

# Allgemeine Aufgaben und Ziele der schweizerischen Landes- und Regionalplanung

Autor(en): **Stüdeli, R.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Wasser- und Energiewirtschaft = Cours d'eau et énergie**

Band (Jahr): **56 (1964)**

Heft 4-5

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-921804>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

# ALLGEMEINE AUFGABEN UND ZIELE DER SCHWEIZERISCHEN LANDES- UND REGIONALPLANUNG

Fürsprecher Dr. R. S t ü d e l i, Zentralsekretär der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung in Zürich

DK 711.3 (494)

25 Jahre sind im Leben eines Volkes eine kurze Zeit. Offensichtlich ist diese Zeitspanne aber für wesentliche Umwandlungen lang genug. Wer die Schweiz von 1964 mit derjenigen von 1939 vergleicht, wird noch und noch auf Änderungen stossen. Die Schweiz von 1964 ist anders geworden. Es ist nicht mehr die wirtschaftliche Zukunftsangst, die alles beherrscht, nein, in den ökonomischen Belangen hat sich ein fast schrankenloser Optimismus breit gemacht. Heute ist die Ueberkonjunktur zum Problem geworden. An der Landesausstellung von 1939 wurde uns das Schreckgespenst der aussterbenden Schweiz vor die Augen gehalten. Wer zweifelt aber jetzt noch daran, dass unser Land dereinst auf 10 Millionen Einwohner, ja vielleicht auf noch mehr, anwachsen wird? Ist es beim starken Bevölkerungszuwachs der letzten Jahre und der allgemeinen Prosperität erstaunlich, dass 1961 45 516 Wohnungen erstellt wurden gegenüber 9545 im Jahre 1939? Am Motorisierungsgrad der Bevölkerung zeigt sich noch deutlicher, wie sich die Dimensionen gewandelt haben. Im Jahre der letzten Landesausstellung entfielen auf 1000 Einwohner 18 Personenwagen; 1961 waren es bereits 100. Dabei darf als sicher angenommen werden, dass die Motorisierung rasch weitergeht. Zu Beginn des letzten Weltkrieges wusste man – wenigstens in der breiten Schicht des Volkes – noch nichts von Gewässerverschmutzung und den Gefahren, die dadurch für die Volksgesundheit entstehen. Heute ist das Wort «Gewässerschutz» allen geläufig. Diese paar Hinweise mögen genügen, um zu beweisen, dass sich unsere Umwelt grundlegend gewandelt hat. Aus mannigfachen Gründen ist die Wandlung in unserem nördlichen Nachbarland, der Bundesrepublik Deutschland, nicht nur in politischer Beziehung noch tiefgreifender als bei uns. Es möge uns daher erlaubt sein, auf die Landesplanung in Deutschland einen Blick zu werfen, bevor wir uns den Verhältnissen im eigenen Land zuwenden. Dabei empfiehlt es sich, den ersten Bericht der Deutschen Bundesregierung über die Raumordnung vom 1. Oktober 1963 zu Rate zu ziehen.

In Deutschland drängt sich ein grosser Teil der Bevölkerung insbesondere im Westen auf engem Raume zusammen. Der Westen bildet das bevorzugte Ziel einer ständigen Binnenwanderung. Wird der Entwicklung freier Lauf gelassen, ist mit einer weiteren Verdichtung der Bevölkerung in den Ballungsräumen zu rechnen. Denn diese Räume üben unter den derzeitigen Umständen eine Sogkraft aus. Demgegenüber nimmt der Anteil der in der Landwirtschaft Beschäftigten immer weiter ab. Die Realsteuerkraft je Einwohner ist in Gebieten mit hoher Bevölkerungsdichte, grosser Bevölkerungszunahme und hohem Wirtschaftspotential hoch, niedrig dagegen in Gebieten mit geringer Bevölkerungsdichte, stagnierender oder rückläufiger Bevölkerungszahl und geringem Wirtschaftspotential. Die Gegenden mit niedriger Realsteuerkraft – die Anteile schwanken von 33 D-Mark pro Person bis zu 600 D-Mark! – sind denn auch zu sogenannten Problemgebieten geworden. «Das entscheidende Kennzeichen und zugleich die Ursache für die Strukturprobleme dieser Gebiete liegt darin, dass es an ausreichenden ökonomischen Grundlagen, vor allem an Erwerbsmöglichkeiten ausserhalb der Landwirtschaft mangelt.» ... «Ein weiteres Kennzeichen der hinter der allgemeinen Entwicklung zurückgebliebenen Ge-

biote ist ihr Rückstand in der Ausstattung mit Einrichtungen der Verkehrserschliessung, der öffentlichen Versorgung, der Bildung und Kultur, der Gesundheitsförderung, aber auch hinsichtlich der Einkaufsmöglichkeiten usw.» Der Bericht gelangt zur bedeutsamen Feststellung: «Um die den heutigen kulturellen, sozialen und hygienischen Bedürfnissen entsprechenden kommunalen Einrichtungen erstellen, unterhalten und sinnvoll nutzen zu können, ist in einem angemessenen Einzugs- und Versorgungsbereich eine ausreichende Zahl von Einwohnern mit hinreichender wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit notwendig. Diese Voraussetzung ist in den hinter der allgemeinen Entwicklung zurückbleibenden Gebieten nicht erfüllt.» Demgegenüber steigern sich in den überlasteten Verdichtungsgebieten gegenseitig die Wirkungen hoher Bevölkerungs-, Wohn-, Bbauungs-, Arbeitsplatz- und Verkehrsdichte, die mit einer starken Beanspruchung der natürlichen Hilfsquellen verbunden sind, so dass sich mannigfache Nachteile einstellen. Andere, ganz besondere Probleme ergeben sich für die Zonenrandgebiete. Als Grundtendenz und zugleich als Hauptproblem wird aber für die gesamte Deutsche Bundesrepublik die Wanderung eines grossen Teiles der Bevölkerung von den Abwanderungsgebieten in die Verdichtungsräume betrachtet. Eine zusammenfassende Bewertung des Zustandes und der Entwicklung ergibt, dass die derzeit vorhandenen Selbstheilungskräfte nur in beschränktem Umfange, so z. B. auf dem Wege über die absperrende Wirkung hoher Bodenpreise und erschwerte Wirtschafts- und Lebensbedingungen in überlasteten Verdichtungsräumen, wirksam sind. Sie reichen aber nicht aus, die strukturellen Schäden in den beiden extremen Problembereichen zu beseitigen.

Bei der regionalen Siedlungsstruktur wird unter den Mängeln in verstäderten und in ländlichen Räumen unterschieden. Für die städtischen Agglomerationen wird die Notwendigkeit der Regionalplanung hervorgehoben. «Neben den Ueberlastungserscheinungen, ... sind in den mehrgemeindlichen Siedlungsräumen die verwaltungs- und finanzpolitischen Fragen der zwischengemeindlichen Zusammenarbeit von überragender Bedeutung. Arbeitsstätten, Wohnungen, Bildungseinrichtungen, Erholungs- und Unterhaltungsmöglichkeiten müssen bei einer ausgeglichener Siedlungsstruktur räumlich einander zweckmässig zugeordnet sein. Dies ist heute weitgehend nicht der Fall. Es fehlt bisher an einer dementsprechenden Zusammenarbeit zwischen den einzelnen Gemeinden im nachbarlichen Verband.» In ländlichen Räumen müssen alle jene öffentlichen Einrichtungen, die zur Versorgung einer grösseren Anzahl von Gemeinden und ihrer Bevölkerung notwendig sind, in Gemeinden mit «zentralörtlicher» Bedeutung zusammengefasst werden. «Die Hauptursache für die Zusammenlegung in einem Ort ist die Notwendigkeit einer rationellen Verkehrsbedienung.» Auf dem Lande ist also die Regionalplanung nicht weniger nötig als in städtischen Gebieten, da sich sonst die Forderung nach einer Zusammenfassung wesentlicher öffentlicher Einrichtungen in wenigen Gemeinden nicht erfüllen lässt. Dabei ist in Deutschland das geltende Gemeindefinanzsystem der regionalen Zusammenarbeit der Gemeinden besonders stark hinderlich.

Wer sich mit den Fragen der Raumordnung auseinandersetzt, muss prüfen, wie der Raum und die natürlichen Hilfsquellen beansprucht werden. Im Bericht der Bundesregierung wird denn auch festgehalten, dass die zunehmende Bevölkerungsdichte und der steigende Zivilisationsstandard zu einer immer intensiveren Nutzung des Raumes führen. «Für die bauliche Nutzung, für Lager- und Industrieanlagen, für Verkehrs- und Versorgungsanlagen, für Abfall- und Abwasserbeseitigung, für die Wasserversorgung, für Spiel- und Sportanlagen, für die Gewinnung von Bodenschätzen und für Verteidigungszwecke werden erhebliche Flächen beansprucht, deren Umfang mit steigendem Zivilisationsgrad wächst... In den dichter besiedelten Gebieten können diese Raumansprüche nur in eng begrenztem Rahmen befriedigt werden, nämlich auf den Flächen, die durch ihre Lage im Siedlungs- und Verkehrsnetz zur Errichtung der betreffenden Anlagen geeignet sind. Hier aber konzentrieren und überlagern sich die konkurrierenden Raumnutzungsansprüche... Die Befriedigung dieser Raumansprüche unter Abwägung des Gewichtes der verschiedenen Interessen kann, wie die Erfahrung besonders in den Brennpunkten der Siedlungs- und Wirtschaftsentwicklung zeigt, nicht ganz dem freien Spiel der Kräfte überlassen werden.» In engem Zusammenhang damit steht die zunehmende Beanspruchung der natürlichen Kräfte des Raumes und der Stoffe, die er bietet (Bodenfruchtbarkeit, Klima, Quell-, Grund- und Oberflächenwasser, Landschaft als Siedlungs- und Erholungsraum). «Technik und Wirtschaft machen Eingriffe in das ursprüngliche Wirkungsgefüge der Natur notwendig. Eine Reihe lebenswichtiger Elemente wird so übermässig und naturwidrig beansprucht. Viele nur Einzelinteressen und dem Augenblickserfolg dienende Nutzungen natürlicher Hilfskräfte vergrössern die Gefahr nachteiliger Veränderung im Gesamtgefüge von Relief, Klima, Pflanzen- und Tierwelt sowie zwischen Boden, Luft und Wasser.»... «Sehr ungünstig haben sich die Folgen der Siedlungskonzentration und der Industrialisierung auf den Grundwasservorrat und die Güte des ober- und unterirdischen Wassers ausgewirkt.» Dabei wird deutlich hervorgehoben, dass dort, wo sich verschiedene Nutzungen des Wassers ausschliessen, die Trinkwasserversorgung den Vorrang haben muss. Schwierige Aufgaben bilden auch in Deutschland die Behebung der Gewässerverschmutzung und die einwandfreie Beseitigung des Mülls. Pro Kopf der Bevölkerung ist jährlich etwa ein Kubikmeter Abfall zu beseitigen! Noch mehr als bei uns wird sodann in gewissen Gegenden die Luft verunreinigt. «Die Belastung der Atmosphäre mit Staub und Abgasen überschreitet in einigen Monaten die tragbaren Grenzen.»

Ein recht ausführliches Kapitel des ersten Raumordnungsberichtes befasst sich mit den zu erwartenden Auswirkungen zwischenstaatlicher Verträge auf die räumliche Entwicklung des deutschen Bundesgebietes. Wir wollen hier nur darauf hinweisen, dass die Lenkung des Integrationsprozesses und des Wirtschaftsablaufes im Gemeinsamen Markt durch den Wettbewerb erfolgen soll. In die Europäischen Verträge wurden daher Wettbewerbsvorschriften aufgenommen, von denen für die räumliche Entwicklung insbesondere das grundsätzliche Verbot aller staatlichen Beihilfen von Bedeutung ist. Gleichwohl gelten Beihilfen als zulässig, die zur Förderung der wirtschaftlichen Entwicklung von Gebieten bestimmt sind, «in denen die Lebenshaltung aussergewöhnlich niedrig ist oder eine erhebliche Unterbeschäftigung herrscht.»

Im dritten Kapitel des Berichtes weist die Deutsche Bundesregierung mit Nachdruck darauf hin, dass die sittliche Würde der einzelnen Personen und deren freie Ent-

faltungsmöglichkeit in hohem Ausmass von dem Zustand der räumlichen Ordnung mitbestimmt, durch sie also gefördert oder gehemmt werden können. Die festgestellten Tatsachen und Entwicklungstendenzen können bei einem Verzicht des Staates auf eingreifendes Ordnen dazu führen, die Grundwerte in der Verfassung auszuhöhlen. Demgegenüber sollen alle Teilgebiete des Staates und die darin lebenden Menschen in die Lage versetzt werden, ihren optimalen Beitrag zur Steigerung der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung und zur Förderung des allgemeinen Wohles leisten zu können. «Die konkurrierenden und wachsenden Ansprüche an die Nutzung des Raumes sollen so befriedigt werden, dass die lebenswichtigen Interessen aller Bevölkerungsgruppen berücksichtigt werden und die Leistungskraft der natürlichen Hilfsquellen erhalten bleibt.» Im April 1963 fand in Stuttgart eine Konferenz der Vertreter aller Bundesländer mit Vertretern der Deutschen Bundesregierung statt. Diese Konferenz bekannte sich zu folgenden von der Bundesregierung ebenfalls genehmigten Raumordnungsgrundsätzen:

1. Die allgemeinen sozialen und wirtschaftlichen Verhältnisse sowie die kulturellen Einrichtungen sollen in denjenigen Gebieten verbessert werden, in denen die Lebensverhältnisse in ihrer Gesamtheit im Vergleich zum Bundesdurchschnitt wesentlich zurückgeblieben sind; insbesondere sollen in diesen Gebieten die Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung gefördert werden.
2. Gebiete mit günstigen landwirtschaftlichen Lebens- und Produktionsbedingungen sollen der landwirtschaftlichen Nutzung erhalten und nur in dem notwendigen Umfang für andere Nutzungsarten vorgesehen werden. Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung sind zu erhalten und zu entwickeln. In landwirtschaftlichen Gebieten, die der Bevölkerung kein ausreichendes Einkommen aus der Landwirtschaft ermöglichen, sollen zusätzliche Erwerbsmöglichkeiten, vor allem in Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung, geschaffen werden.
3. Die Leistungskraft des Zonenrandgebietes soll gestärkt werden.
4. In Gebieten mit einer übermässigen Verdichtung von Bevölkerung und Arbeitsstätten (überlastete Verdichtungsräume) sollen Massnahmen zur Strukturverbesserung ergriffen werden. In Verdichtungsräumen sollen Massnahmen vermieden werden, die zu einer Ueberlastung führen.
5. Einer verkehrs- und versorgungsmässigen Aufschliessung und Bedienung, die der angestrebten Entwicklung entspricht, ist Rechnung zu tragen.
6. Den Erfordernissen der zivilen und militärischen Verteidigung ist Rechnung zu tragen.
7. Auf das Gleichgewicht der Kräfte der Natur, insbesondere in biologischer, wasserwirtschaftlicher und klimatischer Hinsicht, ist Bedacht zu nehmen. Für die Erhaltung und den Schutz des Waldes ist zu sorgen.
8. Der Reinhaltung des Wassers, dem Schutz bestehender und zukünftiger Wassergewinnungsgebiete und der Reinhaltung der Luft sowie dem Schutz der Allgemeinheit vor Lärmbelästigung ist Rechnung zu tragen.
9. Für die Erhaltung der Landschaft sowie für die Sicherung und Gestaltung von Erholungsgebieten – vor allem in angemessener Zuordnung zu Räumen mit grosser Bevölkerungsdichte – ist zu sorgen.
10. Die gesamtdeutschen Belange sind zu berücksichtigen. Auf die räumliche Entwicklung des Bundesgebietes einwirkende Massnahmen sind mit den Zielen der Zusam-

Fig. 1  
 Wasserversorgung (normale Niederschläge vorausgesetzt) in den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland; Querschnittswerte 1960 nach Angaben der Unteren Verwaltungsbehörden  
 (Quelle: Erster Bericht der Bundesregierung Deutschland über die Raumordnung)

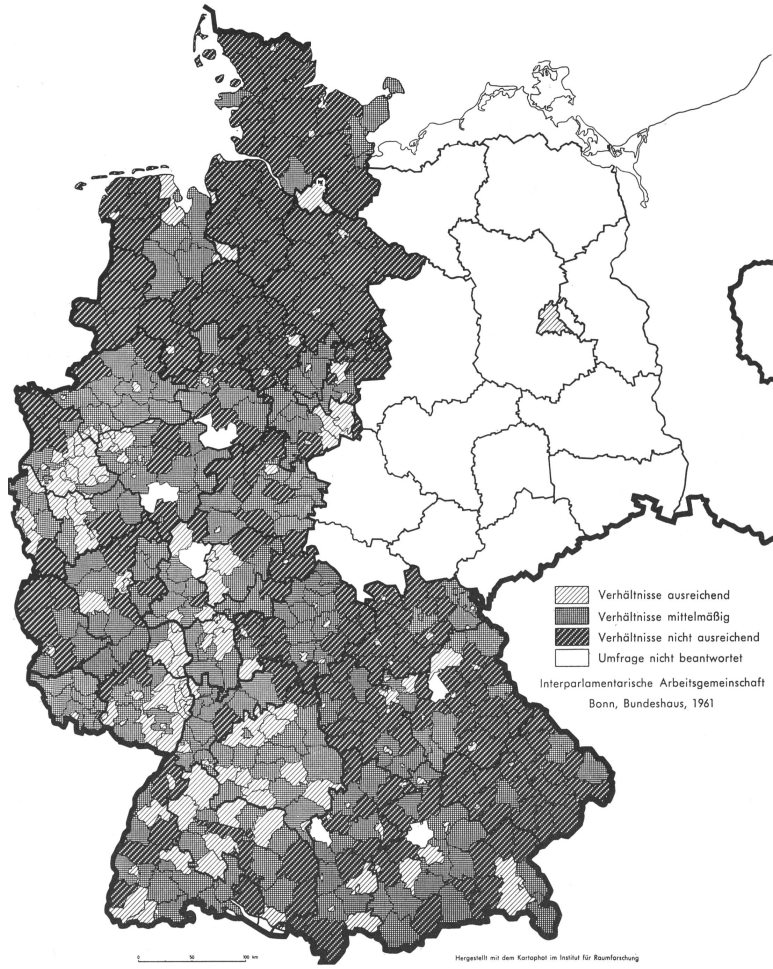


Fig. 2  
 Abwasserwirtschaft in den Kreisen der Bundesrepublik Deutschland. Querschnittswerte 1960 nach Angaben der Unteren Verwaltungsbehörden  
 (Quelle: Erster Bericht der Bundesregierung Deutschland über die Raumordnung)

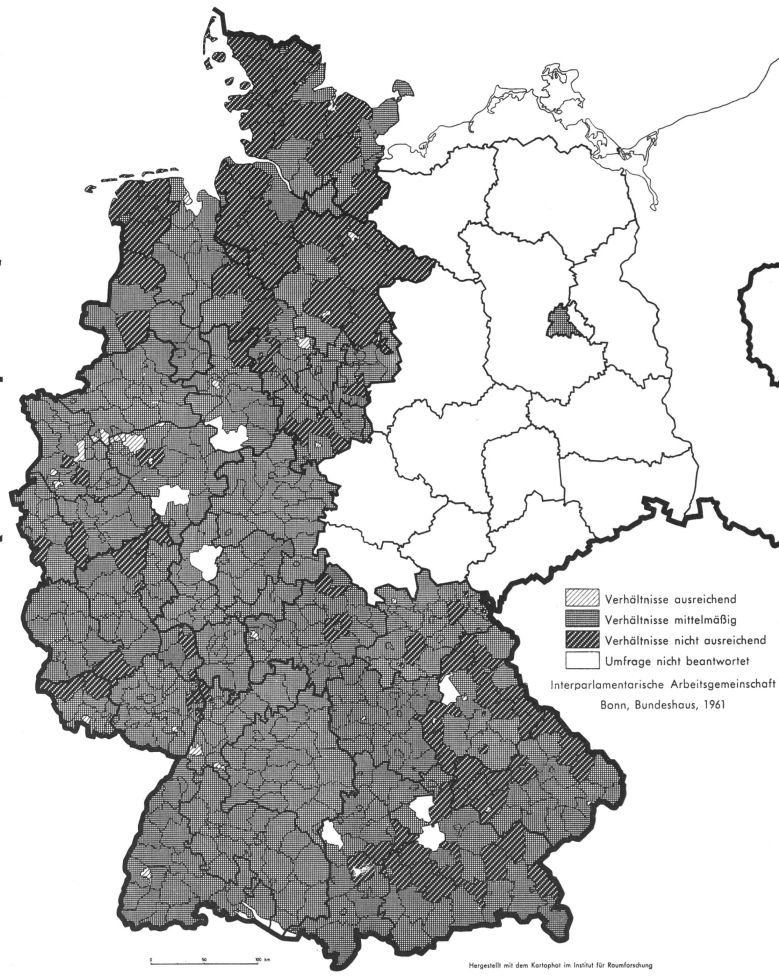




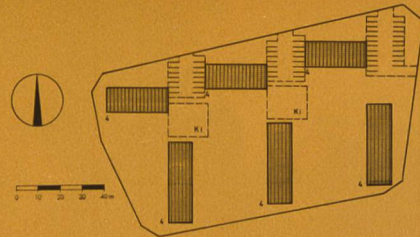
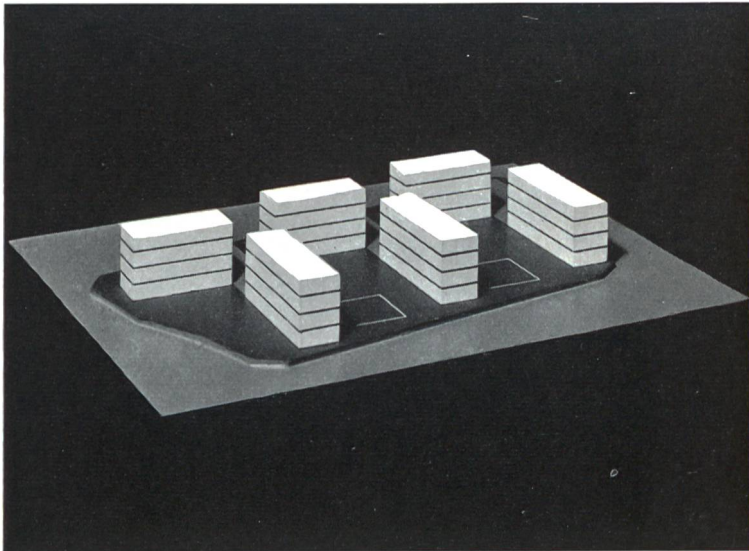
Fig. 3  
Auswirkung der Geschossflächenzahl auf Wohneinheiten, Parkplätze und Kinderspielflächen. In den Skizzen wird an einer Fläche von etwa 1 ha veranschaulicht, wie sich die Festlegung verschiedener Geschossflächenzahlen (von 0,3 bis 1,1) auswirkt.

(Quelle: -Geschossflächenzahlen, Grundlage neuzeitlicher Stadtplanung-, Schriftenreihe der Baubehörde der Freien und Hansestadt Hamburg, Heft 28, Hammonia-Verlag GmbH Hamburg 1960).



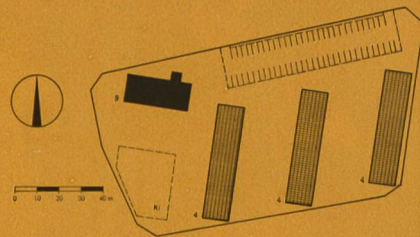
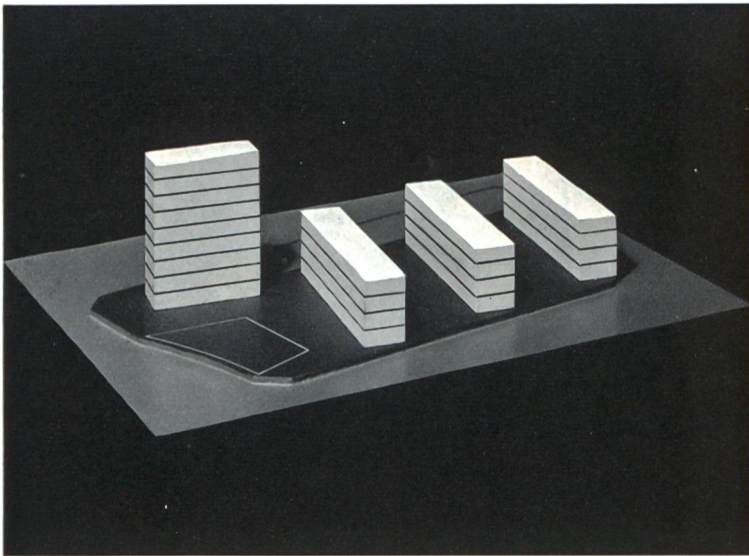


(Quelle: «Geschossflächenzahlen, Grundlage neuzeitlicher Stadtplanung», Schriftenreihe der Baubehörde der Freien und Hansestadt Hamburg, Heft 28, Hammonia-Verlag GmbH Hamburg 1960).



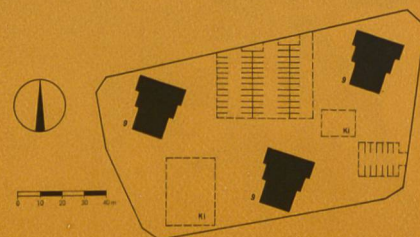
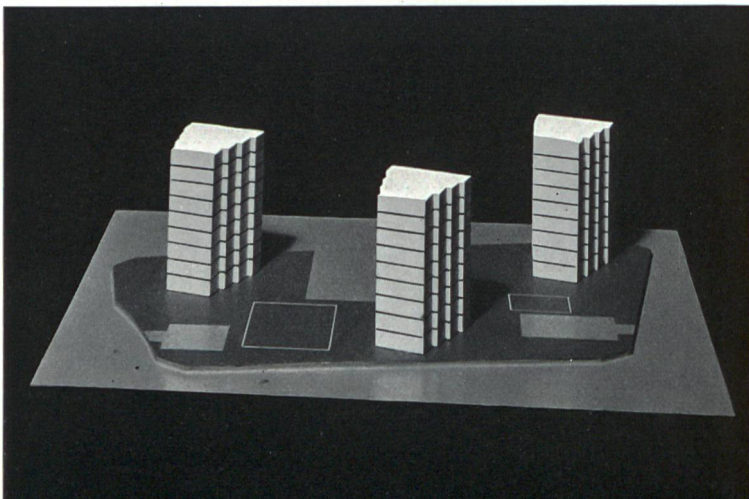
Grundstück	10 680 m <sup>2</sup>
Brutto-Geschossfläche	8 450 m <sup>2</sup>
Wohneinheiten	108
Parkplätze	54
Kinderspielplätze	540 m <sup>2</sup>

**GESCHOSSFLÄCHENZAHL 0,8**



Grundstück	10 680 m <sup>2</sup>
Brutto-Geschossfläche	10 600 m <sup>2</sup>
Wohneinheiten	129
Parkplätze	65
Kinderspielplätze	640 m <sup>2</sup>

**GESCHOSSFLÄCHENZAHL 1,0**



Grundstück	10 680 m <sup>2</sup>
Brutto-Geschossfläche	11 700 m <sup>2</sup>
Wohneinheiten	162
Parkplätze	81
Kinderspielplätze	800 m <sup>2</sup>

**GESCHOSSFLÄCHENZAHL 1,1**

menarbeit im europäischen Raum in Einklang zu bringen.  
 11. Der Bund und die Länder haben bei ihren Planungen aufeinander Rücksicht zu nehmen.

Zum Abschluss ihres umfassenden ersten Raumordnungsberichtes gibt die Deutsche Bundesregierung die raumpolitischen Massnahmen bekannt, die während der derzeitigen Wahlperiode ergriffen werden sollen. Wir wollen auf eine Uebersicht dieser Vorkehren verzichten, glauben aber, dass der Blick über die nördliche Nachbargrenze für unser Land sehr lehrreich, ja anspornend wirken muss, werden wir doch in vielen Teilen mit gleichen oder ähnlichen Problemen wie in Deutschland konfrontiert. Bei der Volkszählung im Jahre 1910 lebten in der Schweiz von

insgesamt 3,7 Millionen Menschen weniger als 1 Million in Städten. Damals gab es in unserem Lande 26 Städte. 50 Jahre später waren von 5,4 Millionen Menschen 2,3 Millionen in Städten niedergelassen. Die Zahl der Städte hatte sich inzwischen auf 65 erhöht! Gleichzeitig mit der Verstädterung geht ein bevölkerungsmässiger und gewöhnlich auch wirtschaftlicher Schwundprozess vieler Gemeinden einher. Von den insgesamt 3095 Gemeinden unseres Landes hatten 1442 Gemeinden, also beinahe die Hälfte, 1960 weniger Einwohner zu verzeichnen als 1850, obwohl sich in dieser Zeitspanne die Bevölkerung mehr als verdoppelte. Zudem hat sich um grössere und mittelgrosse Städte ein Kranz von Vorortsgemeinden gebildet, die wirtschaftlich eng mit der nächstgelegenen Stadt verflochten

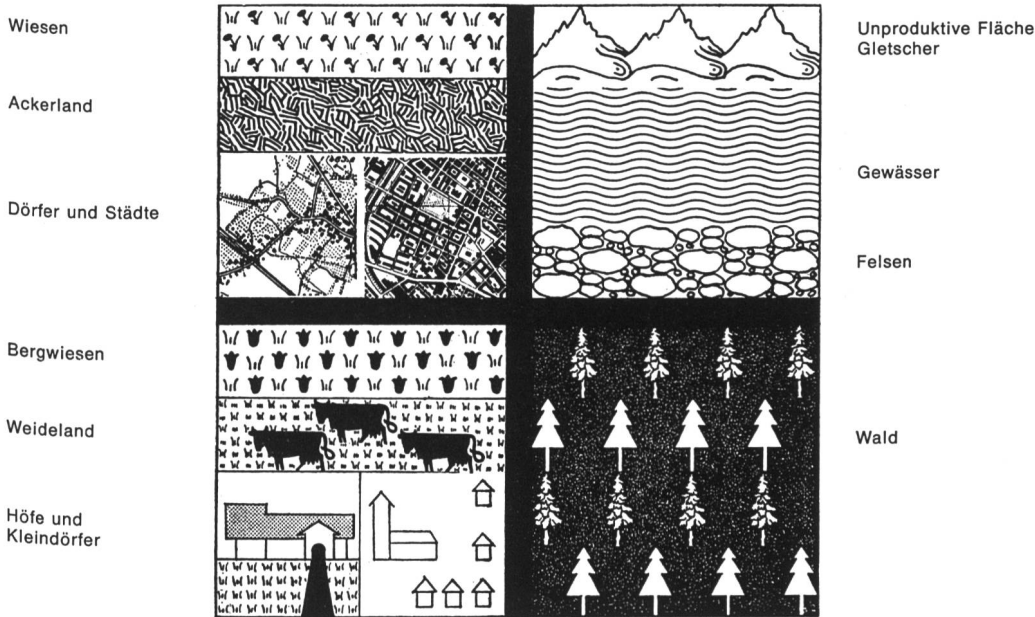


Fig. 4 Die Gesamtfläche der Schweiz gliedert sich grössenordnungsmässig in folgende Nutzungsanteile:

1,1 Mio ha Wies- und Ackerland      1 Mio ha unproduktive Fläche  
 1,0 Mio ha Berg- und Weideland      1 Mio ha bewaldete Fläche

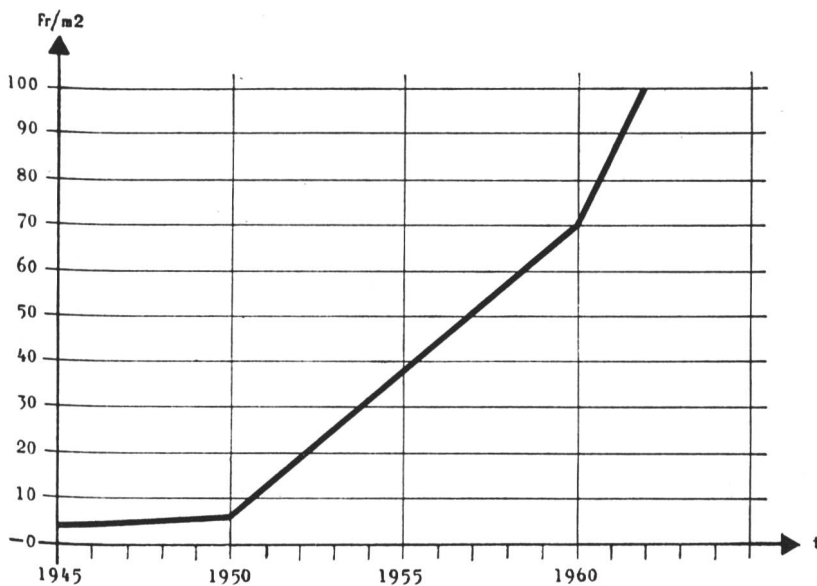


Fig. 5 Bodenpreisverlauf für nicht erschlossenes Bauland in einer Zürcher Vorortsgemeinde

(Quelle von Fig. 4 und 5: «Die Gemeinden und die Landesplanung», Schweiz. Vereinigung für Landesplanung, März 1961).



sind. Die Zahl der in der Landwirtschaft Beschäftigten ist auch in der Schweiz rückläufig. Eine abnehmende Bevölkerung in einem rein landwirtschaftlichen Gebiet muss zwar an sich nicht alarmierend wirken. Sie kann im Gegenteil, wie Dr. Christian Gasser (Biel) in einem Aufsatz erklärte, in einem rein landwirtschaftlichen Gebiet mit gutem Boden und allgemein günstigen Voraussetzungen für gesunde bäuerliche Betriebe als äusseres Merkmal günstiger wirtschaftlicher Verhältnisse gelten. Trotzdem lässt sich immer wieder erkennen, wie schwierig es ist, vor allem in kleineren bäuerlichen Gemeinden die Behörden zu bestellen. Zudem haben wir den Eindruck, dass immer mehr Menschen in städtischen oder stadähnlichen Verhältnissen leben wollen. Das kommt wohl nicht zuletzt daher, dass auch in der Schweiz zahlreiche Ortschaften in der Ausstattung mit Einrichtungen der Verkehrserschliessung, der öffentlichen Versorgung, der Bildung, der Kultur und der Einkaufsmöglichkeiten zurückgeblieben sind. Das mögliche Bauvolumen und die Finanzkraft werden es praktisch sicher auch in der Schweiz nicht ermöglichen, alle 3100 Gemeinden mit den nötigen Diensten auszurüsten. Müssen wir ebenfalls zur Erkenntnis kommen, dass eine ausreichende Zahl von Einwohnern mit hinreichender wirtschaftlicher Leistungsfähigkeit notwendig ist, um die den heutigen kulturellen, sozialen und hygienischen Bedürfnissen entsprechenden kommunalen Einrichtungen erstellen, unterhalten und sinnvoll nutzen zu können? Lassen sich zudem diese Einrichtungen nur in einzelnen Gemeinden mit zentralörtlicher Bedeutung zusammenfassen? Wir beschäftigten uns in der Schweiz bisher kaum mit solchen Fragen. Zudem fehlen beinahe alle Unterlagen zu einer sachlichen Auseinandersetzung, die, auch wenn sie sich noch etwas aufschieben lassen mag, kommen wird. Spätestens in diesem

Zeitpunkt wird sich unausweichlich die Frage stellen, ob und wie die Gemeindeautonomie umgestaltet werden muss. Wir können uns nicht vorstellen, dass sich die Gemeindeautonomie unverändert aufrecht erhalten lässt, wenn die Kantone und allenfalls auch der Bund ihre wirtschaftliche Hilfe bewusst auf einige zentrale Orte konzentrieren, um von diesen aus die Sozialstruktur in den ländlichen Gebieten aufrecht zu erhalten. Dabei werden solche Gemeinden in der Regel darnach trachten müssen, in einem gewissen Ausmass Handwerk, Industrie und Dienstleistungsbetriebe anzuziehen. Vermehrt werden auch Kantone, die bisher an der allgemeinen Entwicklung weniger Anteil hatten, versuchen, neue Betriebe anzusiedeln. Das ist um so eher verständlich, als man weiss, dass nur in fünf Kantonen das Durchschnittseinkommen je Einwohner über dem Landesmittel liegt; diese fünf hablichen Kantone weisen aber 45 Prozent der schweizerischen Bevölkerung und 65 Prozent des Volkseinkommens auf! Wir gelangen daher zwangsläufig zu den Problemen der Verteilung des Handwerks, der Industrie und der Dienstleistungsbetriebe. Es würde zu weit führen, hier diesen grossen Fragenkreis eingehender darzustellen. Wir können nur zusammenfassend deutlich festhalten, dass sich bei uns im Hinblick auf den räumlichen Konzentrationsprozess, auf die Entleerung und wirtschaftliche Benachteiligung anderer Räume, auf die von Gebiet zu Gebiet stark unterschiedliche Verteilung der Wirtschaft und Steuerkraft sowie der Ausstattung der Gemeinden mit öffentlichen Diensten ausserordentlich grosse und schwierige Aufgaben landesplanerischer Art stellen, die staatspolitisch von grösster Bedeutung sind. Dabei muss eine geordnete räumliche Entwicklung der Gemeinden, der Kantone und des gesamten Landes mit einer möglichst ausgeglichenen Wirtschafts- und Steuerkraft das Ziel

Fig. 6 Der leider mit grosser Verspätung eingesetzte Nationalstrassenbau beginnt nun an wenigen Orten in unserem Land Gestalt anzunehmen. Das Bild zeigt eine Massierung von Strassenzügen in der Nähe der Expo 64 bei Lausanne. (Luftaufnahme Comet)





Fig. 7 Flugbild des Reusslaufes zwischen Bremgarten (im Hintergrund) und Mellingen; die breitgeschwungenen Mäander des Flusses geben der Landschaft eine grosszügige Note. Bekanntlich sind Bestrebungen im Gange, die aargauische Reuss-Strecke von Bremgarten bis Gebenstorf im heutigen Zustand zu belassen und damit vor allem auf eine Wasserkraftnutzung zu verzichten. (Quelle: «Erhaltung und Gestaltung der Reusslandschaft», Heimatschutz 1962, Nr. 2).

bilden. Dieses Ziel lässt sich nur erreichen, wenn wir einerseits der politisch-rechtlichen Grundstruktur unseres Staates, andererseits aber den Gegebenheiten des Raumes und der natürlichen Hilfsquellen Rechnung tragen. Nach unserer Auffassung bildet die Sicherstellung eines grossen Masses an Freiheit des Einzelnen einen der Pfeiler der Eidgenossenschaft. Es gilt daher zweifellos auch für uns der Grundsatz, den der deutsche Bundeskanzler Erhard schon vor einem Jahrzehnt verkündete: «Soviel Freiheit wie möglich – soviel Planung wie nötig.» Im weiteren sollen Föderalismus und Gemeindeautonomie selbst in einer wahrscheinlich unvermeidbaren Wandlung als tragende Prinzipien hochgehalten werden. Wie steht es nun aber mit Boden, Wasser und Luft, den drei Lebenselementen, welche für die Besiedelung ausschlaggebende Faktoren sind? Alle drei Lebenselemente werden in der einen und anderen Art immer mehr gefährdet und geraten daher zusehends in den Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion. Der Boden ist nicht ein Gut, das sich wie Zigaretten oder irgend eine andere Ware beliebig vermehren lässt. Das Alte Testament hebt die ganz besondere Eigenart des Bodens und die Verantwortung, die dadurch uns Menschen aufgetragen ist, stark hervor. Gelegentlich hat man den Eindruck, wir wüssten davon nicht mehr viel, wird doch der Boden nur zu oft zur blossen Handelsware herabgewürdigt, aus der Eigentümer und Zwischenhändler ohne Rücksicht auf die Mitmenschen und die Allgemeinheit möglichst viel gewinnen wollen. Oft wird dann der Boden nicht auf anständige Art baulich genutzt, sondern regelrecht ausgebeutet. Durch die extrem hohen Bodenpreise, die auf mannigfache Gründe zurückzuführen sind, wird der junge Mensch, der nicht über ein grosses Kapital verfügt oder

das Glück hat, Boden zu erben, vom Grundeigentum weitgehend ausgeschlossen. Immer mehr Boden geht zudem in anonymen Besitz über, bei dem nicht selten die persönliche Verantwortung entfällt. Der Bauer ist, wenn er sich seine wahrhaft nicht leichte Existenz erhalten oder erwerben will, im allgemeinen darauf angewiesen, den Boden zum Ertragswert zu kaufen. In ausgesprochenen Agrargebieten wie dem bernischen Amtsbezirk Aarberg betragen aber 1962 die Preise landwirtschaftlicher Heimwesen 483 Prozent des Ertragswertes! Schon diese Zahl zeigt, dass wir in unserem Land von einer Sachwertpsychose erfasst worden sind, die alle vernünftigen Grenzen sprengt. Dabei brauchen wir für die weitere Besiedelung selbst im guten Mittelland innert einem Jahrzehnt ungefähr 1 Prozent des landwirtschaftlich nutzbaren Bodens und tun so, als ob morgen schon das ganze Mittelland mit Häusern und Strassen überstellt wäre. Dieser heillosen Situation zu begegnen, ist eine wichtige Aufgabe der Landes- und Regionalplanung. Nun liegt ein Vorschlag einer Expertenkommission des Eidgenössischen Justiz- und Polizeidepartementes vor, der, auch wenn er einiger wesentlicher Verbesserungen bedarf, geeignet ist, für das landwirtschaftliche Bodenrecht eine gute Ordnung zu schaffen. Von manchen Seiten erheben sich Widerstände gegen den Gesetzesentwurf für den Schutz des bäuerlichen Grundbesitzes. Sicher ist nichts dagegen einzuwenden, wenn eine so bedeutsame Vorlage gründlich überprüft wird. Dabei sollte aber nicht übersehen werden, dass die Nahrungsmittelproduktion aus dem eigenen Grund und Boden und die Sicherung der Erholungslandschaften gefährdet wird, wenn das neue bäuerliche Bodenrecht den Gefahren, die in den letzten Jahren aufgetaucht sind, nicht einen klaren Riegel schiebt.



Ebenso muss es gelingen, für das Bauland Lösungen zu finden, die einerseits den Preis nicht weiter ungehemmt in die Höhe schnellen lassen, andererseits den öffentlichen und wohlverstandenen Interessen am Einzeleigentum gerecht werden. Die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung gab im Herbst 1963 eine Schrift mit dem Titel «Gedanken zum Bodenrecht und zur Bodenpolitik» heraus, in der konkrete Anregungen enthalten sind.

Biologen sagen uns, der Mensch könne ohne Wasser weniger lang leben als ohne Nahrung. Wir haben also alles Interesse, dass uns genügend und hygienisch einwandfreies Wasser zur Verfügung steht. Im langjährigen Durchschnitt fallen auf die gut 41 000 km<sup>2</sup> Landesfläche 61 Milliarden Kubikmeter Niederschläge. Gesamtschweizerisch reichen daher die Wassermengen aus, auch wenn die Bevölkerungszahl auf 10 Millionen und mehr steigt. Nur die Verteilung des natürlichen Wasserangebotes ist in den einzelnen Landesteilen unterschiedlich. Die Wasserversorgungen beziehen ihr Wasser aus Quellen, aus Grundwasservorkommen und in letzter Zeit immer mehr auch aus Seen. Es ist daher unsere Pflicht, für die Reinhaltung der Quellen und Grundwasser und für die Behebung der Verschmutzung der Seen einzutreten. Wir tun dies, wenn wir für die Einleitung aller Abwasser, die nicht aus der Landwirtschaft stammen, in Kanalisationen und deren Klärung in einer Sammelreinigungsanlage sorgen. Die Versickerung häuslicher oder industrieller Abwasser lässt sich nicht mehr länger verantworten. Der Vorsteher des Aargauischen Gewässerschutzamtes, dipl. Ing. F. Baldinger, führte zudem in einem Vortrag, den er am 14. Juni 1963 hielt, sehr zu Recht aus: «Es ist bald eine Binsenwahrheit, dass eine ausreichende Abwasserreinigung nicht mit einer Vielzahl von Hauskläranlagen errichtet werden kann. Sie sind bestenfalls eine Uebergangslösung, ein notwendiges Uebel, vor allem an kleinen Gewässern, solange eine zentrale Abwasserreinigungsanlage noch nicht gebaut werden kann. Eine wichtige technische Voraussetzung ist ein systematisch angelegtes zusammenhängendes Kanalnetz, das alles Schmutzwasser sammelt und der Reinigungsanlage zuführt. Unerlässliche planerische Vorarbeit dazu ist das sog. generelle Kanalisationsprojekt, das das ganze heutige und zukünftige Baugebiet einer Gemeinde erfassen soll.» Wenn man das zukünftige Baugebiet bestimmen und damit Bauland und nicht überbaubaren Boden ausscheiden will, drängt sich die Orts- und Regionalplanung auf. Wir können nicht nachdrücklich genug betonen, dass die Pflicht zum Gewässerschutz und damit die Sorge um einwandfreies Trinkwasser die Landesplanung auf der Stufe der Ortschaft und Region zur unausweichlichen Notwendigkeit machen. Die Ausscheidung von Bauland und Nichtbaugebiet zwingt zudem zum Kampf gegen die wilde «Bauerei» an jedem beliebigen Standort, der dem Bauherrn gerade am besten passt. Wenn wir die sogenannte Streubauweise weiter zulassen, gefährden wir immer wieder die Reinigung unserer Gewässer, die Qualität des Trinkwassers und damit die Volksgesundheit. Im Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer gegen Verunreinigung vermissen wir leider entsprechende Bestimmungen. Nach unserer Ueberzeugung bedarf daher dieses Gesetz dringend einer Revision, die auch in anderer Beziehung die raschere Verwirklichung des Gewässerschutzes sicherstellen sollte. Das Gesamtwohl unserer Bevölkerung verlangt, dass wir der Reinhaltung und der Erhaltung unserer Gewässer das Primat zuerkennen und die notwendigen Konsequenzen ziehen. Wir dürfen uns davor nicht scheuen. Als 1912 unser Zivilgesetzbuch in Kraft trat, wurden die Quellen als Bestandteile des privaten Grundeigentums erklärt. Ueber das Vorhandensein

von Grundwasserbecken und Grundwasserströmen war damals noch wenig oder nichts bekannt. Das hinderte das Bundesgericht im Jahre 1929 nicht, selbst ohne Aenderung des Wortlautes von Art. 704 ZGB die Kompetenz der Kantone anzuerkennen, die grossen Grundwasservorkommen als öffentliche Gewässer zu erklären (BGE 55 I 399 ff.). 10 Jahre später entschied das Bundesgericht sogar, dass die grossen Grundwasserströme ausserhalb der privaten Eigentumsherrschaft stehen (BGE 65 II 143 ff.), auch wenn die Kantone keine entsprechende Regelung getroffen haben. Diese Rechtsprechung, mit der das öffentliche Interesse der Gemeinschaft in den Vordergrund gestellt wurde, bildete die Grundlage für den grosszügigen Auf- und Ausbau der Wasserversorgung in unzähligen Gemeinden. In gleicher Weise muss das öffentliche Interesse, muss das allgemeine Wohl der Gesamtheit der Bevölkerung dazu führen, dass andere als landwirtschaftliche Bauten in der Regel nur erstellt werden dürfen, wenn deren Abwasser unmittelbar an eine Kanalisation angeschlossen werden können, oder wenn das Bauvorhaben wenigstens innerhalb des generellen Kanalisationsrayons liegt. Eine solche Regelung wirkt sich natürlich auf die weitere Besiedelung unseres Landes entscheidend aus, sie beeinflusst aber auch die Bodenpreise in landwirtschaftlichen Gebieten und die Sicherung der Erholungsgebiete. Dazu kommen muss, wie schon erwähnt, die Erhaltung der bedeutsamen Wasservorkommen. Auch bei uns muss die Versorgung der ansässigen und neu zuziehenden Bevölkerung mit Trinkwasser gesichert werden; andere Wassernutzungen sind nicht zu gestatten, wenn und soweit sie Erhaltung und Ausbau notwendiger Wasserversorgungsanlagen gefährden.

Die Luft, das weitere Lebenselement, wird durch viele Verschmutzungsquellen zusehends mehr beeinträchtigt. Abhilfe zu schaffen ist oft technisch und rechtlich schwierig. Und doch verlangt die Rücksicht auf die Gemeinschaft, alles zu tun, um weitere Luftverpestungen zu verhüten. Dazu gehört natürlich auch, dass im Rahmen der Regional- und Ortsplanung Industriezonen festgelegt werden, deren zulässiger Immissionsgrad je nach den Gegebenheiten zu bestimmen ist. Im übrigen werden die Möglichkeiten des Kampfes gegen die Luftverschmutzung erst jetzt eingehend geprüft.

Die Anliegen der Landesplanung lassen sich in einem zum Glück nicht zentralistisch ausgerichteten Staat wie der Schweiz nur in enger Zusammenarbeit zwischen dem Bund, den Kantonen und Gemeinden erreichen. Landesplanung darf man weitgehend mit Koordination gleichsetzen. Diese fehlt heute noch mancherorts. Weder über die Entwicklungsziele noch über die zur Erreichung der Ziele einzusetzenden Mittel herrscht bei den verschiedenen Hoheitsträgern eine gemeinsame Ueberzeugung. Wir sind daher dem Bundesrat zu grösstem Dank verpflichtet, dass er dem Gesuch der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung stattgab und das Eidgenössische Departement des Innern mit der Einsetzung einer Expertenkommission betraute, welche die Probleme der Landesplanung und ihre Lösungsmöglichkeiten zu prüfen hat. Die Erkenntnisse dieser Expertenkommission können zum Ausgangspunkt einer umfassenderen Koordination werden und damit zur dringend nötigen Verstärkung und Institutionalisierung der Landes- und Regionalplanung werden. Eine solche Entwicklung würden wir im Interesse der Allgemeinheit und der Einzelnen sehr begrüessen. Wir können uns von den mächtig andrängenden gewaltigen Problemen nicht überrollen lassen, nein, «gouverner, c'est prévoir» muss für uns wieder vermehrt gelten — und dazu sind Landes- und Regionalplanung unabdingbare Voraussetzung.