

Probleme der Regionalplanung

Autor(en): **Guthauser, Pius**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Zeitschrift für Vermessung, Kulturtechnik und Photogrammetrie = Revue technique suisse des mensurations, du génie rural et de la photogrammétrie**

Band (Jahr): **65 (1967)**

Heft 3

PDF erstellt am: **22.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-221525>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

- [12] *Moulton, F.R.*: An Introduction to Celestial Mechanics. New York 1914.
- [13] *Mueller, I.*: Introduction to Satellite Geodesy. New York 1964.
- [14] *Ramsayer, K.*: Satellitengeodäsie und Satellitennavigation. Zeitschrift für Vermessungswesen, 91. Jg., S. 217, Stuttgart 1966.
- [15] *Roy, A.E.*: The Foundations of Astrodynamics. New York 1965.
- [16] *Schneider, M.*: Die Bewegung künstlicher Erdsatelliten im Schwerfeld einer Erde mit drei verschiedenen Trägheitsmomenten. Deutsche Geod. Kommission, Reihe C, Nr. 93. München 1966.
- [17] *Strange, W.E.; M.A. Khan*: The Prediction of Gravity in Unsurveyed Areas Using a Combination of Satellite and Surface Gravity Data, Abstract. Trans. Amer. Geophysical Union, Vol. 46, S. 511, Washington 1965.
- [18] *Uotila, U.A.*: Harmonic Analysis of World-wide Gravity Material. Publ. Iso-static Institute of the Int. Ass. of Geodesy, No. 39, Helsinki 1962.
- [19] Chronique de l'Union Géodésique et Géophysique Internationale, N° 58, Paris 1965.

Probleme der Regionalplanung

Vortrag anlässlich der Planertagung vom 23. März 1966 in Baden

Von Dr. Pius Guthauser, Direktionssekretär I, Aarau

Zusammenfassung

Planung im Sinne hoheitlicher Einflußnahme auf die Nutzung von Grund und Boden bewirkt für den Grundeigentümer eine mehr oder weniger einschneidende Eigentumsbeschränkung. Auf dem Gebiet der Siedlungsplanung sind die Kantone und – im Rahmen der kantonalen Gesetzgebung – die Gemeinden für Planungsmaßnahmen zuständig. Die Regionalplanung als übergemeindliche Nutzungsordnung ist eine Folge der wirtschaftlichen und bevölkerungsmäßigen Entwicklung. Ihre rechtliche und organisatorische Ausgestaltung kann sehr verschieden sein. Im Vordergrund steht die Zusammenarbeit der Gemeinden und des regionalen Einflußbereiches entweder im Sinne bloßer Koordination der Ortsplanungen oder der gemeinsamen Erarbeitung einer regionalen Besiedlungskonzeption. Diese Zusammenarbeit kann sich rein faktisch vollziehen, besser jedoch im Rahmen entweder einer privatrechtlichen Organisation oder eines öffentlich-rechtlichen Zweckverbandes oder gar eines neuen innerkantonalen Herrschaftsverbandes. Auch der Kanton kann – und muß es wohl auch vielfach – auf recht verschiedene Weise übergemeindliche Planung entweder selber betreiben oder auf diese Einfluß nehmen. Die Zielsetzungen moderner Regional- und Landesplanung können indes nicht allein mit dem Mittel öffentlich-rechtlicher Eigentumsbeschränkungen erreicht werden. Zahlreiche andere Bereiche staatlichen Handelns, wie Finanz-, Wirtschafts- und Verkehrspolitik, die Errichtung von Schulen und kulturellen Institutionen, lassen sich in den Dienst planerischer Absichten stellen.

Résumé

La planification au sens d'influence de l'autorité sur l'utilisation des biens-fonds et du sol signifie pour le propriétaire une restriction plus ou moins incisive du droit de propriété. Dans le domaine de la planification de colonies, les cantons et, dans le cadre de la législation cantonale, les communes sont compétents pour les mesures de planification. La planification régionale comme ordonnance supracommunale est un effet du développement économique et démographique. Son organisation et sa forme juridique peuvent être bien différentes. Au premier plan se trouve la collaboration entre les communes et la zone d'influence régionale, soit dans le sens d'une simple coordination des planifications locales, soit dans le sens d'une élaboration commune de la conception régionale de la colonisation. Cette collaboration peut se manifester simplement, en fait, ou mieux dans le cadre soit d'une organisation de droit privé, soit d'une association de droit public, ou même dans le cadre d'une association d'autorité à l'intérieur du canton. Aussi le canton peut-il et doit-il même souvent susciter et influencer de diverses manières l'élaboration de ces planifications régionales. Les buts d'une planification régionale ou nationale moderne ne peuvent plus être atteints par le seul moyen des limitations de propriété dans l'intérêt public. Bien d'autres domaines des affaires de l'Etat, tels que la politique financière et économique, les communications, la construction d'écoles, la fondation d'institutions culturelles, peuvent apporter leurs services à la planification.

1. Zum Begriff der Planung

Planung ist auf die Nutzung von Grund und Boden ausgerichtet. Dabei ist als Nutzung des Bodens – nach einer Definition von Wilfried Schumann – jede menschliche Tätigkeit zu betrachten, sofern und soweit sie sich in der Veränderung der Erdoberfläche auswirkt beziehungsweise die Erdoberfläche zu ihrer Ausübung voraussetzt. Planung ist nicht diese Nutzung selbst, sondern vielmehr die planliche Fixierung und Gestaltung dieser Nutzung. Die Begriffsbestimmungen weisen jedoch vielfach über das rein Technische hinaus, etwa wenn gesagt wird, es gehe um «die Herstellung der räumlichen Ordnung unter den verschiedenen Arten der Inanspruchnahme von Grund und Boden, in welcher die ideellen und materiellen Werte des Bodens, die in der Naturlandschaft liegenden und die durch deren Umgestaltung zur Kulturlandschaft entstehenden, der Volksgemeinschaft möglichst voll zugute kommen» (Liver). Oder man sieht als Ziel der Planung eine für das Zusammenleben der menschlichen Gesellschaft und für die Entfaltung des Einzelnen günstige Raumordnung (Rolf Meyer). Anders ausgedrückt: Die Planung will im Sinne bestimmter, wenn auch allenfalls nicht reflexiv bewußter Ordnungsvorstellungen die Bodennutzung lenken.

Dabei muß man sich bewußt sein: Planung im oben verstandenen Sinne ist eine Aufgabe des Gemeinwesens. Natürlich können auch Private, als Einzelne oder in Gemeinschaft, raumwirksam handeln, vor allem dadurch, daß sie in den Schranken des öffentlichen Rechts und in Anwendung der Mittel des Privat- und allenfalls auch des öffentlichen Rechtes Bauten er-

richten und dabei deren Gestaltung bestimmen. Doch das geschieht, wenn nicht ausschließlich, so doch hauptsächlich im Dienste eigener individueller Interessen, ohne primäre Ausrichtung auf eine im öffentlichen Interesse anzustrebende Ordnung im größeren Gebietsabschnitt. Die wünschbare Ordnung kann somit in der Regel nur durch das Gemeinwesen, und zwar mit hoheitlichen Mitteln, aufgestellt werden (Jagmetti).

Wir rühren damit vom Begrifflichen her an ein fundamentales Rechtsproblem der Planung, nämlich das Verhältnis von Planung und Freiheit. Planung bedeutet zunächst immer einen Eingriff in die Freiheit. Das ist paradoxerweise auch dann der Fall, wenn Planung bewußt in den Dienst der Freiheit gestellt wird, wenn sie nämlich in diese eingreift, nicht um sie zu beseitigen, sondern um sie zu schützen und zu erhalten. Im Zentrum dieses unausweichlichen Konflikts steht das Verfassungsrecht der Eigentumsgarantie. Denn rechtswirksame Planung tritt dem Grundeigentümer als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung gegenüber. In welchen Fällen handelt es sich dabei lediglich um sogenannte inhaltsumschreibende Schranken des Eigentums, die allgemein und ohne Entschädigungsanspruch als sogenannte Sozialbindung hingenommen werden müssen? Wo liegt die Grenze zur sogenannten materiellen Enteignung, welche die Entschädigungspflicht auslöst? Das sind Schicksalsfragen für die Planung, denn es ist klar, daß wir Planung nur betreiben können, wenn für den überwiegenden Teil ihrer Maßnahmen keine privaten Entschädigungsforderungen für Wertverminderung von Grundstücken zu erwarten sind. Es sind andererseits unter dem Gesichtspunkt der Eigentumsgarantie aber auch Schicksalsfragen unserer freiheitlichen Staats- und Gesellschaftsordnung. Auf diesen Sachverhalt – auch wenn er nicht unmittelbar zur Themenstellung gehört – mußte seiner Bedeutung wegen wenigstens andeutungsweise hingewiesen werden.

2. Vorschriften und Pläne als Ausdrucksform der Planung

Alles hoheitlich-staatliche Handeln hat sich in den Formen des Rechts zu vollziehen. Dem Recht kommt daher in der Planung neben der erwähnten Funktion einer Schranke im Sinne der Eigentumsgarantie auch jene eines unentbehrlichen Hilfsmittels für den technischen Vollzug zu. Das Recht muß mithelfen, die von den Planern entwickelten Ideen in die Wirklichkeit umzusetzen, und dafür ein geordnetes Verfahren zur Verfügung halten. Auch die Planungsfachleute müssen sich darüber Gedanken machen, ob und wie ihre planerischen Vorstellungen in juristischen Grundsätzen festgehalten werden können.

Ein erstes, noch stark auf bloße Gefahrenabwehr tendierendes Planungsmittel bilden die Vorschriften des herkömmlichen Baupolizeirechtes. Dazu gehören direkt anwendbare materielle Bestimmungen von Baugesetzen und Bauordnungen, zum Beispiel über Abstände, Geschosßzahlen, Ausnützungsziffern, Immissionenschutz usw. Im Mittelpunkt moderner hoheitlicher Planung steht jedoch – wie in der Bezeichnung schon anklingt – der Plan, von dem man in der Juristensprache sagt, daß er im

Gegensatz zu den Rechtssätzen nicht generell, sondern individuell klassiere. Erst der Plan ermöglicht die bis ins kleinste Detail den örtlichen Verhältnissen und Bedürfnissen angepaßte Differenzierung der raumordnenden Maßnahmen. Der Inhalt der Pläne reicht von der einzelnen Anordnung, etwa einer Baulinie, einer Zoneneinteilung eines Leitungssystems, bis zum sachlich umfassenden Gesamtplan über Landschaft, Besiedelung, Verkehr, Versorgungsanlagen und öffentlichen Bauten. Sehr unterschiedlich ist auch der räumliche Geltungsbereich, der sich vom Teil eines Quartiers über das Baugebiet einer Gemeinde bis zum regionalen oder gar kantonalen Territorium erstrecken kann.

Planungsmaßnahmen sind jedoch – das darf und muß der Jurist dem technischen Planungsfachmann vor Augen halten – nur zulässig und damit rechtswirksam, wenn sie sich auf eine rechtliche Grundlage stützen lassen. Denn Planungsmaßnahmen erweisen sich, wie gesagt, als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen, die nach der Praxis des Bundesgerichtes nur rechtmäßig sind, wenn sie auf gesetzlicher Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und im Falle besonderer Intensität (materielle Enteignung) gegen Entschädigung erfolgen. Beim Erfordernis der gesetzlichen Grundlage handelt es sich im Grunde aber um nichts anderes als um einen Anwendungsfall des allgemeingültigen Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, der letztlich aus dem Prinzip der Gewaltentrennung hervorgeht (Jagmetti).

3. Die Kompetenzausscheidung zwischen Bund, Kanton und Gemeinde

Bekanntlich besitzt der Bund keine allgemeine Kompetenz auf dem Gebiet der Siedlungsplanung. Einzig der Wald genießt einen besonderen bundesrechtlichen Schutz. Dazu kommen Kompetenzen für verschiedene Bereiche der Verkehrs- und Transportplanung (Straßen-, Eisenbahn- und Luftverkehr) sowie die Rohrleitungsanlagen. Heute sind allerdings Bestrebungen im Gange, die Zuständigkeit des Bundes zur planenden Einflußnahme auf die Bodennutzung zu verstärken. Ich erinnere nur an die sozialdemokratische Bodenrechtsinitiative und den bundesrätlichen Gegenvorschlag.

- Baupolizei und Planung, eingeschlossen die Belange des Natur- und Heimatschutzes, bilden somit eine wichtige Rechtsdomäne der Kantone. Und es ist Sache der kantonalen Zuständigkeitsordnung, also letztlich der Kantonsverfassung, darüber zu befinden, welche Materien der kantonalen Regelung vorbehalten bleiben und welche den Organisationen der Selbstverwaltung – als solche kommen in den meisten Kantonen nach ihrem herkömmlichen staatsrechtlichen Aufbau nur die Gemeinden in Frage – zur selbständigen Normierung überlassen werden. Von großer rechtlicher, aber auch praktischer Tragweite ist in diesem Zusammenhang die Frage, wieweit die Gemeinden auf Grund ihres sogenannten eigenen oder ursprünglichen Kompetenzbereiches, also ihrer Autonomie, auf dem Gebiet des Baupolizei- und Planungsrechtes tätig werden können und wo sie auf eine ausdrückliche Delegation der Rechtsetzungsbefugnis durch

den Kanton angewiesen sind. In den autonom zu regelnden Bereich der Gemeinde fällt nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung das traditionelle Baupolizei- und Erschließungsrecht, wo man mit eingelebten Formen der Eigentumsbeschränkung auskommt, wie Bau- und Straßenlinien, Bauzonen, Versorgungseinrichtungen. Anders verhält es sich mit Bezug auf die Planungsmaßnahmen des modernen Baurechts, wie das Bundesgericht zu der von einer aargauischen Gemeinde beabsichtigten speziellen Kurzone im Rahmen der Ortsplanung ausführt. Dieses umfasse nicht nur Verbote, sondern auch Gebote; es erschöpfe sich nicht im Ausschluß unerwünschter Bauten, sondern ordne im Hinblick auf die Sicherung der besten Entwicklungsmöglichkeiten des Einzelnen und der Gemeinschaft positiv eine bestimmte Baugestaltung oder Bodennutzung an, wobei es neben der Überbauung als solcher auch die darauf folgende Verwendung der Bauten regle. Das Bundesgericht fährt fort: Eine derart weitgehende Verpflichtung zu sozial sachgemäßer Ausübung des Eigentums läßt sich nur unter Verwendung neuer oder zumindest neu gefaßter Rechtsinstitute verwirklichen; sie beruht letztlich auf einer gewandelten Konzeption des Eigentums. Aus dem einen wie dem andern Grunde komme der modernen Landes- oder Regionalplanung mehr als bloß lokale Bedeutung zu. Ihre Einführung falle deshalb nicht in den Kreis der Aufgaben, welche die aargauische Gemeinde unter Berufung auf Artikel 44, Absatz 1, der Staatsverfassung als «ihre Angelegenheit» zur selbständigen Erledigung in Anspruch nehmen könne. Anderes mag nach Auffassung des Bundesgerichtes gelten, wenn einmal die Grundlagen für die Planung – im erwähnten Sinne – auf kantonaler (oder eidgenössischer) Ebene gelegt sein sollten und es sich nur noch darum handle, die im Recht der höheren Verbände vorgebildeten Institute auf den Einzelfall zu übertragen (vgl. AGVE 1961, S. 254f.).

Nach dem Gesagten erhält also das Problem der Rechtsgrundlagen für die Planung besondere Aktualität und Dringlichkeit, wenn diese – gleichsam in einem dynamischen Prozeß – den ihr von der statischen Rechtsordnung vorgegebenen Rahmen zu sprengen sich anschickt. Das kann geschehen entweder in sachlicher Hinsicht durch Inanspruchnahme neuer Planungsinstitute (ich erinnere an das erwähnte Beispiel der Schaffung einer speziellen Kurzone) oder in territorialer Hinsicht, indem die Planung über den ihr herkömmlich zugewiesenen Aktionsbereich der Gemeinde hinausgreift zur Erfassung und Ordnung weitergefaßter Zusammenhänge in der Regionalplanung. Mit der Erscheinung der Regionalplanung allein will ich mich im folgenden befassen.

4. Das Phänomen der Regionalplanung

Es erscheint nicht eben schwierig, für die Entstehung der Regionalplanung als zeitgemäßes Postulat eine Erklärung zu finden. Sie ist doch die direkte, fast notwendige Folge der wirtschaftlichen, bevölkerungsmäßigen und soziologischen Entwicklung, wie sie mit der Industrialisierung im 19. Jahrhundert anhebt. Diese ist gekennzeichnet durch den Aufstieg der

Städte, aber auch einzelner Gemeinden zu Wirtschafts-, Industrie- und Kulturzentren. Dank ihrer Attraktivität werden sie zudem rasch zu eigentlichen Besiedlungsschwerpunkten, die den Zustrom der Bevölkerung aus dem Hinterland bald einmal nicht mehr aufzunehmen vermögen. Das Wachstum der Stadt greift auf die bisher kleinen, ländlichen Vorortsgemeinden über. Auf ihren landwirtschaftlich genutzten Flächen entstehen die neuen Heimstätten der nach der Stadt hin orientierten Zuzüger. Es gilt, sich des eingetretenen fundamentalen Wandels der Gemeinde bewußt zu werden. Die alte bäuerliche Gemeinde bildete in ökonomischer Hinsicht eine Einheit; die ortsansässige Bevölkerung beschränkte sich auf die Ausschöpfung der innerhalb der Gemeindegrenzen befindlichen Produktionsmittel. Unsere Gemeinden entstammen historisch der Markgenossenschaft des Mittelalters. Dort hat die gemeinschafts- und staatsbildende Idee der lokalen Selbstverwaltung ihre Ausbildung erfahren und über den Zusammenbruch der Französischen Revolution hinweg die Verbindung und Kontinuität zwischen der alten und der neuen Eidgenossenschaft hergestellt. Die geschichtliche Rolle der Gemeinde klingt noch heute nach in der staatsrechtlichen Begriffsbestimmung der Gemeinde als des innerkantonalen Herrschaftsverbandes auf territorialer Grundlage, als der öffentlich-rechtlichen Gebietskörperschaft mit umfassendem Zuständigkeitsbereich.

Man muß sich das, wenn auch nur andeutungsweise, vor Augen halten, will man die Tragweite der eingetretenen Veränderungen erfassen. Die Gemeinde hat – je näher der Stadt, desto mehr – für einen wachsenden Anteil ihrer Bevölkerung die Stellung und Aufgabe eines Lebensmittelpunktes verloren. Sie ist der Ort, wo man wohnt. Andere wichtige Funktionen hat ihr das benachbarte Zentrum abgenommen; denn dort gibt es Arbeitsplätze in der Industrie oder einem Sektor der Dienstleistung, dort gibt es die lockenden Möglichkeiten für Einkauf, für Vergnügen, für Ausbildung usw. Wir konstatieren eine neuartige Aufteilung der Funktionen zwischen Gemeinwesen, die eine neue gegenseitige Abhängigkeit und Zuordnung entstehen läßt. Und zwischen diesen Gemeinwesen bewegt sich – dank den heutigen Verkehrsmitteln auch über größere Distanzen – der moderne Mensch im täglichen Hin und Her. Mag für das mittelalterliche Straßenbild die Erscheinung des *Pilgers* charakteristisch gewesen sein, so ist es für unsere zeitgenössischen, von Fahrzeugen wimmelnden Verkehrswege der *Pendler*.

Aus der Existenz des Pendlerdaseins für breite Bevölkerungskreise (allein der Kanton Aargau zählt 70 000 Pendler zum Arbeitsplatz) und in der in heutiger Form noch nie dagewesenen Interdependenz zwischen dem Zentrum und den Gemeinden seines Einzugsgebietes entstehen Probleme verschiedener Art. Am augenfälligsten traten alsbald die technischen in Erscheinung. Wie passen wir die Kommunikationsmittel den angeschwollenen Verkehrsbedürfnissen an? Soll der sich abzeichnenden Tendenz des baulichen Zusammenwachsens der einzelnen Gemeinwesen zur Agglomeration einfach der Lauf gelassen werden? Oder können und sollen Freiflächen dazwischen ausgespart werden zur sogenannten «städtebaulichen

Gliederung» oder im primären Interesse der landwirtschaftlichen Nutzung? Wie bringen wir genügend und gutes Wasser herbei und schaffen die Abwasser in einem ungefährlichen Zustand wieder fort? Diese und andere Fragen haben im Agglomerationsgebilde keinen bloß lokalen Charakter mehr und wären im Rahmen der Gemeinde technisch und finanziell vielfach gar nicht mehr lösbar. Sie müssen fast zwangsläufig in den regionalen Zusammenhang hineingestellt und das Gebiet mehrerer Gemeinden als Planungseinheit den Studien zugrunde gelegt werden. Wir stehen damit vor dem Phänomen der Regionalplanung. Nimmt man zu den rein technischen Gegebenheiten die wirtschaftliche und kulturelle Zuordnung dazu, so gelangen wir zur Konzeption der Region als dem Ergänzungsgebiet eines zentralen Ortes. Und wir erkennen es als Aufgabe der Regionalplanung, geographisch, verkehrsmäßig und wirtschaftlich zusammenhängende Gebiete mit einem Maximum an gemeinsamen Berührungspunkten auch gemeinsam zu bearbeiten.

5. Organisation und Träger der Regionalplanung

Die für den Erfolg der Regionalplanung entscheidende Frage ist die Verwirklichung der Zusammenarbeit über den territorialen Zuständigkeitsbereich der einzelnen Gemeinden hinaus. Dieses Ziel kann über verschiedene Wege angestrebt werden, je nach dem Willen der beteiligten Gemeinwesen und vor allem je nach den Möglichkeiten und Grenzen der kantonalen Gesetzgebung.

a) Eine erste Möglichkeit, welche die Freiheit der Gemeinden in der Planung nicht berührt, besteht darin, daß die kommunalen Behörden den Interessen der Region durch entsprechende Ausgestaltung der Ortsplanung von sich aus Rechnung tragen. Ihr Ungenügen liegt darin begründet, daß ihnen keine Gesamtkonzeption für die Region zugrunde liegt und daß die einzelne Gemeinde ihre Funktion gewissermaßen selbst bestimmt.

b) Für die eigentliche interkommunale Zusammenarbeit sind sehr verschiedenartige Lösungen denkbar. So kann das Zusammenwirken der Gemeinwesen im Sinne der Regionalplanung schon im außerrechtlichen Bereich wesentlich gefördert werden, so durch regelmäßige freie Kontakte zwischen den Behörden oder ein kollegiales Verhältnis zwischen den Sachbearbeitern verschiedener Gemeinwesen. Auf diesem Wege kann für die gute Koordination der einzelnen Ortsplanungen viel erreicht werden. Mit einer solchen Koordination der Einzelplanungen kann aber – und zwar auch dann, wenn sie gesetzlich vorgeschrieben ist – nur erreicht werden, daß keine einander widersprechenden Ortsplanungen entstehen. Für eine positive Beeinflussung der Entwicklung der ganzen Region bedarf es entweder einer gemeinsamen Vorbereitung der Ortsplanungen durch Organe der beteiligten Gemeinden oder dann einer Gesamtplanung durch eine übergeordnete Instanz.

Für die freiwillige interkommunale Zusammenarbeit im Sinne der gemeinsamen Vorbereitung der Ortsplanungen stehen alle privatrechtlichen

Formen des Zusammenschlusses zur Verfügung, zum Beispiel Verein (Regionalplanungsgruppe Baden). Auch öffentlich-rechtliche Verträge zwischen mehreren Gemeinden fallen nach Maßgabe des kantonalen Rechtes in Betracht. Die Übernahme der Ergebnisse der Regionalplanung in die Ortsplanung und damit die Wirksamkeit des Vertrages hängt jedoch zu einem guten Teil von der Vertragstreue der Partner ab.

Besonders aktuell ist heute der Zusammenschluß von Gemeinden zu einem Zweckverband. Darunter ist die Bildung einer neuen Körperschaft des öffentlichen Rechts zu verstehen, auf welche gewisse hoheitliche Befugnisse anderer, öffentlicher Körperschaften zum Zweck der gemeinschaftlichen Besorgung einer öffentlichen Aufgabe übertragen werden. Soll diese jedoch eine direkt oder eine indirekt verbindliche Planung aufstellen und eventuell auch hoheitliche Funktionen ausüben können, bedarf es einer ausreichenden gesetzlichen Grundlage. Diese ist zum Beispiel im geltenden aargauischen Recht nicht enthalten, soll aber mit dem neuen Baugesetz in beschränktem Umfange geschaffen werden. Dabei ist beabsichtigt, es beim Konzept des freiwilligen Zweckverbandes bewenden zu lassen und keine Befugnisse kantonaler Behörden zur Gründung von Zweckverbänden vorzusehen, wie das zum Beispiel nach den Baugesetzen der Kantone Bern, Solothurn oder Appenzell I.-Rh. möglich ist. Es soll lediglich der Beitritt einzelner Gemeinden zum Zweckverband vom Großen Rat verfügt werden können, wenn diese es nicht freiwillig tun, die Lösung der sich stellenden Aufgabe es aber dringend verlangt (§ 153 Entwurf Baugesetz). Die vom Regierungsrat genehmigten Regionalpläne sind für die Bauvorschriften aller Gemeinden der Regionalplanungsgruppen wegleitend. Die Wirkung der Regionalpläne auf die Bauvorschriften gemäß Baugesetzentwurf ist als mittelbar verbindlich zu bezeichnen, muß doch bei Erteilung der kantonalen Genehmigung für Gemeindebauvorschriften deren Übereinstimmung mit dem Regionalplan geprüft werden (Entwurf § 155).

Eine weitere Organisationsform der Regionalplanung bestünde in der Bildung neuer innerkantonalen Herrschaftsverbände. Darauf muß hier in Baden, dem Ursprungsort der Idee des Regionalrates, hingewiesen werden. Darnach würden alle Gemeinden einer Region zu einem neuen Selbstverwaltungskörper zusammengeschlossen und diesem die Planung und eventuell weitere öffentliche Aufgaben übertragen. Zu dieser Lösung hat Prof. Jagmetti, ETH, einmal die Frage gestellt, ob es zweckmäßig sei und im Interesse einer zeitgemäßen Raumordnung liege, die Staatsstruktur noch komplizierter zu gestalten, als sie es in der Schweiz ohnehin schon sei. Diesem Bedenken könnte und müßte wohl dadurch Rechnung getragen werden, daß mit der Einführung dieses neuen staatsrechtlichen Gebildes gleichzeitig anderweitige strukturelle Vereinfachungen und Entlastungen eingebaut werden könnten.

Schließlich ist als eine Möglichkeit zur Lösung regionaler Probleme auch die Verschmelzung von Gemeinden, die Eingemeindung, zu nennen. Mag in früheren Jahrzehnten vielleicht allzuhäufig und leicht davon Gebrauch gemacht worden sein – eventuell weil seither entwickelte Formen

der Zusammenarbeit damals noch nicht geläufig waren –, so kann sie auch heute nicht einfach als Verstoß gegen Gemeindeautonomie und Föderalismus abgelehnt werden. Dr. Saxer macht in seiner Arbeit über rechtliche Aspekte der Regionalplanung zu Recht darauf aufmerksam: Wenn durch die Verschmelzung ein kräftigeres neues Gemeinwesen geschaffen werden kann, bewirkt sie eine Stärkung des Gedankens der gemeindlichen Selbstverwaltung.

6. Planung durch den Kanton

Wenn von übergemeindlicher Planung die Rede ist, muß schließlich der Kanton in die Betrachtung einbezogen werden. In hauptsächlichen Stadtkantonen wie Basel und Genf, aber auch in Baselland hat er die eigentliche Führung. Aber auch in Kantonen mit stark dezentralisierter Struktur, wie dem Aargau, zeichnen sich deutlich kantonale Planungsaufgaben ab. Dem Kanton obliegt die Koordination und zugleich Förderung der Planung in Gemeinde und Region. Dazu gehört auch, daß er gewisse Planungsgrundlagen zur Verfügung stellt und Planungsziele steckt. Dazu kommt eine gewisse kantonale Rahmenplanung in bezug auf Straßen, die Belange der Wasserwirtschaft (Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung) und Kehrrichtverwertung. Man hat sich im Aargau sogar an ein kantonales siedlungspolitisches Leitbild herangewagt, das eine Kommission unter Mitwirkung von Experten erarbeiten soll. Entsprechend sieht der Baugesetzentwurf die Möglichkeit kantonaler Gesamtpläne über die zukünftige Entwicklung vor. Kantonale Planung ist in der Regel sehr generell und darauf beschränkt, große Richtlinien anzugeben. Sie ist deshalb auf die Überprüfung und Ergänzung durch die Regionalplanung angewiesen. Eine weitgehende Zusammenarbeit der Regionalplanungsgruppen mit dem Kanton zur gegenseitigen Abstimmung ihrer Fachplanungen drängt sich auf. Die Regionalplanungsgruppen fungieren dabei zugleich als Repräsentant und nützliches Bindeglied, wobei umgekehrt die Gemeinden mit dem Rückhalt der Regionalplanung und deren Untersuchungen sich beim Kanton leichter und nachhaltiger Gehör verschaffen können.

Schlußbemerkungen

Die Skizzierung der Organisationsformen und Träger der Planung zeigt ein ziemlich kompliziertes Neben- und Ineinander von kommunaler, regionaler und kantonaler Planung. Während wir es bei der Gemeinde und dem Kanton als Träger dieser modernen Verwaltungsaufgabe mit traditionellen Institutionen des schweizerischen Staatsrechtes zu tun haben, ist die Region ein neuer, den aktuellen Bedürfnissen der Planung entstammender Begriff ohne bestimmten rechtlichen Inhalt. Und es läßt sich heute noch nicht sagen, ob und in welcher Weise er sich neben oder gar anstelle eingelebter kantonals-taatsrechtlicher Institutionen wird einbürgern können. Auch diese Frage, wie so vieles andere in der Planung, befindet sich im Fluß.

Dabei müssen wir uns wohl grundsätzlich darüber im klaren sein, daß Landes- und Regionalplanung, wie sie den Planungsfachleuten heute vorschwebt, nicht allein mit den Mitteln des Rechtes, welches die Bodennutzung im engern Sinne regelt, verfolgt werden kann. Wie Dr. Saxer in der erwähnten Abhandlung zu Recht ausführt, soll Planung noch auf zahlreiche andere Rechtsmaterien, welche auf die Bodennutzung nur indirekt Bezug haben, Einfluß nehmen. Das Recht der staatlichen Anstalten und Unternehmungen, das öffentliche Finanzwesen, das Wirtschaftsrecht, das Agrarrecht, das Verkehrsrecht und andere Rechtsgebiete können und sollen in den Dienst der Planung gestellt werden. Und wir wollen auch nicht übersehen, daß der Vollzug jedes größeren Planungszieles eine Vielfalt von Einzelakten erfordert, deren Erlaß sich über eine lange Zeitspanne erstrecken kann. Vollzug einer Planung bedeutet eine langwierige Auseinandersetzung mit Einzelproblemen. So zum Beispiel erfordert die Schaffung oder Stärkung eines regionalen Zentrums Maßnahmen zur Standortaufwertung. Durch Verbesserung der Verkehrsbeziehungen, Ausbau der öffentlichen Dienste, Förderung der Bildungsstätten und der kulturellen Institutionen, durch steuerliche Maßnahmen, Ansiedelung neuer Geschäfte und Betriebe, Erschließung von Baugelände ist der Ort attraktiv zu gestalten. Welche konkreten Schritte die Behörden zur Erreichung dieser abstrakten Postulate vornehmen sollen, darüber kann nur im Einzelfalle entschieden werden. Das Schwergewicht dieser Entscheide liegt jedoch überwiegend im örtlichen Bereich. Daraus ist wohl der Schluß zu ziehen, daß die Verwirklichung der Regionalplanung zu einem wesentlichen Teil auch in Zukunft in den Händen der Gemeindebehörden bleiben dürfte.

Es wird andauernde Anstrengung vieler und bester Kräfte recht verschiedener Fachdisziplinen und Berufskategorien erfordern, um der Aufgabe der modernen Orts-, Regional- und Landesplanung, die zu einem zentralen Anliegen der Gestaltung der sozialen Ordnung geworden ist, Herr zu werden.

Schweizerische Gesellschaft für Photogrammetrie

Protokoll der Herbstversammlung

vom 3. Dezember 1966 im Restaurant «Du Pont», Zürich

Protokoll der Arbeitssitzung «Automation in der Grundbuchvermessung»

Zur Vormittagssitzung haben sich 36 Mitglieder der SGP eingefunden. Der Vorsitzende, Prof. Spiess, betont einleitend, daß es darum gehe, zuerst einen Katalog von Fragen zusammenzustellen, sodann eine Auswahl unter dem meistgefragten Diskussionsstoff zu treffen und schließlich Beschlüsse über die zukünftige Gestaltung des Programms zu fassen.

Da sich niemand zur Eintretensdebatte meldet, kann mit der Aufstellung des Fragenkatalogs begonnen werden. Die verschiedenen Stellungnahmen und Vorschläge seitens der Mitglieder führen zu folgenden Ergebnissen: