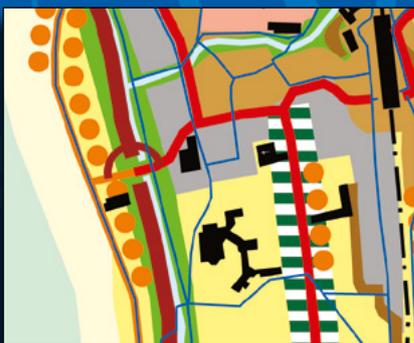


OST Ostschweizer Fachhochschule
EspaceSuisse Verband für Raumplanung
KPK Schweizerische Kantonsplanerkonferenz
FSU Fachverband Schweizer Raumplaner

Kommunale Raumplanung in der Schweiz

Andreas Schneider, Kurt Gilgen (Hrsg.)



4. Auflage

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](#)



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-Revision 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 aller 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.

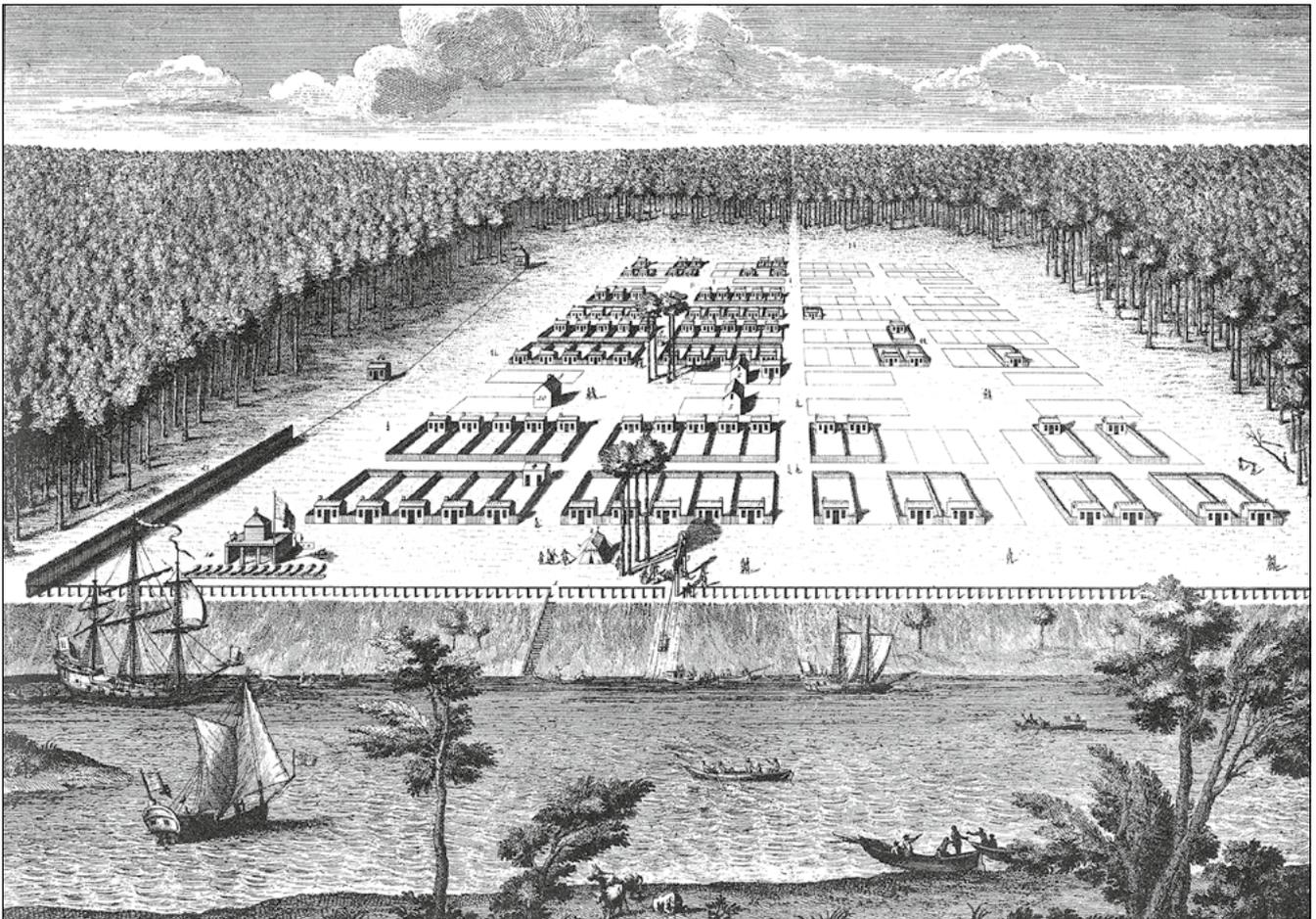


Abb. 1: Stellvertretend für Stadtgründungen: Es beginnt mit einem „Bild“, einem Plan. Savannah: Eine Stadt entsteht in der Wildnis. Stich von Peter Gordon, 1734, ein Jahr nach Gründung der Stadt. Quelle: Bacon 1967

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 eindruckliche 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.

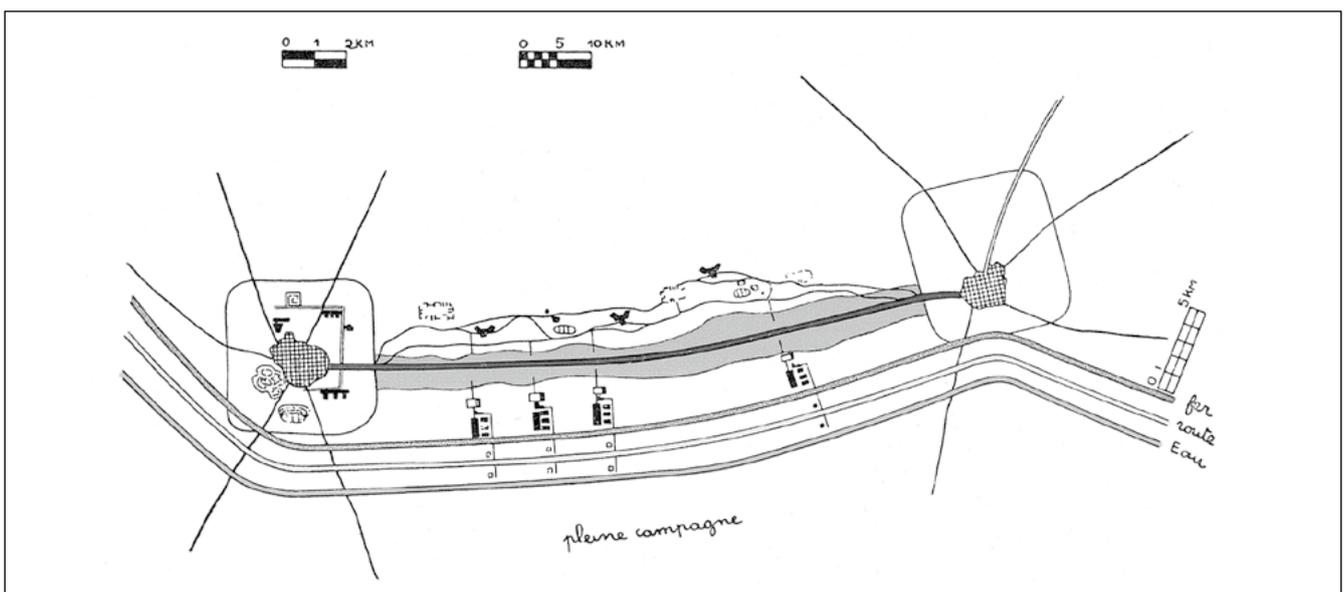


Abb. 2: Die Bandstadt. Le Corbusier: La Cité linéaire Industrielle. © FCL B 2-6 (257)/Pro Litteris, Zürich 1998

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

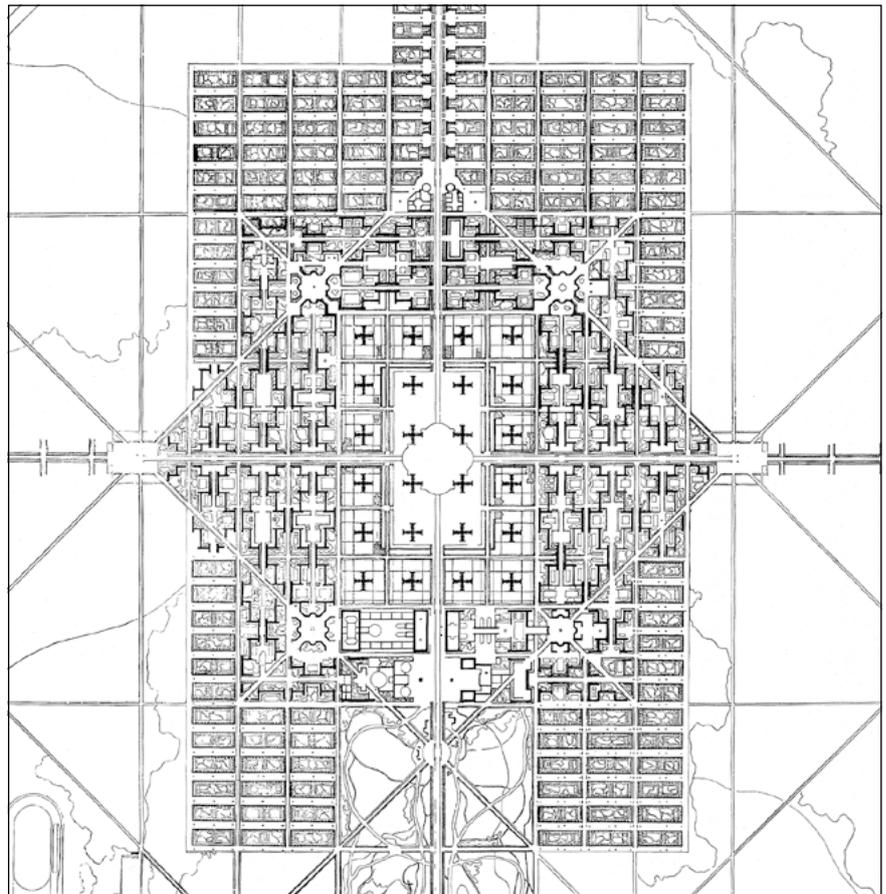


Abb. 3: Le Corbusier: Plan de la Ville de 3 millions d'habitants. © FLC 31006/ Pro Litteris, Zürich 1998

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 Umwelthanliegen 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 Themen 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.

Quelle: Raumkonzept Schweiz 2012

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.

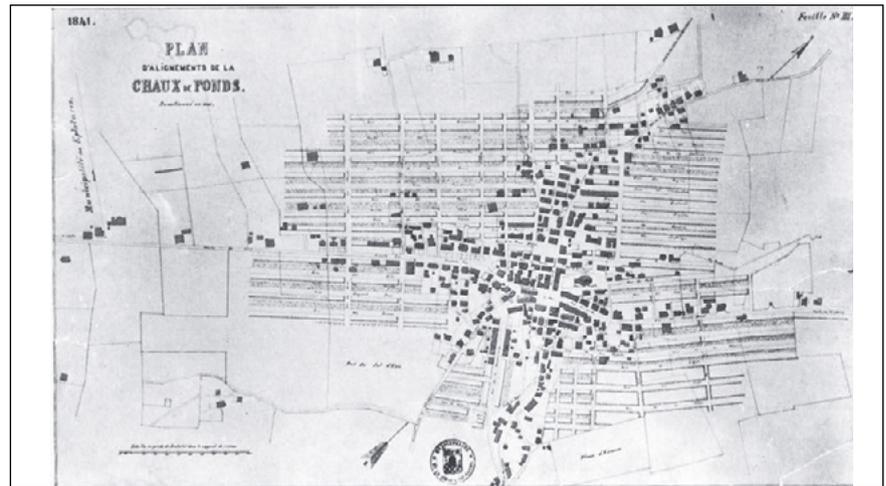


Abb. 4: Plan général des alignements La Chaux-de-Fonds, Ing. C.-H. Junod 1841. Quelle: Wikimedia Commons

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 innenkolonialisatorischen 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.

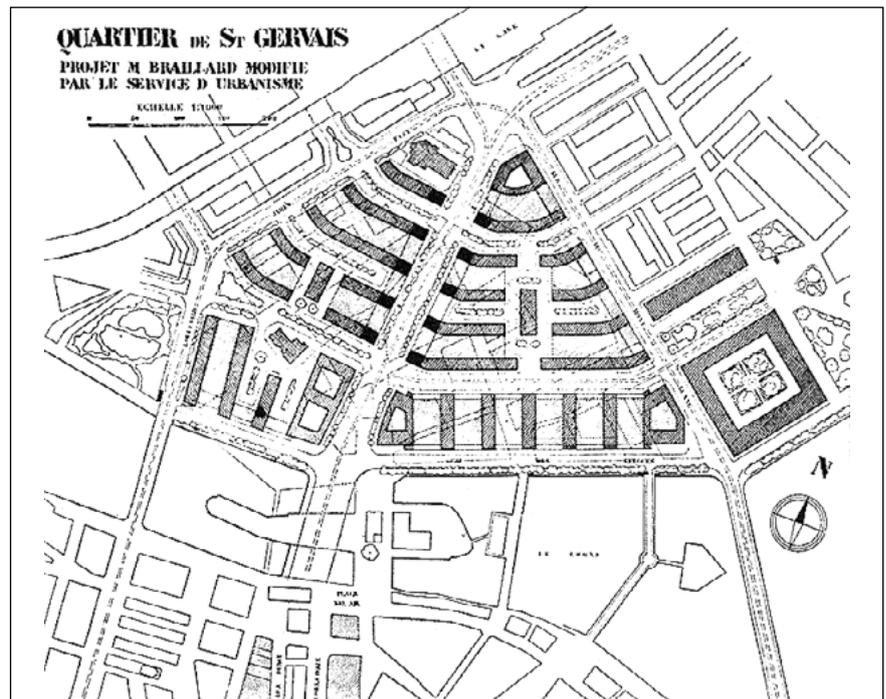


Abb. 5: Bebauungsplanentwurf für die Rive droite, Genf 1927–1931. Quelle: disp 96

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 Grosstadt ohne deren sozialen und verkehrlichen Nachteile erhoffte.

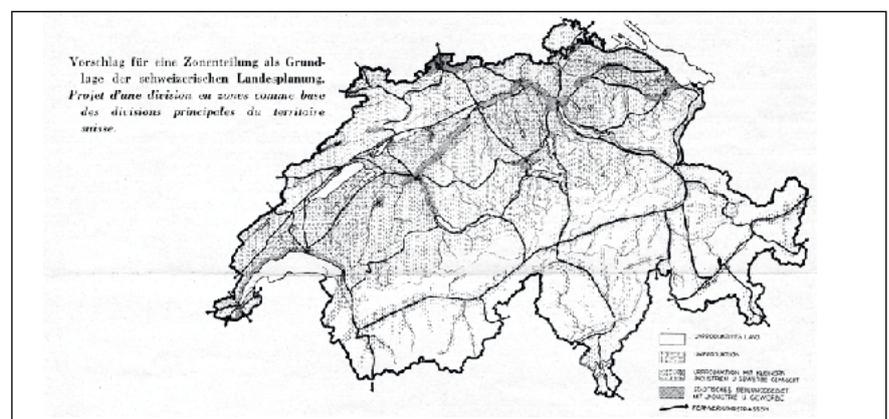


Abb. 6: Armin Meili, Schweiz als „weit-dezentralisierte Grosstadt“, 1933 (Quelle: Die Autostrasse 2, 1933, S. 21)

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.

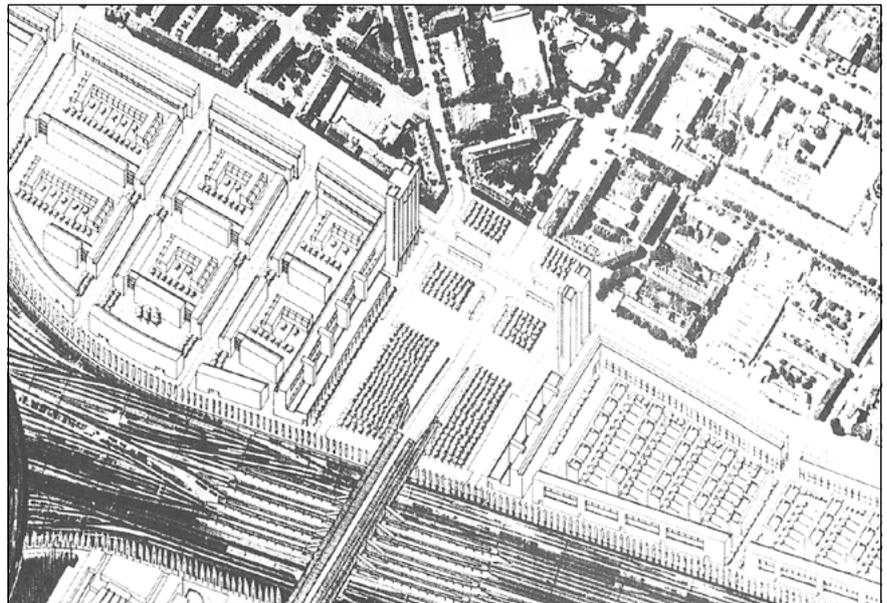


Abb. 7: Wettbewerb Industriequartier Zürich, Ausschnitt aus Projekt Klaus Dolder 1987. Quelle: disp 96

Seit Mitte des 20. Jahrhunderts, als sich die Gemeinden in Regionalplanungsverbänden zusammenschliessen 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. Luftschiffahrt
- 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. 36^{bis} 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. 26^{bis} 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. 22^{ter} 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 Gutersonn) 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. 22^{ter} und Art. 22^{quater}, 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.