

# RAUMPLANUNG UND RAUMENTWICKLUNG IN DER SCHWEIZ

## BEOBSACHTUNGEN UND ANREGUNGEN DER INTERNATIONALEN EXPERTENGRUPPE

BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG (ARE)  
ETH ZÜRICH  
INSTITUT FÜR RAUM- UND LANDSCHAFTSENTWICKLUNG  
PROFESSUR FÜR RAUMENTWICKLUNG

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

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

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

## IMPRESSUM

### AUFTRAGGEBER:

Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Bern  
Prof. Dr. Pierre-Alain Rumley  
Dr. Fritz Wegelin

### AUFTRAGNEHMER:

ETH Zürich  
Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung  
Professur für Raumentwicklung  
Prof. Dr. Bernd Scholl

### EXPERTENGRUPPE:

Prof. Ir. Max van den Berg (NL)  
Gaëlle Pinson (F)  
Christof Schremmer (A)  
Prof. Thomas Sieverts (D)  
John Zetter (UK)

### UNTERSTÜTZUNGSTEAM ETH:

Dr. Hany Elgendy  
Anja Häfliger  
Markus Nollert  
Dr. Rolf Signer

### LAYOUT:

Hilda Juez Salgado

Nov. 2006

<http://www.news-service.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/7049.pdf>

## 48 3.3. EINIGE BEMERKUNGEN ZUR DIREKTEN DEMOKRATIE IN DER SCHWEIZER RAUMPLANUNG AUS DEUTSCHER SICHT

PROF. THOMAS SIVERTS

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

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

Ich sehe folgende Vorteile:

- Die direkte Demokratie zwingt im Wettkampf der Vorschläge und Ideen zu einer klaren, auch den einfachen Bürgern verständlichen Argumentation, und weil es gerade in der Raumplanung fast immer um klar abgegrenzte Sachentscheidungen geht, sind demagogische Argumente selten. Auch hingezogene Experten müssen sich diesem Zwang zu einfacher und klarer Argumentation unterwerfen, wenn sie Einfluss gewinnen möchten.
- Die Entscheidungsvorlagen enthalten zusammen mit den Sachvorschlägen immer auch die Finanzierungen: Wenn eine Sache per Mehrheit entschieden wird, dann ist zugleich auch über die Finanzierung mitentschieden. Das gibt den Entscheidungen Gewicht und Verlässlichkeit.
- Wenn eine Entscheidungsvorlage in direkter Demokratie abgelehnt wird, kann sie jeder Zeit wiederholt werden. Das eröffnet Wege zu ihrer stufenweise Verbesserung und zu vernünftigen Kompromissen.
- Die Eigenarten der direkten Demokratie haben zur Folge, dass die Entscheidungen, wenn einmal gefällt, auf verlässlicher Grundlage realisiert werden. Ohne es beweisen zu können, habe ich den Eindruck gewonnen, dass diese Art der Entscheidungsfindung insgesamt im Vergleich mit Deutschland zu keinen grösseren Verzögerungen führt und verlässlicher realisiert wird.
- Einen weiteren wichtigen, in unserer Zeit der Unbestimmtheit und Unsicherheit an Nutzen gewinnenden Vorteil sehe ich darin, dass die Gebietskörperschaften grosse sachliche und verfahrensbezogene Gestaltungsfreiräume haben. Sie können wirklich etwas Neues ausprobieren und damit zum Innovationsklima der Schweiz wesentlich beitragen: Die ganze Schweiz könnte zu einem «Raumlabor» werden. Noch freilich machen die meisten Gebietskörperschaften von ihrer Gestaltungsfreiheit nur sehr verhalten und zögerlich Gebrauch! Bund und Kanton sollten die Städte und Gemeinden ermuntern, ihre Spielräume kreativer zu nutzen.

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

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

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

entsteht aus vielen kleinen, einfachen Gemeindesystemen durch innere Emergenz ein höheres komplexeres Regionensystem, in ganz unterschiedlichen Formen!

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

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

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