Praktische Aufgaben der Regionalplanung

Autor(en): **Aregger, Hans**

Objekttyp: **Article**

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

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

Heft 4-5

PDF erstellt am: **01.06.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-921807

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.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

La volonté des autorités devrait converger vers quelques idées générales. Après avoir précisé les normes idéales de densité des espaces habités, situer les régions où une concentration des peuplements serait souhaitable. Les avantages en sont évidents pour l'agriculture, pour l'industrie, pour le tourisme. Ils ne sont pas moins réels pour l'économie en général, car cette concentration permet une utilisation plus rationnelle de l'équipement (voies ferrées, routes), une répartition plus rationnelle de l'énergie, une lutte plus efficace contre les sources de pollution de toute nature.

La concentration des lieux habités n'est pas en contradiction avec la lutte contre le dépeuplement des campagnes. Si on ne peut songer à redonner vie à tous les villages, on doit renforcer le pouvoir attractif des centres régionaux et leur donner un rôle analogue à celui des centres secondaires des cités. Il nous est encore possible d'éviter l'hypertrophie de très grandes villes. D'année en année nous rencontrons davantage d'individus ballottés d'une région à l'autre et qui semblent être de nulle part. En revalorisant les régions où les ponctions de main-d'œuvre se multiplient, nous apportons une solution à ce mal du siècle, le déracinement. C'est un problème humain qui se pose à notre intelligence et plus encore à notre cœur.

En résumé les tâches des cantons sont: prévoir, informer, sauvegarder, coordonner.

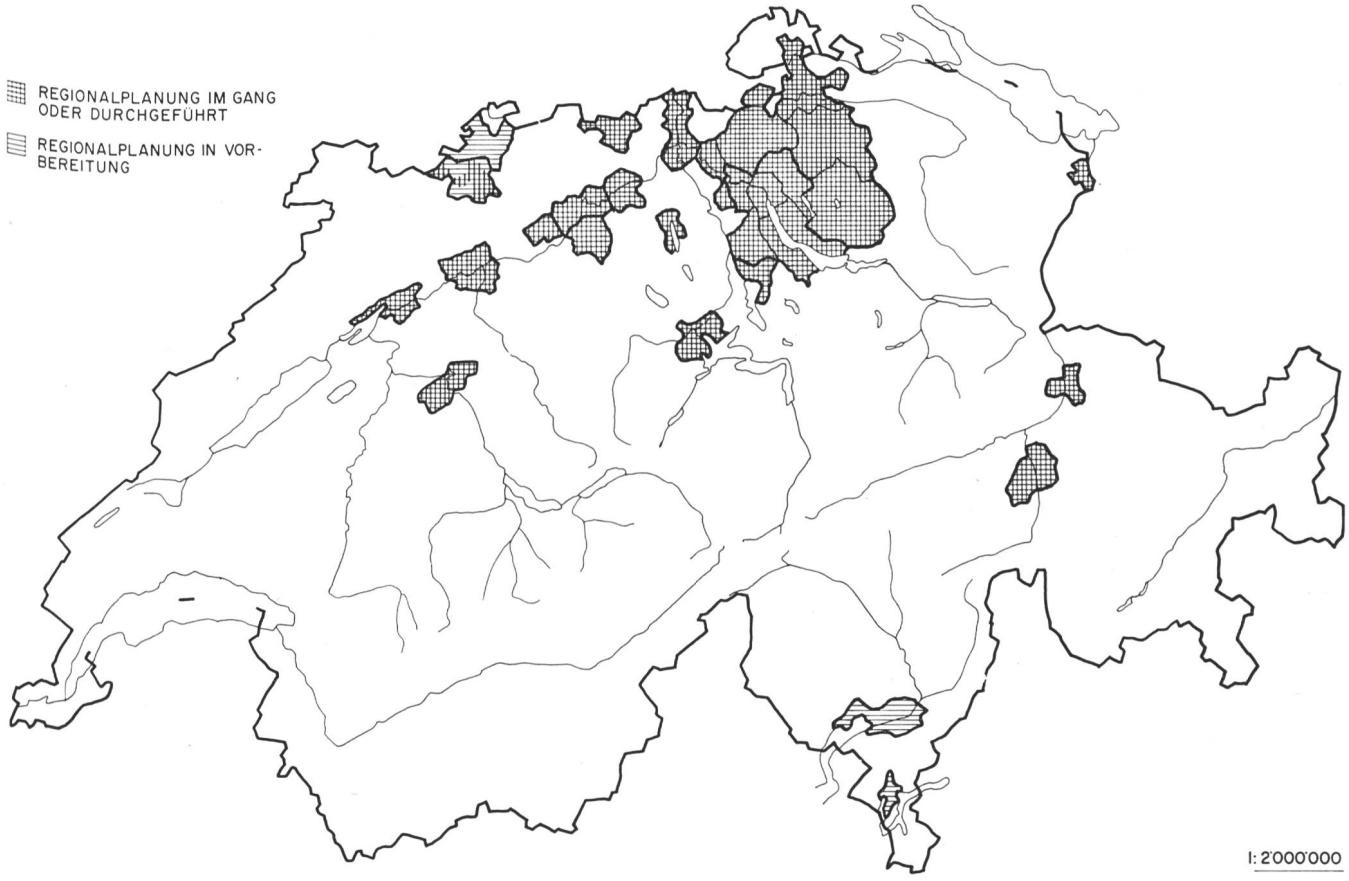
Les appareils à mettre en place pour l'accomplissement de ces tâches sont plus complexes et plus coûteux qu'on ne le pense. Les bases légales sont laborieuses à mettre au point. Raison de plus pour s'y atteler avec énergie et persévérance. L'enjeu est de taille, et si nous ne pouvions nous élever à cette taille-là, nul doute n'est possible, nous serions mûrs pour l'incorporation à un Etat centralisateur et niveleur.

PRAKTISCHE AUFGABEN DER REGIONALPLANUNG

Hans Aregger, Vorsteher des kantonalen Regionalplanungsamtes, Büro in Zürich

DK 711.3

Das Ausland ist uns in der Siedlungsplanung vorausgegangen. Als sich dann auch in der Schweiz die Notwendigkeit hiezu immer gebieterischer aufdrängte, begannen manche Gemeinden, Ortsplanungen einzuführen. Die Landesplanung hat bis heute ihre grössten Erfolge auf dem Gebiete der Ortsplanung aufzuweisen. Immer mehr zeichnet sich aber in vielen Ortschaften unseres Landes, vor allem aber in jenen, in denen sich die Interessen der Gemeinden zusehends verflechten, die Notwendigkeit eines gemeinsamen Vorgehens ab. Es wäre ein Fehler zu glauben,



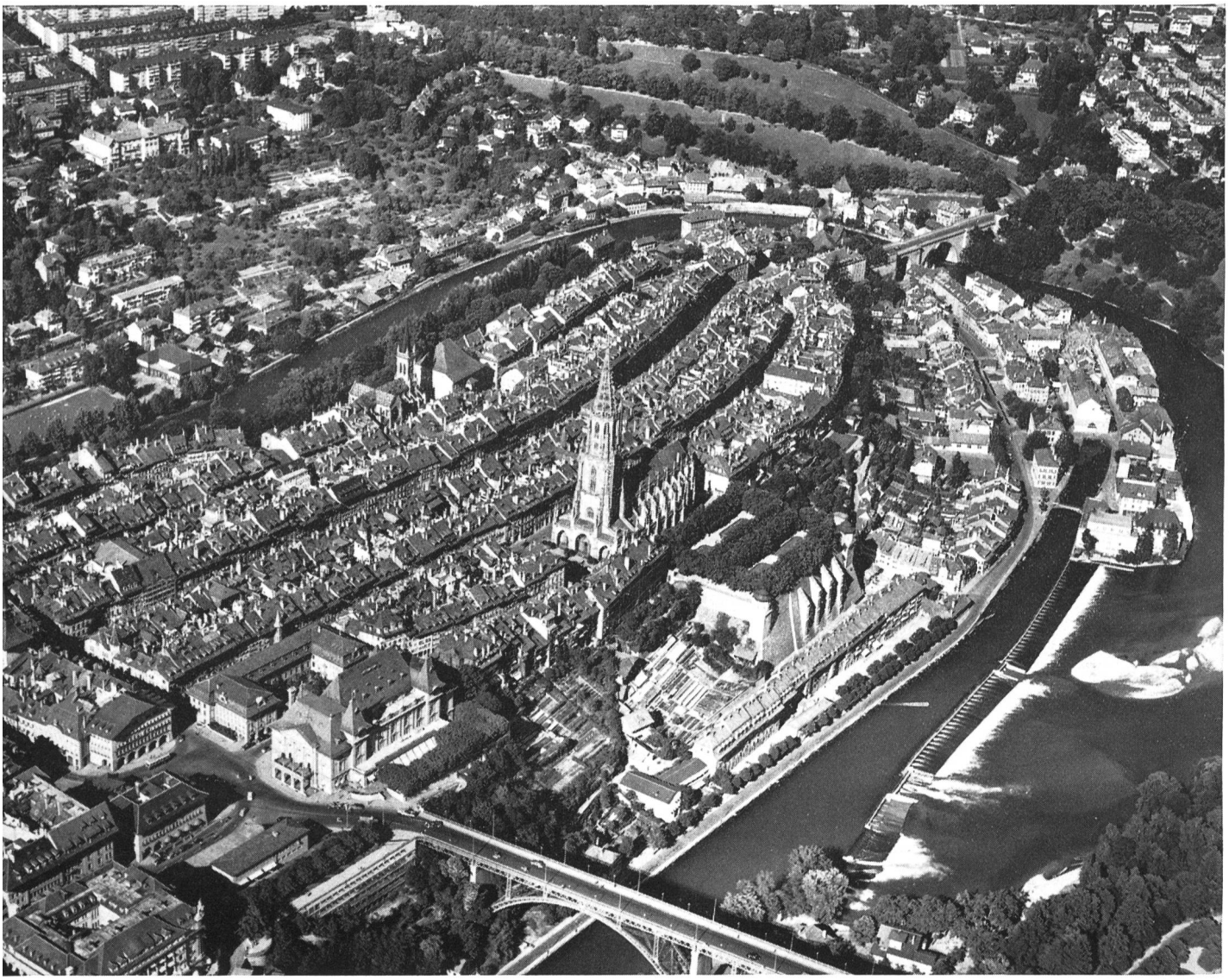
Gebiete der Regionalplanungsgruppen. Regionalplanungsgruppe ist hier verstanden im Sinne eines Zusammenschlusses von Gemeinden zum Zwecke gemeinsamer Planung; nicht eingezeichnet sind daher von einzelnen Kantonen zentral organisierte Planungen (Genf, Waadt, Neuenburg, Basel-Stadt, Schaffhausen) sowie die Sektionen der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung/VLP, die ebenfalls den Titel «Regionalplanungsgruppen» führen (Cliché aus: Rolf Meyer, Heutige Aufgaben der Landesplanung, Schriftenfolge No. 6 VLP, 1963, Sep. aus «Plan» 1963)

wenn mehrere benachbarten Gemeinden ihre weitere Besiedelung geplant haben, dürfe von einer Regionalplanung gesprochen werden. Die Regionalplanung ist vielmehr sachliche Gesamtplanung, die räumlich ein Gebiet von mehreren Ortschaften mit gemeinsamen Berührungspunkten erfasst. Sachlich ist das Programm einer Regionalplanung einigermassen gegeben. Regionalplanung kann nicht nur Siedlungsplanung, Verkehrsplanung oder Planung der nötigen Freiflächen sein, sondern sie muss alle Aspekte umfassen, die mit der Besiedlung und Bewirtschaftung eines bestimmten Gebietes zusammenhängen. Vor allem sind es die Verflechtungen und gegenseitigen Abhängigkeiten der Teilaspekte, welche den Inhalt der Regionalplanung bestimmen, wobei sie in einem höhern ökonomischen Sinn ein Gleichgewicht zwischen den einzelnen Besiedelungs- und Bewirtschaftungselementen anzielt. Praktisch gesagt, soll die Art und Dichte der Ueberbauung mit den Verkehrseinrichtungen, den technischen Siedlungsmassnahmen, wie Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung, Kehrichtvernichtung usw., den Freiflächen und ihrer Benützung und Bewerbung und den nötigen kulturellen und öffentlichen Einrichtungen so übereinstimmen, dass nach den Regeln von Aufwand und Nutzen eine allseitige Bedürfnisdeckung entsteht.

Schwieriger ist der räumliche Rahmen einer Regionalplanung zu finden. Wohl ist es der Bereich gemeinsamer Berührungspunkte, der den Umfang einer Planungsregion begrenzen soll. Das kann aber ebenso gut ein prädominanter Gesichtspunkt sein, wie etwa die Topographie, sofern sich andere Gesichtspunkte über weite Gebiete hinweg nur wenig unterscheiden, oder aber eine Vielzahl von Verflechtungen und Abhängigkeiten, deren Summe über ein bestimmtes Gebiet hinweg einen charakteristischen Wert annimmt.

Jede Regionalplanung wird daher so einzuleiten sein, dass zunächst die Begrenzung der Planungsregion festzulegen ist. Voraussetzung ist eine zureichende Kenntnis des Gebietes, die es erlaubt, Gemeinsames und Unterschiedliches sicher festzustellen und zu bewerten. Die propädeutische Untersuchung, die zur Abgrenzung von Planungsregionen führen soll, wird zweckmässigerweise an Hand einer Merkmalreihe vorgenommen, die sich weder im Theoretischen verlieren noch mit allzu simplifizierenden Faustregeln begnügen darf. Das Gewicht der einzelnen Elemente einer solchen Merkmalreihe verändert sich naturgemäss mit der Besonderheit des Gebietes. Spielt in einer ländlichen Gegend die Topographie für die Begrenzung regionaler Zusammenhänge eine recht bedeutsame Rolle, so

Die typische, innerhalb einer Aareschleife organisch gewachsene Altstadt von Bern (Swissair-Photo AG, Zürich)



rückt sie im Umkreis grosser Städte häufig in die hintern Ränge. Hier sind es wirtschaftliche, kulturelle, soziologische Zusammenhänge und solche des Verkehrs, die weit wirkungsvoller eine Region zu prägen vermögen als topologische.

Ist es gelungen, eine begründbare Begrenzung einer Planungsregion zu finden, so stellt sich unmittelbar die Frage nach dem Planungsträger. Vielfach werden kantonalrechtliche Bestimmungen den Weg weisen. Unvermeidlicherweise wird jedoch die Regionalplanung, als zwischen Orts- und Landesplanung stehend, stets von zwei Seiten her in Angriff zu nehmen sein, deduktiv von einem bestimmten übergeordneten Leitbild her, induktiv von örtlichen Gegebenheiten aus aufbauend bis zu jenem Grad der Verallgemeinerung, der wiederum einem Leitbild gleichkommen muss. Diese beiden Methoden brauchen durchaus nicht deckungsgleiche Resultate zu liefern; sie werden sogar, je voraussetzungsloser gearbeitet wurde, um so stärker divergieren. Sie bilden jedoch in ihrem mittleren Ergebnisbereich einen gesicherten Rahmen, aus dem heraus die politischen Entscheidungen — Anwendung der Regionalplanung ist Politik — in voller Kenntnis der Folgen getroffen werden können. Die sachgegebene Zweitläufigkeit des Vorgehens bedingt im Grunde zwei Planungsträger, einer auf der Stufe der Gemeinden, dem das induktive Vorgehen obliegt, und jener auf kantonaler oder jedenfalls überregionaler Ebene, dessen Aufgabe es ist, die Realisierung eines Gesamtleitbildes zu suchen.

Keine der beiden Methoden für sich genommen vermag zum Ziele zu führen. Volkstümlich gesagt, bleibt die eine gerne in Wolken hängen, während die andere vor lauter Einzelheiten die grössern Zusammenhänge übersieht. Es wäre deshalb auch falsch, nur den einen oder andern Planungsträger zu konstituieren, weil damit eine wirksame Kontrolle unterbleiben müsste. Angewandte Regionalplanung ist ein zu ernstes Anliegen, als dass sie unter einem einzigen Gesichtspunkt oder gar unter dem Druck eines monomanen Leitbildes erstellt werden dürfte.

Zweckmässigerweise ist auf übrregionaler oder kantonaler Ebene das koordinierende Zusammenfassen vorhandener Planungsstellen in einen Planungsausschuss anzustreben. Praktisch will das heissen, dass in einem solchen Planungsausschuss die überregionalen oder kantonalen Stellen vertreten sein müssen, die sich mit der Strassen-

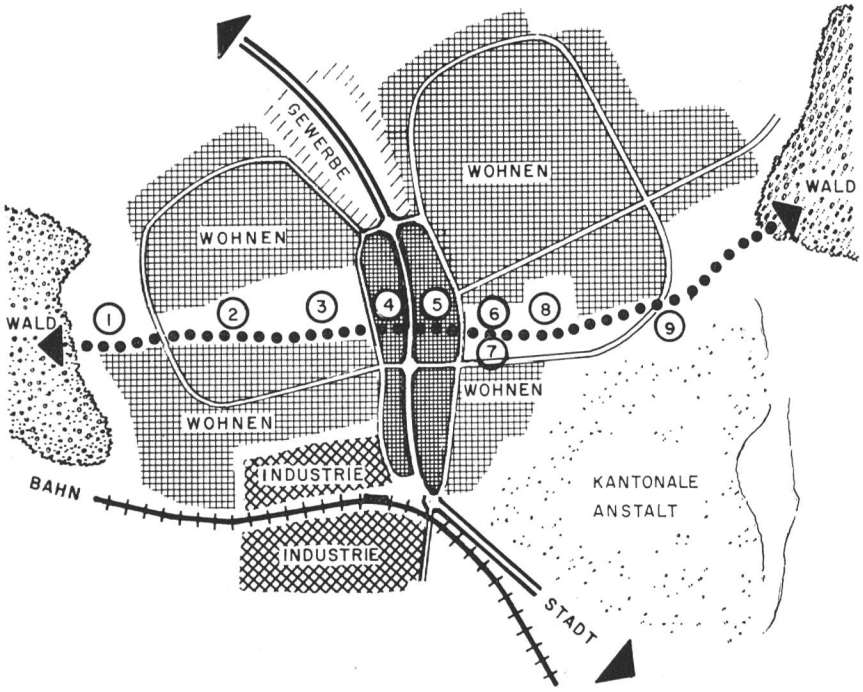
Geschlossene Bauweise eines typischen Engadinerdorfes auf sonniger Hangterrasse. Sent im Unterengadin (Swissair-Photo AG, Zürich)

planung, der Trinkwasserversorgung, der Planung von Abwasserbeseitigungsanlagen, der Melioration und Güterzusammenlegung, der Licht- und Kraftversorgung, des Telephons, der Siedlung, aber auch der Rechtsschöpfung und Rechtsanwendung, der öffentlichen Finanzen, der öffentlichen und kulturellen Institute und des öffentlichen Verkehrs zu befassen haben. Alle diese Stellen haben schon bisher geplant, und sie haben für sich auch ein bestimmtes Leitbild geschaffen, das nun unter gleichgestellten Partnern gegenseitig abgestimmt und angepasst werden muss. Dabei kann eine Regionalplanung sachlich nicht voraussetzungslos eingeleitet werden, sondern sie muss sich auf vorhandene Teilplanungen und Realisierungen abstützen, die manches bereits festgelegt und bis ins einzelne vorgeformt haben.

Diesem Planungsausschuss auf kantonaler oder jedenfalls überregionaler Ebene muss eine gleichwertige Organisation der Gemeinden in der Planungsregion gegenüberstehen. Eine Regionalplanung ohne direkte und aktive Mitarbeit der erfassten Gemeinden kann vor allem sachlich aber auch rechtlich — unter dem Gesichtspunkt der Gemeindeautonomie — nicht zum Ziele führen. Von der Gemeinde her ergeben sich die Lokalkenntnisse, die Vielfalt differenzierter Bedürfnisse, bestimmte Entwicklungsaussichten und auch Entwicklungsvorstellungen und nicht zuletzt ein bedeutender Anwendungsbereich. Nun kann aber nicht jede Gemeinde für sich ihrem besonderen Standpunkt Geltung verschaffen wollen. Eine über die örtliche Planung hinausreichende Regionalplanung kann nur entstehen, wenn die kommunalen Gesichtspunkte auf einer umfassenderen Ebene koordiniert, d. h. aufeinander abgestimmt und gegenseitig angepasst werden. Dieser unumgängliche Prozess muss naturgemäss unter direkt beteiligten und gleichwertigen Partnern erfolgen. Am zweckmässigsten bilden die Gemeinden hiezu einen Planungsverein oder einen Zweckverband nach öffentlichem Recht. Beide Formen erlauben, die für die Planung nötige Organisation zu schaffen, die fähig sein muss, Einzelaspekte in ein grösseres Ganzes zu integrieren.

Liegt die Organisation durch einen kantonalen oder überregionalen und den interkommunalen Planungsträger vor, so haben sich beide Planungsgremien als erstes auf das Planungsziel zu einigen. Für welchen künftigen Zustand, für welche Besiedlungsstufe und für welchen Ausbaugrad soll die Regionalplanung ausgerichtet werden? Dabei kann es sich nicht darum handeln, einen bestimmten Zeitpunkt anzuvisieren (zeitlich fixierte Prognosen sind um so ungewisser, je kleiner die statistische Masse ist, auf die sie sich stützen), sondern der wahrscheinliche Zustand, wie er sich aus erkennbaren Tendenzen in einem abschätzbaren Zeitverlauf ergeben wird. Nicht ohne Bedeutung ist, ob innerhalb des Planungszieles erhebliche strukturelle Veränderungen der Region zu erwarten sind oder ob mit einer Weiterentwicklung im Rahmen der gegebenen Besiedlungs- und Bewirtschaftungsstufe zu rechnen sein wird. Im ersten Fall wird das Planungsziel auf die Einleitung der neuen Strukturstufe auszurichten sein, zum Beispiel auf die Umwandlungsphase einer bisherigen Agrarregion in eine Industrieregion, im zweiten Fall müsste sich das Planungsziel auf den Ausbau und den innern Ausgleich der vorhandenen Struktur beschränken, z. B. die strukturelle Verfestigung und Ausgestaltung einer Agrar- oder Industrieregion. Das Planungsziel muss um so umfassender gewählt werden, je bedeutender die zu erwartenden Veränderungen sich abzeichnen. Es lässt sich verhältnismässig eng beschränken, wenn nur mit einer gemächlichen Entwicklung zu rechnen sein wird.

Wenn das Planungsziel von den Planungsträgern übereinstimmend akzeptiert wird, folgt die eigentliche Programmierung der Regionalplanung. Von welchen Gegebenheiten kann und muss ausgegangen werden, welche Lösungen sind bereits eingeleitet worden und welche Probleme bedürfen noch der Lösung? Methodisch muss mit Teilplänen gearbeitet werden; es wäre arbeitstechnisch unmöglich stets die ganze Skala aller auftauchenden Fragen im Auge zu behalten. Entsprechend dem innern Zusammenhang der einzelnen Teilaspekte ergibt sich die folgende Reihenfolge der regionalen Teilpläne:



Ortsplanung am Beispiel einer Industriegemeinde als Vorort einer kleinen Kantonshauptstadt im schweizerischen Mittelland

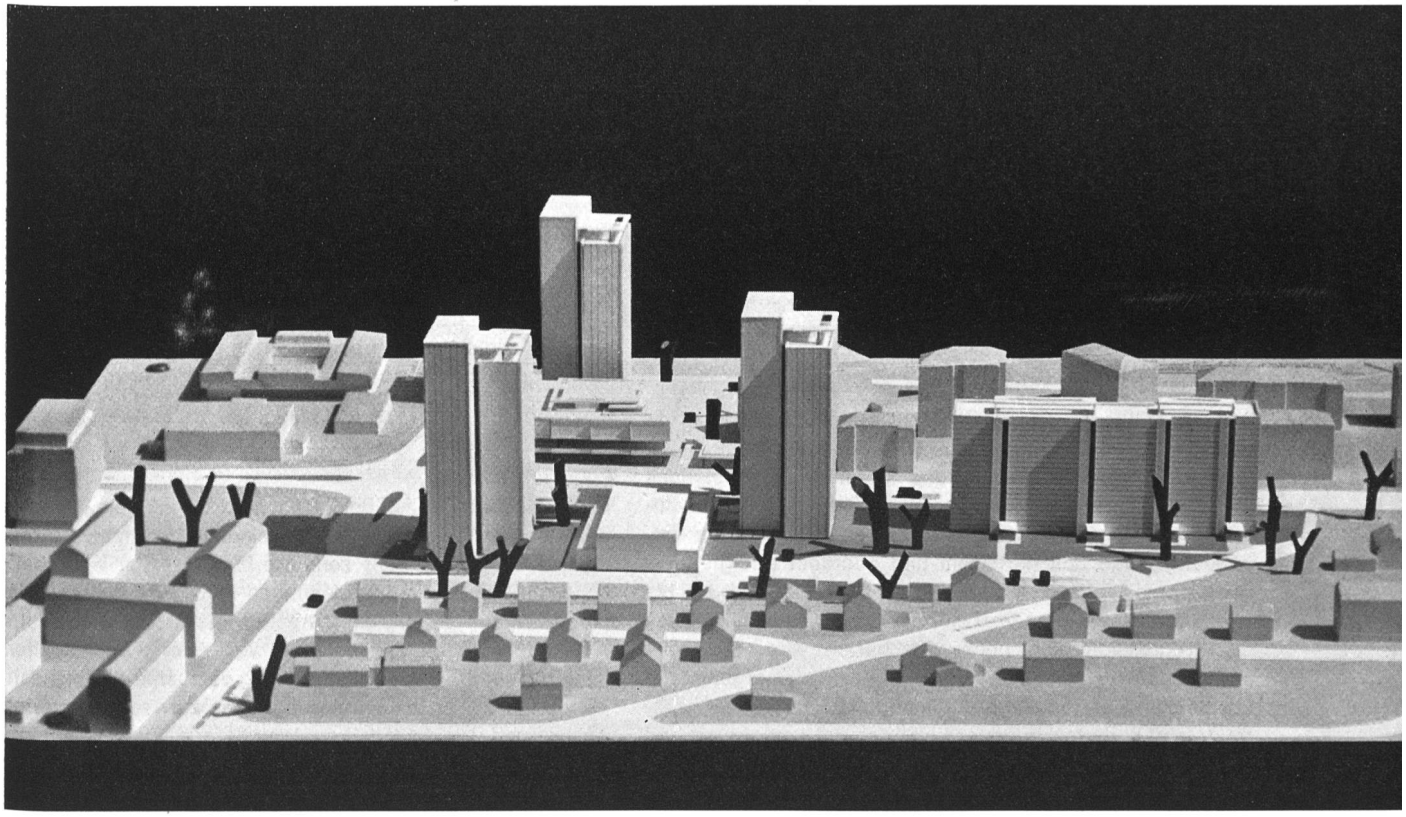
Legende der an der Hauptverkehrsstrasse zum Teil bestehenden, zum Teil zu verlegenden oder neu zu schaffenden wichtigsten Bauten:

1 Friedhof
2 Freibad
3 Schule
4 Gemeindehaus
5 Dorfplatz mit Einkaufszentrum
6 Protestantische Kirche
7 Katholische Kirche
8 Schule
9 Aussichtsplatz

(Quelle: Rolf Meyer, Die Ortsplanung, Jahrbuch der Eidgenössischen Behörden, 1963)

Flugaufnahme 1961 der in besonders starker Entwicklung begriffenen Gemeinde Wettingen, heute bevölkerungsmässig an die Spitze der aargauischen Städte gerückt. In Bildmitte neue Kernzone (Swissair-Photo AG, Zürich)

Modellphoto der neuen Zentrumsüberbauung in Wettingen. Zwischen den drei zum Teil fertig erstellten Turmhochhäusern der Terresta AG, Winterthur, befinden sich das Einkaufszentrum und der projektierte Saalbau, links davon das bereits verwirklichte Rathaus und die Bezirksschule. (Clichés Terresta AG, Winterthur)



Landschaftsplan: Ausscheidung der Flächen, die der Landwirtschaft möglichst erhalten bleiben sollen, ferner jener Gebiete, die aus Gründen des Landschafts- oder Naturschutzes dauernd von Ueberbauung freizuhalten sind, der Wälder, die nicht nur im Bestand, sondern auch in der Verteilung zu erhalten sind und schliesslich von Landschaftsteilen, die sich aus verschiedenen Gründen nicht zur Ueberbauung eignen.

Siedlungsplan: Zuweisung der im Landschaftsplan als zur Ueberbauung möglich und geeignet ausgeschiedenen Flächen für Wohnzwecke, für die Ansiedlung von Industrien, von Gewerbe, allenfalls für die Bildung von Geschäftsquartieren und die Zentrumsbildung.

Der Siedlungsplan soll im Verhältnis von Wohn-, Arbeits- und Erholungsflächen ein ausgewogenes System ergeben und als Gerüst für die städtebauliche Differenzierung und Durchbildung der einzelnen Ortschaften und Städte der Planungsregion dienen.

Transportplan: Zuordnung eines ausgewogenen Systems des öffentlichen und privaten Verkehrs (Linienführung, Spurenzahl, Ausbaustufe, Betriebsart usw.), welches entsprechend dem Siedlungsplan auf gegebene und künftige Quellen und Ziele des Verkehrs ausgerichtet ist. Programm der privaten und öffentlichen Parkierung.

Versorgungsplan: Disposition der Siedlungsdienste, wie Wasserversorgung, Abwasserbeseitigung, Kehrichtvernichtung, Versorgung mit Licht und Kraft, Telephon usw., abgestimmt auf den Siedlungsplan.

Plan der öffentlichen Siedlungswerke und Siedlungsanlagen: Mit dem Siedlungsplan übereinstimmendes Programm regionaler öffentlicher Bauten, der Sport- und Erholungsgebiete sowie der regionalen Freiflächen zur Siedlungsgliederung.

Gesamtplan: Zusammenfassung aller Planungsbereiche zu einem Gesamtübersichtsplan.

Etappenplan: Sachgebietsweise Etappierung der Durchführung, Kostenberechnungen, Bereitstellung der Grundlagen für die Projektierung.

Aus dem Gesamt- und Etappenplan folgt das Aktions- bzw. Realisierungsprogramm der Regionalplanung, das sowohl auf kommunale als auch auf kantonale Bauprogramme abzustimmen ist.

Schon vor und spätestens mit der Aufstellung des Realisierungsprogrammes beginnt die politische Phase der Regionalplanung. Entscheidend ist, Ausführungs- und Kostenträger für Massnahmen aus dem Programm des Gesamtplanes zu bestimmen.

In der Regel wird sich kein einheitlicher Träger finden. Manche Aufgaben fallen in die Zuständigkeit der Gemeinden oder des Kantons, andere wiederum lassen sich nur über einen Gemeinde- oder Zweckverband verwirklichen. Vielfach vermögen auch Private an solche Aufgaben beizutragen.

In der Regel wird aber rechtzeitig die Bildung eines Gemeinde- oder Zweckverbandes anzustreben sein. Dieser kann eine wirksame Garantie bieten, dass Aufgaben, die von den einzelnen Gemeinden aus sachlichen Gründen nicht mehr allein bewältigt werden können, nicht auf den Kanton übertragen werden müssen. Die Organisation des Gemeinde- oder Zweckverbandes hat sich nach der sachlichen Notwendigkeit zu richten. Je wesentlicher die Entscheidungsbefugnis ist, die diesem Verband übertragen wird, um so repräsentativer muss er politisch ausgelastet werden.

Entscheidend ist, dass auf allen Stufen der Regionalplanung und später bei der Ausführung eine wirksame Koordination am Werk bleibt, die Fehlleistungen aus dem einzelweisen Vorgehen zu vermeiden weiss.

Kein Plan ist unabänderlich, auch ein Regionalplan nicht. Planung und Ausführung verlangen eine stete Ueberwachung und Konfrontation mit dem tatsächlichen Geschehen und wo nötig auch eine rechtzeitige Anpassung. Ein veralterter Plan ist ebenso nachteilig als gar kein Plan. Regionalplanung ist somit nicht ein einmaliger Effort, sondern eine dauernde Aufgabe, die nur mit zäher und ausdauernder Arbeit zu einem guten Gelingen geführt werden kann.

DER EINFLUSS DES WALDES AUF DEN WASSERHAUSHALT UND DIE WEITERE BESIEDLUNG UNSERES LANDES

Dr. E. Krebs, Oberforstmeister, Winterthur

DK 551.579:711.3

Die Natur hat uns die Wälder unserer Heimat als unersetzliches Gut zur Verwaltung übergeben. Nutzniesser ihrer Schutz- und Wohlfahrtswirkungen ist das ganze Volk.

Das Anwachsen der Bevölkerung, die Zusammenballung in grossen Siedlungszentren, die zunehmende Industrialisierung, die rasche Erhöhung des Motorfahrzeugbestandes und die modernen Lebensgewohnheiten brachten uns zahlreiche neuartige und wichtige Aufgaben. Während die Entwicklung lange Zeit geruhsam und geordnet erfolgte, verlief sie seit der Jahrhundertwende rascher und seit ein bis zwei Jahrzehnten geradezu stürmisch, und es scheint, dass die Progression sich noch verschärfen wird. Wohl am brennendsten sind die Fragen der Wasserversorgung und der Lenkung der weiteren Besiedlung. Der Wald, der während Jahrhunderten in erster Linie der Holzversorgung und dem Schutz vor Naturgewalten im Gebirge diente, ist neuerdings dazu berufen, nicht nur lebensentscheidende Aufgaben für Gesundheit und Erholung der Bevölkerung, für ihren Schutz gegen Lärm, Staub und Rauch zu erfüllen, sondern zugleich einen bedeutenden Beitrag für die Sicherung der Wasserversorgung und für eine sinnvolle Raumplanung zu leisten.

Wald und Mensch

Es ist eigenartig, dass der Mensch eigentlich immer und je dem Wald in gewisser Hinsicht feindlich gegenüber stand, ihn zurückdrängte oder zerstörte, wobei meist wirtschaftliche und materielle Ueberlegungen massgebend waren. Um Land zu kolonisieren, gingen schon die ersten Siedler mit Axt und Feuer gegen den Wald vor. Aber auch nachher, immer wieder, bis zum heutigen Tag versuchte der Mensch, dem Wald Boden zu entreissen, sei es zur Gewinnung von Acker- und Weideland, von Weinbergen, von Siedlungsraum oder neuerdings für Industrieanlagen, Wohnbauten und Verkehrsanlagen.