND** Bezüglich der Infrastruktur hat die Schweiz ein technisches Dienstleistungsniveau und eine räumliche Abdeckung erreicht, die sich weltweit an der Spitze befinden. In diesem Abschnitt werden einige der wichtigsten Eigenschaften der Infrastruktur- und Raumentwicklung in der Schweiz aufgeführt:

- Die Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs ist von einer fast vollständigen Abdeckung des ganzen Landes auf sehr hohem Niveau gekennzeichnet. Es erlaubt den Zugang zu allen wesentlichen Zentren und stellt eine Verknüpfung dieser Zentren mit hoher Leistungsfähigkeit her. Die Servicequalität und die Zuverlässigkeit gehören zu den besten in Europa.
- Eines der wichtigsten Prinzipien, welche die Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur charakterisieren, ist der Schwerpunkt auf der Integration des ganzen Landes durch breiten Zugang zu attraktiven öffentlichen Verkehrsmitteln anstatt einer Forcierung des Hochgeschwindigkeitsverkehrs. Dies ist das Ergebnis einer langfristigen Politik zum Erreichen räumlicher Kohäsion auf nationaler Ebene. Als Konsequenz dieser Politik existieren

immer noch einige relativ langsame internationale Verbindungen (z.B. Zürich – Basel und weiter).

- Dieses System, zusammen mit dem fast vollständig ausgebauten Strassennetz stützt die meisten Städte und Agglomerationen mit hervorragenden lokalen Qualitäten im europäischen Vergleich aus. Dies ist bisher einer der Hauptbeiträge zur Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz.
- Der Entwurf, die Finanzierung und die Bewilligung des Hauptinfrastrukturprojekts NEAT war eines der bekanntesten Beispiele für eine Infrastrukturpolitik auf europäischer Ebene. Es wird zu einer massiven Erhöhung der Kapazitäten im Eisenbahnverkehr führen, die negativen Umwelteffekte des Gütertransports reduzieren und auch eine Reihe von substanziellen Folgen der Raumentwicklung nach sich ziehen. Ein solches Projekt sollte dazu genutzt werden, die Situation der lokalen und regionalen Erreichbarkeit zu verbessern oder zumindest nicht zu gefährden – besonders in den Regionen entlang der Zulaufstrecken der Tunnel, die keinen Halt für Hochgeschwindigkeitszüge haben.
- Der Luftverkehr spielt für die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz auf internationaler Ebene eine bedeutende Rolle. Er nimmt generell an Bedeutung zu und wächst besonders stark, trotz explodierender Energiepreise und Terrorismusgefahren. Allerdings haben Entwicklungsbarrieren bereits die internationale Funktion sowie die Bedeutung des Hauptflughafens der Schweiz in Zürich bedroht, was möglicherweise erhebliche Auswirkungen auf den Finanzstandort Zürich haben kann. Dies ist ein Beispiel für die Langzeiteffekte mangelnder Koordination und das Fehlen einer vorausschauenden Raumentwicklungspolitik, die auch zwischen-administrative und grenzüberschreitende Aspekte in Betracht zieht.
- Das hohe Niveau des Angebots an öffentlichem Verkehr auf regionaler Ebene hat die Grundlage für eine Erweiterung der funktionalen Räume gelegt. Wachsende Pendlerdistanzen und eine zunehmende Anzahl an Reisenden haben den generellen Suburbanisierungstrend noch verstärkt. Dieser Trend kann nur durch Konzentration auf die Wohn- und Geschäftsentwicklung der Standorte mit guter öffentlicher Verkehrsanbindung räumlich kanalisiert werden. (Selbst guter öffentlicher Nahverkehr kann zur Zersiedelung beitragen, wenn er von schwacher räumlicher Planung begleitet wird.)
- Das extrem gemeindeorientierte bottom-up Regierungssystem hat traditionell Schwierigkeiten damit, grosse Projekte zu meistern, die mehrere Gemeinden und Kantone betreffen. Dies ist insbesondere für kleine Kantone/Regionen mit geringen administrativen und fachlichen Kapazitäten problematisch, da in diesen Fällen ein angemessener Umgang mit den Einflüssen und Herausforderung eines grossen Projekts nicht gewährleistet werden kann.
- Die Planungen und Entscheidungsfindung der Regierung bezüglich Infrastrukturen sind durch einen sektoralen Ansatz gekennzeichnet und kaum in ein Gesamtkonzept der Raumentwicklung oder -planung integriert.
- In manchen Fällen haben grosse Infrastrukturprojekte mit räumlichem Einfluss eine wichtige Rolle im Bezug auf die Initiierung von Diskussionen über die regionale Entwicklung und bei der Anregung von Planungsprozessen und politischen Debatten gespielt, insbesondere bei konkreten zukünftigen Entwicklungsoptionen wie

in den Fällen der Kantone Uri und Schwyz. Wenn diese gut gestaltet werden, können solche Entwicklungen als gute Beispiele für eine integrierte Projektentwicklung dienen, welche wiederum als Anregung für zukünftige Planungs- und Ausführungsansätze genutzt werden können.

**HERAUSFORDERUNGEN** Trotz der Tatsache, dass die Schweizer Verkehrsinfrastruktur gut entwickelt und von hoher Qualität ist, steht sie in den nächsten Jahren vor grossen Herausforderungen:

- Der schweizerische Ansatz zur Sicherung von Massnahmen des nationalen (räumlichen und wirtschaftlichen) Zusammenhalts ist möglicherweise durch eine Verringerung des verkehrlichen Serviceniveaus in eher abgelegenen und dünn besiedelten Regionen und durch die (wirtschaftlichen) Anstrengungen, hochwertige Verkehrsinfrastruktur (wie die NEAT) bereitzustellen, bedroht.
- Die (nationale) Konzentration auf die Tunnelbauwerke der NEAT erzeugt die Gefahr, dass die Bedeutung einer Entwicklung und Bewahrung der Zulaufkorridore, sowie die Beseitigung essentieller Engpässe und Schnittstellen unterschätzt werden. (z.B. die Region Basel als Zugang zur Gotthardachse und das Queren der Kantone Uri und Schwyz als Teile des Zulaufs zum Basistunnel). Dies könnte zu grossen Unsicherheiten und blockierenden Situationen für Benutzer, Bürger und Unternehmen in den angrenzenden Regionen führen. Wenn diese Probleme nicht gelöst werden, könnte es zu Konflikten zwischen (inter-)nationalen und regionalen Verkehren kommen und die regionale Erreichbarkeit gefährden.
- Den wichtigen räumlichen Auswirkungen grosser Infrastrukturen konnte bisher kein angemessenes System gegenübergestellt werden, mit dem die neuen Infrastrukturen in ein bestehendes Netz räumlicher Funktionen integriert werden könnten. In einem Umfeld, in dem das Bewusstsein für räumliche/ökologische Einflüsse wächst und gleichzeitig die Intensität der Nutzung von Raum als wirtschaftliche und soziale Ressource zunimmt, ist es erforderlich, innovative Wege zu finden, um zukünftige Ansprüche an den Raum zu planen und zu integrieren und dies ausserdem effektiv und zügig zu vollziehen (derzeitige Erfahrungen mit Planungs-/Entscheidungsfindungsprozessen aus dem letzten Jahrzehnt werden in Zukunft nicht ausreichen). Dies hat auch zunehmende Relevanz für die wachsenden räumlichen Ansprüche wirtschaftlich bedeutender Infrastrukturen, wie für (expandierende) Flughäfen.
- Bürger und Unternehmen agieren in Regionen, die weitaus grösser sind als die bestehenden administrativen und politischen Einheiten, welche das politische System bilden (Pendeln, Lieferketten, Geschäftsbeziehungen finden in wachsenden funktionalen Räumen statt). Die Diskrepanz nimmt sowohl im räumlichen als auch im thematisch-funktionalen Bereich zu (grössere funktionale Räume, mehr Themen), was die Notwendigkeit schafft, insbesondere für die Planung und Finanzierung von Infrastruktur in wachsendem regionalem Kontext zu entscheiden.
- Es ist schwierig und zeitaufwendig, die notwendigen demokratischen Prozeduren im bestehenden politischen und administrativen System zu schaffen und zu

verwalten, was möglicherweise zur Verzögerung oder Einstellung notwendiger Projekte führt.

- Im Kontext einer zunehmend globalen Bedeutung von sicheren und effizienten Energiesystemen wird die Schweiz mit einer zunehmenden Nachfrage konfrontiert, welche die Ausweitung von sicheren und redundanten Energieproduktions- und -verteilungssystemen fordert. Die bisherige Erfahrung hat gezeigt, dass Planungs- und Entscheidungsprozesse bis zu zwei Jahrzehnte in Anspruch nehmen können und dass die Auswirkungen auf die Raumentwicklung bisher nicht ausreichend in die nachfolgenden Ausführungen integriert wurden (z.B. wachsende Siedlungen in unmittelbarer Nähe zu Gaspipelines und Tanks).

**VORSCHLÄGE** Das schweizerische System nutzt eine Reihe von Instrumenten, um mit den Aufgaben und Herausforderungen der Zukunft umzugehen. Diese sind in eine Abfolge von Prozeduren eingebettet, um den notwendigen Informationsfluss und Interessensausgleich zu gewährleisten. Nichtsdestotrotz werden, bei dem gegebenen Ausmass an Herausforderungen und unter Berücksichtigung der möglichen Fortschritte durch Verbesserungen, folgende Vorschläge gemacht:

- Schlüsselprojekte mit erheblichem räumlichem Einfluss, insbesondere grosse Infrastrukturprojekte, sollten mit einem Ansatz von aktiver, integrierter Infrastrukturprojektplanung fortgesetzt werden. Dieser sollte die Zielsetzung enthalten, die neue Infrastruktur in das bestehende räumliche System der betroffenen Regionen optimal zu integrieren und so viel Zusatznutzen wie möglich für die Regionalentwicklung zu generieren. Solch ein Ansatz kann die Projektentwurfsqualität deutlich erhöhen, öffentliche Unterstützung für demokratische Verfahren verbessern und vom wirtschaftlichen Standpunkt die ökonomische Effizienz einer Investition umfassend verbessern. Erfolgreiche Beispiele sind die Fälle der Zulaufkorridore des Gotthardtunnels im Kanton Uri und Schwyz oder die komplexe Kopplung von Strassen-, Autobahn-, Schienen- und Hochwasserschutz-Projekten im Oberwallis.
- Folgende Schlüsselfragen müssen für diesen Ansatz betrachtet werden: Wie kann eine derart integrierte Planung entworfen und organisiert werden, so dass alle räumlichen/ökonomischen Entwicklungsthemen vollständig abgedeckt sind, mit grossen Infrastrukturprojekten (z.B. inklusive der Regionen, die durch die Zulaufstrecken zum Gotthard-Basistunnel betroffen sind) verbunden sind und alle massgeblichen kantonalen Verantwortlichen einbindet? Wie kann sichergestellt werden, dass die Teilnahme und der Beitrag zum integrierten Planungsprozess lohnender sind als eine Nicht-Teilnahme? Wie kann sichergestellt werden, dass künftige Verfahren schneller und effektiver gestaltet werden können als die aktuellen Verfahrensabläufe?
- Die genannten positiven Beispiele haben sich über eine lange Zeit, und aus der Notwendigkeit mit hochproblematischen Situationen umzugehen, entwickelt. Durch die systematische Unterstützung dieses Ansatzes können Zeit und Planungsressourcen gespart werden und Prozesse stark verbessert werden. Eine systematische Unterstützung durch die Bundes- und die kantonale Ebene sollte dazu verwendet werden,

derartige integrierte Planungsprozeduren zu entwickeln und zu sichern. Dies wird oftmals die kantonalen Grenzen und die sektoralen Grenzen administrativer und politischer Einheiten sprengen. In diesem Zusammenhang sollte der Handlungsspielraum vorhandener Planungsinstrumente (z.B. Sachplan Verkehr, Kantonale Richtpläne, Agglomerationspolitik) erweitert und horizontal integriert werden. Die Idee eines Agglomerationsprogramms könnte weiter entwickelt werden und dabei die Erfahrungen der EU-Interreg-Programme mit einbeziehen.

- Ein rechtlicher Rahmen für die optimale Ausführung der integrierten Infrastrukturplanungsmechanismen durch die regionalen Körper mag notwendig sein, um die rechtliche Grundlage für die formale Unterstützung durch verschiedene Regierungsebenen oder -behörden zu schaffen und um die Konsistenz horizontaler Massnahmen über sektorale Grenzen hinweg zu gewährleisten.
- Auf einer allgemeinen Ebene der Infrastrukturpolitik sollte sichergestellt werden, dass die zukünftige Schwerpunktlegung auf grosse Infrastrukturprojekte nicht dazu führt, dass Projekte in der zweiten Reihe der Netzwerkentwicklung vernachlässigt werden (z.B. Schnittstellen, Engpässe) und dass das Gesamtziel einer nationalen räumlichen Kohäsion weiter verfolgt wird. Dies bedeutet, dass auch weiterhin das verkehrliche Dienstleistungsniveau in eher abgelegenen Regionen und für kleinere Knoten (wie z.B. Thusis) beibehalten wird, da dies eine entscheidende Voraussetzung für wirtschaftliche und soziale Entwicklung in Regionen mit geringerer Bevölkerungsdichte, z.B. den Bergregionen, ist. Alles in allem muss bei den Bemühungen für die Zukunft ein räumliches Gleichgewicht gewahrt werden.
- Neue Bedürfnisse für Energieproduktion und -verteilung sind dringlich. Um die Sicherheit des bestehenden Systems zu bewahren und den neuen Herausforderungen gerecht zu werden, muss eine Weiterentwicklung des schweizerischen Energiesystems durch eine weitblickende und effektive Raumplanungskomponente erweitert werden. Dadurch sollen schnellere Verfahren und bessere Ergebnisse bei dem Versuch, Siedlungsentwicklung in sicherer Distanz zu Energieinfrastrukturen zu halten, erzielt werden. Das ist eine echte Herausforderung für ein dicht besiedeltes, bergiges Land wie die Schweiz.

## 2.5. DIE GRENZÜBERSCHREITENDE DIMENSION

**AKTUELLER ZUSTAND** Die Schweiz ist ein Binnenland mit langen und verwinkelten Grenzen zu fünf weiteren Staaten, wobei vier über eine grössere Fläche und mehr Einwohner verfügen und vier Mitglieder in der EU sind. Daher spielen grenzüberschreitende Überlegungen eine grosse Rolle bei der Festlegung einer räumlichen Entwicklungsstrategie für die Schweiz. Insbesondere findet grenzüberschreitende räumliche Planung bereits in vier Grenzregionen der Schweiz im Rahmen des Interreg-Programms der EU statt. Diese Kooperation ist tendenziell projektbasiert und schneidet somit das Thema der grenzüberschreitenden Harmonisierung der Planungssysteme nicht direkt an.

Die Bedeutung grenzüberschreitender Themen wird durch die Tatsache wiederbelebt, dass funktionale Räume, die einige der wichtigsten schweizerischen Städte (Genf, Basel, Schaffhausen und Lugano) umfassen, über nationale Grenzen hinweggehen. Insgesamt summieren sich grenzüberschreitende Betrachtung zu nationaler Bedeutung auf, auch weil sie alle vier Ecken der Schweiz betreffen. Das extremste Beispiel stellt dabei der Kanton Genf dar, der eine 103 km lange Grenze zu Frankreich und nur 4,5 km Grenze zu einem weiteren schweizerischen Kanton besitzt. Dieses Beispiel illustriert anschaulich die Notwendigkeit einer stärkeren Gewichtung der grenzüberschreitenden Raumplanung.

Aufgrund seiner Funktion als von Routen durchzogenes Land, die andere Länder miteinander verbinden, hat die Schweiz stets vom kulturellen und wirtschaftlichen Austausch profitiert. Die grenzüberschreitende Raumplanung fügt dieser nationalen Bereicherung eine weitere viel ver-

sprechende Dimension hinzu. Wegen dieser Bedeutung der Schweiz als Verbindungselement zwischen EU-Ländern, kann sie mit einer stärkeren Beteiligung an der grenzüberschreitenden Raumplanung ihre Position innerhalb Europas aufwerten.

Ausgehend von diesem geographischen Kontext verfügt die Schweiz bereits über etablierte Traditionen der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Bereich der Raumplanung mit der Stadtregion Basel als nennenswertestes Beispiel. Diese Tradition wird verstärkt, weil die nationalen schweizerischen Grenzen, wie sonst üblich, keine Sprachbarriere darstellen. Dennoch demonstriert der Streit mit Deutschland über An- und Abflüge des Zürcher Flughafens eindrucksvoll, dass weitere Zusammenarbeit bezüglich grenzüberschreitender Raumplanungsthemen nach wie vor notwendig ist.

**HERAUSFORDERUNGEN** In Zukunft werden vermutlich verschiedene Entwicklungen dazu beitragen, dass der grenzüberschreitenden Raumplanung mehr Bedeutung beigegeben wird.

Als erstes werden die nationalen Grenzen im Laufe des 21. Jahrhunderts wahrscheinlich noch durchlässiger werden. Menschen und Unternehmen werden mobiler und der globale Wettbewerb verlangt den Staaten mehr Offenheit und Anpassungsfähigkeit als bisher. Der zunehmende Einfluss der EU-Politik wird auch weiterhin die Hürdeneffekte nationaler Grenzen reduzieren, obgleich die Schweiz kein EU-Mitglied ist.

Zweitens ist es wahrscheinlich, dass auf stadtreionaler Ebene die relevanten Entfernungen des täglichen Lebens weiter ansteigen werden. Dies impliziert, dass die Vorgänge in den an die Schweiz angrenzenden Regionen und den schweizerischen Grenzregionen zunehmend miteinander verflochten sein werden. Wenn die Schweiz ihre eigene Raumentwicklung kontrollieren möchte, muss sie sich stärker in die Raumentwicklung der grenzüberschreitenden Regionen einschalten. Damit wird sich die Raumentwicklung in der Schweiz mehr und mehr mit den Vorgängen jenseits der Grenze beschäftigen müssen. Dies könnte auch einen gewissen Autonomieverlust beinhalten, der allerdings besser auf eine wohl überlegte und kooperative Art stattfinden sollte, als auf eine ungeplante und zufällige Weise. Die Anforderungen für die Berücksichtigung schweizerischer Raumentwicklung in grenzüberschreitenden Angelegenheiten werden einen erheblichen Einfluss auf andere Aspekte der Raumentwicklung, wie die Agglomerationspolitik, Infrastrukturinvestitionen und die wirtschaftliche Entwicklung, haben. Keine der genannten Politikfelder wird ohne die Berücksichtigung einer ausgeprägten grenzüberschreitenden Komponente wirksam funktionieren können.

**VORSCHLÄGE** Vor allem in grossen Ländern, die an die Schweiz angrenzen, spielen die nationalen Regierungen eine wichtigere Rolle in der Raumentwicklung als in der Schweiz. Aus diesem Grund sollte die Schweizer Bundesregierung ebenfalls eine bedeutendere Rolle bei der Förderung von und Teilnahme an grenzüberschreitenden Planungsaufgaben einnehmen als bisher. Beachtet man die schweizerischen Zusammenhänge der Raumplanung, muss diese aktivere Rolle in intensiver Verbindung mit den

Kantonsregierungen gestaltet werden. Da viele schweizerische Grenzregionen eine wichtige Schnittstellenfunktion übernehmen, sollte dieser Aspekt der schweizerischen Raumentwicklung durch grenzüberschreitende Kooperationen verstärkt werden. Weiterhin sind die grenzüberschreitenden Regionen von Natur aus peripher angesiedelt. Daher sollten die Möglichkeiten grenzüberschreitender Raumentwicklung auch eine grössere Rolle in der schweizerischen Raumentwicklungspolitik übernehmen, um insbesondere den territorialen Zusammenhalt innerhalb der Schweiz zu fördern und somit den zentrifugalen Tendenzen entgegen zu wirken, die mit einer Arbeit über die Grenzen hinweg verstärkt auftreten könnten.

Damit alle verfügbaren Chancen einer grenzüberschreitenden Kooperation vollständig zum Nutzen des schweizerischen Volkes wahrgenommen werden können, muss die Bundesregierung sicherstellen, dass die Raumplanungsaktivitäten auf nationaler Ebene solide auf der Zusammenarbeit mit allen Regierungsebenen und den anderen Politikbereichen basiert und von diesen unterstützt wird. Aufgrund des grossen Ausmasses und der wirtschaftlichen Bedeutung der Schweizer Grenzstädte sollten die grenzüberschreitenden Überlegungen allgemein auch in der Infrastruktur- und Agglomerationspolitik eine grössere Bedeutung erlangen. Grenzüberschreitende Raumplanungsthemen müssen regelmässig Themen auf den Agenden von ROK und ROR werden.

Das «OECD Territorial Review» der Schweiz von 2002 ordnete die zunehmenden räumlichen Unterschiede in der Schweiz der Leistungsfähigkeit der angrenzenden Regionen anderer Ländern zu. Dies betont wiederum die Notwendigkeit einer Priorisierung der grenzüberschreitenden Raumplanung durch die Schweizer Regierung. Dies gilt insbesondere für die südliche Schweiz, wo Massnahmen zur wirtschaftlichen Leistungssteigerung der angrenzenden französischen und italienischen Regionen einen nutzbringenden Effekt auf die Schweiz haben werden. Die grenzüberschreitende Zusammenarbeit wird die Kooperationsfähigkeit zwischen kantonalen und lokalen Regierungen erhöhen. Aus der Perspektive des territorialen Zusammenhalts allerdings, könnte eine grenzüberschreitende Zusammenarbeit in der Raumplanung einen nachteiligen Effekt auf die Schweiz haben. Aus diesem Grund sollten sich die Bundes- und die Kantonalregierungen in den Grenzregionen noch stärker um eine interkantonale Kooperation in der Raumplanung bemühen.

Aufgrund dieser herausragenden Bedeutung grenzüberschreitender Raumplanung für die Schweiz sollte die Bundesregierung vor allem Wert auf die Kooperation bei der Vorbereitung von Plänen im Gegensatz zu reinen Infrastrukturprojekten legen. Ausserdem könnte die Bundesregierung eine wichtige Rolle bei dem Aufbau und dem Transfer von Erfahrungswerten bzgl. grenzüberschreitender Kooperation in der Raumplanung zwischen den Grenzregionen übernehmen. Der allgemeine Erfahrungsschatz könnte weiterhin als Bewertungsgrundlage verwendet werden und, falls nötig, die Planung in der Schweiz verbessern. Eine weitere Idee ist die Nutzung von Erfahrungen als Grundlage für die Gründung eines europäischen Exzellenz-Zentrums in der Schweiz für den verstärkten Austausch und die Verbreitung von guten Vorgehensweisen.

## 2.6. PLANUNG IN STRATEGISCHEM UMFELD

**AKTUELLER ZUSTAND** In der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft wird in Art. 75, Absatz 1 festgehalten, dass der Bund die Grundsätze der Raumplanung festlegt und dass die Raumplanung den Kantonen obliegt. Gemäss Absatz 2 fördert der Bund die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit ihnen zusammen. Sodann verlangt Absatz 3, dass Bund und Kantone bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Erfordernisse der Raumplanung berücksichtigen.

Das aktuelle Raumplanungsgesetz des Bundes (RPG) datiert aus dem Jahr 1979. In Art. 2 wird die Planungspflicht von Bund, Kantonen und Gemeinden stipuliert: Sie haben die für die raumwirksamen Aufgaben nötigen Planungen zu erstellen und aufeinander abzustimmen, wobei sie die räumlichen Auswirkungen ihrer übrigen Tätigkeit berücksichtigen.

Im weiteren werden unter dem Titel «Massnahmen der Raumplanung» die Richtpläne der Kantone sowie «Die besonderen Massnahmen des Bundes» behandelt; damit sind Konzepte und Sachpläne gemeint. Es folgen im dritten Teil die Nutzungspläne.

Zur Erstellung der Richtpläne (als Momentaufnahme oder Ergebnisprotokoll bzw. periodischer Auszug aus dem Richtplanungsprozess) bestimmen die Kantone in den Grundzügen, wie sich ihr Gebiet räumlich entwickeln soll. Dabei berücksichtigen sie die Konzepte und Sachpläne des Bundes sowie die Richtpläne der Nachbarkantone. Sie arbeiten mit den Behörden des Bundes und der Nachbarkantone zusam-



men, «soweit ihre Aufgaben sich berühren». Grenzkantone «suchen die Zusammenarbeit mit den regionalen Behörden des benachbarten Auslandes, sofern sich ihre Massnahmen über die Grenzen auswirken können». (Natürlich sind durch dieses Gesetz die ausländischen Behörden nicht gebunden, deshalb die Formulierung «suchen» als Angebot zur Kooperation. Zudem sind auch Kantone, die nicht direkt an der Grenze liegen, gehalten, die Zusammenarbeit zu suchen, sofern sich ihre Massnahmen über die Grenzen auswirken. Eine derartige Zusammenarbeit kann u.U. in einen Staatsvertrag münden, zu deren Abschluss die Kantone befugt sind.)

Die Richtpläne, die behördenverbindlich sind, zeigen mindestens die Abstimmung der raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung und in welcher zeitlichen Folge und mit welchen Mitteln vorgesehen ist, die Aufgaben zu erfüllen.

Die Kantone ordnen das Verfahren für die Richtplanung. Sie regeln, wie die Gemeinden und andere Träger raumwirksamer Aufgaben beim Erarbeiten der Richtpläne mitwirken.

Auch der Bund steht in der Pflicht, seine Grundlagen in Form von Konzepten und Sachplänen zu erarbeiten und sie aufeinander abzustimmen.

In diesem gesetzlichen Rahmen ist besonders hervorzuheben:

Die Fokussierung auf «Tätigkeiten», ohne sie näher zu spezifizieren. Eine gewisse Klärung erfolgt in der Raumplanungsverordnung (RPV). Es bleibt auch offen, in welcher Art und Weise diese Tätigkeiten zu identifizieren sind. Sie haben jedenfalls etwas mit der anzustrebenden Entwicklung zu tun. Der Begriff «Konflikte» oder «Probleme» taucht im Gesetzestext nicht auf, auch nicht eine Unterscheidung in aktuelle und absehbare Konflikte. Dies alles zu definieren und zu organisieren bleibt den Kantonen überlassen.

Wiederholt betont wird das Erfordernis der Zusammenarbeit erwähnt, nämlich zwischen den Bundesstellen, zwischen Bund und Kantonen, zwischen den Kantonen und zwischen Grenzkantonen und den regionalen Behörden des Auslandes. (Bei den Konzepten und Sachplänen fehlt im Gesetz der explizite Hinweis auf eine Zusammenarbeit über die Grenzen hinweg. Dieser erfolgt in der Raumplanungsverordnung, Art. 18.)

Die Raumplanungsverordnung enthält dann in Art. 5 eine Art methodologischen Kern, nämlich die Kennzeichnung des Koordinationsstandes der einzelnen Tätigkeiten:

Die – prima vista – mildeste Form ist die Vororientierung. Damit wird markiert, dass die betreffende raumwirksame Tätigkeit möglicherweise erhebliche Auswirkungen «auf die Nutzung des Bodens» (interessanterweise nicht: Raum) hat, sie sich aber noch nicht in dem für die Abstimmung erforderlichen Mass umschreiben lässt. Oder: Das «Erkennen-als...». Dies ist ein äusserst wichtiger Teil der Richtplanung, der quasi auch eine Eröffnungspartie genannt werden könnte. Hier sind Hypothesen zu formulieren, hier ist der Falle des «Nicht so wichtig» zu entrinnen, hier ist intellektuelles, kreatives Potenzial und ein Reichtum am Ideen gefragt. Und

hier ist auch der Ort zu entscheiden, ob die Angelegenheit von derartiger Tragweite ist, dass sich besonderer – nicht der Routine entsprechender – Aufwand lohnt. Besonders in dieser Phase ist Offenheit gegenüber den verschiedenen möglichen Lösungsansätzen erforderlich.

Als Zwischenergebnis wird ein Koordinationsstand bezeichnet, bei dem die raumwirksamen Tätigkeiten noch nicht aufeinander abgestimmt worden sind, bei denen aber die Schritte für eine zeitgerechte Abstimmung geklärt sind. Oder: «Die nächsten Schritte zur Klärung sind...». Hier finden wir – dem «Reifegrad» der Angelegenheit entsprechend – auch Offenes, Unfertiges.

Eine Festsetzung schliesslich zeigt die räumliche Abstimmung. Oder: «Die Wahl fiel auf...». Stillschweigend wird hier vorausgesetzt, dass weiteren Erfordernissen nachzukommen ist, etwa um ein Vorhaben umzusetzen.

Diese Trilogie ist in ihrer Einfachheit plausibel und praktisch: Plausibel, weil sie die üblichen Stufen eines Klärungsprozesses (Erkennen und akzeptieren eines Problems, Erkunden der möglichen Lösungswege, Entscheid über die Lösung) widerspiegelt. Praktisch, weil sie jederzeit eine Beurteilung der Lage erlaubt – auch mit unvollständigem und widersprüchlichem Wissen. Und gerade hier zeigt sich eine methodische Stärke: Das Erfordernis, jene Informationen zu beschaffen, die für den Fortschritt des Klärungsprozesses nötig sind, wird definiert – und eben auch limitiert – durch anstehende Entscheidungsprobleme.

Summa summarum erlaubt es dieser Rahmen, Lösungen schrittweise zu erarbeiten und dabei das erforderliche Wissen auf die damit verknüpften Entscheidungsprobleme abgestimmt – und damit sparsam – zu erarbeiten. Dahinter steckt nicht die Vorstellung eines von Bund, Kantonen und Gemeinden gemeinsam festgesetzten mehrjährigen Programms. Dafür ist damit die Möglichkeit gegeben, jederzeit eine Lagebeurteilung vorzunehmen, die auf dem gerade aktuellen Stand der Richtplanung beruht («Momentaufnahme»). Das Gesetz akzeptiert auch die Tatsache, dass das Geflecht an Akteuren, das an der Raumplanung beteiligt ist, nicht einheitlich behandelt werden kann; vielmehr ist problembezogene Massschneiderei gefragt. Davon zeugt auch die Vielfalt an Planungsweisen, sei es bei den kantonalen Richtplänen, sei es bei den Sachplänen des Bundes.

**HERAUSFORDERUNGEN** Wir sehen fünf Bereiche mit Handlungsbedarf:

### 1. Übersicht - Strategie - Schwerpunkte

Das System mit (kantonalen) Richtplänen und (Bundes-) Sachplänen hat zwei kritische Stellen: Die eine Stelle betrifft die Identifizierung von Problembereichen von strategischer Bedeutung im Sinne einer Schwerpunktsetzung. Dies kann nur aus einer an der Sache – und nicht entlang der Zuständigkeiten – orientierten Übersicht entstehen. Eine gesamthafte, den Raum Schweiz umfassende Übersicht fehlt und damit auch die Basis für die Setzung von Schwerpunkten.

### 2. Integrierte Behandlung von strategisch wichtigen Räumen

Die zweite kritische Stelle betrifft die integrierte Klärung

von Problemsituationen in Räumen, wo unterschiedliche Akteure zuständig sind. Häufig befassen sich kantonale Richtplanungen und Sachplanungen des Bundes mit ein und demselben Raum jeweils aus ihrer Sicht. Klassisches Beispiel dafür ist das untere Reusstal im Kanton Uri. Die räumliche Gesamtbetrachtung kommt häufig zu kurz, es dominiert das Denken in Einzelprojekten.

### **3. Differenzierte Behandlung der raumrelevanten Sachbereiche nach Teilräumen**

Für Themen von strategischer Bedeutung, wie es etwa die Landwirtschaft darstellt, stellt sich die Frage, wie Lösungen erarbeitet werden sollen, die der besonderen Vielfalt der Schweizer Räume entspricht. Gibt es einen für alles passenden Weg oder sind es verschiedene Wege, die auf die spezifischen «Talente» der einzelnen Regionen eingehen?

### **4. Ausschöpfen des Potenzials, das der formelle Rahmen bietet**

Die Möglichkeiten, die der gesetzliche Rahmen auf strategischer Ebene bietet (Richtpläne, Sachpläne) werden nicht hinreichend ausgeschöpft. Dies ist v.a. in den Bereichen «Schwerpunkte bilden» und «besondere Verfahren initiieren und fördern» der Fall.

### **5. Raum und aktionsorientierte Raumplanung sind kein öffentliches Thema!**

Der schöpferische Umgang mit dem gesamten Lebensraum sowie eine kreative und aktionsorientierte Raumplanung stehen im Schatten von prominent präsenten Themen wie etwa dem Bau von Verkehrswegen. Dies ist umso bedauerlicher, als die räumlichen Qualitäten eines Landes mehr und mehr von weichen zu harten Standortfaktoren werden.

## **VORSCHLÄGE**

### **1. Initiative «Perspektive Raum Schweiz»**

Das Bundesamt für Raumentwicklung ergreift die Initiative für eine aktionsorientierte Plattform «Perspektive Raum Schweiz». Diese Plattform soll für eine begrenzte Zeit, etwa 3–5 Jahre, eingeführt werden.

Unter Raum werden dabei nicht nur die physischen Eigenschaften verstanden, sondern die Möglichkeiten, die dieser Raum für die Aktivitäten der Menschen bietet, bzw. die Grenzen, die er ihnen dafür setzt. Demzufolge kommt dem Explorieren möglicher zukünftiger Verhaltensweisen eine hohe, wenn nicht eine zentrale Bedeutung zu. Und wenn der Raum Schweiz als Netzwerk verstanden wird, dann sind es die Betriebsformen dieses Netzwerks, die diese Möglichkeiten des Verhaltens massgebend beeinflussen. Funktionierende Netzwerke sind gute Versicherungen gegen Überraschungen!

Ziel dieser Initiative ist es, eine breite Diskussion unter Fachleuten und weiteren Interessierten zur Raumentwicklung Schweiz zu lancieren, Themen und Räume von strategischer Bedeutung zu identifizieren und ihrer Klärung und Lösung zuzuführen.

### **2. Übersichten «Raumentwicklung Schweiz»**

Für die Erarbeitung dieser Übersichten werden alle formell mit der Raumplanung zuständigen Stellen eingeladen. Dazu kommen auf freiwilliger Basis die zuständigen Stellen im benachbarten Ausland sowie weitere wichtige Akteure,

die nicht formell für raumplanerische Fragestellungen zuständig sind, denen aber an einer gedeihlichen Entwicklung des Raumes Schweiz gelegen ist.

Ziel dieser Übersichten ist es, eine Basis für regelmässige Lagebeurteilungen zu erhalten.

### **3. Lagebeurteilungen «Raumentwicklung Schweiz»**

Innerhalb der Plattform werden regelmässige Lagebeurteilungen durchgeführt. Das Ziel ist die Identifikation strategischer Räume und Sachbereiche, die für die Schweiz von zentraler Bedeutung sind und die Frage nach der Tauglichkeit der aktuell verfügbaren Instrumente. Dies geschieht problemorientiert und nicht entlang den Achsen der Zuständigkeiten! Damit soll nicht zuletzt eine breite Debatte «Perspektive Raum Schweiz» ermöglicht werden, die über die Fachwelt hinaus geht. Das Überführen in die formellen Instrumente bzw. die Revision gesetzlicher Erlasse geschieht erst, nachdem entsprechende Erkundungen und Tests vorgenommen worden sind, die die Tauglichkeit bzw. Fruchtbarkeit neuer Ansätze oder Lösungsrichtungen zeigen.

### **4. Strategische Sachbereiche und strategische Räume**

Die anlässlich der Lagebeurteilung festgelegten thematischen und räumlichen Schwerpunkte sollen während einer begrenzten Zeit mit speziellen Verfahren behandelt werden. Dabei soll das ARE die Initiative ergreifen und an der Entwicklung von Lösungen selbst aktiv mitwirken. Es kann zweckmässig sein, die Federführung für diese Prozesse entsprechend den Themen festzulegen.

Die bisher ausgeübte Praxis, Szenarien zur Anregung und Diskussion zu unterbreiten, kann so durch eine aktionsorientierte Vorgehensweise ergänzt werden, die formelle und auch informelle Elemente enthält. Es gilt hier die Devise: Probleme zuerst - Zuständigkeiten später!

### **5. Mittel**

Dem Bundesamt für Raumentwicklung sind die entsprechenden finanziellen und personellen Mittel zu gewähren.

## 2.7. FAZIT

In diesem Abschnitt werden die Vorschläge der internationalen Expertengruppe zusammengefasst.

Wo bundesstaatliche Interessen in besonderer Weise berührt sind, sollte das ARE durch Initiativen und intensivierte Aktionen präsenter sein.

### **1. Entwickeln von Testplanungen für Kulturlandschaften**

Die Kulturlandschaften der Schweiz werden auch in Zukunft einem starkem Wandel unterworfen sein. Insbesondere zu erwartende Veränderungen in der Landwirtschaft können Einfluss auf Gestalt und Qualität der Kulturlandschaften haben.

- Es wird vorgeschlagen – gestützt auf eine landesweite Übersicht – unterschiedliche Gebiete in verschiedenen Regionen der Schweiz für ein Testplanungsverfahren «Perspektive Kulturlandschaft» auszuwählen.
- Gemeinsam mit involvierten Akteuren sollten unterschiedliche Entwicklungsmöglichkeiten entworfen, überprüft und visualisiert werden. Neben den vorhandenen Instrumenten sollten neue Mittel und Methoden für Aktionen entwickelt und gemeinsam in der Praxis getestet werden.
- Die Testplanungen sollen mit mehreren Teams durchgeführt und von einer Gruppe ausgewählter Experten begleitet werden.
- Auf der Basis der Vorschläge und Entwicklungsmöglichkeiten soll das weitere Vorgehen festgelegt werden.

## **2. Unterschiede zwischen den Agglomerationen präzisieren, Zusammenarbeit fördern und Unterstützung organisieren, wo diese notwendig und gewünscht ist**

Mit dem Agglomerationsprogramm hat das ARE einen wichtigen Prozess in der Weiterentwicklung der Agglomerationen initiiert. Dieses Programm sollte weitergeführt werden. Es wird darauf ankommen die weitere Entwicklung der verschiedenen Agglomerationen – unter verschiedenen Annahmen – simulieren zu können. Beispielsweise sollten Vorstellungen über die zukünftige Siedlungsentwicklung der jeweiligen Agglomerationen visualisierbar und in verschiedenen Bildern verdeutlicht werden können. Das Bundesamt für Raumentwicklung sollte mit zusätzlichen Mitteln den dafür notwendigen Prozess mit und zwischen den Agglomerationen fördern können. Im Rahmen dieses Prozesses sollte auch der spezielle Beitrag der einzelnen Agglomerationen für die Landesentwicklung präzisiert werden können, und es sollte eine gemeinsame Datenbasis mit wichtigen, dem Vergleich dienenden Kennziffern erarbeitet werden.

In diesen Zusammenhang wichtige Aufgaben:

- Übersicht der Agglomerationen erstellen
- Agglomerationen auswählen, wo aus der nationalen Sicht das Profil weiter geschärft werden sollte
- Strategisch bedeutsame Vorhaben definieren
- Wünschenswerte Mittel und Instrumente für die weitere Entwicklung in kooperativen Planungsprozessen zusammenstellen
- Einrichtung einer mobilen Task-Force für die Unterstützung der Agglomerationen
- Fortschritte der Arbeiten regelmässig auswerten und Schlussfolgerungen für das weitere Vorgehen ziehen.

## **3. Weiterentwicklung Städtenez Schweiz und funktionale Räume**

Effektives arbeitsteiliges Zusammenwirken funktionaler Räume ist essentiell von leistungsfähigen, verlässlichen und berechenbaren Verkehrssystemen abhängig.

In diesem Zusammenhang sind von Bedeutung:

- Weiterentwicklung des Konzeptes der Städteneze und Entwicklung eines Programmes mit Unterstützung zeitlich befristeter, institutionenübergreifender Zusammenarbeit (insbesondere zur Kooperation in funktional zusammenhängenden Räumen)
- Identifizierung vorhandener und zukünftig bedeutsamer «Flaschenhälse»
- Zusammenstellung der für die Beseitigung oder «Prophylaxe» vorgesehenen Massnahmen
- Auswahl der national bedeutsamen Vorhaben in diesem Zusammenhang
- Unterstützung der betroffenen Akteure bei der Klärung und Lösung damit verbundener Aufgaben.

Funktionierende Städteneze sind auch zentral davon abhängig, dass die Zersiedlung gebremst werden kann, die Siedlungsentwicklung nach Innen als Leitprinzip verwirklicht wird und Entwicklungen im Einzugsbereich der Stationen des öffentlichen Verkehrs gefördert werden können. Diese Aufgabe ist für die gesamte Schweiz von Bedeutung. Ein

nationales Programm zum regionalen Flächenmanagement sollte eingerichtet werden. Die Einzelheiten des Programms sollten mit in Frage kommenden Experten entwickelt werden.

## **4. Integrierte Konzepte für Siedlung, Landschaft und Infrastruktur**

Es wird vorgeschlagen, integrierte Konzepte für die Siedlungs-, Verkehrs- und Landschaftsentwicklung zu fördern. Der Mehrwert eines solchen Verfahrens kann die dabei entstehenden Verfahrenskosten um ein Vielfaches übersteigen.

Insbesondere in Gebieten, wo in Zukunft mit erheblichen Eingriffen durch Einbau von Infrastrukturen (beispielsweise Verkehrsbauwerke, Hochwasserschutz) zu rechnen ist, sollte dies in Angriff genommen werden.

Ein Beispiel dafür ist der national bedeutsame Korridor Basel–Gotthard–Chiasso in Folge des Ausbaues der Zu- und Ablaufstrecke zur NEAT.

Darüber hinaus wird vorgeschlagen zu prüfen, welche raumbedeutsamen Wirkungen und Konsequenzen mit der Weiterentwicklung der Energieversorgung Schweiz verknüpft sind. Die Bereitstellung ausreichender Kapazitäten und leistungsfähiger Verteilnetze – zusammen mit den vielfältigen Anforderungen an die Schweiz auch als Transitland im europäischen Stromverbund – dürfte vielfältige regional und national bedeutsame Fragen aufwerfen.

## **5. Grenzüberschreitende Raumentwicklung unterstützen**

Die Schweiz hat lange Grenzen mit fünf, zum Teil wesentlichen grösseren Nachbarstaaten. In einzelnen Fällen sind grössere Konflikte zu klären, die auch mit Chancen, auch für die räumliche Entwicklung, verbunden sein können.

Gemeinsam mit den betroffenen Kantonen sollten Möglichkeiten der Unterstützung besprochen und Schlussfolgerungen für das weitere Vorgehen gezogen werden.

Zur Vorbereitung der damit verbundenen «Konferenzen» sollte eine Übersicht grenzüberschreitender Aktivitäten, Chancen, aber auch Konflikte und Hemmnisse zusammengestellt werden.

Der Austausch und weitergehende Arbeiten sollte zum verstärkten grenzüberschreitenden Austausch und zu Erkundung möglicherweise neuer Ansätze unter Einbeziehung der zuständigen Stellen der Nachbarländern führen.

## **6. Weiterentwickeln und Ausnutzen der Richtplanphilosophie für national bedeutsame Vorhaben und Räume**

Wie im Kapitel 2.6 ausführlicher beschrieben, enthält die Richtplanung gemäss Raumplanungsgesetz interessante Möglichkeiten für die Raumentwicklung Schweiz.

Wenn die laufenden und in Aussicht genommenen Initiativen und Vorhaben in Angriff genommen werden, kommt es darauf an, den Überblick zu schaffen und zu bewahren.

Wir schlagen deshalb vor, beim ARE einen informellen Plan «Raumentwicklung Schweiz» zu beginnen, in dem die gemeinsam mit den verschiedenen Akteuren begonnenen Aktionen zu national bedeutsamen Vorhaben und Räumen zusammengeführt und in übersichtlicher Weise dargestellt werden.

Regelmässige Lagebeurteilungen zeigen den Stand der erreichten Fortschritte, der offenen Fragen und des weiteren Vorgehens. Denkbar ist es, dass dieser informelle Plan als Basis für einen Sachplan «Raumentwicklung Schweiz» benutzt werden kann.

## 3I EINIGE PERSÖNLICHE BEOBACHTUNGEN ZUR SCHWEIZER RAUMPLANUNG AUS DER SICHT DER HERKUNFTSLÄNDER DER EXPERTEN

### 3.1. EINIGE BEOBACHTUNGEN AUS ÖSTERREICHISCHER SICHT

CHRISTOF SCHREMMER, Obmann,  
Österreichisches Institut für Raumplanung (ÖIR)

Der folgende Text ist ein Versuch, spezifische Besonderheiten des schweizerischen Systems aus externer Sichtweise hervorzuheben. Zum einen sind die wesentlichen Herausforderungen dargestellt, sowie einige Ideen, wie diesen Herausforderungen möglicherweise zu begegnen ist.

#### **KENNZEICHEN DES SCHWEIZERISCHEN RAUMPLANUNGSSYSTEMS IM AKTUELLEN ZUSTAND**

- Extremes bottom-up Regierungssystem mit hoher Priorisierung der Kommunalebene und starker kantonaler Ebene.
- Das Planungssystem reflektiert die Verteilung der Regierungsmacht. Für einige, die politisch-administrativen Grenzen überschreitende Funktionsbereiche wurden die Regionalplanung oder Ansätze für Regionalentwicklung auf weiteren Ebenen eingeführt (unter oder sogar über der kantonalen Ebene).
- Die Entscheidungsfindung der Regierung ist gekennzeichnet durch hochwertige Komplexität: kommunale Staatsbürgerschaft, dreischichtiges Steuersystem, kommunale/kantonale Bauvorschriften, Planvorschriften und direkte Demokratie – alles bedeutende Elemente für die politische Entscheidungsfindung und die Planungsprozesse.
- Die Hauptaufgabe der obersten Regierungsebene ist eher die Koordination und die Abstimmung zwischen unterschiedlichen Interessen als ein an Visionen orientiertes, aktives Planen oder sogar top-down Entscheidungen.
- Es ist sehr schwierig, die Entscheidungsfindung und

Planung auf eine funktionale, regionale Ebene zu konzentrieren, weil dies die Systemkapazitäten bis zum Limit oder darüber hinaus strapaziert (insbesondere bei einem politischen Milizsystem).

- Grosse (Infrastruktur-) Projekte von räumlicher Bedeutung können eine wichtige Rolle bei regionalen Entwicklungsdebatten, Planungsprozessen und politischen Entscheidungsfindungen spielen (was Debatten über die zukünftige Entwicklung konkreter und konzentrierter macht).

Starke Differenzen im wirtschaftlichen Bereich und beim Steueraufkommen wohnen diesem individualisierten, kommunal orientierten politischen System und dem regionalen Entwicklungssystem inne. Vier Hauptmassnahmen haben bisher dazu beigetragen, die wirtschaftlichen Ungleichgewichte auszugleichen und den **nationalen Zusammenhalt** zu fördern: (1) Infrastruktur (insbesondere öffentlicher Verkehr), (2) Nationale Verteidigung (mit einer hohen Anzahl dezentraler Standorte), (3) Agrarsubventionen, besonders für die Bergregionen und (4) Unterstützung endogener Regionalentwicklung (Berghilfegesetz IHG).

## HERAUSFORDERUNGEN

- Das tatsächliche Leben der Bürger und Unternehmen findet in funktionalen Räumen statt, die weitaus grösser sind als administrative oder politische Einheiten, welche das bestehende politische System ausmachen. Die Ungleichheit wächst, sowohl im räumlichen als auch im thematisch-funktionalen Bereich (grössere funktio-

nale Räume, mehr Themen). Wirtschaftliche, technologische und politische Impulse erzeugen eine Tendenz zur regionalen Entscheidungsfindung in wachsenden räumlichen Dimensionen.

- Für die meisten Länder ist diese Herausforderung relevant, aber für ein derart dezentral organisiertes und komplexes System wie die Schweiz ist es entscheidend, funktionierende Lösungen zu finden. Wenn ein System sich über Hunderte von Jahren entwickelt hat, kommt die Frage auf, wie den wachsenden Ungleichgewichten in einer Weise begegnet werden kann, die auf den Stärken des bestehenden Systems aufbaut, insbesondere unter Beibehaltung der hohen Qualität der direkten Demokratie und Entscheidungsfindung.
- Der Schweizer Ansatz zur Sicherung **des nationalen (räumlichen und wirtschaftlichen) Zusammenhalts** ist bedroht durch das Zurückziehen militärischer Einrichtungen und militärischen Personals, was vor allem die Bergregionen betrifft, durch die Tendenz zur Reduktion der Agrarsubventionen im globalen Kontext (WTO) und durch ein neues regionales Politikmodell, welches stärker effizienzorientiert zu sein scheint und die regionalen wirtschaftlichen Ungleichgewichte auf einer subkantonalen Ebene vielleicht noch verstärkt. Im Gegensatz dazu ist das neue System des regionalen Finanzausgleichs ein grosser Schritt nach vorne, um auf kantonaler Ebene stärker ausgeglichene, wirtschaftliche Entwicklung zu gewährleisten.

## ANSÄTZE

- Drei Reaktionsmöglichkeiten sollten erwogen werden:
  - (a) Schlüsselprojekte mit erheblichen räumlichen Einfluss, besonders grosse Infrastrukturprojekte
    - **integrierte Infrastrukturplanung**
  - (b) Die Schaffung operationaler Räume als Plattform für Planungen und Politikbildung (diese sollten gemäss ihrer wesentlichen funktionalen Themen, die z.B. Siedlungsentwicklung, Infrastrukturentwicklung oder ökonomische Potentiale betreffen, angepasst werden)
    - **operationale Programme für funktionale Räume**
  - (c) Ein Anreiz- und Unterstützungssystem auf Bundesebene kann dazu genutzt werden, die Planungs- und Entwicklungsanstrengungen auf der Ebene funktionaler Räume aufzubauen und effizienter zu machen. Die neue regionale Entwicklungsinitiative für die Bergregionen (früher IHG) hat das Potential, Initiativen, ähnlich dem Agglomerationspolitikansatz, auszulösen – dies sollte gefördert werden um zum nationalen (räumlichen, wirtschaftlichen) Zusammenhalt beizutragen.
- Ad (a) - Schlüsselfragen: Wie muss die Planungsorganisation gestaltet sein, um alle räumlichen und wirtschaftlichen Fragestellungen, die mit Infrastrukturprojekten in Verbindung stehen (z.B. betreffend aller Regionen, die durch den Gotthardtunnel und die Zugangsstrecken beeinflusst sind) vollständig zu erfassen und alle relevanten kantonalen und subkantonalen Akteure mit einzubeziehen? Wie kann sicher gestellt werden, dass die Teilnahme und Beteiligung am integrierten Planungsprozess lohnender ist als die Nicht-Teilnahme?
- Ad (b) – Schlüsselfragen: Was sind die antreibenden Fragestellungen, wer sind die Schlüsselpersonen und wer gibt den Massnahmen eines funktionalen Raumes Identität/ Ressourcen? Wie kann sicher gestellt werden, dass bestehende (parallele) Strukturen vollständig unterstützend und nicht behindernd wirken (z.B. Gesellschaften, Kantone oder andere regionale Plattformen, besonders dann, wenn mehrere Kantone oder sogar Staaten beteiligt sind, wie im Fall Basel oder Genf)?

## POLITISCHE SCHLUSSFOLGERUNG: SYSTEMATISCHE UNTERSTÜTZUNG

- Beide Ansätze bedürfen substanziellen Rückhalts und Unterstützung der darüber liegenden Regierungsebene (Bund oder Kantone) und guten Willens (plus Ressourcen), um sich auf kantonaler/regionaler Ebene zu beteiligen.
- Substanzieller Rückhalt und Unterstützung bedingen eine Ausstattung mit Anreizen für kantonale/regionale Partner zur Teilnahme und Mitwirkung am Erfolg eines komplexeren integrierten Planungs-/Politikbildungsansatzes, wie z.B.
  - Die Idee eines Agglomerationsprogramms könnte weiter entwickelt werden. Dabei sollten die Erfahrungen der EU-Interreg-Programme mit einbezogen werden.
  - Ein möglicherweise neues Element ist ein Programm zur Unterstützung regionaler Entwicklung in den Bergregionen, Grenzregionen und den schwach entwickelten

ländlichen Regionen (früher IHG).

Ausserdem kann das Geld, das durch den neuen Finanzausgleich den schwach entwickelten Kantonen zukommt, teilweise dafür genutzt werden, um Anreize zu schaffen und Unterstützung zu leisten für einen Ansatz zur Entwicklung funktionaler Räume – auch ausserhalb der Wirkungsbereichs der Agglomerationen.

- Ein systematischerer Entwicklungsansatz für die Nutzung (ehemaliger) Militärressourcen scheint ratsam.
- Die Beteiligung auf kantonaler/regionaler Ebene bedingt die vollständige Unterstützung der vorhandenen Planungs- und Entscheidungsträger und die **Öffnung/Integration existierender Planungsverfahren und -werkzeuge** für neue Planungs-/ Programmprozesse in einem grösseren (räumlichen, thematischen) Kontext.
  - Diese Öffnung braucht Zeit, Ressourcen und die Anpassung an Standardprozeduren, da zusätzliche Verknüpfungen gesteuert werden müssen.
- Für die Tätigkeiten der regionalen Organisationen einerseits oder der integrierten Infrastrukturplanungsmechanismen andererseits wird ein **rechtliches Rahmenwerk** benötigt. Dieses bietet dann die rechtliche Grundlage für die formale Unterstützung durch verschiedene Regierungsebenen/-verantwortliche, für den Transfer von Ressourcen und für die politische Verbindung zum System der direkten Demokratie (für einen derart neuen Planungsprozess oder regionale Organisationen wird die Zustimmung der Wählerschaft benötigt).



### 3.2. EINIGE BEOBACHTUNGEN AUS FRANZÖSISCHER SICHT

GAËLLE PINSON,

DIACT - Délégation interministérielle  
à l'aménagement et à la compétitivité  
des territoires

**EINFÜHRUNG UND KONTEXT** Basis der Mission ist die Diagnose des Zustandes der Schweiz, der im Raumentwicklungsbericht 2005 des ARE ausführlich beschrieben wird und gemäss diesem das Land die Ziele der nachhaltigen Entwicklung, die es sich gesetzt hat, nicht erreicht. Die Mission hat im weiteren eine hohe Qualität des Raumes und der Raumbehandlung in der Schweiz diagnostiziert, aber auch das Gefühl der Leute, dass der Raum gefährdet ist. Sie hat weiters eine hohe Qualität der Demokratie festgestellt, die jedoch bei einigen raumplanerischen Themen an ihre Grenzen stösst; sowie das Ziel der nachhaltigen Entwicklung und den Mangel an anderen strategischen Visionen für die gemeinsame Zukunft, die zur zukünftigen Ausrichtung der Raumplanungspolitik führen würden.

Diese Tatsachen, zusammen mit der Kleinheit des Landes und der Geschwindigkeit der räumlichen Veränderungen, die im Gegensatz zu den Zielen der Raumplanung stehen, sprechen für Entwicklungen, die eine rasche Veränderung herbeiführen könnten oder wenigstens für eine Reihe von Entwicklungen unterschiedlicher Art, die gleichzeitig, mit kurzfristiger oder langfristiger Zeitplanung, eingeführt werden könnten.

Anderen Diagnosen und Empfehlungen an das ARE nachfolgend, war unsere Mission eine so noch nicht dagewesene Initiative. Unsere Empfehlungen sollten daher anspruchsvoll sein. Sie beinhalten Forderungen von Schweizer Experten, die wir trafen, sowie kritische Überlegungen der Gruppe zu diesen Forderungen. Verbunden mit der Gedankenfreiheit, die uns zugestanden wurde, sind diese Emp-

fehlungen Richtlinien, die zur Debatte über die Zukunft der schweizerischen Raumplanung beitragen sollten.

Die möglichen Empfehlungen betreffen:

- Gemeinsames Einführen von Fakten, Vorstellungen und Zielen über den Stand und die Entwicklung der Schweiz mit Hilfe von Studien, Untersuchungen und Debatten (Punkt 1).
- Mögliche Richtlinien für die Entwicklung durch ein neues Verständnis der Rolle und Inhalte der öffentlichen Handlungen in dem Gebiet der Raumplanung (Punkt 2), gesetzliche Anpassungen (Punkt 3) und informelle Entwicklung von Werkzeugen, Prozessen und Organisationsformen, die auf einem Leistungsvergleich basieren (Punkt 4).

## **1. GEMEINSAMES EINFÜHREN VON FAKTEN, VORSTELLUNGEN UND ZIELEN BEZOGEN AUF DIE SCHWEIZ: «INSTRUMENTE KÖNNEN KONZEPTE SEIN»**

**EIN GENERELLES WISSEN ÜBER FAKTEN** Wie so oft bei Bürgern eines Staates, scheinen die Schweizer einige gegensätzliche Vorstellungen über den Stand der Schweiz, und was sie von ihr erwarten, zu haben. Sie schätzen die natürliche Umwelt ihres Landes, fördern aber seine urbane Entwicklung. Sie äussern starke Nachfrage nach öffentlicher Infrastruktur, aber sind im Wettbewerb für immer tiefere Steuern. Sie schätzen die lokale Demokratie für die Festlegungen der Planungsaufgaben, sehen aber deren Grenzen aus einer übergeordneten Sicht nicht.

44 Eine realistische und gemeinsame Vorstellung über den Stand der Entwicklung und der Gefährdung der Schweiz bezüglich der Raumplanung sollte auf jeder Ebene durch Untersuchungen, Prüfungen, Kommunikation und öffentliche Debatten hergestellt werden. Die Handlungen und Grenzen der aktuellen Organisationen der Raumplanung zu evaluieren ist wichtig, bevor man sie ändern will, sagte ein Stadtrat, den wir im Rahmen der Mission getroffen haben. Insofern, und die Macht der Planung auf lokaler Ebene betrachtend, könnte es eine der wichtigen Rollen der übergeordneten Interventionsebenen sein, die kollektiven Auswirkungen der individuellen Handlungen auf der untergeordneten Ebene aufzuzeigen.

Neben dem Zustand der Schweiz sollte eine Diagnose der kontextabhängigen Entwicklungen, die sie in Zukunft betreffen, gemacht werden, ob sie von Menschen gemacht sind oder nicht. Sehr weitsichtiges Arbeiten muss die Konsequenzen dieser Entwicklungen auf die zukünftige Politik im Allgemeinen und in der Raumplanung im Speziellen klären. Die Klimaveränderung ist ein bedeutender Bestandteil, wenn man ihre Konsequenzen auf wichtige Bereiche der Schweiz wie die Landwirtschaft, Wassermanagement, Wasserkraft, Winter- und Sommertourismus betrachtet. Globalisierung und der wachsende internationale Wettbewerb im Bereich der führenden Wirtschaftszweige der Schweiz wie das Bankwesen oder die Pharmaindustrie müssen auch sehr genau präzisiert werden. Schliesslich müssen die Auswirkungen der Überalterung der Bevölkerung, verbunden mit der Immigrationspolitik, auf den Arbeitsmarkt, Wohnungsmarkt etc. berücksichtigt werden.

**EINFÜHREN GEMEINSAMER ZIELE** Es gibt im Weiteren ein Erfordernis, gemeinsame Schlüsselthemen und Ziele für die Schweiz einzuführen und diese in die Raumplanungspolitik zu übersetzen: «Wir müssen nationale Interessen als solche bezeichnen, Galmiz war so ein Fall», sagte einer der interviewten Schweizer.

Nationale Interessen von sozialer, ökonomischer und politischer Dimension müssen bezeichnet werden, bevor die raumplanerischen Ziele definiert werden können, das zweite muss sich dem ersten anpassen. Interessanterweise haben viele der interviewten Experten die Aufgabe der Raumplanung mehr darauf bezogen, was im Hinblick auf die Schäden, die das Land und die Umwelt erlitten hat, repariert werden muss, als darauf, welche Bedingungen für die generelle Entwicklung geschaffen werden müssen. Was wollen die Schweizer für ihr Land? Die Antwort ist nicht einfach in einem Land, das traditionell eher eine Konföderation gemeinsamer Interessen darstellt, als einen Staat mit einer homogenen nationalen Identität, in dem die Einflussmöglichkeiten des Bundes eingeschränkt sind und die unsichtbare Hand des Marktes wächst. Sind die Schweizer im Bereich der Raumplanung bereit, um mit nationalen Debatten, die über die Themen der lokalen Demokratie herausgehen, umzugehen? Die Raumplanungsdebatte könnte einige tief greifende Entwicklungen des Schweizer Föderalismus widerspiegeln, wie die Veränderung der Machtverhältnisse auf Bundesebene, das Erfordernis, politische Projekte auf europäische und globalisierte Umgebung umzudefinieren, die damit verbundene mögliche administrative Reform auf Bundesebene in einem Kontext öffentlicher Debatten über die Frage des kulturellen Zusammenhalts des Landes, die Schwächung des «esprit de concordance» und die resultierenden Schwierigkeiten für das Funktionieren der Demokratie auf Bundesebene.

Gleichzeitig können bereits einige nationale Themen, die Raumplanung und Raumentwicklung betreffen, identifiziert werden: Umweltschutz, Risikomanagement (speziell Hochwasser), Tourismus, ausländische Investitionen in industrielle und gewerbliche Betriebe, Integration in das europäische Verkehrssystem. Die gemeinsame Festlegung von Fakten und Zielen würde auch die Basis für einen auf Szenarien beruhenden Entscheidungsprozess bilden, wobei unter der Berücksichtigung der realen räumlichen Möglichkeiten der Schweiz nicht nur die Frage «was möchten wir?», sondern auch «was können wir tun?» auftauchen würde. Vor der Annahme irgendeiner Reform, die etwas mit den historischen Vorrechten der Gemeindeautonomie und der Kantone zu tun hat, müssen die Schweizer ein klares Bild des Zustandes des Landes und der Vielfalt der möglichen Entwicklungen haben. Nur unter diesen Voraussetzungen werden sie akzeptieren, dass die Aufrechterhaltung des generellen Ziels der nachhaltigen Entwicklung zum Beispiel mögliche Restriktionen für die lokale Demokratie bedeuten würde.

Schliesslich könnten einige operative Zielsetzungen, als Mittel zur Erreichung der generellen Zielsetzungen, die im Gesetz festgelegt sind, technisch und politisch getestet werden. Zum Beispiel könnten neue Visionen zur Regulierung der Zersiedlung mit dem Hauptziel der nachhaltigen Entwicklung und dem häuslicher Umgang mit dem Boden vereinbart werden. Dazu kommt, dass einige operative Zielsetzungen im Bezug auf die nachhaltige Ent-

wicklung nicht zwingend mit dem, was die Leute wollen, korrespondieren: z.B. das Wohnen in unbebauten Zonen mit einem gut ausgebauten Verkehrsnetz. Wie können in einem stark demokratischen Land die Zielsetzungen der einzelnen Bürger mit den Zielsetzungen für das Gemeinwohl kompatibel gemacht werden? Das existierende Ziel der nachhaltigen Entwicklung braucht vermehrt eine räumliche Dimension! Szenarien zur räumlichen Interpretation der nachhaltigen Entwicklung unter Berücksichtigung der damit verbundenen Entwicklungen und zusätzliche vertiefte Studien über deren Effizienz könnten nützlich sein. Eine breite öffentliche Diskussion könnte das politische und öffentliche Bewusstsein über die Unvereinbarkeit einiger Entwicklungen verstärken, die die Schweizer Bürger für ihr Land wollen – ein Punkt, der von einigen Experten in so unterschiedlichen Bereichen wie der Landwirtschaft und der städtischen Entwicklung eingebracht wurde.

## **2. EINE ENTWICKLUNG DES VERSTÄNDNISSES DAFÜR, WAS DIE RAUMPLANUNG IST UND EINE AKTIVERE ROLLE DER RAUMPLANUNG IN DEN VERSCHIEDENEN SEKTOREN DER POLITIK: «ÜBERALL BRAUCHT MAN DIE RAUMPLANUNG, ABER KEINER SPRICHT VON DER RAUMPLANUNG»**

In der Raumplanung beschäftigt man sich mit den räumlichen Konsequenzen der kontextabhängigen Entwicklungen und der sektoralen Politik. Tatsächlich haben die räumlichen Konsequenzen der sektoralen Politik gewöhnlich grössere Auswirkungen auf den Raum als die Raumplanungspolitik an sich, und die Raumplanung ist effizienter, wenn der Raum in einem frühen Stadium des politischen Entscheidungsprozesses in Betracht gezogen wird.

Dazu kommt, dass ein räumlicher Ansatz der sektoralen Politik die Effektivität dieser Politik fördern könnte. Der Raum selbst ist ein aktiver Agent der öffentlichen Intervention, weil die Eigenschaften seiner natürlichen, kulturellen und ökonomischen Ressourcen einen zusätzlichen Wert für eine Politik darstellen können. Diese Territorialisierung der öffentlichen Politik scheint in der Schweiz bereits im Gange zu sein. Zum Beispiel mit der «Neuen Regionalpolitik», die, genau auf der Basis der gegebenen föderalen Struktur des Landes entwickelt, Massnahmen des Bundes zur Unterstützung der wirtschaftlichen Entwicklung territorial differenziert. In dieser Beziehung ist der Föderalismus ein unbestrittener Verbündeter eines raumplanerischen Ansatzes der Bundespolitik und somit eine Stärkung der Raumplanung auf Bundesebene. Diese Entwicklung verändert das Verständnis der «Raumplanung» zur «Raumordnung» und dann zur «Raumentwicklung»; von einer raumorientierten, regulativen zu einer projektorientierten Handlung für eine vermehrt gesamthafte Entwicklung. Auf lokaler Ebene zeigen aktive Landkaufs- und -verkaufstaktiken, die von einigen Gemeinden betrieben werden, beide als Instrumente für ein Raummanagement und eine Wirtschaftsentwicklung, dass die Raumplanung auch anders als nur als ein Mittel zur Erhaltung des Bodens eingesetzt werden kann.

Auf eidgenössischer, kantonaler und kommunaler Ebene sollte die Raumplanung mindestens systematisch und formal mit allen raumrelevanten Sektoren wie Umwelt, Risiko-

management, Verkehr und Wohnungspolitik verbunden sein. Als einen darauf folgenden Schritt könnte die Raumplanung eine Rolle in der Wirtschaftsentwicklungspolitik spielen. Tatsächlich könnten die Raumplanung und -entwicklung expliziter als die Instrumente zur Erreichung des generellen Ziels der nachhaltigen Entwicklung bezeichnet werden.

Diesbezüglich ist Kommunikation mit den Bürgern, der Administration und den Politikern gefragt, die oft ein negatives Bild von der Raumplanung als eine formale und restriktive Praxis haben. Eine weitere Aufgabe besteht in der Weiterentwicklung des Berufsbildes der Raumplaner. Sie sollten vermehrt zu Projektentwicklern anstatt Plandarstellern und zu aktiven Akteuren in Organisation und Mediation von öffentlichen Diskussionen werden, wie dies an vielen Orten bereits stattfindet zum Beispiel in der Region Bern («Ein Bild der Region») oder im Kanton Uri (Testplanung unteres Reusstal).

## **3. ANPASSUNGEN DES RECHTSSYSTEMS: «WIR BRAUCHEN UMBAU, KEINEN NEUBAU.»**

Neben diesen «mentalen» Massnahmen zur Darstellung der Schweiz ihrer Zukunft, und was die Raumplanung macht, können Empfehlungen zu Anpassungen des rechtlichen und des administrativen Systems und der Weiterentwicklung der existierenden Praktiken gemacht werden.

**EIN BESSERER GEBRAUCH DES GROSSEN POTENZIALS DES EXISTIERENDEN RECHTSSYSTEMS** Die Idee wäre – in Übereinstimmung mit der Idee der meisten interviewten Leute –, zuerst die Potentiale des Rechtssystems besser zu nutzen. Sie bestätigten, dass die rechtliche Grundlage für die Raumplanung gut ist und dass das Problem eher bei der Anwendung liegt. Das Bereinigungsverfahren, das von der Bundesebene angewendet werden kann, um Einfluss auf die kantonale Planung zu nehmen, könnte zum Beispiel öfters eingesetzt werden. Die mit der Interpretation der in der Verfassung festgelegten Verpflichtung zur Raumplanung verbundene Rechtsprechung sollte auch in Betracht gezogen werden und möglicherweise in den operativen Festsetzungen präziser definiert werden.

**EINE ERNEUERUNG DES GESETZES DURCH DIE ERNEUTE DEFINITION SEINER ZIELE** Die Idee könnte also sein, Anpassungen des Rechtssystems einzuführen, um die Definition der Ziele der Raumplanung erneut anzupassen. Diese Anpassungen würden keine radikale Änderung der Philosophie des Gesetzes bedeuten, sondern die Integration von Entwicklungen, die seit 1979 erfolgten, wie zum Beispiel die wachsende Bedeutung der urbanen Schweiz oder die Tatsache, dass die nachhaltige Entwicklung als ein Ziel im aktuellen System nicht erreicht wurde.

Eine breite Diskussion über die Ziele der Raumplanung der Schweiz, die diese Entwicklungen in Betracht zieht, könnte in der Tat einen starken Ausdruck in einer Anpassung der für die Raumplanung gesetzten Ziele im Gesetz haben, so wie auch eine mögliche Änderung des Gesetzes ein starker Motor für eine öffentliche Debatte über die Raumplanung sein könnte.

Diese Anpassungen könnten also bedeuten, die Raumplanung mit anderen Themen zu verbinden, die mit der Metro-  
polisierung als auch mit der nachhaltigen Entwicklung und  
Umweltschutzbefürderungen verknüpft sind, und so das erstere  
zu einem Werkzeug zur Erreichung des letzteren zu ma-  
chen. So könnten die Anpassungen sogar die Verfassung  
betreffen, wobei die einzelnen Artikel über die nachhaltige  
Entwicklung, Umweltschutz, Raumplanung, Wasser etc. in  
einer generelleren und zusammenhängenden Sichtweise  
neu zu beurteilen wären und die nachhaltige Entwicklung  
als ein explizites Ziel der Raumplanung sowie die Raumpla-  
nung als ein Mittel zur nachhaltigen Entwicklung anzumer-  
ken wären.

Die Ziele der Raumplanung gemeinsam durch die gesetz-  
lichen Änderungen festzulegen, könnte genügen, um unter  
der Bevölkerung und den in der Raumplanung beteiligten  
Akteuren ein Bewusstsein und einen Rahmen für Verände-  
rungen und Anpassungen zu bilden, die auf der Ebene admi-  
nistrativer Organisation und Prozesse stattfinden könnten.  
Interviews zeigten, dass ein starker Konsens über die So-  
lidität des Rechtssystems in organisatorischen Belangen  
besteht. Die kantonale und kommunale Ebene hat Kom-  
petenzen, die aus der Sicht der Schweizer Geschichte und  
Identität unantastbar sind, und die Kapazität des Landes  
für Verhandlungen und Kompromisse in der Handhabung  
von komplexen kollektiven Prozessen ist eine einzigartige  
Alternative zu einer Veränderung durch das Gesetz. Orga-  
nisatorische Veränderungen sollten deshalb Schritt für  
Schritt durch Pilotprojekte eingeführt werden statt durch  
Gesetzesänderungen. Dieser Vorschlag wäre kohärent mit  
einer beobachteten Entwicklung der Realität des Föderali-  
smus von einer klaren formalen Abgrenzung der Kompe-  
tenzen der verschiedenen Ebenen zu einer vermehrt pro-  
zessorientierten Kooperation der Ebenen untereinander.

#### **4. SANFTE ENTWICKLUNG VON WERKZEUGEN, PROZESSEN UND ORGANISATIONEN, BASIEREND AUF EINEM LEISTUNGSVERGLEICH: «DER RICHTPLAN SOLL DISKUTIERT UND NICHT NUR GENEHMIGT WERDEN.»**

**RÄUMLICHE EBENEN** Während Gemeindefusionen als  
ein Resultat der projektorientierten, kooperativen Prozesse  
weiter gefördert werden sollten, sollte die regionale Ebene,  
basierend auf spezifischen Kooperationen, eine funktio-  
nale bleiben. Sie in eine administrative Rolle zu verwandeln,  
würde nur einen «Zwischenpapiertiger» abgeben, wie es  
ein Experte nannte.

**PLÄNE** Es muss an der Stärkung einiger Instrumente gear-  
beitet werden. Die Sachpläne des Bundes könnten im Be-  
zug auf die Projekte von nationalem Interesse bindender  
sein, wenn sie breiter abgestützt erarbeitet würden. Der bin-  
dende Charakter sollte unter Berücksichtigung zweier Fak-  
toren verstärkt werden. Einerseits, dass die Raumplanung  
als Management von Unsicherheiten einen Rahmen für die  
Ermöglichung von schnellen Entscheidungen benötigt und  
nicht strenge Festlegung der Dinge und andererseits, dass  
einige wichtige Projekte von nationalem Interesse trotz-  
dem räumlich festgelegt werden sollten.

Ein anderes Instrument, der Richtplan, könnte ebenfalls ge-  
stärkt werden. Die Schweiz hat heute verschiedene Arten

von Richtplänen und könnte ein paar Empfehlungen aus  
der Erfahrung formulieren. Der Richtplan könnte mehr  
sein als ein Koordinationsinstrument und bestimmen, wie  
die spezifische Zuweisung des Bodens für verschiedene  
Nutzungen im Nutzungsplan erfolgen soll. Den Richtplan  
zu stärken könnte auch bedeuten, dass er generell vom  
kantonalen Parlament diskutiert und nicht nur genehmigt  
werden sollte. Diesbezüglich müsste auch die Beziehung  
zwischen Richtplan und Agglomerationsprojekten geklärt  
werden.

**KOORDINATIONS- UND KOOPERATIONSPROZESSE** Be-  
reits eingesetzte Informations-, Koordinations- und Koope-  
rationsprozesse zu stärken und formalisieren könnte auch  
eine bessere vertikale und horizontale Integration sichern.  
Diesbezüglich könnte die Bundesebene Mittel erhalten,  
um die Information und Koordination der Themen, die ver-  
schiedenen Gebieten gemeinsam sind, wie zum Beispiel im  
Fall der Agglomerationspolitik, zu verfolgen. So könnte sie  
auch fortfahren, die interkantonale Kooperation zu beein-  
flussen.

Die Bundesebene könnte auch Mittel erhalten, um eine ge-  
nerelle Vision der Schweiz zu entwickeln und die möglichen  
Funktionen der unterschiedlichen Teile festzulegen, wie sie  
es mit den «Grundzüge der Raumordnung Schweiz» und  
– präziser und mit breiterer Basis – mit dem «Raumkon-  
zept Schweiz» gemacht hat. Die kollektive Identifizierung  
der Funktionen der verschiedenen Teile der Schweiz könnte  
der einzige Weg hin zu einer echten raumplanerischen Stra-  
tegie in Bereichen wie Tourismus, EU-Integration des Ver-  
kehrsnetzes oder Anziehung ausländischer Investoren sein.

Andererseits sollte die Raumplanung in Übereinstimmung  
mit der Tatsache, dass der Raum von der Raumplanungs-  
politik ebenso beeinflusst wird wie von anderen politischen  
Bereichen und eventuell mit einer erneuerten Vision der  
Raumplanung näher bei einer «Raumentwicklung» liegt,  
stärker mit anderen Sektoren verbunden werden. Dies ist  
speziell wichtig, weil viele eidgenössische Aufgabenbereiche  
mit raumplanerischen Konsequenzen gerade überarbeitet  
werden. Die Kooperation zwischen den Departementen  
sollte weiterhin gefördert werden und Initiativen wie das  
«Netzwerk ländlicher Raum», wo Vertreter des ARE, des  
Bundesamtes für Landwirtschaft (BLW), des Staatssekre-  
tariates für Wirtschaft (seco) sowie des Bundesamtes für  
Umwelt (BAFU) zusammenkommen, entwickelt werden.

Die Macht der Raumplanung auf Bundesebene könnte  
durch die Erhöhung der finanziellen Mittel zur Finanzierung  
von Studien und Projekten, die die Visionen der Raumpla-  
nung unterstützen könnten, gestärkt werden. Dies könnte  
auch durch stärkere Mittel geschehen, wie die administra-  
tive Verschiebung der Raumplanung, indem sie zu einer  
intersektoralen beratenden Körperschaft des Bundesrates  
werden könnte. Sie würde somit an der Erarbeitung der  
Budgets und der Strategien der Departemente teilhaben  
und die räumlichen Auswirkungen überprüfen können.  
Diese Weiterentwicklung könnte als ein nächster Schritt  
in der Veränderung der Bedeutung der Raumplanung, die  
sie in den letzten Jahren erfahren hat, betrachtet werden:  
ursprünglich zusammen mit den Behörden der Justiz und  
Polizei und heute mit den «räumlichen» Behörden der In-  
frastruktur und Umwelt.

**OPTIMIERUNG DER EXISTIERENDEN KAPAZITÄT FÜR EXPERIMENTELLE, INNOVATIVE, MASSGESCHNEIDERTE PROJEKTE IN DER RAUMPLANUNG** Mit dem Verein Region Bern, der Regionalplanung Zürich und Umgebung sowie der Regio Basiliensis haben wir zahlreiche Beispiele innovativer Praktiken auf regionaler Ebene gesehen. Ebenso auf Bundesebene mit der Agglomerationspolitik und den Initiativen des ARE und auf kantonaler und kommunaler Ebene in der Form von innovativen Entscheidungen und den Testplanungen in den Kantonen Uri und Schwyz.

Aus diesen Initiativen könnten Schlüsse gezogen werden, und – koordiniert vom Bund – könnte zusammen mit Akteuren der anderen Regierungsebenen und auch mit weiteren in der Planung involvierten Akteuren aus der Gesellschaft (Schweizerische Vereinigung für Landesplanung, informelle Gruppe der Schweizer Stadtplaner etc.) ein systematischer Vergleich vorgenommen werden.

Für eine verstärkt strategisch ausgerichtete Vision, die unter der Federführung des Bundes durch die verschiedenen Regierungsebenen zu erarbeiten wäre, sollten Pilotprojekte ins Auge gefasst werden, die sich mit dem nicht mehr benötigten Land der Armee und dem Tourismus-Sektor befassen.

### 3.3. EINIGE BEMERKUNGEN ZUR DIREKTEN DEMOKRATIE IN DER SCHWEIZER RAUMPLANUNG AUS DEUTSCHER SICHT PROF. THOMAS SIEVERTS

Seit vielen Jahren bin ich hin und wieder beratend in der Schweiz tätig und habe deswegen einige Erfahrungen mit der Praxis der Raumplanung in der Schweiz auf verschiedenen Massstabsebenen. Im Folgenden werde ich versuchen, vor dem Hintergrund meiner deutschen Erfahrung einige Anmerkungen zu Stärken und Schwächen der Schweizer Raumplanung machen.

Der wohl wesentlichste Unterschied besteht in den Formen demokratischer Entscheidungen: Während in Deutschland die repräsentative Demokratie nur sehr selten durch unmittelbare Volksentscheide ergänzt und meist konfrontiert wird, gilt in der Schweiz in der Regel die direkte, unmittelbare Demokratie für alle wesentlichen Entscheidungen. Entgegen meinen eigenen und nicht nur bei mir, sondern in Deutschland allgemein weitverbreiteten Vorurteilen, dass die direkte Demokratie zu schwerfällig sei für unsere schnelllebige Zeit, zu aufwendig und zu langsam, habe ich inzwischen dieses Vorurteil revidiert:

Ich sehe folgende Vorteile:

- Die direkte Demokratie zwingt im Wettkampf der Vorschläge und Ideen zu einer klaren, auch den einfachen Bürgern verständlichen Argumentation, und weil es gerade in der Raumplanung fast immer um klar abgegrenzte Sachentscheidungen geht, sind demagogische Argumente selten. Auch hingezogene Experten müssen sich diesem Zwang zu einfacher und klarer Argumentation unterwerfen, wenn sie Einfluss gewinnen möchten.
- Die Entscheidungsvorlagen enthalten zusammen mit

den Sachvorschlägen immer auch die Finanzierungen: Wenn eine Sache per Mehrheit entschieden wird, dann ist zugleich auch über die Finanzierung mitentschieden. Das gibt den Entscheidungen Gewicht und Verlässlichkeit.

- Wenn eine Entscheidungsvorlage in direkter Demokratie abgelehnt wird, kann sie jeder Zeit wiederholt werden. Das eröffnet Wege zu ihrer stufenweise Verbesserung und zu vernünftigen Kompromissen.

Die Eigenarten der direkten Demokratie haben zur Folge, dass die Entscheidungen, wenn einmal gefällt, auf verlässlicher Grundlage realisiert werden. Ohne es beweisen zu können, habe ich den Eindruck gewonnen, dass diese Art der Entscheidungsfindung insgesamt im Vergleich mit Deutschland zu keinen grösseren Verzögerungen führt und verlässlicher realisiert wird.

Einen weiteren wichtigen, in unserer Zeit der Unbestimmtheit und Unsicherheit an Nutzen gewinnenden Vorteil sehe ich darin, dass die Gebietskörperschaften grosse sachliche und verfahrensbezogene Gestaltungsfreiräume haben. Sie können wirklich etwas Neues ausprobieren und damit zum Innovationsklima der Schweiz wesentlich beitragen: Die ganze Schweiz könnte zu einem «Raumlabor» werden. Noch freilich machen die meisten Gebietskörperschaften von ihrer Gestaltungsfreiheit nur sehr verhalten und zögerlich Gebrauch! Bund und Kanton sollten die Städte und Gemeinden ermuntern, ihre Spielräume kreativer zu nutzen.

Ein ernst zu nehmender Einwand besteht darin, dass die direkte Demokratie wohl für eng begrenzte örtliche Entscheidungen geeignet sei, nicht aber zur Wahrnehmung übergeordneter Interessen von Regionen, Kantonen oder Bund. Die Erfahrungen zeigen freilich auch hier, dass das Volk mit seiner Macht der direkten Demokratie meist verantwortungsbewusst umgeht und sich neue Entwicklungen abzeichnen, die die übergeordneten Probleme in Angriff nehmen, ohne Abstriche an der direkten Demokratie zu machen.

Noch freilich kann man auch beobachten, dass die direkte Demokratie im Umgang mit den grossen politischen und sachlichen Gestaltungsspielräumen teilweise zu einem unproduktiven Konkurrenzverhalten von Gebietskörperschaften untereinander führt. Dies kann insgesamt in zusammenhängenden Stadtregionen eine regional abgestimmte Entwicklung verhindern.

Gerade auf diesem schwierigen Problemfeld sind in den letzten Jahren aber sehr interessante neue Entwicklungen zu beobachten: Ohne Eingriffe von Bund oder Kanton beginnen viele Städte und Gemeinden, die gemeinsam eine Stadtregion bilden, nach Wegen einer besser abgestimmten regionalen Gesamtentwicklung zu suchen, unter Abgabe einiger wichtiger Kompetenzen an eine übergeordnete Ebene. Der Grund hierfür liegt darin, dass die Städte und Gemeinden es zu spüren bekommen, dass ihnen ein wie auch immer gearteter Zusammenschluss ein besseres Überleben in einer vergrösserten, globalen Welt ermöglicht. Es ist erstaunlicherweise die direkte Demokratie selbst, aus der die Initiativen zur verstärkten Kooperation, bis zur freiwilligen Gemeindefusion, entstehen! Systemtheoretisch ausgedrückt, entsteht aus vielen kleinen, einfachen

Gemeindesystemen durch innere Emergenz ein höheres komplexeres Regionensystem, in ganz unterschiedlichen Formen!

Trotz diesen positiven Beobachtungen «im Kleinen» zeichnen sich aber auch bestimmte Problemfelder ab, die mit direkter, gemeindlich-dezentraler Demokratie ohne Unterstützung von aussen wahrscheinlich nur schlecht lösbar erscheinen, wie z.B. die grossen Infrastrukturen Flughafen und Güterbahn-Transitstrecken. Auch das Entstehen von grossen arbeitsteiligen metropolitanen Räumen und arbeitsteilig angelegten Städtetzwerken bedarf wahrscheinlich einer stärkeren Unterstützung der Bundesebene.

Nach der neueren Systemtheorie freilich sollte die gesamtstaatliche Ebene nicht unmittelbar in die autonomen Teilsysteme eingreifen, sondern durch Informationen, alternative Konzepte und experimentelle Projekte den schwierigen gegenseitigen Abstimmungsvorgang bei Wahrung der verschiedenen Systemautonomien unterstützen.

Auf diesem Feld sehe ich einen echten strukturellen Reformbedarf: Die Raumplanung auf Bundesebene sollte selbstbewusster präsent sein und Angebote an Informationen, Projektideen und unkonventionellen Verfahrensformen machen, um damit eigene Wege, arbeitsteilige Zusammenschlüsse und neue Entwicklungen zu stimulieren! Dabei sollte die Subvention von Verfahren im Zusammenhang mit innovativen Projekten an das Einhalten bestimmter Ziele und Leitlinien gebunden werden.

### 3.4. EINIGE BEOBACHTUNGEN AUS DER SICHT DES VEREINIGTEN KÖNIGREICHS

JOHN ZETTER

#### **EINFÜHRUNG**

1. Im internationalen Vergleich hat die Schweiz ein hohes Leistungsniveau, eine hohe Qualität der gebauten und natürlichen Umwelt und ein hohes Mass an sozialer Harmonie. Es ist anzunehmen, dass unter den vielen Faktoren, die zu diesen hohen Standards beitragen, auch das Planungssystem zu finden ist, obwohl dies nicht umfassend ausgewertet wurde. Anzeichen hierfür ist, dass die Planung nicht in grossem Ausmass politischen und öffentlichen Anfeindungen ausgesetzt ist, was sie wäre, wenn ihr Beitrag zu wirtschaftlicher Prosperität, zur Qualität der Umwelt und zur sozialen Stabilität als negativ angesehen würde.

2. Allerdings sind diese punktuellen Belege guter Leistungen in der Vergangenheit keine Garantie für die Zukunft, zumal in einer Situation, in der sich die ökonomischen, ökologischen und sozialen Zusammenhänge weiter wandeln und das Wesen der Planung verändert wird. Vor diesem Hintergrund scheint das Schweizer Planungssystem etwas in die Jahre gekommen zu sein und Anpassungen an die sich verändernden Gegebenheiten zu benötigen.

#### **PLANUNGSPOLITIK**

3. Prioritär sind die Planungsziele breiter zu diskutieren und abzustützen. Auf nationaler Ebene wurde die nachhaltige Entwicklung als wichtigstes Ziel raumplanerischer Politik festgelegt. Allerdings gibt es keinen Beleg dafür, dass deutlich gemacht wurde, wie dies auf kantonaler und lokaler Ebene erreicht werden soll. Es gibt kaum Umweltverträglichkeitsprüfungen von Plänen oder Planungsentscheidungen, ganz zu schweigen von differenzierteren Bewertungen



nachhaltiger Entwicklung, wie sie in anderen Ländern auf den Weg gebracht wurden. Nachhaltige Entwicklung, in Begriffen der Raumplanung interpretiert, erfordert kompakte Siedlungen, die unter anderem:

- die Notwendigkeit zu reisen reduzieren und öffentliche Verkehrsmittel favorisieren
- die Bereitstellung und die Erhaltung öffentlicher Versorgung billiger machen
- die soziale Integration unterstützen
- die Land und natürliche Ressourcen durch höhere Dichten und das Recycling bereits urbanisierter Flächen schützen

Diese Faktoren sind natürlich miteinander verknüpft, indem zum Beispiel Entscheidungsträger für Investitionen in neue Hightech-Industrien attraktive Gegenden als gute Standorte betrachten. Als ein anderes Beispiel kann das Recycling bereits urbanisierter Flächen die Kosten für die Bereitstellung urbaner Versorgungsdienstleistungen senken.

4. Verbunden mit diesen Überlegungen besteht das räumliche Hauptproblem in der Zersiedlung mit ihren ökonomischen, ökologischen und sozialen Folgen. Die übermässige Ausweisung von Entwicklungsflächen und die eher laxen Haltung der Gemeindeebene zur Zersiedlung hatten den Vorteil, dass die Wohnkosten in der Schweiz vergleichsweise tief blieben. Allerdings könnte die Inflation der Hauspreise mit anderen Mitteln in Schach gehalten werden, vor allem durch angemessene Ausweisung von Land innerhalb des kompakten Siedlungskontexts und die schwerpunktmässige Entwicklung von industriellen Brachflächen. Gegenwärtig unterstützen die Entwicklungstrends der Schweiz diese Ziele nicht so stark, wie sie könnten. Bei einer alternden Bevölkerung und einer gestiegenen Binnenwanderung muss mehr Gewicht sowohl auf jene Entwicklungen gelegt werden, die gefördert, als auch auf jene, die verhindert werden sollen. Während auf den ersten Blick Vielfalt als Vorzug angesehen werden kann, ist die logische Schlussfolgerung, räumlich gesehen, die Bildung von Ghettos.

5. Da Planung mittlerweile mehr mit der räumlichen Verteilung von Menschen und ihrer Aktivitäten als mit Flächenutzung zu tun hat, müssen auch die Art und Weise, wie ihre Ziele artikuliert, sowie die Kriterien, an denen ihre Leistung bewertet werden sollen, geändert werden. Es gibt drei Dimensionen der räumlichen Entwicklung eines Landes: Die erste ist die Verteilung zwischen den einzelnen Regionen (z. B. Kantonen), die zweite, die Verteilung innerhalb einer Region. Die Dritte ist, etwas detaillierter, die zu planende Struktur der Entwicklung jeder Siedlung und des sie umgebenden Gebietes. Dafür werden drei Ebenen der Raumplanung benötigt: Erstens ein gemeinsamer nationaler/kantonalen Plan für die Schweiz als Ganzes, zweitens ein gemeinsamer Plan des Kantons/der Gemeinden für den Kanton und drittens ein Plan auf kommunaler Ebene für jede Gemeinde. Der Rahmen dafür existiert schon, allerdings muss die Integration dieser drei Ebenen hin zu gemeinsamen Zielen stärker in den Vordergrund treten.

6. Jedoch bedarf es ebenso klarer gemeinsamer Prinzipien auf allen drei Ebenen und eines Systems, mittels dem die höhere Ebene die Konformität von Plänen kleineren Massstabs mit dem grösseren Massstab überprüfen und ein-

fordern kann. Eine gemeinsame Aufstellung der Pläne der oberen zwei Ebenen kann die Kombination von Bottom-up- und Top-down-Prozessen gewährleisten, wie auch die Integration zwischen benachbarten Zuständigkeitsbereichen. Die Alternative für die Schweiz wäre, es hauptsächlich dem Markt und unvorhergesehenen Einflüssen durch andere politische Kräfte zu überlassen, über die Verteilung von Menschen und wirtschaftlichen Aktivitäten zwischen Kantonen, urbanem und ländlichem Raum, sowie zwischen Stadtzentrum und städtischem Umfeld zu entscheiden.

7. Auf nationaler Ebene gibt es erste Anzeichen, dass die Unterschiede zwischen den Kantonen zunehmen. Dies wird voraussichtlich zu Spannungen in einem föderalen Regierungssystem führen, insbesondere da es nicht über ausreichende Möglichkeiten und Mittel für die Umverteilung von Ressourcen zwischen verschiedenen Landesteilen verfügt. Diese räumlichen Unterschiede werden durch den Zusammenbruch der traditionellen Landwirtschaft noch verstärkt. Auf kantonaler Ebene nimmt der Wettbewerb um immer knappere Ressourcen immer härtere Züge an, was zu einer Zunahme der Unterschiede führt, da die starken Regionen über die schwachen triumphieren. Speziell die Steuerpolitik auf lokaler Ebene nach dem Motto «Treibe deinen Nachbarn in den Ruin» wird sich zunehmend auf die räumlichen Bedingungen auswirken, insbesondere, wenn sich die Gesellschaft der Schweiz individualistischer entwickeln wird, wie dies anderswo der Fall ist.

8. Unterstützung für das Ziel, mindestens die heutige Bevölkerungsstruktur wie auch die ökonomischen und sozialen Aktivitäten der Schweiz zu erhalten, bieten die umfangreichen Investitionen in den Bahnverkehr. Allerdings kann auch ein hoher Grad der Erreichbarkeit nicht vollständig die Tatsache überwinden, dass bestimmte Standorte Vorteile gegenüber anderen haben. Ausserdem tragen bestimmte Knoten im Bahnnetz überdurchschnittlich viel zur Gesamterreichbarkeit bei. Daher benötigt die Raumplanungspolitik einen grösseren Einfluss auf die Verkehrspolitik. Als ein weiterer Faktor wird die Zersiedlung, wenn ihr nicht Einhalt geboten wird, dazu führen, dass einige Teile der Schweizer Bevölkerung dazu übergehen werden, den privaten anstatt den öffentlichen Verkehr zu nutzen. Neben den Folgen für die Inanspruchnahme und Belastung im Verkehr könnte diese Entwicklung ebenso für eine gesellschaftliche Entmischung sorgen.

## **PLANUNGSSYSTEM**

9. Es besteht ferner das Gefühl, dass das Schweizer Planungssystem eher stagniert. Es wird als Selbstzweck und als Maschine angesehen, die Pläne von Endzuständen produziert. Um den Bedürfnissen einer sich ändernden Gesellschaft nachzukommen, muss die Raumplanung weniger statisch werden. Erreichen könnte man dies, in dem man eine eher dynamische und flexible Methode einführen würde, die auf regelmässiger kritischer Betrachtung und Überwachung basiert, um sich so den schnelleren und weniger vorhersagbaren Veränderungen anpassen zu können. Die Nachteile des bestehenden Systems illustriert am besten die anhaltende Erfolglosigkeit, eine Lösung für das Problem der übermässig ausgewiesenen Entwicklungsflächen, viele davon in nicht optimalen Gegenden, zu finden.

10. Jedes Planungssystem muss gut zu der generellen politischen und administrativen Ordnung des betreffenden Landes passen. Das wesentliche Merkmal, das in der Schweiz berücksichtigt werden muss, ist der hohe Grad an lokaler Verantwortung und die starke Miteinbeziehung der Gesellschaft in das politische Leben und die öffentliche Entscheidungsfindung. Eine starke lokale Demokratie ist notwendig, die Kehrseite davon ist allerdings, dass diese sehr provinziell sein und leicht von Akteuren missbraucht werden kann, die allein aus Eigeninteresse handeln. Darüber hinaus ist es weniger wahrscheinlich, dass nationale Interessen in einer individuelleren und pluralistischeren Gesellschaft ausreichend in Betracht gezogen werden. Dies ist von besonderer Bedeutung, wenn ökonomische, ökologische und soziale Faktoren an Bedeutung gewinnen und der Einfluss nationaler Grenzen schwindet.

11. Für einen Binnenstaat mit sehr viel grösseren EU-Mitgliedsstaaten als Nachbarn wird die internationale Perspektive von wachsender Bedeutung sein. Dies führt insbesondere in einem Land zu Herausforderungen, das ein sehr fragmentiertes Regierungssystem besitzt. Für die Planung heisst dies, dass eine verstärkte Integration der einzelnen Planungsebenen erforderlich ist. Die nationale Ebene sollte die Ressourcen besitzen, die in anderen Bereichen (und in anderen Ländern) zur Verfügung stehen, um Anreize für Strategien zu geben, die grössere Massstäbe berücksichtigen. Dies kann geschehen, ohne dabei der lokalen Ebene die Entscheidungsgewalt zu nehmen und sie in die Lage zu versetzen, nicht von diesen Anreizen profitieren zu können.

52 12. Eine andere spezifische Eigenschaft der Raumplanung ist, für ihre Durchsetzung auf die Umsetzungen der Politik anderer Sektoren angewiesen zu sein. Daher sind die Möglichkeiten, etwas nur durch Planung zu erreichen, grundsätzlich limitiert. Kein anderes Land hat einen annehmbaren Grad an Integration zwischen den verschiedenen Sektoralpolitiken zustande gebracht. Wenn die Schweiz ein integriertes Vorgehen zu einem Ziel ihrer Raumplanungspolitik machen würde, könnte die Grösse des Landes sowie die Bilanz verantwortungsbewusster Regierungsführung ein bedeutender Wettbewerbsvorteil sein. Die Umsetzung würde die Bewertung der räumlichen Auswirkungen aller bedeutender neuer nationaler und kantonaler Politiken erforderlich machen.

13. Ein Planungssystem zu ändern ist nicht ohne Risiko möglich. Daher muss jedes Programm für Veränderungen schrittweise realisierbar und mit hinreichenden Übergangsregelungen versehen sein. Auch muss es über genügend Ressourcen hinsichtlich Informationen sowie Schulungsprogrammen für Planer, Politiker und die Öffentlichkeit verfügen. Da der jährliche Zuwachs an neuen Entwicklungen und Investitionen gegenüber den bereits existierenden sehr klein ist, muss die Raumplanung überdies als Methode vorgestellt werden, mit der man eher langfristige Herausforderungen antizipieren und ihnen begegnen kann, als sich um kurzfristige Probleme zu kümmern.

## ZUSAMMENFASSUNG

14. Der Weg vorwärts könnte sinnvollerweise mit der Anregung für eine breite politische und interdisziplinäre Debatte über die Ziele der Raumplanung beginnen. Das erklärte

Ergebnis dieser Debatte würde eine neue Gesetzgebung sein, die die vereinbarten Ziele beinhaltet. Sie würde auch die Bewertung der räumlichen Auswirkungen anderer politischer Handlungen einführen und einen nationalen Fonds errichten, der das gemeinsame Arbeiten zwischen den verschiedenen Regierungsebenen unterstützt. Ein weiteres Merkmal dieser Gesetzgebung wäre es, den verschiedenen Planungsebenen eine grössere Einheit ihrer Ziele zu vermitteln.

15. Parallel dazu sollte eine technische Bewertung der aktuellen Bestimmungen bezüglich des Erarbeitens von Plänen im Hinblick auf eine zweite Stufe neuer Gesetzgebung in Gang gesetzt werden. Diese würde ein weniger finales System von kantonalen Richtplänen einführen. Diese wären flexibler und leichter an veränderte Trends anzupassen. Der Schwerpunkt dieser Pläne würde auf räumlicher Entwicklung anstatt auf Flächenutzung liegen. Ebenfalls gäbe es die Auflage, dass diese Pläne, bevor sie in Kraft treten, Gegenstand einer Bewertung bezüglich ihrer Konformität mit einer nachhaltigen Entwicklung sind. Um dies zu unterstützen, müsste ein Forschungs- und Kommunikationsprogramm eingeführt werden, das sich mit der Frage beschäftigt, was nachhaltige Entwicklung aus raumplanerischer Perspektive ausmacht.

### 3.5. EINIGE BEOBACHTUNGEN AUS NIEDERLÄNDISCHER SICHT

PROF. IR. MAX VAN DEN BERG

**EINIGE BEOBACHTUNGEN** Obgleich die Schweiz wohlhabend ist, wird dieser Umstand von den Schweizern ungern gezeigt. Die Schweizer schätzen eine hohe Lebensqualität und einen guten Zustand ihrer Umwelt. Sie wissen ihre Demokratie zu schätzen und machen einen einwandfreien und korrekten Gebrauch davon. Disziplinierte Demokratie bedeutet, dass Entscheidungen eingehalten werden und oft, aber nicht immer, zu guten Resultaten führen. Im Allgemeinen hat die Bevölkerung ein «gesundes Misstrauen». Politiker «wollen sich nicht einmischen». Die vielen (kleinen) Gemeinden und viele Kantone handeln relativ unabhängig, was zu unterschiedlichen Zielsetzungen, Meinungen und Kulturen führt. Die «Macht ist extrem fragmentiert», was interkommunale, interkantonale und grenzüberschreitende Problemlösungen einschränkt. Einige sehen die Gemeindeautonomie als Hindernis für die Problemlösung auf höherer Ebene.

Die Schweizer pflegen einen suburbanen Lebensstil mit gut erreichbaren urbanen Einrichtungen hoher Qualität. Das Pendeln zwischen Arbeits- und Wohnort macht ihnen nicht viel aus, da die allgemeine Erreichbarkeit hervorragend ist. Die physische (räumliche) Schweizer Umwelt ist in einem guten Zustand, unter der Einschränkung von starker Zersiedlung und einem ineffizienten Landgebrauch. Die Zonenpläne bewahren Ordnung, doch werden auch ausserhalb der Bauzonen regelmässig Baubewilligungen erteilt. Landeigentümer mit Eigentum in Bauzonen halten ihr Land unbebaut. Vorhandene Instrumente, um eine Überbauung zu erzwingen, sind nicht durchsetzungsfähig genug. Eine Umsetzung wird durch die garantierten Eigentumsrechte

behindert, und Enteignungen kommen kaum vor. Rechte, die die Regierungen bevorzugen, sind nicht bekannt.

Einige ländliche Gegenden leiden unter einem unzureichendem Wirtschaftswachstum: Die Beschäftigungsmöglichkeiten für (junge) Leute sind knapp und Chancen selten. Deshalb zieht die junge Generation in die Städte und urbanisierteren Regionen, und die Bevölkerung der ländlichen Gebiete schrumpft.

Die Planung ist sehr stark auf Pläne fokussiert. Die Bürger haben das letzte Wort. Die Planung wird mit der Hilfe von Experten und mit einem wissenschaftlichen Ansatz von der Regierung/den Behörden vorangetrieben. Angebotsplanung wird der Nachfrageplanung vorgezogen. (Institutionelle) Organisationen, Bürger und der private Sektor spielen keine bedeutende Rolle bei der Erstellung von Planungsprogrammen und Traktanden. Sie beteiligen sich erst relativ spät an den Prozessen. Die starke Rolle und Position der Regierung ist vom Gesetz legitimiert. Die behördliche Koordination ist nicht immer effektiv. Das Raumplanungsgesetz wird als ausreichend und flexibel genug empfunden. Doch wie sieht die Beziehung zu den sektoralen Gesetzen in der Praxis aus?

Das Planungsbewusstsein und Fachwissen ist unter Politikern und Experten ausreichend vorhanden. Manchmal sind die Politiker zu pragmatisch und die Experten ein bisschen technokratisch, wenn sie Gutachten benützen, wenig gestalten und viel erwägen; dies alles in einem irritierenden Gleichgewicht zwischen öffentlichen und privaten Interessen.

Die sektorale Planung ist weit entwickelt und bringt hervorragende Resultate hervor. Doch auf nationaler Ebene könnte die Raumplanung einen stärkeren Einfluss haben, da dort eine übergreifende Planung nicht gerade bevorzugt wird. Die Notwendigkeit einer besseren Koordination wird oft festgestellt. Vertreter der verschiedenen Sektoren beklagen die fehlende Koordination mit der Raumplanung. Einige Experten vermissen herausfordernde Ideen für die Zukunft. Der Gestaltungsumfang der übergreifenden Planung auf kantonaler Ebene wird hin und wieder bemängelt.

Die Gemeinden haben starke Umsetzungsinstrumente, wobei ein erheblicher Anteil der Gemeinden klein und schwach ist. Die kantonale Raumplanung wurde wichtig für die Regionalplanung, ist aber schwach in der Anwendung. Manchmal ist die kantonale Politik kritisch gegenüber ihrer Rolle und ihrer Beziehung zum Bund. «Die Bundesregierung der Schweiz sollte verständnisvoller und flexibler sein». Die nationale Planungspolitik wird auf Grund einer unzureichenden Hilfestellung bei regionalen und lokalen Problemen kritisiert. «Die Bundesebene ist zu schwach, um win-win Situationen mit den Kantonen herbeizuführen.»

Die grenzüberschreitende Planung gewinnt an Bedeutung. Planungsmethoden dafür sind im Experimentierstadium. Bei der grenzüberschreitenden Planung sind die Politiker und Experten mit unterschiedlichen Systemen und Zielen konfrontiert.

**HERAUSFORDERUNGEN FÜR DIE ZUKUNFT** Mit Sicherheit werden demographische Veränderungen (Überalte-

rung, Schrumpfung, Immigration) eintreten, und dies wird wiederum die räumliche Nachfrage und die Bevorzugung von Wohnorten verändern. Der Druck auf die Freiräume wird wachsen. Der globale Wettbewerb wird eine vermehrte Auslese der Unternehmen und Veränderungen von Arbeitsplätzen, Arbeitsorten und Netzwerken verursachen. Dies ist eine Chance für die Städte, Agglomerationen und Städtetnetze, aber eine Bedrohung für die ländlichen Gebiete. Diese werden unter dem Verlust der Landwirtschaft und dem Druck der urbanen Funktionen (Wohnen, Einkaufszentren, Freizeitcenter etc.) leiden. Der Wettbewerb und die Kooperation mit Europa werden neue Herausforderungen mit sich bringen. Aber niemand weiss genau, was die Zukunft tatsächlich bereit hält: schnelle globale Veränderungen und Unsicherheiten machen die Zukunft weniger vorhersehbar. Doch kann die Gesellschaft bis zu einem gewissen Grad eine Entwicklungsrichtung auswählen. Die Schweizer müssen der Zukunft offen gegenüber stehen und über die gewünschte Richtung debattieren und mit ihr experimentieren. Die eidgenössisch einflussreichen Institutionen (VLP-ASPAN) sollten mit dem Volk eine Diskussion über die Zukunft anstossen.

Unsicherheiten sind eine Herausforderung und können mit einem stärker strategisch orientierten Planungsansatz beantwortet werden: eine Vision über nachfrageorientierte Projekte, die sich der Zukunft öffnen, statt Pläne, welche die Zukunft festlegen. Weniger Kontrolle und mehr Handlung. Die Schweiz hat viele Ressourcen. Darunter Humanressourcen, einen starken privaten Sektor und enthusiastische bürgerliche Institutionen und Individuen. Die Beziehung mit ihnen könnte verbessert werden. Die «Hardware», wie das Land, Investitionen und Subventionen könnten besser mobilisiert werden. Um Unsicherheiten zu reduzieren, sollten statt behördlich angetriebener Planung vermehrte kreative Aktivitäten von (staatlichen und privaten) Institutionen und Experimente gefördert werden. Ausserdem sollten von staatlichen und kantonalen Institutionen mehr Auseinandersetzungen organisiert werden. Der Austausch der Politik zwischen den Regierungsebenen sollte verbessert werden. Das System ist darauf zugeschnitten, mit lokalen räumlichen Aufgaben umzugehen. Ein Top-down-Ansatz auf nationaler und regionaler Ebene kann die Planungsleistung erhöhen. Eine Regionalisierung wurde bereits mit Erfolg getestet (Bern).

Grenzüberschreitende Planung ist eine grossartige Gelegenheit, mit neuen Wegen in der Planung umgehen zu lernen und zu experimentieren. Die Schweizer Planer und Politiker sind in der Praxis mit französischen, österreichischen, deutschen und italienischen Kollegen konfrontiert. Sie arbeiten mit anderen Gesetzen, Systemen, Methoden, Verfahren, Einstellung und Zielen. Diese Verfahren sollten von Bund, den Experten und anderen Institutionen mit der Absicht, von ihnen zu lernen und sie anzupassen, sorgfältig beobachtet werden. Es können Verbindungen zu den EU-Aufgaben und -Massnahmen und sogar zur Raumplanungs-, Wirtschafts- und Sozialpolitik der EU gezogen werden.

Eine weitere Herausforderung könnte die Verbesserung der Umsetzung und der Nutzung der verbleibenden Reservezonen, Industrieareale und ungenutzten Gebäude in den Städten und auf dem Land sein. Informelle Strukturen in Zürich, Biel und Bern beweisen, dass die horizontale Ko-

operation zwischen Gemeinden und Kanton effektiv sein kann.

Die Berge und Täler mit ihrer Natur, Forstwirtschaft, Landwirtschaft und Landschaft sind eine sehr wichtige räumliche Ressource für die Schweiz. Landschaftsschutz und die Entwicklung neuer Landschaften sind vielleicht die bedeutendsten zu beachtenden Aufgaben.

Die Schweiz hat ein sehr dezentralisiertes System und einen Handlungsspielraum, dennoch ist manchmal die Führung des Bundes notwendig, um Probleme zu lösen, um eine stärkere Integration von Massnahmen zu erreichen und um zu verstehen, was auf allen Regierungsebenen am besten umgesetzt werden kann. Die Regionalisierung und Umsetzung der Bundespolitik sollte gestärkt werden, was vielleicht mit einem optimierten Rechtssystem geschehen kann. Auch die Kooperation zwischen den staatlichen Institutionen und dem privaten Sektor kann verbessert werden. Die Sektoralplanung auf Bundesebene ist sehr stark. Der Einfluss eines umfassenden Raumplanungsverständnisses könnte rechtlich und informell gestärkt werden.

Die Welt schrumpft, aber die urbane Schweiz wächst und wird als ein grünes und dichtes Netzwerk von Städten wahrgenommen, das mit Metropolitanregionen in Europa kooperieren und sich mit ihnen messen kann. Es handelt sich um ein faszinierendes Konzept, das für weitere Standorte in Europa geeignet ist. Jedoch brauchen städtische Netzwerke auch (politische) Netzwerkordnungen. Diese Bedingung ist noch nicht erfüllt. Die Vergangenheit war geprägt von einer Trennung von Stadt und Land mit kompakten Städten und Konzentration auf urbane Aktivitäten. Die konzentrische Stadt wandelt sich zu einem polyzentrischen urbanen Feld. Die Grenzen zwischen urban und rural werden fließend. Die Netzwerk-Gesellschaft und globale Wirtschaft werden von massstabsvergrößernden Prozessen getrieben. Die Menschen und Unternehmen haben viele Rollen und ihre expandierenden Beziehungen in weltweiten Ketten und Netzwerken werden ungebunden und ortsunabhängig. Es ist daher schwierig, sie in territoriale Einheiten zu fassen. Weltweite Geschäftsnetzwerke führen zu einem stärkeren Zusammenhalt urbanisierter Grenzregionen. Für behördliche Institutionen ist es schwierig, damit umzugehen, da ihre Organisationen territorial gebunden und sektoral organisiert sind. Politiker müssen lernen, die Ketten und Netzwerke zu verschieben, um in der Netzwerk-Gesellschaft effektiv zu intervenieren. Die Hierarchie geht verloren, und Koproduktion zwischen dem privaten und dem öffentlichen Sektor wird lebensnotwendig. Die Regierungen müssen intensiv mit privaten Parteien kooperieren und manchmal sogar ihre Führungsrolle an andere Institutionen abgeben. Netzwerkregierung bedeutet, ein gemeinsames Ziel, einen Prozess oder verteilte Massnahmen, mit aufgeteilter oder manchmal delegierter Verantwortung, zu verfolgen. Das sich Öffnen gegenüber der Aussenwelt ist eine Wahlmöglichkeit, die in den Augen der Aussenwelt freiwillig und unverbindlich ist. Eine Netzwerke nutzende Regierung ist offen, flexibel und interaktiv. Behördliche Institutionen betreuen die Netzwerk-Ziele und Konzepte, nehmen an Erfolgen und Misserfolgen teil. Sie unterstützen die Gestaltung einer mehrschichtigen Regierung, von Wechselbeziehungen und einer massiven Verknüpfung. Urbane Netzwerkregionen sind grenzüberschreitend, und

Netzwerkorganisation sind grundsätzlich «unbegrenzt», massstabslos und nicht zentralisiert. Diese Organisationen müssen flexibel, dynamisch sein, sowie auf einen Ausbau der Leistungsfähigkeit ausgerichtet sein.

**EMPFEHLUNGEN FÜR DIE VERBESSERUNG DER SCHWEIZER PLANUNGSRISULTATE** Innerhalb dieses Systems wurde viel erreicht. Die fachliche Kompetenz ist exzellent. Um die Resultate zu verbessern und sich der Zukunft in einer globalisierten Welt ohne Grenzen zu stellen, müssen neue Anstrengungen gemacht, neue Ziele formuliert, neue Wege in der Planung und Umsetzung entdeckt und neue Verhaltensweisen ausprobiert werden.

### Der Beitrag strategischer Eingriffe

Einige Gebiete sind wichtiger für den Fortschritt, den Wohlstand und die Lebensqualität in der Schweiz als andere, z.B. die Regionen Zürich, Basel, Genf und Tessin. Das gesamte Land profitiert von deren Dynamik. Sogar einige ländliche Gebiete steuern mehr zum Wohl des Landes bei als andere. Innerhalb all dieser Gebiete können Standorte und Zonen ausgemacht werden, die von strategischer Bedeutung für die zukünftige Entwicklung sind. Cluster von (internationalen) Unternehmen, die weltweit tätig sind und kooperieren und konkurrieren, Konzentrationen von kreativen (kulturellen) Aktivitäten, die Innovationen und kreative Leute anziehen (ETH!), sind solche Standorte.

Auch einige Gebiete, wie «Hafen- und Schnittstellen-Gebiete», multimodal erreichbare Zonen, grenzüberschreitende Regionen und gewisse (alpine) Teile der ländlichen Gebiete haben das Potential, sich zu einem derartigen «führenden» Gebiet von nationaler Bedeutung zu entwickeln. Es fällt unter die Verantwortung der Bundesregierung, zusammen mit anderen Institutionen, diese (sich ständig verändernden!) Gebiete, Standorte, laufenden Projekte und andere Entwicklungen von nationaler Bedeutung zu ermitteln.

Staatliche Institutionen müssen in diesen Gebieten eingreifen, um die Entwicklungen zu unterstützen und hin und wieder Handlungen zu initiieren. Die Unterstützung durch den Bund sollte auf einer klaren Vision gründen, sonst würden die Massnahmen zufällig und unklar erscheinen, und es könnte zu einem Verlust der Kontrolle führen. Um die Position der staatlichen Institutionen zu klären, sollte eine nationale Strategie entwickelt werden. Konzepte, Visionen (Leitbilder) sind hilfreich, um die Zukunft der strategischen Politik zu bestimmen. Diese müssen im Gleichgewicht sein mit den Meinungen und Zielen, die involvierte Akteure erheben könnten, den Risiken, die die Beteiligten auf sich zu nehmen bereit sind und der Verantwortung, die die Institutionen zu teilen bereit sind.

Die nationale Auseinandersetzung, Experimente und ausgewählte Massnahmen können helfen, dazu zu lernen und Erfahrung zu sammeln, sowie die Einstellung zu ändern. Das Miteinbeziehen von kreativen Personen und Institutionen ist unerlässlich. Mehrere laufende Planungsprozesse, wie grenzüberschreitende Operationen, sind Beispiele für strategische Prozesse und können mit der intensiven Teilnahme staatlicher Institutionen effektiver werden.

Projektbasierte Entwicklungen sind Teil eines strategischen Planungsansatzes. Eingriffe können mit Subventionen, Inves-

titionen, Fachwissen, Visionen, gesetzlichen Regulierungen, Instrumente der Landpolitik, Management etc. unterstützt werden. Eingreifen bedeutet auch, die Erstellung von Plänen und deren Umsetzung zu erleichtern.

### **Die Bedingungen für die Massnahmen können verbessert werden**

Unsicherheiten können durch Massnahmen vermindert werden. Eine sehr wichtige Voraussetzung für Massnahmen ist eine Veränderung der Haltung: Eine Öffnung gegenüber Initiativen Menschen und Institutionen aus dem privaten und öffentlichen Sektor.

Kooperation im Sinne einer weitgehend geteilten Verantwortung ist oft effektiver als Koordination. Kooperation in chancenreichen Entwicklungen ist von strategischer Bedeutung. Kooperation kann intern unter den staatlichen Institutionen und extern mit den privaten oder halbprivaten Akteuren gefördert werden. Eine sorgfältige Auswahl von Akteuren, die fähig und bereit sind, mitzuarbeiten und Meinungen, Wissen und Ideen beizusteuern, macht in erster Linie einen strategischen Planungsansatz aus. Die Beteiligung an Initiativen anderer ist meistens profitabler, als sich um die Unterstützung für eigene Ideen zu bemühen. Manchmal ist Unterstützung nötig, manchmal sind Anreize hilfreich, manchmal sind Initiativen ausschlaggebend. Während aller Phasen der Planung (Umsetzung) haben sich Interaktionen als profitabel erwiesen. Die Analyse der auf internationale Konkurrenz und Kooperation bezogenen Potentiale, die Bildung von Visionen und die Definition von Projekten durch Verhandlungen und Kommunikation können mehr beitragen als planungsorientierte Prozesse. Neue landpolitische Instrumente können dabei helfen. Wenn Grundstückseigentümer nicht handeln, werden aktive Akquisitionen, zwingender Erwerb und Vorzugsrechte mit der Hilfe der Entwicklungskooperationen und Investmentkooperation die Ausführung der Massnahmen stärken.

### **Strategien für Verbindlichkeit können entwickelt werden**

Geteilte Verantwortung, geteilte Risiken und Profite, temporäre Organisationen für spezielle Zwecke und ausgewählte Standorte können gegründet und entwickelt werden. Es hat sich als erfolgreich erwiesen klein zu beginnen, Verbindlichkeit zu erreichen und anschliessend das Engagement zu erweitern.

### **Das staatliche System kann ausgeweitet werden**

Eine weniger planorientierte Politik und ein stärkere Gewichtung der Anwendung, Interaktion und ausgewählte Interventionen können zu einer weiteren Veränderung des Rechtssystems führen. Die Reduzierung zeitaufwendiger Prozesse, die Stärkung der Handlungskapazität aller Regierungsebenen, die Legalisierung öffentlich-privater Kooperationen und die Stärkung informeller Kooperationen werden alle Arten von interaktiven Operationen verbessern. Wenn Strategie etwas damit zu tun hat, ein Gleichgewicht zwischen «Zielen» und «Mitteln» zu erreichen, dann sollten diese realistisch angelegt sein.

## **WEITERE VERBESSERUNGEN**

### **Kultur**

Mehr Handlungsorientierung/Resultatorientierung; mehr Arbeit mit den Menschen/privaten Institutionen als für die

Menschen! Mehr Zusammenarbeit mit dem Volk zu Beginn der Planungsprozesse! Stärkere Öffnung gegenüber der realen Welt! Die Rolle und Position der nationalen Raumplanungspolitik im Bezug auf die Sektoren, Kantone und Bürger sollte überdacht werden!

### **Umsetzung**

Bessere Analyse der existierenden und mobilisierenden Mittel und Instrumente, wie Land, Investitionen, Wissen, Unterstützung; potentielle (private) Partner.

### **Rolle der Gutachten/Studien**

Bestandesaufnahme der am meisten gebrauchten Daten und Analysen, um raumplanerische Programme zu definieren. Sie können auch für das Monitoring der Planungsergebnisse gebraucht werden und als Instrumente für die Anpassung der Raumplanungspolitik und die Definition von Projekten genutzt werden.

### **Konzepte**

Das Konzept des Schweizer Städtensystems oder der polyzentrischen Schweiz oder die Schweiz der Regionen muss besser ausgearbeitet werden, damit alle betroffenen Parteien es verstehen und in der Lage sind, mitzuarbeiten.

## **EINIGE KAMPAGNEN**

Die Politik kann durch «aufgefrischte» Massnahmen, eine Art von «Campaigning» mit modernen Werbetechniken, intensiviert werden.

1. «Putz das Haus heraus»: Das Schwergewicht liegt bei der Umsetzung auf lokaler Ebene. Stärke die lokalen bodenpolitischen Instrumente. Rechtliche Nutzungspläne sind mehrheitlich zugänglich. Gemeinden und lokale Landbesitzer spielen eine wichtige Rolle. Strikte Trennung zwischen Siedlung und Landschaft. Nichtsdestotrotz sollte den Kantonen die Möglichkeit geben werden einzugreifen, um kantonale Richtpläne umzusetzen, wenn lokale Behörden nicht nach ihrer Politik handeln. Entwicklung staatlicher Anreize, um die lokale Umsetzung zu stimulieren. Nicht zu viel Energie sollte in das Erstellen neuer Pläne oder Plan erstellender Prozesse gesteckt werden.

2. «Räum' den Garten auf»: Das Schwergewicht liegt beim regionalen Handlungsansatz der ländlichen Gebiete mit der Landwirtschaftsreform und Landschaftsentwicklung. Entwickle einfallsreiche Konzepte für die Kulturlandschaften mit neuer Nutzung der Landschaft. Ermittlung neuer Lebensweisen mit der Hilfe der Menschen und des Marktes. Die Kooperation der Gemeinden in regionalen Strukturen ist grundlegend. Formale regionale Pläne sind das Rückgrat. Bürgerorganisationen, Bauernverbände, Landbesitzer, Unternehmer, lokale Behörden und Kantone spielen eine gleichwertige Rolle in flexiblen regionalen Organisationen. Der Bund arbeitet fortlaufend an einer «Schweiz der Regionen» und koordiniert die Entwicklung der Anreize. Das Bundesamt für Landwirtschaft spielt dabei eine wichtige Rolle und stellt flexible finanzielle Anreize zur Verfügung.

3. «Vergrössere das Haus»: Das Schwergewicht liegt auf der urbanen Agglomerationspolitik und auf der

regionalen Ebene (dezentrale Konzentration). Die Kantone haben die Führung und kooperieren intensiv mit Gemeinden und werden dabei von der Bundesplanung und den sektoralen Departements unterstützt. Projektprogramme sollten gemäss den Agglomerationskonzepten und den Richtplänen erstellt werden. Die Kantone überwachen das Programm und die Resultate. Enge Zusammenarbeit mit (privaten) Entwicklern und Gemeinden. Entwickler und Gemeinden sind für die Realisierung der Projekte verantwortlich und bringen sie in die kantonalen Programme ein.

4. «Öffne das Haus der Welt»: Die Schweiz wird als ein urbanisiertes Netzwerk und Teil Europas betrachtet. Viel versprechende Gebiete sind festgelegt. Alle Ebenen der Regierung nehmen teil. Der Bund entwickelt hilfreiche Konzepte und Programme mit den Kantonen und sektoralen Departements und den staatlichen Institutionen, wie das Staatssekretariat für Wirtschaft («Chamber of commerce»). Das Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation spielt eine wichtige Rolle. Alle Institutionen arbeiten zusammen auf gemeinsame Ziele hin. Die Institutionen sind durchlässiger und anpassungsfähiger. Staatliche Organisationen müssen Netzwerke bilden.

## 4| RAUMPLANUNG IN DEN LÄNDERN DER EXPERTEN

### 4.1. REGIONALE PLANUNGSORGANISATION IN ÖSTERREICH

CHRISTOF SCHREMMER, Obmann,  
Österreichisches Institut für Raumplanung (ÖIR)

**1. KOMPETENZVERTEILUNG RAUMBEZOGENER AUFGABEN** Die gesetzlichen Zuständigkeiten für raumbezogene öffentliche Aufgaben (sowie deren Konzeption und Koordination) sind in Österreich auf den Bund und die 9 Länder verteilt. Aufgrund dieser Aufteilung besteht daher – im Gegensatz zur Schweiz und zu Deutschland – keine Rahmengesetzgebung für Raumordnung auf Bundesebene.

Die sogenannte «nominelle Raumordnung» wird durch eigene Raumordnungsgesetze sowie durch raumwirksame Materiegesetze (z.B.: Naturschutz, Landwirtschaft, Infrastruktur, Bodenschutz) geregelt und liegt im Zuständigkeitsbereich der Länder und Gemeinden. Aufgrund dieser föderalen Struktur unterscheiden sich die Raumordnungsgesetze der einzelnen Bundesländer sowohl hinsichtlich der verwendeten Begrifflichkeiten und Definitionen, als auch Inhalt und Instrumente betreffend.

Daneben gibt es weitere raumwirksame Materien, die in der Bundesverfassung ausdrücklich als Kompetenz des Bundes angeführt sind. Dazu zählen z.B.: Gewerberecht, Arbeitsrecht, Verkehrsrecht, Bergrecht, Forstrecht, Wasserrecht. Um die Abstimmung dieser Aufgaben zu erleichtern, wird ein grosser Teil der raumwirksamen Aufgaben, die formalrechtlich in der Kompetenz des Bundes liegen, administrativ auf der Länderebene vollzogen (mittelbare Bundesverwaltung). Schliesslich verfügt der Bund noch über wirtschaftliche Instrumente und öffentliche Dienstleistungen und tätigt öffentliche Infrastrukturinvestitionen, durch die räumliche Entwicklungen stark beeinflusst werden können. Insgesamt gibt es jedoch kein Aufgabengebiet «Urbane Politik»



in Österreich, weder auf der Ebene des Bundes noch auf jener der Länder.

Um einen Ausgleich für die fehlenden formalrechtlichen Koordinationsverfahren in Fragen raumbezogener Politiken zu schaffen, wurde im Jahre 1971 die ÖROK (Österreichische Raumordnungskonferenz) als gemeinsame Kooperationsplattform des Bundes, der Länder, der Interessensvertretungen der Gemeinden und der Sozialpartner gegründet. Zur Schaffung eines gemeinsamen Grundverständnisses für Problemschwerpunkte und Aufgabenprioritäten wird im Abstand von 10 Jahren auf politischer Ebene das Österreichische Raumordnungs- bzw. -entwicklungskonzept (ÖREK) beschlossen. Dieses Dokument kann als Richtlinie gesehen werden, es ist jedoch rechtlich nicht bindend.

**IMPLIZITE FORMEN UND INSTRUMENTE DER RAUMORDNUNGSPOLITIK** Zusätzlich zu dieser Kooperationsplattform bestehen weitere Regelungen, die implizit Intentionen einer Raumordnungspolitik beinhalten. Dazu zählen der Finanzausgleich innerhalb Österreichs, die Infrastrukturpolitik sowie eine Reihe von (funktionalen) überregionalen Verbänden (siehe unten).

**(A) FINANZAUSGLEICH** Die Finanzierung der Gebietskörperschaften erfolgt in Österreich nach einem Mischsystem: Die Gebietskörperschaften erhalten sowohl eigene Einnahmen (aus Steuern und Gebühren) als auch Mittel aus gemeinschaftlichen Abgaben (GBA), die nach einem zweistufigen System von Verteilungsschlüsseln zunächst zwischen den Ebenen der Gebietskörperschaften und da-

nach innerhalb der Ebenen verteilt werden. Die Verteilung der GBA erfolgt in einem mehrstufigen Verfahren:

- Oberverteilung: Aufteilung nach fixen, im Finanzausgleichsgesetz festgelegten Prozentsätzen zwischen den Ebenen Bund, Ländern und Gemeinden.
- Länderweise Unterverteilung nach festgelegten Kriterien (u.a. Volkszahl, abgestufte Bevölkerungszahl – siehe unten –, länderweises Aufkommen bestimmter Steuern).
- Gemeindeweise Unterverteilung: nach dem abgestuften Bevölkerungsschlüssel (siehe unten).

Als Ergebnis dieses Finanzausgleichssystems erhalten der Bund und die Gemeinden einen grossen Teil ihrer Einnahmen aus eigenen Steuern, die Einnahmen der Länder stammen hingegen nahezu ausschliesslich aus Anteilen an den gemeinschaftlichen Bundesabgaben und aus Transferzahlungen (z.B. für die Ausübung der mittelbaren Bundesverwaltung). Aufgrund dieses Systems sind die Einnahmen der Länder überwiegend an die Einwohnerzahl und nur in sehr geringem Masse an die Wirtschaftsleistung gebunden.

Die Verteilung der öffentlichen Ebenen bei den öffentlichen Investitionen zeigt eine sehr starke Dominanz der Gemeinden: Während der Anteil am Gesamtabgabenertrag der gemeinschaftlichen Bundesabgaben für den Bund rund 62 Prozent, für die Länder 20 Prozent und für die Gemeinden ca. 18 Prozent beträgt, liegt der Anteil der Gemeinden an den gesamten öffentlichen Investitionen bei 52 Prozent (ohne Wien; mit Wien – das sowohl Gemeinde als auch Bundesland ist, beträgt der Anteil 70 Prozent).

Ein spezielles Instrument der impliziten Raumordnungspolitik innerhalb des Finanzausgleichssystems ist der sogenannte abgestufte Bevölkerungsschlüssel (ABV). Der ABV wird für die Zuteilung der gemeinschaftlichen Bundesabgaben auf die Länder und auf die Gemeinden herangezogen, wobei er von der Wirkung her vor allem für die Gemeinden von grosser Bedeutung ist. Der ABV entspricht einer künstlichen Erhöhung der Bevölkerungszahl der grösseren Gemeinden gegenüber den kleineren. Laut ABV wird die Bevölkerungszahl mit einem Vervielfacher multipliziert, der auf den interkommunalen Finanzausgleich zwischen den Gemeinden angewendet wird (bis 10.000 EW Vervielfacher 1 1/3, bis 20.000 EW 1 2/3, bis 50.000 EW 2, über 50.000 EW 2 1/3). Dadurch soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die Aufwendungen der Gemeinde für öffentliche Einrichtungen und Dienste mit der Bevölkerungszahl überproportional steigen und insbesondere die Grossstädte viele Leistungen zu erbringen haben, deren Bedeutung über die Stadtgrenzen hinaus gegeben ist (Nahverkehr, Kultur, Gesundheitseinrichtungen usw.). Eine generelle Abschaffung des ABV, wie sie vom Gemeindebund (als Interessenvertretung der kleineren Gemeinden, dem der Städtebund gegenüber steht) vehement betrieben wird, würde rund 500 Mio. Euro zugunsten der Gemeinden bis 10.000 EW auf Kosten der Gemeinden über 20.000 EW umverteilen, während sich dies für die Gemeinden zwischen 10.000 und 20.000 EW neutral auswirken würde. Allein Wien würde dadurch rund 200 Mio. Euro jährlich an Einnahmen verlieren. Dabei ist zu berücksichtigen, dass derzeit v.a. die kleinen Gemeinden durch sogenannte «Bedarfszuweisungen» der Länder rund 450 Mio. Euro erhalten.

60 Die bei der alle zehn Jahre stattfindende Volkszählung (zuletzt 2001) ermittelte Zahl der Hauptwohnsitze ist das Kriterium für die Bevölkerungszahl bei der Verteilung der Mittel aus dem Finanzausgleich (für die jeweils folgenden 10 Jahre). Als Kriterium für den Hauptwohnsitz gilt der Mittelpunkt der Lebensinteressen (Wohnort, hauptsächlicher Aufenthaltsort). Die Bindung des Finanzausgleichs an die Hauptwohnsitzangabe in der Volkszählung führt jedoch zu verschiedenen Verzerrungen, da es zu einem Verzögerungseffekt kommt, der rasch wachsenden Gemeinden weniger Einnahmen und schrumpfenden Gemeinden mehr Einnahmen zuteilt, als es ihrer aktuellen Einwohnerzahl entspräche.

Die für die Gemeindepolitik relevante Anreizwirkung des Finanzausgleichssystems besteht – stark vereinfacht – aus zwei Kriterien:

- Steigerung der Einwohnerzahl zur Erhöhung der Einnahmen aus den gemeinschaftlichen Bundesabgaben, insbesondere dann, wenn dadurch ein Schwellenwert des abgestuften Bevölkerungsschlüssels überschritten werden kann.
- Steigerung der Zahl der Arbeitsplätze, da die (gemeindeeigene) Kommunalabgabe einen fixen Prozentsatz der Bruttolöhne darstellt.

Früher relevante weitere Anreize, wie die Gewerbeertragssteuer und die Getränkesteuer, sind für die weiteren Entwicklungen nicht mehr ausschlaggebend, da sie entweder abgeschafft wurden (Gewerbeertragssteuer) oder eingefroren wurden (die für Tourismusgemeinden sehr stark ertragswirksame Getränkesteuer wurde auf den Stand von

1994 eingefroren, indem ein Teil der Umsatzsteuererträge nach dem Aufkommen der Getränkesteuer von 1994 auf die Gemeinden verteilt wird; dadurch gibt es bei der Expansion von Tourismuseinrichtungen nicht mehr die früher stark relevanten Erhöhungen der Getränkesteuereinnahmen als Rückfluss).

Insbesondere in Stadtumlandgebieten ist dennoch diese gegenüber früher bereits etwas gemilderte Anreizwirkung nach wie vor stark verhaltensbildend: Die Konkurrenz der Umlandgemeinden um die Ansiedlung von Einwohnern und von Betrieben ist nach wie vor sehr stark und wird durch den steigenden Kostendruck aus den Bereichen Schulwesen, Gesundheit, Altenbetreuung zusätzlich verschärft. Dieser Wettbewerb hat aber auch eine stark politische Dimension, im Sinne eines Leistungsausweises für die gewählten Gemeindevertreter, d.h. unabhängig von der tatsächlichen Budgetwirkung von verschiedenen Projekten entsteht offensichtlich der Handlungszwang für Kommunalpolitiker, bestimmte Einrichtungen in ihre Gemeinde zu bekommen.

Gegenüber diesen verhaltensbildenden, angenommenen Wirkungen ist die tatsächliche Wirkung des Finanzausgleichssystems nur sehr schwer einzuschätzen: Nur durch aufwendige, individuelle Simulationsrechnungen für die betroffene Gemeinde ist es möglich abzuschätzen, wie sich ein bestimmtes Investitionsvorhaben (z.B. eine Betriebsansiedlung) auf den Gemeindehaushalt auswirkt, da neben den vorab berechenbaren Steuerrückflüssen auch eine Reihe von Nebenwirkungen im Finanzausgleich auftreten (z.B. können gesteigerte eigene Steuereinnahmen bei finanzschwachen Gemeinden durch geringere Finanzkraftausgleichseinnahmen und weniger Bedarfszuweisungen wieder wettgemacht werden etc.).

Aktuell wurde im Finanzausgleichsgesetz 2006 erleichtert, die Bildung von Entwicklungszonen im regionalen Kontext steuerlich zu verankern, z.B. für Gewerbezentren, Einkaufszentren oder grössere Projekte der Freizeitinfrastruktur. Es wäre aus Sicht der Raumordnung und der verkehrlichen Erschliessbarkeit von grosser Bedeutung, wenn derartige Einrichtungen an den günstigsten Standorten und in räumlicher Konzentration errichtet würden und nicht danach, wo gerade die schnellste und einfache Grundstücksverfügbarkeit bei gegebener Strassenanbindung gegeben ist. Dazu wäre die Schaffung von Steuerpools für mehrere beteiligte Gemeinden sinnvoll, wo steuerliche Rückflüsse z.B. nach den Anteilen bei der Beteiligung an der infrastrukturellen Erschliessung, Vermarktung und Management von Standorten aufgeteilt werden könnten. Bisher war das nur über die Beteiligung an privatrechtlich konstituierten Gesellschaften möglich, wobei aber erhebliche finanzrechtliche Komplikationen auftreten. Die Inanspruchnahme der neuen Möglichkeiten ist aber noch ungewiss.

**(B) ZWECKVERBÄNDE: VERKEHRS-, SCHUL- UND KRANKENANSTALTENVERBÜNDE** Neben den oben beschriebenen Grundprinzipien des Finanzausgleichs kommt noch eine Reihe weiterer Ausgleichsmechanismen zum Tragen, insbesondere landesweite Umlagen zur Stützung extrem finanzschwacher Gemeinden und spezielle Beiträge zur Finanzierung für überkommunalen Aufgaben innerhalb von sogenannten Verbandsgebieten, beispielsweise die Verkehrsverbände oder Krankenanstaltenverbände (auch

Schulen, soziale Hilfeinrichtungen, Abwasseranlagen). Sie nehmen Aufgaben wahr, die auch Agglomerationsräume betreffen; v.a. Verkehrsverbände sind in der Regel je Bundesland (grossräumiger) organisiert. Hier kommt es auch zur finanziellen Beteiligung der Bundesebene in verschiedener Weise.

## 2 SIEDLUNGSSTRUKTUR UND REGIONALE KOOPERATION IN ÖSTERREICH

Im internationalen Vergleich sind die städtischen Regionen Österreichs verhältnismässig klein. Auch die Grossstadtregion Wien, als mit Abstand einwohnerreichste Stadt in Österreich, bzw. der Ballungsraum Wien (inkl. Umland sowie dem im Süden anschliessenden Agglomerationsraum) nimmt hier international gesehen nur eine mittlere Position ein.

Die innerhalb Österreichs sehr auf den Grossraum Wien zentrierte Struktur der Ballungsräume zeigt bei Betrachtung über die Grenzen hinaus mögliche Ansätze für eine mehr polyzentrische Entwicklung. Darauf zielt auch die Initiative Wiens zur «Europaregion», worunter die Region um St. Pölten im Westen, Brno im Norden sowie Bratislava und Győr im Osten und Südosten verstanden wird. Hier sollen Kooperationen mit regionalen Akteuren aufgebaut werden, um die Stärken des gemeinsamen Wirtschafts- und Lebensraumes weiterzuentwickeln. Zentrales Interesse der Europaregion soll es sein, die Konkurrenzfähigkeit auf internationaler Ebene zu verbessern (siehe den letzten Abschnitt zu CENTROPE).

Die weiteren österreichischen Ballungsräume können im internationalen Vergleich als Mittelstadtregionen bezeichnet werden. Diese Ballungsräume können grob in zwei Typen unterteilt werden.

- Einige weisen eine dominierende Kernstadt auf, dazu zählen die Ballungsräume Graz, Salzburg und Umgebung, Innsbruck, St. Pölten (-Krems),
- wogegen sich in geringerem Ausmass in den Ballungsräumen Linz-Wels und Klagenfurt-Villach, vor allem aber im Rheintal-Bodensee ein eher polyzentrisches Erscheinungsbild zeigt.

In den letzten Jahren nahm die Bedeutung der grenzüberschreitenden Entwicklungsperspektive für eine Reihe von Ballungsräumen wesentlich zu. Dementsprechend gibt es eine Reihe von Versuchen, die (stadt-) regionale Entwicklungsarbeit auf eine grenzüberschreitende Organisationsbasis zu stellen. Dies gilt vor allem für die Stadtregionen Wien (gegenüber der Slowakei und Ungarn), Salzburg (zu Bayern) und Rheintal (zur Schweiz und zu Deutschland). Die Kooperationen betreffen v.a. die Entwicklung der Siedlungsstruktur, der Verkehrsinfrastruktur und des Wirtschafts- und Wissens-Standortes.

**3 EINSCHÄTZUNG UND AUSBLICK** Raumordnungspolitik ist in Österreich als Bestandteil vieler (sektoraler) Politikbereiche implizit vorhanden und wirksam, wird jedoch nicht als politische Agenda explizit gelebt. Die Verfassung gibt den Bundesländern die Rahmgebung und den Gemeinden die konkrete Ausführung im Bereich der Raumordnung. In der Realität existieren unterschiedliche Hand-

habungen in den Bundesländern und eine funktional sehr zersplitterte Kompetenzlage zwischen Gemeinde, Land und Bund. Neben der in Österreich generell engen Verzahnung von Bundes- und Landesebene in der ausführenden Verwaltung (Exekutive) bestehen darüber hinaus vielfältige Abstimmungsprozesse und Verhandlungswege, die für einzelne Länder oder Regionen «massgeschneidert» werden können, z.B. bei der finanziellen Dotierung und Priorisierung von Verkehrsinfrastruktur. Das österreichische Finanzausgleichssystem hat auf der Länderebene eine stark ausgleichende Wirkung, auf der Gemeindeebene stärkt es Städte und grössere Gemeinden und setzt Anreize zur Konkurrenz um Betriebe und Einwohner. Deshalb ist in Stadt-Umlandbereichen nach wie vor ein starker Anreiz für kleine Gemeinden im Umland gegeben, zu wachsen und Einwohner und/oder Betriebe/Einkaufszentren anzusiedeln.

Es gibt keine gemeinsame, griffige Vision für die räumliche Entwicklung des Landes, die als klare Richtschnur für die Entscheidungen auf Landes- und Gemeindeebene dienen könnte. Das Österreichische Raumentwicklungskonzept (ÖREK 2001) ist der Versuch, wesentliche Herausforderungen darzustellen, Ziele für den Umgang damit und grundsätzliche Strategien zu entwerfen. Dabei wird dem Thema Nachhaltigkeit und Umwelt in der Programmatik ein hoher Stellenwert eingeräumt, der sich in der Praxis oft nur unzureichend wiederfindet. Als impliziten Grundkonsens zur Raumentwicklung in Österreich könnte man folgendes festhalten:

- Das gesamte Land, auch in allen Teilen des Berggebietes, soll als Siedlungsraum mit weitgehend gleichwertigen Versorgungs- und Zugangsbedingungen (Versorgung, Infrastruktur, Arbeit) entwickelt und erhalten werden; Rückzüge «aus der Fläche» sollen verhindert werden.
- Eine möglichst ausgewogene wirtschaftliche Struktur und Entwicklung zwischen Bundesländern und innerhalb der Bundesländer zwischen zentralen und peripheren Regionen wird angestrebt und mit Instrumenten des Finanzausgleichs und der direkten wie indirekten Wirtschaftsförderung unterstützt.
- Land- und Forstwirtschaft und die von ihr gepflegte Kulturlandschaft gelten als wesentliche nationale Stärke, als Identitätsstiftung und als Standortfaktor für Tourismus und auch andere Wirtschaftsbereiche; sie ist – wie die Entwicklung des ländlichen Raumes generell – in besonderem Masse zu fördern und zu entwickeln.
- Technologie-, Forschungs- und Wissenspolitik haben in den letzten Jahren einen grossen Sprung als (auch instrumentell verstandener) Faktor der Regionalentwicklung gemacht, auch hier gilt das Bestreben, möglichst alle Landesteile direkt oder indirekt zu beteiligen.

Die Herausforderungen und Probleme der städtischen und der regionalen Entwicklung sind jedoch durchaus ähnlich zu jenen in anderen europäischen Ländern. Dazu zählen insbesondere:

- Der weiterschreitende Suburbanisierungsdruck, mit weiterhin steigenden Aktionsradien der Pendler und Ausbreitungsmustern, die weitgehend inkompatibel mit der Zielsetzung sind, öffentliche Verkehrsmittel attraktiv anbieten zu können.

- Der Standortwettbewerb, vorwiegend um Einkaufszentren und Betriebsgebiete, der durch mangelnde Ausgleichsmechanismen bei den Gemeindeeinnahmen angeheizt wird und zu suboptimalen Lokalisierungen führt.
- Die geringe Kompetenz und Wirkung der überörtlichen Planung in Hinblick auf eine (stadt-) regionale Steuerung der Siedlungsentwicklung.
- Die mangelnde Abstimmung der politischen Entscheidungsebenen Gemeinde – Land – Bund bei zunehmend komplexer werdenden Fragen der regionalen räumlichen Entwicklung.
- Das Auseinanderklaffen der politischen Entscheidungsebenen aus Sicht der Bürger, die in immer grösseren Aktionsräumen (Arbeit – Wohnen – Freizeit) und damit in verschiedenen Rollen und Interessenskonstellationen leben (Umweltschützer am Wohnort vs. Strassenausbaubefürworter für die Wege zur Arbeit und Freizeit).

Der Umgang mit diesen realen und stetig zunehmenden Problemen der Regional Governance ist dementsprechend vielfältig und setzt zumeist bei dem Versuch an, verschiedene Institutionen und politische Einheiten zu koordinieren und zu «managen». Es handelt sich zumeist um organisatorische und informelle Überbrückungen von Informationsdefiziten sowie um Versuche, durch privatrechtliche Verträge/Gesellschaften eklatante Abstimmungsschwächen auszugleichen. Die Entstehung dieser Ansätze ist somit überwiegend problembezogen und hat konkrete Anlässe.

62

Ergänzend werden nachfolgend einige Anmerkungen zu den Ansätzen einer impliziten Raumordnungspolitik in Österreich formuliert:

- Der Bund verfolgt derzeit keine explizite Raumordnungspolitik. Zwar werden Aufgaben der Koordination teilweise mitgetragen (z.B. über die Koordinierungsplattform ÖROK), es bestehen jedoch keine weitergehenden Planungen zur Förderung der Zusammenarbeit von Regionen oder grösseren Städten und deren Umland (dies wird seitens der Länder und Gemeinden generell auch nicht gefordert).
- In den Bundesländern werden die Chancen zu stadt-regionaler Koordination und Entwicklungspolitik am stärksten wahrgenommen. Bestrebungen, hier gemeinsame Entwicklungsplanung und/oder Entwicklungsmanagement (Regionalmanagement) zu unterstützen, bestehen in verschiedenen Ansätzen, wie beispielsweise durch politische Zusammenarbeit auf Ebene der Bundesländer (PGO), durch rechtliche Vorgaben und Planungsaufträge wie in der Agglomeration Salzburg oder durch die Förderung gemeinsamer Planung und von Regionalmanagements wie in den Agglomerations Linz und Graz.
- Auch vorwiegend kleinere Gemeinden sehen teilweise die Notwendigkeit und auch die Chancen von interkommunaler Kooperation. Während Zweckverbände seit vielen Jahrzehnten bestehen (für Ver- und Entsorgungsinfrastruktur, Schulen, Krankenhäuser, ÖPNV) werden nun – unter dem Druck eines stärker gewordenen internationalen Standortwettbewerbs – auch Betriebsgebiete, Technologie- und Gründerzentren in interkommunalen Lösungen gesucht. Hauptproblem ist

nach wie vor, im konkreten Fall eine gerechte Verteilung der Kosten und der (steuerlichen) Rückflüsse zwischen den beteiligten Gemeinden zu finden. Geeignete Rechtsformen und Organisationsstrukturen wurden in den letzten Jahren entwickelt, das Thema horizontaler Finanzausgleich ist aber nach wie vor in grossen Teilen des Landes virulent (in der Novelle zum Finanzausgleichsgesetz verbesserte Möglichkeiten).

- Im Bereich Stadt – Umland findet sich eine schwierige Gesprächsbasis, bestehende Abhängigkeiten werden oft als Nachteil gesehen. Die Problemlage der zunehmend verteilten Aufgabenbereiche (Arbeiten in der Stadt, Wohnen am Stadtrand/im Stadtumland) ziehen auch massgebliche finanzielle Folgen nach sich (siehe Finanzausgleich). Die Beziehung zwischen kleinen Umlandgemeinden und der grossen Kernstadt ist durch viele Vorbehalte geprägt, die oft jedoch als Vorwand für die Vermeidung von Koordination und Interessensausgleich verwendet werden.
- Die Agglomeration Wien stellt insofern eine Besonderheit dar, als es sich hier sowohl um Landes- als auch um Gemeindegrenzen handelt, wodurch die Verhandlungen zwischen dem «Bundesland Wien» mit den «kleinen Stadtumlandgemeinden» mitunter zusätzlich erschwert werden. Die Ausdehnung der Stadt Wien und die sehr unterschiedlichen Ausprägungen seiner Stadtumlandgemeinden erschweren zusätzlich eine gemeinsame Planung. Mit dem neu gegründeten Stadt-Umland-Management (SUM) wird nun ein Neustart in Richtung gemeinsamer Entwicklung versucht, der als «offiziell-informell» bezeichnet werden könnte.
- Die Strategien der Planungsgemeinschaft Ost (PGO; bestehend aus Wien, Niederösterreich und Burgenland) haben sich in Teilbereichen bewährt. Eine gesamtheitliche gemeinsame Entwicklung, wie im Siedlungskonzept Ost angedacht, konnte aber nicht erreicht werden. Allerdings wurden in den letzten Jahren sukzessive Schritte in Richtung Beteiligung der angrenzenden Gemeinden gesetzt. So wurde ein Regionalmanagement für die Region Wien-Umland ins Leben gerufen, die Zusammenarbeit zwischen der Stadt Wien und angrenzenden Gemeinden wurde gefördert (Aktionsprogramm Simmering-Schwechat), und das Stadt-Umland-Management wurde ins Leben gerufen.
- Eine Zusammenarbeit der drei Bundesländer auf politischer Ebene gibt es im Bereich des Verkehrsinfrastrukturausbaues, wo versucht wird, durch die Erarbeitung eines gemeinsamen Ausbaukonzeptes in den Verhandlungen gegenüber dem Bund (und den um Bundesmittel konkurrierenden anderen Bundesländern) eine stärkere Position zu erlangen. Dies ist in anderen Politikfeldern bisher jedoch nicht gegeben.

Die Veränderung der internationalen Rahmenbedingungen und die in den letzten Jahren spürbar gewordene Intensivierung des Standortwettbewerbs durch die Nachbarregionen in den neuen EU-Mitgliedsstaaten (v.a. Slowakei, Westungarn, Tschechien) und die konkrete Herausforderung, für den Raum Wien-Bratislava-Győr eine gemeinsam abgestimmte Entwicklung voranzubringen, könnte in den nächsten Jahren dazu führen, dass eine verbesserte innerregionale Koordination und Abstimmung in den österreichischen Stadtregionen aufgebaut wird, auch als Voraussetzung für eine auf den Raum CENTROPE gerichtete,

internationale Entwicklungskooperation. Es wäre eine hervorragende Aufgabe für den Bund und die Bundesländer, hier eine fördernde und katalytische Rolle einzunehmen sowie bessere Rahmenbedingungen für die Kooperation von Gebietskörperschaften zu schaffen (z.B. für Verbandslösungen, interkommunaler Finanzausgleich etc.).

## QUELLEN

Entwicklungsleitbild Planungsregion Graz/Graz-Umgebung, 1999: erstellt von TRIGON und G. Tischler im Auftrag des regionalen Planungsbeirates Graz/Graz-Umgebung.

ÖIR, 1997: Wirtschaftliche Entwicklungsperspektiven österreichischer Ballungsräume, ÖROK, 134.

ÖIR, 2002: (Schindegger, F.; Tatzberger, G.), Polyzentrismus, Ein europäisches Leitbild für die räumliche Entwicklung, Forschungsbericht.

ÖROK, 2002: Österreichisches Raumentwicklungskonzept 2001 (ÖREK).

PGO, 1994: Siedlungspolitisches Konzept Ostregion, Konzept für eine Dezentralisierungsstrategie im Umland von Wien, Berichte Veröffentlichungen 1/1994.

Regionalprogramm Salzburg Stadt und Umgebungsgemeinden, 1999: LGBl. Nr. 97/1999.

Smekal, Ch.; Sausgruber, R.; Rauch, F 1997: Stadt-Umland-Kooperation im Raum Innsbruck und Umgebung.

STATISTIK AUSTRIA: Österreichisches Jahrbuch 2004.

STATISTIK AUSTRIA: Volkszählung 2001.

## 4.2. RAUMPLANUNG IN FRANKREICH

GAËLLE PINSON,  
DIACT - Délégation interministérielle  
à l'aménagement et à la compétitivité  
des territoires

**DER HINTERGRUND DER AKTUELLEN RAUMPLANUNG IN FRANKREICH** Aus räumlicher Sicht ist Frankreich reich: Es besitzt sehr unterschiedliche Räume, 5 Gebirge, 2 Meere und eine relativ geringe Bevölkerungsdichte von 111 Einwohner/km<sup>2</sup>. Trotzdem muss sich Frankreich seit langer Zeit mit Entvölkerung und Übervölkerung auseinandersetzen. Von 1950 an haben Veränderungen in der Landwirtschaftspolitik auf nationaler und europäischer Ebene, zusammen mit der industriellen Entwicklung hat zu dramatischen Veränderungen für die Gebiete, hauptsächlich für die westlich der Diagonale Le Havre – Marseille gelegenen Gebiete, geführt. Die in der Landwirtschaft tätige Bevölkerung sank zwischen 1954 und 2002 von 27% auf 4% der aktiven Bevölkerung und einige Regionen wie Lothringen und Nord Pas de Calais machten eine anhaltende industrielle Restrukturierung der Textil-, Bergbau- und Metallindustrie während vielen Jahrzehnten durch. Andererseits ist Paris mehr und mehr gewachsen, und konzentrierte seit Beginn der 1960er die meisten Kapazitäten in Ausbildung, Industrie, Finanzen, Wirtschaft und Politik auf sich (z.B. 1/2 aller Ingenieure, 2/3 der Forscher, 60% der Auto- und Weltraumindustrie und alle «grandes écoles»). Sie ist 2006 eine Stadt von 2 Mio. Einwohnern, 11 Mio. mit der Agglomeration, umfasst 19% der Bevölkerung auf 2% der Fläche, und ist sieben mal so gross wie die nächst grösseren Städte Lyon, Marseille und Lille.

Wie früher in den 1950er Jahren muss die Raumplanung deshalb das Problem der Wiederherstellung des Gleichgewichts der Beziehung zwischen Paris und der Provinz angehen und, verbunden mit dem Wiederaufbau in der

Nachkriegszeit, die Entwicklung der Grundinfrastruktur, speziell Strassen und Bahn, vorantreiben. Das territoriale Ungleichgewicht, das die politische und wirtschaftliche Zentralisierung seit 1800 hervorgerufen hat, wurde, irgendwie paradoxerweise, durch eine starke zentralistische staatliche Intervention korrigiert. 1963 wurde die DATAR («Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale») mit der Zielsetzung gebildet, die sektoriellen Investitionen der Ministerien so auszurichten, um in harmonischer Weise das ganze Land zu entwickeln. Es gab und gibt immer noch einen Fonds, der entweder zusätzlich zu den Fonds der Ministerien verwendet wird, wenn die geplante Investition mit dem Ziel der allgemeinen Raumplanung kohärent ist, oder Investitionen im Zusammenhang mit der Territorialplanung finanzieren kann.

Mit der Bildung der «villes nouvelles» um die Hauptstadt herum und der Entwicklung der 8 Agglomerationen, die fähig schienen, ein Netzwerk der «métropoles d'équilibre» zu bilden, gefolgt von zusätzlicher Unterstützung, die kleineren Städten seit den 1970er Jahren erteilt wurde, wurden wichtige politische Anstrengungen unternommen, um das Wachstum von Paris zu kontrollieren. Die Resultate scheinen erfolgreich zu sein: hätte sich die Wachstumsrate von 1950 fortgesetzt, wäre Paris heute eine Stadt von über 18 Mio. Einwohnern. Im Zusammenhang mit der Entwicklung des Tourismus wurden seit 1967 Regionalparks gebildet, um die ländlichen Gebiete zu aktivieren. Das geschah so, dass der Tourismus der Städte, das ländliche Leben und der Naturschutz kombiniert wurden. Die Berge und Küsten wurden ebenfalls als Gebiete, die eine spezielle Behandlung bedürfen, erkannt und so entwickelt, dass sie zu einem Potential für den Tourismus wurden.

Von den 1970er Jahren an machten die Wirtschaftskrise und der wachsende Einfluss der liberalen Ideologie die Raumplanung für Kritik anfällig und änderten ihre Zielsetzungen: Als ein Instrument, um Wohlstand gleichmässig zu verteilen, muss sie nun auch den industriellen Wandel begleiten und die Wirtschaftsentwicklung unterstützen.

## **ENTWICKLUNG DER TERRITORIALEN PLANUNGSINSTRUMENTE UND ORGANISATIONEN DER AKTEURE**

**VON 1950 BIS HEUTE** Die Geschichte der französischen Territorialplanung ist durch einige permanente kulturelle und historische Charakteristiken geprägt: Eine alte Stabilisierung der nationalen Grenzen, ein Bewusstsein für die Potentiale seiner vielen Teilgebiete betreffend Wirtschaftsentwicklung, Kultur, Erbe, Landschaft etc., starke politische und wirtschaftliche Zentralisierung der Macht, zentrale staatliche Eingriffe während des Aufbaus in der Nachkriegszeit und in der Zeit des Versuches, die Beziehung zwischen Paris und der Provinz wieder ins Gleichgewicht zu bringen.

Es gibt auch einige Beständigkeiten in der Art, wie die Territorialplanung geführt wird: Durch Verteilung und Umverteilung von Wohlstand, durch die Neuschaffung der Voraussetzungen für Wohlstand, durch Reparatur, Schutz, Kompensation, Anpassung von sektoralen Eingriffen für die Eigenschaften der Territorien.

Trotzdem haben die öffentlichen Eingriffe in die Territorialplanung unter dem Einfluss einiger Entwicklungen in den

letzten Jahrzehnten, d.h. die Bildung der EU, die Bildung und Umsetzung der europäischen Regionalpolitik, Dezentralisierung, Globalisierung der Wirtschaft und das Thema der nachhaltigen Entwicklung, einige Veränderungen durchgemacht.

Die Dezentralisierung war die grösste institutionelle Veränderung im Frankreich der Nachkriegszeit und hat die Raumplanung merklich verändert. Sie hat die Macht der Gemeinden (36000) wieder gestärkt, und die «départements» (100) haben eine neue territoriale Einheit und gewählte Behörde gebildet. Das Gesetz vom 2. März 1982 über die Rechte und Freiheiten der Gemeinden, «départements» und «régions» hat den Gemeinden und den «départements» erlaubt, frei von der Kontrolle des Staates zu sein: Die gewählten Autoritäten brauchen keine Erlaubnis der Staatsabgeordneten, um Entscheidungen umzusetzen, es können keine Normen verhängt werden und die Finanzierung läuft über einen regulären Fondstransfer, dessen Gesamtheit ihnen frei zur Verfügung steht. Gemeinden etablieren ihre eigenen Baubewilligungen und die lokalen städtebaulichen Pläne. Vorerst auf einer funktionalen territorialen Ebene der staatlichen Administration während des Krieges und unmittelbar danach, wurde die Region 1986 eine gewählte Behörde. Das spielte eine wichtige Rolle in dem parallel dazu verlaufenden Prozess der Dekonzentration des Staates. Tatsächlich wurde es Anfang der 1980er Jahre klar, dass die nationale Planung ausschliesslich auf nationalem Niveau weder erarbeitet noch angewendet werden kann. Der nationale Plan musste den territorialen Eigenschaften angepasst werden, er musste regionalisiert werden. Die «Contrats de Plan Etat-Région», die zwischen dem Staatsvertreter in der Region und den regionalen gewählten Behörden vereinbart wurden, waren eine Möglichkeit, um den nationalen Plan dem der regionalen Ebene anzupassen und die neu gewählten Behörden durch eine Mitfinanzierung von Teilen ihrer Projekte zufrieden zu stellen.

Die zweite Dezentralisierungsphase fand mit dem Verfassungsrecht vom 28. März 2003 statt, das festsetzte, dass die französische Republik eins, unteilbar und dezentralisiert ist und die Möglichkeit des Experimentierens einführte, um die Reorganisation der öffentlichen Mitwirkung zu testen. Ausserdem übertrug es weitere Kompetenzen vom Staat an die »régions« und die »départements«. Der Kompetenzbereich der Gemeinden betrifft Aufgaben im Nahbereich: der Bau von Schulen, Städtebau mit den Baubewilligungen und die lokalen städtebaulichen Pläne, soziale Angelegenheiten, der Unterhalt der kommunalen Strassen, der städtische Verkehr, räumliche Anwendung der wirtschaftlichen Aktivität etc. Das «département» ist verantwortlich für die sozialen Angelegenheiten (60% seines Budgets und 80% seiner Angestellten), Unterhalt der departementseigenen Strassen und teilweise der nationalen Strassen, Bau von Sekundarschulen, nicht-urbanen gemeinsamen Verkehr, Umwelt, einige wirtschaftliche Entwicklungen etc. Die «région» hat mehr eine strategische Rolle was die Raumplanung betrifft und plant und koordiniert folgende Angelegenheiten: sie koordinieren die Ausarbeitung der Regionalplanungs- und Entwicklungsdokumente (SRADT – «Schéma régional d'aménagement et de développement du territoire»), der regionalen Wirtschaftsentwicklungsdokumente (SRDE – «Schéma régional de développement économique»), bereiten die «Contrats de plan Etat-Région» vor, organisieren das regio-

nale Bahnsystem und haben andere Kompetenzen in der Bildung, Berufsausbildung und Wirtschaftsentwicklung.

Die Gebietskörperschaften werden auf vier verschiedenen Wegen finanziert: erstens durch die lokalen Steuern, die den grössten Teil der Einkünfte ausmachen, dann durch staatliche Finanzierung, dann durch Darlehen und schliesslich durch die Einkünfte aus den Dienstleistungen, die sie offerieren. Sie sind nicht berechtigt neue Steuern zu erlassen, können aber unter gewissen Limiten die Ansätze und Grundsteuern modifizieren.

Um funktionale Probleme zu lösen, die mit der grossen Anzahl von Gemeinden verbunden sind, ohne diese Einheit, die den französischen Bürgern viel bedeutet, abzuschaffen, unterstützt das Gesetz die Kooperation unter den Gemeinden. «Pays» in ländlichen Gebieten und «projet d'agglomération» in urbanen Gebieten wurden durch die Raumplanungsgesetze von 1995 und 1999 unterstützt, und diese projektorientierten Gebiete werden dies in der nächsten Periode von 2006–2013 auch weiterhin sein. Die Akteure werden dabei unterstützt, ein gemeinsames Projekt für ihr Gebiet in den Bereichen lokale Wirtschaftsentwicklung, Verkehr, Städtebau, Umwelt, Infrastruktur etc. zu entwickeln, d.h. Bereiche, die rechtlich aber auch funktional für dieses neue Gebiet berechtigt sind. Diese Gebiete werden zu einem bevorzugten Investitionsgebiet für sektorale Eingriffe der Ministerien. In einigen Fällen entsteht daraus eine neue Struktur, eine öffentliche Struktur für interkommunale Kooperation (EPCI), deren Existenz durch das Gesetz vom 13. August 2004 über die Zusammenarbeit der Gemeinden gestärkt wurde. Diese Strukturen können vom Staat finanziell unterstützt werden, wenn sie eine gemeinsame gewerbmässige Steuer über die Gebiete erheben, sie können abstimmen und gewisse Steuern in Vertretung der Gemeinden, die sie repräsentieren, einziehen und können von den «départements» und «régions» die Kompetenzen für die Wohnungspolitik erhalten. Anfangs Januar 2005 waren 85% der französischen Bevölkerung von dieser Zusammenarbeit unter den Gemeinden betroffen, es gab 14 urbane Gemeinden (mehr als 500'000 Einwohner), 164 Agglomerationsgemeinden (mehr als 50'000 Einwohner) und 2389 übrige Gemeinden.

Auf nationaler Ebene hat der Staat im Bereich der Raumplanung immer noch viel Macht: er finanziert ca. 30% der öffentlichen Infrastruktur, hält sich aber an die wichtigsten wie Universitäten, Autobahnen, Hochgeschwindigkeitszüge, Telekommunikation etc. und behandelt im speziellen die Frage der allgemeinen territorialen Ausgeglichenheit und Entwicklung.

Auf nationaler Ebene ist DATAR, inzwischen DIACT genannt («Délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires») – und somit in seinem Namen das Ziel der Wettbewerbsfähigkeit zeigend, die durch einen territorialen Ansatz der Wirtschaftsentwicklung erreicht werden sollte – immer noch verantwortlich für die Koordination der sektoralen, auf die Territorien bezogenen Politik.

Die vorhergehende Administration, die seit den 1950er Jahren für die Planung und Prognosen verantwortlich war, wurde abgeschafft. DIACT bereitet die vom Premiermi-

nister gehaltenen Ausschüsse über die Raumplanung, die «Contrats de plan Etat–Région» und die europäischen regionalen Programme vor, organisiert prognostische Studien und Beobachtungen des Gebietes und unterstützt die Territorialisierung der sektoriellen Politik der anderen Minister. Sie hat ein Budget von ca. 300 Mio. Euro/Jahr, die FNDAT («Fonds national d'aménagement et de développement du territoire»), das – koordiniert mit anderen sektoriellen Beiträgen – benutzt wird. Ein anderes Instrument ist der PAT («Prime d'aménagement du territoire») von ca. 40 Mio. Euro, der Unternehmens- und Arbeitsplatzentwicklung in ärmeren Teilen des Gebietes unterstützt.

Auf regionaler Ebene ist der strategische Akteur des Staates der «Préfet de région». Er übernimmt die Koordination zwischen den Ministerien auf dieser Ebene in den Bereichen Raumplanung, wirtschaftliche Entwicklung, ländliche Entwicklung, Umwelt und nachhaltige Entwicklung, Kultur, Beschäftigung, Wohnen, städtische Erneuerung und europäische Regionalpolitik. Er hat verschiedene Administrations- (SGAR – «Secrétaire ou Secrétariat général à l'action régionale», CAR – «Conférence administrative régionale») und Planungsinstrumente (PASER – «Projet d'action stratégique de l'Etat en région»). Er unterschreibt den «Contrat de plan Etat–Région» mit dem Präsidenten der regional gewählten Behörde. Mit dem neunten Finanzgesetz (LOLF – «Loi organique sur les lois de finance»), mehr ziel- als ressourcenorientiert, sollte die Anwendung der Programme und Politiken einfacher werden. In einigen Fällen kann der «Préfet» die Handlungen anderer «Préfets» koordinieren, wenn das Programm eine Sache betrifft, die über die administrativen Grenzen (Berge, Flüsse) hinausgeht.

Andere Akteure, im Speziellen konsultative Räte mit Repräsentanten aus Gesellschaft und Wirtschaft und Büros für wirtschaftliche Entwicklung oder Städtebau, spielen auch eine wichtige Rolle auf regionaler Ebene.

Heute wirken verschiedene räumliche Ebenen und Behörden in der Raumplanung Frankreichs mit, und die Beschreibung ihrer Finanzen und Kompetenzen verbunden mit Dezentralisierung wird oft als komplex empfunden.

So können öffentliche Interventionen in der Raumplanung in erster Linie als strategisch bezeichnet werden: die Territorialplanung wird weiterhin eine nationale Aufgabe mit einer starken Auswirkung auf den Staat in Fragen der Wirtschaftsentwicklung, der Wettbewerbsfähigkeit und des industriellen Strukturwandels sein. Sie ist zudem integrierter Natur, indem sie nicht nur das Resultat von spezifisch räumlichen Politiken darstellt, sondern auch das Resultat der Koordination des territorialen Einflusses der sektoralen Politiken darstellt. Sie ist weiters dezentriert und dezentralisiert; aus diesem Grund ist sie schliesslich auch partnerschaftlich.

**WERKZEUGE DER RAUMPLANUNG** Die Raumplanung ist auch eine Kombination von verschiedenen Werkzeugen. Auf nationaler Ebene ist CIACT («Comité interministériel d'aménagement et du développement du territoire»), der interministerielle Ausschuss für territoriale Planung und Wettbewerbsfähigkeit, ein wichtiges Instrument. Dieser Ausschuss, von DIACT geschaffen, wird vom Premierminister zusammen mit den anderen Ministern geleitet, um spezi-



fische räumliche Politiken zu lancieren oder die territorialen Auswirkungen auf die sektoralen Politiken zu harmonisieren. Die vom CIACT getroffenen Entscheidungen sind die Landkarten der Regierung für die territoriale Planung.

Ein anderes Instrument ist die Reihe von Planungsdokumenten, die auf verschiedenen territorialen Ebenen existieren. Zu Beginn der 1990er Jahre wurde auf staatlicher und nationaler Ebene der nationale Plan aufgegeben und durch die so genannten «Schémas de services collectifs» (SSC) ersetzt, die die Handlungen des Staates in den Gebieten der höheren Ausbildung und Forschung, Kultur, Gesundheit, Informations- und Kommunikationstechnologien, Energie, Naturlandschaft und ländlicher Raum, Sport für die nächsten 20 Jahre behandeln. Der Verkehr wurde durch die Entscheidungen des CIACT vom 18. Dezember 2003 organisiert.

Auf regionaler Ebene definiert der Staat seine Ausrichtung im PASER («Projet d'action stratégique de l'Etat en région») unter spezieller Berücksichtigung seines Dialoges mit den gewählten Behörden, für die Vorbereitung der «Contrats de plan Etat-Région».

Auf regionaler Ebene bereitet die gewählte Behörde den SRADT vor, der die Ausrichtung der Regionalentwicklung in den nächsten 10 Jahren präsentiert. Er wird gemeinsam, unter der Koordination der Region erarbeitet und basiert auf einer prognostischen Analyse, einer Skala für die nachhaltige Entwicklung der Region und Plänen. Er behandelt Grundausstattung, Infrastruktur, Service Public, urbane, periurbane und ländliche Gebieten, Naturschutz und Heimatschutz, interregionale Kooperation sowie Verkehr (insbesondere das regionale Bahnsystem). Der SRDE behandelt die ökonomischen Aspekte.

Im Bezug auf die urbane Entwicklung sind die Entscheidungen über die territoriale Planung DTA («Directives territoriales d'aménagement»), die im Raumplanungsgesetz von 1995 geschaffen wurden, vom Staat ausgearbeitete Dokumente der lokalen Planung, ohne ein zuvor definiertes Anwendungsgebiet. Ihre Aufgabe ist, genau diese Gebiete abzudecken, die von Bedeutung für die Kohärenz der öffentlichen Investitionen sind oder die betreffend Umwelt, Demographie oder Städtebau wichtig sind. Sie beziehen sich auf andere Planungsinstrumente. Das Alpen-Küstengebiet DTA wurde bereits angenommen und andere sind in Vorbereitung (Seinedelta, Metropolitanregion Lyon etc.).

Auf Agglomerationsebene, sind die Dokumente für territoriale Kohärenz (SCOT – «Schéma de cohérence territoriale») Dokumente für die strategische Planung, um die Sektoralpolitiken in den Bereichen Städtebau, Wohnen, Verkehr und Geschäfte zu harmonisieren und die Grenzen zwischen Baugebiet und Nichtbaugebiet zu definieren. Sie werden von EPCI («Etablissement public de coopération intercommunale») erarbeitet und mindestens alle 10 Jahre zur öffentlichen Einsicht aufgelegt und revidiert. 331 SCOT wurden bis jetzt erarbeitet, 207 davon für die «pays projects».

Auf lokaler Ebene werden die örtlichen Pläne für Stadtentwicklung (PLU – «Plan local d'urbanisme») von der Gemeinde oder der interkommunalen Struktur bestimmt. Sie

müssen mit den SCOT kompatibel sein.

Ein anderes wichtiges Instrument neben der Planung sind Verträge und Vereinbarungen: «Contrats d'agglomération», «Contrats de plan Etat-région», «Contrats de sites» etc.

Schliesslich sind Projektausschreibungen ein weiteres wichtiges Instrument der Gebietsplanung, das der Staat und die Regionen immer öfter nutzen. Das signalisiert eine Veränderung in der Art wie öffentliche Unterstützung geleistet wird, indem die Gebiete sich aktiv selbst organisieren müssen, um die Unterstützung zu erhalten.

**RÄUMLICHE UND SEKTORALE POLITIKEN** Die wichtigsten in Frankreich ausgeführten räumlichen Politiken seit 2002:

**Für urbane Gebiete:**

- eine Politik für die internationale Position der Metropolen
- eine Politik für die kohärente Entwicklung der Agglomerationen
- eine Politik für die Aufbereitung der Kernstädte
- eine Politik für Quartiere in Schwierigkeiten

**Für ländliche Gebiete:**

- ökonomische Massnahmen für die Diversifikation
- Massnahmen für die Lebensbedingungen der Bewohner der ländlichen Gegenden
- «Pôles d'excellence rurale», innovative Projekte für ländliche Gegenden fördern
- Zonierung (ZZR - «Zones de revitalisation rurale») für die Ansiedlung von Unternehmen in armen ländlichen Gegenden

**DIE WICHTIGSTEN SEKTORALEN POLITIKEN SIND:**

**Für die Wirtschaftsentwicklung:**

- die Politik der Wettbewerbspole
- die Cluster-Politik (SPL - «Systèmes productifs locaux»)
- die Politik des Büros für ausländische Investitionen
- die PAT («Prime d'aménagement du territoire»)

**Für den Verkehr:**

- Entwicklung des TGV mit 8 neuen Projekten, 4 davon mit internationaler Dimension
- Entwicklung des Güterverkehrs auf 5 Hauptachsen
- Entwicklung der Flussschiffahrt mit der Schaffung des nördlichen Seinekanals
- Hafenenwicklung mit Kabotage
- 6 neue Strassen- oder Bahnverbindungen
- 9 Autobahnen
- 2 Flughäfen und Projekte, um die bestehenden Flughäfen zu verbessern

**Für den Service Public:**

- neue Wege für die Koordination des Service Public in den Territorien
- mit neuen Möglichkeiten für die Organisation des Service Public experimentieren
- Technologien für Information und Kommunikation

**Für die höhere Ausbildung und Forschung:**

- Entflechtung der höheren Ausbildung von Paris
- Vorbereitung eines neuen Plans nach U3M 2000-2006 («Université du troisième millénaire»)

Quellen:

- [www.diact.gouv.fr](http://www.diact.gouv.fr)
- «40 ans d'aménagement du territoire», C. Lacour, A.

Delamarre, La Documentation française, Paris, 2003.

- «La politique d'aménagement et de développement durable du territoire en France», Série «Partenariats», DGCID, Ministère des affaires étrangères, DIACT, M. Thoin, Paris, 2006.

## 4.3. DIE RAUMPLANUNG IN DEUTSCHLAND VOR NEUEN AUFGABEN

PROF. THOMAS SIEVERTS

69

**1. DIE SITUATION** In der föderalistischen Struktur der Bundesrepublik liegt die «Landesplanung» in der Verantwortung der einzelnen «Länder» (wobei die Schweiz nach der Einwohnerzahl einem der grösseren Länder entsprechen würde). Die «Bundesraumordnung» ist in ihren Kompetenzen schwach ausgebildet. Direkt wirkt sie vorwiegend über die Bundesfachplanungen, vor allem der übergeordneten Strassen und Wasserwege, aber auch über die «raumwirksamen Bundesmittel» mit den Stichworten: Finanzausgleichspolitik, grossräumige Verkehrsinfrastrukturpolitik, Wirtschaftsförderung, Arbeitsmarktpolitik, Forschung und Entwicklung, Stadtentwicklung und Wohnen sowie nicht zuletzt EU-Strukturpolitik und Agrarpolitik. Diese Mittel sollen zur Erzielung raumordnerischer Ziele gebündelt werden.

Raumplanung in Deutschland ist vor allem Koordinierung raumbedeutsamer Bundesmittel im Zusammenwirken mit Mitteln der Länder und Kommunen: Im starken Wohlfahrts- und Interventionsstaat wurde Raumordnung über Regeln und Normen betrieben, die mit dem dicken goldenen Zügel der staatlichen Förderung durchgesetzt wurden. Die öffentlichen Mittel hierfür fehlen heute zusehends.

Grundlage für eine Raumordnungspolitik sind die im Abstand von ca. 5 Jahren erstellten «Raumordnungsberichte» und die hieraus abgeleiteten «Leitbilder und Handlungsstrategien», die jedoch politisch und administrativ keine Bindungswirkungen haben. Der Bundesraumordnungsbericht 2005 stellt in sehr instruktiver und differenzierter Weise den Wandel der Raumstrukturen dar, insbesondere das Ausmass des Bevölkerungsrückgangs im Osten Deutschlands,

verbunden mit einer starken Überalterung. Ebenso instruktiv ist der Wandel der «Grundtypen der Raumstruktur» erkennbar: Die traditionellen urbanen Räume und Agglomerationen werden in wachsender Masse durch semiurbane Räume grossflächig verbunden und bilden im Westen Deutschlands zusammenhängende Bänder von Nord nach Süd. Nicht zuletzt wird die immer stärkere ökonomische Bedeutung der Metropolenräume deutlich und die weitere Bedeutungsabnahme in den östlichen Bereichen, wo eine Reihe von traditionsreichen Ober- und Mittelzentren in ihren zentralörtlichen Funktionen gefährdet sind.

Während die alte Bundesrepublik aufgrund ihrer zentraleuropäischen Lage und ihrer kleinstaatlichen Geschichte von allen europäischen Ländern die ausgeglichene Raumstruktur hatte mit vergleichsweise geringen sozioökonomischen Polarisierungen, hat sich dieser Vorteil mit der Wiedervereinigung stark relativiert: Insgesamt zeigt Deutschland ein wachsendes Ungleichgewicht zwischen dem starken Westen, insbesondere entlang Rhein, Main und Neckar, sowie in Bayern und einen schwachen Norden (mit Ausnahme Hamburgs) und Osten, wobei die Trendkarten eine weitere Schwergewichtsverschiebung mit wirtschaftlicher Konzentration im Westen und Südwesten erwarten lassen.

**2. NEUE AUFGABEN** Damit steht die Bundesraumordnung vor neuen Aufgaben: Während es bis 1990 in der alten Bundesrepublik verhältnismässig einfach war, überall gleichgewichtige Lebensbedingungen herzustellen (wie im Grundgesetz gefordert), steht seitdem die Raumordnung vor dem Zielkonflikt, sich weiterhin in erster Linie für sozialen Ausgleich und Chancengleichheit einzusetzen – das würde einen weit überwiegenden Einsatz der Mittel in den östlichen Schrumpfungsgebieten bedeuten – oder für eine Stärkung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit – das würde eine Konzentration der Mittel für die Metropolregionen erfordern. Das ist natürlich eine stark vereinfachte Entgegensetzung. An drei Konfliktfeldern will ich versuchen, gegenwärtig diskutierte, zeitgemässe neuartige und innovative Raumplanungsstrategien zu veranschaulichen: Am Beispiel der Daseinsfürsorge, am Beispiel der Kulturlandschaften und am Beispiel der Metropolregionen.

**2.1. DASEINSFÜRSORGE** Der Beitrag zur Daseinsvorsorge der Raumplanung in Deutschland beruhte auf dem «Dogma» der in ihrer Bedeutungshierarchie abgestuften «zentralen Orte», das in der alten Bundesrepublik mit ihrer vergleichsweise ausgeglichenen Siedlungsstruktur gut anzuwenden war. Nach der Wiedervereinigung muss dieses Dogma z.T. grundsätzlich infrage gestellt werden, weil sich die Raumstruktur nach zwei Seiten verändert hat: Nach der einen Seite sind die Agglomerationsräume zusammengewachsen und haben eigene, z.T. hochspezialisierte zentrale Versorgungsstandorte ausgebildet, auf die die «Zentrale-Orte-Theorie» nicht mehr passt, weil in diesen mehrfach hochvernetzten Agglomerationsräumen alle Einrichtungen in kurzer Zeit von jedem Punkt der Agglomeration erreichbar sind und sich spezialisierten Zentren somit auch leicht räumlich und funktional ergänzen können. Nach der anderen Seite haben sich agglomerationsferne Räume so ausgedünnt, dass ein traditioneller «Zentrale-Orte-Ansatz» nicht mehr funktioniert: Die Entfernungen werden zu gross, die Abnehmerdichte dünnt sich zu sehr aus und die alten «zentralen Orte» verlieren an Bedeutung und Funktionen. Hier

werden neue raumplanerische Ansätze diskutiert: Die Bildung von «Städtenetzen» soll dort, wo die Entfernungen es erlauben, zur funktionalen Ergänzungen (Komplementaritäten) führen, so dass sich die Städte bis zu einem gewissen Grade spezialisieren können. Wo dies nicht funktioniert, werden hochleistungsfähige Funktionszentren mit gut vernetzten Satelliten und mobilen Diensten diskutiert.

Dazwischen gibt es aber auch noch die traditionellen Siedlungsstrukturen, auf die das «Zentrale-Orte-Konzept» noch passt. Die alte Kategorie ländlicher Raum verliert dagegen an «Nutzwert», weil es den eigenständigen, bäuerlich geprägten ländlichen Raum kaum noch gibt: Alle Räume sind in ihrer Lebens- Arbeits- und Produktionsweise inzwischen urban-industriell geprägt.

**2.2. KULTURLANDSCHAFTEN** Die Beziehungen zwischen den verschiedenen historisch unterschiedlichen Räumen müssen neu bestimmt und definiert werden. Hierfür wird zur Zeit der übergreifende Begriff «Kulturlandschaft» intensiv diskutiert, ein Begriff, der die urbanen Räume und die semi-urbanen Räume der Stadtregionen ebenso als Kulturlandschaften begreift wie die ruralen Produktionsräume der Agrar- und Energieproduktion und die alten und neuen Wildnisse der verschiedenen Formen von Branchen. Neben der inzwischen schon etablierten Konzeptionen der ökologischen Vernetzung und des ökologischen Ausgleichs sowie des Hochwasserschutzes werden dabei auch neue Konzepte diskutiert, wie z.B. das Konzept der «Verantwortungsgemeinschaft», in der ein Metropolraum und seine offene Peripherie gemeinsam für die Raumentwicklung verantwortlich sind. Das Verhältnis könnte z.B. durch Verträge gesichert werden, mit denen der Verdichtungsraum seine Ansprüche an Trinkwasser, frische Nahrungsmittel, frische Luft, Erholungsraum und sportliche Betätigung durch finanzielle oder materielle Gegenleistungen, z.B. Erschliessung durch öffentlichen Nahverkehr, sichert. In einer solchen Konzeption wäre das gesamte Staatsgebiet in «Metropolräume» und dazugehörige «Brückenräume» aufgeteilt. Die so definierten Kulturlandschaften wären in ihrer natürlichen, historischen, funktionalen und vor allem auch kulturellen Vielfalt wesentliche Basis für die «Identität» der grossen und kleinen Städte, wobei bei Identität weit und vielschichtig begriffen werden muss.

**2.3. METROPOLITANISIERUNG** Die aufgrund der Geschichte vergleichsweise ausgeglichen verteilten Städte wachsen verstärkt zu grossen Agglomerationen zusammen. Die Massstabsvergrösserung eines vereinten Europa und der globale Wettbewerb führen dazu, dass sich diese Agglomerationen der Stadtregionen allmählich als «Metropolen» zu begreifen beginnen, die aus globaler Perspektive als jeweilige Gesamtstandorte wahrgenommen werden. Die Raumplanung unterstützt diese Metropolbildung, indem sie eine starke urbane Regionalplanung und eine enge Kooperation der regionsangehörigen Städte und Gemeinden fordert. In der Praxis freilich haben bisher nur die Region Hannover und die Region Stuttgart Regionalverwaltungen, die durch Bürgerwahl legitimiert sind und starke Kompetenzen haben. Alle anderen Metropolregionen sind politisch und verwaltungstechnisch bisher nur sehr schwach organisiert.

Die Raumplanung versucht mit dem Begriff der den jeweiligen historisch entstandenen bzw. natürlichen regionalen

«Begabungen» entsprechenden Schwerpunktbildungen und in Form von z.B. «Wissens-Clustern» Anregungen zur weiteren Qualifizierung unter Ausnutzung einer «Economy of Scales» und eines grossen regionalen Marktes zu vermitteln. Besonders aber versucht sie, mit der Installierung von stadtreionalen Lernprozessen und des Wissensaustausches zur Innovations- und Produktivitätssteigerung beizutragen. Hierzu hat das verantwortliche Ministerium mehrere begleitende Forschungsprojekte gefördert.

**3. VON DER RAUMORDNUNG ZUM RAUMMANAGEMENT** Insgesamt zeigt sich in der deutschen Raumplanung eine vorsichtige Abkehr von einer in der Praxis und auch intellektuell ausgelaugten und ausgetrockneten «Raumordnung» zu Gunsten von vorsichtigen Ansätzen eines aktiven «Raummanagements». Während die traditionelle «Raumordnung» schon von ihren Begriffen, Karten-Symbolen und Darstellungen her den Anschein einer gewollten Vereinheitlichung der Räume und Lebenschancen erweckte, kommt z.B. mit dem neuen Begriff der «Kulturlandschaften» ein Element der qualitativen Differenz in die raumordnerische Diskussion, in der auch ganz vorsichtig wieder ästhetisch argumentiert werden darf. Aber auch die für Deutschland neue Situation der sich entleerenden Räume, verbunden mit dem Funktionsverlust traditionsreicher, schöner alter Städte fordert die Raumplanung zu innovativen Management-Ideen heraus, die über eine «Raumordnung» weit hinausgehen. Aber es muss leider auch festgestellt werden, dass diese innovativen Gedankenansätze die Universitäten, die Bundesforschungsanstalten und einige fortschrittliche Ministerialabteilungen noch nicht verlassen haben: In der Praxis sind sie noch kaum zu finden. Die gegenwärtige Föderalismus-Reform mit ihrer klareren Trennung zwischen Bundes- und Landespolitik könnte den verschiedenen Ländern mehr raumpolitische Gestaltungsfreiheit eröffnen. Ich habe aber grosse Zweifel, ob die Länder in der Lage sein werden, den neuen Gestaltungsspielraum produktiv und innovativ zu nutzen.

**4. DIE REGIONALE** Letztlich wird die Reform wahrscheinlich zu einer noch weiteren Schwächung der Bundesraumordnung führen, weil viele, bisher von Bund und Ländern gemeinsam zu verantwortende Fördermittel in Zukunft von den Ländern alleine verwaltet und verteilt werden sollen. Der meiner Ansicht nach gegenwärtig wichtigste Beitrag aus Deutschland betrifft nicht die Bundesraumordnung, sondern liegt auf der Ebene des «Regional-Managements» der Länder und der Kommunen. Das Land Nordrhein-Westfalen ist in dieser Hinsicht mit der «IBA-Emscher-Park» und den auf den Erfahrungen und der IBA aufbauenden «Regionalen» besonders innovativ. Das Ziel ist es, die in einer Region latent vorhandenen, endogenen Potentiale zu aktivieren in einer engen konzeptionellen Zusammenarbeit von Staat, Zivilgesellschaft und Wirtschaft. Die auf zehn Jahre hin ausgelegte Prozedur beginnt mit einer Konkurrenz der Regionen mit Konzepten um eine Teilnahme an einer «Regionale». Das veranlasst die Regionen, über sich selbst nachzudenken. Nach der Bestimmung des Standorts wird die Region aufgerufen, Projekt-Ideen vorzuschlagen. Jedermann und jede Institution kann Projekt-Ideen einbringen. Aus diesen Vorschlägen wählt eine Jury die für die Region erfolgsversprechendsten Projekt-Ideen aus und versucht sie zu Projektgruppen nach Inhalten und Räumen zu ordnen. Fast alle Projektideen bedürfen der weiteren

Qualifizierung; hierfür gilt «eisern» der Grundsatz der Ideenkonkurrenz (Wettbewerbe, Workshops, Studios) mit unabhängigen Jurys. Nach Abschluss des in Stufen organisierten Qualifizierungsprozesses wird der Investor und der Betreiber mit einem «Qualifizierungsvertrag» verpflichtet, die vorher definierten Qualitäten auch zu realisieren.

Die Mitwirkung an einer Regionale ist völlig freiwillig; die Organisation der strikt zeitlich begrenzten Regionale hat keine formale Macht des Verbotens, Kontrollierens oder Anordnens. Trotzdem hat sie Einfluss: Sie beeinflusst die Haltungen und Einstellungen zur Region, sie leistet einen Beitrag zur Kultivierung der Prozeduren, und sie verteilt Prestige. Sie kann auch mit «geldwerten Leistungen» locken, indem sie auf eigene Kosten berät und die Qualifizierungsprozesse professionell organisiert und bisher auch finanziert. Politische «Macht» hat sie auch ein wenig, weil Projekte mit dem Stempel der «Regionale» in der Priorität öffentlicher Förderung oben stehen.

Neben ihren Beiträgen zur physischen Qualifizierung der Region durch Bauen tragen Institutionen wie die «Regionalen» zum Entstehen einer «lernenden Region» bei: Wir haben einmal bei einem grösseren Projekt der IBA-Emscher-Park festgestellt, dass insgesamt ca. 1000 Personen in irgendeiner wichtigen Funktion am Konzipieren und Entstehen beteiligt waren! So betrachtet, bereiten die «Regionalen» (und in begrenzterem Masse gilt dies auch für Bau- und Landschaftsausstellungen) auf eine Form von Regional-Management vor, wie sie sich nach Abbau des starken Interventionsstaates mit dickem goldenen Zügel herausbilden muss!

## 4.4. RAUMPLANUNG IM VEREINIGTEN KÖNIGREICH

JOHN ZETTER

### 1I PLANUNGSADMINISTRATION

1. 2006 wurde die Verantwortlichkeit für die Raumplanung vom Amt des stellvertretenden Premierministers (the Office of the Deputy Prime Minister – ODPM) dem neuen Ministerium für Gemeinden und Gemeindeverwaltungen (Department of Communities and Local Government – DCLG) übertragen. In den vergangenen drei Jahrzehnten wurde die Verantwortlichkeit für die Planung häufig von einem Ministerium zum anderen geschoben und oft in die Bereiche Umwelt und Verkehr integriert. Ähnlich wie andere Veränderungen, stellen die gegenwärtigen Regelungen eine Rückkehr zu den Strukturen vergangener Zeiten dar, als Planung Teil des Ministeriums für Wohnen und Gemeindeverwaltung war (Ministry of Housing and Local Government). Damit wird anerkannt, dass Planung eine der Hauptfunktionen des Gemeindegewesens ist und dass die Wohnungspolitik untrennbar mit der Planung verknüpft ist.
2. Während es für das Vereinigte Königreich keine nationale Raumplanungsstrategie gibt, haben die kürzlich getroffenen Vorbereitungen für Strategien dieser Art durch die regionalen Administrationen in Nordirland, Wales und Schottland (zur Abkürzung im Folgenden die drei keltischen Nationen genannt) das Nachdenken über die Vorbereitung eines Raumentwicklungsplans für England angeregt. Allerdings ist die Publikation des ODPM von 2003 «Nachhaltige Gemeinden: Bauen für die Zukunft» («Sustainable Communities: Building for the Future») eine englische Perspektive im Hinblick auf Aktivitäten für eine nachhaltige Entwicklung, für

- Wachstum in der Stadtregion London und dafür, dem Abschwung in Gebieten mit tiefer Nachfrage und Abwanderung in Nordengland angemessen zu begegnen.
3. Die Raumplanungspolitik, die auf lokaler und regionaler Ebene in England angewendet werden soll, ist in einer Reihe von 25 raumplanungspolitischen Erklärungen (Planning Policy Statements – PPS) formuliert. Diese werden von der Zentralregierung bereitgestellt. Die Anzahl der Statements illustriert das Ausmass der nationalen Beteiligung in der Planung. Nach einer öffentlichen Befragung wurden sie überarbeitet und regelmässig aktualisiert. Sie sind effektiv, weil ihre Grundsätze in regionalen und lokalen Plänen, sowie bei lokalen Entscheidungen über Planungsaufträge berücksichtigt werden müssen. Die Planungsaufsichtsbehörde, welche die öffentliche Prüfung von Plänen und Planungsanfragen sowie Beschwerden gegen lokale Entscheidungen von Planungsanwendungen abwickelt, ist die Regierungsagentur, welche schliesslich die PPS anwendet.
  4. Die Regionalplanung in England hat eine ziemlich kontroverse Geschichte. Der Abercrombie Plan von 1944 für den Londoner Raum, welcher zur Etablierung des Grüngürtels (Green Belt) und der ersten Generation von neuen Städten führte, ist weltberühmt. Allerdings ist die Praxis der Regionalplanung nach der Einführung der übergreifenden Entwicklungsplanung auf der Bezirksebene (Counties) im wegweisenden «Town and Country Planning Act» von 1947 zurückgegangen. Zudem gab es auf der Ebene der Zentralregierung stets eine Unterteilung in Regionalpolitik und -planung. Diese Aufteilung, in Verbindung mit Unklarheiten bzgl. der drei keltischen Nationen (Sind sie eigene Nationen oder nur Regionen Englands?) und die fehlenden starken regionalen Identitäten in England haben den Umfang der Regionalplanung ebenfalls begrenzt.
  5. Eine weitere Schwierigkeit stellt die Grösse der Stadtregion London dar, die mit einer Bevölkerung von annähernd 20 Millionen einen Drittel der Einwohnerschaft des Landes umfasst. Sie repräsentiert einen regelrechten «Staat im Staat», insbesondere im Sinne einer Weltstadt, deren Interessen von denen des Landes abweichen können. Daher wurde die Stadtregion London für Planungszwecke von der Landesregierung in drei Regionen aufgeteilt (London, South East und East). Dies macht es schwierig, eine Planungstrategie für den funktionalen Raum als Ganzes zu entwickeln. Ausserdem ist London die einzige der neun Regionen Englands, die über ein gewähltes Parlament verfügt.
  6. Da es in England, ausgenommen seit 2000 in London, keine gewählten Regierungen auf der regionalen Ebene gibt, bezieht der regionale Planungsprozess traditionsgemäss «stehende Konferenzen» der lokalen Regierungen mit ein, die regionale «Ratschläge» vorbereiten. Seit der Wahl der Labour-Regierung 1997 wurde die Regionalplanung gestärkt und transparenter. Zurzeit gibt es drei wichtige Körperschaften, die in die regionale Raumplanung Englands miteinbezogen werden:
    - Regionale Verbände bestehend aus delegierten Mitgliedern der lokalen Behörden
    - Regionale Entwicklungs-Agenturen (RD), ernannt durch die Nationalregierung, mit Repräsentanten der Wirtschaft und der Gemeinderegierungen
    - Regionale Büros der Zentralverwaltung
  7. Die Struktur der lokalen Verwaltungen in England ist unterschiedlich. In den meisten ländlichen Gebieten gibt es zwei Stufen, bestehend aus 34 Counties und 238 Distrikten (Shire Districts). Andernorts gibt es eine Ebene der lokalen Verwaltung: entweder Londoner Stadtbezirke (London Boroughs), metropolitane Distrikte (Metropolitan Districts) oder Unitary Authorities. Zusammen mit den Shire Districts sind diese Behörden die Hauptakteure im Planungssystem und tragen die Verantwortung für dessen alltägliche Administration und Ausführung.
  8. Die lokalen Verwaltungen in England sind viel schwächer im Vergleich zu 1974, als das Planungssystem mit seinem Schwerpunkt auf County-Ebene eingeführt wurde. Erstens wählt bei lokalen Wahlen im Allgemeinen nur ein Drittel der Stimmberechtigten. Zweitens werden nur 25% der eigenen Einnahmen von den lokalen Behörden selbst erhoben, und sie haben daher keinen finanziellen Nutzen aus einer verbesserten Entwicklung in ihrem Gebiet.
- ## 2I PLANUNGSINSTRUMENTE
9. Es gibt zwei Hauptkomponenten des Planungssystems in England. Die erste ist die Kontrolle der individuellen Entwicklungen durch die Bewilligung der Baugenehmigung. Die Entwicklung ist grob definiert und schliesst Nutzungsänderungen des Landes und der Gebäude, sowie neue Bauten mit ein. Eine Ablehnung der Bewilligung kann angefochten und die Entscheidung einer Aufsichtsbehörde überlassen werden, wobei diese wie erwähnt an den Rat der Zentralregierung gebunden ist. Weiterhin kann der Minister jeden Antrag individuell selbst entscheiden. Von dieser Macht wird selten Gebrauch gemacht, aber ihre Existenz hat einen einschränkenden Effekt auf den Handlungsspielraum der lokalen Behörden.
  10. Das zweite Element des Planungssystems besteht aus der Planbereitstellung. Dies sind die wichtigsten, aber nicht die einzigen Gesichtspunkte, die für die Entscheidungen der Planungsumsetzung berücksichtigt werden müssen. Daher ist das englische Planungssystem ein «plangeleitetes» System und nicht ein Zonensystem. Grundsätzlich gibt es zurzeit zwei Typen von Plänen – Lokale Entwicklungsrahmen (Local Development Frameworks – LDF) und regionale Raumstrategien (Regional Spatial Strategies – RSS). Interessanterweise wird das Wort «Plan» nicht mehr verwendet.
  11. Die Zentralregierungen haben dazu tendiert, spezialisierte Büros zu schaffen, wenn grosse neue Entwicklungen ins Auge gefasst wurden, wie zum Beispiel die New Town Development Corporations und die Urban Development Corporations. Die neusten Organisationen, von denen es derzeit 21 gibt, sind gesetzlich nicht festgelegte städtische Erneuerungsgesellschaften (Urban Regeneration Companies), die vom privaten Sektor betrieben werden. Alle diese Büros agieren ausserhalb der Gemeindeverwaltungen, obwohl gewählte Politiker aus dem Gemeinderat durch ihre Mitgliedschaft beteiligt sind. Dies ist ein weiterer Faktor, der die Planungsrolle der Gemeindeverwaltungen geschwächt hat.
- ## 3I PLANUNGSPOLITIK
12. Seit der Einführung eines übergreifenden Planungssystems im Jahr 1947 hat in England auf geordnete Art

und Weise eine neue Entwicklung stattgefunden, wobei das Gewicht ursprünglich auf die neuen Städte gelegt wurde und später auf die Ausdehnung bestehender Städte. Dies war erfolgreich bezüglich der Förderung der kompakten Siedlungsgebiete, der Begrenzung der unkontrollierten Zersiedlung und der Ausdehnung der Grüngürtel rund um die grösseren Städte.

13. Das Planungs- und Ausgleichsgesetz von 2004 (Planning and Compensation Act 2004) wich von der üblichen Praxis der Planungsgesetze ab, sich nur mit den administrativen Angelegenheiten zu beschäftigen, indem die nachhaltige Entwicklung zum Hauptziel der Raumplanung gemacht wurde. Das gab dem, was über ein Jahrzehnt als Praxis akzeptiert war, gesetzliche Anerkennung. Nachhaltige Entwicklung passt gut zu der lange etablierten Raumplanungspolitik, die auf eine Restriktion der Zersiedlung abzielt und die urbane Neuentwicklung propagiert. Diese Politik wurde auch kürzlich durch ein Ziel der Zentralregierung untermauert: 60% der neuen Siedlungsflächen sollten auf Brachflächen gebaut werden. Das soll durch «sequentielle Tests» gefördert werden, bei denen gezeigt werden muss, dass keine geeignete Brachfläche vorhanden ist, bevor Land auf der grünen Wiese für die Siedlungsentwicklung frei gegeben wird. Ebenso ist eine Mindestdichte von 35 Wohneinheiten pro Hektare als staatliches Ziel festgelegt worden. Beide Grenzwerte wurden in den letzten Jahren überschritten.
14. Dennoch hatte diese Eindämmungspolitik mit der Zeit den unbeabsichtigten Effekt, den Wert städtischer Grundstücke im Allgemeinen und von Entwicklungsgebieten im Speziellen zu steigern. Eine Konsequenz daraus war der Anstieg der Wohnkosten, was wiederum einen sich negativ auswirkenden Druck auf die Qualität und Grösse der Wohnungen hatte, um die Preise tief zu halten. Der Wohnungsmarkt in England tendiert trotzdem zur Überhitzung, wegen der vergleichsweise hohen Zahl an Wohneigentümern (>70%) und jeglichen Fehlens einer Kapitalgewinnsteuer für die Wertsteigerung der Hauptwohnsitze. Insbesondere in Zeiten unsicherer Börsen nehmen die Investitionen in Eigentum zu, und diese zusätzliche Nachfrage führt sogar zu einer weiteren Steigerung der Hauspreise.
15. Weiterhin beendete die konservative Regierung (1979–97) generell die Finanzierung des sozialen Hausbaus und legitimierte den Verkauf des existierenden öffentlichen Bestandes. Dies führte zu einer Unterversorgung an Sozialwohnungen. Diese verringerte Bereitstellung von sozialen Wohnungen erklärt den Rückgang der nationalen Häuserbaurate um 50% von ca. 300'000 pro Jahr in den 1970er Jahren auf ca. 150'000 heute. Das Planungssystem wurde genutzt, um eine kleine Grundmenge für den sozialen Wohnungsmarkt bereitzustellen. In einigen Gebieten beharren die Politiker auf einem Anteil (z.B. in London 40%) an sozialen Wohnungen, die auf grossen Grundstücken (z.B. mehr als 20 Einheiten), auf denen die Baugenehmigung für privaten Wohnungsbau erteilt wurde, gebaut werden. Dies hat den Vorteil, dass eine Durchmischung und soziale Integration gewährleistet werden.
16. Um die Hausbaurate speziell in Gebieten mit hoher Nachfrage zu steigern und um hoffentlich die Preise zu senken, fördert die Zentralregierung in der Stadt-Region

London eine stärkere Entwicklung. Die hauptsächlich davon betroffenen Gebiete befinden sich auf beiden Seiten der Themsemündung im Osten Londons – «the Thames Gateway». Allerdings wurde eine solche Entwicklung in der Stadt-Region London von den lokalen konservativen Behörden generell mit der Begründung, dass die notwendige Infrastruktur fehlen würde, zurückgewiesen. Es existiert eine lokale Opposition gegen eine derartige Entwicklung, da diese als Zwang für ein Gebiet infolge einer Nationalpolitik der Zentralregierung gesehen wird.

17. Dies führt weiter zu einer spezifischen Eigenschaft der Raumplanung in England, nämlich der weitestgehenden Privatisierung der Infrastrukturversorgung und des Unterhalts. Diese mangelnde Einbeziehung des öffentlichen Sektors bedeutet, dass die Infrastruktur, Strassen ausgenommen, nicht direkt von der Zentralregierung zur Unterstützung der Raumplanungspolitik eingesetzt werden kann. Private Unternehmen sind von Natur aus abgeneigt zu investieren, bevor eine Entwicklung stattfindet, da es einige Zeit dauert, bis die Einnahmen einer Investition fliessen. Ausserdem sind die Mechanismen sehr schwach, die absichern sollen, dass ein Entwicklungsvorhaben auch für den Infrastrukturbedarf aufkommt, den es verursacht. Es gibt keine spezifische Steuer auf die Wertsteigerung eines Grundstücks, weder bei Infrastrukturinvestitionen noch auf Grund einer Baugenehmigung. Es gibt einen Abschnitt (106) im Planungsgesetz, der besagt, dass eine Übereinkunft zwischen den lokalen Planungsbehörden und dem Entwickler über dessen Infrastrukturbeitrag gemacht werden kann. Dies wird normalerweise bei Strassenausbesserungen (noch nicht privatisiert) und der Bereitstellung von Sozialwohnungen auf grossen Grundstücken, wie oben erwähnt, angewendet.
18. Verlässt man nun die Raumplanung auf lokaler und regionaler Ebene, um sich der Raumplanung auf nationaler Ebene zuzuwenden, gibt es zwei bedeutende Einflussfaktoren. Beim ersten handelt es sich um den Wohlstand der Stadt-Region London im Vergleich zum Rest des Landes. Die drei betroffenen Regionen (Greater London, South East and East) sind die einzigen mit einem BIP, das über dem EU-Durchschnitt liegt und das im letzten Jahrzehnt gestiegen ist. Da die Wirtschaft der Stadt-Region London der ökonomische Motor für den Rest des Landes war, besteht ein extremer Widerstand, ihr Wachstum zu hemmen. Neueste Pläne befürworten dort eine beachtliche Expansion. Trotz der hohen Preise für Arbeitskräfte, Land und Transport (wegen Staus) hat der Markt sich nicht verändert. Bei jedem Vorhaben herrscht die Angst vor, dass eine verhinderte Entwicklung der Stadt-Region zu einer Verlagerung dieser Entwicklung in andere Länder statt in andere Regionen des Vereinigten Königreichs führen wird.
19. Dieser Ansatz der Raumplanung auf nationaler Ebene wirkt sich unglücklich auf regionaler und lokaler Ebene aus. Der Hauptteil der Brachlandreserven und freien Kapazitäten im Wohnbestand und der bestehenden Infrastruktur liegen im Norden von England und innerhalb den drei keltischen Nationen. Ausserdem sind die Hauspreise dort beachtlich tiefer. Eine durchsetzungsfähigere Raumplanung auf nationaler Ebene



- würde versuchen, das Land wieder ins Gleichgewicht zu bringen und sich beiden Problemen gleichzeitig zu widmen, indem sie den Druck von der verstopften und teuren Stadt-Region London nimmt und die freien Kapazitäten in anderen Regionen nutzt.
20. Es besteht ausserdem die Möglichkeit, dass sich der Markt verändert, weil die Agglomerationsvorteile in der Stadt-Region London von den Unternehmen und Menschen nicht mehr als so positiv bewertet werden, um die Preise aufwiegen zu können. Es gibt Anzeichen für eine Renaissance der grossen Städte in anderen Regionen. Die nationale Regierung schlägt auch einen «Northern Way» vor, der die Entwicklung durch bessere Verbindungen zwischen den grossen Städten im Norden Englands fördert. Allerdings liegt der grösste Politikdruck in der Handhabung des Abschwungs in den grossen Städten aufgrund von «Wohnungsmarkt-Erneuerungsgebieten», die Gebäudeabbrüche umfassen.
  21. Planung in England wird heute als kontinuierlicher Prozess betrachtet. Die klassische Untersuchung-Analyse-Plan-Abfolge wurde ersetzt durch einen partizipativen zielorientierten Ansatz, unterstützt durch Leistungskontrollen, regelmässiges Monitoring und Lagebeurteilungen. Es war schwierig, diesen neuen Planungsstil auf den 1947 gründenden Planungsansatz aufzusetzen. Es herrschte auch Unzufriedenheit über die Langsamkeit des neuen Systems, da es z.B. 30 Jahre gedauert hat (1971–2001), bis eine vollständige Abdeckung mit Strukturplänen erreicht war (diese wurden anschliessend abgeschafft). Die neuen Planarten – LDF und RSS – sind derart gestaltet, dass sie in einer sich schnell verändernden Welt flexibel bleiben können. Dennoch führt das zunehmende Umweltbewusstsein der Gesellschaft, verbunden mit dem persönlichen Wohlstandsniveau, das durch Wohnen ausgedrückt wird, zu einem erhöhten Druck auf die öffentliche Mitbestimmung bei Veränderungen auf der lokalen Ebene. Dies dürfte einer schnelleren Planung im Wege stehen.

#### 41 ZUKÜNFTIGE GELEGENHEITEN

22. Das seit kurzem wachsende Interesse an der Raumplanung in England hat verschiedene, aber oft miteinander verwandte Gründe. Einige stehen in direkter Verbindung mit englischen Eigenheiten, insbesondere der Unreife der regionalen Institutionen im Vergleich zu anderen europäischen Ländern. In einem international vergleichbaren Kontext jedoch gibt es einige Faktoren, die in ihrer Bedeutung weit über England hinausgehen.
23. Vom demografischen Hintergrund aus lässt sich eine wachsende Bevölkerung des Vereinigten Königreichs feststellen und zwar von 60 auf 65 Mio. Einwohner in den nächsten 20 Jahren. Dies ist das Ergebnis von natürlichem Wachstum und von Immigration. Dennoch wird die Wohnraumnachfrage hauptsächlich (80%) durch Langlebigkeit verursacht werden. Folglich wird das Vereinigte Königreich eine Anzahl von Menschen unterbringen müssen, die einer zusätzlichen Generation entsprechen. Verbunden mit einer generell kleineren Haushaltgrösse schafft dies auch den Anreiz, die räumliche Verteilung der Siedlungen zwischen den Regionen und zwischen den urbanen Zentren und ihren Peripherien zu verändern. Ausserdem könnten frische und zukünftige Immigranten und ihre Kinder veränderte Wertvorstellungen haben, indem sie eher urbaner sind und wenig Wert auf den Erhalt ländlicher Gebiete legen.
24. Ein anderer die Raumplanung beeinflussender Schlüsselfaktor ist die Klimaveränderung. Dies betrifft die verschiedenen Länder unterschiedlich stark. Als Insel ist England besonders stark durch den Anstieg des Meeresspiegels betroffen. Die Kosten für die Hochwassersicherung werden wahrscheinlich dazu führen, dass das Meer tiefer liegende Gebiete zurück gewinnt. Dieser Umstand verlangt, die räumliche Strategie des Vereinigten Königreichs zu überdenken. Es gibt konkrete Bedenken bezüglich des Thames Gateway, dass der Mündungsbereich durch den Anstieg des Meeresspiegels noch gefährdeter für Überschwemmungen sein wird, als er es ohnehin bereits ist. Dies würde das Entwicklungspotential und/oder die relevanten Infrastrukturkosten verändern.
25. Ein anderer wichtiger Antrieb für Veränderungen in der Raumplanung ist der immer grösser werdende räumliche Radius, in dem das alltägliche Leben stattfindet. Damit ist eine steigende Mobilität aufgrund von Autobesitz verbunden, was wiederum einen steigenden Wohlstand widerspiegelt. Der Haupttrend in allen Stadt-Regionen des Vereinigten Königreichs ist die Ausbreitung der Siedlungsentwicklung in Metropolitanregionen weg von den Kernstädten. Während den letzten zwei Jahrzehnten waren die sechs grössten englischen Städte ausserhalb Londons – Birmingham, Leeds, Liverpool, Newcastle, Manchester und Sheffield, alle von Bevölkerungsrückgang betroffen, während die Regionen, in denen sie liegen, gewachsen sind. Dies ist ein Indikator für den generellen Trend zur Ausbreitung der Städte in die suburbanen und ländlichen Gebiete. Eine wachsende Anzahl von Leuten arbeitet zumindest zum Teil von zu Hause aus, was ebenfalls die Tendenzen der Dezentralisierung unterstützt. Um diesen Trends entgegenzuwirken wird es nötig sein, mehr Aufmerksamkeit auf die Verbesserung der städtischen Lebensqualität zu richten.
26. Obwohl die Investitionen in neue Verkehrsinfrastrukturen ungenügend waren, hat sich die Erreichbarkeit verbessert. Die unzureichenden Investitionen in den öffentlichen Verkehr haben den Autobesitz und -gebrauch gefördert. Diese Trends haben auch ein anderes Thema hervorgehoben, nämlich die Notwendigkeit, urbane und ländliche Gebiete gemeinsam zu planen, da eine scharfe Trennung der beiden vielerorts zunehmend unmöglich wird. Mit zunehmendem Wohlstand, Ausbildungsniveau und zunehmender ethnischer Diversität wird es auch schwieriger nationale «one-size-fits-all-Strategien» zu erarbeiten. Eine erneuerte Betonung der Stadt-Region, wie unten dargestellt, sorgt für einen gewissen Grad an Flexibilität in einer vermehrt pluralisierten Gesellschaft.
27. Regierungsfragen sind ebenfalls wichtig, insbesondere um den Massstab des Regieren an die aufkommenden grösseren Einheiten des ökonomischen und sozialen Raumes anzupassen. Dies hat zu zwei grossen Reformen der Lokalregierungen in den 1970er und 1980er Jahren geführt, die generell die Grösse einer Einheit in Abhängigkeit von Bevölkerungsanzahl und Fläche mit einem Faktor drei multipliziert haben. Damit verbunden ist eine weitere Aufgabe, bei der es darum

geht, das verbleibende Vakuum zu füllen, das dadurch entstanden ist, dass die lokale Politik vermehrt durch Gemeindeangelegenheiten und die nationale Regierungspolitik mehr und mehr von internationalen (und in der EU, speziell von europäischen) Interessen geleitet wurden. Diese divergierenden Trends dürften sich verstärken und finden ihren tiefsten Ausdruck in den NIMBY-Antworten («Not in my backyard») auf lokaler Ebene, die mit den nationalen Strategien kollidieren, die auf Erhöhung der ökonomischen Wettbewerbsfähigkeit und des sozialen Zusammenhalts ausgerichtet sind.

28. Vor diesem Hintergrund kann die regionale Ebene eine Plattform für entgegengesetzte Ansichten bilden und einen Mechanismus für Mediation bereitstellen, wenn diese korrekt und weder als eine Erweiterung der lokalen noch der nationalen Regierung aufgebaut wird. Heute wird eine weitere Reformperiode der Lokalregierung in England gefordert. Trotz der erfolgreichen Verantwortungsübertragung in der Raumplanung auf neu gewählte Körperschaften für die drei keltischen Nationen und London, wurde der Prozess der Einführung regionaler Behörden in England kürzlich aufgrund eines negativen Referendumresultats unterbrochen. Die Aufmerksamkeit wird nun auf die Stadt-Region gerichtet, die als adäquateste Einheit für das Regieren zwischen lokaler und nationaler Ebene betrachtet wird.
29. Insofern müssen die Regionen eine derartige Grösse aufweisen, dass sie sich gegen die Zentralregierung behaupten können. Aus politischer Perspektive müssen sie ebenfalls, so weit wie möglich, in derselben Grössenordnung liegen. Dieser Umstand hat zu der Aufteilung der funktionalen Stadt-Region London in drei separate Regionen – London selbst, den Südosten und den Osten – geführt. Die Dominanz der Region London, welche mit über 20 Mio. Menschen einen Drittel der nationalen Gesamtbevölkerung umfasst, würde, wie erwähnt, die regionale Struktur des Vereinigten Königreichs aus dem Gleichgewicht bringen. Dies führte zu einer starken nationalen Einbeziehung der Stadt-Region London bei Planungen, da sie als Einheit funktioniert und eine einheitliche Sicht ihrer Entwicklung erfordert.
30. Es gibt auch weitere Anliegen, die die Erweiterung des Bereiches der Raumplanung bedingen. Ein Faktor ist die nachhaltige Entwicklung, die vollständig von der britischen Planung akzeptiert wurde – z.B. ist die Nachhaltigkeitsbeurteilung inzwischen ein verbindlicher Teil der neuen regionalen Raumstrategien (RSS). Die Notwendigkeit, soziale, ökonomische und ökologische Angelegenheiten zu integrieren, weist auf die regionale Ebene als einen angemessenen Massstab für die Planung hin. Schliesslich sind die regionalen Disparitäten, wie bereits erwähnt, eine fortlaufende Herausforderung. Das alte regionale Paradigma einer «Robin Hood»-artigen Politik in Form der Beraubung der reichen Regionen, um den Armen zu helfen, ist ersetzt worden durch die Idee, dass jede Region ihre eigenes Kapital entwickelt und ihre Nische findet. Dies stellt eine Prämie für die regionale Raumplanung dar, indem ein Rahmen für «hausgemachte» regionale Entwicklung zur Verfügung gestellt wurde.
31. Die weitere Bereitstellung von mehr Entwicklungsland wird die Aufmerksamkeit noch stärker auf die Finanzierung der Infrastruktur durch Besteuerung einer Wertsteigerung von Entwicklungsland lenken. Es gibt gegenwärtig Vorschläge für einen «Planungsgewinn-Aufschlag», was die Siedlungsentwicklung jedoch behindern könnte, insbesondere wenn nicht alle politischen Parteien dieses Vorhaben unterstützen. Die Bereitstellung der Infrastruktur bleibt – wie erwähnt – ein Thema. Eine ausgeglichene Verteilung der Bevölkerung im Land würde eine bessere Ausnutzung der bestehenden Infrastruktur erlauben und die Bereitstellung neuer Infrastruktur, wie z.B. Hochgeschwindigkeitsverbindungen der Bahn, eher möglich machen.
32. Die merklich gesunkene Steigerung der Hauspreise aufgrund einer ausgeglicheneren nationalen Verteilung neuer Siedlungsentwicklungen könnte auch als ein Mittel für die Verbesserung der Wohnqualität genutzt werden. Dies ist besonders relevant im Hinblick auf die Wohnungsgrössen – trotz sinkender Haushaltgrössen – und die Umweltqualität in Sachen Energieeffizienz. Das Hauptthema ist dabei das Nachrüsten des existierenden Wohnbestandes. Die Bereitstellung von neuen Sozialwohnungen ist problematischer. Mit der fortbestehenden politischen Betonung der Vorteile der Belegung der Wohnungen durch ihre Eigentümer wird die zukünftige Politik wahrscheinlich auf einer erhöhten Freigabe von Entwicklungsland basieren, währenddem den Leuten geholfen wird, Häuser am unteren Ende des Marktes zu kaufen.
33. Ein erhöhtes Wohnraumangebot ist auch aus makroökonomischen Gründen ausschlaggebend. Hohe Hauspreise begünstigen die Inflation der Löhne, was sich wiederum auf die Wettbewerbsfähigkeit des Vereinigten Königreichs auswirkt. Ausserdem müssen die Zinsraten höher liegen, als sie es üblicherweise wären, um die Hauspreis-inflation zu begrenzen. Dies macht Kapitalinvestitionen teurer, was einen unverhältnismässigen Effekt auf solche Regionen des Vereinigten Königreichs auslöst, die eine Stimulierung der Entwicklung benötigen.
34. Die Planung der ländlichen Gebiete muss ebenso überdacht werden, da sich urbane Einflüsse ausbreiten und die Landwirtschaft zurückgeht. Das wird zu einer weiteren Diversifizierung der wirtschaftlichen Tätigkeiten in «ländlichen» Gegenden und einer zunehmenden Nutzung der Landschaft als Ergänzung des urbanen Lebens führen, insbesondere für Erholungszwecke. Das führt zum Aufkommen von Stadt-Regionen als effektivste Einheit einer sub-nationalen Regierung im 21. Jahrhundert. Eine weitere Reformrunde der lokalen Behörden wurde gefordert. Dies wird sich wahrscheinlich auf die Einrichtung neuer Behörden für die Stadt-Regionen und die Abschaffung von Verwaltungsbezirken, welche momentan die erste Stufe der Lokalregierungen bilden, beziehen.

## 4.5. DIE PERSPEKTIVE DER STRATEGISCHEN RAUMPLANUNG IN DEN NIEDERLANDEN

PROF. MAX VAN DEN BERG

77

**1. EINLEITUNG** Die Nachkriegspolitik in den Niederlanden konzentrierte sich auf wirtschaftliches Wachstum, gesellschaftliche Reformen und die soziale Fürsorge. Die Menschen vertrauten auf eine vielversprechende Zukunft. Nationale Einheit, gesellschaftlicher Konsens und Solidarität waren selbstverständlich. Die physische Planung bildete ein wichtiges Werkzeug der Regierungspolitik. Deren Zielsetzung war die Gestaltung des Raumes in der Form, dass die bestehenden Bedürfnisse aufgrund einer gerechten Verteilung befriedigt werden konnten unter gleichzeitiger Bewahrung von ausreichend Raum für zukünftige Nutzungen. Stadterweiterungen für neue Wohn- und Industriegebiete, Bodenreformen um die landwirtschaftliche Produktivität zu steigern und Infrastrukturausbau für eine verbesserte Mobilität hatten Priorität. Die Raumplanung legte öffentliche und private Investitionen fest. Auf lokaler Ebene wurden mit Hilfe der Zusammenarbeit zwischen Stadtverwaltungen und Wohnbauunternehmen umfangreiche Erweiterungen realisiert. Die nationale Regierung war dabei Kontrollinstanz und Unterstützerin in einem. Im ländlichen Raum wurde die Bodenreform durch Koalitionen aus Grundstücksbesitzern, genossenschaftlichen Banken und von Forschungsinstituten realisiert.

Die städtische Entwicklungspolitik wendete sich allmählich der sozialen Betreuung der Wohngegenden und später, in den 1980ern, der Revitalisierung von Stadtregionen zu. Der politische Wirkungsbereich weitete sich zunehmend auch auf die Lebens- und Gesundheitsqualität der Umgebung aus, sowie auf den Schutz von Naturgebieten und der ökologischen Vielfalt.

Die öffentliche Beteiligung veränderte den Planungsprozess. Zum einen wurde die funktionale Planung durch Prozessplanung ersetzt und zum anderen wurden strategische Planungsmethoden eingeführt. In letzter Zeit wird die kreative Wirtschaft von Städten hervorgehoben. Das Erbe der Baugebiete und die in Wert-Setzung künstlich angelegter Landschaften sind Teil des Planungsprogramms geworden. Unter dem Einfluss von Mobilität und Globalisierung hat sich die Aufmerksamkeit von lokalen und nationalen auf regionale und europäische Aufgaben verlagert.

In den vergangenen Jahrzehnten wurde viel erreicht, aber die Gesellschaft hat sich gleichzeitig verändert. Aufgrund zunehmender Bedeutung von Individualität, Persönlichkeitsprofilierung und Selbst-Vorsorge wird unsere Gesellschaft durch mehr Wettbewerb und weniger Solidarität und Konsens bestimmt. Die Unsicherheit wächst und das Vertrauen in die Zukunft sinkt. Die Befriedigung der Bedürfnisse hat in der Gegenwart stattzufinden. Zukunftsvorsorge wird zu einer persönlichen Angelegenheit, und das Wirken der freien Marktkräfte wird bevorzugt.

## **2. DIE HEUTIGE STELLUNG DER RAUMPLANUNG UND DIE ROLLE DER REGIERUNG IM WANDEL**

Zu starke Regulierung, lange Verfahren, zeitraubende Kontrollen und langsame, ineffektive Durchführung sind häufige Kritikpunkte an der heutigen Planung. Die Verwaltungs- und Plandichte ist hoch. Die Einbeziehung der Bürger und des privaten Sektors ist unbefriedigend. Die Koordination zwischen den Regierungsbereichen und -ebenen ist dürftig und die Kooperation mit dem privaten Sektor nicht immer effektiv. Betroffene sind verärgert über teure und zeitraubende Zulassungsverfahren. Viele Pläne und Planungsdokumente auf allen Regierungsebenen werden zwar aufgestellt, aber kaum umgesetzt. Das Vertrauen in eine planende und regulierende Regierung nimmt ab.

Auf Ebene der Nationalregierung nimmt der Finanzaspekt an Bedeutung zu. Die inhaltliche Steuerung wurde durch eine finanzielle Steuerung ersetzt. Die Regierungen der letzten Jahrzehnte haben viele Aufgabenfelder privatisiert. Die Verbindungen zwischen der Regierung und Institutionen wie Wohnungsbauunternehmen, Ausführungs- und Managementagenturen lockern sich. Die Politik hat die Bürokratie nur unzureichend im Griff. Pläne werden durch Projekte ersetzt. Sich entwickelnde Unternehmen fordern die Bereitstellung finanzieller Anreize bei der Projektdurchführung.

Die wichtigsten Vorgänge unserer Gesellschaft finden hauptsächlich auf dem freien Markt statt. Der gewinnorientierte Sektor nutzt Entwicklungsprojekte mit Hilfe von Marketinginstrumenten aus. Der öffentliche Sektor bleibt abhängig von Gesetzen, Regulierungen und Plänen. Allerdings ist die Welt, in der wir leben, komplexer als eine reine Unterscheidung in Markt und Staat. Der private und der öffentliche Sektor, Individuen und Institutionen spielen spezifische Rollen in der gemeinsamen Gestaltung unserer Gesellschaft und unseres Lebensraums. Zwischen Staat und Markt haben sich viele Organisationen mit einem Mischcharakter (öffentlich-privat) herausgebildet. Diese versuchen, zwischen den Privatpräferenzen der Bürger und den öffentlichen Interessen auszugleichen. Sie möchten an den Regierungsabläufen teilnehmen und ihren Beitrag dazu leisten. Sie führen die

Berücksichtigung der Nachfrage anstatt des Angebots ein und nutzen gesellschaftliches Unternehmertum. Bürger, zivile Institutionen und Unternehmer haben oft ein gutes Gefühl für Qualität, so dass das Bewusstsein für innovative soziale Initiativen und kreative Allianzen zunimmt.

Die Niederländische Regierung (jetzt, 2006, liberal) ist bereit, diesen Organisationen zuzuhören, von ihnen zu lernen, und sie scheint auch bereit zu sein, mit diesen kreativen Kräften zusammen zu arbeiten, solange grundlegende Standards und sensible Bereiche bei dieser Zusammenarbeit berücksichtigt werden. Diese grundsätzlichen Anforderungen betreffen die Natur, das kulturelle Erbe und das Wassermanagement. Bis heute ist Raumplanung als Politikfeld unabhängig und den Bereichen soziale Wirtschaft und Kultur oder den sektoralen Departementen gleich gesetzt. Es wird als vorteilhaft erachtet, die Raumplanung in einer vermehrt vernetzten Beziehung eng mit den Ausführungsinstanzen in Verbindung zu bringen.

Diese Überlegungen überzeugten die nationale Regierung und die (liberale) Ministerin für Wohnungsbau, Umwelt und Raumplanung, ihre Politik zu ändern, wobei insbesondere die Staatsführung und die Steuerungsphilosophie in Frage gestellt wurden. Die Ministerin formulierte den beinahe beendeten fünften Raumplanungsbericht zu einer nationalen Raumstrategie um. Dabei wird der Politikinhalt (das «Was») kaum, aber die Steuerungsmethodik und die Staatsführung (das «Wie») umso stärker verändert. Die Nachfragesteuerung ersetzt die Angebotssteuerung. Die Nationalregierung ist zum einen bereit, Aufgabenbereiche an die Provinzen und Stadtverwaltungen abzugeben und damit stärker zu dezentralisieren und ausserdem gewillt, die Kooperation mit anderen Akteuren in Bezug auf die Ausführung von nationalen Raumplanungsaufgaben zu intensivieren. Folglich schlug die Ministerin einen rigorosen Wechsel des Raumplanungsgesetzes und eine Erweiterung der Ausführungsinstrumente auf allen Regierungsebenen vor.

## **3. NEUE THEMEN, VORGABEN UND KONZEPTE**

Die wichtigsten Themen und Ziele in der aktuellen nationalen Raumstrategie sind die Fortsetzung der Rolle der Raumplanung als Beitrag für eine starke Wirtschaft, eine sichere und lebenswerte Gesellschaft und ein attraktives Land. Die Berücksichtigung der gesamten Raumpolitik, inklusive der (zahlenden) Fachministerien, in einem Dokument ist neuartig. Eine weitere Neuheit ist die Durchführungsagenda mit Programmen und Projekten.

Die Regierung konzentriert sich auch auf die Stärkung der internationalen Wettbewerbsposition der Niederlande durch Dynamisierung und Förderung der starken städtischen Regionen und der Beibehaltung einer pulsierenden attraktiven Landschaft, Schutz von räumlichen Werten und der Bereitstellung öffentlicher Sicherheit. Auf der regionalen Ebene wird eine städtische Konzentration weiterhin angestrebt. Die Verdichtung und Differenzierung der Städte wird, so gut wie möglich, unterstützt und die soziale Erneuerung intensiviert. Die räumlichen Konzepte bezüglich kompakter Städte, Haupthäfen und ökologischer Grundstrukturen sind immer noch gültig. Die Randstad wird diesbezüglich als Schlüsselregion und als kulturelles, verwaltungstechnisches sowie ökologisches Herzstück gesehen.

Bei den neuen Prioritäten handelt es sich um:

- Stärkere Betonung der ökonomischen Entwicklung und der dafür notwendigen räumlichen Voraussetzungen.
- Langfristige Raumreservierung für den Flughafen Schiphol und den Seehafen Rotterdam. Die Bildung von «brain ports» und «green ports» in den eher peripheren Bereichen.
- Kurzfristige Verbesserung des Zugangs zu wirtschaftlich bedeutenden Regionen und Städten.
- Vermeidung von sozialer Segregation durch sozial ausgleichende Entwicklung des Wohnungsbaus in städtischen Regionen.
- Schutz (und Entwicklung) wichtiger Naturräume, Stätten des Weltkulturerbes und der Landschaften für künftige Generationen.

Die nationale Raumstruktur und die wesentlichen nationalen Raumplanungsentscheidungen von grundlegender Bedeutung sind in verschiedenen erläuterten Karten (Wirtschaft, Infrastruktur, Verstädterung, Wasser, Natur, Landschaft) dargestellt. (Für weitere Informationen, siehe Zusammenfassung der Nationalen Raumstrategie – «Nota Ruimte».)

In naher Zukunft werden die Entwicklung der Küstenregionen, Räume für Wassermanagement (Retentionsräume) und allgemein der Klimawandel untersucht. Neue Formen der Energieproduktion und -verteilung könnten in ihrer räumlichen Konsequenz wichtig werden. Auch die optimale Grösse funktionaler Räume könnte ein weiteres Thema werden. Das Parlament hat Langzeitstudien dieser Art eingefordert.

#### **4. DIE ALTEN UND NEUEN RECHTLICHEN RAHMENBEDINGUNGEN**

Das bestehende Raumplanungsgesetz («Wet Ruimtelijke Ordening») legt die Rollen und Verantwortlichkeiten der niederländischen Regierung auf allen Ebenen fest und fokussiert auf Planung, Verfahren und Koordination zwischen Staat, Provinz und Stadtverwaltung. Pläne auf nationaler Ebene sind der Nationale Raumplanungsbericht («Nota Ruimtelijke Ordening») mit Prinzipien und Richtlinien für mittel- und langfristige nationale Raumplanungspolitik, die wesentlichen nationalen Raumplanungsentscheidungen und die Nationalen Strukturpläne für spezifische Fachbereiche («Structuurschema's»). Diese können für Regierungsbereiche bzgl. einiger Themen und Projekte verbindlich sein und bilden Richtlinien für räumliche Ansprüche und Investitionsprogramme.

Auf provinzieller Ebene ist der Regionalplan («Streekplan») das wichtigste Rauminstrument. Dieser ist eher als Orientierung statt als verbindliche Vorgabe zu sehen. Die Provinzen haben auch Kontroll- und Einspruchsrecht. Die Stadtverwaltungen haben weitgehende Befugnisse hinsichtlich der Struktur- und Nutzungspläne («Structuur- en Bestemmingsplannen»). Die Entscheidungsfindung wird auf jeder Ebene durch eine Reihe von offiziellen (Beratungs-) Kommissionen, Räten und Inspektionen unterstützt. Die vertikale und horizontale Koordination während des Planungsprozesses ist verpflichtend, und die höhere Ebene genehmigt das Ergebnis der unteren Ebene. Das Gesetz formuliert Regeln für öffentliche Teilnahme und Verfahren hinsichtlich Einwendungen und Einsprachen. Die lokalen Nutzungspläne sind für jeden Bürger und die Regierung verbindlich und stellen

die rechtliche Grundlage für Baugenehmigungen («Bouwvergunningen»), Enteignungen («Ontheffing»), Vorzugsrechte («Voorkeursrecht») für zu entwickelndes Land und für Entschädigungsforderungen («Schadevergoeding») dar.

Ein vollkommen neues Raumplanungsgesetz wurde in das Parlament eingebracht. Charakteristisch für das neue Raumplanungsgesetz sind eine Verringerung der Regelungen, eine Dezentralisierung und die Betonung der Umsetzung. Ein wesentliches Ziel auf allen drei Regierungsebenen ist die Erhöhung der Unabhängigkeit für Verantwortlichkeiten und der Befugnisse. Jede Regierungsebene ist verpflichtet, ihre Belange so wirksam wie möglich zu vertreten. Die Raumpolitik und deren Ausführung wurden ganz eindeutig getrennt. Der Staat, die Provinzen und die Stadtverwaltungen werden ihre Raumpolitik nur noch in einem Instrument darstellen, der «structure vision» («Structuurvisie»). Dabei handelt es sich um ein strategisches Dokument, welches die wesentlichen Punkte der Raumpolitik erklärt und die Ausführung der strategischen Raumpolitik zusammenfasst. Jede Verwaltungsebene wird weniger durch andere Regierungsebenen beeinflusst. Der kommunale Nutzungsplan wird als das wichtigste und das am weitesten reichende Planungsinstrument angesehen. Er ist für das gesamte Gemeindegebiet aufzustellen und alle zehn Jahre zu überarbeiten. Die Nutzungspläne bedürfen nicht mehr der Zustimmung der Provinzen. Provinzen und Staat bringen vor und während dem Planungsprozess ihre Interessen und Visionen ein. Wenn keine Entwicklungen erwartet werden, können die Gemeinden eine Führungsverordnung («Beheersovereenkomst») verfügen. Provinzen und Staat bekommen die Zuständigkeit, für Gebiete von provinzialem oder staatlichem Interesse Nutzungspläne anzufertigen. Mit diesen Nutzungsplänen sind dieselben Rechte verbunden (Enteignung, Vorzugsrechte, etc.) wie mit den kommunalen Nutzungsplänen. In Zukunft können die Zentral- und Provinzialregierung stärker einschreiten, wenn wichtige Interessen betroffen sind. Jede Regierungsebene ist befugt, durch Anwendung einer Projektentscheidung («Projectbeslissing») die Ausführung zu beschleunigen und den Nutzungsplan anschliessend anzupassen. Das neue Gesetz kürzt Verfahrensdauern und die Anzahl der Genehmigungen. Es wird erwartet, dass das neue Raumplanungsgesetz 2007 in Kraft tritt.

Weiterhin wird das Landesplanungsgesetz (Rural Planning Act) das bestehende Landnutzungsgesetz (Land Use Act – «Landinrichtingswet») ersetzen. Dadurch werden die nationale Regierung und die Provinzen in eine vorteilhaftere Position für die Landgewinnung durch Enteignung gebracht. Auch das Gesetz über Vorzugsrechte wird erweitert, um die Durchführungspolitik zu stärken.

#### **5. BEDINGUNGEN FÜR AKTIONEN UND DURCHFÜHRUNG**

Die nationale Regierung trägt die Verantwortung für das System. Nationale Führung kann angebracht sein, wenn wesentliche Regierungsinvestitionen auf dem Spiel stehen. Dabei wird auf eine enge Koordination mit anderen (nationalen) Ministerien und Ämtern geachtet und die Kooperation mit den Provinzen, Gemeinden, Institutionen und dem privaten Sektor unterstützt, um win-win Ergebnisse zu erhalten. Andere Kräfte können die Prioritäten vorschlagen. Die Nationalpolitik gibt den lokalen und regionalen

Regierungen, sozialen Organisationen, privaten Akteuren und Bürgern mehr Bedeutung, und es werden weniger Regeln und Regulierungen von der Zentralregierung festgelegt. Deswegen wird es ein neues Gesetz über die Landnutzung («Grondexploitatiewet») möglich machen, dass Kosten und Gewinne zwischen privaten und öffentlichen Partnern verteilt und ausgeglichen werden.

Die Nationalregierung wird weiterhin eine Entwicklungsgesellschaft (Development Company – «Gemeenschappelijk Ontwikkelingsbedrijf») einrichten, um ausgewählte komplexe (regionale) Projekte zu begleiten, welche ein neues und starkes Instrument für Durchführungsmaßnahmen zwischen den Abteilungen darstellt. Die Gesellschaft hat die Befugnisse, Land zu erwerben und zu entwickeln – auch mit dem privaten Sektor zusammen.

Die lokalen Behörden sind aufgefordert, Vorstellungen, Programme und Projekte einzubringen. Die privaten Akteure, Institutionen und Bürger werden angeregt, die Initiative zu ergreifen und sich einzubringen. Die politischen Verantwortlichkeiten werden berechenbarer, persönlicher und transparenter gemacht. Die Nationalregierung wird sich partnerschaftlicher verhalten. Die Regionen stehen im Zentrum, und die Nationalregierung schliesst sich nur sehr selektiv bei einigen Regionen an.

## **6. STRATEGISCHE HANDLUNGEN FÜR KOOPERATIONS- UND KOALITIONSBILDUNG**

Wie wird dieses System in der Praxis funktionieren? Die Durchführungsagenda bildet einen Teil der nationalen Planungsstrategie. Der interessanteste Teil dieser Agenda sind vier regionale Programme, so genannte «Programm-aanpak», unter der Verantwortung von vier verschiedenen Ministern (Minister für Wohnungsbau, Raumplanung und Umwelt, Minister für Verkehr, Tiefbau und Wassermanagement, Minister für Landwirtschaft, Natur und Nahrungsmittelqualität, stellvertretender Minister für wirtschaftliche Angelegenheiten). Drei Programme sind ein Teil der Randstad (Nordflügel, Südflügel und Grünes Herz), und ein weiteres, die so genannte «brain port area», liegt in Südost-Brabant. Diese Standorte werden als die (möglicherweise) wichtigsten wirtschaftlichen Gebiete mit einer Vielzahl an nationalen, provinziellen und städtischen Projekten angesehen. Innerhalb dieser Gebiete hat jede Regierungsebene ein eigenes «Project of interest». Dadurch, dass mehrere Minister an der Projektführung beteiligt sind, müssen sie auch gegenseitige Verantwortung für ihre Aufgabenfelder übernehmen und können so konventionelle Arbeitsteilungen und Kulturen überwinden. Die Durchführung der Projekte muss in allen beteiligten Regierungsabteilungen mit allen verfügbaren Instrumenten und Investitionen in enger Zusammenarbeit mit privaten Unternehmen und Entwicklern stattfinden. Eine Harmonisierung der Projekte ist entscheidend. Gebündelte Investitionen von Regierungsseite und von privaten Entwicklern unterstützen einen erfolgreichen Abschluss der Projektdurchführung. Alle Projektfelder sind sehr komplex und, abgesehen vom Projektmanagement, muss viel Studien- und Strukturarbeit geleistet werden. Dies betrifft momentan das Wachstum des Flughafens, das zukünftige Ausmass der Verstädterung um Amsterdam, zukünftige Hauptinfrastrukturen, etc. Die Gemeinden und Provinzen legen ihre Agenda jedes Jahr neu fest. Entwicklungsplanung und Verhandlungsplanung gewinnen an Bedeutung.

Alle diese Programme haben gerade erst begonnen. Sie scheinen zu funktionieren, dennoch hat später eine kritische Bewertung zu erfolgen.

## **WEITERE INFORMATIONEN**

- [www.vrom.nl/international](http://www.vrom.nl/international) or + 31 70 339 50 50.
- Interviews were held with prof.dr Ton Kreukels (University of Utrecht), prof.dr. Willem Salet (University of Amsterdam), dr. Zef Hemel (Spatial Planning Department City of Amsterdam), drs. Bart Vink and drs. Jacques van der Jagt ( DG Spatial Planning).
- Written material used, disP 1/2006 page 41-49, Bart Vink, Arjen van der Burg: New Dutch spatial planning policy; National Spatial Strategy, part I,II,III and IV and Uitvoeringsagenda Ruimte 2004 and 2006.
- Several policy letters to the Parliament about Land policy.



## ANHANG

82

### A1 LEBENSLÄUFE DER EXPERTEN

**MAX VAN DEN BERG**, geb. 1938. Prof. Ir. Max van den Berg ist Stadtplaner und Stadtgestalter. Zwischen 1962 und 2002 arbeitete er auf dem Stadtplanungsamt Amsterdam als Stadtgestalter, Planer und in Managementfunktionen. Er war auch Management Direktor des Raumplanungs- und Landschaftsentwicklungsamtes der Provinz Nord-Holland. Seit 1986 bis 2002 war er teilzeitlich Professor an der Universität Utrecht bei der Fakultät für räumliche Wissenschaft (Faculty Spatial Sciences). Seit 2002 ist er privater Berater, Beirat «Cronen Adviseurs» und Mitglied des Rates Staatsbosbeheer. Er ist auch ehemaliger Präsident der ISoCaRP (International Society of City and Regional Planners), Ehrenmitglied des Royal Town Planning Institute und Korrespondierendes Mitglied der Akademie für Städtebau und Landesplanung (D).

**GAËLLE PINSON**, geb. 1971, ist eine ehemalige Studentin der «Ecole Normale Supérieure» und Beamtin beim DIACT (délégation interministérielle à l'aménagement et à la compétitivité des territoires, ex-DATAR). Sie hat verschiedene raumplanerische Programme auf nationaler Ebene organisiert: Monitoring der mehrjährigen Planungsverträge zwischen Zentral- und Regionalregierungen («Contrats de plan Etat-Région» 2000–2006), Evaluation des europäischen «Strukturfonds-Programms 2000–2006», Vorbereitung der Innovationspolitik für das «Strukturfonds-Programm 2007–2013». Weiter hat sie an den europäischen Kooperationsprogrammen zu den Konkurrenzfähigkeits-Clustern, insbesondere mit Deutschland gearbeitet. Zur Zeit führt sie eine «good practices survey»-Funktion am DIACT ein. Sie lehrt regelmässig über



französische Raumplanung.

**CHRISTOF SCHREMMER**, geb. 1955. Studium der Raumplanung und Raumordnung an der Technischen Universität Wien; Master of City and Regional Planning an der University of Pennsylvania (Philadelphia, USA). Assistent am Institut für Finanzwissenschaften und Infrastrukturpolitik der Technischen Universität Wien 81-87. Projektmanager am Österreichischen Institut für Raumplanung (ÖIR) seit 87. Mitglied der Institutsleitung des ÖIR seit 99, Obmann des Vereins ÖIR ab 2004. Arbeitsschwerpunkte sind: Regionalwirtschaftliche Entwicklungsstrategien, EU-Regionalpolitik, Langfristszenarien räumlicher und wirtschaftlicher Entwicklung, Evaluation räumlicher und regionalwirtschaftlicher Programme, Stadtentwicklungsplanung, Regionalentwicklungsplanung.

**THOMAS SIEVERTS**, geb. 1934 in Hamburg, Prof. em. für Städtebau, hat an verschiedenen Universitäten in Europa und den USA, davon annähernd 30 Jahre an der Technischen Universität Darmstadt, gelehrt. Er war Partner der SKAT Architekten und Städteplaner in Bonn, und Autor vieler Publikationen («Zwischenstadt» 1997). Er arbeitet immer noch als internationaler Berater in Europa.

**JOHN ZETTER**, geb. 1940, arbeitet als freischaffender Planungsberater. Er ist auch im Direktorium der International Federation for Housing and Planning, der Town and Country Planning Association und des Planning Aid Trust.

Er ist Mitglied des Royal Town Planning Institute, der Royal Geographical Society und der Royal Society of Arts. Er hatte führende Positionen in der Britischen Regierung und Gastprofessuren an der Johns Hopkins University in Baltimore und am University College London inne. Er schreibt und doziert an internationalen Kongressen über Raumplanung.

Moderation: **BERND SCHOLL**, geb. 1953, ist seit 2006 ordentlicher Professor für Raumentwicklung am Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung der ETH Zürich. Seine Schwerpunkte in Lehre und Forschung konzentrieren sich auf Flächenmanagement in der örtlichen und überörtlichen Raumentwicklung, Raum- und Infrastrukturentwicklung, grenzüberschreitende Aufgaben sowie Entwicklung und Gestaltung innovativer Planungsprozesse und -methoden in Raumplanung und Raumentwicklung. Bernd Scholl war Vorsitzender zahlreicher Verfahren in der Stadt- und Raumentwicklung und bis zu seinem Wechsel an die ETH Leiter des Institutes für Städtebau und Landesplanung der Universität Karlsruhe.

**UNTERSTÜTZUNGSTEAM ETH** Dr. Hany Elgendy, Anja Häfliger, Markus Nollert, Dr. Rolf Signer

## A2 CHRONOLOGIE

**START:** Bern, 22. Dezember 2005.

### **TOUR 1: 16.–18. MÄRZ 2006**

Zürich (ZH): Dr. Christian Gabathuler, Vorsteher des Amtes für Raumordnung und Vermessung (ARV) des Kantons Zürich, Kantonsplaner des Kantons Zürich: Raumplanung im Kanton Zürich.

Zürich (ZH): Paul Pfister, Vorsteher der Abteilung Raumentwicklung des Departementes Bau, Verkehr und Umwelt des Kantons Aargau: Raumentwicklung im Kanton Aargau.

Zürich (ZH): Dr. Donald Keller, Direktor der RZU (Regionalverband Zürich und Umgebung): Der Regionalverband Zürich und Umgebung.

Brugg (AG): Hansjörg Walter, Mitglied des Nationalrats, Präsident des Schweizerischen Bauernverbands (SBV): Anliegen der Landwirtschaft an die Raumplanung.

Basel (BS): Hans-Georg Bächtold, Vorsteher des Amtes für Raumplanung des Kantons Basel-Landschaft, Kantonalplaner des Kantons Basel-Landschaft: Die Trinationale Agglomeration Basel.

Zürich (ZH): Prof. em. Dr. Jakob Maurer, informelle Diskussion während eines Nachtessens.

### **TOUR 2: 16.–19. MAI 2006**

Genf (GE): Philippe Brun, Beauftragter des Kantons Genf (Chargé de mission à l'Etat de Genève), Projektverantwortlicher: Projekt Agglomération franco-valdo-genevois.

Leuk (VS): Urs Schnydrig, Adjunkt Dienststelle für Raumplanung des Departementes für Volkswirtschaft und Raumplanung des Kantons Wallis: Planung im oberen Rhônetal. Infrastruktur, Landschaft und Industrie einschliesslich der dritten Rhônekorrektur.

Andermatt (UR): Peter Schmid, Kantonsplaner des Kantons Uri: Situation eines Alpen- und Transitzkantons im Herzen der Schweiz.

Andermatt (UR): Benno Bühlmann, Vorsteher des Amtes für Umweltschutz, Kanton Uri: Tourismusressort Andermatt.

Flüelen (UR): Regierungsrätin Heidi Z'graggen, Vorsteherin der Justizdirektion des Kantons Uri: Raumplanung im Kanton Uri aus der Sicht des Regierungsrats.

Brunnen (SZ): Regierungsrat Lorenz Boesch, Vorsteher des Baudepartements des Kantons Schwyz: Situation eines kleinen Kantons nahe der Alpen und nahe der Agglomeration Zürich.

Luzern (LU): Hans-Peter Vetsch, Leiter des Bereichs Sicher-

heit und Bahnbetrieb, AlpTransit Gotthard AG: Raumplanung für das AlpTransit Projekt.

Luzern (LU): Rolf Sägesser, Vorsitzender der Geschäftsleitung, SKS Ingenieure AG, Zürich, Fachbereichsleiter «Raum + Energie»: Energieleitungen in einer konfliktgeladenen Umgebung.

Luzern (LU): Ruedi Frischknecht, Projektleiter Stadtentwicklung: Stadt Luzern: Perspektiven der Entwicklung Luzerns und seiner Agglomeration.

### **TOUR 3: 2.–5. JULI 2006**

Bern (BE): Lukas Bühlmann, Direktor der Vereinigung für Landesplanung (VLP-ASPAN): Aktuelle Themen der Schweizer Raumplanung.

Bern (BE): Dr. Eric Scheidegger, Leiter der Direktion für Standortförderung, SECO Staatssekretariat für Wirtschaft: Neue Regionalpolitik.

Biel/Bienne (BE): Hans Stöckli, Stadtpräsident der Stadt Biel/Bienne: Anforderungen und zukünftige Aufgaben im Kontext der örtlichen Planung.

Bern (BE): Friedrich Santschi, Projektleiter der Abteilung Raumplanung des Vereins Region Bern (VRB): Aktuelle und zukünftige Aspekte der Planung in der Region Bern.

Bern (BE): Christian Wiesmann, Stadtplaner der Stadt Bern: Die Position der Städte in der Schweiz – Arbeitsbericht einer informellen Gruppe von Schweizer Stadtplanern.

Zürich (ZH): Prof. Dr. iur. Thomas Pfisterer, Mitglied des Ständerates, früheres, früheres Mitglied des Bundesgerichts, früherer Regierungsrat des Kantons Aargau: Die wesentlichen Probleme der Raumplanung in der Schweiz.

Zürich (ZH): Thomas Müller, Leiter der Abteilung Master Planning, Unique Airport Zürich AG: Raum- und Infrastrukturplanung: Anforderungen, Probleme und Perspektiven der Entwicklung einer national bedeutsamen Schlüsselinfrastruktur.

#### **ABSCHLIESSENDES TREFFEN 5.–7. SEPTEMBER 2006**

Chur - St.Moritz (GR): Dr. Boris Spycher, Amt für Raumentwicklung des Kantons Graubünden: Die wichtigsten Probleme und Perspektiven des Kantons Graubünden.

St. Moritz (GR): Dr. Hanspeter Danuser, Direktor des Kur- und Verkehrsvereins St. Moritz, Peter Barth, Gemeindepräsident von St. Moritz: Aktuelle Probleme in einer alpinen Tourismusregion. Informelle Diskussion während des Mittagessens.

Castasegna (GR), Villa Garbald: Abschliessende Diskussion des Berichts.

## A3 EINE AUSWAHL VON SPEZIELL RELEVANTEN INFORMATIONEN AUS DEN EXPERTENINTERVIEWS

Im Jahr 1996 präsentierte der Bundespräsident den Bericht «Grundzüge der Raumordnung Schweiz»: «Unser Land erfreut sich... im internationalen Vergleich eines hohen Niveaus an Prosperität. Der Ausbaugrad der Infrastruktur ist hervorragend, die Wohnbedingungen sind weitgehend gut, das Bildungs-, Kultur- und Freizeitangebot ist breit und von hoher Qualität. Der Wohlstand und die gesellschaftlichen und demographischen Entwicklungen bringen aber Veränderungen des Lebensraumes mit sich, die es zu bewältigen gilt. ... Als Lebens- und Wirtschaftsraum beherbergen die ländlichen Räume naturgemäss die überwiegende Zahl der landwirtschaftlichen Betriebe, aber auch die für unser Land wichtigen kleinen und mittleren Unternehmen des industriell-gewerblichen Sektors. Die ländlichen Räume erfüllen ferner eine Erholungsfunktion im Interesse des Tourismus und der städtischen Bevölkerung. Schliesslich sind die ländlichen Räume von zentraler Bedeutung für den ökologischen Ausgleich und Ressourcenschutz.»

Das ist ein guter Ausgangspunkt für unsere Lektüre.

### **1 WAS WIR IN BEREITGESTELLTEN BERICHTEN ÜBER DAS SCHWEIZER PLANUNGSSYSTEM (UND DIE RAUMPLANUNGSPOLITIK) GELESEN HABEN**

Die Raumplanung ist föderal organisiert. Die Schweizer Eidgenossenschaft gibt Ziele, Schlüsselfunktionen und Instrumente vor, um einen haushälterischen (ökonomischen) Umgang mit dem Boden in der Siedlungsentwicklung zu sichern. Die Kantone und die Gemeinden wenden diese Politik an. Die wichtigsten Planungsinstrumente sind der kantonale Richtplan, der behördenverbindlich ist und der Nutzungsplan,

der eigentümergebunden ist. Die kantonalen Richtpläne werden als Prozess der Koordination und Steuerung der nächsten bereits laufenden Stadien der Raumplanung betrachtet. Die Nutzungspläne ziehen die Grenzen zwischen Bauzonen und Nicht-Bauzonen.

In der Vergangenheit widmeten sich die meisten Planungsaktivitäten der Stadterweiterung. Heute konzentrieren sie sich mehr und mehr auf Renovierungen, Restaurierungen und Veränderung von gebauten urbanen Gebieten.

Der Bund hat die Pflicht, seine eigenen Ziele mit denen der Kantone zu koordinieren. Zwei aktuelle Schlüsselthemen sind die nachhaltige Entwicklung und die enge Zusammenarbeit der Städte und Agglomerationen mit Unterstützung des Bundes.

Auf Bundesebene sind die Sachpläne ein wichtiges Instrument für die Umsetzung. Die Raumplanung ist stark auf die sektoralen Departemente und Institutionen angewiesen.

Die Raumplanung ist aufgrund der Vielfalt in der Politik und der Kultur der Kantone und Gemeinden mit ihrer starken Autonomie sehr fragmentiert. Die kantonalen Bau- und Planungsgesetze unterscheiden sich merklich. Raumplanerische Themen und die Planungspraxis der Gemeinden sind oft widersprüchlich.

Der Zusammenhalt der Schweiz und die Identität der einzelnen Städte und Regionen muss verstärkt werden. Die Städte müssen untereinander und mit den ländlichen Gebieten

vernetzt werden. Der Boden muss ökonomisch, sozial und in einer ökologisch-nachhaltigen Art benutzt werden, und der Siedlungsdruck auf die ländlichen Gebiete muss verringert werden. Die Siedlungsentwicklung in allen Regionen sollte auf urbane Zentren konzentriert werden. Siedlungen müssen umfangreich erneuert und angepasst werden, um sich den veränderten Bedürfnissen der Bevölkerung und der Wirtschaft anzugleichen. Gleichzeitig sollten die existierenden gebauten Siedlungsgebiete mit mittlerer Dichte besser ausgenutzt werden.

Das Städtenetzwerk muss durch die Schaffung von regionalen ausgebreiteten Städten und Wachstumspunkten in der Nähe von wichtigen Eisenbahnkreuzungen ausgeweitet werden. Die Städte müssen durch eine Mischung von Nutzungen, wirtschaftlicher Entwicklung und gut erreichbaren Naherholungsgebieten (Zürich, Basel, Luzern) erneuert werden.

Der Alltag – wohnen, arbeiten und Freizeit – geht über die administrativen Strukturen hinaus. Dies ist die Folge von verbesserter Mobilität und der wachsenden Einzugsgebiete der traditionellen Zentren. Ungenutzte und unternutzte Industriebrachen stellen ein Problem und gleichzeitig eine Chance dar. Der Landkonsum muss begrenzt werden. Die Konzentration von Gebäuden in gut erschlossenen Siedlungsgebieten wird bevorzugt. Die Raumplanungspolitik bewegt sich in Richtung «dezentrale Konzentration», ein kompaktes Netzwerk von kompakten Siedlungen verschiedener Grössen. Die Agglomerationspolitik und die informale Regionalpolitik (Bern) versucht dies zu bewältigen. Das Ag-

glomerationsprogramm wurde entwickelt, um die Zusammenarbeit und Koordination zwischen den Ballungsräumen zu verbessern. Dieses anwendungsorientierte Instrument wird betrachtet als «ein Mittel, um prioritäre Themen aus einem allgemeinen Rahmen auszuwählen und die entsprechend notwendigen Handlungen abgestimmt und effizient durchzuführen.» Die Kantone, Städte und Gemeinden sind Schüsselfiguren, ohne deren enge Zusammenarbeit die Probleme in den Ballungsräumen nicht gelöst werden können. Der Bund stellt Fördermittel zur Verfügung, ist aber gezwungen, in der Agglomerationspolitik eine Nebenrolle zu spielen.

Der Bedarf an Land ist aufgrund des Anstiegs des Flächenverbrauchs, der Anzahl der Haushalte und des Bevölkerungswachstums merklich angestiegen. Zerstreute Siedlungsentwicklung wird in der Schweiz immer relevanter. Das hat hohe Infrastruktur- und Unterhaltskosten zur Folge, beansprucht die Umwelt und setzt die Kulturlandschaft unter Druck. Obwohl der Landverbrauch hoch ist und 244'000 Hektaren ausgewiesene Bauzonen existieren, sind 40% davon noch nicht überbaut. Darüber hinaus existieren unentwickelte Potentiale in alten Gebäuden und unternutzten Standorten. Die Wirtschaftsentwicklung ist in einer kleinen Zahl von grossen Zentren konzentriert. Die Wirtschaft durchläuft eine tiefgreifende strukturelle Veränderung. Zersiedlung wird durch die Nachfrage reicherer Leute (nach Baumöglichkeiten) verursacht und von den Gemeinden mit niedrigeren Steuersätzen, dem Einzonieren von Bauland an den falschen Stellen und dem Erteilen von Bewilligungen für Bauten ausserhalb der Bauzonen unterstützt.

Die ländlichen Gebiete sind durch verschiedene Einflüsse geformt: Das Schweizer Mittelland hat eine sehr zerstreute Siedlungsentwicklung und wird intensiv landwirtschaftlich und industriell genutzt; regionale Geschäftszentren müssen entwickelt werden. Teile des Jura- und Aargau-Gebiets sind wichtige industrielle Zentren, bieten aber auch eine attraktive Kulturlandschaft und eine hohe Lebensqualität und sind geeignet für sanften nachhaltigen Tourismus. Das Voralpengebiet ist hauptsächlich ein landwirtschaftliches Gebiet und hat Potential für Tourismus und Industrie und ist ein beliebtes Wohngebiet. Seine regionalen Zentren sollten mit der Infrastrukturentwicklung und dem Bau von Schulen und Ausbildungszentren verbessert werden. In den Alpen besteht der Fokus auf dem Massentourismus in den Wintersportzentren, wobei aber wenige Arbeitsstellen ausserhalb dieser Zentren existieren. Hier verfolgt die Politik die Verbesserung und Erweiterung der bestehenden Hotelindustrie und die Beschränkung des Zweitwohnungsbaus.

Die grösste Herausforderung der stärker urbanisierten Gemeinden ist es, die Zersiedlung durch qualitativ hochstehende Innenentwicklung zu bekämpfen. Kleinere Städtchen kämpfen für Arbeitsplätze und Erreichbarkeit und Dörfer versuchen, (wohlhabende) Haushalte anzulocken.

Die Belange der Menschen und der Umwelt werden als gleichwertig betrachtet. Die Erhaltung der Landschaft und der Schutz der Fruchtfolgefleichen bilden einen Hauptschwerpunkt.

Die Zusammenarbeit der Agglomerationen muss verbessert

werden. Ein integrierter Ansatz ist nötig, um die Probleme zu lösen. Eine verbesserte Koordination zwischen den verschiedenen politischen Sektoren ist nötig.

Alles in allem ist die Raumplanung nicht nachhaltig. Eine objektive Überprüfung (mit der Hilfe von Monitoring und Richtlinien) fehlt. Die Politik wird ungenügend umgesetzt.

## 2 WAS UNS ÜBER DAS (POLITISCHE) SYSTEM GESAGT WURDE

- Das System basiert hauptsächlich auf der Gewaltenteilung und der Macht des Volkes durch die direkte Demokratie.
- Aus Angst vor der starken Gemeindeautonomie versucht jeder, Konflikte zu vermeiden.
- Das Eigentum ist zentral, öffentliche Interessen sind sekundär.
- Aufgrund des föderalen Systems ist eine nationale Raumplanungspolitik schwierig.
- Die allumfassende und strukturierende Funktion der Raumplanung hat ihre Kraft verloren.
- Die eidgenössische sektorale Politik ist ungenügend integriert. Die Raumplanung wird mehr und mehr als Instrument für die Politik der verschiedenen Sektoren verwendet. Die Raumplanung sollte aber die Richtlinien festlegen.
- Eine Erneuerung der Organisation der Raumplanung ist nötig. Eine Führung auf nationaler Ebene ist notwendig. Die Kantone akzeptieren eine Einmischung des Bundes nicht.
- Nicht die Raumplanung versagt, sondern die politische Struktur, die nicht in der Lage ist, eine geordnete Besiedlung des Landes zu garantieren.
- Der Steuerwettbewerb zwischen den Gemeinden gibt falsche räumliche Anreize.
- Das aktuelle Bau- und Planungsgesetz und das Umweltgesetz fördert das Bauen auf der grünen Wiese und erschwert die Umwandlung in urbane Siedlungen.
- Raumplanung und Umweltschutz müssen besser koordiniert werden.
- Eine «Raumrelevante Verkehrspolitik» fördert die Zersiedlung.
- Die eidgenössische Politik funktioniert nach dem «Giesskannenprinzip»: Jeder Kanton, jede Region bekommt das Gleiche... Das führt nicht zu einer geordneten Raumentwicklung. Die kantonalen Richtpläne stehen für sich und sind kaum mit denen der Nachbarkantone oder den nationalen Richtlinien angepasst. Anforderungen: Koordination und Genehmigung der kantonalen Richtpläne; Programme zur Unterstützung der urbanen Räume; Anpassung der Subventionen und finanzielle Unterstützung für die Infrastruktur für die Raumentwicklung; Anpassung der eidgenössischen sektoralen Politik.
- Das schweizerische System wurde dafür geschaffen, um lokale raumplanerischen Probleme zu lösen. Heute lautet die Frage: Ist dieses System gut genug, um mit globalen und grenzüberschreitenden Fragen umzugehen?
- Wenn ein System es nicht schafft, ein Ziel zu erreichen, könnte es sein, dass nicht das System falsch ist, sondern dass es bessere Argumente für die Raumplanung



bräuchte: wachsende Sicherheit.

#### **ÜBER PLANUNGSKULTUR UND EINSTELLUNGEN**

- (Wir haben nicht viel über die Planungskultur gehört, daher ist es schwierig, sie zu analysieren.) Der Beitrag des physischen Planers hat sich geändert. In der Vergangenheit war er der Experte, der optimale zukünftige Entwicklungen entwarf und zeichnete. Heute ist er mehr ein Berater, der auf kommende Probleme und Möglichkeiten aufmerksam macht und die Prozesse zu den Handlungen hin steuert.
- Die Experten dienen direkt den Politikern und indirekt der Bevölkerung.
- Die Experten sind Technokraten.
- Das System führt zu Machtspielen zwischen den Regierungsebenen. Regierungsinstitutionen konkurrenzieren sich, statt zu kooperieren. Sie sind machtgesteuert und versuchen zu überleben.

#### **ÜBER PLANUNGSZIELE**

- Ein wichtiges Ziel ist die Verbesserung der Koordination zwischen Siedlungsentwicklung und Verkehr, um die Effizienz des öffentlichen Verkehrs zu optimieren.
- Zersiedlung ist zu beschränken, um die Landschaft zum Wohl aller zu erhalten. Die Zersiedlung zu beschränken ist schwierig. Die Gemeindeautonomie spielt eine wichtige Rolle. Bauen ausserhalb der Bauzone wird von Fall zu Fall auf kantonaler Ebene entschieden. Die Zahl der Gebäude wird auf ca. 700'000 geschätzt. (Sie bilden ein Entwicklungspotential.)
- Differenzierung ist ein aktueller Trend.

- Die Kantone haben Schwierigkeiten, Konzentrationsgebiete zu definieren und zu kommunizieren.
- Die Kantone durch die Stärkung von hochwertigen Arbeitsplätzen in entsprechenden Unternehmen in den Regionen stärken. Im Kanton Aargau gibt es Pilotprojekte zur Förderung des Unternehmertums im ländlichen Gebiet.
- Autoorientierte Einkaufszentren an Autobahnanschlüssen führen zu ernsthaften Konsequenzen für die Einkaufsläden in den Stadtzentren.

#### **ÜBER DAS ANFERTIGEN VON PLÄNEN UND PLANUNGSABLÄUFE**

- Das Hauptproblem ist der fehlende politische Wille für die kontrollierte Siedlungsentwicklung. Die Gemeinden können nach ihrem Gutdünken entwickeln. Die Gemeinden haben Reserven für 15–20 Jahre und sind immer noch daran, neue Bauzonen einzuzonen.
- Politiker erstellen keine Richtlinien für die Planung; intensive raumplanerische Forschung führt zur Identifizierung zukünftiger Planungshandlungen; Verhandlungen mit den Interessengruppen beginnen, wenn definitive Pläne gemacht sind.
- Die Vorbereitungen und Änderungen von Richtplänen und Zonenplänen sind sehr unsichere und lange Prozesse. Doch am Ende der Prozesse wird Planungssicherheit realisiert. 2/3 der Zeit ist Überzeugungsarbeit.
- Gemeinden sollten zusammenarbeiten um Strategien für die Agglomerationen zu entwickeln.
- Überregionale Kooperation zwischen den Gemeinden sollte gefördert werden.

- Die Hauptakteure auf kantonaler Ebene sind weder die privaten oder institutionellen Eigentümer noch die Regierungsinstitutionen sondern die Bevölkerung, die durch die direkte Demokratie den grössten Einfluss hat.
- Die inter-kantonale Planung ist schwierig; es gibt einen Mangel an Führung und Kompetenz und Vertrauen ist zurückzugewinnen
- Die Planer sahen ihre Aufgabe im Entwerfen von Plänen, jetzt sind die Projekte entwickelt und die Leute sehen und fühlen, dass es einen Erfolg gibt.

#### ÜBER DIE AKTEURE

- Die Politiker werden kritisiert, nicht immer standhaft zu sein und sich nur um die lokalen Interessen zu kümmern (Was können sie anderes tun?)
- Die Fachleute sind gut und erfahren.
- Die Bevölkerung wird erst miteinbezogen, wenn es um die Reaktion auf Planungsprozesse geht.
- Unternehmer spielen keine wichtige Rolle. Sogar Entwickler sind manchmal reaktiv.

#### ÜBER DIE UMSETZUNG

- Die Distanz von Planung und Realisation ist zu gross.
- Eine treibende Kraft der Raumplanung fehlt zurzeit (Landpolitik?).
- Die Planung und die Ausführung sollten in einer (politischen) Hand sein. Land im Eigentum einer Stadt kann ein Instrument für die Realisierung von Planungszielen sein. Planung und Eigentum sollten kooperieren.
- Das Ziel der Planung sollte die Festlegung von Bedin-

gungen für die Realisierung sein.

- Die finanziellen Ressourcen sind nahe an der Bevölkerung. 40% der direkten Steuern gehen an die Kantone.
- Nur mit standardisierten Steuern können Orte gemäss einer übergeordneten Strategie eingeordnet werden. Heute sind die Steuern ein grosses Hindernis für eine vernünftige Entwicklung.
- Aktiv sein in Gebieten wo eine Veränderung stattfindet, bewusst sein über den Lebenszyklus von Gebäuden und den Landverbrauch.
- In Zürich West funktionierte eine informelle Planung mit dem Landbesitzer (der Kantonalbank) gut.

#### ÜBER PLANUNGSRISULTATE

- Es existieren bedeutende Reserven an Bauzonen: 60'000 ha, 27% der Bauzonen sind unterentwickelt.
- Wir haben überdimensionierte Bauzonen, zum Teil gehortet oder am falschen Ort. Es gibt keine Instrumente, um damit umzugehen. Seit kurzem gibt es eine Diskussion über die Beschränkung von Bauzonen.
- Der Steuerwettbewerb führt zur Zersiedlung. Der Steuerwettbewerb zwischen den Kantonen wird immer aggressiver.
- Suburbane Gemeinden profitieren von der Nähe zu den Kernstädten.
- Einkaufszentren, Grossmärkte und Themenparks boomen, stehen jedoch oft am falschen Ort.
- Hoher Prozentsatz von Zweitwohnungen in den Touristenzentren (kann man das als positiv oder negativ betrachten?).
- «Ein wenig von allem überall»-Politik und Verteufelung

der Metropolisierung (?).

- Aktuelle Ausführungs-Probleme lösen statt neue Richtlinien und Instrumente zu erfinden. Das Raumplanungsgesetz ist gut. Die Richtpläne sollten ausgeweitet und verbessert werden.

#### **ÜBER DEN STAND DER SCHWEIZER STÄDTE (VON LEITENDEN STADTPLANERN FORMULIERT)**

- Die Schweiz muss wissen was sie will und konsequent handeln.
- Die Schweiz benötigt nationale Planungsrichtlinien, die für den Bund und für die Kantone verbindlich sind.
- Unter den Städten ist es nötig, die gemeinsamen Interessen aber auch die sich ergänzenden und konkurrierenden Unterschiede herausarbeiten.
- Ein Städtennetz ist wichtig und sollte weiterentwickelt werden.
- Es müssen Grundlagen für die Planungsgrundsätze für die Agglomerationsprogramme bereitgestellt werden. Agglomerationsprogramme sollten ebenso verbindlich sein wie die kantonalen Planungsrichtlinien.
- Es müssen Vorschläge für die Optimierung der Planungsprozesse und der Planungsinstrumente formuliert werden.
- Unterscheiden zwischen der physischen Stadt und der Stadt als Raum für den urbanen Lebensstil.
- Der minimale «Service publique» muss auf nationaler Ebene definiert werden.
- Projekte von nationaler Bedeutung müssen auf nationaler Ebene geplant und koordiniert (ausgeführt?) werden.
- Projekte von allgemeinem Interesse müssen von allen

Ebenen geplant und koordiniert werden.

- Konflikte zwischen Pipelines und Siedlungsgebieten sind dauerhaft inhärent.
- Ein überholter politischer Mechanismus stellt ein reales Problem dar. Es gibt keine regionalen Interessen an der Planung der Energieleitungen.

#### **ÜBER DIE ROLLE DES ARE**

- Die Absicht des ARE ist es, einen Impuls für kantonale Aktivitäten durch Wettbewerb zu geben – die Voraussetzung dafür ist eine interkantonale Kooperation.

## A4 DOKUMENTE

ARV Amt für Raumordnung und Vermessung (Hrsg.) (2004), **Raumbeobachtung Kanton Zürich, Siedlungsentwicklung**, ARV, Zürich.

Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) (2003), **Siedlungsbegrenzung für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung**.

Bundesamt für Raumentwicklung ARE (Hrsg.) (2005), **Raumentwicklungsbericht 2005**, ARE, Bern.

Bundesamt für Raumplanung (BRP) (1998), **Vademecum Raumplanung Schweiz**.

Bundesamt für Raumplanung (Hrsg.) (1996), **Grundzüge der Raumordnung Schweiz**, Eidg. Drucksachen- und Materialienzentrale, Bern.

Bundesamt für Statistik BFS (2005), **Nachhaltige Entwicklung in Kürze**.

Bundesamt für Umwelt, **Wald und Landschaft (BU-WAL) (2003)**, Landschaft 2020.

Das kleine Forum (2002), **Settlement Development in the Canton Zurich**.

Departement für Verkehr, Bau und Umwelt (Hrsg.) (2001), **Originelles Verkehrskonzept für den Pfynwald**, A9 info Nr. 3 / April 2001, Brig.

Departement für Verkehr, Bau und Umwelt (Hrsg.) (2005), **2010 Visp zweispurig umfahren**, A9 info Nr. 7 / Mai 2005, Brig.

Gabathuler, Christian; Peter, Sascha (2001), **Siedlungsentwicklung im Kanton Zürich – Ein Rückblick auf 50 Jahre Raumplanung**, Das kleine Forum in der Stadelhofer Passage, Colliers CSL AG, Zürich.

OECD (2002), **Prüfbericht Raumentwicklung Schweiz**.

Rindlisbacher, Jürg; Rediger, Markus (2004), **Ein Kurzporträt der Schweizer Landwirtschaft, Landwirtschaftlicher Informationsdienst LID**, Bern.

RZU Regionalplanung Zürich und Umgebung (Hrsg.) (2004), **Jahresbericht 2004**, RZU, Zürich.

RZU Regionalplanung Zürich und Umgebung (Hrsg.) (2005), **Raumentwicklungsleitbild**, RZU, Zürich.

Schweizerischer Bauernverband (Hrsg.), **Standpunkt Agrarpolitik 2011 – Politik für eine vitale Landwirtschaft**, SBV, Brugg.

Swiss Federal Department of Justice and Police (1998), **Swiss Planning Policy Guidelines**.

Unique (Flughafen Zürich AG) (Hrsg.) (2006), **2005 Annual Report, Zurich Airport**, Unique, Zurich.

Unique (Flughafen Zürich AG) (Hrsg.) (2006), **2005 Environmental Report, Zurich Airport**, Unique, Zurich.

Unique (Flughafen Zürich AG) (Hrsg.) (2006), **Statistikbericht, Flughafen Zürich**, Unique, Zürich.

VLP-ASPAN (2006), **Current Topics in Spatial Planning in Switzerland**.

VRB Verein Region Bern (Hrsg.) (2004), **Raumplanung in der Region Bern**, VRB, Bern.

VRB Verein Region Bern (Hrsg.) (2005), **Ein Bild der Region – Schlussbericht, Ideenkonkurrenz im Rahmen des Projektes Siedlungs- und Bevölkerungsentwicklung, Regionaler Richtplan Teil 3**, VRB, Bern.

VRB Verein Region Bern (Hrsg.) (2005), **Einblick – Ausblicke**, VRB, Bern.

Internationale Gesellschaft für Stadt- und Regionalplaner (IGSRP) in Zusammenarbeit mit dem Bundesamt für Raumentwicklung (ARE): **Raumplanung in der urbanen Schweiz**. Zum 40. Weltkongress der IGSRP – Internationale Gesellschaft für Stadt- und Regionalplaner in Genf. 2004

**GESETZLICHE GRUNDLAGEN**

Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft  
vom 18. April 1999 (Stand am 8. August 2006)

Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz RPG) vom 22. Juni 1979 (Stand am 13. Mai 2003)

Raumplanungsverordnung (RPV) vom 28. Juni 2000  
(Stand am 22. Dezember 2003)

Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG)  
vom 1. Juli 1966 (Stand am 3. Mai 2005)

Verordnung über den Natur- und Heimatschutz (NHV)  
vom 16. Januar 1991 (Stand am 10. Juli 2001)

