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

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung

Band: 4 (1947)

Heft: 3

Artikel: Durchführung von Regional- und Ortsplanungen

Autor: Gonzenbach, Rolf Meyer-von

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-783814

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: 11.07.2025

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

Rolf Meyer-von Gonzenbach

Durchführung von Regional- und Ortsplanungen

So verschiedenartig unsere Gemeinden und Regionen sind, so mannigfaltig sind die Formen und Arten der Durchführung von Planungen. Es gibt daher keinen bessern Weg, das Allgemeingültige zum gegebenen Thema zu finden, als nach dem *Wesen* der Planung zu fragen.

Worin besteht Planung?

Eine einfache Antwort lautet: Im Entwerfen eines Planes, der aussagt, was in Zukunft geschehen soll. Je nach dem Gegenstand der Planung handelt es sich bei diesem Entwerfen um eine freie oder um eine mehr oder weniger stark gebundene Tätigkeit. Wer für sich allein einen Ferienplan macht, kann seiner Phantasie (in dem durch das Portemonnaie vorgezeichneten Rahmen!) freien Spielraum gewähren. Sollen die Ferien in grösserer Gesellschaft verbracht werden, so bringt die Mehrzahl von Wünschen und deren Einordnung in einen gemeinsamen Ferienplan schon eine erhebliche Beschränkung der Entwurfsfreiheit. Noch immer aber handelt es sich um einen Plan, der nur ganz lose an das Gestern und Heute anknüpft. Ganz anders aber verhält es sich bei einer Planung, die für die zukünftige Entwicklung einer Gemeinde oder einer Region wegweisend sein soll. Hier stellt sich die Aufgabe für eine *Vielzahl* von Menschen und Interessengruppen zu planen, die ihrerseits selbst wieder bestimmte Pläne und Absichten, Bedürfnisse und Wünsche haben. Kann es da genügen, dass ein Architekt oder Ingenieur, mit dem Auftrag in der Tasche, sich an seinen Zeichentisch zurückzieht und einen Plan verfertigt, den er nachher, sauber in Tusch gezeichnet, an die Gemeinde abliefert? Nein, ein solcher Plan, mag er noch so gut gemeint sein und noch so sehr den goldenen Regeln der Kunst entsprechen, ist unbrauchbar und wandert unweigerlich in die Schublade! Und dies ganz einfach darum, weil er offenbar zu wenig Rücksicht nimmt auf die besonderen Verhältnisse und Bedürfnisse des Ortes. Soll ein brauchbarer Plan entworfen werden, gilt es, sich vorher in irgend einer Weise mit den Gegebenheiten auseinanderzusetzen und die Ursachen und Zusammenhänge der vielfältigen Erscheinungen zu «erfassen».

Damit haben wir nun schon ein «Planungsprogramm» allereinfachster Art gewonnen:

A. Das *Erfassen* der Situation
B. Das *Entwerfen* des Planes.

Bei ganz einfachen, leicht überblickbaren Aufgaben spielt sich das Erfassen zur Hauptsache intuitiv ab. Einem Architekten, der den Lageplan für eine Häusergruppe zu entwerfen hat, wird es auf Grund einer einzigen Besprechung und Besichtigung möglich sein, im Geiste schon die ganze bauliche Anlage vor sich zu sehen. Anders steht es aber bei der grösseren Aufgabe einer Orts- oder Regionalplanung. Wohl wird der Planer auch hier darnach trachten, unbeschwert von Theorie und Wissenschaft, ein lebendiges Bild von Mensch und Landschaft des Planungsgebietes zu gewinnen; doch reicht dieses gefühlsmässige, intuitive Erfassen allein nicht mehr aus, und zwar aus drei Gründen:

1. *Technisch:* Je mehr die Probleme an Zahl und Umfang zunehmen, desto schwieriger sind sie in ihren Zusammenhängen und gegenseitigen Abhängigkeiten zu überblicken.
2. *Rechtlich:* Intuition noch Gefühl bieten Gewähr dafür, dass dem Grundsatz der Rechtsgleichheit (in bezug auf die Grundeigentümer) Genüge geleistet wird, eine Forderung, die z. B. bei der Zonung schon überbauter Gebiete zum delikaten Problem werden kann.
3. *Politisch:* Soll der Bürger bei der Abstimmung zu Planungsvorkehren, die seine Rechte beschränken, seine Zustimmung geben, so muss er zuvor von der Notwendigkeit dieser Vorkehren durch stichhaltige Argumente überzeugt werden.

Alle diese Gründe zwingen dazu, die vorhandenen Verhältnisse auf allen fraglichen Teilgebieten auch mit dem Mittel der Logik kennen zu lernen und sorgfältig zu untersuchen.

Das neutrale *Feststellen des heutigen Zustandes und der bisherigen Entwicklung* dient dazu, das Planungsobjekt — den Ort, die Region — von den verschiedensten Gesichtspunkten aus zu beleuchten und darzustellen, um einen Ueberblick über die mannigfaltigen Einzelerscheinungen zu gewinnen.

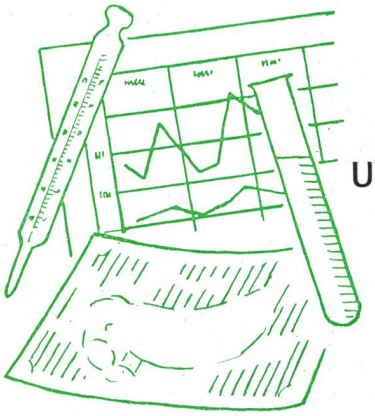
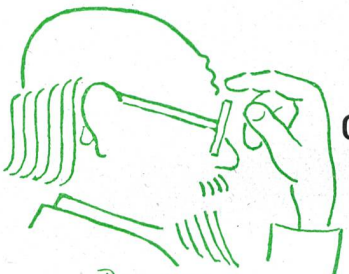
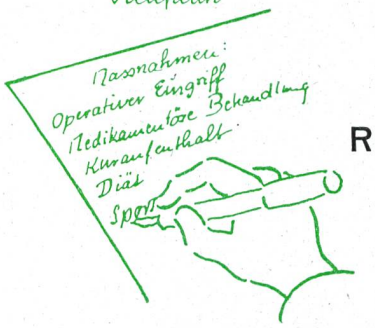
Der Vergleich mit dem Arzt und Hygieniker drängt sich hier auf. Auch die ärztliche Behandlung beginnt mit dem Feststellen des Zustandes, dem «Befund». Bei der Planung bedeutet es nichts weiteres als die Beschaffung der *Unterlagen* durch Sammlung schon vorhandenen Materials und durch Neuaufnahmen, soweit sie als nötig erkannt werden.

Dieser mehr quantitativen Tätigkeit folgt nun das qualitative *Beurteilen des heutigen Zustandes, der bisherigen und der zu erwartenden Entwicklung.* Ebenso wichtig, wie bei der ärztlichen Behandlung die *Diagnose* — das «Durch-und-durch-Erkennen» — ist hier das Studium des innern und äussern Aufbaues einer Region oder eines Ortes.

Hat man einmal den Ueberblick gewonnen über den Verlauf der bisherigen Entwicklung und über die verschiedenen Kräfte, die an der Gestaltung des heutigen Zustandes mitgewirkt haben, so wird sich bis zu einem gewissen Grade voraussehen lassen, mit welchem weiteren Verlauf zu rechnen ist, falls keine besonderen Vorkehren in der einen oder andern Richtung getroffen werden. Eine solche *Prognose,* wird bei aller Sorgfalt der Ueberlegungen natürlich nur über die hauptsächlichsten Punkte und auch hier nur unter gewissen Vorbehalten Auskunft geben können. Trotzdem bildet sie aber einen wichtigen Bestandteil der *Grundlagen* der Planung.

Nun gilt es, dem Bild des *zu erwartenden* Verlaufes die *allgemeinen Richtlinien für die zukünftige Entwicklung* gegenüberzustellen, und zwar zunächst diejenigen für die *zu erstrebende* Entwicklung. Einerseits soll hier dem Planer Gelegenheit gegeben werden, die ihm von seinem fachlichen und persön-

Übersicht über ein allgemein anwendbares Planungsprogramm

Grundphasen	Hauptphasen	Vergleich	Ergebnisse	
Erfassen	Feststellen des heutigen Zustandes und der bisherigen Entwicklung	Befund 	UNTERLAGEN	Bild Zahl Text Wort
	Beurteilen des heutigen Zustandes, der bisherigen und der zu erwartenden Entwicklung	Diagnose  Prognose	GRUNDLAGEN	Bilanz Tendenz
Entwerfen	Aufstellen von allgemeinen Richtlinien für die zukünftige Entwicklung	Heilplan 	RICHTLINIEN	ideal real
	Ausarbeiten der Vorschläge zur Lenkung der zukünftigen Entwicklung	Aerztl. Verordnung für Therapie Prophylaxe Hygiene	VORKEHREN	direkt indirekt

REGIONAL- UND ORTSPLANUNGEN

und seine Herleitung aus den Grundphasen planerischer Tätigkeit

Technische Unterlagen	Grundkarten	Topographische Karten ohne spezielle Eintragungen
	Historische Karten	Topographische und technische Karten über frühere Zustände
	Inventarkarten	Spez. kartograph. Aufnahmen über heutigen Zustand u. bish. Entw.
	Schnitte, Profile	Gelände- u. Bebauungsschnitte, Strassen-, Kanalisationsprofile usw.
	Bildmaterial	Fotos (Erd- und Fliegeraufnahmen), Zeichnungen, Abbildungen
	Modelle	Topograph. u. bauliche Modelle (Bebauungen, Brücken, Anlagen usw.)
Statistische Unterlagen	Publizierte Statistiken	von statistischen und andern Ämtern sowie privaten Institutionen
	Eigene Erhebungen	zur Ergänzung, z. B. Zu- u. Abwanderung, Bodenpreise, Verkehrsdichte
Rechtliche Unterlagen	Rechtsnormen	Gesetze, Verordnungen, Reglemente; eidg., kantonale, kommunale
	Rechtspraxis	Gesetzesinterpretationen, Rekursentscheide, Präzedenzfälle
Allgemeine Unterlagen	Literatur	geographische, geschichtliche, kulturelle Beschreibungen
	Informationen	von Amtsstellen über vorhandene Projekte und Absichten
	Umfragen	bei wichtigen Interessengruppen und sachkundigen Ortsansässigen

	in Bezug auf	
Heutiger Zustand und bisherige Entwicklung	inneren Aufbau:	funktionale Struktur
	Bevölkerungsstruktur	Bevölkerungsentw. (Geburt, Tod, Wanderung) Altersaufbau, Geschlecht
	Soziale Struktur	Gliederung nach Einkommen, Vermögen, Stellung im Beruf usw.
	Wirtschaftliche Struktur	Erwerbs-, Betriebs-, Arbeitsmarktverhältnisse, Finanzkraft v. Kt. od. G.
Zu erwartende Entwicklung	Kulturelle Struktur	Erziehung (Schulen), Bildung, konfessioneller Aufbau, gesellsch. Leben
	Gesamtstruktur	Charakter, Besonderheiten d. Gebietes, Vergl. mit anderen Gebieten
	äusseren Aufbau:	formale Struktur
	Abbau	Bergbau, Tagabbau (Steinbrüche, Kiesgruben, Torfstiche usw.)
	Forstwirtschaft	Betriebsverhältnisse, Rodungen, Aufforstungen
	Landwirtschaft	Art, Grösse, Lebensfähigkeit der Betriebe, Meliorationen usw.
	Gartenbau	Gärtnereien, Selbstversorger-Siedlungen, Pachtgärten
Zu erstrebende Entwicklung	Wohnbau	Lage der Wohngebiete, Bebauungsart, Wohndichte, Wohnungsmarkt
	Werkbau	Industrie, Handwerk; Art, Grösse der Betriebe, störende Betriebe usw.
	Geschäftsbau	Verteilung der Läden, Warenhäuser, Büro- und Geschäftshäuser
	Gastverkehr	Gaststätten (Hotels, Gasthöfe, Wirtschaften usw.), Vergnügungsstätten
	Verkehr	Bahnanlagen, Strassen- u. Wegnetz, Schiffsstationen Flugplätze usw.
Zu planende Entwicklung	Öffentliche Bauten	Erziehungs-, Bildungs-, Kult-, Heil-, Gesellschaftsstätten
	Öffentliche Werke	Wasser-, Gas-, Elektr.-versorgung, Abwasser-, u. Abraumbeseitigung
	Freigebiet	Grün-, Spiel-, Sport-, Badeanlagen

	vorbereitende Wirkung:	ohne direkte Rechtsverbindlichkeit für den Grundeigentümer
Planungstechnische Massnahmen	Richtpläne	Gesamt-Richtplan, Strassen-, Kanalisationsrichtplan, Etappenplan usw.
	Rahmengesetze	Gesetze, die den Erlass spez. Verordnungen regeln („Baugesetz" u.a.)
	abschliessende Wirkung:	mit direkter Rechtsverbindlichkeit für den Grundeigentümer
	Rechtsverbindliche Pläne	Zonenplan, Quartierplan (n. zürch. Recht), Bau- u. Niveaulinienpläne
	Vollzugsverordnungen	Bauordnung, Kanalisations-, Landschaftsschutzverordnung usw.
	Wirkung auf weite Sicht:	
Siedlungspolitische Ratschläge	Bodenpolitik	Planmässiger Landerwerb od. -abtausch, Verpachtung, Baurecht usw.
	Baupolitik	Förderung d. Wohnungsbaues, Bau öffentl. Gebäude, Strassen usw.
	Verkehrspolitik	Berufs-, Erholungs-, Fremdenverkehr; Verkehrsbedienung, Tarife usw.
	Finanzpolitik	Subventionierungspraxis, steuertechn. Massnahmen, Finanzausgleich
	Wirtschaftspolitik	Ansiedlung oder Förderung gewisser Wirtschaftsgruppen od. -zweige
	Sozialpolitik	Behebung einseitiger sozialer Bevölkerungsstruktur, Fürsorge

lichen Standpunkt aus im besonderen Fall als Ideal vorschwebenden Ziele zu fixieren. Anderseits ist es Aufgabe der Behörden, selbst Ziele der Entwicklung von Region oder Ort zu stecken, und die öffentliche Meinung über diese Fragen herauszuschälen.

Mit grosser Wahrscheinlichkeit werden die Ideale und Absichten von Planer und Behörden weder sich gegenseitig decken noch mit dem Bild der zu erwartenden Entwicklung übereinstimmen. Es wird daher nötig sein, sich zu einigen auf jene realen Richtlinien, die für die *zu planende* Entwicklung wegleitend sein sollen.

Ein Beispiel soll erläutern, was damit gemeint ist: Eine Gemeinde mit grossem Anteil landwirtschaftlicher Bevölkerung gerät in den Einflussbereich einer wachsenden Stadt. Alle Anzeichen deuten darauf hin, dass sie sich mit der Zeit zu einem Wohnvorort für Industriearbeiter entwickeln wird. Der Planer, der die Verhältnisse der Region überblickt, empfiehlt ein eigenes Industriegebiet auszuscheiden und Betriebe heranzuziehen, damit die Arbeiter in der Gemeinde selbst Beschäftigung finden und die sozialen Lasten der Gemeinde durch den Steuerertrag der Industrie gedeckt werden können. Die Behörden ihrerseits würden es vorziehen, die bisherige Erwerbsstruktur beizubehalten. Als Planungsrichtlinien werden u. a. festgelegt: Industriegebiet in beschränktem Ausmass; neue Wohngebiete, ausreichend für Arbeiter und Angestellte der zukünftigen Industrien; Bevölkerungszunahme jedoch nur insoweit erwünscht, als sie untergebracht werden kann, ohne das heutige Flächenausmass der lebensfähigen Bauernbetriebe zu schmälern.

Diese Planungsrichtlinien lassen sich vergleichen mit dem *Heilplan*, den der Arzt bei schwierigen Fällen aufstellt und der nichts anderes als ein erstes, generelles Programm für die zu erreichenden Ziele und die anzuwendenden Massnahmen darstellt. Sie bilden den ersten, von der soliden Grundlage des zwiefachen — intuitiven und logischen — Erfassens ausgehenden Schritt in den Bereich der Zukunft und des schöpferischen *Entwerfens*. Gleichgültig ist dabei, ob sie in der Form einzelner Leitsätze und Richtzahlen oder in generellen Skizzen und Schemata festgehalten werden.

Erst jetzt, da das Ziel der Planung mehr oder weniger klar umrissen ist, soll das *Ausarbeiten der Vorschläge zur Lenkung der zukünftigen Entwicklung* beginnen. Wir denken hier zunächst an jene Vorkehren, die der *direkten* Lenkung der Bodennutzung dienen, vor allem also an Richtpläne, Zonenpläne, Zonenverordnungen. Diese Pläne und Rechtsnormen, die sich unter dem Begriff *Planungstechnische Massnahmen* zusammenfassen lassen, werden heute gemeinhin als das praktische Ergebnis der Regional- und Ortsplanung betrachtet und gefordert. Ihr Zweck ist die räumliche Abgrenzung und Einschränkung, um ungünstige Entwicklungen einzudämmen, bzw. zu sanieren (Therapie) oder neue Fehlentwicklungen zu verhüten (Prophylaxe).

Als ebenso wichtig erscheinen nun aber jene Vorkehren, die sich auf die allgemeine Siedlungspolitik beziehen und einen *indirekten* Einfluss auf die Gestaltung von Region oder Ort bezwecken. Ihr erstes Ziel ist die Ordnung im *innern*, funktionalen Aufbau. Ihre Wege führen über die Boden-, Bau-, Verkehrspolitik im engeren, und die Finanz-, Wirtschafts- und Sozialpolitik im weiteren Sinne.

So wie die medizinische Wissenschaft mehr und mehr dazu kommt, sich nicht nur mit der Heilung von Krankheiten, sondern auch mit der Gesunderhaltung des Menschen zu befassen und damit der *Hygiene* die Hand zu reichen, so wird es in der Planung nötig sein, weiter vorzustossen über die Therapie und Prophylaxe durch Zonenpläne und gesetzliche Beschränkungen hinaus in die Hygiene einer gesunden Organisation der menschlichen Gesellschaft.

Die Landes-, Regional- und Ortsplanung, die sich in erster Linie der *äusseren*, räumlichen Ordnung annimmt, ist also dazu berufen, von ihrem neutralen, parteipolitisch unvoreingenommenen Standpunkt aus mitzuhelfen an der Zusammenfassung aller Kräfte, die auf eine *innere* Ordnung hinzielen. Anzustreben ist räumliche Ordnung, nicht um ihrer selbst oder irgend einer ästhetischen Auffassung willen, sondern als sichtbarer Ausdruck eines funktional wohlorganisierten inneren Aufbaues.

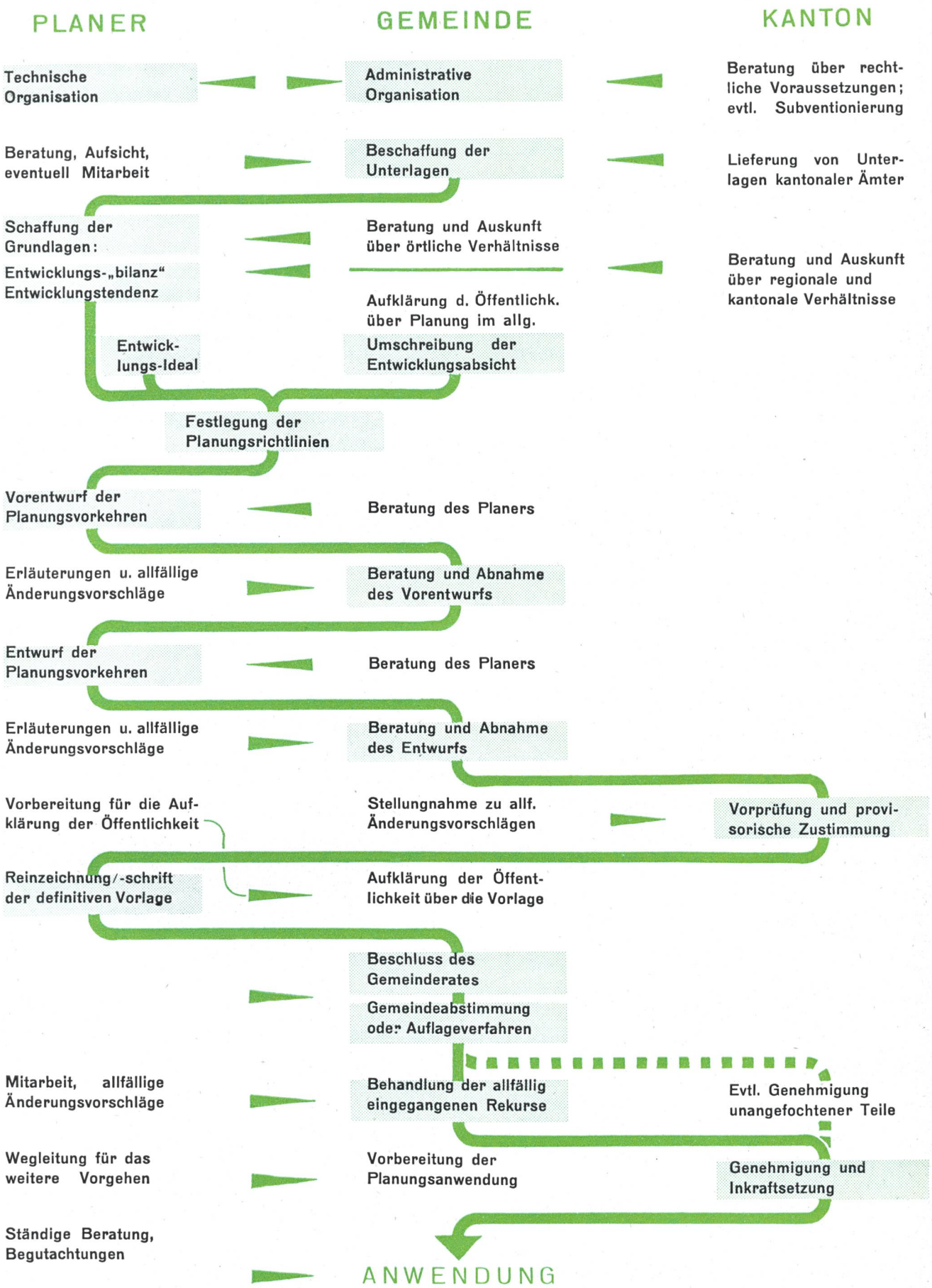
Die Raumplanung stellt sich damit in Reih und Glied mit zahlreichen anderen koordinativen Bestrebungen, die zum Ziele haben, den Ueberblick über die verwickelten, für einen Einzelnen nicht mehr fassbaren Zusammenhänge des modernen Lebens wieder zu gewinnen und aus dieser Gesamtschau heraus den Weg zu einer dem jeweiligen Stande menschlicher Bedürfnisse und Erkenntnisse gemässen Gesamtordnung zu finden.

Wie wickelt sich die Planung ab?

Die grundsätzliche Reihenfolge der vier Hauptabschnitte (Hauptphasen) der Planungstätigkeit ist, wie oben dargelegt wurde, bereits dadurch gegeben, dass jede weitere Phase auf den Ergebnissen der vorangehenden aufbaut. Wird eine der drei Phasen übergangen, so sind die Ergebnisse der ganzen Planung in Frage gestellt. Fehlt es z. B. an den nötigen Unterlagen, um die bestehenden Verhältnisse richtig studieren zu können, so lassen sich zwar trotzdem Richtlinien aufstellen und Vorschläge ausarbeiten, aber es besteht die Gefahr, dass die vorgeschlagenen Massnahmen der vorhandenen Entwicklungstendenz zu wenig Rechnung tragen und sich darum in der Folge als unzweckmässig, unrealisierbar oder überholt herausstellen. Die gleiche Gefahr besteht auch dann, wenn zwar eine Unmenge an Unterlagen bereitgestellt, diese aber nicht oder nicht richtig ausgewertet und zu brauchbaren Grundlagen verarbeitet werden. Nicht das Material selbst, sondern die Schlüsse, die daraus gezogen werden, sind das Wichtige.

Wird schliesslich die Phase der Richtlinien übergangen, so muss man gewärtig sein, dass der Planer Zeit und Geld an die Ausarbeitung von Plan- und Gesetzesvorschlägen verwendet, die in keiner Weise den Absichten der Behörden entsprechen und darum schon bei der ersten Beratung eindeutige Ablehnung erfahren.

VERTEILUNG DER AUFGABEN BEI ORTSPLANUNGEN



Nicht berücksichtigt sind die Mitwirkung weiterer Instanzen, wie z. B. VLP, RPG, Planungskommission, Preisgericht, Fachberater, sowie die Aufspaltung in generelle Planung (betr. Nutzung) und detaillierte Planung (betr. Gestaltung).

In der Praxis können allerdings die aufgestellten Arbeitsphasen nicht immer streng auseinandergehalten werden. Dies wird vor allem dann der Fall sein, wenn — wie es vorläufig noch die Regel ist — eine Ortsplanung durchgeführt werden muss, ehe die Richtlinien für die ganze Region vorliegen. So wird man gezwungen, diejenigen Probleme der Ortsgestaltung, die sich nur im Rahmen der Region vernünftig lösen lassen, zu allererst anzupacken und bis zu einer gewissen Stufe zu entwickeln, um die Nachbargemeinden sowie die kantonalen oder regionalen Instanzen zur Diskussion und gemeinsamen Abklärung herauszufordern. Keinesfalls aber dürfen diese vordringlichen Probleme aus dem Zusammenhang mit den übrigen Fragen herausgerissen werden. Aehnlich verhält es sich, wenn die besonders dringliche Detailplanung eines Quartiers gleichzeitig mit der Ortsplanung behandelt werden soll. Dieses vom planerischen Standpunkt aus höchst unerwünschte Vorgehen kann allerdings nur dann in Frage kommen, wenn dadurch nicht wichtige Möglichkeiten der Gesamtgestaltung vorzeitig ausgeschaltet oder sonst in irgendeiner Weise präjudiziert werden.

Auch wird es Fälle geben, wo sich die Planungsrichtlinien nicht eindeutig festlegen lassen, ohne zuvor gewisse Kardinalprobleme anhand von Entwürfen und Varianten soweit abzuklären, dass ihre Rückwirkungen auf die zu planende Gesamtentwicklung überblickt werden können.

Ein besonderes Wort soll in diesem Zusammenhang noch der Methode der «stufenweisen» Bearbeitung gewidmet werden, wie sie in der provisorischen Wegleitung zur Bestimmung des Honorars für Regional-, Orts-, Bebauungs- und Situationspläne des SIA wie folgt charakterisiert ist:

Stufe I: Vorprojekt auf Grund eigener Feststellungen (Wettbewerbe).

Stufe II: Generelles Projekt auf besonderen Unterlagen und Erhebungen.

Stufe III: Vollständiges Projekt auf umfassenden Unterlagen und Erhebungen.

Diese Methode sieht zunächst einen skizzenhaften Vorschlag auf Grund *un*vollständiger Unterlagen vor, der gewissermassen als Richtlinie für die weitere Bearbeitung dient. Die zweite Stufe bringt daraufhin ein tieferes Eindringen in die Probleme, das nun besondere Unterlagen und Erhebungen erfordert. In der dritten Stufe schliesslich müssen die Unterlagen noch einmal ergänzt und verfeinert werden, um das Ergebnis der zweiten Stufe weiter detaillieren und zu einem vorlagereifen Entwurf entwickeln zu können. Diesem Vorgehen mag in zwei Fällen eine Berechtigung zukommen:

1. Wenn z. B. in einer Gemeinde infolge mangelnden Verständnisses für den Wert der Planung nur ungenügende finanzielle Mittel bereitgestellt werden, um von Anfang an eine vollständige Bearbeitung ins Auge fassen zu können, ist es sicher taktisch richtig, die vorläufig knappen Mittel nicht für die Beschaffung umfassender Unterlagen auszugeben, sondern für eine wenn auch nur unvollständige Ideenskizze, die geeignet ist, das Verständnis für die Notwendigkeit der weiteren Bearbeitung und eines weiteren Kredites zu fördern.
2. Wenn die Probleme eines Planungsgebietes derart zahlreich und kompliziert sind, dass Art und Umfang der benötigten Unterlagen zu Beginn der Arbeit gar nicht abgeschätzt werden können, mag es unter Umständen besser sein, die ersten Studien auf Grund beschränkter Unterlagen zu beginnen, um diese später, sobald die Aufgabe sich besser überblicken lässt, nach Bedarf zu ergänzen.

Diesem Vorgehen haftet jedoch der grosse Nachteil an, dass erst in der letzten Stufe über umfassende Unterlagen verfügt werden kann. Damit birgt es die Gefahr, dass Zeit, Geld und viele Diskussionen an Entwürfe der ersten und zweiten Stufe gewendet werden, die sich dann später auf Grund der vollständigen Unterlagen als unzweckmässig oder gar unbrauchbar erweisen.

Ein Beispiel: Eine Gemeinde schreibt einen Wettbewerb als erste Stufe einer Ortsplanung aus; in bezug auf Unterlagen beschränkt man sich auf das «wichtigste»; die eingehenden Entwürfe enthalten ziemlich übereinstimmende Lösungen für eine verkehrstechnische und mit Rücksicht auf die Baugebiete gut geführte Umfahrungsstrasse. Die Bauernvertreter der Gemeinde wehren sich gegen diese Linienführung, die das Kulturland zum grossen Teil von den Bauernhöfen abschneidet. Daraufhin wird für die Weiterbearbeitung in Stufe II u. a. eine Karte der Besitzstandsverhältnisse aller Landwirtschaftsbetriebe erstellt. Auf Grund dieser besonderen Unterlage kommt man zur Ueberzeugung, dass eine ganz andere Linienführung richtig und keiner der aus dem Wettbewerb hervorgegangenen Vorschläge brauchbar ist.

Das Beispiel zeigt, dass es sich empfiehlt, die Planungsarbeit von allem Anfang an auf eine sichere und objektive Basis zu stellen. So wie es eine Gemeinde, als Ganzes gesehen, teurer zu stehen kommt, wenn sie *nicht* plant und ihre Entwicklung dem Zufall überlässt, so ist es innerhalb der Planung selbst nicht nur sachlich unkorrekt und zeitraubend, sondern sehr oft auch kostspieliger, wenn der Arbeitsvorgang nicht genügend geplant wird. Ganz besonders in jenen Fällen, wo verschiedene Fachleute zu Arbeitsgemeinschaften zusammengefasst, wo weitere Instanzen, wie Planungskommissionen, Fachberater, Aemter usw. mitwirken, ist eine gewisse «Planung in der Planung» unumgänglich notwendig.

Schon die Auswahl der zu beschaffenden Unterlagen und der am Schlusse abzuliefernden Entwürfe, erst recht aber die Aufstellung eines ganzen, dem speziellen Falle angepassten Arbeitsprogrammes, bedarf des Ueberblicks und der Erfahrung. Es sei darum an die verschiedenen Beratungsstellen erinnert, die heute im Zentralbüro der VLP, in den Sekretariaten der RPG und in einzelnen kantonalen Planungsbureaus zur Verfügung stehen.

Damit kommen wir zur weiteren Frage:

Wer ist an der Planung beteiligt und wie verteilen sich die Aufgaben?

Nur wenige Gemeinden, wenn man von den Städten absieht, besitzen eigene Planungsbureaus oder Aemter, die in der Lage sind, die ganze Planungsarbeit selbst durchzuführen. Dieser, vom Standpunkt der Gemeinde aus *interne* Weg kann uns daher hier nicht interessieren. Zu zeigen bleibt, wie sich die Aufgaben in jenem Falle einer Ortsplanung verteilen, wo die Gemeinde freie Fachleute beizieht.

Der stolze Ausspruch eines Gemeindepräsidenten: «Wir lassen jetzt auch eine Ortsplanung machen!» verrät deutlich jene leider noch mancherorts herrschende Auffassung, dass es sich bei solchen Planungen um eine Sache handle, die, einmal «bestellt», vom Planer fix und fertig «ins Haus» geliefert werde. Das vollständig *externe* Verfahren des Wettbewerbes, bei welchem die Teilnehmer ihre Arbeit tatsächlich «ins Haus» liefern, mag diese landläufige Ansicht über die Aufgabenverteilung noch stark gefördert haben. Schon im ersten Abschnitt wurde jedoch darauf hingewiesen, dass ein lebendiger Kontakt zwischen Planer und Gemeinde unbedingt notwendig ist. Unter welchen Bedingungen das diesen Kontakt bewusst unterbindende Verfahren des Wettbewerbes trotzdem angewendet werden darf, soll später noch gezeigt werden.

Das Schema «Verteilung der Aufgaben bei Ortsplanungen» zeigt deutlich, dass auch der Gemeinde wesentliche Aufgaben zufallen, und dass sich der ganze Arbeitsvorgang in einem Wechselspiel zwischen Planer, Gemeinde und schliesslich auch Kanton vollzieht.

Die *administrative Organisation* fällt in den Aufgabenbereich der Gemeinde. Zu ihr gehören:

a) Wahl der Planungsform
(Wettbewerb, Auftrag usw.).
b) Wahl der Planungsorganisation
(Planungsinstanzen, Beziehungen).
c) Wahl der Planungsinstanzen
(Kommission, Planer, Fachberater).
d) Regelung der rechtlichen Verhältnisse
(Verträge, Reglemente).
e) Regelung der Finanzierung
(Subventionen, Beiträge).

Die *technische Organisation* andererseits ist zweifellos Sache des Planers. Sie umfasst:

a) Abgrenzung des Planungsgebietes.
b) Aufstellung des Arbeitsprogrammes
(Arbeitsplan, Arbeitsverteilung).
c) Aufstellung des Zeitprogramms
(Zeitplan, Termine).
d) Aufstellung des Finanzprogramms
(Kostenvoranschlag).

Gewiss wird sich der *Umfang* des Planungsgebietes und des Arbeitspensums den finanziellen Mitteln der Gemeinde anpassen müssen, doch soll es dem Planer, eventuell der fachlichen Beratungsstelle, überlassen bleiben, Abgrenzung des Gebietes und Aufbau des Arbeitsprogrammes zu bestimmen.

Die *Beschaffung der Unterlagen* wird zweckmässigerweise durch die Gemeinde besorgt, jedoch nach Anweisungen des Planers, eventuell der VLP oder RPG. Dass sich ihr ganz verschiedene Möglichkeiten bieten, soll folgendes Beispiel zeigen:

— Technische Unterlagen: (ohne Inventarkarten) durch Grundbuchgeometer.
— Inventarkarten: z. T. durch Schüler (praktische Heimatkunde), z. T. durch Auftrag an ortsansässigen Architekten, Ingenieur oder Techniker.
— Statistische und rechtliche Unterlagen: z. T. durch Gemeindekanzlei, Zivilstandsamt.
— Literatur: durch geschichtlich und kulturell interessierten Dorfbewohner.

Es soll also, wenn möglich, die Gelegenheit wahrgenommen werden, verschiedenen Kräften — freiwilligen und anderen — durch ihre aktive Mitarbeit einen Einblick in die Wege und Ziele der Planung zu gewähren.

Die *Schaffung der Grundlagen*, das eigentliche Studium des Ortes und seiner Probleme, gehört zum Schwersten der ganzen Planung. Obwohl es durchaus denkbar wäre, dass sich ein kleiner Kreis von kulturell interessierten Leuten aus der Gemeinde, eventuell unter Leitung des Planers, mit solchen Problemen beschäftigt, wird sich der Planer dieser Aufgabe doch in keinem Falle entziehen dürfen, bietet sie ihm doch Gelegenheit, sich mit den besonderen Verhältnissen des Ortes vertraut zu machen. Wünschbar ist, dass die Mitglieder des Gemeinderates oder der allfälligen Planungskommission ihm nach Bedarf beratend beistehen.

Zur *Festlegung der Planungsrichtlinien* sollen sich Gemeindebehörden, bzw. Planungskommission und Planer zusammenfinden, denn es handelt sich, wie bereits erläutert, um die Verschmelzung, das koordinative Zusammenfassen von drei mehr oder weniger auseinanderstrebenden, von beiden Seiten stammenden Komponenten in einem gemeinsamen Planungsziel.

Mit der *Ausarbeitung der Planungsvorkehren* beginnt nun erst recht die abwechslungsweise Verlagerung der Handlungsinitiative und -Kompetenz. Dieser letzte Hauptabschnitt, der die schöpferische Entwurfsarbeit bringt, soll daher in möglichst klar auseinanderzuhaltende Etappen gegliedert werden. Es erscheint zweckmässig, einem ersten *Vorentwurf*, dem je nach Bedarf verschiedene Varianten beigegeben sind, eine *Beratung* durch die Gemeindebehörden, bzw. die Planungskommission folgen zu lassen, welche in der Abnahme des durch Aenderungsvorschläge und -Wünsche ergänzten Vorentwurfes endigt. Unter Berücksichtigung der Beratungsergebnisse kann nun vom Planer der *Entwurf* ausgearbeitet werden, der nach *Beratung* und Abnahme durch Gemeinderat oder Planungskommission mit Vorteil an den Kanton zur *Vorprüfung*, d. h. zu einer vorläufigen Stellungnahme, weitergeleitet wird. Eine solche Vorprüfung empfiehlt sich, weil dadurch das Risiko einer nachträglichen Nichtgenehmigung der von der Gemeinde angenommenen Vorlage wesentlich vermindert werden kann.

Die *Reinzeichnung* der Pläne und *Reinschrift* von Rechtsnormen (z. B. Bauordnung), Erläuterungsbericht usw. in der endgültigen, vorlagereifen Fassung geschieht am besten erst jetzt, wo auch noch die von der Oberbehörde allfällig gewünschten oder geforderten Aenderungen mitberücksichtigt werden können. Ausser dem *Beschluss des Gemeinderates* ist je nach Kanton eine *Gemeindeabstimmung* oder eine öffentliche *Auflage* erforderlich. In beiden Fällen steht den einzelnen Grundeigentümern das Rekursrecht zu. Erst nach Erledigung allfällig eingegangener *Rekurse*, bei welcher dem Planer z. B. die Beweisführung in sachlicher Hinsicht übertragen werden kann, ist die ganze Vorlage reif für die *Genehmigung* und *Inkraftsetzung* durch die kantonale Oberbehörde. Um zu verhindern, dass die Rechtsgültigkeit der ganzen Vorlage wegen weniger Rekurse jahrelang hinausgeschoben wird, empfiehlt es sich, den Weg der vorgängigen Inkraftsetzung aller unangefochtenen Teile in Erwägung zu ziehen.

Die *Aufklärung der Oeffentlichkeit* über Notwendigkeit und allgemeine Ziele der Planung, die je nach Fall schon vor der Krediterteilung wird einsetzen müssen, wird in der Regel von der Gemeindebehörde zu organisieren sein. Die Bureaus der VLP und RPG stehen ihnen wenn nötig bei der Wahl der geeigneten Form und der Referenten beratend zur Verfügung. Die spätere *Aufklärung über die Vorlage* geschieht am besten durch die Mitglieder des Gemeinderates oder der Planungskommission selbst. Dem Planer kann jedoch z. B. die Vorbereitung von Vorträgen, Weisungen, Kommentaren oder auch einer Ausstellung über Grundlagen und Ergebnisse der Planung übertragen werden.

Wenn bis hierher stets von dem Planer die Rede war, so will das nicht heissen, dass die Bearbeitung durch einen einzigen Fachmann besonders günstig sei. Im Gegenteil: wo immer die finanziellen Mittel es erlauben, sollten — dem Wesen der Planung entsprechend — mindestens zwei oder mehrere Fachleute verschiedener Spezialgebiete zur Mitwirkung herangezogen werden.

Eine weitere Möglichkeit, die Planung auf eine breitere Basis zu stellen, bietet der *Wettbewerb*. Gerade wegen der Reichhaltigkeit an Ideen, die er für billiges Geld zutage fördert, geniesst er bei den Gemeinden besondere Beliebtheit. Es wird aber dabei gerne übersehen, dass ein Wettbewerbsentwurf gar keine fertige Planungsarbeit im oben erwähnten Sinne darstellt. Er ist zunächst nur die persönliche Ansicht eines Fachmannes. Stützt er sich auf eigene Erhebungen oder von der Gemeinde sorgfältig vorbereitete Unterlagen, so darf er im besten Falle mit jenem Teil der Planungs*richtlinien* verglichen werden, den laut Schema «Verteilung der Aufgaben» der Planer beizusteuern hat. Selbst wenn es einem Preisgericht möglich wäre, in der kurzen Zeit seiner Beratung alle eingegangenen Vorschläge einerseits und die von den Behörden zu umschreibende Absicht in bezug auf die Gemeindeentwicklung anderseits zu klaren Richtlinien für das weitere Vorgehen zu verarbeiten, selbst in diesem Falle aber müsste die Stichhaltigkeit dieser Richtlinien angezweifelt werden; denn das grosse Risiko und die im allgemeinen zu niedrig angesetzten Preise verbieten es auch den fähigsten Teilnehmern des Wettbewerbes, sich mit den örtlichen Verhältnissen in gleichem Masse auseinanderzusetzen, wie es ihnen im Falle eines direkten Auftrages möglich wäre. Ein Wettbewerbsentwurf stellt — um mit den exakten Wissenschaften zu vergleichen — im besten Falle eine geniale Hypothese auf, die aber noch in allen Einzelheiten auf ihre Richtigkeit nachzuprüfen und zu unterbauen ist.

Der Wettbewerb liefert also weder unmittelbar verwendbare Vorschläge noch vollwertige Planungsrichtlinien, so dass sich nach seinem Abschluss nicht nur eine Weiterarbeit, sondern grossenteils auch eine Neubearbeitung von Grund auf als nötig erweist. Er kann Wesentliches zur Bereicherung beitragen, jedoch nicht ein sorgfältiges Studium ersetzen. Er bedeutet daher für die Gemeinde, wenn sie sich beides — Wettbewerb *und* Auftrag — leisten kann, sicher einen Vorteil, wenn die finanziellen Mittel jedoch beschränkt sind, eine Fehlausgabe.

Soll ein Wettbewerb nur der Auswahl der für einen Planungsauftrag geeigneten Fachleute dienen, so ist die gestellte Aufgabe auf jenes Mindestmass zu beschränken, das noch eine sichere Beurteilung der Fähigkeiten gestattet.

*

Wenn hier die Durchführung der Planung dargestellt wurde als etwas gewissermassen Einmaliges, in sich Abgeschlossenes, dem nach Inkraftsetzung der Planungsvorkehren etwas anderes — die *Anwendung* — folgt, so geschah es, weil sich die Aufgabe heute für die meisten Gemeinden tatsächlich in dieser akuten Form stellt: aus dem Zustand ungenügender planerischer Vorsorge innert möglichst kurzer Zeit zu brauchbaren Instrumenten für die Lenkung der Entwicklung zu gelangen. Vergessen wir aber nicht, dass weder Sinn noch Verpflichtung, die im Begriffe Planung liegen, sich im einmaligen Ausarbeiten von Plänen und Gesetzen erschöpfen. Nicht nur muss gefordert werden,

— dass diesen Regelungen im Grossen — in der Region, im Ort — nach Massgabe der baulichen Entwicklung auch feinere Regelungen im Kleinen — für Teilgebiete, Quartiere — folgen;
— dass alle diese Pläne und Gesetze von Zeit zu Zeit überarbeitet und den veränderten Verhältnissen angepasst werden;
— dass die aufgestellten Richtlinien auch wirklich befolgt und die einmal geschaffenen Rechtsnormen in den wechselnden Fällen der Praxis sinnvoll angewandt werden;

Es ist vor allem der *Geist* der Planung, der in Behörden und Volk über diese Periode der «Planung im engeren Sinne» hinaus beständig weiter wirken muss. Nur dann wird Planung ihre Aufgabe erfüllen können, wenn sie aufgefasst wird als ein stetiges Bemühen, alle Entscheidungen, welche die Entwicklung der Region, der Gemeinde beeinflussen, aus jener Gesamtschau heraus zu treffen, die sich allein zum allgemeinen Wohl und Segen auswirken kann.