

TANULMÁNYOK / STUDIES

Paul Messerli¹ – Hans Weiss²

Raumordnung und Raumplanung in der Schweiz

Die meisten europäischen Staaten verfügen heute über ein Planungssystem, das durch die territoriale Organisation und politische Konstitution strukturiert ist. Im folgenden Text skizzieren die Autoren das Raumplanungssystem der Schweiz im historischen Kontext. Nach einer Begründung der Notwendigkeit einer Planung des Raumes als Instrument der politisch gewollten Raumentwicklung macht die Beschreibung wichtiger Erweiterungen rumplanerischer Massnahmen deutlich, durch welche raumerschliessenden Technologien und gesellschaftlichen Problemwahrnehmungen diese ausgelöst wurden. Das heutige dreistufige Planungssystem der Schweiz wird dann im Rahmen des Verfassungsauftrages und der raumordnungspolitischen Ziele vorgestellt. Mit der abschliessenden Beurteilung der Wirksamkeit unseres Raumplanungssystems mit seiner mehrstufigen Kompetenz- und politischen Machtverteilung werden schliesslich dessen Möglichkeiten und Grenzen ausgelotet.

Spatial Planning in Switzerland

Most European states today have a planning system structured by territorial organization and political constitution. In the following text, the authors outline Switzerland's spatial planning system in a historical context. After justifying the necessity of spatial planning as an instrument of politically desired spatial development, the description of important expansions of spatial planning measures makes it clear which spatial technologies and social problem perceptions triggered them. Switzerland's current three-level planning system will then be presented within the framework of the constitutional mandate and the spatial planning policy goals. With the final assessment of the effectiveness of our spatial planning system with its multi-level distribution of competences and political power, its possibilities and limits are finally explored.

Keywords: multilevel space-time organization, territorial development in a federalist state, Swiss governance of territorial development, spatial planning in Switzerland, spatial planning policy.

JEL code: O21, R58

<https://doi.org/10.32976/stratfuz.2023.32>

Die Raumplanung strebt nach Kontrolle über Raum und Zeit

Ohne Raum kann nichts stattfinden und alles, was sichtbar stattfindet, manifestiert sich im Raum. Davon sind alle Menschen betroffen und je mehr sich der Raum mit menschlichen Artefakten füllte, umso mehr verwandelte sich das, was da war ohne Menschen in eine Technosphäre als menschliche Umwelt. Aus dieser Leonardowelt (Mittelstrass, J. 1992) gibt es keinen Weg zurück, weshalb dem Instrument der Raumplanung eine hohe Zukünftigkeit zukommt (Lauer, D. 2022). Versteht man Planung als die Vorwegnahme von Entscheidungen über künftige Entscheidungen, dann muss Raumplanung zwar Entscheidungen in eine

¹ Prof. em. Dr. Paul Messerli, Geografisches Institut Universität Bern

² Kulturingenieur ETHZ, em. Leiter der Stiftung „Landschaftsschutz Schweiz“ und Leiter des „Fonds Landschaft Schweiz“

gewünschte Richtung treffen, aber Handlungsspielräume für Entwicklungen offenhalten, die wir heute noch nicht kennen.

Wenn sich menschliche Verbände territorial organisieren, rückt der vorgefundene oder eroberte Raum als nutzbarer und gestaltbarer Lebensraum ins Zentrum dieser Gemeinschaften. Die Territorialisierung der Gesellschaft wird somit zu einem historischen Ausgangspunkt rumplanerischer Tätigkeit. Werden in dieser historischen Entwicklung herrschaftliche Strukturen als hierarchisch organisierte Verfügungsgewalt über Personen und ihre Güter zu Gunsten aufgeklärter demokratische Strukturen überwunden, kommt die ökonomische Herrschaft über Raum und Zeit ins Spiel. Sie schafft eine neue Ordnung, in dem sie in ihrer Logik Raum auf Zeit und beides auf die soziale Währung Geld reduziert. Der Raum schrumpft mit der besseren Erreichbarkeit wirtschaftlicher und politischer Zentren und die Zeit wird zum neuen Massstab der räumlichen Dimensionen.

Wenn Raumplanung Weichen für die Zukunft unseres Lebensraumes stellen will, dann muss sie in dieser Logik nach der Kontrolle über Raum und Zeit streben, was den raumerschliessenden Technologien eine grosse Bedeutung als zentraler Hebel der Raumentwicklung gibt. So hat nach der Eisenbahn und der Elektrifizierung die Automobilität zu einer ökonomischen und gesellschaftlichen Neubewertung der bis dato vorhandenen Raumstrukturen geführt.



alamy

Image ID: E4DRAN
www.alamy.com

Fig.1: Auf einem 1/3 der Landesfläche wird der „Wettstreit um den Boden“ ausgetragen.

Die komplexe Topographie und Kleinräumlichkeit der Schweiz gibt bereits erhebliche Rahmenbedingungen für eine flächendeckende Raumplanung vor (Fig.1). Sie modelliert in erheblichem Mass die Raum-Zeit Struktur des Territoriums und spiegelt sich in den historisch gewordenen Siedlungs- und Verkehrsstrukturen wider. Diese Ausgangslage setzt jeder Raumplanung klare Grenzen insofern als sich flächendeckende Raumentwicklungsmodelle an diesen Strukturen abarbeiten müssen. Darin liegt die grundsätzliche Herausforderung einer staatlichen Planung, die sich immer wieder der Frage stellen muss, auf welcher Massstabsebene

(Land, Region, Gemeinde) sich die vereinbarten Ziele mit welchen Konzepten und Instrumenten verwirklichen lassen.

Wie der moderne Territorialstaat die Raumentwicklung steuert

Die moderne Schweiz schafft ab 1848 mit der ersten Bundesverfassung die Voraussetzung, den aus 26 Kantonen bestehenden Territorialstaat nicht nur nach aussen mit einer Stimme zu repräsentieren, sondern auch nach innen dem kantonalen Föderalismus Grenzen zu setzen, wenn das öffentliche Interesse durch Volks- und kantonale Initiativen eingefordert wird. Der Publikation „Die Schweiz plant“ (2017), eine reich illustrierte Dokumentation zur Geschichte der Raumplanung entnehmen wir, dass der Bundesstaat 1876 in diesem Sinne aktiv wurde als er das eidgenössische Waldgesetz zur forstpolizeilichen Erhaltung der schweizerischen Waldfläche erliess. Dies auf dem Hintergrund der grossen Überschwemmungen, die Teile des Mittellandes verwüsteten. Dahinter stand die auch von der Wissenschaft gestützte Überzeugung, dass der Wald das Niederschlags- Abflussverhältnisse so reguliert, dass die Hochwasserwellen reduziert werden und der Abfluss verzögert wird. Der Wald war vor dieser Zeit besonders für die Bergbevölkerung eine wichtige Futterquelle. Das in den Wald getriebene Kleinvieh behinderte den Aufwuchs durch ständigen Verbiss. Er wurde aber auch zur Gewinnung von mehr Weideflächen zurückgedrängt.

Zum ersten Mal wurde so eine Flächenkategorie gesetzlich und gesamtschweizerisch absolut geschützt, was bis heute gilt. Dieses Vorgehen kommt in der Folge immer wieder zur Anwendung, meist ausgelöst durch Volksinitiativen. Heute stehen die Gewässer und Gewässerräume, die Acker- und Fruchtfolgeflächen, die Landschaften von nationaler Bedeutung und die Naturgefahrenzonen unter besonderer Gesetzgebung und sind somit mit Einschränkungen ihrer Nutzung belegt. Dies gilt auch für die Hochgebirgszonen, in welchen technische Erschliessungen und permanente Nutzungen nur ganz eingeschränkt möglich sind. All diese Flächen wurden im Laufe der Zeit einer weiterführenden Planung entzogen.

„Jeder Ordnung Anfang ist der Plan“

(Alle Zitate aus „Die Schweiz plant“, 2017)

Armin Meili, von dem dieses Zitat aus dem Jahr 1933 stammt, gilt als Begründer der schweizerischen Raumplanung. Er skizzierte schon damals einen Landesplan der Schweiz mit den drei Zonen Naturraum, Produktionsraum und Verkehrsraum. Auch mit der von ihm konzipierten Abteilung „Städtebau und Landesplanung“ an der Landesausstellung 1939 in Zürich, forderte er den Blick auf das ganze Land zu richten, wohl aus der Überzeugung, mit dem ordnenden Plan lasse sich die räumliche Entwicklung steuern oder zumindest lenken. Noch in den Kriegsjahren kommt es zur Gründung der Vereinigung Landesplanung Schweiz und an der Eidgenössisch Technischen Hochschule in Zürich (ETH-Z) des Institutes für Landesplanung.

Nach 1945 werden für die Raumnutzung zwei Wachstumsgrössen besonders bestimmend: die explodierende Nachkriegsbevölkerung und der Siegeszug des Autos. Die zwei folgenden Zitate beschreiben den unvorbereiteten Zustand, in welchen diese Entwicklung fiel. *Alfred Künzle* schrieb 2006: „Damals (in der Nachkriegszeit) galt noch alles Land als potentielles Bauland“. Und *Fritz Berger* 2006 im Rückblick: „Die Wohnungsnot habe die Raumplanung angeschoben“. Aus diesen Boomjahren ab 1950 blieb eine Zahl hängen, die wie eine Naturkonstante seither die Raumplanung bewegt. Pro Sekunde wurden 1m² Kulturland verbaut und nach den 1950er Jahren wurde insgesamt mehr Fläche verbaut als durch alle Generationen zuvor (Häberli, R. et al. 1991:15).

Rudolf Schilling schrieb 1973: „Der Anstoss zur Landesplanung kam von der Beleidigung des Auges“. Bereits 1969 kam durch Volksentscheid der Verfassungsartikel über die Raumplanung in die Bundesverfassung und 1971 jener über den Umweltschutz. Dieses Tandem bereitete in der

Folge den Weg über viele Stolpersteine zum heutigen Konzept einer nachhaltigen Raumentwicklung.

Der damaligen Not gehorchend wurde der Bundesstaat 1972 mit dem Beschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiet der Raumplanung handlungsunfähig gemacht., dem erst 1980 das Bundesgesetz über die Raumplanung folgte.

Zusammen mit dem Institut für Orts-Regional- und Landesplanung der ETH-Z legte die Chefbeamtenkonferenz CK-73 als erstes landesplanerisches Leitbild (CK-73) ein Siedlungsdispositiv vor, das allerdings von den Kantonen als Einmischung in ihre Hoheitsrechte abgelehnt wurde. Nach 8 Jahren auf Notrecht beruhender Planung wurde 1980 das Bundesgesetz über die Raumplanung erlassen und damit die Aufgaben und Kompetenzen der schweizerischen Raumplanung geregelt. Gestützt darauf sind seither etliche Volksinitiativen lanciert und einige wichtige davon angenommen worden. So 1987 die Rothenturminitiative zum Schutz der Moore und Moorlandschaften in der Schweiz, 1994 die Alpenschutzinitiative, die verhindern soll, dass weitere alpenquerende Strassenprojekte realisiert werden und der alpenquerende Schwerverkehr weiter zunimmt. Seit 2008 wird die Landschaftsinitiative über verschiedene Teilrevisionen des Raumplanungsgesetzes abgearbeitet, und 2012 wurde der Zweitwohnungsbau in den Berggemeinden kontingentiert.

Der Bund wurde auch auf der landesplanerisch- konzeptionellen Ebene aktiv und legte 1996 die Grundzüge der Raumordnung Schweiz vor und 2010 das heute gültige Raumkonzept Schweiz. Interessant und hervorzuheben ist, dass *drei Grundvorstellungen*, wie die Kontrolle über Raum und Zeit beeinflusst werden soll, über die Zeit konstant geblieben sind.

Für die Siedlungsentwicklung das Konzept der dezentralen Konzentration, oder der konzentrierten Dezentralisierung, womit vor allem der Zersiedlung der Schweiz Einhalt geboten werden soll.

Für die Entwicklung der Verkehrsinfrastrukturen gilt das Konzept der drei Geschwindigkeiten. Einerseits die Anbindung an den europäischen Schienen- und motorisierten Verkehr, dann landesintern der Stunden- oder Halbstundentakt, der die Verkehrsknoten mit dem öffentlichen Verkehr verbindet und von dort die Feinerschliessung der Städte und Agglomerationen sowie der ländlichen Regionen.

Für die offenen landschaftsprägenden Produktions- und Erholungsräume hat sich das Konzept des Schutzes durch ressourcenschonende Nutzung durchgesetzt, welches nach der Landschaftsinitiative in die aktuelle Revision des Raumplanungsgesetzes Eingang finden soll.

Die staatliche Organisation des Raumes durch die Raumplanung

Dass Raumplanung als bundesstaatliche Aufgabe 1972 mit dem „Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiet der Raumplanung“ beginnt (auf Kantons- und Regionsebene bestand sie schon früher), ist einem Bevölkerungswachstum von 4.7 auf 6.2 Millionen im Zeitraum 1950-70 und einem beispiellosen Wirtschaftswachstum geschuldet. Dass es dann 8 Jahre dauert, bis die Schweiz über ein verbindliches Raumplanungsgesetz verfügte, ist die Folge eines zeitraubenden Ringens um die Kompetenz- und Aufgabenteilung im dreistufigen politischen System der Schweiz. Die Hoheit der Kantone und die Gemeindeautonomie sind so etwas wie „heilige Kühe“ im politischen Verständnis des Landes. Das Ergebnis dieser Aushandlung ist zudem stark durch das Subsidiaritätsprinzip bestimmt, wonach in unserem direkt demokratischen System Lösungen auf der tiefst möglichen Entscheidungsebene, nahe am Stimm- und Wahlvolk gesucht werden. Fehlen dort die politischen und administrativen Kompetenzen, wird die Problemlösung auf die nächst höhere Entscheidungsebene gehoben. Das ist der *politische Kontext*, in den unser Raumplanungssystem eingebettet ist.

Der *wirtschaftliche Kontext* ist bestimmt durch eine liberale Wirtschaftsordnung, welche die unternehmerische Freiheit der Niederlassung stützt und für die wichtige Exportwirtschaft günstige Rahmenbedingungen wie Transportkapazitäten, Energieversorgung usw. geschaffen werden.

Nicht zu vergessen ist der *kulturelle Kontext*, der eine wichtige Rolle spielt bei der Aushandlung, wie viel Natur- und Kulturerbe in Siedlung und Landschaft durch die Raumplanung geschützt erhalten oder aber aufgegeben werden soll.

Diese drei Kontexte spannen das Koordinatensystem auf, in welchem Ziele und Massnahmen der Raumplanung immer wieder verordnet werden müssen. Im heutigen Raumordnungssystem der Schweiz nimmt zwar die Raumplanung eine zentrale Rolle ein, sie wird aber flankiert von der Regionalpolitik einerseits und den raumrelevanten Sektoralpolitiken wie Umweltschutz, Agrarpolitik, Energiepolitik, Infrastrukturpolitik (Schien und Strasse) andererseits. Das gemeinsame Ziel ist für eine geordnete, haushälterische und ausgleichende Entwicklung des Landes zu sorgen, was in einem topographisch stark strukturierten, somit bezüglich Standortgunst für viele Arten der Landnutzung reich differenzierten Land und für den inneren Zusammenhalt von entscheidender Bedeutung ist.

Von der Kontrolle über Raum und Zeit zur Standortproduktion

Mit den raumerschliessenden Infrastrukturen, deren Bau für die Eisenbahn in der 2.Hälfte und der Strassenbau Ende des 19. Jahrhunderts einsetzte, folgte ab den 60er Jahren des 20. Jahrhunderts der schrittweise Ausbau des Nationalstrassennetzes, das heute in den Grundzügen realisiert ist. Damit wurden entscheidende Rahmenbedingungen für die öffentliche und private Bodennutzung festgelegt. Für die Netzstruktur von Bahn und Strassen sind der Bund und die Kantone zuständig. für die Feinerschliessung der Siedlungsräume die Gemeinden. Die Transversalen und nationale Netze sind bis auf Erweiterungen weitgehend gebaut, was bedeutet, dass die Erreichbarkeitsqualität eines Standortes durch die Netzstrukturen, ihre Kapazitäten und die zugelassenen Geschwindigkeiten der Verkehrsmittel definiert ist. Die Feinerschliessung der Siedlungsräume durch den ÖV und den Individualverkehr wiederum definiert die Nutzungspotenziale der öffentlichen und privaten Grundstücke. Durch die Erschliessung und planerische Festlegung von zulässigen Nutzungen werden laufend ökonomische Werte geschaffen oder auch vernichtet. Von daher kommt ein Hauptwiderstand, dem sich die Raumplanung bei der konkreten Umsetzung oft ausgesetzt sieht. Weil sie im öffentlichen Interessen Festsetzungen verfügt, die weit in die Zukunft weisen, deren Konsequenzen aber erst viel später erkennbar werden, muss sie diese immer wieder gegen meist private Interessen durchzusetzen versuchen.

Die planerisch-rechtliche Rahmen der Raumplanung Schweiz

Gestützt auf das Raumplanungsgesetz 1980 ist die Raumplanungskompetenz auf die drei politischen Ebenen Bund, Kantone und Gemeinden verteilt, wobei für die Um- und Durchsetzung die Kantone mit den Gemeinden das Zepter in der Hand haben.

Der Bund ist zuständig für die übergeordneten Sachpläne, die im Rahmen seiner Kompetenzen insbesondere in der Sicherheits-, Versorgungs-, Verkehrspolitik erlassen werden können.

Die Kantone verfügen mit dem Richtplan über das stärkste Planungsinstrument, das einerseits die Sachpläne des Bundes berücksichtigen muss, andererseits verbindliche Vorgaben für die Ortsplanungen der Gemeinden macht (Fig. 2).

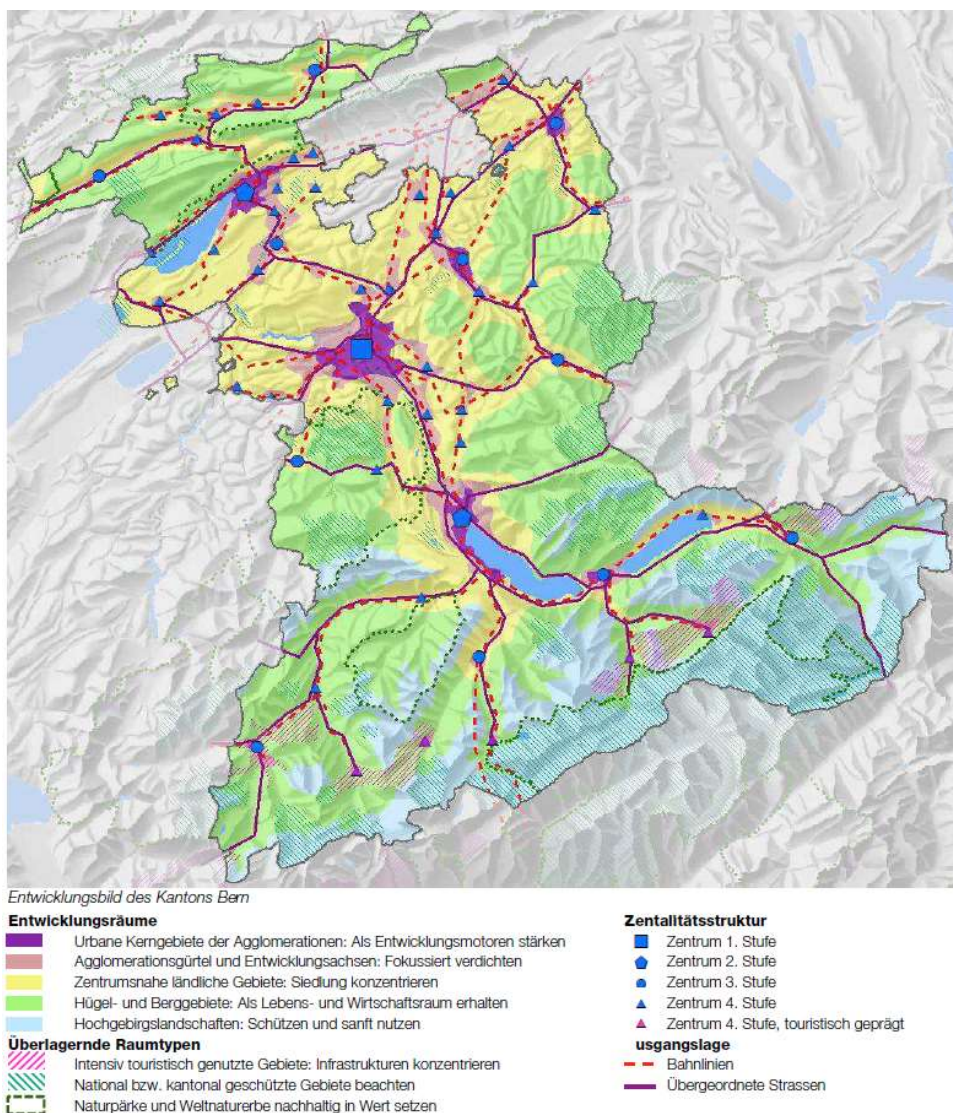


Fig. 2: Richtplan Kanton Bern 2030: räumliche Hauptziele.

Auf Gemeindeebene kumulieren die Vorgaben vom Bund und Kanton im umfassenden Planungswerk der Ortsplanung, das die Hauptthemen Nutzung des Siedlungsperimeters, Verkehr, Landschaft, Gewässer (und mehr abdecken) muss.

Diese administrative Struktur kann über Volksinitiativen auf Stufe Bund und Kanton jederzeit inhaltlich durch neue Verfassungsartikel und Gesetzgebungen verändert oder ergänzt werden.

Durch die starke Entwicklung der Agglomerationen, die mehr und mehr mit den Stadträumen zusammenwachsen, wurde dieses vertikale Schema durchbrochen, um für diese neuen gemeindeübergreifenden Siedlungsstrukturen funktional sinnvolle Perimeter zu definieren und die Planungen vor allem im Bereich Siedlung und Verkehr zusammen zu führen. Nach diesem Prinzip werden auch im ländlichen Raum und in den Berggebieten neue Funktionsräume durch die Fusion kleiner und dünnbesiedelter Gemeinden geschaffen, um Schrumpfungsprozesse in grösseren Raumeinheiten auffangen zu können.

Trotz diesem beschleunigten Zusammenwachsen der Siedlungsflächen um die grossen Städte und grenzüberschreitend wie in den Räumen Genf, Basel, Zürich und Lugano gelten als übergeordneten Ziele der Raumplanung Schweiz nach wie vor jene, die der Bundesrat in seinem Bericht „Grundzüge der Schweiz“ 1996 festgehalten hat.

Städtische Räume sollen optimal miteinander und mit dem ländlichen Raum vernetzt werden. *Ländliche Räume* sollen in ihrer Funktion als Wohn- und Lebensraum für die ansässige Bevölkerung gestärkt werden. *Die Schonung des Natur- und Landschaftsraumes* mit ökologischen Leitplanken für die wirtschaftliche Entwicklung, ist Pflicht für alle Planungsebenen. Und ökonomisch bleibt die *Einbindung der Schweiz* als offene Volkswirtschaft in die europäischen Infrastrukturnetze vorrangig.

Diese Ziele werden durch eine polyzentrische Siedlungsstruktur als Grunddispositiv einer ausgleichenden Raumentwicklung angestrebt. Diesem Leitbild entsprechend soll die Bevölkerung in allen Landesteilen und Regionen angemessen Zugang zu den öffentlichen und privaten Dienst- und Versorgungsleistungen erhalten, ohne die Entwicklung der Tertiärwirtschaft in den grossen Zentren zu behindern. Allerdings hat das starke Wachstum der kommerziellen Dienstleistungen und die Konzentration von Headquarterfunktionen in den grossen Zentren im Zuge der wirtschaftlichen Globalisierung diese Vorstellung längst überholt. Der international bekannte amerikanische Stadt- und Regionalplaner John Friedmann hinterliess 1980 bei einem Besuch in der Schweiz die folgende Skizze (Fig.3.), welche die künftige Metropolisierung des schweizerischen Wirtschaftsraumes vorwegnimmt.

Und Thierstein, A. et al. 2003 bestätigen diese Entwicklung (Fig. 4).

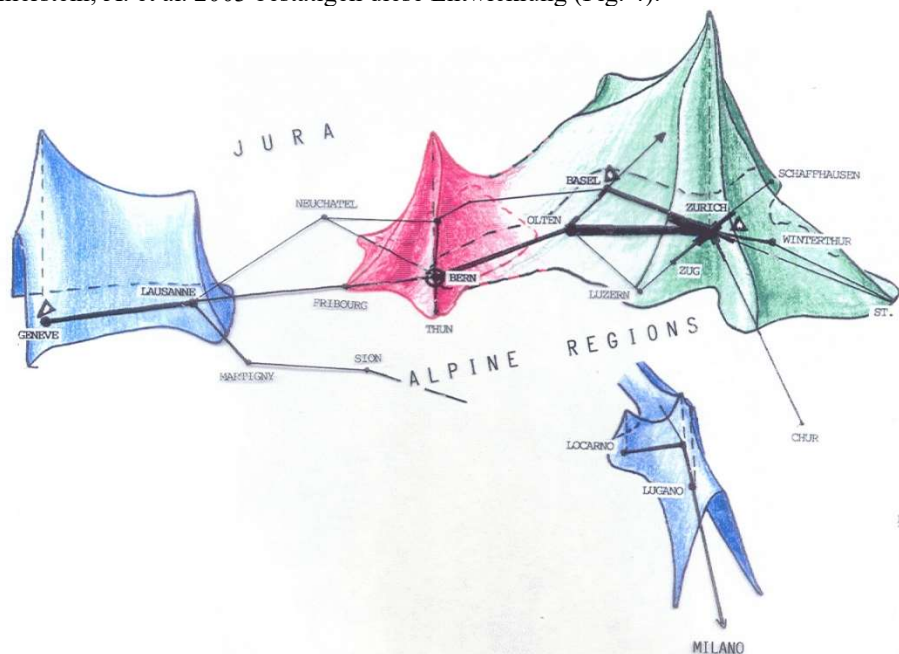


Fig. 3: John Friedmanns Sicht um 1980 der Metropolitanentwicklung in der Schweiz.
 Nach einer unveröffentlichten Skizze von John Friedmann
 (1980)

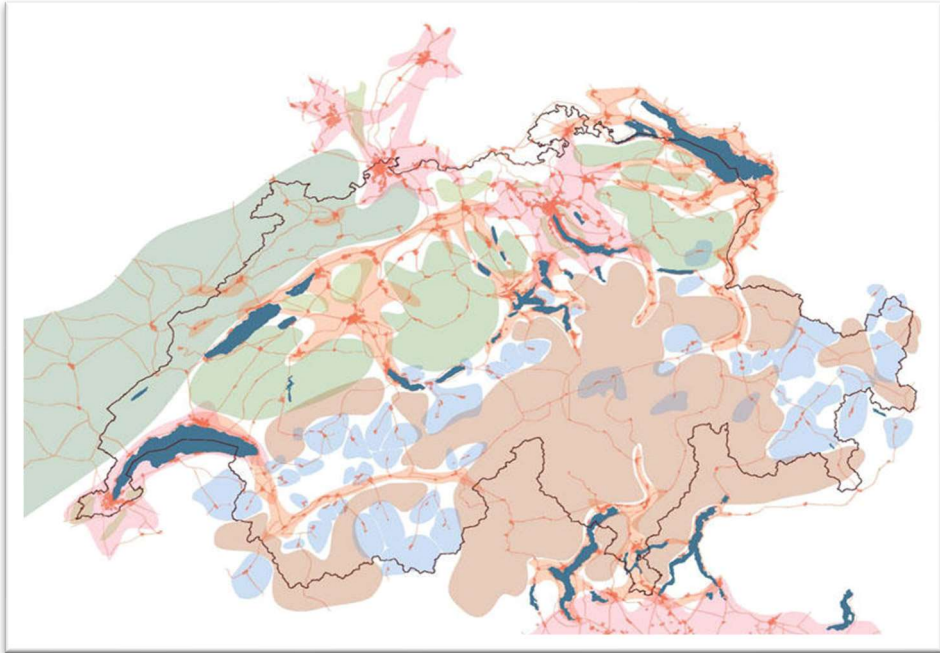


Fig. 5: Alpine Brache (braun), wo die Schweiz nicht mehr rentiert.
Alpine Brache (braun) aus: Diener R. et al.;2005: Die Schweiz ein städtebauliches Portrait.
Bd.3: 929 ff.,Birkhäuser.

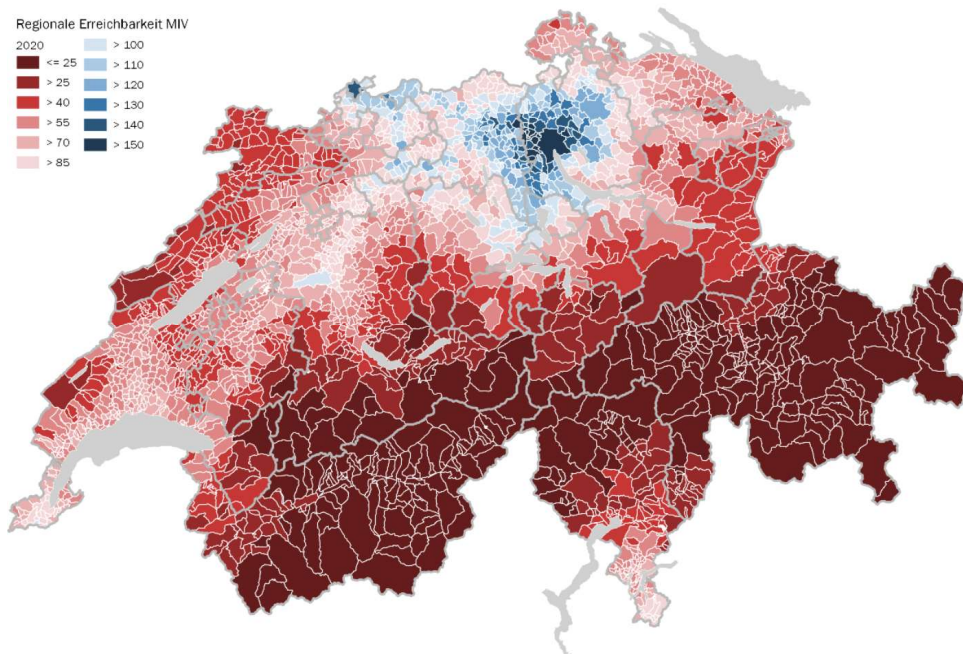


Fig. 6a: Regionale Erreichbarkeit der Gemeinden im mobilisierten Individualverkehr (MIV), 2020.
Von blau zu rot nimmt die Erreichbarkeit ab.
Quelle: BAK economics AG 2021:8

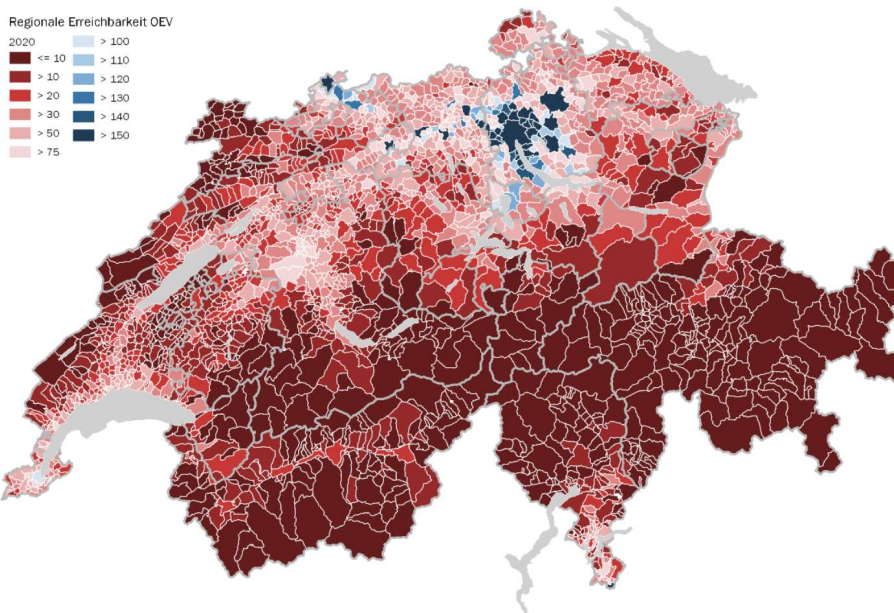


Fig.6b: Regionale Erreichbarkeit der Gemeinden im öffentlichen Verkehr (ÖV) 2020.

Von blau zu rot nimmt die Erreichbarkeit ab.

Quelle: BAK economics AG 2021:10.

In diesem Dilemma zwischen Standortattraktivität als räumlichem Wettbewerbsfaktor und einer nachhaltigen Raumentwicklung steht die Raumordnungspolitik und Raumplanung. Als institutionell und ressourcenmässig relativ schwach ausgestatteter Politikbereich ist sie mehr zum Nachvollzug der Entwicklung gezwungen als zur aktiven Zukunftsgestaltung.

Erreichte und verfehlte Ziele der Raumplanung Schweiz: Ursachenanalyse und Therapievorschläge

Die Schweiz hat in diesem Jahr (2023) die 9 Millionen Grenze der ständigen Wohnbevölkerung überschritten. In den 1960er Jahren prognostizierte Professor Francesco Kneschaurek von der Universität St.Gallen bereits eine 10 Millionen Schweiz nach 2000 und ertete damit scharfe Kritik, weil er damit ein Gespenst an die Wand malte. Denn bei etwa über 5 Millionen Einwohnern damals war eine solche Zunahme kaum vorstellbar. Diese Prognose gründete auf der damaligen Zuwanderung von Arbeitskräften, welche die stark wachsende Wirtschaft aus dem Süden Europas anzog. Nach den heutigen Prognosen des Bundesamtes für Statistik (2020) wird bei gleicher Zuwanderung aus dem EU Raum und im Asylbereich zwischen 2040 und 2050 die 10 Millionen Grenze erreicht.

Dieses Bevölkerungswachstum verlief nicht linear, sondern beschleunigte sich über die letzten Jahre, verbunden mit einem stark wohlstandsbedingten Wohnflachenwachstum pro Kopf und stetig zunehmenden Einpersonenhaushalten. Dadurch wird der Druck auf die Siedlungsfläche weiter steigen. Alle Prognosen gehen von einer Zunahme der Mobilität aus, auf die die Politik mit dem Ausbau der Verkehrsträger, vor allem der Strasse, reagiert. Immer schneller, immer häufiger von Ort zu Ort ist die Devise auch im öffentlichen Verkehr. Dadurch wird die Wahlfreiheit für Wohnen, Arbeiten und Freizeit durch die bequeme Erreichbarkeit laufend erhöhet. Das stellt die Raumplanung vor die ewig gleiche Herausforderung, mit dem Begrenzen Gut Boden haushälterisch umzugehen und das in einer Zeit, wo sich die Nachhaltigkeitsanspruche an die Bodennutzung ständig erhöhen.

Welche *Besonderheiten des schweizerischen Planungssystems* stehen nun diesen Entwicklungen und gesellschaftlichen Ansprüchen gegenüber?

Zum einen ein Politikbereich mit einer rein planungsrechtlichen Kompetenz und geringer administrativer und finanzieller Ausstattung.

Zum zweiten aber ein demokratisch breit abgestütztes Planungssystem mit umfangreicher Partizipation und gleichzeitig einem hohen privaten Rechtsschutz.

Zum dritten ein föderales Planungssystem mit weitgehend autonomen Planungsebenen, die territorial nicht immer kohärent aufeinander abgestimmt sind.

Und viertens zeitlich träge Planungsabläufe, die sowohl in der Festsetzungsphase (Gesetze, Planungswerke) wie in der Umsetzungsphase durch demokratische Rechte und Rechtsmittelverfahren (Einsprachen) verzögert werden können.

Diese *besonderen Eigenschaften implizieren Erwartungen* an die Gestaltungsfähigkeit unserer Raumplanung, die aufgrund ihrer peripheren Stellung in Politsystem der Schweiz, der bescheidenen Ressourcenausstattung und den direkt demokratischen Interventionsmöglichkeiten auf drei Ebenen nicht zu hoch angesetzt werden sollten. So steht der ordnende Nachvollzug der stattfindenden Entwicklung deutlich vor einer durchsetzungsstarken Instrumentierung einer gewollten Entwicklung. Wunsch und Wirklichkeit lassen sich kaum zur Deckung bringen, weil in der Abwägung, wie viel Markt und wie viel Staat diese Entwicklung steuern soll, stets Kompromisse gefunden werden müssen.

Als für die Schweiz wohl typische Eigenschaft kann nicht unerwähnt bleiben, dass es einen föderalistischen Widerstand vor allem der ländlichen Kantone gegen Erlasse von oben besonders dann gibt, wenn sie Eigentumsrechte oder territoriale Hoheiten der Gemeinden und Kantone beschneiden. Selbst wenn diese aus allgemeinen und übergeordneten Interessen erlassen wurden, führt diese Haltung zu Vollzugsdefiziten. Auch das Vorhaben Raumplanung muss sich dieser politischen Kultur unterziehen.

Eine systematische und breit angelegte Evaluation der Zielerreichung der Raumplanung fehlt weitgehend und scheitert auch am Fehlen verbindlicher quantitativer Zielgrößen in den gesetzlichen Grundlagen. Dennoch kommt das Bundesamt für Raumentwicklung im 2005 veröffentlichten Raumentwicklungsbericht zu klaren Aussagen, wo es die *grössten Mängel* erkennt.

Leitbilder haben einen schweren Stand; sie werden durch das Trickle-Down Verfahren im dreistufigen Prozess bis hinunter auf die Ebene der 2200 Gemeinden bisweilen sehr abgeschwächt und verflacht.

Die *Siedlungsbegrenzung* bleibt ein ungelöstes Problem, obwohl die Bauzonen immer noch zu einem Viertel unüberbaut sind. Da diese Baulandreserven oft falsch lokalisiert sind, lässt die Konzentration der Siedlungsentwicklung an gut erschlossenen Standorten zu wünschen übrig. Zudem bilden diese unüberbauten Flächen potenzielle Vermögenswerte für die Bodenbesitzer, weshalb eine Rückzonung mit erheblichen Kosten für die öffentlichen Hände verbunden sind. Eine Umlagerung von Bauzonen von einer Gemeinde in eine andere lässt sich somit nur schwer realisieren. Allerdings liesse sich ein solcher Baulandtransfer über das Instrument der Mehrwertabschöpfung (im revidierten RPG seit 2013 verankert) finanzieren, indem der Mehrwert des neuen Baulandes die Rückzonung des andern zumindest teilweise entschädigen könnte.

Hilfe zur Begrenzung des Siedlungsraumes kommt oft von anderer Seite, vor allem aus dem Umweltschutz. Zum Beispiel wird kein Gebäude ausserhalb der Bauzone an die öffentliche Kanalisation angeschlossen, was einem strikten Bauverbot gleichkommt.

Bauland bleibt grundsätzlich Spekulationsobjekt, das bedingt durch die starke Zuwanderung und die Öffnung des Immobilienmarktes für ausländisches Kapital den Druck auf die Baulanderweiterung vor allem in den Agglomerationen erhöht.

Mit dem Ausgreifen der Städte in die Agglomerationsgürtel und die umliegenden Pendlereinzugsgebiete durch den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur werden heute *neue*

funktionale Räume geschaffen, die bezüglich Wohnen, Arbeiten und Versorgen eng vernetzt sind. Dies erfordert eine Abstimmung der Siedlungs- und Verkehrsentwicklung in Raumeinheiten, in denen die rumplanerischen Kompetenzen nicht nur der betroffenen Gemeinden, sondern auch der beteiligten Kantone berücksichtigt werden müssen. Die föderale Kleinteilung der Kompetenzen erschwert eine erfolgreiche übergreifende Planung, weshalb neue Modelle der institutionellen Zusammenarbeit entwickelt werden mussten und müssen.

Da Raumplanung immer mit Einschränkungen oder Auflagen privater Verfügungsrechte verbunden ist, besteht bei hohem existierendem Rechtsschutz die Gefahr, dass tangierte *Partikularinteressen* Einzelner ein im öffentlichen Interesse stehendes Vorhaben vereitelt, zumindest aber verzögert werden kann. Das gilt nicht nur für die Raumplanung, weil aber der Boden in den Siedlungszonen weitgehend im Privatbesitz ist, wirken diese Bremsen besonders stark.

Es ist *eine erkennbare Tendenz*, den Vollzug der Raumplanung vor allem auf der untersten Stufe der Gemeinden durch eine Standardisierung der Raumplanungsnormen stärker an quantitative Ziele zu binden. Gleichzeitig sollte aber der Spielraum für lokal und regional angepasste Lösungen dadurch nicht behindert werden, damit die gewordene Vielfalt als Reichtum unserer Siedlungs- und Landschaftsräume erhalten bleibt.

Die Schweiz steht heute bei 9 Mio. Einwohnern, Tendenz steigend. Ihr stehen 1/3 des Territoriums oder 1'350'000 ha für die Befriedigung der wachsenden gesellschaftlichen Raumsprüche zur Verfügung. Im „Wettstreit um den Boden“ wird sich die Raumplanung nur behaupten und für die haushälterisch und nachhaltig Bodennutzen einstehen können, wenn sie der Devise folgt: die Schweiz ist gebaut. Das schränkt a priori die Möglichkeit ein, in der weiteren Versiegelung des Bodens Lösungen zu suchen. Mit dem festen Blick auf die gebaute Schweiz stellt sich dann die grosse Herausforderung für Raumplanung und Städtebau, durch Umbau und Neuordnung der Siedlungsräume aus dem Bestehenden heraus, neue Alltags- und Lebensqualität im grossen Massstab und durch die Erhaltung und qualitative Aufwertung der Freiräume im kleinen Massstab zu schaffen.

Literatur

- BAK Economics AG 2021: Regionale Erreichbarkeit der Schweiz 2021.
Bundesamt für Raumentwicklung ARE 2005: Raumentwicklungsbericht.
Diener R. et al. 2005: Die Schweiz ein städtebauliches Portrait. Birkhäuser.
Häberli, R. et al. 1991: mit Kulturboden-Bodenkultur. Vorschläge für eine haushälterische Nutzung des Bodens in der Schweiz. Verlag der Fachvereine vsf Zürich.
Lauer, D. 2022: Warum die Gegenwart oft die Zukunft übertrumpft. Deutschlandfunk Kultur, 26.6.2022.
Messerli, P. 2011: Der Weg der Schweiz zum Werkplatz, Finanzplatz, Denkplatz und zurück. In: Schweiz: Geographie, Geschichte, Wirtschaft, Politik; Schneider-Sliwa R; (Hrsg.), Wissenschaftliche Buchgesellschaft Darmstadt: 43-48.
Mittelstrass, J. 1992: Leonardo-Welt. Suhrkamp Verlag.
Richtplan Kanton Bern 2030 vom 13.9. 2023.
Schretzenmayr, M. et al. 2017: Die Schweiz plant. Dokumente zur Geschichte der Raumplanung. ETH Zürich.
Schweizerischer Bundesrat 1996: Grundzüge der Raumordnung Schweiz.
Thierstein, A. et al. 2003: Europäische Metropolregion Zürich. In: Geographische Rundschau 55 (2003), Heft 9:29.
Wachter, D. 2011: in Schweiz: Geographie, Geschichte, Wirtschaft, Politik; Schneider-Sliwa R; (Hrsg.), Wissenschaftliche Buchgesellschaft Darmstadt: 180-185.