

# Raumplanung – Politikberatung, am Beispiel der Schweiz

**Report**

**Author(s):**

Lendi, Martin

**Publication date:**

2017-11

**Permanent link:**

<https://doi.org/10.3929/ethz-b-000205614>

**Rights / license:**

In Copyright - Non-Commercial Use Permitted

# Raumplanung – Politikberatung, am Beispiel der Schweiz

Martin Lendi

## Zusammenfassung

*Die Politikberatung in der Schweiz betrifft das räumliche Geschehen, die Rechtsetzung zur nominalen und funktionalen Raumplanungsrecht, den Erlass von Plänen, die Raumplanungspraxis im weitesten Sinn und vor allem das Aufnehmen neuer Problemfelder durch die Raumordnungspolitik. Sie spielt im Umfeld der Raumplanung eine zweifache Rolle. Erstens als Politikberatung – mit der wissenschaftlichen im Zentrum – zugunsten der Raumplanung als öffentliche Aufgabe und zweitens als Beratung aus der amtlichen Raumplanung heraus gerichtet an die Träger raumwirksamer Aufgaben wie Verkehr, Energie, Wohnungsbau usw. Ein weiteres Charakteristikum betrifft das Phänomen, dass sich im Umfeld der direkten Demokratie die Politikberatung nicht exklusiv auf eine streng wissenschaftliche beschränkt sondern Fragen und Antworten nach der sachlichen Ausrichtung, der politischen Rechtfertigung, der Tragbarkeit und Akzeptanz zulässt. Diese rufen nach einer Erweiterung des Kreises der Berater und der Beratungsgegenstände.*

Von der Raumplanung<sup>1</sup> und der Politikberatung<sup>2</sup> zu handeln schliesst zwei elementare Fragen ein: a) jene nach dem Beratungsbedarf der Raumplanung als öffentliche Aufgabe

---

<sup>1</sup> Zum Wesen und zur Funktion der *Raumplanung* siehe *ARL*, Grundriss der Raumordnung und Raumentwicklung, Hannover 2011, insbesondere daselbst *Fürst Dietrich/Mädling Heinrich*, Raumplanung unter veränderten Verhältnissen, a.a.O., S. 11 ff. ; ferner *ARL*, Handwörterbuch der Raumordnung, 3. A., Hannover 2016. Ferner: *Lendi Martin/Elsasser Hans*, Raumplanung in der Schweiz, eine Einführung .3. A., Zürich 1991; *Lendi Martin*, Grundriss einer Theorie der Raumplanung, 3. A., Zürich 1996; *idem*, Recht und Politik der Raumplanung, 2. A., Zürich 1997; *idem*, Politisch, sachlich und ethisch indizierte Raumplanung – am Beispiel der Schweiz, Wien 1998. Zur Geschichte der Raumplanung *Lendi Martin*, Zur Geschichte der schweizerischen Raumplanung DISP Nr. 167, Heft 4, S. 66 ff. Zürich 2006.

Die *aktuelle räumliche Entwicklung der Schweiz* wird bestimmt durch zwei hochaktuelle Trends: Bevölkerungszunahme und Urbanisierung: Die Stadt Schweiz steht vor der Tür. Die Veränderungen rufen nach einer neuen Raumordnungspolitik des Bundes, der Kantone und Gemeinden. Politisch versteht sich die Schweiz als selbständiger Staat. Sie ist weder Mitglied der EU noch der NATO, wohl aber der UNO, des Europarates sowie weiterer internationaler Organisationen wie der WTO, des IMF, der OECD, der KSZE usw. Eine neue, breit angelegte Darstellung „Geschichte und Perspektiven der schweizerischen Raumplanung“ von Martin Lendi wird voraussichtlich vor Ende 2017 erscheinen. Sie enthält u.a. umfangreiche Literaturverzeichnisse zur schweizerischen Raumplanung und insbesondere auch zu ihrer Geschichte.

Die *schweizerische Raumplanung* ist nicht fern dem deutschen Verständnis, aber keineswegs identisch, allein schon deshalb, weil sie in der Schweiz auf allen Staatsebenen – ausgeprägt – demokratisch unterlegt ist und weil dem Bundesgesetz über die Raumplanung kein Bundesbaugesetz zur Seite steht. Hingegen ist die bundesstaatliche Komponente vergleichbar, auch wenn die zehnmal kleinere Schweiz 26 Kantone/Gliedstaaten zählt. Die „Stadt Schweiz“ betrifft vor allem das sog. Mittelland vom Genfer- bis zum Bodensee mit Einschluss von Basel. Das Berggebiet und die voralpinen Räume sowie der Jura sind davon nicht direkt betroffen, aber doch indirekt, weil die urbane Lebensweise einwirkt. Die offenen Landschaften sind bis zu einem gewissen Grad dank der Raumplanung erhalten.

<sup>2</sup> Zum Wesen und zur Funktion der *Politikberatung*: *Lendi Martin*, Politikberatung, Nachfrage, Resonanz, Alibi, Zürich 2005; *idem*, Increasing Resistance to political Consulting, in: Koll-Schretzenmayr/Keiner Marco/Nussbaumer Gustav (Ed), The real and virtual World of Spatial Planning, Berlin/Heidelberg 2004, S. 127 ff.; *idem*, Politikberatung in der schweizerischen Demokratie – Eigenheiten und spezifische Hürden, ZPB, Heft 4, Berlin 2012, Länderbericht. Siehe ferner *Falk/Rehbinder/Römmele/Thunert* (Hrsg.), Handbuch der Politikberatung, Berlin/Heidelberg 2006, und die daselbst zit. Lit. Das Thema

und sodann b) jene nach der Beratungskraft der Raumplanung als öffentliche Aufgabe gerichtet an die Politik und an die Verwaltungen. Schweizerische Eigenarten ergeben sich aufgrund der direkt-demokratischen Politikstrukturen und der hohen eigendynamischen räumlichen Entwicklung, die sich aus einer erheblichen Zuwanderung und einem überdurchschnittlichen wirtschaftlichen Wachstum ergeben.<sup>3</sup> Die hier aufgeworfenen Fragen betreffen alle Staatsebenen, wenn auch mit unterschiedlichen beratungsseitigen und raumplanerischen Akzenten. Insbesondere spielt die Bürgerbeteiligung als Ausdruck der Demokratie eine prägende Rolle.

Die erste der beiden Grundfragen erklärt sich aus sich heraus. Als öffentliche Aufgabe – nicht als Wissenschaft – kommt die Raumplanung nicht ohne Beratung aus, allein schon deshalb, weil die Steuerung der räumlichen Entwicklung immer wieder neu gefordert ist und anregender Impulse wie auch neuer Ziele, Instrumente, Massnahmen und Verfahren bedarf. Die Raumplanung ist eben eine Daueraufgabe unter sich ändernden Bedingungen – ohne Beratung kaum zu meistern. Die zweite Frage ergibt sich für die amtliche Raumplanung aus der sog. Querschnittsfunktion. Sie muss sich – von sich aus – herausnehmen, als Beraterin in Belangen des Lebensraumes gegenüber Sachträgern raumwirksamer/raumordnungspolitischer Funktionen aufzutreten, die in der Substanz oder begleitend räumliche Probleme – wie des Verkehrs, der Bevölkerungsbewegungen, des Klimawandels, der Energiewende, der Urbanisierung – anzugehen haben, ohne formell für die Raumplanung zuständig zu sein.

Auf diese zwei Dimensionen a) der an die Raumplanung/Raumordnungspolitik gerichteten Beratung und b) der von der Raumplanung ausgehenden Politikberatung an Dritte der Verwaltung, der öffentliche Unternehmungen usw. geht die vorliegende Abhandlung ein. Dass die schweizerische Raumordnung/Raumplanung/Raumordnungspolitik einige Besonderheiten aufweist, wird dabei als bekannt vorausgesetzt: Mitspielen der Demokratie auf allen Planungsebenen des Bundes, der Kantone und Gemeinden, Urbanisierung der

---

Politikberatung/Raumplanung berührt für Deutschland *Mädling Heinrich*. Zur Vielfalt der Politikberatung in Raum- und Stadtentwicklung, Erfahrungen und Entwicklungen am Beispiel von ARL (Akademie für Raumforschung und Landesplanung) und Difu (Deutsches Institut für Urbanistik), in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 7/8 2011, S. 461 ff. Die Politikberatung zum allgemeinen politischen Geschehen liegt heute in der Schweiz verstärkt in den Händen der Politologen, früher weitgehend in jenen der Rechtswissenschaft (in der Zeit nach dem 2. Weltkrieg vor allem vertreten durch Max Imboden, Kurt Eichenberger, Jean François Aubert). Das moderne Spektrum der Staatsaufgaben weitet den Kreis der bevorzugten wissenschaftlichen und andern Berater erheblich aus. Zur Raumplanung und Raumordnungspolitik äussern sich – adressiert an Politik und Verwaltungen – beratend vornehmlich Raumplaner, Architekten, Geographen, Ökonomen, Juristen, sodann engagierte Verbände, Planungsbüros, offizielle und offiziöse Beratungsgremien, Forschungsinstitute, Think Tanks – ferner die Raumplanungsämter des Bundes, der Kantone und Gemeinden (Städte) dort, wo diese Querschnittsfunktionen zu erfüllen haben und zwar gegenüber raumwirksamen Politikbereichen ausserhalb der nominalen Raumplanung. Indirekte oder gar direkte Beratungen gehen von den Auftragnehmern der Ressort- und der Grundlagenforschung aus, soweit diese die Raumplanung betreffen, insbesondere von den sog. Nationalen Forschungsprogrammen des Nationalfonds, die u. a. die die tatsächliche Raumordnung und die angezeigte Raumplanung beleuchten.

<sup>3</sup> Zu den politischen und rechtlichen Eigenarten der Schweiz siehe vor allem *Vatter Adrian*, Das politische System der Schweiz, Baden-Baden 2014, sowie *Haller Walter*, The Swiss Constitution in a comparative Context, Zürich/St. Gallen 2009; die wichtigsten Daten zur schweizerischen Raumentwicklung sind den Statistischen Jahrbüchern der Schweiz zu entnehmen, aktuell: *Bundesamt für Statistik*, Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2015, Zürich 2015 sowie *UBS*, Die Schweiz in Zahlen 2015/2016, Zürich 2015.

Lebensstile, Entwicklung des Mittellandes zwischen Genfer- und Bodensee zu einer Stadt bei hoher Bevölkerungszunahme in den vergangenen Jahrzehnten.<sup>4</sup>

## Zwei Beispiele

Am Anfang der jüngeren Geschichte der schweizerischen Raumplanung steht ein Akt der externen wissenschaftlichen Politikberatung. Die schweizerische Regierung hatte in den beginnenden sechziger Jahren die Absicht gehegt, im Rahmen einer Gesetzgebung zum bäuerlichen Bodenrecht das Instrument der „Landwirtschaftszone“ zu lancieren. Dieses sollte die Möglichkeit eröffnen, für die örtliche Nutzungsplanung (grundeigentumsverbindliche Flächenwidmungsplanung) nicht nur Bauzonen und „Übriges Gebiet“ vorzusehen sondern auch Zonen der exklusiven landwirtschaftlichen Nutzung. Dieses Ansinnen forderte den juristischen Widerspruch der Verfassungswidrigkeit heraus. Die Regierung veranlasste ein Gutachten durch den damaligen Rechtsprofessor der Universität Bern, Hans Huber, der dem Bundesrat (schweizerische Bundesregierung) nahelegte, einen besonderen Verfassungsartikel als Grundlage der Zonenplanung (inkl. Landwirtschaftszone) vorzusehen.<sup>5</sup> Die Regierung nahm diesen Gedanken auf, das Parlament aber erweiterte den Auftrag zur Nutzungsplanung um den grundlegenden der „Raumplanung“ mit dem breiten Ziel der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes. Erlassen wurden im Jahre 1969 – durch Volk und Stände (Kantone) – uno actu die Verfassungsartikel 22ter aBV über die Eigentumsgarantie (die bis dahin stillschweigend vorausgesetzt war) und 22quater aBV über die Raumplanung. Sie wurden Teil der damaligen Verfassung vom 29. Mai 1874. Heute stehen sie in der Verfassung vom 18. April 1999 (Art. 26 BV/Art. 75 BV).<sup>6</sup>

Beim Erlass des Bundesgesetzes über die Raumplanung in den siebziger Jahren (1974/1979)<sup>7</sup> stellte sich im Rahmen der Entwicklung eines Plansystems unter

---

<sup>4</sup> Das Heft 7/8 2011 „Politikberatung in der Raum- und Stadtentwicklung“ in den (deutschen) Informationen zur Raumentwicklung (Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung) behandelt ausschliesslich die Raumplanung usw. als „Objekt“ der Politikberatung und nicht als „Subjekt“, von der im Sinne der Querschnittsfunktion Politikberatung auf raumwirksame Politikbereiche ausgeht.

<sup>5</sup> Huber Hans, Rechtsgutachten zur Verfassungsmässigkeit des Vorentwurfes V für die Revision des BG über die Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes, Bern 1964, abgedruckt in DISP Nr. 82, Zürich 1985, S. 5 ff. Die Frage nach der hinreichenden Verfassungsgrundlage für das breite Anordnen einer „Landwirtschaftszone“ war durch den Autor dieses Textes aufgeworfen worden und zwar 1962 an einer Tagung der Schweizerischen Bürgergemeinden in Stans.

<sup>6</sup> Massgebend ist heute die totalrevidierte, vor allem neu formulierte und eher sanft materiell novellierte Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV, im Gegensatz zur aBV von 1874), in Kraft seit 1. Januar 2000). Die Raumplanung ist daselbst geregelt in Art. 75 BV. Die Eigentumsgarantie ist separiert in Art. 26 BV aufgeführt als Teil der Grundrechte.

Der Art. 75 BV zur Raumplanung hat heute folgenden Wortlaut:

**„Der Bund legt Grundsätze der Raumplanung fest. Diese obliegt den Kantonen und dient der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes. Der Bund fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit den Kantonen zusammen. Bund und Kantone berücksichtigen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Erfordernisse der Raumplanung.“**

anderem die Frage nach einer Planart, die sich an die Behörden wendet, gleichsam als begleitendes Instrument der informierenden, beratenden und schlussendlich in Kernpunkten verbindlichen Politikadressierung. Daraus entstand der „behördenverbindliche Richtplan“.<sup>8</sup> Dieser unterscheidet sich markant vom klassischen Rahmen-Nutzungsplan (Zonenplan) und den Sondernutzungsplänen (Gestaltungs-, Überbauungs- und Bebauungspläne): Hier geht es um das Verbindliche gegenüber den Grundeigentümern, beim Richtplan – eine schweizerische Eigenkreation – aber um das „Anhalten“ der Gemeinden und der kantonalen wie auch der eidgenössischen Verwaltung/öffentlichen Unternehmungen, den Anforderungen der Raumplanung zu entsprechen. Der konzeptionelle/programmatische Richtplan wurde leider bald einmal in Teilen zu einem Instrument der Vorgaben an die Nutzungsplanung umfunktioniert, nicht unvertretbar, aber unter Verlusten an Stosskraft im beratenden und insistierenden Querschnittsbereich. Der Richtplan steht als Beispiel für ein Instrument der „Politikberatung“ durch die formellen Träger der Raumplanung.

### **Zum Wesen der schweizerischen Politikberatung – wertfrei, exklusive Fachkompetenz als Voraussetzung?**

Das Verständnis der Politikberatung konzentriert sich weitherum auf die sog. wissenschaftliche. Sie verlangt, bei hoher Sachlichkeit und fassbarer Nachvollziehbarkeit nach einer Beratung nahe der politischen Unvoreingenommenheit und der Wertfreiheit im Sinne einer Distanz zu politischen, insbesondere zu parteipolitischen Werthaltungen. Einen reifen Niederschlag findet diese Art von Politikberatung in wissenschaftlichen Gutachten und in Vorträgen vor parlamentarischen/verwaltungsseitigen Enquete-Kommissionen. Im Vordergrund stehen dabei Fakten und Ansätze zu Strategien und Vorgaben zur räumlichen Entwicklungssteuerung samt gesetzgeberischen Ansätzen.

Grundsätzlich gilt dies auch für die Schweiz.<sup>9</sup> Doch wird die Politikberatung in der Sache, nach Akteuren wie auch nach Verfahren, nuanciert breiter gesehen. Der Gründe sind viele. Vor allem scheut die direkte Demokratie mit ihren Vorwirkungen, ihren Entscheidungsprozessen und ihren Nachwirkungen davor zurück, das politische Gewicht – mit Blick auf Mehrheiten, Konsens, Dissens und Akzeptanz – auszuklammern. Das politische System verlangt über die Fakten und Regelungsmöglichkeiten hinaus nach Vorschlägen der Problemmeisterung, die sich politisch mit guten Gründen – was Wertungen bedingt – vertreten lassen. Bekannt ist sodann, dass Parteien, Verbände, NGO, Gruppierungen der Zivilgesellschaft sowie potenzielle und aktuelle Initiativen- resp. Referendumsträger vielseitige Möglichkeiten haben, sich einzubringen und die politische Diskussion auszuweiten. Dies zwingt die Politikberater nicht gleichzuziehen. Aber: Die politische Frage nach der politischen „Wertung und Bewertung“ ist immer präsent – für alle Berater, für alle Politik-Engagierten und für die zu Beratenden. Der breiter angelegten Politikberatung

---

<sup>7</sup> Das vom Parlament verabschiedete BG über die Raumplanung vom 4. Oktober 1974 wurde in einer Referendumsabstimmung von 1976 abgelehnt. Es hatte einen nutzungsplanerischen Gesamtplan vorgesehen. Für das neu bedachte BG über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG), das am 1. Januar 1980 in Kraft trat, wurde ein programmatischer Richtplan mit konzeptionellen Ansätzen angestrebt. Gegen dieses Gesetz wurde kein Referendum ergriffen.

<sup>8</sup> Zu den Richtplänen siehe Art. 6 und 8 RPG.

<sup>9</sup> Zur Politikberatung in der Schweiz und in allgemeiner Hinsicht siehe *Lendi Martin*, Politikberatung, Nachfrage, Resonanz, Alibi, a.a.O.

Kennzeichen bilden das verfassungsrechtlich festgeschriebene „Vernehmlassungsverfahren“<sup>10</sup> inmitten der Vorbereitung wichtiger Erlasse und anderer Vorhaben von Tragweite. Einbezogen werden neben den Kantonen und Parteien die „interessierten Kreise“ – in der Praxis sogar extensiv ausgelegt. Faktisch kann sich jedermann äussern. Die Zahl der Politikberater nimmt begleitend zu, sogar markant, unter vielen Beweggründen. Sodann bringt das für die Schweiz (noch?) typische Milizprinzip für Parlamentarier<sup>11</sup> eine gewisse zweifache Offenheit gegenüber dem Sachlichen *und* dem politisch Gewichteten mit sich. Entsprechende politische Fragen an die direkt oder indirekt involvierten Berater schwingen stets mit.

Mit der Auswahl der Berater werden häufig Akzente in Richtung der eigenen Intentionen gesetzt. Mit andern Worten: Die Präferenz für bevorzugte Experten wird nicht selten mit Politik-Absichten verbunden. Es ist deshalb auf Transparenz zu achten, die aufdeckt, von welcher Grundhaltung her gedacht und analysiert sowie gefolgert wird. Heikel sodann wenn spürbar würde, dass die zu Beratenden gar nicht eine echte Beratung anstreben sondern Rechtfertigung, Legitimation oder ein Alibi suchen. Wird der Auftrag durch den Berater dennoch angenommen, so besteht dessen Verpflichtungen in einer bewusst sachbetonten Auftragserfüllung und im Erwähnen der gewährleisteten Kompetenz sowie der bestehenden Verknüpfungen usw. zu Menschen/Behörden/Sachbindungen.

Abgrenzend sodann: Der Lobbyismus – bis in die Vorräume von Regierungen, Parlamenten, Ministerien, Verwaltungseinheiten hinein – ist interessengebunden und insofern etwas ganz Anderes als Politikberatung, die das Gemeinwohl sucht. Einzugestehen ist, dass Interessenwahrung nicht per se unzulässig ist, im Gegenteil, Regierungen, Parlamente und Verwaltungen müssen sich sogar Rechenschaft über die Interessenlagen geben, nur dürfen diese nicht überdeckt oder gar „verobjektiviert“ getarnt als „(Quasi-) Politikberatung“ vorgebracht werden. Die breite Trägerschaft der Politikberatung verlangt allerdings stets nach kritischem Beharren auf Klärungen zu allfälligen Interessenbindungen.

Über alles gesehen reicht die Politikberatung in der Schweiz zurück bis zu den Parteien, den Verbänden, den NGO, aber auch zu den Kantonen, zu den Städten, den Gemeinden – nicht im Sinne einer interessenfreien wissenschaftlichen Politikberatung, wohl aber als substantielle Beiträge an die Politik,

- a) der Raumplanung als öffentliche Aufgabe Aufmerksamkeit zu widmen,
- b) die laufend neu anfallenden Problemfelder zu erkennen und aufzunehmen,
- c) die Zusammenhänge zwischen Landschaft, Siedlung, Verkehr/Versorgung und dem individuellen/gesellschaftlichen/politischen/wirtschaftlichen Verhalten zu verstehen,
- d) die rechtlichen Grundlagen zu stärken und
- e) den Lebensraum zu erhalten und zu gestalten – unter Qualitätsansprüchen.

Träger der Politikberatung – aus sich heraus oder auf Anfrage/Auftrag hin – sind dennoch im Kern die wissenschaftlichen Experten aus Hochschulen, aber immer auch

---

<sup>10</sup> Art. 147 BV (Vernehmlassungsverfahren): „Die Kantone, die politischen Parteien und die interessierten Kreise werden bei der Vorbereitung wichtiger Erlasse und anderer Vorhaben von grosser Tragweite sowie bei wichtigen völkerrechtlichen Verträgen zur Stellungnahme eingeladen.“

<sup>11</sup> Die Ausübung irgendeines Berufs ist mit dem Parlamentsmandat vereinbar. Die Unvereinbarkeiten sind äusserst restriktiv formuliert (z. Bsp. Art. 144 BV).

Kenner der Materie aus Akademien, Think Tanks, privaten Planungsbüros, aus der Grundlagenforschung, nationalen Forschungsprogrammen und aus der Ressortforschung, ferner seitens erfahrungstarker und vorausschauender Wissensträger aus raumrelevanten Bereichen der Verwaltungen und der Wirtschaft. Unter dem Titel der Wissenschaftlichkeit dürfen auf alle Fälle Menschen, die aussagebetont bedeutsam sein könnten, nicht ausgeschlossen werden.

### **Politikberatung durch die Wissenschaft und engagierte Dritte**

Die Politikberatung, adressiert an die Raumplanung, verfügt also über einen festen Pfeiler in der Wissenschaft. Deren Vorteil ist die Verpflichtung auf Distanz zu Interessenvertretungen und die Nähe zum Stand des internationalen Wissens. Sie äussert sich direkt auf Anfragen aus Politik/Verwaltungen durch Gutachten und im Rahmen von Enqueten sowie vor parlamentarischen und ausserparlamentarischen, beratenden Kommissionen. Indirekt durch eigenständige Publikationen oder im Rahmen lancierter Forschungsprogramme.<sup>12</sup>

Die Wissenschaft von der Raumplanung bewegt sich in der Schweiz in einem vielseitigen Bezugsfeld – von der Geographie über die Rechtswissenschaft bis zur Soziologie und Informatik. Also in einem interdisziplinären Bereich, aber stets mit dem Fokus des räumlichen Geschehens und der Herausforderung des Ordnen und Gestaltens des Lebensraumes. Im Zentrum stehen methodische Grundfragen des Umganges mit dem Ungewissen, flankiert von kompetenten Zutritten zu Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und Umwelt. Deren Vertreter sollten bereit sein, nicht nur die unmittelbar ihre Kompetenz berührenden Fragen zu beantworten sondern auch das Verständnis der Raumplanung als öffentliche Aufgabe *und* als Wissenschaft zu hinterfragen. Ihre Beratungskraft stützt sich dabei auf empirische Befunde, Wirkungskontrollen, sodann auf Doktrinen zum Auftrag und zum Machbaren der Raumplanung als Zukunftsorientierung.

Einige wissenschaftliche Lücken, die seit der ersten Phase des Werdens der Raumplanung offen geblieben waren, sind zwischenzeitlich geschlossen. Ihr sachlicher Kompetenzanspruch hat sich in jüngster Zeit erheblich verbreitert, vor allem durch die Neugewichtung des Städtischen, des Städtebaulichen und der Agglomerationen.<sup>13</sup> Damit auch jener der Politikberatung. Ihrer bedarf die Raumplanung, zumal dieses Land tatsächlich auf dem Weg ist, mindestens im Mittelland zu einer (durchgrünten) Stadt mit

---

<sup>12</sup> In der Schweiz spielen die sog. Nationalen Forschungsprogramme (angewandte Forschung) zu Themen von nationalem Interesse eine grosse Rolle. Sie haben sich auch der Raumplanung gegenüber geöffnet,

<sup>13</sup> In der frühen Geschichte der schweizerischen Raumplanung dominierten – mit sich aufbauenden Steigerungen im 19. Jahrhundert – der Städtebau, das Strassenwesen, die Abwehr von Naturgefahren, das Eisenbahnwesen, die Energiegewinnung (Wasserkraft), das Forstwesen, das Wohnungswesen, usw. Als es in den Jahren der Weltwirtschaftskrise und des 2. Weltkrieges zu Problemüberlagerungen kam, schwoll der Ruf nach Orts-, Regional- und Landesplanung an. Mit der Landesausstellung von 1939 in Zürich zeichneten sich räumliche Strukturen ab: Die moderne industrielle und die ländliche Schweiz – getrennt durch den Zürichsee. Siehe dazu *Winkler Ernst/Winkler Gabriela/Lendi Martin*, Dokumente zur Geschichte der schweizerischen Landesplanung, Zürich 1979; *Lendi Martin*, Zur Geschichte der schweizerischen Raumplanung, DISP 4/2006, S. 66 ff.; *idem*, Geschichte und Perspektiven der schweizerischen Raumplanung (voraussichtlich Zürich 2017); *idem*, Erlebte Raumplanungsgeschichte, in: DISP 52.3 Zürich 2016, S. 82 ff. Siehe sodann *Koll-Schretzenmayr Martina*, gelungen?/misslungen, Die Geschichte der Raumplanung Schweiz, Zürich 2008. Dieses Werk legt das Schwergewicht auf die Phasen ab 1969, also ab dem Erlass des Bundesverfassungsartikels über die Raumplanung – unter Verwendung von Zeitzeugnissen.

hoher Bevölkerungsdichte, von urbaner Lebensweise, mit grossem Verkehrsaufkommen, mit kultureller Vielfalt usw. zu werden – ein überproportional aktiver national/internationaler Wirtschaftsstandort (im 2. und 3. Sektor). Die derzeit nachgefragte Politikberatung muss deshalb hohen Erwartungen und höchsten Anforderungen in sachlicher, räumlicher, zeitlicher, politikreifer, gesellschafts- und umweltnaher Hinsicht genügen.

Die Gewissensfrage, die sich für die Politikberatung aus der Wissenschaft heraus stellt, ist eine heikle: Darf ein Vertreter/eine Vertreterin aus der Wissenschaft heraus im Namen der Raumplanung die Politik in deren weiten Bereichen beraten, wenn er/sie nicht die Disziplin der Raumplanung als solche vertreten sondern in nuce von einer klassisch vorgeformten Wissenschaft – wie Recht, Geographie, Architektur, Ingenieurwesen usw. – her kommen? Nun, die Elementarfrage ist wohl die, ob Raumplanung als Wissenschaft in sich definierbar und als solche ermächtigt ist, in ihrem Sinn Red und Antwort zu stehen. Es mag die stringent denkenden Wissenschaftler der Raumplanung geben, doch über alles gesehen sind die meisten Berater ihrer Herkunft nach auf eine der klassischen Disziplin ausgerichtet. Klug ist es, die Beratungskompetenz gleich einleitend dazulegen. Vor allem aber dürfte es sich aufdrängen, sich auf die Interdisziplinarität der Raumplanung zu berufen und die eigenen Grenzen anklingen zu lassen. An den Beratern ist es dann, die Aussagen der wissenschaftlichen Beratung zu würdigen und in die grösseren sachlichen und politischen Zusammenhänge zu stellen. Denn sie sind es, die letztlich die Verantwortung in der Sache tragen.

Ein Fehlschluss wäre es, die Politikberatung der Raumplanung/Raumordnungspolitik exklusiv auf die wissenschaftliche zu beschränken. An ihr beteiligen sich mit guten Gründen, wie dargelegt, auch Dritte bis hin zu NGO und Verbänden, auch die Kantone als Gliedstaaten in Bundesangelegenheiten. Der hochschulseitigen, wissenschaftlichen Beratung der Raumplanung kommt allerdings eine gewisse Sonderstellung zu, da sie in qualifizierter Art auf die Wissenschaft und deren Methoden verpflichtet ist. Ihre Verantwortung ist also eine besondere, eine definierte, eine der Forschungsfreiheit verpflichtete. Sie darf und muss daran gemessen werden. Und ein zweiter Fehlschluss wäre es, die wissenschaftliche Beratung auf die Wissenschaft von der Raumplanung zu beschränken, ist doch das lebensräumliche Geschehen breit unterlegt; es ruft deshalb alle „raumrelevanten Wissenschaften“ – nicht nur die Wissenschaft von der Raumplanung – auf, sich zum Geschehen analytisch und problemmeisternd zu äussern. Bereichernd haben sich vor allem die Ökonomie, die Regionalwissenschaften und die Geographie vorgewagt, datenseitig die statistischen Ämter, welche der räumlichen Sicht hohe Beachtung schenken.

### **Politikberatung durch die Raumplanung als Querschnittsfunktion**

Vom Phänomen der raumplanerischen Politikberatung durch die Raumplanungsinstanzen handelt für die Schweiz, wenn auch indirekt, jene Aussage des Verfassungsartikels über die Raumplanung, die in Art. 75 Abs. 3 BV<sup>14</sup> festlegt, dass Bund und Kantone bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Erfordernisse der Raumplanung berücksichtigen. Diese Verpflichtung setzt die Berechtigung der raumplanenden Ämter

---

<sup>14</sup> Vgl. Fn. 6

voraus, Bund und Kantone sowie deren Regierungen und Verwaltungen (mit Einschluss der öffentlichen Unternehmungen) zur Beachtung der geltenden Raumpläne und der Anforderungen des Raumplanungsrechts anzuhalten. Konkret: vor allem als Konsequenz der involvierten Querschnittsfunktion und des eingesetzten Instruments der behördenverbindlichen Richtpläne.<sup>15</sup>

Die „Politikberatung“ wendet sich nicht nur zugunsten der Raumplanung an die planenden Instanzen (Ministerien/Departemente/Ämter usw.). Sie geht auch von den mit der Raumplanung beauftragten Amtsstellen aus. Nicht als wissenschaftliche, wohl aber als inhaltsstarke Fachberatung. Ihr konzentriertes Befassen mit dem räumlichen Geschehen und den erforderlichen Planungen „ermächtigen und legitimieren“ sie – fachlich und unter Umständen sogar gesetzlich – auf jene Politik- und Verwaltungsinstanzen beratend zuzugehen, die ihrerseits ex lege mit raumwirksamen Aufgaben betraut sind, beispielsweise in Belangen des Umweltschutzes, des Verkehrs, des innerstaatlichen Finanzausgleichs, alternativer Energieversorgung, der Strukturpolitik, usw. Die amtliche Raumplanung kann, darf und muss den Charakter fachlicher Beratung annehmen oder sogar die Vorstufe resp. die Stufe verbindlichen Einwirkens erlangen. Dass sie dabei an das Recht gebunden ist und nicht in der Art souveräner Wissenschaftlichkeit auftritt, das ist votgegeben, doch ist es von Vorteil, wenn sie den wissenschaftlichen Hintergrund der Raumplanung beachtet. Dass dabei sehr viel an Geschick auszustrahlen ist, drängt sich auf, da sich kaum eine Stelle innerhalb der Verwaltungen von einer andern – wie eben der Raumplanung – „bevormunden“ lässt. Auf der anderen Seite tun alle Politikbereiche, Amtsstellen und öffentlichen Unternehmungen gut daran, vom raumplanerischen Wissen und Können der kompetenten Instanzen zu profitieren. Das charakteristische Element der Raumplanung, in Gesamtzusammenhängen durchwegs zukunftsorientiert zu denken, macht sie beratungsstark.

Und nicht zuletzt: Die staatsleitenden Organe und vor allem die Regierungen dürfen von den für die Raumplanung zuständigen Fachorganen jene Hinweise zur lebensräumlichen Entwicklung erwarten, die sie für ihre Zukunftszuwendung benötigen. Wissend, dass sich mit der Raumplanung immer auch sachliche und zeitliche Perspektiven und politisch abgestimmte Horizonte verbinden, die für die Politik – und damit nuanciert auch für Wirtschaft und Gesellschaft – zukunftssträftig sind. Insbesondere beim Formulieren der Regierungspolitik, von Legislaturplanungen, Koalitionsvereinbarungen, Konzeptionen für Verkehr, Energiewende und ganz allgemein im Rahmen prospektiver Studien lohnt sich ein intensives Gespräch mit der Raumplanung, weil diese a) vorausschauend und über entsprechende Informationen verfügt, weil sie b) über sachlich-politische Zusammenhänge innerhalb und zwischen Objekten/Problemfeldern von hoher Komplexität Bescheid weiss und weil sie c) um die Grenzen des Nicht-Wissens in Zukunftsbelangen laufend nachdenkt. Ein dramatischer Vorteil des räumlichen Planens: es denkt sowohl in den Kategorien tradierter politischer Gebiete (Bundes- /Länder-Kantons-/ Gemeindegebiete) – im Rahmen der territorialen Grenzen der Gesetzgebung – als auch in funktionalen Räumen (Regionen, Agglomerationen, Metropolitanräume).

## **Politischer Stellenwert der Raumplanung und der Politikberatung**

---

<sup>15</sup> Art. 6 und 8 RPG

Die schweizerische Raumplanung genießt einen relativ hohen politischen Stellenwert.<sup>16</sup> Dieser wird aber nicht exklusiv von der Qualität der Raumplanung aller Staatsebenen und der Politikberatung getragen, so aktiv diese auch sein mögen. Es gibt eine Vielzahl von Gründen, die signifikant helfen, die Raumplanung nicht lahm zu lassen: Im Vordergrund stehen die Knappheit des Raumes, die wachsenden Ansprüche an den Lebensraum, die aktive Wirtschaft und die Zunahme der Bevölkerung. Eine gewisse Grundskepsis dem „planenden Staat“ gegenüber besteht – zu recht. Planung ist per se problembelastet. Wichtig deshalb, dass sie nicht als „Wirtschaftsplanung“ wuchert und dass nie „Planungsgläubigkeit“ aufkommt. Gekonnte Planung weiss um das Nicht-Wissen, kennt die eigenen Grenzen, akzeptiert, dass sie im Rechtsstaat als öffentliche Aufgabe an das Recht gebunden und politischen Einflüssen gegenüber exponiert ist.

Eine erhebliche Ursache liegt in der gelebten Demokratie. Allein schon die zwei jüngeren nationalen Volksinitiativen zu den Themen der Zweitwohnungen<sup>17</sup> und zur Masseneinwanderung<sup>18</sup> wirken sich auf die Raumplanung aus. Reaktionen von Seite der Raumplanung waren sofort sachlich-fachlicher gefragt. Und Politikberatung war gleich unter mehreren Gesichtspunkten erforderlich. Zudem eilte eine Initiative zum Schutz der Landschaft voraus, die – aufgrund intensiver Politikberatungen später zurückgezogen – Anlass zu einer Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung gab: vor allem mit Akzenten in Richtung des verdichteten Bauens, restriktiv dimensionierter Bauzonen. Ein stringenteres Bodenrecht entstand.<sup>19</sup> Auch im

---

<sup>16</sup> Siehe dazu *Lendi Martin*, Raumplanung – ihr politischer Stellenwert in einer veränderten Welt, in: Raumforschung/Raumordnung, Heft 5/2008, S. 383 ff. Die Zeitschrift DISP, Nr. 200, Zürich 2015, befasst sich mit „The State of The Art of Planning in Europe“ und entwirft für Europas Staaten ein relativ düsteres Bild zur Erfolgsgauglichkeit der Raumplanung. Auch die beiden Beiträge aus der Schweiz bleiben eher zurückhaltend. M.E. hängt viel damit zusammen, dass die Raumplanung zu oft und in zu vielen Ländern zu eng in einem monodisziplinären Gewand gesehen wird – auch in Ausbildungsbelangen. Die Raumplanung lebt – als sich stets erneuernde Antwort auf sich wandelnde Entwicklungen und Problemlagen – von Impulsen aller raumrelevanten Wissenschaften und einer breit angedachten Politikberatung. Ihre Stärke muss das (negativ) abwehrende und (positiv) fördernde Antizipieren sein, verbunden mit der Fähigkeit, Veränderungen rechtzeitig wahrzunehmen und neu anzugehen, mitgetragen von der intergenerationellen Verantwortung für das Leben und die Lebensentfaltung in Zukunft.

<sup>17</sup> Aufgrund einer Volksinitiative erging am 11. 3. 2012 der Verfassungsartikel über die Zweitwohnungen: Art 75b BV (samt einer Übergangsbestimmung). Er steht in systematischer Nachbarschaft zur Raumplanung (Art. 75 BV). Gestützt auf diesen Artikel ist in der Zwischenzeit ein besonderes Bundesgesetz (BG über Zweitwohnungen vom 20. März 2015) erlassen worden. Die Politikberatung befasste sich mit der Auslegung des Art. 75b BV und also mit dem vertretbaren sachlichen Geltungsbereich des zu erlassenden Gesetzes. Daran beteiligt war vor allem die Rechtswissenschaft. Bedauerlich bleibt, dass vor dem Ergreifen der Initiative eine substanzielle Politikberatung zum Zweitwohnungsbau und seiner rechtlichen Erfassung ausblieb. An diesem Beispiel zeigt sich ein Defizit: Die Politikberatung gegenüber entstehenden Volksinitiativen auf Partialrevision der BV ist absolut unterentwickelt. Sie könnte (und müsste) die sachlichen und rechtlichen Aussagen beeinflussen.

<sup>18</sup> Der neue Verfassungsartikel 121a BV (samt einer Übergangsbestimmung) zur Steuerung der Zuwanderung ist seinerseits raumrelevant. Die Annahme erfolgte am 9. 2. 2014. Die jährliche Zuwanderung entspricht in etwa einer mittleren Stadt der Schweiz (rund 60' bis 80'000 bei heute insgesamt rund 8,3 Mio Einwohnern); 1939 (Ausbruch des 2. Weltkrieges) zählte die Schweiz übrigens nur rund 4,1 Mio. Eine verfassungskonforme Ausführungsgesetzgebung steht noch aus. Die Vorabgesetzgebung führte zu einem sog. Inländerprivileg. Die Politikberatung war und ist sachlich, politisch und vor allem rechtlich erheblich gefordert, weil sich die Schweiz mit der EU bilateral auf die „Personenfreizügigkeit“ vertraglich eingelassen hatte, die ex constitutione als Völkerrecht zu beachten ist. Nicht nur nebenbei: Eine Volksinitiative „Stopp der Überbevölkerung – zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen“ wurde am 30. 11. 2014 deutlich abgelehnt. Sie war zu rigoros und zu einseitig.

<sup>19</sup> BG über die Raumplanung, Änderung, vom 15. Juni 2012. Es handelte sich dabei um einen sog. indirekten Gegenvorschlag zur später zurückgezogenen „Landschaftsinitiative“, die verlangt hatte, die Bauzonenflächen während 20 Jahren nicht zu vergrössern. Die Politikberatung war in rechtlicher,

kantonalen Bereich unterstrichen Initiativen zur Raumplanung deren politische Relevanz. Beispielsweise im Kanton Zürich zum Schutz der Fruchtfolgeflächen. Erst recht gilt dies für den kommunalen Bereich, wo die Lokalisierung und Dimensionierung der Bauzonen und der Grad der Nutzungsintensitäten Gegenstand der Debatten in Bürgerversammlungen bilden. Auch führt der Erlass von Sondernutzungsplänen (wie Gestaltungs-, Überbauungs-, Bebauungspläne) zu belebenden Auseinandersetzungen.

Die kantonalen Richtpläne werden in der Regel in den kantonalen Parlamenten breit diskutiert. Die Öffentlichkeit nimmt ihrerseits regen Anteil. Weit weniger Beachtung finden die bundesweit erlassenen Sachpläne, deren rechtliche Tragweite eher rudimentär geregelt ist.<sup>20</sup> Breit gefächerte Aufmerksamkeit auf allen Staatsebenen findet die tatsächliche räumliche Entwicklung. Sie sprengt die Erwartungen und stellt aufgrund der unerwarteten Bevölkerungszunahme höchste Anforderungen an die Wohnbaupolitik, die Infrastrukturen der Versorgung und Entsorgung, das öffentliche Verkehrsleistungsangebot, die Sozialwerke, an die nationale Kohäsion usw. Vor allem: Das markante Wachstum der Agglomerationen und deren Erschliessung durch S-Bahnen mit hohem Leistungsangebot springen in die Augen. Sie sprengen die traditionellen politischen Gebiete.

Die erweiterte Politikberatung hält sich erfreulicherweise nicht zurück. Spannend ist, dass in jüngster Zeit starke Impulse von diversen Verbänden und sogar Wirtschaftsverbänden ausgegangen sind: Der *SIA* (Schweizer Ingenieur und Architektenverein) akzentuiert, die Schweiz werde knapp, „*economiesuisse*“ legt eigene Gedanken zur Raumordnungspolitik vor<sup>21</sup>, die *VLP*<sup>22</sup> trägt seit Jahrzehnten konstruktiv-kritisch zur Lebendigkeit der Raumplanung in all ihren Aktivitäten und in der Ausbildung bei, die *Stiftung Landschaftsschutz* (mit ihrer später zurückgezogenen Initiative „Raum für Mensch und Natur“, Landschaftsinitiative)<sup>23</sup> insistiert anhaltend auf der besseren Nutzung bestehender Bauzonen durch verdichtetes Bauen, *die Kantone engagierten sich mit den Gemeinden/Städten und dem Bund* für das Ausarbeiten eines schweizerischen Raumordnungskonzeptes<sup>24</sup> – übrigens jenseits einer verfassungsrechtlichen Verpflichtung, *Avenir Suisse*<sup>25</sup> widmet sich der Steuerung der räumlichen Entwicklung durch Anreize und Lenkungsabgaben usw. Die Städtethematik, die Verkehrs- und Energiefragen werden vorweg von den *schweizerischen Hochschulen* national und international forciert, verbunden mit dem Ziel, den bis anhin eher vernachlässigten Teilgebieten der Raumplanung Auftrieb zu verschaffen. Politik und Raumplanung sind also durch die breit angelegte „Politikberatung“ mindestens derzeit erheblich gefordert. Schlägt man die raumrelevanten „Initiativen“ hinzu, so entsteht tatsächlich das Bild einer politisch bewegten Raumplanung.

---

sachlich-raumplanerischer und politischer Hinsicht erheblich gefordert. Ob es klug war, das bodenrechtliche Instrumentarium des vom Volk 1976 abgelehnten BG über die Raumplanung von 1974 zu mobilisieren, wird sich weisen.

<sup>20</sup> Art. 13 RPG

<sup>21</sup> *economiesuisse*, Wirtschaft und Raum, Der Beitrag der Wirtschaft zur zukünftigen Raumpolitik der Schweiz, Zürich 2015

<sup>22</sup> *VLP* (Schweizerische Vereinigung für Landesplanung), Raumentwicklung, Jahresbericht 2014, Bern 2015 sowie Jahresbericht 2015, Bern 2016

<sup>23</sup> Siehe dazu Fn. 19

<sup>24</sup> *Bundesrat/Konferenz der Kantonsregierungen/Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz/Städteverband/Gemeindeverband*, Raumkonzept Schweiz, Bern 2012

<sup>25</sup> Think Tank der schweizerischen Wirtschaft, Sitz in Zürich, mit einer äusserst intensiven publizistischen Beratungstätigkeit – neu auch zu Fragen der Raumordnung und Raumforschung.

Auf der andern Seite stagniert die amtliche Politikberatung im Sinne der Querschnittsverpflichtungen, die von den zuständigen Ämtern der Raumplanung der Kantone, des Bundes und vor allem auch der Städte auf die staatlichen Organe, die raumwirksame Funktionen versehen, ausgehen sollte. Sie scheint auf eine gewisse Beratungsresistenz gestossen zu sein. Die gross gewordenen Stäbe und Verwaltungseinheiten des Bundes und der Kantone achten nämlich sorgsam darauf, offene Fragen der räumlichen Entwicklung selbst zu beantworten und „Einmischungen“ der amtlichen Raumplanung zu vermeiden: Zum Nachteil eines breit gefächerten ganzheitlichen Denkens. Die Kooperation, das Interdisziplinäre, das gesamthaft politisch-sachlich Angezeigte, die zu reklamierenden Zukunftsperspektiven – sie werden zu wenig als gemeinsame Herausforderung gesucht. Selbst die Strategie- und Politikmanagementkompetenzen der Regierungen und deren Zuständigkeiten für die Regierungspolitik werden zu wenig deutlich angesprochen. Just an diesem Punkt wird ein notwendiger Link sichtbar: Die von den Ämtern der Raumplanung ausgehende „Politikberatung“ ist allein schon deshalb hochzuhalten, weil sie Brücken zwischen der externen Politikberatung zur nominalen Raumplanung und den raumwirksam aktiven Stellen schlägt – auch mit Aussagekraft für Regierung und Parlament.<sup>26</sup>

## **Die zentrale Thematik der Politikberatung**

Den wichtigsten Hintergrund der raumplanerischen Aktivitäten und der damit einhergehenden Politikberatung bildet eine *Diskrepanz*. Ihr müssen wir uns zuwenden.

Sie betrifft die verfassungsrechtliche Kompetenzordnung in Sachen der Raumplanung (Art. 75 BV) zugunsten der Kantone hier und die anhaltende, tatsächliche und politisch unterlegte Verlagerung der räumlichen Probleme auf die Bundesebene dort. Die geltende Verfassung erklärt nämlich die Gliedstaaten (die Kantone) für die Raumplanung verantwortlich, während dem Bund nominal lediglich die Kompetenz einer Grundsatzgesetzgebung zusteht, die er mit dem Erlass des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) mehr oder weniger erfüllt hat. Auf der andern Seite fallen aber die neueren räumlichen Probleme nicht exklusiv innerkantonal sondern auch national/international an, mindestens hinsichtlich ihrer tatsächlichen und rechtlichen Auswirkungen, aber auch durch die sich ausweitende Aufgabenfülle des Bundes. Dies gilt beispielsweise für die Urbanisierung, das Agglomerationswachstum, die Metropolitanräume, die internationale Zuwanderung, die grenzüberschreitenden Pendlerströme, die Energiewende, die Mobilität, für wichtige Teile der Strassenplanung und der Netze des öffentlichen Verkehrs, für den Schutz der Umwelt, die Voraussetzungen der Wirtschafts- und Gesellschaftsentwicklung usw. Juristisch relevant: Das nominale Raumplanungsrecht (samt Baurecht) ist – relativ föderalistisch ausgerichtet – Sache der Kantone, während das funktionale Raumplanungsrecht in hohem Masse in der Hand des Bundes liegt.<sup>27</sup> Vermutlich halten die tatsächlichen und

---

<sup>26</sup> Es ist enorm wichtig, dass die Regierung das Denken in Zukunftsfragen, in Belangen des Lebensraumes, im Zwiespalt von politischen Gebieten und funktionalen Räumen sowie sub specie der intergenerationellen Verantwortung pflegt. Das Verhältnis von „Regieren“ und „Raumplanung“ muss neu bedacht werden. Siehe dazu *Lendi Martin*, Regieren, Strategiekompetenz, Politikmanagement, e-collection, ethz., Zürich 2015.

<sup>27</sup> Das funktionale Raumplanungsrecht umfasst jenes Recht, das ausserhalb des nominalen hohe räumliche Wirkungen zeitigt, beispielsweise das Waldrecht, das Verkehrsrecht usw.

rechtspolitischen Zentralisierungstendenzen an. Dazu kommen für die Bundes- und kantonale Ebene die Aufgaben, die das Internationale, mindestens das Grenzüberschreitende, herausfordern.

Der Bundesrat (Bundesregierung) hat vor diesem Hintergrund bereits eine Totalrevision des geltenden, vor kurzem teilrevidierten BG über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 angekündigt. Die Kantone zögern. Wohl aus zwei Gründen. Einerseits sind sie durch die Ergänzungen des RPG zu nicht unerheblichen Anstrengungen im Bereich der baulichen Verdichtung verpflichtet und andererseits sehen sie zu wenig klar, wie den nationalen und internationalen Erfordernissen raumplanerisch genügt werden kann. Vermutlich lässt die Totalrevision auf sich warten. Aber: Der Bundesrat steht erheblich in Pflicht: a) Die räumlichen Verhältnisse haben sich landesweit massiv verändert und b) haben die raumwirksamen Bundeskompetenzen erheblich zugenommen.

An der morgigen Politikberatung ist es, sich dem geschilderten Zwiespalt zu stellen und für sich und gleichzeitig gegenüber den zu Beratenden klar zu werden, wie die ausgreifenden tatsächlichen und rechtlichen wie auch politischen Problemabsteckungen und die sachgerechte Kompetenzordnung so aufeinander abgestimmt werden können, dass die sach-räumlichen Probleme durch die zuständigen Instanzen sachgerecht gemeistert werden können. Insbesondere ist die Frage zu stellen, ob eine Revision des Art. 75 BV zur Raumplanung fällig werde.<sup>28</sup> Eine der weiteren dominanten offenen Fragen ist jene nach den Organisations- und Governancestrukturen der (interkantonalen) Agglomerationen und der Metropolitanräume. Nicht minder wichtig die Abstimmung zwischen der Siedlungs- und der Verkehrsplanung. Und nicht zuletzt ist das immense Feld der Qualitäten der Landschaft, der Siedlungen, der Städte und des Städtebaus wie auch der Stadtplanungen neu anzugehen. Ist das RPG durch je einen Abschnitt zur Städtebauförderung und zur Agglomerationspolitik zu ergänzen? Ist gar eine stützende Revision des Art. 75 BV über Raumplanung erforderlich?<sup>29</sup>

Als in den sechziger Jahren des vergangenen Jahrhunderts die Verfassungsartikel zur Raumplanung und zur Eigentumsgarantie<sup>30</sup> skizziert und dann beschlossen wurden, da war die raumordnungspolitische Problemlage eine andere. Es ging damals primär um

---

<sup>28</sup> Siehe dazu Fn. 6; daselbst findet sich der Wortlaut des aktuellen Art. 75 BV

<sup>29</sup> Es gibt folgende Möglichkeiten:

- a) Art 75 BV unverändert zu belassen,
- b) eine Agglomerationskompetenz des Bundes vorzusehen,
- c) eine Baurechtskompetenz hervorzuheben, eine Städtebauförderungsbestimmung einzufügen und/oder
- d) eine umfassende Bundeskompetenz in Sachen Raumplanung anzustreben.

<sup>30</sup> Art. 22ter (Eigentumsgarantie) und Art. 22quater (Raumplanung) aBV, erlassen am 14. September 1969. Das Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (RPG) wurde durch eine Expertenkommission vorbereitet wie auch das 1976 abgelehnte Gesetz von 1974 durch eine breit aufgestellte ausserparlamentarische Expertenkommission vorbereitet worden war. Die Politikberatung war engagiert aktiv. So führte der Schweizerische Juristenverein 1976 eine Tagung mit Referaten der Professoren Pierre Moor und Martin Lendi zu den Rechtsfragen durch. Und bereits 1971 hatte das ORL-Institut der ETH Zürich „Landesplanerische Leitbilder“ aufgelegt. Nur kurz vorher gelangte ein weiterer Bericht zur „Raumplanung Schweiz“ (Aufgaben/Organisation) an die Öffentlichkeit (der sog. Kommission Kim), Bern/Zürich 1970, mitgetragen vom ORL-Institut. Selbst hinter dem sog. CK 73, dem „Raumordnungskonzept Schweiz“, Bern 1973, stand das ORL-Institut als Verfasser des vorbereitenden Berichtes und der Landesplanerischen Leitbilder. Offensichtlich: Die Politikberatung war breit engagiert: Sie ragte später auch in das GVK-CH (Gesamtverkehrskonzeption Schweiz, Schlussbericht, Bern 1977) und in weitere Zukunftsstudien hinein. So müsste die Politikberatung auch in Zukunft – in etwa – ausgreifend, anregend denken und auf das Geschehen mit Eigenleistungen einwirken: stets über den konkreten Anlass hinaus.

die Ordnung der Bodennutzung im innerstaatlichen Rahmen, mit minimalen gesetzlichen Grundlagen des Bundes und um die nötigen, anordnenden Pläne der Kantone und Gemeinden. Heute und morgen ist dieses Land, das bevölkerungsseitig gewachsen ist und allenthalben an Landesgrenzen stösst, national/international gefordert und muss deshalb neu in die Lage versetzt werden, die räumlichen Probleme örtlich, regional, landesweit und unter Berücksichtigung der internationalen Dimensionen zu lösen. Dies bedingt eine Raumplanung mit dem breiten sachlichen Spektrum der kommunalen, kantonalen *und* nationalen Ebene mit internationalen Verknüpfungen.

Sechs Beispiele machen dies sichtbar:

- a) Die Flughäfen von Genf und Zürich befinden sich in der Nähe zu den Landesgrenzen, jener von Basel liegt gar in Frankreich;
- b) Abgesehen von der Zuwanderung im Rahmen der europäischen Personenfreizügigkeit fahren täglich tausende (300'000) Pendler aus dem benachbarten Ausland in die Schweiz zur Arbeit, so rund um Genf, Basel, Zürich und Locarno/Lugano;
- c) die Metropolitanräume Genève/Lausanne (Arc Léman) und Basel/Aarau/Luzern/Zug/Zürich/Schaffhausen sind ein Faktum, erschlossen mit S-Bahnen, Intercity-Zügen im Halbstundentakt (oft häufiger) und durch das Nationalstrassennetz;
- d) die die Alpen querenden Eisenbahntunnels (Gotthard/Lötschberg-Simplon) rufen nach abgestimmten internationalen Zufahrtslinien;
- e) die „Energiewende“ verlangt u.a. nach dem Ausbau der national/internationalen Stromnetze, das Nutzen von Alternativenergien usw. Sie zeitigen räumliche Auswirkungen. Diese zeigen ihrerseits an, dass die innerstaatlichen Mittel und Instrumente an Grenzen stossen. Es bedarf einer weitsichtigen raumplanerischen Kooperation von Bund, Kantonen und Gemeinden - in Kontakt mit den internationalen Nachbarn;
- f) die neu lancierte Verdichtung der Siedlungsräume wirft die Frage auf, wo die nachzuholende Infrastruktur errichtet werden soll – im Nicht-Siedlungsgebiet?, unterirdisch?

Mithin: Es ist an der Politikberatung – vor dem Hintergrund einer denkbaren neuen Kompetenzordnung – die strategischen Möglichkeiten und die erforderlichen Entscheidungsprozesse für eine national/international taugliche „Raumordnung Schweiz“ aufzuzeigen. Keine einfache Aufgabe, auch politisch, da unter Umständen eine Verfassungsrevision – mit obligatorischem Referendum – und eine totale Gesetzesrevision – mit fakultativem Referendum – erforderlich werden könnten.

### **Erfolge der schweizerischen Politikberatung zur Raumplanung?**

Ein Blick in die jüngere schweizerische Geschichte der Raumplanung verrät besondere Erfolge der Politikberatung in den Phasen der sachlichen-politischen Inspiration der Raumplanung, so in den vierziger Jahren des 2. Weltkrieges, als die Schweiz sich isoliert sah, dann in den keimenden Jahren der Hochkonjunktur (sechziger Jahre), der Institutionalisierung der Raumplanung (siebziger Jahre), ferner in den spezifischen der Erdölkrise und insgesamt des Kalten Krieges, dann der werdenden Globalisierung, der

Informations-/Wissensgesellschaft in der jüngeren Zeit. Auffallend daran: Orientierungsbedarf und Beratungsintensität begünstigen sich gegenseitig.

Kraftvoll durchzustehen hatte die wissenschaftliche Politikberatung die Periode des Erlasses der Verfassungsgrundlage, dringlicher Massnahmen (provisorische Schutzgebiete) und alsdann des Bundesgesetzes über die Raumplanung – über 10 Jahre mit diversen Expertenkommissionen, 2 Volksabstimmungen (1969 Annahme Verfassungsartikel, 1976 Ablehnung des ersten Bundesgesetzes von 1974) und vor allem mit wechselndem politischen Hintergrund (Hochkonjunktur/Erdölkrise, Planungsnahe/Abkehr von der Planung).

Substanzielle Beratung, dies mag überraschen, ging unter anderem von der Rechtswissenschaft aus. Ihre Vertreter verstanden es, die Raumplanung als Planung mit der Strukturen des schweizerischen Rechts zu versöhnen. Ihnen ist es beispielsweise zu verdanken, dass der Plan als generelles/konkretes Institut zwischen Rechtssatz und Verfügung verstanden wurde, dass die bodenrechtlichen Aspekte aufgenommen und die Relationen „Eigentumsbeschränkungen/Entschädigungen (bei materieller Enteignung)/entschädigungslose Eigentumsbeschränkungen“ Klärungen entgegengeführt werden konnten. Die Rechtswissenschaft verstand es auch, Governance-Strukturen zu skizzieren. Eindrücklichen waren vor allem die Tagungen des Schweizerischen Juristenvereins von 1947 und 1976. Eine Besonderheit: Max Imboden, Rechtsprofessor in Basel, referierte im Jahre 1960, also vor dem Erlass des Verfassungsartikels über die Raumplanung – vor den Deutschen Staatsrechtslehrern über den Plan als verwaltungsrechtliches Institut.<sup>31</sup>

Eine Konzentration der Berater aus Wissenschaft und aus der Praxis ergab sich rund um die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (VLP), die 1943 gegründet worden ist und in einer ersten Phase durch Armin Meili (Architekt, Inspirator der Landesplanung und Direktor der Landesausstellung von 1939) und später durch Heinrich Gutersohn (Professor ETH, Geograph) geleitet wurde. Das Augenmerk galt der örtlichen, regionalen, der werdenden kantonalen Raumplanung und in der Folge dem Einbezug des Bundes. Die Wissenschaft gruppierte sich ab 1943 um die „Zentralstelle für Orts-, Regional- und Landesplanung“ an der ETH Zürich. Das ORL-Institut der ETH Zürich, das rund 20 Jahre darauf (1961) gegründet worden ist, wurde zu einem international anerkannten Kern der Orts-, Regional und Landesplanung mit bald einmal mehreren Professuren und maximal über 100 Mitarbeitern unterschiedlichster Disziplinen. Die wissenschaftliche Beratung galt u.a. der Gesetzgebung, der Organisation der Raumplanung Schweiz, den Landesplanerischen Leitbildern, dem Raumordnungskonzept CK 73, den Zweckmässigkeitsprüfungen von Orts- und Regionalplanungen, der politischen Planung, der Gesamtverkehrsplanung, dem Verhältnis Raumplanung und Umweltverträglichkeitsprüfung, dem Erlass von Richtlinien zur Raumplanung und vor allem auch der akademischen Ausbildung in Raumplanung. Ein nicht unerhebliches Gewicht mass die Wissenschaft den Methodenfragen zu, über die sie die Qualität der Raumplanung zu steigern hoffte.

---

<sup>31</sup> Imboden Max, Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut, Veröffentlichung der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 18, Berlin 1960. Das Referat stiess nicht auf einhellige Zustimmung, da der Referent den „Zonenplan“ (grundeigentumsverbindlicher Flächenwidmungsplan) und andererseits den sog. Koordinationsplan (von Ermessensakten) als „programmatischen Leitplan“ in den Mittelpunkt gerückt hatte. Er lag zu nahe bei der schweizerischen Plantypologie.

Und immer waren es Persönlichkeiten, die sich Klarheit für sich und die Gesellschaft verschafften, was zu tun sei: für die Politik, die Wirtschaft, die Gesellschaft *und* neu auch für den Lebensraum – ohne einer Ideologie zu verfallen, sach- und politikbezogen, konstruktiv, allerdings bei auseinanderdriftenden politischen und sachlichen Vorstellungen wie auch Erwartungshaltungen. Viele Namen müssten genannt werden. Lang würde die Liste. Aber es waren immer besondere Menschen unterschiedlicher Herkunft, nicht einfach professionelle Berater. Ich erwähne hier Namen aus der werdenden Institutionalisierung der Raumplanung, mehr oder weniger geordnet nach dem Zeitenlauf, versehen mit exemplarischen Hinweisen auf ihr Wirken. Sie waren in jedem Fall *Berater, Wegbereiter und Inspiratoren* zugleich, nicht nur abseits stehende (unabhängige)Experten:

*Armin Meili (Architekt, Planer, Dir. Landesausstellung 1939), Heinrich Gutersonn (Professor ETH, Geograph), Friedrich Traugott Wahlen (Professor ETH, Schöpfer Plan Wahlen, Bundesrat), Ernst Winkler (Professor ETH, Geograph, Leiter der Zentralstelle an der ETH), Max Werner (Architekt, Planer), Ernst Basler (Bauingenieur, Inhaber eines Planungsbüros), Hans Marti (Architekt, Stadtplane), Jean Pierre Vouga (Architekt, Stv. Delegierter für Raumplanung), Otto Glaus (Architekt, Raumplaner), Fritz Berger (Ingenieur, Delegierter für Wohnungsbau), Rudolf Stüdeli (Jurist, Direktor VLP), Kuttler Alfred (Jurist, Professor, Bundesrichter), Martin Rotach (Verkehringenieur, Delegierter für Raumplanung, Professor ETH), Jakob Maurer (Architekt, RZU, Professor ETH), Kurt Furgler (Bundesrat), Leo Schürmann (Jurist, Nationalrat), Willy Rohner (Präsident VLP, Ständerat), Carl Hidber (Verkehringenieur, GVK, Professor ETH), René L. Frey (Professor, Ökonom), Hans Flückiger (Ökonom, Prof. ETH) usw.*

– eine bunte Mischung von Planern, Architekten, Politikern, Professoren.<sup>32</sup> Sie haben ihre Grundfunktionen oft auch gewechselt, vor allem in die Politik oder in die Wissenschaft resp. in Planer- und Politikfunktionen hinüber, um noch wirksamer zu werden. Sie prägten die Politikberatung, die sie insistierend zu beleben wussten, oft bereit, damit eigene praktische Leistungen zu verbinden. Auffallend an dieser Zusammenstellung: Die Zahl der wissenschaftlichen Berater, die sich integral der Raumplanung widmen, ist in der Schweiz klein. Es sind nicht mehr als einige wenige Professuren der Universitätsebene<sup>33</sup>, die sich – so auch heute – auf diese Disziplin konzentrieren. Auch auf Fachhochschulebene (z.B. Rapperswil) präsentieren sich die Zahlen kaum anders. Die Politik ist also auf jene Architekten, Ingenieure, Ökonomen, Geographen, Rechtswissenschaftler, Ökologen, Soziologen usw. angewiesen, die den Lebensraum in ihre Betrachtungen einbeziehen.

Das Bundesamt für Raumplanung/Raumentwicklung lässt sich seit Jahrzehnten durch eine variabel besetzte *ausserparlamentarische Kommission* beraten.<sup>34</sup> Diese setzte und setzt sich aus Fachleuten, Wissenschaftlern und Politikern zusammen, möglichst aus allen Landesteilen und ein breites Interessenspektrum vertretend. In den ersten Jahren

---

<sup>32</sup> Die meisten Lebensläufe und Qualifikationen sind in: *Winkler Ernst/Winkler Gabriela/Lendi Martin: Dokumente zur Geschichte der schweizerischen Landesplanung*, Zürich 1979, nachzulesen. Die hier präsentierte Auswahl ist so getroffen worden, dass die Vielfalt sichtbar wird.

<sup>33</sup> Sie befinden sich vorweg an der ETH Zürich und an der ETH Lausanne. Ob sich ein grösserer Wandel einstellen könnte, ist offen. Selbst in den Glanzzeiten des ORL-Instituts der ETH Zürich waren es nicht mehr als 4 Professoren, die aber alle nicht aus der „Disziplin der Raumplanung“ hervorgegangen waren. Sie stammten aus dem Ingenieurwesen, aus der Architektur, der Rechtswissenschaft und der Geographie. M.E. ist diese Struktur positiv zu würdigen, da der aufregende und tragende „Virus der Interdisziplinarität“ Professuren in verwandten Bereichen besonders dann ansteckt, wenn er von jenen Kollegen ausgeht, die das Standbein ihres Stammfaches bewahren.

<sup>34</sup> Die beratende Kommission ist gesetzlich nicht vorgesehen. Sie geht auf den Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiet der Raumplanung vom 17. März 1972 zurück. Präsidenten waren u.a. Nationalrätin (a. kt. Regierungsrätin) Cornelia Füg (Solothurn) und Prof. Dr. René Frey (Basel).

stand das Raumplanungsverständnis im demokratischen Rechtsstaat im Fokus – stets begleitet von aktuellen Problemkomplexen. Dann kam bald einmal das Fragen nach der partizipativen, der informellen, der kooperativ-vertraglichen und nach der ökonomischen Steuerung aufgrund von Anreizen und Lenkungsabgaben auf, ohne dass aber die gesetzliche, „hoheitliche“ Planung elementar in Frage gestellt worden wäre. Neuere Durchbrüche wurden im Bereich der Agglomerationspolitik – vor allem hinsichtlich der verkehrlichen Infrastruktur – und der restriktiven Bau-Bodenpolitik mit der Vorgabe des verdichteten Bauens erzielt. Auch das Erarbeiten eines Raumordnungskonzeptes wurde gefördert. Nach Aussen wurde hingegen das Wirken der beratenden Kommission wenig sichtbar. Hingegen dürfte sie dem Bundesamt in vielen Belangen den Rücken gestärkt haben.

Die nuanciert „politikbewusste“ Politikberatung der Raumplanung durch die Wissenschaften und die breite Informationstätigkeiten der Bundes- (Amt für Raumentwicklung/ARE, Bundesamt für Statistik usw.) und kantonalen Raumplanungsämter wie auch der Raumplanungsorganisationen (wie VLP) dringen – auffallend häufig – bis in die Öffentlichkeit vor, vor allem vermittelt durch die Medien. Das Interesse am Erhalten und Gestalten des Lebensraumes und an dessen Veränderungen wird auf diese Weise positiv hoch gehalten.<sup>35</sup> Allerdings darf die Komponente keimender Beratungsresistenz nicht verschwiegen werden. Insbesondere kommt die wissenschaftliche Beratung der Planungsämter, insbesondere wenn sie Grundsatzfragen aufwirft, nicht unter allen Umständen gut an.<sup>36</sup>

Eine erstaunliche Leistung erbrachte die jüngere wissenschaftliche „Politikberatung“ mit dem Erkennen eingeschlichener Defizite der gesetzlich dominierten Raumplanung. Als Beispiel darf die Stadtplanung genannt werden.<sup>37</sup> Es waren primär die Hochschulen und die grösseren Städte, die zu reagieren wussten, während die Politik, vor allem als Gesetzgeber, zögerte und auswich. Der neuste Schub kommt derzeit von der ETH Zürich und deren Netzwerken (Stadt/Landschaft/Raumplanung), verbunden mit dem ETH-Studio Basel für Stadtplanung (getragen von führenden Architekten) und mit dem „Singapore ETH-Centre for Global Environment and Sustainability“, das vor allem auch Stadtprobleme bearbeitet: weltweit, abseits der traditionellen Raumplanung, aber mit dem aktiven Spürsinn für neue Impulse, derer auch die schweizerische Raumplanung

---

<sup>35</sup> Die NZZ, um ein Beispiel festzuhalten, hat in der 2. Hälfte des 20. Jahrhunderts das Werden der „Raumplanung Schweiz“ mit kompetenten Redaktoren unterstützt (Kurt Müller, Walter Schiesser). Auch heute widmet sich ein Mitglied der Redaktion, Paul Schneeberger, mit viel Aufmerksamkeit diesem Aufgabenfeld. Wichtig sind auch kritische Sensibilitäten, so der Stiftung für Landschaftsschutz, verbunden mit wiederkehrender Medienpräsenz.

<sup>36</sup> Dies gilt zum Beispiel für die Revision des RPG vom 15. Juni 2012, die weitgehend vom Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) aufgrund des RPG von 1964 (abgelehnt 1976) vorformuliert worden ist. Gegen diese Änderung wurde das Referendum ergriffen, doch wurde die Vorlage vom Volk am 3. März 2013 angenommen. Erhöhtes Gewicht kommt derzeit den „Stellungnahmen“ der Konferenz der kantonalen Raumplanungsdirektoren zu, die insbesondere über die föderativen Bedenken wachen – zum Beispiel gegenüber einer (fälligen) Totalrevision des RPG. Diese würde u.a. das Recht der Sachplanungen, die Verhältnisordnungen zum weitgehend kantonalen Baurecht, zum Städtebau, zur Stadt- und Agglomerationsplanung, zu den funktionalen Räumen insgesamt und zu den Bundeskompetenzen in Sachen eines nationalen Raumordnungskonzeptes betreffen.

<sup>37</sup> Siehe dazu als Beispiel für das Aufarbeiten der Stadthematik *Koch Michael/Schmid Willy A., (Hrsg.), Die Stadt in der schweizerischen Raumplanung, ein Lesebuch* Martin Lendi gewidmet, Zürich 1999. Erfreulich daran, dass aus diesem Geist heraus, der schon früh am Rande der GVK der siebziger Jahre gesät worden war, eine verkehrlich-infrastrukturelle Stadt-/Agglomerationspolitik lanciert, finanziert und in die Verfassung eingeschrieben worden ist – leider eher abseits der Raumplanung, auf eigenen Pfaden (siehe dazu Art. 50 Abs. 3 BV und Art. 86 Abs. 1 BV).

bedarf. Dazwischen gab und gibt es (leider) Perioden des schlummernden Sich-Begnügens mit dem Hergekommenen, mit dem Tradierten: Die Unterstellung der „Landschaft“ unter das Bundesamt für Umweltschutz statt unter das Amt für Raumentwicklung bleibt fragwürdig. Neue Impulse dürfen erwartet werden: so von der Politikberatung!

## Politikberatung und politische Vernunft

Die Politikberatung möge – so ein wichtiger Appell – die Raumplanung davor bewahren, sich materiell eng zu verstehen – beispielsweise in Richtung „Bodenrecht“ oder hin zu weitgehend informellen Absprachen – oder sich zu übernehmen – beispielsweise in Richtung einer alles und jedes koordinierenden Staatstätigkeit oder hin gar zu einer die Zukunft bestimmenden Staatsgläubigkeit. Anders formuliert: *Die Politikberatung kommt immer auch eine kritische, elementar denkende und weitsichtige Funktion zu.* Sie übertut sich, wenn sie Staaten hin zu einer hohen Staatsquote und hin zu Überschuldung treibt, selbst wenn vermeintlich begrenzte Anliegen, wie die Bewahrung und Gestaltung des Lebensraumes, forciert werden. Neben spezifischen Sachanliegen gilt es deshalb stets die Um- und die Gesamtsicht in die Politikberatung einzubeziehen. Eine wesentliche Stütze bildet dabei das Recht, vorab die Verfassung mit ihren die Staatsmacht und die Staatsaufgaben limitierenden Vorgaben. Die schweizerische Bundesverfassung ist vorbildlich, wissend, dass die Politik – bis in die Tagespolitik hinein – tendenzmässig zu Grenzüberschreitungen neigt. Dass neben der nationalen auch die internationalen Dimensionen zu erwägen sind, gehört sich in einer Welt ausgreifender Vernetzungen und Abhängigkeiten, doch darf auch hier die kritische Komponente nicht fehlen. Selbst Besonnenheit steht der Politikberatung wohl an.

Zürich/Küsnacht, 27. August 2015 (ergänzt anfangs November 2017)

Zum Autor:

Martin Lendi, Prof. Dr. iur., Dr. h.c., Rechtsanwalt, (em.) o. Professor für Rechtswissenschaft ETH Zürich, von 1961-1969 Generalsekretär Baudepartement Kt. St. Gallen, von 1969 bis 1998 Professor ETH Zürich. Seine Interessen gelten dem Recht und der Rechtswissenschaft sowie der Raumplanung. Die Lehre betraf neben dem öffentlichen Recht im Allgemeinen (insbesondere Staats- und Verwaltungsrecht) das Raumplanungs-, Bau-, Umwelt-, Verkehrs-, Wasserwirtschafts- und das Bodenrecht sowie das Recht der Sicherheitspolitik und das Militärrecht.

Martin Lendi ist o. Mitglied der dt. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Träger des Camillo Sitte-Preises der TU Wien und der Republik Österreich, Ehrendoktor der Universität für Bodenkultur in Wien und Tit. Prof. der Donau Universität Krems. Er ist Ehrenmitglied der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung, der European Academy of Land Use and Development sowie der Schweizerischen Bausekretärenkonferenz.

Akzente setzte er mit seinen Publikationen zu „Planungsrecht und Eigentum“, zur „Rechtsordnung“, zu „Recht und Politik der Raumplanung“, zu „Raumplanung in der Schweiz – eine Einführung“ (gemeinsam mit Hans Elsasser), zu „Lebensraum-Technik-Recht“, zur „Bewahrung des Rechts“, zu „Verkehr und Recht“, zum „Gesellschaftlich vernetzten Recht“, zu einem „Grunriss der Theorie der Raumplanung“, zu „Politisch, sachlich und ethisch indizierter Raumplanung am Beispiel der Schweiz“, zur „Ethik der Raumplanung“ (gemeinsam mit K.-H. Hübler), zur „Politikberatung“, zum „Regieren – Strategiekompetenz, Politikmanagement“ und zu „Die Zukunft als Herausforderung des Rechts“. Vor der Publikation steht eine Studie „Geschichte und Perspektiven der schweizerischen Raumplanung“. Die Zeitschrift „DISP“ hat er in den Jahren 1970-1987 zu einer wissenschaftlichen der Raumplanung entwickelt. Zudem gehörte er während Jahrzehnten zur Herausgeberschaft der Zeitschrift UPR (München). Aktuell zählt er zum Beirat jener der „Politikberatung“ (Berlin).

An der ETH Zürich war er auf Zeit Vorsteher und Mitglied der Leitung des ORL-Instituts, der Abteilung für Geistes- und Sozialwissenschaften sowie des Departementes für Recht und Ökonomie. Zu seinen Ehren wurden publiziert: *Ruch Alexander/Hertig Gerard/Nef Urs (Hrsg.)*, Das Recht in Raum und Zeit, Festschrift für Martin Lendi, Zürich 1998; *Koch Michael/Schmid Willy A. (Hrsg.)*, Die Stadt in der Schweizer Raumplanung, Ein Lesebuch – Martin Lendi gewidmet, Zürich 1999.

Der Autor gehörte zahlreichen Expertenkommissionen des Bundes an, so zu den Raumplanungsgesetzen, zur Gesamtverkehrskonzeption, zur Zukunft der SBB, zur Wasserwirtschaft, zu den Nachrichtendiensten, zur Beratenden Kommission Raumplanung usw. Im Militär wirkte er als Gst. Of. unter anderem bei operativen und strategischen Fragen mit.