

Politische Aspekte in der Ortsplanung

Autor(en): **Weber, W.**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **69 (1971)**

Heft 9

PDF erstellt am: **05.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-224338>

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.

Redaktionelle Einleitung

Die Redaktion «Planung und Aktuelles» unserer Zeitschrift hat sich vorgenommen, Probleme und Erfahrungen rund um die Ortsplanung zu publizieren. In der Nr. 7 vom Juli 1971 haben Professor Weidmann über «Die Lenkung der Umweltveränderung durch die Planung» und R. Sennhauser über «Die Infrastruktur in der Ortsplanung» orientiert. Nachstehend wird auf einige politische Aspekte eingetreten.

Das Thema ist nicht erschöpft. Wer etwas beitragen könnte, melde sich bitte zwecks Koordination.

DK 711.4:32

Politische Aspekte in der Ortsplanung

W. Weber

Zusammenfassung

Ortsplanung ist Gemeindepolitik im besten Sinne des Wortes. Der Planer hat keine Entscheide zu treffen, sondern die Entscheidungsgrundlagen zu erarbeiten. Neben den fachlichen enthalten diese auch politische Gesichtspunkte. Mit diesen Aspekten sowie mit den im Planungsablauf sich ergebenden politischen Zusammenhängen befaßt sich dieser Beitrag.

Résumé

L'action politique primordiale d'une Commune consiste à promouvoir son aménagement. L'aménagiste doit s'inspirer des aspects politiques en cause et se limiter à l'élaboration des bases d'appréciation servant aux options de l'autorité politique. Cet exposé tient particulièrement compte de cet aspect des problèmes dans le déroulement de la procédure.

Vorwort

Der Kulturingenieur und Ingenieurgeometer als Büroinhaber ist vorwiegend mit öffentlichen Aufträgen beschäftigt und hat engen Kontakt namentlich mit den Gemeindebehörden. Er wird von diesen in zunehmendem Maß als Berater beigezogen. Die Fälle mehren sich, wo er als «Gemeindeingenieur» die Planung und Realisierung zu betreuen hat. Die Planung beginnt mit der Ortsplanung und umfaßt die Koordination der Sachprobleme, sie schließt die Vorbereitung der Realisierungsetappen ein und folgt der Entwicklung, sei es durch Einflußnahme auf sie oder durch Revision der Ortsplanung. Die Realisierung hat die Projektierung und Bauleitung von Infrastrukturmaßnahmen zum Inhalt, entweder durch

eigene Bearbeitung oder durch Koordination anderer Sachbearbeiter; sie kann sich auf die Funktionen der Baupolizei erstrecken; sie schlägt den Landerwerb für öffentliche Zwecke vor und ist für Werkleitungspläne besorgt.

Als ständiger Berater von Gemeindebehörden ist der Kulturingenieur und Ingenieurgeometer von sich aus im Sinne des öffentlichen Interesses initiativ: er wartet nicht konkrete Aufträge ab, sondern unterbreitet Anregungen und Anträge. Im öffentlichen Interesse tätig sein heißt aber politisch tätig sein. Neben die Anforderungen nach fachlichen Qualifikationen treten also noch solche der politischen Beurteilung. Dies trifft insbesondere bei der Ortsplanung zu, weil diese die Gemeindeentwicklung einer nächsten Zeitetappe weitgehend festlegt; die Entschlüsse dazu fallen – bewußt oder unbewußt – im Rahmen der Ortsplanung.

Eine Berufsauffassung im dargelegten Sinn mag auf vielfache Ablehnung stoßen: «Schuster bleib bei deinem Leisten», erledige nach bestem Wissen und Gewissen die erteilten Aufträge und mische dich im übrigen nicht ein. Tatsächlich ist diese Art der Berufsausübung mit weniger Risiken verbunden, namentlich der politischen Konfrontation mit Interessengruppen. Andererseits aber stellt sich in zunehmendem Maß das Bedürfnis nach einer besseren Einordnung der einzelnen Aktivitäten in die Schau einer Gesamtentwicklung, für unseren Beruf in den ganzen Problemkreis der Bodennutzung einschließlich Nutzungsänderungen. Wie kaum ein anderer Beruf verfügen wir über die fachlichen Voraussetzungen und werden sie – so hoffe ich – im Sinne des zur Diskussion stehenden Berufsbildes noch verbessern.

Die politischen Aspekte in der Ortsplanung, wie sie von den Gemeindebehörden wahrzunehmen sind, wurden in einer Publikation der VLP, «Empfehlungen für Gemeindebehörden zur Durchführung einer Ortsplanung», Schriftenfolge Nr. 10 vom November 1969 der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung, an welcher mein Büro mitwirkte (allerdings nur beiläufig), aufgezeigt. Die von unserem Beruf zu berücksichtigenden politischen Aspekte sind identisch mit den behördlichen. Dabei versteht es sich von selbst, daß der Sachbearbeiter keine Entscheide zu treffen hat, sondern Entscheidungsgrundlagen unterbreitet. Diese enthalten neben den zahlreichen fachlichen eben auch die politischen Gesichtspunkte. Je nach Thema sind verschiedene Möglichkeiten (Varianten und deren Auswirkungen) aufzuzeigen und die persönliche Wertung zu unterlassen. Die behördlichen Entscheide dürfen nicht erst beim Abschluß der Ortsplanung fallen; die Kunst des Sachbearbeiters muß Zwischenentscheide herbeiführen.

Anstoß zu einer Ortsplanung

Der Anstoß zu einer Ortsplanung wird meistens durch ein einzelnes Sachproblem gegeben, welches zweckmäßigerweise nur im größeren Rahmen der künftigen Weiterentwicklung beurteilt werden sollte. Der Berater der Gemeinde hat darauf aufmerksam zu machen.

Vielleicht ist es eine Erweiterung des Leitungsnetzes der Wasserversorgung oder ein Anschlußgesuch für Abwasser an eine Drainageleitung, der Ausbau einer Gemeindestraße, mangels Rechtsgrundlagen ohne Beizug des Grundeigentums zu Beiträgen. Oder eine Schulhauserweiterung an einem nicht mehr ausbaufähigen Standort, eventuell ein ungenügendes Raumprogramm. Oder die berüchtigte Streubauweise.

Außerdem können auch Maßnahmen übergeordneter Körperschaften – zum Beispiel regionaler Zweckverbände oder des Kantons – den Anstoß zur Ortsplanung geben. Denken wir an die Planung regionaler Wasserversorgungen oder Abwasserreinigungsanlagen. Oder nehmen wir als weiteres Beispiel eine kantonale Verkehrsplanung. Hier muß die Ortsplanung der Gemeinde einsetzen. Denn es wäre wenig sinnvoll, wenn ohne Rücksicht auf die bauliche Entwicklung der Gemeinde eine kantonale Straße geplant, projektiert und gebaut würde.

Zu bedenken ist noch, daß Ortsplanungen nie auf alle Zeiten abgeschlossen werden können. Die Verhältnisse ändern sich oft; es tauchen Probleme auf, die man früher bei aller Sorgfalt einfach noch nicht erkennen konnte. Darum gilt allgemein die Regel, daß eine Ortsplanung etwa alle 8 bis 12 Jahre überprüft und nötigenfalls der neuen Situation angepaßt werden soll.

Auf den Zusammenhang Güterzusammenlegung und Ortsplanung hinzuweisen ist wohl in unserem Beruf in dieser generellen Form überflüssig; darüber wäre einläßlicher zu berichten.

Vorbereitung einer Ortsplanung

Der Berater als Geometer macht Vorschläge über den Umfang der Ortsplanung (Arbeitsprogramm und Kostenschätzung). Er hat dies in der Regel mit dem Kanton und mit den Organen einer allfälligen Regionalplanung zu tun. Dabei soll er sich auf die Richtlinien des ORL-Institutes der ETH und die SIA-Honorarordnung Nr. 110 abstützen.

Die Kostenschätzung hat nicht nur die eigentlichen Planungsarbeiten, sondern auch die Druck- und Vervielfältigungskosten sowie die Sitzungsgelder zu umfassen. Sie dient als Kreditvorlage zuhanden der Gemeinde und später als Subventionsgesuch an den Kanton.

Die Ortsplanung muß möglichst umfassend erarbeitet werden (Landschaftsschutz, Siedlung, öffentlicher Flächenbedarf, Verkehr, Versorgung). Erfahrungsgemäß ist es besser, weniger ins Detail zu gehen und dabei alle Teile zu behandeln, als ausführlich nur einzelne Probleme herauszugreifen und darzustellen.

Der behördliche Gesprächspartner des Planers soll schon im Vorbereitungsstadium eingesetzt werden. Es ist dies entweder

- der Gemeinderat allein oder
- eine Delegation des Gemeinderates, erweitert durch ein beratendes Gremium, in der Regel höchstens 11 Mitglieder.

Im erstgenannten Falle ist die persönliche Mitwirkung möglichst aller Gemeinderatsmitglieder erwünscht.

Bei der zweiten Lösung wird ein größerer Kreis mit dem Gedankengut der Planung vertraut. Es bietet sich die Gelegenheit, Kader für die Übernahme öffentlicher Aufgaben heranzubilden, zusätzliche politische und wirtschaftliche Interessenten und überhaupt Personen mitwirken zu lassen, die etwas Wesentliches zur Planung auszusagen haben. Solche Kommissionen haben beratende Funktion. Entschlüsse, die sich im Laufe der Ortsplanung aufdrängen, fällt der Gemeinderat. Für die Beratung von Einzelfragen können weitere Personen beigezogen werden.

Durchführung der Ortsplanung

Wenn möglich soll der Berater der Gemeinde die Planung selbst übernehmen, gegebenenfalls als verantwortlicher Planungsleiter den Beizug weiterer Sachbearbeiter vorschlagen; mindestens aber soll er in den Planungskommission mitwirken.

Zwischen dem Auftraggeber und dem Planungsleiter ist ein Vertrag (Formular SIA) auszufertigen. Es empfiehlt sich, darin eine Bestimmung aufzunehmen, wonach der Planungsleiter und die andern Sachbearbeiter während und zwei bis drei Jahre nach Beendigung der Ortsplanung Aufträge für private Bauvorhaben nur mit Zustimmung des Gemeinderates übernehmen dürfen.

Die Bestandaufnahme darf sich nicht auf das Baugebiet beschränken. Es empfiehlt sich vielmehr, zuerst sorgfältig abzuklären, welche Gemeindeteile als Baugebiete nicht in Frage kommen. Neben den Schutzgebieten geht es hier namentlich um die Landwirtschaft. Dauernd der Landwirtschaft zu erhaltende, zusammenhängende Flächen sind zu kartieren, ebenso die auslaufenden Betriebe im Dorf. Hier fallen die ersten Entscheide, primär in einläßlichen und abschließenden Diskussionen im landwirtschaftlichen Kreis, anschließend in öffentlichen Orientierungen und schließlich durch die Behörde. Bei den Prognosen empfiehlt es sich, Varianten minimaler und maximaler Zunahme auszuarbeiten. Sie haben sich einerseits am bisherigen Wachstum der Gemeinde zu orientieren und andererseits auf den regionalen Rahmen auszurichten. Vorerst sollen lediglich die prognostizierten Zahlen von Einwohnern und Arbeitsplätzen zur Diskussion gestellt und genehmigt werden. Die Möglichkeiten einer genügenden Wasserbeschaffung und Abwasserbeseitigung sind nachzuweisen. Es folgt die Umlegung der Prognosezahlen in Nutzungsflächen. Neben der Angabe dieser Flächen kann sich der Planer weitgehend darauf beschränken, die Kriterien für die Auslegung dieser Flächen darzustellen: Schutzgebiete, dauernde Landwirtschaft, Löschsutz, Erschließungsgrad.

Zu den Prognoseständen: Der Zonenplan, der zum Abschluß der Ortsplanung verbindlich werden soll, entspricht dem Zustand 1 eines ca. 15jährigen Zeitbereiches. Der Richtplan mit verwaltungsinternem generellem Charakter, welcher der Versorgungsdisposition als Grundlage dient, entspricht dem Zustand 2 eines langfristigen Zeitbereichs.

Für die ersten Diskussionen und öffentlichen Orientierungen über

Größe und Abgrenzung der Siedlungsflächen ist der Richtplan zu empfehlen. Er kommt den Vorstellungen nach großgefaßten Flächen am ehesten entgegen und schränkt zu große Erwartungen gleichzeitig ein. Härter werden die Gespräche bei der Reduktion auf das Zonenplangebiet. Hier helfen meist nur finanzielle Argumente der Gesamterschließung

- aus der Sicht des Gemeindehaushaltes: eine Finanzplanung wird kaum zu umgehen sein;
- aus der bevorstehenden Verpflichtung des Grundeigentums zur Leistung von Beiträgen und Gebühren: wer sein Land eingezont haben will, kann – von Härtefällen abgesehen – keine Befreiung von Beiträgen erwarten.

Selbstverständlich kann in dieser Planungsphase die Abgrenzung des Zonenplangebietes nicht abschließend bereinigt werden; verschiedene Begehren sind auf die spätere öffentliche Auflage zu verweisen.

Bei der Einteilung des Zonenplangebietes in Zonen verschiedener Nutzung und Dichten stellen sich einige politische Fragen:

- Soziologische: Ein- oder Mehrfamilienhäuser (Zoneneinteilung), Eigentums- oder Mietwohnungen (Ermöglichung und Begünstigung der Gruppenbauweise für Eigentumshäuser oder -wohnungen), Wohnungsstandard (bei Gesamtüberbauungen mit erhöhter Ausnützung können Bedingungen gestellt werden).
- Soziale: Spiel- und Ruheplätze (bei Ausnützungsziffern über 0,6 kaum genügend realisierbar).
- Öffentlicher Landbedarf: Schon die Einzonung, mehr noch die Einteilung in eine Zone dichter Überbauung hat Landpreiserhöhungen zur Folge. In der Nachbarschaft von Zonen des öffentlichen Landbedarfes ist deshalb Vorsicht am Platz.
- Etappen: Mehrere Kantone kennen die Unterteilung des Zonenplangebietes in zwei Etappen. In der ersten Etappe leistet die Gemeinde ihre Erschließungsanteile gemäß den geltenden Reglementen; in der zweiten Etappe kann sie die volle Erschließung zu Lasten der Privaten verlangen als Voraussetzung für die Erteilung einer Baubewilligung. Diese Maßnahme kommt hauptsächlich bei zu groß konzipierten Zonenplänen zur Anwendung.

Öffentliche Orientierungen

Die Planung muß im Bewußtsein der Öffentlichkeit verankert werden. Die öffentliche Meinung muß sich mit den Vorschlägen der Ortsplanung identifizieren. Die Meinungsbildung ist ein sehr langwieriger und schwieriger Prozeß, was sich schon daraus zeigt, daß schon der Überblick über die heutigen Probleme kompliziert und die übergeordnete Betrachtungsweise dem Einzelnen fremd sind; noch größere Anforderungen an die Vorstellungskraft stellen die zukünftigen Zustände. Zu beachten ist, daß Informationen nicht nur in einer Richtung, nämlich von der Behörde an die Öffentlichkeit, fließen sollen, sondern auch umgekehrt, daß Reaktionen und Gegenvorschläge zur Prüfung entgegengenommen werden, um später

darüber Bericht zu erstatten. Öffentliche Orientierungen sind also fortlaufend während des ganzen Planungsvorganges erforderlich, sie beginnen schon vor der Beschlußfassung über den Planungskredit. In wichtigen Phasen lohnt es sich sogar, die Diskussionen gruppenweise (Vereine, Verbände, Parteien, Quartiere, Interessengruppen) zu führen.

Entsprechende Vorschläge des Planers finden bei den Behörden anfangs wenig Verständnis. Anhand ihrer eigenen Einarbeitung anlässlich zahlreicher Sitzungen wird aber die Einsicht aufkommen, daß die Einwohner das Gedankengut wohl kaum viel rascher erarbeiten können als die Behörde selbst. An den Orientierungsversammlungen wird der Planer informieren. Die Diskussion selbst soll jedoch von der Behörde geführt und beantwortet werden, um zu zeigen, daß sie die Vorschläge des Planers zu ihren eigenen gemacht hat.

Schluß

Die Ortsplanung koordiniert die Sachprobleme im Blick auf die bevorstehende Gemeindeentwicklung. Sie legt die Marschrichtung für eine nächste Zeitetappe fest und präjudiziert damit zahlreiche Entschlüsse. Sie ist Gemeindepolitik im besten Sinne des Wortes. Diesen Zusammenhang sichtbar zu machen, ist – neben den fachlichen Belangen – Auftrag des Planers.

Die Ortsplanung gewinnt nur dann ihren vollen Wert, wenn sie von der öffentlichen Meinung getragen wird. Der Planer tut gut daran, der öffentlichen Orientierung seine volle Aufmerksamkeit zu schenken.

Der Kulturingenieur und Ingenieurgeometer ist mit den Problemen der Bodennutzung, auch denjenigen des Baugebietes, vertraut. Er ist wie kein anderer präjudiziert, Ortsplanungen durchzuführen. Wenn ihm nicht alles gemäß meinen vorstehenden Idealvorstellungen auf Anhieb gelingt, mag er sich trösten: mir gelingt's auch nur teilweise!