

RAUMPLANUNG NEU DENKEN

Was ist Raumplanung? Was ist ihr Gegenstand? Wie handelt sie? Hat sie Erfolg? An welche Grenzen stösst sie? Was unterscheidet sie von Stadt- und Infrastrukturplanung, Umweltschutz oder Regionalwirtschaft? Ein aktueller Blick auf die Raumplanung als öffentliche Aufgabe.

Inhaltlich geht es bei der Raumplanung um die Erhaltung und Gestaltung des Lebensraums – von der Landschaft über die Siedlungen (Dörfer, Städte, Agglomerationen, Metropolitanräume) bis hin zu den Versorgungs- und Verkehrseinrichtungen. Ein immenser Auftrag, denn alle Faktoren stehen in gegenseitigen Abhängigkeiten und werden beeinflusst durch die Bevölkerungsbewegungen, durch Veränderungen des menschliche Verhaltens, den permanenten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandel, die Ansprüche an Wohnen, Arbeiten, Freizeit, Mobilität und ökologische Bedingungen. Besonders gefordert ist die Raumplanung durch die tatsächlichen Gegebenheiten des Raums, der Topografie, des Klimas, der längerfristig bestehenden Bauten und Anlagen sowie durch die rechtlichen Vorgaben von Gewicht wie Eigentumsgarantie, Wirtschaftsfreiheit, Grundsätze des rechtsstaatlichen Handelns usw. Dies alles zwingend gerichtet auf die Zukunft mit ihren Ungewissheiten – bis hin zum Wandel der Werte. Angesichts der Knappheit aller Faktoren und Ressourcen, unvermeidbar verbunden mit Interessenkollisionen und sachlichen Konflikten, hat die Raumplanung nachdrücklich zu monieren: Haushälterisch ist mit dem einmaligen Lebensraum umzugehen, mit Sorgfalt sind die Grundvoraussetzungen des Erhaltens und des Gestaltens zu gewährleisten. Fest steht: Die Raumplanung entspringt seit dem 14. September 1969 einem bundesverfassungsrechtlichen Auftrag (Art. 22quater aBV/Art. 75 BV). Sie muss als öffentliche Aufgabe durch Bund, Kantone und Gemeinden wahrgenommen werden. Sie ist durch die Grundeigentümer, die privaten und die öffentlichen Bauherrschaften, Architektinnen und Ingenieure zu beachten, durch die Verkehrsplanerinnen, Landschaftsplaner, Umweltschützer usw. zu konsultieren und zu befolgen. Ihr kann nicht ausgewichen werden. Und die Bürgerinnen und Bürger? Sie haben Entscheidungsrechte über Gesetze und Reglemente, teilweise auch über Pläne. Von der Planung Berührte und Betroffene verfügen über Mitwirkungsrechte, und nötigenfalls können sie, wenn sie in ihren rechtlich geschützten Interessen berührt oder verletzt werden, Rechtsmittel ergreifen. Die Raumplanung ist also in den demokratischen Rechtsstaat mit all seinen Facetten eingebunden.

SINKENDER POLITISCHER STELLENWERT?

Zeigt die Politik derzeit Interesse an der Raumplanung? Sicher steht diese heute nicht an erster Stelle der Sorgenbarometer. Zwar würde niemand wagen, sie aus der Verfassung zu streichen, doch tun sich Behörden und Parlamente aller drei Staatsebenen schwer mit ihr, weil Politikerinnen und Politiker das Vorausdenken in die Zukunft und das Sich-Festlegen auf die Dauer von 5, 10 oder gar 15 Jahre nicht schätzen. Die mitlaufenden Ziel-, Sach- sowie Interessenkonflikte schrecken sie ab, und Erfolge lassen auf sich warten.

Abträglich ist der Raumplanung auch die unendliche Diskussion darüber, was unter dem Begriff zu verstehen sei. Sie verleitet dazu, die Raumplanung wiederkehrend neu zu erfinden. Die Extreme reichen von der schmalen, monothematisch reduzierten Bodennutzungsplanung (Zonenplanung) bis zur politisch, wirtschaftlich, gesellschaftlich wie auch ökologisch flankierten Entwicklungsplanung. Der Mittelweg, den die schweizerische Verfassung gewählt hat, darf sich sehen lassen: Die Raumplanung ist weder politische noch wirtschaftliche noch gesellschaftliche Planung, sondern es geht um den Lebensraum. Dieser ist aber fundamental, denn neben der Zeit ist nun einmal der Raum, in dem wir leben, eine grundlegende Gegebenheit. Das Einbeziehen von sozio-ökonomischen, politischen und ökologischen Elementen ist für die Raumplanung zwar unumgänglich, darf aber nie in eine



01

umfassende Staatsplanung kippen. Hier liegt die Grenze, gezogen durch die Verfassung, aber auch durch die praktische Vernunft. Nicht auf die Begriffe – zum Beispiel Raumplanung versus Raumentwicklung – kommt es an. Massgebend ist das Respektieren von Auftrag und Grenzen. Raumplanung kann und darf nicht alles. Überraschenderweise hat sie – neben Niederlagen – dennoch grosse Erfolge erzielt: Schutz von Landschaften, Begrenzungen der Siedlungsgebiete, Erschliessung von Baugebieten, abgestimmter Bau von Infrastrukturen, Schutz des Waldes und der Gewässer – und dies bei grosszügig gewählten Freiräumen des Gestaltens und der Chancenwahrung auf wirtschaftliche und soziale Entwicklung!

BAULAND ODER BAUERNLAND

Es wäre verwunderlich, wenn die schweizerische Raumplanung, die sich fachlich eines hohen Standards rühmen darf, nicht Schlacken mit sich trüge. Beeinflusst durch die Gegenüberstellung der städtischen und der ländlichen Schweiz, wie sie vor allem an der Landesausstellung von 1939 in Zürich zum Ausdruck kam (mit einer modern-industriell-kulturvielfältigen Schweiz am einen Seeufer und einer ländlichen, traditionellen am anderen), wurde das Postulat der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet, von Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet, von Bau- und Landwirtschaftszone zum Kernanliegen der späteren Raumplanung. Der Ernährungsplan (Plan Wahlen) während des Zweiten Weltkriegs trug das Seine bei: Das Nichtsiedlungsgebiet wurde – im Kern – per se als Landwirtschaftsgebiet verstanden. Auf dem Weg zur Orts-, Regional- und Landesplanung strebte der Bundesrat in den 1960er-Jahren die bundesweite Einführung der Landwirtschaftszone und bald einmal ein «neues Bodenrecht» an. Das Parlament insistierte demgegenüber auf einer Verfassungsgrundlage für die «Raumplanung» als dauernde, den ganzen Raum berührende, alle raumwirksamen Aktivitäten erfassende Planung. Der Grundsatz der Trennung von Siedlungs- und Nicht-Siedlungsgebiet (mit getrennten Bodenmärkten und dem Begleiteffekt der Bekämpfung der Zersiedlung des Landes) wurde mitgeführt und durch das Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG)

01 Andermatt, auf dem Bauplatz des Resorts von Samih Sawiris: Hinter der Gotthardstrasse liegt der Dorfteil Altkirch mit seinem Bannwald am Kilchenberg

realisiert. Da das Baurecht weiterhin den Kantonen vorbehalten blieb, wurden das Städtebau- und das Stadtplanungsrecht faktisch ausgeklammert, so durch das Unterdrücken der Sondernutzungspläne (Bebauungs-, Überbauungs-, Gestaltungs-, Baulinienpläne usw. werden vom RPG nicht erwähnt, aber stillschweigend vorausgesetzt). Das sachlich breitere Spektrum der Raumplanung fand im neuen Institut des kantonalen, vom Bundesrat zu genehmigenden Richtplan seinen Niederschlag: ein konzeptioneller und gleichzeitig programmatischer Raumplan neuer Qualität mit erheblichen Erweiterungen über die unmittelbare Vornutzungsplanung hinaus.

VERÄNDERTE WELT

Verglichen mit der Zeit um den Zweiten Weltkrieg und den gesetzgeberischen Zielsetzungen beim Erlass des Verfassungsartikels über die Raumplanung (1969) und des RPG (1979) haben sich die Anforderungen an die Raumplanung überdeutlich gewandelt. Eine gewagte, verkürzende Aussage: Die Schweiz entwickelt sich im Mittelland von Ost bis West zu einer (durchgrünten) Stadt. Die Agglomerationen wachsen an den Rändern und beginnen sich zu berühren. Der Kleinstaat zählt bald doppelt so viele faktisch anwesende Menschen (rund 8 Mio.) als zur Zeit, als das Nachdenken über die Raumordnung intensiviert wurde – mit insgesamt wesentlich höheren Ansprüchen an den Lebensraum denn je. Die pointierte Trennung von Siedlungs- und Nicht-Siedlungsgebiet und die Bekämpfung der Zersiedlung wie auch die raumplanerisch sachgerechte Dimensionierung der Bauzonen nach Lage, Ausdehnung, Nutzungsintensität und Erschliessbarkeit sind nach wie vor wichtig. Die nachstehende Liste macht aber deutlich, dass heute auch neue Akzente zu beachten sind:

- Ausserordentliche demografische Entwicklung bei gleichzeitig erhöhten Anforderungen der Zuzüger an das Wohnen, das Arbeiten und an die Mobilität
- Urbane Lebensweise in weiten Teilen des Landes, neue Lebensstile, intensivierte Freizeitbedürfnisse
- Verlagerungen in der Wirtschaft zu Dienstleistungen und kapitalintensiven Industrien
- Verstärkung der Überbauungen in Dörfern, am Rand der ausufernden Agglomerationen und in Tourismusgebieten – bei insgesamt erhöhten Erwartungen an die Siedlungsqualität
- Agglomerationswachstum bis zum Zusammenwachsen von Agglomerationen: das Mittelland auf der Achse von St. Margrethen bis Genf eine (durchgrünte) Stadt
- Internationalisierung der Metropolitanräume Zürich/Basel/Aarau/Luzern/Winterthur und Lausanne/Genf
- Beeinflussung der Siedlungsentwicklung durch Strassen und neu auch durch öffentlichen Verkehr (S-Bahnen, Taktfahrplan mit hohem Leistungsangebot und verkürzten Reisezeiten)
- Engpässe des Leistungsangebotes und der Finanzierung der Infrastrukturen aller Art
- Belastungen des ländlichen Raums durch Einrichtungen für Verkehr und Energie, durch Freizeitbeanspruchung und nicht-landwirtschaftliche Nutzung bestehender Bauten
- Belastungen der in den Nahbereich der Agglomerationen geratenen Berggebiete durch Verkehr und Verkehrsanlagen, Zweitwohnungen sowie Erholungs- und Freizeitverhalten
- Aufgabenausweitung der Sachplanungen des Bundes (z. B. National- als Bundesstrassen)
- Auseinanderklaffen von staatlichen Hoheitsgebieten und Lebensräumen
- Erhöhte umweltseitige Anforderungen an die Planungen und Pläne der Raumplanung
- Wachsende Bedeutung des funktionalen Raumplanungsrechts (raumrelevantes Recht wie Bau-, Umwelt-, Landschaftsschutz-, Verkehrs-, Energierecht) gegenüber dem nominalen Raumplanungsrecht, repräsentiert durch das RPG.

RAUMPLANUNG NEU DENKEN

Diese Zusammenstellung akzentuiert zwei materielle Dimensionen, die erkannt werden müssen, bevor an rechtliche Novellierungen der Verfassung und des Bundesgesetzes über die Raumplanung herantreten wird, die als Folgeaufgabe dringend nötig sein werden:

1. Die neuen Problemlagen rufen nach neuen raumplanerischen Ansätzen. Die Ziele, Instrumente und Massnahmen (samt Wirkungskontrollen) gemäss herrschender Doktrin sind zu überprüfen. Es genügt nicht, sich allein auf die bisherigen Postulate wie die Trennung von

02 Andermatt, am nördlichen Dorfausgang: Kantonsstrasse und Schöllenenbahn führen an der Kaserne vorbei Richtung Schöllenen-schlucht; linkerhand die Gotthardstrasse, darüber im Fels ein Kanonenfort



Literatur

- ARL (Hg.): Handwörterbuch der Raumplanung. 4. Auflage, Hannover, 2005
- ARL – VLP ASPAN (Hg.): Deutsch-Schweizerisches Handbuch der Planungsbegriffe. 2. Auflage, Hannover 2008
- Bundesamt für Statistik (Hg.): Atlas des räumlichen Wandels der Schweiz. Zürich, 2006
- Diener/Herzog/Meili/De Meuron/Schmid (Hg.): Die Schweiz, ein städtebauliches Portrait. 3 Bde., Basel 2006
- Ehrenzeller/Mastronardi/Schweizer/Vallender (Hg.): Die schweizerische Bundesverfassung, Kommentar, Art. 75 BV (Raumplanung, Martin Lendi). 2. Auflage, Zürich, 2008
- Hans Flückiger/René L. Frey (Hg.): Eine neue Raumordnungspolitik für neue Räume. Zürich, 2001
- Kurt Gilgen: Raum hat keine Lobby. Zürich, 2009
- Martin Lendi: «Zur Geschichte der Schweizerischen Raumplanung», in DISP 167, 4/2006, S. 66 ff.
- Martin Lendi: Recht und Politik der Raumplanung. 2. Auflage, Zürich, 1997
- Alexander Ruch/Alain Griffel: Raumplanungsrecht in der Krise. Zürich, 2008
- Bernhard Waldmann/Peter Hänni: Raumplanungsgesetz, Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung, Bern, 2006.
- Ernst Winkler/Gabriela Winkler/ Martin Lendi: Dokumente zur Geschichte der schweizerischen Landesplanung. Zürich, 1979 (Schriftenreihe zur Orts-, Regional- und Landesplanung, Nr. 1).

Siedlungs- und Nicht-Siedlungsgebiet zu konzentrieren, so wichtig sie sind. Die Stadt- und Agglomerationsplanung, die das geltende RPG gleichsam ausklammert, müssen zu einem expliziten, festen Bestandteil der Raumplanung und der Raumplanungsgesetzgebung des Bundes und der Kantone werden. Das Nicht-Siedlungsgebiet ist in seiner Heterogenität vom Wald über die Gewässer bis hin zu Landschaftsschutzgebieten und den Fruchtfolgefleichen neu zu erfassen und als räumliche Aufgabe dem Bundesamt für Raumplanung zuzuordnen. Die aufkommenden Engpässe der Infrastruktur sind planerisch sach- und zeitgerecht anzugehen – um nur einige Beispiele zu nennen.

2. Der Gegenstand der Raumplanung lässt sich angesichts der Fülle und Interdependenz der Probleme nicht künstlich auf einzelne Themenbereiche limitieren. Dem «Raum Schweiz» ist mit bodenrechtlichen Massnahmen allein nicht zu begegnen, auch nicht mit besonderen Landschaftsschutzmassnahmen oder einer einseitigen Neugewichtung der einzelnen Planarten. Selbstredend bilden die einzelnen Instrumente und Massnahmen Kernelemente, aber der Gegenstand «Raum» ist eben in sich breit gefächert und voll von Konflikten. Er setzt deshalb eine Zusammenhänge bedenkende, flexible und auf Zeit klärende Auseinandersetzung mit vertretbaren Lösungen voraus, kurzum eine Raumplanung, die diesen Namen verdient. Die Raumplanung von morgen muss die in Umrissen angedeuteten Probleme wahrnehmen, interdisziplinäre Wachheit leben, die Dimensionen des Erhaltens und Gestaltens öffnen – sie braucht vertieften Sinn für die Einmaligkeit des gegebenen Lebensraums, und dies inmitten eines virulent werdenden Europas und einer politisch, wirtschaftlich, gesellschaftlich und ökologisch geforderten Welt. Der «introvertierte» Blick unseres Bundesgesetzes über die Raumplanung auf das, was die Gemeinden und Kantone zu tun hätten, genügt nicht. Es bedarf zusätzlich nationaler und internationaler Kompetenz.

Martin Lendi, Prof. Dr. iur. Dr. h. c., Rechtsanwalt, (em.) o. Prof. für Rechtswissenschaft, ETH Zürich, Küsnacht/Zürich, martin.lendi@emeritus.ethz.ch