Zeitschrift: Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur
Herausgeber: Gesellschaft Schweizer Monatshefte
Band: 65 (1985)
Heft: 11

Artikel: Raumplanung und Raumordnung als politische Aufgabe
Autor: Lendi, Martin
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-164262

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation
L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use
The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 06.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Martin Lendi

Raumplanung und Raumordnung als politische Aufgabe

Regionalplanung und Regionalpolitik, Landesplanung und Landespolitik, Raumordnung und Raumordnungspolitik, Kommunalplanung und Kommunalpolitik – ein neuer Zweiklang tönt im Verständnis der Raumplanung an. Ihm etwas näherzukommen, ist unsere Aufgabe.

These

Der Problemkreis ist nicht einfach anzugehen, weil die aneinandergereihten Wörter in der Lehre von der Raumplanung resp. der Raumordnung und vor allem in der Doktrin der Wirtschaftspolitik recht unterschiedliche Deutungen erfahren haben. Sich mit der Lehre auseinanderzusetzen, ist ein Unterfangen, das von vornherein zum Scheitern verurteilt ist – mindestens in den hier anstehenden Fragen –, zumal sie sich noch kaum um eine Gesamtsicht bemüht hat und kurzerhand Wörter und Begriffe verwendet, die dem Hausgebrauch dienlich scheinen. Wenn etwa die Lehre von der Wirtschaftspolitik das Wort Regionalpolitik als Kürzel für die regionale Wirtschaftspolitik usurpiert und einen Gegensatz zur Raumplanung, im besonderen zur Regionalplanung, kreiert, dann vergewaltigt sie die grosse Aufgabe der Regionalpolitik, die nicht nur wirtschaftliche Dimensionen einschliesst, sondern immer auch politische, gesellschaftliche, kulturelle und solche der Wahrung der Lebensvoraussetzungen. Noch fragwürdiger wird das Unterfangen, wenn mit der Vereinnahmung des Begriffs der Regionalpolitik eine Verkürzung des Inhalts und Umfangs der Aufgabe der Regionalplanung anvisiert wird. Die Regionalpolitik wird gleichsam zur edlen Überbringerin von positiven Entwicklungs-«Förderungs»massnahmen emporstilisiert, während die Regionalplanung in die (uralte) Ecke der Auffangplanung, der Restriktionen und Eigentumsbeschränkungen zurückverwiesen wird. Betont ist dieser Gegensatz ganz allgemein im Verhältnis zwischen Raumplanung und Raumordnungspolitik zu hören. Die Raumordnungspolitik ist für viele Autoren, die von der Ökonomie herkommen,

die sicherlich inhaltsschwere Aufgabe des Abbaus räumlicher Disparitäten, während die Raumplanung resp. Raumordnung sich mit der Organisation des Lebensraums befassen soll, ohne kompetent zu sein, wirtschaftliche Dimensionen zu erkennen und zu bedenken. Mit diesem Ränkespiel zwischen den Disziplinen – so auch zwischen Raumplanung und Umweltschutz –, verbunden mit der gegenseitigen Belehrung, muss es ein Ende haben. Die Sachaufgabe der Erhaltung und Gestaltung des Lebensraumes ist zu gross, als dass wir es uns leisten können, degradierende Ausgrenzungen vorzunehmen. Es ist die Aufgabe gestellt, die Dimensionen von Raumplanung und Raumordnungspolitik, von Regionalplanung und Regionalpolitik, von Kommunalplanung und Kommunalpolitik in ihren Grundfunktionen sichtbar zu machen. Die Fähigkeit, Gesichtspunkte zu wechseln und den nämlichen Gegenstand unterschiedlich zu betrachten, führt weiter als der hilflose Versuch, Dinge auszudifferenzieren, die in der Sache letztlich zusammengehören. Die These lässt sich bereits erahnen: *Die Raumordnungspolitik ist die Kehrseite der Raumplanung (Raumordnung); die Regionalpolitik ist die Kehrseite der Regionalplanung usw. – es ist ein und dieselbe Medaille, von zwei verschiedenen Seiten betrachtet.*

Einflussnahme in politische Verfahren

Die Entwicklung der Raumplanung in den verschiedenen europäischen Ländern und sogar auf der Ebene der internationalen Organisationen – wir denken an den Europarat, die Europäische Raumordnungsministerkonferenz, die Europäischen Gemeinschaften mit ihrer Regionalpolitik usw. – hat in den vergangenen Jahren ein Element deutlich gemacht, das nicht genug hervorgehoben werden kann: Die Raumplanung aller Stufen führt aus sich selbst heraus nicht zu Veränderungen. Die Pläne bleiben eine sich selbst genügende Aussage. Auf alle Fälle scheint dies ihr Schicksal zu sein, da sich Pläne nicht mit Leben füllen können. Dabei ist es einerlei, ob diese als restriktionsorientierte Aussagen verstanden werden oder als Instrumente der Positivplanung Entwicklungen vorzeichnen. Es macht auch nichts aus, ob sie sich an Behörden oder Grundeigentümer wenden. Unerheblich ist ferner die Qualifikation der Rechtsnatur des Plans. Die Pläne, wie immer sie dargestellt, verstanden und konzipiert sind, bedeuten eben nichts anderes als Aussagen. *Zu Instrumenten der Steuerung und Lenkung werden die Pläne nicht als papierene Darstellungen, sondern durch die agierende Politik.* Dies gilt für den überlieferten Auffangplan in der Ausgestaltung als grundeigentumsverbindlicher Bebauungs- resp. Flächenwidmungsplan wie auch für den Landes-, regionalen und kommunalen

Entwicklungsplan resp. Richtplan. Sie alle leben davon, dass sich die Politik ihrer annimmt. Wenn nun Raumordnung, Landesplanung, Regionalplanung und Kommunalplanung, zusammengefasst mit dem Oberbegriff «Raumplanung», die Planaussagen umsetzen wollen, dann ist dies nur möglich, wenn es den Planungen resp. den planenden Instanzen aller Staatsebenen gelingt, in die vorgegebenen politischen Verfahren, in deren Rahmen raumwirksame Massnahmen ergriffen werden, einzugreifen und steuernd sowie lenkend dafür zu sorgen, dass diese raumordnungsgerecht resp. plangerecht eingesetzt werden. Damit lässt sich ein Charakteristikum der Raumplanung ausmachen, das die politische Ausrichtung angibt: *Raumplanung ist eine zukunftsgerichtete Einflussnahme in politische Verfahren, die sich im Raum auswirken.* Die Beeinflussung der räumlichen Veränderungsprozesse geschieht über die vorgegebenen Verfahren, und diese leben aus und von den Sachpolitiken, die sie zu materiellen Anliegen werden lassen.

Politik als Dimension der Raumplanung

Die kritische Frage, die sich gleich anschliesst, ist nun allerdings, ob die Raumplanung die Politik zu interessieren, zu engagieren und für ihre Anliegen zu motivieren vermag. Es gibt viele Anzeichen für eine gewisse Müdigkeit und Ernüchterung, da sich die Raumplanung von der Politik im Stiche gelassen fühlt. Ob dies begründet ist, kann dahingestellt bleiben. Das Faktum besteht: *Die Raumplanung aller Ebenen betrachtet sich vom aktuellen Politikgeschehen vernachlässigt. Auf der andern Seite klagt die Politik – zu Recht oder zu Unrecht – über eine gewisse Politik-Ferne oder sogar eine Politik-Naivität der Raumplanung.* So wird beispielsweise geltend gemacht, dass die Raumplanung zwar in die Zukunft schweife und bestrebt sei, den langfristig bedeutsamen Zielen gerecht zu werden, doch verstehe sie es nicht, ihr Anliegen mit den aktuellen politischen Zeitfragen zu verknüpfen, zum Beispiel mit den Beschäftigungsproblemen, mit den Finanzproblemen usw. Das gegenseitige sich «Nicht-Verstanden-Fühlen» von Raumplanung und Politik ist erklärbar. Dabei ist für beide Seiten letztlich irrelevant, ob das «Auf-Distanz-Gehen» sachlich begründet ist. Entscheidend ist die Gegebenheit der gegenseitigen Ausklammerung. Selbstverständlich lassen sich immer wieder – glücklicherweise – Beispiele des positiven Zusammenwirkens von Planung und Politik finden. Die Grundtendenz würden wir aber nicht ehrlich analysieren, wenn wir das angesprochene Faktum übersähen. Der Symptome sind viele. Zu denken ist unter anderm an das Ringen, wie weit Regionalwirtschaftspolitik oder sogar Regionalpolitik im Sinne der Wirtschafts- und der Staatslehre von

der Raumplanung aufgenommen und in ihre Raumverantwortung einbezogen werden dürfen. Zu erinnern ist vor allem auch an die aktuelle Diskussion, ob und wieweit Raumplanung und Umweltschutz sich berühren, überschneiden oder sogar in Teilaspekten decken. Ein schöneres Beispiel als die Bodenschutzproblematik ist wohl kaum auszumachen, hat doch diese neben der naturwissenschaftlichen Ausrichtung notwendigerweise den Lebensraum in seiner gegebenen Grösse zum Gegenstand. Es wäre nicht unbegründet, wenn die Raumplanung die Federführung übernehmen würde. Faktisch entwickeln sich – leider – im freien Spiel der Kräfte eine neue Disziplin und ein neuer Politikbereich, der voraussichtlich «Bodenschutzpolitik» genannt und später von einem Amt betreut sein wird. Diese und viele weitere Anzeichen illustrieren, dass zwischen Raumplanung und Politik ein Graben entstanden ist – Folge eines «Grundbruches», einer willentlichen Divergenz oder von Nachlässigkeiten?

Respektierung der Freiräume

Für die Raumplanung ist eine eingegebene Verknüpfung auszumachen, die der Urfrage, ob Planung Politik oder ob Politik Planung sei, eine vorzeitige Wende bereitet. Wenn es nämlich stimmt, dass die Raumplanung die Verantwortung für den Lebensraum trägt und dass sie innerhalb der staatlichen Aufgaben diese Verantwortung als öffentliche Aufgabe wahrzunehmen hat, dann ist kein Ur-Bruch zwischen Raumplanung und Politik zu erkennen. *Raumplanung ist in sich eine politische Aufgabe, so sehr sie zunächst eine wissenschaftliche, methodische Art des Umganges mit räumlichen Problemen ist.* Sie lässt sich deshalb als Bewältigung räumlicher Probleme durch das politische System definieren. Wer sollte im übrigen diese Funktion der Erhaltung und Gestaltung des Lebensraumes versehen, wenn nicht die Raumplanung? Nur sie bietet Gewähr, dass sie nicht zersplittert wird. Ohne Zusammenfassung in einer übergreifenden und integrierenden Aufgabe wird sie nach den innern Gesetzen der Administration sektoralisiert. Mit der Übernahme der Verantwortung für den Lebensraum wird die Raumplanung in den grösseren Zusammenhang der öffentlichen Aufgaben gerückt, die es demokratisch zu bewältigen und im Rahmen der Führungsfunktion der Regierungen anzugehen gilt. *Die Raumplanung ist Teil der Politik, oder anders ausgedrückt, die Raumplanung ist von der Politik her betrachtet jene Sachaufgabe, welche die Verantwortung für den Lebensraum trägt.*

Aus sich selbst heraus mag die Raumplanung als Wissenschaft, als Planungstätigkeit oder als Festschreibung der anzustrebenden Raumordnung verstanden werden; als öffentliche Aufgabe ist sie jener Politik-

bereich, der die Gesamtübersicht in der *Verantwortung für den Lebensraum* zu wahren hat. Diese ist nicht klein einzustufen, schlagen sich doch am Lebensraum die aktuellen und die zukünftigen Probleme aus Staat, Wirtschaft, Gesellschaft samt den Randbedingungen der Wahrung der Lebensvoraussetzungen nieder, und dies alles eingebunden in eine jahrhundertealte Geschichte, die allerdings in den vergangenen dreissig Jahren mehr Veränderungen, mindestens äusserlich sichtbare, für den Lebensraum bewirkt hat als das Geschehen in Jahrhunderten zuvor. Die öffentliche Verantwortung ist auch deshalb nicht gering zu veranschlagen, *weil die privatpersönlichen und privatwirtschaftlichen Ansprüche an den Lebensraum,* die zu oft diskreditiert oder niedriger eingestuft werden, *nicht illegitim sind,* sondern mit den öffentlichen Interessen abgestimmt und zu einem Ganzen integriert werden müssen. Sie sind sogar ein Reichtum unseres Lebens, weil sie der Ansporn des Kreativen sind. Und noch aus einem dritten Grund ist die Verantwortung für den Lebensraum hoch zu kotieren. In die Zukunft hinein gilt es, die *Entscheidungsspielräume der nachfolgenden Generationen* nicht einzuengen, sondern ihnen die Möglichkeit zu gewähren, ihre Probleme in ihrer Zeit – in Verantwortung für die kommenden Generationen – zu lösen. Dies geschieht nicht durch die vorwegnehmende Besserwisserei einer Endzustandsplanung, sondern wohl eher durch das Anerkennen und Bewahren von Freiräumen der Entscheidung nachfolgender Generationen. Ohne diese könnte die Raumplanung einerseits den *menschlichen, schöpferischen Massstab* und anderseits die *Zukunftsausrichtung* verlieren. Sie würde gegenwartshungrig, zukunftspessimistisch und arm an kreativen Impulsen, die dem quirligen menschlichen Geist zu verdanken sind, der seine Entfaltung in den Freiräumen und nicht in staatlichen Vorgaben der Glücksdefinition findet. Positiv formuliert darf gesagt werden: Die Raumplanung wird durch die Respektierung der Freiräume um die persönliche, wirtschaftliche und kulturelle Persönlichkeitsentfaltung und die Zukunftsöffnung bereichert. Diese zwei inhaltlichen Grenzen, die gleichzeitig Zuwendungen zu Potenzen sind, machen die Raumplanung zur Trägerin einer Verantwortung, die nicht schrankenlos agiert, sondern auf materielle Ziele ausgerichtet bleibt, die Öffnungen einschliessen.

Die Verantwortung für den Lebensraum hat der *Staat* wahrzunehmen. Sie kann ihm von den Privaten, der Wirtschaft und der Gesellschaft, was immer darunter verstanden wird, nicht abgenommen werden. Nur ist dabei zu bedenken, dass diese Verantwortungswahrnehmung durch den Staat im Rahmen der Politik geschieht, von der wir bis jetzt angedeutet haben, dass sie demokratisch legitimiert zu agieren hat – gemeinsame Bewältigung gemeinsamer Aufgaben – und dass sie in die «Führung des Gemein-

wesens» auf der Basis des Rechts eingebunden sein soll: *Die Raumplanung ist integriert in die demokratisch organisierten Entscheidungsprozesse, und sie ist Ausdruck der lenkenden, leitenden Regierungstätigkeit.* Mit der Betonung der Legitimation und Legalität sind zwei wichtige Komponenten rechtsstaatlicher Raumplanung ausgemacht, die nun allerdings – wie bereits angedeutet – ergänzt werden müssen, und zwar um die Respektierung der Freiräume der privatautonomen Lebensgestaltung und der kommenden Generationen.

Es wäre ein zu einfaches Bild der Raumplanung als politischer Aufgabe, wenn wir es bei dieser Ausrichtung bewenden lassen würden. Die Freiräume als Grenzen und Durchblicke, die demokratische Legitimierung und die Orientierung am Recht sind nicht so einfach zu handhaben, dass keine *Spannnungsverhältnisse* auszumachen wären. Im Gegenteil. Die Raumplanung wird in Weiten und Befreiungen, in Engnisse und Belastungen sowie in Ermächtigungen und Verbote hineingestürzt. Sie muss mit diesen Spannungen leben. Es gibt eben *keine abschliessenden, gültigen Aussagen,* was planerisch zweckrational heute getan werden muss und was unter Verzichtsleistungen der heutigen Generation den zukünftigen übergeben werden muss. Es gibt keine einmalige und ewig gültige Aussage, welche Belange dem öffentlichen Interesse zuzurechnen und welche der privatautonomen Interessenwahrung vorzubehalten sind. Dabei wird alles noch spannungsgeladener, wenn wir akzeptieren lernen, dass eines der wichtigsten öffentlichen Interessen darin bestehen könnte, dass private wahrgenommen werden können, wie es umgekehrt unabdingbar sein könnte, dass die private Interessenwahrung immer auch die öffentlichen Interessen einzuschliessen hat – eine Aussage, die den Staat und die Unternehmungen wie auch den einzelnen zum Nachdenken anhalten müsste – erst recht die Raumplanung. Doch lassen wir diese Gedanken am richtigen Ort stehen, nämlich dort, wo wir die *Spannungsverhältnisse* nicht als Belastung, sondern als *Bereicherung der Aufgabenerfüllung verstehen.* Raumplanung als Verantwortung für den Lebensraum zeichnet sich in der Wahrnehmung der Verantwortung unter den sich auftürmenden Spannungsfeldern aus. Haben wir sie alle angesprochen? Nein. Sie sollen aber mit den weiteren Polen: Staat – Einzelner, Staat – Wirtschaft, Staat – Gesellschaft, Staat/Wirtschaft/Gesellschaft – Lebensvoraussetzungen, Staat/Wirtschaft/Gesellschaft – Verwaltung angetönt werden.

Die Bedeutung der mittleren Ebene

Die Akzentuierung der Raumplanung als öffentliche Aufgabe, gegründet auf der Verantwortung für den Lebensraum, macht die *Instradierung der*

Raumplanung nicht einfacher. Die Deutung als Sach- und politische Aufgabe legt es an sich nahe, die Verantwortung für die Raumplanung den Trägern der politischen Verantwortung und damit allen Staatsebenen und innerhalb dieser allen Staatsorganen, die Verantwortung zu tragen haben, gleichmässig zuzuscheiden. Dies wird denn auch getan. Vorweg in der Bundesrepublik Deutschland, in der Republik Österreich und in der Schweizerischen Eidgenossenschaft wird dies deutlich sichtbar. Lediglich in der Republik Österreich tritt die Bundesebene etwas zurück. Im übrigen ist aber auszumachen, dass Bund, Gliedstaaten, Regionen und Gemeinden an der Verantwortung teilhaben. Selbst in den Zentralstaaten, wie in Frankreich – und gemässigt in Italien –, ist die Tendenz nachweisbar, die Verantwortung gleichmässiger zu verteilen.

Offen ist nun aber die Frage, ob wir es beim Postulat der gleichmässigen Verteilung der Planungsverantwortung auf die Staatsebenen bewenden lassen dürfen. Die angesprochenen inhaltlichen Grenzen – wir erinnern an die Freiräume der privatautonomen Lebensgestaltung und der Erbfreiheit der Generationen – drängen die Frage in den Vordergrund, ob eine Akzentsetzung angezeigt sei. Es scheint zweckmässig, die *Gemeinden* in den Vordergrund zu rücken. Für sie spricht die Bürgernähe. Tatsächlich sollten die Gemeinden in der Lage sein, menschenmassstabsgerecht zu planen und zu handeln. Gegen die Gemeinden spricht aber die fehlende Übersicht über die lebensbestimmenden und grossräumigen Entwicklungsvorgänge. In der Tat tun sich die Gemeinden schwer damit, die Kommunalplanung über die Perspektiven der örtlichen Ebene hinauszuheben. So besehen könnte sich eine Akzentuierung für die *nationale oder sogar die internationale Ebene* anmelden. Die nationalen Instanzen und vor allem die vom Alltagskram teilweise befreiten internationalen Organisationen sind denn auch überraschend fähig, die Veränderungsprozesse zu erfassen und zu deuten. Die OECD – zum Beispiel – verrät viel Souveränität in der Sache. Wenn in den genannten Bundesstaaten regelmässig die nationale Ebene in ihrer Bedeutung für die Raumplanung heruntergespielt wird, so wohl nicht wegen der Einsicht in das Durchsichtvermögen der nationalen und internationalen Instanzen, sondern wohl einfach deshalb, weil der Föderalismus diesen Schritt verlangt. Soll die nationale oder sogar die internationale Ebene – um der Sache willen – in Zukunft stärker betont werden?

Die Antwort muss sorgfältig gesucht werden. Der Schritt zur gleichmässigen und nur nuanciert differenzierten Aufgabenzuweisung an die einzelnen Staatsebenen scheint auf alle Fälle nicht zu genügen. Er wäre richtig, wenn es in der Raumplanung ausschliesslich darum gehen würde, sachbezogen, d. h. raumbezogen in die politischen Verfahren einzugreifen.

Es geht aber, wie wir zu zeigen versuchten, immer auch darum, menschennah und zukunftsorientiert im Sinne der Freiraumbewahrung zu operieren. Die Schweizerische Eidgenossenschaft hat sich unter diesem Eindruck beim Erlass der Verfassungsbestimmung über die Raumplanung (Art. 22quater BV, 14. September 1969) und des neuen Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1974 – es ist seit 1. Januar 1980 in Kraft – die Frage gestellt, welche Staatsebene diese zusätzliche, inhaltliche Verantwortung unter Berücksichtigung der gegebenen Aufgabenverteilung zwischen Bund, Kantonen (Gliedstaaten) und Gemeinden am besten zu lösen vermöge. Vieles sprach für die Gemeinden, so die ausgeprägte Gemeindeautonomie in zahlreichen Kantonen. Vieles sprach für den Bund, da er für die Mehrzahl der wichtigsten raumwirksamen Aufgaben verantwortlich ist. Und doch entschieden sich der Verfassungs- und der einfache Gesetzgeber – unterstützt von verantwortungsvollen Planern – für die *mittlere Staatsebene* der Kantone, die für die Bundesrepublik Deutschland – im Vergleich mit den schweizerischen Grössenverhältnissen – bei den Regionen liegen dürfte. Ob es die Länder oder die Regionen sind – dies muss jeder Staat für sich entscheiden. Der Auseinandersetzung mit der Frage, welche Ebene zu betonen ist, kann er sich nicht entschlagen; denn eine muss die Verantwortung integral oder doch integrierend tragen. Vor allem muss es eine Instanz geben, auf welcher die Verantwortung des Neubeginns lastet, wenn alles schief geht. Für die mittlere Staatsebene sprechen die Übersicht, die relative Bürgernähe und die Chancen, Scharnierfunktionen erfüllen zu können. Wenn man die Bedeutung der Koordination zudem ernst nimmt, dann ist die Wahl getroffen. Die mittlere Ebene kann am besten die Abstimmungsfunktion – vertikal und horizontal – gewährleisten.

Allerdings sind gleich zwei *Einschränkungen* geltend zu machen. Die mittlere Staatsebene muss über die politischen Verfahren verfügen, die zu raumwirksamen Entscheidungen führen, und sie muss zweitens in das «Planungs- und Plansystem» aller Staatsebenen so eingebunden sein, dass ihre Aussagen im Sinne der durchgehenden Planung – organisiert – in Verbindung mit den Aussagen der andern Planungsebenen stehen. Ohne das schweizerische Bundesgesetz über die Raumplanung übermässig hervorheben zu wollen, darf doch gesagt sein, dass dieses Gesetz in seinen wenigen Bestimmungen klarer als manches andere nationale Raumplanungsgesetz deutlich macht, wie die mittlere Ebene einbezogen und in ihrer Verantwortung für den Lebensraum hervorgehoben werden soll. Die Kantone haben die angedeutete Scharnierfunktion wahrzunehmen. Sie sind es, die dafür besorgt sein müssen, dass die Planungen der Bundesebene bis hinunter zu den Gemeinden wirken. Sie sind es, welche die

kommunalen und gliedstaatlichen Anliegen formulieren und für die Koordination zwischen den Planungen aller Staatsebenen – vertikal und horizontal – verantwortlich zeichnen. Wie dem auch sei, die mittlere Ebene vereinigt die Vorteile der relativen Bürgernähe und der relativ ausholenden Betrachtungsweise in sich. Sie ist deshalb zu pflegen.

Vertrauen

Die Raumplanung als politische Aufgabe verfolgt viele Ziele. Sie sind als Planungsgrundsätze allgemein bekannt. Viel zu wenig betont wird die *vertrauensbildende Funktion der Raumplanung*. Das notwendige Reden von der rollenden Planung und die Prozessplanung wie auch der dynamischen Planung hat den Blick für die Unerlässlichkeit des Vertrauens getrübt oder sogar geblendet. Warum lebt die Raumplanung vom Vertrauen? Ohne Vertrauen in die Verlässlichkeit der Raumplanung geht sie der positiven Zuwendung der Bürger und vor allem der Investoren, die helfen, die angestrebte Raumplanung zu verwirklichen, verloren. Beides wäre ein echter Verlust für die Raumplanung. Das Sich-Abwenden der Bürger ist tagtäglich zu erleben. Zwar interessieren sich die Bürger für die Raumordnungsaufgabe, wenn diese sie unmittelbar oder mittelbar berührt, doch wenden sie sich nach dem Planerlass sofort von ihr ab, sobald aktuellere Fragen anstehen. Die Zukunftsdimension der Raumplanung führt für den Bürger, wie auch für den Politiker, – leider – über seinen Lebenskreis hinaus, innerhalb dessen er sich bewegt und für den er mitfühlt. Die Begründung, Belebung und Erhaltung der Bürger-Zuwendung ist auf alle Fälle ein schwieriges Unterfangen. Voraussetzung ist die Vertrauen schaffende Kraft der Raumplanung.

Was tut sie dafür? Wie immer, wenn solche materiellen Herausforderungen anstehen, dann stellt sich der Fluchtversuch in die Planungsverfahren ein. Ein solcher ist das Gerede von der Partizipation, von der Mitwirkung in der Raumplanung. Wir verkennen die demokratische Legitimierung als konstitutiver Faktor der Raumplanung nicht, doch ist hier die Frage zu stellen und zu beantworten, ob die über die klassischen Formen der Demokratie hinausgehende Partizipation echte Legitimation schaffe. Zweifel sind angebracht und neu zu bedenken. Die Betonung der Partizipation der Betroffenen ist aus zwei Gründen in sich fragwürdig. Einmal sind die Betroffenen nur begrenzt willens und in der Lage, die privatautonomen Freiräume und die Zukunftsdimension im Sinne der Erbfreiheit der Generationen zu erwägen, zumal sie auf sich bezogen zu handeln pflegen und dazu auch eingeladen werden. Zum zweiten denkt der Kreis der perimetermässig eingegrenzten Betroffenen objektbezogen –

auch dazu werden sie eingeladen – und nicht in grösseren Zusammenhängen. Die Folge sind partikularistische Planungen, die einer grösseren Ordnung entsprechenden Zusammenhängen entgegenwirken. Das Sankt-Florian-Prinzip oder das Schwarz-Peter-Spiel werden typisch. *Die Flucht in die Planungsverfahren im Sinne von Mitwirkungsformen ist deshalb weder der Sache dienlich noch erhöht sie die demokratische Legitimation.* Es gilt darum die Frage der Vertrauensbildung in der Lehre von der Raumplanung sowie im politischen Verständnis ganz neu zu überdenken. Persönlich neige ich dazu, dass die Planungsschritte aller verantwortlichen Instanzen nachvollziehbar gemacht werden müssen und dass der Planerlass als solcher demokratisch abgestützt werden muss, wobei die Freiräume der privatautonomen Lebensgestaltung und der zukünftigen Generationen auf alle Fälle gewahrt sein müssen. Vor allem ist der Rechtsschutz breit und doch rationell auszugestalten. Darüber muss in anderem Zusammenhang mehr gesagt werden.

Noch ein Wort zu den Investoren. Die Planer haben – bedauerlicherweise – zu oft ein gebrochenes Verhältnis zu ihnen. Der Gründe sind viele. Sie auszuloten ist müssig, weil es sich die Raumplanung nicht leisten kann, auf die Investoren zu verzichten. Die Raumplanung verwirklicht sich – nur in der ganz kurzen Sicht extrem staatsgläubiger Planer – durch die staatlichen Lenkungsmassnahmen. Sachlich und nüchtern betrachtet sind es die öffentlichen und privaten Investoren, die darüber entscheiden, ob in einer Wohnzone tatsächlich Wohnungsbau betrieben wird, ob in einer Industriezone arbeitsplatzschaffende Unternehmen des zweiten oder sogar des dritten Wirtschaftssektors agieren, kurzum, es sind die öffentlichen und privaten Investoren, die mit ihren Investitionen weitere auslösen – am richtigen Ort zur richtigen Zeit –, und es sind die öffentlichen und privaten Investoren, die helfen, die Infrastruktur aufzubauen und zu erneuern. Ohne sie gibt es keine Verwirklichung der Raumplanung. Investoren wollen mit guten Gründen wissen, ob sie sich auf die Planungen verlassen können. Sie handeln nur, wenn sie in die Planungen Vertrauen zu setzen vermögen. *Die Raumplanung tut deshalb gut daran, ihre erste Aufgabe nicht in den Instrumenten (Plänen und Gesetzen) zu sehen, sondern in der Möglichkeit, Vertrauen zu schaffen, selbst dort, wo sie – um der Sache willen – die rollende, die dynamische Planung anstrebt und sich damit die Planänderung vorbehalten muss.*

Demokratie verlangt nach dem Corrigens der Planung

Die Staatsform der Demokratie ist für uns ein oder sogar der Garant für ein Leben in Freiheit. Allerdings darf auch sie nicht als problemfrei be-

trachtet werden. Da ist einmal das formale Mehrheitsprinzip, das die Anliegen der Minderheiten übergeht und das die in einer Momentaufnahme ermittelte Mehrheit in ihrer Bedeutung überbetont; da ist ferner die inhaltliche Schrankenlosigkeit, die absolute Lösungen nicht ausschliesst, und da ist – nicht zuletzt – die voreilige Zuwendung der Demokratie zu den aktuellen Interessen der Angesprochenen. So besehen schliesst die Demokratie in ihrer reinen Ausformung absolutistische, die Gegenwartsaktualitäten überbetonende Lösungen nicht aus. Sie bedarf deshalb vorweg des *Corrigens des Rechtsstaates.* Dies ist uns vertraut. Weniger bewusst sind wir uns, dass auch der Rechtsstaat nicht alle Freiräume zu gewährleisten vermag. Dem Freiraum der privatautonomen Lebensgestaltung ist er bis zu einem gewissen Grade über die Grundrechte zugetan. Keine Antwort weiss der Rechtsstaat auf die *Frage nach der Gewährleistung des Freiraumes der zukünftigen Generationen. Diese Sicht kann und muss die Planung, im besonderen die Raumplanung, einbringen,* sofern sie willens ist, diese Dimension als ihre hauseigene Verpflichtung anzuerkennen. Wer könnte es sonst tun? Sie wird es tun – und sie wird es tun müssen, sobald sie die Breite, Weite und Tiefe ihrer Funktion als öffentliche Aufgabe mit Auswirkungen und Anknüpfungen bei Staat, Wirtschaft, Gesellschaft und den Lebensvoraussetzungen erkennt und zu Ende denkt. Als Planung kümmert sie sich zusammen mit dem Umweltschutz um die Lebensvoraussetzungen, für die Gesellschaft und ihre Glieder schafft sie Freiräume in der Zeit und in die Zukunft, für die Wirtschaft bereitet sie ein Klima des Vertrauens, und für die Verwaltung sorgt sie dafür, dass die öffentliche Aufgabenerfüllung in einem sinnvollen Zusammenhang der inhaltlichen Abstimmung erfolgt, selbstredend bezogen auf den Lebensraum. Von daher wird die Raumplanung nicht verfehlen, im Zusammenspiel der verschiedenen Sachplanungen eine zurückhaltende, aber doch eine betonte Führungsfunktion zu übernehmen. Sie ist aus der Sache und der Querschnittsverantwortung heraus kompetent, einen substantiellen Beitrag an die Politische Planung zu leisten, die hilft, die Gesamtübersicht zu wahren. So besehen *verlangt die Demokratie nach einer aktiven Raumplanung, die als Sach- und gleichzeitig als politische Aufgabe bestrebt ist, in die politischen Verfahren mit raumwirksamen Massnahmen einzugreifen und die Freiräume der privatautonomen Lebensgestaltung sowie der kommenden Generationen zu wahren.*

Der innere Ursprung der Raumplanung als politische Aufgabe

Die eingangs angesprochene These, wonach die Raumordnungspolitik die Kehrseite der Raumplanung ist, lässt sich nach dem Gesagten mindestens

vertreten, sogar mit guten Gründen. Viele Probleme sind nach wie vor offen. Zu beantworten ist auf alle Fälle noch die Frage, woher eigentlich die Raumplanung als politische Aufgabe ihre innere Kraft bezieht. Es ist dies nicht die Politik als solche, sondern die Konfrontation mit dem Lebensraum, der in Bedrängnis geraten ist. Darum ist es denn auch geboten, nicht von Planungspolitik zu sprechen, sondern von Raumordnungspolitik, da der Lebens*raum* und nicht die Planung der Gegenstand ist, der die Politik herausfordert.

Textilelektronik · Webereivorbereitung · Rundsteuerung · Verkehrselektronik · Telekommunikation und Informatik
Chemische Mess- und Analysentechnik · Zellweger Uster AG, 8610 Uster, 8634 Hombrechtikon, 7320 Sargans