

## **Die Gründung der ROREP und die damalige verkehrspolitische Weichenstellung**

Liebe Kolleginnen und Kollegen, es freut mich sehr, an diesem Jubiläum so viele vertraute Gesichter zu sehen, aber auch neue ! Und es freut mich, Euch hierbei die Anfänge der ROREP in Erinnerung rufen zu dürfen.

### **Ausgangslage**

Bei der Gründung der unserer Studiengesellschaft, im Jahr 1975, spielten folgende Faktoren eine Rolle:

1. Zentral waren die politisch bedeutsam gewordenen Sorgen um die strukturschwachen Gebiete der Schweiz und die hohen Ansprüche an die Fachwelt, welche die bezüglichen bundesseitigen Massnahmen stellten.
2. Die Instrumente der im Werden begriffenen schweizerischen Raumplanung konnten zur Problemlösung nur einen beschränkten Beitrag leisten.
3. Die gleichzeitig erarbeiteten landesplanerischen Leitbilder der Schweiz blieben in ihrer politischen Version zu abstrakt und zu sehr von den Zentren her gedacht.

#### *Zum 1. Punkt, den strukturschwachen Gebieten*

Viele Regionen des Berggebiets litten seit längerem unter Abwanderung zufolge der erschwerten Produktions- und Absatzbedingungen ihrer Landwirtschaft, der nicht überall möglichen Nutzung von Wasserkraft und touristischen Potenzialen und der rückläufigen Entwicklung der vorab in den östlichen Voralpen bedeutsamen Textilindustrie und Heimarbeit. Ein Bericht des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements über die wirtschaftliche und soziale Lage der Schweizerischen Bergbevölkerung hielt 1959 die Schwierigkeiten fest, in den betroffenen Gebieten eine genügende infrastrukturelle Ausstattung aufrecht zu erhalten. Und solches erlebte ich persönlich im Glarner Hinterland, der Heimat meines Urgrossvaters mütterlicherseits.

Zwar traf der Bund unterstützende Massnahmen, aber ihr Ungenügen hat die Parlamentarier Daniöth und Brosi 1966 zu einer Motion für die *gesamtwirtschaftliche Förderung des Berggebietes* bewegt. Die darin verlangte Lageanalyse zeigte dann, dass es weniger die Einkommensunterschiede *zwischen* den Kantonen waren als die *internen* Unterschiede. So schlug der Autor, Hans Flückiger, regionale Entwicklungsprogramme vor, welche auf die spezifischen Verhältnisse Rücksicht nehmen konnten. Eine Arbeitsgruppe unter dem Ökonomen Paul Stocker - ich durfte projektleitend mitwirken - verfasste dazu die „*Leitlinien der Berggebietsförderung*“.

Gleichzeitig zeigte sich der Bundesrat in seiner Regierungspolitik für die Legislaturperiode 1971-1975 gewillt, „zwischen ländlichen und städtischen Gebieten, wirtschaftlich schwachen und starken Gebieten mit finanz- und raumordnungspolitischen Mitteln einen sinnvollen Ausgleich anzustreben, auf eine Angleichung des Wohlstands in den verschiedenen Regionen hinzuwirken und insbesondere die von der Abwanderung bedrohten Regionen gezielt zu fördern und zu stärken.“ Wir stehen hier also faktisch und begrifflich in der Geburtsphase der (landesweit disponierenden) *Raumordnungs- und der* (nach Teilgebieten differenzierten und entwicklungsorientierten) *Regionalpolitik*.

1974 schuf der Bund das *Investitionshilfegesetz für die Berggebiete (IHG)*. Es brachte Darlehen für den Ausbau der Infrastruktur auf der Basis gesamtwirtschaftlicher regionaler Entwicklungskonzepte. Und nachdem die Energie- und Wirtschaftskrise von 1973 dem *Jura* noch ein spezielles Problem beschert hatte, den Schwund der hier verbreiteten Uhrenindustrie, richtete der Bund aufgrund des sog. *Bonny-Beschlusses* 1979 spezielle Finanzierungsbeihilfen für solche von dominanten Branchen abhängige Regionen ein. Parallel zu diesen bundesseitigen Demarchen schufen diverse Kantone Wirtschaftsförderungsgesetze.

#### *Zweiter Punkt: Empfundene Defizite der werdenden Raumplanung*

Den Problemen der Abwanderungsgebiete standen jene der Gebiete mit überbordender Besiedlung gegenüber, vorab - aber nicht ausschliesslich - im Mittelland. Hier engagierten sich die Befürworter einer griffigen Raumplanung. Wichtige Etappen waren:

- Der einschlägige *Verfassungsartikel*, 1972, und das *Raumplanungsgesetz*, 1979.
- Der Einsatz eines *Delegierten des Bundesrates für die Raumplanung*.
- Der von diesem initiierte Bundesbeschluss über *Dringliche Massnahmen auf dem Gebiet der Raumplanung* mit der Pflicht zur Eingrenzung der Siedlungsgebiete.
- Und schliesslich 1980 das *Bundesamt für Raumplanung*, ab 1980.

Für die strukturschwachen Räume der Schweiz sahen wir in dieser vorab aus der Flachlandproblematik hervorgegangenen Raumplanung wenig Support, ja sie musste als Einengung der hier ohnehin geringen Spielräume empfunden werden.

#### *Dritter Punkt: Landesweite Pläne, Leitbilder und Konzeptionen*

In den späten 1960er Jahren entstanden am ORL-Institut der ETH unter Martin Rotach *Landesplanerische Leitbilder*. Sie handelten die räumliche Ordnung als Ergebnis vieler Faktoren ab, darunter der Wirtschaftsentwicklung, des Verkehrs und der Telekommunikation, der Versorgung mit Gesundheitsdiensten und Bildungsangeboten sowie dem Natur- und Landschaftsschutz. „*Raumwirksamkeit*“ wurde ein zentraler Begriff der Planung.

Als Delegierter für die Raumplanung erarbeitete Rotach mit der Chefbeamtenkonferenz des Bundes das sogenannte *Leitbild CK-73*. Es bot eine Auswahl und Beurteilung von mehreren Besiedlungskonzeptionen, hatte dabei aber nicht mehr die Kraft der voraus laufenden Studien. Eine Stellungnahme sollte der Politik vorbehalten bleiben - sie ist nie explizit erfolgt, ausser über die vage Formulierung des Ziels einer konzentrierten Dezentralisation.

Ich arbeitete damals am ORL-Institut an einem Gutachten über den *Bedarf und die Prioritäten des Infrastruktur-Ausbaus in der Schweiz der nächsten 20 Jahre*. Dies war der Ausgangspunkt meine Beschäftigung mit dem IHG und später den auch der Verkehrsplanung.

In den 1970-er Jahren wurden auch die *Gesamtenergiekonzeption (GEK)* und die *Gesamtverkehrskonzeption (GVK)* entwickelt. Letztere brachte neben einer institutionellen und finanziellen Neuordnung des Verkehrswesens das Projekt einer *Neuen Eisenbahnaupttransversale (NHT)* durch das Mittelland. Entgegen vieler Erwartungen wurde aber die Frage der Nord-Süd-Achse ausgeblendet. Die GVK-Kommission empfahl nur, den Bedarf an einer solchen Achse „rechtzeitig zu prüfen“, wohl um die Konzeption mit dem regionalpolitisch brisanten Thema nicht zu belasten.

## Die Gründung und die ersten Jahre der ROREP

Vor dem Hintergrund der Gestalt annehmenden regionalen Entwicklungsförderung und der bundesseitigen Raumplanung tat ich mich gegen die Mitte der 1970er Jahre mit verwandten Geistern zusammen, um eine *Studiengesellschaft für die Raumordnung und die Regionalpolitik* zu gründen. Die Raumplanung erschien uns zu engstirnig auf die Bodenordnung ausgerichtet, und das landesplanerische Leitbild CK-73 war nicht über eine Auslegeordnung hinaus gediehen, zu stark auf das Thema „Zentrenhierarchie“ ausgerichtet und zu wenig umsetzungsorientiert gedacht.

Mein primärer Mitstreiter war der Baujurist Peter Rosenstock. Mit uns gehörten zum Gründungskomitee der ROREP die Ökonomen Georges Fischer, Gaston Gaudard, Denis Maillat, Charly Prétat, Remigio Ratti, Angelo Rossi und Hans Würzler, die Agrarwirchafter Charly Darbellay und Jean Vallat, der Agronom Franz Moos, der Architekt-Planer Alexander Henz und der Staatsrechtler Thomas Fleiner. Aber auch die Mitarbeiter meines Büros, Toni Weber, Ernst Brugger und Martin Schuler, halfen mit, die ROREP auf die Beine zu stellen.

Unser Anliegen war, die verschiedensten raum- und strukturwirksamen Massnahmen auf regional differenzierte Entwicklungsvorstellungen hin auszurichten. Dies war natürlich eine grosse Herausforderung für die Fachwelt. Es galt, die rasch zunehmenden Erfahrungen mit der Raumordnungs- und Regionalpolitik interdisziplinär auszutauschen und diese Politik in Wissenschaft und Praxis zu stärken. Wir setzten uns auch für die Beachtung gesellschaftlicher und kultureller Werte in den Entwicklungskonzepten ein.

Vorerst erwuchs dem ROREP-Plan allerdings Widerstand durch die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (VLP). Ihre bevorzugten Themen waren damals die sorgsame Erschliessung von Bauland, der Gewässerschutz und das Bodenrecht in Gebieten unter hohem Siedlungsdruck. Sie wollte keine landesweit agierende Instanz, die sich der räumlichen Entwicklungspolitik widmete. Wir wurden aber von einem der Väter des Raumplanungsgesetzes, NR Leo Schürmann, unterstützt. Er vermittelte erfolgreich.

Die ROREP wurde am 18. Januar im Hotel Emmenthal in Olten gegründet. Wir hatten hochkarätige Referenten eingeladen. Doch bei der Ankunft musste ich zu meinem Schrecken feststellen, dass unser Saal noch mit den üppigen Girlanden einer Fasnachtsparty bestückt war. Wir konnten sie nicht mehr entfernen. Ich dachte: Wenn das in diesem unseren hehren Anliegen nicht angepassten Ambiente nur gut geht ! Nun, es ging.

Unsere dann bald eine Hundertschaft ausmachenden Mitglieder setzten sich aus verschiedenen Fachrichtungen, Positionen (Wissenschaft/Planungspraxis/Verwaltung) und allen Landesteilen zusammen. Wir entwickelten eine intensive Tätigkeit:

- Bis viermal jährlich Seminarien und Tagungen, meist an Wochenenden und auf dem Land draussen (ich nenne etwa Faido oder das jurassische La Caquerelle). Dabei gab es eine der weitgespannten Thematik der Raumordnungs- und Regionalpolitik entsprechende reiche Diskussionspalette - die ROREP wurde eine Plattform für die Erkundung sachpolitischer Zusammenhänge und die Weiterbildung. Gerne erinnere ich mich an unsere Gespräche über die Wechselwirkungen und Parallelen zwischen interregionaler und internationaler Arbeitsteilung und damit zur Frage, wie ein von Globalisierungseffekten geprägtes Strukturleitbild der Schweiz aussehen sollte. Oder an die Formulierung der Ansprüche an eine die

politischen und die Bürgergemeinden bzw. Alpengenossenschaften im Berggebiet umfassende Finanzplanung oder jene an einen vom Bund periodisch zu erstellen- den Raumordnungsbericht.

- Als erste Initiative, 1976: Der Antrag an den Bundesrat für ein *Nationales Forschungsprogramm „Regionalprobleme in der Schweiz, namentlich in den Berg- und Grenzgebieten“* (kurz NFP Regio). Das Programm wurde noch im selben Jahr beschlossen. Ein Grossteil der Aufträge ging an praktizierende Forscher, die bei ihren Aufträgen dann gleich auch für die Umsetzung der Ergebnisse sorgten.
- Als erste Publikation, 1981: Das Buch *„Strategische Erörterungen zur Regional- und Strukturpolitik“*. Dabei wurden u.a. die Wirksamkeit von Leitbildern und einzelner Sektoralpolitiken geprüft, die Rezeption des IHG und die Ergebnisse seiner Umsetzung gewürdigt, Bezüge zur Strukturpolitik der Nachbarländer hergestellt, sozio-kulturelle Aspekte der Regionalentwicklung beleuchtet (hier zeichnete sich bereits die Handschrift von Michel Bassand, meinem Nachfolger als ROREP-Präsident, ab) und eine Internalisierung der Ballungskosten als Mittel zum landesweiten raumordnungspolitischen Ausgleich propagiert.

Die ROREP beteiligte sich zudem laufend an Vernehmlassungen zu raumwirksamen Projekten des Bundes und der Kantone - unter anderem zur NHT. Sie lehnte diese ab und konnte es umso qualifizierter tun, als ich das Schnellbahnprojekt zusammen mit Samuel Mauch im Bundesauftrag auf seine Zweckmässigkeit hin geprüft hatte. Wir kritisierten an der NHT, dass ihre räumliche Breitenwirkung gering war und die Agglomerationen noch gestärkt worden wären. Unterstützt von innovativen SBB-Ingenieuren und angelehnt an die damalige holländische Bahnpolitik ging aus dieser Evaluation das *Konzept BAHN 2000* hervor. Es wurde zur Grundlage für die erfolgreiche Vernetzungspolitik und den Taktfahrplan im öffentlichen Verkehr der Schweiz.

Ich nähere mich dem Ende meines Referats mit dem Hinweis, dass sich die ROREP zu meiner Zeit erst zaghaft mit den ebenfalls dringlich werdenden Problemen der Städte befasste. Michel Bassand machte sie dann zu einem zentralen Thema.

Nach der Übergabe des Präsidiums an ihn habe ich eine interessante Aufgabe im Himalaya erhalten, den Aufbau des internationalen Zentrums für integrale Berg- gebietsentwicklung (ICIMOD). Ich bin einer Problematik im Spannungsfeld Mensch/ Natur begegnet, wie sie die Alpen noch im 19. Jahrhundert erfahren haben: Abhol- zung der Bergwälder, erosionsbedingter Verlust an fruchtbarem Boden, Über- schwemmungen im Flachland. Der Umstand, dass der Himalaya das jüngere Gebirge ist, macht die ökologische Verletzlichkeit stärker. Heute wird dies angesichts der gravierenden Folgen des Klimawandels – der intensiverte Schmelzwasseranfall fällt zeitlich mit dem Monsun zusammen - noch evidenter.

Auch bei uns sind das Berggebiet und das Flachland eine Schicksalsgemeinschaft. Sie sind dies zwar nicht mehr - oder soll man sagen „noch nicht wieder?“ - durch die Naturkräfte, sondern indem die Landwirtschafts-, Energie-, Naturschutz-, Verkehrs-, Tourismus- und Finanzpolitik als Verbundaufgaben wahrgenommen werden. Volks- abstimmungen zeigen die Spannungsfelder auf, etwa wenn die Landbevölkerung die Städter überstimmt oder auch umgekehrt. Der internationale Kontext mischt sich dabei immer mehr in die Diskussion ein. Die ROREP ist weiterhin gefordert.

Ich danke für Eure Aufmerksamkeit und begrüsse die Möglichkeit, mit Euch hier in Porrentruy eine weitsichtige, über die Grenzen hinaus engagierte Region besuchen zu können.