

Zeitschrift: Plan : Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik = revue suisse d'urbanisme
Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung
Band: 21 (1964)
Heft: 6

Artikel: Siedlungspolitik
Autor: Kim, K.
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-783801>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

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. [Voir Informations légales.](#)

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. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 30.01.2025

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

Systematik geschaffen, in die alles vorhandene und noch hinzukommende Material eingeordnet wird. Diese Systematik wurde speziell auf unseren Aufgabenbereich zugeschnitten und lehnt sich deshalb eng an die Struktur des Verwaltungsrechts an.

Das Material, welches das Statistische Amt teilweise schon seit Jahren gesammelt hat, ist bereits vollständig nach dieser Systematik klassiert und eingeordnet worden, und die dazugehörige Kartei ist in Bearbeitung.

Siedlungspolitik

Von Dr. K. Kim, Baudirektor des Kantons Aargau, Aarau *

Ich rede über *Politik*, über Siedlungspolitik, und zwar nicht systematisch, sondern pragmatisch, nicht theoretisch, sondern praktisch.

Was ist *Siedlungspolitik*? Ich weiss nicht, ob es schon eine wissenschaftliche Definition des Begriffes gibt. Sie alle sind aber nicht ahnungslos, sondern haben eine Vorstellung dessen, was unter Siedlungspolitik ungefähr gemeint sein kann. Ich würde sagen:

Siedlungspolitik ist die Anwendung der Landesplanung

Ich glaube, dass diese Definition genügt, um uns zu verständigen.

Siedlungspolitik in der Schweiz scheint mir heute durch zwei Richtpunkte weitgehend bestimmt zu sein:

1. Durch die Frage: Wo werden in absehbarer Zukunft 10 Mio Einwohner in der Schweiz arbeiten und wohnen?
2. Durch das Leitbild einer konzentrierten Dezentralisation in der Ansiedlung dieser 10 Mio Menschen.

Das erste ist eine *Arbeitshypothese*, die man als brauchbar bejahen oder als unbrauchbar verwerfen kann. So viel ich sehe, wird sie selten ernstlich abgelehnt. Kürzlich stiess ich auf eine Kritik, die im wesentlichen zweierlei vorbrachte: Einmal wurde auf Grund einer Untersuchung des Verbandes schweizer. statistischer Aemter als höchst fraglich hingestellt, ob die Schweiz im Jahre 2000 10 Mio Einwohner zählen werde. Das ist aber von den Planern m. W. bisher auch nicht behauptet worden. Der Zeitpunkt, in dem das «Planungsziel» erreicht werden wird, muss selbstverständlich offen bleiben. Zweitens wurde betont, dass wir das Verhalten der Menschen nach uns gar nicht voraussehen könnten, was die meisten Prognosen über künftige Entwicklungen vergässen. Diese Kritik ist m. E. im ersten Teil richtig. Sie trifft aber nicht unsere Arbeitshypothese im speziellen, sondern setzt der Planung im allgemeinen eine Grenze, die auch von den Planern erkannt und anerkannt wird.

Es ist die Erkenntnis, dass jede Planung flexibel bleiben muss.

Das zweite, das Leitbild der konzentrierten Dezentralisation, ist eine *Zielsetzung*, der bisher nur ganz vereinzelt eine Alternative gegenübergestellt wurde. Das heisst aber nicht, dass bezüglich der Realisierbarkeit des Leitbildes nicht leise bis sehr deutliche Skepsis spürbar ist. Nicht jedermann glaubt daran, dass wir im föderalistischen schweizerischen Rechtsstaat die Mittel erhalten, um ein vielleicht durchaus wünschenswertes landesplanerisches Leitbild zu verwirklichen.

Können wir, wollen wir, müssen wir Siedlungspolitik treiben? Das ist die Frage. Die Antwort ist in unserem Kreis gegeben: In der Schweiz mit ihrer wachsenden Bevölkerung und wirtschaftlichen Expansion auf engem Raume wird Siedlungspolitik zur gebieterischen Pflicht. Wir *müssen* sie treiben, wenn wir uns nicht einer politischen Aufgabe und Pflicht erster Ordnung entziehen wollen. Alle Tagungen und Veröffentlichungen der VLP sind getragen von der Ueberzeugung, dass die Bevölkerungszunahme und die wirtschaftliche Entwicklung in unserem kleinen Lande aller Voraussicht nach zu katastrophalen Verhältnissen führen müsste, wenn auf die Landesplanung und ihre praktische Anwendung, d. h. die Siedlungspolitik, verzichtet würde.

Ich werde nun einige grundsätzliche und aktuelle Fragen der schweizerischen Siedlungspolitik herausgreifen und sie mit wenigen Strichen skizzieren. Auswahl und Beurteilung sind höchst unvollständig und subjektiv. Es geht mir nur darum, das Thema mit einigen Schlaglichtern abzuleuchten.

Schweizerische Siedlungspolitik muss *schweizerische Politik* sein, d. h. Politik im Rahmen des liberalen, demokratischen und föderativen schweizerischen Bundesstaates. Das bedeutet, dass wir in der Anwendung der Landesplanung unsere staatsrechtlichen Grundsätze nicht über Bord werfen können, sondern

* Referat, vorgetragen anlässlich des Tages der Landesplanung vom 27. August 1964 an der Expo in Lausanne.

dass die Siedlungspolitik sich ganz selbstverständlich den tragenden eidgenössischen Grundsätzen unterordnen muss, als da sind: bundesstaatliche Struktur, Gemeindeautonomie, Privateigentum, bürgerliche und wirtschaftliche Freiheitsrechte. Damit möchte ich deutlich sagen, dass ich einen Horror habe vor den «terribles simplificateurs», die als Planer behaupten, die rechte Planung beginne erst dann, wenn die Grundstück- und Gemeindegrenzen ausradiert seien. Damit ist kein Wort gesagt gegen das Rechtsinstitut des Landumlegungsverfahrens — im Gegenteil.

Unsere *staatsrechtlichen Grundsätze* aber müssen *entwicklungsfähig* sein, sie können in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts nicht mehr diejenigen des 19. Jahrhunderts bleiben. Es wäre falsch und lächerlich, alte Fassaden ängstlich zu stützen und zu konservieren, wenn dahinter eine neue Welt entsteht. Wir wollen unsere politische Struktur nicht unter Denkmalschutz stellen. Es geht vielmehr darum, das politische und rechtliche Instrumentarium für die moderne Gesellschaft und ihre Entwicklungsbedürfnisse ernstlich zu suchen und rechtzeitig zu gestalten, ein Instrumentarium, das die eidgenössischen Grundwerte in einer neuen Zeit sichert. Dieser Herausforderung sind wir gegenübergestellt, so scharf wie vielleicht noch keine Generation unseres Bundesstaates es war.

Ich nenne nur ein Beispiel: Die Organisation von regionalen Zweckverbänden und ihre Ausstattung mit demokratischen politischen Organen muss wohl die klassische Gemeindeautonomie weiterentwickeln. Im aargauischen Grossen Rat hat ein Avantgardist in dieser Richtung die Schaffung von Regionalräten als neue politische Behörden postuliert.

Angesichts dieser Aufgabe habe ich immer mehr den Eindruck, *dass die Planer, die Juristen und die Politiker viel intensiver zusammenarbeiten sollten*. Die VLP wirkt in dieser Richtung. Sie ist selbst eine Stätte der Begegnung für Planer und Politiker. Aber es sollte mehr geschehen. Das kritische und konstruktive juristische Durchdenken der landesplanerischen Probleme muss verbreitert und vertieft werden. Ich denke an Tagungen, an Arbeitsgemeinschaften von Planern und Juristen, an die Zusammenarbeit mit den rechtswissenschaftlichen Fakultäten der Hochschulen und an gesetzgeberische Aufträge der Kantone. Das Spannungsfeld von Planung und Recht stellt uns vor eine Aufgabe, deren rechtzeitige Bewältigung vielleicht entscheidend sein wird für die Chancen der schweizerischen Siedlungspolitik.

Wenn ich von *gesetzgeberischen Aufgaben der Kantone* rede, so ziele ich damit zwar auch, aber nicht nur, auf neue Baugesetze. Siedlungspolitik geht weit über die bauliche Planung hinaus. Sie setzt alle geeigneten rechtlichen Mittel ein, um die Entwicklung in der Richtung des Leitbildes zu beeinflussen: Steuerpolitik, Finanzausgleich, Gemeindeorganisation, Schulpolitik, Verkehrspolitik, Gewässerschutz — an das alles und noch mehr ist zu denken. Es sind ganz überwiegend Verwaltungsgebiete, für welche die kantonale Zuständigkeit gegeben ist. Die *Kantone sind deshalb*

die eigentlichen und berufenen Träger der Siedlungspolitik.

Und der Bund? Der Bund hat bekanntlich auf Anregung der VLP eine Expertenkommission für Landesplanung eingesetzt. Sie ist unter der Leitung von Herrn Prof. Dr. H. Gutersonn, Zürich, an der Arbeit.

Zunächst ist es wohl selbstverständlich, dass der Bund im Rahmen seiner verfassungsmässigen Zuständigkeit die seiner Obhut anvertrauten landesplanerischen Mittel zielbewusst anwendet bzw. die Kantone dazu verhält: die segensreiche Forstpolizei, die uns bis jetzt die Wälder erhalten hat, den Gewässerschutz, den Natur- und Heimatschutz, das landwirtschaftliche Bodenrecht, die Verkehrspolitik auf Schiene, Strasse und Wasser usw. Mit diesen und anderen verfassungsmässigen Kompetenzen schafft der Bund einen Rahmen für die Siedlungspolitik. Dieser Rahmen sollte zeitgemäss verstärkt werden, wie das neuestens auch Dr. Alfred Kuttler im schweiz. Juristenverein postuliert hat («Die Bodenverteuerung als Rechtsproblem»). Persönlich denke ich z. B. an die bundesrechtliche Grundlage für die Schaffung von Landwirtschaftszonen. Ich denke auch daran, wie wirksam es für den Gewässerschutz und wie herrlich es für die Kantone wäre, wenn das eidgenössische Gewässerschutzrecht das Bauen ausserhalb der Kanalisationsrayons für Sammelkläranlagen grundsätzlich verbieten würde! Und ich denke schliesslich daran, dass der Bund die Landesplanung koordinierend und anregend fördern könnte. *Mehr aber nicht*. Der Bund soll nicht selbst betreiben, was die Kantone ebensogut oder vielleicht sogar besser besorgen. Und das gilt m. E. gerade für die Siedlungspolitik. Ich halte umfassende Bundeskompetenzen auf diesem Gebiet weder für wünschenswert noch für wirkungsvoll.

Hingegen möchte ich eine Idee des Geschäftsführers der VLP nachdrücklich unterstützen, die Anregung nämlich, der Bund möge sich für seine beratende, helfende und koordinierende Tätigkeit auf dem Gebiete der Landesplanung der *Geschäftsstelle der VLP als Beratungsstelle* bedienen. Natürlich müsste diese Geschäftsstelle personell ausgebaut werden. Aber mir schiene, dass der Bund in dieser freien Weise seinen Beitrag wohl am überzeugendsten leisten könnte, besser jedenfalls als mit einem Bundesamt. Der Bund als Helfer — in dieser Rolle würde ich ihn am liebsten sehen.

Und dort wo nichts geht? Sollte da nicht der Bund eingreifen und wenigstens subsidiär Planung betreiben? *In der direkten Demokratie* kann man ohne das Volk nicht planen. Es ist schwer, sich vorzustellen, wie man von Bern aus für Gebiete planen könnte, die selbst noch nicht dazu willens sind. Das müsste eine Planung auf dem Papier bleiben. In diesen Fällen gibt es, glaube ich, keine stellvertretende Planung, sondern nur eines: Aufklärung und Werbung, bis die betroffene Bevölkerung und ihre Behörden selbst marschieren.

Ich sage das nicht leichthin. Ich weiss aus Erfahrung, wie schwer es sein kann, wenn man eine notwen-

dige, vorausschauende Planung zurückstellen muss, weil das Volk noch nicht mitmacht. Wir planen beispielsweise im Aargau gegenwärtig die Strassen der Zukunft: die Hauptverkehrsstrassen für die heute noch dörflichen, aber bald städtischen Agglomerationen in unseren Mittellandtäälern. Der Gedanke, dass Baulinien für den späteren Ausbau dieser Strassen auf Vierspur gelegt werden sollten, stösst in einzelnen Gemeinden auf harten Widerstand. Die Bevölkerung ist zwar bereit, grosszügige Bauzonenpläne zu beschliessen, aber nicht die grosszügigen Strassen dazu. Es fehlt vorläufig noch vielen Leuten die Phantasie, sich den Verkehr der Zukunft vorzustellen. Da gibt es m. E. nichts als geduldige Aufklärungs- und Erziehungsarbeit.

Fazit: Der vorausschauenden Planung sind in der direkten Demokratie manchmal hohe Hürden gestellt. Sie zu nehmen ist vielleicht die schwerste Aufgabe schweizerischer Siedlungspolitik. Aber sie ist des Schweisses der Edlen wert.

So möchte ich zum *Schluss* der Ueberzeugung Ausdruck geben, dass die schweizerische Siedlungspolitik primär Aufgabe der Kantone ist und bleiben soll. Sie stellt recht eigentlich die Lebenskraft der föderativen Eidgenossenschaft unter Beweis.

Wir alle aber, die wir irgendwo an der siedlungspolitischen Front kämpfen, dürfen von der zukunfts-freudigen Expo neuen Mut empfangen, uns für die Schweiz von morgen einzusetzen.

MITTEILUNGEN · COMMUNICATIONS

Mitteilungen der VLP

Am 10. und 11. September 1964 trat nach einem längeren Unterbruch die Technische Kommission unter dem Vorsitz von Rolf Meyer zu einer zweitägigen Sitzung zusammen. Von den zahlreichen Traktanden, die behandelt wurden, seien hier erwähnt:

- Binnenschifffahrt und Landesplanung
- Nationalplanung
- Landwirtschaftliches Bodenrecht
- Revision des waadtländischen Baugesetzes
- Neues Bau- und Planungsgesetz des Kantons Graubünden
- Pipeline — Projekte und Koordinationsfragen.

Unter der Leitung von Dr. R. Steiger versammelte sich die SIA-Kommission zur Revision der Honorarordnung für Planungsarbeiten am 22. September. Sie hofft, ihre Arbeiten innert einiger Monate beenden zu können.

Tags darauf referierte Rolf Meyer in der Parlamentarischen Gruppe für Landesplanung, die unter dem Vorsitz von Nationalrat W. König, Biel, zusammengetreten war, über die Expressstrassen in den Städten. 30 Parlamentarier waren dem instruktiven Lichtbildervortrag gefolgt. Leider war die Zeit für die Diskussion zu kurz. Vermutlich wird dies nachgeholt werden können, da in einer der kommenden Sessionen der Direktor des Amtes für Strassen- und Flussbau, Dr. R. Ruckli, über dasselbe Thema sprechen wird.

In der Zeit vom 29. September bis zum 3. Oktober erwies sich einmal mehr, dass Anfangsschwierigkeiten keinen Schluss auf den Erfolg einer Veranstaltung erlauben. Tatsächlich waren vorerst die Anmeldungen für den Plannerschulungskurs in Meggen spärlich

eingegangen. Nach dem Ablauf der Meldefrist erwachte dann aber das Interesse so sehr, dass der Kursleiter, Rolf Meyer, im Namen der VLP und der Regionalplanungsgruppe Zentral-schweiz 70 Teilnehmer begrüssen konnte. Es sollte sich bald herausstellen, dass fast ausnahmslos alle Teilnehmer mit Freude und Initiative den Kursarbeiten oblagen. Auch die zahlreichen Diskussionen verliefen nicht weniger angeregt als die supponierte Gemeinderatssitzung und Gemeindeversammlung. Zum vollen Erfolg des Kurses verhalf zudem die angenehme Ambiance, welche nicht zuletzt der grossen Mithilfe der Gemeinde Meggen (und ihrer Einladung zu einem Nachtessen!) zu verdanken ist. Es liegt uns daran, den Behörden der Gemeinde Meggen, dem luzernischen Kantonsbaumeister und dem Stadtgenieur von Luzern, den Teilnehmern, dem Kursleiter und den Gruppenleitern W. Gelpke, Ad. Müller, G. Schwörer und G. Wyssling bestens zu danken, dass sie alle gemeinsam zum Gelingen des Kurses mithalfen. Der Erfolg des Kurses führte den Leiter der Planungsstelle des Kantons Wallis, P. Schwendener, dazu, für das Frühjahr 1965 die Durchführung eines ähnlichen Kurses im Wallis vorzusehen. Die Zustimmung des Staatsrates des Kantons Wallis liegt bereits vor. Wir freuen uns auf diese Veranstaltung.

Am Morgen des 14. Oktobers trafen sich die Geschäftsleiter der Regionalplanungsgruppen mit dem Berichterstatter zu einer Orientierung über die Tätigkeit der Regionalplanungsgruppen und zu einem Gedankenaustausch über deren künftige Aufgaben. Zu den Sitzungen am Nachmittag und am folgenden Tag waren die Vorsteher der Regionalplanungsämter und -stellen jener Kantone eingeladen worden, in denen

es solche gibt. Es wurden u. a. folgende Traktanden behandelt:

- Nützlichkeit von Empfehlungen der VLP an Kantone und Gemeinden
- Verhältnis «Feuerwehrplanung»
- Strukturplanung
- Verhältnis Siedlungsplanung
- Generelles Kanalisationsprojekt
- Generelles Strassenprojekt
- Generelles Wasserversorgungsprojekt
- Landwirtschaftliches Bodenrecht
- Nationalplanung
- Methoden bei Planungsstudien
- Die Gebietsabgrenzung bei der Bildung von regionalen Organisationen.

Die Sitzung zeigte deutlich, dass der Kontakt der Regionalplanungsgruppen und der VLP mit den kantonalen Behörden wesentlich verstärkt werden muss.

Die Geschäftsleitung behandelte am 20. Oktober vor allem die Fragen, die im Zusammenhang mit dem bundesrätlichen Entwurf zu einem Bundesgesetz über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues und insbesondere dessen Art. 4 aufgetreten sind. Sie beschloss, an den Vorsteher des Eidg. Volkswirtschaftsdepartementes eine Eingabe zu richten, damit der Bund in finanzstarken und finanzmittelstarken Kantonen die Voraussetzung zur Gewährung von Beiträgen an Orts- und Regionalplanungen nicht verschlechtert.

Am 11. November traf sich der Berichterstatter mit dem Sekretär des Schweizerischen Bundes für Naturschutz zur Besprechung gemeinsam interessierender Probleme. Das gesamte Personal des Zentralsekretariates und er waren während der Berichtszeit stark beansprucht. Namentlich erwähnt seien nur die beiden Referate vor dem Schweizerischen Fremdenverkehrsverband (28. Oktober) und der Kantonalen Forst-