

**Zeitschrift:** Plan : Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik = revue suisse d'urbanisme  
**Band:** 1 (1944)  
**Heft:** 1  
  
**Artikel:** Begriff und Organisation der Landesplanung  
**Autor:** Derron, L.  
**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-781718>

### **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:** 06.10.2024

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

## Begriff und Organisation der Landesplanung

Begriff und Organisation der Landesplanung beruhen insofern auf der gleichen Grundlage, als sie beide Klarheit über den Zweck der Landesplanung voraussetzen. Der Begriff der Landesplanung kann nur durch ihren Zweck eindeutig bestimmt werden, und die Organisation der Landesplanung ist nur sinnvoll, wenn sie zweckmässig ist.

Der Inhalt, den wir dem Begriffe Landesplanung geben möchten, ist in erster Linie geschichtlich bedingt. Die ersten Bestrebungen, die diesen Namen tragen, zielten auf eine Heilung der enormen Schäden hin, die infolge der sprunghaften Entwicklung der Technik in den Industriestaaten an Individuum und Gemeinschaft entstanden sind und sich in Landflucht, Verstädterung, Elendsquartieren, Zerstörung der ästhetischen Werte der Landschaft, überbordendem Materialismus und der daraus folgenden Zuspitzung sozialer und politischer Spannungen zeigten. Vorerst versuchten in den grossen Industrie- und Handelszentren lokale Wirtschaftsverbände eine Regelung der unorganischen Bebauung herbeizuführen. Da aber trotz vereinzelt angewandter Massnahmen keine dauernde Besserung erzielt werden konnte, wurden in den meisten Ländern nationale Organisationen geschaffen, deren Wert immer klarer erkannt wird.

In der Schweiz befassten sich anfänglich Forst-, Meliorations- und Stadtbauämter mit diesen Fragen. Im Jahre 1935 wurden sie in einer Eingabe des BSA an den Bundesrat den Behörden im Zusammenhang offiziell bekannt gegeben und 1942 an einer Tagung der ETH für Landesplanung von den verschiedensten Seiten her beleuchtet. Eine am 26. März 1943 gegründete Schweiz. Vereinigung für Landesplanung soll die notwendigen organisatorischen Grundlagen für ein weiteres Studium schaffen.

*Die Landesplanung setzt sich zur Aufgabe, die verschiedenen Arten der Inanspruchnahme des Landes harmonisch zu ordnen, d. h. so zu gestalten, dass ein idealer räumlicher Ausgleich individueller und kollektiver Interessen herbeigeführt und dadurch die ideellen und materiellen Werte, die in der natürlichen Landschaft liegen oder durch ihre Umgestaltung zur Kulturlandschaft entstehen, optimal genützt werden können.*

Die Landesplanung charakterisiert sich also durch ihr Objekt das «Land», sowie durch die Art und Weise ihres Vorgehens, das in einem «planmässigen Gestalten» besteht.

*Gegenstand* der Landesplanung ist nicht das Land, insoweit es den Gegensatz zu Gewässer bedeutet, wohl aber das «Land» als Korrelat von Boden, Klima, Gewässer, Vegetation, Fauna und menschlichen Werken, soweit es bildhaft in der Kulturlandschaft Ausdruck findet. Der Landesplaner zieht in seine Planung alle diejenigen massgeblichen Umstände mit ein, die wie Boden, Seen und Flüsse, Klima, Pflanzen und Tiere, Bevölke-

rung, Siedelung, Verkehrswege und Wirtschaftsflächen usw. die Erdoberfläche eigentlich ausmachen und formen. Nur mit diesen *Formelementen* und keinen anderen Faktoren sich beschäftigend, will er sein Ziel erreichen. Von allen überhaupt möglichen Planungsmassnahmen, die zu einem allgemeinen, idealen Ausgleich aller Ausseerungen des Lebens und der Dinge führen, interessieren ihn nur diejenigen Vorkehren, die sich der direkten Verwendung des «Landes» bedienen und also eine unmittelbare Veränderung der Landschaft bewirken. *Diese Veränderung ist der Landesplanung Mittel zum Zweck.* Nur insofern ist die Landesplanung Gesamtplanung und auch Wirtschaftsplanung, insofern aber unterscheidet sie sich auch von diesen beiden Planungen. Wie eine Kreisfläche aus unendlich vielen Radien besteht, ist die Gestaltung der Kultur die Integration unendlich vieler Planungsmassnahmen aller Art, die sich aber ihrerseits unterscheiden lassen in Landungsplanungsmassnahmen, die das Land einem bestimmten Zwecke widmen und anderen planvollen Vorkehren, die sich beispielsweise währungspolitischer oder anderer Mittel bedienen, bei denen der direkte Verwendungszweck des «Landes» keine Rolle spielt.

Die besondere *Methode* der Landesplanung wird wohl am besten gekennzeichnet, wenn sie der bisher betriebenen, sogenannten Einzelplanung, gegenübergestellt wird. Wenn es beispielsweise galt, Verkehrswege zu bauen, berücksichtigte der mit ihrer Projektierung betraute Fachmann hauptsächlich verkehrstechnische Ueberlegungen, d. h. diejenigen Faktoren, die mit seinem engeren Fachgebiet zusammenhingen. Er ging dabei vielfach von der Voraussetzung aus, dass die anderen Interessen, die durch sein Projekt in Mitleidenschaft gezogen werden, unwesentlich seien oder von anderen Leuten wahrgenommen würden, und beschränkte sich demgemäss folgerichtigerweise auf das Studium der von seinem Gesichtspunkte aus günstigsten Lösungen. Lösungen, die rein fachlich vielleicht ebenso gut sind, jedoch auch andere Interessen angemessen berücksichtigen und daher von einem allgemeinen Standpunkte aus vorzuziehen wären, stellen sich in diesem Falle gar nicht zur Diskussion.

Solcherweise wurden bis heute die verschiedensten Gestaltungsaufgaben, wie Schaffung eines Bahn- oder Strassennetzes, eines Bauzonenplanes oder einer landwirtschaftlichen Güterzusammenlegung *einzel* (*horizontal*) geplant, einzeln den besonderen Verhältnissen des Falles angepasst, gestaltet und ausgeführt. Die Folge war oft ein störendes Ueberschneiden der Einzelpläne, mangelnder Interessenausgleich und unrationelle Doppelspurigkeiten, mit anderen Worten kostspielige Verkehrsanlagen am falschen Orte, unnötige Verschandelung des Landschaftsbildes, unwirtschaftliche Boden- und Energienutzung, unzweckmässige Bebauung usw.

Die Landesplanung will diese Nachteile durch *koordinierende Planung* vermeiden und gleichzeitig die fachtechnischen Vorteile der Einzelplanungen erhalten, indem diese in einen Gesamtplan eingeordnet werden (*Vertikalplanung*). In

dieser Art von einem höheren Gesichtspunkt aus gelenkt, erfährt die Einzelplanung erst eigentlich ihre optimale Erfüllung. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass der Begriff «Vertikalplanung» sich keineswegs etwa mit dem Begriff «Gesamtplanung» deckt, ebensowenig wie «Einzelplanung» mit «Horizontalplanung» gleichzusetzen ist. Horizontalplanung ist Aufeinanderabstimmen mehrerer Einzelpläne *gleicher* Gattung für *verschiedene* Orte (beispielsweise die Koordination der Strassenpläne verschiedener Kantone), während Vertikalplanung, Koordination der Einzelpläne *verschiedener* Gattung für den *gleichen* Ort bedeutet (z. B. in Uebereinstimmungbringen des Bebauungsplanes einer Oertlichkeit mit dem Verkehrsplan, dem Energie-nutzungsplan usw. der betreffenden Region). Demgemäss versucht die Landesplanung — im Gegensatz zur Einzelplanung, die bereits den praktischen Gegebenheiten angepasste Pläne, d. h. Realpläne, gestaltet — Idealpläne aufzustellen, die sie zu sogenannten *Leit-* oder *Richtplänen* *koordiniert*, bevor sie sie der Wirklichkeit anpasst.

Es gilt, das Misstrauen des Spezialisten gegen diese neue Methode zu überwinden, was aber nur möglich ist, wenn einerseits dieser in vermehrtem Masse nicht nur seinem fachtechnischen Gewissen, sondern auch seinem Kulturbewusstsein Folge gibt, und wenn andererseits der Landesplaner sich weit stärker als wie bis anhin davon überzeugen lässt, dass er dem Spezialisten keine Kompromisse zumuten darf, die dieser mit seinem fachtechnischen Gewissen nicht vereinbaren kann.

*Koordination* heisst, die verschiedensten Einzelpläne derart miteinander in Uebereinstimmung bringen, dass ein vom gleichen Geiste beseeltes Gesamtwerk entsteht. Dies ist nur dann der Fall, wenn die Einzelpläne nicht nur einander beigeordnet, sondern von einem umfassenderen Standpunkte aus *bewertet* werden. Werten heisst die entgegenstehenden Interessen gegeneinander abwägen und gestützt darauf entscheiden. Hierin besteht das Gestalten. *Gestaltung* heisst *Formgebung*, *darum ist die Landesplanung nicht nur ein technisches, sondern auch ein künstlerisches Problem*. Weil sie zielstrebig und subjektiv bedingt ist, entzieht sie sich auch weitgehend der rein naturwissenschaftlichen Betrachtungsweise. Der Landesplaner behandelt seinen Gegenstand so, dass er die Vielfalt der Möglichkeiten gelten lässt

Wie weit die theoretisch aufgestellten Leitpläne der Wirklichkeit anzupassen sind, wird von den Möglichkeiten bestimmt, die durch den Stand der Technik, die Psychologie des Menschen, die Wirtschaft, das Klima, die Topographie des Landes, das positive Recht usw., gegeben werden. Diese praktischen Gegebenheiten setzen die Grenzen, denen der Leitplan anzupassen ist. Keine dieser Grenzen ist für sich allein ausschlaggebend, und sie lassen daher vielerlei Möglichkeiten zu. *Darum gibt es*

*auch im Rahmen der Landesplanung keine für jeden Fall gleichermaßen feststehende Rangordnung der Interessen*. Weder wirtschaftliche, noch technische oder ästhetische Belange dürfen allen anderen Interessen vorgehen; denn ebensowenig als wie das Wohl des Landes mit materiellem Wohlstand der Bevölkerung gleichgesetzt werden darf, dürfen Zweckmässigkeitsrücksichten ästhetische Gesetze verletzen oder dürfen technische Notwendigkeiten sozialen Bedürfnissen vorangestellt werden. Die Landesplanung erhält also ihre Impulse weder von wirtschaftlichen Notwendigkeiten, noch allein von technischen, ästhetischen oder psychologischen Gesetzen, sondern wird von denjenigen Faktoren bestimmt, welche überhaupt Geschichte machen. Das geschichtliche Leben ist vielgestaltig und komplex; denn der Geist, von dem es bewegt wird, ist, wenn auch unvergänglich, so doch wandelbar.

Der Wandel der Zeiten und Anschauungen rafft auch die Formen mit sich, welche das Gewand und die Grundlage unserer Lebensverhältnisse ausmachen und diese Feststellung entkräftet den Vorwurf, dass die Landesplanung scheitern müsse, weil die zukünftige Entwicklung nicht voraussehbar sei. Landesplanung will nicht die Vorsehung ersetzen, sondern wird, wie die menschliche Entwicklung überhaupt, *ideenmässig* gelenkt. Sie gelangt darum auch nur zu bedingt gültigen Ergebnissen und bedingt feststehenden Plänen.

Die Besinnung auf die grundsätzlichen Fragen der Landesplanung und die Erkenntnis, dass sie im wesentlichen in einem Koordinationsproblem besteht, führt zur Einsicht in die grosse Bedeutung, die bei seiner Lösung der *Organisation* zufällt. Die Organisation ist die ausschlaggebende Voraussetzung jeder Koordination; denn ein gegenseitiger Austausch, eine gemeinsame Prüfung und einheitliche Gestaltung von Einzelplänen ist nur möglich, wenn das dabei notwendige Zusammenwirken der massgeblichen Faktoren *verfahrensmässig geregelt* und *zweckmässig geordnet* ist. Darum ist auch die erste Nummer dieser Zeitschrift der Frage der Organisation der Landesplanung gewidmet. Die Grundsätze, deren Ordnung die Landesplanung zu unterwerfen ist, ergeben sich entweder aus logischer Ueberlegung oder beruhen auf geographischen oder politisch strukturellen Gegebenheiten, von denen die Aufsätze von *Prof. Gutersohn* und *E. Virieux* handeln, während der Artikel von *E. Steiger* die Nutzenanwendungen der festgestellten Ordnungsprinzipien andeutet.

Ist die auf allseitig abgeklärtem Begriffsinhalte sich gründende, zweckmässige Organisation der Landesplanung einmal sichergestellt, darf auch die Hoffnung gehegt werden, dass die Idee der Ordnung des Landes als Grundlage menschlicher Gemeinschaften sich fortschreitend erfolgreicher durchsetzen wird.