

Eine Entwicklung ohne Visionen?

Autor(en): **Thierstein, Alain**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale**

Band (Jahr): - **(1997)**

Heft [1]: **Globalisierung : Herausforderung der Raumordnung Schweiz = La globalisation : un défi pour l'aménagement du territoire en Suisse**

PDF erstellt am: **08.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-957694>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Eine Entwicklung ohne Visionen?

► Alain Thierstein

Braucht es im Zeitalter des Pragmatismus und des Primates der Rendite noch Leitbilder und Visionen? Sind die grossen Erzählungen nicht 'gestorben' und verbraucht? Vielleicht sind inzwischen die optimistischen, mobilisierenden Ideen wirklich auf der Müllhalde der Geschichte zu finden. Aber wie immer in unserer Zivilisationsgeschichte: die Firnis ist dünn und bricht rasch. Rückfälle sind programmiert, daher ist Recycling und Weiterentwicklung von Ideen angesagt.

II

Seit der United Nations Conference on Environment and Development (UNCED) 1992 ist Nachhaltige Entwicklung als eine globale Handlungsmaxime wegleitend¹. Die grossen Stärken des Konzeptes der Nachhaltigkeit liegen in seiner komplexen Problemsicht sowie in seiner hohen Verbindlichkeit, die aufgrund der grossen Zahl von Unterzeichnerstaaten begründet wird. Obwohl Nachhaltigkeit (noch) keinen Verfassungsrang besitzt, kann man das Konzept als regulative Idee interpretieren².

Raumordnung braucht eine übergeordnete Perspektive, denn Raum und Fläche sind zentrale Produktivressourcen. Die Grundzüge der Raumordnung Schweiz (GROCH) sind daher gleichzeitig notwendig und überfällig. Ihr Zustandekommen folgt schweizerischer Tradition: isolierte Würfe, interne Bereinigungen, konkordanzdemokratische Vernehmlassung und Veröffentlichung durch den Bundesrat – après moi le déluge, ist man geneigt beizufügen. Die Entstehungsgeschichte der GROCH zeigt sehr schön das Dilemma, in dem sich heute die bundesstaatliche Verwaltung befindet. Auf der einen Seite verlangt die Wirkungsorientierte Verwaltungsführung nach leistungsgerechteren und schlankeren Strukturen und Abläufen, auf der anderen Seite wächst der Anspruch an konzeptionelle Leistungen der öffentlichen Hand.

Der Erdgipfel in Rio de Janeiro verpflichtet auch die Schweiz als Unterzeichnerstaat zur Umsetzung der Nachhaltigkeitsprinzipien auf Bundes- und Regionalebene. Der Bundesrat hat dazu die

Interdepartementale Arbeitsgruppe Rio (IDARio) eingesetzt. Der Start dieser Arbeiten fällt zeitlich ungefähr mit der Erarbeitung des Entwurfes zu den GROCH zusammen. Und dies ist spürbar. Den GROCH mangelt es an einem durchgehenden Bezug zur Diskussion über die Umsetzung von Nachhaltigkeit. Die Arbeiten von IDARio wiederum sind von einer Ökologielastigkeit geprägt und lassen weitestgehend die räumliche Übersetzung vermissen. Was also sinnvollerweise zusammen gesehen werden müsste, wird notgedrungen getrennt behandelt. Aber wer wollte es den involvierten Behörden und aussenstehenden Institutionen verargen. Unsere sinntragenden Einrichtungen, seien sie privat oder staatlich verankert, sind noch immer fast ausschliesslich streng disziplinär organisiert und kultivieren entsprechende interne Logiken. Den daraus folgenden Mangel an Querschnittsorientierung spürt man sowohl beim Produkt wie auch beim Verfahren. Und dennoch hat der Bundesrat bzw. das Bundesamt für Raumplanung mit den GROCH ein unverzichtbares Papier mit Chancen vorgelegt. Diese gilt es aber in Zukunft richtig einzusetzen und einzuschätzen. Wer immer auch die Adressaten der Grundzüge sind – die Bundesverwaltung, die Kantone, die Privaten – die GROCH eignen sich zuerst und vor allem als Instrument zur Meinungsbildung. Das 'Blaubuch'³ verbindet interessante Analysen der Raumentwicklung mit bedenkenswerten Strategien und Aktionsfeldern.

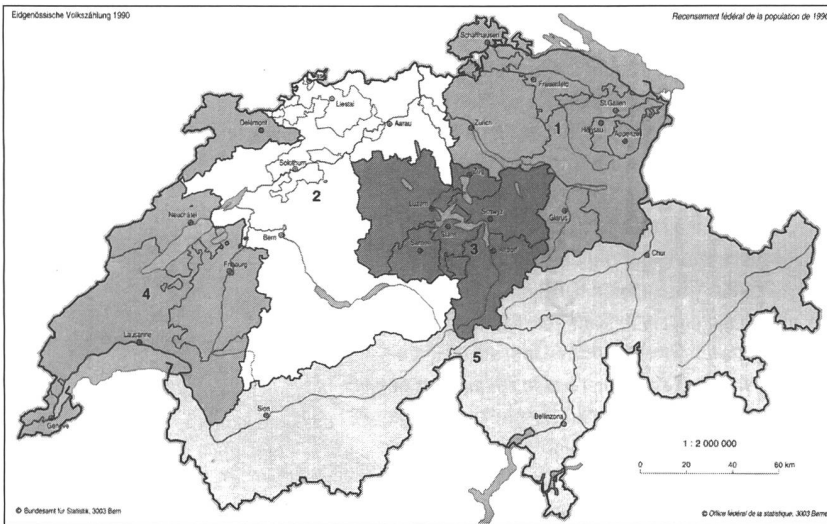
III

Die GROCH bieten Anknüpfungspunkt für zwei zentrale Themen, an denen in nächster Zeit weiter gearbeitet werden sollte: die Nachhaltige Raumentwicklung sowie die Leistungsfähigkeit unserer staatspolitischen Gebietseinheiten. Die erste Überlegung gilt der Nachhaltigen Raumentwicklung. Die Umsetzung von Nachhaltigkeitsprinzipien auf nationaler und regionaler Ebene hat Auswirkungen auf die Raumstruktur und die räumliche Entwicklung. Es gilt zuerst zu erkennen, in welchen Bereichen und in welchem Ausmass der räumliche Strukturwandel fördernde oder behindernde Wirkungen auf eine nachhaltige Ent-

Les grandes lignes: une plateforme qui n'a rien de visionnaire

Faut-il encore définir des grandes lignes et des visions à l'ère du pragmatisme et du primat de la rentabilité? Les grands mythes ne sont-ils pas morts et usés? Peut-être est-ce dans les poubelles de l'histoire qu'on trouve des idées optimistes et mobilisatrices. Mais comme toujours dans notre civilisation, le vernis est mince et friable. Les «rechutes» sont programmées, le recyclage des idées et leur développement sont à l'ordre du jour.

► Alain Thierstein
Dr. oec., Dozent für
Regionalökonomie,
Universität St.Gallen;
Leiter Regionalforschung
des Schweizerischen
Instituts für Aussenwirtschafts-, Struktur- und
Regionalforschung
(SIASR) an der Universität St.Gallen.



Grossregionen
(siehe Anmerkung 5)

wicklung hat. Schwierigkeit und zugleich Stärke von Nachhaltigkeit ist ihr Querschnittscharakter, der drei wesentliche und parallel zu betrachtende Problemdimensionen beinhaltet⁴:

- Die ökonomische Dimension handelt von der effizienten Zuteilung knapper Ressourcen.
- Die ökologische Dimension handelt von den Obergrenzen des Ressourcenverbrauches heutiger und künftiger Generationen.
- Die soziale Dimension handelt von der gerechten Ressourcenverteilung und dem sozialen und räumlichen Zusammenhalt heutiger Generationen. Zudem ist es gerade im Hinblick auf die Konkretisierung von Nachhaltigkeit für die künftige Raumordnungspolitik unerlässlich, die beiden Dimensionen des Entscheidungs- und Wertesystems miteinzubeziehen. Sie sind gesellschaftliche Rahmenbedingung und Nährboden, in welche die Entscheidungen über Verbrauch, Distribution und Allokation eingebettet sind.

Eine Nachhaltige Raumordnung muss Antworten auf den steigenden Ressourcenverbrauch finden. Das lenkt unser Augenmerk auf die Frage der Siedlungsentwicklung. Die GROCH erfüllen zwar nicht die Funktion eines landesweiten Siedlungsentwicklungs-Konzeptes. Doch gerade eine nachhaltige Raumentwicklung verlangt nach sinnvoller Begrenzung der Siedlungsfläche. Sie verlangt auch nach übergeordneten Orientierungslinien, um diese Eingrenzungen intelligent vorzunehmen,

um die involvierten Gruppierungen und Institutionen in den Meinungsfindungsprozess einzubinden und um schliesslich auch effiziente Ausgleichsinstrumente für Verzichtleistungen einzuführen.

Die Operationalisierung von nachhaltiger Raumentwicklung ist angesichts des oben skizzierten fünfdimensionalen Konzeptes schwierig. Während für ökologische Ziele noch einigermaßen konsensfähige Indikatoren gefunden werden können, ist ein gemeinsamer Nenner im ökonomischen und gar sozialen Bereich nicht in Sicht. Bisher findet sich keine befriedigende Antwort auf die Frage: ist eine dezentrale Siedlungsstruktur per se einer nachhaltigen Entwicklung dienlicher als die Verdichtung von Ressourcen in Grossagglomerationen? Und falls ja, unter welchen Bedingungen? Ein Teil der Schwierigkeiten liegt in der Tatsache, dass jede Region – auch die Schweiz als offene Volkswirtschaft – über zahllose materielle und immaterielle Verflechtungen mit anderen Regionen verfügt, die kaum abschliessend identifiziert werden können; die Kräfte des räumlichen Strukturwandels machen in der Regel nicht Halt vor nationalstaatlichen Grenzen.

Ein internationaler Seitenblick auf Umsetzungsversuche von Nachhaltigkeit macht klar, dass die vielversprechendsten Projekte nach dem bottom-up-Ansatz zuwege kommen. Regionale und lokale Initiativen verstehen Nachhaltigkeit zwar als langfristiges Ziel und wegleitende Vision, aber vor Ort wird der eigene Problemlösungsbeitrag diskutiert, definiert und mit jenen Indikatoren versehen, die den lokalen Akteuren auf Grund eines offenen Aushandlungsprozesses als die zweckmässigsten erscheinen. Der Weg ist zwar nicht das Ziel, aber die Vielfalt der Wege ist eine Bedingung für einen erfolgreichen trial-and-error-Prozess.

Zurück zu den GROCH wird verständlich, dass die räumliche Entwicklung der Schweiz eine Vision oder ein Leitbild braucht, das eine beträchtliche Selbstbindungskraft entwickelt. Selbst mit weitreichenden nationalstaatlichen Rechtsgrundlagen können Visionen nur im Anfangsstadium von oben herab (top-down) angestossen und inhaltlich unterlegt werden. Ihre Umsetzungs- und Selbstbindungskraft hingegen erhalten sie durch die langfristige Beteiligung von interessierten Akteuren unterhalb der nationalstaatlichen Ebene. In diesem Sinne hat der Bund eine erste Chance bei der Erarbeitung verpasst, aber weitere Gelegenheiten stehen bereit. Die GROCH sollten jetzt als Diskussionspapier in möglichst viele Kreise getragen werden, die in irgendeiner Weise mit der räumlichen Entwicklung des Landes zu tun haben. Das Produkt ist damit nicht vom Prozess zu trennen. Öffentliche Verwaltung braucht Partnerschaften in Privatwirtschaft und Nicht-Regie-

rungsorganisationen. Selbstbindung entsteht erst durch Transparenz, Partizipation und Handlungsbefähigung.

IV

Handlungsfähigkeit muss gekoppelt sein mit Handlungsmöglichkeit, was zur zweiten Entwicklungsoption der GROCH führt. Wenn den Herausforderungen für die schweizweite Raumstruktur, die in diesem Heft skizziert werden, durch wirksame Handlungsmöglichkeiten begegnet werden soll, dann sind heute Zweifel über die Leistungsfähigkeit unserer staatspolitischen Gebietseinheiten angezeigt. Zu denken ist besonders an die langfristige, internationale Überlebensfähigkeit des Standortes Schweiz. Wir erleben eine paradoxe Situation: während auf politischer Ebene die Schweiz durch einen kooperativen Föderalismus geprägt ist, erlauben wir uns auf wirtschaftlicher Ebene einen kompetitiven Föderalismus, der sich in einem schärfer gewordenen Steuerwettbewerb zwischen Kantonen und Gemeinden äussert. Wie weit dies aber tatsächlich zum Nutzen des gesamten Landes ist, müsste zumindest unvoreingenommen diskutiert werden. Wir stellen heute fest, dass die räumlichen Probleme immer weniger mit den politisch-administrativen Handlungsräumen übereinstimmen. Doppelspurigkeiten statt struktureller Vielfalt zur Bewältigung grossregionaler Probleme sind die Folge. Nicht bloss 26 kantonale Strafprozessordnungen sollten uns beschäftigen; ebenso diskutiert werden müsste einer der zentralen gesellschaftlichen Bewertungsmechanismen, nämlich das Steuersystem.

Die äusserst zaghaft angelaufene Diskussion um politische Grossregionen in der Schweiz⁵ muss die Frage einschliessen, ob es unter dem Aspekt der effizienten Verwendung von Ressourcen letztlich nicht sinnvoller wäre, eine materielle Harmonisierung oder Angleichung der Steuern in der Schweiz anzustreben. Das könnte zum Beispiel bedeuten, dass juristische und natürliche Personen im ganzen Lande ähnlichen oder gleichen Bemessungsgrundlagen und Tarifen unterliegen. Oder anders herum: wo liegt eine im internationalen Vergleich effiziente Organisationsgröszenstruktur, die zugleich möglichst viele Vorteile der Kleinräumlichkeit garantiert und sich möglichst wenig Nachteile einer bürgerfernen Grossstruktur einhandelt? Ist es die Schweiz als ganzes Territorium, die 26 Kantone oder einige Grossregionen? Durch den Wegfall des ressourcenverschwendenden kantonalen Steuerwettbewerbes könnte die kleine Schweiz als Ganzes profitieren und so zu einem überlebensfähigen Gebilde im internationalen Regionenwettbewerb werden. Die ökonomische Theorie des fiskalischen Föderalismus⁶ spricht zwar von der effizienzfördernden Wirkung dezentraler, selbstverantwortlicher Strukturen. Diskussionswürdig ist allemal, ob

angesichts der sichtbaren kleinräumlichen Reibungsverluste die erwünschte Flexibilität und die Gesamtwohlfahrt des Landes im internationalen Kontext beibehalten werden kann.

V

Über Instrumente soll man streiten dürfen. Materielle Steuerharmonisierung ist ebenso ein rotes Tuch wie Abschöpfung planerischer Mehrwerte. Vielleicht lässt sich das Ziel der nachhaltigen dezentralen Besiedelung auch anderweitig realisieren, etwa durch die geplante Reform des bundesstaatlichen Finanzausgleiches⁷. Neben der Aufgabenneuverteilung soll mittels Ressourcenausgleich und interkantonaalem Lastenausgleich eine wirksamere und transparentere Finanzmitteleinsatzung der Landesteile gesichert werden.

Die GROCH sind gewiss kein Allerweltsmittel. Verstanden aber als wertvolle Ausgangsbasis und prozessorientiert 'ins Volk' getragen, könnten sie Eigenleben entfalten, sodass man später hoffentlich von der 'magischen Kraft des Faktischen' sprechen wird. ■

Anmerkungen:

Rio Declaration on Environment and Development und AGENDA 21 (Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992, Annex I & II), Gopher://gopher.undp.org:70/00/unconts/UNCED/English/ vom 11.1.1996.

¹ Die Ähnlichkeiten des Nachhaltigkeitskonzeptes zu den Forderungen der Französischen Revolution nach Freiheit, Gleichheit und Brüderlichkeit sind offensichtlich; die drei Prinzipien der Französischen Revolution werden abgelöst durch Subsidiarität, Gleichwertigkeit und Solidarität.

² Bundesamt für Raumplanung, (Hrsg.) (1996): Grundzüge der Raumordnung Schweiz. Bern: EDMZ, 1996.

³ Vgl. Thierstein, Alain & Walser, Manfred (1996): Stein der Weisen oder Moggelpackung? Sustainable Development als Strategie für Regionen. DISP, 1996, Nr. 125, S. 10-17.

⁴ Daly, Herman E. (1992): Allocation, distribution, and scale: toward an economics that is efficient, just, and sustainable. Ecological Economics, 1992, Nr. 6, S. 185-193.

⁵ Das Bundesamt für Statistik hat dazu zwei anregende Karten veröffentlicht; BFS (1994): Die Raumgliederungen der Schweiz. Bern: BFS, 1994. (siehe Abb.)

⁶ Vgl. Oates, Wallace E. (1972): Fiscal Federalism. New York: Harcourt/Brace/Jovanovich, 1972.

⁷ Vgl. Eidgenössisches Finanzdepartement & Konferenz der kantonalen Finanzdirektoren (1996): Der neue Finanzausgleich zwischen Bund und Kantonen. Bern: Eidgenössisches Finanzdepartement, 1996.