

Raumordnungspolitik des Bundes auf dem Weg zu "Grundzügen nachhaltiger Raumentwicklung Schweiz?"

Report

Author(s):

Keiner, Marco; Koll-Schretzenmayr, Martina; Schultz, Barbara

Publication date:

2006

Permanent link:

<https://doi.org/10.3929/ethz-a-005145105>

Rights / license:

In Copyright - Non-Commercial Use Permitted

Raumordnungspolitik des Bundes

Auf dem Weg zu «Grundzügen Nachhaltiger Raumentwicklung Schweiz»?

Marco Keiner, Martina Koll-Schretzenmayr, Barbara Schultz (ETH Zürich)

«Es fehlt am Plan, wenn zu viele Pläne da sind.»
Publilius Syrus (1.Jhd. v. Chr.), röm. Lustspieldichter

1 Einleitung

Der vorliegende Beitrag reflektiert die aktuellen Bestrebungen und Massnahmen des Bundes auf dem Gebiet der Raumentwicklung und beleuchtet die Problematik der Koordination der Konzepte und Sachplanungen auf Bundesebene sowie die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen. In diesem Kontext erfolgt ein Ausblick auf mögliche Handlungsoptionen des Bundes auf dem Gebiet der integrativ-querschnittsorientierten Planung seiner raumwirksamen Tätigkeiten. Abschliessend wird die Erarbeitung von «Grundzügen Nachhaltiger Raumentwicklung Schweiz» vorgeschlagen.

Zum Zwecke der Nachvollziehbarkeit und der Erschliessung dieser Thematik für interessierte Kreise auch über die Grenzen der Schweiz hinaus werden einige grundsätzliche Bemerkungen zur Kompetenzverteilung und zur Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und Gemeinden auf dem Gebiet der Raumplanung sowie zur Planung der raumwirksamen Tätigkeiten des Bundes vorangestellt.

2 Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Kantonen in der Raumplanung

Gestützt auf unterschiedliche Verfassungsnormen kommen dem Bund in einer Reihe von Sachbereichen umfangreiche Kompetenzen zu, die es ihm erlauben, Regelungen zu treffen und Entscheide zu fällen, welche unter anderem die Raumordnung beeinflussen. Artikel 75 der Bundesverfassung vom 18. Dezember 1998 beauftragt den Bund, Grundsätze der Raumplanung festzulegen. Diesem Auftrag ist der Bund mit dem Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 nachgekommen. Darin legt er Planungsziele (Art. 1 RPG) und Planungsgrundsätze (Art. 3 RPG) fest, bestimmt das Instrumentarium der Raumplanung sowie besondere Massnahmen in den Grundzügen (Art. 6–27 RPG) und trifft Bestimmungen zu Verfahren und Rechtsschutz (insbesondere Art. 4 und Art. 33f. RPG). Die detaillierte Normierung—innerhalb der vom Bund gesetzten Rahmenordnung—obliegt jedoch den Kantonen. Mit diesen hat der Bund seine raumbedeutsamen Tätigkeiten abzustimmen. Diesem Auftrag kommt der Bund zum einen durch die Aufstellung von Konzepten und Sachplänen nach Artikel 13 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700) nach. Zum anderen koordiniert der Bund seine raumwirksamen Tätigkeiten mit den Kantonen im Rahmen der kantonalen Richtpläne. Der kantonale Richtplan ist nach Art. 6ff. RPG das Instrument zur behördenverbindlichen Abstimmung der überörtlich bedeutsamen raumwirksamen Tätigkeiten aller mit Planungsaufgaben betrauten Hoheitsträger—namentlich des Bundes, der Kantone und der Gemeinden.

3 Konzepte und Sachpläne des Bundes

Gemäss Art. 3 BV braucht der Bund für jede Sachzuständigkeit eine ausdrückliche Zuweisung durch die Bundesverfassung. Er plant mittels Konzepten und Sachplänen in jenen Sektoren, in welchem ihm die Bundesverfassung die entsprechende Sachkompetenz übertragen hat, beispielsweise betreffend Nationalstrassen (Art. 83 BV), Eisenbahnen, Seilbahnen, Schifffahrt sowie Luftfahrt (Art. 87 BV), Transport von Energie (Art. 91 BV) und Kernenergie (Art. 90 BV).

Konzepte und Sachpläne stellen nur funktionell, nicht aber materiell ein raumplanerisches Instrumentarium dar (EJPD/BRP 1997). Im Gegensatz zu den Richtplänen der Kantone, welche als Konzept- und Koordinationspläne die Querschnittsfunktion der Raumplanung wahrnehmen, sind Konzepte und Sachpläne des Bundes sektoriell ausgelegt. Gemäss Artikel 13 RPG kommt der Bund mit der Erarbeitung von Konzepten und Sachplänen der Planungs- und Abstimmungspflicht bei seinen raumrelevanten Tätigkeiten nach. Die Konzepte und Sachpläne des Bundes befassen sich mit raumwirksamen Tätigkeiten in Sach- oder Teilsachbereichen

- von welchen auf die Raumordnung, Erschliessung und Umwelt erhebliche Auswirkungen zu erwarten sind (Art. 14 Abs. 1 RPV),
- die funktional zusammenhängen und daher eine besondere Koordination untereinander und mit anderen Tätigkeiten erfordern.

Ziel ist es, für jeden raumrelevanten Bereich, in welchem der Bund über Kompetenzen verfügt, eine hinsichtlich der räumlichen Entwicklung des Landes kohärente (Sach-)Politik festzulegen (WEGELIN 1996). Zu diesem Zweck zeigt der Bund, welche Sachziele er verfolgt und wie diese mit den übrigen Sach- und Raumordnungszielen des Bundes, mit der Richt- und Nutzungsplanung der Kantone sowie den raumwirksam tätigen Behörden des benachbarten Auslandes abgestimmt sind. Konzepte und Sachpläne unterscheiden sich im wesentlichen hinsichtlich ihrer Festsetzungstiefe und ihrer Verbindlichkeit.

Ein Konzept ist ein umfassendes System von Zielen und Massnahmen mit dem Zweck, Problemsituationen zu erklären und Lösungswege aufzuzeigen. Konzepte werden in jenen Sachbereichen aufgestellt, in welchen der Bund nicht umfassend zuständig ist oder beispielsweise nur Subventionen zahlt. Konzepte bilden teilweise auch die Vorstufe zu Sachplänen. Konzepte beschränken sich darauf, zu zeigen, welche Sachziele der Bund innerhalb des betreffenden Bereiches verfolgt und wie diese mit den Zielen der Raumordnung abgestimmt sind. Ferner legt der Bund in Konzepten fest, welche generellen Anweisungen für die Erfüllung der gestellten Sachziele gelten und nach welchen Prioritäten und mit welchen Mitteln diese zu realisieren sind.

Sachpläne sind neben den Inhalten der Konzepte um räumlich konkrete Anweisungen (Standorte, Realisierungsvoraussetzungen, Arbeitsorganisation und –programm) an die zuständigen Bundesbehörden erweitert. Die Voraussetzung für die Aufstellung von Sachplänen ist die umfassende Kompetenz des Bundes für das betreffende Sachgebiet.

Konzepte als auch Sachpläne sind für die betreffenden Bundesstellen verbindlich, d.h. die jeweils zuständigen Bundesstellen handeln nach den Anweisungen der Konzepte und Sachpläne.

Der Bund ist dem Erfordernis der Aufstellung von Konzepten und Sachplänen und damit seiner Planungs- und Koordinationspflicht (vgl. Art. 2 RPG) zu Beginn eher zögerlich nachgekommen. In den letzten Jahren wurde die Aufstellung jedoch forciert. Nicht zuletzt, da das Bundeskoordinationsgesetz vom 18.6.1999 (AS 1999 S. 3071 ff.) für die vom Bund zu bewilligenden Infrastrukturprojekte bei erheblichen Raum- und Umweltauswirkungen grundsätzlich das Vorliegen eines Sachplanes verlangt (vgl. z.B. Art. 126 IV MG, Art. 18 V EBG, Art. 37 V LFG).

Übersicht über die Konzepte und Sachpläne des Bundes:

- Sachplan Fruchtfolgeflächen (FFF) vom 8.4.1999 (BBl 1992 II 1649)
- Landschaftskonzept Schweiz (LKS) vom 19.12.1997 (BBl 1999 3048 ff.)
- Sachplan AlpTransit vom 12.4.1995/15.3.1999 (BBl 1999 2757)
- Sachplan Schienenverkehr: geplant
- Sachplan Strassenverkehr: geplant
- Sachplan Infrastruktur der Luftfahrt (SIL) vom 18.10.2000 (BBl 2000 5196)
- Sachplan Übertragungsleitung (SÜL)—Entwurf vom 14.1.2000 (BBl 2000 451)
- Sachplan nukleare Entsorgung: vorläufig sistiert
- Sachplan Waffen- und Schiessplätze vom 19.8.1998/15.9.1999
- Sachplan Militär vom 28.2.2001 (BBl 2001, S. 1177)
- Nationales Sportanlagenkonzept (NASAK) vom 23.10.1996 (BBl 1997 II 1569 f.)
- Sachplan Expo.01 vom 14.7.1998 (BBl 1998 3677)
- Sachplan Wasserstrassen: vorläufig sistiert

4 Das Verhältnis von Konzepten und Sachplänen des Bundes zur kantonalen Richtplanung

Der kantonale Richtplan nach Art. 6ff. RPG ist das Instrument zur behördenverbindlichen Abstimmung der überörtlich bedeutsamen raumwirksamen Tätigkeiten des Bundes, der Kantone und der Gemeinden. Er zeigt, wie die überörtlich raumwirksamen Tätigkeiten aller wesentlichen raumrelevanten Sachbereiche im Hinblick auf die anzustrebende räumliche Entwicklung des Kantonsgebietes aufeinander abgestimmt werden und berücksichtigt hierbei auch die zeitliche Komponente. In ihren Richtplänen sind die Kantone im Sinne von Art. 6 Abs. 4 und Artikel 8 RPG verpflichtet aufzuzeigen, wie die raumwirksamen Tätigkeiten des Kantons mit den Anliegen des Bundes abgestimmt werden.

Damit kommt dem Instrument des kantonalen Richtplans ein integrativer Abstimmungsauftrag zwischen den Sachplanungen des Bundes, der an der Querschnittsaufgabe der Raumplanung orientierten kantonalen Richtplanung sowie der Nutzungsplanung der Gemeinden zu. Die Konzepte und Sachpläne des Bundes sind als «Bundeseingaben» in die kantonale Richtplanung zu betrachten.

Für die Kantone besteht betreffend der Konzepte des Bundes eine Berücksichtigungspflicht (Art. 6 IV RPG; vgl. auch Erl. zu Art. 22 RPV). Sachpläne sind für die Kantone verbindlich (Art. 6 IV RPG, Art. 23 RPV; vgl. auch Erl. zu Art. 22 und 23 RPV).

Der Bund, die Kantone und die Gemeinden berücksichtigen die Konzepte und Sachpläne bei ihren raumwirksamen Tätigkeiten. Sie sind insbesondere verpflichtet:

- (1) die Vereinbarkeit ihrer raumwirksamen Tätigkeiten mit den geltenden Konzepten und Sachplänen sicherzustellen (Koordinationsprinzip);
- (2) in der Interessenabwägung den Anliegen der Konzepte und Sachpläne Rechnung zu tragen (Subsidiaritätsprinzip);
- (3) nötigenfalls mit der zuständigen Bundesstelle die Zusammenarbeit aufzunehmen (Kooperationsprinzip);
- (4) ihre allfälligen Begehren um Anpassung geltender Konzepte und Sachpläne zu begründen und dabei die im Spiel stehenden Interessen umfassend zu berücksichtigen (Transparenzprinzip).

5 Zusammenarbeit von Bund und Kantonen in der Raumplanung

Art. 75 Abs. 2 BV fordert von Bund und Kantonen auf dem Gebiet der Raumplanung die Zusammenarbeit. Die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen ist auch in anderen Verfassungsvorschriften angelegt, wobei es sich aber jeweils um die übliche Kooperation im gleichen Sachbereich handelt (Art. 83, 89 und 100 Abs. 4 BV). Der Begriff der Zusammenarbeit im Sinne von Art. 75 Abs. 2 BV ist indessen im Ansatz deutlich weiter gefasst. Ihm liegt der Gedanke zu Grunde, dass die Aufgabe der Raumplanung derart vielschichtig und komplex ist, dass ihre eigenständige Erfüllung durch Bund oder Kantone von vornherein auszuschliessen ist. Der Begriff der Zusammenarbeit in Art. 75 Abs. 2 BV ist als eigenständige Tätigkeit, deren Form von der Bundesverfassung nicht eingegrenzt wird, zu verstehen. Sie erschöpft sich nicht in der gegenseitigen Information über geplante Vorhaben sondern erfordert den Prozess der gemeinsamen Aufgabenbewältigung. Auf die aus diesem Koordinationsbedarf entstehenden Schwierigkeiten haben bereits KUTTLER (1998) und BÜHLMANN (2001) aufmerksam gemacht.

Das Zusammenwirken der Konzepte und Sachpläne und der kantonalen Richtpläne verlangt, dass sie in enger Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Stellen des Bundes und der Kantone (Art. 7 Abs. 1 RPG) erarbeitet wurden und widerspruchsfrei sind. Oberste Kontrollinstanz für die Widerspruchsfreiheit von Planungen des Bundes (Konzepte und Sachpläne) und kantonalen Richtplänen ist der Bundesrat, welcher sowohl die Konzepte und Sachpläne als auch die kantonalen Richtpläne genehmigt, wenn diese mit den geltenden Konzepten, Sachplänen und Richtplänen vereinbar sind und die laufenden Sach- und Richtplanungen in angemessener Weise berücksichtigen. Kommt es zwischen den Bundesbehörden und einem Kanton im Rahmen der Abstimmung zwischen Konzepten und Sachplänen des Bundes einerseits und kantonalen Richtplänen andererseits zu keiner Einigung, so hat der entsprechende Kanton die Möglichkeit, vor der Verabschiedung des Konzeptes oder Sachplans durch den Bundesrat ein Bereinigungsverfahren (nach Art. 7 Abs. 2 RPG bzw. Art. 20 RPV) zu verlangen.

6 Ausrichtung der Raumordnungspolitik des Bundes auf übergeordnete Strategien

Bei der Aufstellung seiner Raumordnungspolitik hat der Bund deren Querschnittscharakter Rechnung zu tragen. Eine Schlüsselstellung nehmen hierbei zwei vom Bundesrat verabschiedete und vom Parlament zustimmend zur Kenntnis genommene Berichte ein; erstens der «Bericht über die Grundzüge der Raumordnung Schweiz», in welchem der Bundesrat seine Strategie der Rau-

Raumordnung Schweiz festlegt und die Aktionsfelder seiner Raumordnungspolitik absteckt, und zweitens den im Entwurf vorliegenden Bericht zur «Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002». Diese strategischen Dokumente bilden die Zielvorgabe für die Raumordnungspolitik des Bundes.

Zu berücksichtigen sind ebenfalls die Abstimmung mit dem «Europäischen Raumentwicklungskonzept» (EUREK) sowie der völkerrechtlich eingegangenen grenzüberschreitenden Kooperation im Rahmen der «Alpenkonvention». Im Zusammenhang mit letzterer hat sich in der Schweiz die Diskussion um deren Ausführungsprotokolle als äusserst schwierig erwiesen, da hoheitliche Befugnisse des Bundes und der Kantone tangiert werden.

7 Konkretisierung der Planungsgrundsätze des RPG in den «Grundzügen Raumordnung Schweiz»

Mit dem 1996 vom Bundesrat verabschiedeten und vom Parlament zustimmend zur Kenntnis genommenen «Bericht über die Grundzüge der Raumordnung Schweiz» (BBl 1996 III 556 ff.) konkretisiert der Bundesrat die Planungsgrundsätze des Raumplanungsgesetzes (Art. 3 RPG), legt die Zielvorstellungen für die räumliche Entwicklung der Schweiz fest und steckt die Aktionsfelder seiner Raumordnungspolitik ab. Der Bericht bildet die materielle sowie strategische Grundlage für die Verbesserung der Koordination der raumbedeutsamen Tätigkeiten des Bundes und für die laufenden und zukünftigen Planungen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden.

Die Grundzüge der Raumordnung Schweiz von 1996 nicht die gebaute Zukunft der Schweiz, sondern bilden—im Sinne einer Strategie der Raumordnung Schweiz—«ein in sich abgestimmtes Bündel von Leitsätzen für ein zielgerichtetes Handeln des Bundes im Rahmen seiner raumwirksamen Aufgaben» (EJPD/BRP 1976: 5). Die «Grundzüge der Raumordnung Schweiz» verstehen sich darüber hinaus als raumordnungspolitischer Orientierungsrahmen des Bundesrates für die raumwirksamen Planungen des Bundes und der Kantone. Damit kommt den Grundzügen eine zentrale Rolle innerhalb der Raumordnungspolitik des Bundes zu.

In den «Grundzügen der Raumordnung Schweiz» werden fünf generelle Aktionsfelder festgelegt:

- (1) mehr Kohärenz im raumwirksamen Handeln des Bundes,
- (2) nachhaltige Entwicklung der Volkswirtschaft,
- (3) Festigung des Städtesystems Schweiz,
- (4) Förderung des ländlichen Raumes,
- (5) Einbindung in die europäische Raumordnung.

Im Bewusstsein, dass die Aktionsfelder der «Grundzüge der Raumordnung Schweiz» ihrerseits für eine zielgerichtete Umsetzung auf der Ebene des Bundes, der Kantone und Gemeinden der Konkretisierung bedürfen, definierte der Bund im Realisierungsprogramm 1996–1999 Handlungsgrundsätze, welche die Aktionsfelder differenzieren und ein kohärentes raumwirksames Handeln des Bundes ermöglichen sollen. Sie stecken den Handlungsrahmen für die raumwirksamen Bundestätigkeiten ab und richten sich im Sinne von allgemeinen Verhaltensregeln an alle raumwirksam tätigen Bundesstellen.

8 Raumordnungspolitik – wie weiter?

Im Realisierungsprogramm 2000–2003 zur Raumordnungspolitik des Bundesrates werden etliche Defizite bei der Erfüllung der raumwirksamen Tätigkeiten auf Bundesebene und dem Koordinationsbedarf zwischen den Zielen und Massnahmen der einzelnen Konzepte und Sachpläne untereinander identifiziert: «Verbesserungspotentiale bestehen jedoch noch, was das Konzeptionelle, was die umfassende Betrachtung der Sachbereiche und was die Berücksichtigung der Raumordnungsdimension anbelangt.» (BBI 2000: 5296) Trotz der mehrstufigen Konkretisierung der Planungsgrundsätze nach Art. 3 RPG durch die «Grundzüge der Raumordnung Schweiz» und durch die aus den Aktionsfeldern abgeleiteten Handlungsgrundsätze sieht der Bund im Vollzug seiner Raumordnungspolitik nach wie vor Defizite, für deren Beseitigung er folgende raumordnungspolitischen Massnahmen für notwendig erachtet:

- Eine weitere Stufe in der Konkretisierung der «Grundzüge der Raumordnung Schweiz» in Bezug auf die Stellung der Städte und Agglomerationen, das Städtesystem, die Regionalpolitik, die Infrastrukturausstattung des ländlichen Raums, die Konsequenzen aus der RPG-Revision in den Bereichen Landwirtschaft und Landschaft sowie der Agrarreform (5311f.)
- Umsetzung der «Grundzüge der Raumordnung Schweiz» über Massnahmen, welche möglichst direkte und konkrete Auswirkungen auf den Raum haben, insbesondere über die Förderung von Modellvorhaben sowie über einen Aktionsplan für eine nachhaltige Siedlungsstruktur (Agglomerationspolitik, 53)
- Implementation der «Grundzüge der Raumordnung Schweiz» über die zielgerichtete Umsetzung der eingeleiteten Reformen, Massnahmen und Instrumente auf dem Gebiet der Raumordnungspolitik i.e.S. sowie über eine verbesserte Abstimmung und Zusammenarbeit mit den Sachpolitiken, insbesondere über eine bessere Nutzung der Koordinationsgremien Raumordnungskonferenz des Bundes (ROK) und Rat für Raumordnung (ROR) (Raumordnungspolitik i.w.S.) (Programm 2000-2003: 5309)

Insbesondere in der Auseinandersetzung mit der Agglomerationspolitik (BUNDESRAT 2001b) und der «Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002» ist deutlich geworden, dass es sich hierbei jeweils um Querschnittsaufgaben handelt, die keine eigenständigen Politikbereiche bilden, sondern der Zusammenarbeit aller Sachbereiche und der Kohärenz der Massnahmen aller Sachplanungen bedürfen. Der Bund wird sich bei den raumbedeutsamen Prozessen verstärkt der Bedeutung von Wirkungszusammenhängen und Abhängigkeiten zwischen den einzelnen Politikbereichen bewusst. Neben der vertikalen Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen wird der Ruf nach einer horizontalen Zusammenarbeit aller Politikbereiche bei der Erfüllung der raumwirksamen Aufgaben und der erfolgreichen Implementation der Raumordnungspolitik des Bundes laut.

Es werden vom Bund im Kontext der verstärkten Berücksichtigung von Querschnittsbezügen und Wirkungszusammenhängen insbesondere folgende Massnahmen und Instrumente angedacht:

- Flächendeckende Integration der Grundsätze der Nachhaltigen Entwicklung in jedem Politikfeld (Strategie Nachhaltige Entwicklung, 4)
- Bessere Wahrnehmung der Planungs- und Koordinationspflicht durch den Bund, insbesondere was die Ausrichtung der Planungen des Bundes auf die Anliegen der Raumordnungspolitik, den Einbezug der Kantone bei der Erarbeitung der Konzepte und Sachpläne und die Berücksichtigung der kantonalen Planungen bei den eigenen raumwirksamen Vorhaben anbelangt (Programm 2000-2003: 5319)

- Schrittweise Erarbeitung eines Sachplans «öffentlicher Landverkehr» als Ergänzung des Sachplans «AlpTransit» mit den Angebotszielen, dem Infrastrukturkonzept und den Infrastrukturmassnahmen im internationalen, nationalen und regionalen Personenverkehr, im Güterverkehr und zur Umsetzung der Strategie Flughafensystem Schweiz. (Programm 2000-2003: 5332)
- Festigung der bisherigen Zusammenarbeit zwischen dem Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) und dem Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) bei der Umsetzung und Weiterentwicklung der «Grundzüge der Raumordnung Schweiz», bei Sachplänen des Bundes, bei der kantonalen Richtplanung sowie bei Einzelvorhaben (Programm 2000-2003: 5347)
- Einführung des besagten «Richtplans Bund» (siehe oben)
- Erarbeitung eines querschnittsorientierten «Konzeptes Urbaner Raum Schweiz» nach Art. 13 RPG. Eine Prüfung ergab die grundsätzliche Zulässigkeit eines sachbereichsübergreifenden Konzeptes im Rahmen der Bundeskompetenzen. (Agglomerationspolitik: 54)
- Totalrevision des RPG: Überprüfung der Wirksamkeit des raumplanungsrechtlichen Instrumentariums. Abklärung des Revisionsbedarfs in den einzelnen Titeln des RPG (v.a. Kapitel «Nutzungspläne»). Ermittlung jener Bereiche, bezüglich derer das Raumplanungsrecht allenfalls ergänzt werden müsste (z.B. Rolle der Städte und Agglomerationen, bessere Berücksichtigung ökonomischer Aspekte, Bundesnutzungspläne). (Programm 2000-2003: 5317)

Das Bewusstsein des Bundes für die querschnittsbezogenen Anliegen der Agglomerationen und Städte sowie der Nachhaltigkeit spiegelt sich auch in der neuen Bundesverfassung wieder:

- Artikel 50 verpflichtet den Bund zur Rücksichtnahme auf die besondere Situation der Städte und Agglomerationen.
- Artikel 73 erhebt die Nachhaltigkeit in den Rang eines Staatszieles und erteilt Bund und Kantonen den verbindlichen Handlungsauftrag, ein auf die Dauer ausgewogenes Verhältnis zwischen der Natur und ihrer Erneuerungsfähigkeit einerseits und ihrer Beanspruchung durch den Menschen anderseits anzustreben.

9 Handlungsoptionen des Bundes für eine kohärente Raumordnungspolitik

Der Bund scheint sich bei der Erfüllung seiner raumbedeutsamen Aufgaben im engen Korsett der Konzepte und Sachpläne nach Art. 13 RPG zunehmend unwohl zu fühlen. Durch die intensive Auseinandersetzung mit den Prinzipien der Nachhaltigkeit sowie der Erarbeitung und beabsichtigten stufenweisen Konkretisierung der «Grundzüge der Raumordnung Schweiz» hat der Bund Defizite bei den ihm von der Verfassung und dem RPG verliehenen Kompetenzen und Instrumenten identifiziert. Die sektorielle Sachplanung des Bundes nach Art. 13 RPG deckt sich weder zufrieden stellend mit den vom Bund neuerdings verstärkt verfolgten Querschnittsaufgaben im Bereich der Raumordnungspolitik noch mit der Nachhaltigkeit. Der Bund hat daher begonnen, sich mit möglichen neuen Instrumenten auseinanderzusetzen, welche ihn bei der Erfüllung von Querschnittsaufgaben mit Raumbezug adäquat unterstützen. Dies wird auch im Realisierungsprogramm 2000–2003 zur Raumordnungspolitik des Bundes deutlich, in dem der Bundesrat für die laufende Legislaturperiode folgende Ziele aufstellt:

- (1) «Er will [...] sicherstellen, dass die Sachpolitiken des Bundes das Konzept der Nachhaltigkeit unterstützen und auf die Raumordnungspolitik, namentlich auf die Grundzüge der Raumordnung Schweiz (nachstehend: Grundzüge) ausgerichtet werden. Die Sachpolitiken sollen die nachhaltige Entwicklung als Handlungsgrundsatz für Akteure aus Staat, Wirtschaft und Gesellschaft fördern und optimal beitragen zur Vernetzung von Städten sowie

von Stadt und Land, zur Stärkung des Städtesystems und zur Strukturierung der Agglomerationen, zur Stärkung der ländlichen Räume, zum Schutz und allenfalls zur Wiederherstellung des Natur- und Landschaftsraumes und zur Einbindung der Schweiz in Europa.

- (2) Er will [...] die Effizienz der Raumplanungsinstrumente steigern, insbesondere durch Vereinheitlichung und Vereinfachung der Verfahren, und er will die Koordination der raumwirksamen Tätigkeiten des Bundes, die Förderung der Massnahmen der Kantone und die Information über den Stand und die Entwicklung der Raumordnung verbessern.» (BBI 2000 00.081: 5293f.)

Damit setzt der Bund im Realisierungsprogramm 2000–2003 seine Bestrebung fort, eine kohärente und nachhaltigkeitsorientierte (Bundes-)Raumordnungspolitik zu etablieren und seine Sachpolitiken mit dieser zu harmonisieren. Die Überlegungen reichen hierbei von einem zielgerichteteren Einsatz des bestehenden Instrumentariums, einer Neugestaltung der vertikalen und horizontalen Zusammenarbeit bis zu einer Totalrevision der bestehenden gesetzlichen Grundlagen, insbesondere des RPG.

Für das weitere Vorgehen des Bundes ist klar zu unterscheiden zwischen Massnahmen innerhalb des bestehenden gesetzlichen Rahmens einerseits und Neuerungen auf der Basis einer Änderung des Artikels 75 (Raumplanung) der Bundesverfassung andererseits («Richtplan Bund»).

10 «Richtplan Bund» in der Strategie Nachhaltige Entwicklung Schweiz

Im Bericht des Bundesrates «Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002» wird eine Nachhaltige Bundesraumplanung gefordert (Massnahme 22). In diesem Zusammenhang wird der Begriff «Richtplan Bund» genannt. Ziel ist «eine optimale Koordination der eigenen Planungen [des Bundes, d.V.] und Ausrichtung auf die Ziele und Leitsätze einer nachhaltigen Raumentwicklung («Richtplan Bund»»)» (BUNDESRAT 2001a: 40). Was genau unter dem Begriff «Richtplan Bund» zu verstehen ist, aus dem Bericht selbst nicht deutlich. Der «Richtplan Bund» soll durch folgende Massnahmen zur besseren Koordination der Konzepte und Sachpläne umgesetzt werden:

- Ermittlung der räumlichen Auswirkungen von Bundesvorhaben sowie die damit auftretenden Interessens- und Zielkonflikte bezüglich der drei Dimensionen der Nachhaltigkeit;
- Erarbeitung eines Monitorings für raumwirksame Bundesvorhaben (als Früherkennungsinstrument allfälliger räumlicher Zusammenhänge und Koordinationsbedürfnisse);
- Bündelung von thematisch verwandten Sachplänen für eine bessere Berücksichtigung des Zusammenwirkens raumwirksamer Sachpolitiken;
- Institutionalisierung der Zusammenarbeit von Bundesstellen und Kantonen bei der Planerarbeitung und der Entwicklung von Verfahren zur Lösung von Zielkonflikten;
- Erstellung eines Konzept- und Sachplancontrollings (Ziel-, Wirkungs- und Vollzugskontrolle).

Hier ist anzumerken, dass die Kompetenz, Raumpläne festzulegen, gemäss Artikel 75 BV ausschliesslich den Kantonen eingeräumt wird. Der Bund besitzt keine Kompetenz, eigene Raumpläne aufzustellen, d.h. Pläne, die der Lokalisierung und Dimensionierung von Nutzungen im Raum sowie der Darstellung von Lösungen räumlicher Konflikte dienen. Aus diesem Grunde ist der Arbeitstitel «Richtplan Bund» irreführend, da er terminologisch zu stark an den bestehenden kantonalen Richtplänen angelehnt ist und zu dem Missverständnis führen könnte, dass der Bund einen «Superrichtplan» im Sinne der Art. 6 und 8 RPG erstellen wolle, der die Richtplanung auf kantonaler Ebene determiniert oder ersetzt. Ein solches Planwerk müsste unter den heutigen

Rahmenbedingungen als nicht verfassungskonform abgelehnt werden. Dies gilt auch und vor allem für etwaige «Bundesnutzungspläne». Für beide Instrumente wäre eine Änderung des Art. 75 BV und eine hierauf abgestimmte Harmonisierung des RPG eine unbedingte, aber eben nicht realistische Voraussetzung.

Die Intention des Bundes ist vielmehr, ein Koordinationsinstrument der Planung der raumwirksamen Tätigkeiten des Bundes zu schaffen. Eines solchen Instrumentes kann sich der Bund, solange es um interne Zusammenarbeit und Konfliktbereinigung zwischen Bundessachplänen und Bundeskonzepten geht, vorbehaltlos bedienen. Deshalb ist es ratsam, für das inhaltlich noch näher zu definierende Koordinationsinstrument einen weniger konflikträchtigen Namen zu finden.

Unbelassen bleibt dem Bund hingegen die Möglichkeit, sich Überblick über seine raumbedeutsamen Tätigkeiten und deren voraussichtliche Auswirkungen zu verschaffen und diese Information den Bundesstellen für ihre Sachplanungen sowie den Kantonen für die Aufstellung ihrer kantonalen Richtpläne zur Verfügung zu stellen. Hierzu eignet sich die bereits bestehende «Übersicht über die raumwirksamen Tätigkeiten des Bundes» (EJPD/BRP). Eine zeitgemässe Überarbeitung dieser Übersicht wäre im Sinne eines webbasierten raumbezogenen Informationssystems des Bundes denkbar, welches in sachthemenbezogenen Darstellungsebenen allen staatlichen Organen eine umfassende Übersicht ermöglicht.

11 Nachhaltige Raumentwicklung Schweiz

Zurzeit unternimmt das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) Anstrengungen, die «Grundzüge Raumordnung Schweiz» zu konkretisieren. Denkbar und empfehlenswert im Rahmen der heutigen Möglichkeiten erscheint dabei eine Integration der «Strategie Nachhaltige Entwicklung». Resultieren könnte dies in einer handlungs- und wirkungsorientiert differenzierten Strategie «Grundzüge Nachhaltige Raumentwicklung Schweiz» als Basis der Raumordnungspolitik des Bundes. Die «Grundzüge Nachhaltige Raumentwicklung Schweiz» könnten sowohl die bisherigen Grundzüge als auch die Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes weiter konkretisieren. Dazu könnten, wie bereits im Rahmen der Agglomerationspolitik des Bundes, weitere Modellvorhaben unterstützt und «best practices» für nachhaltige Raumentwicklung auf der Ebene der Kantone, Regionen und Gemeinden vermittelt werden. Entsprechende Projekte sollten für das raumordnungspolitische Realisierungsprogramm 2004-2007 des Bundes formuliert werden.

In Erweiterung einer Übersicht über die raumbedeutsamen Tätigkeiten des Bundes und der «Grundzüge Nachhaltige Raumentwicklung Schweiz» wäre ein Planungsinstrumentarium zu diskutieren, welches mit dem Ziel kohärenter Sachplanungen des Bundes alle Konzepte und Sachpläne sowohl auf die Postulate einer nachhaltigen Entwicklung als auch auf die Strategie Raumordnung Schweiz abstimmt. Dies würde konkret bedeuten, dass für jedes Konzept und für jeden Sachplan des Bundes die Frage zu beantworten wäre, wie die einzelnen raumbedeutsamen Tätigkeiten des Bundes mit den Zielen der Nachhaltigen Entwicklung und den Aktionsfeldern der «Grundzüge Nachhaltige Raumentwicklung Schweiz» (mehr Kohärenz im raumwirksamen Handeln des Bundes, Festigung des Städtesystems Schweiz, Förderung des ländlichen Raumes, Einbindung in die europäische Raumordnung) abgestimmt sind.

Eine weitergehende massnahmenorientierte Konkretisierung der Aktionsfelder der «Grundzüge Nachhaltige Raumentwicklung Schweiz» wäre sinnvollerweise einem Controlling zu unterziehen. Mit der Arbeitshilfe «Kantonale Richtplanung und Nachhaltige Entwicklung» (INFRAS/ORL/C.E.A.T. 2001) wurde—auf kantonaler Ebene—bereits ein Vorschlag zur Verwendung eines indikatorengestützten Controlling gemacht. Die dabei gewonnenen methodischen Erfahrungen können genutzt werden. Im Vordergrund des Controlling der «Grundzüge Nachhaltige Raumentwicklung Schweiz» würden vor allem Zielerreichungs- und Wirkungsanalysen stehen. Damit könnte aufgezeigt werden, ob die Ziele einer nachhaltigkeitsorientierten Raumordnungspolitik des Bundes mit den dafür eingesetzten Massnahmen überhaupt erreicht werden, ob diese Massnahmen ggf. verändert bzw. ergänzt werden müssen, oder ob es gänzlich neuer Massnahmen bedarf. Jede einzelne Massnahme sollte in kurzen periodischen Abständen auf ihre Wirksamkeit bezüglich der Zielführung untersucht werden. Langfristig könnten durch Zielvaliditätsanalysen allfällige neue Handlungsfelder und Zielrichtungen identifiziert werden. Diese wären die Grundlage für eine Nachführung der hier vorgeschlagenen «Grundzüge Nachhaltige Raumentwicklung Schweiz».

Für ein solches Raumordnungs-Controlling des Bundes sind zurzeit Vorarbeiten im Gange. Am weitesten fortgeschritten ist die Formulierung von Indikatoren. Zum einen werden im Rahmen des Projektes MONET (BFS/BUWAL/ARE 2001) Nachhaltigkeitsindikatoren erarbeitet, und zum anderen ist eine Arbeitsgruppe des ARE und der Schweizerischen Kantonsplanerkonferenz (KPK) dabei, gestützt auf die jeweiligen kantonalen Richtpläne ein Set von gemeinsamen Indikatoren nachhaltiger Richtplanung zu entwerfen. Letzteres bietet vor allem eine Grundlage für ein interkantonaes Benchmarking der Umsetzung des Prinzips der Nachhaltigkeit mit Mitteln der Raumplanung (KEINER 2002).

Wie bei der Erarbeitung der Indikatoren sollten auch für die gesamte Konzeption und Umsetzung der «Grundzüge Nachhaltige Raumentwicklung Schweiz» die Kantone sowie—zumindest die grössten—Städte beteiligt werden. Beispielhaft für die gemeinsam geteilte Verantwortung in der Frage der Raumentwicklung sind das «Forum Nachhaltige Entwicklung» bzw. die «Tripartite Agglomerationskonferenz». Eine wichtige Aufgabe der Vertreter von Bund, Kantonen und Gemeinden bei einer gemeinschaftlichen Erarbeitung der «Grundzüge Nachhaltige Raumentwicklung Schweiz» bestünde in der antizipativen Analyse und Beseitigung möglicher Widersprüche zu den bestehenden kantonalen Richtplänen. Dies bedarf nichts weiteres als die Wahrnehmung der grundlegenden Prinzipien in der Zusammenarbeit der verschiedenen räumlichen Ebenen in der Schweiz: Koordination, Kooperation, Subsidiarität und Transparenz.

Literatur

- BÜHLMANN, L. (2001): Verbindlichkeit und Wirkung von Richt- und Sachplänen. Umweltrecht in der Praxis. Band 15, Heft 4 (2001): 391 ff.
- BUNDESRAT (2001a): Bericht Strategie Nachhaltige Entwicklung 2002. Entwurf vom 1. November 2001. Bern.
- BUNDESRAT (2001b): Agglomerationspolitik des Bundes. Bericht des Bundesrates vom 19. Dezember 2001. Bern.
- EJPD / BRP: Übersicht über die raumwirksamen Tätigkeiten des Bundes (periodische Nachführungen seit 1980). Bern.

- EJPD / BRP (1996): Bericht über die Grundzüge der Raumordnung Schweiz. Bern.
- EJPD / BRP (1997): Konzepte und Sachpläne des Bundes (Art. 13 RPG). Bern.
- INFRAS / ORL / C.E.A.T. (2001): Kantonale Richtplanung und Nachhaltige Entwicklung. Eine Arbeitshilfe. (Herausgeber: Bundesamt für Raumentwicklung). Bern.
- KEINER, M. (2002): Wie nachhaltig ist die Raumentwicklung der schweizerischen Kantone?— Grundlagen für ein interkantonales Benchmarking als Positionsbestimmung. In: DISP 150: 41-45.
- KEINER, M. / METTAN, N. & B. SCHULTZ (2002): Le controlling dans la planification directrice cantonale. In: Geographica Helvetica 2/2002: 135-143.
- KEINER, M. / SCHULTZ, B. & W.A. SCHMID (2001): Nachhaltige kantonale Richtplanung. In: DISP 146: 18-24.
- KUTTLER, A. (1998): Bundessachplanung und kantonale Richtplanung. Rechtsgutachten zum Verhältnis dieser Planungsinstrumente, erörtert am Beispiel des Sachplans AlpTransit und des Richtplans des Kantons Uri. Bern.
- WEGELIN, F. (1996): Mit Konzept und Sachplanung die Raumplanungspflicht des Bundes erfüllen. Informationshefte Raumplanung 2/1996.

Abstract: Spatial planning policy of the Confederation—Toward «Guidelines for Sustainable Spatial Development in Switzerland»?

The Swiss Confederation enacts its competences in spatial planning mainly with sectoral plans and concepts. On one hand, these are to be harmonized. For this, an internal instrument of coordination, is required. At present, its working title „Guiding plan of the Confederation» leads to misunderstanding. On the other hand, the sectoral plans and concepts are to be oriented towards the «Strategy for Sustainable Development» of the Federal Council. In this context occurs also the opportunity to adapt the «Swiss Planning Policy Guidelines» to the concept of Sustainable Development («Swiss Sustainable Spatial Development Guidelines»).

The federal policy on spatial planning is to be considered in the structure planning of the cantons. It would be helpful to work out a new conception for an overview of the space-referred activities of the Confederation.

Zusammenfassung: Raumordnungspolitik des Bundes—Auf dem Weg zu «Grundzügen nachhaltiger Raumentwicklung Schweiz»?

Der Bund nimmt seine raumordnerischen Kompetenzen vor allem mit Sachplänen und Konzepten wahr. Diese sind zum einen auf einander abzustimmen, wofür sich ein internes Koordinationsinstrument eignet, welches zur Zeit den missverständlichen Arbeitstitel «Richtplan des Bundes» trägt. Zum anderen sind die Sachpläne und Konzepte auf die «Strategie Nachhaltige Entwicklung» des Bundesrats auszurichten. Es bietet sich in diesem Zusammenhang die Möglichkeit, die zu konkretisierenden «Grundzüge der Raumordnung Schweiz» ebenfalls am Konzept der nachhaltigen Entwicklung zu orientieren («Grundzüge nachhaltiger Raumentwicklung Schweiz»).

Die raumordnungspolitischen Vorgaben des Bundes sind in den Richtplanungen durch die Kantone zu berücksichtigen. Von Vorteil wäre daher für sie die Bereitstellung einer neu konzipierten Übersicht über die raumwirksamen Tätigkeiten des Bundes.

Résumé: La politique de l'aménagement du territoire de la Confédération—Vers des «Grandes lignes du développement durable du territoire suisse»?

En exerçant ses compétences en aménagement du territoire, la Confédération se sert des plans sectoriels et des conceptions. Ceux sont à harmoniser à travers un instrument de coordination interne, qui porte actuellement le titre provisoire et confondant «Plan directeur fédéral». A l'autre côté, les plans sectoriels et les conceptions sont à lier à la «Stratégie Développement Durable» du Conseil Fédéral. Dans ce contexte, il se montre l'occasion d'orienter les «Grandes lignes de l'organisation du territoire suisse» au concept du développement durable («Grandes lignes du développement territorial durable»).

La politique de l'aménagement du territoire de la Confédération est à considérer dans la planification directrice des cantons. Il serait donc souhaitable de mettre à disposition des cantons un nouveau document d'une vue globale des activités spatiales de la Confédération.

PD Dr. Marco Keiner, Dr. Martina Koll-Schretzenmayr, Barbara Schultz

Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung, ETH Hönggerberg, CH-8093 Zürich.

e-mail :

keiner@nsl.ethz.ch

schretzenmayr@nsl.ethz.ch

schultz@nsl.ethz.ch