

Zeitschrift:	Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale
Herausgeber:	Fédération suisse des urbanistes = Fachverband Schweizer Raumplaner
Band:	- (2003)
Heft:	5
Artikel:	Ansichten, Absichten und Wirklichkeiten
Autor:	Eisinger, Angelus
DOI:	https://doi.org/10.5169/seals-957925

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 25.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Ansichten, Absichten und Wirklichkeiten

Bemerkungen zum Verhältnis von Planung und gesellschaftlichem Wandel aus zeitgeschichtlicher Perspektive.

Planung soll Gesellschaft räumlich sinnvoll definieren. Zersiedlung und Siedlungsflächenwachstum verführen nun zum Schluss, die Planung habe bei dieser Aufgabe versagt. Dafür gibt es aber keine plausiblen Belege. Vielmehr sind es die kaum beachteten räumlichen Ausprägungen einer seit 1945 betriebenen «Neuerfindung» der Schweiz, die dafür verantwortlich sind sind.

Planung, heisst es, ist ein Unteilbares.¹ Auch wenn sich dieses Diktum des deutschen Architekturhistorikers Julius Posener zunächst auf Architektur und Städtebau bezieht, in der Unteilbarkeit artikuliert sich ein oft nur implizit bedachtes Grundmotiv jeglicher Planungstätigkeit. Gehören wir von einer derartigen Setzung aus, kann Planung als Versuch verstanden werden, gesellschaftliche Zustände und Funktionsmuster verbindlich in den Raum einzuschreiben, zu steuern und sinnvoll weiterzuentwickeln. Die ernüchternden Erfahrungen belegen aber bis heute, dass Unteilbarkeit zwar ein fundamentales planerisches Anliegen sein mag. Faktisch aber wirken planerische Vorgaben bei der Veränderung der Siedlungswirklichkeiten – gerade auf höheren

Massstabsebenen – allzu häufig nur als Muster von bescheidener Prägekraft. Nicht Homogenität und Abgeschlossenheit sind nämlich die aktuellen siedlungsräumlichen Charakteristika; mit der fortgesetzten räumlichen Fragmentierung und der weiterhin ungebrochenen Ausdehnung der Siedlungsflächen aktualisiert sich stattdessen seit längerem eine Dynamik, die den in der Schweizerischen Verfassung verankerten Zielen der Raumplanung von der «geordneten Besiedlung» und der «zweckmässigen Nutzung» des Bodens geradezu diametral entgegengesetzt ist. Diese irritierende Differenz zwischen Planwelten und Siedlungsrealitäten plagt heute ganz Europa. Wie kommt es, dass planerische Bilder der Ordnung im Raumalltag der letzten Jahrzehnte praktisch überall zu Mosaiken der Unordnung mutiert sind und weiterhin mutieren, welche dann jeweils mit ebenso handlichen wie inhaltslosen Labels wie «Zersiedlung» oder «Verstädterung» versehen werden?² Der oft anzutreffende Kurzschluss einer unmittelbaren Wechselwirkung zwischen planerischen Zielen und Instrumenten mit den faktischen Siedlungswirklichkeiten kann dabei nicht weiterhelfen. Eine historisch-dynamische Betrachtung des siedlungsräumlichen Wandels hingegen kann die Gründe für die problematischen Differenzen zwischen zeitgebundenen disziplinären und politischen Wahrnehmungsweisen und den empirisch festzustellenden räumlichen Verhältnissen erhellen.

► Angelus Eisinger,
Historiker
PD Dr. ETH Zürich.
Autor, Mitherausgeber
und wissenschaftlicher
Verantwortlicher der
transdisziplinären Studie
«Stadtland Schweiz».

Fotos zu diesem Artikel
► Joel Tettamanti
Mit Erlaubnis von Avenir
Suisse.



Semantische Auslaufmodelle

Geht es um die Erfassung der jüngeren schweizerischen Siedlungsgeschichte gehören seit langem Denkfiguren zum argumentativen Standardrepertoire, die um die Vorstellung eines tief in der Schweiz und ihren Bewohnerinnen und Bewohnern verankerten «antiurbanen Reflexes» (Michael Koch) oszillieren. Damit geht zumeist auch die gleichsam spiegelbildliche Überlegung einher, man klammere sich hierzulande entgegen der eigentlich erdrückenden Evidenz des Faktischen an ein ländlich geprägtes Selbstbild, das durch den Föderalismus weiter zementiert werde und der Zersiedlung weiter Vorschub leiste. Diese Figuren mögen sehr beliebt sein. Man gerät aber mit ihnen unweigerlich in ein auswegloses Geflecht von argumentativen Widersprüchen und logischen Inkonsistenzen. Ein Blick nach Holland, die Cote d'Azur, die Lombardei oder irgendeine andere europäische Gegend macht beispielsweise rasch einsichtig, dass die geringe politische Determinierbarkeit der Siedlungsgebiete nicht einfach auf die staatspolitische Ursache «Föderalismus» zurückgeführt werden kann. Auch eine Konsultierung der während der letzten Jahrzehnte in der Schweiz denk- und handlungsleitenden planerischen Grundsätze lässt die Diagnose eines störrisch an ländlicher Nostalgie festhaltenden Sonderfalls Schweiz nicht recht plausibel erscheinen: Die

zur Beeinflussung der Siedlungsentwicklung erarbeiteten städtebaulichen und planerischen Konzepte, Vorstellungen wie die Theorie der zentralen Orte oder die Debatten beim Aufbau eines nationalen Strassennetzes befanden sich durchaus im Einklang mit dem jeweiligen Stand der Dinge der internationalen Debatten (allerdings konterkarierten viele der dabei portierten Konzepte die Raumordnungsprinzipien der kompakten europäischen Stadt, was aber eben für alle europäischen Länder gilt und somit den behaupteten Sonderfall nicht erklären kann). Damit ist es schliesslich auch logisch wenig überzeugend, die Erweiterungen des klein- und mittelstädtischen Städtegefüges auf Basis der als «stadtfeindlich» enttarnten planerischen Konzepte seit dem Zweiten Weltkrieg in ihrem Ergebnis dann als «Stadt Schweiz», als «Metropole Schweiz» oder schlicht als Verstädterung zu verstehen.

Sicherlich: Föderalistische Arbeitsteilung, das Anknüpfen an klein- und mittelstädtische Strukturen haben – neben vielen anderen Einflüssen wie der Steuerpolitik, den relativen Preisen für Mobilität etc. – in einer «Koalition der Zersiedlung» mitgewirkt, durch welche die Unterschiede zwischen städtischen und ländlichen Räumen mehr und mehr verwischt worden sind. Dabei lohnt es sich aber, darüber zu spekulieren, ob es nicht vielleicht sogar gewissermassen «antirurale Reflexe» waren (und sind), die die wesentli-



chen Motoren der Entstehung der aktuellen Siedlungsverteilung und -struktur bildeten und bilden. Von der Verkehrsinfrastrukturpolitik über das Investitionshilfegesetz bis hin zu den agrarpolitischen Massnahmen bestand und besteht weitgehend Einigkeit darüber, die peripheren und ländlichen Räume zukunftsfähig zu machen und somit aktiv die Transformation dieser Gebiete zu betreiben. Wer sich beispielsweise die Zeit nimmt, sich in die fotografischen Arbeiten von Ernst Brunner zu vertiefen, der in den 1940er und 1950er Jahren ländliche und bergbäuerliche Lebenswelten in strikten Bildkompositionen dokumentiert hat, wird unschwer feststellen, wie gründlich durch diese Politik die Stadt-Land-Matrix, die noch nach 1945 Mentalitäten, Lebenschancen und Tätigkeiten trennscharf dem einen oder anderen der beiden Pole zugewiesen hat, bis in die hintersten Winkel vieler Bergtäler erodiert wurde.³ Dramaturgisch zugespitzt lasse sich deshalb davon sprechen, dass wir es hier mit einer Ausprägung der an den Grundsätzen von Ausgleich und geringen Disparitäten orientierten «Erfindung der Schweiz» zu tun haben, deren Grundlagen in den 1947 in die Bundesverfassung aufgenommenen Wirtschaftsartikeln und der darauf aufbauenden Gesetzgebung gelegt wurden. Das heisst auch: Es spricht einiges dafür, dass wir gerade diese nicht auf die städtischen Gebiete bezogenen Ausprägungen eines seit den späten 1940er Jahren festzustellenden

Modernisierungsprozesses und seine Motoren genauer unter die Lupe nehmen, ihre funktionalen Verknüpfungen mit den Transformationen des Mittellandes en détail analysieren müssen, wollen wir die Morphogenese und die Funktionslogik der aktuellen schweizerischen Siedlungswirklichkeiten verstehen. Semantische Streitigkeiten über das Urbane und Ländliche führen uns da nicht weiter. Plausibler ist es stattdessen, in der heutigen räumlichen Situation die Folge eines auch mit politischen Zielsetzungen und Massnahmen verfolgten gesellschaftlichen Wandels zu sehen, der die Geometrien funktional-räumlicher Geflechte neu bestimmt hat.

Raumgeschichte ist Gesellschaftsgeschichte

Die Raum gewordenen gesellschaftlichen Dynamiken zu verstehen verlangt, die planerischen und politischen Konzepte deutlich von den Prozessen zu unterscheiden, in denen eine Gesellschaft Raum «produziert». Auf der einen Seite befinden sich die verschiedenen in Expertenkreisen entwickelten oder politisch sanktionierten räumlichen Deutungsmuster mit den daraus abgeleiteten Zielsystemen, Instrumenten und Strategien. Dazu gehören beispielsweise das mit den Jahren zunehmend sakrosanktere Leitbild der «dezentralen Besiedlung», die Leitidee eines fünfstufigen Hierarchiesystems der CK-73 oder

die heute propagierte Vorstellung der Schweiz als eines «vernetzen Städtesystems». Keine noch so akribische Analyse der Leitbilder oder Konzepte vermag aber die faktischen Siedlungszusammenhänge im «Stadtland Schweiz» zu erklären.⁴ In Leitbildern und Konzepten werden einzig die akademischen bzw. politischen Konstruktionsprinzipien einsichtig, mit denen gesellschaftsräumliche Zusammenhänge und Abläufe erfasst werden. In «falschen» Theorien und Konzepten die Erklärung für die aktuellen Siedlungswirklichkeiten auszumachen, hiesse aber die Bestimmungsmacht der Planung akut zu überschätzen. Die räumliche Dynamik der letzten Jahrzehnte hat uns diesbezüglich nämlich überdeutlich vor Augen geführt: Planung kann nie gesellschaftliche Zukunft vorwegnehmen, sondern verhält sich notwendigerweise contingent dazu (gerade deshalb geht die beliebte Rede vom «Versagen der Raumplanung» in die Irre). Planung und Politik sind nur zwei in einer Vielzahl raumwirksamer Determinanten.

Kommen wir zum zweiten Aspekt, der sich direkt aus den gerade angestellten Überlegungen ableiten lässt: Räumliche Strukturen und Bezüge resultieren aus einem Nebeneinander unterschiedlicher räumlicher Aneignungsprozesse, in welchen sich bestimmte Vorstellungsmustern von Raum durchsetzen. Raum wird also gleichsam mehrfach belichtet, indem mehrere Akteure Anspruch darauf erheben.⁵ In dieser Mehrfachbelichtung scheint mir der zentrale Schlüssel zum Verständnis aktueller Raumprobleme und deren Behandlung zu liegen: Raum wird nicht einfach abgebildet, sondern er wird in diesen Prozessen als Interaktion einer Auswahl von bestimmten Faktoren konzipiert. Dabei gibt es raumwirksame Aktivitäten wie das Mobilitätsverhalten oder die Steuerpolitik (um nur zwei zu nennen), welche die räumlichen Veränderungen und ihre vielfältigen Folgen im Moment der Entscheidungsfindung nicht oder nur partiell in die Überlegungen integrieren. In dieser Hinsicht sind solche Aktivitäten gewissermaßen raumblind. Über ihre konkreten Auswirkungen wissen wir noch sehr wenig. Die gesellschaftliche Produktion von Raum – und damit den räumlichen Wandel – zu verstehen verlangt deshalb, die historisch-empirischen Prozesse zu untersuchen, in denen sich Raum (auch durch diese «raumblinden» Aktivitäten) verändert. (Was eben nicht das Gleiche ist wie die Umsetzung raumpolitischer Leitbilder!!). Erst die Kenntnis dieser Prozesse erlaubt es, den räumlichen Wandel den politischen Leitideen wirkungsvoll anzunähern. Damit nimmt die so gerne zitierte vierte Dimension der Planung – die Zeit – benennbare Konturen an, wird belebt mit Akteuren, Institutionen, Preisreihen und Vollzugsproblemen. Zeit ist somit der konkrete gesellschaftliche Wandel, der die behauptete Unteilbarkeit von Planung aufhebt. ■

Résumé:

Vues, intentions et réalités

L'aménagement du territoire a pour tâche de donner un ancrage spatial à des interrelations fonctionnelles et à des situations sociales, tout en gérant raisonnablement les conflits d'intérêts qui en résultent. Comme on assiste en Suisse à la poursuite de l'étalement urbain et que la consommation de sol ne cesse d'augmenter, beaucoup tirent la conclusion par trop hâtive que l'aménagement du territoire a failli à sa tâche. Une analyse historique du développement territorial depuis la Seconde Guerre mondiale ne livre toutefois aucun argument en faveur d'une telle assertion. Nous avons bien plutôt affaire aux conséquences – non voulues – d'une véritable «invention» de la Suisse, qui a fondamentalement modifié le pays depuis sa mise en application dès l'après-guerre. Ainsi, ce ne sont nullement les modèles et conceptions politiques et scientifiques qui permettent d'expliquer le singulier collage d'éléments urbains, périurbains et ruraux dans lequel se sont dissous les concepts familiers de ville et de campagne. En effet, planification et politique ne sont que deux des nombreux facteurs dont résultent les structures territoriales et leurs transformations. Les activités «aveugles au territoire» comme la mobilité ou la politique fiscale ont eu et continuent d'avoir une influence bien plus importante, sans pour autant faire l'objet d'une véritable réflexion politique. Si l'on veut que les idées directrices définies au niveau politique aient un impact effectif et durable sur les mutations territoriales en cours, il est indispensable de connaître ces processus et de prendre en compte leurs déterminants dans la politique du développement territorial

Fussnoten

¹ Julius Posener, Kritik der Kritik des Funktionalismus, in: Julius Posener, Was Architektur sein kann. Neuere Aufsätze, Basel, Berlin, Boston 1995, S. 81f.

² Nur nebenbei sei zu den Begriffen «Zersiedlung» und «Verstädtierung» angemerkt: Das Erstaunliche ist nicht primär der mit den beiden Begriffen erfolgte Verweis auf die Kontinuität eines räumlichen Prozesses. Vielmehr müsste eigentlich frappieren, dass sich der Sprachgebrauch weiterhin angestammer Begrifflichkeiten bedient – unbesehen der Tatsache, dass sich das damit charakterisierte Beobachtungsobjekt «Siedlungslandschaft» in der Zwischenzeit qualitativ dramatisch verändert hat.

³ Peter Pfrunder, Ernst Brunner. Photographien 1937-1962, Zürich 1995.

⁴ Der Begriff «Stadtland» steht für die Collage aus städtischen, vorstädtischen und ländlichen Elementen, die das Ergebnis des seit 1945 anhaltenden gesellschaftlichen Wandels darstellt. Vgl. dazu: Angelus Eisinger, Einleitung Stadtland Schweiz, in: Angelus Eisinger, Michel Schneider (Hrsg.), Stadtland Schweiz. Untersuchungen und Fallstudien zur räumlichen Struktur und Entwicklung in der Schweiz, Basel, Boston, Berlin 2003, 7-19.

⁵ Der Begriff ist in Anlehnung an den von André Corboz geprägten Begriff von der «Doppelbelichtung» von Räumen gewählt, meint aber nicht nur eine Vervielfachung von politischen durchgesetzten Ansprüchen an den Raum, sondern die gleichzeitig existierenden, inhaltlich verschiedenen Raumdeutungen unterschiedlicher gesellschaftlicher Prozesse. Vgl. André Corboz (2001), Das Territorium als Palimpsest, in: André Corboz, Die Kunst, Stadt und Land zum Sprechen zu bringen, Basel, Berlin Boston, S. 149.