

Daniel Wachter*

Lendi, Martin (2018): Geschichte und Perspektiven der schweizerischen Raumplanung Zürich: vdf Hochschulverlag an der ETH Zürich, 421 Seiten

<https://doi.org/10.2478/rara-2018-0001>

Eingegangen: 8. Oktober 2018; Angenommen: 30. Januar 2019



Martin Lendi, seit 1998 emeritierter Professor für Rechtswissenschaften an der ETH Zürich und während Jahrzehnten als Wissenschaftler und Berater maßgeblich gestaltend an der Entstehung und Entwicklung der schweizerischen Raumplanung beteiligt, ist einer der letzten Zeitzeugen, die die Genese dieser Staatsaufgabe und wissenschaftlichen Disziplin miterlebt haben, und dies im engsten Zirkel. Mit dem vorliegenden Werk zieht er gewissermassen Bilanz, beschreibt, erklärt, interpretiert und bewertet den Entwicklungsprozess der Raumplanung in der Schweiz. Diese Rückschau eines Akteurs

und Zeitzeugen ist schon für sich interessant und wertvoll. Aber er bleibt nicht da stehen, sondern entwirft auch luzide Perspektiven für die Zukunft, die nur einer Person mit umfassendem und Jahrzehnte ausgreifendem Überblick möglich sind.

Das Buch ist eine anspruchsvolle und dichte Lektüre. Es folgt auch nicht einem einfachen roten Faden, insbesondere folgt es nicht bzw. nur bedingt – was bei einer Geschichte auf der Hand liegen könnte – der Zeitachse. Wie es der Autor in der Einleitung selbst ausdrückt: Es „verlangte [...] nach einem Kreisen um sich beeinflussende Themen, ohne scharfe sachliche und zeitliche Konturen, aber doch immer vor dem Hintergrund der Zeitachse, auf der da und dort markante Einschnitte, wie der Erlass des Verfassungsartikels über die Raumplanung, vorzufinden sind“ (Seite 14). In den insgesamt 18 Kapiteln, die auf inhaltliche, politisch-institutionelle, rechtliche, wissenschaftliche Aspekte, teils aber auch auf Personen bzw. Protagonisten ausgerichtet sind, kommt es (aufgrund des „Kreisens“) zu etlichen, vordergründig als Wiederholungen interpretierbaren Darlegungen. Letztlich handelt es sich aber eher um einen – auch in der Schuldidaktik bekannten – spiralförmig angelegten Lernprozess.

Wenngleich also die Zeitachse nicht das maßgebliche Strukturierungselement dieser Publikation ist, so seien hier doch die wichtigsten geschichtlichen Eckpunkte erwähnt, die in verschiedenen Kapiteln und unter unterschiedlichen Gesichtspunkten beleuchtet werden:

- Entstehung des örtlichen Baupolizei- und Planungsrechts im 19. und frühen 20. Jahrhundert;
- Landesausstellung „Landi“ von 1939, welche die Landesplanung als politisches Thema in der Schweiz etablierte;

*Corresponding author: Daniel Wachter, Amt für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern, Nydegasse 11/13, 3011 Bern, Schweiz, E-mail: daniel.wachter@jgk.be.ch

- Verankerung der Raumplanung an der ETH Zürich insbesondere mit der Einrichtung einer Forschungsstelle für Orts-, Regional- und Landesplanung im Jahr 1943;
- Gründung der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung (VLP; seit Mitte 2018 neu den Namen „EspaceSuisse“ führend) ebenfalls 1943;
- Gründung des Instituts für Orts-, Regional- und Landesplanung (ORL-Institut) an der ETH Zürich im Jahr 1961;
- Erlass der Verfassungsartikel über die Eigentums-garantie und die Raumplanung im Jahr 1969;
- Publikation der Landesplanerischen Leitbilder im Jahr 1971;
- Erlass des Bundesgesetzes über die Raumplanung im Jahr 1979;
- Publikation des Berichts des Bundesrates über die „Grundzüge der Raumordnung Schweiz“ 1996;
- Teilrevision des Bundesgesetzes über die Raumplanung im Jahr 2012.

Spannend unter dem Aspekt des Zeitzeugenberichts sind besonders jene Kapitel oder Textstellen, die direkt von Geschehnissen, Vorgängen und Personen aus den frühen Jahrzehnten der Raumplanung handeln. Dies gilt beispielsweise für Kapitel V. „Bundesverfassungsrechtliche und gesetzliche Verankerung der Raumplanung als öffentliche Aufgabe 1969/1979“, Kapitel VII. „Belebungen und Belastungen aus der Zeit der Landesausstellung – 1939 und unmittelbar folgende Jahre“, Kapitel XV. „Menschen“ oder wenn – an verschiedenen Stellen – von den Landesplanerischen Leitbildern des ORL-Instituts der ETH Zürich die Rede ist.

Letztlich machen aber die Beschreibungen der historischen Vorgänge, so lehrreich sie insbesondere für die heutige Generation sind, nicht den Wert dieser Publikation aus. Vielmehr sind es die politikwissenschaftlichen, rechtlichen und staatspolitischen Interpretationen und Einbettungen, die ein Verständnis der Raumplanung vermitteln, das heute angesichts der zunehmenden Verrechtlichung und anschwellenden Regelungsdichte und dem Überhandnehmen quantitativ-rechnerischer Ansätze teilweise verloren geht. So erinnert Lendi zum Beispiel mit Nachdruck daran, dass die Raumplanung nicht einfach eine technische Disziplin zum Lösen von Problemen ist, sondern er leitet aus den bodenpolitischen Auseinandersetzungen der 1960er-Jahre und nachfolgenden Debatten den letztlich liberalen und freiheitserhaltenden Charakter der Raumplanung als zukunfts-gestaltendes, Handlungsspielräume sicherndes Politikfeld ab.

Mit seinem Blick auf eine umfassend verstandene Raumentwicklung fordert er auch mit Nachdruck ein kohärentes Zusammenspiel von Raumplanung und raum-wirksamen Sachpolitiken ein. Sehr relevant gerade auch für die Herausforderungen der heutigen Zeit sind Lendis Darlegungen zum Entstehungskontext des Raumplanungsgesetzes 1979, auch mit dem gescheiterten ersten Versuch von 1974. Die stark bodenrechtlich und staats-/ föderalismuspolitisch geprägten Akzente erklären gewisse Defizite des Raumplanungsgesetzes, die bis heute bremsend auf die Raumplanung wirken, wie z. B. das weitgehende Fehlen der Städtethematik und des Städtebaus, oder die nur zögerliche Annäherung an die Planung in Administrativgrenzen sprengenden funktionalen Räumen.

Nicht genug kann auch Lendis Plädoyer für eine wissenschaftliche Grundlegung der Raumplanung unterstützt werden. Einerseits zeigt er im historischen Rückblick auf, dass die heutige Raumplanung ohne die Impulse aus der Wissenschaft sich nie so entwickelt hätte, andererseits fordert er diesen Zusammenhang auch für die Zukunft ein. Diese Forderung ist besonders in der Schweiz von hoher Bedeutung und Aktualität, hat doch die Auflösung des ORL-Instituts an der ETH Zürich im Jahr 2002 ein nie mehr aufgefülltes wissenschaftliches Vakuum geschaffen, das sich bis heute nachteilig auswirkt.

Schließlich ist auch auf Lendis Klarsicht hinzuweisen, was die Perspektiven für die künftige schweizerische Raumplanung betrifft. In diesem Zusammenhang sei besonders seine Sicht auf den längerfristigen Revisionsbedarf des Bundesgesetzes über die Raumplanung erwähnt. Die gestaffelten und teils punktuellen Anpassungen der letzten Jahre ließen Defizite und Lücken weiterbestehen, die längerfristig eine Totalrevision begründen könnten, so z. B. für eine bessere Verankerung der Stadtplanung und des Städtebaus, der Planung des Nichtsiedlungsgebietes, der funktionalräumlichen Zusammenarbeit oder auch eine den heutigen Bedürfnissen besser angepasste Nutzungsplanung angesichts der steigenden Bedeutung der Sondernutzungsplanung gegenüber der nutzungsplanerischen Grundordnung. Auch die Rollenzuweisung an Bund, Kantone und Gemeinden bedarf nach Lendi einer Klärung, nachdem mit der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes von 2012 faktisch eine Kompetenzverschiebung hin zum Bund erfolgte, ohne dass dies politisch explizit debattiert wurde.

Aus dem staatspolitisch begründeten Raumplanungsverständnis heraus benennt er auch die Risiken der steigenden Regelungsdichte, welche raumplanerische Handlungsspielräume enger zieht und Interessen-

abwägungen anforderungsreicher macht. Die berechtigten gesteigerten Schutzbestimmungen dürfen, so Lendi, den wirtschaftlichen Strukturwandel nicht behindern: „Die Raumplanung als öffentliche Aufgabe darf inmitten ihrer Erstanliegen des Erhaltens und Gestaltens keinesfalls zu einer Lähmung der wirtschaftlichen Entwicklung führen. Im Gegenteil, die Raumplanung hat das morgige Unternehmertum im Auge zu behalten, die internationale Konkurrenzfähigkeit zu begünstigen [...]“ (Seite 375).

Aufgrund des eingangs erwähnten speziellen Aufbaus von Lendis Werk sind die Kapitel nicht zwingend der Reihe nach zu lesen. Es ist ebenso gut möglich, je nach Interesse einzelne Aspekte oder Kapitel herauszugreifen. Aufgrund des spiralförmigen Argumentationsprozesses ist nicht so entscheidend, wo man in die Lektüre einsteigt. Lendis Alterswerk ist kein altes Werk! Wenn auch gewisse Konzessionen an den Zeitgeist, etwa graphische Auflockerungen durch Abbildungen oder Tabellen, der Leserefreundlichkeit dienen würden: Seine Analysen sind absolut auf der Höhe der Zeit bzw. weisen weit in die Zukunft. Allen in der schweizerischen Raumplanung Tätigen oder daran Interessierten, die sich über die unmittelbaren Alltagsfragen hinaus für die größeren Zusammenhänge und Entwicklungsbögen der Raumplanung interessieren, ist dieses Werk sehr zu empfehlen.