



Report

Aufriss der Geschichte der schweizerischen Raumplanung Raumplanung als öffentliche, zugleich als wissenschaftliche Aufgabe

Author(s):

Lendi, Martin

Publication Date:

2007

Permanent Link:

<https://doi.org/10.3929/ethz-a-005371316> →

Rights / License:

[In Copyright - Non-Commercial Use Permitted](#) →

This page was generated automatically upon download from the [ETH Zurich Research Collection](#). For more information please consult the [Terms of use](#).

Erweiterter Entwurf – zur Diskussion gestellt!

Zürich, 23. Mai 2007

Aufriss der Geschichte der schweizerischen Raumplanung

- **Raumplanung als öffentliche, zugleich als wissenschaftliche Aufgabe**

Martin Lendi

Zürich 2007
Verlag.....

Das Werk einschliesslich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ausserhalb der engen Grenzen des Urheberschutzgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlages unzulässig und strafbar. Dies gilt besonders für die Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherungen und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

ISBN

Aufriss der Geschichte der schweizerischen Raumplanung

**– Raumplanung als öffentliche, zugleich als wissenschaftliche
Aufgabe**

(erweiterte Entwurfs-Fassung vom 23. Mai 2007)

Martin Lendi

Vorwort

Im 20. Jahrhundert wurde der gegebene Lebensraum in Europa, vor allem in den industrialisierten und dem Sektor der Dienstleistungen zuneigenden Staaten mit Verstädterungstendenzen, schon früh knapp und laufend knapper. Nicht nur die Bevölkerungszahlen stiegen an, auch die Ansprüche an die Infrastruktur, an die Mobilität, das Freizeitverhalten, das Wohnen, an die Arbeitsplätze usw. waren gestiegen und stiegen weiter an. Die Engpässe riefen nach Haushalten, nach sorgfältigem Umgang mit den Ressourcen sowie fassbar nach zweckmässigen Dispositionen der Strukturen der Siedlungen, der Landschaften sowie von Transport/Versorgung und Entsorgung. Weil das vergangene Jahrhundert zudem mit gravierenden Einbrüchen – zwei Weltkriege, fatale Substanzeinbussen politischer Kultur, ökologische Defizite – belastet war und zudem in die Internationalisierung / Globalisierung der Märkte und der Politikverantwortung mündete, entwickelte sich das räumliche Verantwortungsbewusstsein nicht linear. Die Zukunft ist ihrerseits nicht als Trendfortschreibung zu erklären. Ungewissheiten dominieren. Die Erfahrungen zu erfassen, ist deshalb nicht unwichtig.

Die Geschichte der Raumplanung – zielorientierter Umgang mit dem Geschehen im Lebensraum – spiegelt die im 20. Jahrhundert sich abspielenden dramatische Aktivitäten der Gemeinwesen und der Wissenschaften in Front einer wachsenden, immensen Problemfülle und -dichte sowie die damit einhergehenden rasanten Geschwindigkeiten der Veränderungen samt den Auswirkungen auf den Lebensraum. Sie ist nicht nur relevant für das Selbstverständnis der Raumplanung, sondern auch für das Verstehen der Problemmeisterungen durch die öffentliche Hand, konkret in einem demokratischen, föderativen und sozialen Rechtsstaat. Damit dringt die Darstellung der hiesigen Geschichte auch ins Interessenfeld europäischer Staaten vor, vorweg jener, die sich als Bundesstaaten verstehen.

Als in der Schweiz der Verfassungsartikel über die Raumplanung erlassen (1969), das Bundesgesetz über die Raumplanung vor dem Inkrafttreten stand (1979), auf Bundesebene die ersten Erfahrungen mit der Raumplanung zwischen 1972 und 1979 gesammelt und die meisten der Kantone die Aufgabe der Raumplanung zwischen 1970 und 1979 neu gesetzlich unterlegt hatten, war erstmals der Zeitpunkt gekommen, auf die Geschichte der Raumplanung zurückzuschauen. Dies führte zu einem Buch mit Dokumenten der Geschichte der schweizerischen Raumplanung (Zürich 1971) – ein Werk, das von Ernst Winkler (em. Professor für Geographie an der ETH Zürich und ehemals Mitglied der Leitung des ORL-Instituts) angeregt, von Gabriela Winkler (dipl. sc. nat. ETH Zürich) bearbeitet und von Martin Lendi (Prof. für Rechtswissenschaft ETH Zürich, Mitglied der Leitung des ORL-Instituts) organisiert, betreut und zu Ende geführt worden ist.

Viele der aktiven Raumplaner zeigten wenig Verständnis für das Befassen mit der Geschichte der Raumplanung. Sie setzten auf die Zukunft. Das Gewordene war aber präsent, einerseits durch Ernst Winkler, der die Geschichte gleichsam in seiner Person verkörperte, andererseits durch zahlreiche Pioniere der Raumplanung, die damals auf dem Weg waren, aus dem Berufsleben auszuschneiden. Die Namen von Max Werner, Hans Marti dienen als Beispiele. Sie zu befragen und sie einzuladen, ihre Erfahrungen mitzuteilen, drängte sich auf. Dies gelang nur teilweise. Immerhin konnten die wichtigen Grundlagen vorgestellt und die verfügbaren Biographien in Kurzform in den Zusammenhang eines Grundrisses der Geschichte der Raumplanung gerückt werden. Im erwähnten Dokumentationsband sind sie zusammengefasst. Gleich im Anschluss wurde einer frühere Chronik der schweizerischen Landesplanung, von Ueli Roth lanciert, ergänzt und verfeinert als Beilage der DISP Nr. 56 (Zürich 1980) beigelegt.

Mit der Verfügbarkeit dieser Grundlagen setzte das Nachdenken über das Werden der Schweizerischen Raumplanung ein. Im Verlauf der Jahre ergaben sich mehrere Gelegenheiten zum Ergründen – stets verbunden mit Ausblicken, wie dies für die Raumplanung als Planung sinnvoll ist.

Nach der Jahrtausendwende wurde erneut bewusst, wie schwierig es werden könnte, das Material zu einer vertieften Darstellung der Geschichte der Raumplanung griffbereit zu halten. Peter Keller, dipl. Arch. ETH/ NDS Raumplanung ETH Zürich und aktuell Leiter des Nachdiplomstudiums in Raumplanung der ETH Zürich sowie Frau Dr. Martina Koll-Schretzenmayr von der DISP-Redaktion nahmen sich der erneut dringend werden Aufgabe an. Sie führten Interviews mit älter gewordenen Zeitzeugen durch. Auch veranlassten sie Gesprächsaufnahmen mit Gruppierungen von Personen am Institut für Zeitgeschichte der ETH Zürich. Zusammen mit den NDS-Strudierenden widmeten sie sich gleich mehrere Tage dem Thema der Geschichte der Raumplanung. Der hier Schreibende steuerte einen ersten, grösseren schriftlichen Text bei, der in der Zeitschrift DISP unter dem Titel: *Martin Lendi, Zur Geschichte der schweizerischen Raumplanung*, publiziert wurde (DISP Nr. 167, Bd. 4, Zürich 2006, S. 66 ff.).

Damit kann es aber nicht sein Bewenden haben. Der Autor bemühte sich auch weiterhin um Vertiefungen. Dabei wurde im bewusst: Die Raumplanung ist als öffentliche Aufgabe und als Teil der Wissenschaften zu erfassen. Was immer über die Raumplanung gesagt und gedacht wird, sie spiegelt auf ihre Art die Ereignisse, das Geschehen und Denkweisen des 20. Jahrhunderts. Die historischen Grundzüge und Akzentsetzungen sind allein schon aus diesem Grund einer Darstellung wert. Sie markieren aber auch die Eigendynamik einer sachlichen politischen und wissenschaftlichen Herausforderung in der Zeit ausserordentlicher und zeitlich geraffter Entwicklungsschübe in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft und Lebensraum /Umwelt.

Der Autor darf nach vielen Seiten danken. Vorweg haben mich Peter Keller und Martina Koll-Schretzenmayr vom Netzwerke Stadt-Landschaft (NSL) der ETH Zürich sowie Prof. Dr. W.A. Schmid angespornt. Kritische Einwände durfte ich von vielen Seiten entgegennehmen. Sie waren nötig. Ich bin dankbar dafür.

Zürich, Sommer 2007

Martin Lendi

Inhaltsverzeichnis

- I. Tatsächliche Raumentwicklung – Einflussnahme auf die Raumentwicklung**
- II. Wissenschaftliche Konturen – öffentliche Aufgabe**
- III. Die grossen Bögen – der grosse Bogen**
- IV. Bundesverfassungsrechtliche Verankerung der öffentlichen Aufgabe als Höhepunkt**
- V. Die Wurzeln**
- VI. Impulse aus der Zeit um die Landesausstellung von 1939**
- VII. Neigungen zur sektoralen Landesplanung – kantonale Gegenbewegungen**
- VIII. Als dauernde, alle raumwirksamen Bereiche erfassende Aufgabe**
- IX. Hin zu einem Wendepunkt?**
- X. Ideen und Theorien**
- XI. Begleiteinwirkungen**
- XII. Menschen**
- XIII. Erfolge und Misserfolge**
- XIV. Stärkung durch Pionier- und Rechtsetzungsphasen, Verpflichtung zum konstruktiven Dranbleiben**

Zusammenfassung

Anhang

- a) Literaturhinweise**
- b) Grundlagenwerke und begleitende Materialien**
- c) Rechtsquellen**

***Sich seiner Vergangenheit bewusst
zu sein heisst Zukunft haben.***

Hans Lohberger

***Die Zukunft ist als Raum der
Möglichkeiten der Raum unserer
Freiheit.***

Karl Jaspers

***Planung ist Steuerungs-
Kommunikations- und
Konsensbildungsprozess zugleich.***

Ernst Hasso Ritter

***Planung ist geistige und tätige
Auseinandersetzung mit dem
politischen, wirtschaftlichen,
sozialen und ökologischen
Geschehen – über die Zeiten hinweg
in die Zukunft hinein.***

(ml)

Das Befassen mit der Geschichte der schweizerischen Raumplanung stösst bald einmal zu einer heiklen Frage nach Bedeutung und Funktion der Raumplanung vor.¹ Dieser kann und

¹ Einige für das Verständnis begleitende Begriffe aus dem Bereich der Raumplanung:

- „Orts-, Regional- und Landesplanung“ umfasst die kommunale sowie die überörtliche Planung mit den beiden Dimensionen der Region und des Landes. Gegenstände sind der Lebensraum und die in ihm sich entfaltenden privaten (individuellen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen) sowie öffentlichen Aktivitäten.
- „Plan“ steht als Oberbegriff für Pläne unterschiedlichster Art. Für die schweizerische Raumplanung relevant sind u.a. a) Sachpläne (auch Fachpläne genannt) wie Strassenpläne, Pläne des öffentlichen und privaten Verkehrs, der Entsorgung usw., b) die grundeigentümerverbindlichen Nutzungspläne in der Form von Zonen- und Sondernutzungsplänen (Flächenwidmungs- und Bebauungs-/Überbauungspläne, Gestaltungspläne (öffentliche und private) usw.) und ferner c) die behördenverbindlichen Richtpläne vorweg der kantonalen Stufe, aber auch übertragbar auf die kommunale und regionale. Neben den gesetzlich vorgesehenen Plänen gibt es auch Palette von unverbindlichen (wie Masterpläne) usw. Die Grundvorstellung, ein Plan basiere auf kartographischer Grundlage, baut auf der Fehlvorstellung auf, räumliche Entwicklungen und Daten wie auch Programme würden sich auf eine Ebene projizieren lassen. Raumrelevant ist, beispielsweise, nicht allein das Trasse einer S-Bahn, sondern auch das Leistungsangebot.
- „Planung“ gilt der vorwegnehmenden Koordination von Handlungsbeiträgen und deren Steuerung über längere Zeit. Sie ist, umfassender betrachtet, geistige und tätige Auseinandersetzung mit der Zukunft die Steuerungs-, Kommunikations- und Konsensbildungsprozesse einschliesst.

darf nicht ausgewichen werden: *Ist die Raumplanung eine Zeiterscheinung?* Ist sie, mit andern Worten, ein Kind ihrer Zeit und also zeitgebunden? *Oder ist sie aus besonderen Umständen heraus eine bewusst anzugehende, bleibende Aufgabe* des sorgfältigen, intergenerationell orientierten Umganges mit dem knapp werdenden Lebensraum? Unbestritten ist einzig: Raumplanung ist als Verantwortung für den Lebensraum zur öffentlichen Aufgabe geworden, wobei allerdings ungewiss ist, wie sie die kommenden Herausforderungen meistern wird. Diese Aussage gilt für die Schweiz, auch für zahlreiche andere Staaten. Die EU/EG ringt ihrerseits um eine territoriale Agenda. Weltweit dominiert vorläufig eher die Abwehr von Gefahren und Belastungen, weniger die Gestaltung, die positive Einflussnahme. Die *Spannweite von Geschichte und Zukunft* geht mit der Geschichte der Raumplanung, die sich mit der Zukunft befasst, einher. Der Ausblick ist deshalb stets gegenwärtig.

-
- „Planungsgrundsätze“ als justiziable Rechtssätze sind finale (im Gegensatz zu konditionalen) Rechtssätzen, welche Ziele vorgeben und das Wie dem Planungsermessen anvertrauen. Sie sind vor ihrer Anwendung untereinander und gegeneinander abzuwägen.
 - „Raum“ ist als Lebensraum das Gefäss der Lebensvoraussetzungen und der sich in ihm entfaltenden gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Aktivitäten. Er lässt sich äusserlich strukturiert erfassen als sich gegenseitig bedingende Landschafts-, Siedlungs- und Transport-/Versorgungsstrukturen, hervorgegangen aus natürlichen Vorgängen und/oder aufgrund menschlichen Verhaltens entwickelt.
 - „Raumentwicklung“ betont die positive Seite der Raumplanung (Positivplanung), nämlich die gestaltende, die Prozesse auslösende Dimension. Sie nimmt die bewahrende, erhaltende und abwehrende Seite der Planung (Negativplanung) zurück.
 - „Raumordnung“ erfährt mehrere Sinndeutungen: a) die aktuelle räumliche Situation, b) die anzustrebende räumliche Ordnung und c) die raumordnende Tätigkeit. Bisweilen wird Raumordnung als Tätigkeit auf die überörtliche Ebene beschränkt.
 - „Raumordnungspolitik“ dient der Schaffung des räumlichen Problembewusstseins, der gemeinsamen Bewältigung räumlicher Probleme, der sach- und politikadäquaten Führung der Gemeinwesen, der Massnahmenimplementation sowie der Wirkungskontrolle und schlussendlich der Neulancierung von Problemanalysen, -bewusstsein usw.
 - „Raumplanung“ steht für die Planung des Lebensraumes, verstanden als öffentliche Aufgabe der Gemeinwesen unter Einbezug von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Sie ist Sach- und Querschnittsplanung zugleich, sie widmet sich dem Raum als ihrem eigenen Gegenstand und wirkt auf andere Sachbereiche wie Bildungseinrichtungen, Verkehrsplanungen, Regionalwirtschaft usw. ein. Der Raumplanung verwandt sind die Finanzplanung, die Sachplanungen und die Zeitplanungen (z. Bsp. kurz-, mittel- und langfristig).
 - Die „Regionalwirtschaft“ widme sich den wirtschaftlich-räumlichen Tatbeständen und Entwicklungsprozessen sowie den Zielen und Massnahmen einer entsprechenden Beeinflussungspolitik. Sie steht gleichsam für eine aktive Raumordnungspolitik mit dem Fokus auf wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Vorgängen, letztlich als Teil der räumlichen Planung.
 - „Sachplanungen“ beziehen sich, im Kontext der Raumplanung, auf Sachaufgaben von räumlicher Relevanz. Sie nehmen dort Querschnittsfunktionen an, wo sie andere Sachplanungen mitprägen, so der Finanzplan, der dem Gegenstand Finanzen gilt, gleichzeitig aber auch auf andere Pläne einwirkt. Ähnliches lässt sich vom Raumplan sagen: Er ist dem Sachgegenstand Raum gewidmet und insofern Sachplan, gleichzeitig aber Querschnittsplan, weil er auf die räumlichen Wirkungen anderer Pläne einwirkt.
 - „Umweltschutz“ dient dem Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen. Als wichtige Prinzipien gelten: Vorsorge-, Verursacher-, Kooperations- und Prinzip der ganzheitlichen Betrachtungsweise. Das Prinzip der Nachhaltigkeit erfasst die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit genau so wie die soziale Solidarität und das ökologische Gleichgewicht, je für sich und untereinander. Dessen ethischer Kerngehalt besteht in der intergenerationellen Verantwortung. Grundstrategie der Umweltschutzpolitik ist dasjenige der effizienten, wirkungsorientierten volkswirtschaftlich/ökologischen Massnahmenorientierung unter Wahrung des Prinzips der Nachhaltigkeit.

Die Geschichte der schweizerischen Raumplanung lässt sich linear, gleichsam als Abfolge, darstellen, vor allem die Geschichte der tatsächlichen räumlichen Entwicklung und der geplanten, der normativen, dann aber auch des Raumplanungsverständnisses. Weil es sich gleichzeitig um eine Geschichte des Auf und Ab, des Hin und Her, der Verstrickungen und Vernetzungen, der Vor- und Rückgriffe, der Wirkungsverzögerungen, des langsamen oder vorschnellen Ergreifens usw. handelt, bringen es diese Umstände mit sich, dass neben der chronologischen Fortentwicklung immer wieder Rückbezüge, Vorwegnahmen, Koppelungen usw. zur Sprache kommen müssen. *Ein zweifacher Zutritt ist nötig. Der Fortgang und die Überlappungen müssen sichtbar werden.* Dies mag verwirren. Beispielsweise finden sich Perioden der betonten Zuwendungen Sachplanungen in allen Perioden, vor allem in der zweiten Hälfte des 19. und in den 50er und 60er Jahren des 20. Jahrhunderts –mit Auswirkungen jeweils über längere Zeiten.

Zeitlich begrenzte oder periodische Hoch und Tief lassen sich übrigens nur dann richtig einschätzen, wenn sie in den Fluss der Dinge, des Entscheidens und Handelns sowie der Sichtweisen, der Problemwahrnehmung und des -bewusstseins, also der materiellen Gegebenheiten und Prozesse, gestellt werden, die linear und sich überschlagend zu durchschauen sind. Das aktuell behauptete Absinken des politischen Stellenwertes ist aus einer geschichtlichen Sicht der tatsächlichen und der geplanten räumlichen Entwicklung wie auch des Raumplanungsverständnisses nicht ein fataler Absturz aus linearer Konsequenz, sondern, wenn schon, dann ein Analysebefund auf Zeit, entstanden aus der Überlagerung durch aktuell brennendere Themata sowie durch neue, kritische und durchaus heikle Fragestellungen, die aber der Raumplanung als öffentliche Aufgabe nichts anzutun vermögen, auch wenn sie diese bedrängen, möglicherweise sogar hart. Denn eins steht fest: *Der Raum, der Lebensraum, ist von derart grosser Bedeutung für die politische, wirtschaftliche, soziale und ökologische Entwicklung, für eine nachhaltige Entwicklung, dass er zentraler Gegenstand menschlichen Bemühens bleiben wird.*

Die Geschichte der schweizerischen Raumplanung ist in hohem Masse eine solche des 20. Jahrhunderts. Das 19. hat sie zwar intensiv vorgeprägt und die Wurzeln reichen weit zurück. Es war aber das vergangene, das der Raumplanung nach Ziel und Zweck, Institutionen, Verfahren Struktur gegeben hat. Für das Darstellen der Geschichte ist deshalb das Verstehen des 20. Jahrhunderts wegleitend. Ohne sich festlegen zu wollen, muss als grosse Linie ins Bewusstsein rücken, dass die Perioden der Zeit vor dem ersten, jene des ersten und des zweiten Weltkrieges, der Zeit nach dem zweiten sowie des Aufbrechens der bipolaren Weltstruktur mit Anbruch der Globalisierung den Hintergrund der Geschichte der Raumplanung bilden – mit Einschluss der technischen (Atomkraft, Flugwesen, Internet usw.), der sozialen (Wertewandel, Aufbrechen der Familienstrukturen, Migrationen usw.), der wirtschaftlichen (Bedeutungszuwachs des 3. Sektors, globalisierte Märkte, flexible Finanzmärkte, Mobilität/Kommunikation usw.), der ökologischen (Belastungen der Umwelt, Zeitlichkeit der Ressourcen usw.) und der politischen Entwicklung (zuerst Zuwachs und dann Relativierung bis zur Rückstufung der Nationalstaaten, Bedeutungszuwachs der internationale Ebene und international/regionaler Zusammenschlüsse wie EU/EG usw.).

Ohne diesen Hintergrund lässt sich die Raumplanung nicht denken und nicht verstehen, auch nicht in ihrer Zeitgebundenheit sowie in ihrer *Fähigkeit, auf die Herausforderungen zukunftsorientiert zu reagieren.* Die Frage, wie sich die Raumplanung unter den veränderten Bedingungen des bereits angelaufenen 21. Jahrhunderts neu auf- und ausrichten wird, ist damit gestellt. Die Veränderungen sind, allein schon gemessen an den zugrunde gelegten Strukturen z.B. der intensiven Bindung an den Nationalstaat und an die Nationalökonomie, von Gewicht.

I. Tatsächliche Raumentwicklung – Einflussnahme auf Raumentwicklung

Die räumliche Entwicklung der Schweiz, zurück bis in die alte Eidgenossenschaft und, herwärts bis auf den heutigen Tag sowie vorwärts in die Zukunft hinein, lässt sich durch *Vektoren* (Entwicklungskräfte) und (unter Umständen mehrpolige) *Spannungsfelder* charakterisieren. Sie bilden keine konstanten Grössen, sie sind ihrerseits über die Zeiten hinweg unterschiedlich ausgeprägt. Dennoch ist es wichtig, die grundlegenden – in dieser oder jener Ausformung und nach divergierenden Intensitätsgraden, je nach den Zeitemständen, aber dennoch als typisch für die Schweiz – zu bedenken. Denn die Raumplanung resp. die Raumordnungspolitik ist immer ein bedachtes Befassen mit Kräften und Spannungsfeldern. Einige davon seien angedeutet. :

- Berggebiete, Voralpines Gelände, Jurahöhen, periphere Gebiete und das Mittelland stehen nicht nur für topographisch, kulturell und wirtschaftlich, kurzum für geographisch unterschiedliche *Räume*, sondern auch für auseinanderdriftende Lebensverhältnisse, Lebensansprüche, berufliche Aktivitäten, Bildungsinteressen und nationale/internationale Vernetzungen. Daraus entstehen Attraktivitäten und Gefälle. Daraus erwachsen Mobilitäts- und Verkehrsbedürfnisse –zu unterschiedlichen Zeiten in unterschiedlichem Ausmass.
- Auch wenn die konfessionellen Gegensätze aus vielen Gründen heraus in jüngster Zeit kleiner geworden sind, die Spuren der damit einhergehenden Kultur- und Politikpräferenzen sind nach wie vor in nuce präsent. Die *Kultur des Landes* ist so vielfältig wie das Land und seine Menschen. Die Eigenheiten spiegeln sich im Städtischen und im Dörflichen. Die Universitäten und der Zugang zur Technik und zu den Naturwissenschaften waren und sind noch nicht in allen Landesteilen zur gleichen Zeit gleichartig ausgeprägt, allerdings heute in hohem Masse entwickelt.
- Der *Boden* war zu allen Zeiten ein knappes Gut, wenn auch jeweils aus andern oder doch sich ändernden, sich kumulierenden Gründen. Mit ihm musste in den meisten Perioden haushälterisch umgegangen werden, sei es wegen der Bedrohung durch Naturgefahren, sei es wegen eng gezogener Stadtmauern, sei es wegen ungenügender landwirtschaftlicher Produktivität, sei es wegen fehlender oder unzulänglicher Erschliessung von Bauland, sei es wegen wachsender Bevölkerung mit erhöhten Ansprüchen an das Wohnen, an die Transport- und Versorgungseinrichtungen, sei es wegen flächenintensiven Industrien, sei es wegen erhöhten Flächenbedarfs der Infrastrukturen für den privaten und öffentlichen Verkehr, sei es wegen der Landesversorgung durch Selbstsorge, sei es wegen des Agglomerationswachstums usw.
- Schlüsselrollen fallen und fielen neben dem Boden und den Siedlungsnotwendigkeiten – seit den ersten Zuwendungen zum Lebensraum – stets dem *Wasser*, dem *Wald* und der *offenen Landschaft* zu – eng damit verbunden die Siedlungen, die Verkehrsanlagen usw. Ohne sie ist räumliche Entwicklung nicht möglich, jedenfalls nicht unter optimalen Bedingungen. Beim Wasser geht es um Quantitäten und Qualitäten, um den Wasserbau, die Wassernutzung (Wasserkraftnutzung, Wasserversorgung usw.) und den Schutz der Gewässer. Der Wald dient gleich mehreren Funktionen – von der Erholung über die Holzverarbeitung bis zum Lawinenschutz. Und die offene Landschaft dient dem ökologischen Ausgleich genau so zu wie der Struktur der Landschaft und der landwirtschaftlichen Nutzung.
- Die evidenten Zusammenhänge zwischen den *Ansprüchen an den Lebensraum*, bezüglich Wohnen, Arbeiten, Freizeit, Mobilität, Gesundheit, Sicherheit der Versorgung und Entsorgung, Kommunikation usw. und der wirtschaftlichen

Wohlfahrt und also mit den konjunkturellen und strukturellen Veränderungen verweisen ihrerseits auf die Relevanz von Entwicklungskräften und Interdependenzen – und dies über Jahrhunderte hinweg, bei unterschiedlicher technischen Möglichkeiten. Die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Antriebskräfte und Stör- und Hemmungsfaktoren prägten und prägen die räumliche Entwicklung oft stärker als gemeinhin bewusst ist, so in den Berggebieten, so hinsichtlich des Städtewachstums und der Agglomerationsbildung.

- Dass sich Städte und ländliche Räume einst begegneten und morgen begegnen, dass die anhaltenden Urbanisierungsprozesse Veränderungen der Lebensentwürfe und -stile mit sich bringen, das lässt sich heute förmlich greifen, war aber schon immer fassbar. Städte sind Zentren, Zentren sind Anziehungspunkte. Sie stehen für gewerblich-industrielle sowie Dienstleistungsangebote und bilden sich, auch unter sich in Konkurrenz, unterschiedlich heran, je nach Entwicklungsgrad, in jedem Fall aus ihrer unmittelbaren und weiteren Umgebung herausragend.
- Die politisch und wirtschaftlich ab Mitte des 19. Jahrhunderts freiheitlich angelegte Schweiz hat manche der soeben angedeuteten Spannungsfelder sukzessive gemildert, doch kommt ab der Mitte des 20. Jahrhunderts *die internationale Öffnung* zum Tragen – mit neuen Konkurrenzen und Konkurrenten, mit neuen Einflüssen und Chancen. Die Wirtschaft ist, ohne Missachtung der Funktion des Binnenmarktes, international gefordert. Die Städte Basel, Genf, Zürich sind ihrerseits nicht nur national, sie sind international exponiert – die enger gewordene Schweiz, zur *Stadt Schweiz geformt*, ist es insgesamt. Sie sieht das nationale Geschehen als Spannungsfeld zum Internationalen und umgekehrt.
- Neben den Wirtschaft und Gesellschaft prägt die bewusste und unbewusste *Zuwendung zur Dienstleistungs- und Wissens(Informations-)gesellschaft* die räumliche Entwicklung der Schweiz, sichtbar von den Arbeitsmärkten bis zu den Kommunikations- und Bildungseinrichtungen, von den offenen Finanzmärkte bis zu neuen Forschungsschwerpunkten, von den Standortpräferenzen entsprechender Unternehmungen bis zu den Ansprüchen an die Lebensqualitäten der Einwohner.

Die Genesis der Raumplanung zu bedenken ist vor diesem Hintergrund mehr als eine Darstellung dessen, was bezogen auf die reale räumliche Entwicklung und auf die Planung geschehen ist. Es geht um eine kritische Sicht, um eine Würdigung der ursächlichen Faktoren, der Spannungen, des Wettbewerbs, der raumordnungspolitischen Aktivitäten in Relation zur tatsächlichen Entwicklung. Sie soll helfen, das Verständnis der Aufgabe der Raumplanung vor den realen tatsächlichen Gegebenheiten und Prozesse zu vertiefen und zu festigen, stets mit Blick auf die intendierten Beiträge zugunsten einer nachhaltigen lebensräumlichen Entwicklung im Sinne der Ausgewogenheit von politischer Stabilität, wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit, gesellschaftlicher Solidarität und ökologischem Gleichgewicht.

Die Geschichte der schweizerischen Raumplanung – anfänglich Orts-, Regional- und Landesplanung genannt, ursprünglich sogar namenlos, aktuell bald als Raumentwicklung oder Raumordnung und Raummanagement angesprochen – ist eine solche *des faktischen lebensräumlichen Geschehens, der Ideen und Theorien, von Methoden der Auseinandersetzung mit der Zukunft, öffentlicher Verantwortung, des politischen Handelns, von Zielsetzungen, von Leitbildern gegen den Trend, von Erreichtem wie auch Verfehltem*. Sie lässt Raumplanung als Prozess des Angehens von anstehenden und aufkommenden Problemen im Lebensraum zugunsten des homo politicus, oeconomicus et socialis wie auch seiner Gemeinschaften verstehen – demokratisch getragen und veranlasst, in vielseitigen Verwebungen mit der Wirtschaft und der breiten sowie der strukturierten Gesellschaft lebend, auf dem Weg durch die sich wandelnde kulturelle, politische, wirtschaftliche und soziale wie

auch ökologische Wirklichkeit. Dass Menschen sesshaft werden, roden und anpflanzen, Siedlungen bilden, Meliorieren, Schutzbauten errichten, Märkte betreiben, Städte planen, Wegverbindungen suchen usw., das ist die eine Seite des Werdens und damit der Geschichte der Raumordnung. Die andere ist, dass sie dies immer wieder bewusst und zukunftsorientiert tun – ins Auge springend bei „Stadtgründungen“, erkennbar an den grossen Infrastrukturbauten, an den Nutzungen der Wasserkräfte, an den zeitgenössischen Agglomerationsbildungen, an den Kommunikationsnetzen, an der Auseinandersetzung mit der Mobilität usw.

Herwärts der Wurzeln ist die jüngere Geschichte der schweizerischen Raumplanung durch die Institutionalisierung geprägt, die jüngste sucht die Bewährung in einer rasch sich ändernden Welt, bestimmt durch Internationalisierungsschübe der Politik, der Märkte, der Unternehmungen, durch sekundenschnelle Kommunikation, gesteigerte Mobilität, aber auch durch Orientierungssuche im Kulturellen wie auch aufgrund des Strebens nach Nachhaltigkeit.

Wollte man *Phasen* aufzeigen, so wären sie nach mehreren Kriterien zu entwickeln, beispielsweise mit Blick auf die sich verdichtende Gesetzgebung oder gerichtet auf Theorien zur Orts-, Regional- und Landesplanung, allenfalls differenziert nach den Weiten sowie Tiefen des angesprochenen Gegenstandes resp. der Gegenstände oder aufgrund von Intensitätsgraden der raumplanerischer Bemühungen. Weitere Phasen hervorhebungen sind denkbar. Auch Mischungen und Überschneidungen lassen sich vorstellen. Für die jüngere Geschichte der schweizerischen Raumplanung, ausgerichtet eher auf äussere Fakten und politische Wertungen, zählen die sich folgenden Phasen

- a) der Wurzeln mit Einschluss des Aufbruches der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts und der Zeit um den Ersten Weltkrieg bis und mit der Weltwirtschaftskrise
- b) der Impulse aus der Zeit des Zweiten Weltkrieges samt den Wirkungen auf die keimenden Planungsaktivitäten,
- c) der sektoralen Planungen
- d) der förmlichen bundesverfassungsrechtlichen Verankerung der Raumplanung sowie
- e) anschliessend jene der Etablierung und nunmehr
- f) die jüngste der Neuorientierung inmitten veränderter wirtschaftlicher (Globalisierung, Kommunikation, Verfügbarkeit von Energie und Verkehrsmittel) und sozialer Verhältnisse (Lebensstile, demografische Entwicklung, Mobilität) wie auch ökologischer Herausforderungen (Umweltbelastungen, Klimabeeinflussungen).

Einfache Erklärungsmuster prägender Vektoren der geschichtlichen Entwicklung taugen wenig. Weder ist die Geschichte der Raumplanung – vorherseh- und nachvollziehbar – eine exklusive der Konflikte und Spannungsfelder zwischen öffentlichen und privaten Interessen noch solcher des Kollektiven und des Individuellen. Sie ist auch nicht das getreue Spiegelbild einzelner komplementärer oder singulärer Staatstheorien zu den Staatszwecken und zur Staatsorganisation. Selbst die parteipolitischen Differenzen zum Politik- und Gesellschaftsverständnis geben keine luzide Strukturierung ab. Raumplanung ist vielmehr eine zielorientierte, komplexe, andauernde, nicht beliebig begrenzbare Aufgabe der Vorgaben für und der Antworten auf tatsächliche politische, wirtschaftliche, soziale und ökologische Gegebenheiten und Veränderungen. *Die Geschichte der Raumplanung ist letztlich ein Spiegel ihres problemorientierten Bemühens und der (immer wieder neu aufkommenden Probleme unterschiedlichster Arten, Dimensionen und Intensitäten wie auch Lokalisierungen.* Dass die Politik von Gegensätzen und Vereinfachungen lebt und von diesen her oft kurze, zu kurz Impulse setzt, lässt sich auch für die schweizerische Raumplanung nachweisen. Sie ist auch in

diesem Sinne eine Geschichte der Erfolge und Misserfolge, des gekonnten Planens und des Überrollt-Werdens durch die Wirklichkeit – mit Einschluss der politischen.

Ein Beispiel für eine rund zwanzigjährige Zeitspanne mag dies belegen: In den Jahren um 1970 stand die Raumplanung im Banne der Auseinandersetzung um ein neues Bodenrecht mit Einschränkungen der Nutzungsfreiheit (nicht aber der Verfügungsfreiheit) hier und Flexibilisierungsanliegen dort; bald schon dominierten Verkehrs- und Energieanliegen (ab 1974), früher Landschaftsschutz und Landwirtschaft sowie Gewässerschutz (wirksam ab ca. 1960 – also Variationen, sachlich und zeitlich verhältnismässig dicht gedrängt, aber immer in Überlagerungen. Raumplanung hat es eben mit komplexen Problemen zu tun und sie ist aus sich heraus *nicht eine erfolgspatentiertere Problem-Vereinfacherin /-Löserin*, allein schon deshalb, weil sie Raum/Räume und Zeit zueinander fügt und Prozesse begleitet, sogar Wertungen bedenkt und Abwägungen wie auch Abstimmungen einschliesst – ohne durchgreifende Weisungsbefugnis, ohne Allmacht-Kompetenz. Prozesse mit ihren Ursachen und Wirkungen klingen an, kommen auf und laufen aus, werden überlagert von neuen Vorgängen, oft gar mit mehreren. Schichten. Minimal geändert haben sich einzig – eine Aussage für die Schweiz – die Optionen für den Rechtsstaat und die Staatsform der Demokratie, die auf rechtlich verlässlichen Grundlagen öffentliche Entscheidungen herbeiführen und Aussagen zu Zielen und Massnahmen über längere Zeit legitimieren. Demgegenüber ist sogar ein gewisser subjektiver Wertewandel, bezogen auf die Umsetzung ins eigene Leben, nicht mehr zu leugnen. Noch vor wenigen Jahrzehnten wäre er als zögerlich beschrieben worden. Er beeinflusst aber bereits heute den Lebensstil und von dort her die Lebensformen, erkennbar an den Kleinfamilien, statistisch relevant anhand der Prozentzahlen der Single-Haushalte.

Über alles hinweg gilt es zu bedenken: *Die Geschichte der Raumplanung ist nicht nur eine solche der eng geschnürten und gleichzeitig weit ausgreifenden gesetzlichen, organisatorischen und verfahrensmässigen sowie wissenschaftlich-methodischen Vorgaben, sondern immer auch eine solche des kreativen Gestaltens und des bedachten Bewahrens, des geistigen und gesellschaftlichen Engagements aus der Mitte der öffentlichen Verantwortung suchenden Gesellschaft.* Dabei ist zu beachten: Das Unfassbare, das Unwägbare, das stets namenlos Gegenwärtige beeinflusst das Geschehen parallel zum Pointierten, zum Elitären, zum Personifizierten, zum förmlich Geplanten. Nicht nur der stilsichere Planer/Architekt prägt, auch der wenig begabte, der ausdrucks-mässig eher sprachlose nimmt durch seine Bauten Einfluss auf die räumliche Ordnung. Der faktische Wachstumsdrang zeitigt räumliche Stosskraft, nicht selten mehr als Pläne zu lenken vermögen! Nicht nur der Master der Planung setzt sich durch, auch der interessengezeichnete Plan kann Oberhand gewinnen. Anders formuliert: Die Wirklichkeit kann stärker sein als der Wille zur Korrektur, zu jeder Zeit, in jeder Phase der Geschichte. Insofern ist die Geschichte der Raumplanung nicht nur eine Geschichte von Plänen und Planungstheorien; sie ist immer auch eine Geschichte der realen Prozesse.

Die Kunst der Darstellung der Geschichte der Raumplanung besteht, wenn die geschilderten Prämissen zutreffen, im Zugehen auf die wechselnden Problemstellungen und Problemlösungen in einem dauernden Prozess von Erfolgen und Misserfolgen, von wirkungsvollen und wirkungslos werdenden Massnahmen vor sich ablösenden Problemen.

Bei einem Rückblick kommen die wenig attraktiven Kräfte (gute und verhängnisvolle, schleichende und unterschwellig drängende, politisch zurückhaltende und stillschweigend agierende mit all ihren Effekten), weil schwer fassbar, in der Regel zu kurz – in einem Aufriss der Geschichte der Raumplanung kaum zu vermeiden. Sie seien aber nicht verkannt. Die

Raumplanung als öffentliche Aufgabe lebt in Auseinandersetzung mit dem Faktischen und Postulierten, sie lebt dabei vom Sach-Elitären und vom Milizmässigen, vom unspektakulären und parteiorientierten Mittun von Mitbürgerinnen und Mitbürgern, von investitionsfreudigen öffentlichen und privaten Bauherren sowie produktionsfreudigen Landwirten aller Schattierungen, von Architekten und Baubehörden, vom Volk als Summe der Trägerinnen und Träger politischer Rechte unter geheimer Stimmabgabe. Die Raumplanung ist zu kurz bedacht, wenn sie einseitig aufgrund ihrer kompetenten Institutionen und ihrer glanzvollen instrumentellen Seiten gewürdigt würde. Sie zeigt Stärken und Schwächen – in Vernetzung mit den Sonnen- und Schattenseiten der politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und lebensräumlichen Wirklichkeit.

II. Wissenschaftliche Konturen – öffentliche Aufgabe

Der nahe liegende geschichtsorientierte Zutritt zur tatsächlichen und zur beeinflussten Entwicklung des Lebensraumes führt zur Frage nach den verantwortlichen, rechtlich zuständigen Institutionen und Instanzen. Dieser Ansatz aber erweist sich als zu kurz. Ob parallel oder eher vorausseilend, es gab neben der „amtlichen“ Raumplanung immer ein zweites Standbein, nämlich die Wissenschaften. Der Plural steht nicht zufällig. Der Beitrag der Wissenschaft beschränkt sich, aus einer ersten Retroperspektive heraus, nicht auf die nominale Wissenschaft zur Raumplanung im Sinne der Lehre von der Raumplanung. Gleich mehrere Wissenschaften leisteten wesentliche Beiträge – von der Ökonomie über (u.a.) die Geographie und die Architektur bis zur Rechtswissenschaft. Feststeht: Die gleichsam amtliche Raumplanung baute (und baut?) auf Impulsen der Wissenschaften auf und suchte (sucht?) den Diskurs. Zu beleuchten sind deshalb durch alle Phasen und Perioden hindurch, was *Wissenschaft und öffentliche Verantwortung* zum Ausdruck gebracht und für den Lebensraum intendiert haben.

Seit Jahrhunderten, seit wissenschaftliches Bestreben als der Kritik zugängliches Nachdenken sich bemerkbar gemacht hatte, gab es *Wissenschaften, die sich dem Lebensraum zugewandt haben*. Nicht wesentlich ist, wie sie sich bezeichnet und definiert haben. Wichtig ist vielmehr, dass sie sich der „Landschaft“ im weitesten Sinne, der Kultur- und Naturlandschaft, zugewandt haben. Siedlungen, Verkehrswege, Ressourcen, Gefährdungen durch Naturgefahren, Agrikultur usw. erregten ihre Aufmerksamkeit. Die Gründung der ETH Zürich (Polytechnikum) im Jahre 1854, die von ihrem u.a. auf Infrastruktur bezogenen Ansatz her für die Schweiz gleichsam den wissenschaftlichen Part repräsentierte, wurde zum nominalen Träger wichtiger Teile der raumrelevanten Wissenschaften. An den Universitäten war es vor allem die spezielle (Human-/Wirtschafts-) Geographie, welche das Leben im Raum beachtete und kritisch verfolgte. Zurückliegend und dann später wieder aufholend waren es die Staatswissenschaften, die sich der Geographie zur Seite stellten. Sie umfassten ursprünglich auch die Verwaltungs- und die Finanz- sowie die Wirtschaftswissenschaften, stets mit besonderem Augenmerk auf den zur gegebenen Zeit aktuellen öffentlichen Aufgaben.

Ihnen angeschlossen haben sich ab der Etablierung der ETH (Zürich) die Architektur, die Stadtplanung, das Forstwesen, die Regionalwissenschaften, das Kulturingenieurwesen, die Agrikultur, die Verkehrs- und einiges später die die Rechts- und die Politikwissenschaften, die Ökonomie, die Soziologie usw.² Die spezifischen (technischen und naturwissen-

² Bei der *Geographie* geht es um alle ihrer Sparten von der Kultur- über die Wirtschafts- bis zur politischen Geographie sowie zur Kartographie und den modernen Datenangeboten samt Informationssystemen. Der Beitrag der *Rechtswissenschaft* ist ab ovo und auf Dauer beachtlich. Sie hat es sich nicht nehmen lassen, die Planung, die

schaftlichen) Umweltwissenschaften haben sich erst viel später spät hinzugesellt – ab dem 2. Weltkrieg, faktisch erst nach ab den 80er Jahren des 20. Jahrhunderts. Die Geschichte, vor allem als Zeit- und als Technik- sowie Wirtschaftsgeschichte, steht ihrerseits nicht abseits – vor allem als Besiedlungs-, Städtegründungs- und Verkehrsgeschichte hat sie die räumliche Entwicklung, wenn auch nicht unter diesem Titel, faktisch nachgezeichnet und erklärt. Wie weit auch die Militärwissenschaften – auf alle Fälle der Kartographie und dem Vermessungswesen nahe stehend – mit der räumlichen Entwicklung befasst hat, darf offen gelassen werden, sicherlich hat sie die strategische und operative Bedeutung von Siedlungen, Verkehrswegen, Flussläufen seit alten Zeiten im Auge behalten.

Nicht um Ansprüche des Erstgeburtsrechtes hin zur Lehre und Forschung rund um die der Raumentwicklung geht es. Entscheidend ist vielmehr: Im Verlauf der Zeiten hat sich stets eine grössere Zahl von Wissenschaften das Geschehen im Lebensraum zum Gegenstand ihrer Untersuchungen und Reflexionen gemacht. Ob und in welchem Masse die politischen Implikationen einwirkten, kann nicht ausgeschlossen werden, zumal selbst die „reinen“ Wissenschaften immer wieder – auch heute! – erleben müssen, dass sie unter Dritteinwirkungen geraten und sich ihren eigenen, souveränen, der Sache verpflichten Weg immer wieder neu bahnen müssen. Die auffallende – erste – Feststellung ist also, dass es nicht eine, dass es immer *mehrere Wissenschaften* waren. Dies ist nicht Zufall, dies ist nicht wissenschaftlicher Neid, nicht Konkurrenzwillen, das bringt der Lebensraum in seiner Vielgestaltigkeit, geprägt durch das Verhalten der Menschen, politische Institutionen, Landschaften im engern Sinne, Siedlungen, Transport- und Versorgungswege usw.) und aufgrund seiner Veränderungspotenziale mit sich. Die – zweite – gilt dem Phänomen, dass es *beschreibende und normative Wissenschaften* waren, die sich dem Gegenstand des Lebensraumes widmeten, sei es in sich, sei es exklusiv auf der einen oder andern Seite: Sollens-Hinweise schlossen zu den Seins-Erklärungen auf. Und die dritte Feststellung? Sie gilt einer Grundtatsache. Bis auf den heutigen Tag ist es bei dieser Vielgestaltigkeit geblieben ist. Bis in die Gegenwart hinein hat sich *keine Solo-Wissenschaft* des Raumes herausgebildet.

Pläne, die Raumplanung mit ihren generell-konkreten Denkansätzen sowie raumordnenden Vorgaben in den gegebenen Rechtsstaat mit seinen generell-abstrakten Rechtssätzen, mit seinen föderativen und demokratischen, liberalen und sozialen Anliegen sowie der dominierenden Marktwirtschaft zu integrieren. Sie haben die rechtsstaatliche, demokratische Planung bei Marktwirtschaft ermöglicht.

Die *Architektur* befasst sich nicht nur mit einzelnen Bauvorhaben, sondern auch mit deren Einbindung in die Bausubstanzen, mit den Bau- und Gestaltungsvoraussetzungen und also mit der Bauplanung in einem weiteren Sinne als der engere Projektentwurf resp. die Projektplanung. Sie reicht bis zur Landschaftsgestaltung, zum Denkmalschutz usw. Die *Stadtplanung* ist für die Architektur genau so eine Entwurfsaufgabe wie das einzelne Bauvorhaben – mit ästhetischen Anforderungen, Siedlungsqualitätsansprüchen sowie Versorgungs- und Entsorgungsbedürfnissen, mit verkehrlichen Leistungen, öffentlichen Räumen sowie mit individuellen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Lebensentfaltungschancen usw. Der Beitrag des Bauingenieurwesens wird in der Regel unterschätzt. Es befasst sich mit den Infrastrukturen der Versorgungs- und Entsorgung sowie des materiellen und immateriellen Verkehrs. Die planerische Seite dieser Infrastrukturbelange ist unmittelbar raumrelevant, sogar raumwirksam.

Die *Regionalwissenschaften* umschliessen volkswirtschaftliche, bodenökonomische, standortrelevante, bildungs-, ressourcenseitige, soziale usw. Aspekte eines Raumes im Vergleich und in Konkurrenz resp. Anbindungen zu andern Räumen. Die *Kulturingenieurwissenschaften* widmen sich dem ländlichen Raum und der Bodenverbesserung, der Landserschliessung usw. Die andern erwähnten Wissenschaften sind in ihrer Funktion besser bekannt als die eben erwähnten und müssen deshalb nicht besonders beschrieben werden. Nicht optimal gelang bis heute die Annäherung zwischen Raum- und *Umweltwissenschaften*, weil die ersten die ökologische Dimension unterschätzt und die zweiten die räumliche Dimension verkannt haben. Die hohe Raumrelevanz des Verkehrs führte und führt zu einer engen Verknüpfung zwischen Raumplanung und *Verkehrswissenschaften* mit Aussagen zur Fein-, Grob- und Basiserschliessung, zu Verkehrsleistungen, anfänglich betont ausgerichtet auf den materiellen Verkehr, später fokussiert auf die Raumverträglichkeit des Verkehr, gar auf die Substitution des materiellen durch den immateriellen Verkehr.

Es gibt sie nicht, die eine Raumwissenschaft. Dies führt zu Konsequenzen für das Zusammenwirken der Raumwissenschaften, für die Organisation der Raumwissenschaften an den Universitäten und für die Ausbildungsstrukturierung in Raumplanung.³ Ein besonderes Grundstudium in Raumplanung wird – für die Universitätsstufe – eher fragwürdig, ein interdisziplinäres Nachdiplomstudium angemessen. Anders herum kann der Ansatz für die Ausbildung von Gemeinde-/Stadtplaner gewählt werden –gleichsam als homogenes Fachstudium.

Neben die Wissenschaften trat, wie bereits angedeutet, bald einmal die Planung des Lebensraumes als *öffentliche Aufgabe*, gleichsam die Zuweisung der postulierten räumlichen Entwicklung in den Verantwortungsbereich der jeweils personal oder territorial – faktisch oder geordnet legitimiert – Kompetenten und Zuständigen. Ob es primär die Militärs, die Klöster oder die Städte resp. die Kaiser, Könige und Fürsten oder anderweitig die Kolonialherren waren, die auf ihre Art und Weise die Siedlungen, die Ressourcenbewirtschaftung und die Verkehrswege strukturierten, muss wohl für jede Zeit und Region unterschiedlich gezeichnet werden. In jedem Fall aber wuchs eine Lebensraumbeeinflussung heran – jenseits individueller und genossenschaftlicher Nutzungen des Raumes und des Bodens: Vorboten der Raumplanung als öffentliche Aufgabe, aber stets im Bewusstsein, dass es, anfänglich wohl nicht ganz parallel und schon gar nicht synchron orchestriert, immer so etwas wie ein Aufwuchs wissenschaftlicher Bemühungen gab –vom Städtebau über die Grundlagen der Verkehrsplanung bis zu den Staats- und Militärwissenschaften.

Für den Raum Schweiz dürften, neben den Verkehrswegen, schon früh die werdenden *Städte* zu strukturierenden Trägern räumlicher Ordnungen geworden sein. Die hiesigen noch in Teilen mittelalterlichen Stadtbilder belegen – zurückblickend – den Anordnungs- und Ordnungswillen in sich und im Raum der geographisch-topographischen Bedingungen, der Strassen und Wege, der politisch Mächtigen Akzentsetzungen zu Marktrechten und Gerichtsorten sowie der gesellschaftlich-wirtschaftlichen Veränderungen. Die Dorfbilder wurden demgegenüber eher pointiert durch kulturelle Einflüsse und örtlichen Bedürfnisse geformt. Die Lehren von der Geographie, von den Stadtplanungen, den Befestigungen usw. machten einen ersten korrespondierenden wissenschaftlichen Akzent aus. Die besondere Frage, ab wann es, beispielsweise im 18. Jahrhundert, eine erste technokratische Phase der förmliche räumlichen Entwicklungsplanung gab, die sich gleichsam den Gemeinwesen zur Seite stellte oder diesen gar unterstellte, kann nicht allgemein beantwortet werden. Wirtschaftliche und staatspolitische Philosophien bewegten sich auf alle Fälle in diese Richtung – auch mit Relevanz für dieses Land. Die Kameralwissenschaften (Kameralistik) stellten gleichsam den Versuch einer Verbindung zwischen Wissenschaft und Verwaltung her, ohne dass aber von einer gefestigt strukturierten Verwaltung oder gar einer etablierten „Raumplanung“ gesprochen werden könnte. Es waren sicherlich die werdenden absolutistischen, monarchischen und später gar liberalen und demokratischen

³ Die Raumwissenschaften kommen angesichts der involvierten Wissenschaften um multi-, inter- und transdisziplinäre Ansätze nicht herum. Ob das passende Gefäss in einem interdisziplinären Institut oder einem Netzwerk bestehen soll, kann diskutiert werden. In jedem Fall bedarf es eines Kompetenzzentrums, das sich mit der Raumplanung als Sach- und Querschnittsplanung und mit den Theorien sowie Methoden der Raumplanung befasst. Die Ausbildung in Raumplanung setzt, funktionsgerecht, ein disziplinäres, raumrelevantes Studium voraus und führt weiter zu einem Nachdiplom-Studium des Zusammenwirkens der integrierenden Raumwissenschaften. Die ETH Zürich hat sich, beispielsweise im Gegensatz zu TU Wien und zum Studium an der Universität Dortmund, für dieses Modell entschieden, bot aber auch zu allen Zeiten Raumplanungsunterricht bereits auf der Diplomstufe an. Dies spricht nicht gegen ein besonderes Studium auf der Ebene der Fachhochschulen. Für Kommunal-, Stadt- und allenfalls auch Regionalplaner empfiehlt sich ein Planung und Realisierung unmittelbar zusammenführendes Studium.

„Nationalstaaten“ des 18. und 19. Jahrhunderts, welche die Verantwortung für den Lebensraum auf ihrem Staatsgebiet zu regeln begannen.

Für die heutige Schweiz ist es vor allem die Zeit ab der *Neugründung des Bundesstaates* – begleitet von der *Errichtung des Polytechnikums in Zürich* (1854, ETH Zürich) – im Jahre 1848, welche über raumwirksame Aufgaben, wie Post und Strassen, dem Lebensraum Schweiz fortschreitend über das örtliche und vor allem städtische Geschehen hinaus Gestalt zu geben begann. Bund und Kantone handelten rasch einmal durch Infrastrukturleistungen, so in den Bereichen der Abwehr von Naturgefahren, der Wasserwirtschaft mit Einschluss der Wasserkraftnutzung, der Meliorationen, der Strassen und der Eisenbahnen. Wie sie dies angingen, wird sich weisen – sektorale Wege waren es allemal, und raumwirksam waren sie zudem, auch wenn nicht von Raumplanung die Rede war. Die Meliorationswerke und die Eisenbahnlinien mit ihren Bahnhofplanungen und Landesverbindungen sprechen für sich selbst. Insbesondere ab der Verfassung von 1874, mit einem gestärkten Bund, nahm die Fülle der öffentlichen Aufgaben von Raumrelevanz in der Folge laufend zu. Der Einfluss des Bundes und seiner Verwaltung auf die Kantone und davon ausgehend auf die tatsächliche räumliche Entwicklung weitete sich ebenfalls – die unterschwellig angelegten zentralistischen Trends gaben Schub. Die Anstalten PTT und später die SBB stiessen hinzu. Den wissenschaftlichen Background zu den technischen und betrieblichen Anforderungen bereitete, gleichsam unaufgefordert, die ETH Zürich auf. Sie war zum „Wissenschaftspartner“ der staatlich mitinitiierten „Raumentwicklung“ geworden. Die Wissenschaft, in diesem Fall vorweg seitens der ETH Zürich, war vom Industriezeitalter fasziniert, sah aber nicht nur diese Seite, sondern pflegte gleichzeitig in ersten Ansätzen die Auseinandersetzung mit der Siedlungsentwicklung, dem Städtebau, der Agrarwirtschaft und vor allem mit dem Schutz des Waldes mit seinen vielseitigen Funktionen.

Ergeben wird sich, wie lange es dauerte, bis aus den einzelnen Bemühungen eine konzertierte, konzentrierte und ausholende öffentliche Aufgabe des Bundes und der Kantone (mit Einschluss der teils ausgeprägt autonom agierenden Gemeinden) wurde. Es waren vor allem die Kantone – auch die Gemeinden –, welche die gesamträumliche Verantwortung auf der praktischen Seite zuerst erkannt haben, der Bund folgte viel, viel später nach, obwohl er aufgrund seiner einzelnen Aufgabenbereiche – mindestens ab der Verfassung von 1874 – intensiv auf die räumlichen Prozesse einwirkte und zwar bis in die Kantone und Gemeinden hinein. Die Planung der Strassen, der Eisenbahnlinien und die Standortwahl der Bahnhöfe – ein Beispiel – wurden für unzählige Gemeinden und Städte zu faktischen örtlichen Planungsvorgaben, die bewusst oder unbewusst ins Raumbewusstsein aufgenommen wurden. Das Spannungsverhältnis zwischen sektoralen Bundesaufgaben und keimender kantonaler resp. regionaler und städtischer Raumverantwortung begleitete also das Werden der Raumplanung als öffentliche Aufgabe. Ab den 20-30er Jahren des 20. Jahrhunderts war dann das Raumbewusstsein bei einigen Kantonen so stark geworden, dass sie mit gesetzlichen Regelungen anhoben, sei es für die Städte, sei es für die einzelnen Gemeinden. Die Raumplanung als öffentliche Aufgabe begann sich zu verdichten und zu etablieren. Die Wissenschaften zogen mit, vorweg neu die Rechtswissenschaft, die sich, eng verbunden mit den Institutionen des Verwaltungsrechts, der Durchdringung der Rechtsfragen in den Verhältnisordnungen zwischen Eigentumsfreiheit/-garantie und Planung sowie zwischen Planungs- und Baurecht sowie zwischen Planungs- und sektoralem Fachplanungsrecht und nicht zuletzt bezogen auf interkommunales und regionales Handeln im Bundesstaat mit ausgeprägter Gemeindeautonomie.

Die Begegnung von Raumplanung als Wissenschaft und Raumplanung als öffentliche Aufgabe trat mitten im Zweiten Weltkrieg markant hervor. Damals wurde im Jahre 1943 die

Forschungsstelle der ETH Zürich gegründet und gleichzeitig wurde die Raumplanung, die in Umrissen als Orts-, Regional- und Landesplanung angedacht war, als anzupackende öffentliche Aufgabe lanciert, vorweg unter den Bedingungen der versorgungs-, boden- und sogar politikseitigen Knappheiten der Vor- und Kriegsjahre sowie mit Blick auf die Nachkriegszeiten..

Die *internationalen Ansprüche an die Leistungsfähigkeit der Raumplanung* sind eher ein Kind der neueren Zeit denn der frühen Vorgänge, sieht man von den Verkehrsplanungen ab. Und sie betrafen und betreffen vorweg die öffentliche Aufgabe und weniger die Wissenschaften, so ausgehend von der ECE, OECD, vom Europarat und von der EG. Dennoch waren die Wissenschaften präsent. Sie liessen sich, ungeachtet der Anbindung an nationale Forschungsinstitutionen, den internationalen Austausch nicht nehmen. Einen erheblichen Einfluss übten die in den USA gepflegten Regionalwissenschaften aus, sodann die Stadtplanungsbemühungen in Grossbritannien. In systematischer Hinsicht inspirierten die Aktivitäten der dt. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL). Wissenschaft und öffentliche Aufgabe lagen auch ihr zugrunde. Sie führt beide Seiten auch heute zusammen

Die Nähe von Raumplanung als öffentliche Aufgabe und Raumwissenschaften wurde im Verlauf der Zeiten durch die Komprimierung zur öffentlichen Aufgabe und durch die Intensivierung der Raumwissenschaften nicht einfacher. Auf beide legten sich zudem erhöhte politische, wirtschaftliche, gesellschaftliche und ökologische Problemanhäufungen samt beschleunigten Veränderungsgeschwindigkeiten. Als Reaktion darauf mehrten die Raumwissenschaften ihre empirischen und normativen, ihre methodischen und materiellen Kenntnisse und Erkenntnisse, die Raumplanungsämter begannen ihr wissenschaftliches Potenzial auszuweiten und das kritisch-kreative Vermögen der Wissenschaft hintanzustellen, ohne gänzlich auf den Fundus der Wissenschaft verzichten zu können. Deshalb wird es auch weiterhin das kritische und gleichzeitig konstruktive *Miteinander von „öffentlicher Verantwortung“ und „Raumwissenschaften“* geben, selbst wenn die direkten Begegnungen seltener werden sollten.

Und somit stehen sich auch weiterhin allenthalben und anhaltend gegenüber: die *Lehre resp. die Lehren/Wissenschaften von der räumlichen Entwicklung* und die *Raumplanung als öffentlicher Aufgabenbereich*. Dynamisch wird die Begegnung sein. Verändern werden sich für beide Seiten: a) die tatsächliche räumliche Entwicklung, b) die Zielvorgaben für die Raumprozesse, c) die Wissenschaftsstrukturen und Doktrinen (Theorien) der räumlichen Ordnung sowie d) die rechtlichen sowie raumordnungspolitischen Anforderungen an die Raumplanung als öffentliche Aufgabe.⁴

⁴ Nicht hervorgehoben wird im Zusammenhang von Wissenschaft und Raumplanung die verbandsseitige Unterstützung. Diese ist eine völlig andere, weitere gewichtige Funktion. Es geht hier konkret vor allem um die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (VLP/ASPAN). Sie widmete sich und widmet sich seit ihrer Gründung in der Mitte der vierziger Jahre (1943) der politischen und fachlichen wie auch öffentlichkeitsbetonten Unterstützung der Orts-, Regional- und Landesplanung auf allen Staatsebenen wie auch der Beratung von Kantonen, Gemeinden und Regionalplanungsorganisationen. Ausserdem fördert sie die Aus- und Weiterbildung von kommunalen und kantonalen Verwaltungsmitarbeitern. Im Kräftefeld von Politik und Öffentlichkeit erfüllt sie eine wichtige Funktion der Schärfung des Problembewusstseins. Fachliche Funktionen im Schnittfeld zur Wissenschaft und zur staatlich organisierten räumlichen Planung versehen zahlreiche, über das ganze Land verbreitete Planungsbüros, unter ihnen beispielsweise Basler+Partner AG Zürich, Metron in Brugg, usw., die teilweise hohes Niveau pflegen, aber aus ihrer Berateraufgabe heraus nicht in der Lage sind, zeitaufwendig an Grundlagenarbeiten zu verweilen.

III. Die grossen Bögen – der grosse Bogen

Die moderne Raumplanung, zurückgeführt auf die zentrale Periode von den dreissiger Jahren des 20. Jahrhunderts bis zum Beginn des 21. Jahrhundert, ist eine Geschichte der öffentlichen Vorsorge um die Erhaltung und Gestaltung des Landes – in einem werdenden Europa, bei wachsender Bevölkerung mit wachsenden Ansprüchen an die Ressourcen, den Lebensraum, die Infrastruktur usw. und bei einer sich lebhaft verändernden und weltweit sich öffnenden Wirtschaft. Begleitet sind die lebhaften Veränderungen von technischen und naturwissenschaftlichen Entwicklungsschüben sowie einer Gesellschaft, die mit dem Hintergrund von Personenfreizügigkeit und Migrationen ihren Zusammenhalt und ihre Wertorientierung wiederkehrend neu finden muss. *Die Geschichte der Raumplanung ist mit andern Worten eng vernetzt mit den laufenden und zukunftssträchtigen Veränderungen in Politik, Wirtschaft und Gesellschaft wie auch Umwelt.* Gleichzeitig ist sie eingebunden auch in die in die Diskussion um die Grenzen des Wachstums, von der Wissenschaft schon früh angesprochen, vom Club of Rome frühzeitig öffentlich lanciert, neuerdings durch die kritischen Fragen nach den Auswirkungen menschlichen Verhaltens auf das Klima näher ins Bewusstsein gerückt.

Im Wesentlichen handelt es sich – inmitten der realen Bedingungen – um *eine Geschichte der Auseinandersetzung mit Knappheiten.* Diese sind nicht eng zu sehen. Sie sind vielseitig. Die Bögen der Geschichte der Raumplanung beginnen sich zu multiplizieren. Sie betreffen die Politik genauso wie die Wirtschaft, die Gesellschaft und die Umwelt. Sie reichen von der Entscheidungs- und Konsensdefiziten über die Belange des Wohnens, des Bodens, einer gesunden Umwelt, der Versorgung und Entsorgung sowie der Ressource bis zu den Belastungen der Landschaft und der Natur – die Wertvorstellungen sind nicht vergessen. Dass mit den Knappheiten immer auch ein *Überborden* in andere Richtungen auszumachen sein dürfte, belegt das Beispiel des Bedürfnisses nach Mobilität, mal in engen Grenzen, dann aber unter Ausnützung aller modernen technischen Möglichkeiten. Die theoretischen und visionären Akzente der Raumplanung sind mithin nicht Stereotypen. Nicht Rezepte. Sie sind immer, bei gleich bleibender Sorge um die Erhaltung und Gestaltung des Lebensraumes, als vorwegnehmende Antworten auf aufkommende Probleme zu sehen.

Dass die Knappheiten existenziell zuerst in den örtlichen, dann in den regionalen Absteckungen und erst später national und international, nun weltweit, zudem rückgekoppelt auf die örtlichen und regionalen sowie nationalen Handlungsmöglichkeiten bewusst erlebt werden, hängt mit der menschlichen Erfahrungswelt zusammen. Die Geschichte der Raumplanung ist deshalb immer auch eine *Geschichte der menschlichen und in der Folge der gesellschaftlichen sie auch politischen Problemerkennnisse*, anders formuliert, der Menschen und der Organträger der staatlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Institutionen.

Die *Ziele der Raumplanung* können nicht aus unverrückbaren Theorien oder einmaligen politischen Wertungen hergeleitet werden. Sie suchen vielmehr ausholende Orientierungen inmitten konkreten Antwortens auf auflaufende reale Probleme. Bei aller Weitsicht – sie unterliegen ebenfalls Änderungszwängen. Insofern gibt es die in Stein gehauenen, gar ehernen Ziele der Raumplanung nicht, so sehr sie sich um eine längerfristige Ausrichtung bemüht und bemühen muss. Die Geschichte der Raumplanung ist in diesem Sinne eine Geschichte der laufenden, wenn auch eher langsam sich vollziehendem Zielfindungsprozesse. Verhängnisvoll wäre es deshalb, den grossen Bogen der Geschichte der Raumplanung auf fest gefügte Zielfundamente zu stützen. Auch das Überbetonen einzelner Theorien könnte sich als verhängnisvoll erweisen. Momentaufnahmen und Trendbeschreibungen müssen das bleiben

was sie sind, selbst wenn sie Beständigkeit über 10, 20 und mehr Jahre erlangen. Nur kritisch hinterfragt gewinnen sie an Stellenwert.

Und so verhält es sich auch mit den *Instrumenten und Massnahmen*. Da sie zu strategischen und operativen Problemlösungen bestimmt und nicht Selbstzweck sind, kann es keine Geschichte sich kontinuierlich optimierender Instrumente und Massnahmen geben, selbst wenn die aktuelle Periode wenig Veränderungen signalisieren sollte. Sie spiegeln aber die Ausrichtung der Raumplanung – von der Flächenwidmung mit Gefahren abwehrenden Absichten bis zur positiven Gestaltung/Veränderung, ausgeprägt in Projekten des Verkehrs. Ihre Lebenserwartung ist relativ gross. Und doch ist innert relativ kurzer Zeit zu erleben, wie die Instrumente und Massnahmen von einer neuen Seite her mit einschneidenden Wirkungen bedacht werden: Marktadäquate Massnahmen der Steuerung der Siedlungsentwicklung nach Lage und Nutzungsart wie auch Nutzungsintensität. Auch hier ein Bogen, anderartig: Vom Hoheitlichen zum Marktbezogenen.

Dennoch:

Die Geschichte der schweizerischen Raumplanung ist – für die Zeit von den Jahren der Weltwirtschaftskrise und dem Zweiten Weltkrieg bis zur globalisierten Wirtschaft und einer keimenden „Weltordnung“ – durch die grossen Bögen der politischen und gesellschaftlichen Verantwortung für die Erhaltung und Gestaltung des Lebensraumes, wenigstens nach Akzenten, beschreibbar – vor Ort, regional, national und international. Im weitesten Sinne handelt es sich um eine Geschichte Verantwortung, aber eine Geschichte des Problemlösens und folglich eine Geschichte wechselnder inhaltlicher und formeller Akzentsetzungen, sogar von sich ändernden Zielen, Planungsgrundsätzen, Theorien usw., aber doch eine Geschichte der Verantwortung für den Lebensraum. Dies ist der rote Faden durch alle Bögen hindurch. Gleichsam der grosse Bogen. Aber umspielt von zahlreichen Bögen thematischer und verfahrensmässiger Spannweiten, zu unterschiedlichen Zeiten vielfach akzentuiert.

Prägend dabei die politisch-planerischen, *teils abwehrend zurückhaltenden, teils positiv fordernden Antworten* auf sich verändernde Lebensstile, die geistige und reale Urbanisierung, die anhaltende bauliche Verstädterung samt Agglomerationsbildung, das Wachstum der Bevölkerung mit dem Hintergrund der Überalterung, der Personenfreizügigkeit und der Migration, die Anpassungsnotwendigkeiten der Ziele, Instrumente und Massnahmen zu den Bereichen von Landschaft, Siedlung sowie von Transport und Versorgung/Entsorgung – alles bei enger werdenden Lebensräumen. Immer engagiert, sei es auf Seiten der Wissenschaft, sei es bei den Behörden und im Volk. Ob die Bodenfrage, der Landschaftsschutz, die Umweltbelange mitsamt der Abwehr von lästigen und schädlichen Immissionen, die Stadtplanung usw. über die Jahre abwechselnd jeweils im Vordergrund standen, ist weniger wichtig als die Tatsache des präsenten, wachen Bewusstseins, für das Geschehen in Raum und Zeit Verantwortung tragen zu müssen, ob freiwillig, gesetzlich gefordert oder unter Marktbedingungen. Besonders markant geglückt der qualitative Schutz der Gewässer, der siedlungsbezogene Ausbau des öffentlichen Verkehrs sowie die Erhaltung eines nicht unerheblichen Teils der offenen Landschaft, immer eingedenk der Schwächen und Stärken politisch unterlegter Schritte.

Die wellenartig aufkommenden *Postulate* der Eigenernährung, der rational durchdachten Infrastrukturausbauten für die Erschliessung von Bauzonen und Landesteilen, der haushälterischen Bodennutzung, der zweckmässigen Besiedlung, der konzentrierten Dezentralisation, des Schutzes der offenen Landschaften, der Siedlungsqualität, der Nachhaltigkeit markieren ihrerseits Bögen des gedanklichen Zutritts zum räumlichen

Geschehen. Sie stehen je für sich in gleichsam historischer Abfolge, sodann verbunden mit sektoralen oder konzeptionell-ganzheitlichen Ansätzen, dann wieder gemischt mit andern Akzenten und in variierten Kontexten – zeitlich anhebend mit der Eigenernährung in den Jahren des Zweiten Weltkrieges und. in jüngerer Zeit kulminierend mit dem Prinzip der Nachhaltigkeit, mit Betonung auf der intergenerationellen Verantwortung.

Hinter diesen postulierenden materiellen Stichworten, die zu Vorgaben für Planungsgrundsätze und rechtliche Regelungen wurden, stehen neben politischen Wertungen immer auch *planerisch-normative Theorien* der zu verfolgenden Planungsintentionen, wie Beschränkung der Siedlungsgebiete, lokalisierte Angebotsvermehrung von Bauland, Schutzzonen für die Landwirtschaft, Förderung und Strukturierung des Raumes mittels zentraler Orte unterschiedlicher Intensitätsstufen, Verdichtungen bestehender Bauzonen usw. Hinter diesen allgemein verständlichen Aussagen stehen die grossen Bögen der Wissenschaften samt ihrer Veränderungen. Allerdings, nur zaghaft wandten sie sich den räumlichen Fragen zu. Aber, sie haben, wenn auch spät, das wirtschaftliche und gesellschaftliche wie auch tatsächliche Raugeschehen erahnbar bis fassbar, ja stellenweise erklärbar gemacht, die steuernde Einflussnahme nach Zielen, Instrumenten, Massnahmen und Wirkungen theoretisch und praktisch vorgezeichnet, die ethischen Grundlagen von Planungen und Planungsmassnahmen bedacht, die rechtliche Handhabung mittels Plänen und gesetzlichen Vorgaben ermöglicht. Die sich dabei einstellenden Theorien zur Raumplanung haben zwei Bereiche berührt, jenen des Verständnisses der Planung als öffentliche und wissenschaftliche Aufgaben sowie jenen der geforderten Beeinflussung der wirksamen räumlichen Entwicklung. Auch hier kein einheitlicher Bogen. Sie spannten sich von Raumplanung zur Raumentwicklung, von negativer zur positiven Planung, von ordnender zu gestaltender Planung, von imperativer zur vertraglichen, koordinierenden Planung, von der Verbots- zur Gebotsplanung, von der wirtschaftlich neutralen zur ökonomisch anregenden Planung – von der linearen, zur zentralörtlichen, zur nach Teilräumen und Linien strukturieren Siedlungsordnungen usw.

Begleitet von diesen diversen Bögen bleibt die zentrale Verantwortung für die kommenden Generationen, der Verantwortung für das Gegebene, das Tradierte und das Kommende – und dies für Menschen von heute und morgen in Raum und Zeit. Die Aussage kann gewagt werden: Die Geschichte der Raumplanung ist letztlich die Geschichte der Verantwortung für den Lebensraum, wann, wo und wie sie in der Öffentlichkeit und durch die Wissenschaft erkannt und wahrgenommen wurde.

Und hier leuchtet die Kernaussage bezogen auf den grossen Bogen auf: *Diese Verantwortung für den Lebensraum wurde, wird in der Gegenwart und dürfte wohl auch in der Zukunft wahrgenommen werden.* Jedenfalls ist sie anhaltender Art, nicht immer sachlich gleich ausgeprägt, nicht immer gleich intensiv verfolgt. Der Gestaltungsspielraum ist grösser als gemeinhin angenommen wird. Dies wird auch morgen so sein. Die Wahrnehmung der Verantwortung führt eben hier und dort, nicht einmal in einem konkreten Zeitpunkt in Kenntnis vergleichbarer Ist-Zustands-Analysen, nach allen Seiten zu gleich lautenden Antworten, selbst dort wo sie rechtlich eingebunden und mithin einem verbindlichen Massstab verpflichtet sind. Bereits die immer präsente Spannweite von Norm und Wirklichkeit lässt dies zu. Auch eröffnen die Interpretation von Normen und das Erfassen der Wirklichkeit unterschiedliche Feststellungen. Dennoch bleibt die Verantwortung ihrem Kernanliegen nahe, nämlich mit dem Lebensraum bedacht und besonnen umzugehen. Ob es früher oder zu später zu sachlich, politisch oder gar rechtlich fassbaren (nicht nur prophezeiten) Grenzen des Wachstums kommen wird, kann erahnt werden. Auf der

ökologischen Seite sind sie jedenfalls mehr als erahnbar. Sie müssen deshalb mit dem Verantwortungsgebot bereits heute ins Auge gefasst werden.

IV. Bundesverfassungsrechtliche Verankerung der öffentlichen Aufgabe als Höhepunkt

Die keimende Orts-, Regional- und Landesplanung hat ihren institutionellen Höhepunkt erreicht als im Jahre 1969, am 14. September, ein *Verfassungsartikel über die Raumplanung* (Art. 22quater aBV) durch Volk und Stände (Kantone) angenommen worden ist, zusammen mit jenem *über die Eigentumsgarantie* (22ter aBV).⁵ In der neu formulierten Verfassung vom 18. April 1999 ist die Bestimmung über die Raumplanung als Art. 75 BV festgehalten.⁶ Sie

⁵ Die Verfassungsartikel (22ter und 22quater, vom Bundesrat angekündigt als neues Bodenrecht) – die Eigentumsgarantie war bis zur Ergänzung ein ungeschriebenes verfassungsmässiges Recht – wurden beide, uno actu, in der Volksabstimmung vom 14. September 1969 angenommen und in die Verfassungsurkunde vom 29. Mai 1874 (aBV) aufgenommen. Der Verfassungsartikel über die Eigentumsgarantie reicht in seiner Bedeutung über die Raumplanung und die Bodenfrage im Besonderen weit hinaus. Er erfasst und schützt das Institut des Eigentums, den Bestand der vermögenswerten Rechte und die immanenten Vermögenswerte. Auf der andern Seite ist die Eigentumsgarantie für das Bodenrecht als Aussage für die Raumplanung äusserst relevant. Die beiden Verfassungsartikel wurden mit folgendem Wortlaut, der auch für das geltende Recht prägend wurde, festgehalten:

„Art. 22ter (aBV)

Das Eigentum ist gewährleistet.

Bund und Kantone können im Rahmen ihrer verfassungsmässigen Befugnisse auf dem Wege der Gesetzgebung im öffentlichen Interesse die Enteignung und Eigentumsbeschränkungen vorsehen.

Bei Enteignungen und bei Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, ist volle Entschädigung zu leisten.

Art. 22quater (aBV)

Der Bund stellt auf dem Wege der Gesetzgebung Grundsätze auf für eine durch die Kantone zu schaffende, der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes dienende Raumplanung.

Er fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit ihnen zusammen.

Er berücksichtigt bei der Erfüllung seiner Aufgaben die Erfordernisse der Landes-, Regional- und Ortsplanung.“

⁶ In der neuen, formell und sanft materiell novellierten Verfassungsurkunde vom 18. April 1999 (BV) ist die Raumplanung im Kontext von Umwelt und Raumplanung (Abschnittstitel) in Art. 75 BV geregelt, die Eigentumsgarantie im Zusammenhang der Grundrechte als Art. 26 BV. Die Regelung ist im Wesentlichen unverändert, allerdings ist die direkte Verknüpfung unter dem einst begleitenden Titel „Bodenrecht“ systematisch nicht mehr erkennbar. Die Raumplanung steht gleichsam – systematisch betrachtet – in einem neuen lebensräumlichen Bezug. Allerdings ist dieser nur voll erfasst, wenn die Querbezüge über den Abschnitt „Umwelt und Raumplanung“ ausgedehnt wird, hin zum Verkehr, zur Landwirtschaftspolitik usw. Auch bei der Bestimmung über die Eigentumsgarantie ist festzuhalten, dass die Aussagen den grundrechtlichen Bezug betonen und was die Beschränkungen angeht, so wird neu auf die allgemeinen Vorschriften über Einschränkungen der Grundrechte (Art. 36 BV) verwiesen.

„Art. 26

Das Eigentum ist gewährleistet.

Enteignungen und Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, werden voll entschädigt.

Art. 75

Der Bund legt Grundsätze der Raumplanung fest. Diese obliegt den Kantonen und dient der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes.

Der Bund fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit ihnen zusammen.

Bund und Kantone berücksichtigen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Erfordernisse der Raumplanung.“

steht dort im unmittelbaren Kontext von Nachhaltigkeit, Umweltschutz, Wasser, Wald, Natur und Heimatschutz, ist aber aufgrund ihrer Querschnittsansprüche breiter einzubinden, beispielsweise mit dem Verkehr, der Kommunikation, der Energie, der Wirtschaft, der Strukturpolitik usw.⁷

Völlig neu an der verfassungsrechtlichen Ordnung von 1969 war der *Begriff der Raumplanung*. Der Bundesrat hatte in seiner Botschaft über die Ergänzung der Bundesverfassung durch die Art. 22ter und 22quater vom 15. August 1967 (neues Bodenrecht) die Akzente auf die Orts-, Regional- und Landesplanung sowie die Zonenplanung (grundeigentümergebundene Flächennutzungsplanung) gelegt – in der Absicht, auf diese Weise die zweckmässige Nutzung des Bodens zu sichern, verbunden mit der Möglichkeit, die Landwirtschaftszone vorzusehen. Grundannahme bildete die Auffassung, mittels der Orts-, Regional- und Landesplanung für eine zweckmässige Nutzung des Bodens zu sorgen und durch die bundesrechtliche Grundlegung des Instituts der Landwirtschaftszone die Bodenmärkte für Bau- und Landwirtschaftsland zu trennen und zu beruhigen. In den Beratungen der Eidgenössischen Räte setzte der Nationalrat den Akzent neu auf den Raum, gleichsam als übergeordneten Verantwortungsgegenstand über dem Boden, aber auch zugunsten des Bodens. Er führte konsequenterweise den Begriff der Raumplanung ein. Diese sollte sich sowohl mit dem Bau- als auch mit dem Landwirtschaftsgebiet befassen, also mit der zweckmässigen Nutzung des Bodens im Allgemeinen und der geordneten Besiedlung des Landes im Besonderen. Der Ständerat folgte diesem Konzept. Die Raumplanung als öffentliche Aufgabe des Befassens mit dem Lebensraum war geboren.

Der *Bund* hat damals (1969) aufgrund der Verfassungsrevision neu die Kompetenz zur Grundsatzgesetzgebung erlangt. Er hat also keine umfassende und schon gar nicht eine abschliessende Gesetzgebungskompetenz erlangt. Sie ermächtigte ihn lediglich zum Erlass von Grundsätzen im Sinne von grundlegenden Bestimmungen über die Raumplanung, d.h. über deren Ziele, Träger, Instrumente, Massnahmen, Verfahren sowie über den Rechtsschutz. Die Grundsatzgesetzgebung lässt in einzelnen Sachbelangen durchgreifende Bestimmungen mit Wirkungen bis zu den Grundeigentümern zu, aber nur soweit diese für die kohärente Ordnung und Umsetzung der Grundsätze erforderlich sind. Sachlich ausgeklammert wurde das öffentliche Baurecht – unter dem Vorbehalt jener Bestimmungen, die in einem unmittelbaren Zusammenhang mit dem Raumplanungsrecht stehen. Es verblieb im Aufgabenbereich der Kantone. Mit der bewusst gepflegten bundesstaatlich-föderativen Komponente wagte der Verfassungsgesetzgeber einerseits die Integration der Raumplanung in den vorgegebenen Bundesstaat und andererseits das Vorzeichnen eines integrierten und durchgehenden Raumordnungsrahmens, getragen von Bund, Kantonen und Gemeinden. Damit verbunden ist die Option für Rechtsstaat und Demokratie: Raumplanung als Teil des schweizerischen Rechtsstaates, des schweizerischen Verfassungsstaates.

Die neue verfassungsrechtliche Ordnung hielt und hält noch heute *die Kantone* an, die Verantwortung für die Raumplanung zu übernehmen und diese zu schaffen. In Teilen waren sie der bundesverfassungsrechtlichen Neuordnung sogar vorangeeilt, sei es mit dem Erlass

⁷ Als eine substantielle Neuerung der Verfassung von 1999 kann das Einfügen des Prinzips der Nachhaltigkeit gewichtet werden. Es ist für die Raumplanung relevant. Allerdings ist zu bedenken, dass das Prinzip breiter zu sehen ist als die Formulierung in Art. 73 BV andeutet. Es handelt, von der Präambel der Verfassung – „Verantwortung gegenüber den kommenden Generationen“ – und von der Zweckbestimmung in Art. 2 Abs. 2 BV, wo allgemein von der „nachhaltigen Entwicklung“ die Rede ist, aus betrachtet, nicht nur von der ökologischen Dimension her, sondern auch von der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Aspekten, m.E. auch von der politischen: Politische Stabilität, wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, soziale Solidarität und ökologisches Gleichgewicht – bilden die Tragpfeiler der Nachhaltigkeit – je für sich nachhaltig angelegt und in der Summe abgestimmt und abgewogen bereinigt auf Nachhaltigkeit gerichtet.

von neueren kantonalen Planungs- und Baugesetzen, sei es mit der Lancierung neuer Planarten, vor allem im Bereich der grundeigentümergebundenen Nutzungsplanung. Aber eben nicht alle Kantone haben die Herausforderung angenommen – und nur vereinzelte mit dem Anspruch einer umfassenden und durchgreifenden Planungsgesetzgebung. Das kantonale Planungs- und Baurecht hatte übrigens schon vorher die Nähe von Planungs- und Baurecht unterstrichen, also den Zusammenhang von Planung und Bauen mit Fokus auf dem Baugebiet. Der viel zu eng gewählte Titel blieb dem kantonalen Recht übrigens eigen, verbreitet bis heute. Es war also das Bundesrecht das nach Sinn und Wortlaut den Lebensraum als solchen ins Auge fasste und auch für die Kantone massgeblich werden liess. Allerdings blieb auch auf Bundesebene über längere Zeit unklar, ob Wald und Gewässer vom Raum im Sinne der Raumplanungsgesetzgebung erfasst würden. Selbst die Landschaftsplanung vermochte sich lange Zeit ausserhalb des Aufgabenbereiches des späteren Bundesamtes für Raumentwicklung zu halten.

Das erste schweizerische *Bundesgesetz über die Raumplanung* wurde im Jahre 1979, am 22. Juni, erlassen.⁸ Ein mit Botschaft vom 31. Mai 1972 vom Bundesrat beantragtes BG über die Raumplanung wurde zwar im Jahre 1974 durch das Parlament verabschiedet, doch wurde es in der Volksabstimmung aufgrund eines Referendums im Jahre 1976 abgelehnt, wenn auch knapp. Einzelne bodenrechtliche Bestimmungen (Mehrwertabschöpfung, Zonenexpropriation bei Baulandhortung) und der Einbezug einer Regelung des volkswirtschaftlichen Ausgleichs für die Lasten der Landwirtschaftszone waren auf Kritik gestossen. Die Botschaft für das neue, nun geltende Raumplanungsgesetz erschien bereits 1978. Gegen das neue Gesetz wurde das Referendum nicht ergriffen. Auf den 1. Januar 1980 konnte es in Kraft gesetzt werden.

Bereits unmittelbar nach der verfassungsrechtlichen Festschreibung – vor allem aber in Vollzug des Bundesgesetzes – haben sich die 26 Kantone dran gemacht, bestehendes Planungs- und Baurecht im Sinne des neu gewonnenen Raumplanungsverständnisses zu novellieren oder erstmals in umfassender Art zu erlassen. *Ab den siebziger Jahren des 20. Jahrhunderts kann somit von einer modernen, das ganze Land erfassenden Raumplanungsgesetzgebung des Bundes und der Kantone gesprochen werden.* Gestützt auf sie verfügen alle Kantone über Richtpläne (behördenverbindliche konzeptionelle und programmatische Pläne der Raumentwicklung), zum Teil bereits der zweiten Generation. Und die rund 2800 Gemeinden haben Ortspläne (grundeigentumsverbindliche Zonen- und Sondernutzungspläne wie Überbauungs-, Gestaltungs-, Baulinienpläne) erlassen. Der Bund widmete sich, neben den Gesetzgebungs-, Informations-, Koordinations- und Aufsichts- / Genehmigungsfunktionen den bundesseitigen, raumwirksamen Sachplanungen (Strasse, Schiene, militärische Anlagen usw.)

⁸ Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) vom 22. Juni 1979. Es handelt sich um ein Grundsatzgesetz des Bundes, der sich zurücknehmen muss, da die Aufgabe der Raumplanung Sache der Kantone ist. Materiell prägend sind die Bestimmungen über die Ziele (Art. 1 RPG) und die Planungsgrundsätze (Art. 3 RPG) sowie über die Prinzipien a) der Beschränkung der Nutzungsfreiheit unter Aufrechterhaltung der Verfügungsfreiheit über den Boden – die Bodenver- resp. -zuteilung erfolgt durch den Markt – und b) der Trennung von Siedlungs- und Nicht-Siedlungsgebiet aufgrund einer Begrenzung der Bauzonen und deren intensive Nutzung (Art. 1, 3, 15, 16 und 19 RPG). Dazu kommt c) das Prinzip der konzentrierten Dezentralisation (Art. 1 Abs. 2 lit. c RPG in Verbindung mit den Aussagen über die Begrenzung des Siedlungsgebietes. Als planseitige Instrumente werden die (eidg.) Sachpläne (Art. 13 RPG), die (kantonalen) Richtpläne (Art. 6 ff. RPG) und die (kantonal-kommunalen) Nutzungspläne (Art. 6 ff. RPG) hervorgehoben, wobei die Nutzungspläne grundeigentümer-, während die Richtpläne behördenverbindlich sind. Die Verbindlichkeit der Sachpläne richtet sich nach dem massgebenden besonderen Verwaltungsrecht. Zentral ist ausserdem die Planungspflicht (Art. 2 RPG). Bundesrechtlich durchgreifend bis zum Grundeigentümer sind die Art. 24 bis 24d RPG über das nicht zonenkonforme Bauen ausserhalb der Bauzonen sowie die Bestimmung über die Erschliessung als Bauvoraussetzung (Art. 19 RPG).

Das *politische Umfeld* war geprägt durch fünf positive Komponenten der Stärkung der Raumplanung –

- a) Schaffung der verfassungsrechtlichen Grundlagen für die Orts-, Regional- und Landesplanung (Raumplanung) im Sinne einer bundesstaatlich organisierten und in den Rechtsstaat integrierten Verantwortung der Gemeinwesen für den Lebensraum,
- b) Bereitstellung eines einfachen Plansystems mit definierten Verbindlichkeiten sowohl für die konzeptionelle, programmatische Planung als auch für die Anordnung von zweckmässigen Bodennutzungen
- c) ausreichende rechtliche Grundlagen für die gesetzliche Einführung der Landwirtschaftszone,
- d) Trennung von Siedlungs- und Nicht-Siedlungsgebiet sowie Entflechtung der entsprechenden Bodenmärkte
- e) Festigung der Fundamente des Bodenrechts durch Gewährleistung des Instituts des Eigentums, des Bestandes vermögenswerter Rechte und der Ermöglichung von Beschränkungen der Nutzungsfreiheit unter verfassungsrechtlich definierten Bedingungen.

sowie von fünf begründeter Vorsichts- und Sorgenkomponenten –

- a) Abwehr einer staatlichen Wirtschafts- und Gesellschaftsplanung,
- b) Vermeiden einer bürokratischen Staatsplanung
- c) Sicherung der raumplanerischer Grundkompetenzen der Kantone sowie Belassen des Baurechts im Aufgabenbereich der Kantone
- d) Sicherung der eigentumsrechtlichen Verfügungsfreiheit und der Substanz der Nutzungsfreiheit sowie Erhaltung des Marktprinzips für den Erwerb und die Veräusserung von Grund und Boden
- e) Unterstellung der Planfestsetzungen unter die Prinzipien demokratischer Legitimation.

Daraus entstanden spezifische Merkmale der schweizerischen Raumplanung. Es sind dies die rechtsstaatliche, demokratische und föderalistische Verankerung unter Respektierung der Grundsätze rechtsstaatlichen Handelns, der freiheitlichen, marktorientierten Wirtschaftsordnung, der Eigentumsgarantie, der Grundrechte im Allgemeinen und der Niederlassungsfreiheit im Besonderen. Die demokratische Fundierung hat die Raumplanung von einseitig administrativen Ansätzen bewahrt und die Planerfassverfahren beeinflusst. Die Planungspartizipation der Berührten und Betroffenen ist ihrerseits von der demokratischen Grundlegung her vorstrukturiert. Die übrige Kompetenzordnung des Bundes wurde nicht tangiert, allerdings neu unter Querschnittseinwirkungen seitens der Raumplanung, so auf den Verkehr, die Kommunikation usw. Die Raumplanung zeigt also politische Dimensionen. Zu Recht wird deshalb auch von Raumordnungspolitik gesprochen, verstanden als öffentliches, ständig zu überarbeitendes und voranzutreibendes Programm der Raumentwicklung.

Vorausgegangen war eine gleich mehrere Jahrhunderte andauernde vorinstitutionelle Phase mit Akzenten auf den dörflichen Siedlungen, der Agrikultur im ländlichen Raum und dem Städtebau. Im 19. Jahrhundert setzte die bewusste Zuwendung zur Industrialisierung, zur Infrastrukturstärkung und zum Tourismus ein. Das beginnende 20. schenkte die Aufmerksamkeit vermehrt den Siedlungsräumen, den städtischen Verhältnissen, dem genossenschaftlichen Wohnungsbau im Besonderen, mit der Weltwirtschaftskrise im Nacken der Arbeitsbeschaffung im Hoch- und Tiefbau, während des zweiten Weltkrieges gar der Ernährungsplanung und von dort her dem ländlichen Raum. Die Schweiz zählte zu Beginn des 2. Weltkrieges, als die Orts-, Regional- und Landesplanung feste Konturen anzunehmen

begann, rund 4 Mio Einwohner – heute sind es rund 7,5 Mio – mit erheblich erhöhten Ansprüchen an den Lebensraum, allein schon des Wohlstandes und veränderter Lebensformen und -stile wegen.

So fest gefügt die Raumplanung ist, so evident sind aus heutiger Sicht Defizite der bundesrechtlichen Regelung. Der gefestigte, fundamentstarke Brückenschlag zum Bau-, Verkehrs- und Umweltrecht mangelt, die Agglomerations- und Stadtplanung ist unzulänglich erfasst, das Nicht-Siedlungsgebiet bleibt planerisch vernachlässigt und die Bundeskompetenzen sind zu knapp, um national und international handeln zu können. Auf Bundesebene war die rechtliche Festigung der Raumplanung – partei- und sachpolitisch gewichtet – die damals liberale Antwort auf sozialistische Bodeninitiativen. Vergleichbares gilt auch für den Umweltschutz, zu dem Volk und Kantone 1971 per Verfassungsvotum ja gesagt haben – und dies in einem Umfeld als es noch keine parteilichen ökologischen (grünen) Bewegungen gab. Heute rügen primär ökonomisch orientierte wissenschaftliche und wirtschaftsnahe Kreise „Verplanung“ und „Verrechtlichung“ – nicht ganz zu Unrecht. Raumplanungs- und Umweltrecht müssten wohl neu ausgerichtet werden – je für sich und untereinander. Der sinkende Stellenwert ist vorweg die Folge neuer politischer Prioritätssetzungen, wie dies das politische Geschehen im Lauf der Zeiten üblicherweise mit sich bringt – und nicht von Absichten des Beiseiteschiebens.

Vor uns entsteht, wie die ersten Andeutungen bereits belegen, das Bild einer national eigenständigen, international eingebundenen Raumplanung mit den Fundamenten der national-regionalen-örtlichen Probleme und des demokratischen Rechtsstaates.

V. Die Wurzeln

Die Wurzeln des schweizerischen raumbewussten, zielorientierten Denkens reichen weit zurück.⁹ Sicherlich, das was folgt, ist eine ex post Analyse, kein direktes Zuschreiten auf die

⁹ Im Sinne eines rasch fassbaren Hintergrundes können, um die Wurzeln besser zu verstehen, für die schweizerische Raumplanung der Zeit der festigenden Strukturgewinnung folgende Daten der jüngeren Zeit hervorgehoben werden:

- 1893 Inkrafttreten des Baugesetzes des Kantons Zürich mit besonderen Vorschriften über das Bauen in städtischen Gebieten
- 1902 Bundesgesetz betr. die Eidg. Oberaufsicht über die Forstpolizei (Unterschutzstellung des Waldes)
- 1920 Entwurf eines gesamtschweizerischen Siedlungsplanes durch Hans Bernhard
- 1926 Erster Nutzungsplan in Winterthur
- 1929 Inkrafttreten des ersten kantonalen städtebaulich-planerischen Gesetzes in Genève
- 1933 Leitbildvorschlag der Besiedlung von Armin Meili
- 1937 Vorlage des ersten kantonalen Gesamtplanes der Schweiz in Genève
- 1939 Landesausstellung in Zürich, u.a. mit nachwirkenden landesplanerischen Impulsen
- 1941 Erste gesetzliche Grundlagen für die Schaffung kantonalen „Richtpläne“ im Kanton Waadt
- 1942 Tagung zur Landesplanung an der ETH Zürich
- 1943 Gründung der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung
- 1943 Gründung der Zentrale für Landesplanung an der ETH Zürich
- 1947-1950 Erste Regionalplanung (St. Galler Rheintal)
- 1954 ff. Planung des Schweizerischen Nationalstrassennetzes
- 1961 Gründung ORL-Institut der ETH Zürich
- 1969 Erlass Verfassungsartikel über die Raumplanung (und ausserdem über die Eigentumsgarantie)
- 1971 Erlass eines Verfassungsartikels über den Umweltschutz
- 1971 Publikation der Landesplanerischen Leitbilder der Schweiz (ORL-Institut)
- 1971-ca. 1978 Konzeptionen zu Berggebiet, Raumordnung, Verkehr, Energie, Gesamtpolitik usw.
- 1972 Dringliche Massnahmen auf dem Gebiet der Raumplanung

spätere Raumplanung. Keine Kausalkette mit zwingendem Ergebnis. Dennoch finden sich Hinweise, die das Bemühen um Raumstrukturen wie Siedlung, Landschaft, Transport/Versorgung illustrieren. Sie signalisieren jedenfalls Einflussnahme auf die räumliche Entwicklung – mehr in der Regel nicht. Die Hinweise markieren also nicht mehr als das Vorhandensein von Elementen dessen, was im 20. Jahrhundert mit räumlicher Planung umschrieben wird. Stichworte und knappe Beispiele genügen deshalb. Mit der räumlichen Problemfülle wachsen allerdings auch die Bestrebungen auf Einflussnahme – die Hinweise steigern sich und verdichten sich.

Der Klosterplan von St. Gallen gleicht einem Stadtplan, jedenfalls einem räumlich definierten Lebensraumplan. Er datiert aus dem 9. Jahrhundert (entstanden um 820). Der Bau der europäischen Strassennetze und die Urbanisierung – im 12./13. Jahrhundert – erfolgten „planmässig“ unter Berücksichtigung der wirtschaftlichen Interessen, Machtverhältnisse und soziokulturellen Gegebenheiten samt Abgrenzungen. Sichtbarer Ausdruck sind die unverändert dominierenden Hauptadern des Verkehrs, die da und dort auf die Römer zurückgehen. Die teils nach Situierung und innere Strassenführung mittelalterlich geprägten Stadtbilder resp. Innenstadtstrukturen (St. Gallen, Schaffhausen, Winterthur, Zürich, Basel, Luzern, Bern, Solothurn, Fribourg, Lausanne, Genève usw.) bestimmen die heutigen Zentren. Aber auch viele mittlere und kleine Städte prägen das Land als sog. Klein- und Mittelzentren für die umgebenden Dörfer und Streusiedlungen. Verbunden damit sind das kommunale Verantwortungsbewusstsein (Gemeindeautonomie) und der genossenschaftlich – „eid“genossenschaftlich – unterlegte Kooperationsgedanke.

Die *nationale Kleinstaatlichkeit* wurde schon früh durch Souveränitäts- und Neutralitätsansprüche (1648/1798/1815) geschützt und gestützt. Der Einflüsse der Reformation, der Aufklärung, der französische Revolution usw. wiesen je auf ihre Art den Weg hin zu Demokratie, zum breiten Bildungsbürgertum, zur freien Gesellschaft, die allerdings bis zur französischen Revolution und während Jahrzehnten darnach noch wenig gefestigt waren. Erst sie bewirkte politische Durchbrüche. Die Freiheitsrechte (abwehrende Grundrechte wie die Glaubens- und Gewissens-, die Meinungsäusserungs- und die Handels- und Gewerbefreiheit) sind durch sie manifest geworden. In der alten Eidgenossenschaft war, wo nicht Genossenschaftliches vorherrschte, in den meisten Ständen (später Kantone) Vieles dekretiert, auch eine Art von Planung, aber nicht eine Planung im Rahmen einer Ordnung der Freiheit und Verantwortung der Bürgerinnen und Bürger. Am ehesten gab es in den Städten so etwas wie Freiheit, allerdings dem damaligen Zeitgeist entsprechend eingebunden in ein stellenweise rigides Zunftwesen. Die Stadtbilder illustrieren mit ihren Stil- und Materialzwängen, mit Baufluchten- und Strassen-/Baulinien Vorboten instrumentell unterlegter Planung.

Vorausschauende, der Aufklärung nahe und konservative, restaurierende Kräfte rangen zwischen 1798 und 1848, mit unterschiedlichem Staatsverständnis ausgerüstet, unter sich und mit sich – mit dem knappen, dann aber tragenden Ergebnis eines freien Bürgertums in einem

-
- 1980 Inkrafttreten Bundesgesetz über die Raumplanung
 - 1985 Lehrbuch: Lendi/Elsasser, Raumplanung in der Schweiz, eine Einführung (weitere A. 1986, 1991)
 - 1985 Inkrafttreten Bundesgesetz über den Umweltschutz
 - 1987 Bericht des Bundesrates über den Stand und die Entwicklung der Bodennutzung und der Besiedlung in der Schweiz
 - 1989 Bericht des Bundesrates über die Massnahmen zur Raumordnungspolitik
 - Ab 1989/91/92 im Zusammenhang mit den europäischen, weltweiten wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Öffnungen einsetzendes Bedenken der Notwendigkeit der Neupositionierung der Raumplanung durch erhöhte Problemzuwendungen wie auf Städte, Agglomerationen, Migrationsbewegungen, Personenfreizügigkeit usw.

freien, vielgliedrigen Staat. Die *Verfassung von 1848* legte den Grundstein zum damaligen und heutigen Bundesstaat. Sie bildete die Quelle der innovationsstarken, demokratischen, freiheitlichen, total novellierten *Verfassung von 1874* mit vertieften Staatsaufgaben. Deren Revidierbarkeit wurde zur politischen Herausforderung, den Staat im vorgegebenen Rahmen weiterzuentwickeln. Wenn heute auf den Anhöhen über Zürich und Bern – in Genf an bester Lage – keine Schlösser thronen, sondern Bildungsstätten und Bürgerhäuser, dann sagt dies etwas aus über die damals virulenten Gestaltungskräfte.

Vorausgegangen war der Verfassung von 1848 ein Entwicklungsschub in den Kantonen. Im Kanton Zürich – zum Beispiel – beschloss der Grosse Rat 1833 die Schleifung der Stadtbefestigungen mit Blick auf das Wachstum der Stadt und erliess 1834 das Gassengesetz mit der Verankerung der Strassenlinie als Planungsmittel, später folgten Höhenbegrenzungen – die Ausweitung des Siedlungsgebietes und die Instrumentierung der Stadtplanung war für Zürich eingeleitet. Auch später wurden die Stadtplanungen, nicht nur in Zürich, einerseits mit Baulinien sowie Höhenbegrenzungen und andererseits mit Siedlungsgebietsbestimmungen resp. Erschliessungsvoraussetzungen vorangetrieben. In diese Zeit fiel übrigens auch der Ausbau der Alpenpässe zu Fahrstrassen, so der Gotthardpasse ab 1830.

Diese erlaubten, die grossen Herausforderungen des *19. Jahrhunderts* anzugehen. Damals wurde den Naturgewalten getrotzt, die Wasserkraft genutzt, die Industrialisierung forciert, der Eisenbahnbau vorangetrieben, die Stadtentwicklung lanciert und – nicht zu bagatellisieren – die relative Armut in weiten Landesteilen, vor allem in den Berggebieten, angegangen. Dies alles wurde zum wirtschaftlichen und politischen Programm – bei erhöhter Verantwortung des Staates. Dessen Wirkungen spiegeln sich in noch heute erkennbaren Raumstrukturen und Massnahmenpaketen, so in der Landwirtschaftspolitik, in den grossen Gewässerkorrekturen, Meliorationswerken, Seeregulierungen, in der Berggebietspolitik, im Aufwand für die Passstrassen, die konzessionierte Personenbeförderung (Postautos) usw. Sie sind also das Ergebnis einer – bis gegen die Mitte des 20. Jahrhunderts – faktisch betriebenen „Raumordnungspolitik“ mit deutlichen Ansätzen aus dem 19. Jahrhundert heraus. Einmalig die Linth-, die Rheinkorrektur- und etwas später die Juragewässerkorrektur, die Seeregulierungen, in den grossen Gewässerkorrekturen, Meliorationswerken, Lawinenverbauungen, die flächenmässige Unterschützstellung des Waldes (samt Bannwald im Berggebiet, aber auch inmitten des ländlichen Raumes), Wassernutzungs- und Wasserkraftnutzungsanlagen, usw.

Gezielte Rechtsfortentwicklungen (OR, SchKG, Eisenbahnrecht usw.) durch den jungen Bundesstaat, basierend auf den Verfassungen von 1848 und 1874 (vor allem auf der letzteren), unterstützten die Bestrebungen kraftvoll. Das ZGB von 1907 wurde zum Markstein der Kodifikationen. Das ausgeweitete OR von 1911 rundete die Privatrechtsgesetzgebung ab. Die Entwicklungsschübe stammten aus dem 19. Jahrhundert. Wirtschaft und Gesellschaft profitierten davon – unmittelbar. Eine offene Gesellschaft und eine unternehmerisch werdende Wirtschaft begannen sich ihre Wege zu bereiten. Die keimenden Akzentsetzungen auf den zweiten und dritten Wirtschaftssektor entsprangen nicht staatlicher, sondern der Initiative der Wirtschaft, mit Schwergewicht auf den zunächst kleinen und bald schon den mittleren Unternehmungen. Sogar der heutige Finanzplatz hat bereits im 19. Jahrhundert seine Visionäre gefunden. In diese Zeit fallen auch die ersten kantonalen planungs- und baugesetzlichen Bestimmungen, vorerst meist in den kantonalen Einführungsgesetzen zum ZGB – selbständig als Vorläufer im Jahre 1893 das Baugesetzes für den Kanton Zürich mit besonderen Vorschriften über die Bauten in städtischen Gebieten, dem 1929 das Gesetz des Kantons Genf mit städtebaulichen und planerischen Aussagen folgte. Die ersten gesetzlichen

Grundlagen für kantonale Pläne in der Art von Richtplänen schuf dann der Kanton Waadt im Jahre 1941.

Auch darf der wachsende Einfluss der Gemeinwesen mit ihren Unternehmungen nicht übersehen werden. Die markante Stellung der Post, bereits durch die Verfassung von 1848 dem Bund anvertraut, spiegelt sich in ihren Prachtsbauten, vor allem aber in ihren Leistungsangeboten im Bereich des Brief- und Paketwesens sowie der Personenbeförderung auf der Strasse, die bald einmal auf die telegraphisch, telephonische Kommunikation ausgeweitet wurden (PTT). Aus den staatlich konzessionierten Privatbahnen formierten sich gegen das Ende des 19. Jahrhundert – in Teilen – die Schweizerischen Bundesbahnen, geführt als Anstalt im Sinne ausgelagerter Verwaltung. Das für das Militär, den Infrastrukturausbau und die Bauwirtschaft unerlässliche Karten- und Vermessungswesen hatte von Anfang an mitgespielt, primär in der Nähe des Heerwesens. Die Anstrengungen der Bundesbehörden wirkten sich bis in die Kantone und Städte hinein aus. Sie prägten die Raumstruktur (Erschliessung durch Bahnen, sodann Erstellen von Bahnhöfen, finanzielle Unterstützung von Passstrassen, gewerbsmässige und regelmässige Personenbeförderung auf den Strassen usw.) mit. Die bundesseitige Politik der faktischen gesamtschweizerischen Ausgestaltung der Grundversorgung – sie trug nicht diesen Namen – erreichte bald einmal jede Gemeinde. Sie wurde zwar in einem förmlichen Sinne nicht gesamtträumlich und auch nicht sektoral fachlich geplant, aber doch bedacht eingesetzt. Zu dieser Zeit oblagen den Kantonen mit Schwergewicht und von hoher Raumrelevanz – das Strassen-, das Gesundheits- und das Bildungswesen, sicherlich noch einfach in der Grundanlage, aber doch auf dem Weg der Errichtung von kantonalen und kommunalen Spitälern, Heilanstalten usw. Die Standortwahlen begannen die Zentralität von Ortschaften zu erhöhen.

Im Übergang zum 20. Jahrhundert trat das öffentliche Recht (Eisenbahn-, Forstpolizei- Wasserkraftnutzungs- Expropriationsrecht usw., in grossen Teilen als Bundesrecht) mit den besonderen Eigenschaften des Hoheitlichen und des Zwingenden an die Seite des Privatrechts. Das ZGB von 1907 behielt es – mit einem Seitenblick auf das werdende öffentliche (kantonale) Bau- und Planungsrecht – ausdrücklich vor. Seither bahnt sich dieses seinen Weg; anfänglich rudimentär in kommunalen Baureglementen sowie kantonalen Einführungsgesetzen zum ZGB, dann aber in besonderen Gesetzen des Verwaltungsrechts. Die „Lehren zu den Institutionen des (dt.) Verwaltungsrechts“ (für die Schweiz sichtbar gemacht durch Fritz Fleiner, Professor in Zürich), die sich später für die Doktrin des Baurechts und der Raumplanung als gewichtig erwiesen, wurden damals vorgezeichnet. Die ersten Regelungen zur Planung mit Aussagen zu den Plänen als den zentralen Instrumenten (Zonenpläne, Überbauungspläne) sowie zu den vordringlichen Zonenarten (Wohnzonen, Zone für öffentliche Bauten und Anlagen, Grünzonen, später auch Industriezonen) fanden sich, wie angedeutet, teilweise in den kantonalen Einführungsgesetzen zum ZGB, so zum Beispiel im Kantonen St. Gallen. Sie erhielten sich bis zur Ablösung durch förmliche Planungs- und Baugesetze, bis spätestens um 1970. Die Trennung von Siedlungs- und Nicht-Siedlungsgebiet war ihnen noch fremd. Den Bau (Wohn- und Gewerbe-) und Bauverbotszonen (Freihaltezonen, Grünzonen) sowie den spezifischen monothematischen Bauzonen (Zone für öffentliche Bauten und Anlagen sowie Industriezonen) wurde das sog. „Übrige Gebiet“ (nicht erschlossenes Land) gegenübergestellt. Wie auch immer, das Planungsrecht als öffentliches Recht ging bald einmal seinen eigenen Weg. Die aus ihm entspringenden Schranken zulasten des Grundeigentums – eine Konsequenz – sind also nicht dem privatrechtlich dominierten Grundbuch zu entnehmen; sie resultieren aus Gesetzen und Plänen. Die ersten der kantonalen Bau- und Planungsgesetze widmeten sich vorweg den Gemeinden mit städtischen Verhältnisse (so explizit im Kanton Zürich), die sich anschliessenden regelten das Bau- und das Planungsrecht für alle Bauherren und Grundeigentümer, unter Vorbehalt autonomer oder

delegierter kommunaler Kompetenzen und Eigenheiten, also sachlich integral und für alle Gemeinden.

Rund um die *Zeit des 1. Weltkrieges* begannen die exponierten, eher städtischen und industriellen Gemeinden, ihre örtliche Entwicklung durch Ausscheiden von Zonen zu planen, vor allem unter dem Gesichtspunkt der Immissionen und der Erschliessung, wenn auch zaghaft, nicht zuletzt des begrenzten rechtlichen Instrumentariums wegen. Genf verfügte die ersten „zones agricoles“, Zürich setzte, mit Ansätzen in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts, Stadtplanungsakzente (Lage Bahnhof, Linienführung der Eisenbahnlinien Bankenviertel, Hochschulquartier), arrondierte das Stadtgebiet durch Eingemeindungen und sicherte die freie Zugänglichkeit zum See. Der Bund und die Kantone widmeten sich weiterhin den grossen Werken der Meliorationen, des Wasser- und des Bahnbaues wie auch der Alpenstrassen, sukzessive neuen Verkehrsträgern. Aber: Bereits zu dieser Zeit regten sich in der Wissenschaft und von Kreisen um die Innenkolonisation – verstanden als Bestrebungen der Siedlungsstrukturierung und der Gestaltung der Landschaft sowie des Umganges mit Grund und Boden – die ersten Bemühungen, die Siedlungsentwicklung gesamtschweizerisch zu planen, nicht zuletzt inspiriert von der eidgenössischen gesetzlichen Unterschutzstellung der gesamten Waldfläche im Jahre 1902, stets im Respekt vor der Bedeutung der Landwirtschaft und des anhaltenden Städtewachstums. Hans Bernhard – aus der Landwirtschaft hervortretend, später Professor für Geographie an der Universität Zürich – skizzierte seinerseits eine schweizerische Siedlungspolitik (1919) und formulierte sogar Grundlagen zu einem eidgenössischen Siedlungsgesetz (1920) – allerdings ohne direkte Wirkung. Auch die inneren Strukturen des Siedlungsgebietes erregten schon früh Aufmerksamkeit, ausgeprägt im und durch den Architekten Hans Bernoulli aus Basel mit Lehrauftrag an der ETH Zürich. Weil sich die grossen Städte mit sozialen Problemen im Wohnbereich, mit den flächenintensiven Industrien samt Immissionsproblemen und mit Siedlungszuwachs im Umland sowie neu mit Verkehrsproblemen konfrontiert sahen, fielen für sie erstmals gesamtäumliche Probleme an, die verbunden mit räumlichen Vorstellungen angegangen werden mussten, so durch das Ausscheiden von Wohn- und Industriezonen, durch kommunalen und sozialen Wohnungsbau, Eingemeindungen, Naherholungsgebiete, Park- und Seeanlagen usw. Einzig von rigorosen Schutz-, Landwirtschafts- und teilweise sogar Industriezonen wurde – aus Angst vor Forderungen auf Entschädigung (materielle Enteignung) der Grundeigentümer – eher noch abgesehen. Parallel dazu verlangte die beginnende Individualmotorisierung nach neuen Strassen. Planungen der Fein-, Grob- und Basiserschliessung kündigten sich an. Sie wurden bald einmal, oder verzögert und nur teilweise, zu Bauvoraussetzungen. Wenn auch noch wenig beachtet legte Armin Meili (später Dir. Schweizerischen Landesausstellung 1939, erster Präsident der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung) in Rückkoppelung zu den Bemühungen von Hans Bernhard und Hans Bernoulli im Jahre 1933 einen ersten Leitbildvorschlag der Besiedlung der Schweiz vor.

Angebahnt hat sich aus den Wurzeln der werdenden modernen Schweiz eine hohe *Kontinuität des Staatsverständnisses*. Charakteristisch für die jüngere Schweiz ist die Zuwendung zu den grossen Staatstheorien eines Montesquieu und eines Rousseaus sowie zum freiheitsrechtlichen sowie bundesstaatlichen Vorbild der USA. Aus deren Elementen formierte und realisierte sie die schweizerische Staatsidee, ideell und organisatorisch – und gewann daraus den liberalen, demokratisch, föderativen Rechtsstaat. Diese Staatsidee gibt dem räumlichen Geschehen, vor allem auch dem Verständnis der Planung und der Raumplanung, prägenden Halt – über alle Zeiten hinweg, ausgeprägt während der letzten über 150 Jahren. Zwischen Staats- und Planungsverständnis ist denn auch eine Relation auszumachen, allein schon deshalb, weil in einem freien Staat mit offener demokratischer Gesellschaft, vorherrschender Marktwirtschaft

und Rechtsstaatlichkeit Planung anders verstanden sein will als unter konträren Staatsformen. Sicherlich, die Schweiz war ab 1291 mit sich ausweitenden Zusammenschlüssen sowie Gemeinen Herrschaften und Untertanengebieten nicht im modernen Sinne republikanisch, doch brachen das Genossenschaftliche und das Mitbestimmende des (christlichen) Gemeindegedankens immer wieder durch. Die Aufklärung und die französische Revolution bewirkten dann zu Recht die Auflösung der alten Eidgenossenschaft, letztlich – über ein Ringen mit dem Extremen des Einheitsstaates und der Restauration sowie Konsolidierungsbemühungen hindurch – zur bundesstaatlichen Schweiz von relativ hoher Beständigkeit.

Ein Ausblick muss an dieser Stelle folgen. Die Weltwirtschaftskrise in den Jahren um 1930, der Rückfall von Staaten einstiger guter Nachbarschaft in Diktaturen, der politische lancierte Drang zum Krieg belasteten die dreissiger Jahre. Dennoch – das schweizerische Staatsverständnis vermochte sich zu behaupten, nicht frei von Fehlleistungen und Verirrungen, aber doch – bemerkenswert – als tragfähige Grundlage für die grosse Mehrheit des Landes. Und wie es eben so ist, Kriege bringen technische, wirtschaftliche und soziale Veränderungen mit sich. Politische Herausforderungen schliessen sich an. Sie erreichten auch die Schweiz. Dennoch, das grundlegende Staatsverständnis vermochte sich zu bewähren:

- a) Die Verfassung von 1848 – sie schuf den Bundesstaat – bildete die Quelle jener dynamischen von 1874 (ausgerichtet auf Aufgabenausweitungen aufgrund von Teilrevisionen sowie auf Demokratievertiefungen), die ihrerseits die *Basis der formell und nur teilweise materiell revidierten Verfassung von 1999* wurde. Konstante Merkmale aller drei Urkunden sind, weiter gefasst, die Elemente des Rechtsstaates, der (halbdirekten) Demokratie, des Föderalismus (mit den Kantonen als Gliedstaaten und den (relativ) autonomen Gemeinden), der grundrechtlich, gesellschafts- und wirtschaftspolitisch liberalen Ausrichtung (offene Gesellschaft, Marktwirtschaft) sowie der sozialen und lebensräumlichen Verantwortung, begleitet von den Prinzipien kollegial organisierter Regierungen, der Konkordanz (selbst gewählte Kooperation und inhaltliche Konsenssuche der grösseren Parteien in den Eckwerten – in der Nähe eines elementaren Grundkonsenses) und des freiwilligen Mittuns der Bürgerinnen und Bürger (Miliz), alles unterlegt vom Prinzip der Selbstverantwortung der Bürgerinnen und Bürger. Sicherlich, nie perfekt, stets auf der Suche.
- b) Vor diesem Hintergrund entfaltete sich langsam und zunehmend ausgeprägt die Verantwortung für das soziale (Sozialversicherungswesen), das technische (Kommunikation, Kernenergie, Pharmazeutika, Motorisierung usw.) und das wirtschaftlich aufblühende Leben (Zuwendung zum 3. Wirtschaftssektor) sowie jene *für das Erhalten und Gestalten des Lebensraumes* – beginnend mit dem Bau von Infrastrukturen (Strassen, Eisenbahnen), dann der Unterschutzstellung des Waldes, lange ohne formellen, ganzheitlichen Auftrag des Bundes, aber doch stets ausgeprägt aufgrund der tatsächlichen Herausforderungen und der sich anpassenden staatlichen Kompetenzen. Planung und Planungsverständnis werden sich ebenfalls bewegen.
- c) Dass sich mit den bald einmal dynamischen Steigerungsraten wirtschaftlicher und staatlicher Aufgabenbereiche indirekt auch das Staats- und in Konsequenz das Planungsverständnis vorhersehbar weiter modifizieren würden, versteht sich – *geblieben aber sind die prägenden Strukturen, die bestimmenden Eckwerte der Würde des Menschen und seiner Freiheit.* Die heute geltende Verfassung von 1999 belegt dies. Sie handelt genau so von der Aufgabenvielfalt wie auch von bleibenden Grundrechten. Sie handelt wie eh und je vom demokratischen, liberalen, sozialen und föderativen Rechtsstaat, allerdings umgeben von einer erheblich veränderten gesellschaftlichen Wirklichkeit und einem massiv grösser gewordenen

Leistungsangebot samt begleitenden Interventionsmöglichkeiten des Staates. Ein Entwurf von 1977 – also in den Jahren der Planungseuphorie angedacht – für eine Verfassungsrevision, der den Staat betont an der Fähigkeit der effizienten Aufgabenbewältigung zu messen versuchte, scheiterte schon im Frühstadium. Geblieben ist ein Staat der relativ hohen Staatsquote – bei äusserlich unverändertem Staatsverständnis. Es musste deshalb, nicht unerwartet, beim Erlass der Verfassung von 1999 bei einer formellen Neufassung – mit „sanften“ materiellen Änderungen – sein Bewenden haben: Kontinuität, inmitten von tatsächlichen und teilweise rechtlichen Veränderungen, für das Staats- und Planungsverständnis. Dieser Kontinuitätsanspruch im Auge zu behalten, sogar für die Zeiten politischer Irrungen und Wirrungen, ist gefordert.

VI. Impulse aus der Zeit um die Landesausstellung von 1939

Die Weltwirtschaftskrise der dreissiger Jahre – mit ihren allgemeinen und branchenspezifischen sowie mit ihren auf monostrukturierten sowie auf den Berggebieten lastenden wirtschaftlichen Problemen – wie auch die Vorboten des 2. Weltkrieges veranlassten Bund und Kantone, *Massnahmen der Arbeitsbeschaffung* zu planen und anzugehen. Dabei wurde erstmals voll bewusst, dass auf örtliche, regionale und überörtliche Gesichtspunkte Rücksicht zu nehmen ist – wirtschaftliche Struktur-, Infrastruktur- und Orts-, Regional- und Landesplanungspolitik reichten sich die Hand, unterlegt mit dem Versuch nationaler Kohäsion. Dass dabei das Militärdepartement des Bundes eine führende Rolle einnahm, sei am Rande vermerkt. Und dass nach dem Krieg mit Blick auf die Nachkriegszeit auf verwandte Massnahmen mit räumlicher Wirksamkeit zugegriffen wurde, deutet an, wie sorgfältig diese sektoralen Massnahmen auf ihre Wirkungen und Nebeneffekt hin bedacht worden sind.

Die *Landesausstellung von 1939* in Zürich („Landi“) wurde zum sichtbaren Aufbruch der Eigenverantwortung und Ausdruck gesamt-räumlicher Vorgaben, gleich mit zwei Ansprüchen – jenem einer baulich, industriell und gestalterisch modernen wie auch wehrhaften Schweiz sowie jenem eines zusätzlich ländlich verankerten, den Schutzgedanken für das Ererbte, das Beständige und Vorsorgende zugewandten Landes: Auf dem linken Seeufer die moderne urbane und industrielle, auf dem rechten die dörfliche Schweiz, verbunden über den See durch eine kühne Luftseilbahn. Die Impulsträger dieser Manifestation, inmitten eines bereits brodelnden internationalen Umfeldes, waren die damals führenden Landesplaner. Stichworte signalisieren: Stärkste Lokomotive der Welt, ein Höhenweg für die Übersicht, ein sorgfältig gestaltetes, hochmodernes Hotel für den Tourismus, modernes Design für Möbel – „Heimatstil“ für den Gasthof, für den Bauernhof. Die Namen von Armin Meili (Architekt/Planer/Dir. Landesausstellung 1939) und Heinrich Gutersohn (ETH-Professor, Geograph) bieten sich an – hier der planende Architekt, dort der breit denkende, auslotende, analysestarke Geograph der Schweiz. Rückbezüge auf schweizerisches Gedankengut mit Zukunftsöffnungen. Die von ihnen und ihren zahlreichen Weggenossen gezeichneten Markierungen charakterisieren die schweizerische Raumplanung – in Teilen – noch heute, beispielsweise mit dem Doppel von Urbanem und Ländlichem, mit der Trennung von Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet, mit dem Parallelen von Gestalten und Erhalten. Auffallend daran, schon damals war Orts-, Regional- und Landesplanung, also die spätere Raumplanung, mehr als Bodennutzungsplanung, mehr als technisch orientierte Bebauungs- und bodennutzungsspezifische Flächenwidmungsplanung, sie war Aufbruch zur gelebten und zur künftigen Schweiz, zum Innovationsanspruch in Technik und Wirtschaft, zum Werk- und

Dienstleistungsplatz Schweiz, zum Touristenland, zu den Städten, den Gemeinden, zu den ländlichen Gebieten – sogar ein Beitrag an den nationalen Zusammenhalt und an die (christlich bedachte) soziale Solidarität.

Der 2. Weltkrieg, der während der Landesausstellung ausbrach, traf die Schweiz mindestens „planerisch“ und damit verbunden hinsichtlich Identitätsbewusstsein, Kohäsion und Zutrauen in die eigene Kraft nicht gänzlich unvorbereitet. Dennoch, nicht die Pläne machten den Gegenstand aus. Das Bedenken, die Ideen, die Vorstellungen, das Angemahnte – sie bildeten die Grundlagen des Erfolges. Nicht die Pläne standen also für die Aussagen der Ausstellung, sondern deren Inhalte. Planung und Pläne sind nicht Selbstzweck. *Die Ziele und die realisierbaren Massnahmen zählen.* Die Landesausstellung hatte das Planbare mit der Gestaltungskraft des Dynamischen und dem Bewahrungsgebot für das Erhaltenswerte im Einzelnen (Technik, Infrastruktur, Bauten, landwirtschaftliche Produktivitätssteigerung im lebensräumlichen Kontext von Stadt und Land, von Städten und Dörfern sowie Regionen) bewusst gemacht. Der spätere sog. „Plan Wahlen“ wurde zum Sach-/Fachplan der Versorgung mit lebenswichtigen Gütern, zum Ernährungsplan, gleichzeitig zum räumlichen Vorboten der weiträumig angelegten Landwirtschaftszonen im Sinne der Sicherung des Nicht-Siedlungsgebietes für die landwirtschaftliche Güterproduktion und die Erhaltung der offenen Landschaft. Er war durch die „Landi“ vorgezeichnet und nur im grösseren und langfristigen Ausgriff breit zu verstehen. Aber nicht nur dieser Plan bleibt als Vermächtnis. Es ist vor allem die Grundidee des Miteinanders der städtischen und ländlichen Schweiz, raumplanerisch gesprochen des Prinzip der gesamträumlichen Stärkung durch Einbezug der integrierenden Bedeutung beider Bereiche.

Die *Wissenschaft*, vor allem vertreten durch die ETH Zürich, rief (1942, also mitten im Weltkrieg, bei hoher Isolierung der Schweiz) zum Errichten einer Zentralstelle für Landesplanung an der ETH Zürich auf – eine kongruente Folge der Landesausstellung. Sie sollte zur Vorläuferin des späteren Instituts für Orts-, Regional- und Landesplanung, ORL-ETH Zürich) werden. Ziel und Zweck waren, die nationalen Anstrengungen der Erhaltung und Gestaltung des Landes inmitten einer Gefährdungsphase zu bündeln und dem Land neue Impulse für die Nachkriegszeit zu vermitteln. Der Präsident der ETH Zürich, damals als Präsident des Schweizerischen Schulrates (Arthur Rohn) titulierte, sprach an der einberufenen Tagung noch von einem Tastversuch, liess aber mit der Gründung der geforderten Zentralstelle rasch Taten folgen. Deren erste Leiter war ETH-Professor Heinrich Gutersonn, unterstützt von seinem Kollegen Ernst Winkler, beide Geographen. Die Gründung der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung (VLP), gleichsam die verbandsseitige Unterstützung der Anliegen der Orts-, Regional- und Landesplanung, mit den Gemeinden und den Kantonen als wichtigsten Mitgliedern, folgte auf dem Fuss (1943). Ihr erster Präsident war Armin Meili, gefolgt im Jahre 1953 von Heinrich Gutersonn. Auffallend: Wissenschaft sowie Bund, Kantone und Gemeinden reichten sich durch die beiden Neugründungen die Hand. Allerdings verfügte der Bund damals noch nicht über eine allgemeine Kompetenz, über die Orts-, Regional- und Landesplanung zu legiferieren. Er war auf seine raumwirksamen, sektoralen Kompetenzen (Landwirtschaft, Heerwesen usw.) verwiesen, nicht zuletzt auf die bundeseigene Hochschule.

Um was es damals bei der Landesplanung (Orts-, Regional- und Landesplanung, Raumplanung) ging, hat der Zürcher Architekt Rudolf Steiger an der ETH-Tagung von 1942 mit klaren Worten in einem für die damalige Zeit beachtenswert *rationalen Aufriss der landesplanerischen Aufgaben* zusammengefasst:

an 1. Stelle: das Landschaftsbild

- an 2. Stelle: die menschliche Wohnung
- an 3. Stelle: die Land- und Forstwirtschaft
- an 4. Stelle: die Industrie
- an 5. Stelle: der Verkehr
- an 6. Stelle: (daraus) die zulässige Nutzung des Bodens.

Diese Aufgaben hatte er als Umkehrung der Wirklichkeit, mit der Präferenz der unbeschränkten, maximal intensiven Nutzung des Bodens an der Spitze, im Sinne einer normativen, korrigierenden Planung zusammengestellt. Bemerkenswert: *Materielle Anliegen standen im Vordergrund, nicht Instrumente, Verfahren und Methoden interessierten.* Auffallend – zweitens – sodann: Keine ideologischen Anspielungen auf den die Schweiz damals umgebenden Zeitgeist mit den fragwürdigen Ansätzen von Nationalismus und Boden, von militärischer Expansion des „Lebensraumes“ durch kriegerische Einnahme von fremden Territorien. Drittens ist zu registrieren: An der Zeit. Tagung an der ETH Zürich waren unter den Rednern nicht nur Architekten und Geographen auszumachen, sondern auch Juristen, Ökonomen, Kunstwissenschaftler, Strassenbauer, Wasserbauer, Agrarwirtschaftler usw. Das interdisziplinäre Anliegen war vorgezeichnet. Landesplanung als ein Zusammenwirken von, nüchtern gesprochen, raumrelevanten Disziplinen. Und viertens: Bund, Kantone und Gemeinden wurden involviert – das ganze Land mit all seinen Stufen und Kompetenzen.

Gedanklich und politisch zusammengehalten wurde die aktuell gewordene Absicht der kräftigen Förderung der Regional- und Landesplanung durch die noch vor diesem Weltenbrand lancierten Bestrebungen zur Förderung der Landesplanung, sei es von der architektonisch-gestalterischen Seite des Bundes des Schweizerischen Architekten (BSA), sei es von der programmatischen Seite der Arbeitbeschaffung her, sodann durch die vorausschauende Planung von Investitionen für die als kritisch prognostizierten ersten Jahre der Nachkriegszeit. Im Mittelpunkt stand die *Motion Meili betr. Landes- und Regionalplanung* vom 26. März 1941, eingereicht im Nationalrat, ein Kind desselben Armin Meili, der die „Landi“ entworfen und geleitet hatte und der bereit die zu gründende VLP zu präsidieren.. Der Bundesrat nahm die Motion zwar nur als Postulat entgegen, doch war es die ETH Zürich, welche sich die Grundidee der Landesplanung zu eigen machte und dem Bund zur Hilfe eilte.

Von der nun explizit lancierten Orts-, Regional- und Landesplanung wurden konzeptionelle und realisierende Problemmeisterungen erhofft. Auch in den Jahren nach dem Krieg regten sich die gleichen Kreise mit identischen Ansprüchen. Es ging, wie vorausgesehen, darum, den Befürchtungen anhaltender wirtschaftlicher Einbrüche bei lahmender Konjunktur und schwankendem Arbeitsmarkt zu begegnen. Folglich wurden auf kommunaler, kantonaler und Bundesebene erneut Infrastrukturanlagen geplant und teilweise realisiert. Die bewusst angestrebte Verbindung von Infrastruktur und räumliches Geschehen stand Pate. Glücklicherweise erfüllten sich die negativen Erwartungen gefährdeter Beschäftigung nicht, jedenfalls nicht im erwarteten Ausmass. Im Gegenteil, schon nach kurzer Zeit kündigte sich wirtschaftlicher Aufschwung an. Nach nur wenigen Jahren liessen sodann der Kalte und der ausgebrochene Korea-Krieg wie auch die Ungarn-Krise der Politik und der Wirtschaft keine Ruhe. Darüber wurde das Bewusstsein der Verantwortung für den gegebenen, einmaligen und letztlich bei wachsenden Ansprüchen immer knappen Lebensraum, durch die „Landi“ sichtbar gemacht, nicht vergessen. Die thematische Strukturierung der sinnvollen und zweckmässigen Dispositionen für sachliche Problemlösungen im Lebensraum war damit auch für zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts vorgegeben. Die räumliche Planung als bewahrendes und gestaltendes Instrument hatte sich bewährt und in Ansätzen durchgesetzt.

Wie viel vor, während und nach dem Zweiten Weltkrieg an militärischem Gedankengut in das Planungsverständnis eingeflossen sein mag, ist schwer zu ermitteln – präsent war es auf jeden Fall. Mit Wirkungen auch über die Kriegszeit hinaus. Vor allem zu beachten ist beispielsweise der Ausbau von Passstrassen im Reduit, wie Susten, Prigel, Nufenen usw.). Auf alle Fälle haben einige Planer höhere militärische Funktionen bekleidet. Die ökonomische Komponente des Umganges mit knappen Gütern – Landesversorgung – dürfte ebenfalls eingewirkt haben. Sogar die kriegswirtschaftliche Interventions- und Vollmachtenordnung könnte Spuren eines eigenwilligen Planungsverständnisses hinterlassen haben. Und nicht zuletzt gab es so etwas wie eine nationale Rückbesinnung. Sie wäre als problematisch einzustufen, wäre es nicht darum gegangen, das Überleben in einem von Einfuhren bald einmal abgeschnittenen Land zu sichern, verbunden mit dem Willen zur Landesverteidigung. Der Geist der Landesausstellung von 1939 – als Fokus – belegt, wie sehr inmitten der werdenden Bedrohung, neben der bewahrenden die gestaltende Komponente zur Herausforderung wurde – das bald einmal prägend werdende Doppel von negativer (Verbots-) und positiver (Gebots-) Planung war vorgespürt, also einer Planung, die nicht nur mit Restriktionen arbeiten, sondern auch mit Entwicklungsstrategien operieren wollte.

VII. Neigungen zur sektoralen Landesplanung – kantonale Gegenbewegungen

Mit dem Ende des 2. Weltkrieges wandte sich die politische Schweiz gegen die zur staatlichen Einflussnahme auf die Wirtschaft tendierende Kriegswirtschaft und gegen das Vollmachten-Regime. Die Korrekturen setzten 1947 die Wirtschaftsartikel (Art. 31 ff. aBV) sowie 1949 die Neuordnung des Dringlichkeitsrechts (Art. 89/89bis aBV). Sie festigten die Handels- und Gewerbefreiheit als individueller und institutioneller Ausdruck der Wirtschaftsfreiheit – mit Ausnahmen auf Verfassungsstufe – und die ordentliche, verfassungskonforme Gesetzgebung mit einem zeitlichen limitierten intra- und kontrakstitutionellen Dringlichkeitsrecht, wie dies auch für die neue Bundesverfassung, wenn auch mit andern Formulierungen, zutrifft (Art. 27 BV/Art. 94 ff. BV betreffend Wirtschaftsfreiheit; Art. 165 BV betreffend Gesetzgebung bei Dringlichkeit).

Darin könnte eine Abkehr vom Planungsverständnis, wie es während des Krieges in Teilen gewachsen und teilweise erweitert worden war, gesehen werden. Dem ist so, aber eben nur bezüglich jener Aspekte, welche die Kriegswirtschaft und das Vollmachtenregime umständehalber mit sich gebracht hatten. Die während der Landesausstellung angemeldeten Anliegen der Orts-, Regional- und Landesplanung – auf die Kurzformel von örtlicher und überörtlicher Landschafts-, Siedlungs-, Transport und Versorgungsplanung reduziert – wandte sich nicht gegen die freie Wirtschaft und verwandte sich schon gar nicht für die umfassende staatliche Planung. Dennoch wurde mit den zurück gewonnenen Akzenten des ordentlichen Rechts und der Wirtschaftsfreiheit klargestellt: *Die Orts-, Regional- und Landesplanung ist Teil des Rechtsstaates und sie ist weder umfassende staatliche Planung, noch Wirtschafts- und schon gar nicht Gesellschaftsplanung.* Abgestreift wurden die von 1940-1945 vorherrschend gewordenen interventionistischen und wenig direkt-demokratischen Politik-Elemente. Verblieben ist dessen ungeachtet, beispielsweise, eine Sonderordnung für die Landwirtschaftspolitik – mit Nachwirkungen bis heute. Sie begünstigte u.a. die Einführung eines bäuerlichen Bodenrechts und die Suche nach den Rechtsgrundlagen für die Landwirtschaftszone. Geblieben ist auch eine Wirtschaftspolitik, die staatliches Handeln nicht à tout prix ausschliesst oder auf ordnungspolitische Randbedingungen beschränkt, sondern das Setzen von marktbegrenzenden Massnahmen nötigenfalls, unter Beachtung rechtlicher

Anforderungen, erlaubt. Neu entfaltetete sich unmittelbar nach dem Krieg die Sozialpolitik, überaus deutlich mit der Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für die Alters- und Hinterbliebenen-Versicherung (AHV) und weiteren Ansätzen für ein breit abgestützt Sozialpolitik mit Einschluss einer verstaatlichenden Gesundheitspolitik.

In den nun folgenden Jahren mehrten sich die sachlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Herausforderungen an den Staat und den Lebensraum. Der Nachholbedarf aus den Jahren der Weltwirtschaftskrise schwoll an, die Bevölkerung wuchs, die Mobilität, insbesondere die motorisierte, weitete sich aus, die regionalen und interregionalen Wanderungen in die Städte nahmen zu, die Wirtschaft blühte auf, die Verschiebungen vom 1. zum 2 und nun auch zum 3. Wirtschaftssektor beginnen sich zu beschleunigen, die Konjunktur überhitzt sich, die Zersiedlung setzt massiv ein, die Gewässer werden durch Siedlungen, Industrie und auch durch die Landwirtschaft belastet, die offene Landschaft leidet zunehmend am Wachstum der Agglomerationen, der Energiehunger scheint unstillbar, der Bildungsanspruch kulminiert usw. Bei alledem lastet auf dem Land der Kalte Krieg mit seinen Anforderungen an die Landesverteidigung, den Zivilschutz und die Landesversorgung. Die Aufzählung der Veränderungsfaktoren lässt sich nicht mit knappen Hinweisen begrenzen.

Die Kantone und die Gemeinden sahen sich ab 1952, vor allem aber ab ca. 1958/60 vor grösste Aufgaben gestellt – noch mehr aber der Bund. Er wurde zum Planen, Entscheiden und Handeln förmlich gezwungen – allerdings ohne die Möglichkeiten einer gesamträumlichen Strategie, da dazu die Rechtsgrundlagen fehlten. Er musste auf seine *sektoralen Kompetenzen* zurückgreifen. Und er tat es: Nationalstrassen, Gewässerschutz, Natur- und Heimatschutz, Binnenschiffahrt, Wohnbauförderung, konjunkturelle Massnahmen, Förderung des öffentlichen Verkehrs usw. folgten sich. Diese, und ausschliesslich sektorale Massnahmen wusste er zu ergreifen. Andere, umfassendere, standen ihm aufgrund der verfassungsrechtlichen Ordnung nicht zu. Hier sind einige wichtige Daten des Erlasses von Verfassungsartikeln, die dem Bund Kompetenzen einräumten und denen die Gesetzgebung auf dem Fusse folgte: 1953 Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung (Art. 24quater aBV, Art. 76 BV)), 1957 Atomenergie und Strahlenschutz (Art. 24quinquies aBV, Art. 89 ff. BV)), 1958 Strassennetz (Nationalstrassen) (Art. 36bis, 36ter und 37 aBV, Art. 83 BV)), 1959 Zivilschutz (Art. 22bis aBV, Art. 61 BV)), 1961 Rohrleitungen (Art. 26bis aBV, Art. 91 BV), 1962 Natur- und Heimatschutz (Art. 24sexies aBV, Art. 78 BV)). Auch hier bleiben die Andeutungen knapp. Auffallend aber ist: Es handelt sich durchwegs um raumwirksame, mindestens um raumrelevante Aufgaben, wenn auch um sektorale.

Der Bund versuchte, die verfügbaren sektoralen Ansätze in Nuancen zu sprengen und *räumliche Aspekte aufzunehmen*. Hier sind einige Beispiele:

- a) Über die Gewässerschutzgesetzgebung, um ein erstes Beispiel hervorzuheben, bemühte sich der Bund, mit Vorgaben zu den generellen Kanalisationsprojekten die Dimensionierung der Bauzonen und das Angebot an baureifem Land in den Griff zu bekommen. Das Ergebnis fiel ernüchternd aus. Das erwünschte Angebot an baureifem Land stellt sich zwar ein, doch wurde das potenzielle Bauland nicht reduziert. Das Baugebiet ist vielerorts zu gross bemessen, oft falsch lokalisiert. Sektorale Massnahmen greifen eben oft zu kurz.
- b) Die nicht weniger junge Natur- und Heimatschutzgesetzgebung wurde zur Vorläuferin und allmählich zu einer Trägerin der Landschaftsplanung, doch auch sie blieb in ihren Wirkungen limitiert, weil sie weder Wald noch Gewässer einschloss.
- c) Die Nationalstrassenplanung über das ganze Land war es dann, welche die nationale Raumstruktur, wenn auch indirekt, im Grundriss vorzeichnete: Städte wurden

verbunden – ein Städtetz zeichnete sich gar ab – und der Nord/Süd- Verkehr fürs erste strassenseitig organisiert. Die räumlichen Auswirkungen der Anschlusswerke auf das Siedlungsgeschehen blieben weitgehend ausgeklammert. Dass dabei auch die Eisenbahnen in eine Engpasssituation hinein gerieten, zeigt einmal mehr die Nachteile sektoraler Planung: Nachholbedarf für den öffentlichen Verkehr baute sich auf. Vor allem aber wurden die Kantone und Gemeinden nicht angehalten, ihre Orts- und Regionalplanungen mit den bundesseitigen Sektoralplanungen auszurichten. Erst Jahre später wurde über eine Gesamtverkehrskonzeption versucht, durch eine sachlich-fachliche und erst noch räumliche Planung die Gesamtsicht zu pflegen.

- d) Die Binnenschifffahrt (Hochrhein, Aare, Transhelvetischer Kanal) zu stärken, blieb Absicht, inspirierte aber das gesamtschweizerische Nachdenken über die räumliche Entwicklung, vor allem unter Gesichtspunkten der Standortgunst.
- e) Parallel zur blühenden Binnenkonjunktur, welche auch die Bauwirtschaft erreicht hatte, verschlechterte sich die Siedlungsqualität in den Städten und in periurbanen Räumen. Dies gab Anlass zu Konjunkturdämpfungsmassnahmen, die unter anderem die Bautätigkeiten einschränken und der negativen Siedlungsentwicklung wehren sollten, doch griffen die Massnahmen, räumlich gewichtet, zu kurz und liessen regionale Aspekte untergewichtet. Auch hier eine letztlich zu sektorale Optik.

Vieles driftete in den fünfziger und sechziger Jahren auseinander – es fehlte an ganzheitlicher Sicht, an gesamträumlichen Massnahmen. Bedauerlich, dass sich die *Landesplanung zunächst verleiten liess, in den sektoral lancierten Planungen raumplanerische Massnahmen zu sehen*. Immerhin: Für die Siedlungsentwicklung zeichneten sich Veränderungen ab. Einen konzeptionellen Ansatz wählten in dieser Phase vor allem Lucius Burckhardt, Max Frisch und Markus Kutter mit ihrem Aufruf, statt eine neue Landesausstellung (1964 in Lausanne) eine neue Stadt zu planen und zu bauen. Ihr eindrückliches Votum von 1955 blieb jedoch im Strudel der Sachplanungen unbeantwortet. Die Stadtplanung wurde gar – im Kontext der räumlichen Entwicklung – in der Schweiz zum Stiefkind, obwohl der Ruf nach „Städten, wie wir sie uns wünschen“ (ein Buchtitel von Hans Carol und Max Werner) schon längere Zeit im Raum stand (1949). Sogar als Hochschuldisziplin der ETH Zürich bekundete die Stadtplanung Mühe. Die Zuwahl begabter und engagierter Stadtplaner unterblieb. Deshalb wurden auch die schleichende Verstädterung und die Agglomerationsprozesse während längerer Zeit weitgehend verkannt – mit der grossen Ausnahme im Umfeld des in den sechziger Jahren forcierten Wohnungsbaues. Der neu gewählte Delegierte für Wohnungsbau rückte die Orts-, Regional- und Landesplanung ins Bewusstsein, aber auch hier von einem sektoralen Sachansatz her. Auf der andern Seite: Der ländliche Raum und vor allem das Berggebiet fanden nach wie vor als Räume Beachtung. Das Redit-*Erlebnis* des 2. Weltkrieges, das in den Köpfen vieler Armeeinghöriger haften geblieben war, hatte das Problembewusstsein zugunsten der Bevölkerung in diesen Gebieten geschärft.

Die sachliche Problemkumulation vom Verkehr zur Energie, von der Bildung bis zur Landesverteidigung, von den Finanzen bis politischen Engpässen beunruhigte die Öffentlichkeit. Mittel und Wege der Problemlösung wurden gesucht – den Verfassungs- und Gesetzesvorlagen, wie sie oben mit Hinweisen auf die sektoralen Ansätze aufgeführt worden sind, wurde in der Regel von Seiten des Volkes zugestimmt, ohne allerdings einen souveränen Durchbruch zu erzielen. *Es blieb vorläufig bei sektoralen Zutritten.*

Einzig im Bereich des Bodenrechts hielten sich die Stimmbürger zunächst zurück. Eine eidgenössische Initiative zum Schutz des Bodens und der Arbeit gegen Spekulation wurde 1950 abgelehnt. Ähnliche Bestrebungen auf kantonaler und Bundesebene stockten. Eine weitere Verfassungsinitiative gegen die Bodenspekulation erreichte 1967 die notwendigen

Mehrheiten nicht. Dessen ungeachtet waren Bodenrechtsfragen in der kritischen Zeit vor dem Erlass der Verfassungsartikels über die Raumplanung und die Eigentumsgarantie im Jahre 1969 – und wie sich eben gezeigt hat, auch darüber hinaus – stets präsent, bis hin zu den neunziger Jahren. Interessanterweise sind sie in der Folge trotz meist hoher Bodenpreise, wenn auch begleitet von Immobilienkrisen, abgeklungen. Ob sie übermorgen wieder hochkommen? Hat die Eigentumsförderung das Verhältnis zum Bodenrecht verändert? Wie auch immer, allen Massnahmen, die bundesseitig zur Behebung räumlicher Defizite eingebracht worden sind, haften die Nachteile des sektoralen Zutritts an und des nur begrenzt ausweitbaren Handlungsspielraumes an.

Die faktischen Verhältnisse und die Verirrungen in den sektoralen Planungen haben in der Folge die Notwendigkeit der Überwindung des einseitig sektoralen Zutritts gedanklich und ideell neu lanciert. Die planerischen Vorstellungen rund um die Landesausstellung von 1939 meldeten sich wieder zu Wort. Der ganze Raum, ganzheitliche Planung sei zu forcieren. *Weil der Bund über keine umfassenden Kompetenzen verfügte, eilten manche Kantone voraus*, so mit Bau- und Planungsgesetzen, u..a die Kantone Aargau, Bern, Luzern und bald einmal auch St. Gallen. Pioniergesetze hatten schon früh die Kantone Genève, Vaud und Zürich erlassen. Die noch wenig zahlreichen, aber bald relativ stürmisch forcierten örtlichen Planungen wurden ihrerseits, wenn auch anfänglich noch eher als Ausnahme, von zuerst indikativen Regionalplanungen und bald schon durch interkommunale Zweckverbände zur Meisterung übergreifender öffentlicher Aufgaben überlagert (Alters- und Pflegeheime, Schulen, Buslinien, Klär- und Abfallentsorgungsanlagen usw.). Einzelne Kantone verfügten sogar über das Instrument kantonaler Gesamtpläne (Zürich), teils untergliedert in Teilrichtpläne. In diesen Schritten spiegeln sich Tendenz zur räumlichen Gesamtplanung und der Wille zum Einbezug des Kantons in die unmittelbare Verantwortung für die räumliche Planung – alles Vorboten der künftigen Bundesregelung, welche die Kantone für die Raumplanung in Pflicht nehmen und die kantonalen Richtpläne als Instrumente des Scharniers zwischen Bund und Kantonen sowie Kantonen und Gemeinden vorsehen wird.

Interessanterweise spielten und spielen die *Sachplanungen auf kantonaler Ebene* nicht die gleiche Rolle wie auf jener des Bundes, offensichtlich deshalb, weil die Kantone auf die Bundesgesetzgebung zu sektoraler Aufgaben, vor allem in den Bereichen Nationalstrassen und Gewässerschutz, vertrauten. Beiläufig forcierten sie aber doch den kantonalen Strassenbau (Strassenbauprogramme) und die Bildungseinrichtungen wie auch die Vorhaben des Spitalbaues (Hochbautenprogramme), auffallend häufig in Anlehnung an das werdende Raumplanungsrecht und materiell unter Ausrichtung auf regionale Zentren, also in Verbindung mit gesamträumlichen Vorstellungen. Die Beispiele der Mittelschuldzentralisationen (so in den Kantonen Zürich und St. Gallen) sprechen für sich.

Während das Gewässerschutz-, das Natur- und Heimatschutz-, das Forst- wie auch das Nationalstrassenrecht – auf Bundesebene! – laufend verbessert und intensiviert wurden und das kantonale Planungsrecht teils schwungvoll in Bewegung geraten war, blieben *das formelle und materielle Baurecht* eher zurück. Seine Strukturierung und seine inhaltliche Ausrichtung wurden weder von der Wissenschaft noch von den Gesetzgebern kritisch hinterfragt. Von seiner volkswirtschaftlichen Bedeutung her hätte es breiter und tiefer angegangen werden müssen. Dieses Defizit harret der Behebung.

Diese Hinweise deuten an: Der *Druck auf den Erlass einer zeitgemässen, zukunftsorientierten schweizerischen Gesetzgebung über die Orts-, Regional- und Landesplanung* kam von mindestens vier Seiten her, nämlich

1. von den tatsächlichen enger und komplexer werdenden, die Landschaft und den Lebensraum belastenden Verhältnissen,
2. aus der Notwendigkeit heraus, den Ausbau der Infrastrukturen zu forcieren und diese gegenseitig und mit der räumlichen Entwicklung abzustimmen,
3. aufgrund der politischen Auseinandersetzungen über den Umgang
 - a) mit der Zukunft der politischen, wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Lebensverhältnisse in der Schweiz und
 - b) mit dem knappen Gut „Boden“ sowie
4. aus einem Nachpflegebedarf des wenig kohärent bedachten Recht des Lebensraumes mit den besonderen Aspekten der Raumplanung, des Umweltschutzes, des Verkehr, der Energie, der Kommunikation usw.

Eine Geschichtsdeutung, welche die bundesseitig aktivierten sektoralen Sachplanungen als einen Weg abseits der Orts-, Regional- und Landesplanung beschreibt, verkennt die immanenten raumplanerischen Zielsetzungen. Sicherlich, es war ein Fehler, die Nationalstrassenplanung als Landesplanungstat zu feiern, es war ein Fehler, den Gewässerschutz für die Bemessung der Bauzonen verantwortlich zu machen, es war ein Fehler, die Landschaftsplanung einseitig vom Natur- und Heimatschutz her anzugehen, es war ein Fehler, Wald und Forstwesen einem isolierten Eigenregime anzuvertrauen, es war ein Fehler, den Ausbau der Wasserkräfte als technisches Problem abzuhandeln, doch kann nicht geleugnet werden, dass mit den sektoralen Zugriffen immer wieder neu versucht wurde, Raumstruktur zu gewinnen und, wo angezeigt, zu bewahren. Die Bemühungen, aus den Sachproblemstellungen heraus ferner Orts-, Regional- und Landesplanung zu entwickeln, kommt in der bundesseitig Wohnbauförderung – der zweiten Hälfte der fünfziger Jahre – mit ihren räumlichen Akzenten (Erschliessungsanforderungen und Bauvoraussetzungen, Zweckmässigkeitsprüfungen von Orts- und Regionalplanungen, Planerqualifikationen, Aufzeigen von Landesplanerischen Leitbilder usw.) besonders positiv und markant daher. Im 19. Jahrhundert hatte dieser Weg der Verbindung von Sektoraalem und Räumlichem – Beispiel Eisenbahnplanung als Mittel der Städteverbindungen und der Erschliessung des Landes sowie der internationalen Einbindung – sogar Erfolg, mindestens in grossen Teilen. Für die moderne Zeit mit ihren sachlichen und räumlichen Komplexitäten – erkennbar ab Beginn sechziger Jahre – ist der einseitige Weg über sektorale Ansätze in der Regel zu kurz. Das musste sich ändern – und dies hat sich in der Folge geändert.

VIII. Als dauernde, alle raumwirksamen Bereiche erfassende Aufgabe

Nach den langen Phasen sektoraler Planungen (Abwehr von Naturgefahren, Eisenbahnen, Strassen, Binnenschifffahrt, Wald, Gewässerschutz, Natur- und Heimatschutz, Militärische Anlagen usw.) und den streckenweise negativen Erfahrungen, meldete sich das *Verlangen nach Abstimmung und Koordination*, einerseits der laufenden sektoralen Planungen, andererseits unter den Gesichtspunkten von Raum und Zeit sowie Finanzen. Neben die breit angelegte und im Aufbau befindliche Finanz- sollte, staatlicherseits, die ebenso breit gesehene Raum- und Zeitplanung treten, nicht als finalisierte, endzustandsorientierte Planung, sondern als offener Prozess. Die räumlich planerischen Intentionen zielten als neu darauf, auf das sachliche und räumliche Geschehen ganzheitlich, andauernd und nach Grundsätzen sowie unter Beachtung des Zeitfaktors einzuwirken.

Ab wann sich diese gesamträumliche und zeitlich ausholende Sicht sich ankündigte und später durchsetzte, ist schwer auszumachen. Es war ein Werden mit Vorreiter-Funktionen,

mit Rückschlägen, ein gegenseitiges Streitigmachen der Federführung, beispielsweise zwischen Umweltschutz und Raumplanung. Eine Fixierung auf ein einziges Ereignis oder auf einen bestimmaren Zeitpunkt ist somit nicht möglich. Immerhin wurde vorweg auf kommunaler, auf Stadtplanungsebene mindestens dort, wo sich Entwicklungsschübe konzentrierten, festgestellt, dass der Raum knapp ist und deshalb mit Umsicht zu nutzen sei. Diese Sicht weitete sich sukzessive aus – auf die Regionen, die Kantone und den Bund. Wohl waren in allen Sach- und Gebietesbelangen räumliche Dimensionen auszumachen, doch fehlte es an der konsequenten Einbettung in den Raum und noch mehr an der Fokussierung auf den Raum, in dem Staat, Wirtschaft, Gesellschaft und die einzelnen Menschen aktiv sind und sich gegenseitig die Nutzung für private und öffentliche Interessen – immer in Mehrzahl – streitig machen. Die in Ansätzen durchaus erfolgreiche Nutzungsordnung des Bodens ersetzt die Zuwendung zum Lebensraum als dem vorgegebenen Gefäss der Aktivitäten nicht.

Immerhin lässt sich rekapitulieren: Bereits ab den dreissiger Jahren sind deutliche Ansätze zu einer gesamträumlichen Wahrnehmung erkennbar, etwa dort, wo Stadt und Land sich begegneten, wo überörtliche (nicht nur zwischenkommunale) Aufgaben erkannt wurden. Über die frühen Bestrebungen der Innenkolonisation mit dem Schwerpunkt Siedlungspolitik hinaus wurde zunehmend bewusst, wie sehr es drängt, den ganzen Raum in seiner Vielseitigkeit und Bezogenheit auf Einwirkungen zu betrachten. Auf alle Fälle wurden die Massnahmen der Arbeitsbeschaffung vor und nach dem 2. Weltkrieg bald einmal in den Kontext der Ordnung des Raumes gestellt. Dafür wurde zunächst der Begriff *Landesplanung* kreiert – bald auch differenziert und doch vernetzt im Begriff der *Orts-, Regional- und Landesplanung*.

Die möglicherweise letzte grosse, relativ isolierte Sachplanung mit evidenten Defiziten gesamträumlicher Betrachtung bildeten die Nationalstrassen (1953 bis 1960). Deren Planer erachteten dieses Werk in sich und aus sich heraus als landesplanerische Tat, mit der negativen Wirkung der Vernachlässigung der Auswirkungen auf das Siedlungsgeschehen, die Landschaft und die Veränderungen bezüglich der Transportleistungen auf Schiene und Strasse sowie die Grundeinstellung zur Mobilität. Wohl wurden da und dort gesamträumliche Aspekte beachtet – aber eben vorweg spezifische wie jene der zu verbindenden Städte primär unter verkehrsfunktionalen Gesichtspunkten des Ziel- und Quellverkehrs, nicht nach den prägenden Wirkungen auf die Städteneetze und die Siedlungen längs der neuen Strassenzüge und bei den örtlichen Anschlussbauwerken. Als positives Beispiel darf die Linienführung der Expressstrasse in St. Gallen erwähnt werden: Hier wurden Siedlungsentwicklung sowie Stadtbild/Altstadtschutz und Verkehrsaufkommen wie auch Immissionsbelastungen in Bezug gesetzt.

Der ausformulierte *Ansatz ganzheitlicher Sicht* wurde schlussendlich entscheidend gefördert durch das wissenschaftliche Andenken der räumlichen Planung als (gesamträumliche) Entwicklungsplanung. Damit korrespondierte der grundlegende, breit auslotende Expertenbericht des Eidg. Departementes des Innern aus dem Jahre 1966, das Bemühen den Delegierten für Wohnbauförderung um Integration des Wohnungsbaues in den Rahmen einer räumlichen Ordnung sowie die anhebenden Arbeiten an den Landesplanerischen Leitbildern des ORL-Instituts der ETH Zürich. In diese Zeit fielen auch erhöhte wissenschaftliche Aktivitäten im Bereich der Geographie (Universitäten Zürich, Basel, Bern und Lausanne), der Regionalwissenschaften (Universitäten St. Gallen, Zürich, Bern und Fribourg) und der Ökonomie in Richtung Wirtschaftspolitik sowie Zukunftsfragen (Universitäten St. Gallen, Zürich, Basel). Die Rechtswissenschaft begann ihrerseits, mit kräftigen Impulsen seitens des Schweizerischen Juristenvereins und der Konferenz der Schweizerischen Sekretäre der kantonalen Baudepartemente, dem Planungs- und Baurecht Aufmerksamkeit zu schenken, ausgeprägt in Bern und Basel. Auffallend dabei, es blieb in der Regel bei disziplinären

Ansätzen. Einzig das bereits erwähnte ORL-Institut der ETH Zürich suchte ab ca. 1965 konsequent den interdisziplinären – von den Ingenieurwissenschaften bis zu den Politikwissenschaften und der Rechtswissenschaft. Es scheute insbesondere den Einbezug und den Rat der Geistes- und Sozialwissenschaften wie auch verwandter technischer Wissenschaften nicht. Auch thematisierte es zeitig und von sich aus die Interdisziplinarität der Forschens und der Ausbildung – im letztern Fall durch intensivierte Beizug von Lehrenden und Studierenden aus den einschlägigen Wissenschaften unter Betonung von projektorientierten Übungen/Studien. Das Nachdiplomstudium in Raumplanung, eines der ersten, war kreiert.

Dazu kamen die politischen Anstrengungen um die bundesseitige Schaffung der Rechtsgrundlagen für die Landwirtschaftszone sowie der aufgebaute politische Druck, das Bodenrecht neu zu konzipieren resp. es auf bereinigte Grundlagen zu stellen. Bei den Beratungen der *Verfassungsvorlage des Bundesrates für ein neues Bodenrecht* rangen zwei Themen um Vorherrschaft und gleichzeitig um Verknüpfung: a) die bodenrechtliche Komponente und b) die Zuwendung zum Lebensraum. Bodenpolitisch ging es um den Markt versus staatliche Regulierung der Verfügung über den Boden und die Nutzung des Bodens, hinsichtlich der Lebensraumverantwortung um die Förderung der Orts-, Regional- und Landesplanung. Im Parlament setzte sich eine Verbindung durch: Belassen des Marktes als Zuteilungskraft bei getrennten Märkten für das Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet unter Hervorhebung der Eigentumsgarantie als Hinweis auf die Bedeutung des Marktes, Zulassung von Beschränkungen der Nutzungsfreiheit durch grundeigentumsverbindliche Nutzungsplanungen unter den verfassungsrechtlichen Bedingungen der Eigentumsgarantie. *Das Parlament*, über den Bundesrat hinausgehend, *entschied sich, wie erwähnt, a) für einen Verfassungsartikel über die Raumplanung mit dem Begriff der Raumplanung*, um deutlich zu machen, dass es um den Raum als solchen geht, also um mehr als Bodenfragen und einseitige Massnahmen zugunsten der Landwirtschaftszone, aber doch auch um diese, sodann b) für einen Verfassungsartikel über die Eigentumsgarantie mit klaren Aussagen zu den Anforderungen an die Beschränkung der Nutzungsfreiheit und die Entschädigungsfolgen.. Das vorgezeichnete Raumplanungsrecht, mit seiner Bevorzugung des Marktes als Quelle der Zuteilung des Bodens, aber auch als Grundlage für Nutzungsbeschränkungen (Landwirtschaftszone usw.) war gleichsam die „liberale“ Antwort auf die „sozialistischen Bodeninitiativen“ mit ihren Präferenzen zur Zurücknahme des Marktes. Dass die Aufgabe der Raumplanung primär den Kantonen obliegt, versteht sich vor dem Hintergrund des Vermeidens einer zentralstaatlichen Planung und dem Bestreben, eine menschnahe Planung zu begünstigen. Dessen ungeachtet sind Bund und Gemeinden in die Raumplanung einbezogen, auf ihre Weise einbezogen.

Die Verfassungsergänzung von 1969 (Eigentumsgarantie, Raumplanung) stellte die politischen und rechtlichen *Weichen für eine ganzheitliche Raumansprache*. Das erweiterte Verständnis der Raumplanung als einer dauernden, alle raumwirksamen Belange erfassenden, durchgehenden (Bund und Kantone sowie Gemeinden einschliessenden) öffentlichen Aufgabe ist in der Einleitung zur bundesrätlichen Botschaft vom 31. Mai 1972 zum Raumplanungsgesetz prägnant skizziert. Dort werden als charakteristische Elemente der Raumplanung, die mit Blick auf den Gesetzgebungsauftrag herauszuarbeiten waren, hervorgehoben:

- Fokussierung auf anzustrebenden Raumordnung,
- Einbezug des ganzen Raumes,
- Aktivierung aller raumrelevanten (im konkreten Fall relevanten raumwirksamen) Massnahmen (Entscheidungen und Handlungen),

- Steuerung der tatsächlichen Entwicklung,
- prozessartige Daueraufgabe,
- öffentliche Aufgabe im Verantwortungsbereich der zuständigen Staatsorgane der Kantone, des Bundes und der Gemeinden,
- Ausrichtung auf das Recht sowie Bindung an das Recht.

In diesem Sinne ist die Raumplanung gleichsam Aufgabe und Mittel der Gestaltung der sich laufend verändernden und in ihrer Entwicklung zu beeinflussenden räumlichen Ordnung. Dieser Begriff lässt sich sinngemäss auf die Stadtplanung übertragen. Die Botschaft vom 27. Februar 1978 zum heute geltenden Bundesgesetz über die Raumplanung von 1979 bestätigt dieses prozessbetonte und dennoch ganzheitliche, nicht final orientierte Verständnis der Raumplanung im Sinne einer stufengerechten öffentlichen Aufgabe des Bundes, der Kantone und der Gemeinden.

Nach dem Erlass des Verfassungsartikels über die Raumplanung im Jahre 1969 folgten sich beinahe überstürzend: Zweckmässigkeitsprüfungen von Orts- und Regionalplanungen, Landesplanerische Leitbilder, Gesetzesentwürfe des Bundes und der Kantone, Berggebiets-, Raumordnungs-, Gesamtverkehrs-, Energiekonzeption usw. Mit einem kritischen Unterton war gar von Planungseuphorie die Rede. Mittels dringlicher Massnahmen vom 17. März 1972 – also noch vor dem Erlass des Bundesgesetzes – wurde sogar versucht, drohende Schäden für die Landschaft abzuwehren (Provisorische Schutzgebiete). Nachhaltig überzeugt hat der koordinierende Anspruch der Raumplanung gegenüber allen raumwirksamen Aktivitäten und für den ganzen Raum. Sie fühlte sich denn auch von Anfang an eng verbunden mit den Sachplanungen (Schiene, Strassen, Landschaft, usw.). In diesem Sinne ist sie neben der Finanzplanung zu einer wichtigen Querschnittsplanung geworden, verantwortlich für den Lebensraum, für Raum und Zeit – wider das Sektorale.

Die nüchterne, für die damalige Zeit durchaus *elegante gesetzliche Regelung von 1979* – nach Ablehnung eines Gesetzesentwurfes von 1974 in einer Volksabstimmung des Jahres 1976 mit bodenrechtlich und volkswirtschaftlich ausgeprägteren Instrumenten (Mehrwertabschöpfung, Zonenexpropriation, volkswirtschaftlicher Ausgleich) – setzte (und setzt bis heute) die Akzente auf Planungsgrundsätze, auf die Instrumente der Sach-, Richt- und Nutzungspläne, auf die konzeptionelle und programmatische gesamträumliche Entwicklung unter Abstimmung aller raumwirksamen Tätigkeiten, gerichtet auf eine geordnete Besiedlung des Landes sowie die zweckmässige, haushälterische Nutzung des Bodens.¹⁰

Konkret konzentrierte und konzentriert sie sich auf die *Trennung von Siedlungs- und Nicht-Siedlungsgebiet*, mit den besonderen Zielen der kontrollierten Entwicklung des Baugebietes,

¹⁰ Folgende Artikel des BG über die Raumplanung (RPG) vom 22. Juni 1979 sind beachtenswert: Art. 1,2,3,8,13,14,19,24, 25a usw. Es geht in dieser Reihenfolge um die Ziele, die Planungspflicht, die Planungsgrundsätze, den Mindestinhalt der Richtpläne, die Sachpläne, die Nutzungspläne, die Erschliessung, Ausnahmen für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzonen und um die Grundsätze der Koordination. Weil es sich bei den Richtplänen um ein Institut besonderer (schweizerischer) Prägung handelt, müsste dieses eingehend behandelt werden. Es geht im Kern um einen behördenverbindlichen Plan, gemäss RPG geregelt für die Ebene des Kantons (kantonale Richtplan) und damit auch für die Scharnierstufe Bund/Kantone resp. Kantone/Regionen/Gemeinden. Die nachfolgende Bestimmung behandelt den Mindestinhalt und zwar mit einem konzeptionellen und einem programmatischen Anspruch:

„Art. 8 Mindestinhalt der Richtpläne

Richtpläne zeigen mindestens

- a) wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung aufeinander abgestimmt werden;
- b) in welcher zeitlichen Folge und mit welchen Mitteln vorgesehen ist, die Aufgaben zu erfüllen.“

der Sicherung des Nicht-Siedlungsgebietes zugunsten der Landwirtschaft (Einführung der Landwirtschaftszone), von Schutzanliegen (Schutzzone) sowie der Trennung des Bauland- vom landwirtschaftlichen Bodenmarkt. Die Raumplanung ist in diesem Sinne Raum- und Bodennutzungsplanung, ergänzt durch Sachplanungen mit Akzenten auf den raumrelevanten öffentlichen Aufgaben des Bundes, wie Verkehr (Strassen, Schiene), Naturschutz und Landschaftsplanung (Waffenplätze, Naturschutzgebiete usw.). Diese schliessen von ihrem legislatorischen Ansatz her ausgreifendes konzeptionelles und programmatisches Planen für den Bund, die Kantone und die Gemeinden sowie konkretisierendes bis und mit der Bebauungsplanung und der Landschaftserhaltung ein. Nicht gemeistert wurde die Relation zum Umweltschutz, was allerdings nicht verwunderlich ist, weil das Umweltschutzgesetz erst später erlassen (1983) und in Kraft (1985) gesetzt worden ist.

Die *Einbindung der Raumplanung in den bestehenden Staat* bedingte die raumplanerische Kompetenzverteilung auf Bund, Kantone und Gemeinden. Die föderalistische Grundstruktur war gegeben, die Gemeindeautonomie in ihren kantonalen Ausprägungen blieb ein bestimmender Faktor, die Grundverantwortung hatten die Kantone zu übernehmen. Gemildert wurde die Grenzziehungen durch das Gegenstromprinzip der Planungen von unten nach oben und von oben nach unten, durch die Planabstimmung wider die Planhierarchie und durch das Abstimmen aller raumwirksamen Tätigkeiten. Vermessen wäre die Behauptung, diese Prinzipien hätten sich durchgesetzt. Gesetzlich wurden sie intendiert, doch bekundeten vor allem die Verwaltungen Mühe mit den Eigenheiten. Selbst der Richtplan als konzeptioneller und programmatischer Plan wurde immer wieder von der schweizerischen, tradierten Gepflogenheit der Raumplanung auf kartographischer Grundalge eingeholt und ähnlich einem Zonenplan als „Vornutzungsplan“ gezeichnet. Weitere Sorgen bereitete von Anfang an die gesetzlich angestrebte Redimensionierung der zu gross gewählten Bauzonen. Auswege der Erschliessungs- und der Bauzonen-Etappierungen (Bauentwicklungsgebiet) wurden besprochen – mit dem Nachteil, dass die (zu) grossen Bauzonen bestehen blieben. Die von Verfassungswegen zurückhaltende und seitens des Bundesgerichtes gepflegte Rechtsprechung zur materiellen Enteignung (Schadenersatz bei rechtmässigen Eigentumsbeschränkungen) hätte ein konsequenteres Vorgehen erlaubt. Die zu abstrakte bundesrechtliche Regelung der Nutzungsplanung verlieh weder der Planung des Siedlungsgebietes (mit Einschluss der Stadtplanung und der Bebauungsplanung) noch des Nicht-Siedlungsgebietes ideenreiche Impulse.¹¹

Aufgeholt haben demgegenüber die Sachplanungen des Bundes, allerdings bei zu dürftiger Regelung der Verbindlichkeit, die von (Fach-)Gesetz zu (Fach -) Gesetz variiert.¹² Die

¹¹ Die Nutzungspläne sind in den Art. 14 ff. geregelt. Dabei ist zu beachten: Die kantonale Regelung bleibt vorbehalten. Es geht aber immer um grundeigentumsverbindliche Pläne im Sinne von Zonenplänen (Flächenwidmungsplänen mit Bau-, Bauverbots-, Landwirtschafts-, Schutzzone usw.) und Sondernutzungsplänen (Bebauungs-, Baulinien-, Gestaltungspläne usw.).

¹² Die bundeseigenen Sachplanungen haben ihren Grund in den bereits vor der Entstehung der geltenden Raumplanungsgesetzgebung lancierten sektoralen Planungen. In diesem Sinne bestimmt das RPG in Art. 13:

„ Art. 13 Konzepte und Sachpläne

Der Bund erarbeitet Grundlagen, um seine raumwirksamen Aufgaben erfüllen zu können; er erstellt die nötigen Konzepte und Sachpläne und stimmt sie aufeinander ab.

Er arbeitet mit den Kantonen zusammen und gibt ihnen seine Konzepte, Sachpläne und Bauvorhaben rechtzeitig bekannt.“

Konzepte, rechtlich unverbindlich, beinhalten raumrelevante Grundlagen, mögliche Entwicklungen und raumwirksame programmatische Vorschläge. Die Sachpläne regeln einen sektorale raumwirksamen Sachbereich und entsprechende Umsetzungsprogramme – Verbindlichkeit gemäss Sachrecht. Die wichtigsten Konzepte und Sachpläne sind: Fruchtfolgeflächen, Landschaftskonzept Schweiz, Sachplan Alpen-Transit, Sachplan Verkehr

durchgreifende bundesrechtliche Ordnung des nicht zonenkonformen Bauens ausserhalb der Bauzonen führte zu einer einzelfallorientierten, punktuellen Rechtsprechung (vorweg des Bundesgerichts), verlor aber das weiträumige planerische Befassen mit dem Nicht-Siedlungsgebiet aus dem Auge. Die kantonalen Gesetzgeber versuchten zwar, die dem Grundsatzgesetz des Bundes eigenen Unbestimmtheiten zu beheben, doch nicht mit dem sachlich nötigen Druck. Der Bundesgesetzgeber bemühte sich zwar zu diesem Thema immer wieder neu um gesetzliche Neufassungen, doch gelang es nicht, das Nicht-Siedlungsgebiet in seiner Heterogenität, gerade auch angesichts der strukturellen Veränderungen in der Landwirtschaft, des infrastrukturellen Ausweichens aus dem Siedlungsgebiet in den ländlichen Raum und der steigenden Fremdeinflüsse der Freizeitgesellschaft auf dieses Gebiet, planerisch breiter und problemorientierter anzugehen

Die *Wissenschaft* umriss den Aufgabenbereich der Raumplanung in Nuancen von Anfang an grosszügiger. Sie nahm und nimmt die Zukunftsdimension betonter auf als die Gesetzgebung und verband damit bald einmal die ethische Komponente des Prinzips der Nachhaltigkeit, nämlich die intergenerationelle Verantwortung. Vorausgegangen waren seitens des ORL-Instituts der ETH Zürich die mit interdisziplinärem Anspruch aufgenommenen Arbeiten an den Landesplanerischen Leitbildern. Sie wurden 1971 publiziert. Bereits 1973 gaben sie Anlass zum Raumplanerischen Leitbild der Schweiz „CK 73“, das am ORL skizziert und vom Delegierten für Raumplanung den Chefbeamten des Bundes unterbreitet worden ist. Des ORL-Instituts Aufmerksamkeit galt sodann der Lehre von der Raumplanung, der Theorie der Raumplanung, der Methodenlehre zur Planung, der politischen Planung, dem Verhältnis zwischen räumlicher und politischer Planung, dem Raumplanungsrecht und der Einführung der modernen technischen, computergestützten Hilfsmittel. Daneben wurden kommunale, kantonale und bundesseitige Planungen bedacht, internationale Kooperationen gewagt und die Stadtplanung andiskutiert.

Das neu gewonnene *konzeptionelle Denken* übertrug sich rasch auf Berggebiets-, Verkehrs-, Energiebelange und weitere Bereiche. Die Gesamtverkehrskonzeption von 1977 gibt das markante Beispiel ab. Es basierte in hohem Masse auf dem Landesplanerischen Leitbild CK-73 und bekundet den Willen, das einst dominierende sektorale Denken (Raum, Strasse, Schiene) zu überwinden. Raum und Mobilität waren zum untrennbaren Thema geworden. Die koordinierte Verkehrspolitik, bleibendes Postulat, ist seither vorgezeichnet. In ähnlicher Weise wirkte sich das Entwicklungskonzept für die Berggebiete aus. Es lag bereits 1970 vor. Die Gesamtenergiekonzeption folgte unmittelbar auf die Gesamtverkehrskonzeption, nämlich im Jahre 1978. Festzustellen bleibt: Gesamthaftes Denken hatte Einzug gehalten. Auch wenn dieser planungsintensive Schub mit der Zeit nachliess, die ausgreifenden Ansätze begleiten seither die Raumplanung auf allen Stufen, deutlich erkennbar in den kantonalen Richtplänen und bei der Ausgestaltung der Sachpläne des Bundes. Dass sich die Planung zudem auf die politische Ebene ausdehnte und sich als politische Planung in der Form von Legislaturplanungen resp. Regierungsprogrammen des Bundes und der Kantone etablierte, war bis zu einem gewissen Grad ein Ausfluss des Zeitgeistes, aber auch der sachlichen Notwendigkeit, den sich verdichtenden Engpässen des politischen Entscheidens und Handelns vor dem Hintergrund der weltweit diskutierten Grenzen des Wachstums zu begegnen. Die schweizerische Konzentration der politischen Planung, in hohem Masse aus dem ORL-Institut (Studie: Planung in der schweizerischen Demokratie, 1978) heraus entworfen, auf die Gesetzgebungs- und Finanzplanung – ohne Verzicht auf eine vorausgehende, ganzheitliche Problemanalyse – erwies sich als massvoll und damit als politiktauglich.

(Teile wie Schiene/ÖV, Strasse), Luftfahrt, Übertragungsleitungen, Militär, Nationales Sportanlagenkonzept, Geologische Tiefenlagen.

Die *institutionell und administrative Seite* wurde bereits ab 1972 mit einem bundesrätlichen Delegierten für Raumplanung unterstützt, ab 1980 mit einem förmlichen Bundesamt, das sich neuerdings als Amt für Raumentwicklung versteht. In dessen Pflichtenheft rückten im Verlauf der Jahre ausserdem die Gesamtverkehrspolitik, die Nachhaltigkeitsdimension und die Betreuung der Alpenkonvention auf. Seine Leistungen kulminierten in der Publikation von Raumordnungskonzepten und Realisierungsprogrammen sowie in der Festigung der Ressortforschung. Mit der Erprobung der Vollzugsregelungen des Bundes und der weitgehend eigenständigen Gesetzgebung der Kantone sowie dem Erlass der Pläne (Sachpläne, Richtpläne, Nutzungspläne) ging die Institutionalisierungsphase nach rund 10 Jahren, gemessen an der Etablierung des Bundesamtes, zu Ende – etwa um 1990. Bis zu diesem Zeitpunkt hatte die Schweiz zudem im Rahmen der Europäischen Konferenz der Raumplanungsminister ab den Anfängen um 1970 eine bedeutende Rolle gespielt, so im Zusammenhang mit der Formulierung der Europäischen Raumordnungscharta.

Die Gestaltungsfähigkeit der Raumplanung wurde zudem durch die *Staats- und Verwaltungsgerichte des Bundes und der Kantone* gestärkt. Das schweizerische Bundesgericht (als Staats- und Verwaltungsgericht) hat in seiner (thematisch begrenzten) Rechtsprechung zum Bundesgesetz über die Raumplanung und vor allem zu den raumrelevanten Bundesgesetzen (funktionales Raumplanungsrecht) in zwei Grundsatzbereichen Aussagen von nachhaltiger Wirkung gewagt, a) mit einem (relativ) restriktiven Ansatz zur materiellen Enteignung (Eigentumsbeschränkungen, die einer formellen Enteignung nahe kommen) und b) zur koordinierten Rechtsanwendung des formell und materiell relevanten Rechts. Konsequenterweise fiel auch die Rechtsprechung zum Bauen ausserhalb der Bauzonen aus, allerdings durch Detaillierungen dann doch wieder breit auf Einzelfälle angelegt. Nicht minder bedeutsam sind die Klärungen zum Verhältnis Raumplanungs-/Umweltrecht, die dem Bundesgesetzgeber nicht geglückt waren. Eine gewisse Neigung des Bundesgerichts zur planerischen Einflussnahme – begrenzt nachvollziehbar aufgrund der ihm anlastenden Verantwortung – kann nicht übersehen werden, auch wenn die Kognitionsbefugnis zur Zurückhaltung mahnt. An der Intensivierung der Rechtsprechung waren glücklicherweise namhafte Bundesrichter beteiligt, die aus ihrer früheren Tätigkeit hohe Sachkunde einbrachten.

Unterstützt wurden das moderne Raumplanungsverständnis und das Planen durch die *Ausbildung*, nicht nur von Raumplanern im strengen Sinne des Wortes, sondern auch von Architekten, Juristen, Geographen, Ökonomen, Soziologen, Statistikern (usw.) und Verwaltungsangehörigen aller Staatsstufen. Lanciert wurden die ersten Vorlesungen an der ETH Zürich bei den Geographen, Architekten und Bauingenieuren und weiteren mehr ab 1944. Die grundlegende Ausbildung fand im interdisziplinären Nachdiplomstudium der ETH Zürich (verbunden mit dem ORL-Institut) noch vor 1969 ihr Gefäss. Die Universitäten nahmen ihrerseits Vorlesungen und Kolloquien in ihre fakultätsspezifischen Angebote auf. Einzelne Fachhochschulen schlossen sich mit speziellen Programmen für kommunale und regionale Planer an (Rapperswil, bis vor wenigen Jahren auch Brugg/Windisch). Die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (VLP) wandte sich ab ihren Anfängen insbesondere der Weiterbildung der Praktiker zu – erfolgreich.

Ausländische Anregungen empfing die schweizerische Raumplanung in den Jahren ab ca. 1970 vor allem über die europäische Raumordnungsministerkonferenz, den Europarat, die OECD und in besonderem Masse durch vorerst persönliche Kontakte zur Deutschen Akademie für Rauforschung und Landesplanung (Sitz in Hannover) sowie zur Lehre und Forschung in England und in den USA. Die enge Verbindung mit der genannten Akademie war allein schon deshalb gegeben, weil sich in Deutschland als einem Bundesstaat verwandte

Problemstellungen auftaten. Dies gilt auch für entsprechende Debatten in Österreich. Die zentralstaatliche Planung Frankreichs bot weniger Vergleichsmöglichkeiten. Die Stellungen der Regionen in Italien und deren Planungskompetenzen lassen sich nicht auf die Schweiz übertragen. Aus England inspirierten die Auseinandersetzungen mit der Agglomeration „Greater London“ und mit den New Towns. Die EG/EU hat bis heute – in ihren grundlegenden Verträgen – die Raumplanung nicht zentral betont. Sie neigt – mangels expliziter Kompetenzen – dazu, Fragen der Raumordnung aus dem Blickwinkel des Umweltschutzes anzugehen. Das von den Europäischen Raumordnungsministern der EG/EU ausgearbeitete Europäische Raumordnungskonzept blieb ohne durchschlagende Wirkung, hat aber immerhin dazu geführt, dass die einzelnen Staaten ihre Raumpläne mit den angrenzenden Staaten abstimmen. Aktuell ist es vor allem die Verkehrsplanung, welche grenzüberschreitende raumplanerische Kooperationen gebietet – für die Schweiz vorweg im Nord/Süd - Verkehr auf Schiene und Strasse. Das Versagen der deutsch-schweizerischen Raumplanungskommission darf aufgrund der späten Auseinandersetzungen um den Flughafen Zürich, die einen eigenen Weg suchten, moniert werden.

Seit 1980 muss sich die Raumplanung gesamtschweizerisch gemäss Verfassung und Gesetz – *im Rahmen der Gesetzgebung, auf der Grundlage und unter Beachtung der Schranken des Rechts, im öffentlichen Interesse und in Beachtung der Prinzipien der Verhältnismässigkeit sowie des Prinzips von Treu und Glaubens* – selbst bewegen, ausgesetzt den virulenten, teils widersprüchlichen politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen wie auch ökologischen Anliegen. Den immer wieder aufkommenden Zielkonflikten und Interessenkollisionen hat sie sich zu stellen. Eine wenig spektakuläre Aufgabe, und eine heikel dazu. Um so mehr ist sie (oder wäre sie) auf das kritische wissenschaftliche Befragen und Begleiten angewiesen. Das aktuell dominierend Visionäre, das Designhafte, das Setzen auf bauliche Grossprojekte (Stadien, Museen, Einkaufs-, Erlebnis- und Vergnügungszentren), das einseitig ökonomische Bewerten und/oder das politisch bevorzugte einvernehmlich Verträgliche vermögen ohne das Analytische und das Normative nicht zu genügen. Die Raumordnung lebt vom Bedenken und Überzeugen, vom Bewahren und Gestalten, von Sorgfalt und Voranschreiten im Kleinen und im Grossen, vom Grenzen ziehenden Ordnen und vom Anspruch auf Freiheit in all ihren gesellschaftlich relevanten Facetten. Das Recht ist dabei Stütze und gleichzeitig Fokus.

Dies wurde schon kurz nach dem Inkrafttreten des neuen Bundesgesetzes über die Raumplanung nicht von allen Seiten erkannt und anerkannt. Dem Vorwurf fehlenden Rechts folgte jener der rechtlichen Bindung – eine wiederkehrende Vorwurfsabfolge zahlreicher Planer. Der Ausbruch aus dem Recht wird denn auch seit dem Erlass des Bundesgesetzes und Novellierung der kantonalen Gesetze häufig – in der Regel verdeckt, seltener offen, in der Regel aber pointiert – gefordert. Die vordergründigen Rufe gegen Verrechtlichung und teilweise sogar nach Entrechtlichung signalisieren jedenfalls Vorbehalte. Dies ändert aber nichts an den verfassungsrechtlichen Vorgaben, an den geltenden Grundsätzen rechtsstaatlichen staatlichen Handelns. Selbst der wiederkehrende Ruf nach „weichen“, nach marktwirtschaftlich ausgerichteten Instrumenten wird letztlich am Recht auflaufen, da auch der Markt und die ihm adäquaten Instrumente der rechtlichen Grundlegung bedürfen. Als Wissenschaft darf die Raumplanung für sich in Anspruch nehmen, vorrechtliche und ausserrechtliche Gesichtspunkte zu pflegen. Als öffentliche Aufgabe aber ist sie an das Recht gebunden.

Zu wenig beachtet wird, wie sehr sich der Bundesgesetzgeber im Kontext des Bundesgesetzes über die Raumplanung von 1979 bemüht hat, dem Planungsermessenden Raum zuzuerkennen, beispielsweise bezüglich der Wahl der Zonenarten, deren Lokalisierung und Dimensionierung und durch die Vorgabe von Planungsgrundsätzen (finale Rechtssätze), die nicht gleich

konditionalen Rechtssätzen nach dem Wenn/Dann-Schema umzusetzen, sondern vor ihrer Anwendung untereinander und gegeneinander abzuwägen sind. Verglichen mit relativ starren Gesetzen des Steuerrechts usw. ist das Raumplanungsrecht auf Flexibilität hin angelegt. Ganz abgesehen davon, dass die Bodenzuteilung innerhalb der Märkte des Baulandes und des eher landwirtschaftlich genutzten Flächen weitgehend nach „marktwirtschaftlichen Gesetzen“ erfolgt. Dass die kantonalen Planungs- und Baugesetz und auch die Verordnung zum Bundesgesetz nicht in allen Teilen dem gleichen Geist folgen, ist nicht zu übersehen. Insbesondere wurde dem Richtplan mit der Unterlegung einer geographischen Karte viel an eleganter Wirkungskraft genommen.

IX. Hin zu einem Wendepunkt?

Als rechtlich unterlegtes öffentliches Anliegen ist die Raumplanung seit dem Ende der sechziger Jahre und vor allem mit dem massgebenden Bundesgesetz ab 1979 zu einem *festen Bestandteil der öffentlichen Aufgabenbewältigung in Bund, Kantonen und Gemeinden* geworden. Sie entfaltete sich lebhaft, sei es auf Seiten der Gesetzgebung, sei es als Planungsaktivitäten, sei es realisierend.

Die aktuell werdenden *Veränderungen der Problemstellungen* – von Periode zu Periode, von Phase zu Phase – treten auch für die jüngste Zeit durch das laufende Nachzeichnen der Vorgänge besonders deutlich hervor. Gerade für die Zeit ab ca. 1990 und also für die Zeiten um die Jahrtausendwende wird erkennbar, wie markant verschieden die raumplanerischen Herausforderungen gegenüber der Zeit der Konzipierung des Raumplanungsrechts in den sechziger und siebziger Jahren geworden sind:

- Das *politische Umfeld ist nicht mehr dasselbe*. Der Fall der Mauer, die Auflösung der Sowjetunion, verbinden mit sicherheitspolitischen Beruhigungen, die Festigung der EU/EG – unbesehen der Rückschläge – dank fachlichen und gebietsmässigen Ausweitungen, die Ablehnung des Beitritts der Schweiz zum Europäischen Wirtschaftsraum (EWR), dann aber die insgesamt erfolgreiche und gleichzeitig wirkungsvolle Lancierung des bilateralen Weges mit der EU/EG bis und mit der Personenfreizügigkeit setzt neue Fragezeichen zur Organisation und Ausrichtung der schweizerischen Raumplanung
- Faktisch ist die Schweiz ab ca. 1990 Schritt für Schritt mindestens im Mittelland *zu einer Stadt geworden*, sicherlich nach Dichte und verbreitetem urbanen Lebensstil, dann aber auch nach Stadtgebieten, Ausdehnungen und Berührungen der Agglomerationen und Verkehrsstrukturen.
- Damit verbunden, und wenn nicht verknüpft so doch zeitlich parallel, sind *erhebliche Veränderungen in der Gesellschaft* – von einem wahrnehmbaren Wertewandel über neu akzentuierte Lebensstilbevorzugungen (Single-Haushalte) bis zum Altersaufbau. Die Schweiz als Stadt zeitigt Auswirkungen auf die ländlichen Räume und die Berggebiete, dann aber auch die Beziehungen zum internationalen Umfeld.
- *Das internationalisierte Marktgeschehen*, mit Einschluss der neuen Wissenschaftsschübe bei den Naturwissenschaften sowie in den Ingenieurdisziplinen – *wirkt auf die Schweiz ein*, auf ihre international ausgerichtete Wirtschaft und sodann auf die Einflussmöglichkeiten der hiesigen Politik. Die Unternehmungen werden nach ihrer Art und nach den

Märkten für Produktion und Absatz unabhängiger, die nationale Politik büsst an Regelungseinfluss ein. .

Die Schweiz muss sich nicht nur aussenpolitisch, sondern auch landesintern den Puls fühlen. *Die räumliche Situation hat sie neu zu beurteilen.* Feststeht: Die morgige Raumplanung des werdenden 21. Jahrhunderts kann unter den veränderten Voraussetzungen nicht mehr die gleiche sein wie in sie in den siebziger Jahren des 20. mit seinen nationalen Akzenten Auf alle Fälle sind Bedingungen, Problemstellungen und Umfeld verändert, erheblich verändert. Die Raumplanung kann nicht stehen bleiben. Neu Impulse für neue Antworten auf neue Problemstellungen sind gefragt.

Das erste Jahrzehnt ab Inkrafttreten des Bundesgesetzes (1980) wurde insgesamt zu einer aufbauenden *Sichtbarwerdung des planerischen Einwirkens*, mal im Sinne der abwehrenden (negativen) Planung, mal im Sinne der die Entwicklung betonenden (positiven) Planung. Nutzungspläne (Zonenpläne und Sondernutzungspläne), (kantonale) Richtpläne und Sachpläne wurden in dieser Phase zu einem festen Teil der politischen Traktandenlisten und der schweizerischen Rechtsordnung. Die Politik stand der Raumplanung wohlwollend und erwartungsvoll zur Seite. Die kantonalen Parlamente, soweit sie zuständig erklärt worden waren, befassten sich intensiv mit der Raumplanung, sogar unter Inanspruchnahme modernster Kommunikationsmittel. Die Raumplanung wurde denn auch zugleich Gegenstand politischer Programme der Parteien, regierungsseitiger Aktivitäten, parlamentarischer Beschlüsse und von Volksabstimmungen – nicht nur auf kommunaler Ebene, sondern auf allen Staatsstufen. In manchen Kantonen rückten die Raumplanung – vor allem mit der Richtplanung – und die politische Planung – über die Regierungsprogramme – zusammen. Die Regionalplanung blieb demgegenüber – abgesehen von den Berggebieten, gemäss einer besonderen Gesetzgebung – zurück, einfach deshalb, weil dafür in den meisten der Kantone zwischen der kantonalen und der kommunalen Planung kein zwingender Bedarf bestand. Die angemahnte Ausnahme der Agglomerationsplanung liess auf sich warten, nicht nur weil der Bund mangels rechtlicher Grundlagen zögerte, sondern auch deshalb, weil die Kantone dafür wenig Begeisterung zeigten. Die Wissenschaft – gleich über mehrere Disziplinen (Geographie, Stadtplanung, Volkswirtschaft und Wirtschaftspolitik, Rechtswissenschaft, Kartographie/Vermessung, Informatik usw.) hinweg – festigte zur gleichen Zeit die Doktrin der Raumplanung, die Bereitstellung sowie planerische Interpretation der notwendigen Daten und die Ausbildung in Raumplanung. Das Planungs- und Baurecht, oft verbunden mit dem Umweltrecht, ist, um ein markantes Beispiel zu erwähnen, Teil des modernen Verwaltungsrechts und etablierter Gegenstand der Ausbildung an den juristischen Fakultäten. Nicht in gleicher Intensität ist dies für die ökonomisch lancierten Regionalwissenschaft zu konstatieren.

Rückblickend kann die eben beschriebene *Periode von 1980 bis ca. 1990 als konstruktive Initialphase* beschrieben werden – nicht frei von Hindernissen und Widerständen, aber doch ins öffentliche Bewusstsein gerückt und konsequent umgesetzt. Ein unterschwelliger Einstellungswandel zu Vorbehalten zeichnete sich in Teilen bei der Landwirtschaft, der Bauwirtschaft und im politischen Umfeld ab, etwa dort, wo für das Bauen ausserhalb der Bauzonen Erleichterungen angebeht, der Baulandmarkt als zu beengt reklamiert oder Städte – so für Zürich – als gebaut behauptet wurden. Ein Teil der Kritik war berechtigt. Allerdings wurde verkannt, dass die Mängel weniger dem nominalen Planungs- und Baurecht anhafteten als vielmehr dem funktionalen, also jenem Recht, das unter anderen Titeln erlassen sich auf die räumliche Entwicklung auswirkte. Insbesondere mischte sich das Umweltrecht ein, beispielsweise mit Aussagen zu den Bauzonen (Lärmschutz), zur Umweltverträglichkeit (im Zusammenhang mit dem der Luftreinhalte). Zudem: Der Druck auf den Lebensraum hielt

an, er liess, allerdings über Schwankungen hinweg, nicht nach. Der Wandel vom 1. und 2. zum 3. Wirtschaftssektor war wohl die auffälligste Veränderung, sicherlich nicht in Kontinuität, aber schon bald begleitet, vorerst in Teilen unmerklich, von einer Veränderung der Lebensstile, der demographischen Entwicklung und der internationalen Migration. Örtlich nachlassende Investitionen im Werkplatzbereich und Neuangebote für Büroflächen wie auch Wohnraumangebote kulminierten und schwächten sich im laufenden Wechsel ab, mit Auswirkungen vor allem auf Agglomerationsgürtel mit Verstärkungseffekten – die räumliche Entwicklung war in Bewegung und also eine – eine genutzte oder unternutzte? – Chance planerischen Einwirkens. Das Stichwort der Industriebrachen innerhalb von Städten und in den Industriegemeinden deutet an, was gemeint ist. Gleichzeitig wurden neue Zielsetzungen aktiviert, so die ökologische Dimension der Planung, die bewahrende der Denkmalpflege – nicht immer sorgfältig genug dosiert. Als Pendenzen aus dieser Phase von etwa 1980 bis 1990 verblieben u.a. Folgerungen aus der absehbar kritischen demographischen Entwicklung und der veränderten Lebensstile auf die Strukturierung der Sozialwerke, der Ausbildungseinrichtungen, den Nachwuchs in der Wirtschaft, die Ausrichtung der Migrationspolitik, auf die mit der EG/EU ausgehandelten und sich sukzessive realisierende Personenfreizügigkeit, den Fortgang der Urbanisierung, die Städteentwicklungen und auf das Agglomerationswachstum, den Baulandbedarf, den Ausbau der Infrastrukturanlagen (Verkehr, Versorgung/Entsorgung) usw. Auf den Punkt gebracht: Das erste Jahrzehnt ab Inkrafttreten des Bundesgesetz über die Raumplanung markierte massive Veränderungen der sich anbahnenden tatsächlichen räumlichen Entwicklung und also der Anforderungen an die Antwortfähigkeiten der Raumplanung. Sie mussten wahrgenommen, ins Problembewusstsein gerufen und öffentlich traktandiert angegangen werden. Dass sie teilweise verdrängt wurden, gehört zum Bild einer Raumplanung, die von Menschen für Menschen agiert.

Ab ungefähr 1990 hat die Raumplanung, ungeachtet der eben geschilderten immensen Herausforderungen äusserlich *an politischem Stellenwert eingebüsst*. Nicht weil sie nichts mehr zu sagen gehabt hätte. Nicht weil die Problemlage konstant geblieben wäre. Vielmehr drängten andere Aufgaben nach vorn – beispielsweise Bildung und Forschung, das Gesundheitswesen und die Sozialversicherungen, das Verhältnis zur EG/EU (EWR/Bilaterale Verträge), Ausbau des Nord/Süd - Verkehrs, Mobilitätssteuerungen, Eidgenössischer Finanzausgleich, Kampf gegen die Zunahme des Verschuldungsgrades der Gemeinwesen usw. Auch wurden hinter die Instrumente und die Massnahmen der Planung, weniger hinter die Ziele, bald einmal Fragezeichen gesetzt. Der Zeitgeist rief nach marktgerechten Lenkungen der räumlichen Entwicklung, nach Managementmethoden für die Verwaltung und nach Kooperationen anstelle von imperativen Plänen, also zwischen Bauherren und Grundeigentümern auf der einen und den Planungs-/Baubehörden auf der andern Seite. Diese Akzentverschiebungen hingegen und hängen, abgesehen von Verlusten normativen Bewusstseins, unter anderem mit dem Vorrang zusammen, der dem ökonomischen, politischen Denken vor dem räumlichen eingeräumt wurde und teilweise (noch) wird – mit dem Niedergang des Kommunismus mehr als eine Nebenerscheinung. Auch hat der Bund den Umweltschutz – im Gegensatz zur Raumplanung eine umfassende Bundesaufgabe – zeitweise stärker betont und alimentiert. Zudem verleiten verfestigte Vorurteile, beispielsweise die Strasse habe die Ausweitungen der Agglomerationen an deren Rand zu 100% zu vertreten, zu Fehleinschätzungen und damit zur Annahme vermeintlicher Planungssohnmacht, obwohl der öffentliche Verkehr – S-Bahnen, Taktfahrplan, Angebotssteigerungen in die Agglomerationskerne hinein und aus ihnen heraus – an der modernen Agglomerationsbildung in dem Masse beteiligt wie er erfolgreich für erweiterte Räume organisiert wird. Das Beispiel der S-Bahn Zürich macht dies deutlich. Auch ist die Idylle der ländlichen Schweiz in weiten Teilen, entgegen vorherrschender Meinungen, verblieben: Urbanes Leben und wirtschaftliche Vernetzungen, sogar die rasch zunehmende Bevölkerungsdichte, machen die Schweiz,

mindestens im Mittelland, punktuell sogar im Berggebiet, zu einer (teilweise noch durchgrünt) Stadt mit zwischenstaatlichen, europäischen und gleichzeitig weltweiten Beziehungen. Die Schweiz ist allein in den Jahren vor und nach der Jahrhundert/Jahrtausendwende eine andere geworden. Dies ist ein Tatbestand, der erst noch wahrgenommen werden muss, im In- wie im Ausland, von der hauseigenen Raumplanung aber allererst. Die auf nunmehr über 7,5 Mio Einwohnerzahl (ohne Berücksichtigung der Pendler über die Grenzen und ohne Asylsuchende und/ohne vorübergehend resp. vorläufig sich hier Aufhaltende) spricht für sich selbst –nota bene, mit erheblich gestiegenen Ansprüchen an Wohnflächen, Mobilität, Freizeitangebote Infrastrukturleistungen usw.

Auch vor dem Hintergrund der Internationalisierung *wird sich die Raumplanung neu einbringen müssen*. Es geht hier vor allem um das Andenken und Einbeziehen der Märkte (Energie, Rohstoffe, Produktion von Gütern, Arbeit, Finanz usw.), dann um die neuen politischen und wirtschaftlichen Akteure (China, Indien usw.), die wirtschaftspolitischen Vernetzungen, beispielsweise mit den Staaten der Osterweiterung der EU/EG und ganz konkret mit dem unmittelbaren Nachbarn. Die Hintergründe, Ziele, Schwerpunkte und den Stand der tatsächlich betriebenen europäischen Wirtschafts- und Sozialpolitik usw. gilt es gar mit Priorität zu bedenken. Und was signalisiert die europäische Raumordnungspolitik? Wagen die schweizerische Politik und die Raumordnung dies nicht, so riskiert dieses Land, seinen Anspruch der Einflussnahme auf das lebensräumliche Geschehen zu verlieren und vor allem, die Standortflexibilitäten der Wirtschaft sowie das Engagement der Zivilgesellschaft mit seinen Öffnungsnotwendigkeiten zu verkennen. Nicht nur nebenher wird die Raumplanung sich sodann den innerstaatlichen, teilweise international mit veranlassten Veränderungen stellen müssen – dazu zählen u.a. – unter Einbezug der bereits bekannten Tendenzen: die demographischen Ungewissheiten, die weiträumige und gesellschaftliche Urbanisierung, der Wandel der Lebensstile, die Eigenheiten der Wissensgesellschaft (Informations- und Kommunikationsgesellschaft) mit den Bildungsinstituten samt der Konkurrenz unter den Eliteuniversitäten, die Rückwirkungen und Vorgaben der weltweiten Märkte, die klein- und grossräumigen Verkehrsengpässe, die knapp werdenden ökologischen Ausgleichsräume, die zu dürftigen Verdichtungen in den Agglomerationen, das zu wenig deutlich strukturierte Nicht-Siedlungsgebiet, die ungenügende Einbindung in europäische Veränderungsprozesse usw. Nach Räumen (Agglomerations-, Interaktionsräume zwischen Agglomerationen und ländlichen Räumen, Anbindungen an internationale Räume) und nicht einseitig nach politischen Gebieten hat die Raumplanung morgen zu planen – vernetzt mit den nationalen und internationalen Sachaufgaben. Territorialplanung (Gebietsplanung) bildet nur noch einen Umsetzungsaspekt der räumlichen Planung! Vor allem geht es für diese definitiv nicht um Endzustandsplanungen, sondern um problemnahe Prozessplanungen.

Am insistierenden *Aufzeigen von akuten Defiziten* führt nichts vorbei. Sie betreffen, abgesehen von den soeben erwähnten, im engsten Bereich beispielsweise die nachhinkende Stadt-, und Agglomerationsplanung, die Implementations- und Umsetzungsaufgaben im Bereich der Nutzungsplanung, die Flexibilisierung der kantonalen Richtplanung, die fachliche Grundlegung der nationalen Raumplanung, das Planungs- und Baurecht usw. Die grossen Anstrengungen der sechziger und siebziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts, das Funktionieren des Lebensraumes durch den Ausbau der Infrastrukturen (Verkehr, Versorgung, Entsorgung, Anschlüsse an den immateriellen Verkehr) sicherzustellen, rufen aufgrund der Veränderungen geradezu nach fällig gewordenen immensen Erneuerungen und sogar nach intelligenten Weiterungen – so im Bereich der Strasse und der Schiene, auch der Energieproduktion und -verteilung, der Strukturierung der Verstädterung, des Schutzes der offenen Landschaft, der Standortgunst für die moderne Wirtschaft und Gesellschaft. Dabei ist auch zu bedenken, wie sehr die Schweiz, wenn nicht schon heute, so doch morgen, von den

umliegenden Staaten bedrängt wird oder werden könnte, weil die Kleinheit des Landes grenzüberschreitende Problemstellungen aus Pendlerströmen, Wasserhaushaltsbedürfnissen, Verkehrsachsen, Energiegewinnungsanlagen, Flughäfen usw. hier wie dort provoziert.

Belastend und/oder vorteilhaft – Chance oder Mangel? – ist die für die schweizerische Raumplanung charakteristische, überkommene *Nähe von Raumplanungs-, Bau- und Bodenrecht*. Daran muss im Hinblick auf die Neuausrichtung erinnert werden: Beim Erlass des Verfassungsartikels über die Raumplanung im Jahre 1969, verknüpft mit der Regelung der Eigentumsгарantie, war gar von einem neuen Bodenrecht die Rede. Allerdings blieben die Ausformulierungen im Rahmen der Grundsatzgesetzgebung knapp. Der erste Entwurf zu einem Bundesgesetz über die Raumplanung hatte mit den Instrumenten der Zonenexpropriation und der Mehrwertabschöpfung sogar „bodenpolitisch“ überzogen. Brücken, beispielsweise zum bäuerlichen Bodenrecht, wurden eher von Aussen denn vom nominalen Raumplanungsrecht geschlagen. Es kam zu einem andauernden Balanceakt zwischen einer eher bodennutzungs- bodenrechtlichen Raumplanung und einer konzeptionellen-programmatischen Raumentwicklung. Dieser wäre nicht nötig gewesen. Hilfreich hätten Separierungen sein können, beispielsweise mit einem gesonderten bodenrechtlicher Teil und einer souverän in den Vordergrund gerückten Strategie der Raumentwicklung. Das Hin und Her - Schwanken zwischen bodenrechtlichen Regelungen und planerischer Raumentwicklung wurde zum Nachteil – erkennbar u.a. an den Instrumenten der Richtplanung mit zum Teil (zu) ausgeprägter Flächenorientierung. Fragezeichen belasten die Raumplanung und das Fortschreibung der massgebenden Gesetze des Bundes und der Kantone.

Wiederkehrend kritisiert und *mit Vorbehalten eingedeckt wird der „Begriff der Raumplanung“*, vor allem das Element der Planung – nachvollziehbar, da dieses Assoziationen zur Staatswirtschaft weckt. Es geht aber bei der Raumplanung – das ist ihr seit dem Erlass der Verfassungsartikel im Jahre 1969 mehr als bewusst – weder um Wirtschafts- noch um Gesellschaftsplanung, auch nicht um Staatsplanung, sondern um die *geistige und tätige Auseinandersetzung mit der Zukunft* in ihrer Bedeutung für das natürliche und gestaltende Leben in Raum und Zeit, ausgerüstet mit Sensibilitäten für das Politische, Wirtschaftliche, Gesellschaftliche und Ökologische wie auch die Werthaltungen –stets sub specie der Nachhaltigkeit. Dabei gilt es, vernetztes Denken in die Zukunft hinein zu pflegen, also nicht einseitig gerichtet auf sektorale Anliegen, sondern bewusst auf Zusammenhänge, beispielsweise von Stadtentwicklung-Demographie-Lebensstile-Arbeitsmarktverhältnisse-Verkehr-Bildungsangebote usw., immer aber rückgekoppelt an Raum und Zeit. Ist damit deutlich genug formuliert: *Raumplanung ist räumlich strukturierte Sachplanung des Raumes und gleichzeitig raumzeitliche Zukunftsausrichtung zugunsten einer offenen, solidarischen Gesellschaft, einer wettbewerbsstarken und dem Markt zugewandten Wirtschaft und eines der Freiheit verpflichteten Staates inmitten einer werdenden Weltordnung?*

Mit diesem Wissen ist zu fragen, ob der Bund – im Gegensatz zur bestehenden Kompetenz der Grundsatzgesetzgebung zur Raumplanung mit beschränkter Einflussnahme auf das funktionale Raumplanungsrecht – einer *umfassenden Kompetenz zur Gesetzgebung in Fragen der räumlichen Planung* bedürfe. Gerade auch im Hinblick auf die internationale Positionierung. Zusätzlich wäre nach angemessenen Kompetenzen im Bau- und Bodenrecht zu fragen. Im Vordergrund steht aber die Aufgabe, der Zukunftsorientierung der Raumordnung zu genügen. Die lancierte Harmonisierung des formellen Baurechts durch die Kantone löst die materiellen Problemverstrickungen nicht. Gegen das Ausweiten der Bundeskompetenzen können föderative Gründe geltend gemacht werden, doch müssten wenigstens die Unzulänglichkeiten – beispielsweise im Zusammenhang mit dem

Bundesumwelt- und Bundesverkehrsrecht – gemildert werden. Auch müsste – im Minimum – Hand für eine Totalrevision des geltenden Bundesgesetzes über die Raumplanung geboten werden. Darin werden, wenn man die Lehren aus der Geschichte zieht und den virulenten Fluss des Geschehens bedenkt, neu zu regeln sein: die Schaffung einer Plattform Schweiz, die als national/internationale Ansprach- und Informationsstelle auftreten kann, die sach- und zeitgemässen Ziele und Planungsgrundsätze, die Agglomerations- und Stadtplanung, die Eckaussagen zum Baurecht, eine differenzierende Strukturierung des Nicht-Siedlungsgebietes unter Einbezug der vorhandenen Bausubstanzen, der Infrastrukturen, der Landwirtschaft, des Landschaftsschutzes und der Landschaftsgestaltung, der Gewässer und des Waldes.

Die *Neuorganisation der Bundesrechtspflege* (in Kraft seit 1. Januar 2007) bringt von der organisatorisch-/verfahrensmässigen Seite her eine nicht unwichtige Akzentverschiebung. Mittels der Einheitsbeschwerde (Verwaltungsgerichtsbeschwerde/Staatsrechtliche Beschwerde) wird die Rechtsprechung zum Verhältnis von Umweltrecht (aufgrund einer umfassenden Bundeskompetenz erlassen) und Raumplanungsrecht (Grundsatzgesetz des Bundes und kantonales Planungsrecht) sowie Baurecht (kantonales Recht, begrenzt angesprochen in den Bundesgesetzen über die Raumplanung und den Schutz der Umwelt) in Teilen erheblich erleichtert, auch unter Würdigung des Völkerrechts. Dies gilt sachlich auch für die raumfunktionalen Belange des Verkehrs, der Energie, der Strukturpolitik, des Natur- und Heimatschutzes usw. soweit rechtlich geschützte Interessen berührt werden. Es wird, wie dies seit jeher der Fall war, in vielen Einzelfällen bei der Notwendigkeit von Klärungen durch die Rechtssprechung bleiben. Die Raumplanung lebt eben nicht nur von Plänen; sie bedingt Entscheidungen und diese rufen dem Rechtsschutz. Die Geschichte der schweizerischen Raumplanung ist und bleibt deshalb – nicht nur nebenbei – eine Geschichte der konkretisierenden Rechtsprechung durch das Bundesgericht (und selbstverständlich auch durch die kantonalen Verwaltungsgerichte sowie das Bundesverwaltungsgericht), beispielsweise zur koordinierten Rechtsanwendung, zum Planungsgebot (-erfordernis, zur Planungspflicht), zu den Voraussetzungen des Bauens ausserhalb der Bauzonen, zur formellen und materiellen Enteignung, zur Erschliessung usw. Die Planungskomponente als solche wird hingegen nach wie vor näher bei den Regierungen, den Parlamenten und sogar beim Volk als Staatsorgan verankert bleiben.

X. Ideen - Theorien

Hinter der äusserlich nachvollziehbaren Geschichte stehen politische, philosophische, sachliche, ökonomische, teilweise (leider) auch ideologische Intentionen. Die gefestigten Strukturen des Kleinstaates sowie die liberalen Grundsätze der Verfassungen von 1848/1874/1999 wie auch der begleitende demokratische Legitimierungszwang haben die *Übernahme fremden Gedankengutes weitgehend verhindert*. Keimende Fehlentwicklungen wurden rechtzeitig korrigiert resp. zurückgebunden. Die grossen Verirrungen und Verwirrungen um (kommunistische) Planwirtschaft, (nationalsozialistische) Lebensraumerweiterung sowie Blut- und Bodenverherrlichungen und um die (selbst in parlamentarischen Staaten) aufkommende Versuchungen, einer alle staatlichen Tätigkeiten durchdringende Regierungsplanung zu huldigen, blieben der Schweiz erspart.¹³ Insbesondere

¹³ Die Geschichte der schweizerischen Raumplanung nahm glücklicherweise einen andern Verlauf als im benachbarten Ausland. Unbestritten ist, dass das Gedankengut der Planungsexperimente der sozialistisch-kommunistischen Staaten wie auch jenes der abwegigen des Nationalsozialismus in Deutschland da und dort in der Schweiz zu Worte kam, doch erzielte es keine Durchbrüche. Dennoch: Das Weltbild der umfassenden Planung, in vielen Varianten, belastet das Verständnis der Planung. Darum ist es so wichtig, dieses immer

sind in diesem Land unter den Bedingungen der rechtsstaatlichen Demokratie auch die Vorstellungswelten (staatlich) geplanter Machbarkeit und verstaatlichender Bodenreformen nicht durchgedrungen. Das schweizerische Raumplanungsrecht kann, wie bereits angedeutet, sogar als liberale Antwort auf die teilweisen radikalen sozialistischen Bodeninitiativen (auf kantonaler und Bundesebene) der sechziger Jahre des 20. Jahrhunderts verstanden werden. Die helvetische Raumplanung darf sich also auf eine eigene Geschichte berufen. Es wäre aber eine zu bereinigte Sicht, wenn jegliche Spuren überzeichnender Ansätze gelehrt würden. Sie äusserten sich allerdings weniger in den Gesetzen als vielmehr in der Literatur sowie in den Debatten um Pläne, Konzepte, Programme.

Es gab und gibt über die Jahrzehnte eine *Tendenz der Verkürzung der Raumplanung* und damit eine gewisse Verfälschung: die monothematischen Plakatierungen, beispielsweise mit Schlagworten wie „konzentrierte Dezentralisation“, „zentrale Orte“, „Trennung Siedlungs-/Nicht-Siedlungsgebiet“ usw. reduzierten das jeweilige Raumplanungsverständnis massiv, wenn man einseitig auf sie abstellt. Jedes Anliegen mag als Ziel oder Massnahme für sich genommen überzeugen, die Zurücknahme auf ein einziges lenkt von der ganzheitlichen Verantwortung für den Lebensraum mit ihrer Zielbandbreite und Massnahmenvielfalt ab. Auch kommt das Rezeptartige hoch. Ein zu enger Massstab wird verbreitet, obwohl zu jeder Zeit die Raumplanung einlud, es nicht bei Singulärem und Sektoralesem bewenden zu lassen. Kommunikationstüchtige Promotoren der Raumplanung neigen aus ihrer Funktion heraus zu inhaltlichen Zuspitzungen. Diese erleichtern plausible Öffentlichkeitsarbeit. Daraus aber resultiert häufig – zu häufig – eine arge Verkürzung der Wahrnehmung der räumlichen Probleme und der Raumplanung – sie ist im Verlauf der Jahre immer wieder eingetreten. Zwei Beispiele: Die dringlichen Massnahmen von 1972 forcierten den Landschaftsschutz (provisorische Schutzgebiete) – Raumplanung als Gefahrenabwehr, als negative Planung. Beim Erlass des Bundesgesetzes von 1979 dominierte (Verlust von offenem Land pro Sekunde) das Postulat der haushälterischen, vor allem zweckmässigen Bodennutzung – Raumplanung als Bodennutzungsplanung, Planung als ökonomisches Effizienzpostulat im Bereich der Nutzung. Sie degradierte die konzeptionell und programmatisch angelegten Richtpläne (teilweise) zu Vornutzungsplänen. Die in der Folge zu beanstandende relative Unaufmerksamkeit gegenüber den Städten, den Agglomerationsprozessen, ganz allgemein gegenüber der Raumentwicklung, ist der hohe Preis der Überbetonungen gewisser Aspekte. An Gegenkräften fehlte es nicht. Nur mangelte es für das Ganzheitliche an informationstauglichen, politiknahen Kernsätzen. Ein neues Prinzip rück gegenwärtig in den Vordergrund: Das Prinzip der Nachhaltigkeit. Schafft es als erst spät (1999) verfassungsrechtlich proklamiertes Prinzip die Gradwanderung zwischen sachlicher Breite und öffentlichkeitsnaher Zuspitzung? Möglicherweise ja, aber nur dann, wenn seine kumulierten Vorgaben für Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und Ökologie sowie die ethische Komponente der intergenerationellen Verantwortung ins allgemeine Bewusstsein rücken. Geringere Chancen sind dem Abstreifen des Begriffs sowie des Wortes der „Raumplanung“ und der Ersetzung durch Begriff und Wort „Raumentwicklung“ zuzumessen.

wieder neu zu vertiefen und zu legitimieren. Die damit verbundene Unruhe verhindert immerhin Einseitigkeiten und Verabsolutierungen. Erste Voraussetzung ist die feste Verankerung jeder Art von Planung im demokratischen Rechtsstaat. Planung, wie sie heute diskutiert wird, nämlich als Koordination, als Kooperation, als Prozess, als strategische Orientierung, als Konsensbildung, als Kommunikation, als Sach- und Querschnittsplanung, als „nachhaltige“ Aufgabe der intergenerationellen Verantwortung – sie findet inmitten eines Staates statt, der rechtsstaatliches und demokratisch legitimes Handeln voraussetzt. Insofern ist der Kontrapunkt zu den unheilvollen Entfremdungen gesetzt, nicht nur durch die Lehre von der Raumplanung, sondern durch die Verfassung, konkret für die Schweiz durch die Einbindung der Raumplanung in die Verfassung von 1874 und neuerdings in die nachgeführte von 1999.

In der *Wissenschaft* selbst schwankten und schwanken die vorherrschenden Meinungen zwischen den Ansätzen reiner Planungs-Methoden und inhaltlicher Schwerpunktbildungen, zwischen den Präferenzen für das Kleinräumige und jenen für den Gesamtraum, zwischen eher architektonischen Akzenten und jenen des Konzeptionell-Programmatischen, zwischen ästhetischen Vorlieben und politischen Anforderungen, zwischen bodenrechtlichen Akzenten und konzeptionellen Strategien. Keine der damit verbundenen einzelnen Ideen zur Raumplanung erzielte totale Aufmerksamkeit. Es blieb bei dialektischen Einbezügen. Auch eine dominierende Theorie der Raumplanung wurde in der Schweiz nicht entwickelt.¹⁴ Und keine der bevorzugten setzte sich dominierend durch. Auch eine prägende Schule lässt sich – für die wichtigsten Phasen der schweizerischen Geschichte der Raumplanung – nicht ausmachen; selbst das ORL-Institut der ETH Zürich, das während geraumer Zeit einflussreich war, kaprizierte sich – zu Recht – nicht mit dem Insistieren auf seiner Optik. Der anhaltende Diskurs zwischen regionalwirtschaftlichen Planungs Bemühungen und der strukturierten Raumplanung verhinderte Einseitigkeiten. Immerhin sind periodische Präferenzen erkennbar: Konzeptionelles Denken herrschte in den siebziger Jahren vor (Landesplanerische Leitbilder mit Impulsen hin zur Verkehrs-, Energie-, Landschaftsplanung usw.), heute findet der Zutritt vorwiegend über Managementmethoden und – konkret im Massstab 1:1 – über markante

¹⁴ Die *Theorien der Raumplanung* betreffen a) die Erklärung der tatsächlichen räumlichen Entwicklung, b) normative Planungsvorgaben für die anzustrebende räumliche Entwicklung und c) das Verständnis der räumlichen Raumplanung. (Allfällige Theorien zur Wirkungskontrolle sind m.E. nicht raumplanungstypisch und können deshalb hier ausser Betracht bleiben.) Diese drei Theorienbereiche müssen auseinander gehalten werden. Die belegbaren und häufigsten Theorien sind jene der tatsächlichen und der geplanten räumlichen Entwicklung. Sie sind in hohem Masse regional angedacht. Sie müssten allein schon der international angestossenen politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungen wegen neu bedacht werden, doch spielten sie, eher indirekt denn direkt, in den vergangenen Jahrzehnten eine gewisse Rolle, mit Wirkungen bis in die Praxis hinein, ohne dass allerdings bestimmte Theorien den Phasen der Geschichte der Raumplanung den Stempel aufgedrückt hätten.

Hervorgetreten sind in der Schweiz, wenn schon, die „*Theorien des Verständnisses der Raumplanung*“. Im Vordergrund steht seit dem Erlass des Verfassungsartikels und der Bundesgesetzes über die Raumplanung jene der Raumplanung als öffentliche Aufgabe und gleichzeitig als geistige Auseinandersetzung mit der künftigen politischen, wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und ökologischen Entwicklung in Raum und Zeit unter Einbezug wertbetonter individueller und kollektiver Verhaltensweisen. Damit verbindet sich, allein schon wegen der Nähe zur Politik, immer ein pragmatisches Element. Ein gewisses Gewicht kam der Lehre von der Planung als Methode des Umganges mit Nicht-Wissen und Ungewissheiten zu, doch wurde diese Sicht wiederkehrend von den materiellen Zieldiskussionen überlagert. Dass daneben ab ca. 1969 die Planung als Koordinationsaufgabe betont, später als Kooperationsverpflichtung, sogar als Managementherausforderung und ausserdem als marktorientiertes Geschehen verstanden wurde, muss vermerkt sein. Das Engagement der Gemeinwesen blieb aber stets einbezogen, anhaltend unter Aufrechterhaltung von hoheitlichen Elementen.

Die materiellen, „erklärenden *Theorien der tatsächlichen Raumentwicklung*“ folgten in der Schweiz weniger formulierten Theorien als vielmehr Modellen, beispielsweise der Anziehungskraft von Städten und Zentren und also von regionalen, interregionalen und auch internationalen Wanderungen, beispielsweise auch der gesellschaftlich bedingten Urbanisierungsprozesse. Von der ökonomischen Seite her wird den sog. Standorttheorien Bedeutung zugemessen. Ferner wird auf Innovations- und Systemtheorien zurückgegriffen. Auffallend ist ein fließender Übergang zu den normativen, planerischen Theorien – vor allem erkennbar bei der Theorie der zentralen Orte.

Die „*planerischen Sollens-Theorien*“, unter denen die Theorie der zentralen Orte international dominiert, werden zwar regelmässig zitiert, doch rückten und rücken hierzulande eher Konzepte und Strategien in den Vordergrund, solche von grossräumig und regional angelegten Zentrenstrukturen (Haupt-, Mittel- und Kleinzentren), Bandentwicklungen, Agglomerationskerne und -kreise usw., dann auch solche der konzentrierten Dezentralisation resp. der dezentralisierten Konzentration, von Städtenetzen, ferner solche qualitativ angemessener (gleichwertiger) Lebensbedingungen in allen Landesteilen usw., regelmässig verbunden mit der Vorgabe der Begrenzung des Siedlungsgebietes (der Bauzonen) und also der Trennung von Siedlungs- und Nicht-Siedlungsgebiet. In Diskussion gebracht sind Ansätze zu Theorien einer nachhaltigen Raumentwicklung. An breiter Anerkennung aber gebricht es noch.

Bauten und Anlagen (Museen, Kongresshäuser, Stadien, Hochhäusern, usw.) statt. Zwischendurch überwog die Planung als Methode und – seitens der Verwaltung wie auch der Gerichte – als am Einzelfall orientierte Rechtsanwendung. Diesen spezifischen Phasen vorausgegangen war u.a. eine der bodennutzungslastigen Ausrichtung (mit Nachwirkungen bis in die Richtpläne!), ausgelöst durch die einstige, übergewichtete bodenpolitische Komponente der Raumplanung. Verbreitet finden sich sodann Anlehnungen an die Theorie der zentralen Orte als Mittel der Raumstrukturierung, entwickelt in Deutschland, so auf der Ebene der überörtlichen kantonalen Richtplanung und den Regionalplanungen – und dies wiederkehrend über längere Zeit. Eher vermieden, jedenfalls nicht übertrieben angerufen, wurde der anderweitig gepflegte, schwierig zu interpretierende Ansatz „gleichwertiger Lebensbedingungen in allen Landesteilen“. Stellt man auf die geltende Bundesgesetzgebung ab, so könnte das föderative Element der Dezentralisierung und der Förderung aller Landesteile herausgelesen werden, doch herrscht auch diese Zielansprache nicht vor.

In der *Literatur* fällt das Bild des Planungsverständnisses äusserst vielfältig aus – vor allem in den siebziger Jahren. Die einzelnen Autoren ringen um Akzentsetzungen. Es war vor allem die deutsche Debatte, welche die Nuancierungen mit zum Teil betont politischen Gewichtungen verband. Die vorausseilende Definition von der „Planung als vorwegnehmende Koordination von Handlungsbeiträgen und deren Steuerung über längere Zeit“, in der Schweiz wiederholt zitiert, wurde nicht grundsätzlich diskutiert. Es blieb bei Erwähnungen und Variationen.¹⁵ Immerhin wurde mehrheitlich das Einverständnis erzielt, dass es sich bei der Planung um das prozessartige Angehen von Zukunftsfragen handelt und keinesfalls um politische Ideologien. Allerdings könnte sich mit der Distanzierung liberaler Kräfte und der Übergewichtung sozialdemokratischer Anliegen eine Nuancierung in Richtung einer indirekten politischen

¹⁵ Diese vorausseilende grundsätzliche und allgemein verwendbare Definition stammt von einem deutschen Autor, nämlich von Fritz Scharpf (Planung als politischer Prozess, Frankfurt a. M. 1973, S. 37 ff.) Sie wurde häufig zitiert, aber zu selten hinreichend bedacht. Hier folgt eine Zusammenstellung von Planungsdeutungen (eine Auswahl), wie sie vor allem in Deutschland diskutiert werden und in der Schweiz ebenfalls mitbedacht werden:

- Planung als:
- Aufgaben- und Problembewältigung
 - Bestandteil rationalen Handelns
 - Setzen von Entscheidungsprämissen
 - Strategisches Wählen
 - Steigerungsmöglichkeit kollektiven Handelns
 - Koordination
 - Partizipation
 - Steuerungsprozess
 - konzeptionelles Erfassen
 - gesellschaftliche Neuorientierung
 - Setzen von Randbedingungen für die Wirtschaft
 - soziale Verantwortung
 - Anwaltsschaftlicher Einsatz für Minderheiten und artikulationslose Betroffene
 - ökologische Vorgabe
 - Zukunftsorientierung
 - Kooperation
 - Steuerungs-, Kommunikations- und Konsensprozess
 - regionalwirtschaftliche Kräfte und Massnahmen
 - Managementmethode
 - impulssetzende Projektierung und Realisierung prägender Bauten und Anlagen.

Diese variationsreiche Diskussion übertrag sich teilweise auch für die Schweiz, blieb aber vor dem Hintergrund des pragmatischen Ansatzes der praktischen Planung und der offenen Vorgaben des Gesetzgebers immer wieder stecken – begründet.

Strategie von Grenzziehungen zulasten der Wirtschaft ergeben haben, doch ist dies eine fragende These und keine gefestigte Meinung.

Wenn die Geschichte eins lehrt, dann ist es dies: *Der Verzicht des Gesetzgebers auf Anbindungen an bevorzugte Planungstheorien und -methoden erweist sich als Vorteil.* Die Raumplanung kann sich im Rahmen einer eher formellen Gesetzgebung mit grosszügig vorbehaltenem Planungsermessen – was materielle Normen nicht ausschliesst – zu ihrem Vorteil weiterentwickeln. Die Planung wird auf diese Weise für alle Beteiligten zum fortschreitenden Lernprozess. Die Praxis belebt die Wissenschaft, diese bereichert das tägliche Planen, Implementieren, Umsetzen und Durchsetzen. Eine relativ offene Gesetzgebung schafft günstige Voraussetzungen, eine stringent konzipierte bewirkt Verrechtlichung. Sie erstickt. In diesem Sinne sind Theorien des sach- und politikadäquaten Verständnisses der Raumplanung mindestens so wichtig wie jene zur tatsächlichen und geplanten räumlichen Entwicklung – auch hier nicht abschliessend, vielmehr offen bleibend. Im diesem Sinn hat die schweizerische Lehre, wenn ich recht sehe, auf bevorzugte Theorien und Methoden verzichtet. Sie akzeptiert in allen drei Zutrittsdimensionen –tatsächliche Entwicklung, normativ angelegte räumliche Entwicklung und Raumplanungsverständnis, Theorienvielfalt und Methodenpluralismus, auch wenn sie auf Planungsgrundsätzen und grundlegenden Prinzipien insistiert.

Das verbindende Element der Theorien und Ideen bildet die *politische Ausrichtung, gar Vernetzung der Raumplanung.* Sie verhalf und verhilft zu pragmatischen Erfahrungen unter Einbezug der Öffentlichkeit. Dieser Wegmarkierung ist keine der hiesigen theoretischen und methodischen Stossrichtungen ausgewichen: Ein Plus schweizerischer Eigenart. Die Politiknähe spiegelt sich in der rechtlichen Basierung der Raumplanung, im Einbezug der politischen Instanzen in die Planfestsetzung, in der direkten Begegnung von Planung und sachlicher wie auch politischer Wirklichkeit – auch umgekehrt. Der so oft angeprangerte Verrechtlichung sind die Gesetzgeber dieses Hintergrundes wegen nicht extrem verfallen. Das Bundesgesetz ist sogar – überraschend – knapp gehalten. Die limitierende Kompetenz zur Grundsatzgesetzgebung wies diesen Weg. Leider hielt sich der Verordnungsgesetzgeber nicht daran, obwohl er seinerseits auf die gleiche Strukturvorgabe verpflichtet gewesen wäre. Eher muss von einer betont und intensiv präjudiziellen Rechtssprechung gewarnt werden. Sie hat als Folge der auf Bundes- und kantonaler Ebene ausgebauten Verwaltungsgerichtsbarkeit zu einer gewissen Rechtslastigkeit bis in die Einzelfälle hinein beigetragen. Relativ offene Konflikte gab es mit den Lehren der Regionalwirtschaft und des Umweltschutzes. Während die ersteren bereits im Ansatz räumlich dachten, entdeckten die Ökologie und der technisch orientierte Umweltschutz den Raum relativ spät. Beide Spannungsfelder hätten nicht sein müssen. Die Raumplanung hat ihnen gegenüber stets offene Türen gezeigt, mindestens vom Gedankengut der Querschnittsplanung und des Einbezuges des funktionalen Raumplanungsrechts her.

Das aus der Geschichte heraus – für die Schweiz – erklärbar *dominierende Ordnungsprinzip der Trennung von Siedlungs- und Nicht-Siedlungsgebiet, von Baugebiet und Bauverbotsgebiet, von landwirtschaftlichen und bauzonenbezogenem Bodenmärkten* hat für die Politik einen relativ hohen Stellenwert erlangt. Es ist dies eine Formel, die verstanden wird. Dass sie die Struktur des Bundesgesetzes über die Raumplanung von 1979 und die Rechtssprechung wie auch die kantonalen Richtpläne der ersten Generationen prägt, steht fest. Allerdings ist es nicht das einzige Prinzip. Neben ihm spielen die Lehren von den zentralen Orten, das Gebot der konzentrierten Dezentralisation resp. der dezentralisierten Konzentration, das Postulat der haushälterischen Bodennutzung, das Prinzip der Nachhaltigkeit usw. eine wegweisende Rolle. Nicht minder wichtig sind jene der

Planabstimmung im Gegensatz zur Planhierarchie, des Gegenstromes der Planung von oben nach unten wie auch von unten nach oben. Verfassungsrang erlangt haben die Aussagen zur zweckmässigen und haushälterischen Bodennutzung und neu zur Nachhaltigkeit. Die meisten Prinzipien stammen aus der Doktrin; sie wurden in Teilen vom Gesetzgeber und durch die Plansystemgestaltung adoptiert.

So reich, nach Zahl und Inhalten, die Abhandlungen zur Raumplanung, zur Stadtplanung, zur wirtschaftlich orientierten Raumordnungspolitik wie auch zur älteren Orts- und Regionalplanung sind, *an klärenden Lehrbüchern besteht nach wie vor ein erheblicher Mangel*. Am ehesten finden sich solche zur Kommunalplanung und zum Raumplanungsrecht, teils in Verbindung mit dem Bau- und Umweltrecht. Eine Einführung in die schweizerische Raumplanung vermittelte Martin Lendi (Rechtswissenschaft) zusammen mit seinem damaligen Mitarbeiter Hans Elsasser (Wirtschaftsgeograph) – mit einem Werk, das mehrere Auflagen erreichte, aber keine Fortsetzung erlebte. Jakob Maurer wandte sich den Methoden der Raumplanung zu – verbunden mit dem Bestreben, eine Theorie des eher formalen Verständnisses zu formulieren. Der Versuch, den Theorien der tatsächlichen resp. normativen Theorien der räumlichen Entwicklung eine solche des materiellen Verständnisses gegenüberzustellen (Grundriss einer Theorie der Raumplanung), wurde vom Autor dieser Darstellung gewagt, später vertieft u.a. in Richtung einer Ethik der Raumplanung. Dass in der eigentlichen Pionierphase die Anstoss-Abhandlungen vorherrschten, verwundert nicht. Die entsprechenden Schritte waren nötig. Dass gleichzeitig Richtlinien zu formulieren, Methoden zu erläutern und zu gewichten wie auch Skripten für den laufenden, anschwellenden Unterricht zu verbreiten waren, überzeugt. Die Wissenschaft hatte sich während geraumer Zeit zu sehr in den Dienst der Amtsstellen gestellt. Ihren eigenen Auftrag hat sie zu jener Zeit eher vernachlässigt, sieht man vom grossen Projekt der Landesplanerischen Leitbilder, von den Studien zur politischen Planung, zur Planungstheorie, zum Planungsrecht usw. ab. Das Defizit an Standardwerken zur Planung, zur Raumplanung, zur Stadtplanung usw. erweist sich – bis auf den heutigen Tag – als erheblicher Mangel, um so mehr als auf internationaler Ebene das Angebot vergleichsweise nicht wesentlich grösser ist. Immerhin konnte schweizerischerseits auf die Standardwerke der dt. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Handwörterbuch der Raumordnung, Methoden und Instrumente räumlicher Planung usw.) zurückgegriffen werden.

Nicht dem Mangel an Theorieangeboten zuzuschreiben sind politische, wesensmässig nicht an Theorien interessierte Abstandsneigungen. Sie bewegen sich hin zu (vermeintlich) einfachen, praxistauglichen Vorgaben. Dazu bietet sich das Beispiel des Verhältnisses von Raumplanung und Regionalwissenschaften an. Im Verlauf der Jahre, ab Erlass des Bundesgesetzes über die Raumplanung, gelang es nicht, das beabsichtigte breite Verständnis der Raumplanung mit Einbezugseffekten auf die Regionalwirtschaft zu vertiefen. Das Bundesgesetz selbst hatte nämlich in Anlehnung an die Lehre einen relativ offenen, koordinierenden Zutritt zu allen raumrelevanten, raumwirksamen Vorgängen und Massnahmen, also auch zu den wirtschaftlichen Kräften und Prozessen, gewählt. Das Bundesamt für Raumplanung, unter seinem ersten Direktor Marius Baschung, liess sich demgegenüber – unter dem Druck der konkurrierenden Bundesämter – verleiten, die Raumplanung zurückzunehmen, die Querschnittskomponenten zu schwächen und den Fokus auf die Bodennutzungsplanung zu legen. Das Instrument des Richtplanes hätte zwar ex lege zu einem breiteren Ansatz angehalten, doch brach auch in den Kantonen die Zielsetzung einer Vornutzungsplanung immer wieder durch, ohne dass die Bundesbehörden interveniert hätten. Später wandten sich Bundesrat und Bundesamt – unter dem zweiten Direktor Hans Flückiger – intensiver der breit verstandenen Raumentwicklung zu. Sie nahmen auch die wirtschaftlichen und gesellschaftlichen sowie ökologischen Implikationen auf. Damit setzte sie Zeichen in

Richtung der Grundvorstellung einer politisch, ökonomisch, sozial und ökologisch unterfangenen Raumplanung. Die regionalwirtschaftlichen Aspekte, zum Beispiel, flossen nunmehr souveräner ein – wichtig im Hinblick auf die Raumplanung im Berggebiet, in wirtschaft einseitig strukturierten Räumen sowie mit Ausblick auf die sich aufbauenden Agglomerationsprozesse. Die umweltbetonten folgten ihrerseits nach, wenn auch langsamer. Dadurch wurde die Querschnittsfunktion der Raumplanung reaktiviert – unter Einschluss von wirtschaftlichen Sachverhalten und Vorgängen. Das gleiche geschah über die Sachpläne des Bundes. Die kantonalen Richtpläne der 2. Generation zogen ebenfalls nach und zwar durch Ausweitung und Vertiefung des konzeptionellen und programmatischen, breiten Ansatzes der Raumplanung. *Die Langzeitwirkung von Verständnis-Theorien darf nicht unterschätzt werden.*

XI. Begleiteinwirkungen

Neben Ideen und Theorien zur Raumplanung üben parallele politische, wirtschaftliche, gesellschaftliche und wissenschaftliche Phänomene einen erheblichen Einfluss auf das Werden und Sich-Verändern der Raumplanung und auf ihr Verständnisses aus.

Das sind einmal *die politischen Stosskräfte und Trends*, beispielsweise in Richtung der Ausweitung, der Zentralisierung der öffentlichen Aufgaben beim Bund und der gesetzlichen Steuerung der Umsetzung, später der Auslagerung öffentlicher Aufgaben, gar der Privatisierung, da und dort der Unterstellung unter privat/öffentliche Managementformen – nicht zur gleichen Zeit, teilweise überlappend, sogar antizyklisch. Solche politische Implikationen schlugen auf die Raumplanung und ihr Verständnis durch. Konkret hat die Raumplanung die Ausweitung der öffentlichen Aufgaben und die Aufgabenüberwälzung auf den Bund aktiv miterlebt, sei es im Bereich des materiellen und immateriellen Verkehrs (z.B. Nationalstrassen wurden zu Bundesstrassen), sei es im Bereich der Energieproduktion und -versorgung (z.B. untersteht die Kernenergie einer umfassenden und abschliessenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes). Beide Rechtsbereiche sind von erheblicher Raumwirkung. Das weitere Beispiel des Umweltschutzes liegt auf der Hand. Bekanntlich wurde der Verfassungsartikel über den Umweltschutz zwei Jahre später (1971) erlassen als jener über die Raumplanung (1969) und das Bundesgesetz über den Umweltschutz trat rund 5 Jahre später (1985 gegenüber 1980) in Kraft. Weil aber die Kompetenz dem Bund anvertraut und nicht in den Kontext kantonaler Aufgaben gestellt wurde, erlebte der Umweltschutz eine wesentliche grössere Aufmerksamkeit als die Raumplanung seitens a) des Bundes und b) der Öffentlichkeit. Beim Erlass der Verfassung von 1999 kam es sogar zu einem kleinen Gerangel, ob im Rahmen der Lebensraumverfassung Raumplanung oder Umweltschutz an erster Stelle zu erwähnen sei – das Parlament folgte nicht der Sachlogik und dem Bundesrat, sondern dem politischen Trend und rückte den Umweltschutz in den Vordergrund, obwohl der Umweltschutz eine Raumordnung voraussetzt.

Ein besonderer Einflussfaktor ist das *Spektrum des parteiseitigen politischen Engagements*. Unterschiedlich zu unterschiedlichen Zeiten, teils überlappend.. Signalisiert wurde bereits: Raumplanung und Umweltschutz wurden 1969 und 1971 von sog. bürgerlichen Kräften mit den Zielen der inhärenten Sicherung des Grundeigentums und der polizeilichen (Gefahren abwehrenden) Ausrichtung des Umweltschutzes lanciert und zwar wider die etatistischen bodenpolitischen Bestrebungen der Sozialdemokraten und bevor es sog. Grüne, monothematische Parteien gab, auch wenn sich die ökologischen Bewegungen in jener Zeit zu finden begannen. Dies hat sich in der Folge erheblich verändert, etwa aber 1985 bis gegen das

Endes des Jahrhunderts. Das planerische Element der Raumplanung wurde von sozialistischer Seite bald einmal für sich reklamiert, wie auch die Absicht aufkam, über den Umweltschutz Einfluss auf die wirtschaftliche Entwicklung auszuüben, bis und mit der Forcierung der Umweltverträglichkeitsprüfung aller grösseren Einrichtungen und aller weiterführenden Pläne sowie mit der Einführung des Verbandsbeschwerderechts zugunsten ökologisch ausgerichteter Nicht-Regierungsorganisationen. Mit dieser indirekt intendierten Einflussnahme auf die wirtschaftliche Entwicklung begannen sich die bürgerlichen Parteien Schritt für Schritt, wenn auch in unterschiedlicher Masse, von Raumplanung und Umweltschutz zu distanzieren, nicht von den Sachanliegen als solchen, wohl aber von den Begleiterscheinungen. Ob ein marktwirtschaftlicher, wirkungsorientierter Umweltschutz und eine entsprechend organisierte Raumplanung, wie sie seit ungefähr seit 10 Jahren diskutiert werden, wirtschafts- und staatsnahe Kräfte zugunsten von Raumordnung und Umwelt zusammenführen können?

Untersucht werden müsste, wie sich die politischen Trends der *Internationalisierung* im Verbund mit der Möglichkeit der Relativierung des demokratischen Einflusses auf die Raumordnung ausgewirkt haben. Die Alpenkonvention der Alpenländer und der EG unterstellt einen grossen Teil des Landes (rund 60% gemessen an der Fläche) internationalen Möglichkeiten der Einflussnahme und beschränkt damit vorausseilende nationale raumplanerische Akzentsetzungen. Ähnliche Entwicklungen können sich im Kontext funktionaler Raumplanung auch im Bereich der Energie, des Verkehrs usw. abzeichnen – insbesondere im Verhältnis zur EU/EG. Die Raumplanung vermag deshalb das Verhältnis zur Verkehrsplanung nicht mehr mit jener Souveränität zu gestalten, wie dies früher der Fall gewesen sein mag. Der Weg der Internationalisierung kann in Teilen sogar angemessen sein, doch muss dieser Schritt bewusst getan und nicht beiläufig eingefahren werden.

Die modernen Lehren des *New Public Management (NPM)* wie auch der *Public Private Partnership (PPP)*, die sich in hohem Masse an der Steuerung durch den Markt resp. durch marktnahe Instrumente orientiert beleben zur Zeit die Debatte um die künftige Ausgestaltung der Raumplanung – eine Bereicherung, gleichzeitig aber auch Grund zur Versuchung, die rechtlichen Vorgaben mit dem Hinweis auf die erzielbare Wirkung zu unterlaufen. Dies ändert nichts daran, dass Neuorganisation der zieladäquaten Steuerung der Raumentwicklung mittels marktwirtschaftlicher Instrumente höchst sinnvoll sein kann, doch ist gleichzeitig zu beachten, wie bedeutsam das Recht für die Wahl resp. Ausformulierung der Ziele und der Instrumente ist – deutlich nachvollziehbar, wenn es beispielsweise um Lenkungsabgaben geht, die einer gesetzlichen Grundlage bedürfen und zwar gleich in mehrere Richtungen.

Einen besonderen Weg suchte die *Studiengesellschaft für Raumordnungs- und Regionalpolitik (ROREP)*. Sie betonte und betont, seit ihrer Gründung im Jahre 1975, den Ausgleich zwischen ländlichen und städtischen resp. zwischen wirtschaftlich schwachen und wirtschaftlich starken Gebieten, übrigens eine Formulierung, die mit dem Zweckartikel des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Art. 1 RPG) weitgehend konveniert. Es handelt sich im Kern um eine Politik der Förderung der Regionalwirtschaft, mit der sich auch Aspekte der Berggebietsförderung und der Agglomerationsstrukturierung verbinden lassen. Als Fehler muss sie sich das unzulängliche Befassen mit dem Raumplanungsgesetz anlasten lassen. Das dort skizzierte Raumplanungsverständnis wurde mindestens ungenügend vitalisiert. Zuzugeben ist, dass die ROREP im Zeitpunkt ihres Entstehens mit guten Gründen gegen die damalige Praxis des Bundesamtes für Raumplanung wandte, einseitig die Bodennutzungsaspekte in den Vordergrund zu rücken. Diese Deutung mag mit der Ablehnung des vom ersten Raumplanungsgesetz anvisierten volkswirtschaftlichen Ausgleichs zusammenhängen, sie mag auch mit der Parallelität von Raumplanungsrecht und der

Gesetzgebung über die Investitionshilfe in Berggebieten zu tun haben. Auf alle Fälle gelang in der Folge das Zusammenführen von Raumplanung und Regionalwirtschaftspolitik nicht. Auch spätere Versuche blieben auf die Kooperation von Bundesamt für Raumplanung mit dem Staatssekretariat für Wirtschaft beschränkt. Der ROREP fällt auf der andern Seite das Verdienst zu, die Regionalwissenschaften, in der Schweiz gelehrt vorweg in Bern (Berggebietenförderung), in Fribourg und in St. Gallen, später auch im Tessin und etwas früher in Neuenburg, für die Raumplanung aktiviert zu halten. Der Aussage, die Regionalwirtschaft verkörpere Raumordnungspolitik im Gegensatz zur Raumplanung, die nichts anderes sei als Bodennutzungsanordnung, steht keine Theorie zur Seite, weder eine Theorie des Verständnisses der Raumplanung noch eine Theorie der Beeinflussbarkeit der räumlichen Entwicklung.

Welchen Einfluss hatten die 68-Jahre mit ihren vielfältigen und überengagierten Vorstellungen zu den staatlichen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Strukturen – sie reichten von der Ablehnung des Staates bis zu dessen Erstverantwortung für Veränderungen, vom Abbau von Autoritäts- und Kompetenzordnungen bis zu neuen Partizipationspostulaten. Die Frage stellt sich umso mehr, als der Verfassungsartikel über die Raumplanung im Jahre 1969 erlassen und das erste Bundesgesetz über die Raumplanung, durch das Volk im Jahre 1976 abgelehnt, in den Jahren 1970 bis 1974 ausgearbeitet worden ist. Begleitet war diese Zeit von sozialistischen Programmen zur Verstaatlichung des Bodens, auf alle Fälle zur Einflussnahme auf die Verteilung von Grund und Boden sowie zur Abschöpfung zugefallener Bodenwertzuwächse als Folge staatlicher Vorleistungen (wie Zonierungen, Erschliessungen usw.), sei es durch Besteuerung, sei es durch förmliches Einziehen. Dazu ist nun klarzustellen, dass die Einflüsse der 68er Bewegung – in der Schweiz – auf die Raumplanung relativ klein blieb, vor allem deshalb, weil die Raumplanung weitgehend von bürgerlichen Kreisen und hier vor allem von Angehörigen der FdP vertreten wurde und zwar gegen sozialistisches Gedankengut gewandt, das sich in Planungs- und bodenrechtlichen Belangen politisch nicht durchzusetzen vermochte. Allerdings flossen in das erwähnte erste Bundesgesetz über die Raumplanung einzelne bodenrechtliche und volkswirtschaftlich motivierte Massnahmen (Mehrwertabschöpfung, Zonenexpropriation, volkswirtschaftlicher Ausgleich) ein, die als Konzession an die linke Seite gedeutet werden könnten. Erfolg war diesen Aspekten nicht beschieden. Im Gegenteil! Im gleichsam im zweiten Anlauf erlassenen Bundesgesetz, das 1979 seitens des Parlamentes beschlossen wurde, blieben sie weggelassen resp., was die Mehrwertabschöpfung anging, sublimiert berücksichtigt.

Dennoch gewann die Geisteswelt politisch auf der eher linken Seite etablierter Politiker in der Folge Schritt für Schritt an Einfluss, aber nicht primär über die Gesetzgebung, sondern relativ spät über einzelne Personen, die ganz allgemein Interesse an der staatlichen Planung hatten und deshalb konkret auf die Raumplanung wie sie auch auf die Ökologie und auf den Umweltschutz zuzugingen, aber auch hier nicht zentral, oder doch nicht exklusiv, um der Sachthematik willen, sondern mit Blick auf die indirekte staatliche Einflussnahme auf das wirtschaftliche Geschehen. Die geringe Chance, die Marktwirtschaft als solches in Frage zu stellen, verleitete sie also, die Wirtschaft von der planerisch-ökologischen Seite her zu beeinflussen, nach ihren Vorstellungen gar zu disziplinieren, aber doch begleitet von sinnstiftenden Anliegen einer nachhaltig gepflegten Umwelt. Die teils überdosierten Vorstellungen wurden im Rahmen der sozialdemokratischen Partei etwas zurückgefahren und praktikabel ausgeformt: Manifest sichtbar am Eidg. Departement Umwelt, Verkehr, Energie sowie Kommunikation (UVEK), das während geraumer Zeit zu einer Domäne sozialdemokratischer Politikgestaltung mit manchen Spät-68er in wichtigen Funktionen. Dass die bürgerlichen Parteien ab ca. 1990 gegenüber Raumplanung und Umweltschutz, die sie 1969/1971 aus der Taufe gehoben hatten als es noch keine grüne Parteien gab und die

Sozialdemokraten ein völlig anderes, staatliches Bodenrecht im Auge hatten, eher auf Distanz gingen, wurde bereits geschildert. Die insgesamt eher knappen Erfolge der teilweise intensiv verfolgten Versuche zur Festigung des breiten ökologischen Bewusstseins erklären sich aus fehlenden Ideen von Substanz. Das späte Zugehen auf marktwirtschaftliche Instrumente spiegelt frühere Defizite. Was wirklich zu tun sein wird, bleibt auch nach der Jahrtausendwende, mindestens behördlicherseits, in Teilen offen. Ob der Wissenschaft die Substantiierung gelingt?

XII. Menschen

Die Raumplanung lebt nicht nur von Theorien und Ideen, auch nicht einseitig von politischen Programmen. Sie braucht Menschen, als *Werk von Menschen für Menschen*. Dies gilt sowohl für die Raumplanung als öffentliche Aufgabe als auch für die Raumwissenschaften. Die enge Verknüpfung von Menschen als Initianten und als mitdenkende Adressaten ist für die Schweiz typisch, denn schweizerische Planer sind immer auch Mitbürger und insofern gestaltende Planer, also selten Technokraten der Planung, selten genug Theoretiker der Planung und der Raumplanung – sei es in amtlicher Stellung, in der Wissenschaft, sei es auf dem freiberuflichen Markt. Zur Erinnerung: Die „cives“ verfügen in der direkten Demokratie über politische Rechte – auch gegenüber der Planung und vor allem gegenüber dem Planungsrecht. Das Milizprinzip (Einbezug Privater in das amtliche Geschehen) relativiert seinerseits, wenn auch aktuell nicht mehr gleich ausgeprägt wie früher, die professionelle, bürokratische Planungsverwaltung und vermittelt allen Beteiligten unmittelbare Planungsbegegnungen sowie -erfahrungen. In dieser Art ist es zulässig und angezeigt, für die Schweiz einzelne, einflussreiche Promotoren der jüngeren Zeit zu erwähnen und durch sie sichtbar werden zu lassen, wie viel sie zur theoretischen und faktischen Grundlegung beitragen haben – auf ihre Art, sei es als Politiker, Architekten, Geographen oder Juristen und Ökonomen, sei es als auf Seiten der Regierungen, der Verwaltung, der Verbände und Parteien, der Wissenschaft und in der freien Berufswelt.

Die *Auswahl* bleibt der übergrossen Zahl wegen rudimentär¹⁶: Hans Bernhard, Hans Bernoulli, Karl Kobelt, Armin Meili, Friedrich Traugott Wahlen, Heinrich Gutersonn, Ernst Winkler, Max Werner, Hans Marti, Fritz Berger, Kurt Kim, Leo Schürmann, Martin Rotach, Jean Pierre Vouga usw. Auffallend ist ausserdem die grosse Zahl von Juristen (von Wilfried Schaumann über Max Imboden, Jean François Aubert bis zu Alfred Kuttler und Riccardo Jagmetti), die den Weg hin zum Rechtsstaat, zur rechtsstaatlichen Planung geebnet haben. Der Schweizerische Juristenverein widmete gleich 3 Jahrestagungen den Themata der Raumplanung, wegweisend für die Gesetzgebung jene des Jahres 1976 (Referenten: Pierre Moor/Martin Lendi). Der Juristen besonderen Leistung bestehen in den Lehren zur Rechtsnatur der Pläne, zur Verwendung von finalen Rechtssätzen, zur Entschädigung bei rechtmässigen Handlungen (materielle Enteignung) usw. Die Ökonomen gliederten sich relativ spät ein. Es ist vor allem der Name von René L. Frey, der bewegt. Vorausgegangen war in der Romandie Gaston Gaudard mit seinen Schülern der Regionalwissenschaften.

Der bundesrätliche Motivator in der Phase der Bundesgesetzgebung war Kurt Furgler (damals Vorsteher des Eidg. Justiz- und Polizeidepartementes). Er bewahrte langen Atem von der

¹⁶ Die wichtigsten biographischen Daten der hier genannten Personen sind zusammengestellt in: *Winkler Ernst, Winkler Gabriela und Lendi Martin*, Dokumente zur Geschichte der schweizerischen Landesplanung, Schriftenreihe zur Orts-, Regional- und Landesplanung, Nr. 1, Zürich 1979. Aus diesem Grund wird auf eingehendere Beschreibungen verzichtet.

Umsetzung der dringlichen Massnahmen über das erste (in einer Volksabstimmung abgelehnte) Raumplanungsgesetz bis zum zweiten, noch immer geltenden. Im Parlament stachen Ständerat Willi Rohner (SG) mit seinem Einsatz u.a. für die gesamte Wasserwirtschaft, die Raumplanung und den Umweltschutz sowie Nationalrat Leo Schürmann als Redaktor einschlägiger Gesetze resp. Bundesbeschlüsse (Dringliche Massnahmen auf dem Gebiet der Raumplanung, Investitionshilfegesetz Berggebiete, Raumplanungsgesetz (abgelehnt 1976), 1. Entwurf Umweltschutzgesetz) hervor. Sie waren wohl die beiden letzten der konsequent breit denkenden Politik-Denker. Aus dem gesetzgeberisch engagierten Kanton Zürich heraus setzten sich die späteren Bundesräte Fritz Honegger und Rudolf Friedrich für die Raumplanung ein; im Kanton Aargau war es Regierungsrat Kurt Kim, der auch die Expertenkommission zu Fragen der Organisation der Raumplanung präsidierte. Auf Seiten der kantonalen Baudirektoren nahmen Alois Hürlimann (ZG), späterer Präsident der Kommission für die Gesamtverkehrskonzeption, und Simon Frick (SG) eine führende Rolle ein. Fritz Berger als Delegierter für Wohnbauförderung stellte schon früh, also vor dem Erlass des Verfassungsartikels über die Raumplanung, den Zusammenhang zwischen Wohnbauförderung und räumlicher Planung her. Der erste bundesseitige Delegierte für Raumplanung war Martin Rotach (unmittelbar vorher Leiter des Instituts für Verkehr und Transport (IVT) und noch etwas früher Direktor ORL-Institut ETH Zürich). Ihm oblagen in seiner Verwaltungsfunktion beim Bund die Durchführung der dringlichen Massnahmen sowie der Aufbau der künftigen bundesseitigen planerischen Aktivitäten sowie die Begleitung der werdenden Bundesgesetzgebung.

Gewichtige Funktionen versahen die Direktoren des Bundesamtes für Raumplanung (Raumentwicklung) sowie der VLP. Die Namen von Marius Baschung und Hans Flückiger hier, jener von Rudolf Stüdeli dort, verdienen es, hervorgehoben zu werden. Das erste Präsidium der später ins Leben gerufenen Beratenden Kommission des Bundes für Raumplanung versah Cornelia Füg (ehemalige kantonale Regierungsrätin und eidgenössische Politikerin). Nicht vergessen werden dürfen die Leiter der kantonalen und der städtischen Planungsämter, beispielsweise Hans Marti, Rolf Meyer von Gonzenbach (Zürich) und Hans Aregger (Zürich/Bern). Schon früh machte die „Regio Basiliensis“ von sich Reden. Die Vereinigung für Raumordnungs- und Regionalpolitik (ROREP) wandte sich vor allem an ökonomisch interessierten Raumplaner und Berater, mit besonderer Verve Peter Güller (Zürich). Der Verein Metropole Schweiz legte den Akzent auf die Schweiz als Stadt, angeregt durch Ursula Rellstab (Zürich). Wo immer qualifizierte Initiativen ergriffen wurden, standen einzelne Persönlichkeiten im Mittelpunkt. An den materiellen Weichenstellungen in Richtung eines freiheitlich rechtsstaatlichen Planung und eines entsprechenden Umweltschutzes beteiligt waren auch die Medien. Besonders engagiert zeigte sich die Inlandredaktion der NZZ mit Kurt Müller und Walter Schiesser. Sie setzten liberale Akzente in Belangen, von denen zu vermuten wäre, sie würden eher von Politikern des andern Spektrums vertreten.

Einzuflechten ist hier die Frage, ob es typische Planer-Persönlichkeiten gegeben hat. Sie zu beantworten fällt nicht leicht. Immerhin fällt auf, wie viele liberale, freisinnig-demokratische, jedenfalls bürgerliche Kräfte sich hinter und vor die Raumplanung gestellt haben, sowohl auf Seiten der Planer als auch der Politiker. Zu erklären ist diese Tatsache wohl aus der Suche nach einer Antwort auf die damals virulenten, pointiert sozialistischen Bodeninitiativen. Sowohl Armin Meili als auch Heinrich Gutersohn – mehrfach erwähnt – gehörten der FdP an. Allein im Kanton Zürich zählten zum innersten Kreis der Förderer der Raumplanung auf kantonaler Ebene so bedeutende Namen wie Rudolf Friedrich, Fritz Honegger und Rico Jagmetti – alle Mitglieder der nämlichen Partei. Die Liste liesse sich fortsetzen. Des weitern fällt die Grundausbildung in Geographie oder Architektur auf, gefolgt von den Juristen, aus evidenten Gründen kommen die auf Nachdiplomstufe ausgebildeten Planer erst Jahre in der

nachfolgenden Generation zum Zuge. Vieles davon hat sich später geändert. Die bürgerlichen Politiker wandten sich neuen Politikfeldern zu, eher sozialdemokratische Kreise rückten als Funktionsträger der Raumplanung auf, so in einzelnen grösseren privaten Planungsbüros und in Amtsstellen des Bundes.¹⁷

Als anregungsstarke Personen aus dem Ausland der Periode 1970-1990 sind – mit besonderer Wirkungen auf die Schweiz – zu nennen: Werner Ernst (Staatssekretär, Professor für öffentliches Recht, prägender Präsident der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Deutschland mit den Wirkungszentren Bonn und Münster) und Rudolf Wurzer (Professor, Rektor der TU Wien, Begründer des Studiums in Raumplanung daselbst, später Stadtrat von Wien in Wien, Österreich). Zur Stellung und Funktion der Planung wie auch zur Theorie der Planung und zu raumrelevanten Problemstellungen – mit Seitenblicken auf die Schweiz – äusserten sich aus dem Ausland unter vielen Autoren vor allem Wolfgang Haber (Prof., Landschaftsökologe, Deutschland), Josef Kühne (Prof., Jurist, Österreich), Ernst

¹⁷ Sechs Kurzbiographien, ausgewählt nach den Schnittstellen, seien hier festgehalten:

- a) An der Schnittstelle von Wissenschaft und Verband wie zur Politik nahm *Heinrich Gutersohn*, geb. 1889 erheblichen Einfluss. Nach dem Studium war er von 1941-1970 ordentlicher Professor für Geographie an der ETH Zürich (u.a. beauftragt mit der Zentralstelle für Orts-, Regional- und Landesplanung, welche der Geograph Ernst Winkler führte), präsierte von 1964 bis 1967 die Expertenkommission für die Landesplanung (mit einem sehr breiten Verständnis des Gegenstandes der Raumplanung) und wirkte in zahlreichen weiteren ausserparlamentarischen Kommissionen des Bundes mit. Von 1953 bis 1962 präsierte er die VLP als Nachfolger von Armin Meili.
- b) *Armin Meili*, Dipl. Arch. ETH, geb. 1892, eine vielseitig begabte Person in der Architektur, in der Planung, in Organisationsbelangen, in der Politik und im Militär, mit diesen Voraussetzungen war er vieljähriger Nationalrat (1939-1955), Oberst i Gst, Dir. Schweizerischen Landesausstellung (1936-1940), erster Präsident der VLP (1943-53) – der geistige Inspirator und praktische Impulssetzer der schweizerischen Landesplanung (Raumplanung), und dies alles aus einer politisch heiklen Zeit mit immensen Herausforderungen heraus, anders formuliert: Ein Mann voll von Begabungen, wie sie die Schweiz rund um den 2. Weltkrieg erforderte, in einer Person, gleichzeitig mit der Fähigkeit, Mitmenschen mit auf den Weg zu nehmen. Seine Schnittstellen: Politik, Landesplanung, Militär, Verbandswesen, Architektur (mit Spitzenleistungen).
- c) *Jean Pierre Vouga*, Dipl. Arch. des Beaux-Arts, Paris, geb. 1907, war Kantonsbaumeister im Kanton Waadt, Professor an der EPFL und amtierte als stellvertretender Delegierter des Bundesrates für Raumplanung (1972-1976). Er war verwaltungsseitig auf kantonaler und auf Bundesebene, in der Wissenschaft und viele Jahre für die westschweizerische VLP (ASPAN) engagiert. Bevor zum Kanton Waadt stiess, führte er ein eigenes Architektur- und Planungsbüro.
- d) Im Umfeld von Verband, privatem Planungsbüro und Verwaltung agierte *Hans Marti*, geb. 1913, dipl. Arch. ETH, Mitarbeiter auf dem Zentralbüro der VLP von 1945-1948, Privates Planungsbüro, Delegierter des Zürcher Stadtrates für Stadtplanung 1962-1968, Mitglied der Kommission für das Schweizerische Hauptstrassennetz, aus der die Nationalstrassen hervorgingen. Hans Marti war derjenige unter den Planern, der die Umsetzung suchte und das Realisieren zelebrierte, verbunden mit doktrinstarkem Engagement.
- e) Der Jurist Professor *Alfred Kuttler*, geb. 1923, war Departementssekretär des Baudepartementes des Kantons Basel Stadt, stand den schweizerischen, kantonalen Bausekretären nahe, versah Lehrverpflichtungen an der juristischen Fakultät der Universität Basel (Planungs- und Baurecht) und wurde 1978 zum Bundesrichter gewählt, also mit Blick auf das neue Bundesgesetz über die Raumplanung. Er war ein Mann der Raumplanung, der Verwaltung, der Politik, der Wissenschaft und erst noch Bundesrichter, der die Praxis zum Raumplanungsrecht massgebend mitgestaltete – Ehrendoktor der ETH Zürich.
- f) An den Schnittstellen von Wissenschaft, Verwaltung und Beratung wirkte *Martin Rotach*, geb. 1928, Dipl. Ing. ETH, Prof. für Verkehrsingenieurwesen ETH Zürich, Direktor ORL-Institut 1965-1971, Delegierter des Bundesrates für Raumplanung 1972-1975, anschliessend wieder Professor für Verkehrsingenieurwesen und zeitweise Vorsteher des Instituts für Verkehrsplanung- und Transporttechnik. Er war der Leiter (Direktor) des ORL-Instituts zur Zeit der Bearbeitung der Landesplanerischen Leitbilder und der erste Delegierte des Bundesrates für Raumplanung in der Phase der Lancierung der „Raumplanung Schweiz“. Später wandte er sich in seinen Forschungsarbeiten betont der Substitution des materiellen durch den immateriellen zu

Hasso Ritter (Staatssekretär, Jurist, Deutschland), Karl Ruppert (Prof., Geograph, Deutschland), Erika Spiegel (Prof., Soziologin, Deutschland), Gerlind Weber (Prof., Raumplanerin, Österreich), Klaus Wolf (Prof., Geograph, Deutschland) – alle ordentliche Mitglieder der dt. Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Aus der ETH Zürich hervorgegangen ist der österreichische Raumplanungsprofessor Wolf Jürgen Reith, der an der Universität für Bodenkultur wirkte.

Auf wissenschaftlicher Seite darf – neben vielen weiteren Institutionen und Akteuren – die Arbeit des einstigen ORL-Instituts der ETH Zürich (mit Vorläufern eingeschlossen ab 1943, konzentrierter ab ca. 1965 bis ca. 2002, formell gegründet 1961, zu Beginn des neuen Jahrtausend abgelöst durch ein ETH Zürich-internes Netzwerk: NSL) hervorgehoben werden. Es hat mit der Ausbildung von Planern, den Landesplanerischen Leitbildern von 1971, dem Entwurf zum Raumordnungskonzept 1973, mit methodischen und Theoriebeiträgen und rechtlich-politischen Grundlegungen (u.a. zur politischen Planung, zur Struktur des Raumplanungsrechts, zur Ethik in der Raumplanung usw.) sowie mit der wissenschaftlichen Zeitschrift DISP und einer Schriftenreihe zur Grundlegung der Doktrin der Raumplanung national und international beigetragen. Zu Beginn der besonders innovativen siebziger Jahre gehörten seiner Leitung an: Martin Rotach (Verkehr), Jakob Maurer (Methodik) und Ernst Winkler (Geographie) sowie der Verfasser dieses Textes (Rechtswissenschaft). Der Beitrag von Carl Hidber (später Professor für Verkehrsplanung und parallel dazu Stabschef der Gesamtverkehrskonzeption) an die Konzipierung der Leitbilder darf nicht unerwähnt bleiben. Den Verkehr betreute Karl Dietrich, bald schon Professor der ETH und aktiv in der Leitung des IVT. Später stiessen Benedikt Huber (Architekt) und weitere Professoren hinzu (u.a. Franz Oswald (Architekt), Hans Flückiger (Ökonom) usw.). Benedikt Huber begann mit der Erarbeitung der Lehren zur Stadtplanung. Aus dem Kreis der Mitarbeiter und Assistenten sind einige bedeutende Hochschullehrer und Verwaltungsleute herangewachsen –u.a: Beat Hotz-Hart (Prof., Wirtschaftspolitik, Universität Zürich/Bundesverwaltung), Hans Elsasser (Prof., Wirtschaftsgeographie, Universität Zürich), Wolf Linder (Prof., Politikwissenschaft, Universität Bern), Robert Nef (Publizist, Leiter Liberales Institut, Hrsg. Schweizerische Monatshefte), Angelo Rossi (Prof. IDEHAP, Präsident Fachhochschule Tessin), Hans Werder (Generalsekretär UVEK).

Rund um die Regionalwissenschaften profilierten sich u.a. die Prof. Gaston Gaurdard (Fribourg), Alfred Nydegger und Georges Fischer (St. Gallen) sowie René L. Frey (Basel), begleitet von den Spezialisten zur Berggebietsproblematik wie Peter Stocker und Hans Flückiger (Bern), wobei auch zahlreiche Vertreter der Geographie verwandte Gedankengänge pflegten. Interessanterweise waren es vor allem diese Kreise, die sich im Rahmen der Nationalen Forschungsprogramme um Forschungsthemata kümmerten.

Das aktuelle Netzwerk der ETH Zürich für Stadt und Landschaft (NSL) wird die wissenschaftlichen Zutritte zu Raum und Zeit intensiv verfolgen, auch wenn die Stosskraft des interdisziplinär angelegten ORL-Instituts in Zukunft national und international vermisst werden dürfte. Das derzeitige trendbedingte Ausblenden der Sozialwissenschaften, insbesondere von Recht und Ökonomie, könnte sich als erheblicher Nachteil erweisen. Vorteilhaft ist, dass die Ausbildung in Raumplanung nach wie vor gepflegt wird und die Zeitschrift „DISP“ regelmässig und redaktionell auf hohem Niveau erscheint.

Die Neuorganisation der Raumwissenschaften and der ETH Zürich, allenfalls unter Einbezug von Abteilungen der Forschungsanstalt WSL, ist angedacht, doch noch nicht reif. Die Verantwortung ist gross. Die Erfahrung lehrt: Netzwerke ohne Kompetenzzentrum tun sich schwer, das zentrale Anliegen nicht aus den Augen zu verlieren. Zudem werden das

Geschehen und der geistige und fachliche Zugewinn an der Peripherie einer Sachaufgabe, so befruchtend und anregend sie zu sein scheinen, oft überschätzt. Aufdrängen würde sich ein Kompetenzzentrum mit einer Raumplanungsprofessur resp. -professuren im Mittelpunkt und Gruppierungen im Umfeld, verbunden durch ein Impulsorgan samt gemeinsamen Aktivitäten sowie Publikationsträgern. Ob es den Fachhochschulen gelingen wird, die für sie aufkommenden Chancen zu nutzen? Aktuell ist es vor allem jene von Rapperswil (SG). Sie widmet sich der örtlichen Raumplanung. Der früh lancierte nachdiplomartige Lehrgang am damaligen Technikum Brugg-Windisch ist leider eingestellt. In der Westschweiz trat, neben dem bereits genannten Jean Pierre Vouga, u.a. Claude Wasserfallen als Professor an der ETH Lausanne hervor. Eine einzigartige Rolle spielte der interkantonale Zusammenschluss westschweizerischer Kantone zu Studien der Raumplanung in der C.E.A.T., verbunden mit der ETH Lausanne.

XIII. Erfolge und Misserfolge

Die schweizerische Raumplanung ist *keine reine Erfolgsgeschichte*. Dies ist nicht verwunderlich. Die Problemflut nimmt zu, die Vernetzung mit der Politik impliziert Stärken und Schwächen. Dennoch ist sie positiv bemüht, die Aufgaben zur Sprache zu bringen, sie früh- und also rechtzeitig vor der Öffentlichkeit (und für sie) zu traktandieren und anzugehen. Eine Bilanz zu ziehen fällt auch deshalb schwer, weil die die schweizerische Raumplanung, wenn auch nicht einheitlich und in manchen Plänen nicht deutlich genug, aber doch akzentuiert, von einer offenen Zukunft sowie eingeschlossen von Ungewissem und Nicht-Wissen ausgeht und also finale Planungen, gerichtet auf einen Endzustand, meidet. Als prozessorientierte Planung steht sie immer wieder vor neuen Herausforderungen, wobei sie grundlegende Vorgaben auf weite Sicht mitnimmt. Insofern müssten die Erfolge und Misserfolge zweigleisig gewichtet werden, einerseits bezüglich der Grundfunktionen und andererseits bezüglich der laufend anfallenden Einzelprobleme.

Bei unterschiedlichen Wirkungsgraden sind u.a. folgende *Erfolge* hervorzuheben: Integration in den demokratischen, föderativen und freiheitlichen Rechtsstaat, vernetztes und zeitlich ausgreifendes Denken inmitten von Ungewissheiten, Haushalten mit knappen Gütern (Boden, Umwelt, Finanzen), Zusammenspiel von Fach (Sach)- und Raumplanung (z. Bsp. von Raum- und Verkehrsplanung), Schutz der offenen Landschaft (selbst in Agglomerationsnähe), Trennungen zwischen Siedlungs- und Nicht-Siedlungsgebieten, begrenztes Wachstum der Siedlungsflächen bei enormen Ansprüchen einer wachsenden Bevölkerung, Verdichtungen in Städten, Abwägen und Abstimmen konkurrierender Interessen, Kooperations- und Koordinationsansätze – eine nicht unstattliche, eine unvollständige Liste, verbunden mit Schatten- und Sonnenseiten. Selbst die bodenrechtlichen Ansätze (Begrenzung der Bauzonen, Erschliessungspflicht, entschädigungslose und -pflichtige Eigentumsbeschränkungen usw.) scheinen sich teilweise zu bewähren, auch wenn die Durchsetzung – evidenterweise, was die Grösse der Bauzonen angeht – mangelhaft blieb. Hinter den abstrakt gehaltenen Hinweisen verbergen sich sichtbare Bilder geschützter Landschaft, erlebbare Qualitäten und Chancen, sich in den Siedlungen und in den Zentren wohl zu fühlen, aber auch unvorteilhafte Entwicklungen am Rande von Agglomerationen, in ausufernden, baulich verstellten Dörfern.

Trotz wachsender Bevölkerung, erhöhter Mobilität, veränderter Lebensgewohnheiten und -stile, steigenden Ansprüchen an Wohn- und Büroflächen, Verkehrsleistungen des öffentlichen und privaten Verkehrs, ganz allgemein an die Infrastruktur und an die Grundversorgung usw. gelang es, die äusseren Bedingungen hoher Lebensqualität recht gut zu erhalten. Die

Lebensvoraussetzungen und die Chancen zur persönlichen, wirtschaftlichen und sozialen Lebensentfaltung sind auf relativ hohem Niveau intakt, auch wenn Umweltbelastungen und unästhetische Überbauungen, Zersiedlungen sowie Landschaftsbeeinträchtigungen mit guten Gründen beanstandet werden. Positiv: *Die Schweiz, was die äusseren Lebensbedingungen angeht, funktioniert* – auf allen Ebenen. Statistiken weisen – aufgrund internationaler Vergleiche – sogar Bestnoten für die Schweiz und für gleich mehrere schweizerische Städte aus – sicherlich nicht einseitig ein Verdienst der förmlichen Raumplanung, aber ohne sie nicht erreichbar. Die offene Landschaft ist einigermaßen intakt, der gut ausgebaute, leistungsfähige öffentliche Verkehr mit seiner überzeugenden Angeboten bricht nach wie vor die Spitze der Mobilität, Versorgung und Entsorgung tragen zum guten Bild gewährleisteteter Annehmlichkeiten bei, das Bildungsangebot aller Stufen ist für jedermann in vertretbarer Distanz erreichbar, die dichte Städtevielfalt mit hohem kulturellen Stellenwert und einem zeitgemässen modernen Arbeitsmarkt mit Angeboten, bis in die Informationsgesellschaft hinein, beeindruckt. Dennoch: Schatten liegen vor allem auf der Siedlungsstruktur, auf der Situierung der Baulandangebots und den wachsenden Belastungen des ländlichen Raumes.

Zu den wissenschaftlichen Erfolgen zählen als erstes Standbein die *Landesplanerischen Leitbilder*, publiziert im Jahre 1971. Ausgearbeitet wurden sie in der Direktionszeit von Martin Rotach durch die Mitarbeiter des ORL-Instituts und unter Beizug von Experten. 3 Grundlagenberichte (Staatspolitik, Gesellschaft, Volkswirtschaft), 13 Teilleitbilder von der Siedlung bis zur Landesverteidigung sowie abschliessend Raumordnungskonzepte, in Varianten, aufgebaut auf Landschafts-, Siedlungs- sowie Transport-/Versorgungsstrukturen und konfrontiert mit den Aussagen der vorausgehenden Studien und Teilleitbilder, übrigens zusätzlich konfrontiert mit kantonalen Leitbildern. Der wissenschaftliche Mangel lag im logischen Variieren der Siedlungsstrukturen nach abkürzten logischen Massstäben von den Kleinstädten dispers bis zur Besiedlung in zwei Ballungsräumen, dem Trend gegenübergestellt. Das zweite Standbein bildete die *Rechtswissenschaft*. Sie integrierte die generell-konkrete Raumplanung in die Rechtsstruktur von individuell-konkreter Verfügung und generell-abstraktem Rechtssatz, ordnete die Anforderungen an Eigentumsbeschränkungen und die Entschädigungsregelung im Falle rechtmässiger Schadenszufügung durch Raumplanung. Ausserdem entwickelte sie neben den üblichen Instrumenten der grundeigentümerverbindlichen Nutzungsplanung (Rahmennutzungs- (Zonenpläne) und Sondernutzungsplänen (Bebauungs-, Überbauungs-, Gestaltungs-, Baulinien-, Strassenlinienplänen usw.) den behördenverbindlichen Richtplan im Sinne eines konzeptionellen und programmatischen Plan der abstimmenden Koordinationsplanung. Die Planungswissenschaften widmeten sich vorweg den Methoden, ohne jedoch einen grenzüberschreitenden Beitrag einfahren zu können. Allgemein beachtet wurde der hohe schweizerische Standard der Kartographie.

Ungeachtet der Erfolge ist es in der jüngsten Zeit üblich geworden, einseitig das *Versagen* zu reklamieren, allerdings verbunden mit der merkwürdigen Vorstellung, eine ordnende sowie steuernde und lenkende Raumplanung, die nicht mehr sein will als Raumplanung, also keine Wirtschafts-, keine Gesellschafts- und keine Staatsplanung, könne das Geschehen restlos in den Griff bekommen, wenn immer sie nur zielstrebig antrete. Dem ist, wie die Verständnis- und Wirkungsgeschichte zeigen, nicht so. Ihr sind rechtliche, politische und tatsächliche Grenzen vorgegeben. Mal sind diese enger, mal weiter, mal bewusst, oft unbewusst gesetzt. Die inhärenten politischen „Unzulänglichkeiten“ teilt die Raumplanung übrigens schicksalhaft mit dem staatlichen Geschehen, denn sie ist mit ihm vernetzt. Die durchgreifende bundesrechtliche Regelung, um ein Beispiel anzuführen, hat im Bereich des Bauens ausserhalb der Bauzonen – im Gegensatz zu den Grundsatznormen des Raumplanungsgesetzes – zu einer rechtlich bedingte Fixierung auf dieses Problem

beitragen – mit dem Nebeneffekt der Vernachlässigung anderer Fragen. Die angestrebten Gesetzesnovellierungen konzentrierten sich darauf. Grössere Fälle, wie der Standort Galmiz (ad hoc-Einzonung für einen Industriebetrieb), wurden gar zu politisch beachteten Kernthema im Abseits, mindestens gemessen an den parallel schon ins Minus gelaufenen Agglomerationsproblemen. Andere dringende Fragen – Verhältnis zum Umweltrecht, Verknüpfungen mit der Verkehrspolitik, Stadt- und Agglomerationsplanungen, Integration der Landschafts- und Waldplanung, Abstimmungen mit der Regionalwirtschaft und mit der Berggebietspolitik – blieben zu lange zurückgestellt, wurden teilweise gar vernachlässigt. Die wachsende Bevölkerung mitsamt ihren Ansprüchen, wurde in ihrer Bedeutung für die Raumentwicklung zur Seite geschoben, möglicherweise wegen einer auf später befürchteten negativen Entwicklung oder wegen unbequemer Migrationsthema usw.

An die Grenzen zu Teilmisserfolgen herangeführt haben *drei Unzulänglichkeiten*. Zum einen hat es die Raumplanung, auch welchen Gründen auch immer, nicht verstanden, die regionalwirtschaftlichen Massnahmen, wie sie etwa für das Berggebiet entwickelt worden sind, mit der Raumplanung sachgerecht zu diskutieren und abzustimmen. Der politische Slogan, die Regionalpolitik bringe Franken, die Raumplanung aber Schranken, illustriert die beidseitige Hilflosigkeit. Wohl versuchten die Regionalwissenschaftler und die zuständigen Stellen des Bundes sich als Teil der Raumordnungspolitik zu verstehen, doch schaffte es der Gesetzgeber des Bundes nicht, die beiden Sachbereiche – Raumplanung und Regionalpolitik – auf eine gemeinsame Rechtsgrundlage zu stellen. Zum andern versäumten Raumplanung und Umweltschutz die Ansprache der Überschneidungsbereiche. Der Umweltschutz verkannte die räumliche Komponente, die Raumplanung die ökologische. Langsam aber sicher nähern sich die beiden Aufgaben an, weil hier wie dort räumliche und ökologische Zutritte relevant sind. Interessanterweise wirkte sich das nur rudimentär entwickelte Verkehrsplanungsrecht für das Zusammenspiel von Raumplanung und Verkehr nicht negativ aus. Die Raumplanung hat die Verkehrsplanung gleichsam mit auf den Weg genommen. Und zum Dritten: Die Stadtplanung und das ästhetisch überzeugende Gestalten von Bauten und Freiräumen holen erst langsam auf. Die während Jahrzehnten lahrende Siedlungsgestaltung lastet auf dem Land, vor allem auf den Agglomerationsrändern und auf den grösseren Gemeinden – bevölkerungsseitigen sowie mit gewerblichen und industriellen Entwicklungsschüben – im Mittelland.

Beeinflusst wird die in Teilen erfolgreiche und in Teilen von Defiziten geprägte Geschichte der Raumplanung durch fünf besonders markante, belastende und gleichzeitig auch beflügelnde *Faktoren der Nähe*: a) zur Politik, b) zu Trends und Prognosen, c) zur vorgegebenen Kompetenzordnung, d) zur sachlich-fachlichen Gewissenhaftigkeit sowie e) zur permanenten Selbstdefinition und zur wiederkehrenden Neuerfindung des Selbstverständnisses.

Ad a) Auf die Vorteile der Nähe zur Politik – Raumplanung als öffentliche Aufgabe – wurde bereits mehrfach hingewiesen. Erst sie vermochte die Raumplanung entscheidend zu stärken. Die Nachteile liegen in der Abhängigkeit von den politischen Prioritätssetzungen nach andern als raumplanerischen Kriterien (Infrastrukturbauten, Verkehr, Finanzen, Umweltschutz in bunter Folge) – relativ euphorisch in der Phase der Lancierung der einzelnen Favoriten, festigend in jener der Etablierung und eher vernachlässigend unter den Bedingungen des *courant normal*, gleichzeitig geprägt von den Neigungen der Politik, Vorsicht walten zu lassen oder gar Unliebsamem aus dem Weg zu gehen. An Beispielen mangelt es nicht: Die Raumplanung kann das, was das geltende Recht zulässt, und ist abhängig von der personellen und finanziellen politischen Alimentierung. Neu Ideen müssen sich den Weg in die politischen Prozesse bahnen. Der Ruf nach Deregulierung der Planung oder doch nach weichen,

nicht hoheitlichen Instrumenten folgt jenem nach dem durchgreifenden Recht – beides wäre nötig und angezeigt. Die Geschichte der Raumplanung ist eben u.a. auch eine Geschichte des Umganges mit dem Recht, auf die Klage über fehlendes resp. mangelhaftes Recht (bis ca. 1965) folgt der Ruf nach Regelungen stricti iuris (im Höhepunkt um 1969), später weg vom dieser Phase der rechtlichen Durchdringung hin zum Postulat der Entrechtlichung, hin zu Management, Kooperationen und Mediationen (ab 1990) – und wohl dereinst zurück zu einem luziden Recht der Beständigkeit. Ein besonders markantes Beispiel der Nähe zur Politik bildet der Einbezug der Bodenfrage. Ging es in den Jahren vor dem Erlass der Verfassungsartikel über die Raumplanung und die Eigentumsgarantie (1969) dominant um Bodenrechtsfragen (mindestens aus der Sicht der SP Schweiz), so ist diese Dimension der Raumplanung aus der aktuellen politischen Diskussion, nachdem sie früher in unterschiedlichsten Formen regelmässig aufflammte, weitgehend entfallen. Einschneidende eidgenössische Volksinitiativen gegen die Bodenspekulation (1967) und für eine strukturelle Änderung des Bodenrechts (1988) wurden jeweils verworfen.

Die hinter der Raumplanung stehende Summe öffentlicher Interessen, in grosser Vielfalt und von unterschiedlicher Intensität, beschert ihr keine spezifische politische Lobby, keine engagierten Lobbyisten. Sich für das Allgemeine zu engagieren fällt Parlamentariern, Verbänden, Nicht-Regierungsorganisationen und vor allem auch den Parteien schwer. Spezielle, profilstützende und publikumsnahe Anliegen ziehen sie vor. Die Raumplanung ist also auf die Regierungen, die Verwaltungen, die Wissenschaft und ihre eigene Überzeugungskraft verwiesen. Diese Umstände lassen sie aus der Politikaufmerksamkeit zurückfallen. Dies betrifft allerdings vorweg den Stellenwert in der Skala des öffentlichen Problembewusstseins, nicht aber der sachlichen Rangierung. Diese dürfte in der Regel höher zu veranschlagen sein.

Ad b) Die Trendfragen, damit zum zweiten Faktor, zählen zum Alltag planerischer Arbeit. Er soll, soweit er sich negativ auf die räumliche Entwicklung auswirkt, gar gebrochen werden. Gleichzeitig ist es just der Trend, der grosse Entwicklungsschübe begünstigt – unter anderem sogar solche zugunsten der Raumordnung, wenn auch selten genug. Die Kunst, die Trends raumplanerisch gekonnt und vor allem rechtzeitig, was vorausschauend heisst, zu bewerten und zwar nachhaltig, ist, wie die Geschichte der Raumplanung zeigt, nicht zur Meisterschaft der Planer entwickelt, wohl auch deshalb, weil die Nähe zur Politik erfahrungsgemäss vornehmlich retardiert. Der Zwang zur Prognose begleitet seinerseits die Planung, auch die Raumplanung. Prospektivstudien können zu ausgreifenden Zielsetzungen verleiten, vor allem dann, wenn die laufende kritische Würdigung der Grundannahmen unterbleibt und die Aussagen verabsolutiert werden, wie dies im Umfeld der Zukunftsstudien des St. Galler Zentrums (Prof. Kneschaurek) teilweise der Fall war. Katastrophenprognosen (Überbevölkerung, Waldsterben, Klimawandel (?)) schrecken gleichzeitig Politik und Planung auf, was in Kombination oder je für sich zu Übersteigerungen führen kann, die früher oder später nach Korrekturen rufen, vor allem aber dazu verleiten, den gesamträumlich relevanten Entwicklungsbelastungen und -begünstigungen Aufmerksamkeit zu entziehen. Gewisse Prognosen können sogar überfordern, sei es die Raumplanung, sei es die Politik – auch hier oft in Kombination. Die schon früh erkennbar gewordenen Probleme der demographischen Entwicklung blieben denn auch während geraumer Zeit verdrängt. Die Trends staatlicher Aufgabenfülle und staatlicher Steuerung wurden demgegenüber relativ leichtfertig übernommen – von der Raumplanung und gleichzeitig von der Politik, mit Nachwirkungen. Aus einer einst liberal konzipierten Raumplanung (1965- ca. 1987) ist bald einmal, in Teilen und nur

in Teilen, eine der Wirtschaft und der Gesellschaft Grenzen ziehende Interventionsmöglichkeit geworden. Das Korrekturprinzip könnte dasjenige der Nachhaltigkeit werden, sofern es prozessorientiert und nicht verabsolutiert ausgebildet wird.

Ad c) Verfassung und Gesetz betonen die Nähe von Bund und Kantonen. Sie weisen dabei die Gemeinden den Kantonen zu – rechtlich betrachtet nicht zu Unrecht. Allerdings klappt das raumplanerische Zusammenspiel zwischen Bund und Gemeinden oft nicht. Es wird dort relevant, wo der Bund mit seinen Entscheidungen bis zu den Gemeinden hindurch Wirkungen zeitigt. Das Beispiel der Nationalstrassen liegt auf der Hand. Es ist der Bund, welcher die Anschlussbauwerke lokalisiert und deren Leistungsfähigkeit definiert, ohne die örtlichen und regionalen Planungen direkt anzusprechen. Die Auswirkungen sind dort verheerend, wo die örtlich zuständigen Gemeinden das Ansiedeln von Einrichtungen mit erheblichem Verkehrsaufkommen begünstigen unter Inkaufnahme von Belastungen anderer Gemeinden in Nachbarschaft und mit Nebeneffekten auf das Verkehrsaufkommen auf der Autobahn selbst. Das Prinzip der durchgehenden Planung Bund-Kantone-Gemeinden müsste spielen – an den Kantonen wäre es, über den Richtplan in Richtung Bund und Gemeinden Einfluss zu nehmen. Das Problem kann nicht als nebensächlich bagatellisiert werden. Die gesamtäumliche Ordnung Schweiz wird von einer nicht optimalen Regelung des Verhältnisses von Bund, Kantonen und Gemeinden aus dem Umfeld der Nationalstrassenplanung belastet. Welcher Grad an Autonomie kann den Gemeinden raumplanerisch zuerkannt bleiben?

Ad d) Der vierte Faktor liegt in der permanenten Versuchung der Raumplanung, das kritische Zukunfts-Gewissen gegenüber Staat, Wirtschaft und Gesellschaft leben zu müssen, weit über die förmliche Raumplanung hinaus, in allen raumwirksamen Lebensbereichen – von der Politik, über die Wirtschaft und die Gesellschaft bis in die ökologische Umsicht hinein, betont zu Bevölkerungsentwicklung, Verkehr, Energie, Wasser, Landwirtschaft, Wald, Berggebieten, ländlichen Räumen, Städten, Agglomerationen, internationalen Grossräumen usw. Das damit verbundene hohe Problembewusstsein, samt Sensibilitäten für Fakten, Trends und Einflussmöglichkeiten, vermittelt ihr Vorsprungkenntnis und eben die Chancen samt Gefahren des Sich-Aufdrängens – immer mit Wirkungen auf der Erfolgs- und Misserfolgsseite. Die Versuchung, Planung als überragende Leistung anzubieten und von ihr her zu sagen, was zu tun sei, besteht, bis und mit der fatalen Rückwirkung der Selbstüberschätzung – eine Belastung für die Politik und selbst für die Raumplanung. Die Jahre der geplanten Politik (1970-1974 mit ihrem hohen Machbarkeitsanspruch, vor allem ausserhalb der Schweiz, in falschen Proportionen perfektioniert, erinnern daran. Die Korrekturen folgten auf dem Fuss – aus einem angestrebten Höhenflug wurden später realistische Erfolge und Misserfolge, heute zurückgestuft auf eine Planung im Kontext des politischen Realitätssinns mit seinen Vor- und Nachteilen, mit seinen Erfolgen und Misserfolgen, aber doch getragen von der Verantwortung für die Zukunft.

Ad e) Das Phänomen, Raumplanung immer wieder neu zu verstehen, haftet der Lehre von der Raumplanung und letztlich dem gesamten Schrifttum an. Woher kommt das? Hängt es damit zusammen, dass die rechtlichen Definitionen und Festschreibungen gleichsam verbindlich sind und das kreative Denken sich nicht vereinnahmen lassen möchte? Dem wäre sogar gut so. Die Wissenschaften dürfen und müssen sich frei fühlen, doch kommen sie nicht darum herum, die Differenzen zwischen ihren

Aussagen und Erkenntnissen hier und jenen des geltenden Rechts dort zu reflektieren. Ein gänzlich abgehobenes und abgelöstes Sinnieren macht eben keinen Sinn – einfach deshalb, weil Raumplanung zunächst immer eine öffentliche Aufgabe ist, die vom (geltenden) Recht her geprägt ist und von dort her verstanden werden muss. Unzweifelhaft steht es der Wissenschaft zu, gesetzliche Begriffe zu hinterfragen und die wissenschaftlichen Bestimmungen davon abzuheben, doch wäre es von sachlichem Vorteil, wenn das geltende Recht und seine Sicht des Raumplanungsverständnisses nicht gänzlich ausgeklammert blieben.

Angesichts des kräftigen Beitrages der Wissenschaft resp. der Wissenschaften an die Etablierung der Raumplanung in den Jahren um 1940 bis ca. 1970 erstaunt das sukzessive Distanznehmen der Verwaltung. Auf deren Seiten lässt sich seit ungefähr 1975 eine keimende hauseigene, *intra-administrative Verwissenschaftlichung* registrieren, was die Kontaktfreude zu Hochschulinstituten nicht mehrt, sondern zu introvertierten Bevorzugungen verleitet. Die Konsultation der eigenen Kräfte stösst auf weniger Kritik. Zudem hat die Ressortforschung sukzessive (auch in Verbindung mit den nationalen Forschungsprogrammen) an Bedeutung gewonnen, was der Verwaltung steuerndes Eigenpotential und die Illusion vermittelt, ganz nahe an der Forschung zu wirken. Auf Seiten der Wissenschaft werden allerdings, einem allgemeinen Trend folgend, die Messlatten über das Nationale hinaus, also international, angehoben, was das direkte Gespräch zwischen Wissenschaft und nationaler Verwaltung erschwert: Eine Kluft der Horizonte. Die gegenseitige Bereicherung leidet.

Dies alles führt im Ergebnis zu einem *Mischmasch-Bild von Erfolgen und Niederlagen*. Es kennt sogar (überraschenderweise) Umkehrungen – aus Fragwürdigem kann Gelingen hervorgehen – die in den sechziger Jahren vermeintlich zu gross geplanten Infrastrukturen wurden in Teilen zu tragfähigen Stützen der Entwicklung. Die Restriktionen zulasten des Bauens ausserhalb der Bauzonen werden, wie Gesetzesrevisionen illustrieren, zum fragwürdigen Ausgangspunkt für Erleichterungswünsche. Die Raumplanung ist und bleibt also permanent herausgefordert – durch die Wirtschaft, durch die Gesellschaft, durch die umweltseitigen Veränderungen, sogar durch die nach vorn drängenden öffentlichen Aufgaben, beispielsweise im Infrastrukturbereich. Könnte es sein, dass die realen und rechtlichen Beschränkungen des Handlungsbereiches und die Herausforderungen von Seiten des Nicht-Erfassbaren sogar ihre wahre Kraftquelle bilden? Spannungsfelder als Motoren des Dran-Bleibens der Raumplanung? Ja.

Auf alle Fälle *bleiben die raumplanerischen Bemühungen, dies ist durch alle Perioden des raumplanerischen Geschehens erkennbar, immer hinter den von der Raumplanung und hinter jenen der von der Politik gesetzten Ziele zurück*. Nicht nur weil diese funktionsgemäss weit ausholen, auch deshalb, weil die Wirklichkeit mit ihren Eigenkräften nicht ohne weiteres lenkbar ist. Dazu kommen Ziel- und in der Folge Interessenkonkurrenzen (öffentliche unter sich, öffentliche gegenüber privaten) und aufwendige Abstimmungsnotwendigkeiten (zwischen Plänen, zwischen Planungsträgern, immer horizontal und vertikal). Nicht zuletzt sind Rechtsordnungen in einer enger werdenden Welt bei grösserer Problemkomplexität und wachsenden Zeitdrücken voller Ziel- und Interessenkonflikte, also nicht widerspruchsfrei. Einige der teilweise parallel verfolgten Ziele seien genannt; sie illustrieren allein durch die Auflistung – in ihrer Vielfalt – die aufkommenden Umsetzungsschwierigkeiten: Dezentralisierte Konzentration, konzentrierte Dezentralisation, gleichwertige Lebensbedingungen in allen Landesteilen, Einbindung der Städte in Städtenetze, ökologische Ausgleichsräume, wirkungsvoller Umweltschutz, Stärkung der Stadtentwicklungen, Begrenzung der Agglomerationsbildung, Trennung von Siedlungsgebiet und Nicht-Siedlungsgebiet, kontrollierte Basis-, Grob- und Feinerschliessungen von Baugebieten,

abgestimmte innere Verdichtungen von Baugebieten, Trennung des Baulandmarktes vom landwirtschaftlichen Bodenmarkt, Entlastung des Bauland-Bodenmarktes von künstlichen Verknappungen (Gegenmassnahmen zur Baulandhortung), Förderung der Siedlungsqualität, Attraktivitätssteigerungen von regionalen zentralen Orten, interkommunale und interregionale Zusammenarbeit, Finanzausgleich zur Mehrung der Handlungsfreiheit der involvierten Selbstverwaltungskörper, usw.

Die Erkenntnis aus dem Rückblick folgt auf dem Fuss. *Raumplanung ist als Planung nicht mehr und nicht weniger als der anstehende, permanente Versuch, den die Entwicklung formierenden Kräften, so weit sie negative Wirkungen zeitigen, unablässig entgegenzutreten sowie positive Ansätze zu stärken und zu mehren.* Ökonomische Randbedingungen und Grundsätze mischen sich ein. Gesellschaftliche Gegebenheiten und Vorgänge fordern heraus. Das Verbindliche des Rechts ist ein Pfeiler. Die demokratische Legitimität stärkt ihre Glaubwürdigkeit. Auf der andern Seite belasten politische Hindernisse und rechtlich kaum änderbare Einflüsse die Zweckrationalität. So besehen gilt: Die Raumplanung weist Stärken und Schwächen auf. Die Schwächen werden, wenigstens teilweise, durch Stärken aufgewogen. Die Versuchung, noch dem Stärkeren Ausschau zu halten, ist präsent, damit aber auch die Versuchung, Grenzen zu überschreiten. Immerhin: Die Raumplanung hat den Versuchungen staatlich ausholender Planung widerstanden und einen rechtsstaatlichen, demokratischen, föderativen und sozialen, auch einen nachhaltigen Ansatz gesucht und gefunden – mit Gewinn für Staat und Planung; sie hat bei wachsender Bevölkerung, bei wachsender Wirtschaft, vor allem auch bei wachsenden Ansprüchen an das Wohnen, den Verkehr usw. geholfen, den Lebensraum in wichtigen Teilen funktionstauglich und hinsichtlich Lebensqualität zu erhalten und erst noch gestalterische Akzent zu setzen. Ein Beispiel? Die Agglomeration Zürich (samt ihrer weiteren Umgebung), die wahrlich mannigfaltig unter massivem Druck steht, darf sich sehen lassen! Die vermittelte Lebensqualität geniesst national und international einen herausragenden Ruf, auch wenn die Überbauungsdichte kulminiert, auch wenn für einen leistungsfähigen Flughafen, ohne erhebliche Lärmbelastungen, kaum mehr Platz genug ist.

International beachtet wurden vor allem nach dem 2. Weltkrieg, nicht wenige Seiten der schweizerischen Raumplanung. Insofern kann auch unter diesem Gesichtspunkt von Erfolgen der schweizerischen Raumplanung gesprochen werden. Sie betrafen vorweg und vor allem

- a) die fachliche und rechtliche Einbindung der Raumplanung in den demokratischen Rechtsstaat,
- b) das relativ schlanke Bundesgesetz über die Raumplanung von 1979,
- c) die durchgehende Raumplanung von der örtlichen, lokalen Bebauungsplanung bis hinauf zu den eidgenössischen Sachplänen und den bundesrechtlichen Planungsgrundsätzen – wie auch umgekehrt,
- d) das Institut des konzeptionellen und programmatischen Richtplans
- e) die Verbindung von politischer Planung und Raumplanung
- f) die Landesplanerischen Leitbilder des ORL-Instituts
- g) die Gesamtverkehrskonzeption und in der Folge das politisch fixierte Prinzip der koordinierten Verkehrspolitik
- h) der hohe Anteil des öffentlichen Verkehrs am Gesamtverkehrsaufkommen
- i) das Herausarbeiten der ethischen Komponente der Raumplanung in Verbindung mit dem Prinzip der Nachhaltigkeit.

Nicht verstanden wurde und wird im Ausland die für die Schweiz typische demokratische Verankerung der Raumplanung. Bedauerlich. Das geltende Raumplanungsrecht ist gleich

mehreren Formen der „Mitwirkung“ gegenüber offen. Ungenügend unterschieden werden bei der Würdigung des schweizerischen Rechts a) die Mitwirkung der Planungsberührten und -betroffenen in Partizipationsverfahren und b) das gesetzlich vorgesehene demokratische Entscheiden durch die stimmberechtigten Bürgerinnen und Bürger nach Massgabe ihrer politischen Recht. Erst recht überfordert das dreifache Ineinanderwirken von Rechtsschutz, Partizipation und Demokratie in Planungsbelangen, ausgeprägt erkennbar vor allem auf örtlicher Ebene. Wenn ausländische Experten bisweilen behaupten, die Zeit der grossen Pläne sei vorbei, so ist dem grundsätzlich nicht zu widersprechen – es handelt sich aber doch um eine Kritik, die sich letztlich auf starre, festschreibende Plansysteme bezieht, die mit dem schweizerischen nicht identisch sind. Mindestens der schweizerische Richtplan mit seinem konzeptionellen und programmatischen Ansatz korrespondiert nicht mit den international üblichen überörtlichen Plänen, wobei leider zuzugeben ist, dass er auch hier von breiten Kreisen nicht verstanden und einseitig zum Vornutzungsplan degradiert worden ist.

In der Bundesrepublik *Deutschland* befasst sich die Raumplanung nur mit der übergeordneten Raumplanung – ein rechtlicher Trennstrich zu baugesetzlich geregelten örtlichen Planung ist gezogen. Ausserdem verfügen die Länder (neuerdings) gegenüber dem Bund funktional über die Möglichkeit, abweichendes Länderrecht zu erlassen. In der Republik *Österreich* mangelt es bundesverfassungsrechtlicher Grundlagen, was dieses Land nicht hindert, über die bundesseitigen Sektoralplanungen und in Kooperation mit den Ländern ein nationales Raumordnungskonzept zu diskutieren.. Auch die ausgeprägten Regelungen in *Frankreich* (Zentralstaat mit leicht zunehmenden Kompetenzen der Regionen) und in *Italien* (Raumplanung weitgehend ausgerichtet auf die regionale Stufe) sind wenig geprägt von der echt durchgehenden Planung – und erst noch von oben nach unten und von unten nach oben, ein schweizerischer, ein bundesstaatlicher Denkansatz. Die Stadtplanung ist folglich – für helvetische Landen – im Ansatz ex lege räumliche Planung. Leider bringt dies das Bundesgesetz über die Raumplanung nicht deutlich genug zum Ausdruck, doch zeichnet es diese Sicht vor.

Weil sich die internationalen und nationalen Anforderungen an Politik, Wirtschaft und Gesellschaft wie auch an den Lebensraum erheblich ändern, *wird sich die Raumplanung neu orientieren müssen*. Dabei genügt es nicht, die Schweiz zu skizzieren, zu designen, analytisch darzustellen, gar nur zu portraituren. Es muss immer wieder hartnäckig gefragt werden, nach welchen Zielen, mit welchen Instrumenten, mit welchen Massnahmen und im Rahmen welcher Kompetenzordnung durch die Behörden, durch die Privatwirtschaft und die Gesellschaft samt ihren Gliedern der Lebensraum Schweiz innerhalb und über seine Grenzen hinaus in Front internationaler und nationaler Herausforderungen erhalten *und* gestaltet werden soll.¹⁸ Ob marktwirtschaftlich und/oder hoheitlich geplant und gesteuert werden soll,

¹⁸ Es wird am schweizerischen Bundesrat (Regierung) sein, die Frage nach einem nationalen Raumordnungskonzept zu beantworten. Die internationale Positionierung der Schweiz und die innerstaatlichen Gegebenheiten verlangen darnach. Die Rechtsgrundlagen sind hingegen knapp. Wichtig ist hingegen, dass der materielle Gehalt der nationalen Intentionen sichtbar wird. Der letzte Versuch von Diener/Herzog/Meili/de Meuron/Schmid aus dem Jahre 2006, ein „planerisches“ Portrait der Schweiz zu skizzieren und zu illustrieren, muss sich die Frage gefallen lassen, wie sich diese Sicht auf die normative Seite der räumlichen Ordnung, auf das Ordnen, auswirken soll, anders formuliert, die Frage nach den planerischen und baulich-gestalterischen Aufgaben und Verantwortlichkeiten bleibt letztlich offen – mindestens was die Sollensfrage angeht. Insofern kann kaum von einem sachlich-wissenschaftlichen Fortschritt gesprochen werden – so anregend das Sichtbarmachen einfährt. Auch bleibt die Analyse weitgehend im Äusserlichen stecken, das zwar nicht unwichtig ist, aber keine ursächlichen Klärungen herbeiführt und folglich das Angehen von Massnahmen nicht wirkungsvoll bewirken kann. Bedauerlich in diesem Punkt, anregend in der Visualisierung. Die aktuell sichtbar werdenden politisch-wirtschaftlich-gesellschaftlich-ökologischen Probleme (nicht die Bilder) unserer Gesellschaft sind neuartig, intensiv, grenzüberschreitend und dramatisch in der Sache – sie hätten zur Zeit der Jahrtausendwende eine echte und nachhaltige Vertiefung verdient.

ob mit harten oder weichen Massnahmen Einfluss genommen werden soll, kann und darf immer wieder neu gefragt werden. So oder so ist die Politik gefragt, mindestens was die Festschreibung der Ziele, der Instrumente und Massnahmen wie auch der Wirkungskontrollen angeht.

XIV. Stärkung durch Pionier- und Rechtsetzungsphasen, Verpflichtung zum konstruktiven Dranbleiben

Seit ungefähr 1990 sind die *Pionier- und Rechtsetzungsphasen* der schweizerischen Raumplanung, auch wenn man sie weit in jene der nachfolgenden Rechtsanwendung ausdehnt, *endgültig abgelaufen*. Bis zu diesem Zeitpunkt verstrichen rund 10 Jahre an Erfahrung mit dem Bundesgesetz über die Raumplanung, ca. 20 Jahre Vertrautheit mit der bundesverfassungsrechtlichen Einbindung, ferner in etwa 30 Jahre seit den bundesgesetzlichen Erstzutritten über den Gewässerschutz, den Natur- und Heimatschutz und die Wohnbauförderung sowie seit den neuen Ansätzen für die aufdatierte kantonale Gesetzgebung, rund 40 Jahre wissenschaftlichen Bemühens und vor allem 50 bis 100 Jahre steigenden öffentlichen Verantwortungsbewusstseins für den Lebensraum. *Die Raumplanung muss nicht mehr erfunden werden. Sie muss aber weiterentwickelt werden.* Dafür sind, wenn auch nicht optimale, so doch einigermaßen günstige Voraussetzungen gegeben, allerdings nicht ganzheitlich bedacht, wohl aber in der Vielfalt anregend:

Wenn die deutschsprachige Schweiz rund um die Landesausstellung von 1939 in Zürich stark engagiert war und seither blieb, so darf für heute festgestellt werden, dass die *Westschweiz* seit geraumer Zeit grossartige Beiträge leistet, vor allem durch ihre in der Wissenschaft engagierten Juristen und Geographen. Es war vor allem die Universität Freiburg i.Ue., die regionalwirtschaftliche Forscher heranbildete und durch das Baurechtsseminar die Bauwirtschaft mit auf den Weg zu nehmen versuchte. Lausanne glänzt mit Grundlagenwerken aus Rechtswissenschaft und Geographie –immer nahe dem Thema der Raumplanung. Genève pflegte die historische Komponente und neu nicht minder intensiv die rechtliche. Der *Südschweiz* Leistungen durch die Architektur und die ökonomischen, vor allem regionalwirtschaftlichen Analysen aus der jungen Tessiner-Universität fallen ihrerseits ins Gewicht. Bern widmete sich vorweg – und intensiv – dem Alpengebiet und den ökologischen Zusammenhängen. Im *Grossraum Zürich* spielt, dank der ETH Zürich, die Verknüpfung von Raumplanung und Städtebau, dann auch hin zu den modernen Geo-Informationssystemen eine tragende Rolle. Signifikant ist das Festhalten an der Lehre, damit auch am Lehrangebot. Aus der Fachhochschule in Rapperswil fallen Lehrbücher zur Ortsplanung an. Dass die ETH Zürich nach wie vor eine Schlüsselrolle für das ganze Land einnimmt, braucht nicht unterstrichen zu werden. Sie zeichnet denn auch für das Interdisziplinäre und das Internationale verantwortlich, unter anderem hin zu den Wissenschaften vom Verkehr, zu den Umweltwissenschaften, zur Kartographie, zur Infrastruktur, zur Wirtschaftsgeographie, zur Regionalökonomie usw. Auf internationaler Ebene hat sich vor allem die Zusammenarbeit mit der (deutschen) Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) gefestigt. Die Zeitschrift „DISP“ (Dokumente und Informationen zur Schweizerischen Planung) aus dem Umkreis des ehemaligen ORL-Instituts der ETH Zürich erfüllt eine bedeutsame fachliche, wissenschaftliche und politische wie auch international/nationale Brückenfunktion. Auf sie kann nicht verzichtet werden.

Gemessen am internationalen Umfeld darf die schweizerische Raumplanung *Stärken* signalisieren. Sie erlauben ihr, kompetent mitzuhalten. Als Stärken können akzentuiert werden: Politische Integration der Raumplanung in den demokratischen Rechtsstaat, Rückbezüge zu den persönlichen Grundrechten, zur Wirtschaftsfreiheit, zur Eigentumsgarantie usw., klare gesetzliche Zielvorgaben und Planungsgrundsätze, hoher Legitimationsgrad dank erneuerter Verfassungsgrundlagen, konzeptionell und programmatisch offene Instrumente der übergeordneten Ebene, pragmatische Fähigkeiten zur Problemlösung innerhalb des grosszügig ausgelegten Planungsermessens, kritische politische und wissenschaftliche Theoriesouveränität, Methodenfreiheit, klare Ausbildungskonzepte ohne irgendwelche Privilegienansprüche für die Berufsausübung, Schnittstellen zum Nachhaltigkeitsprinzip, zum Umweltschutz usw. Alle Faktoren formierten sich aus und mit der Entwicklung der räumlichen Ordnung und Raumplanung, die sich ihrerseits nahe an der staatsrechtlichen Substanz der Schweizerischen Eidgenossenschaft herausbildete. Mit dem Instrument des konzeptionellen und programmatischen Richtplans hat die schweizerische Raumplanung eine Planart entwickelt, die international Aufsehen verdient. Auch zeugen die konzeptionelle Stadtplanung (Zürich als Beispiel), die Siedlungs-/Verkehrsplanung mit Akzenten auf dem öffentlichen Verkehr, die Agglomerationspolitik usw. Spuren zu zeichnen.

Das, was der schweizerischen Raumplanung fehlt, das sind *wissenschaftliche Impulse*, herangetragen von ausserhalb der Verwaltung und der aktiv in konkreten Projekten engagierten Planungsbüros –also frei und souverän die kommenden Anforderungen bedenkend. Allein schon die Frage der Positionierung der Raumplanung als öffentliche Aufgabe inmitten einer weniger deutlich leistungsfähigen Staatlichkeit wirft elementare Fragen auf. Die erste Neigung, auf die Region und also auf deren endogene und exogene Kräfte, wie dies schon vor Jahrzehnten versucht worden ist, zurückzugreifen, muss unter den veränderten Bedingungen neu bedacht werden. Auch die zweite Neigung, von den staatlichen Instrumenten abzurücken und primär auf den Markt und markttaugliche Instrumente zu greifen, setzt eine kritisch-konstruktive Auseinandersetzung mit den Möglichkeiten und Grenzen der Raumplanung auseinander. Sodann ist die Spannweite von örtlicher bauprojektnaher Planung und internationalen Fachplanungen mit Umsicht zu evaluieren. Dazu kommen all jene konkreten Problemstellungen, die rückblickend nicht gemeistert werden konnten, so die planerische Erfassung der nicht-urbanen Räume mit urban werdenden Lebensweisen. Einen neuen Stellenwert muss auch die Stadt- und Agglomerationsplanung erlangen – und dies nicht nur auf sich konzentriert, sondern ausgeweitet in Richtung der angrenzenden ländlichen Räume, soweit sie funktional mit den Agglomerationen in einem Zusammenhang stehen. Dies alles setzt eine hinreichende wissenschaftliche Leistungsfähigkeit voraus. Die Raumwissenschaften müssen deshalb neu lanciert werden. Die heute übliche Art, Netzwerke zu propagieren, macht möglicherweise, doch sind raumplanungsspezifische Institute oder wenigsten entsprechende Professuren mit Kernkompetenzen die notwendige Voraussetzung funktionierender Netzwerke. Da zahlreiche Universitäten die Regionalwissenschaften, auch innerhalb der Geographie, in jüngster Zeit zurückgestuft oder gar fallen gelassen haben, kommen die ETH Zürich und die ETH Lausanne nicht darum herum, die Aufgabe neu an die Hand zu nehmen, konkret unter Einbezug der verfügbaren Mittel der Annexanstalt WSL.

Die Raumplanung müsste aus der rechtlich, institutionell und politisch wie auch wissenschaftlich etablierten Situation heraus fähig sein, selbständig voranzuschreiten, an den anstehenden Problemen zu wachsen, sich immer wieder neu zu finden (nicht zu erfinden) und den tatsächlichen Herausforderungen abwehrend und konzeptionell gestaltend den Meister zu zeigen. Sie hat auch auf die politische Agenda einzuwirken: Sind die vorgezeichneten Kompetenzen des Bundes, der Kantone und der Gemeinden hinreichend entwickelt und

ausgeschöpft? Welches Mass an kommunaler Planungsautonomie ist tragbar? Taugen die Verfahren? Genügend die Instrumente? Verfügt die Raumplanung anhaltend über den nötigen Impetus? Aktuelle Versuche, „weiche“ Instrumente aus Furcht vor hoheitlichen vorzuziehen, die Raumplanung gleichsam attraktiver zu machen, Managementmethoden zu favorisieren usw., stellen Modifikationen dar, in Teilen sogar wünschbare – mehr nicht. Es geht letztlich um die materiellen, die substanziellen Kernprobleme. Gemessen an den veränderten tatsächlichen und politischen Herausforderungen sind seitens der Politik vorweg politische Wertungen und seitens der Raumplanung in erster Linie wirkungsorientierte Klärungen unabdingbar, nicht nur hinsichtlich Methoden und Verfahren, auch bezüglich der Ziele, Instrumente und Massnahmen.

Alsdann sind, mit hohen Ansprüchen, *die gesetzgeberischen und planerischen Weichen* neu zu stellen, voraussichtlich unter Einbezug marktwirtschaftlicher Instrumente und unter Einbezug der Plattform Schweiz als Basis internationaler Handlungsfähigkeit und Ansprechbarkeit. Die Schnittstelle national/international ist also elementar aufzuarbeiten. Die Bundeskompetenzen müssen nötigenfalls neu gefasst werden. Die durchgehende Planung bis in die Gemeinden hinein muss wirkungsvoller werden. Auf weitere Intentionen wurde bereits hingewiesen. *Neu zu erfinden ist die Raumplanung nicht – weder als öffentliche noch als wissenschaftliche Aufgabe.* Aber: Die Verpflichtung, sich als öffentliche und wissenschaftliche Aufgabe immer wieder grundsätzlich und problemorientiert neu einzubringen, ist gestellt. Sie ist eben von den faktischen Vorgängen her immer wieder neu gefordert. Bleiben wird das Spannungsverhältnis zwischen politischer Grundlegung und Zielformulierung auf der einen Seite und fachlicher, gar wissenschaftlicher Theoriebildung auf der andern. Dieser Spagat ist für die Raumplanung, wie aus ihrer Geschichte hervorgeht, bleibend charakteristisch. Sie lebt mit eigenen Vorstellungen und politischen Implikationen – zugleich.

Der *Haupteinwand gegen die Raumplanung*, dessen muss sie sich immer kritisch bewusst bleiben, gilt der Gefahr des Sich-Übernehmens aus den Ansprüchen des Ganzheitlichen heraus. Diese Gefahr besteht und bleibt bestehen, auch wenn immer wieder neu geltend gemacht werden darf, dass der Lebensraum letztlich nicht teilbar ist. Als Raum des Bewahrens der Lebensvoraussetzungen und der Chancen der individuellen und gesellschaftlichen Lebensentfaltung ruft er nach einer Gesamtbilanz, nach einer Gesamtsicht und einer Gesamtwürdigung – allerdings nach einer zurückhaltenden, geprägt durch das Wissen um elementare Zielkonflikte, Interessengegensätze, Veränderungsprozesse und sogar um gesellschaftliche und individuelle Ansprüche auf freies Agieren. Raumplanung bleibt dennoch eine eminent notwendig Aufgabe, aber stets begleitet von den heiklen Fragen nach den Grenzen. Sie darf weder durch sich selbst noch durch Dritte verabsolutiert werden. Sie lebt, auch hier zu unterstreichen, von den Einbindungen in den Rechtsstaat – mit seinen Grundrechten und der Bindung an das Recht – und in die Demokratie mit ihren Partizipationsansprüchen samt ihren Novellierungskompetenzen. Auf politische und sachliche Kritiken hat sie positiv zu reagieren, weil das Potenzial des Überziehens ihr Mahnung sein muss.

Ob und in welchem Masse die Raumplanung – direkt oder indirekt – auf die öffentliche Diskussion der politischen Entscheidungsprozesse, des Föderalismus, der Gemeindestrukturen, vor allem der internationalen Exponierung und der vielfältigen gesellschaftlichen Entwicklung Einfluss nehmen soll, kann gefragt werden. Die Antworten, die so oder so primär seitens der Politik erteilt werden müssen, sind für sie allerdings nicht nebensächlich, *denn die Raumplanung steht mitten im politischen Fluss.* Der Klärungen bedarf sie. Deshalb muss sie mindestens die Traktandenliste diskutieren dürfen. Auch

Anregungen braucht sie nicht zurückzuhalten, denn sie verfügt, so sie kritikoffen und politiksensibel ist, über die unerlässlichen Problemkenntnisse und die Fähigkeiten der Problemwürdigung. So bleibt sie fähig, sich sachlich, rechtlich und politisch immer wieder neu zu bewähren. Die Legitimation erwächst ihr aus dem öffentlichen Auftrag der Lebensraumerhaltung und -gestaltung. Dieser wird durch politische Wertungen genau so geprägt wie durch die tatsächlichen Herausforderungen gesellschaftlicher, wirtschaftlicher und ökologischer Entwicklungen.

Zusammenfassung

Die Geschichte der schweizerischen Raumplanung hat ihren institutionellen Höhepunkt mit dem Erlass des Verfassungsartikels über die Raumplanung im Jahre 1969 und mit jenem des Bundesgesetzes von 1979 erlebt. Insgesamt hat sie eine eigenständige Entwicklung genommen, ab 1848/1874 geprägt durch den liberalen, demokratischen, föderativen und sozialen Rechtsstaat. Die materiellen Kernideen, mit Nachwirkungen bis heute, wurden vorweg in den Jahren rund um die Landesausstellung von 1939 entwickelt, deren Wurzeln weisen allerdings ins 19. Jahrhundert zurück als die Schweiz den Aufbruch hin zum 2. und sukzessive zum 3. Wirtschaftssektor wagte und mit der Industrialisierung, den modernen Verkehrsnetzen, der forcierten Urbanisierung, verbunden mit der positiven Gewichtung der Dienstleistungen und dem Schutz der Landwirtschaft sowie mit der Sorge um benachteiligte Gebiete die räumlichen Strukturen der heutigen Zeit vorzeichnete.

Die stürmischen wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Veränderungen nach dem 2. Weltkrieg setzte die räumliche Entwicklung des Lebensraumes Schweiz massiv unter Druck. Die Raumplanung antwortete vorerst mit sektoralen Massnahmen – vom Nationalstrassenbau bis zum Gewässerschutz. Mit den Landesplanerischen Leitbildern des ORL-Instituts der ETH Zürich im Bewusstsein versuchte sie, negativen Trends der Zersiedlung, der ausufernden Agglomerationsbildung und der nachhinkenden Infrastrukturplanung entgegenzuwirken. Sie forcierten die ganzheitliche Sicht mit Nebenwirkungen auf die Verkehrspolitik usw. Einen Veränderungsschub mit faktischen und teilweise rechtlichen Integrationseffekten brachten die Erstarkung der EU/EG, das Ende des belastenden kalten Krieges und das Beschreiten des bilateralen Weges mit der EU/EG mit sich, beispielsweise durch die intensivierete Personenfreizügigkeit.

Durch die weitere erhebliche Bevölkerungszunahme, neue Lebensstile, ungewisse demographische Entwicklungen, durch die wirtschaftliche Prosperität und die wachsenden Ansprüchen an den Lebensraum ist die Schweiz in der Zwischenzeit nach Lebensweise und Dichte des Siedlungsgebietes ausserhalb des Berggebietes eine (durchgrünte) "Stadt" geworden. Sie hat sich aus dieser Grundsituation heraus dem internationalisierten, globalisierten sowie wissensorientierten Umfeld von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft zu stellen, begleitet von erhöhten Auswirkungen auf den ländlichen Raum und das Berggebiet.

Diese jüngere Entwicklung zu einer Stadt inmitten Europas mit weltweiten Beziehungsfeldern bedingt eine Neuausrichtung der raumplanerischen Strategien, Ziele, Instrumente und Massnahmen. Die Phase der unmittelbar gesetzlich belebten und instradierten nationalstaatlich orientierten Raumplanung befindet sich seit ca. 1990, nach 10-jähriger Anwendung des Bundesgesetzes und Jahrzehnten wissenschaftlicher Bemühungen, vor einer Ablösung durch eine neu. Immerhin: Dank der gegebenen

gesetzlichen Grundlagen kann sich die Raumplanung nicht mehr über fehlende staatliche Unterstützung beklagen. Sie hat sich vielmehr aus sich heraus neu zu bewähren und zwar gegenüber einer erheblich veränderten kulturellen, politischen, wirtschaftlichen, sozialen und ökologischen Wirklichkeit.¹⁹

***Wenn wir Menschen bleiben wollen,
dann gibt es nur einen Weg, den
Weg in die offene Gesellschaft. Wir
müssen ins Unbekannte, ins
Ungewisse, ins Unsichere
weitschreiten und die Vernunft,
die uns gegeben ist, verwenden, um,
so gut wir eben können, für beide zu
planen, nicht nur für die Sicherheit,
sondern zugleich auch für die
Freiheit.***

Karl R. Popper

***Alles zu planen würde vermutlich
heissen, die Menschen
wegzuplanen, würde vermutlich
heissen, das Menschliche, eben
gerade die Freiheit definitiv zu
zerstören. Der Raum, in dem
Freiheit möglich ist, müssen wir
aber planen.***

Carl Friedrich von Weizsäcker

¹⁹ Die vorliegende Darstellung der Geschichte der Raumplanung stellt eine zweite Niederschrift dar. Die erste wurde in der ersten Nr. der DISP des Jahres 2007 publiziert.

Anhang:

a) Literaturhinweise:

Das Verzeichnis beschränkt sich im Wesentlichen auf Werke, in denen die geschichtliche Komponente der Raumplanung eine grössere Rolle spielt. Die weiterführende Literatur ist zusammengestellt bei *Lendi Martin*, Politisch, sachlich und ethisch indizierte Raumplanung am Beispiel der Schweiz, Wien 1998. Eine aktuelle kritische Auseinandersetzung mit der schweizerischen Raumplanung findet sich in der Beilage zu Hochparterre Nr.8/2006: Schweizer Zukünfte, Mapping Switzerland 2, allerdings ohne konstruktive Vorschläge und eher zufällig assortiert, aber doch aufregend, weil allenthalben eine bessere Raumplanung gewünscht wird, sogar eine stärkere. Die rechtlichen und politischen wie auch die sachlichen Elemente der werdenden schweizerischen Raumplanung sind enthalten in der Aufsatzsammlung von: *Lendi Martin*, Recht und Politik der Raumplanung, 2. A., Zürich 1997 (1. A., Zürich 1984). Die Aufsatzsammlung bietet ein sich schliessendes Bild der Raumplanung nach all ihren Facetten. Eine gute Übersicht vermittelt das Themenheft der DISP Nr. 127 (Zürich 1996) „Raum- und Stadtplanung der Schweiz seit 1950 – Bilanzen und Visionen“ mit Beiträgen u.a. von Gerd Albers, Rudolf Wurzer, Karl Haubner, Martin Lendi, Karl Otto Schmid, Adrian Vatter, François Walter, Fritz Wegelin und Christian Gabathuler. Das korrespondierende Themenheft zur „Zukunft der Raumplanung“ (DISP Nr. 148) lässt leider historische Anknüpfungen missen, illustriert aber begleitende und heranwachsende Unsicherheiten sowie zukunftsorientierte Akzentsetzungen, die auf Kritik an den vorangegangenen Phasen schliessen lassen.

- *Bergier Jean François*, Wirtschaftsgeschichte der Schweiz – Von den Anfängen bis zur Gegenwart, 2. A., Zürich 1990
- *Bundesamt für Raumplanung*, 20 Jahre Raumplanung in der Schweiz, Informationshefte Nr. 1-2/92, Bern 1992
- *Eisinger Angelus*, Städtebau und Stadtentwicklung in der Schweiz 1940-1970, Zürich 2004
- *Gagliardi Ernst*, Geschichte der Schweiz von den Anfängen bis zur Gegenwart, 3 Bde., Zürich 1938
- *Gilg Peter/Hablützel Peter*, Beschleunigter Wandel und neue Krisen (seit 1945), in: Mesmer/Favre/Brogini (Red./Hrsg.), Geschichte der Schweiz und der Schweizer, Bd.3, S. 191 ff., Basel 1983
- *Koch Michael*, Städtebau in der Schweiz, 1800-1990, Zürich 1992
- *Koch Michael*, Leitbilder des modernen Städtebaus in der Schweiz 1918-1939, Zürich 1988
- *Lendi Martin*, Geschichte der Landesplanung, die Landesplanung im geschichtlichen Prozess, in: Sondernummer DISP zur Geschichte der Landesplanung mit Beiträgen von Jean François Bergier, Jean Pierre Vouga, Argante Righetti, Max Werner, Rudolf Steiger, DISP Nr. 56, Zürich 1980, S. 5 ff.
- *Lendi Martin*, Stärken und Schwächen der schweizerischen Raumplanung – eine Bilanz zum Jubiläum der Eidgenossenschaft, in: idem, Bewährung des Rechts, Zürich 1992, S. 485 ff.
- *Lendi Martin*, Zur Geschichte der Raumplanung in der Schweiz, in: DISP Nr. 127, Zürich 1996, S. 24 ff.
- *Lendi Martin*, Politisch, sachlich und ethisch indizierte Raumplanung – am Beispiel der Schweiz, Wien 1998

- *Lendi Martin*, Zur Neuausrichtung der Forschung in räumlicher Entwicklung an der ETH Zürich, *Geographica Helvetica*, Heft 3, Zürich 2002, S. 225 ff.
- *Lendi Martin*, Zur Geschichte der schweizerischen Raumplanung, in: *DISP* Nr. 167, Zürich 2006, Heft 4, S. 66 ff.
- *Roth Ueli*, Chronik der schweizerischen Landesplanung, Beilage zur *DISP* Nr. 56, Zürich 1980 (Mitarbeit: Martin Lendi, Gabriela Winkler, Margarethe Zubler)
- *Vatter Adrian*, Politikwissenschaftliche Thesen zur schweizerischen Raumplanung der Nachkriegszeit (1950-1995), in: *DISP* Nr. 127, Zürich 1996, S. 28 ff.
- *VLP*, Raumplanung vor neuen Herausforderungen, Referate zum 50-jährigen Jubiläum der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung (1943-1993), Bern 1993
- *VLP*, 25-Jahre RPG, Bilanz und Ausblick, Bern 2005
- *Walter François*, *La Suisse et l'environnement*, Carouge-Genève 1990
- *Walter François*, *La Suisse urbaine 1750- 1950*, Carouge-Genève 1994
- *Winkler Ernst*, Raumordnung und Landesplanung der Schweiz seit dem 1. Weltkrieg, in : *Winkler Ernst*, *Der Geograph und die Landschaft*, Zürich 1977
- *Winkler Ernst/Winkler Gabriela/Lendi Martin*, *Dokumente zur Geschichte der schweizerischen Landesplanung*, Zürich 1979

Das zuletzt genannte Werk von Winkler/Winkler/Lendi enthält eine reiche Dokumentensammlung. Sie illustriert die Geschichte der schweizerischen Raumplanung auf ihre Weise – umfassend die Zeit nach dem 1. Weltkrieg bis zum Erlass des Bundesgesetzes über die Raumplanung am 22. Juni 19979. Sichtbar werden dort auch die ersten Beiträge aus der Westschweiz, der Ansatz der sog. Innenkolonisation, dann die Beiträge der Rechtswissenschaft, die erste bedeutende Regionalplanung (Mittelrheintal SG), die Akteure der Stadtplanung

b) Grundlagenwerke und wegleitende Materialien

Es geht hier um die Texte ab ca. 1965, die früheren – und teilweise, soweit überlappend, auch hier angeführten – sind zusammengestellt bei *Winkler/Winkler/Lendi*, *Dokumente zur Geschichte der schweizerischen Landesplanung*, Zürich 1979. Ich schlage bewusst den Bogen ab der Zeit des Beginns der Debatte um die bundesverfassungsrechtliche Grundlegung, die 1969 (14. September) erfolgte. Den unmittelbaren Auslöser bildete die Frage nach der Erforderlichkeit einer verfassungsmässigen Grundlage für die Landwirtschaftszone. Als Experten zog der Bundesrat Hans Huber (Bern) bei. (Vgl. dazu das nachstehend angeführte Gutachten des Genannten.) Mittelbarer Anlass war die politische Notwendigkeit, auf verstaatlichende Bodenrechtsinitiativen zu antworten und das Bodenrechtsproblem in einen grösseren sachlichen Zusammenhang zu stellen. Die Auflistung folgt der zeitlichen Reihenfolge. Nicht aufgeführt werden können – aus naheliegenden Gründen der grossen Zahl und der Fortschreibungen – die kantonalen Richtpläne ab 1980 sowie die Sachpläne des Bundes, ebenfalls ab 1980. Dazu finden sich Zusammenstellungen beim Bundesamt für Raumentwicklung. Weitere Fundquellen bilden die Informationszeitschrift desselben Amtes und die Zeitschrift *DISP* des ORL-Instituts ab 1970. Folgende Werke sind von Bedeutung:

- *Schaumann Wilfried*, *Die Landesplanung im schweizerischen, französischen und englischen Recht*, Zürich 1950
- *Huber Hans*, *Zur Verfassungsmässigkeit der Landwirtschaftszone*, vervielfältigtes Gutachten von 1964, abgedruckt in *DISP* Nr. 82, Zürich 1985, S. 5 ff.

- *Eidg. Expertenkommission für Fragen der Landesplanung*, Bericht vom 6. Oktober 1966, hrsg. vom Eidg. Departement des Innern, Bern 1967
- *Botschaft des Bundesrates* über die Ergänzung der Bundesverfassung durch die Art.22ter und 22quater vom 15. August 1967, BBl 1967 II, S. 133 ff.
- *Arbeitsgruppe des Bundes für die Raumplanung*, Hauptbericht, Bern 1970
- *ORL-Institut*, Vademecum zur Raumplanung, Zürich 1970 ff. (jährlich oder alle 2-3 Jahre, bis 1985-87, eine weitere Ausgabe schickte das Bundesamt für Raumplanung 1998 nach)
- *Flückiger Hans*, Gesamtwirtschaftliches Entwicklungskonzept für das Berggebiet, Bern 1970
- *ORL-Institut*, Landesplanerischer Leitbilder, Bd. I – III und Plankassette, Zürich 1971
- *Frey René L.*, Infrastruktur, 2.A., Basel 1972
- *Basler Ernst*, Strategie des Fortschritts – Umweltbelastung, Lebensraumverknappung und Zukunftsforschung, Frauenfeld 1972
- *Bundesrat*, Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung vom 31. Mai 1972 zum Bundesgesetz über die Raumplanung, BBl 1972, S. 1435 ff.
- *Studienkommission für Preis- Kosten- und Strukturfragen*, Studien zur Regionalpolitik, Bern 1972
- *Maurer Jakob*, Grundzüge einer Methodik der Raumplanung, Zürich 1973 (Schriftenreihe zur Orts-, Regional- und Landesplanung Nr. 14)
- *ORL-Institut*, Raumordnungskonzept Schweiz gemäss den Randbedingungen der Chefbeamtenkonferenz, VCK-73, Zürich 1974 (dem EJPD vorgelegt 1973)
- *EJPD (Delegierter für Raumplanung)*, Raumplanung Schweiz, Raumplanerisches Leitbild der Schweiz, CK-73, Bern 1973
- *Fischer Georges*, Praxisorientierte Theorie der Regionalforschung, Tübingen 1973
- *Lendi Martin*, Planungsrecht und Eigentum, ZSR 95/1976 (Schweizerische Juristenverein, Hrsg.), S. 1 ff.
- *Eidg. Kommission für die Gesamtverkehrskonzeption*, Schlussbericht, Bern 1977
- *Botschaft des Bundesrates* zum Bundesgesetz über die Raumplanung vom 31. Mai 1972, BBl 1972 I, S. 1435 ff.
- *Botschaft des Bundesrates* zu einem Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) vom 27. Februar 1978, BBl 1978 I, S. 1006 ff.
- *Botschaft des Bundesrates* zu einem Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 31. Oktober 1979, BBl 1979 III, S. 749 ff.
- *Linder Wolf/Werder Hans/Hotz Beat*, Planung in der schweizerischen Demokratie,, Bern 1979 (eine Arbeit aus dem ORL-Institut, Prof. Dr. M. Lendi)
- *Lendi Martin (Hrsg.)*, Elemente der Raumordnungspolitik, Zürich 1983
- *DISP-Sondernummer*, Nutzungsplanung, Zürich 1983, DISP Nr. 69/7
- *Lendi Martin*, Schweizerische Regionalpolitik Zbl 84/1983, S. 241 ff., siehe auch idem, Schweizerische Regionalpolitik, in: idem, Recht und Politik der Raumplanung, 2.A., Zürich 1997, S. 217 ff.
- *Lendi Martin*, Raumordnungspolitik, Schwerpunkte in den achtziger Jahren, ZBl 85 (1984), S. 344 ff.
- *Lendi Martin/Elsasser Hans*, Raumplanung in der Schweiz, eine Einführung, Zürich 1985 (2. A. 1986, 3. A. 1991)
- *DISP-Sondernummer*, Stadtentwicklung, Zürich 1985, DISP Nr. 80/81
- *Bundesrat*, Bericht über den Stand und die Entwicklung der Bodennutzung und Besiedlung in der Schweiz vom 14. Dezember 1987, BBl 1988 I, S. 871 ff.
- *Lendi Martin*, Lebensraum, Technik, Recht, 1. A., Zürich 1988 (2. A. 1997)
- *Lendi Martin*, Grundriss einer Theorie der Raumplanung, 1. A., Zürich 1988 (2. A. 1995, 3. A. 1996)

- *Bundesrat*, Bericht über die Massnahmen des Bundes zur Raumordnungspolitik vom 27. November 1989, BBl 1990 I, S.1002 ff.
- *Raumplanungskonferenz des Bundes/Bundesamt für Raumordnung/Koordinationsausschuss für Regionalpolitik (BIGA)*, Welche Raumordnungspolitik brauchen wir in den 90-Jahren? Bern 1990
- *Frey René L.*, Städtewachstum – Städtewandel: Eine ökonomische Analyse der schweizerischen Agglomerationen, Basel/Frankfurt a.M. 1990
- *Lendi Martin*, Bewährung des Rechts – Wirklichkeit, Problemlösungsfähigkeit, Politikrelevanz (Boden, Raumordnung, Staat, Sicherheit, Verkehr), Zürich 1992
- *Bridel Laurent*, Manuel d'aménagement du territoire en Suisse, 3 vol., Genève 1996/1998/2002
- *VLP*, Begriffe zur Raumplanung, Bern 1996
- *Bundesrat*, Bericht über die Grundzüge der Raumordnung Schweiz vom 22. Mai 1996, BBl 1996 III, S. 556 ff.
- *Bundesrat*, Bericht über die Massnahmen des Bundes zur Raumordnungspolitik: Realisierungsprogramm 1996-1999 vom 22. Mai 1996, BBl 1996 III, S.1996 ff.
- *Botschaft des Bundesrates* über eine neue Bundesverfassung vom 26. November 1996, BBl 1997 I, S. 1 ff.
- *Ruch Alexander*, Das Recht in der Raumordnung, Basel 1997
- *Botschaft des Bundesrates* zu einem Bundesgesetz über Walderhaltung und Schutz vor Naturereignissen (WaldG) vom 29. Juni 1998, BBl 1998 III, S. 173 ff.
- *Koch Michael/Schmid Willy A. (Hrsg.)*, Die Stadt in der Schweizer Raumplanung, ein Lesebuch – Martin Lendi gewidmet, Zürich 1999
- *Haller Walter/Karlen Peter*, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3. A., Zürich 1999
- *Bundesrat*, Bericht über die Massnahmen zur Raumordnungspolitik: Realisierungsprogramm 2000-2003 vom 2. Oktober 2000, BBl 2000, S. 5292 ff.
- *Aemisegger/Kuttler/Moor/Ruch (Hrsg.)*, Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 1999
- *Botschaft des Bundesrates* zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgaben zwischen Bund und Kantonen (NFA) vom 14. November 2001, BBl 2002, S. 2291 ff.
- *Flückiger Hans/Frey René (Hrsg.)*, Eine neue Raumordnungspolitik für neue Räume, Zürich 2001
- *Bundesrat*, Agglomerationspolitik des Bundes, Bericht vom 19. Dezember 2001, Bern 2001
- *Zen-Ruffinen Piermarco/Guy-Ecabert Christine*, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Berne 2001
- *OECD*, Prüfbericht Raumentwicklung Schweiz, Paris 2002
- *Kuttler Alfred*, Beiträge zur Raumordnung als Weg und Ziel, Zürich-Basel-Genf 2003 (Diese Sammlung von Aufsätzen erlaubt einen voranschreitenden Blick über die rechtlichen Probleme der institutionalisierten Raumplanung.)
- *Tripartite Agglomerationskonferenz (Hrsg.)*, Horizontale und vertikale Zusammenarbeit in der Agglomeration, Bern 2004
- *Bundesrat*, Realisierungsprogramm 2004-2007: Massnahmen des Bundes zur Raumordnungspolitik, Bern 2004
- *Odermatt André/Wachter Daniel*, Schweiz, eine moderne Geographie, 4. A., Zürich 2004
- *Lendi Martin/Hübler Karl Hermann (Hrsg.)*, Ethik in der Raumplanung, Hannover 2004
- *UVEK(Bundesamt für Raumentwicklung)*, Raumentwicklungsbericht 2005, Bern 2005

- *Diener/Herzog/Meili/de Meuron/Schmid (Hrsg.)*, Die Schweiz. Ein städtebauliches Portrait, 3 Bde., Basel 2006
- *Waldmann Bernhard/Hänni Peter*, Raumplanungsgesetz, Bern 2006
- *Bundesamt für Statistik (Hrsg.)*, Atlas des räumlichen Wandels der Schweiz, Zürich 2006
- *NZZ*, Raum und Mobilität gemeinsam planen, Anregungen internationaler Experten zur Raumentwicklung, NZZ Nr. 45, 23. 2. 2007, S. 15

Den Anschluss zur ausländischen Literatur vermittelt vorweg die dt. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL, Internet: www.ARL-net.de ; E-Mail: ARL@ARL-net.de), u.a. mit ihrem Handwörterbuch zur Raumordnung, mit den Grundrissen zur Raumordnung, zur Landes- und Regionalplanung, zur Stadtplanung, zu Methoden und Instrumenten räumlicher Planung sowie mit den Planungs begriffen in Europa, die letztern je bilateral bezogen auf die einzelnen Länder, so auch: Deutschland-Schweiz.

c) Rechtsquellen

Eine Auflistung der massgebenden Rechtsquellen ist hier nicht möglich. Es geht um nationales wie auch internationales Recht, um Bundes- wie auch um kantonales samt kommunalem Recht, vor allem aber um nominales und funktionales. Dabei ist unter funktionalem Raumplanungsrecht dasjenige zu verstehen, dessen Anwendung sich auf das räumliche Geschehen auswirkt, während das nominale den Begriff der Raumplanung gleichsam im Titel führt. Das erstere reicht vom Wasser- über das Verkehrs- bis zum Abgabenrecht. Das geltende Recht ist zudem in Bewegung, da es änderbar ist. Dies gilt auch für die Raumpläne. Eine neue Übersicht zum nominalen und teilweise zum funktionalen Raumplanungsrecht vermitteln: *Waldmann Bernhard/Hänni Peter*, Raumplanungsgesetz, Bern 2006, S. XXIV ff.

Zum Autor: Martin Lendi, geb. 1933, Prof. Dr. iur. Dr. h.c., Rechtsanwalt, 1961 bis 1969 Generalsekretär Baudepartement des Kantons St. Gallen (zur Zeit grosser Investitionen in die öffentliche Infrastruktur des Verkehrs, der Wasserver- und -entsorgung, des Bildungs- und Gesundheitswesens sowie der werdenden Raumplanung usw.), 1969-1998 Professor für Rechtswissenschaft der ETH Zürich (von 1969 bis 1987 Mitglied der Leitung des ORL-Instituts, zeitweise dessen Vorsteher; parallel und später Vorsteher der Abteilung für Geistes- und Sozialwissenschaften, Vorsteher des Departementes für Recht und Ökonomie). Dr. h.c. der Universität für Bodenkultur in Wien; o. Mitglied der dt. Akademie für Raumforschung und Landesplanung; Tit. Prof. der Donau-Universität Krems; Träger des Camillo Sitte-Preises der TU Wien/Republik Österreich; Ehrenmitglied der VLP. Verfasser einer grösseren Zahl von Buchpublikationen – u.a. zu Planungsrecht und Eigentum, Recht und Politik der Raumplanung, Grundriss einer Theorie der Raumplanung, Raumplanung in der Schweiz –eine Einführung (gemeinsam mit Hans Elsasser), Rechtsordnung, Politikberatung usw. Mitherausgeber von Werken zur Ethik, zur Geschichte der Raumplanung, usw., sowie nicht minder zahlreicher Aufsätze und Abhandlungen zur Raumplanung, zur Raumordnungspolitik und zum Raumplanungsrecht, ausserdem und mit besonderer Vorliebe zum allgemeinen und besonderen Staats- und Verwaltungsrecht und hier vor allem zum Verkehrsrecht. Der Autor war Mitglied einer grösseren Zahl von Experten- und ausserparlamentarischen Kommissionen des Bundes (Rat für Raumordnung, Rat für Nachhaltigkeit, Zukunft SBB, Gesamtverkehrskommission, Raumplanungsgesetze, Wasserwirtschaft usw.). Ferner betreute er die Zeitschrift „DISP“ von 1971 bis 1987, die er von einem Informationsheft zu einer wissenschaftlichen Zeitschrift entwickelte. Seit Jahren ist er Mitherausgeber der dt. Zeitschrift „Umwelt- und Planungsrecht“ (UPR, München).

Adressen des Autors: - Lendi Martin, 8700 Küsnacht, Weinmangasse 21
 - Lendi Martin, 8092 Zürich, ETH Zentrum, HG E 68.3; lendi@recht.gess.ethz.ch