

# **Die Koordination von Raumplanung und Verkehrspolitik in urbanen Räumen der Schweiz: Determinanten der politischen Geographie, der politischen Kultur oder der institutionellen Struktur?**

Fritz SAGER, Vincent KAUFMANN und Dominique JOYE

---

## Zusammenfassung

Der Beitrag befasst sich mit den exogenen Bestimmungsfaktoren der Koordination raumwirksamer Politiken anhand der vier Agglomerationen von Basel, Bern, Lausanne und Genf. Ein Vergleich von entsprechenden Outcomes zeigt markante Unterschiede zwischen den vier Städten. Nach einer kurzen Kritik der Binnenorientierung gängiger Governance-Ansätze werden die drei exogenen Erklärungsansätze der politischen Geographie, des Institutionalismus und der politischen Kultur in vier Thesen beschrieben. Deren Exploration weist die Wichtigkeit von Kontextvariablen bei der Untersuchung von Ressourcen-Regimen aus. So ist eine Abhängigkeit der inhaltlichen Koordination von sozio-kulturellen, geographischen und historischen Faktoren auszumachen. Dagegen ist der Zusammenhang mit der Einschätzung der institutionalisierten Koordination nicht eindeutig, was die Vermutung nahelegt, dass im Falle der prozeduralen Koordination die endogenen Faktoren stärkere Erklärungskraft besitzen und die *Regime Analysis* mithin das geeignetere Mittel zu ihrer Untersuchung darstellt.

## **Einleitung<sup>1</sup>**

Seit den 1950er Jahren wurde der Raum aufgrund der wachsenden Urbanisierung in verschiedenen europäischen Ländern zu einer zunehmend knap-

---

<sup>1</sup> Der vorliegende Aufsatz entstand im Rahmen des Schweizer Beitrages zum europäischen Forschungsprogramm COST 332 "Transport and Land-Use Policies". Für Anregungen und Hinweise danken die Autoren Michel Bassand, Yves Ferrari, Martin Schuler, Adrian Vatter, Michel Meyrat, den Teilnehmern des COST 332 Kolloquiums vom 10.-12. Februar 1999 in Lausanne sowie einem anonymen Gutachter der SZPW.

pen natürlichen Ressource, was sich in der Schweiz anhand des Umstandes illustrieren lässt, dass heute mehr als zwei Drittel der Bevölkerung in urbanen Räumen leben. Das markante urbane Wachstum der letzten dreissig Jahre teilt sich in zwei Entwicklungen. Zum Einen fand eine Periurbanisierung statt, also eine Verstädterung von ursprünglich ruralen Gemeinden und Regionen (Frey 1996, 1997). Zum Andern ist gleichzeitig eine Metropolisation zu beobachten, eine Konzentration der Macht in den grossen urbanen Zentren auf Kosten der kleineren städtischen Einheiten (Bassand, Joye und Leresche 1995). In beiden Fällen spielt das jeweilige Verkehrssystem eine entscheidende Rolle, hat sich doch in den letzten dreissig Jahren die Alltagsmobilität in einer markanten Zunahme der täglich zurückgelegten Pendlerdistanzen niedergeschlagen (Schuler 1995; Salomon et al. 1993). Seit den siebziger Jahren stellt sich dieser Entwicklung verstärkt die Politik entgegen, sowohl in raumplanerischer Hinsicht mit dem Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) von 1979 wie in ökologischer Hinsicht mit den Verordnungen zum Lärm- (LSV) und Luftschutz (LRV) von 1986. Die Abstimmung von Raum- und Verkehrspolitik ist ein zentrales Mittel in der Umsetzung der so gesteckten Ziele. Dem Beitrag liegt die These zugrunde, dass den beiden Politikfeldern Raumplanung und Verkehr sowohl eine konzeptuelle Kohärenz als auch eine materielle Politikkoordination als notwendige Voraussetzung eigen sind. Ein Vergleich von entsprechenden Vollzugsarrangements in vier urbanen Räumen der Schweiz offenbart jedoch markante Unterschiede, die die Frage nach ihren Ursachen nahelegen. Der vorliegende Beitrag stellt aus diesem Grund die Frage nach den exogenen Faktoren der Koordination von Raumplanungs- und Verkehrspolitik in urbanen Räumen der Schweiz.

Der Artikel ist wie folgt aufgebaut: In einem ersten Schritt wird die Problematik des Zusammenhangs zwischen Nachhaltigkeit im Umgang mit der Ressource "Raum" und der Koordination von Raumplanung und Verkehrspolitik aufgearbeitet. Vor dem Hintergrund einer historischen Problemexposition soll im nächsten Kapitel die dem Beitrag zugrunde liegende Koordinationsthese genauer entwickelt werden. Das folgende Kapitel stellt sodann die Outcomes raumwirksamer Politik in den vier Agglomerationen Basel, Bern, Genf und Lausanne mittels einer Kategorisierung in einen Zusammenhang mit der institutionalisierten und der konzeptuellen Koordination der beiden diskutierten Politikfelder. Das nächste Kapitel spannt mit einer kurzen Kritik der grundsätzlichen Binnenorientierung von Governance-Ansätzen den Rahmen für die Untersuchungsanlage des Beitrages auf. Anschliessend werden zu den konstatierten Unterschieden die drei exogenen Erklärungsansätze der politischen Geographie, des Institutionalismus und der politischen Kultur in vier Thesen beschrieben und explorativ untersucht. Abschliessend

werden in der Synthese die Erkenntnisse der Untersuchung zusammengefasst.

### **Die Notwendigkeit von Politikkoordination**

Die Entwicklungen von Periurbanisation und Metropolisation waren bis in die siebziger Jahre hinein getragen von der steten Verbilligung der Energie (Pfister 1995) und der damit verbundenen allgemeinen Wohlstandssteigerung (Güller und Breu 1996: 10). Als zentrale Gestaltungsprinzipien für die zunehmend knapper werdende Ressource Raum etablierte das RPG von 1979 die Trennung von Siedlungsgebiet und Nicht-Siedlungsgebiet sowie die Koordination der raumwirksamen Tätigkeiten (Lendi 1996: 25; Vatter 1996: 28f.). Ebenfalls markierte das neue RPG aber auch eine Abkehr vom Glauben an die umfassende Planbarkeit politischen Handelns und die Hinwendung zu einer pragmatischen Haltung der kleinen Schritte (Linder et al. 1979). Es setzte in der Folge eine markante Heterogenisierung der Raumordnungen ein, hatten es doch Bund und Kantone "nie verstanden, die baurechtlichen und stadtplanerischen Inhalte der Raumplanung zu unterstreichen und eine gedankliche Brücke zwischen Raumplanung und Stadtplanung zu schlagen" (Lendi 1996: 25). Von den negativen Folgen des Vollzugsföderalismus besonders betroffen waren die Städte, die nicht nur im Kampf gegen die zunehmende Abwanderung von Steuergeldern, sondern ebenso gegen die damit verbundenen wachsenden Verkehrs- und Umweltprobleme weitgehend auf sich allein gestellt blieben. "Das traditionelle Bild 'reicher Städte' und 'ärmlicher Landgebiete' hat sich zum Teil ins Gegenteil verkehrt" (Linder 1999a: 186; auch Klöti et al. 1993).

Es ist denn auch heute noch dieser Kontext der knappen Ressourcen Boden, Umwelt und Finanzen, die ihren politischen Ausdruck in RPG (BRP 1995, Bundesrat 1996), Umweltschutzgesetzgebung und Sparbemühungen finden, in dem sich die raum- und verkehrsplanerischen Bemühungen gegen die Zersiedelung zu bewegen haben. Die Erreichung der verschiedenen aufgebürdeten Ziele erweist sich als entsprechend schwierig, gilt es doch gleichzeitig das Raummanagement wirtschaftsfreundlich zu gestalten (Schaffung verkehrstechnisch idealer Verhältnisse) (Bundesrat 1996: 3f.), Lärm- und Abgasvorschriften nachhaltig durchzusetzen (Reduktion des motorisierten Individualverkehrs) sowie auch noch Geld zu sparen (Reduktion der ÖV-Defizite). Theoretisch sind diese verschiedenen Ziele am einfachsten zu vereinen und damit zu realisieren, indem Wohnraum sowie Gewerbe- und Dienstleistungsbetriebe an Bahnhöfen und weiteren ÖV-Knotenpunkten angesiedelt werden. "Wenn die Hauptstütze der öffentliche Verkehr ist, können an dessen Knoten, Bahnhöfen und S-Bahn-Stationen, auch günstige Voraussetzungen für eine Stadtentwicklung und -erneuerung geschaffen

werden. Mit besserer Nutzung von Arealen, Verdichtung nach Mass und mit Blick aufs Ganze und mit der Förderung von Entlastungsstandorten können beachtliche Potentiale für die Wirtschaft und für Wohnraum mobilisiert werden" (Flückiger 1995: 91). Diese Idee entspricht dem Mitte der neunziger Jahre aufgekommenen Konzept der 'kompakten Stadt'. Die 'kompakte Stadt' steht für ein urbanes Gewebe, das mit einem Minimum an Raumbedarf eine möglichst reiche Vielfalt von Dienstleistungen, Einrichtungen und Wohnfläche unterbringen kann (Jenks, Burton und Williams 1996). In Verkehrsfragen entspricht dem die Idee der "échelle du piéton" (Fouchier 1997), also einer Stadtplanung für die Bedürfnisse der Mobilität in kurzen Distanzen, die zu Fuss zu bewerkstelligen sind, im Falle einzelner Quartiere mit effizienten öffentlichen Transporten. Damit aber wird die Raumplanung zum Bestimmungsfaktor der Verkehrs- (und Umwelt-)Politik, was nicht nur eine solche stadtplanerische Gesamtvision voraussetzt, sondern ebenso eine interventionistische Politik impliziert. Diese Feststellung wird durch die Präferenzmuster in der Wahl der Transportmittel genauer verdeutlicht. Generell stellen das Auto und die übrigen Individualverkehrsmittel die präferierte Transportart dar, was seinen Niederschlag bereits antizipativ bei Investoren und Bauunternehmen findet, die demgemäss ihre Siedlungen anlegen. Entsprechend fein sind die sub- und periurbanen Strassennetze gewoben – so fein, dass sie die negativen Folgen einer fehlenden Koordination von Raumplanung und Verkehrspolitik überdecken und vielmehr den Eindruck einer "natürlichen" Ausrichtung der Vororte am Strassenverkehrsnetz erwecken. Die Ausrichtung des urbanen Raums an den Netzen des öffentlichen Verkehrs bedingt aus diesem Grund eine interventionistische Politik, da hohe Infrastrukturkosten und die gegebene Streckenorientierung keine kontinuierliche Erschliessung des Raums wie die engmaschigen Individualverkehrsnetze ermöglichen. Der Weg einer solchen interventionistischen Politik muss über die enge Koordination der beiden sektoriellen Politiken der Raumplanung und der urbanen und regionalen Verkehrsplanung führen.

Aufgrund dieser Problemkonstellation liegt dem vorliegenden Beitrag die Annahme zugrunde, dass es sich bei der Raumplanung und der Verkehrsplanung um zwei Politiken handelt, die prozedurale Politikkoordination im Sinne einer "Notwendigkeit von gegenseitig konsistenten Antworten, Tätigkeiten und Aktionsweisen" (Wyss und Zimmermann 1997: iii) anstreben bzw. implizit zur Voraussetzung haben. Dasselbe muss sich – ebenfalls als untersuchungstragende Grundannahme – auch auf einer materiellen Konzeptebene in Form einer angestrebten sachlichen Kohärenz niederschlagen. Dieser Koordination gilt im Folgenden das Interesse.

## **Die Koordination von Raum- und Verkehrsplanung in Bern, Basel, Lausanne und Genf**

Um eine empirische Untersuchung möglich zu machen, muss der Zusammenhang zwischen nachhaltigem Raummanagement und der Koordination raumwirksamer Politiken am konkreten Untersuchungsobjekt sichtbar gemacht werden. Dieser Schritt wird im Folgenden für die vier Agglomerationen Bern, Basel, Genf und Lausanne vollzogen. Die Wahl der Städte erfolgte nach zwei zentralen Kriterien: Zum Einen sollten die gewählten Untersuchungseinheiten von ihrer Grösse her vergleichbar sein, um so diesen intervenierenden Kontextfaktor ausschliessen zu können. Zum Andern musste berücksichtigt werden, dass die verkehrspolitischen Entscheide des Bundes einen direkten Einfluss auf die lokale Ebene haben. Die Städte sollten deshalb Unterschiede in ihrer Einbindung in die nationalen Verkehrsnetze aufweisen.

Zwei Politikbereiche sind dabei besonders hervorzuheben: Zum Einen die Infrastrukturpolitik und zwar sowohl bezüglich Schienennetz wie Nationalstrassennetz; zum Andern die Gesetzeslage vordringlich in der Finanzierung des Angebots im regionalen Personenschienenverkehr. Diese Politikfelder haben einen nachhaltigen Einfluss auf lokalem Niveau. So ermöglichte die Nationalstrassenplanung die Periurbanisation, indem sie ländliche Wohngebiete verkehrstechnisch aufwertete. Damit verbunden traten starke Akteurinteressen auf allen föderalen Ebenen auf. Die so monierte lokale Betroffenheit implizierte vertikale Koordination, die aufgrund der Langfristigkeit der Nationalstrassenplanung allerdings nur schrittweise ab den frühen siebziger Jahren in Form von einzelnen Modifikationen und erst in den achtziger Jahren als grundsätzliches Überdenken der Ziele zum Tragen kommt (Bassand et al. 1985; Urio et al. 1984). Gleich den Nationalstrassen strukturieren heute S-Bahn-Netze oder aber schnellere Angebote im öffentlichen Personenfernverkehr die täglichen Verkehrsströme durch die Reisegeschwindigkeit sowie durch die jeweils induzierten Siedlungsstrategien (Schuler und Kaufmann 1996). Die nationale Verkehrspolitik gestaltet damit die Entwicklung urbaner Räume mit, auch wenn es nicht ihr oberstes Ziel ist. So wie die ausgewählten städtischen Ballungsräume sich bezüglich ihrer Anbindung an nationale Verkehrsinfrastrukturanlagen unterscheiden, so unterschiedlich sind auch die realen Effekte nationaler Verkehrspolitik auf die urbane Entwicklung. So sind Bern und Lausanne sehr wichtige Verkehrsknoten im nationalen Schienen- und Strassennetz, während Genf sich mit der Eröffnung der Autobahnumfahrung 1993 spät zum Strassenverkehrsknoten entwickelte und Basel gerade umgekehrt primär ein zentraler europäischer Schienenverkehrsknoten ist. Der Einfluss nationaler Entscheide auf die lokale Ebene wird im Folgenden durch die Wahl der Agglomerationen und durch die Analyse der Auswirkungen auf die urbane Entwick-

lung, nicht aber der konkreten vertikalen Koordination zwischen nationalen und lokalen Politiken in die Untersuchung mit einbezogen.

In einem ersten Abschnitt soll gezeigt werden, wie sich die Agglomerationen in den Outcomes der raumwirksamen Politiken unterscheiden. Dabei wird gemäss unserer Koordinationsthese ein Zusammenhang mit der Politikkoordination angenommen. In einem zweiten und dritten Abschnitt werden die Unterschiede zwischen den Städten bezüglich der institutionalisierten und der inhaltlichen Politikkoordination erarbeitet. Die institutionellen Vollzugsarrangements des RPG sehen heute – aufgrund der gesetzlichen Vorgabe – in jeder Schweizer Stadt die Einrichtung von Koordinationsgremien vor. Die Beschreibung der abhängigen Variable muss deshalb über die blossen Vollzugsvorschriften hinausgehen. Im Folgenden werden die vier Städte einerseits anhand ihrer Vollzugsarrangements sowie deren Einschätzung, andererseits anhand der Richtpläne, Legislaturplanungen bzw. exekutiver Absichtserklärungen dargestellt. Damit werden nicht nur die Behördenarrangements, also die “Gesamtheit der das Verwaltungsprogramm konkretisierenden, substituierenden oder gar modifizierenden politisch-administrativen Entscheidungen über die administrative Umsetzungsstruktur” (Knoepfel und Bussmann 1997: 72) raumwirksamer Politiken miteinbezogen, sondern auch die konkreten Inhalte der entsprechenden Sachpläne abgedeckt. In einem vierten Abschnitt wird ein Zusammenhang zwischen der Koordination und Nachhaltigkeit des Raummanagements hergestellt.

Die Datenerhebung bestand einerseits in einer umfassenden Dokumentenanalyse zur raumwirksamen Politik in den untersuchten Städten, andererseits wurden sowohl einzeln als auch in Form einer Begleitgruppe halb standardisierte Expertengespräche durchgeführt.<sup>2</sup>

### **Die vier untersuchten Städte**

Die Statistik der überbauten Flächen (Wohn- und Infrastrukturbauten) (Schuler und Joye 1997) zeigt deutlich, dass Bern und Basel kompaktere urbane Agglomerationen sind als Genf und Lausanne.<sup>3</sup> Die urbane Dichte der überbauten Flächen (Wohn- und Arbeitsplätze pro Hektare) ist generell höher, was hauptsächlich auf die periurbanen Gebiete zurückzuführen ist. Eine zeitliche Analyse zeigt weiter, dass die Wachstumsraten der Wohn- und Infra-

---

<sup>2</sup> Insgesamt wurden über vierzig halb standardisierte Experteninterviews zu sechs spezifischen Fallstudien in den vier Agglomerationen durchgeführt, wobei jeweils auch die allgemeine Einschätzung der institutionalisierten Koordination nachgefragt wurde. Die Wahl der Gesprächspartner/innen wurde aufgrund der Detailaufbereitung der einzelnen Fallstudien getroffen.

<sup>3</sup> Die Definition der Agglomeration stützt sich auf Schuler und Joye (1997: 95-110).

strukturflächen in den Fällen von Genf und Lausanne wesentlich höher sind als in Bern und Basel, insbesondere in den sub- und periurbanen Gürteln.<sup>4</sup>

**Tabelle 1:** Überbaute Fläche (Wohn- und Infrastrukturbauten) in den vier Agglomerationen

	<i>Basel</i>	<i>Bern</i>	<i>Genf</i>	<i>Lausanne</i>
<b>Erhobene Jahre</b>	1982-94	1981-93	1980-92	1980-92
Anteil der überbauten Fläche zur Zeit der ersten Erhebung	32%	17%	23%	25%
Anteil der überbauten Fläche zur Zeit der zweiten Erhebung	33%	19%	26%	28%
Stadtzentrum	+ 1.9%	+ 0.6%	+ 1.4%	+ 5.5%
Suburbaner Gürtel	+ 4.7%	+ 10.8%	+ 13.5%	+ 16.1%
Periurbaner Gürtel	+ 9.6%	+ 9.9%	+ 14.7%*	+ 14.7%
Total Agglomeration	+ 5.5%	+ 7.4%	+ 12.3%	+ 13.1%
<b>Dichte der überbauten Fläche 1990 (Wohn- und Arbeitsplätze/Hektare)</b>				
Stadtzentrum	~ 150	~ 105	~ 200	~ 110
Suburbaner Gürtel	~ 55	~ 55	~ 50	~ 45
Periurbaner Gürtel	~ 40	~ 30	~ 15	~ 25
Total Agglomeration	~ 70	~ 65	~ 55	~ 55

\* Die Agglomeration Genf lässt sich in einen Genfer und einen Waadtländer Teil aufteilen. Dabei zeigt sich, dass das Wachstum der überbauten Flächen im Waadtländer Teil mit 20,1% mehr als doppelt so stark ist wie jenes im Genfer Teil, das sich mit 9,8% im Bereich der beiden Deutschschweizer Agglomerationen bewegt.

Die Daten des Verkehrs-Mikrozensus von 1994 erlauben eine Ergänzung dieser Zahlen durch die Daten über den täglichen Gebrauch der Verkehrsmittel. Dabei stellt sich heraus, dass der Anteil der öffentlichen Verkehrsmittel in Bern und Basel höher ist als in Genf und Lausanne, insbesondere im Stadtzentrum und im periurbanen Gürtel. Erneut erscheinen Basel und Bern gegenüber Genf und Lausanne als kompaktere urbane Agglomerationen mit einer adäquateren Erschliessung der urbanen Flächen durch öffentliche Transportmittel.

<sup>4</sup> Die Typologie der suburbanen und periurbanen Gemeinden stützt sich auf Schuler und Joye (1997: 111-116).

**Tabelle 2:** Verteilung nach Transportarten im Alltagsverkehr in den vier Agglomerationen

	<i>Basel</i>	<i>Bern</i>	<i>Genf</i>	<i>Lausanne</i>
<b>Stadtzentrum</b>				
Fussgänger	22%	20%	28%	21%
Zweirad	9%	9%	7%	6%
Auto	21%	25%	32%	33%
Öffentlicher Verkehr	34%	32%	20%	23%
Kombination	14%	14%	13%	17%
<b>Suburbaner Gürtel</b>				
Fussgänger	19%	17%	15%	18%
Zweirad	2%	7%	8%	3%
Auto	50%	39%	54%	56%
Öffentlicher Verkehr	10%	19%	13%	13%
Kombination	19%	18%	10%	10%
<b>Periurbaner Gürtel</b>				
Fussgänger	20%	15%	15%	5%
Zweirad	9%	6%	1%	5%
Auto	33%	48%	71%	69%
Öffentlicher Verkehr	14%	13%	7%	5%
Kombination	24%	18%	6%	16%

Beruhend auf eigenen Berechnungen auf der Basis des Verkehrs-Mikrozensus 1994.

Diese Daten illustrieren die Tatsache, dass der Periurbanisierungsprozess in den Agglomerationen von Bern und Basel besser gehandhabt werden konnte.<sup>5</sup> Die Ausdehnung der bebauten Fläche, die Urbanisierungsdichte und die Bedeutung der öffentlichen Verkehrsmittel geben Hinweise darauf, dass in den beiden Deutschschweizer Agglomerationen eine bessere Abstimmung von Verkehrsinfrastrukturbauten und Stadtentwicklung erreicht wurde als in Genf und Lausanne.

Wie im zweiten Kapitel festgehalten, wird die Qualität der Outcomes dieser Abstimmung in Abhängigkeit der Qualität der Koordination der raumwirksamen öffentlichen Politiken gestellt. Wir schliessen daraus im Sinne eines Postulats, dass der gelungene Ausgleich zwischen Stadtplanung

<sup>5</sup> Einschränkung muss hier festgehalten werden, dass das Bevölkerungswachstum seit den achtziger Jahren in Bern und Basel viel schwächer ausgefallen ist als in Genf und Lausanne und somit in den Deutschschweizer Agglomerationen auch eine kleinere Zuwachsrate in der Nachfrage nach Wohnfläche zu bewältigen war.

und Verkehrspolitik das Resultat einer besser gewährleisteten Koordination dieser beiden Politikbereiche in Bern und Basel ist.

### **Die institutionalisierte Politikkoordination**

Die heutigen Vollzugsarrangements weisen in allen vier untersuchten Agglomerationen grosse Ähnlichkeiten auf, werden aber äusserst unterschiedlich beurteilt. So finden wir in den vier Agglomerationen auf drei Ebenen ähnliche institutionelle Antworten auf die Herausforderung einer zunehmenden Komplexität raum- und verkehrsplanerischer Fragen.

Innerhalb der Verwaltungen existieren für alle vier Agglomerationen Kommissionen zwischen den einzelnen betroffenen Ämtern mit dem Auftrag, deren Tätigkeiten horizontal zu koordinieren.<sup>6</sup>

In allen vier Agglomerationen finden sich Koordinationsorgane zwischen den betroffenen Gebietskörperschaften. In Bern und Lausanne sind das Gemeindeverbindungen, in Genf und Basel sowohl bezüglich Kanton als auch Land grenzüberschreitende Vereinigungen.<sup>7</sup>

In drei der vier Agglomerationen bestehen institutionalisierte Gefässe der externen Interessenartikulation, generell in Form bestehender Koordinationsgremien.<sup>8</sup> In Bern dagegen werden die Interessengruppen in projektspezifische Ad-hoc-Kommissionen integriert.

In Expertengesprächen mit politischen Verantwortlichen und betroffenen Verwaltungseinheiten in den untersuchten Agglomerationen wurde die persönliche Einschätzung der Funktionsweise der institutionalisierten Politikkoordination zwischen Verkehrs- und Stadtplanung nachgefragt. Die Auf-

---

<sup>6</sup> Kanton Bern: Koordinationskonferenz "Raum-Verkehr-Wirtschaft" (KRVW); Stadt Bern: Verkehrsausschuss Basel-Stadt: Koordinationskommission für Verkehrsplanung (Koko); Genf: Commission de l'aménagement du territoire; Lausanne: Commission consultative de la circulation.

<sup>7</sup> Bern: Verein Region Bern, Regionale Verkehrskonferenz; Lausanne: Communauté de la région lausannoise; Genf: Comité régional franco-genevois; Basel: Regio Basiliensis, Internationale Koordinationsstelle beider Basel, Oberrheinkonferenz, Trinationale Agglomeration Basel. Trotz klarer Interessengegensätze zwischen Umlandgemeinden, die wenig Interesse an Kostenbeteiligung an den Zentrumslasten haben, und Kernstädten, die umgekehrt keine Mitentscheidung der Agglomeration in städtischen Fragen suchen, ist es "erstaunlich, wie wenig die Tradition des Föderalismus genutzt wird für die politische Lösung des Agglomerationsproblems. Denn theoretisch erlaubt der Föderalismus genau das, was sich in der Agglomeration als praktische Hauptfrage stellt: die Schaffung gemeinsamer Vorteile durch Kooperation unter grösstmöglicher Wahrung der Autonomie der Beteiligten" (Linder 1999a: 186).

<sup>8</sup> Basel: Verkehrskommission; Genf: Commission consultative de la circulation; Lausanne: Arbeitsgruppen der Communauté de la région lausannoise (COREL).

gabenerfüllung der Koordinationsgremien wurde dabei für jede Agglomeration bei relativ starker jeweiliger Konsistenz der Antworten äusserst unterschiedlich eingeschätzt.

Während in Lausanne exemplarisch für die generelle negative Einschätzung kolportiert wurde, wolle die Verwaltung ein Projekt "auf Eis legen", so übergebe sie es der Koordinationskommission, so ist in Genf von einer generellen Blockade auf sachlicher Ebene die Rede. Ebenfalls Vorbehalte gegenüber den fachspezifischen Koordinationsgremien werden in Basel laut. Eine vorbehaltlos positive Einstellung gegenüber der institutionalisierten Koordination herrscht nur in Bern vor.

### **Die Konzeptualisierung der inhaltlichen Koordination**

Der zweite Gesichtspunkt betrifft die eigentlichen Verschränkungen der beiden Sachpolitiken in den offiziellen Dokumenten. Auch bei der eigentlichen materiellen Koordination unterscheiden sich die untersuchten Agglomerationen fundamental.

In *Bern und Basel* geht die zunehmende Komplexität der Problematik seit den sechziger Jahren einher mit einer immer engeren Verknüpfung der Sachgebiete. Im Kanton Bern wird seit dem 1991 erschienenen Bericht *Raum/Siedlung/Verkehr* (Infras 1991) überhaupt keine sachliche Trennung von Verkehr und Raumplanung mehr vorgenommen (Kanton Bern 1992, 1994; Arbeitsgruppe ESP 1995). In Basel sind alle relevanten Raum Aspekte der Verkehrsplanung zugeordnet, während unter dem Titel Raumordnung primär Siedlungsaspekte abgehandelt werden (Kanton Basel-Stadt 1993, 1996, 1997). Im 1998 erschienenen Schlussbericht zum Verkehrsplan Basel-Stadt heisst es: "Wohn- und Arbeitsorte können mit raumplanerischen Mitteln nie so in gegenseitiger Nähe zugeordnet werden, dass Pendlerfahrten hinfällig würden. [...] Im Verkehrsplan Basel wird davon ausgegangen, dass sich der Verkehr der Stadtgestaltung vermehrt unterordnen muss" (Kanton Basel-Stadt 1998: 2).

In *Genf und Lausanne* dagegen nimmt die inhaltliche Verknüpfung von Verkehr und Raum Aspekten in den entsprechenden amtlichen Dokumenten seit Mitte der siebziger Jahre kontinuierlich ab. In Lausanne scheiterte das ambitionöse Vorhaben der Commission intercommunale d'urbanisme de la région lausannoise (CIURL), für beide Politiken umfassende Richtlinien zu erstellen. Das Nachfolgeprojekt, der jetzige Richtplan, ist wieder vollkommen sektoriell ausgerichtet. In Genf besteht seit 1980 keine Koordination mehr zwischen den beiden Politikfeldern.

### Vier Typen von Koordination

Die Beschreibung der vier Agglomerationen ermöglicht uns somit eine Kategorisierung der Koordinationsarrangements entlang der beiden Deskriptorlinien "Einschätzung der institutionellen Einrichtungen" und "Umsetzung in Sachplänen" (Tabelle 3).

**Tabelle 3:** Die Koordination von Raumplanungs- und Verkehrspolitik in Bern, Basel, Lausanne und Genf

Einschätzung der institutionellen Einrichtungen	Umsetzung in Sachplänen	
	sachliche Koordination in den amtlichen Dokumenten vorgesehen	keine sachliche Koordination in den amtlichen Dokumenten vorgesehen
	BERN	
positive Einschätzung der institutionalisierten Koordination	(sachliche und funktionierende institutionalisierte Koordination)	
	BASEL	GENF
Vorbehalte in der Einschätzung der institutionalisierten Koordination	(sachliche, aber nur beschränkt funktionierende institutionalisierte Koordination)	(keine sachliche und nur beschränkt funktionierende institutionalisierte Koordination)
		LAUSANNE
negative Einschätzung der institutionalisierten Koordination		(weder sachliche noch funktionierende institutionalisierte Koordination)

Die Kategorisierung deckt sich zu weiten Teilen mit den Ergebnissen bereits bestehender Untersuchungen.

So konstatiert Marek (1995) in seiner Untersuchung zur Luftreinhaltung und dem Verkehr in der Stadt Bern grosse und schwach fragmentierte Netzwerke mit institutioneller Fundierung, deren ausgeprägtes Konfliktmanagement zu einer Abschwächung der getroffenen Luftreinhaltmassnahmen führte. Diese Resultate bekräftigen die Annahme einer starken und funktionierenden Koordination auf institutioneller Ebene und implizieren zumindest eine solche auf sachlicher Ebene.

Dagegen macht Schenkel (1995: 162) für Basel eine "beschränkte Koordinations- und Leistungsfähigkeit der [...] Verwaltung" bezüglich des Vollzugs von Umweltschutznormen aus, ohne Aussagen über materielle Aspekte zu machen, die das vorliegende Interessengebiet tangieren.

Zur Handhabung von Fragen der Raumplanung in Genf schreiben Joye und Kaufmann (1998: 99):

“[L]e rôle des partenariats a changé. Il y eut ouverture d’un système où les professionnels et les experts étaient presque seuls acteurs à intervenir formellement dans l’aménagement vers un autre système, où les représentants de services de l’administration, de collectivités publiques contiguës à Genève et d’associations ou de lobbies participent formellement au processus de décision. [...] Reste cependant qu’il est difficile de savoir s’il ne s’agit pas de l’institutionnalisation de pratiques autrefois informelles.”

Schliesslich sprechen Klöti, Haldemann und Schenkel (1993: 105f.) im Fall von Lausanne bezüglich des öffentlichen Verkehrs von einer Beschränkung der vertikalen Zusammenarbeit auf informelle Verfahren einerseits und von einer Belastung der horizontalen Zusammenarbeit durch die hohen ÖV-Defizite. Bezüglich Umweltschutz schreiben die Autoren: “[H]ier erwarten die Städte und Agglomerationsgemeinden, dass der Kanton Waadt Anstrengungen unternimmt, den baurechtlichen Umweltschutz besser in seine Verwaltung zu integrieren, um die Genehmigungsverfahren zu beschleunigen sowie den kommunalen Vollzug zu koordinieren” (Klöti et al. 1993: 103). Obwohl die Autoren zu einem generell optimistischen Fazit für Lausanne kommen, implizieren die Resultate letztlich das Fehlen jeglicher funktionierender Politikkoordination.

Die Kategorisierung deckt sich mit den konstatierten Outcomes des Raummanagements. In Genf und Lausanne sind eine Zersiedelung sowie eine starke Zunahme des motorisierten Individualverkehrs feststellbar, womit ein Zusammenhang mit der festgestellten mangelhaften oder gar fehlenden Politikkoordination hergestellt werden kann. Ebenso führt die Koordinationsthese die kompakte Raumentwicklung in Bern und Basel auf die funktionierende Politikkoordination in diesen beiden Städten zurück. Die Frage nach der Nachhaltigkeit im Umgang mit der Ressource "Raum" verweist uns damit auf die Frage nach den Erklärungsfaktoren der ihr zugrunde liegenden Koordination.

### **Geographische, kulturelle und institutionelle Determinanten**

Die Frage nach Governance-Strukturen zur Regulierung konkreter Policies, wie es die Koordination raumwirksamer Politiken darstellt, hat in den letzten zehn Jahren in den Ansätzen der Policy-Netzwerke (Mayntz 1993), Advocacy Coalitions (Sabatier 1993) und Urban Regime Theory (Stoker 1995; Harding 1995; Ferman 1996) eine gewisse Hochkonjunktur erlebt. All diesen Governance-Ansätzen ist gemein, dass sie sich auf die Handlungsabläufe und Strukturen innerhalb der untersuchten Akteurkomplexe konzentrieren. Dowding (1995: 136) beklagt deshalb eine Beschränkung auf die reine und geschlossene Deskription: “whilst we have learned much about the policy process by cataloguing the policy world into different types of networks, the ap-

proach will not, alone, take us much further". Versuche einer darüber hinausgehenden Theoriebildung scheitern, "because the driving force of explanation, the independent variables, are not network characteristics per se but rather characteristics of components within the networks" (Dowding 1995: 136).

So erachten denn Jansen und Schubert (1995: 16) eine "Explizierung abstrakter Akteurqualitäten von überindividuellen Einheiten, die autonome Interessen verfolgen, welche nicht weiter auf die Interessen ihrer Mitglieder zurückgeführt werden müssen", als wünschenswert. Dasselbe konstatieren Kantor, Savitch und Vicari Haddock (1997: 348) für die Urban Regime Theory: "Yet regime theorists offer few propositions about how specific and economic contexts might matter in shaping the regimes themselves." Und Stoker (1995: 66) hält fest: "The crucial challenge is to connect local and non-local sources of policy exchange. Regimes exist within the broader external regional or national environment, as well as a local environment".

Kontextfaktoren können konkret nach den Ansätzen der politischen Geographie, der politischen Kultur und des Institutionalismus beschrieben werden. "Politische Geographie ist die Lehre von der raumwirksamen Staatstätigkeit und ihren Motivkreisen. Die Objekte sind erdoberflächliche Verknüpfungsmuster im Bereich staatlichen Handelns und die politischen Entscheidungsfindungen über Ziele und Instrumente, die sie bedingen" (Ante 1981: 7). Die politische Geographie geht von einem engen Zusammenhang zwischen der politischen Raumgliederung und dem Handeln der sie prägenden politischen Kräfte aus (Siegfried 1964), beinhaltet dabei aber die Idee, dass sich politische Konflikte aus historischen Entwicklungen ergeben, die nicht nur die politischen *Cleavages* im engeren Sinne und ihre geographische Basis modellierten, sondern auch die Art bestimmten, wie eine Gesellschaft die Beziehung zu ihrer Umwelt organisiert.<sup>9</sup> In diesem Sinne können Aspekte des physischen Kontexts sowohl politische Positionsbezüge erklären als auch eine urbane Entwicklung. "Als empirische Wissenschaft befasst sich die Politische Geographie also mit der politischen Realität in ihrer Raumabhängigkeit und in ihrer Raumwirksamkeit" (Boesler 1983: 29).

Zum Zweiten postuliert der Ansatz der politischen Kultur ein konstatierbares Muster subjektiver Orientierungen gegenüber Politik innerhalb einer definierten Gesellschaft. Die politische Kultur hat dabei kognitive, affektive

---

<sup>9</sup> Der Begründer der politischen Geographie, Friedrich Ratzel, schrieb 1904: "Die Politische Geographie ist die Lehre von den Beziehungen zwischen Staat und Boden. Staat und Boden sind durch einen organischen Zusammenhang gekennzeichnet" (Boesler 1983: 24). Eine solch "organische" Staatsbetrachtung führte in den 1930er Jahren zur politischen Instrumentalisierung und Diskreditierung der Disziplin, die in der Nachkriegszeit vor allem im englischsprachigen Raum weiterentwickelt (Short 1982), im deutschen Sprachraum dagegen erst in den 1980er Jahren wieder aufgegriffen wurde.

und evaluative Bestandteile. Sie schliesst Kenntnisse und Meinungen über politische Realität, Gefühle über Politik und politische Werthaltungen ein und beeinflusst die Struktur von Regierung und Politik (Almond 1987; Seitz 1997). Die Abstimmungsforschung hat dabei innerhalb der Schweiz die Bedeutung der Sprachzugehörigkeit hervorgehoben (Kriesi et al. 1996; Nef 1980; Gilg 1987).

Schliesslich streicht der Ansatz des "New Institutionalism" die Bedeutung von Institutionen, verstanden als "collections of interrelated rules and routines that define appropriate actions in terms of relations between roles and situations" (March und Olsen 1989: 160), hervor, da diese nicht nur Handlungsmöglichkeiten einschränken, sondern gleichzeitig auch Erwartungssicherheiten und somit Gestaltungskorridore gewährleisten und so auf die Gesellschaft, die sie geschaffen haben, zurückwirken. "The claim of institutional autonomy is necessary to establish that political institutions are more than simple mirrors of social forces" (March und Olsen 1989: 18).

### **Vier Erklärungsthesen**

Gemäss den beschriebenen Erklärungsansätzen soll die Koordination raumwirksamer Politiken auf vier Ebenen explorativ untersucht werden. Die vier unabhängigen Variablen-Komplexe sind: (1) der physisch-materielle Kontext (politische Geographie); (2) der institutionelle und rechtliche Rahmen (Institutionalismus); (3) die dominierende professionelle Kultur auf Expertenebene (politische Kultur I); (4) die Art der lokalen Vermittlung des relevanten Bundesrechts (politische Kultur II). Diese vier Kontextebenen werden mit einem *case study design* in den beschriebenen vier Städten Lausanne, Genf, Basel und Bern vergleichend aufgearbeitet.

### **Der physisch-materielle Kontext (politische Geographie)**

Boesler (1983: 35) macht als die drei zentralen Elemente der politischen Geographie die Erfassung und Darstellung der Elemente politischer Systeme im Raum, die Analyse der Begründung politischer Strukturen und Prozesse durch den Raum und raumgebundene Ressourcen und schliesslich die Untersuchung der Raumwirkung politischer Systeme aus. Der physisch-materielle Kontext wird somit einerseits als feste Determinante von Politik begriffen. Ein solcher stabiler geographischer Kontextfaktor stellt die Grenznähe dar. Während Basel und Genf typische Grenzkantone sind, deren Territorium praktisch vollkommen von Nachbarländern umgeben ist, ist Bern ein vollkommener Binnenkanton. Der Kanton Waadt weist zwar einen kleineren Grenzabschnitt auf, die Agglomeration Lausanne kann aber trotz der Seegrenze als Binnenlandschaft gelten.

Andererseits kann aber beispielsweise die bereits beschriebene Dichte oder 'Kompaktheit' der untersuchten Agglomerationen als geographischer Kontextfaktor sowohl als Ausgangspunkt als auch als Resultat von Planungsentscheidungen verstanden werden. Ante (1981: 210) sieht im "territorialen Verhalten, in der inneren Organisation und im äusseren Einfluss sowie in der politisch beeinflussten Wahrnehmung von Standorten" jene drei Wechselwirkungen, die den Gegenstand der politgeographischen Analyse bilden. So ist die Dichte einer Stadt zu einem gegebenen Zeitpunkt zwar gegeben als Resultat eines vorhergehenden Planungsprozesses. Durch ihre Wahrnehmung durch die politischen Akteure wirkt sie aber auch wieder determinierend für die von diesem Zeitpunkt an verfolgte Politik. Die in Tabellen 1 und 2 hervorgehobenen Tendenzen können somit zum Einen, wie geschehen, als Ergebnis der verfolgten Politik gesehen werden: Die erreichte Politikkoordination prägt den Raum. Sie kann dabei verstärkend auf die eingeschlagene Richtung wirken oder aber im Gegenteil zu einer Neuausrichtung führen.

Das in Tabelle 1 konstatierte Wachstum der überbauten Flächen zwischen Anfang der achtziger und Anfang der neunziger Jahre in den vier Agglomerationen zeigt, dass die Stadtentwicklung in Basel (Wachstum total 5,5%) und Bern (7,4%) konzentrierter bzw. stärker zielgerichtet ablief als in Genf (12,3%) und Lausanne (13,1%). Das Bild von "kompakteren" Agglomerationen in Bern und Basel als in Genf und Lausanne wird verstärkt durch die Dichte der Wohn- und Arbeitsplätze in den Agglomerationsgürteln (Tabelle 1) und die Verteilung nach Transportarten im Alltagsverkehr (Tabelle 2).

Die beschriebenen Entwicklungen können aber ebenso als Ausgangsgrößen verstanden werden, betrachtet man die manifeste Geographie und den ex-ante-Zustand der Agglomerationen. Das unterschiedliche Wachstum der urbanisierten Flächen hat einen Lerneffekt bezüglich der Konzeption der Politikkoordination, indem es gleichsam ihre zukünftigen Wirkungspotentiale mit definiert. So beeinflusst der Urbanisierungsgrad die Art, wie Planer/innen und Politiker/innen die zukünftige Stadtplanung entwerfen. Eine auf Kompaktheit zielende Planungspolitik ist leichter in einer bereits "kompakten" Stadt umzusetzen denn in einem urbanen Raum, in dem die Periurbanisation die städtischen Strukturen bereits aufgelöst hat. Es wird deshalb vermutet, dass die urbane Form zu einem gegebenen Zeitpunkt die Präferenzhaltung der Entscheidungsträger bezüglich der Festsetzung der Raumordnung beeinflusst, indem sie die Grenzen des Möglichen setzt. In diesem Sinne weisen diese Überlegungen zur politischen Geographie und der Geschichte der entsprechenden *Cleavages* auf eine Tendenz zur *path dependency* hin, die sich auch auf einer technischeren Ebene wiederfindet.

Als Beispiel eines geographisch-physischen Kontextfaktors wird im Folgenden die Auswirkung der Existenz eines Nahverkehrsschiennetzes untersucht. Konkret wird bei der Existenz von ÖV-Infrastruktur eine ÖV-fördernde

Wirkung vermutet, was am Beispiel der Erhaltung der Tramnetze untersucht wird. Betrachtet man die Planungen in den vier Agglomerationen seit dem Zweiten Weltkrieg, zeigt sich eine Kongruenz zwischen der Ausbreitung bzw. Abschaffung der Tramlinien und der Vorortszüge und der Bemühung um Verständigung zwischen Raumplanung und Verkehr bzw. deren Fehlen.<sup>10</sup>

In *Genf und Lausanne* verschwanden die Tramlinien in den sechziger Jahren, also in jenem Jahrzehnt, als die Koordination von Raum- und Verkehrsplanung unter dem Druck der breiten Motorisierung zur Notwendigkeit wurde. In Genf bestehen heute noch 12 km Tramlinien im Gegensatz zu einem Netz von 175 km vor 30 Jahren, in Lausanne nur noch die Vorortslinie nach Echallens-Bercher, nachdem das gesamte Lausanner Tram- und Vorortzugnetz im Jahr der EXPO 64 abgeschafft worden war. Die Raumplanung in diesen Städten konnte sich nach diesem Zeitpunkt also nach keinen bestehenden Verkehrsinfrastrukturen mehr ausser den Buslinien richten, deren raumstrukturierender Einfluss sehr gering war. Im Falle Lausannes wurde diese Entwicklung durch den Ausbau des Nationalstrassennetzes in den siebziger Jahren und besonders mit der Eröffnung der Umfahrungsstrasse noch verstärkt, indem die Vernetzung der Wohngebiete an den Strassenverkehrsknoten weiter verbessert wurde.

Dagegen behielten *Bern und Basel* ihre Nahverkehrsschienennetze im Kern bei. Nach diesen gegebenen ÖV-Infrastrukturen hatten sich denn auch die folgenden Planungen zu orientieren. Dieser Umstand wurde noch verstärkt durch die Präsenz vielfacher Schieneninfrastrukturanlagen der SBB, die Siedlungspotentiale in der Nähe von Bahnhöfen eröffneten.

Diese Unterschiede im physischen Kontext hatten Einfluss auf die Art, wie in den Richtplänen die Problematik der sachlichen Koordination von Raum- und Verkehrsplanung gehandhabt wurde. Wurde eine solche geplant wie im Lausanner Richtplan der später gescheiterten CIURL von 1973 oder im Genfer Richtplan von 1989, so musste sich diese Ausrichtung der Raumplanung an erst noch zu erstellenden Verkehrsinfrastrukturbauten halten, während sich in den Plänen von Bern und Basel eine vorgesehene sachliche Koordination auf existierende ÖV-Infrastrukturen bezieht. Die materielle Vorgabe beeinflusste aber nicht nur die Expertenarbeit, sondern damit auch wieder das politische Projekt der Stadtentwicklung selbst. Wo das lokale Schienennetz abgetragen worden war, resultierte aus den Plänen eine

---

<sup>10</sup> Eine detaillierte Analyse der damals verantwortlichen Organe für den lokalen und regionalen ÖV würde es erlauben, die konkreten Governance-Strukturen besser zu verstehen, besonders bezüglich der Beziehungen zwischen den nationalen Unternehmen (SBB, DB, SNCF) und den regionalen Verkehrsbetrieben staatlicher und privater Natur.

ausufernde Agglomerierungsbewegung, dort wo es Bestand hatte, eine kompakte Agglomerationsentwicklung.

**Tabelle 4:** Die sachliche Koordination von Raumplanungs- und Verkehrspolitik und ihr materielles Resultat in Abhängigkeit des physisch-materiellen Kontexts am Beispiel des Tramnetzes

	<i>Beibehaltung des Nahverkehrsschienennetzes</i>	<i>Abschaffung des Nahverkehrsschienennetzes</i>
Sachliche Koordination in den amtlichen Dokumenten vorgesehen, kompakte Agglomerationsentwicklung	BASEL, BERN	
Keine sachliche Koordination in den amtlichen Dokumenten vorgesehen, Zersiedlungsbewegung		GENÈVE, LAUSANNE

### **Der institutionelle und rechtliche Rahmen (Institutionalismus)**

Institutionen bilden einen weiteren Kontextrahmen, der auf die Ausprägung der beschriebenen Behördenarrangements einwirkt. Ein typisches Beispiel ist im Zusammenhang mit Agglomerationen die Frage nach der Gemeindeautonomie. Während wir in den Stadtkantonen Basel und Genf eine nur schwach ausgeprägte Gemeindeautonomie finden, delegieren vor allem der Kanton Bern, aber auch der Kanton Waadt die grösstmögliche Menge an politischen Entscheidungskompetenzen auf die Gemeindeebene, was an eine entsprechende Autonomie gekoppelt ist.

Im Folgenden konzentrieren wir uns auf die Formen der direkten Demokratie und deren Gebrauch in jeder Agglomeration.<sup>11</sup> Generell sind die Instrumente der halbdirekten Demokratie in der Deutschschweiz stärker ausgebildet als in der Romandie, was auf die unterschiedlichen Demokratiekonzepte der von Frankreich geprägten Repräsentativdemokratie gegenüber der stärker auf Partizipation ausgerichteten Form in der Deutschschweiz zurückzuführen ist. Je stärker die direkte Demokratie ausdifferenziert ist, desto eher werden umweltpolitisch relevante Themen berücksichtigt. Damit ist der Stellenwert dieser Politiken in den beiden Kantonen mit ausgebautem direkt-demokratischem Instrumentarium, nämlich Bern und Basel, generell ein höherer als in Genf und der Waadt (Joye, Huissoud und Schuler

<sup>11</sup> Diese Unterschiede wurden von Kriesi und Wisler (1996) unter dem Begriff der *Political Opportunity Structures* konzeptualisiert.

1995).<sup>12</sup> Es wird deshalb vermutet, dass die partizipative Form der Demokratie einen stärkeren Druck hin zur Politikkoordination generiert.<sup>13</sup> Als Indikator wird der Grad der Quartiermitsprache in städtischen Planungsfragen genommen. Die Quartierebene interessiert im vorliegenden Zusammenhang deshalb besonders, weil sie anders als die Stadtebene die Formulierung und Berücksichtigung von räumlich definierten Planungsinteressen impliziert, während quartierübergreifende Forderungen eher sozial- denn raumpolitischer Natur sind.

Die vier untersuchten Agglomerationen legen verschiedene Formen der Partizipationsmöglichkeiten für Anwohnerinteressen in urbanen Planungsfragen an den Tag. Dabei lassen sich wie erwartet partizipative Formen primär in den beiden Deutschschweizer Städten feststellen.

*Bern* verfügt über eine sehr "verräumlichte" Form der lokalen Konfliktlösung. Entsprechend einem hohen Autonomiegrad der Agglomerationsgemeinden, verfügen auch die einzelnen Stadtquartiere über eine relativ hohe Selbstbestimmung. Soweit möglich werden abgeschlossene lokale Problemkomplexe den betroffenen Quartiereinheiten zur Erarbeitung von Lösungsvorschlägen überlassen und Konflikte auf ihre Territorialdimension reduziert. Ansprechpartner der Stadt sind, da die traditionellen Leiste das Kriterium der Repräsentativität aller Quartierinteressen nicht mehr erfüllen, die sogenannten Quartierkommissionen (Joye, Huissoud und Schuler 1995: 250f.; Vatter und Sager 1997).<sup>14</sup>

---

<sup>12</sup> Nimmt man allerdings die Gesamtheit der Volksrechte auf kommunaler, kantonaler und Bundesebene zusammen, so lässt sich der Gebrauch nicht mehr so einheitlich klassifizieren.

<sup>13</sup> Als illustrierendes Beispiel kann die Stadt Bern herangezogen werden, trägt doch hier die partizipative Form der Demokratie zur Erklärung der Beibehaltung des Nahverkehrsschiennetzes wie auch der Koordination von Stadtplanung und Verkehrsplanung mit bei. Es handelt sich dabei um einen dialektischen Prozess während mehrerer Abstimmungen, in denen sich die Berner Stimmbevölkerung gegen einzelne Planungsprojekte aussprach, so z.B. 1970, als die sogenannte *H-Lösung*, eine vierspurige Entlastungsstrasse mitten durch die Stadt, in einer richtungsweisenden Abstimmung abgelehnt wurde (Kaufmann 1998; Hehl 1998: 78f.). Diese Haltung der Bevölkerung wirkte auch auf die Vorlagen selber zurück, die immer stärker mögliche Volksentscheide antizipierten, was nicht nur zur Erhaltung des Tramnetzes, sondern 1982 mit dem Bericht *Umwelt, Stadt und Verkehr* auch zur ersten gesamtheitlichen und umweltorientierten Stadtverkehrskonzeption der Schweiz beitrug.

<sup>14</sup> Das Berner Modell ist in einzelnen Quartieren sehr erfolgreich, hat aber zwei deutliche Mängel. Zum Einen steht die Konzentration auf die Quartiere der Erarbeitung einer umfassenden Vision der Stadtplanung zu einem gewissen Masse im Weg (Joye, Huissoud und Schuler 1995: 250f.). Zum Andern scheitert das Modell im Falle blockierter Konfliktsituationen in den Quartieren an der Repräsentativitätsklausel, die nicht kooperationsbereiten Interessen eine hohe Vetomacht zugesteht. So verhindert

Auch *Basel* bemüht sich stark um den Einbezug von Quartierinteressen in seine Planung, geht dabei aber andere, teilweise experimentierfreudigere Wege als Bern. 1988 wurden im Rahmen des Projekts "Ökostadt Basel" in verschiedenen Quartieren sogenannte Zukunftswerkstätten durchgeführt, wo konkrete Umweltmassnahmen erarbeitet wurden. Weitere quartierspezifische, problembezogene Partizipationsprojekte sind beispielsweise der "Kleinbasler Drogenstammtisch" oder das Projekt "Gewaltprävention im Gundeli". Seit 1997 werden unter dem Titel "Aktionsplan Stadtentwicklung Basel" gemeinsam mit der Verwaltung auf Quartier-, Orts- und Stadtebene sowie in Zusammenarbeit mit den Nachbargemeinden konkrete Projekte entwickelt, die der Aufwertung des Kantons Basel-Stadt als Lebensraum dienen sollen (Hodel, Rihm und Wiener 1997). Für das Gebiet des neu eröffneten St. Johann-Bahnhofs schliesslich wurden im Juni 1998 auf der Grundlage eines Stadtteil-Entwicklungsplans mehrere öffentliche Forumsveranstaltungen zur Quartierverträglichkeit durchgeführt.

*Genf* kann als eigentliches Gegenstück zu Bern verstanden werden. Die politische Problemlösung verläuft in sehr konsolidierten, zentralistischen Strukturen. Organisationsfähige Interessen werden nicht auf Quartier-, sondern auf Stadtebene konsultiert. Es handelt sich hierbei eher um Anhörungen denn um eigentliche Partizipation. Schwerpunkte werden entsprechend weniger auf räumlich lokalisierbare Spezialinteressen gesetzt, sondern auf quartierübergreifende Probleme (Joye, Huissoud und Schuler 1995: 252f.). In diesem Kontext einer starken Repräsentativdemokratie sind planerische Strategien nur selten Gegenstand von Abstimmungen, gerade wenn sie nur einzelne Quartiere betreffen. So rief die Abschaffung des Tramnetzes in Genf lediglich Petitionen und einzelne Kundgebungen hervor, deren Anliegen im Grand Conseil nicht weiter verfolgt wurden.

*Lausanne* stellt nach Joye, Huissoud und Schuler (1995: 254f.) einen Extremfall bezüglich der Quartiermitsprache dar. Aufgrund eines letztlich fehlenden Selbstverständnisses als Kernstadt sieht Lausanne den Einbezug umliegender Gemeinden in Fragen regionaler Relevanz erst gar nicht in Betracht. Das Bild findet sich auch bezüglich der Quartiermitsprache wieder, die auch nicht in Ansätzen existiert: "Le quartier reste une notion excessivement floue à Lausanne" (Joye, Huissoud und Schuler 1995: 254). Interessen werden ausschliesslich angehört, wenn sie sich auf Stadtebene organisieren können.

---

beispielsweise eine parteipolitisch polarisierte Konstellation eine funktionierende Interessenartikulation im Berner Nordquartier (Vatter und Sager 1997).

Die konstatierte institutionalisierte Quartierpartizipation in Planungsfragen schlägt sich wie folgt in den inhaltlichen Koordinationsbemühungen zwischen Verkehrs- und Raumordnungsfragen nieder.<sup>15</sup>

**Tabelle 5:** *Die sachliche Koordination in Abhängigkeit der institutionalisierten Quartierpartizipation*

	<i>Institutionalisierte Bürgerpartizipation auf Quartierebene</i>	<i>Keine institutionalisierte Bürgerpartizipation auf Quartierebene</i>
Sachliche Koordination in den amtlichen Dokumenten vorgesehen	BASEL, BERN	
Keine sachliche Koordination in den amtlichen Dokumenten vorgesehen		GENF, LAUSANNE

### **Die dominierende professionelle Kultur auf Expertenebene (Politische Kultur I)**

Die professionelle Kultur des einbezogenen Expertenumfeldes bildet ein weiteres Kontextelement. Im Folgenden geht es darum, die technischen Leitbilder der gängigen Planungspraktiken, die sogenannte Policy-Kultur (Almond 1987: 37), zu identifizieren. Ein Vergleich amerikanischer Stadtkonzepte gegenüber französischen Modellen macht entsprechende Unterschiede zwischen verschiedenen Planungskulturen deutlich. Es soll deshalb nicht darum gehen, die Präferenzen der einzelnen Experten aufzuarbeiten, sondern deren gemeinsamer Hintergrund, der sich in öffentlichen Dokumenten niederschlägt. Die Annahme liegt nahe, dass eine primäre Ausrichtung auf den öffentlichen Verkehr zu Koordination führt, während das amerikanische Modell der autogerechten Stadt keinen entsprechenden Druck erzeugt.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Der Zusammenhang bleibt sich gleich, wird die Institutionenvariable ersetzt durch die direkten Präferenzen der Stimmbürgerschaft. In den französischsprachigen Städten wird bei Verkehrsfragen generell individualistischer abgestimmt als in den deutschsprachigen (Linder 1999b: 18). Longchamp (1990: 66) hält fest: „Deutsch/Welsch-Gegensätze zeigen sich systematisch bei jenen Verkehrsvorlagen, die zuerst regulativ sind bzw. als solche thematisiert werden. [...] Bei Verkehrsvorlagen, die zuerst materielle Interessen berühren, unterscheiden sich die Sprachgruppen bezüglich ihrer verkehrspolitischen Präferenzen kaum mehr.“ Das Verhaltensmuster lässt sich bezüglich der untersuchten Fallstudien auf die kommunale Ebene übertragen.

<sup>16</sup> Diese Unterschiede in der Wahrnehmung der Stadt, von denen die eine die öffentlichen Räume, die andere den motorisierten Individualverkehr stärker gewichtet,

Bei der Analyse der Richtpläne und Legislaturplanungen der vier untersuchten Agglomerationen fällt der inhaltliche Wandel der planerischen Idealvorstellungen im Lauf der Zeit auf. Die sachliche Koordination von Raum- und Verkehrsplanung wurde zwar schon in den sechziger Jahren zum Thema. Der hier beginnende Leitbildwandel vom Ideal der "verkehrsgerechten Stadt zum stadtgerechten Verkehr" (Steiner 1998: 62) fand in den vier untersuchten Agglomerationen aber nur unterschiedlich schnell sowie in unterschiedlicher Art und Weise Niederschlag auf konzeptueller Ebene.

In *Bern und Basel* lässt sich eine Entwicklung von einer multimodalen Verkehrspolitik des ergänzenden Nebeneinanders von öffentlichen Verkehrsmitteln und motorisiertem Individualverkehr hin zu einer primär auf den öffentlichen Verkehr ausgerichteten Politik mit dem Anspruch einer Verbesserung der Umweltqualität nachzeichnen. Dabei bestehen allerdings graduelle Unterschiede zwischen den beiden Städten. Basel war in den sechziger und siebziger Jahren noch sehr viel stärker auf den motorisierten Individualverkehr ausgerichtet als Bern. In den aktuellen Richtplänen beider Städte findet sich heute aber die systematische Anordnung neuer wirtschaftlicher und siedlungstechnischer Schwerpunkte an den ÖV-Knotenpunkten. Agglomerationszentren sollen mit dem öffentlichen Verkehr oder Nahverkehrsmitteln erreichbar sein.

In *Genf und Lausanne* dagegen ging der Weg von einer ausschliesslich auf den motorisierten Individualverkehr ausgerichteten Verkehrspolitik hin zur Propagierung der Multimodalität nach dem Komplementaritätsprinzip. Die aktuellen Richtpläne sehen in beiden Agglomerationen die duale Erreichbarkeit neuer urbaner Schwerpunkte sowie der Agglomerationszentren vor.

Die eigentliche Sachkoordination von Raumplanung und Verkehrspolitik basiert damit in den vier Agglomerationen entsprechend unterschiedlicher Entwicklungen auf den zwei Konzepten öffentlicher Verkehr und Multimodalität.

---

können überlagert werden von den Implikationen unterschiedlicher Berufszugehörigkeiten. Architekten und Ingenieure können aufgrund ihrer Berufsinteressen unterschiedliche Vorstellungen bezüglich des Primats der Stadtplanung bzw. der Verkehrsplanung aufweisen. In diesem Sinne wäre die Untersuchung zu vervollständigen mit einer Analyse der Ernennungen und Zusammensetzungen der für die Raumplanung zuständigen Kommissionen (Joye und Kaufmann 1998: 98).

**Tabelle 6:** *Die sachliche Koordination in Abhängigkeit der ideellen Entwicklungspfade*

	<i>Entwicklungspfad von der Multimodalität zum ÖV-Modell</i>	<i>Entwicklungspfad vom reinen motorisierten Individualverkehr zur Multimodalität</i>
Sachliche Koordination in den amtlichen Dokumenten vorgesehen	BASEL, BERN	
Keine sachliche Koordination in den amtlichen Dokumenten vorgesehen		GENÈVE, LAUSANNE

### **Endogener oder exogener Koordinationsdruck (Politische Kultur II)**

Der letzte Kontextfaktor betrifft die Art des Druckes, auf welchen hin Koordination angestrebt wird. Koordinationsarrangements können auf Druck aus dem Wirkungsgebiet selber hin bereits in den sechziger Jahren eingesetzt worden sein, oder aber auf offensichtlichen äusseren Druck hin erst nach dem Inkrafttreten des RPG von 1979. Dabei vermischen sich zu einem gewissen Grade Ursache und Wirkung, da bereits bestehende Koordinationsarrangements auf die Bundesgesetzgebung einwirkten, welche wiederum andernorts die Koordinationsproblematik erst aufbrachte. Es wird daher vermutet, dass im Falle exogenen, also erst durch das RPG entstandenen Koordinationsdrucks die vollzogene Koordination ausgesprochen schwach ist. Dabei wird der Zeitpunkt der Institutionalisierung der Koordinationsbemühungen als Indikator genommen.

Aufgrund der wachsenden Komplexität der Problematik seit den sechziger Jahren wuchs in allen vier Agglomerationen die Zahl der Departemente und Ämter einerseits, der staatlichen Ebenen andererseits, die sich in irgendeiner Form mit raumwirksamer Politik zu beschäftigen hatten. Waren bis in die fünfziger Jahre Raum- und Verkehrsplanung ausschliessliche Sache der Gemeinden, so änderte sich dieser Umstand in den sechziger und siebziger Jahren, als die wachsenden motorisierten Pendlerströme als Folge der zunehmenden Agglomerierung zum Problem städtischer Lebensqualität wurden. Auf Bundesebene wurde dieser Entwicklung erst im RPG von 1979 Rechnung getragen, das in Art. 1 Abs. 2 die Koordination von raumwirksamen Tätigkeiten von Bund, Kantonen und Gemeinden vorschreibt. Mit dem RPG als Bezugspunkt lassen sich zwei Kategorien bezüglich den kantonalen Regelungen bilden: Vorschreibung einer horizontalen Koordination zwischen den föderalen Staatsebenen bezüglich raumwirksamer Politiken (1) vor 1979 und (2) nach 1979.

Vorreiter war hier der Kanton Bern mit dem Gemeindegesetz von 1973, das in Art. 136 Gemeindeverbunde zur Erfüllung von regionalen Aufgaben inklusive Wahrnehmung hoheitlicher Befugnisse vorsah. In Basel kam es 1974 im Nachzug zur gescheiterten Wiedervereinigungsinitiative beider Basel von 1969 zu konkreten horizontalen Koordinationsvorschriften. Art. 17a der Kantonsverfassung von Basel-Stadt sieht die Zusammenarbeit mit den Behörden der Region, insbesondere von Baselland vor. Namentlich sollen Vereinbarungen abgeschlossen, gemeinsame Institutionen geschaffen und die Gesetzgebung angeglichen werden. Entsprechend diesem Verfassungsauftrag wurde die Regionalplanungsstelle beider Basel gegründet.

Dagegen findet sich in der waadtländischen Gesetzgebung erst seit 1985, also nach 1979, eine vorgeschriebene horizontale Koordination. Das Loi sur l'aménagement du territoire et les constructions (LATC) von 1985 schreibt in Art. 2 vor: "Les autorités cantonales et communales procèdent de concert à l'aménagement du territoire. Elles s'assurent de la concordance des dispositions qu'elles prennent dans l'application de la loi." In Genf ist die Koordinationsnotwendigkeit implizit im 1989 verabschiedeten Richtplan enthalten, wurde aber schon im Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LALAT) von 1986 erwähnt.

Der Eindruck einer klaren Zweiteilung wird aufgebrochen, wenn man die Gründungsdaten der bereits vor einer gesetzlichen Festschreibung tätigen Koordinationsgremien miteinbezieht. Solche bestanden in allen vier Agglomerationen vor der Einführung des RPG. Hier waren es Genf und Basel, die als erste, nämlich bereits in den frühen sechziger Jahren, entsprechende Organe einsetzten, während Lausanne und Bern erst Ende der sechziger bzw. in den siebziger Jahren nachzogen.<sup>17</sup> Heute finden sich, wie erwähnt, in allen vier Agglomerationen durchaus vergleichbare Sets von entsprechenden Koordinationsgremien.

---

<sup>17</sup> Genf: Commission d'urbanisme (1961); Basel: Regio Basiliensis (1963); Lausanne: Commission intercommunale d'urbanisme de la région lausannoise (CIURL) (1968); Bern: VZRB (1974).

**Tabelle 7:** *Die institutionalisierte Politikkoordination in Abhängigkeit des Zeitpunkts ihrer Etablierung*

	<i>Relativ frühe gesetzliche Regelung der vertikalen Koordination</i>	<i>Späte gesetzliche Regelung der vertikalen Koordination</i>
positive Einschätzung der sachlichen Koordination	BERN	
Vorbehalte in der Einschätzung der sachlichen Koordination	BASEL	GENF
negative Einschätzung der sachlichen Koordination		LAUSANNE

### Schlussfolgerungen

Wir haben in einem ersten Teil argumentiert, dass die Nachhaltigkeit im Umgang mit der knappen Ressource "Raum" auf die Koordination von Raumplanung und Verkehrsplanung zurückgeführt werden kann. Den Kontextfaktoren dieser Koordination in vier urbanen Räumen der Schweiz galt deshalb das Untersuchungsinteresse des zweiten, empirischen Teils. Die Prüfung der drei Erklärungsansätze der politischen Geographie, des Institutionalismus und der politischen Kultur führt zu folgenden vier zentralen Erkenntnissen.

*Erstens.* Die einzelnen Erklärungen sind untereinander verknüpft, weshalb sie als System, nicht als einzeln ausscheidbar begriffen werden müssen. Den identifizierten Faktoren in Tabelle 8 ist damit eine eigentliche Dialektik inhärent. So muss zum Beispiel der Entscheid zur Beibehaltung oder Abschaffung eines urbanen Schienennetzes in gegenseitiger Abhängigkeit mit den identifizierten planerischen Leitbildern, also der Policy-Kultur, gesehen werden. Ebenso ist es, wie bereits gesehen, nicht möglich, die Agglomerationsentwicklung von diesen beiden Variablen im Sinne der politischen Geographie zu abstrahieren. Andererseits wurzeln sowohl die Existenz einer institutionalisierten Quartierpartizipation wie die Unterschiede im Zeitpunkt der gesetzlichen Verankerung institutionalisierter Koordination der raumwirksamen Politiken in der politischen Kultur der Agglomerationen. Zu den geprüften Variablen können dabei die unterschiedlichen ökologischen Präferenzmuster der Sprachregionen in Verkehrsfragen treten (Fussnote 15), einen parallelen, aber letztlich von den politischen Institutionen unabhängigen Einfluss auf die Politikkoordination ausüben, der aber ebenfalls in engem Zusammenhang mit der politischen Kultur steht. Es kann hier unter

dem Strich eine eigentliche Trennung zwischen den Agglomerationen der Romandie und jenen der Deutschschweiz festgestellt werden (Tabelle 8).

**Tabelle 8:** *Politikkoordination und exogene Bestimmungsfaktoren in Bern, Basel, Genf und Lausanne in der Übersicht*

	<b>BERN</b> (sachliche und funktionierende institutionalisierte Koordination)	<b>BASEL</b> (sachliche, aber nur beschränkt funktionierende institutionalisierte Koordination)	<b>GENF</b> (keine sachliche und nur beschränkt funktionierende institutionalisierte Koordination)	<b>LAUSANNE</b> (weder sachliche noch funktionierende institutionalisierte Koordination)
<b>Physisch-materieller Kontext (Politische Geographie)</b>				
Grenznahe Agglomeration	Nein	Ja	Ja	Nein
Beibehaltung des Nahverkehrs-schiennetzes	Ja	Ja	Nein	Nein
Agglomerationsentwicklung	kompakte Agglomerationsentwicklung	kompakte Agglomerationsentwicklung	Zersiedlungsbewegung	Zersiedlungsbewegung
<b>Institutioneller und rechtlicher Rahmen (Institutionalismus)</b>				
Gemeindeautonomie	gross	schwach	schwach	gross
Institutionalisierte Bürgerpartizipation auf Quartierebene	Ja	Ja	Nein	Nein
<b>Professionelle Kultur auf Expertenebene (Politische Kultur I)</b>				
planerische Leitbilder	Entwicklungspfad von der Multimodalität zum ÖV-Modell	Entwicklungspfad von der Multimodalität zum ÖV-Modell	Entwicklungspfad vom reinen motorisierten Individualverkehr zur Multimodalität	Entwicklungspfad vom reinen motorisierten Individualverkehr zur Multimodalität
<b>Endogener oder exogener Koordinationsdruck (Politische Kultur II)</b>				
Zeitpunkt der gesetzlichen Regelung der vertikalen Koordination	früh (endogener Druck)	relativ früh (endogener Druck)	spät (exogener Druck)	spät (exogener Druck)

*Zweitens.* Wenn von Unterschieden zwischen den Sprachregionen gesprochen wird, ist damit nicht der sogenannte "Röstigraben" in seinem alltags-

hermeneutischen Sinne einer "self-fulfilling prophecy" gemeint, sondern Unterschiede in der Policy-Kultur und im institutionellen Gefüge. Aufgrund der konstatierten strukturellen Unterschiede bezüglich der obigen Variablen muss aber eine zentrale Differenz zwischen den untersuchten Deutschschweizer und Westschweizer Agglomerationen festgehalten werden, ist doch bei letzteren eine generelle Benachteiligung in ihren Koordinationsbemühungen auszumachen, die auf eine letztlich reaktive Haltung gegenüber der Bundespolitik zurückzuführen ist. Diese These wird einerseits durch den Umstand gestützt, dass die Untersuchung der jeweiligen Entwicklungspfade der planerischen Leitbilder eine eigentliche Ungleichzeitigkeit zwischen Lausanne und Genf auf der einen, Bern und Basel auf der anderen Seite offenbart, die ihren Niederschlag auf Bundesebene fand. So wurde hier das ÖV-Modell zur Orientierungsgrösse erhoben, was die Vertreter der multimodalen Modelle in die Position der Nachvollzieher versetzte. Dies führte andererseits wiederum dazu, dass in Genf und Lausanne der Druck, eine politische Koordination zu institutionalisieren, im Gegensatz zu Bern und Basel von aussen, d.h. vom Bund kam.

*Drittens.* Es handelt sich bei den untersuchten Politiken um Entscheide mit Langzeitwirkung. Dabei kann ein Zusammenhang mit ihrer Ausrichtung auf den Raum als knappe natürliche Ressource hergestellt werden. Der unterschiedliche Umgang mit der Problematik der Koordination illustriert diese Zeitabhängigkeit raumwirksamer Politiken idealtypisch. So definierte beispielsweise die Beibehaltung oder Abschaffung der lokalen Tramnetze den Rahmen des Möglichen in jeder Stadt nachhaltig. Damit, so wurde gezeigt, war zu einem gewissen Grad auch die spätere vorgesehene und umgesetzte Koordination zwischen Raumplanung und Verkehrspolitik in den untersuchten Agglomerationen determiniert. Gleiche Effekte wurden auch bezüglich Integration der Agglomerationen in die nationalen Verkehrsinfrastrukturen identifiziert, wo die Knotenfunktion im Strassennetz eine Zersiedelungs-, jene im Schienennetz eine Verdichtungsbewegung induzierte.

*Zweitens.* Die starke Zeitlichkeit des Untersuchungsgegenstandes hebt gleichzeitig generell die Wichtigkeit des Miteinbezuges von Kontextvariablen bei der Untersuchung von Ressourcen-Regimen hervor. Die in Tabelle 8 aufgeführten Zusammenhänge beinhalten auf dieser theoretischen Ebene eine zusätzlich ausdifferenzierende Erkenntnis. So ist eine Abhängigkeit primär der sachlich-inhaltlichen Koordination in den untersuchten Dokumenten von sozio-kulturellen, geographischen und historischen Faktoren auszumachen, während der Zusammenhang bei der Einschätzung der Effektivität der institutionalisierten Behördenarrangements nicht eindeutig ist. Hier findet sich zwar ein Zusammenhang mit den beiden Kontextvariablen der Grenznähe und der Gemeindeautonomie, jedoch keiner mit den übrigen geprüften exogenen Variablen. Dies legt die Vermutung nahe, dass im Falle

der prozessualen politischen Koordination die internen Faktoren stärkere Erklärungskraft besitzen und die *Regime Analysis* mithin das geeignetere Mittel zu ihrer Untersuchung darstellt. Wenn man die Bindung an das Untersuchungsobjekt raumwirksamer Politiken löst, wie das der Schritt auf die theoretische Ebene impliziert, kann das aufgestellte Modell einflussreicher Kontextfaktoren von Governance damit verallgemeinert werden.

## Bibliographie

- ALMOND, Gabriel A. (1987). "Politische Kultur-Forschung – Rückblick und Ausblick", in Dirk BERG-SCHLOSSER und Jakob SCHISLER (Hrsg.). *Politische Kultur in Deutschland. Bilanz und Perspektiven der Forschung*. Opladen: Westdeutscher Verlag. (Politische Vierteljahresschrift, 28).
- ANTE, Ulrich (1981). *Politische Geographie*. Braunschweig: Westermann.
- ARBEITSGRUPPE ESP (1995). *Dritter Zwischenbericht an den Regierungsrat des Kantons Bern. Juni 1992 bis Juni 1995*. Bern: Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern.
- BASSAND, Michel, CHEVALIER, Gérard et Erwin ZIMMERMANN (1985). *Politique et logement*. Lausanne: Presses polytechniques romandes.
- BASSAND, Michel, Dominique JOYE et Jean-Philippe LERESCHE (1995). "Les enjeux de la métropolisation", in Jean-Philippe LERESCHE, Dominique JOYE et Michel BASSAND (éds.) (1995). *Métropolisations. Interdépendances mondiales et implications lémaniques*. Genève: Georg éditeur, pp. 1-16.
- BOESLER, Klaus-Achim (1983). *Politische Geographie*. Stuttgart: Teuber.
- BUNDESAMT FÜR RAUMPLANUNG (1995). *Grundzüge der Raumordnung Schweiz. Entwurf für die Anhörung*. Bern: BRP.
- BUNDESRAT (1996). *Bericht über die Massnahmen des Bundes zur Raumordnungspolitik. Realisierungsprogramm 1996-1999 vom 22. Mai 1996 (96.039)*. Bern: EDMZ.
- DOWDING, Keith (1995). "Model or Metaphor? A Critical Review of the Policy Network Approach", *Political Studies* 43(1): 136-158.
- FERMAN, Barbara (1996). *Challenging the Growth Machine. Neighborhood Politics in Chicago and Pittsburgh*. Kansas, KA: University Press of Kansas.
- FLÜCKIGER, Hans (1995). "Städtesystem Schweiz - Stadt Schweiz im Zentrum Europas", in EIDGENÖSSISCHES PERSONALAMT (Hrsg.). *Konzeptionelle Politik auf dem Prüfstand. Eine Diskussion zwischen Verwaltung, Wissenschaft und Öffentlichkeit über wichtige Fragen der Legislaturplanung 1995-99*. Bern: EPA, S. 85-93.
- FREY, René L. (1996). "Was hat das NFP 'Stadt und Verkehr' gebracht?", in Peter GÜLLER und Thomas BREU (Hrsg.). *Städte mit Zukunft - ein Gemeinschaftswerk. Synthese des Nationalen Forschungsprogrammes „Stadt und Verkehr“*. Zürich: Seismo, S. 47-50.
- FREY, René L. (1997). "Städtische Wirtschaft, Mobilität und Umwelt", in SCHWEIZERISCHER STÄDTEVERBAND (Hrsg.). *Die Stadt morgen. Publikation zum hundertjährigen Jubiläum des Schweizerischen Städteverbandes 1897-1997*, Bern: SSV, S. 19-27.
- FOUCHIER, V. (1997). *Les densités urbaines et le développement durable – Le cas de l’Ile-de-France et des villes nouvelles*, Paris: Editions du SGVN.
- GILG, Peter (1987). "Stabilität und Wandel im Spiegel des regionalen Abstimmungsverhaltens", *Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft* 27: 121ff.

- GÜLLER, Peter, und Thomas BREU (Hrsg.) (1996). *Städte mit Zukunft - ein Gemeinschaftswerk. Synthese des Nationalen Forschungsprogrammes „Stadt und Verkehr“*. Zürich: Seismo.
- HARDING, Alan (1995). "Elite Theory and Growth Machines", in David JUDGE, Gerry STOKER and Harold WOLMAN (eds.). *Theories of Urban Politics*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications, pp. 35-53.
- HEHL, Matthias (1998). "Die Stadt Bern in der Automobilisierungseuphorie. Schnellstrassenprojekte 1950-1970", in Christian LÜTHI und Bernhard MEIER (Hrsg.). *Bern. Eine Stadt bricht auf. Schauplätze und Geschichten der Berner Stadtentwicklung zwischen 1798 und 1998*. Bern: Haupt, S. 69-85.
- HODEL, Jan, RIHM, Isabelle und Daniel WIHNER (1997). *Aktionsplan Stadtentwicklung Basel. Projekt zur langfristigen Sicherung der Steuereinnahmen von natürlichen Personen. Feinkonzept*. Basel: Ökomedia.
- INFRAS (1991). *Siedlung/Verkehr/Umwelt. Studie im Auftrag der Bau- und Verkehrsdirektion des Kantons Bern*. Bern: Infrac.
- JANSEN, Dorothea, und Klaus SCHUBERT (1995). "Netzwerkanalyse, Netzwerkforschung und Politikproduktion. Ansätze von 'cross-fertilization'", in Dorothea JANSEN und Klaus SCHUBERT (Hrsg.). *Netzwerke und Politikproduktion. Konzepte, Methoden, Perspektiven*. Marburg: Schüren, S. 9-23.
- JENKS, M. E. BURTON and K. WILLIAMS (eds.) (1996). *The Compact City – A Sustainable Urban Form?*. London: E & FN SPON.
- JOYE, Dominique et Vincent KAUFMANN (1998). "Cinquante ans d'aménagement du territoire à Genève", *Les Annales de la Recherche Urbaine* 80-81: 93-100.
- JOYE, Dominique, HUISSOUD, Thérèse et Martin SCHULER (1995). "Conclusion: une perspective globale", in Dominique JOYE, Thérèse HUISSOUD et Martin SCHULER (éds.). *Habitants des quartiers, citoyens de la ville?* Zürich: Seismo, pp. 237-264.
- KANTON BASEL-STADT (1993). *Legislaturziele 1993-1996 der Regierung des Kantons Basel-Stadt*. Basel: Staatskanzlei des Kantons Basel-Stadt.
- KANTON BASEL-STADT (1996). *Eine Bilanz. Legislaturziele 1993-1996 der Regierung*. Basel: Staatskanzlei.
- KANTON BASEL-STADT (1997). *Regierungsprogramm 1997-2001 des Regierungsrates des Kantons Basel-Stadt*. Basel: Staatskanzlei.
- KANTON BASEL-STADT (1998). *Verkehrsplan Basel-Stadt - Schlussbericht. Entwurf vom 4. Mai 1998 des Baudepartements/Hochbau- und Planungsamt/Hauptabteilung Planung*. Basel: Staatskanzlei.
- KANTON BERN (1992). *Berner S-Bahn/Siedlung*. Bern: Bericht des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 25. März.
- KANTON BERN (1994). *Raumplanungsbericht*. Bern: Auszug 0292 aus dem Protokoll der Regierungsrates vom 2. Februar.
- KANTOR, Paul, SAVITCH, H.V. and Serena Vicari HADDOCK (1997). "The Political Economy of Urban Regimes. A Comparative Perspective", *Urban Affairs Review* 32(3): 348-377.
- KAUFMANN, Vincent (1998). *Sociologie de la mobilité urbaine. La question du report modal*. Lausanne: Thèse EPFL.
- KLÖTI, Ulrich, HALDEMANN, Theo und Walter SCHENKEL (1993). *Die Stadt im Bundesstaat - Alleingang oder Zusammenarbeit? Umweltschutz und öffentlicher Verkehr in den Agglomerationen Lausanne und Zürich*. Chur: Rüegger.

- KNOEPFEL, Peter, und Werner BUSSMANN (1997). "Die öffentliche Politik als Evaluationsobjekt", in Werner BUSSMANN, Ulrich KLÖTI und Peter KNOEPFEL (Hrsg.). *Einführung in die Politikevaluation*. Basel: Helbing & Lichtenhahn, S. 58-77.
- KRIESI, Hanspeter and Dominique WISLER (1996). "Social Movements and Direct Democracy in Switzerland", *European Journal of Political Research* 30: 19-40.
- KRIESI, Hanspeter et al. (1996). *Le clivage linguistique. Problèmes de compréhension entre les communautés linguistiques en Suisse*. Bern: Bundesamt für Statistik.
- LENDI, Martin (1996). "Zur Geschichte der Raumplanung in der Schweiz", *DISP* 127: 24-26.
- LINDER, Wolf (1999a). *Schweizerische Demokratie. Institutionen, Prozesse, Perspektiven*. Bern: Haupt.
- LINDER, Wolf (1999b). "Politische Kultur", in Ulrich KLÖTI et al. (Hrsg.). *Handbuch der Schweizer Politik*. Zürich: NZZ Verlag, S. 13-33.
- LINDER, Wolf, HOTZ, Beat und Hans WERDER (1979). *Planung in der schweizerischen Demokratie: Ein Forschungsprojekt des Instituts für Orts-, Regional- und Landesplanung der ETH Zürich*. Bern: Haupt.
- LONGCHAMP, Claude (1990). *Vox-Analyse der eidgenössischen Abstimmung vom 26. November 1989*. Zürich: GfS; Bern: FSP.
- MARCH, James G. and Johan P. OLSEN (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- MAREK, Daniel (1995). *Luftreinhaltung und Verkehr in der Stadt Bern. Akteurnetzwerke der Verkehrsberuhigung und Förderung umweltfreundlicher Verkehrsmittel an vier Beispielen*. Chavannes-près-Renens: IDHEAP. (Cahiers de l'IDHEAP, 143).
- MAYNTZ, Renate (1993). "Policy-Netzwerke und die Logik von Verhandlungssystemen", in Adrienne HÉRITIER (Hrsg.). *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 39-56. (PVS Sonderheft, 24).
- NEF, Rolf (1980). "Struktur, Kultur und Abstimmungsverhalten. Zur interregionalen Variation von politischen Präferenzen in der Schweiz 1950-1977", *Schweizerische Zeitschrift für Soziologie* 6: 155-190.
- PFISTER, Christian (Hg.) (1995). *Das 1950er Syndrom. Der Weg in die Konsumgesellschaft*. Bern: Haupt.
- SABATIER, Paul A. (1993). "Advocacy-Koalitionen, Policy-Wandel und Policy-Lernen", in Adrienne HÉRITIER (Hrsg.). *Policy-Analyse. Kritik und Neuorientierung*. Opladen: Westdeutscher Verlag, S. 116-148. (PVS Sonderheft, 24).
- SALOMON I., BOVY, P. and J.-P. ORFEUIL (eds.) (1993). *A Billion Trips a Day*. Dordrecht: Kluwer.
- SCHENKEL, Walter (1995). *Die Luftreinhalte- und Verkehrspolitik im Kanton Basel-Stadt. Politiknetzwerk-Analyse von Verkehrsberuhigungsmassnahmen*. Chavannes-près-Renens: IDHEAP. (Cahiers de l'IDHEAP, 150).
- SCHULER, Martin (1995). "Les tendances récentes de l'urbanisation et de la métropolisation en Suisse", in LERESCHE, Jean-Philippe, Dominique JOYE et Michel BASSAND (éds.). *Métropolisations. Interdépendances mondiales et implications lémaniques*. Genève: Georg, pp. 115-138.
- SCHULER Martin et Vincent KAUFMANN (1996). "Pendularité à longue distance, la vitesse des transports comme facteur structurant de l'urbain", *DISP* 126: 3-10.
- SCHULER, Martin, und Dominique JOYE (1997). *Eidgenössische Volkszählung 1990 - Die Raumgliederungen der Schweiz*. Bern: Bundesamt für Statistik.

- SEITZ, Werner (1997). *Die politische Kultur und ihre Beziehung zum Abstimmungsverhalten. Eine begriffsgeschichtliche und methodenkritische Analyse*. Zürich: Realotopia.
- SHORT, John Rennie (1982). *An Introduction to Political Geography*. London: Routledge.
- SIEGFRIED, André (1964). *Tableau politique de la France de l'ouest sous la troisième république*. Paris: Armand Colin.
- STEINER, Rolf (1998). "Boulevard, Expressstrasse, Wohnstrasse - Verkehrskonzeptionen der Stadt im Wandel der Zeit und ihr städtebaulicher Hintergrund (1848-1996)", in Christian LÜTHI und Bernhard MEIER (Hrsg.). *Bern. Eine Stadt bricht auf. Schauplätze und Geschichten der Berner Stadtentwicklung zwischen 1798 und 1998*. Bern: Haupt, S. 41-68.
- STOKER, Gerry (1995). "Regime Theory and Urban Politics", in David JUDGE, Gerry STOKER and Harold WOLMAN (eds.). *Theories of Urban Politics*. London: Sage, pp. 54-71.
- URIO, Paolo et al. (1984). *Les acteurs et la mise en oeuvre des politiques publiques des routes nationales et du logement*. Lausanne: CEAT.
- VATTER, Adrian und Fritz SAGER (1997). *Ein Partizipationsmodell für das Berner Nordquartier. Studie im Auftrag des Stadtplanungsamtes der Stadt Bern*. Bern: SPA.
- VATTER, Adrian (1996). "Politikwissenschaftliche Thesen zur schweizerischen Raumplanung der Nachkriegszeit (1950-1995)", *DISP* 127: 28-34.
- WYSS, Stefan und Willi ZIMMERMANN (1997). *Kohärenz durch Kooperation und Koordination. Ansätze und Fragmente der politikwissenschaftlichen Theorie und empirische Beispiele aus der Regional- und Umweltpolitik*. Chavannes-près-Renens: IDHEAP. (Cahiers de l'IDHEAP, 168).
- 

### **La coordination entre les politiques d'aménagement du territoire et de transport dans les agglomérations en Suisse: géographie politique, culture politique ou architecture institutionnelle comme déterminants?**

L'article traite des déterminants exogènes de la coordination entre politiques publiques à incidences spatiales à travers l'exemple des quatre agglomérations de Bâle, Berne, Genève et Lausanne. Dans ce domaine une comparaison met en évidence des différences importantes entre les villes étudiées. Après une critique de l'orientation des approches de la gouvernance, qui postulent l'impact exclusif des facteurs endogènes sur la prise de décision, nous présentons trois pistes explicatives exogènes – la géographie politique, l'institutionnalisme et la culture politique – que nous déclinons en quatre thèses. Leur exploration démontre l'importance des dimensions contextuelles dans l'étude des régimes de ressources. L'analyse met en effet en évidence que la coordination conceptuelle dépend de facteurs socioculturels, géographiques et historiques. Elle illustre par contre que les relations entre les facteurs exogènes et la coordination procédurale ne sont pas évidentes, ce qui amène à supposer que les variables endogènes sont prépondérants dans l'explication, attestant ainsi de la pertinence de la *Regime Analysis*.

### **The Coordination of Spatial Planning and Transport Policy in Urban Areas of Switzerland: Political Geography, Political Culture, or Institutional Setting as Determinants?**

The paper treats the exogenous determinants of the co-ordination of spatial policies by way of examining the four agglomerations of Basel, Berne, Geneva, and Lausanne. A comparison of corresponding outcomes shows significant differences among the four cities. Following a short critique of the general orientation of recent governance approaches that focus on interior characteristics of policy networks or resource regimes, we will present three explanations emphasizing exogenous dimensions, namely the theories of Political Geography, Institutionalism, and Political Culture. Their exploration stresses the importance of context variables in the study of resource regimes, as it shows a dependence of the conceptual co-ordination on socio-cultural, geographical, and historical factors. As opposed to this result, there is little evidence of an interrelation between the functioning of the procedural policy co-ordination and exogenous factors, which leads us to the assumption that in this case, the endogenous variables might be of more explanatory power, thereby promoting the *Regime Analysis* as an instrument more valuable for this particular field of study.

---

*Fritz SAGER, Büro Dr. Adrian Vatter, Politikforschung und –beratung, Gerberngasse 27, CH-3011 Bern; E-Mail: vatterpolitik@spectraweb.ch; Instiut de Recherche sur l'Environnement Construit (IREC-EPFL), C.P. 555, CH-1001 Lausanne.*

*Vincent KAUFMANN, Instiut de Recherche sur l'Environnement Construit (IREC-EPFL), C.P. 555, CH-1001 Lausanne; E-Mail: vincent.kaufmann@epfl.ch.*

*Dominique JOYE, Institut de Recherche sur l'Environnement Construit (IREC-EPFL), C.P. 555, CH-1001 Lausanne; E-Mail: dominique.joye@epfl.ch.*

Paper submitted on 5 December 1998; accepted for publication on 30 September 1999.