

# Inhaltsverzeichnis / Sommaire

<b>Michael Koch</b>	<b>2</b>	<b>Von Netzen und Fallstricken</b>
<b>Martin Schuler</b> Géographe, Institut de recherche sur l'environnement construit, EPF Lausanne	<b>3</b>	<b>Pendularité à longue distance</b>
<b>Vincent Kaufmann</b> Sociologue, Institut de recherche sur l'environnement construit, EPF Lausanne		
<b>Angelo Rossi</b> Dr. oec., Honorarprofessor HöV, Leiter des Fachbereichs Regional- und Umweltökonomie, ORL-Institut, ETH Zürich	<b>11</b>	<b>Räumliche Konkurrenz- und Kooperationsprozesse auf internationaler Ebene und ihre Bedeutung für die Stadt</b>
<b>Christian Steiger</b> Dipl. phil. II, Wirtschaftsgeograph, wissenschaftlicher Mitarbeiter, ORL-Institut, ETH Zürich		
<b>Ruedi Meier</b> Dr. oec. publ., Raumplaner NDS/ETH, Bern	<b>20</b>	<b>Die Raumplanung im Lichte der Privatisierung, Liberalisierung, Deregulierung und Dezentralisierung</b>
<b>Martin Lendi</b> Dr. iur., Professor für Rechtswissenschaft, ETH Zürich	<b>26</b>	<b>Das Recht des Lebensraumes und die gesellschaftspolitische Verantwortung des Bauingenieurs</b>
<b>Ursula Stein</b> Dipl.-Ing., Inhaberin des Büros für Raumplanung und Kommunikation, Frankfurt am Main	<b>32</b>	<b>Moderation zwischen lokalen und regionalen Interessen: Die Wohnungsmarktuntersuchung für die Region Bonn</b>
<b>Donald A. Keller</b> Dr. phil., dipl. Bauingenieur ETH, technischer Leiter der Regionalplanung Zürich und Umgebung (RZU)	<b>37</b>	<b>Planung und Projekte</b>
<b>Michael Koch</b> Dr., dipl. Arch. SIA, Leiter DISP, ORL-Institut ETH Zürich		
<b>Klaus Selle</b> Dr. Ing., Stadt- und Raumplaner, Universitätsprofessor, Institut für Freiraumentwicklung und planungsbezogene Soziologie, Universität Hannover		
	<b>47</b>	<b>Mitteilungen und Kommentare</b>
	<b>53</b>	<b>Eingegangene Literatur</b>
	<b>54</b>	<b>Neue Veröffentlichungen des ORL-Institutes</b>

DISP 126  
Zürich, Juli/Juillet 1996  
32. Jahrgang/32e année

**Redaktion: Dr. M. Koch**

**Redaktionskommission:**  
Prof. Dr. J. Maurer, Prof. F. Oswald,  
Dr. A. Rossi (Honorarprofessor Hochschule  
für öfftl. Verwaltung), Prof. Dr. W. A. Schmid

Manuskripte sind an die Redaktion zu richten, bei welcher redaktionelle Hinweise über die Publikation von wissenschaftlichen Aufsätzen und Kurzbeiträgen erhältlich sind. Es werden Beiträge in deutscher, französischer, italienischer und englischer Sprache veröffentlicht. Autorenhonorare können nicht ausgerichtet werden.

Die Zeitschrift DISP erscheint vierteljährlich.

**Postadresse / Adresse postale:**  
Redaktion DISP, ORL-Institut ETH,  
8093 Zürich

Adressänderungen sind unter Beilage der bisherigen Adressetikette zu melden / En cas de changement d'adresse, veuillez nous renvoyer l'ancienne étiquette, corrigée.

**Titelbild:**  
«Ein Flug der Imagination»  
(Isamu Noguchi). Sculpture to  
be Seen from Mars, Modell in  
Sand (zerstört), 1947.  
Ausschnitt aus: Udo Weilacher, Zwischen  
Landschaftsarchitektur und Land Art,  
Birkhäuser Basel, Berlin, Boston 1996, S. 44

© 1996 by Institut für Orts-, Regional-  
und Landesplanung,  
Eidgenössische Technische Hochschule (ETH),  
Hönggerberg, 8093 Zürich

20U 18484/2700

# Inhaltsverzeichnis / Sommaire

<b>Michael Koch</b>	<b>2</b>	<b>Von Netzen und Fallstricken</b>
<b>Martin Schuler</b> Géographe, Institut de recherche sur l'environnement construit, EPF Lausanne	<b>3</b>	<b>Pendularité à longue distance</b>
<b>Vincent Kaufmann</b> Sociologue, Institut de recherche sur l'environnement construit, EPF Lausanne		
<b>Angelo Rossi</b> Dr. oec., Honorarprofessor HöV, Leiter des Fachbereichs Regional- und Umweltökonomie, ORL-Institut, ETH Zürich	<b>11</b>	<b>Räumliche Konkurrenz- und Kooperationsprozesse auf internationaler Ebene und ihre Bedeutung für die Stadt</b>
<b>Christian Steiger</b> Dipl. phil. II, Wirtschaftsgeograph, wissenschaftlicher Mitarbeiter, ORL-Institut, ETH Zürich		
<b>Ruedi Meier</b> Dr. oec. publ., Raumplaner NDS/ETH, Bern	<b>20</b>	<b>Die Raumplanung im Lichte der Privatisierung, Liberalisierung, Deregulierung und Dezentralisierung</b>
<b>Martin Lendi</b> Dr. iur., Professor für Rechtswissenschaft, ETH Zürich	<b>26</b>	<b>Das Recht des Lebensraumes und die gesellschaftspolitische Verantwortung des Bauingenieurs</b>
<b>Ursula Stein</b> Dipl.-Ing., Inhaberin des Büros für Raumplanung und Kommunikation, Frankfurt am Main	<b>32</b>	<b>Moderation zwischen lokalen und regionalen Interessen: Die Wohnungsmarkt- untersuchung für die Region Bonn</b>
<b>Donald A. Keller</b> Dr. phil., dipl. Bauingenieur ETH, technischer Leiter der Regionalplanung Zürich und Umgebung (RZU)	<b>37</b>	<b>Planung und Projekte</b>
<b>Michael Koch</b> Dr., dipl. Arch. SIA, Leiter DISP, ORL-Institut ETH Zürich		
<b>Klaus Selle</b> Dr. Ing., Stadt- und Raumplaner, Universitäts- professor, Institut für Freiraumentwicklung und planungsbezogene Soziologie, Universität Hannover		
	<b>47</b>	<b>Mitteilungen und Kommentare</b>
	<b>53</b>	<b>Eingegangene Literatur</b>
	<b>54</b>	<b>Neue Veröffentlichungen des ORL-Institutes</b>

# Die Raumplanung im Lichte der Privatisierung, Liberalisierung, Deregulierung und Dezentralisierung

## Ein Beitrag zur aktuellen Diskussion

Der vorliegende Beitrag ist als Einstiegsreferat in ein Gespräch unter Planern im März 1996 in Dullikon entstanden: Es werden begriffliche Klärungen vorgenommen, auf die Raumrelevanz der Privatisierung, Liberalisierung, Deregulierung und Dezentralisierung wird eingegangen, und auf Chancen sowie Gefahren wird hingewiesen. Schliesslich wird ausgeführt, welche Offensivstrategie sich die Raumplanung zur Wahrung ihrer Interessen im Strudel von Privatisierung, Liberalisierung, Deregulierung und Dezentralisierung zulegen könnte.

### 1. Einleitung

Privatisierung, Liberalisierung, Deregulierung und Dezentralisierung – im folgenden mit PriLiDeDe abgekürzt – haben in der öffentlichen Diskussion, aber auch in der praktischen Politik einen hohen Stellenwert erhalten. Es werden dabei teilweise hohe Erwartungen geweckt: Die Effizienz der Politik soll gesteigert werden, und eine verbesserte Wettbewerbsposition der Wirtschaft wird erwartet. Dabei überwiegt in der bisherigen Debatte die betriebswirtschaftliche Optik (Hablützel et al., 1995). Der mögliche Nutzen für einzelne Akteure (Unternehmen, Haushalte bzw. Konsumenten) wird speziell hervorgehoben.

Hingegen ist die volkswirtschaftliche Dimension bisher weitgehend ausgeklammert worden: Negative Auswirkungen auf Dritte (externe Effekte) spielen kaum eine Rolle. Ebenso werden gesamtgesellschaftliche Anliegen bzw. die Bedeutung öffentlicher Güter nur unzureichend beleuchtet.

In diesem Kontext ist es auch nicht erstaunlich, dass die PriLiDeDe-Debatte kaum im Zusammenhang mit der Raumplanung als öffentliche Aufgabe sowie Mittel zur Minderung von externen Effekten geführt hat: Chancen und Gefahren für die Raumplanung werden im Zuge des Trends PriLiDeDe übersehen. Ein Potential für die Realisierung raumplanerischer Ziele wird nicht ausgeschöpft. Negative Effekte auf die Raumplanung werden nicht oder zu spät angegangen.

Zuordnung	rein staatlich	←————→		rein privatwirtschaftlich
Dimension				
Eigentum	100% Staat	teilweise Staat, teilweise Private	100% gemeinnützige private Institutionen	100% private Erwerbswirtschaften
Rechtsform	Öffentliche Verwaltungsstelle	Selbständige Anstalt des öffentlichen Rechts	Unternehmen des privaten Rechts	
Finanzierung	100% allgemeine Steuermittel	vollständige oder teilweise Finanzierung über leistungsbezogene Zwangsgebühren und Beiträge	teilweise Preisfinanzierung mit ergänzenden Subventionen/ Zwangsgebühren/ Beiträge	volle Preisfinanzierung
Leistungs- und Preiskontrolle	Vorgabe von spezifischen Leistungszielen im politischen Prozess	Kontrolle von Leistungsangebot und Preisen selbständiger (öff. oder privater) Unternehmen durch staatliche Organe	Marktkontrolle im Rahmen der allgemeinen Ordnung des Handelsrechts	
Vertikale Integration	Produktion in staatl. Unternehmen mit hohem Wertschöpfungsantrag	Produktion in staatl. Unternehmen mit hohem Anteil eingekaufter Vorprodukte	Produktion in privaten Unternehmen, ev. staatl. Einkauf der Endleistung	

Tabelle 1: Zuordnung und Dimensionen staatlich/privat (in Anlehnung an Hauser, 1996)

Ideen	Konzepte	Instrumente
Trennung von politischen Zielsetzungen und Managementverantwortung Strategie/operative Tätigkeiten	Trennung von strategischen Entscheidungen und operativen Tätigkeiten	Trennung von Leistungsfinanzierer, Leistungskäufer, Leistungserbringer
Dezentralisation der Verwaltungsorganisation	Holdingsstrukturen, Agency-Bildung	Kompetenzdelegation, Leistungsaufträge
Schlanke Verwaltung, flache Hierarchien	Lean Management	Partizipation, Teamwork, flexible Arbeitsgruppen
Leistungs- und Wirkungsorientierung Effizienz, Effektivität, Outcome	3-E-Konzept: Wirtschaftlichkeit, Effizienz, Effektivität, Preis-Leistungs-Verhältnis («value for money»)	Geschäftsprüfungsberichte (Audit Reports), umfassende Wirksamkeitsprüfungen (Evaluationen)
Kundenorientierung, Qualitätsmanagement	Total Quality Management, Leistungscontrolling	Benchmarking, Quality Circles, Kundenbefragung

Tabelle 2: Ideen, Konzepte und Instrumente des New Public Management und der wirkungsorientierten Verwaltungsführung/Übersicht (in Anlehnung an Haldemann, 1995, S. 36)

Marktbedingungen schaffen Marktzutritt ermöglichen Wettbewerb schaffen (Preis- und Qualitätswettbewerb) Keine Kartelle Fusionskontrolle Keine Monopole Faire Wettbewerbsregelungen (z. B. Submission)
Individualisierung der Kosten und Nutzen Internalisierung externer Effekte Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen

Tabelle 3: Liberalisierung: Marktbedingungen/Individualisierung Kosten/Nutzen

## 2. Privatisierung, Liberalisierung, Deregulierung und Dezentralisierung (PriLiDeDe)

Was ist unter den Begriffen Privatisierung bzw. New Public Management, Liberalisierung, Deregulierung und Dezentralisierung zu verstehen?

### 2.1 Privatisierung

Privatisierung ist ein Begriff, der sehr unterschiedlich verwendet wird. In Anlehnung an Hauser (Hauser, 1996) können bezüglich der «Privatisierung» verschiedene Abstufungen zwischen rein staatlichen bis zu rein privatwirtschaftlichen Lösungen festgestellt werden (vgl. dazu Tabelle 1). Für die Zuordnung privat/staatlich werden zu Recht verschiedene Ebenen beigezogen: Eigentum, Rechtsform, Finanzierung usw. Der Realität kann man nicht gerecht werden, wenn von der Dichotomie Staat/Privat ausgegangen wird.

### 2.2 New Public Management (NPM)

In enger Verwandtschaft zur Privatisierung ist das New Public Management bzw. die Diskussion um eine wirkungsorientierte Verwaltungsführung zu sehen: Wohl steht nicht eine Verlagerung von öffentlichen Aufgaben zu Privaten, das heisst eine Privatisierung, im Vordergrund. Immerhin sollen öffentliche Aufgaben in dezentralen Einheiten (Agenturen) mit einer hohen Autonomie und Handlungskompetenz erbracht werden. Soweit als möglich wird eine Trennung von strategischer politischer Ebene und operativer Ebene angestrebt. Weitere wichtige Ideen, Konzepte und Instrumente des NPM beinhaltet Tabelle 2.

### 2.3 Liberalisierung

Die Liberalisierung kann mit der Schaffung von marktwirtschaftlichen Rahmenbedingungen gleichgesetzt werden (vgl. dazu Tabelle 3). Dabei steht die Förderung des Marktzutrittes und die Sicherstellung des Wettbewerbes im Vordergrund.

Grundsätzlich ist die Zurechnung der Kosten und Nutzen auf die einzelnen wirtschaftlichen Akteure ebenfalls einzu beziehen. Es kann von der Anwendung des Verursacherprinzips im weitesten

Sinne gesprochen werden: Dabei geht aber die damit verbundene Internalisierung der externen Effekte bzw. die Abgeltung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen im Rahmen von Liberalisierungsbestrebungen oft vergessen.

### 2.4 Deregulierung

Unter Deregulierung ist die Abschaffung von öffentlich-rechtlichen Normen bzw. der Abbau der Regelungsdichte zu verstehen. Damit soll der Handlungsspielraum der Wirtschaft und Gesellschaft erweitert werden. Im Kontext der Raumplanung stehen baurechtliche und planerische Bestimmungen zur Diskussion.

### 2.5 Dezentralisierung/Zentralisierung

Mit der Dezentralisierung ist die Stärkung des Föderalismus angesprochen. Kompetenzen übergeordneter staatlicher Einheiten sollen an dezentrale Einheiten übertragen werden. Gleichzeitig sind die Finanzkompetenzen zu harmonisieren: Allokations- und Distributionsfunktionen werden nicht mehr mit Einzelsubventionen, sondern Globalbudgets angegangen. Das Motto lautet: Wer zahlt befiehlt, wer befiehlt zahlt. Die vertikalen Verflechtungen sollen reduziert werden.

Neben der Dezentralisierung ist der Trend zur Verlagerung von Entscheidungskompetenzen an internationale Organisationen bzw. staatenähnliche Gemeinschaften nicht zu übersehen. Stichworte sind WTO mit dem Liberalisierungsprogramm, NAFTA, EU.

## 3. PriLiDeDe als Megatrend/ Chancen der Realisierung

Privatisierung inklusive NPM, Liberalisierung, Deregulierung und teilweise Dezentralisierung sind – trotz allen modischen Stilblüten – als ein Megatrend zu bezeichnen. Auf folgende Aspekte kann verwiesen werden:

- Anhaltende Knappheit der finanziellen Mittel der öffentlichen Hand: Mit PriLiDeDe besteht die Hoffnung, Sparpotentiale ausschöpfen zu können.
- Die Globalisierung verlangt, die Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten und zu stärken. Neben der Konkurrenz zwischen den Unternehmen tritt die Konkur-

renz zwischen Regionen und einzelnen Ländern zunehmend in den Vordergrund.

- Die Bürgerverdrossenheit soll angegangen werden: Vermehrt soll wieder Vertrauen geschaffen werden. Die Bürgernähe und die Kundenorientierung sollen erhöht werden.

- Steuerungsdefizite der öffentlichen Hand – d. h. die bessere Erreichung öffentlicher Ziele – sind anzugehen: Die Effizienz und vor allem auch die Effektivität sollen gesteigert werden.

Wird sich PriLiDeDe durchsetzen?

Die aufgeführten Aspekte, die grundsätzlich für PriLiDeDe sprechen, werden in den nächsten Jahren an Bedeutung eher noch gewinnen: PriLiDeDe wird sich deshalb als Megatrend fortsetzen. Umsetzungen sind vermutlich in einem recht hohen Ausmass wahrscheinlich, da sich praktisch keine relevante gesellschaftliche Gruppierung grundsätzlich gegen den Trend PriLiDeDe stellt.

Allerdings sind Widerstände nicht zu übersehen. Bei konkreten Projekten dürften sich – nicht zuletzt aufgrund der direkt demokratischen Einflussnahme – manche Blockierungen einstellen. Verschiedene Gruppierungen können gewisse Privilegien verlieren. Sie werden sich zur Wehr setzen.

*Fazit: PriLiDeDe verspricht die Lösung grundsätzlicher Defizite in Politik und Gesellschaft. Inwiefern die Anstrengungen erfolgreich sein werden, lässt sich zur Zeit nicht definitiv sagen. Ein gewisser Widerstand der Verlierer ist aber nicht zu übersehen.*

## 4. Stand der PriLiDeDe – Beispiele Raumrelevanz

Die Analyse der Auswirkungen von PriLiDeDe kann nur beschränkt auf abstrakter Ebene geführt werden. Vielmehr ist es notwendig, konkrete Fälle zu betrachten. Die konkrete Ausgestaltung, der Zeitraum sowie allgemeine Rahmenbedingungen spielen für die Effekte insgesamt, vor allem aber auch für die Raumeffekte eine entscheidende Rolle.

Im folgenden wird anhand einiger Beispiele veranschaulicht, wie sich verschiedene Dimensionen der Privatisie-

Öffentliche Aufgaben	Ansatzpunkte PriLiDeDe	Raumeffekte	Instrumente/ Kompensation
Elektrizitätswirtschaft Gas/Wasser/Abwasser Telekommunikation	Liberalisierung Kostenstellenrechnung  Third Party Access (Netzzugang Dritter) Privatisierung (v. a. Kantone)	Kostenorientierte Versorgung in räumlicher Hinsicht - Leitungsbau - Energieeffizienz - Alternative Produktion - Entlastung der Landschaft - Dezentraler Siedlungsdruck reduziert	Leistungsvereinbarung, Preisdifferenzierung
Öffentlicher Verkehr	Liberalisierung Eisenbahngesetz Dezentralisierung von Kantonen/Gemeinden	Koordination der regionalen OeV-Angebote Gezieltere Versorgung	Ausschreibung der Angebote/Wettbewerb Leistungsaufträge Mitfinanzierung
Postämter/ Strassenverkehrsämter	Nummern und Ausweise durch dezentrale Post	Versorgung besser Weniger Verkehr Mehreinnahmen	Kooperation Eigeninitiative (win-win-Situation)
Regional- und Ortsplanung	Dezentralisierung von Planungskompetenzen Abbau der Subventionen	Differenzierung der Planung Qualitätsgefälle, Übernahme der Verantwortung	überregionale Vorgaben Zweckmässigkeitsprüfung
Bundesamt für Geistiges Eigentum, Institut für Geistiges Eigentum (IGE)	Verwaltungsstelle → selbständige Anstalt	Versorgung Know-how, Förderung KMU	Leistungsaufträge zugunsten KMU

Tabelle 4: Beispiel Raumeffekte durch PriLiDeDe öffentlicher Aufgaben

zung, Liberalisierung und Deregulierung zu einzelnen Aufgaben der Raumplanung verhalten. Selbstverständlich kann es sich nur um verkürzte und summarische Darlegungen handeln. In der folgenden Diskussion wird von den öffentlichen Aufgaben ausgegangen und unter Berücksichtigung von PriLiDeDe-Ansätzen auf die Raumrelevanz eingegangen (vgl. Tabelle 4).

#### 4.1 Elektrizitätswirtschaft: Mehr Wettbewerb mit räumlich gezielten Angeboten

Die Elektrizitätswirtschaft soll privatisiert, liberalisiert und dereguliert werden. Entsprechende Vorstellungen werden international, national und kantonale diskutiert. Grundsätzliche Fragen mit grosser räumlicher Auswirkung werden tangiert: Soll für alle Räume der gleiche Versorgungsstandard gelten? Sind Tariffdifferenzierungen (Arbeitspreis, Anschlussgebühren) in räumlicher Hinsicht zuzulassen? Soll der steigende Strombedarf mit zusätzlichem Leitungsbau – oftmals durch landschaftlich sensible Gebiete – weiter forciert werden oder sind neue Netzkonfigurationen (neue Gebietsaufteilung unter den Verteilern) oder gar alternative Produktionsmöglichkeiten zu erwägen?

Es ist durchaus möglich, den gleichen Versorgungsstandard zu halten und kostengünstige Lösungen mit weit geringeren räumlichen Umweltbelastungen zu realisieren: Statt weiteren kostspieligen Niedrig- und Mittelspannungsleitungen wird die Energie alternativ produ-

ziert und die Energieeffizienz forciert. In bestimmten Fällen kann sogar damit gerechnet werden, dass marktnähere Lösungen mit kostendeckenden Preisen zu einer Verminderung der Zersiedelung führen. Ähnliche Fragen stellen sich ebenfalls für die Gas- und Wasserversorgung sowie die Abwasser- und Abfallentsorgung.

#### 4.2 Öffentlicher Verkehr: Bedürfnisgerechte Leistungsaufträge

Mit dem neuen Eisenbahngesetz werden die Kantone stärker in Pflicht genommen (Dezentralisierung), und die gewünschten Verkehrsleistungen sollen ausgeschrieben werden (Element der Liberalisierung): Die Transportunternehmen erhalten Leistungsaufträge. Der Druck nimmt zu, das Angebot zu überprüfen und für die Leistungserstellung verschiedene Varianten zu prüfen. Wichtige Impulse für leistungsgerechtere und kostengünstigere Lösungen dürfen mittelfristig erwartet werden.

Als Effekte in räumlicher Hinsicht sind zu erwarten: Gleichwertigere Behandlung der Verkehrsträger; gezieltere, bedürfnisgerechtere Angebote; Chancen für neue leistungsgerechte Angebote. Generell darf eine bessere räumliche Versorgung mit öffentlichem Verkehr erwartet werden. Gegenläufige Effekte treten ein, wenn sich die Rahmenbedingungen für den öffentlichen Verkehr (Finanzierung, Preisrelationen zum MIV) verschlechtern.

Die Rauminteressen können im Rahmen von Leistungsaufträgen gezielt eingebracht werden.

#### 4.3 Dezentralisierung von Planungs- kompetenzen in der Regional- und Ortsplanung

Im Kanton Bern soll die Gemeindeautonomie gestärkt werden. In diesem Zusammenhang werden Kompetenzen an die Gemeinden abgetreten. Die Subventionen an die Ortsplanungen werden u. a. abgegeben.

Mögliche Auswirkungen sind: Die Qualität der Planungen wird stark variieren. In einigen Gemeinden dürfte die Planung kaum mehr vorangetrieben werden. Tendenziell sinken die Einflussmöglichkeiten der übergeordneten Stellen.

Dank klaren Vorgaben in einer frühen Zeitpunkt und einer klaren politischen Abstützung können negative Auswirkungen – zumindest teilweise – gebannt werden. Offen ist zur Zeit die Frage, wer die Verantwortung bei Fehlentwicklungen aufgrund mangelhafter oder fehlender Planungen übernimmt. Müssen die Gemeinden die Suppe auflöffeln, oder muss der Kanton doch wieder in die Lücke springen?

#### 4.4 Strassenverkehrsamt als Agentur: Kooperation mit Poststellen

Die Vorboten der Liberalisierung veranlassen die Postdienste zur Akquisition neuer Dienstleistungen. Strassenverkehrsämter sind Pilotprojekte im Rahmen des NPM. So ist es im Kanton St. Gallen zu einer Kooperation gekommen: Die Poststellen übernehmen Teilaufgaben der Strassenverkehrsämter (Aufgabe der Auto-Nummernschilder, Mutationen der Fahrausweise usw.).

Als Raumeffekte können genannt werden:

- Bessere Versorgung der Bevölkerung vor allem auch an dezentralen Standorten
- Weniger Fahrkilometer
- Zusätzliche Einnahmen für Postagenturen: Erhalten und Ausbauen der Leistungen im Raum.

Es kann von einer idealen Symbiose gesprochen werden: PriLiDeDe führt im Fall der Strassenverkehrsbenützer bzw. Poststellen zu besseren Leistungen und geringeren externen Effekten.

#### 4.5 Institut für Geistiges Eigentum (IGE): Ein Instrument der Regionalpolitik?

Seit dem 1.1.1996 hat das Institut für Geistiges Eigentum (vormals BAGE) den Status einer rechtlich selbständigen Anstalt inne. Die hoheitlichen und gemeinwirtschaftlichen sowie die freien privaten Dienstleistungen werden weiterhin unter einem Dach sein.

Mit welchen räumlichen Auswirkungen ist zu rechnen?

Die Chance ist gross, dass das IGE in den nächsten Jahren näher zu den Kunden rückt, um seine Leistungen besser vermarkten zu können. Dezentrale Stellen für Beratungen sind zu erwarten (Zürich, Westschweiz, St. Gallen). Zudem sollen – gegen Abgeltung – zusätzlich Leistungen für KMU erbracht werden: Der technische Fortschritt dürfte dadurch in einem erheblichen Ausmass positiv beeinflusst werden. Insbesondere können periphere Gebiete davon profitieren.

Aus Sicht der Raumplanung kann es sinnvoll sein, sich bei der Abgeltung derartiger Leistungen zu engagieren, um positive wirtschaftliche Raumeffekte zu erzielen: Es wird ein zusätzlicher Handlungsspielraum eröffnet.

*Fazit: Grundsätzlich ist eine hohe Raumrelevanz des Megatrends PriLiDeDe festzustellen. Es kann sogar festgehalten werden, dass von dieser Entwicklung von seiten der öffentlichen Hand in den nächsten Jahren die wichtigsten Impulse auf die Raumstrukturen bzw. die räumliche Entwicklung ausgehen werden.*

### 5. Folgen des Megatrends PriLiDeDe für die Raumplanung

#### 5.1 Chancen

a) Strategische Fragen erhalten ein grösseres Gewicht; die Raumplanung in ihrer strategischen Dimension findet leichter Partner, und die Ziele können tendenziell besser durchgesetzt werden.

Grundsätzlich sollten sich die politischen Institutionen (Parlament, Regierungen) stärker auf strategische Fragen ausrichten. Die Raumplanung mit ihren

grundsätzlichen, längerfristigen sowie am Gemeinwohl orientierten Anliegen sollte sich besser Gehör verschaffen können.

b) Fehlallokationen von Monopolen und Kartellen können beseitigt oder reduziert werden: Räumliche Ziele werden positiv tangiert (Beispiel: Elektrizitätswirtschaft). Dabei treten mögliche positive Effekte keinesfalls automatisch ein. Übergeordnete Rauminteressen müssen frühzeitig berücksichtigt werden, falls sie eine Chance in den notwendigen Aushandlungsprozessen haben sollen.

c) Konzentration auf eher kurzfristig orientierte Markt- und Konsumbedürfnisse: Es darf erwartet werden, dass Konsumenteninteressen tendenziell besser erfüllt werden. Bezogen auf den Raum und die zentralen Standorte darf – zumindest mittelfristig – mit einer besseren Erfüllung der versorgungsorientierten räumlichen Ziele gerechnet werden. Die dezentralen Anbieter (Agenturen) werden eher neue Märkte erschliessen. Räumliche Ziele können zudem besser erreicht werden, wenn es zu Kooperationen unter verschiedenen Anbietern kommt.

#### 5.2 Ambivalente Effekte

a) Verlust von Know-how in der Verwaltung – Verdrängung von Einzelinterventionen: Daraus resultiert eine Abnahme der direkten Eingriffsmöglichkeiten in Projekte und Prozesse und ein entsprechender Know-how-Verlust. Diesem Steuerungsverlust stehen freie (personelle) Kapazitäten gegenüber, die beispielsweise für strategische Fragen eingesetzt werden können.

b) Grundsätzlich erhöht sich die Transparenz: Kosten, Leistungen und Wirkungen werden vermehrt ausgewiesen oder sie werden über Marktprozesse klarer sichtbar. Quersubventionen werden überhaupt erst ausgewiesen. Gewinner- und Verliererpositionen kommen zum Ausdruck.

Gleichzeitig wird deutlich, welchen Stellenwert raumplanerische Ziele im Rahmen der «Produkteherstellung» haben: Werden sie überhaupt einbezogen? Zu welchem Preis und in welcher Qualität werden sie berücksichtigt?

Allerdings ist nicht zu übersehen, dass sich die raumplanerischen Ziele nicht immer leicht quantifizieren lassen: Eine Konzentration auf leicht quantifizierbare Ziel ist zu erwarten. Beispielsweise dürfe es auch mit den besten Methoden schwierig bleiben, den Wert einer Landschaft in quantitativen und/oder monetären Grössen auszudrücken. Ästhetische Werte können leicht verlorengehen. Teilweise ist mit der Quantifizierung und Monetarisierung ein Substanzverlust der Raumplanung nicht auszuschliessen.

#### 5.3 Gefahren aus der Sicht der Raumplanung

a) Verlust der öffentlichen Interessen, wie qualitativ hochstehende Siedlungsstrukturen, ästhetische Werte, Schutz der Landschaft usw. ist bei betriebswirtschaftlicher Fixierung von PriLiDeDe nicht auszuschliessen.

b) Erhöhte Produktion von externen Effekten: Je marktorientierter agiert wird, desto eher werden externe Effekte anfallen. Eine zusätzliche Belastung der Ausgleichsräume oder eine verstärkte Gefährdung der räumlichen Umweltziele (Lärm, Luft usw. in den Städten) ist zu erwarten.

c) Vernachlässigung von längerfristigen Aspekten: Der Markt bzw. marktorientierte Akteure nehmen kaum längerfristige Aspekte wahr. Die Interessen der kommenden Generationen werden tendenziell vernachlässigt: Es ist durchaus möglich, dass optimale Raumstrukturen, die sich erst in längeren Zeiträumen einstellen, zu Schaden kommen.

d) Gemeinwirtschaftliche Leistungen werden tendenziell vernachlässigt: Der Markt konzentriert sich auf die direkten Marktbedürfnisse. Der Handlungsspielraum nimmt ab – vor allem unter verschärften Wettbewerbsbedingungen – gemeinwirtschaftliche Leistungen zu erbringen. Dies kann zur Vernachlässigung von einzelnen Stadtquartieren sowie peripherer Räume führen.

e) Die Eigeninteressen der dezentralen Akteure (Agenturen) treten tendenziell verstärkt in den Vordergrund. Gleichzeitig heisst dies, dass Randgruppen und Randgebiete, die über eine geringere

Kaufkraft verfügen, eher vernachlässigt werden.

f) Überforderung der räumlichen Steuerung: Die Schweiz hat recht viel Erfahrung mit parastaatlichen Organisationen bzw. den Problemen der Steuerung von dezentralen Einheiten: Praktische Erfahrungen und wissenschaftliche Untersuchungen zeigen, dass die Steuerung sehr anspruchsvoll, wenn nicht gar unmöglich ist. Ein Beispiel ist hierfür der Agrarbereich. Trotz hohen finanziellen Mitteln und ausgebauten Kompetenzen der öffentlichen Hand können die Leistungen aus Sicht der Raumplanung bisher kaum als befriedigend bezeichnet werden (Erhaltung der dezentralen Besiedelung, Landschaftsschutz usw.).

Mit PriLiDeDe nehmen die Ansprüche an die strategische Steuerung zu. Die anstehende Herausforderung stellt hohe Ansprüche an die Sachkompetenz der zuständigen Stellen und die Konsensbildungsprozesse. Letztlich wird es entscheidend sein, inwiefern sich potentielle Verlierer mobilisieren und – zusammen mit den Gewinnern – den Mut und die Kraft zu Offensivstrategien finden. Der Einsatz von kompensatorischen Massnahmen wird entscheidend sein.

*Fazit: Der Trend PriLiDeDe lässt im Hinblick auf räumliche Ziele keine eindeutige Bilanzierung zu. Tendenziell werden kurzfristige Versorgungsziele bevorzugt. Anliegen des Gemeinwohls und längerfristige Interessen sind tendenziell gefährdet. Es werden vermehrt externe Effekte produziert. Politische Vorgaben können diesen Trend korrigieren. Beurteilungen der Auswirkungen sind letztlich nur im Einzelfall möglich.*

## 6. Mögliche Konsequenzen für die Raumplanung

### 6.1 PriLiDeDe als Chance wahrnehmen: Systematische Auseinandersetzung

Der Megatrend PriLiDeDe stellt für die Raumplanung eine Chance dar. Diese kann aber nur wahrgenommen werden, wenn eine intensive Auseinandersetzung mit der PriLiDeDe einsetzt. Andernfalls werden die räumlichen Interessen nicht systematisch verfolgt und die lau-

fenden politischen Entscheide im Rahmen der PriLiDeDe eingebracht.

Eine systematische Auseinandersetzung erfordert die Analyse des PriLiDeDe-Trends, die Abschätzung der Raumwirksamkeit, die Analyse der Handlungsspielräume und die Interessen der Raumplanung müssen auf instrumenteller Ebene systematisch in die laufenden Aushandlungsprozesse eingebracht werden.

### 6.2 Politische Diskussion führen

Die Raumplanung soll sich im Rahmen der Auseinandersetzung um PriLiDeDe noch stärker zur Politik hin bewegen. Auf dieser Ebene müssen die Chancen und Gefahren des Trends PriLiDeDe bewusst gemacht werden. Die Chancen einer vermehrten strategischen Auseinandersetzung im Zusammenhang mit PriLiDeDe müssen auf der politischen Ebene wahrgenommen werden.

Hingegen ist es kaum sinnvoll, die Raumplanung in institutioneller Hinsicht in eine «Agentur» mit privatem Charakter zu verwandeln. Die Chancen der strategischen Steuerung könnten damit kaum gewahrt werden. Insbesondere würden die übergeordneten Anliegen der Raumplanung stark beeinträchtigt.

### 6.3 Gemeinwirtschaftliche Leistungen der Raumplanung darstellen und Internalisierung der externen Effekte forcieren

Das Bewusstsein für die positiven Seiten von – sinnvoll eingesetzten – gemeinwirtschaftlichen Leistungen ist in räumlicher Hinsicht hervorzuheben. Nach Möglichkeit sind die potentiellen Nutzniesser von gemeinwirtschaftlichen Leistungen zu kennzeichnen.

Der PriLiDeDe-Trend liefert zusätzliche Gründe für die Internalisierung von externen Effekten. Die Raumplanung hat ein grosses Interesse, dass entsprechende Schritte realisiert werden. Koalitionen mit den Umweltinteressen und weiteren direkt betroffenen Aufgabebereichen sind anzustreben. Mit einer Internalisierungsstrategie können die negativen Effekte des betriebswirtschaftlich orientierten Markttrends gebremst werden.

### 6.4 Budget für die Abgeltung von raumwirksamen Aufgaben etablieren

Idealerweise sollte die Raumplanung ein Budget erhalten, damit sie vermehrt raumplanerische Ziele im Rahmen von Leistungsaufträgen bzw. Vereinbarungen verfolgen kann. Die Raumplanung wird damit ein gewichtiger Partner von privat operierenden Partnern (Agenturen). Das Interesse an einer Zusammenarbeit kann erhöht werden. Gezielt können Leistungen zugunsten der Raumplanung «eingekauft» werden. Es werden nicht einfach nur Forderungen gestellt. Die Raumplanung ihrerseits wird gezwungen, ihren Einsatz zugunsten räumlicher Ziele einem Optimierungsprozess zu unterziehen.

### 6.5 Räumliche Ziele operationalisieren

Um als Partner der zunehmend privat agierenden Akteure akzeptiert zu werden, ist eine verstärkte Operationalisierung der räumlichen Ziele – zumindest für Teilbereiche – unabdingbar: Bei der Abgeltung von gemeinwirtschaftlichen Leistungen im Rahmen von Leistungsaufträgen ist es wichtig zu wissen, wieviel die Wahrnehmung der Raumplanungsinteressen wert ist. Methodische Fragen sind in diesem Zusammenhang anzugehen (Monetarisierung externer Effekte, Befragungen zur Qualitätsbeurteilung, Einsatz von Nutz-Wert-Analysen usw.).

### 6.6 Zielgruppen- und kundenorientiert handeln

Die öffentlichen Aufgaben werden vermehrt zielgruppen- und kundenorientiert erbracht. Die Raumplanung hat sich – zumindest teilweise – auf diesen Trend einzustellen. Wer ist eigentlich Nutzniesser der räumlichen Ziele? Von welchen Akteuren bzw. Agenturen können die räumlichen Zielsetzungen aufgenommen werden? Eine ziel- und kundenorientierte Raumplanung erhöht die Chancen, die räumlichen Ziele einzubringen. Diese Ausrichtung verlangt gleichzeitig, dass Kontakte mit neuen Akteurgruppen – vermehrt privat orientierten – aufgenommen werden. Im Idealfall werden Kooperationen verschiedener Akteurgruppen, die zugunsten räumlicher Ziele agieren, erleichtert. Win-Win-Situationen werden bewirkt.



### 6.7 Zeitlichen Rhythmus der Akteure beachten

Zeitlich ist eine Anpassung an den Rhythmus der laufenden Planungen im Rahmen des PriLiDeDe-Trends notwendig. In einem frühen Zeitpunkt ist der Einstieg in die entsprechenden Projekte zu suchen, damit die Handlungsspielräume aus Sicht der Raumplanung ausgelotet und optimale Massnahmen getroffen werden können. Eine schematische Planung mit einem starren zeitlichen Rhythmus eignet sich kaum, um in sinnvoller Weise die Interessen der Raumplanung wahrzunehmen. Die Koordination des Planungsrhythmus heisst allerdings nicht, dass keine eigenständigen Zielplanungen realisiert werden sollen.

### 6.8 Neue Fähigkeiten erwerben

Die Kenntnisse über Marktprozesse sind zu verbessern. Ein gewisser kultureller Wandel des Know-hows der Raumplanung ist notwendig: Die Konzentration auf die physischen Aspekte der Raumplanung ist zugunsten einer vermehrt sozialwissenschaftlichen Betrachtungsweise zu überwinden.

## 7. Schlussbemerkungen

PriLiDeDe stellt einen Megatrend dar: Es scheint so, dass die in den 60er, 70er und 80er Jahren herrschende Logik der rationalen Planungssysteme, in die sich die Raumplanung einordnete und ihren Platz erkämpfte, zumindest teilweise abgelöst wird.

Die potentiellen räumlichen Auswirkungen von PriLiDeDe sind bedeutend. Mögliche Gefährdungen der raumplanerischen Ziele sind nicht zu übersehen. Eine intensive Auseinandersetzung in einem frühen Zeitpunkt und vor allem auch der Einsatz geeigneter kompensatorischer Instrumente verspricht Gegensteuer: So gesehen stellt die PriLiDeDe eine Chance dar, die Anliegen der Raumplanung unter veränderten Bedingungen zu realisieren.

### Literatur

Hablützel, P., Haldemann, T., Schedler, K. & Schwaar, K. (Hrsg.): Umbruch in Politik und Verwaltung. Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz. Bern: Haupt 1995.

Haldemann, T.: Internationale Entwicklungen im Bereich des NPM – Übersicht und Vergleich, in: Hablützel et al. (Hrsg.), Umbruch in Politik und Verwaltung. Ansichten und Erfahrungen zum New Public Management in der Schweiz. Bern: Haupt 1995, S. 36).

Hauser, H.: Ziele und Modelle der Privatisierung öffentlicher Aufgaben; In: Standpunkte zwischen Theorie und Praxis. St. Gallen 1996.