

Zeitschrift: Plan : Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik = revue suisse d'urbanisme
Band: 13 (1956)
Heft: 3

Artikel: Schweizer Landesplanung : Stand und Aufgaben
Autor: Gutersonn, H.
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-783289>

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>

Plan

Schweizerische Zeitschrift für Landes-, Regional- und Ortsplanung · Revue suisse d'urbanisme · Fachorgan für kommunale Bau- und Planungsfragen

Offizielles Organ der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung · Offizielles Organ der Schweizerischen Vereinigung für Gewässerschutz · Offizielles Organ des Internationalen Bundes der Landschaftsarchitekten (IFLA) Erscheint 6 mal jährlich

Landesplanung

Redaktioneller Teil der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung

Redaktion: H. Aregger, Stationsstrasse 59, Zürich 3, Telefon (051) 35 28 03

Redaktions-Sekretariat: Kürbergstrasse 19, Zürich 49, Telefon (051) 56 88 78

Schweizer Landesplanung: Stand und Aufgaben

Zusammenfassung eines im Rahmen der Fortbildungskurse anlässlich des Zentenariums der ETH gehaltenen Vortrages

Von Prof. Dr. H. Gutersohn

Vor rund 25 Jahren, später als in andern Ländern Europas, wurde auch bei uns die Forderung nach Landesplanung laut. Die auffallendsten Ursachen eines steigenden Unbehagens weiter Kreise waren das stete Wachstum unserer Großstädte, der andauernde Verlust besten Agrarlandes, die ungerichtete Ueberbauung bisherigen Freilandes. Gebäulichkeiten verschiedenster Stile wuchsen und wachsen noch heute in engster Nachbarschaft aus dem Boden, aber auch Häuser der verschiedensten Funktionen stehen nebeneinander: Wohnbauten neben Gewerbebetrieben, Einfamilienhaus neben Mietskaserne, Fabrik neben Bauernhof. Die Landesplanung will Ordnung machen; sie will den vorhandenen Boden zweckmässig nutzen, so dass der Gesamtheit der Bewohner ein Maximum an Vorteilen vermittelt wird. Landesplanung ist das Bestreben, Wirtschaft, Siedlung und Verkehr so zweckmässig zu gestalten und aufeinander abzustimmen, dass eine gesunde und der Volksgemeinschaft am besten dienende Entwicklung der Kulturlandschaft gewährleistet ist. Ziel der Landesplanung ist die harmonische Kulturlandschaft.

Die Bestrebungen der Träger der Landesplanung haben in den letzten Jahren zweifellos erfreuliche Erfolge gezeitigt. Die «Schweiz. Vereinigung für Landesplanung» (VLP) wirkt seit 12 Jahren. Ihre Geschäftsstelle entfaltet eine rege Tätigkeit: sie berät, betreut die Ausarbeitung von Gutachten, betreibt publizistische Aufklärung mit der verbandseigenen Zeitschrift «Plan» und durch einen speziellen Pressedienst und erledigt die für eine Organisation dieser Art üblichen administrativen Aufgaben. Ihre Kommissionen sind Arbeitsgruppen, die sich für die

Lösung spezieller landesplanerischer Probleme einsetzen; wir nennen die Kommissionen für das Studium des Hochhausproblems und für die Prüfung der juristischen Grundsätze und Möglichkeiten. In neuerer Zeit wurde eine sogenannte Technische Kommission eingesetzt, die sich als Gesamtgremium mit der praktischen Durchführung der Landesplanung beschäftigt, in Unterkommissionen unter anderem die Fragen der schweizerischen Hauptstrassenplanung, der Grünflächen und Sportplätze, der Planerausbildung erörtert. Eine mehr koordinative Tätigkeit hat der Arbeitsausschuss; er überwacht die Geschäftsstelle, bespricht die Ergebnisse der Gutachtertätigkeit der eingesetzten Planer und leitet sie, wenn nötig, in die als richtig erkannte Bahn; er regt die Aufnahme bestimmter neuer Studien an, welche dann den einzelnen Subkommissionen überwiesen werden und sorgt im ganzen auf immer wieder neuem Wege für die Verbreitung des Planungs-Gedankengutes in der weiteren Öffentlichkeit. Der Ausschuss pflegt auch die notwendigen Kontakte mit kantonalen und eidgenössischen Behörden und Fachinstanzen und mit den Regionalplanungsgruppen.

Die VLP ist eine Art Dachorganisation für die Regionalplanungsgruppen (RPG). Es gibt deren acht. Ihre Aufgabe ist es, die in ihrer Region besonders dringlichen Planungsaufgaben rechtzeitig zu erkennen und in geeigneter Weise einer Lösung entgegenzuführen. Sie pflegen überdies die Verbindungen mit kantonalen Behörden und Instanzen, wozu sie begreiflicherweise besser geeignet sind als die VLP selbst. In den RPG können auch die eigentlichen Planer — vorwiegend selbständige Berufs-

leute, die sich dieses Arbeitsgebiet ausgewählt haben — als richtungweisende und erfahrene Fachmänner am besten zu Worte kommen, sei es durch die Uebernahme einer führenden Rolle bei der Lösung regionaler Aufgaben, sei es auch durch aktive Mitwirkung bei der Ausbreitung des Planungsgedankens in Form von Vorträgen, von Presseeinsendungen und in der Pflege der Kontakte mit Gemeindebehörden und Korporationen.

In einer besonderen, aber nicht minder wichtigen Sparte wirkt das Institut für Landesplanung an der Eidg. Technischen Hochschule in Zürich. Die ETH musste und wollte sich frühzeitig den Bestrebungen zur Landesplanung eingliedern, und sie schuf denn auch 1944 die dem Geographischen Institut eingegliederte Zentrale für Landesplanung, später Institut umbenannt. Das Institut steht unter der sachkundigen Leitung von Prof. Dr. E. Winkler. Es erhielt seinerzeit kräftige Impulse und Richtlinien anlässlich einer von der ETH im Jahre 1943 veranstalteten Tagung für Landesplanung, an der eine Reihe von Professoren der Hochschule ihre Gedanken zu Wesen und Ziel der Landesplanung darlegten. Der Institutsleiter hält als grundlegende Vorlesungen eine «Einführung in die Landesplanung» und «Spezielle Probleme der Landesplanung». Daneben werden zusammen mit dem Schreibenden wöchentlich zweistündige Uebungen abgehalten, in denen am praktischen Beispiel in die Landesplanung eingeführt wird. Seit 1945 wurden im Rahmen dieser Uebungen Grundlagen für Planungen bereitgestellt (Wohlen, Baar, Ragaz, Malans, Mittelherrtal), Ortsplanungen (Eglisau, Stadtrand Zürich, Satelliten Zürichs) und Regionalplanungen (Limmattal, oberes Toggenburg, Furttal, unteres Tösstal) praktisch durchgearbeitet. Die Ergebnisse sind in Form von mit reichem Planmaterial versehenen Berichten zusammengefasst. Teilnehmer sind Studierende aus allen Abteilungen der ETH und gelegentlich auch der Universität, wenn auch zu sagen ist, dass diejenigen der Abteilungen für Architektur, Bauingenieure, Kulturingenieure und Naturwissenschaften überwiegen. Erfreulich ist vor allem, dass in diesen Uebungen ein eigentliches Gespräch der Fakultäten zustande kommt, ist doch die Landesplanung weitgehend auf koordinative Arbeitsweise ausgerichtet, ja für ihr Gelingen direkt angewiesen. Dass die Teilnehmerzahlen schwanken, und zwar von etwa 8—20 je Semester, ist verständlich, müssen doch diese vorläufig fakultativen Uebungen in den für Freifächer reservierten Abendstunden durchgeführt werden, zu einer Zeit also, da die Studierenden erfahrungsgemäss von den üblichen Vorlesungsbesuchen und Laboratoriumsarbeiten ermüdet und daher eher auf Entlastung eingestellt sind. Selbstverständlich sähen wir es gerne, wenn für Vorlesungen und Uebungen zur Landesplanung ein Obligatorium, wenigstens für einzelne Abteilungen, bestünde. Doch ist daran zu erinnern, dass bis in die jüngste Zeit die Planungsfachleute sich in

ihren eigenen Reihen nicht einig waren darüber, wie diese Ausbildung zu geschehen habe. Lange schien es, als ob manche ein abgeschlossenes Architektur- oder Ingenieurstudium voraussetzen wollten, dem dann eine praktische Tätigkeit und erst zuletzt ein Ergänzungsstudium an der ETH zu folgen gehabt hätte. Ein solches Ergänzungsstudium ist aber schon seit Jahren durchaus möglich; es sei z. B. daran erinnert, dass Fachleute mit ETH-Diplom irgendeiner Abteilung die Möglichkeit der Doktorpromotion in Landesplanung haben, eine Möglichkeit, die denn auch benützt wurde.

Die wenn auch beschränkte Geltung der Landesplanung an der ETH wird auch durch einen äusseren Umstand unterstrichen: Seit Jahren sind Vorlesungen, die die Belange der Landesplanung tangieren, auf einem besonderen Blatt «Landesplanung» des Programms zusammengestellt. Der Suchende stellt vielleicht mit einiger Ueberraschung fest, dass es zahlreiche Vorlesungen der verschiedensten Abteilungen unserer Hochschule gibt, die in mehr oder minder klarer Bezeichnung auch die Fragen der Landesplanung unter dem Gesichtswinkel dieses speziellen Faches umfassen. Und überdies wissen wir aus Besprechungen mit zahlreichen Kollegen, dass diese in ihren einschlägigen Kursen die Gelegenheit, auf Landesplanungsfragen hinzuweisen, in steigendem Masse benützen. So kann also gesagt werden, dass Studienmöglichkeiten für Landesplanung an der ETH bestehen, wenn wir uns auch für die Zukunft selbstverständlich eine stärkere Verankerung dieses Faches in einem speziellen Ausbildungsgang wünschen.

Die Erfolge der Landesplanung während des vergangenen Jahrzehntes dürfen, im ganzen gesehen, als durchaus erfreulich bezeichnet werden. Eine beträchtliche Zahl von Orts- und Regionalplanungen sind rechtskräftig, und damit ist für die betreffenden Gebiete eine Sanierung auf weite Sicht eingeleitet, eine unerwünschte Entwicklung verhindert. Wichtig ist aber namentlich auch die Tatsache, dass heute allgemein mit den Forderungen der Landesplanung gerechnet wird; Bauvorhaben, die man irgendwie gefühlsmässig als nicht über jede Kritik erhaben glaubt, werden mit Planungsfachleuten besprochen. Man weiss aus Erfahrung, dass Einwände aus Planerkreisen Gewicht haben, und man wagt es daher manchenorts nicht mehr, einfach willkürlich zu gestalten.

Doch halten die Verhältnisse, die seinerzeit die Bestrebungen der Landesplanung auslösten, weiterhin an. Die heutige Zeit der fieberhaften Bautätigkeit bringt vielfach eine Verschärfung und Beschleunigung unerwünschter und ungesunder Entwicklungen. Es gilt daher weiterhin, auf der Hut zu sein und das Gedankengut der Landesplanung zu pflegen und zu verbreiten. Die bisherigen Erfolge, so erfreulich sie sind, können für die Planer lediglich Ausgangssituation für vertiefte Weiterarbeit sein, ja bei genauerem Zusehen müssen wir fest-

stellen, dass die Arbeit der Planer eben erst richtig begonnen hat.

Im Enthusiasmus der ersten Jahre mag die Lösung manches Problems zunächst einfach erschienen haben. Im Laufe der Zeit haben sie sich indessen meist als komplexer, schwerer lösbar, als man ursprünglich dachte, erwiesen. Das spürt jeder in Diskussionen, die in Planerkreisen geführt werden. Diese Umstände sind wohl in erster Linie darauf zurückzuführen, dass die theoretische, oder sagen wir wissenschaftliche Grundlegung der Landesplanung noch in den Anfängen steht. Manches Problem gilt es zunächst klar zu erkennen, die Arbeitsmethode zuerst zu finden und zu erproben. Gehen wir auf einige dieser Probleme ein!

Ein erstes: die *Grundlagenforschung*. Ueber deren Umfang und über ihre Notwendigkeit gehen die Ansichten offenbar noch weit auseinander. Manche empfinden diese sogenannten Grundlagen als unnötigen, oder mindestens unangenehmen Ballast. Sie möchten am liebsten darauf verzichten und der Intuition des erfahrenen Planers weiteste Entscheide überlassen. Dies ist zweifellos falsch, denn Planung setzt eingehende Kenntnis des zu planenden Objektes voraus, und diese Kenntnis darf auf keinen Fall fehlen oder dilettantisch sein. Was ist denn an Grundlagen nötig? Zunächst bedarf es einer Analyse der Naturgegebenheiten, also der in Boden, Klima, Gewässern, Pflanzen- und Tierwelt begründeten Voraussetzungen, anders gesagt: der Kenntnis der Naturlandschaft. Dazu aber kommen als bedeutende weitere Geofaktoren die mannigfaltigen Einwirkungen der Menschen, welche die Naturlandschaft zur Kulturlandschaft wandelten, d. h. die Einflüsse aus den Bereichen von Wirtschaft, Siedlung und Verkehr, von demographischen und soziologischen Kräften. Hierbei kann es nicht genügen, allen diesen Elementen einzeln nachzugehen, sondern es ist insbesondere ihr Ineinandergreifen zum subtilen, gestaltenden Kräftespiel und die zweckmässige Eingliederung der Landschaft in die nähere und weitere Umgebung klarzustellen. Schliesslich wird das Verständnis durch das Eingehen auf die zeitliche Entwicklung, auf das Werden der Landschaft gefördert. Wenn endlich verschiedenartige Landschaften nach Typen geordnet und eventuell in ihnen wirkende Gesetze erhellt sind, dann ist das Ziel wohl zur Hauptsache erreicht.

Was hier indessen für die Landesplanung als Grundlagenforschung gefordert wird, ist nichts anderes als der Arbeitsbereich der Geographie. Die Geographie erforscht die Landschaft; ihr Forschungsobjekt ist die Landschaft, und damit hat sie also dasselbe Objekt wie die Landesplanung, die ja die Landschaft verbessern will. Erst ein vertieftes Verstehen der Kulturlandschaft gestattet eine fundierte Beurteilung, und deshalb führt in erster Linie die erdkundliche Wissenschaft zur Planung, wie sie in der Orts-, Regional- und Landesplanung verwirklicht wird. Der überzeugte Geograph wird daher vor

allem seine Wissenschaft als Grundlage für die Planung anerkennen. Er wird dabei gerechterweise — und um nicht in den Verdacht zu geraten, allzusehr für sich und sein Fach zu reden — einräumen müssen, dass begrenzte Kenntnis und Intuition des qualifizierten Planers in einfach gelagerten Fällen genügen mögen; aber die sichere Grundlegung kann nur das fundierte geographische Wissen vermitteln. Es ist ausserdem zuzugeben, dass sich nicht alle Träger der geographischen Wissenschaft dieser Bedeutung ihres Faches bewusst sind, dass sie vielfach noch tasten. Wir sind uns auch klar darüber, dass der Landesplaner seine fachlichen Kenntnisse aus den Bereichen der verschiedensten Wissenschaften zu schöpfen genötigt ist. Genau dasselbe gilt aber für den Geographen, wie es ja überhaupt für jeden Wissenschaftler und für jeden Fachmann selbstverständlich ist, dass er sich im Bereich der Nachbarwissenschaften umschaute.

Mit dem Vorstehenden wird verständlich, weshalb das Institut für Landesplanung der ETH just dem Geographischen Institut eingegliedert wurde; die Beziehungen zwischen Geographie und Landesplanung lassen diese organisatorische Massnahme als durchaus zweckmässig erscheinen. Und wenn das Geographische Institut der ETH in Forschung und Lehre neben andern Arbeiten stark auf Studien zur Geographie der Schweiz ausgerichtet ist, so bedeutet dies zugleich umfassende Grundlagenforschung im Dienste der Schweizer Landesplanung. Auch andere geographische Institute des In- und Auslandes beschäftigen sich ihrerseits mit den Problemen der Landesplanung.

Ein zweites Problem ist das der *Koordination*. Es gibt in der Landesplanung eine Koordination der mitarbeitenden Planer; von dieser sei hier nicht die Rede. Daneben aber gilt es, die Belange von Wirtschaft, Siedlung und Verkehr, die Möglichkeiten und Bedürfnisse der verschiedensten Erwerbszweige zu erkennen und aufeinander abzustimmen, die Interessen von Einzelnen und von Gruppen, aber auch die der Gesamtheit der Bewohner einer Planungsregion zu wahren, die zu planende Landschaft in die nähere und weitere Umgebung optimal einzufügen, kurz, alle vorhandenen Gegebenheiten, alle auftretenden Bedürfnisse und Forderungen zu koordinieren. Dass derartige Interessen sich überschneiden, ja einander entgegenstehen, ist bekannt; um so schwieriger der Ausgleich. Es sind in der Planergruppe Entscheide zu fällen, diese aber bedingen zunächst eine Wertung der genannten einzelnen Gegebenheiten und Interessen. Sie lassen sich indessen nicht auf einen gemeinsamen Nenner bringen, nicht zahlenmässig fassen, nicht eindeutig gegeneinander abwägen. Die Wertung solcher einzelner Belange ist weitgehend subjektiv, sie ist eine Ermessensfrage, die klärende Abstimmungen unter den Mitarbeitern der Planung verlangen wird. Dieses Nicht-abwägen-, Nicht-fassen-, Nicht-werten-Können empfinden die Planer als schwieriges Problem. Wir

sind noch nicht so weit, dass wir die Koordination gewissermassen folgerichtig, wissenschaftlich einwandfrei betreiben können; *es fehlt ein eigentliches Koordinationskonzept*. Dieses Konzept ist erst zu schaffen. Es ist eine Methode der Landesplanung zu entwickeln.

Ein drittes: die *Gesamtkonzeption*. Darüber wird ziemlich viel diskutiert, z. B. im Zusammenhang mit der gegenwärtig vor sich gehenden Planung eines schweizerischen Hauptstrassennetzes. Um was handelt es sich? Die Landesplanung will nicht nur bestehende Mängel ausmerzen, sondern sie ist bewusst bestrebt, die künftige landschaftliche Entwicklung zu lenken, und zwar nicht nur im Sinne der allmählichen Sanierung vorhandener Mängel, sondern als aktive Planung. Es wird z. B. eine aktive Siedlungsplanung, d. h. etwa die Schaffung neuer Orte, Satellitenstädte, Städtekonzerne u. a. angestrebt. Neue Siedlungen sollen also heute vorhandene Mängel eliminieren helfen. Ähnliches gilt für die aktive Industrie-Standortsplanung: Bewusst werden neue Industriestandorte aufgesucht, die Einrichtung von Fabrikunternehmen und die Schaffung der zugehörigen Wohnquartiere, z. B. auf dem Weg einer speziellen Bodenpolitik, gefördert. Mit aktiver Verkehrsplanung kann vielleicht nicht nur der Verkehr in neue, gewünschte Bahn gelenkt, sondern zugleich ein starker Anreiz für die Entwicklung neuer Siedlungen und Industrien gegeben werden. Um hier wirklich wegleitend sein zu können, braucht es eine Vereinbarung, ja einen Gesamtplan über die gewünschte künftige Struktur einer Region oder sogar des ganzen Landes, denn nach einem derartigen Gesamtplan wären die zu ergreifenden Massnahmen auszurichten; es braucht, kurz gesagt, eine Gesamtkonzeption. Eine Gesamtkonzeption ist eine Vereinbarung über die künftige wünschenswerte Entwicklung und Gestaltung unseres Landes. Sie wäre zweifellos die beste Wegleitung für jegliche künftige Planung.

Indessen verlangt eine solche Gesamtkonzeption sehr weitgehende wirtschaftliche, soziologische und politische Entscheide und Wegleitungen, Entscheide, die zweifellos die Landesplaner nie allein zu treffen in der Lage sein werden. Ja, wenn man sich alle Zusammenhänge überlegt, ist wohl einzuräumen, dass

diese Gesamtkonzeption in starkem Masse auch von den Verhältnissen im Ausland, von internationaler Politik und Wirtschaft abhängig ist. Es wären gesicherte Voraussetzungen für die Zukunft nötig, die aber nicht zu erwarten sind. Die Landesplaner werden deshalb in einzelnen Sektoren Studien treiben und Vorschläge ausarbeiten können, z. B. über Städte, wie wir sie wünschen, über eine schweizerische Verkehrskonzeption, über die zweckmässigste Verteilung der Industrie; aber sie müssen sich klar darüber sein, dass dies alles nur Teilkonzeptionen sind, die als Arbeitshypothese notwendig, aber mit grösster Wahrscheinlichkeit beim Auftreten neuer Situationen wieder abzuändern sind. Auch die sogenannte Gesamtkonzeption benötigt deshalb wie jede landesplanerische Voraussetzung eine gewisse Flexibilität; denn Landesplanung ist ja nie ein eindeutiges Arbeiten in Richtung eines bestimmten Zieles, sondern viel mehr ein stetes korrigierendes Wirken, das sich immer wieder neu auftretenden Gegebenheiten anpassen und nie aufhören wird. So gesehen, ist die verlangte Gesamtkonzeption ein Wunschbild, an dessen Verwirklichung wir nicht im Sinne eines unabdingbaren Weges glauben dürfen, sondern das vor allem die grundsätzliche Linie aufzuzeigen bestimmt ist.

Weitere aktuelle Probleme sind die *Rechtsfragen* und die *Möglichkeiten der Planerausbildung*. Sie werden in besonderen Vorträgen erörtert und können daher hier übergangen werden.

Der Umfang der dringlichen Arbeiten im Rahmen der Landesplanung ist sehr gross, die Schwierigkeiten, die sich ihrer Durchführung in allen Sparten der Erziehung, der Administration und der Politik entgegenstellen, scheinen oft unüberwindlich zu sein. Wichtig ist daher nach wie vor die Aufklärung über Wesen und Ziel der Landesplanung, die Vervollkommnung ihrer Methode, die gute praktische Planungsarbeit und die Anleitung interessierter Studierender und bereits ausgebildeter Fachleute. Bei der Lösung dieser so bedeutsamen Aufgaben ihren Beitrag zu leisten, ist das stete Anliegen der Schweiz. Vereinigung für Landesplanung und ihrer Regionalplanungs- und Arbeitsgruppen, wie auch des Institutes für Landesplanung an der ETH.