

ERNST WINKLER

## Die schweizerische Raumplanung 1965 bis 1970 und die Raumforschung\*

Das Jahrzehnt 1965–1970 bedeutet für die Landes- oder Raumplanung der Schweiz eine Periode bemerkenswerter Neuorientierung. War sie bis Ende des vorangehenden Jahrzehnts ausschließlich als Orts- und Regionalplanung verstanden und gehandhabt worden, wenn sich auch immer wieder Rufe nach nationalen Lösungen erhoben hatten, so begannen seit 1960 die Forderungen nach gesamtschweizerischer Planung dringender zu werden. Diese nahmen um die Mitte des Jahrzehnts bestimmtere Formen an und verdichteten sich schließlich um 1970 zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Raumplanung. Damit war in gewissem Sinne eine neue „Epoche“ des Landes eingeleitet. Es trat nun in die Phase nationaler Raumordnungsbestrebungen ein. Diese „Wende“ mag wohl auch die „Umwelt“ der Schweiz interessieren. Daher soll im folgenden kurz über sie orientiert werden, wobei auch der Rückwirkungen auf die Raumforschung gedacht sei.

### Ausgangssituation

Zum Verständnis der Zusammenhänge erscheint es geboten, etwas auszuholen. Dies läßt sich zweckmäßig an einer Gegenüberstellung der „alten“ und der „neuen“ Schweiz exemplifizieren. In der alten Schweiz, die bis um die Mitte des 19. Jahrhunderts reichte, d. h. als sich (1848) aus dem lockeren „Standesgefüge“ der Eidgenossenschaft der straffer organisierte Bundesstaat bildete, hatte ein wesentliches Existenzproblem darin bestanden, einen Großteil der Landesbevölkerung auswandern zu lassen, da die technisch-wirtschaftlichen Möglichkeiten in dem gebirgigen Hirtenland fern vom Meer nicht ausreichten, den Überschuß zu ernähren. Die technische Revolution (die freilich ins 18. Jahrhundert zurückreicht, ihre volle Auswirkung indes erst im 19. und 20. Jahrhundert erfuhr) erlaubte im Verein mit der staatlichen Festigung, die nicht zuletzt in entscheidenden Liberalisierungsprozessen (Rechtsgleichheit, Niederlassungs-, Gewerbe- und Handelsfreiheit usw.) zum Ausdruck kam, in der Folge erheblich mehr Menschen im Lande zu halten. Diese Existenzverbesserung mußte allerdings mit einer zunehmenden wirtschaftlichen Abhängigkeit vom Ausland erkaufte werden. Die „neue“ Schweiz entwickelte sich, da sie so gut wie keine Industrierohstoffe besitzt, zu einem Exportindustriestaat und zugleich zu

einem Fremdenverkehrsland, das seine Attraktivität vor allem den landschaftlichen Schönheiten des Alpengebirges verdankt. Diese beiden Entfaltungsimpulse steigerten die Bevölkerungszahl erheblich – von 1800 bis 1900 von 1,7 auf 3 Millionen und auf rund 6,3 Millionen Köpfe im Jahre 1970 – und rückten die Schweiz auch wirtschaftlich in die vordere Linie der prosperierenden Länder<sup>1</sup>.

Indessen scheint in der jüngsten Gegenwart nicht nur der Wohlstand des Landes, sondern auch seine Existenz ernstlich in Frage gestellt; ökonomisch, weil die bisherigen Abnehmerländer seiner Exportgüter sich selbst rasch und intensiv zu industrialisieren trachten und ihre Produkte ebenfalls im Ausland abzusetzen suchen, vornehmlich aber, weil die Schweizer selbst – wie freilich auch andere Völker – ihren Lebensraum durch häßliche und ungeordnete Überbauung, d. h. durch Verstädterung einer- und Zersiedelung andererseits, durch zunehmende Gewässer- und Luftverschmutzung und nicht zuletzt durch ungemeine Verkehrsintensivierung in wachsendem Maße so sehr verunstalten, daß für die Zukunft Schlimmstes befürchtet werden muß<sup>2</sup>.

Diese Landschaftsveränderungen muten zudem um so verhängnisvoller an, als durch sie die Schweiz ihrer Attraktionskraft als Fremdenverkehrsgebiet mehr und mehr verlustig zu gehen droht. Gegenwart und Zukunft des Landes werden also von Wolken überschattet, deren Beseitigung kaum absehbar ist. Ob sie nun zu bagatellisieren versucht oder in ebenso irrelevanten Pessimismus gehüllt werden, trägt der Tatsache nichts ab, daß sie insgesamt die Aufgaben der Raumplanung und Raumordnung in schockierender Weise evident werden lassen. Merkwürdig war demgegenüber nur, daß diese Evidenz in der Schweiz offensichtlich später in ihrer Bevölkerung manifest wurde als in anderen Ländern.

### Anfänge

Zwar reichen Raumplanung und Raumordnung an sich – wie in jedem Staate – auch in der Schweiz grundsätzlich in die ältesten Epochen der Besiedlung zurück, da alle Landnahme und Landerschließung notwendig Gebietsplanung voraussetzt. Im modernen Sinne aber setzten sie in der Schweiz erst im Gefolge des Ersten Weltkrieges ein, wenn von einzelnen Kassandrarufern des Natur- und Heimat-

\* Der Beitrag entspricht wesentlich einem Vortrag, den Prof. Dr. Ernst Winkler, Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung an der ETH Zürich, anlässlich der Mitgliederversammlung der Akademie für Raumforschung und Landesplanung am 17. März 1971 in Hannover gehalten hat.

<sup>1</sup> Bickel, W.: Bevölkerungsgeschichte der Schweiz. – Zürich 1947. Hauser, A.: Wirtschafts- und Sozialgeschichte der Schweiz. – Erlenbach b. Zürich 1961.

<sup>2</sup> Lobsiger, G.: La population suisse dans son cadre naturel et politique. – Genf 1968.

<sup>3</sup> Egli, E.: Natur in Not. – Bern 1970.

schutzes oder des Städtebaues im 19. Jahrhundert abgesehen wird<sup>3</sup>. Zwei Ereignisse ließen dann allerdings auch hier die Landes- und Raumplanung zum Dauerproblem werden: die Ernährungsschwierigkeiten des Weltkrieges selbst und die nach ihm ausbrechende Weltwirtschaftskrise, deren Wirkung eine rapide und jahrelange Arbeitslosigkeit in den dreißiger Jahren war, die das Land in schwierigste Situationen versetzte. Beide Krisen zeigten, daß es – wie einer der ersten Pioniere der Landesplanung, *H. Bernhard*, eindrücklich machte – „ein großer Fehler gewesen war, wenn in den vorhergehenden Jahrzehnten der heimische Nährfruchtbaue den Einflüssen des Weltmarktes preisgegeben, der Vereinseitigung unserer Bodenkultur zur Viehzucht nicht gewehrt wurde. Sie brachten auch die Einsicht, daß ein Land, wenn es Versorgungsnöten nicht ausgesetzt sein will, gut daran tut, die Zahl der Nahrungsschaffenden und der Nahrungszehrenden in einem gewissen Einklang zu halten, der Übersättigung mit Industrie vorzubeugen. Und die Schwierigkeiten der Lebensmittelbeschaffung für die Städte wiesen mit drohendem Finger darauf hin, daß das gedankenlose Aneinanderreihen von Wohnstätten beim Ausbau der großen Orte ein Unglück war; es fehlte den Massensiedlungen an der harmonischen Beziehung zum ernährenden Boden, die allein ein ungefährdetes Bestehen gestattet“<sup>4</sup>.

So erwies sich die moderne Raumplanung, die zunächst unter dem Namen „Innenkolonisation“, dann unter der Bezeichnung „Stadtplanung“ segelte und schließlich zur Regionalplanung ausgeweitet wurde, in den Anfängen vor allem als ein Mittel gegen Verstädterung und Landflucht, sekundär erst als Werkzeug gegen die Zerstörung des heimischen Bodens und der Landschaft schlechthin. Damit bewegte sie sich natürlich in engster Parallele zu den analogen kulturpolitischen und technischen Bestrebungen der übrigen Länder Europas, die ihr freilich vielfach vorangingen.

### *Erste Entwicklung*

Hierbei zeigte sich zudem, daß die politische und soziale Struktur der Schweiz einer durchgreifenden Verwirklichung raumplanerischer Absichten sehr hinderlich war. Insbesondere hemmten das traditionelle Bewußtsein und das Festhalten am zwar weniger staats- als gewohnheitsrechtlich verankerten Grundeigentum, gekoppelt mit der weitgehenden Autonomie der Gemeinden und Kantone, die

Landesplanung mehr, als daß sie sie zu fördern vermocht hätten. Ihre jüngste Geschichte, in die nun unmittelbar einzutreten ist, bedeutet daher – wie eingangs angedeutet – ganz ausschließlich einen hartnäckigen Kampf privater, kommunaler, regionaler (kantonal) gegen nationale Kompetenzen, und es ist für die „Gemächlichkeit“ der Demokratie bezeichnend, daß – um das schließliche Ergebnis vorwegzunehmen – im Jahre 1971, d. h. nach vierzigjährigem Bemühen um eine nationale Raumplanung und -ordnung, noch keine definitive Rechtsgrundlage des Bundes besteht. Die schweizerische Raumplanung ist vielmehr bisher, wie schon eingangs betont wurde, so gut wie ausschließlich Orts- bzw. Kommunal- und Regionalplanung geblieben, wobei überdies die letztere es im ganzen nur zu relativ kleinen Gemeindegruppen in Form von mehr oder weniger lokaleren Gemeindepräsidenten- oder Genossenschafts-, Vereins- oder Gesellschafts-„Zweck“verbänden zu bringen vermocht hat.

Im dennoch nie fehlenden Streben um eine wirklich nationale Planung darf das Jahr 1963 als ein Markstein der Entwicklung angesprochen werden. Es bedeutet insofern einen für die Schweiz selbst kaum faßbaren Schritt zum Ziel, als damals, am 18. Oktober, der Bundesrat durch den Vorsteher des Eidgenössischen Departements des Innern, gestützt auf eine Eingabe der 1943 gegründeten schweizerischen Vereinigung für Landesplanung, beschloß, eine Expertenkommission für Fragen der Landesplanung unter Leitung von Prof. Dr. *H. Gutersohn*, ETH Zürich, einzusetzen.

Ihr wurden drei Aufgaben gestellt:

1. die Umschreibung des Begriffes der Landesplanung im Sinne von Nationalplanung;
2. die Erstellung eines Kataloges der Rechtserlasse des Bundes, bei deren Vollzug den Belangen der Orts-, Regional- und Landesplanung Rechnung zu tragen ist;
3. die Erarbeitung von Vorschlägen, wie die gesamtschweizerische Koordination auf dem Gebiet der Orts-, Regional- und Landesplanung im Sinne der Nationalplanung verbessert werden könnte.

Mit der Einsetzung dieser Kommission begann erst eigentlich die „Schlußphase“ der Begründung nationaler Raumplanung, die „jüngste“ und zugleich folgenreichste Entwicklungsperiode, die nun kurz zu skizzieren versucht wird.

### *Der Schritt zur Grundlegung nationaler Raumplanung*

Sie läßt sich in etwa fünf Schritte gliedern, von welchen der erste, die Begründung der Expertenkommission des Bundes für Landesplanung, bereits umrissen worden ist. Die Vollendung dieses ersten Schrittes wird durch den Bericht der Kommission markiert, der dem Bundesrat am 6. Oktober 1967 vorgelegt wurde<sup>5</sup>. Sein wesentlicher Inhalt läßt sich in folgende Sätze fassen:

<sup>3</sup> Winkler, E.: Ein Vierteljahrhundert schweizerischer Landesplanung. In: Schweiz. Bauzeitung. 63. Jg. (1945) S. 4f.

Ders.: L'aménagement du territoire suisse. In: Le Globe. 107. Jg. (1967) S. 58ff.

Ders.: Raumordnung und Landesplanung in der Schweiz seit dem 1. Weltkrieg. S. 129ff. in: Studien zur territorialen Gliederung Deutschlands im 19. und 20. Jahrhundert. – Hannover 1971. = Veröffentlichungen der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Forschungs- und Sitzungsberichte, Bd. 62.

<sup>4</sup> Bernhard, H.: Die Innenkolonisation der Schweiz. In: Schriften der Schweiz. Vereinigung f. industrielle Landwirtschaft u. Innenkolonisation. (1919) H. 2.

Winkler, E.: Innenkolonisation und Landesplanung. In: Plan. 25. Jg. (1968) Nr. 6.

<sup>5</sup> Bericht der Eidgenössischen Expertenkommission für Fragen

1. Was den Begriff Landesplanung anbelangt: Landesplanung ist diejenige Planung der Nutzung eines Gebietes, die sowohl dem Individuum als auch den menschlichen Gemeinschaften die beste Entwicklung sichern und gefährdete Lebenselemente schützen will. Aufgabe der Landesplanung ist die Schaffung von Richtlinien für die Ausscheidung, Standortbestimmung, Dimensionierung und Strukturierung von Nutzungszonen, nämlich Wohnzonen, Landwirtschaftszonen, Gewerbe- und Industriezonen, Zonen öffentlichen Interesses (z. B. Schul-, Verwaltungs-, Erholungs-, Schutzzonen) auf kommunaler, regionaler und auf Bundesebene. In diesem Zusammenhang kommen dem Begriff Landesplanung zwei Inhalte zu; einerseits ist er Oberbegriff für Orts-, Regional- und Landesplanung. Andererseits bedeutet er eine sich über das ganze Land erstreckende Planung. Immer aber soll der Begriff im Sinne von Gesamtplanung verwendet werden.
2. In bezug auf bisherige Rechtsmöglichkeiten hält der Bericht fest: der Bund habe zwar keine verfassungsmäßige Kompetenz, um im Sinne der Gesamtplanung wirken zu können; dennoch bestehe eine überraschend große und überdies ständig zunehmende Zahl (mehr als 120) von Verfassungs- und Gesetzesparagraphen, welche auf Teilgebieten mittels eines Mitspracherechtes des Bundes im Sinne nationaler Planung zu funktionieren erlaubten.
3. In bezug auf wünschenswertes Vorgehen sollte der Bund mittels eines Landesplanungsartikels (der Verfassung) oder mittels eines Gesetzes ermächtigt werden, die Teilkompetenzen, die er auf landesplanerisch und regionalpolitisch relevanten Gebieten bereits besitzt, zu koordinieren, um im Sinne einer Gesamtplanung wirken zu können.

Um in dieser Richtung auch positiv weiterarbeiten zu können, schlug die Expertenkommission die Schaffung eines Amtes für Landesplanung beim Bunde vor, dem eine konsultative Kommission auf Bundesebene für den Bundesrat beizugeben sei. Die Begriffe *Raumplanung* und *Raumordnung* verwendet der Bericht der Kommission noch nicht; sie blieben dem übernächsten Schritt vorbehalten.

#### *Das Wohnbauförderungsgesetz*

Aus dem ersten Schritt entfaltete sich nun der zweite, der in präliminaren Gesetzessätzen zum Ausdruck kam. Bezeichnenderweise war es noch immer nicht ein eigentliches Raumplanungs- oder Raumordnungsgesetz, in das sie aufgenommen wurden. Es handelte sich vielmehr wiederum um ein „Partialgesetz“, das im Jahre 1965 erlassene „Bundesgesetz über Maßnahmen zur Förderung des Wohnungsbaues“ (vom 16. März), dessen Schaffung als eine Folge der

seit den 40er Jahren progressiv sich ausbreitenden Wohnungsnot anzusehen ist<sup>6</sup>. Den Anlaß zu planerischen Paragraphen in diesem Gesetz gab namentlich die Frage, wie die auszuschüttenden Finanzbeiträge des Bundes gerecht räumlich bzw. regional zu verteilen seien. Hierzu erschienen nationale Siedlungskonzepte bzw. -leitbilder wünschbar. Der Mann, der dies wohl als einer der ersten erkannte und forderte – womit er im Grunde zum Initiator des späteren Raumplanungsgesetzes wurde –, ist der 1969 zu früh verstorbene Chef des Eidgenössischen Bureaus für Wohnungsbau, Dr. R. Bommeli. Ihm ist, in Zusammenarbeit mit dem Direktor des Institutes für Orts-, Regional- und Landesplanung der ETH Zürich, Prof. M. Rotach, im wesentlichen die Formulierung des genannten Gesetzes zu verdanken, dessen entscheidende Paragraphen im folgenden zusammenfassend wiedergegeben seien:

Der Bund fördert eine auf längere Sicht zweckmäßige Besiedelung des Landes und gewährt Beiträge an die Kosten der Landesplanung und der Regional- und Ortsplanung, soweit sie deren Zielen dienen. Im Rahmen der Landesplanung sind die Grundlagen zu schaffen, die es den Kantonen ermöglichen, die Regional- und Ortsplanung auf eine optimale Besiedelung des ganzen Landes auszurichten. Es sind in diesem Rahmen unverzüglich die Grundsätze zu bestimmen, nach denen Gebiete, die vor der Besiedelung oder vor einer unverhältnismäßigen Vergrößerung der Bevölkerung stehen, im Sinne von Prioritätszonen (später Vorrangzonen genannt) ausgeschieden werden; es sind entsprechende Übersichtskarten zu erstellen und ebenso Richtwerte für die Durchführung von Orts- und Regionalplanungen auszuarbeiten. Im Rahmen eines längerfristigen Programmes sind Richtlinien für die Durchführung von Regional- und Ortsplanungen aufzustellen. Zu diesem Zwecke sind schweizerische Siedlungskonzepte mit Leitbildern auszuarbeiten, welche dem jeweiligen Stand der tatsächlichen Entwicklung Rechnung tragen. Für die Durchführung dieser Arbeiten ist ein Gesamtfinanzierungsplan aufzustellen.

Das Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung der ETH Zürich (ORL) wurde für die Planung und Durchführung dieser Arbeiten zuständig erklärt. Ihm wurde die Aufgabe gemacht, nach Möglichkeit mit anderen Hochschulen der Schweiz, mit der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung sowie mit weiteren an der Landes-, Regional- und Ortsplanung interessierten Organisationen zusammenzuarbeiten. Dabei sollte es deren Mitarbeit koordinieren. Die Gesamtaufwendungen wurden damals auf rund 350 Millionen Franken veranschlagt, wovon 10 Millionen der Forschung reserviert blieben. Dieses Gesetz ist gegenwärtig in Revision begriffen.

<sup>6</sup> Bundesgesetz über Maßnahmen zur Förderung des Wohnungsbaus (vom 19. März 1965), dazu Vollzugsverordnung I und II vom 22. Februar 1966 (Bern 1966). Vorbereitende Maßnahmen waren Studien der Eidgenössischen Wohnbaukommission, die im Bericht „Wohnungsmarkt und Wohnungsmarktpolitik“, Bern 1963 (der bereits detaillierte Vorschläge für Leitbildkonzeptionen enthält), gipfelten, sowie einer Landeskongferenz für Wohnungsbau (27. September 1965), welche, gestützt auf weitere Gutachten, wertvolle Empfehlungen erbrachten.

der Landesplanung (Eidgenössisches Departement des Innern). – Bern 1967.  
Winkler, E.: Landesplanung auf Bundesebene. In: Plan. 24. Jg. (1967) Nr. 4.

Für die Verwirklichung des Gesetzes wurden die Arbeiten des ORL-Institutes grundlegend, vor allem die drei folgenden:

1. die Erarbeitung von Leitbildern der nationalen Besiedlung;
2. die Erstellung von Richtlinien der Orts- und Regionalplanung;
3. die sogenannten Zweckmäßigkeitprüfungen, die technisch gute und wirtschaftlich wie sozial einwandfreie Planungen unter Berücksichtigung qualifizierter Planungsfachleute sichern sollen.

Zur Lösung seiner Aufgaben setzte das ORL-Institut verschiedene Arbeitsgruppen ein, wobei der Forderung Rechnung getragen werden sollte, Fachleute aller Sparten und Regionen mitsprechen und mitwirken zu lassen.

Die erwähnten Leitbilder wurden in den Jahren 1967–1970 entworfen. Sie bauen auf sogenannten Teilleitbildern auf, welche die Einzelinteressen der verschiedenen Nutzungsträger zum Ausdruck bringen. Es wurden sogenannte übergeordnete Teilleitbilder der Gesellschaft, der Volkswirtschaft und des Staates (Politik) und fachliche Teilleitbilder (der Siedlung, der Erziehung und Bildung, des Gesundheitswesens, der Industrie, des Verkehrs, der Kommunikationen, der Energie, der Siedlungswasserwirtschaft, der Landwirtschaft, der Erholung und des Fremdenverkehrs, des Waldes, des Landschaftsschutzes und der Landesverteidigung) unterschieden. Unter Leitbild wird hierbei die Darstellung eines wünschenswerten zukünftigen Zustandes verstanden, der durch zielbewußtes Handeln und Verhalten auch erreichbar ist. Nach der Erstellung der Teilleitbilder erfolgte ihre Konfrontation, welche die Konflikte der Träger der verschiedenen Nutzungen bzw. der Sachinteressen aufzuzeigen hatte, um sie durch deren Aufeinanderabstimmung zu eliminieren.

Das Ergebnis dieses Prozesses sind Gesamtleitbilder (der Landesbesiedlung), für welche mehrere Varianten bzw. Siedlungsdispositive als Grundlage der Entscheide der Behörden bzw. Politiker aufgestellt wurden. Sie gelangten bereits in den wesentlichen Bezügen vor die Öffentlichkeit, die sie kritisch zu würdigen begann<sup>7</sup>.

Im Unterschied zu den Leitbildern sollen die „Richtlinien“ vor allem Anweisungen an die Orts- und Regionalplaner sowie andere Planungsorgane darstellen, um ihre Planungen sachgerecht durchzuführen. Ein umfangreiches Arbeitsprogramm, das mehr als hundert Einzelaufgaben bzw. Forschungsaufträge enthält, ist derzeit in Ausführung begriffen; von Problemen der Darstellungstechnik über Flächenbedarfe für Wohn- und Gesellschaftsbauten und -anlagen, Ausnützungsziffern, wirtschaftliche Grundlagen

der Planung (Kaufkraftströme, Aufwendungen der öffentlichen Hand, Volkseinkommen usw.), Verkehr (Straßentypen, Verkehrsflächen usw.), Versorgung, Heimat-, Orts- und Naturschutz bis zu differenzierten Rechtsfragen sind in ihnen so gut wie alle Anliegen der Raumplanung berücksichtigt; zudem treten zu den bereits katalogisierten und programmierten Aufgaben dauernd weitere Titel, die deren Komplexität klar zum Ausdruck bringen<sup>8</sup>.

Mit den vom ORL-Institut inaugurierten Zweckmäßigkeitprüfungen von Orts- und Regionalplanungen schließlich, für welche besondere Richtlinien ausgearbeitet wurden, erhoffen die Planungsbehörden gleichermaßen positiven Einfluß auf einwandfreie Planungen selbst wie auf den Einsatz gut geschulter und verantwortungsbewußter Planer zu gewinnen, was durch entsprechende Kontrollorgane geschehen soll<sup>9</sup>.

### *Der Ausbau des Bodenrechts*

Mit dem Erlaß des Bundesgesetzes über die Förderung des Wohnungsbaues begann der dritte Schritt auf dem Wege zur nationalen Raumplanung. Auch für diese Phase war bezeichnend, daß sie ein Prozeß auf Umwegen bedeutete. Zunächst nämlich kam es zu lebhaften Diskussionen über Maßnahmen gegen die Bodenspekulation, welche sich im Zusammenhang mit weiteren Bevölkerungszunahmen zusehends ausbreitete und unter anderem auch zu dem Schlagwort „Ausverkauf der Heimat“ führte. Gegen die Bodenspekulation entfachten einsichtige Männer verschiedene Volksbegehren, welche ihre Eindämmung forderten. Zugleich verstärkte sich der Kampf für die Landwirtschaft, die bekanntlich auch auf dem Boden der Schweiz in einer Periode „rückläufiger“ Entwicklung – richtiger: der Umstrukturierung – steht. Die Verfechter der Eindämmung der Bodenspekulation brachten zustande, daß der Bundesrat 1967 eine Botschaft zur verfassungsrechtlichen Ordnung des – damals noch durchaus fehlenden – Bodenrechts veröffentlichte, der ein hartnäckiges Feilschen um die endgültige Fassung entsprechender Verfassungsartikel folgte. Sie wurde am 14. September 1969 vom Volke, wenn auch nicht mit einem sehr überzeugenden, so doch eindeutigen Ja, angenommen. Mit dieser Ergänzung der Bundesverfassung durch die Artikel 22 ter und 22 quater ist nun nicht nur das Grundeigentum rechtlich verankert worden; die Artikel fordern ausdrücklich auch nationale Landesplanung und führen erstmals den Begriff Raumplanung<sup>10</sup> ein.

Die entscheidenden Paragraphen lauten: Der Bund stellt auf dem Wege der Gesetzgebung Grundsätze auf für eine

<sup>7</sup> Rotach, M.; C. Hidber; H. Ringli: Landesplanerische Leitbilder der Schweiz. Erster Zwischenbericht. – Zürich 1969. = Schriftenreihe des Instituts für Orts-, Regional- und Landesplanung der ETH Zürich, Nr. 2.

Ringli, H.; B. Bürcher: Zweiter Zwischenbericht. Beispiele räumlicher Konzepte. – Zürich 1970.

Rotach, M.; H. Ringli; B. Bürcher: Schlußbericht. – Zürich 1972.

<sup>8</sup> Richtlinien zur Orts-, Regional- und Landesplanung. (Hrsg.: Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung der ETH Zürich. – Zürich 1966ff.

<sup>9</sup> Zweckmäßigkeitprüfungen für Orts- und Regionalplanungen. Richtlinien der Orts-, Regional- und Landesplanung. – Zürich 1966ff.

<sup>10</sup> Botschaft des Bundesrates zur verfassungsrechtlichen Ordnung des Bodenrechts. – Bern 1967. Das schweizerische Bodenrecht hat naturgemäß eine längere Geschichte, die namentlich mit einem Postulat des nachmaligen Bundesrats W. Spühler 1955 als Forderung nach Maßnahmen zur Bekämpfung der Häuserspekulation einsetzte, hier jedoch nicht zu verfolgen ist.



durch die Kantone zu schaffende, der zweckmäßigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes dienende *Raumplanung*. Er fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit ihnen zusammen. Er berücksichtigt in Erfüllung seiner Aufgaben die Erfordernisse der Landes-, Regional- und Ortsplanung. Auch aus diesen Sätzen geht deutlich hervor, daß die entscheidenden Kompetenzen bei den Kantonen, den „Bundesstaaten“ des Landes verbleiben. Dem Bunde wurde nur der Erlass von Grundsätzen und die Koordination der kantonalen Raumplanung zugestanden. Ohne diese Beschränkung wäre aber die Verfassungsänderung wohl vom Volke kaum akzeptiert worden<sup>11</sup>.

### *Der Schritt zum Bundesgesetz über die Raumplanung*

Dies wurde nicht wesentlich anders beim vierten und bisher (1971) letzten Schritt in der Legalentwicklung der schweizerischen Raumplanung. Er war, wie bereits betont, schon durch das Bundesgesetz über die Förderung des Wohnungsbaues angekündigt, ja gefordert worden und gelangte 1969 definitiv zur Verwirklichung. In diesem Jahre bestellte der Bundesrat zwei neue Arbeitsgruppen, denen entsprechende gesetzgeberische Studien überbunden wurden. Das mit den Gesetzgebungsarbeiten betraute Justiz- und Polizeidepartement bezeichnete eine Expertenkommission für die Ausführungsgesetzgebung unter der Führung von Nationalrat Prof. Dr. L. Schürmann. Sie erhielt den Auftrag, ein Bundesgesetz über die Raumplanung vorzubereiten. Ferner wurde eine Arbeitsgruppe des Bundes für die Raumplanung unter dem Vorsitz von Alt-Regierungsrat Dr. K. Kim gebildet, deren „Sofortaufgaben“ wie folgt umschrieben wurden: die Untersuchung der die Raumplanung wesentlich beeinflussenden Tätigkeiten des Bundes sowie die Koordination dieser Tätigkeiten, die Ausarbeitung von Vorschlägen zuhanden des Bundesrates über die zu treffenden Maßnahmen gesetzgeberischer, organisatorischer und verfahrenstechnischer Art sowie die Beratung der Bundesbehörden in den Belangen der Raumplanung und in den dafür zu treffenden Maßnahmen<sup>12</sup>.

Beide Kommissionen nahmen ihre Arbeit unverzüglich auf und beendeten sie Ende 1970 mit der Vorlage des Entwurfs eines Bundesgesetzes über die Raumplanung (mit er-

läuterndem Bericht) sowie eines Berichtes „Raumplanung Schweiz, Aufgaben der Raumplanung und Raumplanungsorganisation des Bundes“.

Die leitenden Grundsätze für beide Kommissionen umrissen diese wie folgt:

1. Die Bevölkerung ist von Naturgewalten, vor Verunreinigung des Wassers, der Luft und der Nahrungsmittel, vor Lärm bzw. anderen Immissionen sowie vor Gefahren technischer Werke zu schützen.
2. In allen Landesteilen sind die räumlichen Voraussetzungen zu schaffen für eine gesunde, wettbewerbsfähige, in der Regel nicht einseitige Wirtschaftsstruktur.
3. Die Landwirtschaft ist durch Güterzusammenlegung, betriebliche Rationalisierung und andere Maßnahmen zu stärken. Die Güterzusammenlegungen sind mit den Ortsplanungen zu koordinieren und im allgemeinen gleichzeitig durchzuführen.
4. Die Industriezonen sind auf regionale Sammelstandorte zu konzentrieren; die Sammelstandorte sind über das ganze Land zu verteilen.
5. Zonen für Industrien, die Immissionen verursachen oder das Landschafts- und Siedlungsbild beeinträchtigen, sind in angemessener Entfernung von Siedlungskernen und Wohngebieten anzulegen.
6. Zwischen ländlichen und städtischen, zwischen wirtschaftlich schwachen und wirtschaftlich starken Gebieten ist mit finanz- und raumordnungspolitischen Mitteln ein sinnvoller Ausgleich anzustreben.
7. Entleerungsgebiete, insbesondere die von der Stagnation und der Abwanderung erfaßten oder bedrohten Regionen, sind mit gezielten Maßnahmen zu fördern und zu stärken. Diese Maßnahmen sollen aufgrund regionaler, auf das Gesamtinteresse abgestimmter Entwicklungskonzepte getroffen werden.
8. Die zentralen Einrichtungen und Dienstleistungen sind auf regionale Sammelstandorte zu konzentrieren; diese aber sind über das ganze Land angemessen zu verteilen.
9. Das Wachstum der großen Städte und Agglomerationen ist planmäßig auf das Ziel einer gesunden Siedlungsstruktur hinzulenken. Entwicklungsachsen oder Systeme von Subzentren sind anzustreben; sie sind durch leistungsfähige öffentliche Verkehrsmittel zu erschließen und zu verbinden.
10. Die Siedlungsgebiete sind in sozialer, hygienischer, ästhetischer und wirtschaftlicher Hinsicht ausgewogen und menschenfreundlich zu gestalten.
11. Die Gestaltung der Städte soll folgende Ziele anstreben: angemessene Dichte, Vielfalt und, soweit sinnvoll, Mischung der Nutzungsarten.
12. Die im Inventar des Bundes aufgeführten Schutzobjekte von nationaler Bedeutung sollen von den Gemeinwesen aller Stufen beachtet werden.
13. Das Waldareal der Schweiz muß erhalten bleiben. Bei der Bewirtschaftung ist den verschiedenen Funktionen des Waldes (Schutzwald, Erholungsraum, Element der Landschaftsgestaltung) Rechnung zu tragen.

<sup>11</sup> Bundesbeschuß über die Ergänzung der Bundesverfassung durch die Artikel 22 ter und 22 quater (Verfassungsrechtliche Ordnung des Bodenrechts) vom 21. März 1969 und Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung über die Ergänzung der Bundesverfassung durch die Artikel 22 ter und 22 quater vom 15. August 1967.

<sup>12</sup> Arbeitsgruppe des Bundes für die Raumplanung: Raumplanung Schweiz. Aufgaben der Raumplanung und Raumplanungsorganisation des Bundes. 2 Bde. – Bern 1970; Expertenkommission für die Ausführungsgesetzgebung zu den Bodenrechtsartikeln: Bundesgesetz über die Raumplanung (Entwurf, 14. Oktober 1970); Erläuternder Bericht zum Entwurf eines Bundesgesetzes über die Raumplanung (3. November 1970) Bern. Dazu: Raumplanung zwischen Wunsch und Wirklichkeit. (Hrsg.: Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung der ETH Zürich. – Zürich 1971. = Schriftenreihe zur Orts-, Regional- und Landesplanung, Nr. 7.

14. Im Bereich der Siedlungszentren und Ballungsräumen sind Naherholungsgebiete auszuscheiden. Sie sollen in kurzer Zeit und wenn möglich mit öffentlichen Verkehrsmitteln erreichbar sein.
15. Die Ferien- und Touristengebiete sind als solche zu bezeichnen und mit den notwendigen Infrastrukturanlagen ausreichend auszustatten; Streusiedlungen und Anlagen, die den Erholungswert beeinträchtigen, sind zu verhindern.
16. Die Verkehrssysteme sind flexibel zu gestalten; sie sollen an neue Bedürfnisse und an die Möglichkeiten neuartiger Verkehrsmittel angepaßt werden können.
17. Die verschiedenen Aufgaben und Funktionen des Verkehrs sind im Rahmen einer Gesamtverkehrskonzeption an die verschiedenen Verkehrsträger zuzuteilen.
18. In den Agglomerationen und Ballungsräumen ist der Aufbau der öffentlichen Verkehrsmittel mit besonderer Dringlichkeit zu fördern.
19. Größere Industriezonen sind mit leistungsfähigen Straßen- und Geleiseanschlüssen auszustatten.
20. Die Wirkung öffentlicher Bauten und Anlagen auf die Gliederung des Raumes, insbesondere der Schulen, der Spitäler, der Verkehrs- und Versorgungsanlagen, ist zu nutzen. Die Standortwahl hat die Ziele der regionalen Strukturpolitik zu berücksichtigen.
21. Die verschiedenen Nutzungsarten des Wassers sind im Rahmen eines wasserwirtschaftlichen Gesamtkonzepts aufeinander abzustimmen.
22. Die Nutzungs- und Anreicherungsgebiete der Grundwasservorkommen sind so zu schützen, daß weder die Menge noch die Güte des Grundwassers beeinträchtigt werden.
23. Die Wasserentnahme aus Flüssen und Seen ist soweit zu beschränken, daß weder die ausreichende Wasserführung noch das biologische Gleichgewicht der Gewässer gefährdet sind.
24. Entlang den Siedlungsbändern sind Leitungskorridore auszuscheiden.

Mit diesen Planungsgrundsätzen, die an ähnliche etwa der deutschen oder der holländischen Raumordnungspläne erinnern, hoffte die Expertenkommission die öffentliche Diskussion anzuregen, deren Ziel die rasche Entwicklung politischer Grundsätze und damit die Gewinnung einer unentbehrlichen Koordinationsgrundlage für die Raumplanung auf der Ebene der Kantone darstellt. Ihre Erwägungen fußen übrigens auf den Leitgedanken, daß Raumplanung und Raumordnung im Dienste des Menschen, der Person wie der Gesellschaft, zu wirken hätten, daß der Boden ein kostbares und nicht vermehrbare Gut sei, daß es überdies zu den wesentlichen Aufgaben der Raumplanung gehöre, die Lebensgrundlage von unbedachten Zugriffen und vor Raubbau zu schützen, und daß schließlich dabei auch einer angemessenen Eigenernährung des Landes Rechnung zu tragen sei.

Solche materiellen Grundsätze werden auch durch das Raumplanungsgesetz gefordert. Ihre Zahl und Form harren noch der Präzisierung (s. unten).

Um der Durchsetzung der Grundsätze Nachdruck zu verleihen, schlug die Arbeitsgruppe für Raumplanung die Schaffung eines Bundesamts für Raumplanung vor, dessen Unterstellung unter die obersten Bundesbehörden noch abzuklären ist. Außerdem ist die Einsetzung eines nationalen Planungsrates vorgesehen, dessen Hauptaufgabe in konzeptionellen Grundlagestudien über die mögliche Entwicklung der Besiedlung und der Bodennutzung im ganzen erblickt wird. Er soll auch Stellung zu den vom ORL-Institut und den Kantonen entwickelten Leitbildern beziehen und schwerwiegende Konflikte zwischen Nutzungsinteressenten zu schlichten trachten. Nicht zuletzt ist ihm die Prüfung eidgenössischer und kantonaler Gesetze zugedacht, die sich auf die Raumordnung beziehen. Dem Planungsamt sind vor allem Aufgaben der Beschaffung von Grundlagen, der Vollzug des Planungsgesetzes des Bundes sowie die Koordination aller Planungsaufgaben der Bundesverwaltung zugedacht. Daneben wird es auch Vollzugsaufgaben wie die Stellungnahme zu den Kantonalplanungen und zu Plänen und Erlassen, welche die Raumplanung des Bundes betreffen, zu erfüllen haben sowie die Zweckmäßigkeit der durch den Bund subventionierten Ort- und Regionalplanungen kontrollieren müssen.

Den Kern und die Basis aller der im vorstehenden skizzierten Vorkehren bildet naturgemäß das Bundesgesetz über die Raumplanung, dessen erster Entwurf wie erwähnt seit Ende 1970 vorliegt und der inzwischen bereits (1971) bereinigt wurde. Er enthält in 80 Artikeln vor allem Gebote, die jene ermöglichen oder besser als bisher durchsetzen lassen sollen. Maßgeblich erscheint hierbei wiederum, daß die Kantone im Vordergrund stehen und dem Bund nur die Förderung und Koordination der Raumplanung zuerkannt wird. Die Kantone legen im Gesamtrahmen die Grundzüge der künftigen Nutzung in Form von Gesamt- und Teilrichtplänen fest, welche letztere in Landschafts-, Verkehrs-, Versorgung- und Besiedlungspläne zerfallen. Entscheidend ist, daß als Baugebiet nur Land ausgeschieden werden soll, das sich zur Besiedlung eignet und bereits weitgehend überbaut oder der Bebauung erschlossen ist. Die Richtpläne sind regelmäßig zu revidieren bzw. den neuen Verhältnissen anzupassen. Aufgrund der Richtpläne, die Verwaltungsanweisungen repräsentieren, haben die Nutzungspläne erstellt zu werden, welche die „für jedermann verbindlichen Anordnungen über die Nutzung und Erschließung des Bodens“ enthalten. Auch sie sind dauernd den sich wandelnden Verhältnissen anzugleichen. Ihr Erlass bleibt in der Regel den unteren Verwaltungsstufen (Gemeinden, Regionen) vorbehalten. Ein – ausdrücklicher – *nationaler Gesamtplan* oder Nationalplan sensu stricto ist somit, föderativem Grundsatz entsprechend, nicht vorgesehen, doch konstituieren ihn die Kantonalpläne zusammen mit den Maßnahmen des Bundes dennoch weitgehend.

Dem Bund steht zu – zusammen mit den Kantonen – Untersuchungen über die möglichen künftigen Entwicklungen durchzuführen, Leitbilder der Schweiz zu entwerfen, aufgrund derselben materielle Grundsätze der Raumplanung aufzustellen, Fachplanungen auf den Sektoren Verkehr, Wasserversorgung sowie öffentliche Bauten vorzu-

nehmen und die kantonalen Richtpläne zu koordinieren. Ferner hat er Maßnahmen für den Natur- und Heimatschutz zu treffen sowie Richtlinien zu erarbeiten. Dabei wurde das Enteignungsverfahren als ein wichtiges Hilfsinstrument eingeschaltet, das auf dem Grundsatz der vollen Entschädigung beruht. Der Bundesrat soll Vorschriften über die Planerausbildung aufstellen. Der Gesetzesentwurf enthält schließlich auch Paragraphen über das Raumplanungsamt und den Rat für Raumplanung.

Diese Ausführungen über das schweizerische Raumplanungsgesetz dürften dem ausländischen Fachmann bekannt vorkommen. In der Tat gründen auch sie nicht unwesentlich auf Anregungen, welche den Erfahrungen der Bundesrepublik Deutschland, Frankreichs und der Niederlande entstammen, wenn sie auch – verständlicherweise – dem gebirgigen Binnenland Schweiz gemäß modifiziert und differenziert wurden.

### *Vor der Durchsetzung*

Zur tatsächlichen Inkraftsetzung und Verwirklichung nationaler Raumplanung ist nun aber ein weiterer, ein fünfter Schritt notwendig, der erst den Entscheid auch über eine erfolgreiche Raumordnung erbringen kann. Die genannten Vorschläge der Arbeitsgruppen des Bundes müssen einerseits noch das Sieb der Prüfung durch die Stände und Bundesbehörden passieren und schließlich dem fakultativen Referendum unterzogen werden. Damit kommen auch die Parteien, die eine wichtige Rolle bei allen politischen Maßnahmen spielen, zu Worte, wobei der Presse ein erhebliches Gewicht zufällt. Der fünfte Schritt ist zur Zeit (Mitte 1972) im Gange. Doch werden noch diverse Monate verstreichen, bis das Referendum zum Zuge kommt und der Vorlage den letzten Segen erteilen oder – was nicht zu hoffen ist – ihn verweigern wird.

### *Auswirkungen auf die Raumforschung*

Damit sind die Schritte auf dem Wege zur Grundlegung einer nationalen Raumplanung und Raumordnung der Schweiz skizziert, und es kann zu der Frage übergeleitet werden, welche Auswirkungen sie auf die Raumforschung gehabt haben und welche weiteren Aufgaben dieser aus ihnen erwachsen werden. Dabei ist zunächst freilich festzustellen, daß eine Raumforschung im Sinne einer festgefügtten Disziplin oder auch nur einer (entsprechenden) Gruppierung verschiedener Wissenschaften zu einer Akademie der Raumforschung – wie sie etwa die deutsche verkörpert – in der Schweiz nicht besteht. Andererseits darf indessen das Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung an der ETH Zürich mindestens als „Nukleus“ einer solchen Institution betrachtet werden. In ihm wirken nämlich Architekten, Agrar-, Forst-, Kultur- und Verkehringenieure, Geographen, Landschaftsfachleute, Juristen, Sozialökonomien und Soziologen zusammen und trachten danach, ihre Forschungen für die Raumplanung

und Raumordnung, also die Fachinteressen an Grund und Boden oder an der menschlichen Umwelt, möglichst optimal aufeinander abzustimmen. Ihre Arbeit wie ihr Arbeitsziel ist also durchaus interdisziplinär, und dies seit den Anfängen, d. h. seit etwa 1943. Das Institut kann damit auch weitgehend mit einem umfassenden Institut für Umweltforschung, -planung und -gestaltung identisch erklärt werden. Die Interdisziplinarität wirkt sich übrigens darin aus, daß das Kuratorium des Instituts aus Vertretern aller an der Raumplanung interessierten Abteilungen bzw. Fakultäten der Bundeshochschule zusammengesetzt wurde, so daß es auch in gewissem Sinne als „Akademie“ für Raumforschung auf „höherer Ebene“ funktioniert. Noch deutlicher kommt die genannte Interdisziplinarität und damit das Grundprinzip der Raumforschung in der seit 1967 laufenden Nachdiplomausbildung für Raumplaner des Instituts zur Ausprägung. Nicht allein sind hierzu Agronomen, Architekten, Bauingenieure, Kulturingenieure, Forstingenieure, Geographen, Juristen, Sozialökonomien und Soziologen des In- und Auslandes mit Hochschulabschluß zugelassen. Auch in ihren Studienfächern: Planungstechnik, Verkehrsplanung, Landschaftsschutz und -pflege, Siedlungsplanung, Sozialökonomie, Soziologie, Rechtslehre (Planungsrecht), Systemanalyse, Computerwissenschaften, angewandte Mathematik usw. kommt zum Ausdruck, daß Raumplanung und -ordnung in ihrer vollen Weite (und zugleich Geschlossenheit) gesehen und gelehrt werden. Der Studierende soll hierbei zwar Fachwissenschaftler bleiben, jedoch auf die besondere Fähigkeit, in Raumplanungsteams koordinierend zu wirken, geschult werden, wobei sowohl an Privat- als auch an (höhere) Verwaltungspraxis gedacht wird.

Die Wünsche und Begehren nun, die von der Raumordnung und Raumplanung an die Raumforschung herangetragen werden, sind naturgemäß ebenso komplex wie diese selbst. Und wie sie sich nicht selten überfordert fühlen, da der Einzelbürger wie die Öffentlichkeit glauben, von ihnen das „Paradies auf Erden“ verlangen zu können, beanspruchen Raumplanung und Raumordnung von der Forschung oft Dienste, die unmittelbar zu leisten ihr schwerfällt wenn nicht unmöglich ist<sup>13</sup>. Zwar ist klar, daß sich eine optimale Raumplanung und nicht minder eine entsprechende Raumordnung nur mittels zuverlässiger wissenschaftlicher Grundlagen erzielen lassen. Und in den letzten Jahren haben die „raumrelevanten“ Disziplinen auch in der Schweiz sich intensiver mit Problemen der Raumplanung und Raumordnung zu beschäftigen begonnen. Dennoch ist festzuhalten, daß trotz differenzierter und wertvoller Arbeit namentlich an ihren zehn Hochschulen und in zahlreichen wissenschaftlichen Gesellschaften eine umfassende Basis, die namentlich der Raumplanung und Raumordnung direkt dienstbar gemacht werden könnte, noch aussteht.

Dies belegt am einprägsamsten die Tatsache, daß das Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung der ETH Zürich bei den für den Bund vorzunehmenden Untersu-

<sup>13</sup> Vgl. Vink, J.: Fragen und Wünsche an die Raumforschung aus der Sicht eines niederländischen Raumplaners. In: Raumforschung und Raumordnung. 28. Jg. (1970) H. 6, S. 241–247.



chungen zur nationalen Raumplanung sich z. B. meist nicht auf für sie grundlegend wichtige Eignungskarten stützen konnte. Es mußte deshalb solche – Karten der topographischen, pedologischen, klimatischen oder hydrologischen Eignung des Landes für Besiedlung, Landwirtschaft, Industrie, Verkehrserschließung, Infrastruktur, Erholung und Landschaftsschutz – mit Hilfe sukzessiv ausgebildeter Spezialisten der entsprechenden Fachbereiche selbst erstellen bzw. erstellen lassen. Dabei wirkte namentlich hemmend, daß nur wenige Übersichtsuntersuchungen der einzelnen Landschaftselemente für die Gesamtschweiz vorlagen. Die gleiche Erfahrung hatte das Institut übrigens Jahre vorher gemacht, als es von den Bundesbehörden mit dem Auftrag betraut worden war, eine nationale Industriestandortstudie zu bearbeiten, welche einerseits die günstigsten Standorte bzw. -räume künftiger Industriebetriebe, andererseits die durch Siedlungs-, Landwirtschafts-, Verkehrs-, Fremdenverkehrs-, Erholungs-, Infrastruktur- und Landschaftsschutzansprüche manifestierten „Tabu“-Gebiete der Industrie auszuweisen hatte<sup>14</sup>. In den durchaus analogen Fall geriet das Institut bei der Erarbeitung der Landes-Leitbilder, bei der neben den Eignungsräumen die Notstandsgebiete, die Vorranggebiete, kurz, die künftigen Nutzungsregionen festzulegen waren. Diese Situation gilt übrigens nicht nur für die nationale Planung, die mit relativ generellen Maßstäben zu arbeiten vermag. Sie trifft mindestens zum Teil, noch mehr auf die Regional- und Ortsplanung, d. h. kartographisch betrachtet, für Darstellungen in den Maßstäben 1: 50 000 bis 1: 1000 zu, die immer wichtiger und dringlicher werden und deren Mangel sich zur Crux der Planung auswachsen könnte, wenn das Raumplanungsgesetz des Bundes, das solche Grundlagen fordert, einmal erlassen sein wird.

So bedeutet naturgemäß auch das Fehlen von nationalen und regionalen Planungsatlant, wie sie Deutschland in Anregung von Prof. K. Brüning geschaffen hat und in wertvoller Weise fortführt, eine Lücke, die nur schwer zu schließen sein dürfte<sup>15</sup>. Zweifellos ist in diesem Zusammenhang der aus dem Schoße des Verbandes schweizerischer geographischer Gesellschaften erwachsende, unter Leitung der Professoren E. Imhof und H. Gutersohn und unter Mitwirkung zahlreicher Fachleute verschiedenster Wissenschaften entstehende „Atlas der Schweiz“ ein auch hinsichtlich der Raumplanung bemerkenswertes Werk. Er kann indessen kaum als unmittelbare Grundlage derselben und der Raumordnung dienen. Sie benötigt vielmehr spezifische Planungsatlanten, die sich aus direkt raumordnungsrelevanten Kartenbildern zusammensetzen. Als solche habe vor allem Karten der Planungs- bzw. Raumvorteile und -nachteile, Risiken (Gefahren), Schäden, Entwicklungstendenzen, Prognosen sowie der wünschenswerten künftigen Nutzungen im Sinne von Richt- und Nutzungs-

plänen auf nationaler, regionaler und lokaler (kommunaler) Ebene und von Gesamt- wie Teil- bzw. Fachplänen (Natur-, Wirtschafts-, Siedlungspläne usw.) zu gelten, die meist langfristige Vorbereitungen benötigen. Die Risiken- und Eignungskarten für Landwirtschaft, Besiedlung, Verkehr, Tourismus, Erholung und Landschaftsschutz des Institutes für Orts-, Regional- und Landesplanung der ETH Zürich 1: 300 000 dürfen immerhin wie zahlreiche Orts- und Regionalpläne als verheißungsvolle Ansätze zu einem schweizerischen Planungsatlas angesprochen werden.

Obwohl in einem solchen Atlas grundsätzlich alle raumordnungsrelevanten Fakten und Probleme exponiert werden können, er also ein zentrales und umfassendes Hilfsmittel der Raumordnung ist, wird er kaum Ausschließlichkeit zu beanspruchen vermögen. Dafür sind die Inhalte der Planungsräume bzw. Landschaften zu vielfältig, auch im Blick auf ihre dauernde Dynamik. Es sei daher noch auf einige Problemkreise zurückgeblendet, die bisher nur randlich gestreift wurden. Dabei mag erlaubt sein, streiflichtartig nochmals auf die Geschichte der Landesplanung der Schweiz einzugehen, insbesondere auch deshalb, weil sie auch den Wandel der Forschung und ihre gegenwärtige Situation zu beleuchten vermag. Während in den beiden Weltkriegen neben Verteidigungsfragen namentlich die Planung der Ernährung im Vordergrund des Volksinteresses stand und zu raumrelevanten Maßnahmen, vor allen Dingen zur Ausweitung des Nährbodens nötigte, rückten seither nacheinander die Regeneration des Verkehrsnetzes (anzudeuten am Bau eines Nationalstraßennetzes, an einer Erneuerung des Eisenbahnsystems und einer Verdichtung des Haupt- und Nebenflugplatzgitters, seit etwa 1955), der Kampf um einen systematischen Gewässerschutz, die Lösung des Lufthygiene- und des Lärmproblems, die Schaffung eines nationalen Bodenrechts nicht zuletzt gegen die zunehmende Bodenspekulation in den Mittelpunkt nationaler Diskussionen. Die entsprechenden Maßnahmen markieren zugleich die wachsenden und sich differenzierenden Aufgaben der Raumforschung. Sie wurden ihr in der Tat mehr und mehr bewußt, und man erkannte, daß nur eine Aufeinanderabstimmung aller Fragenkomplexe mit dem Ziel gleichzeitiger ko-, supra- und subordinierender Behandlung und adäquater Empfehlungen an die Raumplanung, -gestaltung und -nutzung die zunehmende und bedrohlich werdende Beanspruchung des Lebensraumes in normale Bahnen zu lenken bzw. zurückzulenken vermag. In dieser Erkenntnis wird sie bestärkt durch wachsende Spannungen im Volk, die einerseits trotz Erlass zahlreicher kantonaler und lokaler Baugesetze bzw. -reglemente und Orts- und Regionalplanungen durch weitergreifende Verstädterung und Zersiedelung, andererseits durch eine nicht aufhörende Landflucht mit ihrer Vernachlässigung der Feldfluren besonders im Gebirge, durch die Zunahme der sogenannten Grenzertrags- und Sozialbracheböden mit unabsehbaren Schäden am Land, nicht zuletzt durch Wildbäche, Lawinen, Rutschungen hervorgerufen werden.

Alle diese Entwicklungserscheinungen zwingen erneut, sich in intensiviertem Maße der vertieften Analyse des Raumes (der Landschaft) zuzuwenden, seinem Poten-

<sup>14</sup> Rotach, M., D. Wronsky: Industriestandorte. Untersuchungen zur räumlichen Ordnung der Industrie in der Schweiz. – Zürich 1967.

<sup>15</sup> Brüning, K.: Der Deutsche Planungsatlas. In: Raumforschung und Raumordnung. 13. Jg. (1955) Nr. 1, S. 1–5.

Winkler, E.: Planungsatlanten. In: Plan. 18. Jg. (1960) H. 4.



tial, seiner Gefährdung und den Veränderungstendenzen, wobei das Augenmerk – wie früher betont – nicht allein der Natur, sondern ebenso sehr dem gesamten Bevölkerungs- und Kulturgefüge zu schenken ist. Die entscheidenden Grundfragen lauten: Welches ist die zweckmäßige, die der Wohlfahrt des Einzelnen wie der Volksgesamtheit am adäquatesten dienende Gliederung des Raumes, welches ist die zureichende Dimensionierung, Lokalisierung, (räumliche Verteilung) und auch Strukturierung der Land- und Forstwirtschaftsgebiete, der Industriezonen, der Siedlungs-, Infrastruktur- und Verkehrsräume, der Erholungs- und Schutzregionen, und nach welchen objektiven Kriterien sind diese zu bestimmen und zu begrenzen, mit welchen Rechtssätzen sind sie zu sichern, wie zu finanzieren? Mit welchen (prophylaktischen, konservierenden, therapeutischen u. a.) Maßnahmen ist ihnen und ist namentlich der darauffolgenden Planung und Gestaltung selbst beizukommen? Dies sind zwar alles Fragen, welche an sich bereits die konkrete Raumplanung und Raumordnung unmittelbar tangieren, die jedoch primär durch die Forschung untersucht und beantwortet werden müssen. Mit ihnen verknüpft erheben sich die nicht minder wichtigen Leitbildprobleme: Soll die Schweiz der Zukunft vornehmlich ein Land des Fremdenverkehrs, der Industrie, der Landwirtschaft, der Schlaf- und Erholungstädte sein, oder sollen diese Existenzfundamente möglichst harmonisch miteinander kombiniert werden? Wie weit kann bei entsprechenden Entscheidungen autonom vorgegangen werden, wie sehr bleibt das Land durch die nähere – europäische – und weitere Umwelt mitbestimmt? Auch solche Existenzfragen erheischen die Stellungnahme der Forschung, die mit ihnen noch weitere, nicht weniger ausschlaggebende: nach den soziologischen und sozialpsychischen, ethischen, konfessionellen, sprachlichen, politischen, militärischen, hygienischen, wirtschaftlichen und nicht zuletzt nach den erziehungspolitischen Voraussetzungen, Hintergründen und Wirkungen zu durchleuchten hat<sup>16</sup>. Daß in der Schweiz dabei immer wieder die Gegensätze zwischen Jura, Mittelland und Alpen, zwischen Norden und Süden, Osten und Westen, zwischen Kern- und Randgebieten als einmalige, individuelle Planungs- und Gestaltungsprobleme aufscheinen, ja, neben dem dauernd belastenden Faktor Binnenlage Schlüssel- und Angelpunkte bilden, bedarf kaum der Erwähnung.

Um für die Lösung der genannten Fragen überzeugende Richtlinien und Leitsätze zu finden, hat sich die schweizerische Raumforschung klar gemacht, daß sie ihre Arbeit nach Möglichkeit unter generelle Gesichtspunkte, Gesetzmäßigkeiten zu stellen hat. Zu diesem Zwecke nimmt sie auch moderne Verfahren, der Systemanalyse und -theorie, des Operations Research, der Elektronik, der Futurologie u. a. zu Hilfe. Sie hält sich aber zugleich bewußt, daß es, um mit Prof. K. H. Olsen zu sprechen, allgemeingültige, d. h. für alle Zeiten und in allen Teilen des Raumes gültigen Leitbildern und damit Planungen nicht geben kann, daß deshalb

nicht auf Zustände ausgerichtete, sondern möglichst die Dynamik der Entwicklung festhaltende Pläne mit Varianten zu entwickeln sind<sup>17</sup>. Diese Forderung hat wohl nicht zuletzt auch aus der Tatsache heraus Berechtigung, daß meist nicht die Planungsfachleute, sondern Politiker über die Realisierung der Planungen entscheiden und diese letztendlich der Einsicht – oder Ignoranz – der Praxis, des Einzelnen wie der Kollektive vorbehalten bleibt.

Just deshalb aber ist der Forschung aufgetragen, nicht nur Planungsprobleme zu sehen, sondern auch Problemlösungen zu entwickeln, vor Fehlleistungen zu warnen und Optimalleistungen anzuregen, ja sich dafür voll einzusetzen, daß nur solche erzielt werden. So ist auch in der Schweiz erfaßt worden, daß die Raumforschung nicht bei der Behandlung der materiellen Grundlagenprobleme stehen bleiben darf, sondern daß sie ebenso sehr die Planungsprozesse, u. a. die Raumplanungs- und Raumordnungspolitik selbst, in ihre Arbeit einzubeziehen hat – für die jüngste Zeit liefert hierfür der früher erörterte Entwurf eines Raumplanungsgesetzes des Bundes, den namhafte Wissenschaftler verschiedenster Disziplinen mitgestalten halfen, einen positiven Beleg –, wenn sie wirklich einen sinnvollen Beitrag an die Realisierung leisten will, wenn sie überhaupt selbst Sinn haben soll. Was hierbei immer wichtiger wird, was man aber vielfach noch als allzuselbstverständlich betrachtet und ebendeshalb nicht selten vernachlässigt, ist, zu erkennen, daß Raumplanung und Raumordnung – ebenso sehr wie soziale, technische, wirtschaftliche, ästhetische und politische – *ethische* Problemkomplexe von höchster Tragweite darstellen, daß, anders ausgedrückt, die bestmögliche Wohlfahrt des Menschen in gesunden Lebensräumen, Landschaften nur mittels gleichermaßen umfassender und unablässiger Solidarität aller zu erreichen und zu erhalten ist. Wie weit hierbei ideologische, erkenntnistheoretische, praktische Zukunftswandlungen, z. B. ein „neuer Mensch“, neue Techniken, maßgebend sein werden, bedarf hier kaum der Diskussion<sup>18</sup>.

### *Rück- und Ausblick*

Ein zusammenfassender Rückblick läßt erkennen, daß das Bemühen um eine nationale Raumplanung und Raumordnung in der Schweiz bisher erst zum Entwurf eines entsprechenden Gesetzes vorzudringen vermochte. Mit ihm ist immerhin ein verheißungsvoller Ansatz kommender Realisierungen geschaffen. An seiner Bearbeitung hatte die Raumforschung, nahmen zahlreiche Wissenschaftler verschiedenster Disziplinen bedeutsamen Anteil. Daß ihre Aufgaben damit noch keineswegs erfüllt sind, braucht gewiß nicht besonders hervorgehoben zu werden. Denn nicht nur bedarf es hierzu schon allein für Aufgaben der Gegenwart noch eindringlicher und ebenso spezialisierter wie in-

<sup>16</sup> Winkler, E.: Theoretische Aufgaben der Landesplanung. – Zürich 1963. = Arbeiten aus dem Geographischen Institut der ETH Zürich, Nr. 35.

<sup>17</sup> Olsen, K. H.: Raumforschung. Spalte 2447–2459 in: Handwörterbuch der Raumforschung und Raumordnung. 2. Aufl. Hrsg. von der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. – Hannover 1970.

<sup>18</sup> Vgl. Vink, J. a. a. O.

terdisziplinärer, koordinativer Weiterarbeit. Da Raumplanung und Raumordnung auch für die Zukunft maßgebliche Bedeutung behalten, gilt wissenschaftliche Fundierung ebenso für deren künftige Bewältigung. Denn auch die Raumplanung und Raumordnung ist wie alles Lebendige dauernd im Fluß. Um dies mit einem treffenden Wort des derzeitigen Präsidenten der Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Prof. Dr. W. Ernst, das der Kultur galt, auszudrücken: Raumordnung ist „kein Zustand, sondern eine Bewegung, sie ist eine Reise und kein Hafen“<sup>19</sup>.

<sup>19</sup> Ernst, W.: Raumordnung aus der Sicht des Bundes. In: Die Raumordnung drängt. – Köln 1964. S. 83.

In dieser Hinsicht berühren sich die Raumforschungen aller Länder aufs engste. Die schweizerische schuldet hierbei derjenigen der Nachbarstaaten, und insbesondere der deutschen, wesentliche Impulse. Sie darf hoffen, daß sich deshalb ihre Zusammenarbeit auch in Zukunft vertiefen werde.

N. B.: Herrn Kollegen Prof. Dr. M. Lendi, Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung der ETH Zürich, dankt der Verfasser aufrichtig für wertvolle kritische Ratschläge.