

Zeitschrift: Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale

Herausgeber: Fédération suisse des urbanistes = Fachverband Schweizer Raumplaner

Band: - (2025)

Heft: 4

Artikel: Was die Raumplanung mit dem Goldrausch zu tun hat : sechs Erkenntnisse zu Raumplanung und Politik

Autor: Lezzi, Maria

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-1090401>

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: 27.04.2026

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

Was die Raumplanung mit dem Goldrausch zu tun hat

Sechs Erkenntnisse zu Raumplanung und Politik

MARIA LEZZI

Dr. phil, Direktorin Bundesamt für Raumentwicklung

Ende September tritt Maria Lezzi, die seit 16 Jahren als Direktorin des Bundesamts für Raumentwicklung ARE führt, in den Ruhestand. Davor arbeitete sie acht Jahre lang als Planungschefin im Kanton Basel-Stadt. Welche Erkenntnisse bleiben nach knapp einem Vierteljahrhundert Raumentwicklung? Sechs Gedanken zu Raumplanung und Politik.

1. Auf die nächsten Generationen hören

Wie werden junge Menschen in den kommenden Jahrzehnten leben? Drei Mitglieder der Jugendsession haben sich Gedanken dazu gemacht und eine fiktive Geschichte über Mobilität und Raum im Jahr 2050 entworfen. Im Jahr 2023 haben sie sie an einer Präsentation zur Aktualisierung des Raumkonzepts Schweiz vorgestellt:

«Im Jahr 2050 ist Neo 22 Jahre alt und verbringt die meiste Zeit in einem der vielen Mehrgenerationenhäuser im Metropolitanraum. In dieser Heimat fühlt er sich mit seiner Gemeinschaft wohl. Auf dem Land, wo seine Grosseltern wohnen, ist ebenfalls viel los. Als Neo gestern bei ihnen zu Besuch war, erzählten sie, dass es früher viele Schlafdörfer gab, doch durch soziokulturelle Programme und einen gesellschaftlichen Wandel sei das Leben im Dorf lebendiger geworden.»

(Bovens/Furrer/Minoretti 2023)

Die Jugendlichen verbinden also die Nutzung von Räumen mit Aussagen zu Heimat, Wohlfühlen, Bauen, Schützen, Bewegung und Gemeinschaft. Das macht ihrer Meinung nach «gute Raumentwicklung» aus. Sinnlich, sinnvoll und sinnstiftend. Politik und Verwaltung müssen solche Wünsche ernst nehmen. Wir planen nicht für heute, sondern für die Zukunft. Es sind die jungen Generationen, die am längsten in jener Schweiz wohnen, die wir jetzt entwickeln.

So wie diese drei Jugendlichen können und sollen sich darum auch Kinder in Planungsprozesse einbringen. Und das tun sie auch: Sie zeichnen ihren Schulweg oder malen ihr Quartier. Dabei beantworten sie Fragen wie: Wo spiele ich gerne? Was stört mich? Wen treffe ich dort? Es reicht also nicht, nur Unfallstellen zu beseitigen. Wir müssen die Bedürfnisse von Kindern nach Freiraum und sozialen Kontakten, die sie auf dem Schulweg erleben, ebenso ernst nehmen.

2. Eine neue Balance zwischen Wir und Sie herstellen

In der Schweiz sind wir stolz auf unsere direkte Demokratie. In der Raumplanung kommt noch die Mitwirkung hinzu. Aber reicht dies? Über die Gestaltung des Centralbahnplatzes in Basel zum Beispiel können nur die stimmberechtigten Einwohnerinnen und Einwohner von Basel-Stadt mitentscheiden. Nicht stimmberechtigte, in Basel wohnhafte Personen hingegen nicht. Sie finanzieren ihn aber mit. Auch Pendlerinnen und Pendler von ausserhalb, die den Platz täglich nutzen, haben kein Mitspracherecht. Zu einer Überbauung, die neuen Wohnraum schafft, dürfen nur die Menschen ihre Meinung äussern, die bereits in der Nähe wohnen. Nicht aber die Zuziehenden, die froh sind, eine Wohnung gefunden zu haben.

Wenn wir heute bauen, ist das Gebäude oder der Platz meistens für die nächsten 80 Jahre da. Die Politik muss eine neue Balance herstellen. Sie muss als Gemeinschaft der Besitzenden und Anwesenden denken, aber auch die Interessen künftiger Generationen sowie das Gemeinwohl berücksichtigen.

Ich gehe also von einem umfassenden Verständnis von Raumentwicklung und von Politik aus. Politik umfasst Ziele, Aufgaben und Problemlösungen (Policy) sowie Prozesse der Entscheidungsfindung und deren Durchsetzung (Politics). Diese vollziehen sich innerhalb des formalen institutionellen Rahmens, wie die Verfassung, Normen, Institutionen und Strukturen (Polity). Neben diesem engen Politikbegriff umfasst der weite Politikbegriff auch das Handeln nicht staatlicher Organisationen sowie von Einwohnerinnen und Bürgern in der Gesellschaft.

3. Der Blick voraus, aber die Füsse auf dem Boden

Manchmal schauen wir neidisch auf unsere Nachbarländer, wie schnell sie grosse Pläne und Projekte voranbringen: der grüne Umbau von Paris, der Bau von Windenergieanlagen im österreichischen Burgenland, die Schaffung künstlicher Seen im Osten Deutschlands, wo früher Kohle im Tagebau gefördert wurde.

Und in der Schweiz? Hier kennen wir den Plan Wahlen im Zweiten Weltkrieg, bei dem in der Schweiz fast jedes Stück Boden für Ackerbau genutzt wurde. Oder die Notgesetze zur



[ABB. 1]

beschleunigten Produktion erneuerbarer Energien («Solar-express»), ausgelöst durch den Ukrainekrieg und die Energiekrise. Reagieren die fachlichen und politischen Verantwortlichen für Raumentwicklung in der Schweiz eher auf aktuelle Krisen statt einem übergeordneten Ziel für die Zukunft zu folgen? Tatsächlich ist man gegenüber grossen, abstrakten Plänen in der Schweiz oft skeptisch. Dennoch gibt es bedeutende Vorhaben wie in der Vergangenheit den Sachplan Fruchtfolgeflächen, die Bahn 2000 oder die Agglomerationsprogramme, die von den Nachbarländern oft bewundert werden.

Die Motive für raumplanerisches Handeln in der Schweiz lassen sich in «Um zu»- und «Weil»-Motive unterscheiden. «Um zu»-Motive betreffen künftige Ziele und geplante Massnahmen, während «Weil»-Motive einen Auslöser in der Vergangenheit haben oder auf bestehende Bedingungen, Bedürfnisse oder Zwänge verweisen. Eine Gemeinde hat beispielsweise den Bau einer Umfahrungsstrasse beschlossen, *um* den innerstädtischen Verkehr *zu* reduzieren und die Lebensqualität *zu* verbessern. Eine Strasse wird saniert, *weil* sie aufgrund starker Nutzung und Witterungseinflüsse beschädigt ist.

Im Idealfall liegt eine Kombination beider Motive vor. Wenn eine grobe Vorstellung besteht, in welche Richtung sich die Gemeinde, der Kanton oder die Schweiz insgesamt räumlich entwickeln sollen, dann kann man bei konkreten Anliegen von «Auftraggeberinnen oder potenziellen Investoren» besser verhandeln und die Gunst der Stunde nutzen. Ein Beispiel ist der Campus-Novartis-Deal in Basel zwischen Kanton, Stadt und dem Unternehmen. Hier konnte die von den Planungsbehörden schon lange als wichtig erachtete, durchgängige Fuss- und Velowegverbindung entlang des Rheins realisiert werden, nachdem der Hafen St. Johann zurückgebaut und in den Campus Novartis integriert wurde.

[ABB.1] Umsetzung RPG 1: In Basel entsteht auf dem Areal des ehemaligen Felix-Platter-Spitals das neue Quartier Westfeld. /
 Mise en œuvre de la LAT 1 : à Bâle, le nouveau quartier Westfeld voit le jour sur l'ancien site de l'hôpital Felix Platter. /
 Attuazione della LPT 1: a Basilea, sull'area del vecchio ospedale Felix Platter nasce il nuovo quartiere di Westfeld.
 (Quelle: ARE – Pascal Mora)

Unabhängig davon, wer den ersten Schritt macht – die Politik, die Verwaltung oder die privaten Akteure –, habe ich für mich und mein Amt die Maxime festgelegt: Vorausblicken gehört zum Grundauftrag der Raumentwicklung, Bodenhaftung ebenso.

4. Politik und Verwaltung funktionieren unterschiedlich

Richtig zu entscheiden, ist eine zentrale Herausforderung in der Schweizer Raumentwicklung. Die Legislative – die eidgenössischen, kantonalen oder kommunalen Parlamente, die Gemeindeversammlungen oder das Stimmvolk – spielt dabei eine wichtige Rolle. Sie berät über Rahmenbedingungen wie Gesetze oder Baureglemente und über Planungen wie Richt- oder Nutzungspläne. Die Planungszuständigkeit und die dazugehörigen Prozesse sind in den Kantonen unterschiedlich geregelt. Gleich bleibt jedoch die Aufgabe der Verwaltung, gute Vorlagen zu erstellen, die sachgerecht, stufengerecht, nachvollziehbar und erklärbar sind.

Diese Vorlagen müssen in unserem System Mehrheiten finden. Beim Bund ist es zuerst die Mehrheit zwischen den Departementen bei Ämterkonsultationen, danach folgt die Mehrheit zwischen den Regierungsmitgliedern und das Finden von Mehrheiten in Kommissionen und im Parlament. In diesen Beratungen müssen wir als Verwaltung unmittelbar auf Anträge reagieren.

[ABB. 2] Energiewende: Solaranlage auf dem Waffenplatz Thun/
Transition énergétique: installation photovoltaïque sur la place d'armes de Thoune/
Transizione energetica: centrale solare sulla piazza d'armi di Thun
(Quelle: VBS/DDPS – Andrea Campiche)



[ABB. 2]

Die Debatte zur zweiten Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG 2) hat gezeigt, wie agil wir sein müssen. Wir mussten immer wieder neue Varianten und Vorschläge erarbeiten und ihren Wirkungen, Nebenwirkungen und Zusammenhänge mit bisherigen Vorschlägen darstellen. Dabei galt es, die bundesrätliche Linie so weit wie möglich zu wahren, die eigene Bundesrätin beziehungsweise den eigenen Bundesrat zu unterstützen und die Parlamentsmitglieder gut zu beraten. Die Zeit war oft sehr knapp, gerade wenn Fristen im Zusammenhang mit indirekten Gegenvorschlägen zu Initiativen abzulaufen drohten.

Politikerinnen und Politiker sind nicht zwingend ausgebildete Raumplaner oder Verkehrsingenieurinnen. Sie treffen ihre Entscheidungen oft unter Ungewissheit, weil sie nicht immer über alle Informationen verfügen. Entweder, weil deren Beschaffung oft kostspielig ist oder weil bestimmte Daten schlicht nicht existieren. Ausserdem stehen sie mitunter unter den Einflüssen einer anstehenden Wiederwahl, der Medien oder von Interessengruppen.

**In dieser Situation «auf
«Staatsmänner» hoffen, die (...) ein langfristiges Konzept – wie es in Lehrbüchern beschrieben wird – verfolgen, hiesse, die Augen vor der Realität zu ver-schliessen.»**

(Teichmann 2001:2, zitiert in Mause/Heine 2003:401)

Das sind schwierige Bedingungen, wenn es darum geht, eine Entscheidung zu treffen.

Wir Berufsleute müssen uns der unterschiedlichen Rationalitäten und Rollen von Politikerinnen und Politikern auf der einen Seite und derjenigen der öffentlichen Verwaltung auf der anderen Seite bewusst sein.

5. Auf die Umsetzung kommt es an

Raumentwicklung und Politik messen sich letztlich an der konkreten Umsetzung von beschlossenen, raumwirksamen Normen oder Plänen. Und diese Umsetzungen sind oft kein Sonntagsspaziergang. Unser Standbericht (ARE 2024:1-2)

zum 10-Jahr-Jubiläum des Inkrafttretens des RPG 1 zeigt: *«43 Prozent der Gemeinden haben bereits einen genehmigten RPG1-konformen Nutzungsplan. Bei rund einem Drittel sind sie in der Überarbeitung oder beim Kanton zur Prüfung und Genehmigung. Gemäss Angaben der Kantone könnten erst 2030 alle Nutzungspläne RPG1-konform sein. Die Umsetzung von RPG 1 dauert länger als erwartet. Gründe dafür sind unter anderem mangelnde Ressourcen oder das herausfordernde Abwägen verschiedener Interessen. Ausserdem können Gemeinden ihre Nutzungspläne erst revidieren, nachdem der jeweilige Kanton seinen Richtplan an RPG 1 angepasst und vom Bund hat genehmigen lassen. Je nach Kanton liegt dies schon neun oder erst anderthalb Jahre zurück.»*

Die Umsetzung variiert stark zwischen Kantonen und Gemeinden. Verantwortlich dafür sind unterschiedliche Ausgangslagen und Ambitionen sowie die halbdirekte Demokratie und das föderale System.

Muggli (2014:23) stellt fest: *«Jedes staatliche Handeln bedarf der Kontrolle durch den Rechtsstaat. In der schweizerischen Raumplanung erscheint der Rechtsschutz jedoch besonders kompliziert, weil der an vielfältige föderalistische und demokratische Rücksichtnahmen gebunden ist.»*

Rückzonen, Nichtgenehmigungen von Plänen oder Baugesuchen sowie die Durchsetzung von Verfügungen zum Abbruch illegaler Bauten sind noch anspruchsvoller als die erwähnten raumplanerischen Aktivitäten. Sie gleichen einer langen, mühsamen Bergwanderung – für Verwaltung und Politik. Es ist umso wertvoller, wenn die Politik der Verwaltung den Rücken stärkt, im Vertrauen darauf, dass sie zuerst auf Beratung und Gespräche setzt, und nur, wenn es gar nicht anders mehr möglich ist, die Genehmigung versagt oder Rechtsmittel ergreift.

Eine Schwierigkeit dabei ist, dass Emotionen oft eine Rolle spielen, etwa die Befürchtung, Eigentum oder Aussicht zu verlieren, oder dass die Stadt das Land übergeht. Kommunikation und Wortwahl sind in diesem Zusammenhang wichtig, um Missverständnisse und emotionale Reaktionen zu vermeiden.

Nach Entscheidungen der Legislative wird häufig das Referendum ergriffen, was zu Volksabstimmungen führt. Im Forschungsprojekt «Densifying Switzerland» zeigt Prof. David Kaufmann von der ETH Zürich, warum es zu einer Akzeptanzdiskrepanz zwischen genereller Zustimmung zum Innenentwicklungsparadigma und lokaler öffentlicher Ablehnung bei spezifischen Verdichtungsprojekten kommt. Er

analysiert dabei unter anderem die Abstimmungen zu solchen Projekten in 162 Städten seit 2002. Die Studie wird in diesem Jahr veröffentlicht. Ich warte gespannt auf die Ergebnisse und Handlungsempfehlungen.

6. Es gibt mehr als nur eine Herausforderung

Beim Goldrausch in Amerika war es so: Wer zuerst kam, den Claim absteckte und mit dem Abbau begann, durfte das Gold behalten. In der Schweiz hingegen ist die Nutzung – oder eben Nichtnutzung – jeder Fläche rechtlich geregelt. Gemeinden, Eigentümer sowie Vertreter der Landwirtschaft und InvestorInnen beklagen deshalb oft, dass zu viele Claims abgesteckt sind. Die Vielzahl an Normen und Auflagen schränke die Entwicklungsmöglichkeiten zu stark ein. Dem ist entgegenzuhalten: In der Schweiz sind Boden und andere natürliche Ressourcen begrenzt. Nicht alle Interessen können jederzeit und überall vollständig erfüllt werden. Die unterschiedlichen Nutzungs- und Schutzinteressen müssen daher sorgfältig gegeneinander abgewogen werden, um für den konkreten Ort die jeweils bestmögliche Entscheidung zu treffen. Ich bin überzeugt, dass wir weitere Massnahmen und Innovationen brauchen, um dringend benötigten fachlichen und politischen Handlungsspielraum zu erhalten.

In der Konsultation zum aktualisierten Raumkonzept forderten mehrere Stellungnahmen, das Klima als die wichtigste Herausforderung der kommenden Jahrzehnte für die Schweiz zu definieren und alle anderen Ziele diesem unterzuordnen. Wir werden das nicht tun – obwohl auch wir eine lebenswerte Schweiz und eine ebensolche Welt für uns, unsere Kinder und Kindeskindestreben. Aber wir haben ein anderes Verständnis von nachhaltiger Entwicklung und Transformation. Das Leben ist zu vielfältig und die Ausgangslagen sind zu unterschiedlich, um nur auf eine Herausforderung zu fokussieren.

Wir als ARE werden auch den forcierten Wohnungsbau nicht zur alleinigen Priorität erklären, selbst wenn dies von betroffenen Regionen, ihrer Politik und von Interessengruppen immer wieder gefordert wird. Stattdessen haben wir unseren Fokus, der in den letzten Jahren stark auf Flächeneffizienz und Ressourcenschonung lag, erweitert und wieder sozialpolitische Fragen aufgenommen, etwa jene nach bezahlbarem Wohnraum in Agglomerationen und touristischen Zentren. Und wo sollen überdies die Arbeitsplätze einer wachsenden Stadt entstehen? In der Raumentwicklung müssen alle diese Aspekte berücksichtigt und sichergestellt werden – ganz zu schweigen von Flächen, die für Überschwemmungen oder die Nahrungsmittelproduktion vorgehalten werden müssen.

Gerade in dieser Vielschichtigkeit sehe ich unsere Aufgabe als Raumentwicklerinnen und Raumentwickler. Wir müssen weiterdenken, integraler planen und die Brücke zwischen Raumentwicklung und Politik noch konsequenter schlagen, wie Lendi (2025) es so treffend formuliert hat.

LITERATUR

- ARE – Bundesamt für Raumentwicklung (2024). Zehn Jahre RPG 1. Standbericht: *Umsetzungsstand von RPG 1 in den Kantonen*. Bern.
- Bovens, F./Furrer, T./Minoretti, C. (2023): *Das Leben von Neo im Jahr 2050*. Publiziert auf www.raumkonzept-schweiz.ch. Bern.
- Lendi, M. (2025): *Politik und Raumplanung – Raumplanung und Politik*. Publiziert auf www.research-collection.ethz.ch. Zürich.
- Mause, K./Heine, K. (2003): *Ökonomische Analysen wissenschaftlicher Politikberatung*. In: Politische Vierteljahresschrift. Sep. 2003. 395-410.
- Muggli, R. (2014): *Ist der Föderalismus an der Zersiedelung schuld?* Pilotstudie und Thesen. Zürich.

RÉSUMÉ

Quel rapport entre l'aménagement du territoire et la ruée vers l'or?

Maria Lezzi quittera son poste de directrice de l'Office fédéral du développement territorial en septembre pour prendre sa retraite. Elle revient sur vingt-quatre années consacrées à l'aménagement du territoire au sein de l'administration publique, et en tire six enseignements clés. Premièrement, un aménagement du territoire de qualité se doit d'être tourné vers l'avenir: il doit donc intégrer en priorité les enfants et les jeunes. Deuxièmement, la politique actuelle devrait trouver un meilleur équilibre entre les intérêts des propriétaires, des utilisateurs·trices et des nouveaux arrivants. Troisièmement, l'aménagement du territoire a besoin, outre de visions à long terme, d'un solide ancrage dans la réalité. Quatrièmement, même si les instances politiques et l'administration ont des logiques différentes, leur collaboration demeure essentielle. Cinquièmement, la mise en œuvre des décisions relatives à l'aménagement du territoire reste un défi, notamment en raison de ressources limitées, de procédures complexes et de débats souvent émotionnels. Et sixièmement, Maria Lezzi préconise une approche globale et équilibrée prenant en compte la diversité des intérêts, plutôt qu'une focalisation unilatérale – par exemple sur la protection du climat ou la construction de logements.

RIASSUNTO

La pianificazione del territorio e la corsa all'oro

A settembre, la direttrice dell'Ufficio federale dello sviluppo territoriale Maria Lezzi va in pensione. Ripercorrendo ventiquattro anni di attività professionale nell'amministrazione pubblica, formula sei riflessioni sulla pianificazione del territorio. Innanzitutto, per uno sviluppo territoriale di qualità occorre pensare al futuro e quindi coinvolgere soprattutto bambini e giovani. In secondo luogo, oggi la politica è chiamata a bilanciare meglio gli interessi dei proprietari, dell'utenza e dei nuovi residenti. Terzo, la pianificazione deve avere sia una visione lungimirante sia i piedi per terra. Quarto, benché la politica e l'amministrazione funzionino secondo logiche diverse, è fondamentale che collaborino. Quinto, nella pianificazione del territorio l'attuazione delle decisioni rimane una sfida, non da ultimo a causa delle risorse limitate, delle procedure complesse e dell'emotività nei dibattiti. Sesto, invece di un approccio unilaterale – limitato per esempio alla protezione del clima o alla creazione di alloggi – bisognerebbe tenere conto in modo completo ed equilibrato dei vari interessi in gioco.