

Kantonsmonitoring Avenir Suisse

Ein differenziertes Bild der kantonalen Raumplanung

Rechtzeitig zur laufenden Debatte um die Landschaftsinitiative, die Teilrevision des Raumplanungsgesetzes und die Erarbeitung des Raumkonzepts veröffentlicht Avenir Suisse ein Inventar der kantonalen Instrumente zur Siedlungssteuerung und sorgt damit für Gesprächsstoff. Die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN begrüsst die Untersuchung. Gewisse Ergebnisse des Kantonsmonitorings waren zu erwarten, andere überraschen.

In der öffentlichen Debatte über die Raumplanung werden zahlreiche Themen vorwiegend auf Bundes- und kommunaler Ebene diskutiert. Den Kantonen als verfassungsrechtlichen Hauptakteuren der Raumplanung wird oft wenig Beachtung geschenkt. Mit dem Kantonsmonitoring zur Raumplanung füllt Avenir Suisse diese Lücke. In einer aufwändigen Studie analysiert der von der Wirtschaft getragene Think Thank die Vielfalt und Effizienz des raumplanerischen Instrumentariums für zentrale Bereiche der Siedlungsentwicklung und schafft damit einen wertvollen Überblick über die Instrumente, Methoden und Raumplanungspraktiken der 26 Kantone.

Äpfel nicht mit Birnen vergleichen

Raumplanung hat viel mit Interessenabwägung und Wertung zu tun und entsprechend lässt sich ein Vergleich der Raumplanung der Kantone nicht so einfach wie ein Steuer- oder anderer Zahlenvergleich bewerkstelligen. Die raumplanerischen Herausforderungen in den einzelnen Kantonen sind zudem aufgrund geografischer, topografischer, demografischer und wirtschaftlicher Gegebenheiten sehr verschieden. Hinzu kommen unterschiedliche Planungsverständnisse und Planungskulturen, vor allem auch zwischen den einzelnen Sprachregionen. Eine grosse Herausforderung beim vorliegenden Kantonsmonitoring dürfte es denn auch gewesen sein, geeignete Indikatoren für einen Kantonsvergleich zu finden und die ausgewählten Beurteilungskriterien angemessen zu gewichten. Avenir Suisse ist diese heikle Aufgabe erfreulich gut gelungen. Entstanden ist ein differenziertes Bild der Raumplanungspraxis der einzelnen Kantone, eingebettet in ein Gesamtbild aller Schweizer Kantone. Um zu einem differenzierten Bild zu gelangen, muss man den Bericht jedoch sorgfältig lesen. Aussagen

dürfen nicht auf dem vordergründig spektakulären Gesamtranking der 26 Kantone beruhen, denn damit würde man Äpfel mit Birnen vergleichen: der Kanton Appenzell Innerrhoden ist nicht Zürich und der Kanton Jura nicht Genf. Viel interessanter, aussagekräftiger und lehrreicher als das Gesamtranking sind die Teilrankings zu den untersuchten Bereichen und die an verschiedener Stelle im Bericht vorgenommenen Gruppenbildungen. So werden in der Studie, neben den städtischen und städtisch-geprägten Kantonen Basel-Stadt, Genf, Zürich und Zug, die Bergkantone Graubünden und Wallis sowie Uri und Glarus miteinander verglichen. Interessant ist auch die Gegenüberstellung von Schwyz und Zug, haben beide Kantone doch grosse Ähnlichkeiten in Bezug auf Lage, Erreichbarkeit und Steuergunst. In vielen Bereichen miteinander vergleichbar sind schliesslich auch die Agglomerationskantone Aargau, Basel-Land, Luzern, Neuenburg, Schwyz, Solothurn, St. Gallen, Thurgau, Freiburg und Waadt. Für die Lektüre der Studie muss man sich in diesem Sinne Zeit nehmen. Schnelle Urteile sind nicht nur wegen der unterschiedlichen Ausgangslage der einzelnen Kantone, sondern auch den regional unterschiedlichen Planungsverständnissen und Planungsprozessen gefährlich. So gilt es beispielsweise zu bedenken, dass die welschen Kantone den Richtplan lange Zeit vorab als Koordinationsinstrument und nicht als Steuerungsinstrument für die kommunale Nutzungsplanung verstanden haben und das Instrument zum Teil heute noch so sehen. Nicht alle Kantone werden mit den Ergebnissen der Studie einverstanden sein, da über die Interpretation und die Wertung einzelner Instrumente durchaus diskutiert werden kann und den Autoren unter Umständen nicht alle in den Kantonen eingesetzten Instrumente in allen Details bekannt waren. Die Methode lässt sich aber in weiten Teilen nachvollziehen und das Zustandekommen der Rankings ist weitgehend transparent.

Aus der Untersuchung lernen

Erfreulich ist, dass in den Kantonen in den letzten Jahren Einiges in Gang gekommen ist und der kantonale Richtplan zunehmend als Führungsinstrument verstanden wird. Verschiedene Kantone haben denn auch ihre Defizite in der Raumplanung erkannt und Gegensteuer gegeben. Innovative Projekte und neue Weichenstellungen der Kantone, die erst vor kurzem beschlossen oder gar nur angedacht sind, haben ebenfalls Eingang in die Studie gefunden. Avenir Suisse stärkt mit ihrer Untersuchung diesen, das Heft in die Hand nehmenden Kantonen den Rücken.

Die Studie führt auf der andern Seite aber auch die weit verbreiteten Vollzugsdefizite vor Augen. Zwischen wohlklingenden Absichten und schönen Plänen auf der einen und ihrer Umsetzung auf der anderen Seite, besteht vielfach eine grosse Diskrepanz. Für die Kantone bleibt somit noch viel zu tun; selbst für solche in der Spitzenposition, denn auch sie erreichen nur rund zwei Drittel der möglichen Punktezahlen. Wie die Autoren der Studie richtig bemer-

ken, ist die Raumplanung als lernendes System zu betrachten und das Planungsinstrumentarium regelmässig kritisch zu überprüfen und weiterzuentwickeln. Die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN wird dabei, neben der Konferenz der Kantonsplaner KPK, als wichtige institutionelle Plattform für den Erfahrungsaustausch unter den Kantonen und das Verbreiten guter Beispiele bezeichnet.

Unterstützung für die Mehrwertabschöpfung

Positiv gewürdigt wird im Bericht von Avenir Suisse die viel diskutierte Mehrwertabgabe. Dies lässt aufhorchen, denn bisher haben nur die Kantone Neuenburg und Basel-Stadt den bundesrechtlichen Auftrag zur Einführung einer Mehrwertabgabe umgesetzt; in den anderen Kantonen ist der Einführung der Mehrwertabschöpfung vorab am Widerstand aus Wirtschaftskreisen gescheitert. Die positive Würdigung des Instruments durch Avenir Suisse dürfte dem Anliegen Auftrieb verschaffen. In mehreren Kantonen ist die Abgabe zurzeit ein Thema.

Lukas Bühlmann
Direktor VLP-ASPAN