Zeitschrift: Plan : Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik = revue suisse d'urbanisme

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung

Band: 20 (1963)

Heft: 3

Artikel: Heutige Aufgaben der Landesplanung

Autor: Meyer, Rolf

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-783040

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: 07.02.2026

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

Mai/Juni 20. Jahrgang Nr. 3

Plan Landesplanung

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 und Lufthygiene (VGL) · Offizielles Organ der Föderation Europäischer Gewässerschutz (FEG) Erscheint 6mal jährlich

Redaktioneller Teil der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung

Redaktion: Prof. Dr. E. Winkler, Institut f. Landesplanung an d. ETH, Zürich 6, Tel. (051) 32 73 30
Redaktions-Sekretariat: Dr. H. E. Vogel, Kürbergstrasse 19, Zürich 49, Tel. (051) 56 88 78

Heutige Aufgaben der Landesplanung

Von Rolf Meyer, Regionalplaner, Zürich

Unsere Zeitschrift ist bemüht, von Zeit zu Zeit einen Ueberblick über Stand und Aufgaben der Landesplanung in der Schweiz zu vermitteln. Zuletzt geschah dies in Nr. 3/1956 mit einem Artikel von Prof. Dr. H. Gutersohn. Beim heutigen Aufsatz handelt es sich um das Manuskript eines Vortrages, den der Verfasser am 27. Oktober 1962 im Schosse der Bundesleitung des Gotthard-Bundes gehalten hat.

Einleitung

Bevor wir daran gehen, die *Aufgaben* der Landesplanung darzulegen, mag es angezeigt sein, kurz daran zu erinnern, was wir unter dem *Begriff* Landesplanung verstehen und welchem *Ziel* sie dienen soll. Manches, was wir nachher unter den Aufgaben behandeln wollen, wird aber erst recht verständlich, wenn wir uns ausserdem auch über die *Stellung* der Landesplanung im Verhältnis zu Recht, Politik, Wirtschaft und Sozialstruktur einige Gedanken machen.

Begriff der Landesplanung

Hier der Versuch einer knappen Definition:

«Landesplanung befasst sich mit all jenen Massnahmen aus dem Kreise menschlicher Tätigkeiten, die sich in irgend einer Weise, direkt oder indirekt, auf die Raumbeziehungen von Bevölkerung, Wirtschaft, Siedlung und Verkehr auswirken. Ihr Ziel ist, diese Massnahmen so zu treffen oder zu beeinflussen, dass für das Zusammenleben der menschlichen Gesellschaft und für die Entfaltung des einzelnen eine günstige und den jeweiligen Voraussetzungen optimal entsprechende Raumordnung entsteht [1].»

So aufgefasst, handelt es sich um den Oberbegriff jeder räumlichen Planung, entsprechend dem deutschen Begriff «Raumplanung» und der französischen Uebersetzung «Aménagement du territoire».

Daneben wird der Ausdruck «Landesplanung» noch in anderer Bedeutung verwendet: Spricht man von «Orts-, Regional- und Landesplanung», so wird damit der Umfang, oder anders gesagt, das Objekt der Planung umschrieben: nämlich Planung eines Ortes, einer Region oder des ganzen Landes. In diesem Zusammenhang bedeutet das Wort Landesplanung also soviel wie «Nationalplanung». Nur nebenbei sei noch erwähnt, dass die Deutschen unter «Landesplanung» die Planung eines Bundeslandes verstehen.

Unsere Definition enthält bereits auch den Hinweis auf das

Ziel der Landesplanung

nämlich eine für das Zusammenleben der menschlichen Gesellschaft und für die Entfaltung des Einzelnen günstige Raumordnung. Dabei kann es sich aber nicht um eine endgültige, sondern, wie gesagt, nur um eine «den jeweiligen Voraussetzungen optimal entsprechende» Raumordnung handeln. Wir planen ja nicht im leeren Raum. Wir planen auch nicht etwas Statisches, Abzuschliessendes, sondern etwas Fliessendes, sich ständig Entwickelndes. Zu den «jeweiligen Voraussetzungen» gehören einerseits die Naturfaktoren — Boden, Wasser, Luft, Klima, Flora, Fauna — und anderseits die Gegebenheiten des Siedlungsbestandes sowie der gleichzeitig vorhandenen rechtlichen, politischen, wirtschaftlichen und sozialen Struktur.

Das konkrete Ziel — das Leitbild — der Landesplanung kann also nie ein Absolutes sein. Es bleibt immer abhängig von den genannten exogenen Strukturen.

Es lohnt sich nun, etwas näher einzutreten auf die

in diesem grösseren Zusammenhang.

Frage: Ist die räumliche Struktur tatsächlich einseitig abhängig von den anderen Strukturen? Ist sie tatsächlich eine blosse Folgeerscheinung der anderen Gegebenheiten?

Bevor wir eine Antwort zu geben versuchen, wollen wir festhalten, dass wohl kaum jemand im Ernst das Bestehen enger gegenseitiger Abhängigkeiten zwischen rechtlicher, politischer, wirtschaftlicher und sozialer Struktur bezweifelt.

Man weiss zum Beispiel, dass sich jedes politische System auf eine bestimmte Auffassung über die Freiheitsrechte gründet und dass sich demzufolge eine Aenderung dieser Rechte unweigerlich im politischen System auswirkt. Auch weiss man, dass der Status des Rechts einen bestimmten sozialen Zustand widerspiegelt, dass aber die Verwirklichung sozialer Postulate nicht selten durch die Trägheit des Rechts verzögert oder verhindert wird. Man erkennt immer deutlicher, dass die in der Wirtschaft vor sich gehenden Machtkonzentrationen eine ernste Gefahr für die auf Föderalismus und direkte Demokratie gegründete politische Struktur darstellen, dass aber gerade diese Form der politischen Struktur zu schwerfällig ist, um sich der Uebergriffe der Wirtschaft immer zu erwehren. Und schliesslich beginnt sich abzuzeichnen, dass das Wachstum und die Strukturwandlungen der Wirtschaft weitreichende Aenderungen in der sozialen Struktur verursachen — wie ein letzthin erschienener Artikel von Prof. Dr. Emil Küng über die Frage «Gefährdet das Wirtschaftswunder die Familie?» [2] darlegt —, während diese Veränderungen im sozialen Leben gleichzeitig, z. B. in der Form veränderter Konsumgewohnheiten, auf die Wirtschaft zurückwirken.

All dies erscheint selbstverständlich.

Nicht beachtet — zum mindesten nicht genügend beachtet — hat man dagegen bis heute die Tatsache, dass auch das Siedlungsgefüge, die *räumliche* Struktur, in enger *Wechsel*beziehung mit den andern Kraftfeldern steht. Es zeigt sich nämlich mit wachsender Dichte der Besiedlung und zunehmender Verflechtung ihrer einzelnen Funktionen, dass die räumliche Struktur durchaus nicht nur eine Folge, ein Abbild der anderen Voraussetzungen ist, sondern dass sie nicht unerhebliche Rückwirkungen auf diese anderen Bereiche ausübt.

Hier mag ein Hinweis auf die wohl wichtigste Rückwirkung genügen. Sie ist im Bericht der Expertenkommission für Regionalplanungsfragen des Kantons Zürich [3] aus dem Jahre 1960 im Abschnitt «Konsequenzen einer ungenügend gelenkten Entwicklung» wie folgt dargestellt:

«Am wichtigsten ist aber wohl die staatspolitische Seite der heutigen Besiedlungsart. Die Zahl der Pendler, die morgens früh die Wohngemeinde verlassen und erst am Abend, manchmal spät, dorthin zurückkehren, wird immer grösser werden. Sie leben praktisch in der Grosstadt. Doch nicht nur *in* ihr, sondern grossenteils in Gefühl und in Gedanken *mit* ihr. Das Interesse für die täglichen Probleme der Wohngemeinde schwindet und damit auch das Gefühl staatsbürgerlicher Mitverantwortung für das politische Geschehen. Das ungegliederte Gebilde der alles überwuchernden Grosstadt verwischt die politischen Grenzen. Das Ganze ist nicht mehr überschaubar und die einzelne Gemeinde nicht mehr als selbständige Einheit erkennbar. Die Besiedlung tut so das ihre, das innerliche Bewusstsein echter Zugehörigkeit zu der Gemeinde bei gross und klein zu untergraben. Die Beziehung zur kommunalen Behörde und Verwaltung wird unpersönlich, womit die Gemeinde ihre wichtige Funktion als Bindeglied zwischen Bürger und Staat verliert. Wozu noch all die Grenzen und Behörden, wird man eines Tages rufen, und damit einer dritten, diesmal noch viel umfangreicheren Eingemeindung Vorschub leisten. Dann kommen aber zwei Grundlagen unseres föderalistischen Staatsaufbaus ins Wanken. Die Gemeindeautonomie wird nämlich zur mühsam aufrecht erhaltenen Fiktion, und Gemeindeversammlung und Urnengang als Mittel demokratischer Willensbildung in der Gemeinde werden zur Farce.»

Der ganze Zusammenhang lässt sich kurz gesagt auf folgende Formel bringen:

Die gegenwärtige Art der Besiedlung gefährdet einen der wichtigsten Grundpfeiler unserer Demokratie, nämlich den föderativen Staatsaufbau. Will man dieser Gefahr begegnen, muss also die Besiedlung anders gesteuert werden. Das hiesse aber in gewisse persönliche Freiheiten eingreifen, vor allem in die Eigentumsfreiheit an Grund und Boden, die ebenfalls als wichtiger Grundpfeiler unserer Demokratie betrachtet wird. Wir haben also die Wahl von drei Möglichkeiten: Erstens an den persönlichen Freiheiten im bisherigen Ausmass festzuhalten und damit — über den Hebelarm der fortschreitenden Besiedlung — den föderativen Staatsaufbau umzustossen; oder zweitens den föderativen Staatsaufbau durch harte Siedlungsplanung aufrechtzuerhalten und dafür namhafte persönliche Freiheiten zu opfern; oder drittens die Besiedlung unter Inkaufnahme etwelcher Beschränkungen der persönlichen Freiheiten (insbesondere der Grundeigentumsfreiheit) derart zu lenken, dass auch der föderative Staatsaufbau mit etwelchen Einschränkungen gerettet werden kann.

Es stellt sich somit — auf dem Umweg über die Siedlungsstruktur — die grundsätzliche Frage, ob wir letztlich die Eigentumsfreiheit an Grund und Boden oder den auf direkter Demokratie gegründeten, föderativen Staatsaufbau für wichtiger halten.

Wir wollen diese Frage hier nicht weiter untersuchen, sie diente nur als Beispiel. Wir wollen lediglich festhalten, dass offenbar zwischen der räumlichen Struktur und den anderen Strukturen tatsächlich Wechselwirkungen bestehen.

Damit haben wir aber die Landesplanung nicht mehr allein in der Stellung einer ausführenden Technik zu sehen, sondern gleichzeitig auch als Teilgebiet der höheren Staatspolitik.

Nach diesen einleitenden Gedanken wenden wir uns nun dem eigentlichen Thema zu:

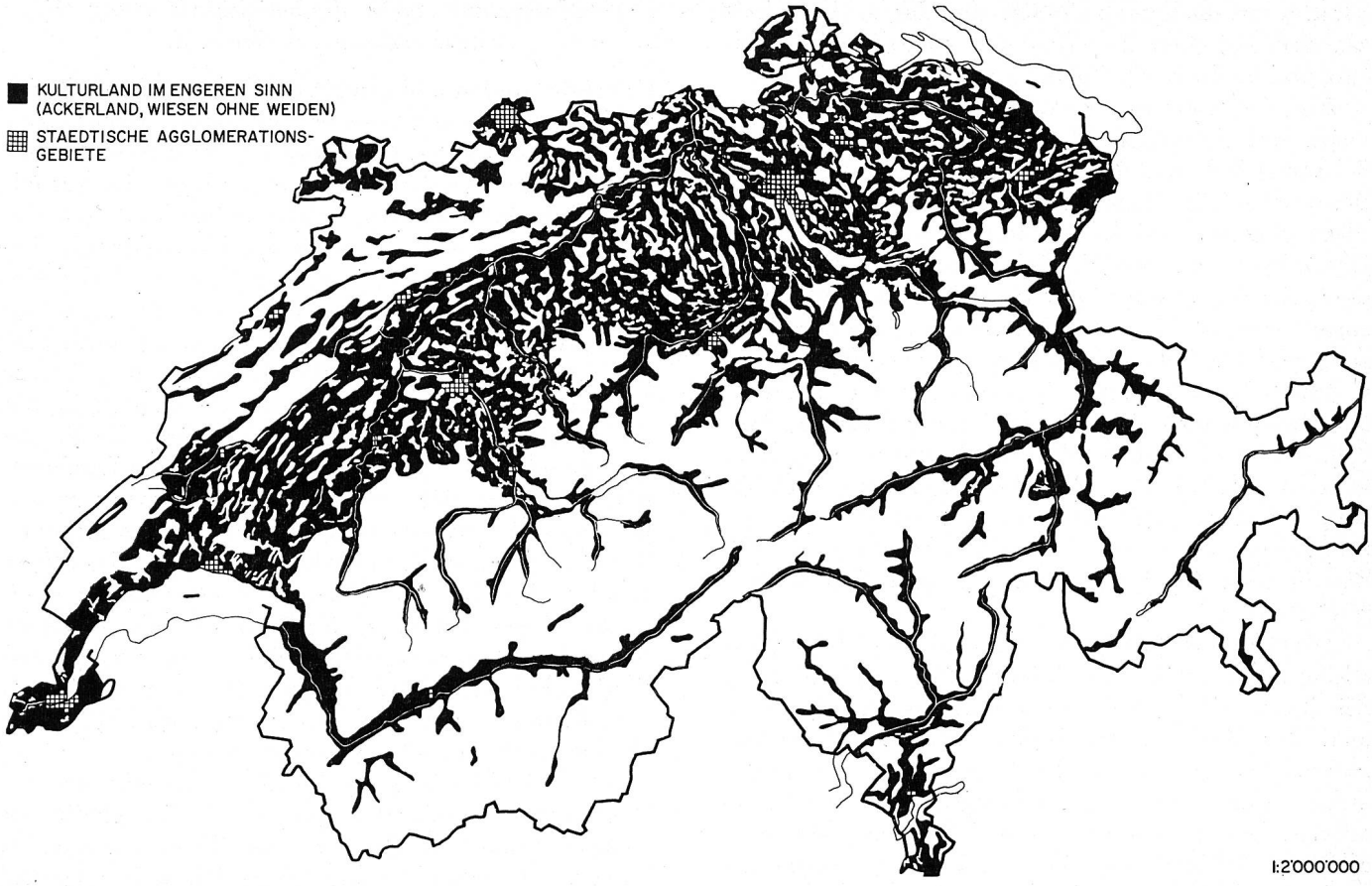


Abb. 1. *Verteilung des Kulturlandes.* Vom gesamten Territorium der Schweiz (41 000 km²) ist ¼ unproduktiv, ¼ Wald, ¼ Weideland (Alpweiden usw.) und somit nur ¼ Produktivland im engeren Sinne (Aecker, Wiesen). Dieses letztere liegt zur Hauptsache im Mittelland, also gerade dort, wo die Besiedlung am stärksten fortschreitet.
(Quelle: «Kulturlandkarte der Schweiz», herausgegeben von der Abteilung für Landwirtschaft im EVD, 1951.)

Aufgaben auf der Ebene der Nationalplanung

Als erste und wichtigste Aufgabe möchte ich die

Schaffung von Landwirtschaftszonen

auf gesamtschweizerischer Basis bezeichnen. Weder das Eidg. Landwirtschaftsgesetz, noch das Gesetz über die Entschuldung landwirtschaftlicher Heimwesen, ja nicht einmal das Gesetz über die Erhaltung des bäuerlichen Grundeigentums bilden eine genügende Grundlage zur Schaffung von Landwirtschaftszonen. Sie alle vermögen das ungeregelte Eindringen städtischer Besiedlung in die landwirtschaftlichen Produktionsgebiete nicht zu verhindern. Besonders im Bereich von Städteagglomerationen wäre jedoch eine Freihaltung grosser zusammenhängender Landwirtschaftsgebiete dringend nötig; dies nicht nur wegen der Direktversorgung mit Frischgemüse, Milch und Obst, sondern auch als Erholungsraum für die sonnen- und landschaftshungrige Bevölkerung. Gerade dort erweist sich aber eine solche Freihaltung als praktisch fast unmöglich. Auch in den übrigen Teilen unseres Landes grassiert die leidige Streubauweise fröhlich weiter. Eine gewisse Bremse hat man lediglich im Rahmen der einzelnen Ortsplanung, indem die Gemeinde ihr Gebiet, soweit es nicht in Bauzonen eingeteilt ist, erschwerenden Vorschriften über die Erschliessung unterstellt. So kann z. B. bestimmt werden, dass die Gemeinde durch die Erschliessung mit Strassen und Leitungen finanziell nicht belastet und weder die landwirtschaftliche Nutzung benachbarter Grundstücke noch das Landschaftsbild oder eine künftige Planung benachteiligt werden dürfen [4]. In einzelnen Kantonen können die Gemeinden noch einen Schritt weiter gehen und für nichtlandwirtschaftliche Bauten ausserhalb der Bauzonen den Anschluss an ihr Wasser- und Abwasserleitungsnetz verbieten [5]. Nur wenige Gemeinden haben aber bisher von diesem Recht Gebrauch gemacht. Diese Bremse wirkt übrigens vor allem gegenüber dem kleinen Mann, während es sich für die grossen Unternehmungen viel eher lohnt, eigene Strassen, Leitungen, Wasserversorgungen und Kläranlagen zu erstellen. Und was dann, wenn einer über eigenes Wasser verfügt und sein Abwasser in eine geschlossene Grube leitet? In eine jener «geschlossenen Gruben», von denen später bei der Kontrolle 70 % durchlöchert sind und ihren Inhalt dem Grundwasser übergeben? [6] Dann muss man ihn nach bisherigem Recht eben bauen lassen. Es bliebe also noch die Möglichkeit, unter Hinweis auf den Gewässerschutz auch noch die geschlossenen Gruben zu verbieten. Aber wozu eigentlich all diese komplizierten Umwege,

wenn es uns doch ganz einfach um das saubere Ausscheiden zwischen den Gebieten städtischer Besiedlung und landwirtschaftlicher Produktion geht?

Eines ist klar: die Schaffung von Landwirtschaftszonen mit Ausschluss der nichtlandwirtschaftlichen Bebauung bedeutet einen Eingriff in die Handels- und Gewerbefreiheit. Dieser Eingriff ist aber auf Bundesebene möglich, weil die Bundesverfassung es laut Art. 31bis zulässt, von der Handels- und Gewerbefreiheit «zur Erhaltung eines gesunden Bauernstandes und einer leistungsfähigen Landwirtschaft sowie zur Festigung des bäuerlichen Grundbesitzes» abzuweichen.

Im weiteren bedeutet die Schaffung von Landwirtschaftszonen auch einen Eingriff in die Eigentumsfreiheit. Wirkt dieser Eingriff ähnlich einer Enteignung, so stellt sich bei uns sofort die Frage der Entschädigung. Wird die Landwirtschaftszone aber durch den Bund erlassen, so erübrigt sich diese Frage, da das Eigentum ja nur im Rahmen der geltenden Gesetze gewährleistet ist.

Diese Ueberlegungen waren wegleitend beim Vorschlag der Schweiz. Vereinigung für Landesplanung für die Schaffung von Landwirtschaftszonen im Rahmen der Revision des landwirtschaftlichen Bodenrechtes. Dieser von den Bundesinstanzen sehr positiv aufgenommene und von der betreffenden Eidg. Kommission bereits durchberatene Vorschlag sieht vor, alle jene Gebiete, die nicht in Bauzonen eingeteilt sind oder bei Gemeinden ohne geltende Bauzonen zum engeren Ortsbereich gehören, zur Landwirtschaftszone zu erklären und darin den Erwerb von Land den Selbstbewirtschaftern vorzubehalten. Die Bauzonen sind dabei so zu bemessen, dass die Baulandreserven für die nächsten zehn Jahre genügen. Eine Uebergangszone für weitere zehn Jahre bildet gewissermassen den Puffer zwischen Baugebiet und Nichtbaugebiet. In ihr geniesst der Landwirt vorläufig noch einen gewissen Schutz.

Eine solche Landwirtschaftszone würde dem immer üppiger um sich greifenden Güteraufkauf zu Anlagezwecken durch Banken, Versicherungen, Pensionskassen, Investtrusts, Bau- und andere Unternehmungen einen Riegel schieben. Auf der andern Seite würde sie endlich den Unfug abstellen, der darin besteht, dass wir heute unter dem Titel «Förderung der Landwirtschaft» Subventionen in bäuerliche Gebiete pumpen, von denen wir nicht wissen, ob sie morgen schon mit grossem Gewinn als Bauland verkauft werden.

Ohne die Möglichkeit zur klaren Ausscheidung zwischen städtischen Siedlungs- und landwirtschaftlichen Produktionsgebieten werden wir in der Schweiz einem räumlichen Chaos entgegengehen, das die schwersten Rückwirkungen auf die andern Lebensbereiche zeitigen wird. Man wird daher alles daran setzen müssen, der Gesetzesvorlage für die Landwirtschaftszone zum Durchbruch zu verhelfen.

Gewissermassen als Korrelat zur Schaffung von Landwirtschaftszonen stellt sich die Aufgabe der Vorbereitung von

Massnahmen gegen die beliebige Hortung von erschlossenem Bauland.

Es gehört zu den leidigen Erscheinungen, dass sehr oft inmitten fertig erschlossener Quartiere offenes Bauland anzutreffen ist, das entweder als Produktivland eines Bauernbetriebes, als Kapitalanlage oder aus andern Gründen auf lange Sicht unüberbaut gelassen wird. Der Aufwand der Oeffentlichkeit für die Erschliessung bleibt damit blockiert, denn nach den Gemeindereglementen werden die privaten Perimeterbeiträge in der Regel erst fällig, wenn gebaut wird. Viel schlimmer aber ist, dass das Offenhalten grösserer Landkomplexe im Ortsinnern die Neubauten in die Randgebiete abdrängt und dazu verleitet, die Bauzonen vorzeitig auszuweiten. Werden nun die Landwirtschaftszonen in der einen oder andern Form verwirklicht, so steht zu erwarten, dass das anlagesuchende Kapital sich in stark vermehrtem Mass auf das offene Land in den Bau- und Uebergangszonen werfen wird.

Aus diesen Gründen empfiehlt es sich, beizeiten Massnahmen vorzubereiten, die einer ungesunden Baulandhortung entgegenwirken. Denkbar wäre z. B. eine Baulandsteuer nach deutschem Vorbild [7], welche nach Jahren gestuft progressiv ansteigt.

Dabei ist klar, dass eine solche Baulandsteuer die Weiterexistenz von Bauernbetrieben innerhalb des Baugebietes auf die Dauer verunmöglichen würde. Zu einer konstruktiven Lösung gehört daher, dass parallel zur Baulandsteuer die Möglichkeiten wesentlich verbessert werden, solche Betriebe auszusiedeln und ihre Fläche auf dem Wege der Güterzusammenlegung gegen ausserhalb des Baugebietes liegende Flächen nichtlandwirtschaftlichen Besitzes auszutauschen.

Mit aller Vehemenz wird sich die Landesplanung ferner für das Postulat

Vermehrter Schutz des Waldes

einsetzen müssen. Gerade weil der Wald dem Sonderstatut des Eidg. Forstgesetzes aus dem Jahre 1902 untersteht, wonach seine Gesamtfläche nicht vermindert werden darf, glaubt man allgemein, der Waldbestand sei genügend gesichert. Indessen trifft dies nur auf die Wälder im Gebirge, in den Voralpen und im Jura zu. Sie sind vom Gesetz zum «Schutzwald» erklärt worden mit der Aufgabe, die Bergbewohner gegen Lawinen, Hochwasser, Erdrutsche und andere Gefahren der Gebirgsnatur zu schützen und den Wasserhaushalt der Flüsse zu regulieren. Schutzwald darf nur mit Bewilligung des Bundesrates gerodet werden.

Demgegenüber bezeichnet das Gesetz den Wald des Mittellandes zwischen Neuenburger- und Bodensee — also im dichtest besiedelten Teil des Landes — ausdrücklich als «Nichtschutzwald». Dieser darf mit Bewilligung der Kantonsregierung gerodet werden.

In beiden Fällen besteht die Pflicht zur flächengleichen Aufforstung, doch ist nicht genügend geregelt, *wo* diese zu erfolgen hat. Das bedeutet in der heutigen Zeit eine gefährliche Lücke. Denn je mehr die städtischen Agglomerationen das offene Land auffül-

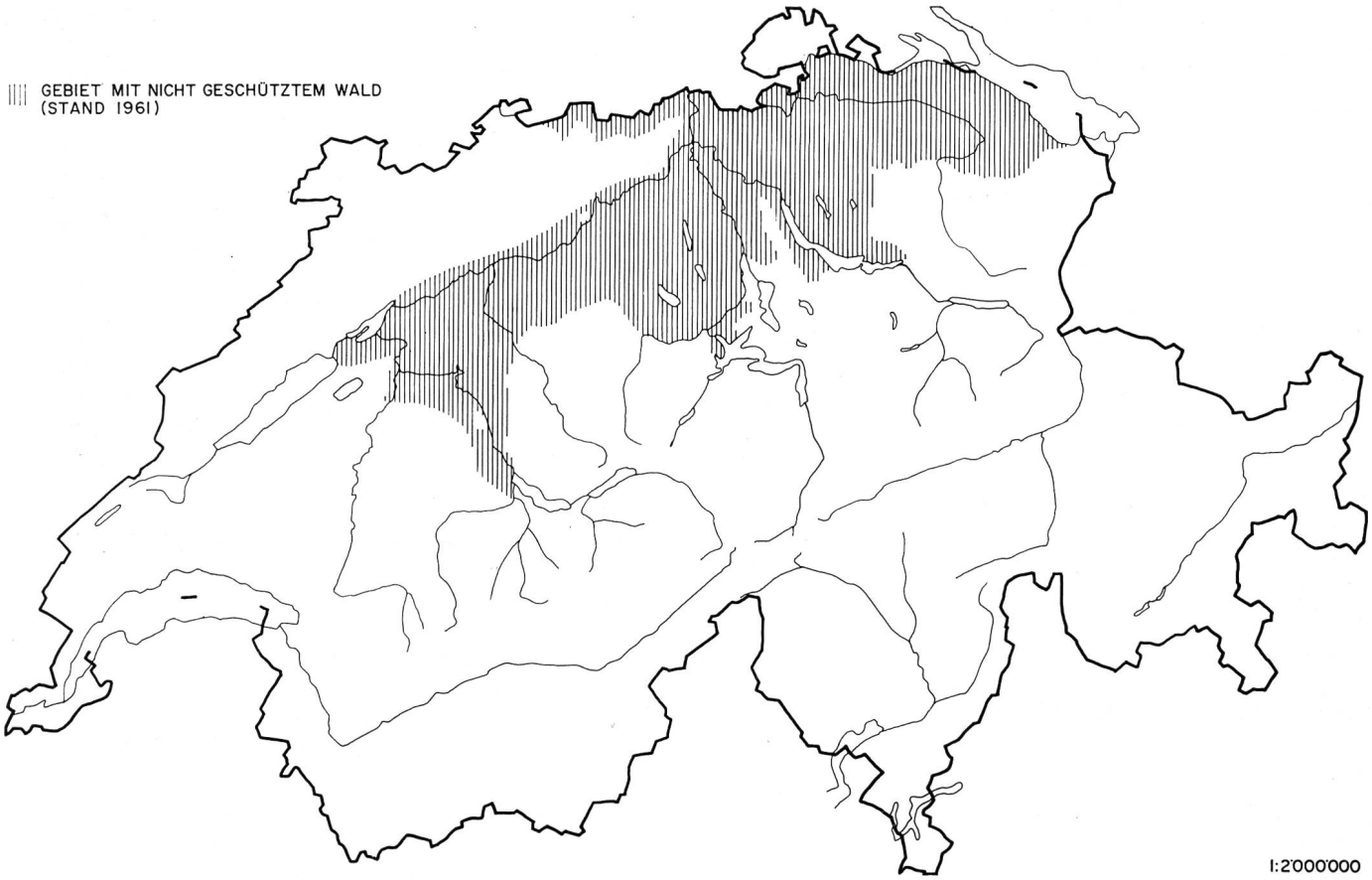


Abb. 2. *Schutz- und Nichtschutzwaldgebiet auf Grund des Eidgenössischen Forstgesetzes.* Der Schutzwald schützt den Menschen vor Gefahren der Gebirgsnatur (Lawinen, Bergstürze usw.); deshalb ist er selbst durch das Eidgenössische Forstgesetz in seinem Bestand flächen- *und* lagemässig geschützt. Der Nichtschutzwald ist bis jetzt nur flächenmässig gesichert; heute drängt sich aber auch der *lage*mässige Schutz auf, denn es handelt sich um den Wald im Mittelland, d. h. im Gebiet der stärksten Besiedlung, wo ihm wichtige Wohlfahrtsfunktionen zukommen (Wasserhaltung, Lufterneuerung, Klima, Erholung). (Quelle: «Wohltätiger Wald», herausgegeben vom Schweizerischen Forstverein 1962.)

len und je mehr der Boden sich zum begehrten Anlageobjekt entwickelt, desto schwerer fällt es, in diesen Gebieten Bauland zu beschaffen, und desto grösser wird damit die Versuchung, sich am Waldbestand zu vergreifen.

Die sehr aufschlussreiche Broschüre «Wohltätiger Wald», kürzlich vom Schweiz. Forstverein herausgegeben [8], schildert diese Gefahr mit bewegten Worten wie folgt:

«In der unaufhaltsamen Entwicklung war der Wald bis heute der ruhende Pol. Auch wenn das stürmisch wachsende Häusermeer das offene Land überflutete, die Waldungen umklammerte, zwischen ihnen hindurchquoll und weit in die Landschaft hinausgriff, vor dem Wald musste es gezwungenermassen Halt machen. Wie die Wogen eines Meeres unaufhaltsam gegen die Küste branden, so stürmen heute von allen Seiten Rodungsbegehren gegen den Wald an. Für Wohnsiedlungen, Industrieanlagen, öffentliche Bauten, Schiess- und Sportplätze, Kiesgruben und Kehrichtablagerungen, ja selbst für Einzel- und Wochenendhäuser werden Waldrodungen verlangt.»

Sind unsere Kantonsregierungen diesem steigenden Druck auf die Dauer gewachsen?

Gerade in diesem Gebiet stärkster Besiedlung wird aber das Festhalten am heutigen Waldbestand in Fläche und Verteilung — von kleinen, lokalen Kompensationen abgesehen — zum dringenden Gebot. Dr. Krebs, Oberforstmeister des Kantons Zürich, schreibt in der genannten Broschüre:

«Je mehr unser Heimatboden überbaut wird, je stärker die Industrialisierung um sich greift, je weiter die Siedlungszentren die heutigen noch einigermassen unberührten Grünzonen und Landwirtschaftsgebiete überwachsen, je rascher die Motorisierung überhandnimmt, je stärker die Luft durch Abgase, Rauch und Staub verschmutzt wird, je weiter die Ausnützung der natürlichen Wasservorkommen bis zur Erschöpfung vor sich geht, je mehr der Lärm durch Verkehr, Betriebe, Radio und andere menschliche Lärmquellen gesteigert und zugleich zeitlich derart verlängert wird, dass er auch während weniger Nachtstunden kaum noch abreisst, je mehr Hetze, Mechanisierung und Akkordarbeit den Menschen in einen pausenlosen Spannungszustand hineinpressen, von welchem er sich kaum noch erholen kann, desto unersetzlicher werden die mannigfaltigen Wohlfahrtswirkungen des Waldes. Der Wald wird damit primär zum Schutz- und Erholungswald, und jede andere Bedeutung tritt demgegenüber zurück.»

Nach den von den Forstleuten im Interesse der Allgemeinheit formulierten Thesen ist vor allem der Schutzwaldbegriff in unserem Eidg. Forstgesetz so zu erweitern, dass er auch alle Wohlfahrtsfunktionen des Waldes einschliesst. Ferner soll das Gesetz *alle* Wälder unseres Landes zum Schutzwald — in diesem erweiterten Sinne — erklären, die Rodungen auf jene Fälle beschränken, wo Aufgaben von grossem öffentlichem

Interesse sie erfordern, und die heutige Waldverteilung besser sichern.

Alle diese Thesen decken sich vollumfänglich mit den Forderungen einer wohlverstandenen Landesplanung.

Als weitere, grosse Aufgabe ist die

Schaffung eines gesamtschweizerischen Industriezonenrichtplanes

zu nennen. Vor mehr als einem Jahrzehnt hatte der Kanton Zürich für sein Gebiet einen «Industriezonenrichtplan» ausarbeiten lassen, der im Jahre 1954 im Druck erschien [9]. Es wurden darin die industrielle Entwicklung untersucht und vorausgeschätzt, die spezifischen Standortanforderungen nach Branchen ermittelt, die geeigneten Lagen für Industriezonen aufgezeigt und schliesslich konkrete Vorschläge für die Schaffung von solchen Zonen gemacht.

Heute handelt es sich darum, eine entsprechende Arbeit auf gesamtschweizerischer Ebene durchzuführen. Diese Aufgabe ist bereits konkret gestellt in der Form eines Auftrages des BIGA an das neugeschaffene Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung an der ETH. Letzteres hat in Zusammenarbeit mit Experten der Industrie und der übrigen Wirtschaft, des Verkehrs und der Energieversorgung, der Hygiene, des Landschaftsschutzes und anderer Sachbereiche einen Richtplan für die künftige Industrieverteilung in unserem Lande aufzustellen.

Ein solcher Plan dient in erster Linie der Industrie selbst. Denn er hat ja zum Zweck, auf dem Weg über die Regional- und Ortsplanungen, denen er als Leitbild dient, zu verhindern, dass die für Industrieansiedlung besonders günstigen Gelände anderweitigen Nutzungen zugeführt werden, wie dies heute leider immer noch vorkommt. Gleichzeitig hat er aber auf die zahlreichen übrigen Belange gebührend Rücksicht zu nehmen.

Er hat weiter zum Zweck, im Verein mit der zugehörigen statistischen Dokumentation, die günstigen Standorte aufzuzeigen. Damit wird er zu einer wichtigen Grundlage für eine weitere Aufgabe der Landesplanung, nämlich die

Industriestandort-Beratung.

Gemeint ist natürlich eine Beratung auf gesamtschweizerischer Ebene. Denn das, was einzelne Kantone oder Kantonsgruppen heute unter diesem Titel betreiben, gleicht doch wohl eher einer Industrie-Acquisition.

Echte Industriestandort-Beratung soll zunächst von den Bedürfnissen der Industrie ausgehen.

Anhand des Industriezonenrichtplanes und der zugehörigen statistischen Dokumentation wird sie die anfragenden Betriebe auf günstige Standorte hinweisen können. Anderseits wird sie vermeiden helfen, dass die Industrie — wie sie es heute noch oft tut — an Orten Land kauft, die vom Standpunkt der allgemeinen Planung und Erschliessung aus denkbar ungeeignet sind.

Damit das Land am empfohlenen Standort dann auch tatsächlich und zu vernünftigem Preis käuflich ist, braucht es aber ausserdem eine *weitsichtige Bodenpolitik* der Gemeinden, Regionen und Kantone, um das Industrieland wenn immer möglich in die öffentliche Hand überzuführen.

Im schon erwähnten zürcherischen Expertenbericht über Regionalplanungsfragen wurde darüber hinaus für Industriezonenland das Rechtsmittel der vorsorglichen Enteignung gefordert.

Soviel zur Industriestandort-Beratung.

Da nun die Ausscheidung der erwähnten Landwirtschaftszone mit den Bauzonen und die der Industriezonen mit allen andern Belangen zusammenhängen, heisst das praktisch, dass sich am Horizont bereits die umfassendste Aufgabe der Landesplanung abzeichnet, nämlich die der

Schaffung eines gesamtschweizerischen Besiedlungsrichtplanes.

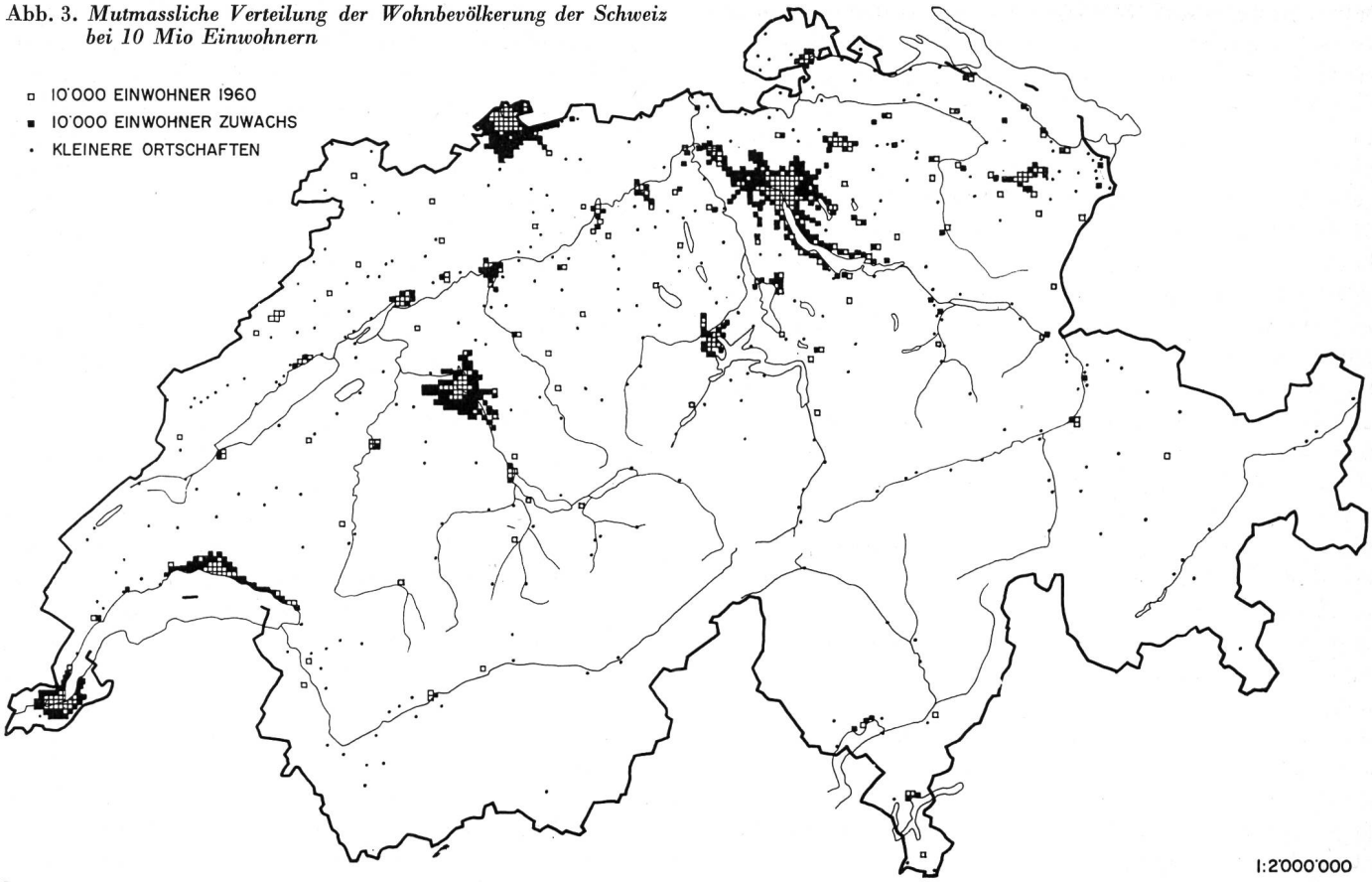
Heute, wo bereits an den Grundlagen für den Industriezonenrichtplan gearbeitet wird, darf man sich schon fragen, ob es überhaupt möglich sei, einen solchen Plan zu schaffen, ohne vorher — oder mindestens gleichzeitig — ein Leitbild der Gesamtbesiedlung zu entwerfen. Ist es möglich, eine sinnvolle Verteilung der Industriezonen vorzuschlagen, ohne zu wissen, wie und wo die weiteren fünf Millionen des voraussehbaren Bevölkerungszuwachses angesiedelt werden können und sollen? Wir glauben nein! Im Auftrag für den Industriezonenrichtplan ist, wenn auch nicht ausdrücklich gesagt, die Aufgabe eines Gesamtleitbildes implicite enthalten.

Hier stellt sich nun aber die im einleitenden Teil bereits theoretisch behandelte Grundsatzfrage, diesmal jedoch praktisch, von neuem: Hat man bei einem solchen Leitbild der räumlichen Struktur die gegenwärtig feststellbaren, weitgehend exogen bedingten Entwicklungstendenzen als unabänderlich hinzunehmen, und zwar auch dann, wenn das räumliche Endergebnis grosse nachteilige Rückwirkungen auf verschiedene Lebensbereiche erwarten lässt? Oder dürfen wir ein Leitbild aufstellen, das bis zu einem gewissen Grad im Widerspruch zu diesen Entwicklungstendenzen steht, dafür aber eine bessere räumliche Struktur und ein wenigstens teilweises Vermeiden der nachteiligen Rückwirkungen verspricht?

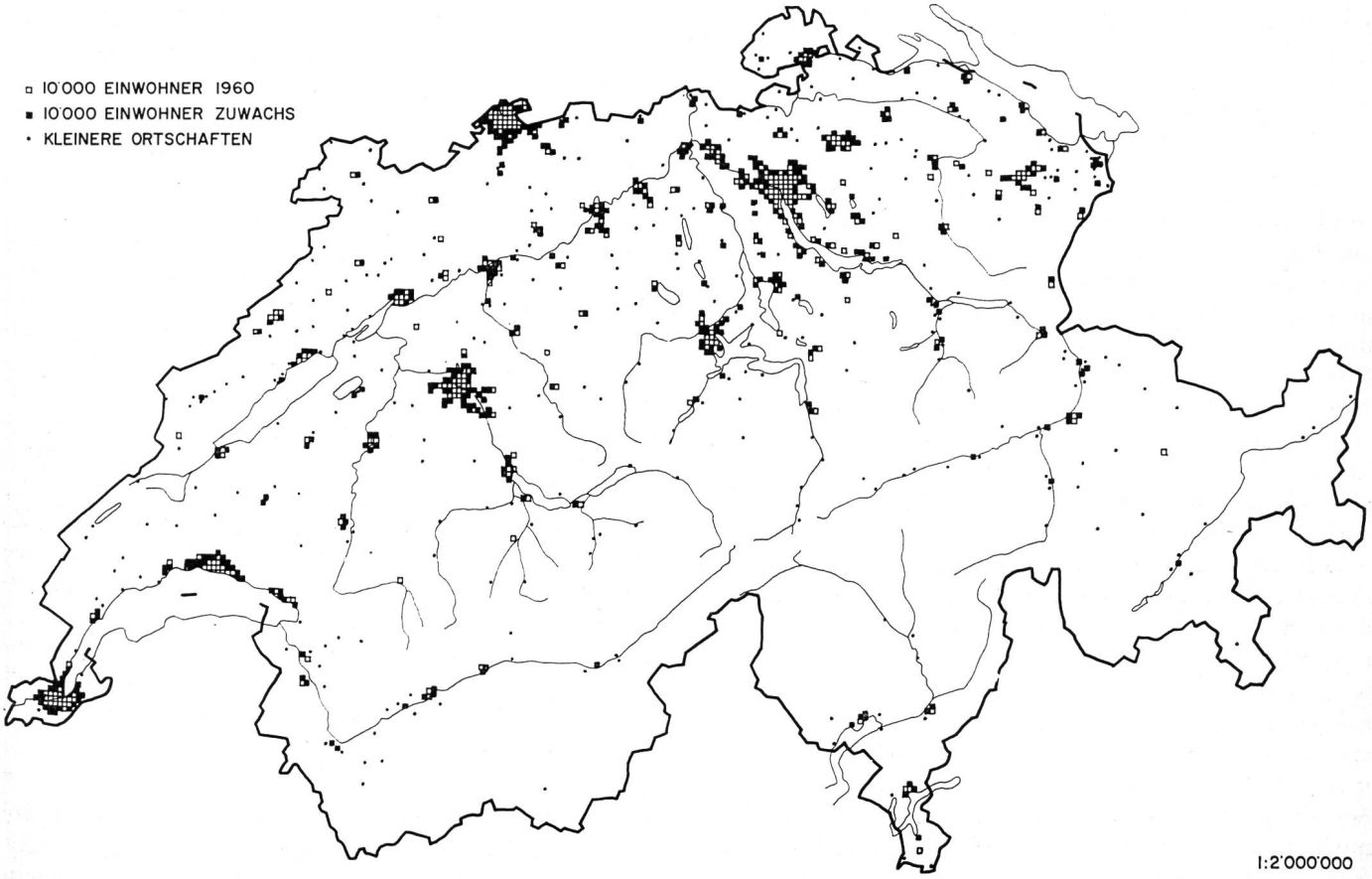
Anders gesagt: Haben wir, von der Erfahrung gewitzigt, bei unserem Leitbild davon auszugehen, dass uns im grossen und ganzen nur die heute vorhandenen Planungsmittel zur Verfügung stehen? Oder empfiehlt es sich, ein etwas kühnes Leitbild zu wagen, das zwar mit den heutigen Planungsmitteln nicht erreichbar ist, dafür aber das anzustrebende Ziel um so deutlicher zum Ausdruck bringt und damit hilft, neue Mittel und Wege zur Lenkung des Besiedlung zu finden?

Die Meinungen darüber gehen — wie auch die Ende letzten Jahres in der «Neuen Zürcher Zeitung» erschienene Artikelserie über «Bevölkerungsentwicklung und Siedlungsformen» [10] wieder zeigte — selbst unter Eingeweihten ziemlich stark auseinander. Ich

Abb. 3. *Mutmassliche Verteilung der Wohnbevölkerung der Schweiz bei 10 Mio Einwohnern*



Variante A: bei fortschreitender Konzentration, d. h. bei Verzicht auf jegliche Massnahmen gegen das weitere Anschwellen der Grossagglomerationen.



Variante B: bei konzentrierter Dezentralisation, d. h. bei bewusster Förderung mittelstädtischer Regionen durch Industrieansiedlung und durch Ausbau der zentralen Dienste (Bildungs-, Sozialwesen, Kultur usw.), was aber eine gewisse Bevölkerungsdichte verlangt. Darum Besiedlung nicht streuen, sondern um Regionalzentren gruppieren («konzentriert» dezentralisieren)!

selber halte es mit Dr. Christian Gasser, der in seinem Aufsatz sagt, es sei höchste Zeit, eine Zukunftkonzeption, ein «Leitbild» für die äussere Gestaltung unseres Landes zu erarbeiten. Dabei denkt er an ein mutiges Leitbild: er empfiehlt nämlich, die Konzeption der «Konzentrierten Dezentralisation», die schon dem Zürcher Industriezonenrichtplan zugrunde lag und später auch von der Zürcher Expertenkommission für Regionalplanungsfragen befürwortet wurde, auf den gesamtschweizerischen Raum anzuwenden. Diese Konzeption zielt darauf hin, die Ballungsräume der Grosstädte zu entlasten, und zwar durch eine bewusste Siedlungspolitik, welche einen erheblichen Teil der Bevölkerungszunahme nach kleineren Regionalzentren und Regionen umlenkt. Wir wollen es aber nicht verhehlen, dass eine solche Siedlungspolitik — wenn sie wirksam sein soll — kaum mit den heutigen Mitteln der Planung auskäme und verschiedene Eingriffe in den gewohnten Gang der Dinge erfordern würde.

Nun, hier handelt es sich ja nicht darum, das Für und Wider von Konzeptionen zu erörtern. Eines aber scheint heute da und dort doch schon erkannt zu werden: nämlich, *dass es zu den Hauptaufgaben der Landesplanung gehören müsste, der stetigen Verstärkung des Uebergewichtes einzelner Grosstadtregionen — besonders Zürichs — entgegenzutreten und auf eine ausgeglichenere, dem föderativen Aufbau besser entsprechende Besiedlung des Landes hinzuwirken.*

Ein solches Leitbild genügt nun aber nicht. Je mehr es nämlich im Widerspruch steht zum tatsächlich feststellbaren Trend der Besiedlung, desto mehr erfordert dessen Verwirklichung besondere

Massnahmen zur Lenkung der Besiedlung auf gesamtschweizerischer Ebene.

Bis heute hat der Bund praktisch keinen Einfluss in dieser Hinsicht. Zwar besteht ein gewisser Lastenausgleich zugunsten der finanzschwachen Kantone. Man hilft den Berggebieten durch erhöhte Subventionen in Landwirtschaft und Strassenbau sowie neuerdings durch den Verzicht auf Bergzuschläge bei den Eisenbahn- und Postautotarifen. Diese und andere Massnahmen haben aber die stetige Entvölkerung zahlreicher Alpen- und Voralpentäler nicht verhindern können. Wesentlich mehr muss uns aber beunruhigen, dass selbst weite Gegenden des Mittellandes in der Entwicklung zurückgeblieben sind.

Prof. Kneschaurek weist in seinem Beitrag zur genannten Artikelserie in der NZZ sehr eindrücklich auf die wirtschaftlichen Hintergründe der einseitigen Konzentrationsbewegung hin. Er zeigt, dass diesem Vorgang gewissermassen ein Automatismus mit Rückkoppelung innewohnt, der das Gefälle zwischen wirtschaftlich starken und schwachen Gemeinden immer mehr vertieft. Er bezeichnet dieses Gefälle als «eines der Haupthindernisse gegen eine gesamtwirtschaftlich noch so wünschenswerte Dezentralisierung». Er fährt fort: «Es liegt auf der Hand, dass hier der *Staat* eingreifen muss, auch wenn ihm dabei eine nicht leicht zu lösende wirtschaftspolitische Aufgabe erwächst», und schliesst mit den Worten: «Eine aktive Wirtschaftspolitik vor allem auf dem Gebiet der *Landesplanung* ist daher unerlässlich, um eine ungesunde Uebersteigerung der sich unter völlig freien marktwirtschaftlichen Bedingungen immer wieder durchsetzenden und beschleunigenden Konzentrationstendenzen zu verhindern und ein gleichmässigeres demographisches und wirtschaftliches Wachstum aller Landesteile zu gewährleisten». Soweit Prof. Kneschaurek.

Der Landesplanung erwächst damit die Aufgabe, in engster Zusammenarbeit mit den Experten der Wirtschaft die Möglichkeiten für Massnahmen einer solchen Wirtschaftspolitik zu untersuchen und auf ihre Durchführbarkeit und Wirksamkeit zu prüfen. Ausser den wirtschaftspolitischen sind aber noch Massnahmen anderer Art zu erwägen.

Bekanntlich kommt in hochentwickelten Ländern dem Sektor der Dienstleistungen, dem sogenannten tertiären Sektor, eine sehr rasch wachsende Bedeutung zu. Während sich nun die privaten Dienstleistungsbetriebe einer Standortplanung weitgehend entziehen, hat es die Oeffentlichkeit in der Hand, durch Standortwahl und Ausbau ihrer eigenen öffentlichen Dienste — vor allem jener für Bildung und Kultur — siedlungslenkend zu wirken. Je mehr die Industrie auf gut geschultes Personal und auf einen hochqualifizierten wissenschaftlichen Mitarbeiterstab angewiesen ist, um so mehr wird der Erfolg einer gezielten Dezentralisationspolitik für die Industrie von der Schaffung und Verteilung solcher öffentlichen Dienste abhängig.

Eine äusserst wichtige, in der bisherigen Diskussion fast ganz übersehene Voraussetzung für jede Dezentralisation liegt in einem besseren Ausgleich auf sozialpolitischem Gebiet. Vor Jahrzehnten schon war das Wort geprägt worden «Zürich, deine Wohltaten erhalten dich!» Es will besagen, dass sich die im Vergleich zur übrigen Schweiz sehr ansehnlichen Sozialleistungen der Stadt Zürich indirekt als Stimulans für den wirtschaftlichen Aufstieg auswirken. Die Tatsache, dass Zürich praktisch auf jede eidgenössische oder kantonale Sozialleistung noch eine städtische aufdoppelt, übt eine starke Anziehungskraft auf untere und mittlere Erwerbsschichten aus. Fast noch bedeutsamer ist, dass die geltenden Karenzfristen sich jeder Aussiedlung von Arbeitskräften hindernd in den Weg stellen. Was hier von Zürich gesagt wurde, gilt gewiss mehr oder minder auch für die anderen Grosstädte. Es zeigt, dass also auch auf diesem Gebiete eine bessere Koordination mit den siedlungspolitischen Zielen angestrebt werden muss.

Mit diesen wenigen Hinweisen wollten wir nur andeuten, wie breit das Feld ist, auf dem die möglichen Massnahmen zur Siedlungslenkung zu suchen und zu untersuchen sind.

*

Bis hierher haben wir uns ohne Ausnahme auf gesamtschweizerischer Ebene bewegt.

Im folgenden wollen wir uns noch den zwei wichtigsten Aufgaben auf der Ebene der Regional- und Ortsplanung zuwenden.

Aufgaben auf der Ebene der Regional- und Ortsplanung

Eine äusserst dringliche Aufgabe für in starker Entwicklung begriffene Regionen und Gemeinden ist die

vorsorgliche Reservierung von Arealen für öffentliche Zwecke.

In jeder grösseren Gemeinde braucht es Flächen für Kindergärten, Primar- und Sekundarschulen, Spiel- und Sportplätze, Freibadanlagen, Kirchen, Pfarrhäuser, Gemeindehaus, Altersheim, Friedhof und anderes mehr. Für Städte und Regionen kommen Mittelschulen, Gewerbe- und Berufsschulen, Bibliotheken, Krankenhäuser, Jugendheime, Kirchgemeindehäuser, Theater- und andere Saalbauten, Festplätze, Grünanlagen, Familiengärten, Sportstadien, Hallenbäder, Kunsteisbahnen, Grosskläranlagen und Kehrichtverwertungsanlagen, Verwaltungsbauten, Werkhöfe und vieles andere noch hinzu.

Der Flächenbedarf für diese Zwecke z. B. beträgt bei einer Stadt von 30 000—40 000 Einwohnern etwa 25 m² pro Kopf. Dazu kommt noch ein Bedarf von etwa 20 m² pro Kopf für Strassen und Parkierungsflächen. Dieser spezifische Flächenbedarf steigt mit zunehmender Verstädterung sogar noch weiter an. Zusammen mit den Flächen der Bahnanlagen ergibt sich ein Bedarf von 50 m² pro Einwohner, was bedeutet, dass grosso modo für jedes Wohngrundstück, das von Privaten überbaut wird, die Oeffentlichkeit eine *ebenso grosse Fläche* für die verschiedenen genannten Zwecke bereitstellen muss!

Der Landerwerb durch die öffentliche Hand ist nun aber bei uns im allgemeinen noch unpopulär. Wie leicht lässt sich das Schlagwort von der «Verstaatlichung des Bodens» dazu missbrauchen, um eine vernünftige Bodenvorratspolitik auf weite Sicht zu

Flächenbedarf für Wohngrundstücke in Quadrametern pro Einwohner:

Annahmen:

50 % Wohnzonen mit Ausnützungszahl 0,3 . . $\frac{50}{100} \cdot 0{,}3 = 0{,}15$

25 % Wohnzonen mit Ausnützungszahl 0,6 . . $\frac{25}{100} \cdot 0{,}6 = 0{,}15$

25 % Wohnzonen mit Ausnützungszahl 0,8 . . $\frac{25}{100} \cdot 0{,}8 = 0{,}20$

Mittlere Ausnützungszahl in Wohnzonen 0,50

Mittlere Geschossfläche pro Einwohner . . . . . 30 m²

Berechnung: Flächenbedarf für Wohngrundstücke . . $= \frac{\text{Geschossfläche pro E}}{\text{Ausnützungszahl}} = \frac{30}{0{,}5} = 60\ \text{m}^2/\text{E}$

Flächenbedarf für öffentliche Zwecke in Quadratmetern pro Einwohner:

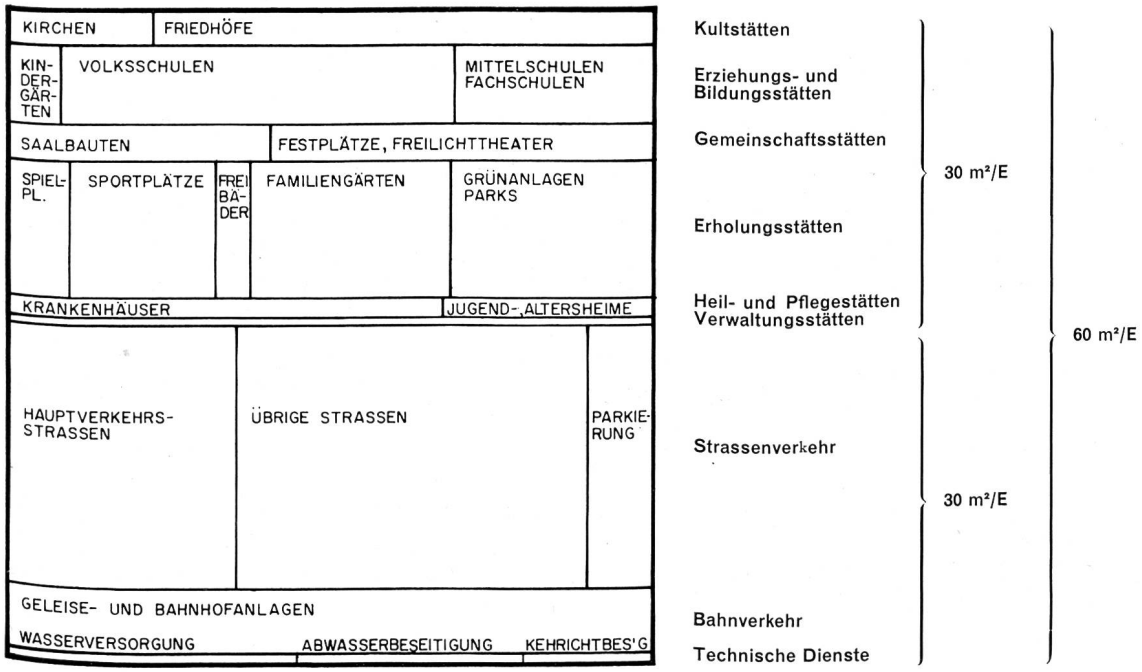


Abb. 4. *Flächenbedarf für öffentliche Zwecke in Quadratmetern pro Einwohner.* Der Gesamtbedarf von 60 m²/Einwohner gilt für städtische Neubesiedlung und ist ebenso gross wie der mittlere Bedarf pro Einwohner an bewohnter Grundstückfläche.

untergraben! Und dazu kommt, dass die Gemeinden oft nicht in der Lage sind, rasch genug zu handeln. Die Kompetenzen der Gemeinderäte sind zu klein und bis zur nächsten Gemeindeversammlung vergeht viel Zeit. Der Grundeigentümer möchte möglichst frei sein im Verkauf, und sehr oft passt ihm ein Verkauf an die Gemeinde nur schon deshalb nicht, weil er sich nicht getrauen würde, in aller Oeffentlichkeit jenen Landpreis zu fordern, den er beim Verkauf an einen Privaten zu erzielen hofft.

Sehr oft ist das Land, das die Gemeinde braucht, im freien Handel nicht erhältlich, oder dann nicht an der richtigen Stelle. Die bisher weit verbreitete Auffassung war, kurz gesagt: Die Gemeinde soll nehmen, was übrig bleibt.

Wohl besteht im Notfall noch der Ausweg der Enteignung. Doch die genannte Auffassung hat ihren Niederschlag auch in den Expropriationsgesetzen gefunden. Diese legen fest, dass der Bau im Zeitraum von meistens bloss zwei, drei Jahren angefangen werden muss, ansonst der Enteignete das Recht hat, sein Land zurückzufordern. Eine solche Frist genügt in Zeiten der Hochkonjunktur ja kaum mehr für die Bearbeitung des Projekts und hat mit Reservierung auf weite Sicht natürlich nichts zu tun. Die Enteignungsgesetze verlangen denn auch, dass der Bedarf für den Bau des öffentlichen Werkes — z. B. ein Schulhaus — tatsächlich schon vorhanden sei. Drastisch ausgedrückt: Der Nachweis, dass jene Kinder bereits geboren sind, die dieses Schulhaus in sechs Jahren brauchen werden, genügt nach der geltenden Rechtsordnung der meisten Kantone nicht, um eine Enteignung jetzt schon zu begehren. Ganz abgesehen davon gilt Landbeschaffung für manchen der genannten Zwecke nicht als ausreichender Grund zur Expropriation. Und damit bleibt die Standortwahl für solche öffentlichen Bauten und Anlagen dem Zufall des Baulandangebotes überlassen. Nicht umsonst haben viele unserer Dörfer kein «Gesicht». Die gute Planung aber, welche schöne räumliche Zusammenhänge und eine sinnvolle Ordnung der öffentlichen Bauten und Anlagen schaffen möchte, bleibt darum allzu oft nur auf dem Papier.

Wir glauben, dass man diesen Rechtszustand doch etwas ändern müsste. Der Kanton Zürich machte 1959 in dieser Richtung einen bemerkenswerten Vorstoss: In einer Baugesetznovelle wurde das Institut der «vorsorglichen Enteignung» vorgeschlagen. Enteignetes Land sollte fortan nicht mehr schon nach zwei, sondern erst nach 15 Jahren zurückgefordert werden können, wenn es vom Enteigner bis dann nicht zweckentsprechend verwendet worden ist. Doch diese Fassung erlitt schon im Kantonsrat Schiffbruch. Was herauskam, ist im Vergleich dazu bedenklich: das Recht für die Gemeinden, bei der Baudirektion um eine auf fünf Jahre befristete Bausperre nachzusuchen, sofern das zu schaffende öffentliche Werk sich bereits im Stadium der Vorbereitung befindet [11]. Das ist nun wiederum *keine* Reservierung auf weite Sicht!

Auch in den anderen Kantonen, wo man die Reservierung auf dem Weg von Grünzonen oder Zonen für öffentliche Bauten vornimmt, sind die Rechtsgrundlagen meistens dürftig.

Es gilt daher, in unserem Volke das Bewusstsein zu stärken, dass die Freihaltung von Landreserven für die genannten Zwecke — auch für Erholung, Spiel und Sport — einem wahrhaft öffentlichen Interesse entspricht, das mindestens ebenso starken rechtlichen Schutz verdient, wie die Sicherung von Strassen. Und es ist zu fordern, dass dieses öffentliche Interesse im Enteignungsfalle auch dann schon anerkannt wird, wenn es zwar noch nicht akut geworden ist, jedoch laut gewissenhafter Planung und Prognose mit grösster Sicherheit erwartet werden muss.

Noch grösser sind die Schwierigkeiten nun aber bei der mindestens ebenso dringlichen

Freihaltung von Erholungsgebieten in städtischen Regionen.

Auch wenn die beschriebene eidgenössische Landwirtschaftszone schon in wenigen Jahren verwirklicht sein sollte — was sehr zu hoffen ist —, stellt sich die Freihaltung von Gebieten zum Zwecke der Erholung und des Landschaftsschutzes dann als Problem besonderer Art, wenn diese Gebiete von städtischer Besiedlung umschlossen sind.

Zwar fehlt es an der Rechtsgrundlage für ein Bauverbot von solcher Zweckbestimmung meistens nicht. Sicher hat jeder unserer Kantone irgendwo einen Paragraphen über Natur- und Heimatschutz, wonach Verunstaltungen schöner Orts- und Landschaftsbilder verboten werden können. Die Schwierigkeit liegt hier viel mehr in folgendem: Es handelt sich praktisch stets um grosse Flächen, wenn der Landschaftsschutz seinen Namen wirklich verdienen soll. Es wird sich also nicht immer nur um «schöne» Landschaftsteile handeln, und die Entschädigungsforderungen der privaten Eigentümer für dieses Bauverbot erreichen infolge der unablässig angestiegenen Bodenpreise solche Summen, dass man ernstlich daran zweifeln muss, ob das Volk bereit sei, sie für diese Zwecke aufzubringen. Man würde sicher eher einen Baulandpreis von beispielsweise Fr. 50.— zahlen, um zu bauen, als Fr. 49.— nur dafür ausgeben, dass *nicht* gebaut wird; als ganz besonders stossend muss man es empfinden, dass die Oeffentlichkeit fast den ganzen Baulandpreis bezahlen muss, den Boden selbst jedoch nicht in die Hand bekommt.

Das heutige Recht gestattet die formelle Enteignung in solchen Fällen nicht, wo kein öffentliches Werk geplant ist. Doch fragt man sich wirklich, ob die Freihaltung der Landschaft zu Erholungszwecken, für die das Volk derartig grosse Summen auslegt, nicht auch als ein «öffentliches Werk» im Sinne der Expropriationsgesetze zu betrachten wäre; ein Werk von ganz besonderer, ideeller Grösse. Der Grundsatz, dass eine Enteignung nur dann erfolgen darf, wenn sich der Zweck des Werkes ohne sie nicht erreichen liesse, würde aber trotz dieser neuen Interpretation einer zwangsweisen Ueberführung von Landschaftsschutzzo-

nen in öffentliche Hand entgegenstehen. Hier ist allerdings darauf hinzuweisen, dass sich in den Erholungszonen grösserer Städte bisweilen ein Massenbetrieb entwickelt, der die private Landwirtschaft erheblich schädigt. Vielleicht ergäbe sich von dieser Seite her gesehen eine Handhabe, um die formelle Enteignung solcher Zonen, sofern sie überhaupt erwünscht sein sollte, zu ermöglichen? Vielleicht muss man ganz andere Wege suchen, um das Problem zu lösen? Prof. Marcel Grossmann wies in seinem kürzlich in der NZZ erschienenen Aufsatz über «Das private Grundeigentum und sein Schutz vor Angriffen und Missbräuchen» [12] darauf hin, dass bei der Bemessung von Bauverbotsentschädigungen im Grunde genommen auch berücksichtigt werden müsste, dass wahrscheinlich nicht alle der Betroffenen ihr Land gleichzeitig zu jenem Preis verkaufen könnten, den einer unter ihnen zufällig für ein einzelnes Grundstück erzielen konnte. Er griff damit einen Gedanken auf, den Prof. Schaumann schon vor Jahren äusserte [13]. Je grösser eine Zone ist, die gleichzeitig einem Bauverbot unterstellt wird, je eher trifft diese Ueberlegung zu, und je niedriger müsste daher die Entschädigung ausfallen, sofern sie sofort entrichtet wird.

Eines muss klar sein: Wenn wir nicht bald handeln und im unmittelbaren Umkreis grosser Städte Erholungslandschaften im Ausmass von Dutzenden von Quadratkilometern unter Bauverbot stellen, so wird der Tag kommen, wo wir es nicht mehr tun können. Dann wird man resigniert feststellen, dass unsere Generation in ihrer Psychose des Verkehrs, des Lebensstandards und des wirtschaftlichen Wachstums die unwiederbringlichen Werte freier Landschaften verschachert und es ob lauter Freude am Geld vergessen hat, an die Gesundheit künftiger Geschlechter zu denken.

Das schweizerische Mittelland gehört schon heute zu den sehr dicht besiedelten Gebieten Europas. Bereits haben mahnende Stimmen vorausgesagt, dass es sich zu einer durchgehenden Grosstadt vom Genfer- bis zum Bodensee, ja sogar zu einem zweiten Ruhrgebiet entwickeln werde. Ein

Vergleich mit der Grünflächenplanung im Ruhrgebiet

kann daher ganz nützlich sein. In dieser grössten Industrielandschaft des Kontinents leben heute 5,3 Millionen Menschen auf 4600 km² Fläche, was praktisch heisst: die Bevölkerung unseres Landes zusammengedrängt auf einem Neuntel des schweizerischen Territoriums! Die Bevölkerungsdichte beträgt im Mittel 1150 Einwohner/km² gegenüber 129 E/km² in der Schweiz, rund 250 E/km² im schweizerischen Mittelland und 820 E/km² in der Stadtregion Zürich. Bei einer solchen Dichte werden die Probleme

Abb. 5. *Grünflächen des Siedlungsverbandes Ruhrkohlenbezirk.* Rund 40 % des gesamten Verbandsgebietes sind als «Verbandsgrünflächen» bezeichnet und somit als Erholungsgebiete übergemeindlicher Bedeutung mit vollständigem Bauverbot belegt. 19 % entfallen auf Wald, 21 % auf offenes, meist landwirtschaftlich genutztes Land. (Quelle: Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk.)

der Wasserversorgung, der Abwasserbeseitigung, des Verkehrs, aber auch der Erholung zu Kardinalfragen der Existenz. Sie alle sind aber nur übergemeindlich lösbar, und es ist darum nicht verwunderlich, dass sich ausgerechnet die Städte und Landbezirke des Ruhrgebietes zum ersten Regionalplanungsverband der Welt zusammengeschlossen haben. Schon im Jahre 1920 wurde der «Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk» gegründet und von Anfang an mit übergemeindlichen Kompetenzen ausgestattet: Der Verband bestimmt nicht nur die Linienführung von Strassen regionaler Bedeutung, sondern — und das interessiert uns hier besonders — es gehört auch zu seinen statutarischen Aufgaben, grosse zusammenhängende Grünflächen zu sichern und durchgehende Grünzüge zu schaffen, die möglichst nahe zu den Siedlungszentren vorstossen, sowie schliesslich landwirtschaftliche Flächen zwischen den Baugebieten als offene Landschaft zu erhalten. Die von ihm als «Verbandsgrünflächen» bezeichneten Gebiete sind mit Bauverbot belegt. In regelmässigen Abständen wird der Verbandsgrünflächenplan überprüft. Und nun das Seltsame: Während wir gewohnt sind, dass bereits als gesichert betrachtete Grünflächen der Bebauung geopfert werden, hat der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk sein Grünflächensystem seit 1920 dauernd erweitert. Heute sind auf diese Weise *40 % des gesamten Verbandsgebietes durch Bauverbot geschützt*, und zwar fallen 19 % auf Wald, 21 % auf offene Flächen. Von den offenen Flächen sind 25 % geschützt [14]! Dabei wurde in den 40 Jahren seit Bestehen kein Pfennig Entschädigung bezahlt!

Die entschädigungslose Freihaltung der Verbandsgrünflächen stützt sich letztlich auf *Art. 14 des Grundgesetzes* für die Bundesrepublik Deutschland.

— Während es bei uns heisst:

in Art. 4 der Zürch. Kantonsverfassung: Der Staat *schützt wohlerworbene Privatrechte*, und in Art. 641 ZGB: Wer Eigentümer einer Sache ist, kann in den Schranken der Rechtsordnung über sie *nach seinem Belieben* verfügen,

— heisst es in Art. 14 des deutschen Grundgesetzes:

1. Das Eigentum und das Erbrecht werden gewährleistet. Inhalt und Schranken werden durch die Gesetze bestimmt.
2. *Eigentum verpflichtet.* Sein Gebrauch soll *zugleich dem Wohle der Allgemeinheit dienen.*

Hier liegt ein fundamentaler Unterschied in der Auffassung über das Eigentum, der sich nun beim Grünflächenproblem in ganz entscheidender Weise auswirkt:

In Deutschland ist eine solche Verbandsgrünfläche — gerade, weil sie von einer Vielzahl von Gemeinden als regional wichtig bezeichnet wurde — eine soziale Massnahme von derartiger Bedeutung, dass dem Grundeigentümer eine Beschränkung sogar entschädigungslos zugemutet wird, da ihm ja die bisherige landwirtschaftliche Nutzung ungeschmälert erhalten bleibe!

Man kann diese Auffassung als «undemokratisch» abtun. Sicher ist, dass man im gewaltig übervölkerten Ruhrkohlenbezirk überhaupt nur noch einigermassen menschenwürdig leben kann, weil *grosse* Grünflächen und Landschaftsteile vollständig von Bebauung freigehalten werden konnten. Sicher ist ferner, dass auch bei uns der Schutz von Erholungsgebieten immer dringlicher wird, je mehr die Bevölkerungsdichte zunimmt. Und dass es sich um sehr grosse Gebiete handeln muss, zeigt folgender Vergleich:

Um nämlich pro Einwohner gleich viel geschützte Grünfläche zu haben wie im Ruhrgebiet, müssten wir z. B. heute in der Region Zürich und Umgebung ein Gebiet von 112 km² offenen Landes mit Bauverbot belegen!

Denken wir daran, dass das Bedürfnis unserer Bevölkerung nach Erholung nicht kleiner ist, weil wir eine andere Rechtsordnung haben!

Schon der bisher entwickelte Aufgabenkatalog führt uns die Vielfalt der Probleme vor Augen, die von der Landesplanung zu bearbeiten und einer Lösung zuzuführen sind.

Durchaus berechtigt erscheint daher die Frage: Wer *ist* eigentlich diese «Landesplanung», von der wir immer sprechen, und von der wir erwarten, dass sie solch grosse Aufgaben bewältige? Diese Zwischenfrage ist um so mehr berechtigt, als sie uns nämlich zu einer weiteren Kategorie von Aufgaben führen wird. Das sind

Organisatorische Aufgaben

von denen wir einige wenige noch kurz behandeln wollen. Mit der Frage, wer die Landesplanung eigentlich sei, stossen wir in ein sehr komplexes Gefüge von Zuständigkeiten verschiedenster Stufen und Grade vor. Ein kurzer Blick auf dieses Gefüge zeigt uns z. B., dass die Zuständigkeit für die Zoneneinteilung bis heute fast ausschliesslich bei den Gemeinden liegt. Allerdings wird die Art der zulässigen Zonen da und dort durch den Kanton bestimmt. Verschiedene Kantone sind ausserdem ermächtigt, ihrerseits Zonen zum Zwecke des Landschaftsschutzes festzulegen. Zürich und Bern können noch weitergehen und einen Regionalplan — in Zürich Gesamtplan genannt — aufstellen, der im Sinne eines Richtplanes für die betreffenden Gemeinden verbindlich ist.

Die Zuständigkeit für Strassen liegt je nach deren Wichtigkeit bei den Gemeinden, bei den Kantonen, und neuerdings für die Nationalstrassen auch beim Bund. Der Gewässerschutz ist meist Sache der Gemeinden mit einem mehr oder weniger starken Aufsichtsrecht der Kantone, doch hat sich gerade auf diesem Gebiet vielerorts eine Zusammenarbeit der Gemeinden in Zweckverbänden angebahnt, was einen sehr wichtigen Baustein für die Regionalplanung darstellt.

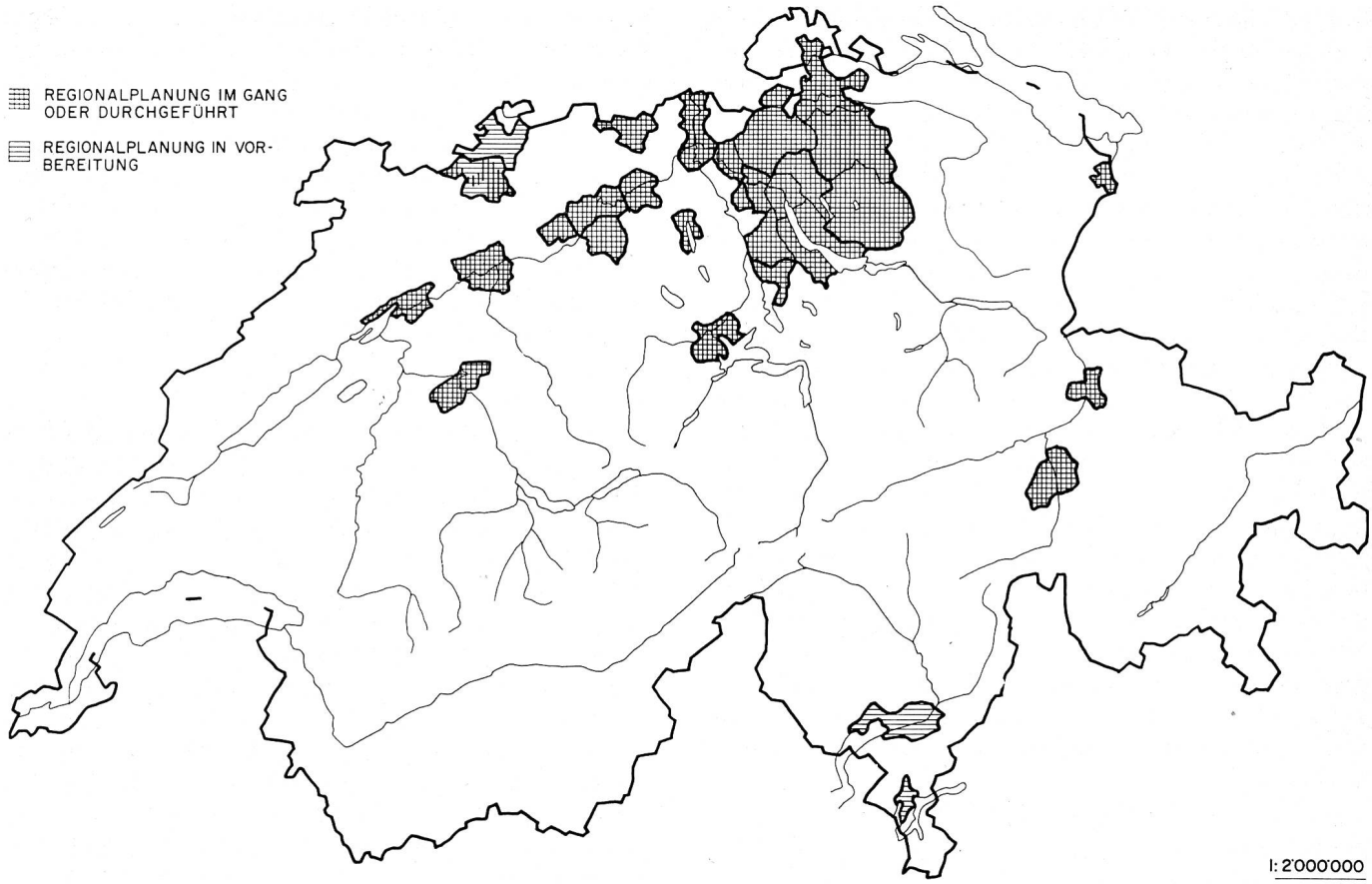


Abb. 6. *Gebiete der Regionalplanungsgruppen.* Regionalplanungsgruppe ist hier verstanden im Sinne eines Zusammenschlusses von Gemeinden zum Zwecke gemeinsamer Planung. Nicht eingezeichnet sind daher von einzelnen Kantonen zentral organisierte Planungen (Genf, Waadt, Neuenburg, Basel-Stadt, Schaffhausen) sowie die Sektionen der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung, die ebenfalls den Titel «Regionalplanungsgruppen» führen.

Bei der Gesetzgebung über die direkten Steuern liegt das Schwergewicht bei den Kantonen, doch sind es die Gemeinden, welche ihren Steuerfuss selbst festsetzen können. Der planerisch sehr bedeutsame Finanzausgleich besteht erst in wenigen Kantonen, doch betreibt auch der Bund, wie erwähnt, in verschiedenen Sachbereichen einen gewissen Lastenausgleich zwischen den Kantonen.

Wenn wir bei diesen wenigen Beispielen von «Kanton» und von «Bund» sprechen, dann müssen wir aber daran denken, dass es sich in Wirklichkeit um sehr viele verschiedene Departemente der Verwaltung handelt.

Echte Landesplanung erfordert daher die

Koordination der für planerische Belange zuständigen Instanzen

wobei wir das Wort «planerisch» im weitesten Sinne aufzufassen haben. Diese Koordination lässt sich natürlich auf ganz verschiedene Weise anstreben. In kleinen Kantonen ist sie an sich kein Problem. In mittleren erreicht ein Planungsausschuss, dem jene Chefbeamten angehören, die mit diesen Dingen besonders viel zu schaffen haben, schon recht viel. Dies insbesondere, wenn er über eine eigene Planungsstelle verfügt, welche Unterlagen sammelt, die Geschäfte vorbereitet und den Kontakt mit den Gemeinden und Regionen pflegt. Als Beispiel dieser Art erwähnen wir den Kanton Solothurn. Der Kanton Zürich, als der an Bevölkerung nun grösste, hat schon 1942 — vor 20 Jahren! — ein eigentliches Büro für Regionalplanung geschaffen. Es unterstand zuerst dem Hochbauamt, und wurde darum lange Zeit von anderen Zweigen der Verwaltung nicht für voll genommen. Anfangs 1963 wurde es nun in ein selbständiges Amt im Range von Hoch- und Tiefbauamt umgewandelt. Die ebenfalls schon 1942 ins Leben gerufene grosse Beamtenkonferenz für Regionalplanung umfasste Dienstabteilungen der Direktionen des Innern, der Finanzen, der Volkswirtschaft, der öffentlichen Bauten, des Erziehungs- und des Gesundheitswesens. Sie war, planerisch gesehen, ganz richtig zusammengesetzt, doch eher zu gross. Heute liegt die Koordination in den Händen eines kleineren, mehr technisch orientierten Planungsausschusses, dem einige Chefbeamte angehören und dem der Leiter des Amtes für Regionalplanung vorsteht. Im Sektor des Verkehrs wurde die Zusammenarbeit von

Kanton, Stadt und SBB durch eine gemeinsame Planungsstelle gesichert. Und überdies ist auch die Bestellung einer ständigen Kommission für Regionalplanung vorgesehen. — Soweit der Kanton Zürich.

Was nun die anderen Kantone anbelangt, so wäre doch zu wünschen, dass wenigstens die grösseren unter ihnen auf solche oder andere Weise die Koordination der zuständigen Instanzen in bezug auf Landesplanung in die Wege leiten würden.

Dasselbe müssen wir nun aber auch beim Bund verlangen. Auch dort wird sich bald zeigen, dass man nicht auskommt ohne eine besondere Instanz, die den Gesichtspunkt der Landesplanung wahrnimmt und für die interne Koordination besorgt ist. Nicht umsonst besitzen viele zivilisierte Staaten sogar ein eigenes Ministerium für Landesplanung. Wir wollen in der Forderung für unseren Bund fürs erste noch etwas bescheidener sein und lediglich die Schaffung eines möglichst neutral placierten Amtes oder einer ausseramtlichen Delegation für Landesplanung empfehlen.

So oder so geht es also um die Aufgabe, die Landesplanung organisatorisch zu stärken und zu verankern. Das gleiche ist nun aber auch auf der Ebene der Regionen zu fordern. Die

institutionelle Stärkung der Regionalplanung

erscheint vor allem deshalb erwünscht, weil die Planungsgruppen zwar an Zahl immer mehr zunehmen, aber nur sehr locker organisiert sind. Bei den meisten handelt es sich um Vereine, denen nur Gemeinden als Mitglieder angehören können, während bei einigen — um die aufklärende Breitenwirkung zu steigern —, auch andere Körperschaften, Firmen und Private zugelassen sind.

Der Nachteil dieser privatrechtlichen Organisationsformen liegt darin, dass die Planungsgruppen zwar sich auf sehr schöne Pläne einigen und gemeinsame Richtlinien beschliessen können, die einzelnen Gemeinden aber in keiner Weise daran gebunden sind. Nun ist ein gewisser Gemeinde-Egoismus durchaus zu bejahen und geradezu nötig, um über die Gemeinde-Autonomie zu wachen, doch darf er eben nicht so weit gehen, dass eine Gemeinde das genaue Gegenteil dessen beschliesst, was im gesamtregionalen Rahmen als richtig erkannt wurde. Es sollte doch im Verhältnis zwischen Gemeinden und Planungsverband eine ähnliche Einordnung und gegenseitige Rücksichtnahme gefordert werden dürfen, wie wir sie im persönlichen Bereich als unabdingbare Voraussetzung für das Wohlergehen der Familie kennen. Auch die Gemeinden einer Region bilden ja gewissermassen eine Familie, deren Glieder sich nicht ohne Schaden für das Ganze über die Gesamtinteressen hinwegsetzen können.

Aus diesen Gründen erscheint es richtig, darauf hinzuwirken, dass sich die Regionalplanungsgruppen straffer organisieren. Wir denken hier an die Form des Zweckverbandes, wie sie zur Verwirklichung übergemeindlicher Werke, wie Gruppenwasserversorgungen, Gemeinschaftskläranlagen, Bezirksspitäler und dgl. bereits gebräuchlich ist. Hier würde es sich nun darum handeln, dass die Gemeinden einer Planungsgruppe dem durch sie gebildeten Zweckverband gewisse planerische Kompetenzen abtreten. Die wichtigste dieser Kompetenzen wäre wohl die Aufstellung eines regionalen Richtplanes als Gesamtkonzeption der Besiedlung, welcher Nutzung, Verkehr, zentrale und technische Dienste in grossen Zügen festlegt.

Und nun zum Schlusse noch ein kurzer Hinweis auf jene Aufgabe, die ich als die vordringlichste bezeichnen möchte, nämlich die

Ausbildung von Planern.

Immer zahlreicher werden die Gemeinden, die Orts- und Quartierplanungen beschliessen. Immer drastischer erweist sich die Notwendigkeit umfassender Stadt- und Regionalplanungen. Immer dringlicher werden aber auch die oben dargelegten Aufgaben auf der Ebene der Nationalplanung. Wer soll alle diese Aufgaben bewältigen? Haben wir rechtzeitig vorgesorgt, um genügend Fachleute der Planung auszubilden, die nicht einseitig auf Architektur *oder* Ingenieurwesen *oder* Landwirtschaft *oder* Rechtswissenschaft *oder* Sozialökonomie gedrillt sind, sondern von alledem mindestens soviel verstehen, dass sie die komplexen Zusammenhänge der Probleme klarlegen und die fachliche und organisatorische Führung übernehmen können in der Koordination der vielfältigen Interessen und Aspekte?

Erst reichlich spät, nämlich im Jahre 1961, ist an der ETH ein selbständiges Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung gegründet worden. Es wird bei Vollbesetzung drei Professoren, drei wissenschaftliche Mitarbeiter und vier Assistenten aufweisen. Sein Statut nennt eine dreifache Aufgabe: Forschung, Schulung und Beratung, jedoch wird die Schulung nur im Nebenfach betrieben. So finden zwar entsprechende Vorlesungen und Uebungen innerhalb der Abteilungen für Architektur, Kulturingenieurswesen, Forstwirtschaft und auch Landwirtschaft statt, doch lediglich zum Zwecke, den Studenten dieser Fachgebiete eine Uebersicht darüber zu vermitteln, was man unter Orts-, Regional- und Landesplanung versteht. Ein systematischer Lehrgang für denjenigen, der sich später der Planung als Beruf zuwenden möchte, wird nicht geboten. Dies im Gegensatz zu England und den Vereinigten Staaten von Amerika, wo Landesplanung als Vollstudium, d. h. an die Mittelschule anknüpfend, an mehreren Hochschulen eingeführt ist.

Gegen ein solches Vollstudium bestehen bei uns allerdings selbst in Planerkreisen gewisse Bedenken. Man befürchtet, die Mehrzahl der Planungsstudenten wäre am Anfang ihres Studiums noch nicht reif genug, um die sehr komplexen Probleme der Planung überhaupt zu verstehen, und nach dem Diplom noch nicht reif genug, solche Probleme in der Praxis zu lösen. Im weiteren hegt man Zweifel, ob der Bedarf an akademisch ausgebildeten Planern in unserem kleinen Lande gross genug wäre, um eine eigene Abteilung oder Fachrichtung an der ETH zu rechtfertigen.

Auch wer diese Bedenken teilt, wird aber zugeben müssen, dass die heutige Form der Planerausbildung an der ETH auf die Dauer nicht genügen kann. Sie verlangt nämlich, dass der Student zuerst einen Normallehrplan für Architektur oder Ingenieurwesen usw. absolviert, ehe er sich — in zusätzlichen Semestern — auf jenen andern Fachgebieten umsehen kann, deren Kenntnis in grossen Zügen für einen Planer nötig ist. Er ist also gewissermassen gezwungen, sich eine spezielle «formation professionnelle» anzueignen, die vom neutralen, koordinierenden Standpunkt der Planung aus eben bereits eine «déformation professionnelle» bedeutet. Es braucht in der Regel Jahre, um die eigene Ueberwertung dieses akademisch hochgezüchteten Spezialisten-Standpunktes wieder abzubauen. Bevor jedoch ein gewisser Ausgleich der Wertungen in bezug auf die an der Planung beteiligten Fachgebiete stattgefunden hat, ist aber weder ein richtiges Planerstudium noch eine wahrhafte Planertätigkeit denkbar.

Angesichts solcher Tatsachen ist es zu bedauern, dass an der ETH die Uebungen in Landesplanung für die Architekten noch immer gesondert von jenen der Ingenieure abgehalten werden. Gerade weil die ETH noch kein Vollstudium in Landesplanung ermöglicht, müsste sie um so eher die verschiedenen Fachrichtungen wenigstens in den Uebungen zusammenfassen. Noch besser erscheint allerdings die Lösung, wie sie an der Technischen Hochschule Delft besteht [15]. Dort ist den Architektur- und Ingenieurstudenten Gelegenheit geboten, vom vierten bzw. fünften Jahr an die Fachrichtung Landesplanung zu wählen, gemeinsam die entsprechenden Kurse zu besuchen, als Arbeitsteam eine Gemeinde wirklich zu planen (einschliesslich aller Verhandlungen mit Behörden und andern Instanzen!) und dann in Landesplanung zu diplomieren.

Was Holland fertig bringt, sollte die Schweiz auch zustande bringen. Es scheint daher heute an der Zeit zu sein, die Forderung nach einer spezifischen Planerausbildung an der ETH erneut zu stellen [16].

Schlusswort

Landesplanung ist ein Fachgebiet von ungeheurer Vielfalt. Was hier über deren Aufgaben vorgetragen wurde, ist bestimmt nur ein kleiner Teil dessen, was zu diesem Thema zu sagen wäre. Vieles wurde mit Absicht übergangen, um dafür breiter ausführen zu können, was im heutigen Zeitpunkt besonders wichtig und dringend erscheint. Auch so ist das Pensum der Aufgaben, vor die wir uns gestellt sehen, noch riesengross. Um es zu bewältigen, braucht es das Zusammengehen aller, die einsichtig und guten Willens sind.

Anmerkungen

[1] Gleiche Definition in Zeitschrift «Plan» 1956, Nr. 3, S. 80 unten.

[2] «Tagesanzeiger für Stadt und Kanton Zürich» Nr. 247, 20. Oktober 1962.

[3] «Regionalplanung im Kanton Zürich», herausgegeben von der Baudirektion des Kantons Zürich in der Schriftenreihe «Die Regionalplanung im Kanton Zürich», II. Reihe, Heft 4, 1960.

[4] Vgl. z. B. Kanton Zürich: Baugesetz § 68c, Abs. 1; Kanton Bern: Gesetz über die Bauvorschriften § 6, Abs. 4; Kanton Freiburg: Baugesetz § 34, Abs. 5.

[5] Vgl. Kanton Zürich: Baugesetz § 68c, Abs. 2.

[6] Ergebnis einer Nachkontrolle im Kanton Aargau.

[7] Vgl. Deutsches Bundesbaugesetz vom 23. Juni 1960, § 172 (Ergänzung zum Grundsteuergesetz § 12).

[8] «Wohltätiger Wald», herausgegeben vom Schweiz. Forstverein, Zürich 1962.

[9] «Industriezonen-Richtplan», herausgegeben von der Baudirektion des Kantons Zürich in der Schriftenreihe «Die Regionalplanung im Kanton Zürich», II. Reihe, Heft 2, 1954.

[10] «Neue Zürcher Zeitung» 8.—18. Oktober 1962, Nrn. 3851, 3867, 3891, 3905, 3961, 3984, 4018.

[11] Vgl. Kanton Zürich: Baugesetz § 149a.

[12] «Neue Zürcher Zeitung» Nr. 3417 vom 9. September 1962.

[13] Wilfried Schaumann: «Die Landesplanung im schweizerischen, englischen und französischen Recht», Dissertation Regio-Verlag Zürich 1950, S. 264.

[14] Vgl. «Landesplanung im Ruhrgebiet», Essen 1953, und «Der Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk — die ordnende Hand im Ruhrgebiet», beides herausgegeben vom Siedlungsverband Ruhrkohlenbezirk Essen.

[15] Vgl. Rolf Meyer: «Stellung und Ausbildung des Planers» in Zeitschrift «Plan» 1956, Nr. 3, Tabelle nach S. 80.

[16] Vgl. obengenannten Artikel S. 78.

Dieser Artikel ist demnächst auch als Broschüre erhältlich beim Zentralsekretariat der Schweiz. Vereinigung für Landesplanung, Kirchgasse 3, Zürich 1. Ausserdem erscheint er in deutscher und französischer Sprache in den «Gotthard-Briefen» des Gotthard-Bundes (Sekretariat Dr. Alfred Wissler, Kornwies, Widnau SG).