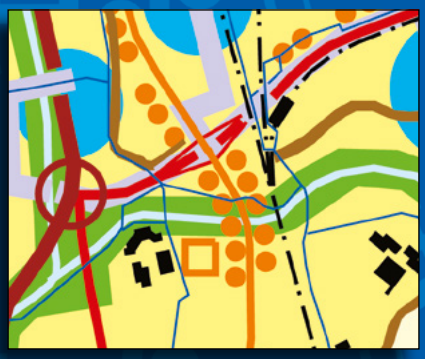
OST Ostschweizer Fachhochschule
EspaceSuisse Verband für Raumplanung
KPK Schweizerische Kantonsplanerkonferenz
FSU Fachverband Schweizer Raumplaner

Kommunale Raumplanung in der Schweiz

Andreas Schneider, Kurt Gilgen (Hrsg.)



4. Auflage

vdlf

vdf Hochschulverlag AG
an der ETH Zürich

Weitere aktuelle vdf-Publikationen finden Sie in unserem **Webshop:**

vdf.ch

- Bauwesen
- Naturwissenschaften, Umwelt und Technik
- Informatik, Wirtschafts-informatik und Mathematik
- Wirtschaft
- Geistes- und Sozialwissen-schaften, Interdisziplinäres, Militärwissenschaft, Politik, Recht

Gerne informieren wir Sie regelmässig per E-Mail über unsere Neuerscheinungen.

Newsletter abonnieren

Anmeldung auf vdf.ch

@vdfVerlagETHZ

vdf.hochschulverlag.eth.zurich

Kommunale Raumplanung in der Schweiz

Autoren

Aliesch, Beat	Kapitel 5.1, 5.5 und 5.6
Arend, Michal	Kapitel 3.2 und 4.9
Bänziger, Robert	Teile von Kapitel 4.6
Erol, Leyla	Kapitel 3.2 und 3.3
Frigerio Antonio	Kapitel 2.1 und 6.4
Kunz, Hansruedi	Teile von Kapitel 4.7
Keller, Stefan	Teile von Kapitel 5.6
Kytzia, Susanne	Kapitel 3.3, 4.8 und Teile von 6.2
Matta, Thomas	Kapitel 5.7
Ulmann, Walter	Kapitel 6.1
Röllin, Peter	Teile von Kapitel 4.3
Schöffel, Joachim	Teile von Kapitel 4.3
Siegrist, Dominik	Teile von Kapitel 4.2
Wirz, Nicole	Kapitel 6.3
Zurfluh, Jolanda	Teile von Kapitel 4.7
Zweibrücken, Klaus	Kapitel 4.4
Schneider, Andreas	Teile von Kapitel 5.2 bis 5.7, Kapitel 5.9, Teile von Kapitel 6.2, Kapitel 6.3, Teile von 7.1 bis 7.4, Kapitel 7.5 bis 7.8
Gilgen, Kurt	alle übrigen Kapitel

Andreas Schneider, Kurt Gilgen (Hrsg.)

Kommunale Raumplanung in der Schweiz

vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich

Planausschnitte auf Einband:
Planteam S AG, Sempach-Station

Bibliografische Information Der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über http://dnb.dnb.de abrufbar.

1. Auflage 1999
2., durchgesehene Auflage 2005
3., vollständig überarbeitete Auflage 2012
4., überarbeitete und aktualisierte Auflage 2021

© vdf Hochschulverlag AG an der ETH Zürich

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

ISBN 978-3-7281-3985-6 (Print)
ISBN 978-3-7281-3986-3 (E-Book)
DOI-Nr. 10.3218/3986-3

verlag©vdf.ethz.ch
www.vdf.ethz.ch

Dank

Die 4. Auflage dieses Lehrbuchs wurde verdankenswerter Weise ermöglicht durch:

OST – Ostschweizer Fachhochschule

Die OST versteht sich als innovative, leistungsstarke und verantwortungsbewusste Fachhochschule, welche sich durch Umsetzungsstärke, rasches Handeln und Flexibilität auszeichnet. Dank ausgeprägter Nähe zu ihren Anspruchsgruppen, ausserordentlicher Transferorientierung und Interdisziplinarität sowie nationaler Themenführerschaft in ausgesuchten Schwerpunkten erzielt sie nachhaltige gesellschaftliche und wirtschaftliche Wirkung für die Ostschweiz und darüber hinaus. Sie ist 2020 aus einer Fusion der HSR Hochschule Rapperswil, der FHSG Fachhochschule St. Gallen und des NTB Neues Technikum Buchs hervorgegangen.

Das Departement Architektur, Bau, Landschaft, Raum der OST umfasst vier Forschungsinstitute, vier Bachelor- und zwei Master-Studiengänge sowie verschiedene Weiterbildungen.

Im seit 1972 bestehenden Bachelor-Studiengang Stadt-, Verkehrs- und Raumplanung bilden wir mit derzeit jährlich bis zu 50 AbsolventInnen einen guten Teil der in der Deutschschweiz tätigen Raum- und Verkehrsplanenden aus. Er wird seit 2009 durch den Master-Studiengang Raumentwicklung & Landschaftsarchitektur ergänzt, mit dem wir jährlich rund 20 weiteren Studierenden eine konsekutive Vertiefung oder den Quereinstieg aus verwandten Disziplinen ermöglichen. Zusätzliche Raum- und Verkehrsplanungsfachleute bilden wir darüber hinaus in fünf CAS-Kursen und einem MAS Raumentwicklung aus und weiter.

Am IRAP Institut für Raumentwicklung forschen und beraten die in der Lehre tätigen Professoren und ihre Mitarbeitenden zudem transdisziplinär in den Feldern Raum-, Verkehrs- und Stadtplanung. Der Fokus liegt hierbei auf funktional stark vernetzten und dichter besiedelten Räumen der Schweiz, ihren Herausforderungen für die Raumplanungspolitik und -praxis sowie handlungsorientierten Lösungen für deren nachhaltige Weiterentwicklung.

EspaceSuisse – Verband für Raumplanung

EspaceSuisse – der Schweizer Verband für Raumplanung – informiert, berät und unterstützt die Kantone, Städte und Gemeinden sowie private Unternehmen in Planungs-, Bau- und Rechtsfragen. Mit Weiterbildungskursen und Tagungen zu aktuellen Themen der Raumplanung schaffen wir Gelegenheiten zum Wissensaustausch. Unsere Vision ist eine nachhaltige Raumentwicklung. Als Kompe-

tenzzentrum für Raumplanung vernetzt EspaceSuisse die Akteurinnen und Akteure: Alle Kantone und rund die Hälfte der Schweizer Gemeinden sind Mitglieder von EspaceSuisse. Gegründet 1943 als Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (bis 2018 VLP-ASPAN), ist EspaceSuisse mit drei Sektionen und drei angeschlossenen Organisationen in allen Landesteilen und -sprachen präsent.

KPK – Schweizerische Kantonsplanerkonferenz

Die KPK soll die Stellung der Kantone in der Raumplanung stärken und den Erfahrungsaustausch fördern. Dies macht sie mit regelmässigen Zusammenkünften, Tagungen oder gemeinsamen Stellungnahmen zu Vorlagen des Bundes. Für die fachliche Arbeit hat sie vier Kommissionen eingesetzt zu den Themen Richtplanung, Nutzungsplanung, Grundlagen und Planen und Bauen ausserhalb der Bauzonen. Mitglied in der KPK sind die Vorsteherinnen und Vorsteher der Fachstellen aller Kantone sowie des Fürstentums Liechtenstein, die für die Raumplanung bzw. Raumentwicklung zuständig sind. Die ständige Fachkonferenz besteht seit 1972.

FSU – Fachverband Schweizer Raumplaner

FSU steht für den politisch unabhängigen schweizerischen Fachverband für Raumplanerinnen und Raumplaner. Wir vertreten die beruflichen Interessen unserer Mitglieder, fördern den Austausch, unterstützen die Aus- und Weiterbildung und pflegen den Kontakt mit Ausbildungsstätten, Studierenden sowie anderen Fachorganisationen. Unsere Mitglieder sind in der Schweiz tätige Raumplaner und Raumplanerinnen und Fachpersonen anderer Berufsgruppen. Sie stehen der Öffentlichkeit beratend und begleitend zur Verfügung. Unser gemeinsames Ziel ist ein Beitrag zu einer Aufwertung unseres Lebensraumes. Der FSU entstand im Jahr 2000 aus dem Zusammenschluss der drei Berufsverbände Bund Schweizer Planer (BSP, 1964), Vereinigung der Raumplaner NDS/HTL Brugg-Windisch (VRN, 1971) und Berufsverband der Siedlungsplaner Rapperswil (BVS, 1972).

Inhalt

	Vorwort	9
	Vorwort zur 4. Auflage	10
	Einleitung	11
1	**Einführung in die Raumplanung**	**13**
1.1	Historische Entwicklung	15
1.2	Zweck und Aufgaben der schweizerischen Raumplanung	33
1.3	Planungsanlässe und Motive der Planenden	49
1.4	Beteiligte an der Planung	59
2	**Rechtlicher und politischer Rahmen**	**71**
2.1	Verfassung und Gesetze	73
2.2	Planungsebenen, Planungsträger	95
3	**Grundlagen**	**103**
3.1	Natürliche Grundlagen	105
3.2	Bevölkerung	133
3.3	Wirtschaft	145
4	**Sachbereiche**	**161**
4.1	Die Gliederung in Sachbereiche	163
4.2	Landschaft	169
4.3	Siedlung	201
4.4	Verkehr	235
4.5	Öffentliche und private Einrichtungen der Siedlungsausstattung	269
4.6	Versorgung und Entsorgung	285
4.7	Umwelt	307
4.8	Siedlungs- und Regionalökonomie	353
4.9	Gesellschaft und Sozialraum	385
5	**Planungsinstrumente**	**405**
5.1	Planungsarten, Planarten	407
5.2	Zukunftsbilder und Ziele	417
5.3	Konzepte, Sachpläne und Inventare	425
5.4	Richtplanung	435
5.5	Nutzungsplanung	447
5.6	Rahmennutzungsplanung	461
5.7	Sondernutzungsplanung	481
5.8	Regelungselemente nach Bau- und Planungsrecht	507
5.9	Planen in funktionalen Räumen	521

6	**Umsetzung der Planung**	**541**
6.1	Landumlegung	543
6.2	Realisierungsinstrumente und Umsetzungshilfen	557
6.3	Qualitätssichernde Werkzeuge	577
6.4	Baubewilligung	595
7	**Planungsprozesse und -vorgehen**	**609**
7.1	Planungsablauf	611
7.2	Analysen und Beurteilungsmethoden	617
7.3	Planungsziele	625
7.4	Partizipation und Kooperation	633
7.5	Raumplanerische Interessenabwägung	643
7.6	Qualitätsmanagement und Berichterstattung	651
7.7	Controlling	659
7.8	Künftige Herausforderungen der kommunalen Raumplanung	669
	Anhang	675
	Abkürzungsverzeichnis	675
	Sachwortregister	679

Vorwort

Ein Lehrbuch über die kommunale Raumplanung in der Schweiz! Davon haben wir im Kreise der Raumplanungsfachleute schon seit Jahren gesprochen. Jemand sollte dafür freigestellt werden. Rudolf Muggli, Direktor der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung VLP, ermunterte mich dazu, diese Herausforderung anzunehmen.

Der VLP ist, neben der Hochschule für Technik Rapperswil, HSR, und dem Bund Schweizer Planerinnen und Planer, BSP, auch die Finanzierung dieses Lehrbuchs zu verdanken.

Der glückliche Umstand wollte es, dass ich fast gleichzeitig mit dem Beginn der vorliegenden Arbeit als Hauptlehrer an die HSR gewählt wurde. Dies erlaubte mir, die ersten Entwürfe zu einzelnen Kapiteln im Unterricht zu testen. Die Studentinnen und Studenten baten mich immer wieder, das Lehrbuch bald fertigzustellen.

Die Bewältigung einer Aufgabe dieses Ausmasses wäre mir ohne eine solche Motivation wohl kaum möglich gewesen. Die wesentlichsten Impulse erhielt ich allerdings durch die freundschaftliche Unterstützung von Rosmarie Müller, Abteilungsvorsteherin, und Thomas Matta, Hauptlehrer an der Abteilung Raumplanung. Zusammen mit Rudolf Muggli, Katharina Dobler (Vorstandsmitglied des BSP) und Hans Rüegg (Präsident Fachausschuss Abt. Raumplanung an der HSR) bildeten sie auch die Gruppe, die mir während der Bearbeitung beratend zur Seite stand.

Ohne die Dozenten, die mir ihre Studienunterlagen zur Verfügung gestellt, das Manuskript durchgelesen und korrigiert haben, hätte das nun vorliegende Lehrbuch fachlich nicht so breit abgestützt werden können: Hansruedi Arm, Urs Kundert, Hansruedi Kunz, Henri Leuzinger, Walter Ulmann und Klaus Zweibrücken haben auf diese Weise wertvolle Beiträge geleistet.

Friedrich Weber vom Bundesamt für Raumplanung hat sich die Mühe gemacht, den gesamten Entwurf kritisch durchzulesen. Die Mitarbeiter des Planungsbüros Hesse, Schwarze + Partner haben mir ihren Kommentar zu verschiedenen Kapiteln abgegeben. Zu einzelnen Abschnitten äusserten sich Hans Flückiger und Angelo Rossi vom ORL-Institut an der ETH. Viele Sammel- und Analysearbeiten wurden mir von meinem Assistenten an der HSR, Jan Wenzel, abgenommen. Die Handzeichnungen und Illustrationen ohne Quellenangabe stammen zum grossen Teil von Rachel Stocker.

Es liegt mir sehr daran, auch an dieser Stelle, all den erwähnten Kolleginnen und Kollegen ganz herzlich zu danken.

Rapperswil, im Dezember 1998 Kurt Gilgen

Vorwort zur 4. Auflage

Das Lehrbuch „Kommunale Raumplanung in der Schweiz“ hat sich über die vergangenen zwei Jahrzehnte zum umfassenden Nachschlagewerk für Studium und Praxis entwickelt. Im Vorfeld der 4. Auflage wurden verschiedenste Wünsche an uns herangetragen; so zum Beispiel substanzielle Verschlankung, französische Übersetzung oder vollständige Neukonzeption.

Auch wenn wir dem gerne nachgekommen wären, fehlen uns angesichts der steigenden Anzahl Studierenden im Raumplanungs-Bachelor und -Master in Rapperswil und des laufenden Fusions- und Neuakkreditierungsprozesses in den nächsten Jahren die Ressourcen für eine tiefgreifende Überarbeitung. Deshalb haben wir uns entschieden, das inzwischen vergriffene Werk in einer lediglich auf die neuesten Entwicklungen (insbesondere RPG-Revison 1, IVHB, Klimawandel etc.) aktualisierten, punktuell gekürzten 4. Auflage herauszugeben. Und für diejenigen, welchen 2.2 kg Papier zu viel zum Herumtragen sind, gibt es neu eine e-Book-Version.

Ohne die Unterstützung der Ostschweizer Fachhochschule OST und ohne finanzielle Beteiligung durch die Schweizerische Kantonsplanerkonferenz KPK, den Verband für Raumplanung EspaceSuisse und den Fachverband der Schweizer Raumplaner FSU wäre die 4. Auflage nicht zustande gekommen. Auch bedanken möchte ich mich bei Kurt Gilgen, der als bisheriger Herausgeber grosszügig auf seine Rechte verzichtet hat, sowie meinen Professorenkollegen und Studierenden, deren Inputs für die Aktualisierung dieser Auflage äusserst wertvoll waren. Und nicht zuletzt geht auch ein Dank an den vdf Hochschulverlag für die angenehme Zusammenarbeit und meine Lebenspartnerin für ihr Verständnis.

Rapperswil, im Juni 2021 Andreas Schneider

Einleitung

Das vorliegende Lehrbuch wendet sich an Studierende der Disziplinen der Raumplanung und an Personen, die sich im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit in diese Fachbereiche einarbeiten wollen. Es dient als Lehrbuch für die Studiengänge Stadt-, Verkehrs- und Raumplanung sowie Raumentwicklung & Landschaftsarchitektur der OST – Ostschweizer Fachhochschule.

Raumplanung ist keine in sich geschlossene Disziplin, weder ein eigenständiges Sachgebiet noch ein klar abgrenzbarer Politikbereich; sie umfasst vielmehr zahlreiche Fachgebiete. Diese verändern sich und nehmen in ihrer Zahl laufend zu.

Planung ist eine Disziplin, welche die unterschiedlichsten Fachbereiche miteinander verbindet und verknüpft. Sie vereint Sachwissen und setzt Methoden ein, welche erlauben, die Fähigkeiten in den einzelnen Sachgebieten miteinander zu kombinieren.

Raumplanung ist eine politische Planungstätigkeit, welche verschiedene Politikbereiche miteinander koordinieren hilft; ihr Anliegen besteht darin, Interessen und Ansprüche aufeinander abzustimmen und die Betroffenen von raumwirksamen Massnahmen an den Entscheidungen partizipieren zu lassen.

Wie jede Planung initiiert Raumplanung zukunftsorientiertes Handeln. Ihre Strategien zielen darauf, Visionen, Ideen und Vorstellungen über die erwünschte Entwicklung umzusetzen.

Raumplanung vermittelt Denkmuster und schafft Verständnis für sich entgegenstehende Auffassungen in der Kombination theoretischer Ansätze der Disziplinen und im demokratischen Diskurs beim Ringen um Lösungen.

Im Vermitteln unter den verschiedenen Fachbereichen liegt ihr gesamtheitlicher Ansatz und ihre Katalysatorfunktion. Sie erkundet Latenz (was in der Luft liegt) und nimmt „Geburtshelferinnenfunktion“ wahr. Sie ermittelt Tendenz (wie sich etwas entwickelt) und beeinflusst diese zielorientiert. Sie thematisiert Probleme, entwickelt Korrektur- und Lenkungsmassnahmen, um Lösungen zu erzielen.

Dieser breiten Querschnittsfunktion und den gleichzeitig vertieften Expertenaufgaben vermag keine abschliessende Theorie, keine allgemein anerkannte Arbeitsweise und keine einheitliche Praxis gerecht werden. Ein einzelner Mensch wäre auch überfordert, müsste er allen Fachansprüchen der Raumplanung genügen. Planungsfachleute haben jedoch zumindest die Fachsprachen all der Disziplinen zu verstehen. Raumplanung ist sowohl multidisziplinär als auch ein Fachbereich mit den ihm eigenen Verfahren, mit spezifischen Methoden und Anliegen.

All diesen Umständen versucht das vorliegende Lehrbuch in der Weise gerecht zu werden, dass es in Sprache, Kapitelaufbau und Themenbehandlung den jeweiligen Sachgebieten zu entsprechen sucht. Im einen Kapitel mag deshalb die philosophische Ausdrucksweise, im anderen das technische Zahlenmaterial und in einem dritten mehr das juristische Argumentieren zum Ausdruck kommen. Schöpferische, gestalterische Anliegen stehen neben methodisch ordnenden usw.

Indem sich die Planungsfachleute all diese Arbeitsmuster aneignen und miteinander in Verbindung bringen, entwickeln sie Eigenschaften, welche ihre Koordinations- und Vermittlungsfunktion ausmachen. Wie viele Beratertätigkeiten zeichnet sich auch jene der Raumplanung dadurch aus, dass sie kein Handeln und kein Realisieren in sich schliesst. Planung ist bestenfalls vorbereitendes Handeln, Vorwegnahme der Schritte sowie deren Abfolge, die zur effektiveren Erreichung der Ziele und zum effizienteren Einsatz der hierzu notwendigen Mittel helfen.

Zwei weitere Besonderheiten zeichnet die Raumplanung gegenüber der Planung ganz allgemein aus. Sie beschäftigt sich mit allen Tätigkeiten, die raumwirksam sind, sie bezieht sich also immer auf unseren Lebensraum. Unser Lebensraum ist auch jener der Pflanzen, Tiere und Mikroorganismen; es ist zugleich jener, welcher auch künftigen Generationen zur Verfügung stehen wird. Raumplanung ist ferner primär eine Tätigkeit der Gemeinwesen. Behörden von Bund, Kantonen und Gemeinden sind verpflichtet, ihre raumwirksamen Tätigkeiten planend abzustimmen. Dies ist aber in der Regel nur mit anderen Akteuren im Planungsraum, also auch mit privaten und juristischen Personen, möglich. Hinsichtlich vieler Aufgaben planen die Instanzen des Gemeinwesens nicht allein, gleichzeitig planen Private; und die Verwirklichung von Vorhaben liegt grösstenteils bei den privaten Investoren.

Die Begrenzung des vorliegenden Lehrbuchs auf die kommunale Planung bezieht sich in erster Linie auf die behandelten Planungsinstrumente (Kapitel 5) und die Umsetzung (Kapitel 6). In der Einführung in die Raumplanung (Kapitel 1), dem rechtlichen und politischen Rahmen (Kapitel 2), in den Grundlagen (Kapitel 3) und den sachlichen Schwerpunkten (Kapitel 4) werden Ausführungen gemacht, welche für alle Ebenen der schweizerischen Raumplanung Gültigkeit haben. Das Kapitel 7 schliesslich fasst die Themen Prozesse, Verfahren, Methoden und Qualitätssicherung in allgemein gültiger Weise zusammen, mit besonderem Blick aber auf die Gemeinde- und Städteplanung.

1 Einführung in die Raumplanung

1.1	Historische Entwicklung	15
1.1.1	Aufgaben und Ziele im Wandel	17
1.1.2	Die Entwicklung der Planungsinstrumente	20
1.1.3	Die Entwicklung der Bundesgesetzgebung	24
1.1.4	Zeitströmungen und Institutionen im 20. Jahrhundert und um die Jahrhundertwende	27
1.2	Zweck und Aufgaben der schweizerischen Raumplanung	33
1.2.1	Wertewandel und Planungsethik	35
1.2.2	Aufgaben und Anliegen der Raumplanung und die aktuelle Raumordnungspolitik	39
1.2.3	Aktuelle und künftige Aufgaben	44
1.3	Planungsanlässe und Motive der Planenden	49
1.3.1	Planungsmotive und Sachbetroffenheit	51
1.3.2	Planungsmotive und Denkmuster	53
1.3.3	Was treibt die Planer ...?	56
1.3.4	Ein Gleichgewicht unter den Motivationsmustern	57
1.4	Beteiligte an der Planung	59
1.4.1	Akteure	61
1.4.2	Rollen	64
1.4.3	Die Arbeit in Gruppen und Kommissionen	65
1.4.4	Planungsfachleute	67
1.4.5	Behörden	68

1.1 Historische Entwicklung

Das Kapitel 1.1 entstand in Anlehnung an verschiedene Arbeiten des ORL-Institutes, insbesondere an jene von Michael Koch.

Seit alters verändern Menschen ihren Lebensraum. Ist ihr Handeln dabei vorausschauend, so lässt sich im umfassendsten Sinne des Wortes bereits von Raumplanung sprechen. Als Fachdisziplinen gewannen das Bauwesen (bzw. die Baukunst) und der Städtebau, aber auch der Strassen- und Wegebau sowie der Wasserbau (Wasserversorgung, Schutzbauten gegen Hochwasser) schon sehr früh an Bedeutung. Stadt-, Orts- und Regionalplanung, als Gesamtplanung der Bodennutzung, ist seit des frühen 20. Jahrhunderts als Fachgebiet bekannt. Raumplanung im Sinne der Koordination aller räumlichen Nutzungs- und Schutzaufgaben und als Orientierungshilfe für raumwirksame Entscheide der Gemeinwesen ist eine Disziplin, die erst in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts entstanden ist. Sie basiert in der Schweiz auf einer bürgerlich-liberalen Staatsphilosophie, welche aber dennoch eine eigentliche Raumordnungspolitik erlaubt.

1.1.1 Aufgaben und Ziele im Wandel

In der Schweiz lassen sich raumbezogene Planungen bis in die vorrömische Zeit nachweisen. Römische und später mittelalterliche Strassenbauten und Stadtgründungen (Zähringer und Kyburger) dienten der Erschliessung und Sicherung der eroberten Gebiete. Städtische und dörfliche Siedlungen entstanden an Flüssen, an Seen, an strategisch wichtigen Punkten und in topografisch hervorragenden Bereichen, z.B. auf Hangschuttkegeln. Bis in die Neuzeit, während der Industrialisierung, ja während des Entstehungsprozesses der schweizerischen Eidgenossenschaft, waren staats-, wirtschafts- und gesellschaftsgeschichtliche Ereignisse und Veränderungen prägend für die Entwicklung und Veränderungen der Siedlungsräume und für den Wandel der Natur- zur Kulturlandschaft. Bis anfangs des 20. Jahrhunderts war Raumplanung weitgehend Stadtplanung. Stadtplanung bestand vorwiegend aus Städtebau und Erschliessungsplanung.

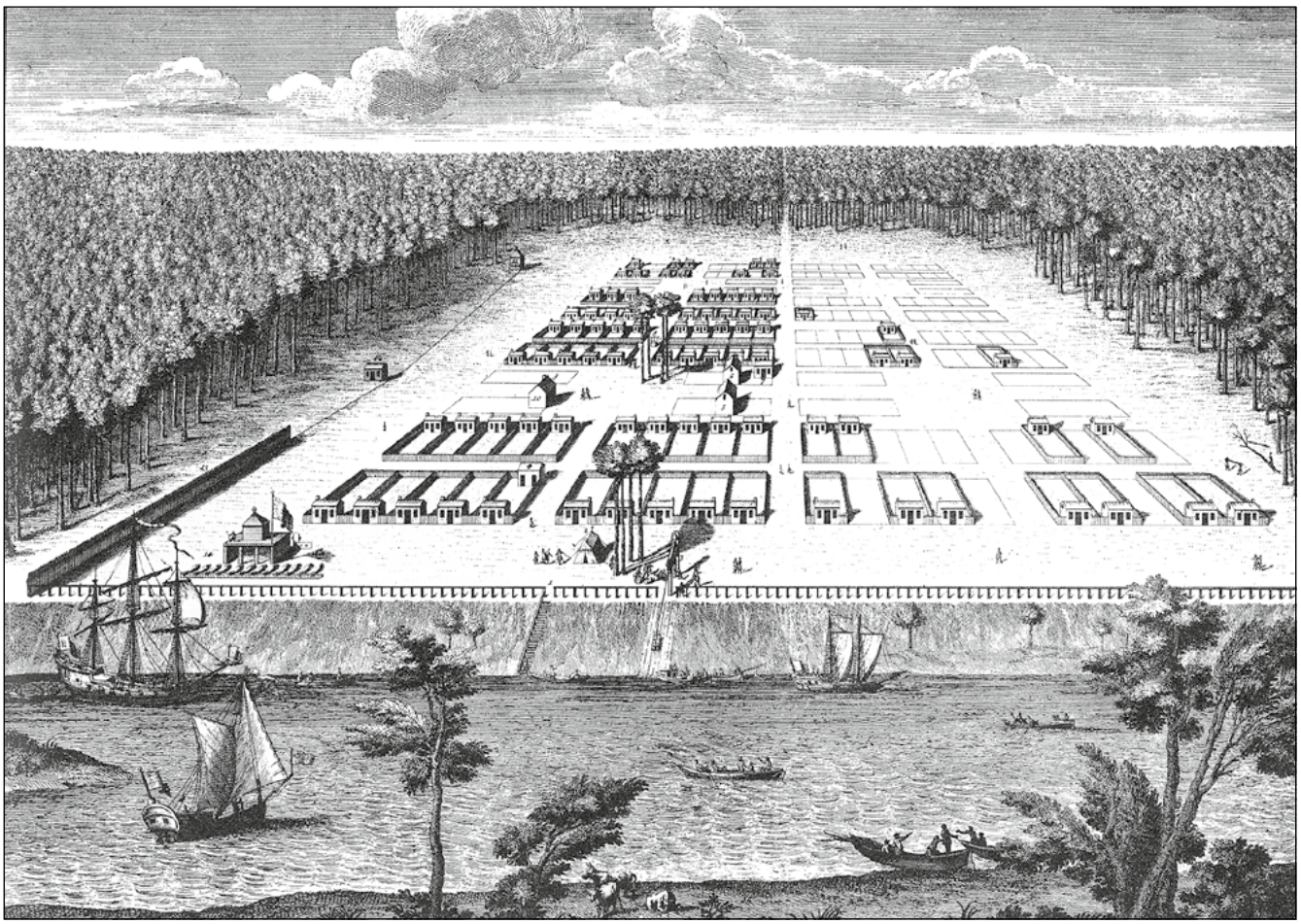


Abb. 1: Stellvertretend für Stadtgründungen: Es beginnt mit einem „Bild“, einem Plan. Savannah: Eine Stadt entsteht in der Wildnis. Stich von Peter Gordon, 1734, ein Jahr nach Gründung der Stadt. Quelle: Bacon 1967

Vorstellungen für die Schweiz von morgen 1972

1. Hier bauen – dort nicht
2. Konzentriert bauen
3. Die Landwirtschaft erhalten
4. Raumplanung ist präventiver Umweltschutz
5. Die Landwirtschaft fördern
6. Industrie sinnvoll verteilen
7. Entleerungsgebiete fördern
8. Dienstleistungen dezentralisieren
9. Gesunde Siedlungen bauen
10. Wohnliche Städte
11. Belebte Städte
12. Landschaft für alle
13. Den Wald pflegen
14. Naherholung für alle
15. Die Feriengebiete schonen
16. Seeufer – zugänglich für alle
17. Umpolen auf öffentlichen Verkehr
18. Genügend, aber keine überflüssigen Industriezonen
19. Vor allem Trinkwasser
20. Achtung! Grundwasser
21. Nur Flüsse mit Wasser sind Flüsse
22. Leitungen bündeln

Quelle: Kim 1972

Die Ziele der Stadtplanung änderten immer wieder. Es ging aber in den verschiedenen Perioden stets darum, hervorstechende Mängel mit zukunftsorientierten Massnahmen zu beheben.

Anfang des 20. Jahrhunderts setzte eine neue Entwicklung ein. Das durch die Industrialisierung ausgelöste Wachstum der Städte rief nach Stadterweiterungsplänen und einer Neuorganisation der Nutzungsordnung. Es entstanden eindrückliche Strassenzüge, Plätze und repräsentative Bauten. Eine Vielzahl neuer Quartiere für Wohnungen und Arbeitsplätze wurde innert relativ kurzer Zeit erstellt.

Die Mischung der Nutzungen und die räumliche Enge (hohe Dichte), verbunden mit einem Mangel an Grün, führten in den Zwanzigerjahren zunehmend zum Ruf nach Verbesserung der hygienischen Verhältnisse. Diese wurden auch durch den zunehmenden Verkehr verschlechtert. Die Städte waren nicht für ein Verkehrssystem eingerichtet, in dem das private Verkehrsmittel den öffentlichen Raum zu dominieren begann.

Die Stadtplanung musste reagieren. Diese Mängel führten zur Idee der Trennung von sich gegenseitig störenden Stadtfunktionen. Symbol für diese Nutzungstrennung ist die – oft missverstandene – Charta von Athen (1933), die am 4. Kongress des CIAM in Athen entwickelt und später von Le Corbusier publiziert wurde. Es ging darum, die Immission durch die Entflechtung von Arbeitsplätzen, Wohnungen und Verkehr zu entschärfen und mit Grünflächen den zunehmenden Erholungsbedürfnissen der Bevölkerung zu entsprechen. Die Nutzungsentflechtung und die wachsende Bedeutung der Strassenplanung prägten die Städte; es entstand die modernistische Raumplanung mit ihren Zonenplänen und weiterentwickelten Bauvorschriften.

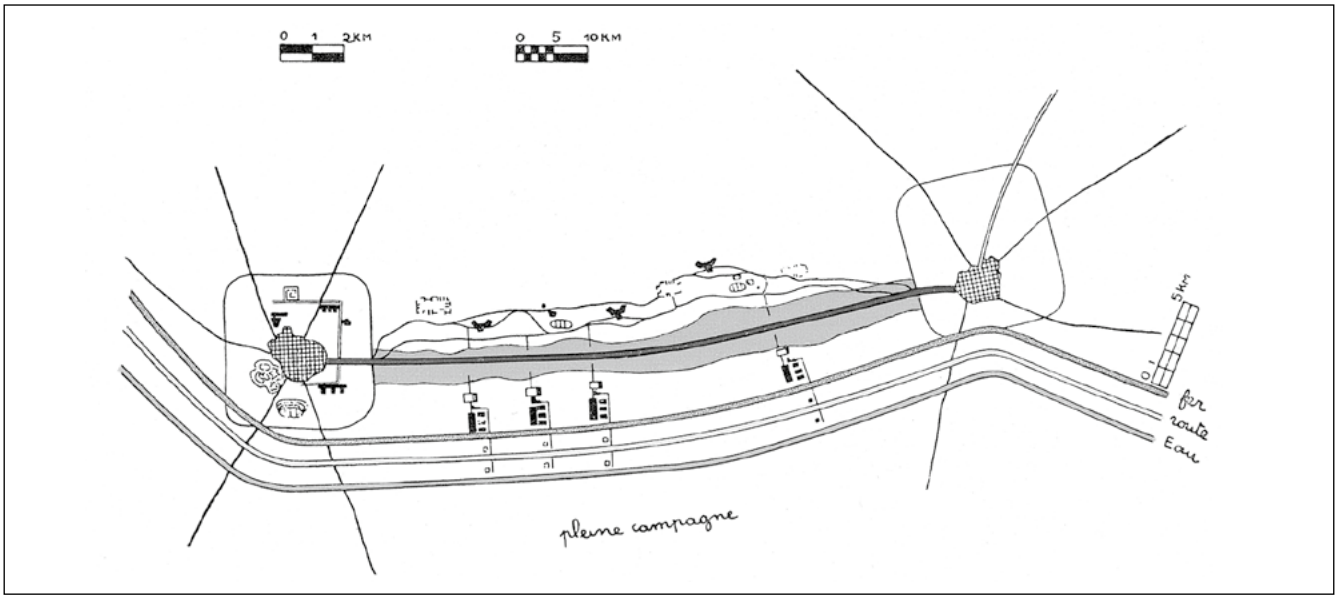


Abb. 2: Die Bandstadt. Le Corbusier: La Cité linéaire Industrielle. © FCL B 2-6 (257)/Pro Litteris, Zürich 1998

Strategien und gesamtschweizerische Handlungsansätze 2012

1. Handlungsräume bilden und das polyzentrische Netz von Städten und Gemeinden stärken
   - Polyzentrische Raumentwicklung fördern
   - Stärken stärken, nicht überall alles
   - In funktionalen Räumen zusammenarbeiten
   - Räumliche Abstimmung mit Europa sicherstellen
2. Siedlungen und Landschaften aufwerten
   - Siedlungen begrenzen und nach innen entwickeln
   - Siedlungsentwicklung optimal mit dem Verkehr verknüpfen
   - Lebensqualität in den Ortschaften und Quartieren sichern und verbessern
   - Kulturelles Erbe schützen und qualitätsorientiert entwickeln
   - Kulturland erhalten, Landwirtschaft stärken
   - Bodennutzung mit Naturgefahren abstimmen
   - Landschaft in die Planung einbeziehen
   - Ansprüche an den Wald koordinieren und Wald aufwerten
   - Raum für Biodiversität schaffen
3. Verkehr, Energie und Raumentwicklung aufeinander abstimmen
   - Weiterentwicklung des Verkehrssystems mit der Raumentwicklung optimal abstimmen
   - Vernetzung der urbanen Räume optimieren
   - Internationale Einbindung verbessern
   - Erschliessung der ländlichen Räume gewährleisten
   - Verkehrsträger entsprechend ihrer Stärken kombinieren
   - Räumliche Voraussetzungen für den sparsamen Umgang mit Energie schaffen
   - Effiziente Energieversorgung ermöglichen
   - Räume und Trassen für Infrastrukturen freihalten
   - Infrastrukturen optimal nutzen und nachteilige Auswirkungen begrenzen

Quelle: Raumkonzept Schweiz 2012

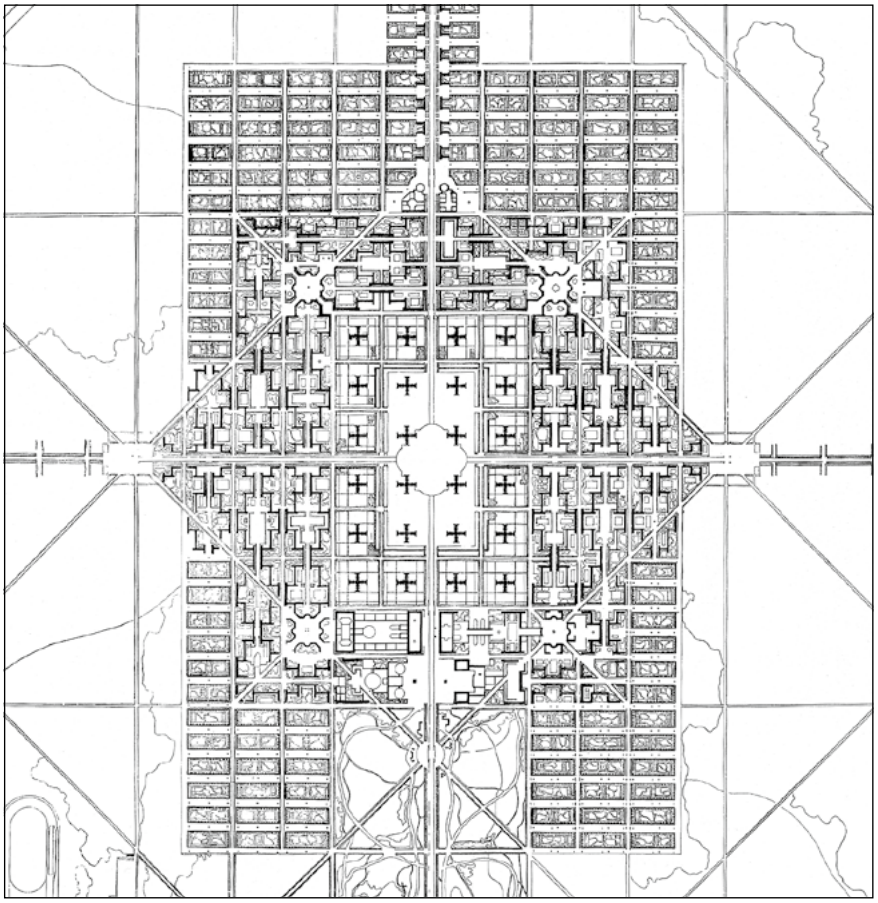


Abb. 3: Le Corbusier: Plan de la Ville de 3 millions d'habitants. © FLC 31006/ Pro Litteris, Zürich 1998

Mehr und mehr rückten dabei 1980 städtebauliche Aspekte in den Hintergrund. Raumplanung wurde mit Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes als Gesamtplanung definiert und wurde vorerst vor allem als Koordinationsplanung verstanden. Im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts waren gesellschaftliche, wirtschaftliche sowie ökologische und Umweltanliegen prägend für die Neuausrichtung der Planung. Diese hatte vermehrt dem Ausgleich all dieser Interessen zu dienen. Raumplanung musste dem Nachhaltigkeitsprinzip gerecht werden und wirkungsbezogen sein. Im neuen Jahrtausend überlagern sich dem neu weitere Thematiken wie Siedlungsentwicklung nach innen oder Klimawandel.

Exemplarisch für die Konstanz gewisser Ziele und Problemstellungen, aber auch für den Wandel in der Gewichtung planerischer Schwerpunkte, mag die Gegenüberstellung sein:

22 Leitsätze Kim (Vorstellungen für die Schweiz von morgen aus den 24 Grundsätzen des „Berichtes Kim" 1972).

22 Handlungsansätze aus dem Raumkonzept Schweiz 2012 des schweizerischen Bundesrats.

1.1.2 Die Entwicklung der Planungsinstrumente

Eine eigentliche Planung, welche mit Plänen und Bestimmungen die Bebauung ordnet, setzte in der Schweiz mit dem neuen Bundesstaat in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts ein. Neue Quartiere wurden aufgrund von Baulinien- und Alignementsplänen errichtet, welche sehr oft von französischen und englischen Fachleuten erarbeitet wurden.

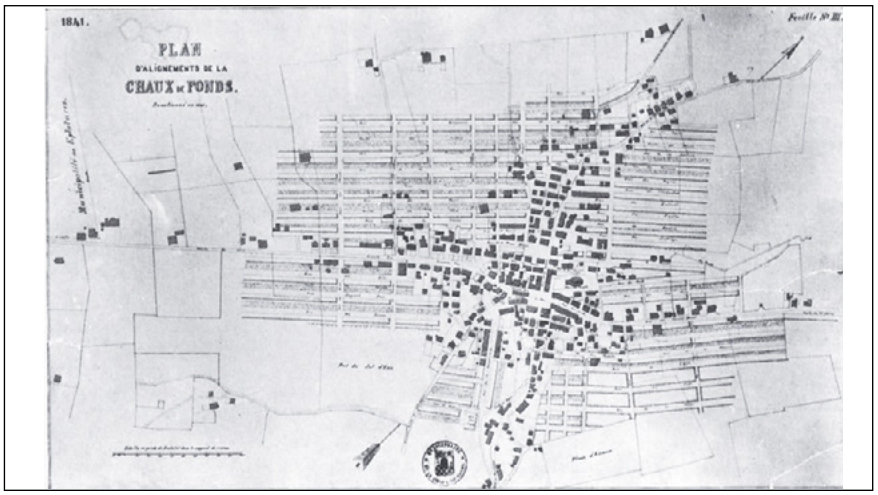


Abb. 4: Plan géneral des alignements La Chaux-de-Fonds, Ing. C.-H. Junod 1841. Quelle: Wikimedia Commons

Beim Bau unserer Städte waren ab dem Spätmittelalter feuerpolizeiliche und sanitarische Regeln zu befolgen; auch diese Vorläufer der heutigen Bauordnungen hatten ihren Einfluss auf das Stadtbild. Erste Baugesetze für grössere europäische Städte, welche nach Geschossigkeit und Nutzungen differenzierten, entstanden noch vor dem Ersten Weltkrieg. Die ersten Wohnsiedlungen der öffentlichen Hand und der gemeinnützigen Organisationen wurden geplant und gebaut. Unter dem Eindruck des Ersten Weltkrieges entwickelte Hans Bernhard mit seiner innenkolonisatorischen Bewegung Vorstellungen über eine „eidgenössische Siedlungspolitik“. Er entwarf 1920 ein „Eidgenössisches Siedlungsgesetz“ und einen eidgenössischen Siedlungsplan, dem eine stark ausgeprägte landwirtschaftliche Betrachtungsweise zugrunde lag.

Der „Bebauungsplan“ war das erste wichtige Planungsinstrument, welches einige Verbreitung fand (Bebauungsplan-Wettbewerb „Gross-Zürich“ 1915–1918, Bebauungsplan-Wettbewerb Aarberg 1921, Bebauungsplan-Wettbewerb Weinfelden 1929, Erweiterungsplan-Wettbewerb „Gross-Bern“ 1933). Bereits 1926 entstand der erste Nutzungszonenplan von Winterthur und 1936/37 wurde ein städtischer und ein regionaler Richtplan für Genf aufgestellt.

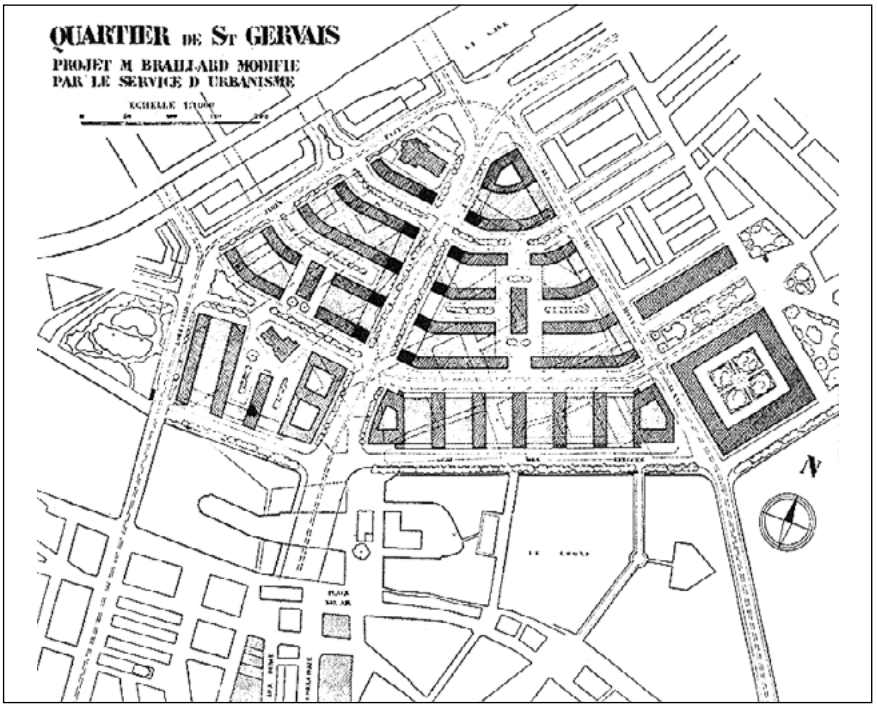


Abb. 5: Bebauungsplanentwurf für die Rive droite, Genf 1927–1931. Quelle: disp 96

Die Gruppe der schweizerischen CIAM-Architekten um Hans Bernoulli aus Basel stellten in den Zwischenkriegsjahren Untersuchungen und Entwicklungsplanungen für einzelne Ortschaften vor. 1933 publizierte Armin Meili ein allererstes landesplanerisches Leitbild für die Schweiz, von welchem er die wirtschaftlichen und kulturellen Vorteile einer Grossstadt ohne deren sozialen und verkehrlichen Nachteile erhoffte.

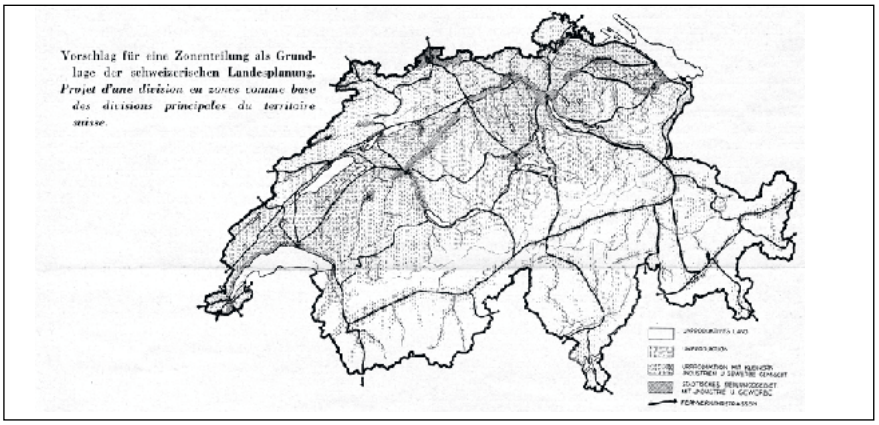


Abb. 6: Armin Meili, Schweiz als „weit-dezentralisierte Grossstadt", 1933 (Quelle: Die Autostrasse 2, 1933, S. 21)

Nach dem Zweiten Weltkrieg verpflichteten einzelne Kantone die Gemeinden zu einer Ortsplanung mit Zonenplan und Bauordnung, und die Kantone selbst fassten diese Ortsplanungen in ersten kantonalen Gesamtplänen zusammen. Da diese frühen Planfestlegungen in die Zeit der Hochkonjunktur und der ungebremsten Zukunftserwartungen fielen, ergaben sich Zonenplanungen mit sehr grosser Ausdehnung. Viele Gemeinden wollten ihre Einwohnerzahl verdoppeln oder verdreifachen.

Spätestens seit der Gesetzgebung über den Gewässerschutz, 1971, wurden Zonenpläne mit den zugehörigen Zonenvorschriften erstellt, die zumeist mit allgemeinen Bauvorschriften verbunden waren. Noch älter sind vielfach Überbauungskonzepte, Baulinienpläne oder Bebauungspläne. Sonderbauordnungen für bestimmte, meistens kleinere Gebiete sind in der Regel neueren Datums.

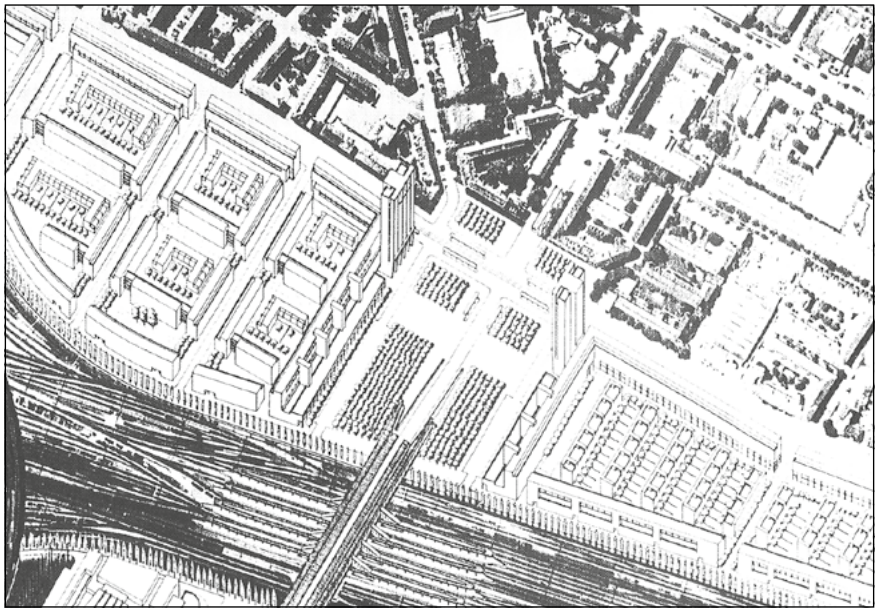


Abb. 7: Wettbewerb Industriequartier Zürich, Ausschnitt aus Projekt Klaus Dolder 1987. Quelle: disp 96

Seit Mitte des 20. Jahrhunderts, als sich die Gemeinden in Regionalplanungsverbänden zusammenzuschliessen begannen, entstanden regionale Richtpläne. Diese enthielten in der Regel flächendeckende Darstellungen der verschiedenen Nutzungsarten und waren auf einen bestimmten (langfristigen) Zeithorizont ausgerichtet. Es wurde in den meisten Fällen ein widerspruchsfreier Zielzustand dargestellt.

1971 legte das ORL-Institut seinen Schlussbericht über die landesplanerischen Leitbilder vor, welcher Grundlage war für das durch die Chefbeamtenkonferenz des Bundes 1973 erarbeitete raumplanerische Leitbild CK-73.

Der 1972 gefasste Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiet der Raumplanung (BMR) verpflichtete die Kantone, über ihr gesamtes Hoheitsgebiet provisorische Schutzpläne zu erlassen. Deren Inhalt floss später teilweise in die nach Raumplanungsgesetz zu erstellenden, kantonalen Richtpläne ein und wurde durch diese abgelöst.

Das Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete von 1974 forderte die Erstellung von Entwicklungskonzepten. Dies veranlasste die Gemeinden der Berggebiete, sich zu entsprechenden Regionskörperschaften zusammenzuschliessen. Die Entwicklungskonzepte hatten eine stark regionalwirtschaftliche Ausrichtung mit Massnahmen vor allem im infrastrukturellen Bereich.

Mit der Raumplanungsgesetzgebung des Bundes hatten ab 1980 erneut Gesetzesvorschriften einen sehr starken Einfluss auf die Ausprägung der Planungsinstrumente: Die „Richtpläne der Kantone“ wurden zum wichtigsten planerischen Koordinationsinstrument. Dem Bund, welcher nur sektorale Planungskompetenzen erhielt, wurden „Konzepte und Sachpläne“ an die Hand gegeben. Auch die „Nutzungspläne“ wurden neu für das ganze Gebiet der Schweiz einheitlich definiert: Sie ordnen die zulässige Nutzung des Bodens allgemeinverbindlich und flächendeckend.

Im Jahr 2001 formulierte der Bund seine Agglomerationspolitik, die auf eine verstärkte Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und Städten zielt. Mit dem Agglomerationsprogramm stellte der Bundesrat ein neues Werkzeug zur Verfügung, welches seither – auch dank den in Aussicht stehenden Subventionen für Verkehrsinfrastrukturbauten – in den Agglomerationen zu einer regen Planungstätigkeit führte. Ein Hauptziel des Bundes ist die Abstimmung von Siedlungsentwicklung und Verkehr. Gleichzeitig wurde in breiten Fachkreisen auch erkannt, dass den Planungen in funktionalen Räumen, d.h. auch in ländlichen Räumen, eine immer grössere Bedeutung zukommen muss.

Der Fall Galmiz, das Ansiedlungsprojekt eines Pharmakonzerns auf 55 ha bester Fruchtfolgefläche im Kanton Fribourg 2004, führte zu einer breiten Debatte und 2008 zur Einreichung der Landschaftsinitiative. Diese verlangte zum Stopp der Zersiedelung eine Neuordnung der raumplanerischen Aufgaben zwischen Bund und Kantonen und bis dann ein 20-jähriges Bauzonen-Moratorium. Als indirekten Gegenvorschlag erarbeitete der Bund daraufhin eine 1. Teilrevision des eidg. Raumplanungsgesetzes (RPG 1), welche 2014 in Kraft trat. De facto besteht seither ein Beinahe-Einzonungsmoratorium und die Maxime lautet qualitätsvolle Siedlungsentwicklung innerhalb der Bauzonen. Eine 2. Teilrevision des RPG, welche sich primär mit dem Bauen ausserhalb der Bauzonen befasst, ist derzeit in der parlamentarischen Beratung.

1.1.3 Die Entwicklung der Bundesgesetzgebung

Die ersten Erlasse mit Bezug auf den Lebensraum betrafen Schutzmassnahmen gegen Naturgefahren und Naturschutzanliegen. Die Bundesgesetzgebung war in diesem Bereich seit Ende des 19. Jahrhunderts recht intensiv.

1888 Bundesgesetz betr. die Fischerei: Forderung nach Verbindungen zwischen Altwassern und Flüssen, damit Fische vor dem Austrocknen zurückschwimmen können
1893 Bundesgesetz betr. Förderung der Landwirtschaft durch den Bund
1897 Art. 24 BV: Der Bund hat das Recht der Oberaufsicht über den Wasserbau und die Forstpolizei
1902 Eidg. Forstgesetz: Erhaltung des Waldareals in der ganzen Schweiz
1907 1907 ZGB: Öffentlich-rechtliche Beschränkung des Grundeigentums, Bodenverbesserungen sowie Hinweis, dass Kantone Naturschutzbestimmungen erlassen können
1916 Bundesgesetz über die Nutzbarmachung der Wasserkräfte: „Naturschönheiten sind zu schonen und da, wo das allgemeine Interesse überwiegt, ungeschmälert zu erhalten."
1921 Art. 37 ^{bis} BV betr. Automobil- und Fahrradverkehr
1921 Art. 37 ^{ter} BV betr. Luftschifffahrt
1925 Bundesgesetz über Jagd- und Vogelschutz: Schutz von bestimmten Säugetier- und Vogelarten;
Schaffung von Bannbezirken
1930 Bundesgesetz über die Enteignung: „Naturschönheiten sind soweit möglich zu erhalten."
1933 Verordnungen über Schwachstromanlagen und Starkstromanlagen: „Bei der Erstellung von Freileitungen ist darauf Rücksicht zu nehmen, dass sie das landschaftliche Bild möglichst wenig stören."
1937 BRB über das erste Ausbauprogramm der Alpenstrassen
1945 BRB über die Förderung des Wohnungsbaus
1945 BRB über den Ausbau der Zivilflugplätze
1949 BRB betr. Subventionierung der Orts-, Regional- und Landesplanung
1951 Landwirtschaftsgesetz: „Den allgemeinen Interessen der Umwelt, insbesondere der Erhaltung des Grundwassers und der damit verbundenen Trinkwasserversorgung sowie dem Schutz der Natur und der Wahrung des Landschaftsbildes ist Rechnung zu tragen."
1953 Art. 24 BV, Gewässerschutz
1955 Gewässerschutzgesetz
1958 Art. 36bis und Art. 36 ff. BV, Nationalstrassenbau
1958 BB über Massnahmen zur Förderung des sozialen Wohnungsbaus
1960 BG über die Nationalstrassen, BB über die Festlegung des Nationalstrassennetzes

1961 Art. 26bis BV, Rohrleistungsanlagen
1962 Art. 24^{sexies} BV, Natur- und Heimatschutz
1965 BG über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaus
1965 VO zum Wohnbauförderungsgesetz
1966 BG und VO über den Natur- und Heimatschutz
1969 Art. 22ter und Art. 22^{quater} BV, Bodenrecht und Raumplanung
1972 Änderung des Gewässerschutzgesetzes: Anschlusspflicht an Kanalisation
1972 Dringlicher Bundesbeschluss auf dem Gebiet der Raumplanung (BMR)
1975 Investitionshilfegesetz für die Berggebiete
1976 Ablehnung des ersten Raumplanungsgesetzes
1980 Raumplanungsgesetz (RPG)
1981 VO über die Raumplanung (RPV)
1985 Umweltschutzgesetz
1987 Art. 24^{sexies} Abs. 5 BV: Rothenthurm-Initiative: Schutz der Moore und der Moorlandschaften
1989 Gesamtrevision VO über die Raumplanung
1993 Wasserbaugesetz
1993 Gesamtrevision Waldgesetz
2000 Gesamtrevision VO über die Raumplanung
2006 Infrastrukturfondsgesetz (temporäre Mitfinanzierung des Agglomerationsverkehrs)
2012 Art. 75b: Zweitwohnungsinitiative: max. 20 % Zweitwohnungen pro Gemeinde
2014 I. Teilrevision RPG (Siedlungsentwicklung nach innen)
2017 Art. 86 BV, Nationalstrassen- und Agglomerationsverkehrsfonds
202x 2. Teilrevision RPG (Landwirtschaftszonen etc.)

Die raumplanungsrelevante Gesetzgebung seit 1965

1965 wurde das, für die schweizerische Raumplanung bedeutende, Bundesgesetz über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaus beschlossen, in welchem sich der Bund u.a. verpflichtete, eine auf längere Sicht zweckmässige Besiedlung zu fördern und entsprechende Beiträge an die Kosten der Landes-, Regional- und Ortsplanung zu leisten. 1966 wurde vom Eidgenössischen Departement des Innern der Bericht der Eidgenössischen Expertenkommission für Fragen der Landesplanung (Kommission Gutersohn) veröffentlicht.

Bis Ende der Sechzigerjahre lagen weder ein Verfassungsartikel noch ein Gesetz oder eine Organisation der Raumplanung auf nationaler Ebene vor. Damit wird deutlich, dass der Bund – im Gegensatz zu den Gemeinden, Regionen und Kantonen – auf dem Gebiete der Raumplanung erst relativ spät aktiv wurde. Das Gewässerschutzgesetz vom 14. März 1955, das Wohnbauförderungsgesetz vom 19. März 1965 sowie die entsprechenden Vollziehungs-

verordnungen schufen die ersten – die räumliche Entwicklung bewusst steuernden – rechtlichen Grundlagen.

1969 wurden von Volk und Ständen durch Volksabstimmung vom 14. September die Bodenrechtsartikel in die Bundesverfassung aufgenommen (Art. 22ter und Art. 22^{quarter}, neu BV Art. 26 und Art. 75). Damit war die verfassungsmässige Grundlage für die Raumplanung in der Schweiz gegeben. 1971 wurden gleichzeitig der Entwurf des Bundesrates zum (ersten) Raumplanungsgesetz, die landesplanerischen Leitbilder sowie der Bericht der „Arbeitsgruppe des Bundes für Raumplanung" (Arbeitsgruppe Kim), mit dem Titel „Raumplanung Schweiz", veröffentlicht.

Unter dem Eindruck der negativen Auswirkungen der Bauhochkonjunktur und bis zur abschliessenden Beschlussfassung über das Raumplanungsgesetz entstand 1972 der Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung (BMR). Dieser trat am 17. März 1972 in Kraft. Mit dem BMR wurde auch die Stelle eines Delegierten für Raumplanung geschaffen.

Gegen den I. Entwurf des Bundesgesetzes über die Raumplanung wurde das Referendum ergriffen. In der Volksabstimmung vom 13. Juni 1976 lehnten Volk und Stände dieses Gesetz knapp ab. Dafür waren sehr verschiedene Gründe verantwortlich. Unmittelbar danach wurden die Arbeiten für einen zweiten, abgeschwächten Raumplanungsgesetz-Entwurf an die Hand genommen. Gegen dieses Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) vom 22. Juni 1979 ergriff niemand mehr das Referendum, sodass es auf den 1. Januar 1980 in Kraft treten konnte. Mit dem RPG wandelte sich die Stelle des Delegierten für Raumplanung in ein Bundesamt (heute Bundesamt für Raumentwicklung, ARE) um.

Am 1. Oktober 1981 trat die Verordnung über die Raumplanung vom 26. August 1981 in Kraft, welche seither zwei Gesamtrevisionen und verschiedene Änderungen erfuhr.

Bereits 1971 war das neue Gewässerschutzgesetz (Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung vom 8. Oktober 1971, GSchG) erlassen worden, welches einer ungehemmten Streubauweise raumplanerische Grenzen setzte. Danach durften Bewilligungen für Neu- und Umbauten aller Art nur innerhalb der Bauzonen und, wo solche fehlten, innerhalb des im generellen Kanalisationsprojekt (GKP) abgegrenzten Gebietes, erteilt werden, wenn der Anschluss der Abwässer an die Kanalisation gewährleistet war. Ausserhalb dieser Gebiete durften nur noch standortgebundene Bauten errichtet werden. Dieses Gewässerschutzgesetz löste dasjenige von 1955 ab.

1975 trat das Investitionshilfegesetz (Bundesgesetz über Investitionshilfe für Berggebiete (IHG) vom 28. Juni 1974) in Kraft,

welches zum Ziel hatte, die Existenzbedingungen im Berggebiet durch Investitionshilfen für Infrastrukturanlagen zu verbessern.

1985 trat das Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 und anschliessend die zugehörigen Verordnungen in Kraft. Damit sind auch zahlreiche raumplanerische Aufgaben, Prozesse und Verfahren betroffen. Die Umweltverträglichkeitsprüfung als projektorientierte Koordination und Sicherstellung umwelt- (und raum-)relevanter Aspekte kommt beispielsweise im Baubewilligungsverfahren zum Zug. Auch die Vorsorge und Sanierungsplanung im Bereich Lärmschutz baut u.a. auf dem Instrumentarium der Raumplanung auf.

Weitere Bundesregelungen, wie die Änderung des Bundesgesetzes über den Natur- und Heimatschutz 1987 und 1995, der Abs. 5 des Art. 24^{sexies} BV (Rothenthurm-Initiative, neu BV Art. 78) betreffend Moore und Moorlandschaften 1987 oder das Waldgesetz 1995, haben ebenfalls sehr direkte Auswirkungen auf die raumplanerischen Aufgabenstellungen.

1.1.4 Zeitströmungen und Institutionen im 20. Jahrhundert und um die Jahrhundertwende

Die geschichtliche Entwicklung der schweizerischen Raumplanung wird beeinflusst durch Zeitströmungen sowie unter anderem auch durch Aktivitäten von Institutionen und von einzelnen Personen. Selbst die Gesetzgebung entsteht nicht ganz losgelöst von derartigen Pilotleistungen.

Eine erste solche Bewegung, verständlich aus der Versorgungskrise am Ende des Ersten Weltkrieges, war die Schweizerische Vereinigung für industrielle Landwirtschaft und Innenkolonisation (SVIL). Diese hatte die Schaffung von Nähr- und Wohnraum für eine grössere Anzahl Menschen zum Ziel.

1928 wurden auf dem Schloss von La Sarraz die „Internationalen Kongresse für Neues Bauen CIAM“ gegründet. Der 4. Kongress war wohl bisher der wichtigste und fand 1933 in einem ersten Teil auf der Fahrt von Marseille nach Athen statt. Auf der Rückfahrt wurde ein Schlussbericht „Feststellung und Forderungen“ erstellt. 1943 hatte Le Corbusier aufgrund der Athener Ergebnisse eine Publikation mit dem Titel „Charta von Athen“ verfasst. Er beschrieb die Thematik der Grundfunktionen Wohnen, Arbeiten, Erholen und Verkehr und wird für die Forderung nach Trennung der Funktionen verantwortlich gemacht. Dies entsprach allerdings in dieser Weise nicht der Auffassung aller CIAM-Teilnehmer. Jedenfalls hat die Charta von Athen einen nachhaltigen Einfluss auf die Raumplanung ausgeübt.

Bereits 1935 wandte sich der Bund Schweizer Architekten (BSA) mit einer Eingabe an den Bund, mit der Bitte um Förderung der Landesplanung. In der Folge wurde eine schweizerische Landesplanungskommission ins Leben gerufen, welche mit einem Bericht zur schweizerischen Regional- und Landesplanung 1943 an die Öffentlichkeit trat.

Zum ersten Mal wurden Planungsfragen an der Landesausstellung 1939 in Zürich an ein breiteres Publikum getragen. Diese Plattform war geeignet, den Planungsgedanken in der Abteilung „Planen und Bauen" den Hunderttausenden Schweizerinnen und Schweizern vertraut zu machen, welche an die „Landi" pilgerten. Bei der dabei ausgelösten Diskussion um Landesplanung handelte es sich im Grunde genommen um eine kulturpolitische Bewegung mit vorwiegend ästhetischen Zielen. Während des Krieges fand sich für dieses Anliegen ein grösseres Publikum – doch praktische Folgen hatte dies kaum.

1942 wurde an der ETH eine „Tagung für Landesplanung" durchgeführt, ein Jahr später konnte am geografischen Institut der ETH eine „Zentrale für Landesplanung" eingerichtet werden, welche sich zum „Institut für Landesplanung" und 1961 zum „Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung" (ORL) entwickelte.

Am 26. März 1943 wurde die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (VLP) in Zürich gegründet. Sämtliche Kantone, fast alle Städte und viele Gemeinden konnten dazu gewonnen werden, der VLP als Mitglied beizutreten. Bald wurden auch interessierte Personen und Fachleute Mitglieder der VLP (heute EspaceSuisse).

Die frühen Landesplaner sahen sich in den Vierzigerjahren mitten in einer dramatischen Entwicklung der Besiedlung. Nun hätte eine wohlfundierte Landesplanung entstehen sollen; die Landesplaner hatten die klare Erwartung, dass die zukünftige bauliche Entwicklung zu verschärften Problemen führen würde, welche es rechtzeitig zu lösen galt. Sie wollten die Zukunft gestalten, statt von ihr überrollt zu werden.

Nach dem II. Weltkrieg, im Klima des aufkommenden Kalten Krieges, waren Ideen wie kommunales Bodeneigentum und Baurecht nicht mehr gefragt oder galten gar pauschal als kollektivistisch. Die mehrheitlich bürgerlichen Planer bemühten sich zwar, solche Vorurteile zu zerstreuen, doch sie konnten sich gegen die antikommunistische Grundströmung nicht durchsetzen. Auf Ablehnung stiess in den anbrechenden Fünfzigerjahren nicht nur die Planung auf nationaler, sondern auch jene auf regionaler Ebene. Dagegen blühte in diesen Jahren die Ortsplanung auf. Allerdings waren die rechtlichen Voraussetzungen dafür je nach Kanton sehr unterschiedlich.

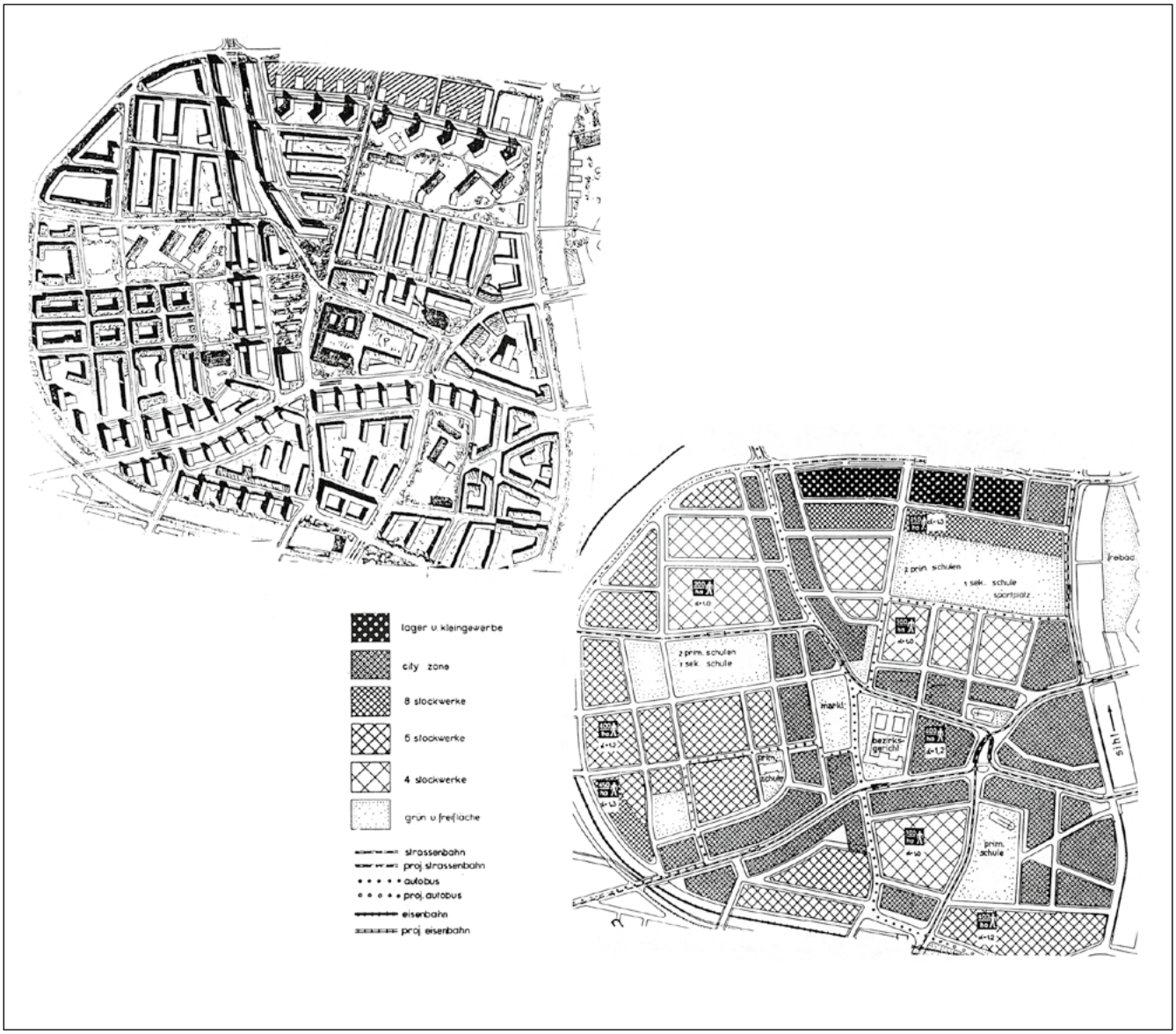


Abb. 8: Zürcher CIAM-Gruppe: Studie des Langstrassenquartiers: Bebauung und Bebauungsplan 1937. Quelle: Michael Koch 1988

In den frühen Sechzigerjahren erhoben sich in der Schweiz in verschiedenen Bereichen kritische Stimmen, welche eine Unzufriedenheit mit bestimmten Aspekten der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung formulierten. Es war unübersehbar, dass das grosse Tempo des Wachstums zu zahlreichen unerwarteten und unerwünschten Folgeerscheinungen geführt hat. Der Staat müsse mit einem forcierten Infrastrukturbau aktive Wachstumspolitik betreiben, hiess es nun. Doch gerade hier machte sich das Fehlen einer Regionalplanung schmerzhaft bemerkbar. In diese Zeit fällt auch der Beginn des Nationalstrassenbaus.

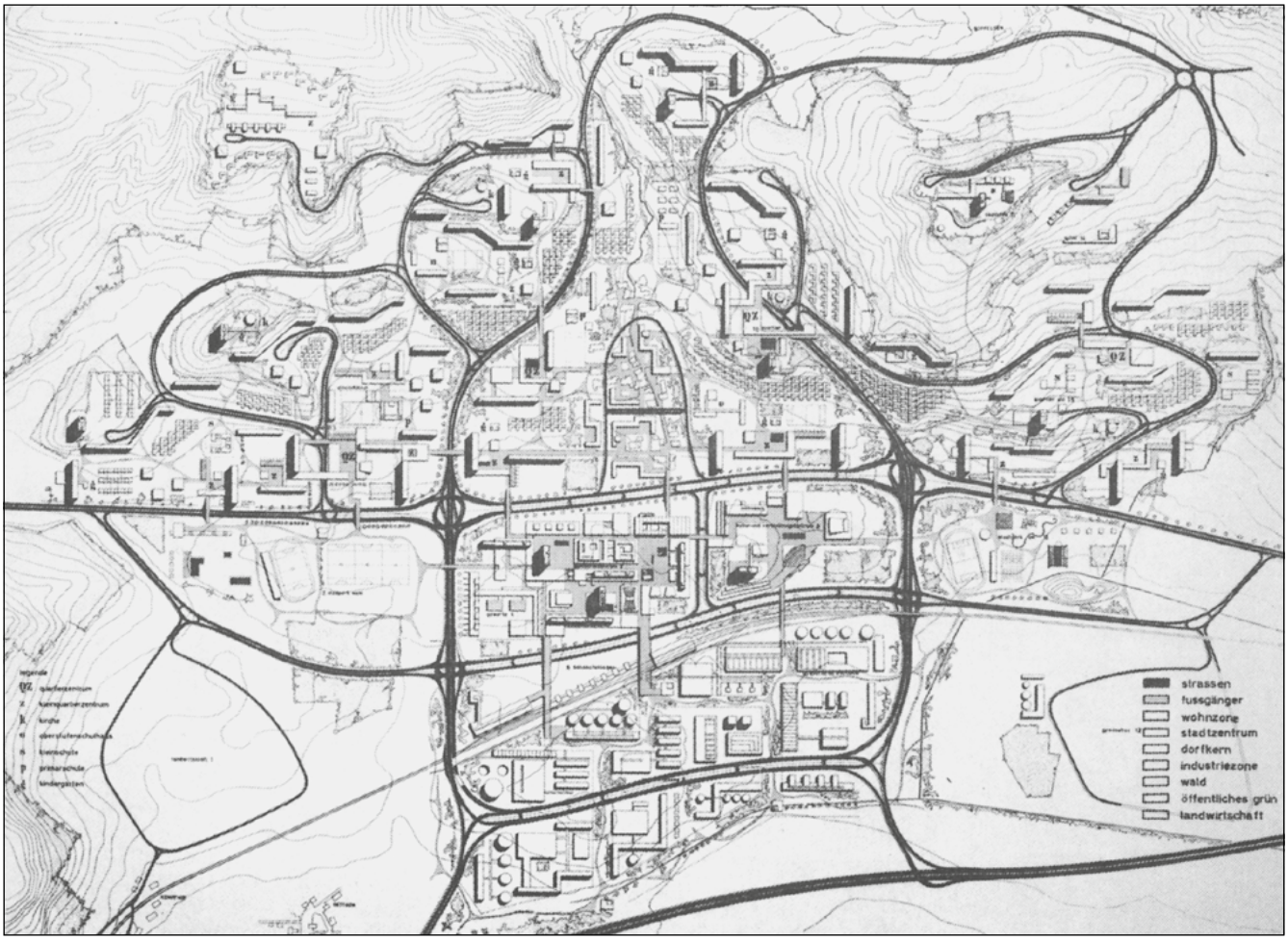


Abb. 9: Beispiel für Überbauungskonzept: Studienstadt im Furttal von E. Egli u.a., ca. 1954. Quelle: Huber, Koch 1990

In der Folge wurden zahlreiche Zweckverbände gegründet, mit dem Ziel, überkommunale planerische Aufgaben gemeinsam zu lösen. In diese Zeit gehört auch die Gründung des Fachverbandes, des Bundes Schweizer Planerinnen und Planer (BSP). Der BSP schloss sich im Frühling 2000 mit dem Berufsverband der Siedlungsplaner (BVS) und der Vereinigung der Raumplaner NDS/HTL (VRN) zusammen, mit denen er fortan den Fachverband Schweizer RaumplanerInnen, FSU, bildet.

Der positive Ausgang der Abstimmung von 1969 über die Teilrevision der Bundesverfassung führte zunächst erneut zu landesplanerischen Aktivitäten. Die Arbeitsgruppe Kim erarbeitete ihren Bericht, das ORL-Institut die landesplanerischen Leitbilder und die Expertenkommission Schürmann einen ersten Gesetzesentwurf. Die Ablehnung des ersten Raumplanungsgesetzentwurfs 1976 bedeutete für die Raumplanung Schweiz aber einen Rückschlag, von dem sie sich erst nach und nach erholen konnte. Zwar traf das heute gültige RPG 1980 in Kraft, doch wurde die Raumplanung darin in erster Linie zur Aufgabe der Kantone. Die Bundestätigkeit war auf die Koordina-

tion der kantonalen Richtpläne reduziert. Es konnte zunächst keine umfassende Landesplanung entstehen, sie musste sich vielmehr aus 26 Einzelteilen, den kantonalen Richtplanungen, zusammensetzen.

Seit dem letzten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts tritt der Bund vermehrt mit Sachplänen, Konzepten, Raumentwicklungsstrategien (1996, 2012) und Agglomerationspolitik (ab 2001) und RPG 1 (2014) ins Rampenlicht raumplanerischer Aktivitäten. Doch mehr und mehr wird deutlich, dass die Verantwortung für den Raum und das Engagement für eine nachhaltige Entwicklung zusätzliche planerische Zuständigkeiten des Bundes erforderlich machen. Doch der föderalistische Aufbau der Schweizer Raumplanung scheint, obwohl immer wieder hinterfragt (1969, 2014), vorerst unveränderlich. Deshalb wurde das Raumkonzept Schweiz von 2012 gemeinsam von Bund und Kantonen entwickelt.

Im europäischen Rahmen ist schliesslich noch auf ein paar Ereignisse hinzuweisen, die einen gewissen Einfluss auf die Bewegung der Raumplanung auszuüben vermochten: Im Herbst 1983 tagten die für die Raumordnung zuständigen Minister der Staaten des Europarates in Torremolinos. Die Ergebnisse ihrer Beratungen sind in einem Text niedergelegt, der unter der Bezeichnung „Charta von Torremolinos“ veröffentlicht worden ist. Die Leipziger Beschlüsse der für die Raumplanung zuständigen EU-Minister von 1992 beschreiben unter dem Titel „Europa 2000+“ die Perspektiven der künftigen Raumordnung der Gemeinschaft. Auch wenn die Schweiz nicht Mitglied der Europäischen Union ist, kommt dem europäischen Raumordnungskonzept, das von den EU-Ministern im Mai 1999 in Potsdam verabschiedet wurde, auch für die Schweiz eine grosse Bedeutung zu. Im Jahr 2000 verabschiedeten die EU-Minister ferner in Hannover Leitlinien für eine zukunftsfähige räumliche Entwicklung von Europa. In den 2000er-Jahren befasste sich die CEMAT dann vor allem mit nachhaltiger Regionalentwicklung, in den 2010er-Jahren mit Demokratie- und Partizipationsfragen.

Die Alpenkonvention hingegen bindet auch die Schweiz. Sie wurde zwischen 1994 und 1999 von allen Ländern des Alpenraums ratifiziert. Sie ist das weltweit erste völkerrechtlich verbindliche Übereinkommen zum Schutz einer Bergregion.

1990 lancierte die Europäische Union die INTERREG-Programme. Die Schweiz war von Anfang an dabei und bereits an zahlreichen grenzüberschreitenden, transnationalen und interregionalen Projekten beteiligt. 2021 läuft die 6. Förderphase an. Das „European observation network for territorial development and cohesion“ (ESPON) wurde 2002 ins Lebens gerufen als Raumbeobachtungsnetzwerk.

Verwendete Quellen und weiterführende Literatur

- Albers Gerd: Die Ziele der Raumplanung und die Charta von Torremolinos, 1987
- ARE: Übersicht über die raumwirksamen Tätigkeiten des Bundes, Bern 2002
- ARE: Realisierungsprogramm 2004–2007, Bern 2004
- ARE: Raumentwicklungsbericht, Bern 2005
- ARE: Raumkonzept Schweiz, Bern 2011
- ARE: Internationale Zusammenarbeit, http://www.are.admin.ch/themen/international/index.html?lang=de, 2011
- Bacon N.: Stadtplanung von Athen bis Brasilia, Artemis Zürich, 1967
- Blanc Jean-Daniel: Planlos in die Zukunft? 1996
- Boesiger, Girsberger: Le Corbusier 1910–1969, Girsberger Zürich, 1960
- Huber Benedikt, Koch Michael: Der Wandel in den städtebaulichen Leitbildern der Schweiz seit 1900, vdf Zürich, 1990
- Kim Kurt, Arbeitsgruppe des Bundes für Raumplanung: Wie soll die Schweiz von morgen aussehen? Bern, 1972
- Koch Michael: Leitbilder des modernen Städtebaus in der Schweiz, vdf Zürich, 1988
- Koch Michael: Städtebau in der Schweiz, 1800–1990, vdf Zürich, 1992
- Lendi Martin, Bergier Jean-Francois, Vouga Jean-Pierre, Righetti Argante, Werner Max, Steiger Rudolf: Geschichte der Landesplanung, 1980
- Lendi Martin, Elsasser Hans: Raumplanung in der Schweiz, 1991
- Roth Alfred, Gutersohn Heinrich, Custer Walter, Glaus Otto, Werner Max, Huber Benedikt, Koch Michael: Spuren der Vergangenheit in die Planung der Zukunft, 1989
- Roth Ueli: Chronik der Schweizerischen Landesplanung, 1980
- Schweizerischer Bundesrat: Raumplanungsbericht, 1987
- Winkler Ernst, Winkler Gabriela, Lendi Martin: Dokumente zur Geschichte der Landesplanung, 1979

1.2 Zweck und Aufgaben der schweizerischen Raumplanung

Die Raumordnungspolitik umfasst nicht nur die Raumplanung. Viele andere Politikbereiche betreffen unseren Lebensraum: die Bodenpolitik (besonders das Bodenrecht), die Umweltpolitik, die Wirtschafts- und Regionalpolitik, die Landwirtschaftspolitik, die Sozial-, die Versorgungs- und Verkehrspolitik usw. Formell (den Gesetzesbestimmungen, Prinzipien und Abläufen folgend) geht es bei der Raumplanung darum, all diese Aufgaben im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung miteinander zu koordinieren und für einen Ausgleich der Interessen zu sorgen. Dabei sind auch materielle (inhaltliche, sachliche) Grundsätze, welche unseren Lebensraum und unsere Zivilisation betreffen, zu beachten. Die Raumplanung folgt somit formellen wie materiellen Grundsätzen. Sie steht neben anderen öffentlichen und privaten Planungen, welche zum Beispiel ökologische, gesellschaftliche oder wirtschaftliche Zwecke verfolgen, aber ebenfalls für sich in Anspruch nehmen, „Gesamtplanung“ zu sein. Die konkreten Aufgaben der Raumplanung sind einem steten Wandel unterworfen und ergeben sich aus den aktuellen Anforderungen von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft.

1.2.1 Wertewandel und Planungsethik

Weltweite Umwälzungen, die jeweils aktuelle Sicht der Problemlage, die Auseinandersetzung mit globalen wie mit Tagesproblemen auf allen Stufen des Regierens haben einen Einfluss auf praktisch alle politischen Tätigkeiten, so auch auf die Raumordnungspolitik und die Raumplanung.

Wertewandel und Machtverschiebungen

Neue Erkenntnisse dringen oft schlagartig in unser Bewusstsein ein. Reserven sind begrenzt, sodass sie künstlich verknappt werden können (Ölschock der Siebzigerjahre). Die Umweltbelastung kann weltweit bedrohlich werden (Tschernobyl, Three Miles Island, Fukushima). Mit einem Zusammenbruch politischer Systeme, wie jenes des Ostblockes in den Neunzigerjahren, hatte wohl niemand gerechnet. Dass parallel dazu eine Rezession über uns hereinbrechen und dass der Neoliberalismus zu neuer Blüte erwachen würde, daran konnte noch wenige Jahre vor diesen Ereignissen kaum jemand glauben. Um die Jahrhundertwende gewannen ökonomische Aspekte auch in der Raumplanung zunehmend an Bedeutung. Gleichzeitig wurde mit der „Nachhaltigen Entwicklung“ ein Prinzip formuliert, welches eine breite Zustimmung fand. Dies war auch erforderlich, um den Herausforderungen gerecht werden zu können, die sich aus der zunehmenden Globalisierung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Strukturen ergaben. Mit den umwelt- und raumrelevanten Folgen des Klimawandels konfrontiert, wuchs die Erkenntnis, dass Massnahmen global, regional und lokal abgestimmt werden müssen.

Veränderungen gehen mit einem Wandel der Sichtweise von Problemen einher. Unmerklich für viele verändert sich damit auch die Politik und das Regieren in unserem Staat; wenn wir von unserer Demokratie sprechen, ist sie heute nicht mehr dieselbe, wie sie es 1848 gewesen, selbst wie sie es 1980 war, d.h. bei Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes. Zunehmend macht sich zudem eine Politikverdrossenheit in der Bevölkerung bemerkbar, eine gegenseitige Entfremdung von Regierung und Bevölkerung.

Nicht nur die Sichtweise und die Ansichten ändern sich. Der damit verbundene Wertewandel führt zu stetigen Machtverschiebungen. Die Bedeutung der politischen Parteien (bzw. Ideologien) und der Gewerkschaften nehmen offenbar ab, andere Institutionen gewinnen in unserem Staat an Einfluss: Verbände, Interessengruppen, wirtschaftliche Institutionen und global agierende Organisationen. Aber auch Bürgerinitiativen und Social-Media-Foren verschaffen sich zunehmend Gehör.

Die Folgen solcher Machtverschiebungen sind oft schwer vorhersehbar, insbesondere ist meist kaum auszumachen, wer davon letztlich profitiert und wer verliert. Viel gravierender ist der Umstand, dass sich die Verantwortlichkeiten nicht parallel zu den Machtveränderungen verschieben. Zurzeit scheinen staatliche Institutionen auf allen Ebenen mehr Verantwortung, bei abnehmender Macht, übernehmen zu müssen: Das Gemeinwesen hat zusätzlichen Aufgaben nachzukommen, wobei die Mittel tendenziell eher eingeschränkt werden. Ein Ausdruck davon sind Privatisierungstendenzen bei rentablen, bisher staatlichen Aufgaben, Deregulierungsbestrebungen und der Ruf nach mehr Markt bei geringerem staatlichen Interventionismus.

Gleichzeitig soll aber das Gemeinwesen neue grosse Infrastrukturaufgaben übernehmen und beispielsweise zunehmend für soziale Aufgaben aufkommen. Darin ist grundsätzlich nichts Schlechtes zu sehen: Das Gemeinwesen soll subsidiär dort wirken, wo der Einzelne und die Privatwirtschaft gemeinsame Aufgaben nicht bewältigen können. Solche Prinzipien lassen sich gesellschaftspolitisch vertreten, wenn entsprechende grundsätzliche moralische Übereinstimmung besteht, wie etwa in der Form: Wer Macht hat, muss entsprechend ökologische, gesellschaftliche und kulturelle Verantwortung übernehmen. (Mit Blick auf die globalen Herausforderungen hat dies Hans Jonas in seinem Werk „Das Prinzip Verantwortung“ prägnant gefordert.) In jüngerer Zeit machen sich neue Probleme bemerkbar, von denen die Schweiz bisher vergleichsweise noch relativ wenig betroffen war: Zu nennen sind etwa Finanz- und Wirtschaftskrisen oder die zunehmende Staatsverschuldung, insbesondere in einigen europäischen Staaten und jene der USA, bei wachsenden staatlichen Aufgaben. Infolge der globalen Vernetzung der Wirtschaft bzw. der Volkswirtschaften werden die Auswirkungen derartiger Krisen und Gefahren auch in der Schweiz Folgen zeigen, mit Konsequenzen für verschiedene Politikbereiche, auch für die Raumentwicklungspolitik.

Umwälzungen führen zu politischen Neuausrichtungen

Die folgenden Gedanken sind stark geprägt durch den Bericht „Ist die Erde noch regierbar?“ von Yehezkel Dror an den Club of Rome.

Das Regieren auf allen Ebenen des Staates, auch auf kommunaler Ebene, verändert sich mit dem beschriebenen Wertewandel und den Machtverschiebungen. Damit ergeben sich auch andere Spielräume für das raumplanerische Handeln.

Sieben Forderungen zum raumwirksamen Handeln:

1. Moralität

Raumwirksames Handeln muss moralisch sein, es ist kollektiv vereinbarten Werten verpflichtet. Zur allgemeinen Forderung, wonach „wer über Macht verfügt, Verantwortung zu übernehmen hat", führt Václav Havel in seiner Rede vor dem US-amerikanischen Kongress aus: „Wir wissen nicht, wie wir die Ethik der Politik, der Wissenschaft und der Wirtschaft voranstellen sollen. Wir sind noch immer unfähig zu verstehen, dass das einzige Rückgrat unserer Handlungen, wenn sie ethisch sein sollen, die Verantwortung ist."

Voraussetzung der Verantwortlichkeit bzw. deren Beurteilung sind drei Aspekte: Die Motive des Handelns, d.h. die dahinterstehenden Werte, müssen transparent sein, deren Auswirkungen müssen klargelegt und die Handlung muss korrigierbar sein. Soweit die formellen Voraussetzungen moralischen Handelns. Materiell müssen sich die Akteure Wertmassstäben, d.h. generellen Zielsetzungen und Grundsätzen unterziehen. Es genügt nicht, sich auf die Koordination der raumwirksam Handelnden zu beschränken. Moralisch regieren bedeutet, die in Grundsätzen und Zielen festgelegten Werte aktiv zu verfolgen. Ferner müssen vom Volk gewählte Instanzen vorhanden sein, welche auf die Einhaltung dieser Werte achten.

2. Die Partizipation der Bevölkerung

Raumwirksames Handeln der Gemeinwesen bzw. der Regierungen erfordert in aller Regel einen Planungsprozess, während dem zahlreiche Teilentscheide gefällt werden. Um diese zu erkennen, sind die Entscheidsituationen transparent darzustellen.
Insbesondere:
- die Motive
- die betroffenen Interessen
- die kurz- und langfristigen Auswirkungen auf Mensch und Umwelt unter Beachtung der Grundsätze und Ziele
- die Flexibilität der getroffenen Entscheide.

Die wesentlichen Entscheide sind im Einverständnis mit der betroffenen Bevölkerung, d.h. durch diese selbst zu fällen (Gemeindeversammlungen, Volksabstimmungen). Dabei ist ein Minderheitenschutz zu wahren, d.h., es sind sozial verträgliche Lösungen zu finden.

3. Kraftvolles, energisches Handeln

Der Boden ist ein beschränkt verfügbares Gut. Die Ressourcen innerhalb unseres Lebensraums sind endlich. Die Zivilisation vermag irreversible Schäden in lebensbedrohendem Ausmass zu erzeugen. Die Verteilung der Güter auf dieser Erde (und z.T. bereits innerhalb

sog. hochzivilisierter Länder wie der Schweiz) verunmöglichen oder gefährden die Deckung der elementarsten Bedürfnisse einzelner Glieder der Gesellschaft. Dies alles macht ein aktives politisches Handeln erforderlich. Für die Raumplanung bedeutet dies z.B. die Bereitstellung genügend preisgünstigen Wohnraums für alle Bevölkerungsschichten und die Gewährleistung der Versorgungssicherheit. Es entstehen somit Bereiche, wo der freie Markt erfahrungsgemäss einer Korrektur bedarf.

4. Gründliches Nachdenken, schnelles Reagieren

Die Komplexität der zu planenden Materie, die Dynamik in der Zeit und die rasante Zunahme an Informationen machen ein periodisches Überprüfen jeglicher Planung erforderlich. Oft ist schnelles Entscheiden nötig. Dies ist nur möglich, wenn auch gedanklich Vorarbeit geleistet worden ist. An diesen Denkprozessen muss möglichst viel intellektuelle Kapazität partizipieren.

5. Bereitschaft zum Lernen und Kreativität

Solches Nachdenken muss zu verbesserten Planungsgrundlagen und Planungsmitteln führen. Visionen gilt es in Planungsinstrumente umzusetzen. Oft sind unkonventionelle Lösungen zukunftsweisend, gelegentlich braucht es auch Mut, Fehler zu riskieren und diese wieder zu korrigieren.

6. Pluralismus

Das Prinzip des Pluralismus führt in der Raumplanung unweigerlich zur Forderung nach Mitwirkung: Alle Akteure und Betroffenen sollen sich beteiligen können. Dies erfordert eine Steigerung der Erkenntnisfähigkeit und bedeutet, dass die Bevölkerung über geeignete Informationen verfügen muss. Sie ist in die Lage zu versetzen, dass sich jedermann äussern und Anliegen rechtzeitig im Entscheidungsprozess einfliessen lassen kann. Dieser Prozess muss fair sein, d.h., die Informationen müssen alle Seiten, die für die Betroffenen von Bedeutung sind, ausleuchten. Die Anliegen, auch von Minderheiten, müssen ernsthaft und aufrichtig geprüft, gewürdigt und, wo berechtigt, integriert werden. Für die Entscheidungsträger sind all diese Informationen transparent zu machen.

Wer ist legitimiert, Entscheide in übergeordneten und längerfristigen Planungen zu fällen? Wer vermag dies im „öffentlichen Interesse“ zu tun? Das öffentliche Interesse lässt sich nicht logisch und damit zwingend aus der theoretischen Vernunft ableiten. Es ist der praktischen Vernunft überantwortet: Es muss im vernünftigen Diskurs ermittelt werden. Dazu ist Öffentlichkeit erforderlich: Alle Betroffenen müssen sich daran beteiligen können und gleichzeitig müssen sie auch befähigt werden, daran teilzunehmen. Ein fairer Entscheidungsprozess hat jedermann den Zugang zum Planungs-

prozess und zu den Informationen zu ermöglichen. Er muss sich darum kümmern, dass die Beteiligten wirkungsvoll daran teilnehmen können. Die Planung hat sich somit um eine politische Kultur zu bemühen, die sich an rationalen und demokratischen Idealen, d.h. an kollektiv vereinbarten Werten, orientiert. *(In Anlehnung an Estermann 1994)*

7. Entscheidungsfähigkeit

Um entscheidungsfähig bleiben zu können, muss es z.B. auch möglich sein, auf Anliegen aus der Bevölkerung nicht einzutreten oder unpopuläre Massnahmen einzuleiten. Dies allerdings ist zu begründen und hat im Rahmen eines sorgfältigen Interessenabwägungsprozesses zu erfolgen. Es sind dennoch Formen einer echten demokratischen Entscheidungsfindung anzuwenden, d.h., es geht oft um die Suche nach Kompromissen bzw. nach einem Konsens.

Ethik und die Raumplanung in der Schweiz

Der schweizerischen Raumplanung ist es bisher in einem beachtlichen Masse gelungen, all diesen Forderungen gerecht zu werden. Dies gelang während einer Phase, in der sich die öffentlichen und damit auch die raumplanerischen Aufgaben stark gewandelt haben. Diese Bilanz verdanken wir zu einem wesentlichen Teil einer Raumordnungspolitik, die es verstanden hat, mit den Art. 1–4 des Raumplanungsgesetzes solche Forderungen in eine massnahmenorientierte Raumplanung zu übertragen (siehe Kapitel 1.2.2 und 2.1.1). Auch bei den anstehenden Veränderungen wird es darum gehen, an diesen Forderungen mit allem Nachdruck festzuhalten.

1.2.2 Aufgaben und Anliegen der Raumplanung und die aktuelle Raumordnungspolitik

Der Aufgabenwandel kommt in der Darstellung der historischen Entwicklung der schweizerischen Raumplanung bereits zum Ausdruck (siehe Kapitel 1.1). In der ersten Zeit nach Inkrafttreten des RPG bildeten drei Aufgabenbereiche Schwerpunkte der Planungstätigkeit in der Schweiz:

- die Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet
- die Koordination raumwirksamer Aufgaben
- die Umsetzung raumordnungspolitischer Anliegen.

Die Raumordnungspolitik des Bundes, der Kantone und der Gemeinden konzentrierte sich bis Mitte der Siebzigerjahre auf die Aufgaben, welche mit dem starken Wachstum zusammenhingen: Es ging darum, den Zuwachs von Einwohnern und Arbeitsplätzen zu verteilen und die negativen Wachstumsfolgen gering zu halten.

Was damals vernachlässigt wurde, gilt es nun wettzumachen. Im Raumplanungsbericht von 1987 formulierte der Bundesrat seine Raumordnungspolitik folgendermassen: „Die einzelnen Planungsschritte, die Koordination und der Interessenausgleich müssen auf eine im Rahmen einer ganzheitlichen und aktuellen Problemsicht festgelegten Entwicklungsvorstellung ausgerichtet sein. In materieller Hinsicht stehen heute qualitative Aspekte des Wachstums, die Erhaltung unseres Lebensraumes und die Verbindung und Behebung von Umweltschäden im Vordergrund." (S. 106, siehe auch „Leitsätze" im Kapitel 1.1.1)

Bereits die Grundzüge der Raumordnung Schweiz von 1996, der Raumordnungsbericht von 2005, das Realisierungsprogramm 2004–2007 des Bundes und schliesslich das Raumkonzept Schweiz von 2012 setzen neue Akzente: Die Schwerpunkte liegen nun bei der Abstimmung von Siedlung und Verkehr, bei der Vermeidung einer weiteren Zersiedelung der Landschaft und bei der Siedlungsentwicklung nach innen.

Zweckbestimmungen

Für die schweizerische Raumordnungspolitik ist charakteristisch, dass sie nicht von einer einzigen Zweckbestimmung geprägt ist. Was bedeutet dies im Vergleich mit anderen Politikbereichen?

Ziel
ist das in der Zukunft Anzustrebende.

Zweck
des Einsatzes von Mitteln und Massnahmen ist die Erreichung von Zielen.

Umweltschutz hat z.B. eine intakte Umwelt zum Ziel. Zweck der Umweltpolitik besteht darin, dieses Ziel zu erreichen. Das Ziel des Gewässerschutzes ist die Erhaltung und Wiederherstellung sauberer Gewässer (Bäche, Flüsse, Seen, Meere, Grundwasser). Er bezweckt die Erhaltung der intakten und die Reinigung der verschmutzten Gewässer sowie die Sanierung belasteter oder überlasteter Gewässersysteme. Analoges lässt sich über Bodenschutz, Ressourcenschutz, Biotopschutz, Artenschutz, Natur-, Landschafts- und Heimatschutz, Kulturgüterschutz, Lärmschutz, Luftreinhaltung usw. aussagen.

Auch für die Landwirtschaftspolitik, die Regionalpolitik, die Wohnbauförderung oder die Wirtschaftsförderung lassen sich die Zweckbestimmungen des entsprechenden Politikbereichs aus den jeweiligen Zielen ableiten. Geht es beispielsweise darum, eine ausgewogene krisenresistente Wirtschaftsstruktur zu erzielen oder den Wohlstand innerhalb eines bestimmten Gebietes zu steigern, so bezweckt die entsprechende Wirtschaftspolitik, die hierfür günstigen Voraussetzungen zu schaffen. Sie fördert beispielsweise jene Bedingungen, welche den erwünschten Betrieben ein Expandieren oder ein Neuansiedeln erleichtern.

Bei den Infrastrukturaufgaben der Gemeinwesen ergibt sich der Zweck der entsprechenden Politik ebenfalls direkt aus den Zielen,

nämlich aus dem Erfordernis der Befriedigung der Nachfrage im Bildungs-, Gesundheits-, Sozialwesen usw. Er lässt sich aus den Erschliessungsanforderungen ableiten: Die Wasserversorgung, die Energieversorgung, die Entsorgung des Abwassers und der Abfälle sowie die Anschlüsse an die Kommunikationsnetze sind sicherzustellen. Im Unterschied zu den oben erwähnten Regierungsbereichen stellt sich allerdings zunehmend die Frage nach dem Mass der Zielerfüllung. Dies zeigt sich besonders bei den Aufgaben im Verkehrswesen: Welche Mobilität soll beispielsweise ermöglicht werden, d.h., welches Ziel verfolgt die Förderung des öffentlichen Verkehrs, welches jene des Strassenbaus und worin besteht die Zielsetzung für den Langsamverkehr (Fussgänger, Radfahrer)?

Das RPG
verfolgt verschiedene Ziele; es **bezweckt** eine Abstimmung der raumwirksamen Aufgaben und Massnahmen unter Beachtung all seiner **Ziele**.

Bei der Raumplanung liegen die Dinge etwas anders. Die Ziele aller Politikbereiche mit raumwirksamer Dimension, wie sie vorangehend beispielhaft aufgezählt sind, bilden zugleich auch Ziele der Raumplanung. Daraus lässt sich die Funktion der Raumplanung ableiten. Konsequenterweise enthält das Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) keinen Zweckartikel. Es geht vielmehr von einer Mehrzahl übergeordneter Ziele (siehe Kapitel 2.1) aus. Nun könnte der Zweck der Raumplanung darin bestehen, all die Ziele zugleich umzusetzen. Da aber solche Ziele einander entgegenstehen können, ja in der Regel deren gleichzeitige Befolgung sich – auf einen konkreten Ort bezogen – ausschliesst, handelt es sich bei der raumplanerischen Regierungstätigkeit häufig um das Lösen von Konflikten.

Bodenpolitische Ziele der Schweiz
Versorgung mit angemessenen Wohnungen zu tragbaren Bedingungen (Art. 41 Abs. 1 Bst. e BV)
Wahrung des Prinzips Nachhaltigkeit (Art. 73 BV)
Umweltschutz: Schutz des Menschen und seiner natürlichen Umwelt (Art. 74 BV)
Zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens (Art. 75 Abs. 1 BV)
Beschränkung des Zweitwohnungsbestands (Art. 75b BV)
Geordnete Besiedlung des Landes (Art. 75 Abs. 1 BV)
Haushälterische Nutzung und Schutz der Wasservorkommen (Art. 76 Abs. 1 BV)
Schutz des Waldes (Art. 77 BV)
Natur- und Heimatschutz: Schonung der Landschaften, Ortsbilder, geschichtlicher Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler (Art. 78 BV)

Wenn beispielsweise in einem naturnahen Gebiet die Schutzinteressen (Biotopschutz, Landschaftsschutz) den Nutzungsinteressen (z.B. landwirtschaftliche Nutzung, Betrieb eines Golfplatzes oder Abbau hochwertiger Kiesvorkommen) entgegenstehen, wie können dann alle Ziele gleichzeitig befolgt werden? Ein Zweck der Raumplanung muss dann darin gesehen werden, einen Ausgleich unter all diesen Interessen zu erreichen. Raumplanerische Aufgaben zeichnen sich denn auch häufig durch einen Prozess aus, in dem Interessen gegeneinander abgewogen werden.

Eine zweite Besonderheit besteht im Vorliegen mehrerer Ziele bzw. einer Betroffenheit mehrerer Politikbereiche. Die Lösung einer Aufgabe darf die Bewältigung der andern nicht unnötig erschweren oder gar verunmöglichen. Daraus ergibt sich ein umfassendes Koordinationsbedürfnis. Raumplanung soll mit anderen Worten sicherstellen, dass raumwirksame Aufgaben der Gemeinwesen unter Beachtung aller Regierungstätigkeiten gelöst werden. Wenn man beachtet, dass solche Aufgaben selten gleichzeitig anfallen, dass Instanzen auf mehreren politischen Ebenen an öffentlichen Aufgaben beteiligt sind und dass laufend neue Erkenntnisse gewonnen werden können, kommt der Raumplanung ein weiterer Zweck zu: die Wahrung der Flexibilität, die Erhaltung der Korrigierbarkeit von getroffenen Massnahmen bzw. die Aufrechterhaltung eines möglichst grossen Entscheidungs- und Handlungsspielraumes.

Günstige Rahmenbedingungen für die private Wirtschaft (Art. 94 Abs. 3 BV)
Sicherstellung der Versorgung des Landes mit lebenswichtigen Gütern und Dienstleistungen (Art. 102 BV, Art. 104 Abs. 1 Bst. a BV)
Strukturpolitik zugunsten wirtschaftlich bedrohter Landesgegenden (Art. 103 BV)
Erhaltung der natürlichen Lebensgrundlagen (Art. 104 Abs. 1 Bst. b BV)
Dezentrale Besiedlung des Landes (Art. 104 Abs. 1 Bst. c BV)
Förderung von Wohnungsbau sowie selbst bewohntem Wohnungs- und Hauseigentum (Art. 108 BV)

Bodenpolitische Ziele der Schweiz gemäss Bundesverfassung

Damit bewegen wir uns noch in rein formellen Zweckumschreibungen, gewissermassen in einem ethischen Bereich, wie er für die Regierungstätigkeit bereits allgemein behandelt wurde (siehe Kapitel 1.2.1). Worin liegt nun in materieller Hinsicht (konkret, inhaltlich) die Zweckbestimmung der Raumplanung?

Materielle Ziele (siehe auch Kapitel 2.1.1)

Die Erdoberfläche, die Fläche der Schweiz und insbesondere die intensiv nutzbaren Flächen sind begrenzt. Der Lebensraum, d.h. der Boden und der Luftraum, sind nicht vermehrbar, in ihrer Qualität aber veränderbar und unterschiedlich intensiv nutzbar. Dies macht – nebst einer Umweltpolitik – auch eine Bodenpolitik erforderlich (siehe auch Kapitel 1.2.3, 2.1.4 und 4.8.1).

Alle Gesellschaften, jedenfalls alle Staaten, regeln in irgendeiner Weise die Frage der Verfügungsgewalt über den Boden und über den Lebensraum. Individuelle Rechte stehen dabei in Konkurrenz zu kollektiven Interessen am Boden bzw. am Lebensraum. Damit sind wenigstens zwei Aspekte im Zusammenhang mit dem Bodenrecht angesprochen: Wie ist das Eigentum am Boden verteilt und welche Rechte sind mit dem Eigentumsbegriff verbunden?

Die Raumordnungspolitik befasst sich deshalb neben anderen Politikbereichen (Landwirtschafts-, Verteidigungs-, Sicherheits-, Umweltpolitik) mit einem ganz zentralen Aspekt der Bodenpolitik: mit dem öffentlichen Interesse am Lebensraum und damit am Boden. Sie trägt insbesondere zur Beschränkung der individuellen Verfügungsgewalt über das Grundeigentum bei.

Es ist nun aber nicht so, dass die Grenze der privaten gegenüber der öffentlichen Verfügungsgewalt ein für allemal geregelt ist. Viele Aspekte sind überhaupt nicht oder nur unscharf festgelegt, wie etwa die Frage: Wie tief hinein in den Boden geht die Verfügungsfreiheit des Eigentümers, wie viele Etagen darf eine Tiefgarage aufweisen? Der Herrschaftsbereich des Grundeigentümers umfasst nicht nur die Erdoberfläche, sondern die darauf ruhende Luftsäule und den Untergrund, Letzterer soweit für den Eigentümer ein Interesse und eine absehbare Nutzungsmöglichkeit besteht (laut aktueller Gerichtspraxis je nach Situation ca. 5–40 m). Dabei geht es nicht nur um die Nutzung von unterirdischem Raum und von mineralischen Rohstoffen (Hartgestein, Kies, Sand, Tone), sondern vermehrt auch um die Nutzung von geothermischer Energie. Zumindest zur präziseren Planung der Nutzung des Untergrunds ist deshalb in der 2. Teilrevision des RPG eine Regelung vorgesehen.

Andere, v.a. oberirdische Regelungen grenzen dagegen die bauliche Nutzung auf den Millimeter genau ab (z.B. Baulinien) oder definieren die Bewirtschaftung eines Grundstückes sehr eng (z.B. naturnahe

Wiesen, die aus ökologischen Gründen erst nach Mitte Juli einmal gemäht werden dürfen).

Vom Wandel in der Zweckorientierung

Das öffentliche Interesse an der Raumordnung umfasst zahlreiche, sich immer wieder teilweise ändernde Anliegen. Zu Beginn des neuen Jahrtausends sind etwa folgende Zweckausrichtungen wichtig geworden:

- Der Zersiedelung ist Einhalt zu gebieten. Diese Forderung ergibt sich aus landschaftspflegerischen Gründen, erschliessungstechnischen Überlegungen oder aus anderen Nutzungs- oder Schutzansprüchen an den Boden.
- Siedlung, Infrastrukturanlagen, Verkehrssysteme und Umweltprobleme sind als Gesamtsystem zu behandeln. Das sektorweise Lösen von Aufgaben der Gemeinwesen stösst an Grenzen. Grosse Vorhaben auf allen Politikebenen (grosse Bauvorhaben auf Bundesebene, Strassenbauvorhaben der Kantone und Infrastrukturbauten der Gemeinden) müssen auch siedlungs-, wirtschafts-, umwelt- und oft auch sozialpolitisch begründet werden und mit den entsprechenden Zielen verträglich sein.
- Auf die europäische Herausforderung ist angemessen zu reagieren: Die weltweiten und insbesondere die europäischen Veränderungen erfordern für die Schweiz, ihre Regionen und Kommunen Anpassungen in sehr kurzer Zeit. Rasche Veränderungen werden in der Regel nur verkraftet, wenn sie in einem überschaubaren konzeptionellen Rahmen erfolgen können.
- Es sind Spielräume zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung zu schaffen: Der wirtschaftliche Wandel beschleunigt sich immer mehr, der Zeithorizont von Unternehmen und von Raumstrukturen klafft auseinander. Zugleich ist wirtschaftliches Wachstum nicht mehr so selbstverständlich wie in der 2. Hälfte des 20. Jahrhunderts, wo sich die Raumplanung auf Wachstumsverteilung beschränken konnte. Was aber kann Raumplanung beitragen, wenn es um Schrumpfungs- und Umstrukturierungsprozesse geht oder wenn sie Entwicklungen anstossen und fördern soll?
- Es ist zu klären, ob die Prämisse der „gleichwertigen Lebensbedingungen an jedem Ort“ überhaupt noch haltbar ist oder ob es ganz andere Antworten braucht: In der öffentlichen und privaten Alltagsversorgung (Post, Gastronomie, Detailhandel, Hausärzte etc.) ist aus unternehmerischer Logik ein Rückzug aus der Fläche im Gang. Hier sind für die periurbanen und peripheren Regionen neue Versorgungskonzepte erforderlich. Und in Einzelfällen könnte gar der „geordnete Rückzug“ der Besiedelung die volkswirtschaftlich sinnvollste Lösung darstellen.
- Auch im Bereich der Raumplanung sind Antworten auf die Herausforderung des Klimawandels zu finden: Hierbei stellt sich nicht nur

die Frage der Anpassung an Effekte der Klimaerwärmung wie Hitzeinseln, Starkregen, Überschwemmungs-, Sturm-, Rutsch- und Sturzereignisse, sondern auch die viel grundsätzlichere Frage, was Raumplanungspolitik zum Klimaschutz beitragen kann, indem sie möglichst CO_2-vermeidende Siedlungs- und Mobilitätsstrukturen schafft.

In den Siebzigerjahren wurden die raumordnungspolitischen Zielsetzungen in statischen Leitbildern und Konzepten, d.h. in Beschreibungen künftiger wünschbarer Zustände umschrieben (siehe Kapitel 1.1). Nach der ersten Fassung des Raumplanungsgesetzes war eine zielorientierte, hierarchische und auf dem CK-73 abgestützte Raumplanung vorgesehen. Nach Ablehnung des Gesetzes distanzierten sich zahlreiche Planer von dieser Art „finaler" Planung und erhoben die Koordination zum Hauptzweck der Raumplanung. Diese wurde zur handlungsorientierten, föderalistisch aufgebauten und auf materiellen Grundsätzen abgestützten Tätigkeit.

In den Neunzigerjahren traten wieder vermehrt zukunftsbildorientierte Planungen neben die Koordinationsplanungen, doch nun als dynamisch formulierte Konzepte, als erwünschte Prozesse, Strategien oder Szenarien. Spätestens seit der Jahrhundertwende stehen inhaltliche, materielle Aspekte wieder vermehrt im Vordergrund: Die Raumplanung soll einen wesentlichen Beitrag zur nachhaltigen Entwicklung leisten, insbesondere zum haushälterischen Umgang mit der Ressource Boden. Aus solchen Betrachtungen lässt sich schliessen, dass die Raumordnungspolitik und damit die Raumplanung auch hinsichtlich ihrer Zweckorientierung einem gewissen Wandel unterworfen sind.

1.2.3 Aktuelle und künftige Aufgaben

Die wesentlichen Pfeiler der schweizerischen Raumplanung, nämlich die Ziele, Grundsätze, Planungspflichten und Mitwirkung, sind im RPG geregelt (siehe Kapitel 2.1).

Dennoch werden die grundlegenden Anliegen der Individuen, der Gesellschaft und des Staates zu Recht immer wieder neu überdacht. Dies gilt auch für den Raum, für die Raumordnungspolitik und für die Raumplanung auf all ihren Ebenen (siehe auch Kapitel 2.2). Denn veränderte Rahmenbedingungen zwingen zur Neuformulierung der Aufgaben.

Die Erhaltung und Gestaltung des (begrenzten) Lebensraumes wurde im Verlauf des letzten Jahrhunderts zunächst als Aufgabenbereich der Städte und Gemeinden erkannt, später auch als Tätigkeit der Regionen, dann der Kantone und zuletzt des Bundes. Raumplanung

als öffentliche Aufgabe ist – ähnlich wie traditionell die Finanz- und Politikplanung – als Querschnittsaufgabe definiert, d.h., sie umfasst alle raumwirksamen Aufgaben.

Konkretisierung der Aufgaben

Das Anliegen, welches mit Formulierung der Raumplanungsziele und Grundsätze bereits in den Siebzigerjahren umschrieben war, wurde in einem VLP-Kommentar von 1987 in einer zeitlosen Formulierung in fünf Punkten zusammengefasst:

- Bestehendes erhalten
- Rücksicht nehmen
- Spielräume offenhalten
- Tätigkeiten koordinieren
- vorausschauend handeln.

Die nach wie vor treffendste Umschreibung dessen, was Raumplanung ist und was ihre Aufgaben sind, stellt aber die 1983 verabschiedete Torremolinos-Charta der CEMAT (Conférence Européenne des Ministres responsables d'Aménagement du Territoire) dar:

„Raumplanung verleiht den wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und ökologischen Politiken der Gesellschaft einen geografischen Ausdruck. Sie ist gleichzeitig eine wissenschaftliche Disziplin, eine administrative Technik und eine Politik mit interdisziplinärem und umfassendem Ansatz. Sie strebt, gestützt auf eine Gesamtstrategie, eine ausgewogene Regionalentwicklung und Organisation des physischen Raums an.
[…]
Der Mensch und sein Wohlergehen sowie seine Interaktion mit der Umwelt stehen im Mittelpunkt jeder raumplanerischen Tätigkeit. Deren Ziel ist es, jedem Einzelnen eine Umgebung und Lebensqualität zu schaffen, welche der Entwicklung der eigenen Persönlichkeit in einer nach menschlichen Massstäben geplanten Umgebung förderlich sind. Raumplanung soll demokratisch, gesamtheitlich, sachorientiert und vorausschauend sein:
[…]
Die Raumplanung muss hierbei die Existenz einer Vielzahl von individuellen und institutionellen Entscheidungsträgern, welche die Organisation des Territoriums beeinflussen, den unsicheren Charakter jeder Zukunftsstudie, die Zwänge des Marktes, die Besonderheiten der Verwaltungssysteme, die Vielfalt der sozioökonomischen Bedingungen sowie die Umwelt berücksichtigen.
Sie muss jedoch darauf abzielen, diese Einflüsse so harmonisch wie möglich in Einklang zu bringen."

Über diese fast zeitlosen Aufgabenbeschreibungen hinaus zeigen inbesondere auch die Forschung, die Bodenpolitik, die Umwelt-,

Nachhaltigkeits- und die Klimadebatte immer wieder neue Herausforderungen und Aufgaben der Raumplanung auf.

Im Forschungsbereich sind hierbei insbesondere die Nationalen Forschungsprogramme wie „Nutzung des Bodens in der Schweiz“ (NFP 22), „Stadt und Verkehr“ (NFP 25), „Verkehr und Umwelt“ (NFP 41), „Neue urbane Qualität“ (NFP 65) oder „Nachhaltige Nutzung der Ressource Boden“ (NFP 68) zu nennen, welche auch die raumplanerischen Ziele und Grundsätze konkreter umschreiben bzw. neue Schwerpunkte für die Raumordnungspolitik setzen lassen.

Die Bodenpolitik (siehe auch Kapitel 2.1.4 und 4.8.1) bezweckt grundsätzlich die Wahrung der öffentlichen Interessen am Boden und an dem damit in Verbindung stehenden Lebensraum unter grösstmöglicher Sicherstellung der individuellen Verfügungsgewalt über das private Grundeigentum. Die hierzu Ende der 1960er-Jahre gefundene Balance zwischen privaten und öffentlichen Interessen ist keineswegs fix, sondern ist durch die Umsetzung der Siedlungsentwicklung nach innen (RPG 1) von Neuem zu hinterfragen, wobei die sich dabei stellenden Herausforderungen weit über die Flächennutzungsplanung hinausgreifen und Wohnungsbau-, Steuer- oder Finanzpolitik tangieren.

Das wachsende Bewusstsein um die Verantwortung gegenüber unserem Planeten führte und führt in Wellen zu mehr Umwelt-, Nachhaltigkeits- und Klimabewusstsein (siehe auch Kapitel 4.7): Wesentlicher Trigger für die Umweltschutzbewegung war dabei sicherlich die 1971 in St. Gallen vorgestellte Studie des Club of Rome „Grenzen des Wachstums“. Diese Debatte fand ab 1985 ihren Niederschlag u.a. im Umweltschutzgesetz und den zugehörigen Verordnungen, welche den technischen Umweltschutz regeln, sowie in der Sistierung verschiedener Grossprojekte (u.a. AKW Kaiseraugst), der Abfalltrennung oder dem ökologischen Bauen.

Als Auslöser für die Nachhaltigkeitsbewegung wäre dann der sog. Brundtland-Bericht „Our Common Future“ von 1987 und die entsprechende UNO-Konferenz über Entwicklung und Umwelt 1992 in Rio de Janeiro zu nennen. Für eine nachhaltige Entwicklung sollen wirtschaftliche Leistungsfähigkeit, ökologische Verantwortung und gesellschaftliche Solidarität zum Einklang gebracht werden, ohne die Möglichkeiten künftiger Generationen zu beeinträchtigen ihre Bedürfnisse zu erfüllen. Beim Bund befasst sich der Interdepartementale Ausschuss Rio (IDA Rio) mit nachhaltiger Entwicklung, definierte die schweizerische Strategie und kümmert sich um die Umsetzungsprogramme. Auf lokaler Stufe sind parallel dazu verschiedene Agenda21-Prozesse initiiert worden.

Dass die globale Erwärmung heikel werden könnte, war im kleineren Kreis schon länger bekannt. So einigten sich die Industriestaaten am UN-Weltklimagipfel 1997 in Kyoto, ihren Treibhausgasausstoss

gegenüber 1990 bis 2012 um 20 % zu senken. Dass dies nicht reicht und der Klimawandel ein beunruhigendes Ausmass und unabsehbaren Folgen haben dürfte, zeichnete sich aber erst aufgrund der 5. Assessment-Berichte des IPCC (Intergovernmental Panel on Climate Change) 2014 in voller Schärfe ab. Mit der UN-Weltklimakonferenz in Paris 2015, an der sich die Politik auf ein Ziel von max. + 1.5 °C (resp. deutlich unter + 2 °C) einigte, ohne aber die dazu zielführenden Massnahmen zu vereinbaren, rückte die Problematik ins öffentliche Bewusstsein. Mit den ab 2018 weltweit einsetzenden Schülerstreiks „Friday for Future" macht die jüngste Generation seither aber die Dringlichkeit von CO_2-Reduktionen deutlich. Die Schweiz kennt zwar seit 2008 eine CO_2-Abgabe auf Brennstoffen und hat seit 2012 eine Strategie zur Anpassung an den Klimawandel. Auch will der Bundesrat nun bis Ende 2020, d.h. zwei Jahre nach allen EU-Ländern, eine Klima(schutz)strategie vorlegen, welche u.a. den CO_2-Ausstoss der Schweiz bis 2050 auf netto null senken soll. Vor dem Hintergrund der Schülerproteste haben in der Schweiz 2019 nun aber mehrere Kantone, Städte und Gemeinden den Klimanotstand ausgerufen oder „Netto null bis 2025/30/35"-Ziele beschlossen. Mit welchen einschneidenden Massnahmen die kommunale, kantonale, nationale und globale Politik den CO_2-Ausstoss effektiv bis 2030 auf netto null senken kann, wie es für einen wirksamen Stopp des Klimawandels in allen Ländern erforderlich wäre, ist noch unklar, ebenso wie sich erst am Horizont abzeichnet, was dies für einen zukunftstauglichen Umbau der Siedlungs- und Mobilitätsstrukturen bedeuten könnte.

Verwendete Quellen und weiterführende Literatur

- ARE: Strategie Nachhaltige Entwicklung 2008–2011, Anleitung, Bern 2008
- ARE: Realisierungsprogramm 2004–2007, Bern 2007
- Bundesamt für Raumplanung: Der Wettstreit um den Boden, EJPD Bern, 1983
- Bundesamt für Umwelt BafU: Informationen zu Klimawandel, -schutz und -anpassung in der Schweiz unter www.bafu.admin.ch/bafu/de/home/themen/klima.html (abgerufen 1.2020)
- CEMAT: Charte européenne de l'aménagement du territoire
- Charte de Torremolinos, Conseil d'Europe Strasbourg, 1983
- Dror Yehezkel: Ist die Erde noch regierbar? C. Bertelsmann München, 1994
- Estermann Josef: Das demokratische Gemeinwesen und die Raumplanung – eine permanente Überforderung? in: Raumplanung vor neuen Herausforderungen, VLP Nr. 61 Bern, 1994
- Häberli Rudolf, Lüscher Claude, Praplan Chastohay Brigitte, Wyss Christian: Kultur Boden – Boden Kultur, vdf Zürich, 1991

- Interdepartementaler Ausschuss Rio (IDA Rio): Elemente für ein Konzept der nachhaltigen Entwicklung, BUWAL Bern, 1995
- Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC): IPPC reports unter https://www.ipcc.ch (abgerufen 1.2020)
- IPCC: Climate Change 2014 – Synthesis Report of the Fifth Assessment Report, IPCC Geneva, 2014
- Jonas Hans: Das Prinzip Verantwortung, Suhrkamp Taschenbuch 1085 Frankfurt, 1984
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften, Generaldirektion Regionalpolitik: Europa 2000, Perspektiven der künftigen Raumordnung der Gemeinschaft, EGKS-EWG-EAG Brüssel, 1991
- Lendi Martin, Elsasser Hans: Raumplanung in der Schweiz, vdf Zürich, 1991
- Meadows Donatella, Meadows Dennis et al.: The Limits to Growth, Potomac Associates New York, 1972
- Schweizerischer Bundesrat: Raumplanungsbericht, EDMZ Bern, 1987
- SNF: NFP Nationale Forschungsprogramme unter http://www.snf.ch/de/foerderung/programme/nationale-forschungsprogramme/Seiten/default.aspx (abgerufen 1.2020)
- Strittmatter Pierre, Gugger Markus: Die Ziele und Grundsätze der Raumplanung, VLP Bern, 1987
- Wachter Daniel: Bodenmarktpolitik, Sozialökonomische Forschungen, Band 28, Bern, 1993
- Wachter Daniel: Nachhaltige Entwicklung: Folgerungen für die schweizerische Bodenpolitik, ORL Zürich, 1996
- Wachter Daniel: Nachhaltige Entwicklung, Das Konzept und seine Umsetzung in der Schweiz, Rüegger Verlag Zürich/Chur, 2. Auflage 2009

1.3 Planungsanlässe und Motive der Planenden

Raumplanungsaufgaben verändern sich und können den Charakter von „Modeerscheinungen“ annehmen. Auf die Planung neuer Städte – in der Schweiz: neuer Stadtteile und Quartiere – anfangs des 20. Jahrhunderts und auf die Wohnbauförderung folgten regionalwirtschaftlich und landschaftsschutzorientierte Entwicklungskonzepte sowie Planungen, welche auf die Wohn- und Siedlungsqualität, insbesondere auf das Wohnumfeld, ausgerichtet waren. In den letzten Jahrzehnten bildeten Gebietsentwicklungen und die Umsetzung grösserer Vorhaben immer häufiger Anlass von Planungsaktivitäten.

Mitte des 20. Jahrhunderts hatten Planungen den Charakter von Gesamtkonzepten und Expertenarbeiten. In den Siebzigerjahren waren offene, die Bevölkerung miteinbeziehende Planungsabläufe in Mode. Konzeptionelle Arbeiten zu sozialen, kulturellen und technischen Themen bildeten weitere Schwerpunkte der planerischen Tätigkeit. In dieser Zeit entstanden Projekte für Fussgängerbereiche, das Velo als Verkehrsmittel wurde „wiederentdeckt“, später standen Themen wie Mobilitätsbewältigung, Umweltbelastung und Ökologie im Zentrum der Diskussion. Schlagworte wie Verdichtung, Siedlungsentwicklung nach innen und Sicherheit im öffentlichen Raum kamen auf. Neuerdings sind immer häufiger Sanierungen Thema der Planung. Zunehmend werden Aufgaben in Zusammenarbeit von Öffentlichkeit und privaten Akteuren, d.h. in kooperativen Planungsprozessen, abgewickelt.

Die zentralen Motive planerischen Handelns aber bleiben: Mit den begrenzt verfügbaren Ressourcen ist haushälterisch umzugehen. Die Konfliktfelder wechseln, das Austragen der Konflikte aber bleibt im Fokus der Planungsprozesse.

1.3.1 Planungsmotive und Sachbetroffenheit

Warum plant jemand? Dies ist die Frage nach dem Motiv planerischen Handelns bzw. nach dem Anlass einer Planung. Allgemeine Antworten, generelle und grundsätzliche, lassen sich leicht geben: Es geht um die künftige Befriedigung menschlicher Bedürfnisse oder um die Verbesserung der Lebensbedingungen unseres Umfeldes, um die langfristige Sicherung unseres Lebensraumes.

Damit sind wir auf der Ebene von grundlegenden Zielen und der Raumordnungspolitik (siehe Kapitel 1.2). Motiv und Anlass alltäglicher Planungsaufgaben liegen auf einer wesentlich konkreteren Stufe. Sie verfolgen sogenannt operationale Ziele (siehe Kapitel 7.3.1).

Es geht beispielsweise um die Schaffung preisgünstiger Wohnungen, um die Ansiedlung eines Gewerbebetriebes, um die Realisierung einer Sportanlage, um die Erstellung einer Fusswegverbindung oder um die Erweiterung eines naturnahen Gebietes. Die Motivation zur Durchführung von Planungen kommt auch in der angestrebten Entwicklung, oft zu Beginn einer Planungsaufgabe als Leitsätze und Ziele formuliert, zum Ausdruck.

Ziele des Raumkonzepts Schweiz:

- die Siedlungsqualität und regionale Vielfalt fördern
- die natürlichen Ressourcen sichern
- die Mobilität steuern
- die Wettbewerbsfähigkeit stärken
- die Solidarität leben.

Beispiele für Ziele aus Ortsplanungen:

- Wohnliche Siedlungen mit einer Wohnungs- und Gebäudestruktur, welche der wünschbaren Bevölkerungszusammensetzung und Bevölkerungsentwicklung gerecht wird.
- Vielseitige Arbeitsplatzstruktur, in einer Weise mit Wohnnutzung durchmischt, dass gegenseitige Störungen auf ein Minimum beschränkt werden.
- Attraktive und bedürfnisgerechte Siedlungsausstattung mit öffentlichen und privaten Einrichtungen und Dienstleistungen.
- Funktionstüchtige Erschliessungs- und Verkehrsstrukturen für alle Infrastrukturbenutzer.
- Multifunktionaler Landschaftsraum, in welchem Produktion (Landwirtschaft), Erholung und Schutz nebeneinander Platz haben.

Auf dieser immer noch recht generellen Ebene ist es häufig einfach, einen Konsens zu finden. Doch worin liegen die individuellen Motive der einzelnen Akteure? Sie sind in aller Regel wesentlich konkreter und weichen stark voneinander ab. Für den Einzelnen können gewisse Motive zentral, aus Sicht des planenden Gemeinwesens (z.B. der Gemeinde) aber von untergeordneter Bedeutung sein.

Aus der Sachbetroffenheit heraus entstehen Planungsaufgaben. Einige Beispiele:

Die Aufzählung von Motiven, Planungsanlässen und entsprechenden Zielen kann nur beispielhaft sein. Sie zeigt, mit zunehmender Konkretisierung, die Vielfältigkeit und die Zeitabhängigkeit ihrer Ausprägung.

Viele Gemeinden wollten bis 2014 Einfamilienhausgebiete neu einzonen, um potente Steuerzahler anzuziehen, oder sind bestrebt, sozialen Wohnungsbau zu betreiben, dass alle Ansässigen eine ihnen entsprechende Wohnung finden können. Ferner sind Themen wie Siedlungserneuerung, Verdichtung und Nutzungsdurchmischung aktuell. Die gebauten Siedlungen sollen in der Weise saniert, erneuert bzw. umgebaut werden, dass sie wohnlicher werden, dass die Bauten höhere Renditen abwerfen, dass bestehender Wohnraum intensiver genutzt oder erneuert werden kann usw. Die Quartiere sollen einen höheren Wohnwert erhalten, vor Immissionen abgeschirmt werden, benutzbaren Aussenraum und ökologisch wertvolle Bereiche aufweisen. Die Siedlungen sollen Basis einer wirtschaftlich gesunden Entwicklung sein. In jüngerer Zeit stellen Wirtschaftsförderung und Arbeitsplatzsicherung zunehmend auch einen Anlass für Planungen dar.

In historischen Orten steht der Ortsbildschutz, in Dorf- und Quartierzentren die Erhaltung attraktiver Einkaufsmöglichkeiten im Vordergrund und in Tourismusorten mag es um die Schaffung von Wohnraum für die einheimische Bevölkerung gehen.

Viele Planungsmotive haben mit dem Verkehr und dem öffentlichen Raum zu tun: Kinder, Betagte, Behinderte usw. sollen sich, ohne grosse Gefahren, frei bewegen können. Schulwegsicherung, die Beseitigung von Schranken für den Langsamverkehr (Fussgänger, Radfahrer), die Sanierung von Gefahrenstellen und die Nutzung des Strassenraumes können Planungen auslösen. Es kann ferner um die Realisierung von zusammenhängenden, gefahrfreien Radwegnetzen oder um die Beschleunigung des öffentlichen Verkehrs (z.B. Bus, Tram) gehen.

Auch im Landschaftsraum sind verschiedene Nutzungs- und Schutzanliegen Anlass für Planungen: Es muss auch längerfristig die Existenz von genügend funktionstüchtigen Landwirtschaftsbetrieben bewahrt bleiben, denn die Landwirtschaft sichert einen

Teil unserer Ernährungsbasis und pflegt die Landschaft. An geeigneten Stellen soll Kies abgebaut bzw. Material deponiert werden können. Für Erholungssuchende sind Einrichtungen bereitzustellen (Strandbäder, Wanderwege, Golfplätze, Wintersportanlagen, Gaststätten usw.). Zur Sicherung einer langfristig gesunden Ökostruktur müssen vermehrt naturnahe Bereiche geschützt und neue geschaffen werden.

1.3.2 Planungsmotive und Denkmuster

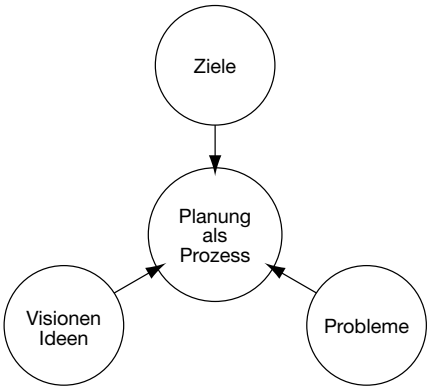


Abb. 10: Denkmuster des Planens

Abgesehen vom konkreten Sachgebiet lassen sich die Planungsmotive nach individuellen Denkmustern unterscheiden, wobei alle diese Muster mehr oder weniger stark ausgeprägt nebeneinander zur Geltung kommen. Im Folgenden werden drei Denkmuster unterschieden:

- Planen, ausgehend von Ideen und Visionen, mithilfe von Zukunftsbildern
- aus Zielhierarchien abgeleitetes Planen
- Planung als Problemlösung.

Ideenorientiertes Planen, Planen mithilfe von Zukunftsbildern

Planungen können von einer Idee, d.h. von einer Realisierungsvorstellung ausgehen.

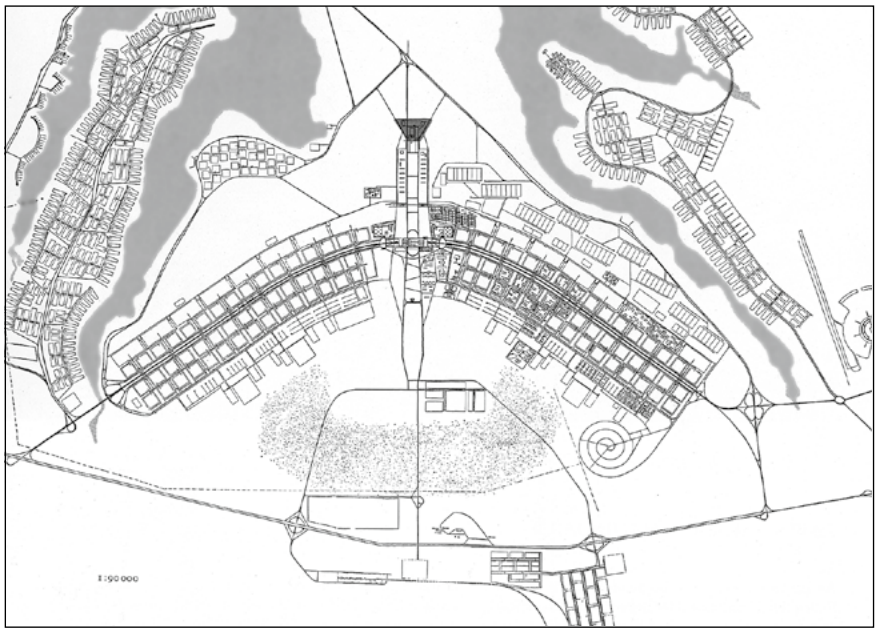


Abb. 11: Zum Beispiel eine neue Hauptstadt für Brasilien, Plan von Brasilia. Quelle: Huber 1989

Kreativen Menschen ist diese Art des Planens nahe, sie entwerfen ein Bild, haben eine Vorstellung über den Realisierungsablauf und sind getragen vom Willen, ein Resultat zu erreichen oder eine Entwicklung zu initiieren. In ihrer Extremform fragt diese Ausprägung der Planung weder nach dem Bedürfnis noch nach der Zweckmässigkeit. Es zählt vielmehr die Idee, z.B. eine Sportanlage, ein Ortsmuseum oder ein Denkmal zu erstellen. Städtebauliche Gesamtkonzepte der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts sind z.T. stark von dieser Motivation getragen. Die Realisierung einer neuen Hauptstadt für Brasilien, der Bau von Brasilia, trägt viele Züge dieser Haltung.

Der totalitäre Anspruch vieler Utopisten zu Beginn des 20. Jahrhunderts war wohl mit dafür verantwortlich, dass Utopien und Visionen lange Zeit kein Thema mehr waren. Ein weiterer Grund mag auch darin liegen, dass sich finale Zukunftsbilder und starre Ziele für die künftigen Generationen als falsch erweisen könnten. Die Raumplanung nahm in den Siebzigerjahren deshalb Abschied von der finalen Planung, insbesondere von den gesamtschweizerischen Leitbildern.

Doch zunehmend erzeugen nun in der Raumplanung dynamische Zukunftsbilder, wünschbare Entwicklungsvorstellungen und anzustrebende Ziele wieder motivierende Wirkung. Diese Ausprägung und die damit verbundene Steuerungsfunktion der Planung kam bisher auf kommunaler Ebene am ausgeprägtesten zur Entfaltung. Doch mit den seit 2014 obligatorischen Raumentwicklungskonzepten der kantonalen Richtpläne und der im Raumkonzept Schweiz 2012 formulierten Strategie erlebt dieses Denkmuster auch in der übergeordneten Planung eine neue Blüte (siehe auch Kapitel 5.2.1).

Zielorientiertes Planen

Ausgehend von einer Zielhierarchie, d.h. von Oberzielen, welche sich in Hauptziele gliedern, die ihrerseits in Unterzielen konkretisiert und schliesslich auf konkrete Situationen angewendet werden, kommt man schliesslich zu den Massnahmen. Dieser streng methodische Planungsansatz gelangt gelegentlich bei Gesamtplanungen bzw. bei flächendeckenden Planungen zur Anwendung, insbesondere dort, wo weder konkrete Probleme bekannt, noch ausgereifte Ideen vorhanden oder Zukunftsbilder entwickelt worden sind (siehe Kapitel 7.3.1).

Planung als Problemlösung

Sowohl in der Praxis wie in der Planungstheorie wird die Raumplanung häufig – gelegentlich ausschliesslich – als problemorientierte Planung verstanden: Es geht danach immer um die Bewältigung räumlicher Probleme, welche als Differenz zwischen dem Ist- und dem Sollzustand oder aus Konfliktsituationen heraus entstehen.

Sei es, dass eine konkrete Aufgabe zu lösen ist (z.B. Befriedung von öffentlichen Bedürfnissen, Beseitigung eines unerwünschten Zustandes) oder dass eine befürchtete Entwicklung vermieden werden soll: Das Problem steht am Anfang, ist zu analysieren und schliesslich zu lösen.

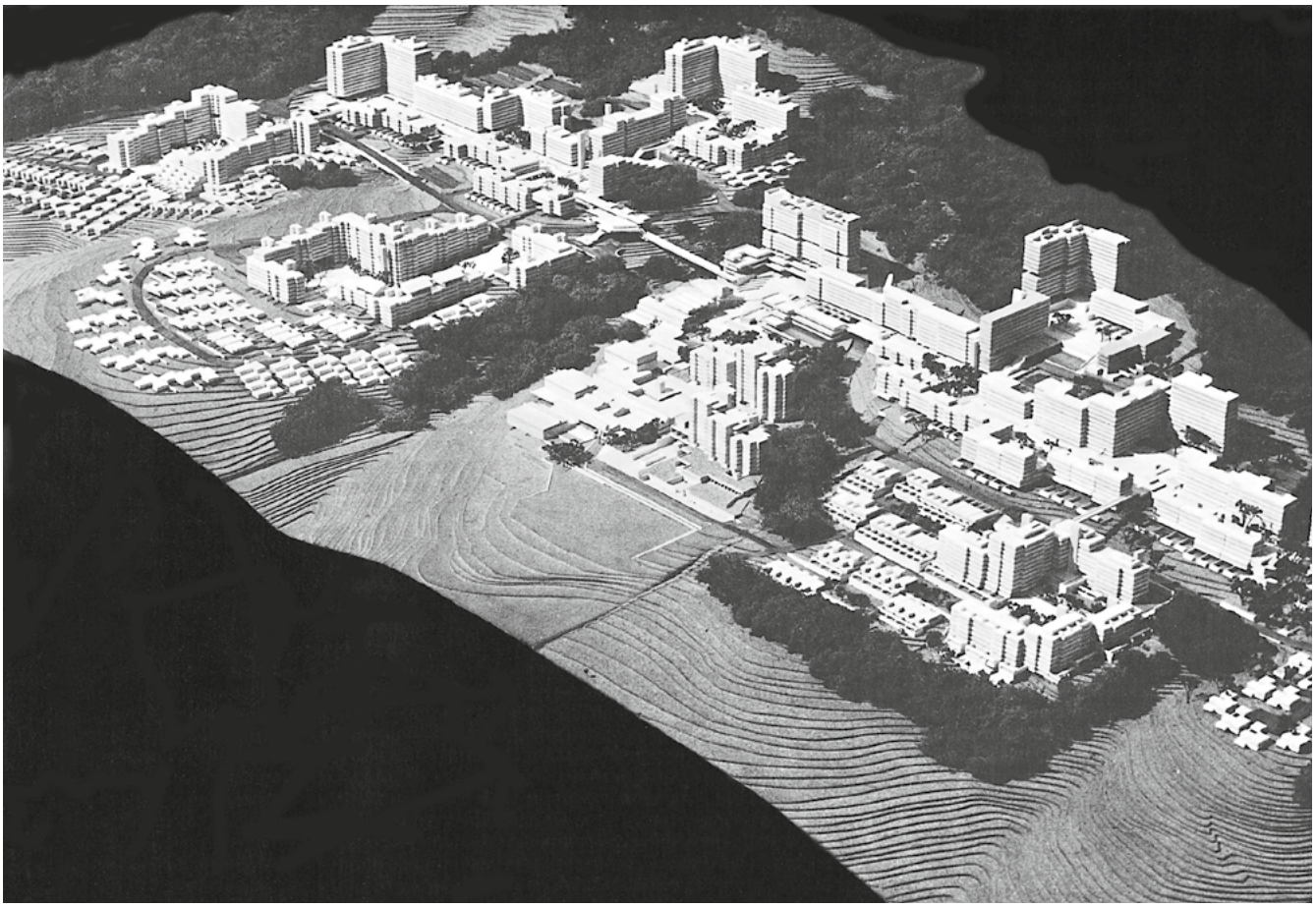


Abb. 12: Beispiel für die Bewältigung eines Problems: Wohnraum schaffen. Ein neuer Stadtteil für 11'000 Einwohner, Heidelberg-Emmertsgrund. Quelle: Neue Heimat Baden-Württemberg 1971

Konflikte entstehen häufig dann und dort, wo verschiedene Nutzungen dieselbe Fläche bzw. denselben Raum beanspruchen. Landwirtschaftlich genutzter Boden kann beispielsweise zugleich als Erholungsraum beansprucht werden, sich als Industriestandort eignen und schutzwürdige Biotope umfassen. Raumplanung muss

unter solchen Voraussetzungen zur Konfliktbereinigung, zur Koordination werden, sie muss die Nutzungsansprüche aufeinander abstimmen und die Nutzungsrechte auf längere Zeit zuordnen.

1.3.3 Was treibt die Planer ...?

Was treibt die Planer das zu tun, was sie tun? Was treibt Politiker, einen Planungsprozess auszulösen? Und was treibt Betroffene, am Planungsprozess mitzuwirken? Sind es Sachinteressen, Baulust, Machtgier oder Freude an der Gestaltung? Wie wirken sich diese verschiedenen Motivlagen auf die Arbeitsweise, auf die Entscheidungsfindung und auf die Gründlichkeit der Planungsarbeit aus? Auf solche Fragen kennt die Planungstheorie noch wenig präzise Antworten.

Etwas ausführlicher untersucht sind jedoch die Verhaltensweisen von Planenden und Entscheidenden während des Planungsprozesses. Insbesondere Dörner (1989) sowie Strohschneider, von der Weth und Badke-Schaub (1993) haben sich mit Irrtümern, Fehlern und Fehlverhalten, die sich im Laufe der Planungen ergeben, befasst. Der Mensch scheint die Prioritätsordnung seiner Motive zu ändern, wenn er unter psychischen Druck gerät: Seine Strategien zur Aufrechterhaltung der Handlungsfähigkeit bei Informationsnotstand oder bei Überforderung infolge begangener Fehler und sein Verhalten in der Gruppe treten in den Vordergrund. Der Planungsanlass, die ursprünglichen Motive können in solchen Momenten verblassen. Statt Fehler einzugestehen und sie zu korrigieren, neigt der Mensch vielmehr dazu, Kompetenzerhaltungsstrategien zu entwickeln.

„Was treibt den Menschen zum Handeln?“ ist auch eine sehr philosophische Fragestellung, zu der sich schon zahlreiche bedeutende Denker geäussert haben. Der Diskurs darüber, ob der Mensch letztlich zweckorientiert, d.h. auf ein künftiges Ziel hin, handelt oder ob sein Tun als Folge des bisher Erlebten und seiner Erbanlage zu verstehen ist, bricht wohl nie ab (Teleologie-Diskussion). Für die Raumplanung sind solche Fragen insofern aktuell, als wir uns vermehrt seit Ende des 20. Jahrhunderts mitten in einer Diskussion befinden, die sehr viel mit dem Motiv des Handelns zu tun hat. Die Ausrichtung der Planung auf die erwünschte räumliche Entwicklung ist eine neue Art der Zielorientierung und stellt einen Paradigmenwechsel dar: Planung ist nicht mehr nur Koordinationsplanung, eine aus der Vergangenheit in die Zukunft schliessende Tätigkeit. Der Einbezug der „erwünschten Entwicklung“ verschafft der Raumplanung wieder einen dynamischen, ziel-/zweckorientierten Charakter.

1.3.4 Ein Gleichgewicht unter den Motivationsmustern

Die Planungsmotive und Denkmuster, wie sie vorangehend beschrieben sind, kamen in den vergangenen Jahrzehnten unterschiedlich zur Geltung. Zunächst stand die ideenorientierte, dann die zukunftsbildorientierte Planungsweise im Vordergrund. Nach Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes wurden sie abgelöst durch eine ausgesprochen pragmatische Problem- und Prozessorientierung. Die Absage an die finale (zweckbestimmte, auf eine Zielsetzung hin orientierte) Planung begründete Lendi 1988 beispielsweise damit, dass wir die Probleme von morgen und übermorgen nicht kennen würden und deshalb den künftigen Geschlechtern nicht vorschreiben dürften, was sie zu tun hätten.

Diese Haltung birgt aber gerade die Gefahr in sich, dass die aktuelle Position in der Zukunft zementiert wird. Mittlerweile hat aber der Paradigmenwechsel stattgefunden.

Die neu entwickelte Form der „Grundzüge der räumlichen Entwicklung“ stellt in der Regel ein Gleichgewicht unter den Denkmustern dar. Ein solches ist der Qualität einer Planung förderlich. Denn ohne Problembezug wird einerseits eine zukunftsbildorientierte Planung zur weltfremden Utopie. Ideen sind andererseits erforderlich, um gute und realistische Lösungen zu finden. Ausserdem erlauben die „Grundzüge“ systematisch, die Zielhierarchie darzustellen und auf das Planungsgebiet anzuwenden.

Verwendete Quellen und weiterführende Literatur

- Bacon N.: Stadtplanung von Athen bis Brasilia, Artemis Zürich, 1967
- Badke-Schaub Petra, Strohschneider Stefan, Hinterhuber Hans, Fuchs Felix, Gilgen Kurt, Hoffmann Karl-Heinz, Platter Ernst, Heer Ernst: Ja, mach nur einen Plan, Theorie und Fallbeispiele, ORL Zürich, 1994
- Dörner Dietrich: Die Logik des Misslingens, Rowohlt Reinbek, 1989
- Huber Benedict, Raumplanung in der Schweiz – Eine Einführung, vdf Zürich, 1989
- Lendi Martin: Grundriss einer Theorie der Raumplanung, vdf Zürich, 1988
- Rast Rudolf: Verdichten; Erneuerung oder Zerstörung, EJPD/BRP Bern, 1990
- Strohschneider Stefan, von der Weth Rüdiger, Badke-Schaub Petra u.a.: Ja mach nur einen Plan, Hans Huber Verlag Bern, 1993

1.4 Beteiligte an der Planung

Wer nimmt nun in welcher Funktion an der Schweizer Raumplanung teil? Zunächst sind Individuen mit unterschiedlichen persönlichen Motiven beteiligt. Oft kommen diese Motive aber nur in Gruppenmeinungen (Interessengruppen, Parteien, Behörden) zum Ausdruck. Wer plant für wen, wer kann seine Meinung dabei einbringen, und wer ist am Entscheidungsprozess beteiligt? Dies ist oft nicht sehr transparent. Auch Planungsfachleute selber nehmen im Planungsprozess unterschiedliche Rollen wahr. Sie analysieren die Problem- und Aufgabenstellung, bereiten Entscheidungsgrundlagen vor und entwickeln Ideen. Sie beraten die Behörden und übernehmen bei Meinungsbildungsprozessen Moderationsfunktion. Und schliesslich sind sie verantwortlich für die rechtmässige Abwicklung der Planungen sowie für gesetzeskonforme Resultate. Die Umsetzung aber obliegt den Behörden und den privaten Akteuren.

1.4.1 Akteure

Wer ist in einem Planungsprozess in welcher Funktion beteiligt? Und wie bringen die Beteiligten ihre Anliegen ein?

Der sich wandelnde Kreis der Beteiligten

Noch in der ersten Hälfte des 19. Jahrhunderts liessen sich die an öffentlichen Planungsprozessen Beteiligten mit Doppelausdrücken umschreiben: Auftraggeber – Auftragnehmer oder Behörden – Spezialisten. Mehr und mehr wurde klar, dass die Expertenplanungen zu nicht akzeptablen Resultaten und zu Fehlschlüssen führen können. Dies, obwohl sich die Planenden vertieft mit den individuellen und sozialen Bedürfnissen, den politischen Anliegen und den Umweltanforderungen auseinandersetzten. Die Stellvertreterrolle, welche Behörden und Experten einnahmen, konnte nicht mehr genügen. Heute wehren sich die Betroffenen gegen unerwünschte Resultate solcher Planungen. Mit dem Eidg. Raumplanungsgesetz haben sie in Artikel 4 ein Informations- und Mitwirkungsrecht erhalten. Und schliesslich muss in der Schweiz meistenorts das Stimmvolk bzw. die Legislative den Planungsresultaten zustimmen.

Es geht somit darum, die Akzeptanz für Planungsresultate bei den Betroffenen und bei der Bevölkerung zu gewinnen. Da dies nicht mehr im Vornherein zu erwarten ist, liegt es nahe, die Entscheidungsträger in den Entscheidungsfindungsprozess mit einzubinden. Exponenten der Meinungsmacher (z.B. Verbände, Parteien) werden bei der Erarbeitung der Plangrundlagen und bei der Entwicklung von Ideen beteiligt. Planungskommissionen werden eingesetzt, welche die Arbeit der Exekutivbehörden und der Experten begleiten. Dies trägt in der Regel zur Entlastung der Behörden, aber auch zur Verbesserung der Planung bei. Die Stellvertreterrolle geht damit an einen grösseren Kreis über. Mehr noch: Die Stellvertreter verschiedener Interessengruppen müssen in einem Abwägungsprozess um einen Konsens oder Kompromiss ringen.

Planungsresultate werden aber nicht allein durch Behörden umgesetzt. In der Mehrzahl sind es Privatpersonen und wirtschaftliche Unternehmungen, die realisieren. Um erfolgreich umgesetzt werden zu können, sind Planungen deshalb oft gemeinsam durch Behörden und private Akteure und unter Beteiligung der Betroffenen durchzuführen.

Anspruchsgruppen

Anspruchsgruppen (Stakeholder) mit Bezug zum Boden und zum Raum lassen sich folgendermassen gliedern:

- landwirtschaftliche Nutzer (Landwirt, Pächter)
- bauliche Nutzer (Bauherr, Architekt, Baugewerbe)
- betriebliche Nutzer (Unternehmer, Betreiber, Eigentümer, Mieter)
- infrastrukturelle Nutzer (Betreiber und Benützer von Versorgungs-, Entsorgungs- und Transportanlagen)
- Erholungsnutzer (Mieter und Benützer von Erholungseinrichtungen)
- Schutzinteressierte (mit ökologischen Zielen; Engagierte für Umwelt-, Natur-, Kulturgüter-, Denkmäler-, Landschaftsschutz usw.)
- Monetärinteressierte (Anleger, Vermieter, Verpächter, Investor)
- Normensetzende und -wahrende (Behörden, Planer, Verwaltung)

Die Interessenlage dieser Akteure lässt sich auch nach dem Eigentumskriterium gliedern:

- Eigentümer (derjenige, dem eine Sache rechtlich gehört),
- Besitzer (derjenige, der über eine Sache verfügt, sie gewissermassen „in der Hand“ hat),
- Benützer (derjenige, der eine Sache vorübergehend benützt).

Wenn die wesentlichen Anspruchsgruppen am Planungsprozess beteiligt sind, mag innerhalb solcher Planungsgruppen zwar ein breiter Interessenabwägungsprozess stattfinden, doch wieweit damit die tatsächlichen Interessen der Direktbetroffenen wahrgenommen werden, ist nicht immer klar erkennbar.

Mitwirkung, Partizipation und Kooperation

Die Direktbetroffenen selbst müssen zu Gesprächspartnern werden. Dies ist letztlich die Forderung nach Partizipation, oder, wie es im Raumplanungsgesetz ausgedrückt wird: nach Information und Mitwirkung der Bevölkerung. Neben Behörden, Experten und Interessenvertretern tragen die Betroffenen damit auch zum Gelingen von Planungen bei. Dieses „Gelingen“ umfasst in der Regel besser abgestimmte, konsensfähigere und breiter abgestützte Resultate. Grosse Würfe, mutige Ideen und umfassende Lösungen werden unter Umständen aber erschwert. Diese Erfahrung führte insbesondere bei grossen Vorhaben oft zu einer zurückhaltenden Informationspolitik. Doch letztlich lassen sich auf diese Weise die Betroffenen nicht umgehen.

Gerade im Zusammenhang mit grossen Bau- und Planungsvorhaben setzte sich die Erkenntnis durch, dass alle Stakeholder am Planungs- und Entscheidungsprozess sinnvoll zu beteiligen sind. Dies

gilt insbesondere für die Investoren und Realisatoren, die privaten und gemischtwirtschaftlichen Akteure, aber auch für die Betroffenen. Da wesentliche raumwirksame Entscheide durch Gremien gefällt werden, die zunächst nicht nach der Planung des Gemeinwesens fragen, mag gar der Eindruck entstehen, dass „Raumplanung“ zum Teil ausserhalb der traditionellen raumplanerischen Verfahren stattfindet. Wenn letztlich aber selbst multinationale Unternehmungen ihre Bauvorhaben durch die kommunalen Baubewilligungsbehörden beurteilen lassen müssen, ist es auch für sie zweckmässig, sich an geeigneten Partizipationsformen zu beteiligen (siehe auch Kapitel 7.4).

Alle wesentlichen in einem Planungsraum wirkenden Akteure, wie Öffentlichkeit (Behörden), Wirtschaftsunternehmen, Privatpersonen, öffentliche und halböffentliche Institutionen (z.B. Post, SBB, Swisscom, Verkehrsbetriebe, Elektrizitätswerke) sowie Experten und Planungsfachleute, sollen als gleichwertige Partner zusammenarbeiten. Dies ermöglicht, die häufig sehr komplexen Probleme besser zu bewältigen, hilft, die Planungs- und Entscheidungsprozesse zu verkürzen, und verbessert die Planungsresultate in mehrfacher Hinsicht: Die Abstimmung unter den raumwirksamen Aufgaben erfolgt breiter und die Auswirkungen können umfassender abgeschätzt werden. Kurzfristig orientierte Interessen und Langfristanliegen sollen in diesem Rahmen miteinander in Verbindung gebracht werden.

Bei umfangreicheren Planungsaufgaben spielen heute eine Vielzahl von Akteuren eine Rolle:

- Promotoren: Architekten, Bauhandwerker, Bauunternehmer, Baukonsortien, Generalunternehmer
- Vermittler: Liegenschaftshändler, Immobilientreuhänder, Baugenossenschaften, Makler, Notare, Liegenschaftsverwaltungen
- Investoren: Privatpersonen, Versicherungsgesellschaften, Pensionskassen, Banken, Immobilienfonds, öffentliche Hand
- Umsetzer: Bauunternehmer, Architekten, Generalunternehmer
- Nutzer: Privatpersonen, Betriebe, Öffentlichkeit.

Auch die Differenzierung nach

- Alteigentümer
- Zwischeneigentümer
- Endeigentümer

mag gelegentlich bei der Unterscheidung der Interessen und den damit verbundenen Rollen, die eine Person einnimmt, hilfreich sein.

Zunehmend gewinnt auch die Kooperation unter den öffentlichen Trägerschaften an Bedeutung. Dabei geht es nicht nur um die Zusammenarbeit unter den Ressorts der Gemeinden bzw. unter den

Departementen der Kantone. Gemeinsame Aufgaben von Nachbargemeinden, innerhalb funktionaler Räume (regionale Aufgaben) und Verbundaufgaben von Kantonen und Gemeinden führen zu Kooperationen über die Hoheitsgrenzen der Gebietskörperschaften hinaus.

1.4.2 Rollen

Dieses Kapitel entstand in Anlehnung an die Studienunterlagen von Hansruedi Arm.

Kooperative Prozesse und viele Beteiligungsmodelle basieren auf Gruppenarbeit. Damit stellen sich hinsichtlich des Themas „Rollen" drei unterschiedliche Fragen: Welche Rolle kommt der Gruppe zu, weshalb hat die Gruppe diese Rolle zu übernehmen und welche Rolle spielen die einzelnen Gruppenmitglieder?

Gruppen erwarten von den Inhabern sozialer Positionen nicht nur ein bestimmtes Verhalten, sondern achten auch zugleich darauf, dass diese ihre Rollen auch einnehmen und ihr Handeln danach richten. Sie kontrollieren das Rollenverhalten und übernehmen eine soziale Kontrolle.

Soziale Rolle
Die soziale Rolle einer Person wird verstanden als Verhaltenserwartungen, die von einer Bezugsgruppe an diese Person herangetragen werden. Dabei wird ein regelmässiges und daher voraussehbares Verhalten erwartet, auf das sich das Verhalten anderer Menschen mit deren spezifischen anderen Rollen einstellen kann. Hierdurch wird regelmässige und kontinuierlich planbare Interaktion möglich (vereinfacht nach H.P. Bahrdt: Schlüsselbegriffe der Soziologie).

Soziale Rollen werden nicht gespielt, sondern gelebt. Sie werden nicht kurzfristig angeeignet, sondern in langen Lernprozessen erworben, z.B. im Laufe der Sozialisation. Sie werden nur selten als Zwang erlebt, sondern als akzeptierte Richtlinie für das eigene Handeln.

Soziale Rollen sind allerdings veränderbar. Sieht sich jemand widersprüchlichen Erwartungen gegenübergestellt, können Rollenkonflikte entstehen, wenn die Erwartungen innerhalb der zu einer Position gehörenden Bezugsgruppe widersprüchlich werden. Beispiel: Ein Vorgesetzter muss sich entscheiden zwischen den widersprüchlichen Meinungen seines eigenen Vorgesetzten und seiner ihm unterstellten Mitarbeiter.

Konflikte entstehen auch, wenn eine Person gegensätzliche Rollen auf verschiedenen Positionen einnehmen muss. Beispiel: Ein Geschäftsleiter einer Unternehmung ist gleichzeitig Gemeinderat. Die Unternehmung plant auf dem gleichen Grundstück eine Betriebserweiterung, auf der die Gemeinde ein Schulhaus erstellen will.

1.4.3 Die Arbeit in Gruppen und Kommissionen

Bei Planungen kommen Gruppen in verschiedenartigen Funktionen vor: Expertengruppen, Projektgruppen, Leitungsgremien, Arbeitsgruppen, Konsultativgruppen, Echogruppen, gemischte Planungsgruppen (Planungskommissionen) usw. Sie lassen sich hinsichtlich ihrer Zusammensetzung, ihrer Aufgaben im Planungsablauf und ihrer Kompetenzen beschreiben. Sie können z.B. Entwurfsaufgaben übernehmen, Entscheidungsbefugnisse innehaben, beratende Funktionen bekleiden oder Kontrollaufgaben wahrnehmen.

Gruppen werden häufig bei komplexen und komplizierten Planungsfragen eingesetzt. Man geht davon aus, dass sie beim Sammeln von Informationen, bei der Zielfindung und beim Entwerfen besser und effektiver arbeiten, stabilere Entscheide fällen, robustere Lösungen finden und eine höhere Akzeptanz beim „Kunden“ oder beim „Klientel“ erreichen als Einzelpersonen. Dies ist aber nur unter bestimmten Bedingungen der Fall. Zunächst ist auf organisatorische Voraussetzungen zu achten:

- der Einzelne soll sich in der Gruppe frei äussern können
- die Rolle der Gruppe muss klar sein, insbesondere betreffend Aufgaben, Ziele, Kompetenzen und Verantwortung
- die Mitglieder sollten zwangsweise in Gruppen delegiert werden, und sie sollten teamfähig sein
- es müssen Räume und Mittel für die Gruppenarbeit zur Verfügung stehen
- die Funktionen der einzelnen Mitglieder müssen bekannt und akzeptiert sein.

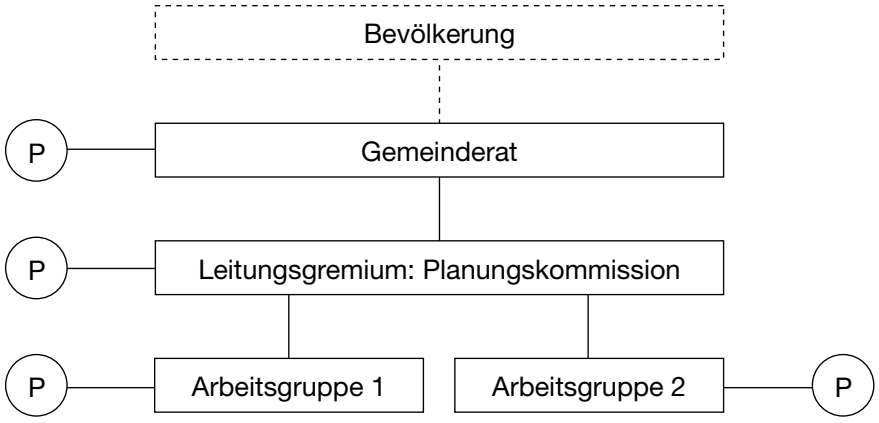


Abb. 13: Beispiel: Planungsorganisation einer mittelgrossen Ortsplanung

Der Gruppengrösse kommt grosse Bedeutung zu. Am effizientesten arbeiten Gruppen mit ca. fünf Personen. Bei Gruppen mit über 15 Mitgliedern ist die Kommunikation stark eingeschränkt, die Chance, eigene Beiträge einbringen zu können, sinkt, die Motivation nimmt ab und die Identifikation mit der Gruppe leidet. Die Konsensfindung ist oft schwierig oder unmöglich, Einstimmigkeit kommt kaum mehr zustande, man weicht auf die demokratische Verfahrensregel des Mehrheitsbeschlusses aus. Dabei geraten Minderheiten unter das Diktat der Majorität. Bei grösseren Gruppen empfiehlt es sich deshalb, in Untergruppen zu arbeiten, wobei erneut die Organisationsstrukturen ganz klar zu regeln sind.

Die Zusammensetzung der Gruppe leitet sich von ihrer Aufgabe ab. Wenn sich Gruppen aus den Direktbetroffenen zusammensetzen oder solche zumindest beteiligt sind, so sollte das Gremium Vertreter aller wichtiger Gruppen umfassen. Die Beteiligung auch von Minderheiten und schwach vertretenen sozialen Schichten ist wichtig (und führte z.B. zu Quotenbildungen oder zur in der Schweiz üblichen Proporzdemokratie). Die Betroffenen sollten sich im Ergebnis der Planung wiederfinden; ihr Thema ist wirklich zu behandeln. Solche Gruppen sind in der Regel recht heterogen zusammengesetzt, d.h. mit unterschiedlichem Hintergrund und Wissen und mit ungleichen Fähigkeiten, was die Verständigung recht erschweren kann. Diesem Umstand ist durch organisatorische Vorkehren Rechnung zu tragen.

Bei Aufgaben, die rasche Entscheide erfordern, neigen die Verantwortlichen gelegentlich dazu, homogene Gruppen zusammenzusetzen, z.B. politische Leitungsgremien oder Expertengruppen.

Die Rolle des Einzelnen in der Gruppe ergibt sich aus seiner definierten Funktion, seinen Interessen und Motiven, aber auch aus gruppendynamischen Prozessen. Sind schon die Interessenvoraussetzungen meist sehr unterschiedlich, so trifft dies besonders auch für Reaktionen auf Konfliktsituationen in der Gruppe zu. Es lassen sich unterschiedliche Motive für das Verhalten in der Gruppe erkennen:

- die eigenen Interessen und Bedürfnisse stehen im Vordergrund (kompetitiv)
- das gemeinsame Interesse steht im Vordergrund (konsensual)
- vorherrschend ist das Interesse an einem guten Ergebnis (kooperativ).

Zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Gruppe ist es wichtig, die Kooperationsbereitschaft zu steigern und Konflikte fair zu bewältigen. Kooperatives Verhalten wird stärker, wenn es möglich ist, mehr über die Absichten und Motive des Partners zu erfahren und wenn die Menschen sich mögen. Oft sind Konflikte zu lösen.

Das Konfliktmanagement beinhaltet dabei
- den kritischen Meinungsaustausch verschiedener Konfliktpartner
- das Akzeptieren unterschiedlicher Positionen
- eine gemeinsame Lösungsfindung.

In der Regel kommt dem Moderator in diesen Situationen eine zentrale Rolle zu.

(Die Funktion von Konsultativ- bzw. Echogruppen ist in Kapitel 7.4 behandelt.)

1.4.4 Planungsfachleute

Die traditionelle Rolle des Planers ist die Expertenrolle: Mit Sach- und Fachkompetenz wird die ihm gestellte Aufgabe gelöst. Heute nehmen Planungsfachleute allerdings verschiedene Rollen mit sehr unterschiedlichen Funktionen wahr:

- als freierwerbende Planer in Projektleiter- und Sachbearbeiterfunktion
- als beamtete Planer in kommunalen, kantonalen oder Bundesämtern
- als Dozierende und Forschende in Instituten und Hochschulen
- als Verbindungspersonen, Koordinatoren von Institutionen, welche in Bezug zur Raumplanung ihre Aufgaben erfüllen
- als Generalplaner, Generalunternehmer, Totalunternehmer, als professionalisierter Baulandbeschaffer usw.

Planungsfachleute sind Auftragnehmende oder Auftraggebende, gelegentlich beides in einer Person. Innerhalb der Planungsgruppe (z.B. innerhalb einer Planungskommission) übernimmt der Planer in aller Regel die Rolle des Experten, der die sachliche und fachliche Arbeit sicherstellt. Die Moderatorenrolle kommt in den Planungen der Gemeinwesen hingegen traditionellerweise dem Vorsitzenden, einer aufgrund ihrer politischen Position gewählten Person, zu.

Wenn jedoch die Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit einer Planungsgruppe die Kompetenz solcher gewählter Personen übersteigt, müssen Planungsfachleute oder Dritte diese Moderatorenrolle übernehmen. Allzu oft ist es der Planer, welcher dadurch in eine Doppelfunktion gerät. Neben seiner fachlichen Arbeit muss er dann organisatorische Aspekte der Gruppensituation klären. Als Moderator müsste er sich dabei eigentlich aus Sachdiskussionen heraushalten können. In seiner Expertenfunktion ist er aber für die planungsrechtlich einwandfreie Abwicklung – und dies bei Wahrung der planungsethischen Grundsätze – verantwortlich und er sollte sich auf seine fachliche Beratungstätigkeit beschränken können. Die Doppelfunktion kann überfordern und sollte deshalb wenn möglich vermieden werden.

Die Planungsfachleute selbst sehen sich in sehr unterschiedlichen Rollen, welche sehr stark auch mit den persönlichen Motiven zusammenhängen; sie verstehen sich als:

- Fachzuständige
- Beratende, nicht aber als Bestimmende
- Reagierende und weniger als Agierende
- gesamtheitlich Denkende
- Techniker, Dienstleister, Manager, Konzeptersteller
- Gesellschaftsveränderer
- politisch Tätige
- Verantwortliche für die Beachtung aller Anliegen, auch jene der Schwächeren
- Bewusstmacher
- Früherkennende der Probleme
- Anwälte des Raumes, Treuhänder einer Raumkultur
- Trendbegleiter
- Katalysatoren
- Futurologen
- Beobachter, Analytiker und Animatoren
- Urban-Manager (Stadtentwickler)
- usw.

Es ist vorteilhaft, wenn Planungsfachleute von allen Eigenschaften eine gewisse Portion mitbringen, wenn sie sich der damit verbundenen unterschiedlichen Verhaltensweisen und der verschiedenen Rollen bewusst sind und diese transparent machen. Dadurch können sie zwei Gefahren vermeiden, die mit der Rolle des Planers unmittelbar verbunden sind:

- falsches Ausspielen ihrer gelegentlich beachtlichen Macht
- Einbüssen der Glaubwürdigkeit.

1.4.5 Behörden

Im Rahmen der kommunalen Planung nehmen Behörden recht unterschiedliche Funktionen wahr: Bei der Erfüllung ihrer Aufgaben unterstehen sie bei raumwirksamen Tätigkeiten der Planungspflicht. Die Gemeindebehörden sind somit Hauptträger der kommunalen Planung. Der nach kantonaler Planungs- und Baugesetzgebung zuständigen Behörde obliegt ein wesentlicher Teil der Umsetzung der Raumplanungsgesetzgebung. Sie sind einerseits aktiv Planende, andererseits aber auch Genehmigungsinstanz für die wesentlichen Elemente der kommunalen Planung.

In der Regel delegiert der Gemeinderat bzw. der Stadtrat ein oder mehrere Mitglieder in das Planungsgremium (Planungskommission), welches mit der Bearbeitung der Planentwürfe betraut wird. Oft sind

die Exekutivbehörden Auftraggeber, denn zahlreiche Planungen werden durch private Planungsbüros fachlich begleitet. Als Auftraggeber stellen sie beispielsweise den Vorsitz in Planungskommissionen.

Aufgaben des Vorsitzenden:

- die Redezeiten vereinbaren
- bei thematischen Unklarheiten eingreifen
- Meinungsgegensätze verdeutlichen
- das Gespräch ordnen
- den roten Faden im Auge behalten
- schweigende Gruppenmitglieder aktivieren
- nicht vertretene Interessen in die Diskussion einbringen.

Auch bei der Umsetzung der Planungsresultate haben kommunale Behörden wesentliche Aufgaben wahrzunehmen:

- sie initiieren und begleiten öffentliche Projekte
- sie sind in den meisten Kantonen Bewilligungsinstanz für private Bauvorhaben.

Verwendete Quellen und weiterführende Literatur

- Badke-Schaub Petra, Strohschneider Stefan, Hinterhuber Hans, Fuchs Felix, Gilgen Kurt, Hoffmann Karl-Heinz, Platter Ernst, Heer Ernst: Ja, mach nur einen Plan, Theorie und Fallbeispiele, ORL Zürich, 1994
- Estermann Josef: Das demokratische Gemeinwesen und die Raumplanung – Eine permanente Überforderung? in: Raumplanung vor neuen Herausforderungen, VLP Nr. 61, VLP Bern, 1994
- Helmrich Bettina, Rühling Sonja: Die Vielzweckrolle der Planer, in: Notizbuch 22 der Kasseler Schule, Arbeitsgemeinschaft Freiraum und Vegetation Kassel, 1990
- Hübschle Jörg, Hager August, Schulz Hans-Rudolf: Die Rolle der Promotoren und Vermittler auf dem Bodenmarkt, NFP 22 Liebefeld-Bern, 1988
- Lendi Martin: Grundriss einer Theorie der Raumplanung, vdf Zürich, 1988
- Ruh Hans, Camiche Roland, Peter Hans-Balz: Entwicklung im Stadtquartier und in der Bergregion, Wer plant für wen?, Institut für Sozialethik Zürich, 1979
- Tüscher Walter: Raumplanung an der Schwelle des dritten Jahrtausends, Tagungsbericht, BSP Bern, 1987
- Zibell Barbara: Berufsbild und Anforderungen an PlanerInnen BSP, eine Standortbestimmung, BSP Bern, 1994