

# Stärken und Schwächen der schweizerischen Raumplanung: eine Bilanz zum Jubiläum der Eidgenossenschaft

Autor(en): **Lendi, Martin**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Ingenieur und Architekt**

Band (Jahr): **109 (1991)**

Heft 41

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-86025>

## **Nutzungsbedingungen**

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

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

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

## **Haftungsausschluss**

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

# Stärken und Schwächen der schweizerischen Raumplanung

Eine Bilanz zum Jubiläum der Eidgenossenschaft

Eng verbunden mit der schweizerischen Raumplanung sind viele bedeutende Namen: *Hans Bernhard, Armin Meili* –

VON MARTIN LENDI,  
ZÜRICH

die Landesausstellung 1939 war beeinflusst von seinen Gedanken einer breit verstandenen Landesplanung –, *Fritz Traugott Wahlen, Heinrich Gutersohn, Ernst Winkler, Hans Carol, Max Werner, Willi Rohner, Kurt Kim*, um nur einige zu nennen; dann aber auch hervorragende Institutionen wie die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung sowie Institute und Professuren, vorweg der ETH Zürich. Sie alle verkörpern den Gedanken einer Raumplanung, die sich für den Lebensraum verantwortlich weiss und die Planung versteht als souveräne Auseinandersetzung mit der Zukunft zugunsten der kommenden Generationen. Hinter der Raumplanung stehen aber – und dies ist für die Schweiz typisch – nicht nur elitäre Kreise, sondern Volk, Parlamente und Regierungen in Bund, Kantonen und Gemeinden, die Planungsgesetze erlassen, Ämter einsetzen und Pläne entworfen haben – und dies alles nicht im Geist eines fehlgeleiteten Machbarkeitswahns, sondern als Beitrag zur Problembewältigung durch das Gemeinwesen mit dem Ziel der Mehrung der Lebensqualität.

## Gültiges Fundament

Nach den vielen kritischen Voten zum Jubiläum der Schweizerischen Eidgenossenschaft ein ergänzendes Wort zur schweizerischen Raumplanung sagen zu dürfen ermuntert vorweg zu einer Rechtfertigung der Schweiz. Manches ist nicht ganz so einfach, wie dies aus dem In- und Ausland tönt: Von der Anfangs- und Endzeit der Schweizerischen Eidgenossenschaft zu titeln, wie dies eine renommierte deutsche Zeitung mit dem Kürzel «Die Geburtstagsparty wird zur Abschiedsfeier» tat, war vielleicht doch etwas gar kühn.

Dieses Land ist meines Erachtens mit einem Riegelbau zu vergleichen, der älter wird und dieses und jenes Reparaturproblem zu akzeptieren hat; statisch

lässt sich jedoch ein Holzfachwerkbau nicht so leicht aus dem Gleichgewicht bringen! Er mag vielleicht schief stehen, ein neues Dach ist angezeigt, bessere Fenster sind nötig, die technischen Installationen müssen herausgerissen werden – aber das Haus steht, weil Fundament und Konstruktion stimmen. Sicherlich, die Umgebung ist eine andere geworden, und so muss das Haus Schweiz mit dem neuen Aussenraum in Einklang gebracht werden. Die Raumplaner kennen solche Probleme, und die politischen Planer müssen sie zu meistern lernen. Sagen wir es doch ganz offen: Die Schweiz wird beneidet, weil sie eine Leistung erbracht hat; und weil sie beneidet wird, ist der kritische Beobachter heilfroh, wenn er Schwachstellen an diesem Haus entdeckt. Umgekehrt müssen wir dankbar sein für kritische Bemerkungen, helfen sie uns doch, nicht stillzustehen. Nichts wäre gefährlicher, als auf den Lorbeeren auszuruhen. Aber zu den Fundament- und Konstruktionselementen dieses Landes – Freiheit, Menschenrechte, Rechtsstaat, Demokratie, Föderalismus, Marktwirtschaft, soziale Harmonie, internationale Öffnung samt Solidarität – müssen wir – langfristig – stehen, weil sie letztlich für uns und unsere Nachbarn bestimmend bleiben. Wie die Strukturen im einzelnen auszugestalten sind, darüber müssen wir mit grosser Flexibilität diskutieren. Als Eckwerte aber haben sie Bestand, und folglich wird das Haus Schweiz in einem Staatenbund Europa seinen Platz finden, soweit er auf demselben Fundament gründet.

Die angesprochenen Werte sind auch für die Raumplanung prägend, weil sie alles durchdringen. Die schweizerische Orts-, Regional- und Landesplanung hat – dies darf hervorgehoben werden – seit ihren Anfängen Rechtsstaat, Grundrechte, Demokratie, föderative Grundordnung, Marktwirtschaft und Sozialstaatlichkeit bejaht. Sie muss sich auch morgen darum bemühen, innerhalb dieser Ausrichtung effizient zu werden.

## Internationaler Standard

Wirft man einen Blick auf die zahlreichen Vorbehalte gegenüber der Schweiz,

so fällt auf, dass weder die Raumordnung noch die Umweltqualität auf die Anklagebank gesetzt worden sind. Zwar war in diesem oder jenem Fernsichtbild eines der vielen abscheulichen Kreuzungsbauwerke unserer Nationalstrassen zu sehen und wurden Verstärkungsstendenzen auf dem Land anvisiert, doch wurden im Kern weder der Stand der Raumplanung, noch die Umweltqualität disqualifiziert, auch wenn die Kalenderbilder der lieblichen Seite der Schweiz nicht mehr so breit gezeigt wurden, wie dies früher üblich war. Daraus voreilig den Schluss zu ziehen, es stehe gut um den Lebensraum Schweiz, wäre verfehlt. Eine kritische Analyse ist angezeigt. Es ist aber nicht unerfreulich, von der internationalen Ebene her festzustellen, dass es um die Raumordnung Schweiz nicht allzu schlimm bestellt sein kann, wenn die «Landschaft Schweiz», so wie sie heute ist und wie mit ihr von seiten der Planung umgegangen wird, von vielen Seiten – wenn auch verbunden mit Kritik und weitergehenden Zielsetzungen – akzeptiert wird. Auf alle Fälle vermag die schweizerische Raumordnung, gemessen am internationalen Vergleich und am Problemdruck des dicht bevölkerten Landes, zu bestehen. Dies belegt unter anderem auch ein Quervergleich der nationalen Gesetzgebungen zur Raumplanung, dann aber auch der Stand der Forschung und der Lehre, und nicht zuletzt die in internationaler Sicht relativ gute räumliche Strukturierung der Schweiz, beginnend beim Städtegefüge, hinüber zur Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr und endend beim Mass der sogenannten räumlichen Disparitäten, und ganz allgemein gemessen an der Lebensqualität, welche die Umweltqualität einschliesst.

## Räumliches Geschehen – über Jahrhunderte

Die Geschichte der schweizerischen Raumordnung beginnt weder mit dem Jahr 1291 noch mit dem nicht minder wichtigen Datum der Verfassung von 1848 oder jenem von 1874. Sie hat auch nicht mit dem Erlass des Verfassungsartikels 22<sup>quater</sup> BV im Jahre 1969 angefangen und lässt sich nicht auf das Inkrafttreten des Bundesgesetzes über die Raumplanung am 1. Januar 1980, also vor etwas mehr als 10 Jahren, einengen.

Sie hat sehr viel zu tun mit den Strassen und Siedlungen der Römer, mit dem



Klosterplan St. Gallens aus dem 9. Jahrhundert, mit den Zähringerstädten, mit den alemannischen Streusiedlungen, dann aber auch mit den freien Walsern und der internationalen Verkehrspolitik über Jahrhunderte, sei es rund um den Gotthard, sei es durch Graubünden oder durch das Wallis. Sie hat sodann wohl mehr mit dem Stadt-Land-Gegensatz und mit der calvinistisch-zwinglianischen Aufgeschlossenheit gegenüber der Wirtschaftspolitik und den keimenden Technischen und Naturwissenschaften sowie mit der Zuwendung zur Marktwirtschaft und zum Eigentum, in Loslösung von den genossenschaftlichen Formen, zu tun, als wir uns üblicherweise einzugestehen gewillt sind. Wie dem auch sei, das Gesicht der Landschaft Schweiz mit ihren Städten, Dörfern, Verkehrsachsen, den Wäldern, Feldern und Seen ist eine Folge des räumlichen Geschehens über Jahrhunderte, stets vernetzt in die Werthaltungen, in die «Staatlichkeiten» sowie in das gesellschaftliche Geschehen mit seinen Städtern und Bauern, mit Armen und Reichen, mit Einwanderern, z.B. den Hugenotten, und seinen Auswanderern nach Nord- und Südamerika oder ganz einfach in fremde Dienste.

Der grösste Veränderungsprozess – nach der Entstehung eines Städtegefüges – dürfte mit der technischen und wirtschaftlichen Entwicklung im Verlauf des 19. Jahrhunderts eingesetzt haben, die aus dem an Rohstoffen armen, kleinen Land eine universell verknüpfte Wirtschaftsnation werden liess, zunächst mit einem starken zweiten Wirtschaftssektor, dann mit zahlreichen Dienstleistungsbetrieben, die ihren Fuss in der Schweiz haben, ihr Betätigungsfeld aber weit über das eigene Land hinaus zu ziehen wussten, alles vor dem Hintergrund eines starken Bevölkerungswachstums und eines steigenden Wohlstandes – nahe an und teilweise über die Grenzen der räumlichen, ökologischen, sozialen und politischen Verträglichkeiten. Darüber hat sich die räumliche Ordnung tiefgreifend verändert, bis und mit der nicht realitätsfernen «Stadt Schweiz» und den internationalen Verkehrswegen mitten durch das Land, einer intensiv tätigen Wirtschaft, aber auch mit einer Landwirtschaft, deren Produktivitätssteigerung zwar imponierend ist, deren innerer Verlust an «Natursubstanz» aber zu denken gibt.

Wenn es aus dieser gerafft dargestellten Geschichte der schweizerischen Raumordnung etwas zu lernen gibt, dann sind es die Zusammenhänge zwischen Werthaltung, Staat, Wirtschaft, Gesellschaft und räumlichem Geschehen. Dieses kann und darf deshalb nie isoliert betrachtet werden. Die Raumplanung ist

und bleibt eingebunden in das politische, wirtschaftliche und soziale Leben und wird sich deshalb, unabhängig von verbindlichen Plänen, durch diese Faktoren beeinflusst auch weiterhin verändern. Dabei wird der internationale Einfluss immer grösser.

### Der Schritt zur Raumplanung als öffentlicher Aufgabe

Etwas einfacher ist das Nachzeichnen der institutionell-legislatorischen Geschichte der schweizerischen Raumplanung. Sie ist dargestellt worden, aber nie so umfangreich und gründlich, wie sie es verdient hätte. Einfach in Worte zu fassen ist sie nicht, weil sie sich nicht linear entwickelt hat, beispielsweise in Phasen von den Gemeinden zum Bund oder von der restriktiven, negativen Flächenwidmungsplanung zur positiv gestaltenden, umfassenden Entwicklungsplanung. Es ist ein Hin und Her. Auffallend ist immerhin, dass sie in den dreissiger Jahren ihren Weg aus der Bauplanung heraus gefunden hatte, dann den Schritt zur Infrastrukturplanung wagte und im Nachgang zur Industrialisierungswelle sowie durch die Ernährungsplanung des Zweiten Weltkrieges und im Abwehrkampf wider die Arbeitslosigkeit als Folge der Weltwirtschaftskrise unmerklich zu nationalen Aktivitäten der Raumplanung vorsties, ohne vorerst eine umfassende Gesetzgebung auf Bundesebene anzuschliessen oder nationale Pläne zu erlassen. Die oft zitierte ETH-Tagung über die Landesplanung im Jahr 1942 sowie bereits die Landi von 1939 verkündeten aber schon früh: Orts-, Regional- und Landesplanung, wie man damals sagte, ist eine Aufgabe der Koordination aller öffentlichen Aufgaben nach Massgabe ihrer räumlichen Relevanz.

Während in den Jahren nach dem Zweiten Weltkrieg auf kommunaler Ebene vorerst Bauordnungen und Zonenplanungen entstanden, regionale Zweckverbände überkommunale Aufgaben angingen, konzentrierten sich die Kantone, herausgefordert durch das Bundesgericht, darauf, die notwendigen gesetzlichen Grundlagen zu schaffen, insbesondere für neuartige, in der Folge für schwerwiegende Eigentumsbeschränkungen. Und der Bund? Er schwenkte konsequent auf die Ernährungs- und Infrastrukturplanung ein, unterstützte die grossen Meliorationswerke, wandte sich der Nationalstrassenplanung zu und versuchte, die Wasserwirtschaft einer ganzheitlichen Betrachtung zu unterstellen, wobei er die Schiffswegeplanung methodisch von der Raumplanung her anging, was – leider – nicht im glei-

chen Mass von der übrigen Verkehrsplanung gesagt werden kann, bis dann – zu spät – die Gesamtverkehrskonzeption den Brückenschlag zur Raumplanung wagte. Unter dem Druck des aufkommenden Baubooms und der bundesgerichtlichen Praxis zu den Anforderungen der Eigentumsgarantie entstanden nach und nach bedeutsame kantonale Planungs- und Baugesetze; beinahe gleichzeitig sah sich der Bund veranlasst, unter dem Eindruck des Siedlungswachstums das Landwirtschaftsgebiet zu schützen, den landwirtschaftlichen Bodenmarkt von jenem des Baugebiets zu trennen, die Verknüpfung von Infrastruktur- und Bodennutzungsplanung zu gewährleisten und im Interesse der haushälterischen Bodennutzung die Zersiedlung des Landes zu bekämpfen.

Vor diesem Hintergrund – plus den sachlich und politisch gewichtigen Komponenten des Wohnungsbaus und der Bodenpreissteigerung – entstehen am Ende der sechziger und zu Beginn der siebziger Jahre beinahe gleichzeitig der Verfassungsartikel 22<sup>quater</sup> BV über die Raumplanung, mehrere moderne kantonale Planungs- und Baugesetze mit eingehenden Bestimmungen über die kantonale Raumplanung, aber auch die wichtige Verfassungsbestimmung über den Umweltschutz. Sodann entwarf der Bund zahlreiche Sachplanungen, von der Gesamtverkehrskonzeption bis zum Tourismuskonzept und zurück zu den Energieszenarien, den landesplanerischen Leitbildern und zum Raumordnungskonzept CK-73. Es war dies die imponierende, aber nicht sorgfältig genug durchdachte Aufbruchphase zum ganzheitlichen und systemtheoretischen Denken, bedauerlicherweise begleitet von Machbarkeitserwartungen.

Diese Periode musste wegen der Homo-Faber-Haltung und unter dem Eindruck einer Rezession mitten in der Hochkonjunktur ein Ende nehmen. Ausdruck war die Ablehnung des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 4. Oktober 1974 in der Volksabstimmung vom 13. Juni 1976. Um so erfolgreicher war dann der Schritt zum «neuen» Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979, welches verstand, politische Einfachheit und modernes Planungsverständnis zu verknüpfen, sicherlich teilweise lückenhaft, aber eindeutig rechtsstaatlich, föderalistisch und öffentlichkeitsorientiert ausgerichtet. Abgeschlossen wurde diese Phase mit dem Erlass des Bundesgesetzes über den Umweltschutz, wobei allerdings nicht verschwiegen werden darf, dass die Synchronisation mit der Raumplanung auf der Stufe der Gesetzgebung nicht gelang – mit bedauerlichen Nebeneffekten auf die heutige, teilweise



stossend verunsichernde Raumplanungs-Umweltschutz-Praxis.

Auch aus dieser Geschichte der Gesetzgebung und der Instrumente sowie der Institutionen darf mindestens eine wichtige Lehre gezogen werden: Die Raumplanung lässt sich – institutionell gesehen – nicht vom verfassten politischen Staat trennen. Sie ist als öffentliche Aufgabe mit dem öffentlichen Gemeinwesen in seiner jeweiligen Ausformung verknüpft. Sie kann nicht besser organisiert und politisch wirksam sein, als dies unser Staat ist. Sie teilt mit ihm Stärken und Schwächen. Oder anders formuliert: Die schweizerische Raumplanung ist so gut oder so fragwürdig, wie es die tatsächlich gehandhabte Politik ist.

### Ende der Pionierphase – Zuwendung zu den Problemen

Seit dem Erlass des Bundesgesetzes über die Raumplanung hat sich die Raumplanung kräftig entwickelt. Zwar sind die tatsächlichen Probleme nicht kleiner, sondern eher grösser geworden – nicht unerwartet –, aber die Raumplanung als solche darf politisch als verankert betrachtet werden. Wohl ist sie Vorwürfen, Verdächtigungen und Vorurteilen ausgesetzt, aber sie ist heute fest in diesem Staat positioniert. Diese positive Feststellung ist mit einem absoluten Zusatz zu verbinden: Die «Gründerzeit» der Raumplanung ist endgültig beendet.

Die Raumplanung muss nicht mehr erfunden, in diesen Staat integriert und erstmals gesetzlich festgeschrieben werden. Sie braucht auch nicht mehr in einer Art und Weise propagiert zu werden, als ob kein Mensch wüsste, was Raumplanung ist und was sie zu leisten hat. Selbstverständlich muss das Planungsgeschehen immer wieder neu bedacht und kritisch «hinterfragt» werden, doch neu formuliert zu werden braucht die öffentliche Aufgabe Raumplanung tatsächlich nicht mehr. Während vieler Jahre war immer noch etwas ungewiss, welches der Sinn und die Funktion der Raumplanung seien. Mit dem Raumplanungsbericht 1987 ist die Frage nach dem Raumplanungsverständnis geklärt. Die einst einseitige Option zugunsten der Bodennutzungsplanung, mit dem Ziel der haushälterischen Nutzung des Bodens, ist endgültig in den grösseren Zusammenhang der Ermöglichung einer funktionierenden Raumordnung mit der breiten Zielsetzung des zu verantwortenden Umganges mit dem Lebensraum im Interesse der gegenwärtig lebenden und zukünftigen Generationen gestellt.

Das Ende der Pionierphase gilt auch für die Wissenschaft von der Raumplanung. In Lehre und Forschung gibt es allerdings noch viel zu häufig Arbeiten, die so tun, als ob gerade sie berufen wären, Ziele, Inhalte und Methoden der Raumplanung aus dem Stand und mit der Begabung des grossen Entwerfers in Einmaligkeit zu formulieren. Sie haben zur Kenntnis zu nehmen, dass die Raumplanung in allen Nachbarstaaten und weit darüber hinaus eine sachlich anerkannte öffentliche Aufgabe ist, dass allenthalben Doktrinen, Theorien und Analysen vorgelegt werden und dass über Ziele, Instrumente, Massnahmen und Verfahren nachgedacht wurde und wird. Ein Blick über die Grenzen würde sodann zeigen, dass manches, was bei uns neu in die Diskussion gebracht wird, schon längst anderweitig durch Gesetze oder im Schrifttum abgehandelt worden ist.

Wer hat beispielsweise in der Schweiz die neuere deutsche Bundesbaugesetzgebung gelesen und konsultiert? Wer hat bewusst realisiert, wie im Ausland Stadtplanung und Raumplanung verbunden werden? Wer hat hinreichend die bodenrechtlichen Entwicklungen im Ausland studiert und zur Kenntnis genommen, dass umfangreiche Studien über die räumlichen Auswirkungen des EG-Binnenmarktes bereits debattiert und Reflexwirkungen auf Nachbarstaaten untersucht wurden? Mit dem Hinweis auf das Ende der Pionierphase darf auch erwartet werden, dass im Rahmen der Nationalen Forschungsprogramme Experten beigezogen werden, die sich über den Stand der Lehre und Praxis auskennen und diesen nicht erst für sich erarbeiten müssen. Ähnliches gilt für die Ressortforschung, die ebenfalls hinzunehmen hat, dass es heute nicht mehr darum geht, irgendeinen neuen Vorschlag als «auch noch möglich» einzubringen, sondern dass es nach dem Ende der Pionierphase nur noch eine zentrale Aufgabe gibt, nämlich die, sich als fähig zu erweisen, die anstehenden und aufkommenden räumlichen Probleme anzugehen und sie einer Lösung entgegenzuführen, soweit dies gegeben und sachlich möglich ist.

Im gleichen Sinne haben die Privatwirtschaft und öffentliche Funktionen, wie beispielsweise die Landesverteidigung, der Natur- und Heimatschutz, der Umweltschutz, die Verkehrsplanung – mit Einschluss der Bauvorhaben für die Bahn 2000 – usw. zu lernen, dass nicht mehr eine jungfräuliche Raumplanung mehr oder weniger freiwillig ins Gespräch einbezogen werden kann. Im Gegenteil, sie haben nach dem Ende der Pionierphase das Gespräch mit einer

Raumplanung aufzunehmen, die sich für den Raum verantwortlich weiss und die über die gesetzlichen Grundlagen verfügt, diese wahrzunehmen. Raumplanung ist nicht Geschichtsschreibung für erstellte Bauten, sondern koordinierende Planungsvorgabe für räumlich relevante Aufgaben.

### Kritik der schweizerischen Raumplanung

Will man nun die schweizerische Raumplanung im Detail auf ihre Stärken und Schwächen hin durchleuchten, so kann man zwei Wege wählen: Der eine geht an die Wurzeln und behauptet gleichsam, es sei vom Ansatz her alles falsch angegangen worden; der andere zieht es vor, die Raumplanung so, wie sie heute ist, zu akzeptieren und von dieser Ebene her zu fragen, ob sie den Anforderungen, die an sie herantreten, gewachsen und allenfalls unter diesem Gesichtspunkt zu «renovieren» sei.

Die Radikalkritik hat einige Trümpfe auf ihrer Seite. Ich zähle dazu beispielsweise die heikle Frage, ob die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung glücklich gewählt sei, ferner das Verhältnis zwischen Baurecht und Raumplanungsrecht, sodann die Unzulänglichkeit, vom Bund aus mit den Städten und den Agglomerationen unkompliziert ins Gespräch treten zu dürfen. Die Fundamentalkritik darf – weiter – auf die Problematik der Verrechtlichung eintreten. Sie kann auch geltend machen, entscheidend sei nicht, was grossräumig geschehe, sondern das, was sich im Quartier als «Siedlungsqualität» erzeuge, wie sie umgekehrt auf die wahren, allgemeinen Ursachen räumlicher Fehlentwicklungen hinweisen kann. Diese Art von Kritik darf auch über das Verhältnis Raumplanungs- und Bodenrecht kritisch nachdenken – alles sehr grundsätzliche Fragezeichen, die tatsächlich Stärken und Schwächen der schweizerischen Raumplanung signalisieren. Ihre Problematik liegt darin, dass sie alles umkrepeln muss, wenn sie voranschreiten will, sei es, dass sie ein perfektes Raumplanungssystem zimmere, sei es, dass sie sich aus der Regulierung in die deregulierte Ordnung zurückziehe oder dass sie eine bessere Politik und einen leistungsfähigeren Staat konzipiere. Rein gedanklich gibt diese Fundamentalkritik viel; sie ist deshalb in keiner Phase zu vernachlässigen, doch politisch, zweckdienlich führt sie im Alltag nicht unmittelbar weiter.

Es gibt deshalb gute Gründe, mindestens gleichzeitig den zweiten Weg der praktischen Kritik zu pflegen. Er verliert sich



nicht im Theoretischen, sondern fragt sich: Welche Probleme werden zu meistern sein? und macht sich, von diesen ausgehend, klar, welches die Stärken und Schwächen der heutigen schweizerischen Raumplanung sind. Wenn wir diesen Weg gehen wollen, dann kommen wir wohl nicht darum herum, einige künftige Probleme anzusprechen. Selbstverständlich kann ich dies nur in Umrissen und beispielhaft also nicht umfassend tun.

Als mögliche Problemfelder, die auf uns zukommen und gegenüber denen die schweizerische Raumplanung handlungsfähig sein muss, möchte ich folgende herausgreifen:

- Demographische Entwicklung – Migration – Altersaufbau
- Umweltbelastung – Entsorgung
- erhöhte Mobilität, insbesondere durch Freizeitverhalten
- Schwächung des primären Wirtschaftssektors
- Erhaltung bzw. Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft
- Agglomerationswachstum, innere Destrukturierung der Städte
- wachsende Anforderungen an Verkehrsinfrastruktur
- Energieversorgung
- wachsende soziale Desintegration, vor allem in Städten und Agglomerationen
- Auswirkungen der EG auf die räumliche Ordnung der Schweiz usw.

Allein schon diese unsystematisch zusammengetragene Problemliste, die bei der Werthaltung der Öffentlichkeit ansetzen müsste, macht eines deutlich, und dies kann nicht genug unterstrichen werden: Die Raumplanung wird auch in Zukunft vor Probleme gestellt, die sie nicht aus sich heraus, allein lösen kann. Im Gegenteil, sie muss sich von vornherein darauf einrichten, dass sie zusammen mit der Wirtschaft, mit der Verwaltung, und zwar des Bundes, der Kantone und der Gemeinden, sowie mit einem feinen Sensorium für die gesellschaftlichen Vorgänge und die politische Problemlösungskapazität agieren muss. Und damit ist die Frage sehr, sehr deutlich gestellt: Ist die Raumplanung darauf vorbereitet, in Kooperation mit Bund, Kantonen und Gemeinden sowie mit der Wirtschaft und den gesellschaftlichen Gruppierungen die anfallenden Probleme anzugehen? Positiv angelegt ist die Deutung der Raumplanung als Querschnittsaufgabe. Sie weist in die richtige Richtung. Aber sowohl in der Lehre als auch in der Praxis besteht die Neigung, der Raum-

planung ein abschliessend verantwortliches Gärtchen zu sichern und sich gegenüber andern öffentlichen Aufgaben abzugrenzen. Angezeigt ist die Öffnung, sogar über die Verwaltung hinaus in die Wirtschaft hinein. Noch sind hier erhebliche Lücken zu registrieren. Das positive Stichwort heisst deshalb – für die Zukunft – Kooperation.

Dazu kommt ein zweiter Aspekt. Die traditionelle schweizerische Raumplanung hat sich angewöhnt, gewisse genau definierte Sachfragen, die für die Raumplanung signifikant zu sein scheinen, sich vorzunehmen, beispielsweise das Bauen ausserhalb der Bauzonen, die bessere Nutzung des Bestehenden, oder – ganz zentral – die Abgrenzung von Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet, allenfalls noch die Erschliessungsproblematik und bodenrechtliche Sonderfragen, wie die Bekämpfung der Baulandhrtung. Unbestritten, dies sind wichtige Fragen und durchaus zentrale Punkte. Der offenkundige Nachteil dieser engen Thematisierung ist der Verlust an Problembewusstsein. Diese Schwäche scheint mir gravierend zu sein, weil sich damit eine Selbstisolation der Raumplanung verbindet und weil Vernetzungen, die bestehen, nicht wahrgenommen werden. Ein solches Defizit war und ist auch heute noch – teilweise – im Verhältnis zwischen Raumplanung und Umweltschutz sowie zwischen Raumplanung und Verkehr auszumachen.

Ferner: Der Rückzug auf die eng verstandene Bodennutzung hat der Raumplanung die Chance genommen, früh- und rechtzeitig Dimensionen einzufangen, die für den Lebensraum Schweiz bestimmend sind – beispielsweise für die Stadtplanung: Das Theorem von den zentralörtlichen Lasten unserer grösseren Städte hat zwar den Blick frei gemacht für die finanziellen Aufwendungen für Kultur und höhere Schulen sowie Spitäler; es hat aber den Blick von den neu anfallenden, nicht infrastrukturellen Problemen abgelenkt, beispielsweise von der Fürsorge und den Sozialkosten der älteren Generation – was kostet mehr: ein Schulkind oder ein älterer Mensch? – und vom Umgang mit Randgruppen, die bei fortschreitender sozialer Desintegration gerade in den Städten nicht kleiner, sondern rasch grösser werden. Die weiteren Stichworte der konsumorientierten Freizeitgesellschaft mit ihrem Mobilitätsbedürfnis und der internationalen Arbeitsteilung eines sich funktionsgerecht gebenden europäischen Raumes machen sodann deutlich, woher die Probleme wirklich rühren und dass sich die manifesten und schleichenden Vorgänge auf den Raum auswirken müssen.

Solche und ähnliche Fragen zu übergehen ist nicht zu verantworten. Glücklicherweise hat das Bundesamt für Raumplanung den Problemerkatalog Schritt für Schritt ausgeweitet und im Raumplanungsbericht sowie im Realisierungsprogramm breit angesprochen. Es wäre aber verfehlt, gestützt darauf auf einen allgemeinen Gesinnungswandel zu schliessen. Das Stichwort, das sich daraus ergibt, heisst: Stärkung, Ausweitung und Vertiefung des Problembewusstseins.

Eine dritte, wichtige Feststellung ist im Anschluss an die Problemliste zu machen. Es sind, ob wir dies gerne hören oder nicht, übergeordnete Fragen, die sich in nicht ganz unerheblicher Masse auf nationaler und internationaler Ebene stellen. Die schweizerische Raumplanung kann und darf deshalb nicht, gebannt von der Farbigeit, auf die kommunalen Zonenpläne starren. Sie muss vielmehr aufbrechen, um in die tatsächliche Niveaulage der Probleme einzusteigen. Und dies kann wohl nur heissen, dass die nationale Raumplanung verstärkt werden muss – mit zwei Ausstrahlungen: einerseits in die Nachbarstaaten und zu den supranationalen Organisationen, dann aber auch innerschweizerisch dorthin, wo die Probleme effektiv anfallen – beispielsweise: Hin zu den Städten und Agglomerationen! Hier sind gewisse Schwächen auszumachen. Voraussetzung ihrer Behebung ist – dies ist das dritte Stichwort – eine nationale Raumplanung, sinnvoll instruiert.

Eine vierte Aussage muss aufgrund der skizzierten Probleme gewagt werden: Wir haben es samt und sonders mit Problemen zu tun, die wohl angegangen, aber nicht perfekt gelöst werden können, nicht einfach deshalb, weil die Zukunft ungewiss und die Probleme komplex und vernetzt sind, wie dies heute als raumplanerisches Räsionieren gelehrt wird, sondern schlicht und einfach deshalb, weil der Problemdruck und die Problemdimension nicht greifbar sind und weil sie zu einem erheblichen Teil ausserhalb der Reichweite der Instrumente der Raumplanung liegen. Die Raumplanung muss deshalb ganz neu lernen – und dies vor der Öffentlichkeit vertreten –, dass sie es nicht schaffen kann, Lösungen anzuisieren, die nach einer gewissen Zeit als «erledigt» abgehakt werden können. Sie kann aus ihrer Funktion heraus lediglich Beiträge leisten, indem sie zur Problemerkennung beisteuert und stützende Massnahmen einbringt oder vorschlägt. Damit wird die Raumplanung zu einer beinahe verzweifelnden Aufgabe. Sie wird nie den totalen Erfolg an ihre Fahne heften können. Sinnvoll und zweckdienlich agiert die Raumplanung, wenn sie an den rich-



tigen Problemen mitarbeitet. Möge ihr dies stets gelingen, und möge ihr dies die Öffentlichkeit stets hoch anrechnen! Das vierte Stichwort lautet deshalb: Impulsfähigkeit, verbunden mit dem Bewusstsein der eigenen Grenzen.

### Bewegung in der Raumplanung

Nimmt der Beobachter der schweizerischen Raumplanung etwas Abstand und betrachtet die Entwicklung über längere Zeit, so zeigt sich ein erfreulicher Tatbestand. Zwar gibt es ein gewisses Auf und Ab im Verständnis der Raumplanung – eng oder weit –, dahinter aber verbirgt sich eine auffallende Lernfähigkeit. Die Raumplanung ist – mit andern Worten – nie stehengeblieben! Möglicherweise hat sie zeitweise Rückschläge erlitten, oft hat sie – je nach Gewichtung – diesen oder jenen Höhepunkt anvisiert (und von Zeit zu Zeit beinahe oder sogar ganz erreicht). Die schweizerische Raumplanung hat aber, und dies ist entscheidend, nie stagniert. Sie befand sich stets in Bewegung, und zwar sowohl in den Amtsstuben als auch – mit Wirkung nach aussen – in Lehre und Forschung.

So besehen ist beispielsweise die gegenseitige Befruchtung zwischen Regionalpolitik und Raumordnungspolitik positiv zu bewerten, ist das Gespräch mit der politischen Planung zu einem grossen Gewinn geworden und darf die

Lehre von der Raumplanung verbuchen, dass der enge Kontakt zur Rechtswissenschaft – ich unterstreiche dies nochmals – ihr erlaubt hat, von Anfang an eine rechtsstaatliche Raumplanung zu schaffen – ohne Wenn und Aber! Auch der aktuelle Schritt zur Lehre von der ethischen Dimension der Raumplanung wird neue Anregungen vermitteln und der Selbstgenügsamkeit entgegenwirken. Die Raumplanung, so wie sie sich heute in ihren Plänen präsentiert, bietet sodann ein buntes Bild. Jeder kantonale Richtplan weist seine eigene Handschrift aus – ungeachtet Vereinheitlichung anstrebender Richtlinien und Verordnungsrechtssätze. Daran mag dies und jenes nachteilig sein. Die Vielgestaltigkeit zeugt aber von einer gewissen Lebendigkeit – zugegebenermassen da und dort auch von unzulänglichen Vereinfachungen. Fragt man nach dem tieferen Grund, so steckt dahinter letztlich das Ja zu einer problemorientierten, räumlich verhafteten und also nicht zu einer dominant hoheitlich verordneten, doktrinegebundenen Raumplanung, die ihre Qualität am Theorieerfüllungsgrad misst. Die Stärke der schweizerischen Raumplanung – auch im Vergleich mit dem Ausland – liegt in der Problemausrichtung, unter Zurückstellung geschlossener Theoriesysteme. Glücklicherweise hat die schweizerische Lehre von der Raumplanung der allgegenwärtigen Versuchung des Theorie-Alibis widerstanden. Und ebenso

glücklicherweise haben die Planungsämter der Kantone und des Bundes einen gewissen Pragmatismus bewiesen. Der Preis dafür ist die Vielgestaltigkeit.

«Glücklicherweise» habe ich formuliert, nicht weil wir alle über die Qualität jeder Planungsarbeit erfreut wären, sondern weil dadurch Raum für die Lernfähigkeit geschaffen wurde. Der Kernsatz «Planen heisst Lernen» ist nicht nur eine formale Weisheit, sondern inhaltlicher Auftrag. Und damit ist der Ausblick gegeben: Die schweizerische Raumplanung wird erfolgreich sein, wenn sie lernfähig bleibt. Mit diesem Ansatz leistet sie zudem einen Beitrag zur Überwindung der Orientierungskrise, die sich da und dort innerhalb und ausserhalb unseres Landes eingeschlichen hat: Wer lernt, verfällt nicht dem Pessimismus; wer lernt, der öffnet sich.

Adresse des Verfassers: Prof. Dr. *Martin Lendi*, Professor für Rechtswissenschaft, ETH Zürich.

Vortrag, gehalten an der Vorstandssitzung der VLP (Schweizerische Vereinigung für Landesplanung) am 23. August 1991 in Luzern

## Kleinräumige Durchmischung – weniger Verkehr?

Einfluss einer besseren Durchmischung von Wohnen und Arbeiten auf den Pendlerverkehr

**Zur Reduktion des Verkehrsaufkommens grosser Agglomerationen wird häufig eine bessere Nutzungsdurchmischung gefordert. Durch ein kleinräumiges Gleichgewicht zwischen Wohn- und Arbeitsplätzen sollen Pendlerfahrten unnötig oder mindestens verkürzt werden. Inwieweit dies möglich ist, wurde in einer Analyse des Pendleraufkommens unterschiedlich durchmischter Gebiete untersucht.**

Auf der Stufe *Gemeinde* führt eine gute Durchmischung allerdings kaum zu einer Abnahme des Pendlerverkehrs, wie

VON MANFRED EGGENBERGER,  
ZÜRICH

Auswertungen der Pendlerstatistik 1980 gezeigt haben. So gibt es in der Agglo-

meration Zürich «eine Reihe von Gemeinden, die sowohl hohe Weg- wie auch Zupendlerzahlen aufweisen. Dies bedeutet, dass ein hoher Prozentsatz der dort wohnhaften Berufstätigen in eine andere Gemeinde wegpendedelt, obwohl in der Gemeinde selbst eine grosse Anzahl Arbeitsplätze vorhanden ist» («Raumplanung im Kanton Zürich», Heft Nr. 15, Dezember 1983).

### Fallbeispiel Region Zürich und Umgebung

Die Frage bleibt, ob ein Gleichgewicht von Wohnen und Arbeiten sich auf der Stufe *Region* positiv auswirkt. Am Beispiel von Regionen bzw. Teilregionen im Gebiet der Regionalplanung Zürich und Umgebung (RZU) sei im folgenden geprüft, ob besser durchmischte Räume weniger Pendlerverkehr nach aussen haben (Bild 1). Untersucht wird, wie viele Wegpendler, Zupendler und Binnenpendler diese Regionen aufweisen, bezogen auf die in der betreffenden Region wohnhaften Berufstätigen (Bild 2).

### Die Idealvorstellung

In der idealisierten Vorstellung, die berufstätigen Einwohner würden in der Region selbst arbeiten, wenn nur genügend Arbeitsplätze vorhanden wären,