

Pioniertaten der Planung - ein Rückblick und ein Ausblick : von Infrastrukturen, Randgebieten und grünen Wiesen

Autor(en): **Burckhardt, Lucius / Herczog, Andreas / Rotach, Martin**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Werk, Bauen + Wohnen**

Band (Jahr): **87 (2000)**

Heft 7/8: **Debatten 1955-1975 : gegen die "Verhäuselung der Schweiz" =
Contre l'urbanisation diffuse de la Suisse = Fighting Swiss sprawl**

PDF erstellt am: **29.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-65154>

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.

Pioniertaten der Planung – ein Rückblick und ein Ausblick

Von Infrastrukturen, Randgebieten und grünen Wiesen

Heute erscheinen die Sechziger- und frühen Siebzigerjahre als eine Periode, die das Problem der Zersiedelung der Schweiz thematisierte und grosse Hoffnungen in planerische Aktionen setzte. Dieses Gespräch zeigt jedoch, dass die dazu notwendigen Instrumente damals noch nicht existierten, ihr Einsatz und ihre Koordination ideologisch umstritten waren. Faktoren wie die Hochkonjunktur, das politische System sowie die latent agrare Mentalität des Landes standen einer verbindlichen Raumplanung lange im Wege.

Traduction française dès page 76
English translation from page 76

WBW: Lässt sich eine wichtige planerische Fehlleistung der letzten 50 Jahre bezeichnen?

Herzog: Die Schweiz hatte gar nicht die notwendigen Entscheidungsstrukturen für riesige Planungsfehlleistungen. Eine zentralistische Planung war schon wegen Föderalismus und direkter Demokratie nicht durchsetzbar. Die finanziellen Kompetenzen reichen vom Bund über die Kantone bis zur Kleinstruktur der Gemeindeversammlung.

Burckhardt: Weil in dieser Periode eine gesamtschweizerische Fehlleistung nicht festzustellen ist, kann ich die Frage nur in Bezug auf einzelne Städte beantworten. Ich denke da z. B. an den Grossbasler Korrekionsplan von 1949 mit der Talentlastungsstrasse, einer Strasse durch die Altstadt, die den Verkehr hätte entlasten sollen, aber nur Verkehr gebracht hätte.

Diese Talentlastungsstrasse ist auch ein Anlass gewesen für Ihren Denkprozess, der zur Schrift «achtung: die Schweiz» geführt hat.

Burckhardt: Wir hatten damals das Referendum dagegen ergriffen, aber verloren. Die Talentlastungsstrasse ist Gesetz geblieben während 25 Jahren. Erst danach wurden ihre Baulinien rückgängig gemacht.

Rotach: Ich denke, der schlimmste Mangel in den letzten 50 Jahren war die fehlende Koordination. Jede Gemeinde hat damals kleine Industrie- und Erholungszonen ausgeschieden. Der Bund kam relativ spät dazu, den Siedlungsraum überhaupt zu planen – und noch später erst kam er auf die Idee, die verschiedenen Planungen auch zu koordinieren. Ich erwähne hier das Nationalstrassengesetz, das eine eigene Vorstellung von der Schweiz hatte, ebenso die SBB und PTT. Sie konnten ziemlich frei schalten und walten. Auch der Naturschutz hat für sich gearbeitet. Der erste und einzige feste Punkt, der früheste

Planungsansatz – nicht im konzeptionellen Sinn – waren die «GKP», die Generellen Kanalisationsprojekte. Diese hatten interessanterweise schon zu Beginn der Sechzigerjahre eine ähnliche Wirkung, indem nur dort gebaut werden durfte, wo eine Kanalisation vorhanden war. Damit wurde das Gebiet der GKP direkt zum Baugebiet.

Kann man diese Tradition nicht dadurch veranschaulichen, dass in einer Stadt wie Zürich bis vor kurzem die Planung und der Städtebau bei den Infrastrukturen im Tiefbauamt angesiedelt waren?

Rotach: Das hängt wohl erstens damit zusammen, dass für Infrastrukturbauten in der Schweiz sehr viel Geld zur Verfügung stand und heute noch steht. Die Raumplanung hatte wenig Geld in den Händen. Zweitens meine ich, hatte das Zürcher Tiefbauamt – aber das war wohl überall so – eine klare Vorstellung von dem, was es wollte. Für viele Leute hiess damals Planen eigentlich immer nur Verbieten und Regeln, während Strassen- und Bahnbau immer positiv wahrgenommen wurden. Das Problem in den Sechzigerjahren war, dass der Wille, eine Orts- und Zonenplanung zu machen, zwar vorhanden war, aber alle Konzepte auf in sich geschlossenen Elementen wie Kerngebiete, Wohnen, Gewerbe, Grünzonen usw. basierten. **Herzog:** Man kam ja aus der Moderne mit ihrer zweidimensionalen Aufteilung des Territoriums. Beliebte war als Illustration des damaligen Zonenplans das Modell einer Kuh mit ihren verschiedenen Fleischstücken vom Filet bis zum Ohrläppchen. Diese zweidimensionale Raumaufteilung des Zonenplans beruhte natürlich auf der automobilen Vernetzung, die damals massiv unterstützt wurde. Sie führte zur so genannten dezentralen Konzentration entlang von Bändern, mit höheren Grundstückspreisen in den Zentren.

Kann man die These wagen, dass in Ländern, in denen die Infrastruktur nicht derart viel Energie auf sich konzentrierte, eine Raum- und Stadtplanung im umfassenderen Sinn entstehen konnte?

Burckhardt: In Deutschland haben die Städte bereits in der Zeit vor der Periode, die wir hier diskutieren, bei grösseren spekulativen Wohnbauvorhaben Planer wie Joseph Stübben geholt, die grössere, die Topografie und Aussicht berücksichtigende Stadtplanungen entwickelt haben. In der Schweiz jedoch haben die Grundstücks-

Lucius Burckhardt, Basel
Soziologe
1961–1972 Lehrbeauftragter für Soziologie an der ETH Zürich
Redaktor des «Werk» von 1961–1972
1973–1997 Professor für Sozioökonomie an der Gesamthochschule Kassel

Andreas Herzog, Zürich
Architekt und Planer
1979–1999 als Vertreter der SP im Nationalrat

Martin Rotach, Erlenbach
Verkehringenieur
1961–1964 Kantonsingenieur Thurgau
1964–1971 Leiter des ORL-Institutes
1964–1993 Professor für Verkehrswesen an der ETH Zürich
1972–1976 Delegierter des Bundesrates für Raumplanung

besitzer Vorschläge gemacht, wo man die Strassen anlegen sollte. So wurde im Basler Norden und Westen die schöne Landschaft kaputt geplant. Keine Strasse beispielsweise läuft schön auf den Rhein zu. Hätte man einmal einen Planer gerufen, um das stufenförmig ansteigende Rheinufer für viele Leute zu erschliessen, wäre vieles anders geraten.

Rotach: In Frankreich wurde die Infrastruktur von Paris aus geplant, subventioniert oder realisiert. Da gab es bereits Instrumente wie Richtplanungen oder nationale Konzeptplanungen, welche Siedlungs-, Landwirtschafts- und Industriegebiete umfassten. Das wurde koordiniert, weil in Paris ein Wille vorhanden war – allerdings auf Kosten der Regionen und der Provinzstädte.

**Welche Haltung nahm man als Planer in der Hochkonjunktur gegenüber den Bedürfnissen der Konsumkultur ein?
War der ohnehin bescheidene Aktionsradius der Planung durch die Privatwirtschaft definiert?**

Burckhardt: Ein übles Beispiel für die Akquisitionstaktik grosser Anleger war für meine Begriffe die Planung «r1000» Rheinfelden. Insgeheim hatte der dortige Regionalplaner Gelpke vom Geigy-Konzern den Auftrag erhalten, abzuklären, ob in der Region eine grosse Siedlungsfläche vorhanden sei. Als der Regionalplaner in Rheinfelden das Bauland fand, zog er sich zurück und übergab den Planungsauftrag einem Kollegen. Dieser schied dann dort eine grosse Bauzone aus, worauf der ursprüngliche Planer Gelpke den Bauauftrag für die Wohnsiedlung bekam. Die Berechnungen, die von den Planern der Gemeinde Rheinfelden vorgelegt wurden, sollten belegen, welche Steuereinnahmen die durch Geigy angesiedelten Leute der Gemeinde bringen würden. Darüber musste ich dann dem Gemeindepräsidenten ein Gutachten erstellen. Darin schrieb ich, dass die Einwohner ständig durch solche mit niedrigeren Einkommen ersetzt würden, sodass Rheinfelden immer weniger Steuereinnahmen erhalte. So war es dann auch.

Herczog: Mir ist das Stichwort «10 Millionen Schweizer» geblieben. Alle Gemeinden haben dementsprechend ihre Einwohnerzahlen hochgerechnet, und so wollten auch beinahe alle Gemeinden irgendein Zentrum von etwas werden. In Beckenried, meiner ersten Ortsplanung in der Hochkonjunktur, sprach man vom Tourismus-Zentrum auf der Klewenalp. Zum Glück ist dann nichts mehr geschehen, weil das Konsortium in der Rezession zusammengebrochen ist.

Wurden diese prognostizierten Einwohnerzahlen offiziell verbreitet?

Burckhardt: Sie wurden laufend vom eidgenössischen statistischen Amt verkündet, das sich aber ständig verrechnete. Ich war damals in Deutschland angestellt, wo es mit den Prognosen genau dasselbe war. Als Assistent arbeitete ich bei einem sehr guten Statistiker, der sagte, dass die entsprechenden Jahrgänge gar nicht so viele Frauen im gebärfähigen Alter zählten, um eine solche Bevölkerungsmenge hervorzubringen.

Herczog: Wichtig aus heutiger Sicht scheint mir an den Sechziger- und Siebzigerjahren – mein Studium und Berufsbeginn – dass die Raumplanung und der Städtebau nichts miteinander zu tun hatten. Die Raumplanung hatte damals in bestimmter politischer Optik auch einen ganz

bestimmten ideologischen Charakter. Ich erinnere mich an eine Episode in einer Aargauer Gemeinde, als ich eine Ortsplanung vorstellte: Da stand ein Einwohner auf, der sich darüber empörte, dass ich mich getraute, mit dem Filzstift über sein Grundstück zu fahren. Wir sollten doch lieber nach Moskau verreisen, anstatt solche Planungen zu machen – sagte er. Trotzdem war die Raumplanung keine linke Offensive, sondern ein Sieg der fortschrittlich bürgerlichen Politik. Denn sie garantierte, dass dereinst nicht allzu starre Regulierungen nötig würden.

Die Sechzigerjahre waren die Pionierzeit des ORL, des Instituts für Orts-, Regional und Landesplanung mit Sitz an der Eidgenössischen Technischen Hochschule in Zürich. Herr Rotach, Sie waren damals Vorsteher dieses Institutes, dessen Aufgaben sowohl die Forschung, die Lehre (an der Architekturabteilung sowie in einem eigenen Post-graduate-Studiengang) als auch die Beratung umfasste. Was war eigentlich der Auftrag des ORL?

Rotach: In den Statuten des ORL stand: «Der Rahmenauftrag ist, die Landesplanung forschend und lehrend voranzutreiben.» Das war bei der Gründung des Instituts 1961 ein eher magerer Aufhänger. Als ich die Leitung des ORL übernahm, war dieses zwar ein sehr interessanter Steinbruch voller Ideen und mit gutem Willen, aber ohne klare Zielsetzung in Bezug auf Forschung und Lehre. Ein Glücksfall war, dass gerade gleichzeitig das Büro für Wohnungsbau in Bern ein neues Wohnbauförderungsgesetz bearbeitete und dem ORL rund 8 Millionen Franken zur Verfügung stellte, um u.a. kantonale Richtlinien sowie ein schweizerisches Gesamtkonzept der Besiedlung im Hinblick auf dieses Wohnbauförderungsgesetz zu entwickeln.

Wie hat das ORL auf die Politisierung der Architekturabteilung der ETH ab 1968 gewirkt? Trug die Auseinandersetzung mit Bodenpolitik am Institut zur Ideologisierung von Inhalten bei, die 1970 ihren Höhepunkt im Streik der Studenten fand?

Herczog: Es war eher umgekehrt. Wir Studenten betrachteten das ORL-Institut als eine politische Institution, weil wir mit der Raumplanung eine gesellschaftspolitische Auseinandersetzung ermöglicht sahen. Der architektonische Entwurf stand für uns in den Diskursen hinter der fortschrittlicheren Planung.

Rotach: Zu meiner Zeit hatte das Institut tatsächlich eine Art stellvertretende politische Funktion. Ab 1972, mit dem Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiet der Raumplanung, setzte das ORL einen Teil seiner Autorität für Leitbilder, Richtlinien, Zweckmässigkeitsprüfungen usw. ein. Weil es fortan eine Bundesstelle und kantonale Ämter gab, musste das ORL ein neues Profil finden, was bis in die Achtzigerjahre dauerte.

Der Bund hat sich also doch irgendwann zu raumplanerischen Massnahmen durchgerungen?

Herczog: Als 1971 die Konjunktur nochmals angezogen hatte, wollte man überall bauen. Zu diesem Zeitpunkt existierte für die Raumplanung

nur ein Verfassungsartikel, aber keine Ausführungsgesetzgebung. Der dringliche Bundesbeschluss verpflichtete nun alle Kantone, Schutzgebiete mit striktem Bauverbot und Schongebiete auszuscheiden.

Rotach: Der dringliche Bundesbeschluss hatte nur die Aufgabe, schützenswerte Gebiete vor der Überbauung zu retten. Wir haben versucht abzugrenzen, was man in den nächsten 10 Jahren wirklich überbauen will oder kann, und den ganzen Rest als provisorisches Schutzgebiet zu deklarieren. Diese Schutzzonen gaben Anlass zu etwa 32.000 Einsprachen, die das Bundesgericht allerdings für ungültig erklärte, weil es sich nur um eine provisorische Verfügung handelte.

Herczog: Als nach dem Erdölshock die Rezession einsetzte, war der Baudruck ohnehin weg. Bern schuf 1972 die Rechtsgrundlage, um planerisch in einer völlig überhitzten Situation handeln zu können. Anschliessend, im Vorfeld der Abstimmungen für das Raum- und Planungsgesetz, waren die bodenpolitischen Auseinandersetzungen so hart wie heute die Debatten zur Asylpolitik des Bundes.

1979 war das Raumplanungsgesetz nach einer verlorenen und einer erfolgreichen Volksabstimmung dann als Verfassungsartikel verankert. Wie hat das die Praxis verändert?

Herczog: Wichtig war, dass nun die Struktur und die Instrumentarien der Planung festgelegt waren. Der Bund kann seither Grundsätze aufstellen und Richtpläne genehmigen.

Rotach: Das RPG von 1979 ist weniger radikal als ein erster Gesetzesentwurf, der 1976 in der Referendums-Abstimmung unterlag. Jener Entwurf enthält noch zwei andere Bestimmungen: Erstens eine Mehrwertabschöpfung für eingezonte Gebiete als Korrelat zur Minderwertentschädigung wegen Planungsentscheiden. Zweitens hätte in diesem ersten RPG-Entwurf der Bund zusammen mit den Kantonen eine «Gesamtkonzeption Schweiz» mitsamt Siedlungsleitbild, Infrastrukturkonzept usw. formuliert. Beide Punkte wurden im Abstimmungskampf 1976 hochgespielt – die Mehrwertabschöpfungen von den Landbesitzern und das Gesamtkonzept Schweiz von den einzelnen Kantonen, die sich nicht binden wollten.

Herczog: Unter den Kantonen finden ja Direktorenkonferenzen der Regierungsräte aus den verschiedenen Sparten statt. Hier war die kantonale Baudirektorenkonferenz traditionell eine Art Mafia, die in erster Linie schaute, dass sie für den Bund nichts zu erstellen hatte, aber von Bern so viel Geld wie möglich erhielt. Dann wurde man garantiert wieder gewählt. Dieses Verhalten konnten sich die Zürcher, Basler, Berner weniger leisten, aber die Aargauer, Solothurner und Thurgauer waren darauf spezialisiert.

In den Sechziger-/Siebzigerjahren war wie heute der Topos Zersiedelung für die raumplanerische Diskussion zentral. Doch damals drehte sich das Thema eher um den «richtigen» Umgang mit der grünen Wiese. Heute wirft die Zersiedelung strukturelle Fragen auf: Man ist sich der Kosten bewusst, die für die sich entleerenden urbanen Zentren entstehen.

Rotach: Man darf nicht vergessen, dass sich die Bevölkerungszahl verglichen mit dem Stand in meiner Kindheit etwa verdoppelt hatte. Zudem

verdreifachten sich ungefähr die Quadratmeteransprüche pro Person. Die Siedlungsfrage war also ein reines Mengenproblem, das mit dem Bodenrecht zusammenhing. Weil am politischen System etwas fehlte, siedelte man die Leute dort an, wo der Boden am billigsten war. Ich hätte den Boden gerne «vergesellschaftet», wie es so schön heisst, dann wäre dieses Problem einfacher zu lösen gewesen.

Burckhardt: Wenn damals die Schweizer in ihr Ferienhaus gingen, merkten sie, dass hundert Meter weiter ein anderer ein Ferienhaus baute. Dann sagten sie: «Das ist Zersiedelung!» Ich bin auch nicht dafür, dass man schöne Landschaften kaputt macht. Aber wo sollen die Leute denn wohnen? Für mich sind Einfamilienhaus-Quartiere gar nichts Böses; ich finde sie auch gar nicht hässlich.

Herczog: Die Zersiedelung sollte man nicht als architektonisches, sondern als Thema des Flächenverbrauchs diskutieren. Wie dann das einzelne Einfamilienhaus daher kommt, ist nicht so entscheidend. Wenn eine Gemeinde wie etwa Hettlingen – nördlich von Winterthur –, die ihren tiefen Steuersatz als Standortvorteil ausspielt, für den grossen Anteil der Wohnzonen lediglich eine Ausnützung von 0,2 festlegt, sehe ich ein wahres Zersiedelungsproblem. Ein anderes Beispiel: Die Stadt Zürich geht bei ihrer Pflichtparkplatzverordnung davon aus, dass trotz S-Bahn die meisten Pendler immer noch mit dem Auto zur Arbeit kommen – eine falsche Planungsvorgabe, die ebenfalls einen enormen Flächenverbrauch zur Folge hat.

Schon die Schrift «achtung: die Schweiz» war ein Bekenntnis zu einer Urbanität, die in der Schweiz in den Fünfzigerjahren wenig raumplanerischen Rückhalt hatte.

Burckhardt: Die Sehnsucht nach Urbanität in der Schweiz verbinde ich mit einer relativ dünnen intellektuellen Schicht. Stärker im allgemeinen Bewusstsein verankert war eben das Schlagwort der Zersiedelung.

Herczog: Politisch konnte eine Diskussion um Urbanität gar nie entstehen, weil die Mehrheit der Volksvertreter derart auf regionale Bedürfnisse fixiert war. Noch heute sind über 10% der Nationalräte Bauern, obwohl nur noch 4% der Bevölkerung in der Landwirtschaft tätig sind.

Rotach: Den Antistadtreflex in der Schweiz darf man nicht übersehen. Wir empfinden uns ja heute noch oft als ein «Natur- und Bauernland». Weil jeder noch eine bäuerliche Sehnsucht in sich trägt, wird das Ländliche derart idealisiert, wird grosszügig Geld für die Landschaft und für die Bauern bewilligt. 1972 kam das neue Bundesamt für Raumplanung dem IHG, dem Investitionsprogramm für die Berggebiete in die Quere, wobei man versuchte, beides zusammenzulegen. Dies scheiterte am Widerstand der beiden zuständigen Bundesräte, die sich die Raumplanung und die Förderung der Berggebiete über ein gemeinsames Amt nicht vorstellen konnten.

Herczog: In der Schweiz kam politisch der Druck immer aus den so genannten Randregionen und den Berggebieten, die jeweils das Gefühl hatten, sie kämen zu kurz. Ich habe in Bern selber erlebt, wie die Parlamentarier ihre Erfolgsquoten daran gemessen haben, wie viele Subventionsmillionen sie nach Hause gebracht hatten. Und zugleich schauten sie, dass wir nach Zürich nichts heimbrachten. Die Städte generieren zwar das meiste Geld in der Schweiz, haben aber im Grunde

genommen gesamtschweizerisch gesehen nichts davon. Weder politisch noch planerisch werden die Anliegen der Städte für voll genommen. So war eines der ersten raumplanerisch wirksamen Gesetze Anfang der Fünfzigerjahre das Bundesgesetz über den bäuerlichen Grundbesitz.

Die Schweiz weist da beinahe amerikanische Züge auf, insofern als die Stadt als notwendiges Übel angesehen wird, für die Identität des Landes jedoch irrelevant bleibt.

Burckhardt: In diese Richtung zielt ja auch die Expo.02, welche die schweizerische Seenlandschaft am Jura als Herausforderung sieht und das eigentliche Wachstumsgebiet zwischen Zürich und Bern vergisst.

Herczog: Weil die Raumplanung nicht von einer städtischen, sondern von einer ländlichen Auffassung bestimmt war, sind auch die Zonenpläne so merkwürdig zweidimensional und flächig.

Burckhardt: In Hessen, das ich in Deutschland gut kenne, beruht die Planung schon länger auf dem Modell der zentralen Orte, das heisst dem Glauben, dass nur Städte übergeordnete Dienste erzeugen: Wenn ich so und so viel Einwohner habe, kann ich ein Strandbad erstellen, und dann kommen auch Leute vom Lande und baden bei mir. Die ganze Planung bestand also aus dem Netz dieser zentralen Orte, die Zuschüsse erhielten. Später wurden diese zentralen Orte zu «Entwicklungsbändern» zusammengefasst.

Rotach: In Deutschland gibt es seit den Siebzigerjahren ein Städtebauförderungsgesetz, während in der Schweiz die Städte vom eidgenössischen Raumplanungsgesetz ja ausgeschlossen sind. Die Städte sind keine Gesprächspartner, weil der Bund nur mit den Kantonen verhandelt. Heute gehen aber gewisse Bestrebungen dahin, dass die Agglomerationen ins Gespräch einbezogen werden.

Herczog: Immerhin hat man in der Schweiz erkannt, dass Grossräume wie die Lombardei oder urbane Regionen wie Frankfurt wirtschaftlich unglaubliche Dimensionen annehmen und zugleich von der EU unterstützt werden. Seit unter den Städten und Stadtregionen ein Konkurrenzdruck aufgekommen ist, macht man auch bei uns Standortmarketing – ob das nun gut ist oder schlecht. Hingegen werden sich einige Gemeinden aus Kostengründen oder Personalmangel eine eigene Verwaltung bald nicht mehr leisten können.

Das so genannte «Europa der Regionen» schafft eine ganz neue Ausgangslage.

Rotach: Politisch sieht man noch nicht ein, dass die Summe der geplanten Zonen plus ein wenig Infrastruktur noch nicht reicht, um ein metropolitanes Klima zu schaffen. Dazu brauchen wir neue Instrumente, deren Form noch unklar ist.

Herczog: Eine deutliche Antwort sind die «Grundzüge der Raumordnung der Schweiz», die 1997 vom Parlament verabschiedet wurden. Im Grunde genommen ist dort zum ersten Mal politisch festgehalten, dass die Städte eine Rolle spielen und eigene Bedürfnisse haben. Diese Grundzüge umfassen vier Hauptpunkte: Erstens ein vernetztes Städtesystem, bei dem sich die Schweiz erstmals zu sagen getraut, dass sich das Wachstum auf die Städte und nicht mehr auf die Landschaft oder die Rand-

regionen konzentriert. Zweitens wird eine Siedlungsentwicklung nach innen postuliert, d.h. aktuelle Ressourcen und nachhaltige Entwicklung sind massgebend. Der dritte Punkt ist die Förderung des öffentlichen Verkehrs, der im Unterschied zu früher in Zusammenhang mit einem Städtensystem definiert wird. Der vierte Punkt ist die europäische Raumordnung, womit zum ersten Mal siedlungspolitisch die europäische Einbindung thematisiert wird.

Rotach: Mit den neuen Grundzügen der Raumorganisation der Schweiz ist wohl ein wichtiger Schritt getan. Schon 1960 hatte das Nationalstrassengesetz die Aufgabe formuliert, Landesteile, grössere Städte und Agglomerationen durch ein Netz zu verbinden. Schwierigkeiten entstanden bei der Realisierung, weil die Autobahnen pfeilartig auf die Städte zuführten und in Zürich, Basel und Bern ein Streit um ihre Verknüpfung entstand. Man hatte zwar das Ziel der Vernetzung formuliert, doch weder die Knotenpunkte noch die Übergänge ins Ausland konkret gelöst. Auch heute liegt die Schwierigkeit in den Städten als Knotenpunkten. Ich hoffe, dass man aus den damaligen Fehlern gelernt hat.

Welche Rolle geben Sie heute der Planung?

Was für eine Rolle spielen ihre «Spezialisten» in der Schweiz?

Herczog: Ein Planer, der in einem privaten Büro arbeitet, ist heute ein Consultant. Er ist weder Entwerfer noch Dienstleister im engeren Sinne. Weil er weiss, dass es «böartige» Probleme gibt, muss er in erster Linie der Gemeinde oder dem Investor diese Probleme formulieren und schliesslich Entwicklungspotenziale des Areal und daraus Lösungsvarianten aufzeigen können. Auf politischer Ebene geht es eben um ein politisches Consulting – das heisst um die Beraterfunktion innerhalb der so genannten public-private-partnership.

Rotach: Für mich ist Planung die Entscheidvorbereitung für die Politik und die Koordination der Umsetzung der Politik. Früher war ein Planer der Entwerfer eines Planes oder eines Konzeptes; heute muss er die Umsetzung eines Planes für die Politiker oder die Bevölkerung koordinieren. Ein Mangel der bisherigen Raumplanung besteht darin, dass die Fachleute viele Begriffe verwenden, die in den Köpfen der Durchschnittsbürger falsche Reflexe auslösen. Schon das Wort Plan wirkt für sie entweder ideologisch oder starr. Das Kreative, Freie in diesem notwendigen Rahmen muss künftig besser zum Ausdruck kommen.

Burckhardt: Ich vermisse heute die öffentliche Diskussion, die früher im Milieu der Architekten geführt wurde. Uns in Basel wurde ein interessanter Anstoss gegeben, als Herzog & de Meuron sagten, man solle über den Rheinhafen hinaus planen, und man begann über neue Nutzungen für das Quartier der schrumpfenden Rheinschiffahrt nachzudenken.

Herczog: Heute befinden wir uns nicht mehr in einer ideologisch gefärbten Debatte, in der die Planung mit Kommandowirtschaft und Ostblock in Verbindung gebracht wird. Die Raumplanung beinhaltet nicht mehr allein eine Auseinandersetzung um die Boden- und Nutzungsverteilung, sie ist vielmehr Teil einer strategischen Raumordnungs-Debatte. Nach einer Phase der Deregulierung und der Privatisierung geht es nicht mehr um die Entpolitisierung, sondern um die Repolitisierung.

traordinarily well in west Switzerland¹⁸ and also affected later residential developments in Geneva like Morillon-Parc (1955–1960, André and Francis Gaillard with Maurice Caillet) and Le Lignon as well. For some attentive observers, Vermont as a model “gives an idea of the future of housing. All the elements of middle-class life are there, shops, schools and so on, and there is no monotony; (Vermont) represents a stage on the way to the Cité radieuse.”¹⁹

The art of the park with a “geographical character”

The connection between Le Lignon and Vermont came about through the influential part played by Jacques Bolliger. He joined the Addor&Julliard office as a talented colleague in 1956, after he had worked for Eugène Beaudouin in Paris as a young architect from 1950 to 1954, especially on the preparations for the Strasbourg competition.

The idea that Beaudouin had clung on to for such a long time, “that the outside areas in a city are just as important as the buildings themselves, and that to form them these outside areas have to be seized and given and tailored intelligibly”,²⁰ is also to be found in Le Lignon. But these analogies blur on closer examination, if one considers the deviations and differences relating to access, to constructional and stylistic interests – because of the much larger scale –, but also of a conceptual nature. Thus one could mention among other things that the differentiated volumetry, corresponding to the various topological conditions, was abandoned in favour of a certain monotony – which meant that the building process could be simplified by “tunnel casting” – or that industrially produced lightweight façades with an expressive force that was all their own were used, façades of the kind usually found in office buildings. But one thing must be stated quite clearly: in Le Lignon it was no longer a matter of drawing on the 19th century garden design tradition, but of seeing landscape as a natural continuum, as a background to which the figure of what is built relates. From this point of view the form of the estate can be perceived as “two arms opening to the Jura”.²¹

The urban concept behind Le Lignon – the largeness of its scale – is an integrated response to the built environment, to an incomplete and chaotic urban tissue. The strength of the new building lies in its outstanding “geographical character” (Friedrich Achleitner), determined by its situation in the bend of the Rhone, which makes it possible to stage the expansive views of the landscape in

the best possible way.²² Through ground plans for the dwellings, making use of experience with the satellite town of Meyrin, create the possibility of excellent views for all residents.

From linear to web organization

Le Lignon can also be read in a different way, which runs counter to the previous one in certain respects. In fact its morphology shows a lot of similarity with the continuous urban structures developed from the fifties onwards by the members of Team X, especially the Smithsons in their canonical competition design for Golden Lane in East London (1952). From this point of view the issue is not to look at Le Lignon as a single figure that is complete in itself and fundamentally defined by the morphological characteristics of a place and its landscape – by their “geographical character”, as we have seen. On the contrary, it has to be seen as an unlimited structure, “a linear organization (a line has neither dimensions nor form), which is the truest image of an open society”.²³

The use of non-orthogonal geometry in the form of several continuous lines bent at an angle of 120 degrees, but above all the balcony corridors on all four storeys – following the model of the Smithson’s famous “streets in the air”, places for pedestrian traffic and social encounters – must surely confirm that it is right to make such an association. “To help to alleviate the difficulties of personal relationships and social life, an attempt was made to make it easier to move from one staircase to another by providing galleries that break down the monotony (...) of the façades and make it possible to move about in the building without having to leave it.” This attitude is comparable in many ways with that of the younger generation of the 1950s, who wanted to express and pin down the idea of combining, bringing together and flowing by using measures of this kind. But an interpretation of this kind is not entirely viable, on the one hand because Le Lignon remains a complete, unique form, dictated by its relationship with the landscape, and on the other hand because we cannot prove that the Geneva architects were familiar with Team X’s writings, and it is quite possible that Candilis’s work remained relatively unnoticed in sixties Geneva.²⁴ On the other hand we can assume with very little doubt that the Ticino team’s (Mario Botta, Tita Carloni, Aurelio Galfetti, Flora Ruchat and Luigi Snozzi) competition design for a master-plan for the EPFL in Dorigny (1970)²⁵ was influenced by the idea of the web that Candilis, Josic and Woods had used in their competition

designs for the Frankfurt centre (1962) and the Freie Universität in Berlin (1963).

In the case of the Lausanne design the use of a grid ensures the growth and flexibility of a system that is open to programme changes and mutations in general. But this super-functional start, determined by the infrastructure, as Kenneth Frampton²⁶ correctly remarked, is overlaid, because of the influence of the “Tendenza” (Aldo Rossi, Giorgio Grassi, Vittorio Gregotti) debates, with a morphological reading of the territory and the search for a clearly identifiable form, a form that is derived from the layout of a Roman city with its cardo and decumanus axes – lined with public buildings.

For Snozzi, “every component of the project (had) its own laws of growth within the predetermined form”, a form that is already based on certain thoughts: “this new urban structure was developed to conform precisely to the geography of the place, and the user is able to keep a constant eye on the various parts of the town as a whole because of the raised access routes.”²⁷

Thus in Dorigny the linear organization of Le Lignon is replaced by a concept operating with network and field structures. But more important than a (forced) attribution to a common urban theory is the fact that it is possible to discern in these two very different designs the emergence of a

new kind of identification with the site, a change of scale and, in brief, a new sensitivity to landscape and the architecture of the territory.

Translation from German:
Michael Robinson

- 19 «L'évolution dans la construction de logements économiques» lecture by J. P. Vouga on the annual Convention of the Union suisse pour l'amélioration du logement, held on 18/19 May in Montreux in: *Journal de la Construction de la Suisse Romande* no. 11/1957, pp. 732–733.
- 20 Jacques Lucan, «Les opérations parisiennes: la leçon de Fernand Pouillon» in: *Faces* no. 38/1996, p.55.
- 21 Roland J. Campiche, Erwin Zimmermann, *Profil d'un grand ensemble: Le Lignon*, Institut d'éthique sociale de la fédération des Eglises protestantes de la Suisse, Changement social et communauté, série spéciale d'Etudes et Rapports no. 2, Lausanne, 1973, p. 16.
- 22 Friedrich Achleitner, «Einige Fragen zu Le Lignon» in: *Bauen und Wohnen* no. 2/1968, p. 64.
- 23 Georges Candilis, Alexis Josic, Shadrach Woods, in: *Le Carré bleu* no. 3/1961
- 24 Candilis, partner to the Geneva architect Arthur Bugna, built the Ecole primaire française in Geneva in 1961–1962. Cf. Bruno Marchand «Bâtir (l'école de) la vie. Hommage à Georges Candilis» in: *Habitation* no. 5/1995, p. 5–7.
- 25 For the history of this building: Joëlle Neuenschwander Feihl, «Une école à la campagne. Chronique du chantier» in *Histoire de l'Ecole polytechnique Lausanne: 1953–1978, ouvrage collectif à l'initiative de Maurice Cosandey, PPUR, Lausanne, 1999*, pp. 511–550.
- 26 Kenneth Frampton, «L'opera di Luigi Snozzi 1957–1984» in: *Luigi Snozzi 1957–1984*, Electa Editrice, Milano, 1984, pp. 9–29.
- 27 Luigi Snozzi, *Textes, réflexions, projets*, Ecole polytechnique fédérale de Lausanne, Département d'architecture, 1993, p. 7.

Lucius Burckhardt, Andreas Herczog et Martin Rotach
conversent avec André Bideau

L'époque pionnière de la planification – rétrospective et perspective

Infrastructures, zones marginales et espaces libres

De nos jours, les années soixante et les premières années soixante-dix apparaissent comme une période ayant posé le problème de l'éparpillement des constructions en Suisse et qui attendait beaucoup des actions planificatrices. Cet entretien montre pourtant que les instruments nécessaires n'existaient pas encore à l'époque et que leur mise en œuvre et leur coordination restaient controversées. Des facteurs comme la haute conjoncture, le système politique et la mentalité agraire latente du pays firent longtemps obstacle à une planification efficace du territoire.

WBW: Au cours des 50 dernières années, est-il possible de mettre en évidence une erreur importante en matière d'aménagement du territoire?

Herczog: La Suisse ne disposait pas même des structures de décision qui auraient rendu possible des erreurs majeures en matière d'aménagement du territoire. Le fédéralisme et la démocratie directe ne permettaient

par ailleurs pas d'imposer un aménagement du territoire centralisé. La Confédération partage les compétences financières avec les cantons et les structures plus restreintes des communes.

Burckhardt: Je peux répondre à la question uniquement par rapport aux villes car il n'y a pas eu durant cette période d'erreur sur le plan national. Je pense par exemple au plan

du Grand-Bâle en 1949. Il prévoyait une route à travers la vieille ville qui aurait dû déléstée le trafic de la vallée mais en réalité en aurait amené davantage.

Cette route de déléstage a également constitué pour vous une occasion de développer une réflexion qui a débouché sur le manifeste «achtung: die Schweiz».

Burckhardt: Nous avions alors lancé un référendum contre ce projet qui a été rejeté. Le texte de loi relatif à la route de déléstage est resté en vigueur durant 25 ans. C'est seulement après que ses alignements sont devenus caducs.

Rotach: Durant les 50 dernières années, je pense que la carence la plus grave résidait dans l'absence de coordination. Chaque commune avait alors prévu des petites zones industrielles et de détente. La Confédération a commencé à aménager relativement tard le territoire. L'idée d'également coordonner les différents aménagements est venue encore plus tard. J'évoque ici la Loi sur les routes nationales qui portait sa propre vision de la Suisse, tout comme les CFF et les PTT avaient la leur. Les acteurs disposaient tous d'une relativement grande liberté d'initiative et d'action. La protection de l'environnement a également travaillé de manière indépendante. Les projets généraux de canalisation furent les premiers et les seuls points fixes, ils constituèrent la première ébauche de planification développée à un niveau qui n'était pas conceptuel. Ils eurent une incidence sur l'aménagement dans la mesure où il était, déjà au début des années soixante, permis de construire uniquement là où des canalisations existaient. Les zones concernées par les projets généraux de canalisation devinrent automatiquement des zones à bâtir.

Le fait que dans une ville comme Zurich la planification et l'urbanisme aient été rattachés jusqu'à peu aux infrastructures au sein du département municipal des ponts et chaussées n'illustre-t-il pas cette tradition?

Rotach: Premièrement cela tient au fait que beaucoup d'argent était et est encore disponible en Suisse pour la construction d'infrastructures. En revanche, l'aménagement du territoire n'avait que peu de moyens. Deuxièmement, je pense que le service du génie civil avait une vision claire de ce qu'il voulait, comme c'était probablement le cas partout ailleurs. L'aménagement était alors perçu par de nombreuses personnes comme synonyme d'interdiction et comme réglementation, alors que la construction de routes et de lignes de chemin de fer était tou-

jours perçue positivement. La volonté de procéder à un aménagement des localités et d'établir des plans de zones existait dans les années soixante. Le problème était que tous les concepts reposaient sur des éléments autonomes: centres-villes, zones d'habitation, d'activités, de verdure, etc.

Herczog: La tradition du Mouvement moderne que caractérisait une division du territoire dans les deux dimensions était alors déterminante. Le plan de zone de l'époque était volontiers illustré au moyen d'une vache et des différents morceaux de viande qui la composent, du filet jusqu'aux oreilles. Cette division bi-dimensionnelle de l'espace prenait évidemment appui sur le réseau routier automobile dont le développement était alors massivement soutenu. Elle engendra ce que les acteurs qualifiaient alors de «concentration décentralisée» tout au long de bandes avec un prix du terrain plus élevé dans les centres.

Les pays où l'énergie n'était pas autant concentrée sur les infrastructures furent-ils plus à même de développer un aménagement du territoire et des villes dans un sens global?

Burckhardt: Pour des grandes opérations d'habitation à caractère spéculatif, les municipalités allemandes firent appel, déjà dans la période antérieure à celle que nous discutons ici, à des aménagistes comme Joseph Stübgen. Ils développèrent des plans d'aménagements urbains qui tenaient compte de la topographie et des vues. En Suisse, ce furent au contraire les propriétaires fonciers qui proposèrent des tracés de rues. Cette manière de planifier eut pour conséquence la destruction du beau paysage au nord et à l'ouest de Bâle. Aucune rue n'y est orientée sur le Rhin. Beaucoup de choses auraient été différentes, si l'on avait fait appel à un aménagiste pour viabiliser les rives du Rhin qui s'élèvent par paliers.

Rotach: En France, les infrastructures furent planifiées, subventionnées ou réalisées depuis Paris. Des instruments comme les plans directeurs ou de définition des principes qui englobaient des zones urbaines, agricoles et industrielles existaient déjà. L'ensemble fut coordonné dans la mesure où il y avait une volonté politique à Paris – ceci toutefois au détriment des régions et des villes de province.

Quelle était l'attitude des aménagistes durant la haute conjoncture face aux besoins émanant de la société de consommation? Est-ce l'économie privée qui définissait le rayon d'action – de toute manière restreint – de l'aménagement du territoire?

Burckhardt: De mon point de vue, le plan d'aménagement «r 1000» Rheinfelden constitua un exemple de tactique déplorable d'acquisition foncière menée par de grands investisseurs. Le consortium Geigy mandata en secret Gelpke, l'aménagiste au niveau régional, pour voir s'il y avait dans la région une grande réserve foncière susceptible d'être urbanisée. Lorsque l'aménagiste trouva à Rheinfelden les terrains à bâtir, il se retira et remit le mandat de planification à un collègue. Celui-ci désigna une vaste zone en terrain à bâtir et Gelpke, le premier aménagiste, obtint le mandat de réalisation pour l'ensemble résidentiel. Les calculs présentés par les aménagistes à la commune de Rheinfelden devaient établir les recettes fiscales que produiraient les personnes amenées par Geigy. Je dus par la suite établir à l'adresse du maire un rapport d'expertise à ce sujet. J'y écrivis que les habitants seraient sans cesse remplacés par d'autres avec des revenus plus faibles si bien que les rentrées fiscales de Rheinfelden iraient en diminuant. Et c'est bien ce qui se produisit.

Herczog: Le concept clé «10 millions de Suisses» m'est resté en mémoire. Toutes les communes pronostiquèrent le nombre de leurs habitants en fonction de ce chiffre et pratiquement chaque commune voulut devenir le centre de quelque chose. Durant la période de haute conjoncture, il était question d'un centre touristique sur la Klevenalp à Beckenried où je réalisais mon premier plan d'aménagement. Heureusement, rien ne s'est produit par la suite car le consortium s'est effondré durant la récession économique.

Ces chiffres pronostiqués furent-ils officiellement diffusés?

Burckhardt: Ils furent régulièrement diffusés par l'Office fédéral des statistiques qui ne cessait pourtant de se tromper. J'étais à l'époque engagé en Allemagne où j'étais pareillement confronté à des pronostiques excessivement optimistes. Je travaillais comme assistant chez un très bon statisticien. Il disait que le nombre de femmes en âge de procréer était insuffisant pour générer une telle population.

Herczog: Ce qui me frappe dans la perspective contemporaine, c'est que l'aménagement du territoire et l'urbanisme n'avaient rien en commun durant les années soixante et soixante-dix – la période de mes études et de mes débuts professionnels. L'aménagement du territoire revêtait alors également un caractère idéologique dans une optique politique bien précise. Je me souviens d'un épisode dans une commune argovienne où je présentais un plan d'aménagement: un habitant

se leva, scandalisé de me voir passer avec mon feutre sur sa parcelle. Il disait que nous aurions mieux fait de partir à Moscou plutôt que de proposer de tels aménagements. L'aménagement du territoire n'était pourtant pas une offensive de la gauche mais la victoire d'une politique bourgeoise progressiste. Elle permettait en effet de prévenir une régulation ultérieure excessivement rigide.

Les années soixante furent la période pionnière de l'ORL, l'Institut pour l'aménagement national, régional et local dont le siège se trouve à l'Ecole polytechnique fédérale de Zurich. Monsieur Rotach, vous étiez alors le doyen de cet institut dont les missions englobaient aussi bien la recherche, l'enseignement (dans le cadre du département d'architecture et d'un 3^e cycle spécifique) que le conseil. Quelle était au fond la mission de l'ORL?

Rotach: Il est écrit dans les statuts de l'ORL: «Sa mission est de promouvoir l'aménagement du territoire par la recherche et l'enseignement.» Ceci définissait de manière très sommaire les buts de l'institut lors de sa fondation en 1961. Lorsque j'en repris la direction, l'ORL était un endroit très intéressant, plein d'idées et de bonnes volontés mais sans objectifs clairs en matière de recherche et d'enseignement. Ce fut une chance que l'Office fédéral du logement à Berne préparait justement une nouvelle loi encourageant la construction de logements. Dans la perspective de cette loi, l'office mit à disposition de l'ORL 8 millions pour qu'il développe, entre autres, des directives à l'intention des cantons ainsi qu'un concept global d'urbanisation à l'échelon national.

Quelle action l'ORL a-t-il eu sur la politisation du département d'architecture de l'EPPF? La prise en compte à l'institut de la politique foncière a-t-elle favorisé une approche idéologique des problèmes qui trouva son apogée en 1970, lors de la grève des étudiants?

Herczog: Ce fut plutôt le contraire qui se produisit. Nous autres étudiants considérions l'institut ORL comme une institution politique: l'aménagement du territoire devait permettre de nous confronter à la politique sociale. Dans nos discussions, le projet architectural se trouvait en retrait par rapport à un aménagement du territoire progressiste.

Rotach: A mon époque, l'institut avait effectivement une fonction politique supplétive. A partir de 1972, avec l'arrêté fédéral sur les mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire, l'ORL perdit en partie son

autorité sur des images et des lignes directrices ainsi sur des études d'opportunité, etc. Jusque dans les années quatre-vingts, l'ORL dut se chercher un nouveau profil car il existait désormais un office fédéral et des instances cantonales.

A un moment donné, la Confédération a-t-elle tout de même souhaité prendre des mesures en matière d'aménagement du territoire?

Herczog: La volonté de construire se manifesta partout lorsque la conjoncture s'accéléra à nouveau en 1971. En matière d'aménagement du territoire, il existait alors un article constitutionnel mais aucun règlement d'application. L'arrêté fédéral urgent contraignit l'ensemble des cantons à réserver des zones protégées dans lesquelles il était strictement interdit de construire ainsi que des zones préservées.

Rotach: L'arrêté fédéral urgent avait pour unique mission de préserver de la construction des régions dignes d'intérêts. Nous avons essayé de délimiter ce que l'on désirait ou pouvait réellement bâtir et nous avons déclaré les territoires restants zones provisoirement protégées. Cela donna lieu à quelque 32 000 recours que le Tribunal fédéral déclara toutefois non valables car il s'agissait d'une mesure transitoire.

Herczog: La pression dans le domaine de la construction cessa avec la récession économique consécutive au premier choc pétrolier. En 1972, Berne créa les bases légales qui rendaient possible l'aménagement du territoire dans un contexte de surchauffe économique. Par la suite et dans la perspective des votations relatives à la Loi sur l'aménagement du territoire, il y eut une vive controverse sur la politique foncière. Elle fut aussi dure que sont aujourd'hui les débats fédéraux sur la politique d'asile.

La Loi sur l'aménagement du territoire fut ancrée dans la constitution en 1979 au terme d'un second vote populaire favorable. En quoi cela a-t-il changé la pratique?

Herczog: L'important était que la structure et les instruments d'aménagement étaient désormais définis. A partir de ce moment, la Confédération fut en mesure de fixer des principes et d'approuver des plans directeurs.

Rotach: La Loi sur l'aménagement du territoire de 1979 est moins radicale que le premier projet de loi qui a échoué en 1976 au terme d'un vote référendaire. Celui-ci comportait encore deux autres dispositions: premièrement un prélèvement de la plus-value pour les zones déclassées et, en corrélat, une compensation pour la moins-value résultant de décisions en

matière d'aménagement. Deuxièmement selon ce premier projet de loi sur l'aménagement du territoire, la Confédération aurait développé, conjointement aux cantons, un «concept global suisse» incluant des images directrices et un concept pour les infrastructures. Les deux points furent montés en épingle durant la campagne précédant la votation de 1976 – le prélèvement sur les plus-values par les propriétaires fonciers et le concept suisse global par les cantons qui ne voulaient pas être liés.

Herczog: Les différents cantons organisaient en effet des conférences des directeurs regroupant des conseillers d'Etat en charge du même département. La Conférence des présidents des départements des travaux publics cantonaux était une sorte de *mafia*, qui veillait à recevoir de Berne autant d'argent que possible sans rien fournir en échange à la Confédération. Les conseillers d'Etat qui agissaient de la sorte étaient sûrs d'être réélus. Les Zurichois, Bâlois, Bernois ne pouvaient pas tellement se permettre une telle attitude, mais les Argoviens, les Soleurois et les Thurgoviens en étaient des spécialistes.

Dans les années soixante et soixante-dix, la croissance incontrôlée des agglomérations était comme aujourd'hui le thème central du débat sur l'aménagement du territoire. Mais à l'époque, la problématique portait essentiellement sur l'utilisation judicieuse de l'espace vert. Aujourd'hui, la croissance incontrôlée soulève surtout des problèmes structurels: les acteurs ont conscience des coûts que génère la désaffectation des villes.

Rotach: Nous ne devons pas oublier que la population a environ doublé depuis mon enfance. De surcroît, les besoins de surface par personne ont un peu près triplé. La question de l'urbanisation était donc un simple problème quantitatif lié au droit foncier. Les carences du système politique conduisirent à établir les personnes là où le prix du terrain était le plus faible. J'aurais volontiers «socialisé» le sol, comme l'on dit si joliment. Il aurait ensuite été plus simple de résoudre ce problème.

Burckhardt: A l'époque, lorsque les Suisses allaient dans leur maison de vacances et se rendaient compte que quelqu'un construisait une maison de vacances cent mètres plus loin, ils disaient: «C'est cela la croissance incontrôlée!» Je ne suis pas non plus en faveur de la destruction de beaux paysages. Mais où les gens désirent-ils donc habiter? Pour moi, les quartiers de villas ne sont pas une chose négative; je ne les trouve pas laids du tout.

Herczog: La croissance incontrôlée ne devrait pas être traitée comme une thématique architecturale mais comme un problème relatif à la consommation d'espace. La façon comme se présente chacune des villas est moins déterminante. Je perçois un véritable problème de croissance diffuse lorsqu'une commune comme Hettlingen – au nord de Winterthur – tire parti de son faible taux d'imposition comme d'un avantage lié à la situation, qu'elle fixe pour la majeure partie des zones d'habitation un coefficient d'utilisation du sol de 0,2. Un autre exemple: la ville de Zurich, dans son ordonnance relative aux places de stationnement obligatoires, part du principe qu'en dépit du RER la majorité des pendulaires continuent à venir au travail en voiture – une donnée d'aménagement erronée qui a pour conséquence une énorme consommation d'espace.

Le manifeste «achtung: die Schweiz» était déjà une profession de foi en faveur d'une urbanité peu soutenue par l'aménagement du territoire dans les années cinquante.

Burckhardt: J'associe le désir d'urbanité en Suisse à une couche d'intellectuels relativement étroite. Le slogan de la croissance incontrôlée était bien mieux ancré dans la conscience collective.

Herczog: Un débat sur l'urbanité ne put jamais se développer car la majorité des élus était concentrée sur les besoins régionaux. Encore aujourd'hui, plus de 10% des conseillers nationaux sont des agriculteurs bien que seulement 4% de la population soit active dans le secteur primaire.

Rotach: Il ne faut pas négliger le réflexe antiurbain en Suisse. Encore aujourd'hui, nous avons souvent le sentiment d'être un «pays bucolique et un peuple d'agriculteurs». Le monde rural est à ce point idéalisé et des sommes sont généreusement allouées au paysage et aux agriculteurs car chacun porte encore en lui le désir d'être paysan. En 1972, alors que l'on essaya de les fusionner, le nouvel Office fédéral pour l'aménagement du territoire se confronta au programme d'investissement pour les régions de montagne. La fusion échoua en raison de l'opposition des deux conseillers fédéraux qui ne s'imaginaient pas réunir dans un office commun l'aménagement du territoire et l'aide aux régions de montagne.

Herczog: La pression politique venait en Suisse des régions dites périphériques et de montagne. Elles avaient toujours le sentiment d'être lésé. J'ai moi-même vu à Berne comment des parlementaires mesuraient leur taux de succès aux millions de subventions qu'ils avaient amenées à

leur région. En même temps, ils veillaient à ce que nous ne prenions rien pour Zurich. En Suisse, les villes génèrent l'essentiel de l'argent, mais ne retirent rien au niveau fédéral. Les requêtes des villes ne sont pas pleinement considérées, ni sur le plan politique ni sur le plan de l'aménagement. L'une des premières lois ayant des répercussions sur l'aménagement du territoire fut ainsi, au début des années cinquante, la Loi fédérale sur la propriété agricole.

La Suisse présente des traits presque américains: la ville y est perçue comme un mal nécessaire et n'y est pas significative pour l'identité du pays.

Burckhardt: L'Expo.02 va dans ce sens: elle perçoit le paysage lacustre au pied du Jura comme un défi et néglige la véritable zone d'expansion entre Zurich et Berne.

Herczog: Les plans de zones apparaissent si étrangement bidimensionnels, plats, car une conception non pas urbaine, mais rurale détermina l'aménagement du territoire.

Burckhardt: En Hesse, région d'Allemagne que je connais bien, l'aménagement du territoire repose déjà depuis plus longtemps sur le modèle des lieux centraux, c'est-à-dire sur la croyance que seules les villes sont en mesure d'offrir les services de niveau supérieur: je peux construire une piscine lorsque j'ai tant et tant d'habitants et ensuite les gens de la campagne viennent aussi se baigner chez moi. Tout l'aménagement consistait dans le réseau de ces lieux centraux qui recevaient les subventions. Plus tard, ces espaces centraux furent réunis dans des «bandes de développement».

Rotach: En Allemagne, il existe depuis les années soixante-dix, une loi encourageant les villes alors qu'en Suisse les villes sont exclues de la Loi fédérale sur l'aménagement du territoire. Les villes ne sont pas des partenaires de discussion car la Confédération négocie avec les cantons. Aujourd'hui pourtant, des efforts sont faits pour impliquer les agglomérations dans les discussions.

Herczog: Les acteurs ont tout de même reconnu en Suisse que des grands espaces comme la Lombardie ou des régions urbaines comme Francfort acquièrent des dimensions économiques incroyables et sont en même temps soutenus par l'Union européenne. Depuis qu'une pression concurrentielle se fait sentir entre les villes et les régions urbaines, le *marketing* urbain est à l'ordre du jour aussi chez nous – pour le meilleur ou pour le pire. En revanche, quelques communes ne pourront bientôt plus s'offrir une administration autonome

pour des raisons financières ou par manque de personnel.

L'Europe dite «des régions» crée une situation de départ entièrement nouvelle.

Rotach: Les milieux politiques n'admettent toujours pas que l'addition des zones planifiées et quelques infrastructures ne suffisent pas à créer un climat métropolitain. Nous avons besoin de nouveaux instruments dont la forme n'est pas encore précisée.

Herczog: Les «fondements de l'organisation territoriale de la Suisse» adoptés par le Parlement en 1997 constituent une réponse claire. Au fond, c'est la première fois que les milieux politiques reconnaissent que les villes jouent un rôle et qu'elles ont des besoins spécifiques. Ces fondements recouvrent quatre points principaux: premièrement un système urbain en réseau dans lequel la Suisse ose dire pour la première fois que la croissance se concentre dans les villes et non pas dans les régions rurales ou périphériques. Deuxièmement un développement interne des agglomérations est postulé, c'est-à-dire que les ressources actuelles et le développement durable deviennent détermi-

nants. Le troisième point est le développement des transports publics qui, à la différence d'autrefois, sont définis en relation avec le réseau urbain. Le quatrième point est l'organisation de l'espace européen qui thématise l'intégration européenne pour la première fois au niveau politique.

Rotach: Les nouveaux fondements de l'organisation territoriale de la Suisse marquent un important pas en avant. Déjà en 1960, la Loi sur les routes nationales avait prévu de lier en réseau les villes les plus importantes ainsi que les agglomérations des différentes parties du pays. Des difficultés survinrent lors de la réalisation car les autoroutes menaient droit sur les villes et qu'à Zurich, Bâle et Berne leur raccordement suscita la controverse. L'objectif d'un réseau avait bien été énoncé mais ni les points de jonction, ni les raccordements avec l'étranger n'avaient été concrètement résolus. Aujourd'hui, la difficulté réside, comme à l'époque, dans les villes qui définissent les points de jonction. J'espère que les enseignements des erreurs d'autrefois ont été tirés.

Quel rôle accordez-vous aujourd'hui à l'aménagement du

territoire? Quelle place occupent aujourd'hui ses «spécialistes» en Suisse?

Herczog: Un aménagiste qui travaille dans un bureau privé est aujourd'hui un consultant. Il n'est ni un concepteur ni une personne qui offre des services au sens premier du terme. Il doit d'abord rendre compte à la commune ou à l'investisseur de la difficulté des problèmes dont il a connaissance. Il doit ensuite être en mesure de présenter le potentiel de développement du territoire ainsi que des variantes de solution. Au plan politique, l'aménagiste reçoit un mandat de consultant politique, il joue une fonction de conseiller dans le cadre de partenariats dits privé-publics.

Rotach: De mon point de vue, l'aménagement du territoire constitue un élément de préparation à la décision politique et de coordination de la mise en œuvre. Un aménagiste était auparavant l'auteur d'un plan ou d'un concept; il doit aujourd'hui coordonner la mise en œuvre d'un plan pour le compte de politiciens ou d'une population. Le fait que les experts emploient beaucoup de termes qui suscitent de faux réflexes dans la tête du citoyen moyen constitue jusqu'à ce

jour une faiblesse de l'aménagement du territoire. Beaucoup de personnes estiment que la notion de plan est idéologique ou figée. À l'avenir, la part créative, la liberté dans le cadre indispensable du plan doit être plus fortement mise en évidence.

Burckhardt: Je regrette aujourd'hui le débat public que menait autrefois le milieu des architectes. À Bâle, Herzog & de Meuron ont donné une impulsion intéressante en disant qu'il fallait planifier l'espace au-delà du port de Bâle. Une réflexion fut entamée sur la réaffectation du quartier dévolu à la navigation en déclin sur le Rhin.

Herczog: Actuellement, nous ne sommes plus en présence d'un débat chargé idéologiquement dans lequel l'aménagement du territoire est associé à une économie planifiée et aux pays de l'Est. L'aménagement ne porte plus uniquement sur la répartition du sol et les affectations. Il est aujourd'hui partie intégrante d'un débat stratégique sur l'organisation du territoire. Au terme d'une phase de dérégulation et de privatisation, il ne s'agit plus de dépolitiser mais bien de repolitiser.

Traduction de l'allemand: Paul Marti

Lucius Burckhardt, Andreas Herczog, Martin Rotach in conversation with André Bideau

The early days of planning – looking back and looking forward

About infrastructures, peripheral areas and green fields

Today the sixties and early seventies are seen as a period that addressed the problems of overdevelopment in Switzerland, a time that invested a great deal of hope in the actions of planners. But this conversation shows that the necessary instruments were not in place at the time, and their potential use and coordination were disputed ideologically. Factors like the booming economy, the political system and the country's essentially agricultural mentality stood in the way of clear commitment to regional planning for a long time.

BWB: Could you single out one important planning mistake over the last 50 years?

Herczog: Switzerland didn't have the sort of decision-making structure that leads to huge planning mistakes. Centralist planning was never possible because of the federal system and direct democracy. Financial powers extend from the federal level via the cantons down to the small-scale structure of the local assemblies.

Burckhardt: As it's not possible to identify a mistake at national level for this period, I can answer the question in relation to individual cities. For example, I'm thinking of the Greater

Basel Correction Plan of 1949, which produced the valley relief road. Its route ran through the old town and was intended to reduce traffic, but in fact would only have increased it.

This valley relief road was also one of the matters behind the thought process that led to your publication "achtung: die Schweiz".

Burckhardt: We did in fact go to referendum against it, but then lost. The valley relief road stayed on the statute book for 25 years. It took all that time long for that route to be cancelled.

Rotach: I think the worst prob-

lem in the last 50 years was lack of coordination. Every local authority was creating small industrial and recreational zones at that time. The national authorities were slow to start planning in populated areas at all – and they took even longer to hit on the idea that the various plans had to be coordinated as well. I mention the National Road Act in this context. This had an idea of Switzerland that was all its own, and so did the railway and postal services. They could do pretty much as they liked. Environment protection people worked in a vacuum as well. The first and only fixed point, the earliest planning approach – not in the conceptual sense – were the "GKP", the General Sewerage Projects. Interestingly enough, they had a similar effect in the early sixties, in that it was only possible to build where sewerage facilities were already in place. This meant that GKP land automatically became building land.

Can't we illustrate this tradition by pointing out that in a city like Zurich planning and urban development were dealt with as infrastructure, in the municipal department responsible for civil engineering?

Rotach: That is probably something to do in the first place with the

fact that there was a great deal of money available for infrastructures in Switzerland then, as indeed there still is now.

Regional planning had very little money to play with. And secondly I think that the Zurich civil engineering department – though this was probably the case everywhere – had a very clear idea of what it wanted. For many people planning just meant permission being refused and a lot of rules at that time, while road and rail construction were always seen as something positive. The problem in the sixties was that the will to carry out local and zonal planning was there, but all the concepts were based on elements that were essentially complete in themselves: core areas, housing, commerce, green areas, etc.

Herczog: People were still emerging from Modernism, with its two-dimensional approach to splitting up the territory. The diagram of a cow with its various cuts of meat from the fillet to the ear-lobe was popular as an illustration of zonal planning at the time. Of course this two-dimensional division of space in the zonal plan was based on a suitable road network for cars, which drew on a massive degree of support in those days. This led to so-called decentralized concentration along ribbons of land, with higher land prices in the centres.

Could one dare to suggest that more comprehensive regional and town planning was able to happen in countries where not so much energy was devoted to infrastructure?

Burckhardt: German cities had started to appoint planners like Joseph Stöbber for large speculative housing projects even before the time we are talking about, and they developed town planning on a larger scale, taking topography and view into account. But in Switzerland it was the landowners who suggested where the streets should be laid out. So in the north and west of Basel the beautiful landscape was ruined by planning. For example, there is not a single street that approaches the Rhine in an attractive way. If a planner had once been asked to make this terraced Rhine bank accessible to a large number of people many things would have turned out very differently.

Rotach: In France the infrastructure was planned, subsidized or realized from Paris. There they already had instruments like general planning or national concept plans covering residential, agricultural and industrial areas. They were all coordinated because the political will was there in Paris – but at the expense of the regions and the provincial towns.

What attitude did planners take during the boom to the needs of consumer culture? Was the scope of action available to planning, which was anyway modest, defined by private financial interests?

Burckhardt: The planning for “r1000” Rheinfelden was an example of bad acquisition tactics by major investors in my view. Gelpke, who was responsible for regional planning there, had been commissioned in strict confidence by Geigy to establish whether there was a large area available for housing in the region. When the Rheinfelden regional planner found the building land he withdrew and handed the planning commission over to a colleague. This man then set aside a large building zone, whereupon the original planner, Gelpke, was awarded the contract to build the housing estate. The calculated submitted by the planners to the Rheinfelden local authority were intended to show how much tax the people housed by Geigy would bring in for the local authority. I then had to prepare a report about this for the head of the local authority. I wrote that the residents would constantly be replaced by people with lower incomes, so that Rheinfelden’s tax receipts would fall steadily. And that is how it turned out.

Herczog: The headline “ten mil-

lion Swiss” has stuck in my mind. All the local authorities over-estimated their populations like this, and so practically all of them wanted to be the centre of something or other. In Beckenried, my first planning venue in the boom period, they talked about the Klewenalp tourist centre. Fortunately nothing happened about it, as the consortium collapsed in the recession.

Were these projected population figures published officially?

Burckhardt: The Swiss Office of Statistics gave them out all the time, but it kept getting its sums wrong. I was working in Germany at the time, and their predictions were just as high. I was assistant to a very good statistician, who said that there weren’t enough women of child-bearing age in the years concerned to produce population levels of that kind.

Herczog: An important factor about the sixties and seventies – when I was at college and starting work – from today’s point of view seems to me to be that regional planning and urban development had nothing at all to do with each other. Regional planning was seen from a particular political point of view as having a very definitely ideological character. I remember an episode in an Aargau community when I was introducing a local plan: a resident stood up to say he was furious that I dared to draw a felt-tip across his plot of land. We ought to go away and live in Moscow rather than making plans of that kind – he said. However, regional planning was not a left-wing offensive, but a victory for progressive middle-class politics. It guaranteed that unduly rigid regulation would not be needed one day.

The sixties were the pioneering period for the ORL, the Institute of Local, Regional and National Planning, based at the Eidgenössische Technische Hochschule in Zurich. Mr. Rotach, you were the head of the Institute at that time; its work included research, teaching (in the architecture department and in the Institute’s own post-graduate course), and consultation. What was ORL’s actual brief?

Rotach: One of the ORL statutes said: “The general brief is to promote national planning by teaching and research.” When the Institute was founded in 1961 this was rather a thin peg to hang it on. When I took the ORL over it was a very interesting source of ideas and good will, but had no clear aims in terms of its research and teaching. It was fortunate that the housing construction office in Bern was working on a new housing promotion act at the time, and offered

the ORL about 8 million francs to develop, among other things, cantonal guidelines and an overall Swiss concept for settlement with reference to this housing promotion act.

What effect did the ORL have on politicizing the ETH architecture department from 1968 onwards? Did the land policy debate at the Institute contribute to issues becoming ideological, culminating in the 1970 students’ strike?

Herczog: It was the other way round really. We students saw the ORL as a political institution because we felt that regional planning made it possible to address social and political matters. Architectural planning mattered less than more progressive planning in these discussions, as far as we were concerned.

Rotach: In my day the institute really did have a delegated political function. From 1972, with the Federal resolution on urgent regional planning measures, the ORL resigned some of its authority for models, guidelines, expediency tests, etc. Because there were a Federal and Cantonal office from then on, the ORL had to rethink its profile, a process that went on into the eighties.

And so a national planning policy did eventually evolve, with some difficulty?

Herczog: When another boom got under way in 1971 people wanted to build everywhere. At this time there was only one constitutional article affecting regional planning, and no implementation legislation. The urgent Federal resolution instructed all the Cantons to designate protected areas with a strict ban on building and to define restricted areas.

Rotach: The urgent Federal resolution was intended only to stop areas that needed to be protected from becoming excessively built up. We tried to separate areas that people intended to and could build on in the next ten years, and to declare all the rest to be provisional protected areas. These protected zones triggered about 32,000 objections, but the Federal Court declared them all invalid because the decree was only provisional.

Herczog: When the recession started after the oil price crisis there was no pressure to build anyway. Bern created a legal basis in 1972 so that it could act over planning if the situation got completely out of hand. Then, just before the votes on the Regional Planning Act, the conflicts about land policy were as fierce as the current debates on national immigration policy.

Then in 1979 the Regional Planning Act was firmly in position as an

article in the constitution, after one lost and one successful referendum. How did this change practice?

Herczog: It was important that the structure and the planning instruments were now in place. Since then the national government has been able to establish principles and approve development plans.

Rotach: The 1979 Regional Planning Act is less radical than a first draft act that was put to referendum in 1976. That draft contained two other legal requirements: firstly a siphoning off of added value for zoned areas as a correlative to the lowest value compensation for planning decisions. Secondly, in this first draft of the Regional Planning Act the national government and the cantons would have formulated an “overall concept for Switzerland” with settlement guidelines, infrastructure concept, etc. Both points were played up a great deal in the 1976 referendum campaign – the siphoning off of added value by the landowners and the overall concept for Switzerland by the individual cantons, who did not want to tie themselves down.

Herczog: Amongst the cantons directors’ conferences for the cantonal government officials are held in the various fields. Here the cantonal building directors’ conference was a kind of Mafia whose main concern was to make sure that they had to do nothing for the federal government but received as much money as possible from Bern. Then they were certain to be reelected. The directors in Zurich, Basel and Bern couldn’t really afford to do this, but the gentlemen from Aargau, Solothurn and Thurgau were specialists in the field.

In the sixties and seventies, as now, the idea of overdevelopment was central to planning discussions. But at that time everything seems to revolve around the “correct” way to treat green-field sites. Today overdevelopment raises structural questions: people are aware of the cost generated by movement away from cities.

Rotach: We must not forget that the population had doubled compared with the situation when I was a child, for example. At the same time the square metre requirements per person had gone up three-fold. Thus the settlement question was a problem purely of quantities, associated with land law. Because there was something missing in the political system, people were housed where land was cheapest. I would have liked to “socialize” land, as the wonderful phrase has it, then the problem would have been simpler to solve.

Burckhardt: When the Swiss went to their holiday homes in those days they noticed that someone else was building a holiday home a hundred metres further on. Then they said: "That is overdevelopment!" I'm not for destroying beautiful countryside either. But where are people supposed to live? I don't think there is anything wrong with neighbourhoods made up of detached houses; I don't think they're ugly either.

Herczog: Overdevelopment shouldn't be discussed in terms of architecture, but as a matter of land use. How an individual detached house comes along isn't so important then. I think we are faced with a real overdevelopment problem when a community like Hettlingen, for example – north of Winterthur –, that plays on its low tax rate as a location advantage, fixes a utilization level of 0.2 for the majority of the residential zones. Another example: the city of Zurich assumes when working out its obligatory parking requirements that despite the S-Bahn most commuters still come to work by car – an incorrect planning approach that also leads to the use of an enormous amount of land.

Even the publication "achtung: die Schweiz" was committed to an urban quality that enjoyed little support from the regional planning in fifties Switzerland.

Burckhardt: I associate a desire for urban qualities in Switzerland with a relatively small number of intellectuals. The catch-phrase overdevelopment was much more firmly anchored in the general consciousness.

Herczog: It was never possible for a debate about urban quality to develop in political terms because the majority of the representatives of the people was so transfixed by regional needs. Even today 10% of the National Councillors are farmers, even though only 4% of the population work in agriculture.

Rotach: We cannot overlook the antiurban reflex response in Switzerland. We still see ourselves as a "country of nature and farming", even today. Everyone still secretly longs to be a farmer, and rural matters are greatly idealized, so that huge amounts of money are granted to country areas and to farmers. In 1972 the new Federal Regional Planning department fell foul of the IHG, the investment programme for mountain areas, and an attempt was made to combine the two. This failed because it was so heavily resisted by the two Federal Councilors responsible, who could not imagine regional planning and funding for the mountain areas being dealt with by a joint office.

Herczog: Political pressure in Switzerland always came from the so-called peripheral regions and the mountain areas, who each felt that they were being short-changed. I've known it myself in Bern: parliamentarians measure their success rate against how many millions they have taken home as subsidies. And at the same time they made sure that we took nothing back to Zurich. The cities may generate most of the money in Switzerland, but basically seen in terms of Switzerland as a whole, no benefits return to them. City matters are not fully considered, either politically or in planning terms. For example, one of the first effective regional planning acts in the fifties applied to agricultural landownership.

Switzerland shows traits that are almost like America here, in that the city is seen as a necessary evil, irrelevant to the identity of the country as a whole.

Burckhardt: Expo.02 is also aiming in this direction: it sees the Swiss lakes at the Jura as a challenge and forgets the actual growth area between Zurich and Bern.

Herczog: It's because the regional planning was done from a rural rather than an urban point of view that the zoning plans themselves seem so remarkably two-dimensional and shallow.

Burckhardt: In Hessen, a part of Germany that I know well, planning has for a long time now been based on the model of central locations, i.e. a belief that only cities create services at a higher level: if I have so and so many inhabitants I can build swimming pools, and then people will come from the country to swim there. Thus all the planning consisted of this network of central locations that were given subsidies. Later the central locations were joined up as "development bands".

Rotach: Germany has had an urban development promotion law since the seventies, while in Switzerland cities are not included under national regional planning law. The cities cannot be contacts as federal government deals only with the cantons. But some efforts are now being made to bring conurbations into the discussion.

Herczog: Even so people in Switzerland have recognised that large areas like Lombardy or urban regions like Frankfurt are growing to an enormous extent and at the same time are supported by the EU. Since there has been pressure from competition between the regions, location marketing also happens here – whether that is a good thing or not. However, some local authorities will soon not be able

to afford to administer themselves for cost reasons or through lack of staff.

The so-called "Europe of the Regions" is creating a completely new basis for action.

Rotach: Politically people can still not understand that the sum of the planned zones plus a bit of infrastructure is still not enough to create a metropolitan climate. We need new instruments for that, and it is still not clear what form they should take.

Herczog: One clear answer are the "Guidelines for Swiss Regional Organization", passed by parliament in 1997. Fundamentally, this fixes politically for the first time that the cities do have a part to play and have needs of their own. There are four main points here: firstly a linked network of cities, which means that Switzerland is trusting itself for the first time to say that growth is concentrated on the cities and not on the country or the peripheral regions. Secondly, inward development is postulated, i.e. current resources and sustainable development are the decisive factors. The third point is promotion of public transport, which is defined in the context of an urban network, in contrast with the former approach. The fourth point is European regional planning, which addresses involvement with Europe for the first time in terms of settlement policy.

Rotach: This formulation of new basic principles for regional organization in Switzerland is probably an important step. As early as 1960 the National Road Act formulated the need to set up a network linking rural areas and the big cities and conurbations. This proved difficult to realize because the motorways led straight into the cities and disputes ensued in Zurich, Basel and Bern about how they should be joined together. The aim of linking them all up had been formulated, but no solutions offered about junctions or the crossing-points to other countries. Now as then the difficulty lies in the cities as junctions. I hope that people have learned from earlier mistakes.

What role do you allot to planning today? What sort of a part do "planning experts" play in Switzerland?

Herczog: A planner who works in a private office is a consultant today. He is neither a designer nor strictly speaking a service provider. He knows that there are some "bad" problems and so in the first place he has to be able to formulate these problems for the local authority or the investor and finally to show the area's development potential and then a range of possible solutions. Thus, on the political level it is all about political consultation –

i.e. about the advisory function within the so-called public-private-partnership.

Rotach: I see planning as preparing decisions for politicians and coordinating the political implementation process. Formerly the planner designed a plan or a concept; now he has to coordinate the implementation of plans for politicians or the general public. One fault of regional planning so far is that experts use a lot of terms that trigger the wrong response in the average citizens' minds. They find the very word plan either ideological or unduly rigid. In future the creative and free elements within this necessary framework will have to be better expressed.

Burckhardt: I miss the kind of public discussion that used to be held around architects. We in Basel had an interesting boost when Herzog & de Meuron said that we should plan beyond the Rhine port and we started to think about new uses for the quarter with its dwindling Rhine shipping activities.

Herczog: Today we are not longer taking part in an ideologically charged debate in which planning is associated with command economies and the Eastern block. Regional planning no longer simply addresses land and use distribution, it is part of a strategic regional planning debate. After a phase of deregulation and privatization we are not talking about depoliticization but repoliticization.

Translation from German: Michael Robinson