Rechtsformen der Träger für nationale Aufgaben

Autor(en): **Lendi, V.**

Objekttyp: **Article**

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

Band (Jahr): **25 (1968)**

Heft 1

PDF erstellt am: **28.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-783059

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.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

V. Lendi, Zürich

Rechtsformen der Träger für nationale Aufgaben

Bei jeder Aufgabe, die sich der Oeffentlichkeit neu stellt, muss entschieden werden, welches Gemeinwesen sie übernehmen soll. Im schweizerischen Recht ist hierfür das föderalistische Prinzip grundlegend und richtungweisend. Dies gilt bis zu einem gewissen Grad auch für die Landesplanung, zumal die Landesplanung in ihrem Ziel ja gerade die einzelnen Orte und Regionen zu stärken sucht. Die Kompetenzen der Gemeinden auf dem Gebiet der Regionalplanung müssen dagegen auch beschränkt sein, einerseits weil damit zu rechnen ist, dass einzelne Gemeinden die Minimalforderungen der Landesplanung zu erfüllen nicht gewillt oder nicht imstande sind, anderseits weil es bestimmt Aufgaben zu bewältigen gibt, die über den Bereich einer einzelnen Gemeinde hinausgehen.

— Im ersten Fall wird meistens der Kanton eingreifen mit den ihm zur Verfügung stehenden Mitteln.
— Im anderen Fall, wo die landesplanerische Aufgabe über den Bereich der Gemeinde hinausgeht und eine Koordination über die Gemeinde hinaus erheischt, wird eine Regelung für ein grösseres Gebiet notwendig; es braucht eine Regionalplanung.

Es soll im folgenden nun eine Darstellung davon gegeben werden, unter welchen rechtlichen Formen die Gemeinden regionale Aufgaben wahrnehmen können. Bei dieser Arbeit konnte in gewissen Belangen auf die Veröffentlichungen von R. L. Jagmetti «Die Träger der Regionalplanung» [1] und Natsch W. «Instrumente der Regionalplanung» [2] zurückgegriffen werden. Es wurde jedoch in der vorliegenden Arbeit eine möglichst systematische Zusammenstellung vom Kriterium der Intensität der Zusammenarbeit der Gemeinden her angestrebt, wobei sich eine Wertung unter dem Aspekt des kooperativen Föderalismus aufdrängte. Besondere Beachtung fand auch die jeweilige Beschränkung des Aufgabenkreises der verschiedenen rechtlichen Formen der Regionalplanungsträger durch einschlägige kantonale und eidgenössische Rechtssätze.

Als loseste Form der Zusammenarbeit von Gemeinden — wenn überhaupt von «Zusammenarbeit» gesprochen werden darf —, ist das blosse «selbständige Handeln der Gemeinde im Interesse der Region» zu nennen [1]. Diese Tätigkeit beschränkt die Gemeindeautonomie in keiner Weise und kann in den vorhandenen Rechtsgrundlagen begründet werden. Allerdings ist damit kein Einordnen in eine regionale Gesamtkonzeption gewährleistet, sondern jede Gemeinde wird durch ihre Ortsplanung sich in der Funktion für die Region entwickeln, die für sie die interessanteste ist; damit sind Ueberschneidungen und Doppelspurigkeiten kaum zu vermeiden.

Eine etwas intensivere Zusammenarbeit ist vorhanden, wenn die Gemeinden ihre Ortsplanungen koordinieren. Es wird auf diese Weise zum mindesten weitgehend verhindert, dass sich Ortsplanungen überschneiden; anderseits darf nicht angenommen werden, dass so eine konstruktive Regionalplanung im Sinne einer die ganze Region umfassenden Gesamtkonzeption erreicht wird, da bei koordinierten Ortsplanungen meist nur wenige Gemeinden erfasst werden.

Bei jeder Planung lassen sich grundsätzlich zwei verschiedene Phasen unterscheiden, die erste, die sogenannte Zielsetzung, in der die Grundlagen gesammelt und Pläne erstellt werden, und die zweite, die Zielverwirklichung, in der die Pläne dann tatsächlich realisiert werden. Schliessen sich nun Gemeinden zu Verbänden zwecks gemeinsamer Planung zusammen, so können sie dies tun, um die erste Phase der Planung, die Zielsetzung, gemeinsam zu tätigen, oder aber, um die zweite Phase, die Zielverwirklichung, gemeinsam zu betreiben. Im ersten Fall sprechen wir von sogenannten unechten Planungsverbänden, im zweiten Fall von echten Planungsverbänden.

Zunächst zu den unechten Planungsverbänden. Die geographischen Grenzen einer unechten Planungsgemeinschaft lassen sich entweder durch blosse topographische Kriterien bestimmen, oder indem sich möglichst verschiedenartige Gemeinden zusammenschliessen, die vorerst noch durch natürliche Hindernisse voneinander getrennt sind, die sich aber später optimal ergänzen können.

«Von einer Behördenkonferenz können wir dann sprechen, wenn sich die mit Planungsaufgaben betrauten Behördenmitglieder verschiedener Gemeinden und sonstiger öffentlicher Körperschaften und Vertreter bestimmter Privatpersonen mehr oder weniger regelmässig zur Beratung von Fragen von gemeinsamem Interesse treffen, ohne den Willen zu haben, die von ihnen vertretenen Körperschaften irgendwie von

[1] Jagmetti R. L., Die Träger der Regionalplanung.
[2] Natsch W., Instrumente der Regionalplanung.

vorneherein zu verpflichten.» [2] An solchen Konferenzen können die Gemeindepräsidenten, die Bauvorstände oder beide zusammen teilnehmen. Diese Konferenzen können auf Verlangen eines Mitgliedes oder turnusgemäss zustande kommen. Solche Abmachungen oder «Statuten» in einem weiteren Sinne machen die Konferenz noch nicht zu einer einfachen Gesellschaft.
Eine einfache Gesellschaft entsteht erst, wenn zur Verfolgung des Zwecks gemeinsame Mittel auftauchen. Allerdings stellt die einfache Gesellschaft ein ungeeignetes Instrument dar, um mit der Regionalplanung betraut zu werden. Ihr politisches Gewicht ist zu wenig gross. Lediglich als Vorstufe für einen späteren körperschaftlichen Zusammenschluss wäre die einfache Gesellschaft wie auch die Behördenkonferenz als günstig zu bezeichnen.
Es seien einige Gründe angefügt, warum die einfache Gesellschaft als ein ungünstiges Instrument für die Landesplanung angesehen werden muss:

— Der finanzielle Spielraum einer solchen einfachen Gesellschaft wird klein sein, da die Behördenmitglieder eine geringe Ausgabenkompetenz besitzen; bei grösseren Projekten riskieren sie sogar, persönlich haftbar zu werden.

— Ebenfalls ungünstig für die Landesplanung ist die Tatsache, dass ein neuer Gesellschafter nur durch Abschluss eines neuen Gesellschaftsvertrages in die Gesellschaft aufgenommen werden kann (Art. 542 OR).

— Die einfache Gesellschaft entbehrt der aktiven wie der passiven Parteifähigkeit.

— Handelt ein Gesellschafter im Namen der einfachen Gesellschaft, wird jeder Gesellschafter dem Dritten gegenüber im Rahmen der Stellvertretung berechtigt und verpflichtet (Art. 544 III OR).

Aus diesen und anderen Gründen eignet sich die einfache Gesellschaft nur für die Erreichung vorübergehender Ziele innerhalb verhältnismässig kurzer Zeit, und das ist bei der Regionalplanung selten der Fall.
Wenn sich eine Gemeinde mit einer anderen im Rahmen des Privatrechtes zusammenschliesst, wird meist die rechtliche Form des Vereins nach Art. 60 ZGB gewählt.
Dabei ist zum voraus festzuhalten, dass es sich hier nicht um die vollständige Aufgabenlösung handelt, noch weniger um die Uebertragung hoheitlicher Befugnisse. Im Bereiche der Planung selbst — im Gegensatz zu den Vorarbeiten — kommen solche privatrechtlichen Organisationsformen in Frage, wo nichthoheitliches, also rechtsgeschäftliches Handeln ausreicht.
Was die Organisation eines Gemeindevereins betrifft, ist folgendes generell zu bemerken: Die Mitgliederversammlung und der Vorstand — die gesetzlichen Organe — werden immer vorhanden sein. Regelmässig wird jedoch eine Kontrollstelle und meistens ein Arbeitsausschuss geschaffen. In diesem Arbeitsausschuss oder einer Geschäftsstelle wird für gewöhnlich die eigentliche planerische Arbeit getätigt.
Zur Finanzierung ist zu bemerken, dass der ordentliche Mitgliederbeitrag für gewöhnlich keine Schwierigkeiten verursacht, da dieser Betrag in den meisten Fällen in der Ausgabenkompetenz des Gemeinderates enthalten ist. Für ausserordentliche Ausgaben wird meist für die betreffenden Gemeinden ein «Schlüssel» der Finanzierung vorgesehen sein.
Obwohl dem Verein mehr Gewicht zukommt als beispielsweise der Behördenkonferenz oder der einfachen Gesellschaft, ist doch festzuhalten, dass er für diesen Zweck der Regionalplanung ebenfalls mit gewissen Mängeln behaftet ist; es sei nur der unabänderliche Art. 70 ZGB angeführt, wonach jedes Mitglied von Gesetzes wegen auf das Ende eines Kalenderjahres oder einer Verwaltungsperiode aus dem Verein austreten kann, wenn es eine halbjährige Kündigungsfrist einhält. Dazu kommt, dass der eigentliche Erlass von verbindlichen Plänen für gewöhnlich hoheitliche Gewalt voraussetzt und somit einem privatrechtlich organisierten Verband nicht übertragen werden kann. Das darf uns aber nicht die erfreuliche Tatsache vergessen lassen, dass viele regionalplanerische Fortschritte durch wesentliche Beiträge von privatrechtlich organisierten Gemeindeverbänden, vor allem durch Vereine, erzielt wurden.
Was die Rechtsform der echten Planungsverbände betrifft, ist man gezwungen, sie anhand einiger weniger Kantone aufzuzeigen.
In den Kantonen Schwyz und Graubünden existieren sogenannte höhere Kommunalverbände; es sind dies Selbstverwaltungskörper grösserer, meist aus mehreren Gemeinden bestehender Gebiete. Sie besitzen eigene (nicht von den Gemeinden abgeleitete) Aufgaben und sind mit voller Autonomie ausgestattet. Als Organe besitzen sie eine Versammlung der Bürger, einen Ausschuss als Exekutivorgan und eigene Verwaltungsbeamten. Sie haben zudem eigenes Vermögen und erheben eigene Steuern. Für sein Gebiet stellt der höhere Kommunalverband einen geeigneten Rechktsträger zur Wahrnehmung regionaler Aufgaben dar.
Die häufigere Erscheinungsform der echten Planungsverbände ist jedoch der Zweckverband.
Als rechtliche Grundlage für Zweckverbände im Kanton Zürich kann Art. 47bis der Kantonsverfassung und Paragraph 7 des Gemeindegesetzes angesehen werden. Aus diesen Artikeln ergibt sich, dass das Tätigkeitsfeld eines Zweckverbandes im Kanton Zürich sich lediglich auf Gemeindeaufgaben im Rahmen der Verwaltung der beteiligten Gemeinden erstrecken kann. Da Planung aber für gewöhnlich nicht als Verwaltung in diesem Sinn zu bezeichnen ist und weil Planung oft nicht eine Gemeindeaufgabe im Sinne des Gesetzes darstellt, ist festzuhalten, dass der zürcherische Zweckverband, so wie er gesetzlich vorgesehen ist, rechtlich nicht geeignet ist, regionale Aufgaben wahrzunehmen.
Im Kanton Bern dagegen ist im Gemeindegesetz lediglich erwähnt, dass sich benachbarte Gemeinden zur Erfüllung bestimmter dauernder Aufgaben verbinden können, wonach also keine Einschränkungen bezüglich des Aufgabenkreises bestehen, wie das im Kanton Zürich der Fall ist. Der bernische Zweckverband ist deshalb rechtlich durchaus geeignet, regionale Aufgaben wahrzunehmen.
Auch in den Kantonen Luzern und Solothurn bestehen bezüglich des Aufgabenkreises der Zweckverbände keine Beschränkungen. In den Kantonen Basellandschaft, Freiburg, Nidwalden, Obwalden, Schwyz und Waadt ist der Verbandszweck auf die gemeinsame Lösung von Gemeindeaufgaben beschränkt. Wie im

Kanton Zürich ist auch im Kanton St. Gallen das Wirkungsfeld des Zweckverbandes auf Verwaltungsaufgaben beschränkt.
Als Organe des Zweckverbandes sind vor allem anzutreffen die Versammlung der stimmberechtigten Bürger des ganzen Verbandsgebietes, der nach Möglichkeit die wichtigen Beschlussfassungen zu überlassen sind, die jedoch insofern eine Beschränkung erfährt, als die wichtigen Beschlüsse oft schon in der Vereinbarung der Gemeinden gefasst sind; dann als weiteres Organ die Delegiertenversammlung, die ebenfalls gegenüber anderen Organen eine zentrale Stellung einnimmt; an ihrer Spitze bildet sich oft ein Vorstand. Daneben werden regelmässig fachmännische Spezialkommissionen anzutreffen sein.
Der Zweckverband kann die Gemeindeautonomie stärker beschränken als beispielsweise der Verein, weil in einem echten Planungsverband Weisungen erlassen werden können, deren Sektor und Tragweite zum voraus nicht unbedingt bekannt sind, dies aber nur im Rahmen der in den Statuten umschriebenen Zwecke, da eine Universalität des Wirkungskreises für einen Zweckverband — jedenfalls im Kanton Zürich — nicht zulässig ist.
Man kann sich nun fragen, inwieweit diese eben erörterten Rechtsformen der Träger der Regionalplanung als Erscheinungsformen des kooperativen Föderalismus gewertet werden können. — Während sich bis anhin der Föderalismus vor allem in der Teilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Kantonen manifestierte, hat sich in letzter Zeit eine Verlagerung der Probleme des Föderalismus in das Gebiet der Verwaltung abgezeichnet. [3] Diese Beziehung zwischen den Verwaltungen zweier Stufen besteht nicht mehr wie bis anhin lediglich in einer Trennung, sondern mehr denn je in einer Zusammenarbeit. Aber auch in einer anderen Richtung ist eine Entwicklung festzustellen, nämlich die, dass sich diese Zusammenarbeit nicht nur zwischen den Verwaltungen von Bund und Kantonen, sondern auch zwischen denen der Kantone und Gemeinden zeigt, ja sogar auch zwischen den Verwaltungen der Gemeinden und denen der Kantone in horizontaler Richtung. Diese neuen Formen des Föderalismus, die in den Vereinigten Staaten mit «intergovernmental relations» bezeichnet werden, können wir kooperativen Föderalismus nennen. — All die oben erwähnten Rechtsträger der Regionalplanung dürfen nun als mehr oder weniger intensive Erscheinungsformen des horizontalen, kooperativen Föderalismus bezeichnet werden, da sie tatsächlich eine Zusammenarbeit der Gemeindeverwaltungen darstellen.
Obwohl in der vorliegenden Arbeit lediglich eine Darstellung der bestehenden Lage versucht wurde, sei doch angefügt, dass eine klare Regelung bezüglich der Mittel und Träger der Landesplanung zu begrüssen wäre, sei es auf die Art, auf die in der Literatur oft hingewiesen wird, die rechtspolitisch — wegen der Beschränkung der Gemeindeautonomie — aber mit den grössten Konsequenzen verbunden wäre, nämlich durch eine Verstärkung der Befugnisse der Kantone, oder sei es, indem versucht würde, den freiwilligen Zusammenschlüssen von Gemeinden durch gewisse einheitliche Rahmenbestimmungen über die Verbindlichkeit der von ihnen geschaffenen Regionalpläne eine straffere Organisation und damit vielleicht auch eine grössere Durchschlagskraft zu vermitteln.

[3] Schindler Dietrich, Das Zusammenwirken zwischen Bundesverwaltung und kantonalen Verwaltungen.

Von Martin Geiger, dipl. Architekt ETH/SIA/SWB

Ist demokratische Planung unmöglich?

Es herrscht heute noch vielerorts die Meinung, in der eidgenössischen Demokratie könne sich «jedermann» an Entscheidungen, die die Entwicklung unserer Gemeinschaft beeinflussen, beteiligen; wer es nicht tue — so wird gesagt —, sei selber schuld. Diese Redensart entspricht nicht den Tatsachen.
Wir werden im folgenden darlegen, dass sich in den letzten Jahrzehnten der Politik ein Entscheidungsfeld geöffnet hat — dasjenige der Planung — in dem nicht mehr «jedermann», sondern nur ein Bruchteil der Bevölkerung effektiv an der Entscheidung beteiligt ist. Wir werden weiter darlegen, dass dieser Bruchteil der Bevölkerung im heutigen Verfahren nicht richtig zu entscheiden imstande ist.
Wir werden erklären, dass ohne Aenderung des heute angewendeten politischen Entscheidungsmechanismus eine demokratische Planung nicht mehr möglich ist.

Ein Bruchteil der Bevölkerung entscheidet

Nehmen wir an, in einer durchschnittlichen städtischen Agglomeration irgendwo in der Schweiz

leben Einwohner	230 000
davon sind Ausländer ohne Stimmrecht	15 000
bleiben	215 000
davon sind Jugendliche ohne Stimmrecht	65 000
bleiben	150 000
davon sind etwas mehr als die Hälfte Frauen, bekanntlich im grössten Teil der Schweiz auch ohne Stimmrecht	80 000
bleiben	70 000