

Herausforderungen der Raumentwicklung für die Kohäsion: Gedanken aus Sicht eines Ständerates

Referat Werner Luginbühl, Ständerat, Krattigen BE am CH Seminar vom 8. Januar 2015

1. Zur Gliederung meines Referats

2. Präzisierungen zum Thema

- 2.1. Was ist Raumentwicklung?
- 2.2. Was ist Kohäsion?

3. Bedroht die aktuelle räumliche Entwicklung der Schweiz die Kohäsion?

- 3.1 Alte institutionellen Grenzen lösen sich auf: Die Kantone mit ihren Grenzen aus dem 19. Jahrhundert verlieren an Bedeutung - an ihre Stelle treten immer mehr Wirtschaftsräume, oder „Metropolitanräume“. Bedroht das das Gleichgewicht?
- 3.2 Durch die Globalisierung wächst die Bedeutung der Metropolitanräume und insbesondere der grossen Städte. Wird dadurch der Gegensatz zwischen Stadt und Land vertieft?
- 3.3 Ist die „Raumordnung Schweiz“ zu zentralistisch geworden und bedroht sie dadurch den Zusammenhalt des Landes?

4. Welchen Beitrag kann die Raumentwicklung in Zukunft zur Kohäsion leisten? Ein Blick in die Zukunft

- 4.1 Mit dem Föderalismus allein ist es nicht getan
- 4.2 Es gibt auch nationale räumliche Interessen
- 4.3 Wichtig ist ein Gleichgewicht zwischen zentralen Rahmenbedingungen und föderalistischem Wettbewerb bei der Raumordnungspolitik.....

2. Präzisierungen zum Thema

Das Thema, das mir vorgegeben wurde, ruft offensichtlich nach Präzisierungen.

2.1. Was ist Raumentwicklung?

Was **Raumentwicklung** oder „**räumliche Entwicklung**“ ist, kann ich nach den vorangegangenen Referaten voraussetzen: Es geht um die Richtung, in die sich das Territorium der Schweiz entwickelt.

Verschiedene Bereiche wirken sich auf diese Entwicklung aus: Bevölkerungsentwicklung, Siedlungsentwicklung, Entwicklung der Wirtschaftsleistung, der Verkehrsströme, aber auch die soziodemografischen Kennzahlen wie Volkseinkommen, Armutsverteilung, Bildungsstand, altersmässige Zusammensetzung.

Und für mein Referat zentral: Wie entwickeln sich die Disparitäten?

2.2 Was ist Kohäsion?

Weniger klar ist der **Begriff der Kohäsion – oder auf Deutsch – des Zusammenhalts**. Dahinter steht die Frage: Was hält denn eigentlich die Schweiz zusammen? Wenn Sie die Leute befragen, werden Sie wohl die unterschiedlichsten Antworten erhalten:

Sind es Personen oder Personengruppen: Roger Federer und Stan Wawrinka, die Fussballnationalmannschaft oder der Bundesrat? Oder sind es Unternehmer wie Nick Hayek und Peter Spuhler, oder Künstlerinnen wie Sophie Hunger?

Sind es Institutionen des Service public: AHV, die Nationalbank, die SBB, die Post, das Schweizer Fernsehen (SRG idée suisse), die Armee, die Gemeinden mit ihren Schulen, Werkhöfen und Altersheimen?

Oder sind es die Ausgleichstöpfe, über die wir unterdessen in grosser Zahl verfügen?

Es sei daran erinnert, dass die Sozialversicherungen AHV/IV/ALV überall gleich viel auszahlen - also auch für einen massiven territorialen Ausgleich sorgen.

Die direkte Bundessteuer ist als Finanzausgleichssteuer konzipiert.¹

Die Landwirtschaftssubventionen machen einen wichtigen Teil des Einkommens der Randregionen aus.²

Der NFA, der immer wieder zu reden gibt und der seit seiner grossen Reform im Wesentlichen als Ressourcen- und Lastenausgleich konzipiert ist?

Ist es der Service public, der anerkanntermassen weitgehend flächendeckend auf hohem Niveau steht?

Ein Hinweis könnte sein wem die Schweizerinnen und Schweizer am meisten vertrauen:

Sie sehen, dass der Ständerat nach dem Bundesrat und dem Nationalrat kommt (dies ist meine grösste Sorge!), einsam an der Spitze stehen aber die Nationalbank und Bundesgericht.

Ich möchte die **Kohäsion wie folgt definieren**:

1. Kohäsion bedeutet ein akzeptables Mass an Ungleichgewichten.

¹ BFS: Ertrag der DBS nach Kantonen.

² vgl. Walter Felix, Marti Michael, Osterwald S. (2005): Zahlen die Agglomerationen für die Alpen? Auswertung der Finanzsströme zwischen dem Alpenraum und der übrigen Schweiz, NFP 48, Arbeitspapier, Bern.

2. Kohäsion bedeutet die Teilhabe aller an Entwicklungschancen.

3. Kohäsion bedeutet das Gefühl, zu einem Ganzen zu gehören, so dass der Konkurrent innerhalb des Ganzen nicht zum Feind wird, sondern Kollege bleibt.

Klar ist, dass sich die drei Elemente gegenseitig bedingen.

Eine derart definierte Kohäsion gibt es in vielen gesellschaftlichen Gruppen, zuerst einmal sicher in der Familie. Dann aber auch in grösseren Wertegemeinschaften wie den Kirchen und offensichtlich auch im Staat.

Es braucht für eine Kohäsion also eine einigende Vorstellung - die europäische Idee und Wertegemeinschaft, ausgedrückt in der europäischen Menschenrechtskonvention oder im American Way of Life der US-Amerikaner.

3. Bedroht die aktuelle räumliche Entwicklung der Schweiz die Kohäsion?

Ist nun die so verstandene Kohäsion durch die aktuellen Tendenzen in der Raumentwicklung bedroht?

Schauen wir uns einige wenige markante Tendenzen der Raumentwicklung an:

3.1 Alte institutionellen Grenzen lösen sich auf: Die Kantone mit ihren Grenzen aus dem 19. Jahrhundert verlieren an Bedeutung - an ihre Stelle treten immer mehr Wirtschaftsräume, oder „Metropolitanräume“. Bedroht das das Gleichgewicht?

Das Risiko besteht: Die Metropolisierung kann etwa zur Folge haben, dass sich die Entwicklung und der Wohlstand konzentrieren und der Rest „abgehängt“ wird. Anders ausgedrückt: Alles findet in der Metropole Zürich und in Métropole lémanique statt.

Ein Blick auf die Karte des Raumkonzepts Schweiz zeigt nun aber, dass es zwei ganze grosse Metropolen und zwei mittlere sowie auch noch kleinere Städtenetze gibt. Die Grossen konkurrieren also unter sich und mit den kleineren.

Ein Wettbewerb ist also gewährleistet, die kleineren Metropolen sind nicht einfach chancenlos, sofern sie ihre Stärken ausspielen. Dazu gehört, dass die Kantone einer Metropolitanregion zusammenarbeiten.

Beispiel 1: Wie kam es, dass es nicht nur eine einzige neue Alpentransversale gibt, sondern eine kleinere am Lötschberg und eine grössere am Gotthard? Das hat ganz entscheidende räumliche Entwicklungsfolgen im Oberwallis, aber auch für Bern.

Beispiel 2: Es gibt immer mehr überkantonale S-Bahnsysteme, die die Raumentwicklung massgebend prägen.

Die Kantone müssen also nicht zwingend fusionieren, sondern in den - wie man so anschaulich sagt - funktionalen Räumen zusammenarbeiten.

Die Kohäsion ist also meines Erachtens nicht unmittelbar bedroht, wenn die Schweiz polyzentrisch, sprich mehrzentrig bleibt.

3.2 Durch die Globalisierung wächst die Bedeutung der Metropolitanräume und insbesondere der grossen Städte. Wird dadurch der Gegensatz zwischen Stadt und Land vertieft?

Unterschiedliche Kulturen und Denkweisen zwischen Stadt und Land gibt es, das sei unbestritten. Es gab sie historisch gesehen immer. Sie waren früher viel stärker: Denken sie an oligarchisch organisierte alte Bern, das sich „das Land“ untertan machte und dieses ausbeutete.

Der Berner Staatsschatz, den sich Napoleon schnappte, wurde nicht nur in der Stadt erarbeitet. In Zürich oder Luzern war es nicht anders. Heute haben wir markant andere Verhältnisse. Wir haben sehr viele Ausgleichssysteme zwischen Stadt und Land. Und: es sind heute oft sogar die Kernstädte, die sich ausgebeutet vorkommen wegen der Zentrumslasten.

Ob der Stadt-Land-Gegensatz wirklich die Kohäsion der Schweiz bedroht, erscheint mir keineswegs klar. Ich habe dazu einige Einwände:

- Unsere Städte sind klein - das gilt selbst für Zürich. Bei uns gibt es kein alles dominierendes London oder Paris. Offenbar sind die Zürcher auch bei weitem nicht so hochmütig wie die Pariser oder Londoner. Von den bescheidenen Bernern ganz zu schweigen.
- Wo ist „Land“ und wo „Stadt“, wenn die S-Bahn weit ins Land hinaus fährt und vielen Arbeit und kulturelle Teilhabe in der Stadt ermöglicht?
- Die Transferleistungen von den Bevölkerungszentren in die peripheren Räume sind beachtlich. Der Service public ist in den peripheren Räumen nicht bedroht. Auch wenn wir dafür schauen müssen dass das so bleibt.
- Und: Die Macht des „ländlichen Teils“ der Schweiz ist bemerkenswert. Zuletzt erfolgreich demonstriert am Landwirtschaftsbudget 2015. Die VertreterInnen „des Landes“ sind effizient in ihrer Interessenvertretung. Das müssen die Städtevertreter immer wieder mit einem gewissen Staunen feststellen.

3.3 Ist die „Raumordnung Schweiz“ zu zentralistisch geworden und bedroht sie dadurch den Zusammenhalt des Landes?

Nach der RPG-Revision 2012 hat man oft gehört, dass die Raumplanung „zentralisiert“ worden sei. Da fühle ich mich angesprochen, habe ich doch die vom Volk groß mehrheitlich angenommene Revision mit zu verantwortet.

Meiner Meinung nach ist das RPG 2012 alles andere als zentralistisch. Das RPG 1979 war schon ein föderalistischer Kompromiss par excellence: Der Bund machte den Kantonen nur sehr wenige materielle Vorgaben - nämlich nur jene, die zum Kern der Weichenstellung in der Bundesverfassung gehören: nämlich die haushälterische Bodennutzung und die geordnete Besiedlung des Landes. Das drückt sich ganz prosaisch in zwei Dingen aus:

- in der Forderung nach Begrenzung der Bauzonengrösse und - als Ausgleich - in der Sicherung der Verfügbarkeit dieser Bauzone für die Bauwilligen,
- in einem weitgehenden Bauverbot ausserhalb dieser Bauzonen für alle nicht auf einen konkreten Standort angewiesene Bedürfnisse.

Was hat nun das RPG 2012 daran geändert? Wenig. Es ist ein Durchsetzungsgesetz. Es will das, was 1979 beschlossen wurde, besser beachtet wird. Vor allem bei den Bauzonen war man sich einig, dass die bundesrechtlichen Regeln vielerorts nicht eingehalten worden waren.

Auch der Bundesrat hat sich lange Zeit in freundeidgenössischer Courtoisie geübt, statt nachlässige Kantone auf ihre Pflichten hinzuweisen. Deshalb haben Parlament und Volk die Regeln verschärft und mit gewissen Zähnen versehen.

Jene, die über die Umsetzung des RPG 2012 stöhnen, täten gut daran sich ab und zu kurz zu überlegen was es bedeuten würde, die zurückgezogene Landschaftsinitiative umzusetzen.

Der Zusammenhalt in unserem Land ist also keineswegs durch zu viel Zentralisierung in der Raumplanung in Frage gestellt. Es wird nach wie vor sehr unterschiedliche Modelle geben, wie das RPG 2012 umgesetzt wird.

Das ist gut so. Gemeinsam wird ihnen sein, dass man sparsamer mit dem Boden umgeht. Das war ja auch der Zweck der Revision. Und das ist er erklärte Wille des Schweizer Volkes.

4. Welchen Beitrag kann die Raumentwicklung in Zukunft zur Kohäsion leisten?

Ich komme also zum Fazit, dass die Raumentwicklung gut aufgestellt ist, wenn es um die Kohäsion geht.

Das ist ein Verdienst, auch wenn man zugestehen muss, dass die Ausgangslage günstig war:

- Das Land ist überschaubar,
- die traditionelle Vielfalt an Kulturen, Sprachen und Religionen in der modernen Schweiz förderte einen Ausgleich,
- die Einführung von Volksinitiative und Referendum in den Bundesverfassungen von 1891 und 1874 trug das seine dazu bei, denn das erzwang Kompromisse,
- die Einführung des Proporzwahlrechts auf Bundesebene im Jahr 1919 führte zu einer stärkeren Berücksichtigung der Minderheiten,
- die wirtschaftliche Lage ist seit einiger Zeit vorteilhaft und - last but not least -
- das nachbarliche Umfeld ist seit siebzig Jahren von Wohlwohlen und Sicherheit geprägt. Läge die Schweiz im Kaukasus, wäre wohl alles ein wenig anders.

Vollständig glücklich bin ich aber auch nicht. Es gibt vor allem im gesellschaftlichen Bereich Herausforderungen an die Raumentwicklung, die wir so lösen sollten, dass die heute erreichte Kohäsion nicht gefährdet wird.

4.1 Mit dem Föderalismus allein ist es nicht getan ...

Es gibt Herausforderungen, die sich nicht einfach durch eine grösstmögliche Autonomie der Kantone lösen lassen. Dies ganz einfach, weil die Kantone zu klein geworden sind, um die räumlichen Herausforderungen alleine zu bewältigen.

Denken sie bloss an die Verkehrspolitik: Der Verkehr war schon immer der wichtigste Raumplaner. Und so prägen Strassen- und S-Bahnnetze die Siedlungsentwicklung. Diese Siedlungsentwicklung macht bekanntlich vor den Kantonsgrenzen nicht halt.

Wir kommen nicht darum herum, die Zusammenarbeit in den Wirtschaftsräumen zu stärken. Wir müssen sie aber auch demokratischer ausgestalten. Sonst werden immer mehr Kompetenzen an den Bund gehen.

Das gefährdet noch nicht unmittelbar die Kohäsion, weil ja auch das Parlament in den Kantonen gewählt wird. Aber die Eigenverantwortung der Kantone nimmt ab, sie drohen zu mehr oder weniger zu Vollzugsorganen des Bundes zu werden.

Wir brauchen also Gefässe für eine regionale Raumordnungspolitik in den Wirtschaftsräumen. Das dürfen wie gesagt nicht bloss Regierungskonferenzen sein. Ohne demokratisches Fundament wird es nicht gehen.

4.2 Es gibt auch nationale räumliche Interessen ...

Der föderalistische Wettbewerb braucht sodann einen nationalen Rahmen. Die Bundesverfassung hat einige solche Eckwerte definiert:

- Die Kantone sind zu einem haushälterischen Umgang mit dem Boden verpflichtet. Die Schweiz ist ja nicht nur eine Addition von Kantonen. Dies im Gegensatz zur EU, die bekanntlich kein Bundesstaat ist und keine Raumordnungspolitik kennt.
- Die Kantone müssen untereinander und mit dem Bund zusammenarbeiten, wenn es um die Grossinfrastrukturen geht. Was dabei herauskommt, steht nicht von vornherein fest - das wird ausgehandelt, so wie das bei Alptransit und bei FABI der Fall war.
- Die Kantone müssen - davon bin ich überzeugt - die nationalen Ikonen beim Natur-, Landschafts- und Heimatschutz respektieren. Zur Kohäsion gehört auch das Gefühl, dass die landschaftlich herausragenden Schönheiten allen gehören und nicht bloss einigen lokalen Akteuren. Beachten wir das nicht, wird uns das Volk schon bald wieder eins auf den „Deckel“ geben.
- Auch die besten Landwirtschaftsböden der Schweiz sind ein nationales, und nicht nur ein kantonales oder gar lokales Gut. Es ist richtig, wenn der Bund Spielregeln beim Umgang mit ihnen formuliert.
- Ein Beispiel, wie es nicht laufen sollte, ist die Zweitwohnungsinitiative. Die Festsetzung der Grenze bei 20% ist offensichtlich zu schematisch, zu zentralistisch. Sie ist oft nicht angemessen.

Dass diese undifferenzierte Initiative angenommen wurde, zeigt aber auch, dass wir, die Kantone, Fehler gemacht haben: Viele von uns waren nicht bereit über wirksame Grenzen des Zweitwohnungsbaus zu reden - damals bei der Formulierung des indirekten Gegenvorschlags in Art. 8 RPG.

Die Quittung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger war dann leider ein knappes Ja zu einer problematischen Initiative. Das als Fingerzeig, das es so nicht weitergehen soll. Mit bestraft wurden auch jene die bereits aktiv geworden waren, zum Beispiel Graubünden.

Das Beispiel ist lehrreich: Das Verdrängen von räumlichen Problemen hilft nicht weiter. Die direkte Demokratie ist dann nämlich in der Lage, uns Politikerinnen und Politiker zur Ordnung zu rufen - und gleich auch noch neue Probleme zu schaffen.

4.3 Wichtig ist ein Gleichgewicht zwischen zentralen Rahmenbedingungen und föderalistischem Wettbewerb bei der Raumordnungspolitik

Wie Sie sehen, bin ich für die Raumentwicklung der Schweiz optimistisch, wenn es uns gelingt, das Gleichgewicht zwischen klar definierten nationalen räumlichen Interessen und dem föderalistischen Wettbewerb der Kantone zu behalten:

- Neue Herausforderungen kommen laufend auf uns zu: Die Lösungen dafür werden am besten in den kommunalen und kantonalen „Labors“ ausprobiert. Eine nationale Einheitslösung braucht es nur selten.
- Eckwerte des Bundes sollen mit Mass und Vorsicht definiert werden. Gibt es sie aber - wie das Beispiel der Begrenzung der Bauzonengrösse zeigt - dann sind sie einzuhalten. Nötigenfalls muss die Justiz das erzwingen.
- Weil die räumlichen Entwicklungschancen ungleich sind, braucht es das nationale Ausgleichsinstrumentarium. Dieses lässt den Kantonen mit Vorteil breiten Spielraum.

Ich danke Ihnen für Ihr Interesse an der Sichtweise eines Ständerats.
