Zeitschrift: Vermessung, Photogrammetrie, Kulturtechnik : VPK = Mensuration, photogrammétrie, génie rural

Herausgeber: Schweizerischer Verein für Vermessung und Kulturtechnik (SVVK) = Société suisse des mensurations et améliorations foncières (SSMAF)

Band: 76 (1978)

Heft: 5

Artikel: Die Bedeutung des ländlichen Raumes für die Raumplanung, dargestellt am Beispiel der aargauischen Reusstalsanierung

Autor: Stingelin, A.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-229214

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. 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. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

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. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

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. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 09.12.2025

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

Die Bedeutung des ländlichen Raumes für die Raumplanung, dargestellt am Beispiel der aargauischen Reusstalsanierung

A. Stingelin

Résumé

L'amélioration foncière de la vallée de la Reuss, en amont de Bremgarten AG, est un sujet de choix pour démontrer l'importance du territoire rural dans l'aménagement du territoire. En effet, l'aménagement du territoire, développé principalement sur les bases de la planification du territoire à bâtir et des infrastructures doit, dorénavant, prendre plus en considération les rapports qui lient l'homme à son milieu (au sens du milieu naturel). Cette relation dépasse les seuls aspects matériels (comme par exemple celui de la propriété foncière ou des œuvres publics) pour inclure également les aspects immatériaux et idéaux. Elle englobe ainsi toutes les conditions vitales, qu'elles soient techniques, économiques ou sociales, c'est-à-dire tout le spectre de l'existence humaine. L'aménagement du territoire n'est donc pas une norme fixe, ni une norme finale en soi, si l'on l'envisage dans l'optique de la dynamique du changement des utilisations du territoire (utilisation du sol et du paysage). Ainsi la substance concrète de l'aménagement du territoire dans ce domaine est dépendante des forces de développement exercées sur l'ensemble du territoire présentement et à l'avenir.

Der ländliche Raum ist eine planungsrelevante Grösse! Dies ist, wenn auch keine weltbewegende, so doch wichtige Feststellung, die in der Praxis der Raumplanung nach wie vor noch wenig berücksichtigt wird. Die Versuche der Planung, die Entwicklung auch des ländlichen Raumes zu beeinflussen und zu lenken, sollen kritisch untersucht werden[1]. Dieser Untersuchung dient die auf den ersten Blick irritierende Gegenüberstellung des abstrakten Begriffes «Raumplanung» mit dem konkreten Vorgang der Reusstalsanierung. Man mag einwenden, Raumplanung sei eine Voraussetzung der Reusstalsanierung oder aber in jener enthalten. Dies trifft zweifellos bis zu einem bestimmten Grade zu, ist im Moment jedoch nicht von Bedeutung. Die Besonderheit eines Vergleiches zwischen den ungleichen Begriffen besteht darin, dass beide sehr umfassend ausgelegt werden können und trotzdem einen begrenzten praktischen Inhalt aufweisen. Der Vergleich lässt überdies einen Blick in die Geschichte und die Zukunft der Raumplanung zu. In der Vergangenheit bezweckte die Raumplanung nämlich bloss die Vorbereitung von Massnahmen, die eine gezielte Veränderung einer bestehenden Gegenwartsordnung des Raumes beinhalten. Jede Planung bedurfte im Anschluss daran einer «Sanierung», der Realisierung der Massnahmen. In diesem Sinne *verändert* die Reusstalsanierung den Zustand des konkret umschriebenen Raumes «Reusstal» tatsächlich. Mit den beiden Begriffen Raumplanung und Reusstalsanierung stehen sich abstrakter Wunsch und konkrete Wirklichkeit räumlichen Wandels gegenüber.

Der Raum

Wenden wir uns zunächst dem von beiden Begriffen angesprochenen «Raum» zu. Dieser stellt sich unabhängig von jedem planerischen Eingriff als das den Menschen umgebende Physische, als dreidimensionale Erscheinung elementarer Gegenstände und deren Beziehungen untereinander dar. Die Landschaft ist quasi das (zweidimensionale) Abbild, das Gesicht des Raumes. Die Landschaft ist zudem auch der geographische Zutritt zur Raumplanung, welche indessen mit der engen Definition dessen, was als Landschaftsplanung zu gelten hat, die Gleichsetzung von Raum und Landschaft in Frage stellt. Wohl umfasst der Begriff Landschaft sowohl die gewachsene Naturlandschaft als auch die Erscheinungsformen der vom Menschen mehr oder minder beeinflussten und gestalteten, sich dauernd verändernden Kulturlandschaft. Im Unterschied zur Landschaftsplanung, die der technischen Siedlungs- und Infrastrukturplanung beigeordnet ist und sich auf die von letzteren *nicht* beanspruchten Räume beschränkt, schliesst der Begriff Landschaft den überbauten, besiedelten und industriell genutzten Raum durchaus ein und ist somit dem heutigen, umfassenden Begriff Raum ebenbürtig. Die Betonung des Begriffes Landschaft ist angesichts der wachsenden Bedeutung des ländlichen Raumes für die Raumplanung notwendig. Hier scheint sich aus dem Schosse der ehemals vorwiegend technischen Planung im Bereich der Siedlungs- und Infrastruktur eine Raumplanung heranzubilden, die vermehrt auf ökologische und weniger auf wirtschaftliche und technische Grundlagen setzt[2].

Der Wandel von Raum und Landschaft erfolgt stets unter dem Einfluss von Kräften, wobei uns nicht die Naturgewalten, sondern die diese heute vielfach übertreffenden Eingriffe des Menschen in die Struktur und Ordnung der Landschaft interessieren. Entwicklungskräfte dieser Art sind stets das Abbild einer Wechselwirkung zwischen Mensch und seiner Umwelt: Der Mensch beeinflusst seine Lebenssphäre zum aktiven Schutz vor Natur und Umwelt und zur persönlichen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entfaltung. Die Landschaft reagiert darauf mit Veränderungen, die nach neuen Eingriffen des sich auf die neuen Verhältnisse einstellenden Menschen rufen. *Der menschliche Fortschritt erfolgt stets um den Preis des Landschaftswandels.*

Solange der Mensch mit seinen Aktivitäten mit der ihn umgebenden Natur im Einklang steht, vermag diese stets ein Gleichgewicht zwischen Nehmen und Geben, zwischen Belasten und Regenerieren herzustellen. Übermässige Belastung zieht übermässige Veränderungen mit sich. Diese stellen sich primär häufig – und daher vermeintlich abschätzbar – in eng begrenzten Räumen und Bereichen ein. Vielfach unbeachtet laufen aber die ungleich gefährlicheren Kettenreaktionen von Umweltbelastung und Umweltzerstörung im gesamten Raum ab.

Der stürmische Fortschritt menschlicher Errungenschaften in den letzten Dezennien, hauptsächlich aber jener seit dem Zweiten Weltkrieg, ist an der Landschaft, die wir als Gesicht des Raumes bezeichnet haben, nicht spurlos vorübergegangen[3]. Wo sich der Landschaftswandel besonders nachteilig auf die wirtschaftliche oder technische Entwicklung auswirkt, hat man ihn durch gezielte planerische Vorkehren in jenen Bereichen, die zu den Nachteilen beitragen, zu beeinflussen versucht. Das Ausrichten der Planung auf die technischen Entwicklungskräfte entspricht zwar der geschilderten Wechselwirkung zwischen Mensch und Umwelt, erfolgt aber bei bereits gestörtem Gleichgewicht zwischen Natur und Technik. Besonders nachteilig ist dabei der Tatbestand zu bewerten, dass nicht der Raum als schützenswerte Grösse, sondern das Gewinnstreben des Homo oeconomicus Grundlage der Planung zu bilden scheint.

Die Raumplanung gestern

Planung im Raum kann zunächst als Versuch der Beeinflussung ganz bestimmter (ausgewählter) Entwicklungskräfte bezeichnet werden. Nicht von ungefähr setzt die raumrelevante Planung daher nicht umfassend, sondern trotz anderslautender wissenschaftlicher Voraussetzungen in einzelnen technischen und wirtschaftlichen Bereichen der Siedlungs- und Infrastrukturplanung sektoriell oder gar punktuell ein[4]. Räumlich konzentriert sie sich auf die Brennpunkte des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Fortschritts, auf Städte und Agglomerationen, und besteht aus einzelnen, häufig isoliert durchgeführten Sachplanungen. Raumplanung besteht, so sie diesen Namen überhaupt verdient, ausserdem nur aus der gedanklichen Vorbereitung der Massnahmen. Somit fehlen ihr zur realisierbaren Gesamtplanung alle Massnahmen der Realisierung, des Betriebes und des Unterhaltes von Einrichtungen und Anlagen, die in konkreten Sachprojekten im Anschluss an die eigentliche Raumplanung durchgeführt werden müssen. Es fehlen auch vergleichbare rechtliche, finanzielle und institutionelle Durchsetzungselemente in der der technischen Planung beigestellten Landschaftsplanung, welche im übrigen auf die tatsächlich landschaftsrelevanten Massnahmenbereiche wie Landwirtschaft, Forstwesen und Gewässerschutz keinen Einfluss zu nehmen vermag.

Die Folgen sind für den Raum als Einheit verheerend: Die der Raumplanung zugeordneten Planungsbereiche fördern durch die bewusste Trennung der Lebensgrundfunktionen wie Arbeiten, Erholen und Wohnen die Schaffung und Etablierung von Teilräumen und verstärken gleichzeitig die Disparitäten zwischen diesen. Die den einzelnen Planungsbereichen zugrunde liegenden Interessen korrespondieren nur noch mit Teilen der privaten und öffentlichen Interessen, selten mehr mit den Gesamtinteressen von Staat und Gesellschaft. Diese in den einzelnen Teilräumen und an einzelnen Einrichtungen und Werken der Planung bestehenden Partialinteressen verstärken nicht nur das Gefälle der Entwicklungschancen der Partialräume, sondern schaffen auch eine scharfe Trennung zwischen den wenigen im Planungsprozess geschützten Interessen materieller Natur und der Vielzahl ungeschützter, immaterieller Interessen der betroffenen Menschen. Ausser der Einheit des Raumes wird heute auch die ehemals bestehende Einheit von Mensch und Landschaft bzw. Umwelt weitgehend zerstört[5]. Die gesellschaftliche Entwicklung entfremdet den Menschen von der Natur. Nicht mehr der Mensch ist vor der Natur, sondern diese vor dem Menschen zu schützen! Augenfällig wird dieser Tatbestand durch die Erweiterung der eidgenössischen und kantonalen Verwaltungen, die den Verwaltungsbereichen, die sich mit der Ermöglichung menschlicher Aktivitäten befassen, neue Ressorts gegenüberstellen, die im Zeichen des Umweltschutzes Grenzen der menschlichen Entfaltung zu schaffen suchen: Diese Bereiche sind vorab der Gewässerschutz, der Natur- und Heimatschutz, der Umwelt- und Landschaftsschutz sowie die in einzelne Sachgesetze eingebetteten Bestimmungen über den Schutz der Vogelwelt, der Fischerei usw. Die Auswirkungen auf die Raumplanung sind indessen bescheiden. Auch ein Amt für Gewässer- oder Umweltschutz wird mit einem spezifischen öffentlichen Interesse so lange einzelne Massnahmen isoliert durchführen müssen, als eine integrale Erfassung aller raumrelevanten Massnahmenbereiche im Rahmen einer Gesamtplanung nicht möglich ist.

Die Raumplanung morgen

Die geschilderte Grundsituation einer aus der technischen Siedlungs- und Infrastrukturplanung entwickelten, sich auf Teilräume, Teilfunktionen und Partialinteressen ausrichtenden technischen Planung, die zudem in der Regel unabhängig von den in den angrenzenden Räumen und Gebieten zur Durchführung gelangenden agrarischen Planungen ausgeführt wird, ist zu beachten, wenn wir uns Gedanken über die Stellung und die Funktion des ländlichen Raumes in der Raumplanung machen. Der ländliche Raum ist jener Teil des Raumes, der «noch Gesicht» hat, noch über freie Landschaften verfügt. Der ländliche Raum ist infolgedessen jener Raum, der noch mit Ausgleichsreserven auf menschliche Eingriffe zu reagieren vermag und mehr oder minder über ein Gleichgewicht verfügt. Er ist aber auch jener Raum, der durch unmittelbare und vor allem mittelbare Folgewirkungen von technischen Eingriffen in und zwischen den besiedelten Gebieten am meisten gefährdet ist. Er kann deshalb bei allen Bemühungen um eine einfache, einleuchtende und auch politisch durchschlagskräftige Definition mit Bestimmtheit nicht einfach als Komplementärraum zu den Stadt- und Agglomerationsräumen bezeichnet werden. Viel eher als ein von der technischen Planung noch nicht im Übermass angetasteter Raum ... *Im Grunde genommen ist unser ländlicher Raum der einzige Raum, der Raumplanung im umfassenden Sinne überhaupt zulässt!* So gesehen gibt es den ländlichen Raum gar nicht, sondern existiert nur der Oberbegriff «Raum», was uns wieder auf den ehedem umfassenden Landschaftsbegriff zurückführt[6].

Der Raum muss umfassend, aber stets entsprechend seiner Funktionen in die Planung einbezogen werden. Diese Funktionen sind nicht allein technischer Natur. Raumplanung lässt sich auch nicht einfach aus der Formel: technische Sachbereiche plus Bereiche der Land-

schaftsplanung, ableiten. *Raumplanung muss auf der Wechselbeziehung Mensch und Landschaft beruhen.* Diese Beziehung ist freilich wesentlich komplizierter, als die Raumplanung und deren verwaltungsinterne Durchsetzungsvoraussetzungen vermuten lassen. Sie sind ebenso materieller und immaterieller wie rationaler und irrationaler bzw. ideeller Natur. Sie umfassen daher von den technischen über die wirtschaftlichen bis zu den sozialen Lebensbereichen das gesamte Spektrum der menschlichen Existenz.

Raumplanung ist somit keine determinierbare und angesichts des dynamischen Wandels der Landschaft auch keine finale Norm. Der konkrete, fallbezogene Inhalt der Raumplanung ist eine Funktion der landschaftsverändernden Kräfte der Gegenwart und jener vermuteten der Zukunft, die durch die Errichtung einer neuen räumlichen Ordnung entstehen werden. Die Durchführung oder Realisierung der Raumplanung, die nicht nur das Errichten einer neuen Ordnung, sondern auch deren Unterhalt betrifft, erlangt offensichtlich eine Bedeutung, die im Blick auf die Raumplanung von gestern neu ist. Die Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Bundesgesetz über die Raumplanung vom 31. Mai 1972, das 1976 in der Volksabstimmung verworfen worden ist, vermittelt einen Eindruck der Bedeutung, die der Planungsdurchführung fortan beizumessen sein wird (S. 28):

«Die Raumplanung umfasst neben der Planung im Sinne der Vorbereitung von Massnahmen stets auch alle Entscheidungen und Handlungen, welche die räumliche Ordnung beeinflussen. ... Die praktische Folgerung daraus ist, dass die Planung als Gedankenarbeit organisatorisch mit der Realisierung verbunden werden muss.»

Für die Planungswissenschaft ist der Aspekt der «Realisierbarkeit der Raumplanung» noch verhältnismässig neu, hat sie sich bis heute doch vorwiegend mit der Planung im Sinne der Vorbereitung von Massnahmen befasst. Organisationsprobleme der Planungsdurchführung sind zudem nicht nur methodischer Natur und auch nicht ausschliesslich prozessbezogen. Sie betreffen vielmehr ein Beziehungsgeflecht zwischen planender Behörde, dem Planer selbst und der nutzniessenden oder von Planungsauswirkungen betroffenen Bevölkerung und reichen in die Domänen der Verwaltung ebenso wie in jene des Rechts, der Finanzpolitik und der Politik ganz allgemein.

In der Wechselbeziehung zwischen Mensch und Umwelt spielen in der Planung im ländlichen Raum zunächst die ökologischen Grundlagen eine wesentliche Rolle. Planung im ländlichen Raum ist niemals eine Aufzählung ökologischer Grundlagen allein, sie muss eindeutig das Ziel haben, praktikable und politisch durchsetzbare Vorschläge zu machen[7]. Schwierigkeiten dürfte vor allem die *Bewertung* immaterieller ökologischer Werte bereiten, denn für diese fehlen die politisch relevanten und durchsetzbaren Bewertungsgrundlagen, die beispielsweise in einer der in Mode gekommenen «Kosten-Nutzen-Analysen» Verwendung finden könnten. Ein gangbarer Weg in diesem planerischen Neuland ist unter anderem dort zu finden, wo es gelingt, zwischen den Wertvorstellungen der umfassenden Raumplanung, die die gesamte Umwelt als Bezugs- und Wirkungsraum einbezieht, und dem verfügbaren Realisierungsinstrumentarium für diese Planung eine Brücke zu schlagen. Es gilt einmal zu erkennen, dass nicht nur die Planung, sondern auch deren Realisierung nicht nur aus technischen und rechtlichen Problemen bestehen. Demzufolge sind die ausschliesslich bodenrechtlich und technisch bedeutsamen Realisierungsinstrumente wie Landumlegungen, Enteignungsverfahren, Planungszonen usw. durch weitere Massnahmen zu ergänzen.

Die bereits zitierte Botschaft vermittelt einen sehr allgemein gehaltenen Hinweis auf die «realisierbare» Planung:

«Die Raumplanung hat vorweg die Aufgabe, die äusseren Elemente der räumlichen Ordnung im Rahmen der anzustrebenden Wohlfahrt und *der durch das Recht gegebenen Wertvorstellungen zu ordnen.*»

Selbst wenn sich in Zeiten der Rezession der Begriff der «anzustrebenden Wohlfahrt» ändern sollte, so bleibt das Recht als echter, operabler Bezugsrahmen für die Bewertung von Planungsmassnahmen bestehen.

Diese Bewertungsprobleme betreffen prinzipiell die elementaren Rechte jedes einzelnen betroffenen Grundeigentümers sowie die zum Teil entgegenstehenden ideellen Existenzrechte aller, für deren Wohl sich der Staat einzusetzen hat. Mit wachsender Umweltbedrohung und -zerstörung verstärkt sich der Druck der letztgenannten Interessen auf den Staat, ohne dass die Rechtsbasis dieser Veränderung im selben Ausmass angepasst wird. So scheint die Bewertung der lokalisierbaren Rechte der Grundeigentümer leicht zu sein, während für die auf den gesamten Raum bezogenen und daher nicht lokalisierbaren Freiheitsrechte der Gemeinschaft echte Abgrenzungs- und Bewertungsschwierigkeiten bestehen und laufend neu entstehen. Das Recht als Bezugsrahmen für die Bewertung von Planungsmassnahmen ist daher kritisch zu untersuchen. Soweit der Begriff «Eigentum» juristisch als eine rechtlich geschützte qualifizierte *Sachherrschaft* zu verstehen ist, ist einerseits die Bewertbarkeit (Wertbasis) der Eigentümerinteressen begründet, setzt aber gleichzeitig die Hintanstellung der nicht gleichermassen bewertbaren, immateriellen Grundrechte der Nichteigentümer ein[8]. Das Recht schützt, indem es die Natur der Sache mit der Sache selbst verbindet, vordergründig nicht den materiell wie immateriell für die Erhaltung und den Schutz unseres Lebensraumes gleichermassen wichtigen Nutzungs- (Benutzungs-, Bewirtschaftungs-)wert, sondern den absoluten Veräusserungs- (Verkehrs-)wert. Warum entsteht der Eindruck, das Recht vermöge dem Interesse der Allgemeinheit und des Einzelnen an der Natur seiner Umwelt als Lebensraum aller nicht zu genügen? Die Grenzen der Sachherrschaft finden sich nämlich in der Natur der Sache, deren Wesen, wie bereits für die Planung ausgedrückt, eben nicht nur aus materiellen Aspekten der Technik und der Ökonomie besteht. Diskrepanzen zwischen immateriellen öffentlichen Interessen an unserer Umwelt und materiellen Interessen des Eigentumsschutzes können gleichermassen auf das Fehlen von Bewertungskriterien für die Belange und Interessen der Allgemeinheit an der Natur der Sache «Umwelt» und auf nicht vorhandene Aktivlegitimation zur Mitsprache an der Ausgestaltung der Umwelt wie auf den zu umfassen-

den Schutz des Grundeigentums zurückgeführt werden. Nach J. P. Müller[9] ist es eine Voraussetzung der staatlichen Aufgabenplanung, zu der die Raumplanung zweifelsohne gehört, dass *soziale Grundrechte* «ihr Schwergewicht in der Sicherstellung eines *offenen politischen Prozesses* finden, der erlaubt, auch geistige und materielle Anliegen nicht nur grosser organisierter Interessengruppierungen, sondern auch schwacher, wenig artikulationsfähiger Gruppen und Einzelner zur Geltung zu bringen».

Die bisherigen kritischen Ausführungen rufen nach einer systematischen Neuorientierung von Funktion und Stellung der Raumplanung, erstens in der Wechselbeziehung zwischen Mensch und Umwelt bzw. zwischen Gesellschaft und ihrem Lebensraum und zweitens in der darauf ausgerichteten Verwaltungstätigkeit, die wiederum von bestimmten gesetzgeberischen Voraussetzungen abhängig ist.

Die Raumplanung steht zwischen einer bestehenden und einer zu definierenden neuen räumlichen Ordnung und *ist eine Funktion der den Landschaftswandel verursachenden Kräfte.* Im ländlichen Raum stehen daher die ökologischen Grundlagen neben der agrarischen Planung im Vordergrund, sollten daher die Bereiche technischer und wirtschaftlicher Planung wenn nicht dominieren, so doch massgeblich prägen!

Ausgangspunkt und zugleich Ziel der Raumplanung ist die *Raumordnung*. Diese ist mit einer Momentaufnahme des gesamträumlichen, sich aus vielen unterschiedlichen Teilordnungen und Elementen sowie aus deren gegenseitigen Beziehungen zusammensetzenden *Zustandes* der räumlichen Ordnung zu vergleichen. Der Begriff Raumordnung ist daher *statisch*. Als Landschaftswandel bezeichnen wir die räumliche Veränderung zwischen zwei räumlichen Zuständen. Da die Raumplanung dem Entwurf *und* der Durchsetzung eines gewünschten künftigen räumlichen Zustandes dient, wird mit ihrer Hilfe der Landschaftswandel von einem gegenwärtigen in einen zukünftigen, politisch wünschbaren und daher umfassend zu definierenden Zustand *gelenkt*. Raumplanung, die wie beispielsweise die traditionelle Orts- und Regionalplanung oder wie einzelne Sachplanungen, zu denen bis zu einem gewissen Grade auch die agrarische Planung des Meliorationswesens gehören, nur den Landschaftswandel in Teilräumen oder nur einzelne Entwicklungskräfte im Raum zu lenken sucht, verdient diesen Namen nicht.

Es ist leicht einzusehen, dass die Raumplanung einer politischen Zielsetzung und einer ebensolchen übergeordneten Lenkung bedarf. Ausser der Raumplanung ist infolgedessen auch der politische Lenkungsprozess der Raumordnungspolitik fortzuentwickeln. An ihr liegt es vielfach, dass ein ressortspezifisches Vorgehen in einzelnen Planungsbereichen erst ermöglicht wird. So wenig wie die räumliche Entwicklung in Segmenten verläuft, so wenig lässt sie sich schliesslich in einzelne Ressorts aufgeteilt lenken! Die *Raumordnungspolitik* hat daher als Bestandteil der Gesamtpolitik in umfassender, koordinierender Weise die raumrelevante Staatstätigkeit zu begleiten. Sie dient mittels eines zielgerichteten, politisch abgestimmten Handelns der Regierung der Festlegung und der politischen Durchsetzung einer im allgemeinen Interesse (Wohlfahrt- und Dienstleistungsstaat) erwünschten Raumordnung[10]. Die Raumordnungspolitik ist ein dem *effektiven Landschaftswandel* angepasster, dauernder Prozess der Beurteilung und Entwicklung von Zielen und Massnahmen, die ihren Ausdruck in der Raumplanung finden. Die Raumplanung ist das Hauptinstrument der Raumordnungspolitik. Sie ist es deshalb, weil sie durch Einbezug aller landschaftsverändernden Kräfte und der zu deren Beeinflussung notwendigen Massnahmen (in der traditionellen Planung z. B. Siedlung, Verkehr, Ver- und Entsorgung, öffentliche Bauten und Anlagen, Finanzen und – einschränkend – Landschaft) eine hohe Koordinations- oder Querschnittsfunktion hat.

Die gesamträumliche Planung befasst sich also mit dem systematischen Entwurf einer rationalen, d. h. praktikablen und politisch tragbaren Raumordnung sowie mit deren Durchsetzung und anschliessender Pflege und Unterhalt. Sie verbindet nicht nur zwei räumliche Ordnungen, sondern auch letztere mit der übergeordneten Raumordnungspolitik.

Mit der Betonung der Durchführung der Raumplanung rückt die kommunale, grundeigentümerverbindliche Nutzungsplanung in den Vordergrund, wird sozusagen zum Herz der Raumplanung. Die unmittelbar verbindlichen Auswirkungen ihrer Massnahmen stellen höchste Anforderungen an die Raumplanung, die Raumordnungspolitik, an die mit der Ausführung der Massnahmen Betrauten und nicht zuletzt an die von der Planung Betroffenen.

Die Aufgabe der kommunalen Planung umfasst im Prinzip die systematische Entscheidvorbereitung und -findung bei sich konkurrenzierenden Nutzungsansprüchen und -interessen im ganzen Raum, in den von der technischen Siedlungs- und Infrastrukturplanung beanspruchten Teilräumen ebenso wie in jenen, die von der land- und forstwirtschaftlichen Planung, der Landschaftsplanung und dem Umweltschutz beansprucht werden. (Mit Absicht wird der Umweltschutz nicht der Landschaftsplanung zugeordnet, denn in letzter Zeit tritt er häufig als ein jeder planerischen Anpassung und Veränderung abholder Bewahrer des Bestehenden in Erscheinung.)

Das Reusstal als Beispiel für herkömmliche Ortsplanung und umfassende Raumplanung von morgen[11]

Wie bereits angedeutet, bietet die Sanierung des aargauischen Reusstals Gelegenheit, den Unterschied zwischen Soll und Sein der Reusstalsanierung einerseits und der Raumplanung anderseits festzustellen. Die Reusstalsanierung verbindet Vergangenheit und Zukunft der Raumplanung.

Ausgangspunkt der in sieben oberhalb Bremgartens gelegenen Reusstalgemeinden durchgeführten «Sanierung» war weder die umfassende Raumplanung noch die traditionelle Orts- oder Regionalplanung, sondern die landwirtschaftliche Meliorationsbedürftigkeit als Folge sich wiederholender Überschwemmungen der Ebene. Die auf die Verbesserung bestehender Missstände in der Landwirtschaft und im Hochwasserschutz ausgerichtete Sanierung wurde nach jahrzehntedauern-

den Anstrengungen der direkt betroffenen Landwirte vom Kanton an die Hand genommen. Den landwirtschaftlichen Planungsbestrebungen erwuchs aus Kreisen des um eine einmalige Flusslandschaft bangenden Natur- und Heimatschutzes namhafte Opposition. In das Spannungsfeld vielfältiger Interessen geratend, entfernt sich das Sanierungsprojekt mehr und mehr von den unmittelbaren Interessen der Landwirte, die als Träger des Gesamtverfahrens Verantwortung und einen Teil der Kosten zu tragen haben. Übergeordnete oder andersgelagerte Interessen werden von Interessengruppen ausserhalb des Reusstals und somit ausserhalb des Kreises der direkt Betroffenen geltend gemacht und in der Folge teilweise von Kanton und Bund auch in der Reusstalgesetzgebung geschützt. Der erweiterte Interessenbereich umfasst neben der auslösenden Land- und Wasserwirtschaft auch das Forstwesen, den Natur- und Landschaftsschutz und den Kraftwerkbau. Dementsprechend verlagerte sich auch die Zielsetzung des Projektes vom landwirtschaftlichen in den Bereich des Natur- und Landschaftsschutzes. Generell sind damit all jene Gebiete erfasst, die der Landschaftsplanung zugeordnet werden.

Auch wenn umfassend von Reusstalsanierung gesprochen wird, so handelt es sich bei weitem nicht um einen modernen Planungsvorgang unter Einschluss des gesamten Raumes «Reusstal». Die sieben Gemeinden haben zwar ihre Ortsplanungen auf zwei durch die Reuss getrennte Regionalplanungen (Freiamt und Mutschellen/Rohrdorferberg) auszurichten. Diese Regionalplanungen haben jedoch ihrerseits die Reusstalgemeinden im Hinblick auf die Sanierung praktisch *ausgeklammert*. Es scheint hervorstechendstes Merkmal der Orts- wie der Regionalplanung zu sein, dass sie sich ausser in die Ordnung etablierter Regionen vor allem in die «problemorientierte Region auf Zeit»[12] des Reusstals zu integrieren hat. Das Gegenteil ist der Fall: Wie es für die herkömmliche Planungspraxis typisch ist, werden nur die jeweils sanierungs-, d. h. verbesserungsbedürftigen Massnahmenbereiche und daher Teilräume einbezogen, ungeachtet der Tatsache, dass sich in Relation zur Veränderung eines Teils auch die übrigen, an sich nicht korrekturbedürftigen Teile sowie das Ganze verändern! Im Reusstal stehen sich das sanierungsbedürftige Nichtbaugebiet und bestehende, *nicht* auf die Sanierung ausgerichtete Ortsplanung gegenüber. Mit einer Überprüfung (Revision) der Ortsplanungen wäre es ein leichtes gewesen, die Siedlungs- und Infrastrukturplanung den andern Bereichen gleichzustellen und den Sanierungsprozess als gesamträumlichen Planungsprozess durchzuführen. Diese durchaus mögliche Einheit des Raumes Reusstal fehlt, und es wirkt sich erschwerend aus, dass die bestehenden oder in Ausführung begriffenen Ortsplanungen nicht nur von der Reusstalsanierung als bestehende Grösse unkritisch übernommen werden (Sachzwangtheorie!!), sondern auch von der Regionalplanung ausgeklammert werden. Das übliche planerische Ungleichgewicht zwischen den Teilräumen des Baugebietes und des Nichtbaugebietes besteht ausgeprägt auch im Reusstal, nur sind hier die Vorzeichen verschieden . . .

Die Betonung materieller und immaterieller Interessen (Landschaftsschutz) mag nicht darüber hinwegzutäuschen, dass Zonenausscheidung und materieller Inhalt der tel quel zu übernehmenden Ortsplanungen nach wie vor weitgehend technisch-rechtliche Aspekte enthalten und den im Reusstal tragenden naturwissenschaftlichen sowie den mitbestimmenden sozio-ökonomischen Bereich vernachlässigen. Trotz des umfassenden Titels ist die Reusstalsanierung zwar ein grossräumiger, aber kein gesamtplanerischer Prozess.

Auch nach diesen kritischen Feststellungen kann die Reusstalsanierung als Beispiel für umfassende Raumplanung, für kommunale Gesamtplanung und somit für die kommende Planungspraxis bezeichnet werden. Planung, Projektierung und Durchführung der Reusstalsanierung ist das Resultat eines veritablen raumordnungspolitischen Prozesses und der auf die effektive Einrichtung einer neuen räumlichen Ordnung ausgelegten Raumplanung. Der Kanton Aargau schuf sich die rechtlichen und finanziellen Voraussetzungen für die Planung und Durchführung eines in der Schweiz einmaligen Raumordnungsprojektes, dessen Zielsetzung ganz im Sinne des am 13. Juni 1976 vom Schweizervolk verworfenen Bundesgesetzes über die Raumplanung auf eine gesamträumliche neue Nutzungsordnung ausgerichtet ist. Auch in organisatorischer Sicht wurden neue Massstäbe gesetzt. Der Kanton übertrug die Projektleitung einem überdepartementalen, der bestehenden Verwaltungsstruktur übergeordneten Gremium. In den einzelnen Sachbereichen fügt sich die Projektleitungsorganisation in die kantonalen Amtsstellen ein. Dies entspricht der modernen Forderung der «projektbezogenen Interdisziplinarität», einer Organisationsform, die einmalig auf die Planung und Realisierung eines determinierbaren Problemkomplexes ausgerichtet wird, nach dem Lösen dieser Aufgaben indessen wieder aufgelöst wird. Man muss sich fragen, ob nicht inskünftig jeder Planungsprozess durch die geforderte Ausrichtung auf die Wechselbeziehung Mensch–Umwelt und auf die ortsspezifischen Entwicklungskräfte eher als Integralprojekt denn als normativer Raumplanungsablauf zu bezeichnen sein müsste. Dies wiederum setzt völlig neue Akzente für die Probleme der Regionalisierung, der regionalen Strukturpolitik usw.![13]

Das Beispiel der im aargauischen Reusstal durchgeführten Nutzungsplanung erlaubt die Untersuchung inhaltlich-planerischer und methodischer Probleme der kommunalen und/oder regionalen Nutzungsplanung. Dies trotz der Tatsache, dass die Planung der Siedlungsgebiete weitgehend vom Gesamtprojekt ausgeschlossen ist. Es ist besonders hervorzuheben, dass bezüglich der *Nutzungsplanung im Nichtbaugebiet* Bahnbrechendes geleistet worden ist. Die sich aus der Verlagerung der planerischen Zielsetzung vom Baugebiet ins Nichtbaugebiet ergebenden Probleme und Fragestellungen sind für die Untersuchungen im Bereich der umfassenden Raumplanung bzw. der kommunalen Gesamtplanung sehr aufschlussreich: Es ist zu Recht erkannt worden, dass eine objektiv nachvollziehbare Entscheidungsfindung (in den Bereichen Natur- und Landschaftsschutz, Landwirtschaft, Forstwirtschaft, Wasserwirtschaft i.w.S.) ohne weitreichende Nutzungsplanung, ohne Berücksichtigung möglichst vieler der geltend gemachten Nutzungsinteressen ausgeschlossen war.

Die erwähnte Ausklammerung der Ortsplanung aus dem dynamischen Planungsprozess der Reusstalsanierung bzw. deren Einbezug als *statische* Grösse führte zum unerwünschten Effekt, dass eine Raumordnung, die sich auf das Nichtbaugebiet beschränkt, zum Gegenstand der Sanierung werden sollte. Hier wird das Prinzip, dass sich die Planung auch mit der Durchführung der Massnahmen zu befassen habe, verletzt. Die organisatorische Vorbereitung der Planungsdurchführung heisst, sich mit allen möglichen internen und externen Effekten der geplanten Einrichtungen, Werke, Anlagen und Parzellarordnungen zu befassen, heisst, sich mit den positiven, gewünschten Auswirkungen der Planung ebenso auseinanderzusetzen, wie mit den negativen, unerwünschten, den Gesamterfolg aber wesentlich beeinflussenden Auswirkungen! Die raumordnungspolitischen Ziele der Sanierung hätten daher zwingend zur Einleitung neuer, kommunaler Planungen oder aber zur Revision bestehender führen müssen. In dem Masse, wie dies unterblieben ist, hat die Sanierung die «Zergliederung» des Raumes durch unkoordiniert nebeneinanderlaufende, jedoch den selben Raum, die selben Ressourcen beanspruchende Planungsmassnahme einzelner Fachbereiche nur bis zu einem gewissen Grade verhindern können.

Die umfassende neue räumliche Ordnung lässt sich, wenn auch unter erschwerten Bedingungen, trotzdem herstellen: Der Einbezug der Siedlungsgebiete und -zonen erfolgte dank einer Subventionsbestimmung der Landwirtschaftsgesetzgebung. Der Bund verweigert die Ausbezahlung von Beiträgen an Güterzusammenlegungen, die den Nachweis der Koordination mit der Ortsplanung nicht erbringen können. Es ist unschwer zu erkennen, dass die meisten der auf diese Weise in die Sanierung einbezogenen Planungen den «Geist der Vergangenheit» verkörpern. Die nachträgliche Berücksichtigung von räumlichen Gegebenheiten (Zonen) ersetzt den integralen, eben gesamträumlichen Prozess der Nutzungsabstimmung und Konfliktbereinigung nicht. Hierzu kommt, dass die landwirtschaftliche Güterzusammenlegung als generelles Instrument zur Neuordnung dinglicher Rechte an Grundstücken eingesetzt wird, ohne dass dessen verfahrensrechtliche und organisatorische Grundlagen der neuen Situation angepasst worden sind. Vergessen wir nicht: Träger der Verfahren, die in jeder Gemeinde einzeln durchgeführt werden, ist nicht etwa die Projektleitung der Sanierung, ist auch nicht die Gemeinde, sondern sind die ihre ureigenen *landwirtschaftlichen* Interessen vertretenden Grundeigentümer. Diese und nicht die Bevölkerung der Gemeinden bezahlen auch die nicht durch Subventionen abgedeckten Kosten, die sich längst nicht mehr aus Meliorationskosten allein zusammensetzen. Die Grundeigentümer sind es auch, die letztlich die für den Naturschutz benötigten Flächen zur Verfügung zu stellen haben. In diesem für die Realisierung des Gesamtverfahrens so wesentlichen Punkt ist von der Raumplanung als öffentliche Aufgabe noch nicht viel zu spüren. Die Konsequenz wäre eine einheitlich im ganzen Perimeter vom Kanton oder den Gemeinden durchgeführte, amtliche und daher anzuordnende allgemeine Landumlegung, die auf die Gesamtziele der Sanierung und nicht nur auf die landwirtschaftlichen der Meliorationen ausgerichtet wären. Die Kosten sind vom Verursacher zu tragen, eine Kostenbeteiligung ist in jenen Fällen möglich, wo dem Grundeigentümer ein den allgemeinen Umlegungserfolg übersteigender Sondernutzen entsteht[14].

Folgerungen und Ergebnisse

Die Zusammenarbeit der Fachleute aus den verschiedenen Sachbereichen, aber auch die Hinzuziehung von Wissenschaftern für die Erarbeitung von Entscheidungsgrundlagen hat erkennen lassen, dass der Anspruch der Raumplaner, die Begriffe «Raum», «Raumplanung» und «Raumordnung» *allgemeingültig* zu definieren, so lange kaum Anerkennung findet, ja auf Widerstand stösst, als er von der herkömmlichen Planungspraxis geprägt zu sein scheint. Oft gehörtes Argument ist die Befürchtung, der Planer suche eine statische, auf die technische Ausstattung eines Raumes, insbesondere aber der Baugebiete, ausgerichtete Ordnung zu verwirklichen. Vor allem die Naturwissenschaften vermuten deshalb beim Planer ein gewisses Unvermögen, die gesamte Umwelt und deren ökologische Gesetzmässigkeiten zu verstehen.

Eine zu entwickelnde, allgemein anerkannte Definition bildet als gemeinsame Bezugsebene das Bindeglied zwischen den naturwissenschaftlichen und technokratisch-planerischen Betrachtungsweisen über den Raum. Diese Bezugsebene ist notwendig. Sie verbindet die absolute, weil auf Gesetzmässigkeiten beruhende Betrachtungsweise der Naturwissenschafter mit der relativen des Planers, der seit jeher auf Koordination der von ihm berücksichtigten Massnahmen bedacht ist.

Verschiedene moderne kantonale Planungsgesetzgebungen haben mit ihrer Forderung nach umfassender, lückenloser Raumplanung die eher technisch orientierte Betrachtungsweise des Planers vermehrt auf die natürliche Umwelt und deren physische Elemente ausgerichtet. Der Planer, und das lässt sich im Reusstal sehr eindrücklich nachweisen, ist gezwungen, sich beim Naturwissenschafter wissenschaftliche Entscheidungsgrundlagen für die «umweltgerechte» Planung zu beschaffen. Er muss dabei von hergebrachten Bewertungsmustern für seine Massnahmen abrücken und neue, ihm fremde und vor allem kaum mehr messbare Werte mitberücksichtigen.

Das Beispiel Reusstal zeigt die weitreichende Verknüpfung zwischen den Problemen der Planung und Planungsdurchführung und den Anforderungen an und seitens der Natur als Umwelt. Nutzungsplanung im Bereich der Landschaftsplanung ist ohne die zitierte Bezugsebene *nicht* möglich.

Ein auf die Durchführung der Massnahmen ausgerichteter Prozess umfassender Raumplanung lässt sich aus den Erfahrungen im Reusstal wie folgt ableiten:

Eingebettet in die unablässig auf die räumlichen Veränderungen, auf den Landschaftswandel ausgerichtete Raumordnungspolitik und die darauf beruhende Gesamtplanung ist auf kommunaler Ebene in einem ersten Schritt der Bereich der Richt- und Nutzungsplanung von den Baugebieten und der Infrastruktur auf das

ganze Planungsgebiet, auf den Raum und all seine Strukturen, Beziehungsgefüge usw. auszurichten. Dies führt neben einer Anpassung der technischen und ökonomischen Planungsbereiche an die ökologischen Grundlagen vor allem zu einer Gleichsetzung und auch Auffächerung der Landschaftsplanung in bekannte und in neue Landschaftsteilplanungen (Umweltschutz, Gewässerschutz usw.).

Sodann ist im nächsten Schritt der Inhalt und der Ablauf der Nutzungsplanung innerhalb der einzelnen Teilplanungsbereiche zu harmonisieren und auf den Gesamtablauf auszurichten. Die in allen Massnahmenbereichen und Nutzungsgebieten (-zonen) einheitliche Methode der «Massnahmevorbereitung» erlaubt durch die Gleichwertigkeit, Gleichstufigkeit und Gleichzeitigkeit der Operate die zweckdienliche Koordination, die, ihrerseits auf das verfügbare Realisierungsinstrumentarium ausgerichtet, immer die raumrelevante Staatstätigkeit mit einbezieht.

Der dritte Schritt dient der Abstimmung und Koordination der Teiloperate zum konfliktfreien Durchführungsplan. Die Durchführbarkeit der Planung hängt stark von der Interessenabwägung nicht nur innerhalb der Verwaltung, sondern vor allem zwischen planender Behörde und Betroffenen ab. Die Kommunikation und Kooperation zwischen Staat und Gesellschaft, zwischen dem Öffentlichen und dem Privaten ist wesentliche Grundlage der Koordination. Das Beziehungsgefüge zwischen Mensch und Umwelt setzt die Massstäbe für die praktikable und politisch durchsetzbare Planung. Planung beruht daher auch auf der Orientierung, Befragung und Berücksichtigung der Betroffenen, die nach Massgabe ihrer Opfer oder ihres Nutzens unterschiedlich reagieren werden. In diesem dritten Schritt, in dem die Interessenabwägung zwischen allen betroffenen Interessen von ausschlaggebender Bedeutung ist, wirkt sich unter Umständen eine vom Kanton wahrgenommene Nutzungsplanungskompetenz folgenschwer aus. Wenn, wie zum Beispiel im Aargau, der Kanton mit seinen Schutz- und Erholungszonen im Reusstal oder in Zürich der Bund mit seinem Lärmzonenplan[15] grundeigentümerverbindliche Entscheidungen vorwegnimmt, so wird die Abstimmung des kommunalen Gesamtplanes erschwert, da die Freiheitsgrade zur Lösung von Nutzungsinteressenkonflikten eingeschränkt werden oder gänzlich fehlen. Wichtig wäre, dass die Entscheidungsmechanismen auf *einer Stufe* einheitlich durchgeführt werden. Dies mag in Einzelfällen der Kanton sein, sollte aber mehrheitlich auf kommunaler Ebene erfolgen.

Mit dem vierten Schritt werden die Nutzungspläne durchgeführt. Dies betrifft zum einen die Ausscheidung von Nutzungszonen und die Erstellung einer neuen Parzellarordnung, zum andern die Realisierung aller Anlagen und Einrichtungen, die der Ausstattung der neuen Ordnung dienen. Die Durchführung der Planung hat mittels des bereitgestellten und angepassten Realisierungsinstrumentariums zu erfolgen. Zweckmässigerweise werden allgemeine Landumlegungen und nicht landwirtschaftliche Güterzusammenlegungen zur Durchsetzung der öffentlichen Planung eingesetzt.

Ganz neu für die Planung sind die folgenden Schritte, befassen sie sich doch mit der «Planung des Danach», mit dem Unterhalt der neuen Ordnung. Der vierte Schritt beinhaltet nicht nur die Erhaltung, die Pflege, die Bewirtschaftung und den Unterhalt der technischen Anlagen, sondern auch die der Landschaft, der bewirtschafteten wie der geschützten Flächen. Dies erfolgt sowohl in Form permanenter Beratung der Gemeinwesen, als auch in Form von Beobachtung des allgemeinen Landschaftswandels. Bei Anpassungen an einen neuen Zustand, bei Revisionen der Planung infolge Änderungen der übergeordneten Politik und Planung ist dem Problem der Rechtssicherheit der Grundeigentümer wie der Staatsbürger besondere Bedeutung beizumessen. Es geht auch hier nicht nur um die gesicherten Eigentumsrechte, sondern ausgesprochen um die sozialen Rechte aller an einer intakten Umwelt. Daher ist aus diesem fünften Schritt auch ein sechster abzuleiten, der sich mit der Frage befasst, in welchen Zeiträumen eine einmal erstellte Nutzungsordnung sowohl technisch wie rechtlich und vor allem naturwissenschaftlich grundlegend oder teilweise revidiert, geändert bzw. verändert werden darf. Hieraus lässt sich als eine Rückkoppelung das Ausmass des mit der Planung Veränderbaren feststellen, folgt aber auch, dass dynamische Planung stets eine Planung der kleinen Schritte und niemals ein einmaliger finaler Prozess sein kann.

Zum Schluss ist die Stellung des Planers und des Planungsbetroffenen in einem auf das Beziehungsgefüge Mensch–Umwelt ausgerichtete Konzept von Raumordnungspolitik, Raumplanung und Raumordnung festzuhalten.

Der Planer hat die Aufgabe, die hohe Querschnittsfunktion der Raumplanung im Rahmen der beizuziehenden Fachbereiche sicherzustellen. Es liegt auf der Hand, dass es «den Planer», der als eine Art Übermensch allein in der Lage wäre, einen Raumplanungsprozess durchzuführen, nicht gibt. Der Planer steht stellvertretend für das Planungsteam, das sich aus Fachleuten aller Fachbereiche und aus Vertretern von Verwaltung und Planungsbetroffenen zusammensetzt. Der Planer hat die Abstimmung der objektiven Planungsabsichten des auftragerteilenden Gemeinwesens gegen die subjektiven Nutzungsinteressen der Bürger und Grundeigentümer vorzunehmen. Als Bewertungsbasis dienen ihm neben dem Recht und seinem einschlägigen Fachwissen vor allem sein planerisches und menschliches «Gewissen». Man kann daher sagen, der Planer befinde sich innerhalb des Beziehungsgefüges Mensch–Umwelt in einem Spannungsfeld mit den drei Polen: politischer Wille des Auftrages; subjektive, legitime Interessen der Betroffenen; planerisches Wissen und Gewissen des Planers. Wäre dies allen Planern bewusst, brauchte heute nicht von «offener» oder von «demokratischer» Planung bzw. von «Bürgerbeteiligung in und an der Planung» gesprochen werden.

Die Rolle des Bürgers lässt sich auch aus diesem Spannungsfeld ableiten:

Er soll und muss sich vermehrt im Rahmen des raumordnungspolitischen Prozesses zu Zielen und Massnahmen, die in der Raumplanung konkretisiert werden sollen, äussern. Und dies in einem Moment, wo die neue räumliche Ordnung nicht schon als irreversibler Zustand und Folge einer Fehlplanung besteht. Der

Staatsbürger muss zudem im selben Ausmass wie die Planung umweltbewusst werden. Umweltgerechte Raumordnung setzt umweltgerechtes Verhalten von deren Benützern voraus. Und gerade in diesem Punkt liegen im Reusstal die meisten der ungelösten Probleme:

Die Raumordnung wird durch unkontrollierten, umweltschädigenden Erholungsbetrieb in Frage gestellt. Mit ihr werden aber auch die Raumordnungspolitik und die Raumplanung «Reusstal» fragwürdig.

Anmerkungen

1 Die nicht nur der Konjunkturlage zuzuschreibende Selbstbesinnung der Raumplanung und der an ihr Beteiligten hat den Blick vom Horizont technischer Entwicklungsmöglichkeiten weg auf die Reste unseres Raumes, auf den ländlichen Raum gelenkt. Stellvertretend für die Literatur über diesen Wandel sei neben Herrmann Priebe: «Der ländliche Raum – eine Zukunftsaufgabe», Stuttgart 1973, die Festschrift für die Prof. Weidmann und Winkler, «Der ländliche Raum – eine Aufgabe der Raumplanung», ORL-Schriftenreihe Nr. 28, Zürich 1977, genannt.

2 Einer der grossen Vorkämpfer für ein auf Raum und Mensch ausgerichtetes Planungsverständnis ist Ernst Winkler. Seine Schriften sind heute aktueller denn je. Vgl. vor allem «Ernst Winkler – der Geograph und die Landschaft», gesammelte Schriften, Zürich 1977, und daraus die beiden Artikel: «Die Geographie in der Schweizerischen Landesplanung» und «Umweltschutz – Umweltplanung – Raumplanung – Landschaftsplanung».

Der Ausdruck «die Landschaft ist das Gesicht des Raumes» stammt von Pater Boos, Kollegium Immensee, Kt. Zug.

3 Zum Landschaftswandel infolge gesellschaftlicher und technischer Entwicklung vgl. Konrad Buchwald: «Landschaftspflege in einer sich wandelnden Gesellschaft – Aufgaben und Methoden», in: «Schutz unseres Lebensraumes», Frauenfeld 1971; sowie Konrad Buchwald und Wolfgang Engelhardt: «Handbuch für Landschaftspflege und Naturschutz», 4 Bände, München 1968.

4 Das Material zur historischen Entwicklung raumrelevanter Planung stammt von Gabriela Winkler, ORL, die sich mit der Geschichte der Landesplanung (erscheint Mitte 1978) auseinandersetzt. Vgl. auch dieselbe: Wissenschaftliche Grundlegung der Raumplanung in der Schweiz im historischen Rückblick, DISP Nr. 51, Zürich 1978.

5 Der Raum als planerische Einheit wird eingehend behandelt bei Alfred Stingelin: «Der ländliche Raum als Planungseinheit», in: ORL-Schriftenreihe Nr. 28, S. 82–92; vgl. auch die dort aufgeführte Literatur.

6 Die Definition des ländlichen Raumes wird in der Festschrift Weidmann/Winkler von verschiedenen Seiten abgegrenzt. Vgl. insbesondere Jacsman, Elsasser und Stingelin, a. a. O.

7 Dieter Strube: «Bauleitplanung und Landschaftsplanung», in: BDLA, Bund deutscher Landschaftsarchitekten, Nr. 17, München 1975, sowie am selben Ort, Reinhard Grebe: «Der Landschaftsplan im Rahmen des Flächennutzungsplanes – ein Beitrag zur Planungsmethodik».

8 Die Bedeutung des Eigentums für Planung und Umweltschutz wird von Martin Lendi in zwei Schriften einlässlich dargestellt: «Planungsrecht und Eigentum», Referat für den Schweizerischen Juristentag 1976 in Basel, Basel 1976, S. 123ff. sowie «Umweltschutz und Eigentum», in: «Wirtschaft und Verwaltung», Heft 2/1977, S. 65–80.

Bloch schreibt über die Illusion des bürgerlichen Naturrechts, dass es nicht haltbar sei, zu glauben, es gebe angeborene Rechte, und daraus etwa abzuleiten, das Eigentum gehöre zu den unveräusserlichen Rechten. Auf die Verquickung der heutigen Vorstellungen über das Grundeigentum mit jenen des römischen Rechts eingehend schreibt Bloch weiter: «Seit seiner römischen Grundlegung ist das bürgerliche Recht eines der Gläubiger, ist grundsätzlich antagonistisch zum Schuldner, ist Privatrecht des Eigentümers.» Siehe Ernst Bloch: «Naturrecht und menschliche Würde», Frankfurt am Main 1961, S. 215–216.

Es ist heute wie damals die berechtigte Frage zu stellen, ob in Sachen Umweltschutz und sozialen Rechten der Nichteigentümer grundsätzlich ein verqueres Verhältnis zwischen Schuldner (Nichteigentümer) und Gläubiger (Eigentümer) bestehe.

Die Geschichte zeigt indessen *Gemeineigentum* als die ursprüngliche Form (Allmende, russische Mir-Verfassung, aber auch Gemeineigentum am öffentlichen Bereich griechischer und römischer Stadtstaaten). Erst die Möglichkeit der freien Veräusserung des Eigentums bildet das Privateigentum und auf diese Weise auch das *arbeitslose Einkommen* heran. Bloch, a. a. O., S. 215.

9 Jörg P. Müller: «Soziale Grundrechte in der Verfassung?», Referate und Mitteilungen des Schweizerischen Juristenvereins, Heft 4/1974, Basel 1974. Wesentliche Ansätze zur Erarbeitung von Bewertungsgrundsätzen für die Belange der Umwelt finden sich in der Reusstalforschung der ETHZ, deren Hauptziel wie folgt umschrieben wird: Grundlagen zur nachhaltigen Nutzung und Pflege des Raumes Reusstal auf Grund der Wechselwirkung Mensch–Umwelt so zu erforschen, dass allgemeingültige Grundsätze für die zweckmässige Koordination von Massnahmen der Raumgestaltung und -planung abgeleitet werden können. Siehe dazu: Peter Rieder und Alfred Stingelin: «Wissenschaftliches Engagement im Reusstal», in: Neue Zürcher Zeitung, Nr. 94/1977.

10 Vgl. Alfred Stingelin: «Öffentliche Werke und ihre Bedeutung für die Landumlegung im ländlichen Raum», erscheint demnächst; sowie derselbe: «Gedanken zum Verständnis zwischen Raumplanung und Landumlegung», DISP Nr. 46, Zürich 1977.

11 Rieder/Stingelin, a. a. O. (vgl. Anm. 9), äussern sich über das Projekt Reusstalforschung ETHZ vor dem Hintergrund des politischen, planerischen und auch wissenschaftlichen Werdegangs der Sanierung. Die Reusstalforschung hat sich der praxisorientierten Umweltforschung verschrieben.

12 Der Begriff wurde von Stingelin in einem Referat über Stellung und Funktion der Raumplanung in der Reusstalsanierung erstmals verwendet. Das Referat wurde anlässlich des im Reusstal stattfindenden Weiterbildungskurses des Schweizerischen Geographielehrervereins über «Landschaftswandel, Raumordnung und Umweltschutz» gehalten, vervielfältigt; ORL 1977.

13 Die Bedeutung der Strukturpolitik für die Raumplanung ist in jüngerer Zeit, nicht zuletzt als Folge der regionalen Wirtschaftsförderung, auch von seiten der Raumplanung erkannt worden. Vgl. z. B. Angelo Rossi: «Struktur- und Raumordnungspolitik: die Ausgangslage», DISP. Nr. 44, Zürich 1977, sowie derselbe: «Die Wirtschaftsanalyse und der ländliche Raum», in: Der ländliche Raum – eine Aufgabe der Raumplanung, a. a. O. Eine Brücke versucht Stingelin in: «Der ländliche Raum als Planungseinheit», a. a. O., zu schlagen.

14 Vgl. Alfred Stingelin: «Die Landumlegung als Instrument zur Realisierung öffentlicher Werke», ETH-Diss. Nr. 5667, Zürich 1976.

15 Das Problem der raumwirksamen Aspekte des Flughafens Zürich ist einlässlich behandelt bei: Gabriela Winkler: «Der Flughafen Zürich als Landschaftsphänomen», erscheint demnächst im Atlantis-Verlag, Zürich.

Adresse des Verfassers:
Dr. A. Stingelin, Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung, ETH-Hönggerberg, 8093 Zürich