Zeitschrift: Mensuration, photogrammétrie, génie rural

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

Band: 71-F (1973)

Heft: 3: Sonderheft : Informationstagung 1973 Berggebiet

Artikel: Organisation von Rechtsträgern für Planung und Durchführung von Entwicklungsprojekten

Autor: Baschung, M.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-226192

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: 08.07.2025

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

Organisation von Rechtsträgern für Planung und Durchführung von Entwicklungsprojekten

Von M. Baschung, Schaffhausen

Résumé

M. Baschung, juge cantonal et suppléant du Délégué du Conseil fédéral à l'aménagement du territoire, commente le projet de loi sur l'aménagement du territoire et les questions touchant à nos régions de montagne et alpestres. Il parle de la nécessité d'une collaboration étroite entre la Confédération, les cantons et les communes et surtout du projet de loi sur les crédits d'investissement en faveur de la région de montagne, projet élaboré par le Prof. Schürmann en vue d'encouragement du développement général des régions de montagne et d'amélioration de leur structure économique.

1. Die Aufgabenzuteilung in der Raumplanung

1.1. Einleitung

Die Raumplanung ist – und das kann nicht deutlich genug unterstrichen werden – eine Aufgabe der Kantone. Sie findet ihre sachlichen Schranken in den Grundsätzen des Bundes und in der Pflicht zur Koordination mit den Sachplanungen des Bundes sowie in der Berücksichtigung der Raumplanung der andern Kantone. Dieser Grundidee folgend, sind die Vorkehren der Kantone im Gesetz in den Vordergrund gestellt worden (Art. 6–21). Der Gesetzgeber verpflichtet die Kantone, die Grundzüge der künftigen nutzungs- und besiedlungsmäßigen Entwicklung ihres Gebietes in Form von Gesamtrichtplänen festzulegen (Art. 6). Diese umfassen in der Regel Teilrichtpläne der Besiedlung und Landschaft, des Verkehrs, der Versorgung sowie der öffentlichen Bauten und Anlagen. Das Verfahren über die Aufstellung dieser Pläne ist den Kantonen zur eigenen Ordnung überlassen. Das Gesetz beschränkt sich auf die Vorschriften betreffend die Publikation, die Vernehmlassungsrechte (Art. 9) und die Revision (Art. 10) sowie über die Planungszeiträume (Art. 8 Abs. 4) und die Genehmigung durch den Bundesrat (Art. 17). Für die Durchführung der Gesamtrichtpläne weist das Gesetz den zuständigen Instanzen in den Kantonen bestimmte Rechte und Pflichten zu, die es materiell grundsatzmäßig umschreibt (Art. 32–40). Bundesrechtlich werden im gleichen Zusammenhang neue Mittel zur Durchsetzung der Raumplanung wie die Landumlegung, die Enteignung, die Planungszonen und die Mehrwertabschöpfung bereitgestellt.

Den Kantonen ist es ferner überlassen, für die zweckmäßige Festlegung der Nutzungsordnung in den Gemeinden oder Regionen (Art. 31–37) besorgt zu sein. In den meisten Kantonen wird die Festlegung der Nutzung nach Maßgabe der kantonalen Gesamt- und Teilrichtpläne die Aufgabe der Gemeinden sein. Die Kantone werden indessen – mehr als bisher – darüber zu wachen haben, daß die Zonenpläne zweckmäßig sind (Art. 36 Prüfung der Zweckmäßigkeit) und mit den Erschließungsplänen übereinstimmen (Art. 34; vgl. ferner Gewässerschutzgesetz).

1.2. Die Zusammenarbeit zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden

Die beiden ersten Abschnitte des 2. Teils des Raumplanungsgesetzes, die Vorkehren der Kantone und des Bundes, lassen die Notwendigkeit der engen Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen erkennen. Der Grundsatz der durchgehenden Planung (Art. 2) wird u. a. gewährleistet:

- durch die Pflicht der Kantone, bei der Aufstellung der Gesamtrichtpläne die Sachplanungen des Bundes zu berücksichtigen (Art. 9, Abs. 3);
- durch die Verbindlichkeit der Gesamtrichtpläne für alle mit Aufgaben der Raumplanung des Bundes, der Kantone und der Gemeinden betrauten Behörden (Art. 9, Abs. 1);
- durch die Verpflichtung des Bundes, den Gesamtverkehrsplan und den Sachplan der für die Raumplanung wichtigen öffentlichen Bauten und Anlagen *nach Anhören* der Kantone aufzustellen.

Die verbesserte Verankerung der Koordination und die Ausgestaltung der Planungsinstrumente und -mittel sollen die Erfüllung der Aufgaben, die dem Bund und den Kantonen durch Art. 22quater übertragen sind, sicher stellen. Damit will indessen nicht gesagt sein, daß die bisherige Arbeit in den Kantonen und auf Bundesebene schlechthin unzulänglich war, und mit dem neuen Raumplanungsgesetz die Raumplanung mit ihren Auswirkungen erst beginne. Wir wissen, daß die Kantone in den vergangenen zwei Jahrzehnten eine aktive Planungstätigkeit entwickelt haben. Verschiedene Kantone verfügen über moderne Bau- und Planungsgesetze. Trotzdem dürfen wir die Augen vor zahlreichen Unzulänglichkeiten nicht verschließen, die bis anhin eine wirksame Raumplanung erheblich erschwerten oder gar unmöglich machten. Gelegentlich fehlt es mehr an der Einsicht und am Willen, die notwendigen Maßnahmen durchzusetzen. Oftmals ist der Stimmbürger in der Ausübung seiner Rechte überfordert, z. B. wenn er bei der Festlegung der Nutzungsordnung zwischen dem Allgemeinwohl und den eigenen Interessen zu unterscheiden hat. So kann es nicht verwundern, daß selbst in Gemeinden, wo gesamtschweizerisch anerkannte Fachleute bei der Planung mitgewirkt haben, Zustände geschaffen wurden, die heute nur mit Mühe in Anwendung des Bundesbeschlusses über dringliche Maßnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung vorläufig korrigiert werden können. Es bedarf – bei kritischer Würdigung der heutigen Situation – keiner weiteren Begründung, daß in den Kantonen mit der Zuweisung der fast ausschließlichen Planungskompetenz an die Gemeinden ungünstige Voraussetzungen für eine Entwicklung und den Verhältnissen in der Region angepaßte Raumplanung geschaffen wurden. Es darf auch nicht verschwiegen werden, daß selbst in jenen

Kantonen, wo den kantonalen Instanzen bei der Genehmigung der Ortsplanungen die Zweckmäßigkeitskontrolle zusteht, vielfach aus Gründen der Opportunität bei der Ausübung dieses Rechts größte Zurückhaltung geübt wird. So kommt es neuerdings – im Zusammenhang mit der Durchführung des erwähnten Bundesbeschlusses – immer wieder vor, daß Gemeindebehörden das Begehren stellen, die Überarbeitung von Ortsplanungen, die vor nicht langer Zeit auf ihre Zweckmäßigkeit hin geprüft wurden, durch Einbezug einzelner Baugebiete in die provisorischen Schutzgebiete zu ermöglichen.

Ganz besonders gemangelt hat es aber auch an klaren Zielvorstellungen des Bundes und der Kantone über die Entwicklung unseres Landes. Das Raumplanungsgesetz soll mit seinen Grundsätzen und mit dem dazu erforderlichen Instrumentarium – ich denke an Art. 1, Art. 22 und 23 sowie an die Gesamtrichtpläne der Kantone – diese Lücke schließen.

Im Raumplanungsgesetz werden – mit einer Ausnahme – die Gemeinden nicht unmittelbar angesprochen. Die Zuteilung der Aufgaben an die Gemeinden ist Sache der Kantone. Um dem Erfordernis der „durchgehenden Planung" gerecht zu werden, müssen die Kantone dafür besorgt sein, daß die Gemeinden in der Erfüllung der ihnen zugewiesenen Aufgaben die materiellen Grundsätze der Raumplanung befolgen. So wird in Art. 36 vorgeschrieben, daß die Nutzungspläne, die gewöhnlich auf Gemeindeebene festgelegt werden, zu ihrer Verbindlichkeit der Genehmigung durch die zuständige kantonale Behörde bedürfen. Die Kantone haben dabei die Nutzungspläne auf ihre Recht- und Zweckmäßigkeit sowie auf ihre Übereinstimmung mit den kantonalen Gesamtrichtpläne zu überprüfen. In Art. 37 wird ferner vorgeschrieben, daß die Nutzungspläne regelmäßig den kantonalen Gesamtrichtplänen anzupassen sind.

Der Vollzug des dringlichen Bundesbeschlusses über die Raumplanung bietet eine gute Gelegenheit, uns Vorstellungen über die künftige Zusammenarbeit zwischen dem Bund, den Kantonen und Gemeinden zu machen. Die Hauptprobe für die durchgehende Planung, die dem Bund in Ausführung von Art. 22quater BV die Rolle der Grundsatzgesetzgebung zuweist, die Kantone als die Hauptakteure der Gesamtplanung bezeichnet und den Gemeinden die wichtigen Aufgaben des Vollzugs in der Ordnung der Nutzung und der Erschließung überträgt, hat begonnen. Die bisherigen Erfahrungen lehren uns, daß den Kantonen bei der Festlegung der provisorischen Schutzgebiete mit Rücksicht auf wirtschaftliche, soziale, topographische und andere Gegebenheiten im Rahmen der vom Bund erlassenen Grundsätze ein relativ breiter Ermessensspielraum verbleiben muß. Die Kantone ihrerseits haben erneut deutlich erkannt, daß es ohne die aktive Mitarbeit der Gemeinden nicht geht. Das einläßliche Gespräch zwischen dem Bund und den Kantonen einerseits und zwischen den Kantonen und ihren Gemeinden andererseits ist der unentbehrliche Kitt im Gefüge der durchgehenden Planung.

1.3. Die Rolle der Regionen

Das Raumplanungsgesetz erwähnt auch die Regionen nicht. Ihren Aufgabenbereich ordnen die Kantone selbständig. Nach dem neuen Raumplanungsgesetz für den Kanton Graubünden, das der Große Rat vor wenigen Wochen verabschiedet hat, sind den Regionen folgende Aufgaben zugewiesen:

– Mitwirkung bei der Kantonalplanung:

Art. 49:

Die Gemeinden wirken bei der Ausarbeitung der kantonalen Richtpläne mit, indem sie sich in geographisch und wirtschaftlich zusammenhängenden Räumen zusammenschließen und im Einvernehmen mit dem Kanton die für die Region wichtigsten Grundlagen der nutzungs- und besiedlungsmäßigen Entwicklung feststellen.

Die Regierung hat bei den kantonalen Richtplänen die Grundlagen zu berücksichtigen, welche die Gemeinden in ihren Regionen erarbeitet haben, soweit dem nicht wichtige Interessen entgegenstehen, die der Kanton in Erfüllung seiner Aufgaben wahrzunehmen hat.

– Regionale Aufgaben

Art. 50:

Gemeinden eines geographisch und wirtschaftlich zusammenhängenden Raumes können sich zu öffentlich-rechtlichen oder privatrechtlichen Körperschaften (Regionalplanungsverbänden) zusammenschließen, um gemeinsame planerische, bauliche und betriebliche Aufgaben zu lösen. Diese Verbände können insbesondere folgende Aufgaben übernehmen:

a) die Aufstellung von Richtlinien für die Ortsplanung im Rahmen der kantonalen Richtpläne (die Kantonsplanung ergänzende regionale Richtpläne);
b) die Anlage, den Unterhalt bzw. den Betrieb von regionalen Straßen, Wanderwegen, Verkehrsmitteln, Schulhäusern, Spitälern, Heimen, touristischen Einrichtungen, Wasserversorgungs-, Abwasserreinigungs- und Abfallbeseitigungsanlagen, Gemeinschaftsantennen usw.;
c) die Freihaltung von Grünflächen, Erholungsräumen und anderer Schutzgebiete von regionaler Bedeutung;
d) die Ansiedlung von Industrie und Gewerbe.

Werden Gemeinden durch eine im regionalen Interesse beschlossene Maßnahme besonders begünstigt oder belastet, so kann hiefür ein regionaler Ausgleich vorgesehen werden.

Art. 51:

Die Gemeinden können öffentlich-rechtliche Regionalplanungsverbände ermächtigen, allgemeinverbindliche Vorschriften zu erlassen, welche zur Erfüllung der dem Verband übertragenen Aufgaben erforderlich sind. Die Statuten dieser Verbände sind durch die Regierung zu genehmigen.

Die zuerst zitierte Gesetzesbestimmung soll zur Regionalplanung anspornen. Wenn sich die Gemeinden in geographisch und wirtschaftlich zusammenhängenden Räumen zusammenschließen und die für die Region wichtigsten Grundlagen der nutzungs- und besiedlungsmäßigen Entwicklung feststellen, so können sie bei der Kantonsplanung in gewichtiger Weise mitreden. Die Regierung hat ja, bei der Aufstellung der kantonalen Richttpläne die Grundlagen zu berücksichtigen, welche die Gemeinden in ihren Regionen erarbeitet haben. Vorbehalten bleiben einzig entgegenstehend wichtige Interessen, die der Kanton in der Erfüllung seiner Aufgaben wahrzunehmen hat.

1.4. Ein Beispiel aus der Praxis

Zur Illustration dafür, daß es möglich ist, die in Art. 2 des Entwurfes für das eidg. Raumplanungsgesetz geforderte durchgehende Planung in die Tat umzusetzen, soll im folgenden in Kürze der Planungsablauf am Beispiel des Industriequartiers Herblingertal bei Schaffhausen dargestellt werden.

An der Richtplanung für dieses neue, einen Quadratkilometer umfassende Industriegebiet waren beteiligt:

- *Bund:*
  Nationalstraße N 4
  Ausbau Güterbahnhof Schaffhausen
  Waldrodung
- *Kanton:*
  Anschlüsse an das kantonale Straßennetz
  Korrektur der Kantonsstraße Herblingen Gennersbrunn
  Verlegung des Baches Fulach
- *Stadt:*
  Quartierstraßen
  Werkleitungen
  Kanalisationen
  Baulandumlegung

Mitbeteiligt waren im weitern die Deutschen Bundesbahnen, die der Verlegung und teilweisen Untertunnelung ihrer Teilstrecke Herblingen-Schaffhausen zustimmen mußte.

Für die Phase der Richtplanung in den Jahren 1958–1965 gab es die planungsrechtlichen Instrumente des kantonalen Gesamtrichtplanes und der Teilrichtpläne, die sich an die Sachplanung des Bundes zu halten haben und für die Ortsplanung innerhalb der Gemeinde verbindlich sind noch nicht. Weil aber von Anfang an die Interessierten, Behörden, Amtsstellen und Grundeigentümer in engem Kontakt standen, konnte schon relativ früh, d. h. bereits im Jahre 1962, ein Plan erstellt werden, der alle wesentlichen Elemente der von den einzelnen Planungsträgern zu realisierenden Teilplanungen enthielt. Man nannte diesen Plan in Anlehnung an das damals noch geltende alte kt. Baugesetz Bebauungsplan. Heute würde man ihn als Richtplan bezeichnen, der die Grundlage für die Festlegung der folgenden Exekutivpläne bildete:

- Ausführungsprojekt Nationalstraße N 4, Teilstrecke Schweizerbild-Viehmarkt und Anschlüsse (Bundesrat);
- Ausführungsprojekt Erweiterung des Güterbahnhofes (Verwaltungsrat der SBB);
- Genehmigung der Verlegung der deutschen Bundesbahnen (Bundesbahnverwaltung Frankfurt);
- Bewilligung der Waldrodung (Eidg. Oberforstinspektorat);
- Quartierplan Herblingertal, umfassend die Straßen (Kantonale und städtische, Anschlüsse an kantonale Straßen), Kanalisationen, Werkleitungen, Landumlegung Kostenverteiler (Stadtrat Schaffhausen, Genehmigung durch den Regierungsrat, Zustimmung des Souverains zum städtischen und kantonalen Kredit von je 10,5 Mio Franken).

Die in der Planungsphase gemachten Erfahrungen lassen sich wie folgt zusammenfassen:

Der Kanton besaß zu Beginn der Planung keinen Gesamtrichtplan, wie ihn das neue Raumplanungsgesetz vorschreibt. Die an der Industrieplanung Herblingertal beteiligten Gemeinden Schaffhausen und Herblingen (letztere wurde später eingemeindet) hatten kein übereinstimmendes Konzept über die Nutzung des Herblingertales. Wohl hat der Stadtrat schon in den Vierzigerjahren begonnen, im Herblingertal Land zu kaufen. Einen Zonenplan erhielt die Stadt aber erst im Jahre 1968.

Ausschlaggebend für das Gelingen dieser beispielhaften Industrieplanung waren in erster Linie die ausgezeichnete Lage und die Entschlüsse des Bundes über die Linienführung der N 4 und den Ausbau des Güterbahnhofes sowie das im Jahre 1958 in der Volksabstimmung angenommene Straßenkonzept des Kantons, in dem die Führung der Durchgangsstraße Schaffhausen–Thayngen (T 15) so festgelegt wurde, wie wenn man schon damals ein Konzept über das Industriequartier gehabt hätte.

Ebenso wichtig aber war die enge Zusammenarbeit aller Beteiligten. Sie wurde durch die Industriequartier-Genossenschaft Herblingertal gefördert. Diese Genossenschaft war dem Modell der Güterzusammenlegungskorporation nachgebildet. Sie erfüllte die einzig wichtige Aufgabe der Zusammenarbeit; denn in ihren Gremien waren als Landbesitzer sowohl der Bund, der Kanton, die Gemeinden, die Deutschen Bundesbahnen und die privaten Landbesitzer vertreten.

2. Die Aufgabenzuteilung bei der Investitionshilfe für Berggebiete

Der enge sachliche Zusammenhang zwischen Raumplanung und der Förderung der Entwicklung der Berggebiete braucht nicht besonders begründet zu werden. Die Förderungsmaßnahmen des Bundes sind nur dann sinnvoll, wenn sie mit der Raumordnung übereinstimmen. „Die Regionalstrukturpolitik oder kurz Regionalpolitik ist", so führt der Bundesrat in seiner Botschaft zum Entwurf eines Bundesgesetzes über Investitionshilfe für Berggebiete aus, „der ökonomische Bereich der Raumordnungspolitik".

Der enge Zusammenhang von Raumplanung und Förderung der Entwicklung der Berggebiete kommt formell in Art. 11 des erwähnten Gesetzesentwurfes klar zum Ausdruck indem der Nachweis, daß die Zielsetzungen des Entwicklungskonzeptes mit rechtskräftigen kantonalen Gesamt- und Teilrichtplänen im Sinne der Bundesgesetzgebung über die Raumplanung übereinstimmen, verlangt wird. Materiell ergibt sich der Zusammenhang aus der Umschreibung des Begriffs Region (Art. 6) und dem sachlichen Geltungsbereich (Art. 3). Das Bundesgesetz über die Investitionshilfe für Berggebiete ist anwendbar auf Investitionen zur Entwicklung der Infrastruktur, vorab auf den Gebieten der Verkehrserschließung, der Versorgung und Entsorgung, der schulischen und beruflichen Ausbildung sowie der Erholung, des Gesundheitswesens, der Kultur und des Sports. Nach dem Entwurf für ein Bundesgesetz über die Raumplanung haben die Kantone Gesamtrichtpläne zu erstellen, die in der Regel Teilrichtpläne der Besiedlung und der Landschaft, des Verkehrs, der Versorgung sowie der öffentlichen Bauten und Anlagen umfassen.

Es bedarf meines Erachtens keiner besonderen Begründung dafür, daß die Investitionshilfe nur dann sinnvoll ist, wenn sie in enger Fühlungnahme mit den Trägern der Raumplanung vorbereitet und durchgeführt wird.