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

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung

Band: 19 (1962)

Heft: 6

Artikel: Die Träger der Regionalplanung

Autor: Jagmetti, Riccardo L.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-783271

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: 02.07.2025

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

November/Dezember 19. Jahrgang Nr. 6

Plan

Schweizerische Zeitschrift für Landes-, Regional- und Ortsplanung • Revue suisse d'urbanisme • Fachorgan für kommunale Bau- und Planungsfragen

Offizielles Organ der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung · Offizielles Organ der Schweizerischen Vereinigung für Gewässerschutz · Offizielles Organ der Föderation Europäischer Gewässerschutz (FEG) Erscheint 6mal jährlich

Landesplanung

Redaktioneller Teil der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung

Redaktion: Prof. Dr. E. Winkler, Institut f. Landesplanung an d. ETH, Zürich 6, Tel. (051) 32 73 30
Redaktions-Sekretariat: Dr. H. E. Vogel, Kürbergstrasse 19, Zürich 49, Tel. (051) 56 88 78

Die Träger der Regionalplanung

Von Prof. Dr. iur. Riccardo L. Jagmetti, ETH, Zürich *

Die Regionalplanung gehört zu den Bereichen, die im Bau- und Planungsrecht der meisten Kantone noch ungenügend verankert sind. Dabei kommt den gesetzlichen Grundlagen entscheidende Bedeutung zu, hat doch das Bundesgericht sozusagen alle modernen Planungsmassnahmen als Eingriffe bezeichnet, die weit über das hinausgehen, was in der Schweiz bisher als öffentlich-rechtliche Beschränkung des Grundeigentums üblich war, und dafür eine unzweideutige gesetzliche Grundlage gefordert [1]. Dass ein Gemeindeerlass, auch ein solcher der Gesetzesstufe, als Basis in der Regel nicht ausreicht, wurde in einem neueren Urteil eingehend begründet [2]. Die staatsrechtliche Kammer erklärte dort, die Einführung neuer Rechtsinstitute der Landes- und Regionalplanung falle nicht in den eigenen Wirkungsbereich der Gemeinden, wenn die Kantonsverfassung diese nur generell zur selbständigen Ordnung «ihrer Angelegenheiten» ermächtige. Da sich der Entscheid auf eine typisch ortsplanerische Massnahme bezog, die im gleichen Sinne beurteilt wurde, gelten die bundesgerichtlichen Erwägungen offensichtlich für Planungsmassnahmen schlechthin, die sich somit auf eine eindeutige kantonale gesetzliche Grundlage stützen müssen. Das trifft dort ohnehin zu, wo der Kanton die Gesetzgebungsbefugnis im Bau- und Planungsrecht selbst in Anspruch nimmt [3].

Vor einer Anpassung der Gesetzgebung an die modernen Erfordernisse ist eine Bestandesaufnahme unerlässlich. Sie soll hier trotz der Schwierigkeiten versucht werden, die sich aus der Uneinheitlichkeit der kantonalen Rechte ergeben. Dabei wird allerdings nur ein Teilaspekt des ganzen Problemkreises berührt, nämlich die organisatorische Grundfrage, welche Gemeinwesen oder welche anderen Verbände mit Regionalplanung betraut seien. Der Blick wird dann notwendigerweise über die geltende Ordnung hinaus auf neue Lösungsmöglichkeiten gerichtet sein müssen.

Bei der Abgrenzung der Aufgaben ist zwischen Vorbereitung der Planung und der Planung selbst zu unterscheiden. Zur Vorbereitung gehört die Beschaffung der Unterlagen und die Ausarbeitung von Vorschlägen für die eigentliche Planung. Diese umfasst den Erlass der Pläne und das Ergreifen anderer Massnahmen der Raumordnung. Zur Planung selbst gehört auch die Aufstellung unverbindlicher Richtpläne, zu denen hier aber nur solche gezählt werden sollen, die Elemente eines zweistufigen Planungsverfahrens und nicht blosse Vorschläge oder Studien bilden.

An den Vorarbeiten können einzelne oder privatrechtlich organisierte Gemeinschaften entscheidenden Anteil haben. Die Planung selbst aber ist in der Regel hoheitliche Verwaltung oder sogar Rechtssetzung und kann daher nur von einem Herrschaftsverband ausgehen, nämlich vom Staat oder von einem andern Träger hoheitlicher Gewalt (vor allem von der Gemeinde). Nur dort, wo die Planungsmassnahmen ihrem Wesen nach kein Herrschaftsrecht voraussetzen, ist eine nicht-hoheitliche Lösung möglich, wobei dann auch privatrechtlich organisierte Gemeinschaften Anteil an der Planung selbst (und nicht nur an ihrer Vorbereitung) haben können. Da eine umfassende Ordnung auf dieser Basis jedoch kaum möglich sein wird, werden nur solche privatrechtlichen Vereinigungen als Träger der eigentlichen Planung in Frage kommen, die mit jenen Herrschaftsverbänden in enger Beziehung stehen, denen die übrigen Planungsfunktionen zukommen.

Die Aufgabe der Regionalplanungsgruppen, die rechtlich meist als Vereine organisiert sind, besteht somit in erster Linie in der Vorbereitung der Planung.

---

* Veränderte Fassung des einleitenden Referates zur Aussprache über Fragen der Regional- und Ortsplanung, veranstaltet von der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung am 5. November 1962 in Aarau.

[1] In diesem Sinne hat das Bundesgericht klare gesetzliche Grundlagen gefordert für die Ausscheidung folgender Flächen in Zonenplänen: reine Industriegebiete, Landwirtschafts-, Grün-, Hotel- und Kurzonen.

[2] Urteil vom 11. Mai 1960 betreffend die Zonenordnung der Gemeinde Zurzach, veröffentlicht im «Schweizerischen Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung», 62. Band (1961), S. 69 ff., insbes. S. 74/75.

[3] Vgl. dazu BGE 74 I 150/151 mit Bezug auf den Kanton Zürich.

Als Planungsgremien werden sie nur dann wirken können, wenn nicht-hoheitliches Handeln ausreicht. Das hindert nicht, dass ihr tatsächlicher Einfluss gross ist, vor allem bei einer engen personellen Verbindung zu den für die Planung verantwortlichen Gemeinwesen.

Wenn im folgenden versucht wird, die eigentlichen Regionalplanungsmassnahmen nach ihren Trägern zu klassieren, wird aus diesen Gründen das Handeln der Gemeinwesen im Vordergrund stehen. Die privatrechtlichen Verbände sollen so weit mitberücksichtigt werden, als die Gemeinden an diesen Zusammenschlüssen mitwirken.

Als gegenwärtige und zukünftige Träger der Regionalplanung kommen — es mag dies widersprüchlich erscheinen — zunächst die Gemeinden in Frage, sei es dass sie selbständig im Interesse eines grösseren Gebietes handeln, sei es dass eine interkommunale Zusammenarbeit erzielt wird. Gelegentlich wird in der Diskussion die Bildung neuer innerkantonaler Herrschaftsverbände angeregt, die dann mit der Planung betraut werden können. Hauptträger der Regionalplanung sollten eigentlich die Kantone sein, von denen die meisten nach dem gegenwärtigen Stand ihrer Gesetzgebung dafür noch über unzureichende Kompetenzen verfügen. Dass auch eine interkantonale Zusammenarbeit erreicht werden muss, wird heute wohl allgemein zu wenig beachtet. Schliesslich wären planerische Massnahmen des Bundes in Zukunft bei Schaffung entsprechender Rechtsgrundlagen denkbar. Nach diesem Schema soll hier das Problem näher untersucht werden.

1. *Das selbständige Handeln der Gemeinden im Interesse der Region*

Die Berücksichtigung regionaler Interessen bei der Ortsplanung ist vor allem bei der Aufstellung der Nutzungsordnung und daneben auch bei der Verkehrsplanung sowie bei der Planung der Versorgungsbetriebe möglich.

Beispiel:

Im Zonenplan einer Gemeinde wird eine Grünfläche ausgeschieden mit dem Zweck, das Siedlungsgebiet dieser Ortschaft gegen dasjenige der Nachbargemeinde im Interesse einer regionalen Gliederung abzugrenzen.

Solche Massnahmen haben den Vorteil, dass damit (politisch gesehen) die Gemeindeautonomie nicht angetastet wird und dass sie aufgrund der bestehenden Rechtsgrundlagen für die Ortsplanung ergriffen werden können. Ihr Ungenügen liegt darin begründet, dass ihnen keine Gesamtkonzeption für die Region zugrunde liegt und dass die einzelne Gemeinde ihre Funktion gewissermassen selbst bestimmt. Dabei besteht die grosse Gefahr, dass sich ein Wunschdenken entwickelt, indem jede Ortschaft für sich die interessantesten Funktionen beansprucht und entsprechend plant (z. B. umfangreiche Wohnzonen weiträumiger Bebauung ausscheidet in der Annahme, die Entwicklung zum Villenvorort werde dadurch gefördert). Ansätze zu einer solchen Tendenz können in gewissen Vorortsgemeinden festgestellt werden.

Das Fehlen einer Gesamtordnung für die Region erlaubt es nicht, hier von einer eigentlichen Regionalplanung zu sprechen, und zwar auch dann nicht, wenn die kommunalen Behörden sich bei ihrer Tätigkeit von einem grossen Verantwortungsbewusstsein leiten lassen. Immerhin war der Vollständigkeit halber kurz darauf hinzuweisen.

2. *Die interkommunale Zusammenarbeit*

Durch die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden soll erreicht werden, dass sich die Region nach einer Gesamtordnung entwickelt, ohne dass dabei eine Uebertragung von Planungskompetenzen der Gemeinden an den Kanton und eine Beschränkung der Gemeindeautonomie (mehr im politischen als im rechtlichen Sinne dieses Wortes) nötig würden. Man kann hier drei Stufen unterscheiden:

2.1 *Die Koordination der Ortsplanungen*

Im bernischen Gesetz über die Bauvorschriften wird der Abschnitt über die Regionalplanung mit folgender Bestimmung eingeleitet [4]:

«In der Ausarbeitung von Zonen- und Baulinienplänen soll zwischen benachbarten Gemeinden die Uebereinstimmung erzielt werden, welche im Interesse des Verkehrs, der Bildung aufeinander abgestimmter Bauzonen, des Landschaftsschutzes, der rationellen Wasser- und Elektrizitätsversorgung sowie der Ableitung der Abwasser unerlässlich ist.»

Diese Koordination der einzelnen Ortsplanungen ist natürlich auf freiwilliger Basis möglich. Einer entsprechenden ausdrücklichen kantonal-rechtlichen Verpflichtung kann jedoch erhebliche Bedeutung zukommen:

— Die Gemeindebauordnungen und die Gemeindepläne unterliegen vielfach der Genehmigung durch eine kantonale Instanz. Es liegt hier ein Stück Staatskontrolle über die Gemeinden vor. In den meisten Kantonen, die einen solchen Genehmigungsvorbehalt kennen, dürfte der Erlass von Bauordnungen und die Aufstellung von Plänen zum übertragenen Wirkungsbereich der Gemeinden gehören. Demgemäss würde sich die Ueberprüfung nicht nur auf die Rechtmässigkeit (und damit auch auf das Nichtvorhandensein eines Ermessensmissbrauchs oder einer Ermessungsüberschreitung), sondern ebenfalls auf die Handhabung des Ermessens schlechthin und somit auf die Zweckmässigkeit der Gemeindemassnahmen erstrecken [5]. Den

[4] Gesetz über die Bauvorschriften (vom 26. Januar 1958) Art. 38, Abs. 1.

[5] Vgl. Z. Giacometti: Das Staatsrecht der schweizerischen Kantone, Zürich 1941, S. 87/88.

kommunalen Planungen, die den Bedürfnissen der Region nicht Rechnung tragen würden, könnte daher die Genehmigung verweigert werden. Immerhin erscheint es fraglich, ob in allen Kantonen mit Genehmigungsvorbehalt gegenüber der kommunalen Planung eine derartige Ermessenskontrolle ausgeübt werden kann [6]. Sind die Gemeinden aufgrund einer kantonalen Norm zur Koordination ihrer Einzelplanungen verpflichtet, so kann bei Fehlen einer solchen Zusammenarbeit die kantonale Genehmigung auch dann verweigert werden, wenn die Ueberprüfung sich auf die Rechtmässigkeit beschränkt.

— An Vorschriften dieser Art werden gelegentlich weitere Folgen geknüpft. So ist etwa in Bern das Fehlen einer Einigung der Gemeinden Voraussetzung für die Ausarbeitung eines Regionalplanes durch den Regierungsrat.

Mit einer solchen Koordination der Einzelplanungen wird aber im Grunde genommen nur ein bescheidenes Resultat erzielt: es wird wenigstens verhindert, dass einander widersprechende Ortsplanungen entstehen. Eine positive Beeinflussung der Entwicklung der ganzen Region dürfte mit diesem System nur erreicht werden, wenn die Planungen einer genügend grossen Anzahl von Gemeinden aufeinander abgestimmt würden. Hierzu wären jedoch praktisch eine gemeinsame Vorbereitung der betreffenden Ortsplanungen durch die Organe der beteiligten Gemeinden oder sogar eine übergeordnete eigentliche Planung erforderlich. Damit wären aber schon die nächsten Stufen der Zusammenarbeit erreicht.

2.2 Die gemeinsame Vorbereitung mit getrennter Durchführung der Planung

In einem solchen Fall werden die Planungen mehrerer oder gar aller Gemeinden einer Region gemeinsam vorbereitet. Den Planungsgruppen, den Gemeindepräsidentenkonferenzen und andern Gremien kommt dabei entscheidende Bedeutung zu. Die daraus resultierenden Anordnungen bilden jedoch Gegenstand von gemeindeinternen Erlassen und stützen sich auf die Rechtsgrundlagen für die Ortsplanung.

Beispiel:

Mehrere Gemeinden planen ein neues Industriegebiet, das Teile ihrer Territorien umfasst. Sie arbeiten eine entsprechende Zonenplanung aus, die aber als gemeindeinterne Anordnung erlassen wird.

Für das Vorgehen im einzelnen bestehen zwei Möglichkeiten:

— Es kann ein Plan vorbereitet werden, dessen örtlicher Geltungsbereich sich auf das ganze erfasste Gebiet erstreckt und der durch die zuständigen Behörden jeder Gemeinde als kommunaler Plan angeordnet wird.

— Jede Gemeinde kann aber auch eine Ordnung treffen, die sich nur auf ihr Gebiet bezieht, der gemeinsam vorbereiteten regionalen Planung aber entspricht.

Die Schwächen dieses Systems liegen auf der Hand: Auch wenn die Gemeinderäte zur Zusammenarbeit bereit sind, ist noch keine Gewähr dafür gegeben, dass die Stimmbürger, deren Zustimmung für gewisse Anordnungen erforderlich ist, diese Massnahmen gutheissen. Ausserdem reicht eine momentane Zusammenarbeit nicht aus. Vielmehr muss bei notwendigen Anpassungen an veränderte Verhältnisse ebenso Einigkeit erzielt werden, wie umgekehrt auch erforderlich ist, dass keine Gemeinde von sich aus Massnahmen trifft, die der vereinbarten Ordnung zuwiderlaufen. Schliesslich sei darauf hingewiesen, dass auch die Rechtsanwendung koordiniert werden muss, vor allem bei der Durchführung der Erschliessung und bei der Erteilung von Ausnahmebewilligungen. Je mehr Gemeinden beteiligt sind, je mehr also eine eigentliche Regionalplanung angestrebt wird, um so problematischer dürfte die Funktionsfähigkeit dieses Systems sein.

2.3 Die gemeinsame Durchführung der Planung

Für die gemeinsame Durchführung der Planung muss eine Form der Zusammenarbeit gefunden werden. Dafür kommen in erster Linie die Gemeindeverbände in Frage. Sodann sind aber auch Vereinbarungen ohne gesellschaftliches Element denkbar.

2.3.1 Die öffentlich-rechtlichen Gemeindeverbände

Gemeindeverbände sind in den Gemeindegesetzen einzelner Kantone rechtlich verankert [7]. Man findet Bestimmungen darüber aber auch in der Baugesetzgebung. Es handelt sich um Zusammenschlüsse von politischen oder andern Gemeinden (Zivil- oder Bürgergemeinden, Schulgemeinden, Kirchgemeinden) zur Verfolgung bestimmter gemeinsamer Zwecke mit gemeinsamen Mitteln. Man bezeichnet sie daher auch als Zweckverbände. In der Regel kommt ihnen keine Rechtspersönlichkeit zu. Es ist möglich, für die Verfolgung des Gemeinschaftszweckes besondere Organe zu schaffen oder davon abzusehen und den Verband dann ähnlich einer einfachen Gesellschaft des Privatrechts zu organisieren.

Die Funktion dieser Zusammenschlüsse liegt nach der Gemeindegesetzgebung gewisser Kantone in der Wahrung bestimmter Verwaltungsaufgaben [8]. Dazu gehört im Bereiche der Regionalplanung die Anord-

---

[6] Das Problem wird in jedem einzelnen Kanton auf Grund des positiven Rechts überprüft werden müssen.

[7] So etwa im zürcherischen Gesetz über das Gemeindewesen (vom 6. Juni 1926) § 7, im bernischen Gesetz über das Gemeindewesen (vom 9. Dezember 1917) Art. 67, Abs. 1, und in anderen Gemeindegesetzen.

[8] Nach dem zürcherischen Gemeindegesetz können solche Gemeindeverbände gebildet werden, «um einzelne Zweige der Gemeindeverwaltung gemeinschaftlich zu besorgen». Im bernischen Gesetz werden benachbarte Gemeinden ermächtigt, «sich zur Erfüllung bestimmter dauernder Aufgaben zu verbinden», ohne dass eine Beschränkung auf die materielle Verwaltung ausdrücklich erwähnt würde.

nung von Realakten, etwa im Sinne der Erstellung von Strassen, des Betriebs von Versorgungs- oder Transportunternehmen, des Baus öffentlicher Gebäude usw. Für die Setzung von Verwaltungsakten, also für die Abgabe hoheitlicher Willenserklärungen, ist die Einsetzung spezieller interkommunaler Organe erforderlich, denen dann Aufgaben der Baupolizei und andere Verwaltungsfunktionen übertragen werden können [9]. Das ist vor allem bedeutsam für die Anwendung gemeinsamer Pläne auf die konkreten Einzelfälle.

Die Aufstellung interkommunaler Pläne dürfte die wichtigste regionalplanerische Funktion der Gemeindeverbände sein. Ob es sich dabei allerdings noch um Rechtsanwendung, d. h. um Verwaltung handelt, erscheint fraglich [10]. Das Problem kann in diesem Zusammenhang nicht gelöst werden, doch ist ein Hinweis darauf unerlässlich. Liegt darin nämlich mehr als reine Rechtsanwendung, dann ergibt sich die entsprechende Kompetenz der Zweckverbände nicht mehr aus der Gemeindegesetzgebung, nach welcher nur Verwaltungsaufgaben in solcher Weise gemeinsam gelöst werden können [11]. Der Erlass interkommunaler Pläne kann sich dann nur auf die Normen jener Baugesetze stützen, in welchen dieses Institut heute schon verankert ist.

Das positive kantonale Recht hat die Pläne hinsichtlich Inhalt und Verbindlichkeit sehr verschieden ausgestaltet. So ist der zürcherische Verbandsplan ein interkommunaler Bebauungsplan in der spezifisch zürcherischen Bedeutung dieses Ausdrucks, also ein blosser Verkehrslinien-Richtplan [12]. Das bernische Gesetz dagegen ermächtigt die Gemeindeverbände zur Aufstellung von Plänen, die eine Nutzungsordnung zum Gegenstand haben [13]. Welche Verbindlichkeit ihnen zukommt, lässt sich aufgrund des Wortlautes der betreffenden Norm nicht eindeutig beantworten [14]. Nach dem neuen freiburgischen Baugesetz können gemeinsame Pläne mehrerer Gemeinden einen umfassenden Inhalt haben und sich entweder als Richtpläne oder als verbindliche Pläne kennzeichnen [15].

Die umfassende und verbindliche Planung durch solche öffentlich-rechtlichen Gemeindeverbände ist somit nur in gewissen Kantonen möglich. Ob von diesem Instrument für eine zeitlich und räumlich genügende Regionalplanung in der Praxis Gebrauch gemacht werden kann, erscheint angesichts der notwendigen Zustimmung aller beteiligten Gemeinden zweifelhaft.

2.3.2 Die privatrechtlichen Gemeindeverbände

Zusammenschlüsse von Gemeinden sind auch auf privatrechtlicher Grundlage möglich. An solchen Verbänden sind entweder ausschliesslich Gemeinden oder neben diesen weitere Korporationen des öffentlichen oder privaten Rechts beteiligt. Man wird in einem weitgefassten Sinne auch dann von privatrechtlichen Gemeindeverbindungen sprechen können, wenn sie durch bestimmte Organe der Gemeinden (etwa durch die Gemeindepräsidenten) gebildet werden. Ihr Status ist derjenige einer einfachen Gesellschaft oder einer juristischen Person, nämlich eines Vereins, einer Genossenschaft oder einer Aktiengesellschaft.

Die privatrechtliche Form wird meist ausreichen für die Vorbereitung der Planung. Diese kann insbesondere Planungsgruppen übertragen werden, die im allgemeinen als Vereine konstituiert werden und deren Mitglieder die Gemeinden selbst oder bestimmte kommunale Organe sind. Wird nicht die Vereinsform gewählt, so dürfte in der Regel eine einfache Gesellschaft vorliegen. Zu den Hauptaufgaben dieser Gruppen gehört wohl die Beschaffung der Unterlagen und die Ausarbeitung von Vorschlägen für Regionalpläne.

Im Bereiche der Planung selbst kommen privatrechtliche Organisationsformen in Frage, wo nichthoheitliches, also rechtsgeschäftliches Handeln ausreicht. Das trifft vielfach zu für Massnahmen, die sich bei materieller Verwaltung als Realakte kennzeichnen würden, insbesondere für den Betrieb von Transport- und Versorgungsunternehmen und für die Erstellung öffentlicher Gebäude.

Beispiele:

Politische Gemeinden, Zivilgemeinden und Wasserversorgungsgenossenschaften bilden eine einfache Gesellschaft oder Genossenschaft, um die Wasserversorgung für die ganze Region zu organisieren.

Verschiedene Gemeinden gründen, eventuell unter Mitwirkung des Kantons, ein Elektrizitätswerk in der Form einer Aktiengesellschaft.

Zwei Kirchgemeinden schliessen sich zu einer einfachen Gesellschaft zusammen, um ein Kirchgemeindehaus zu erstellen und zu unterhalten.

---

[9] Das wird im bernischen Gesetz über die Bauvorschriften in Art. 39, Abs. 1, ausdrücklich statuiert.

[10] Vgl. dazu M. Imboden: Der Plan als verwaltungsrechtliches Institut, in: Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer, Heft 18, Berlin 1960, sowie die dort enthaltenen Hinweise. Imboden betrachtet sowohl lineare (Baulinien) als auch zweidimensionale geometrische Vorschriften (Zonenpläne) als Summen von Einzelverfügungen, die nach einer nichtrechtssatzmässigen Folgerichtigkeit aufeinander bezogen sind. Sie gehören damit nach seiner Auffassung wie die Allgemeinverfügungen zu den generell-konkreten Anordnungen. In seiner Kritik zum BGE 86 I 146 ff. wiederholt Imboden, dass Zonenpläne (d. h. ihre graphischen Teile) summierte Einzelverfügungen seien, während er die zugehörigen Zonenvorschriften als Normen klassifiziert («Zeitschrift für Schweizerisches Recht», 1961, S. 483/484). Die bundesgerichtliche Rechtsprechung zu dieser Frage ist schwankend (vgl. Imboden a. a. O. in der «ZSR», S. 482/483). Die beiden neuesten Entscheide zu dieser Frage (BGE 87 I 358 ff. und 507 ff.) beruhen ebenfalls auf der Ansicht, Pläne seien Einzelverfügungen, doch beziehen sich die beiden Urteile auf nicht gerade typische Sonderfälle.

[11] Es kann hier nicht näher geprüft werden, ob die möglichen Befugnisse der Gemeindeverbände in den Kantonen über den Bereich der materiellen Verwaltung hinausreichen, in denen die Gemeindegesetzgebung keine entsprechende ausdrückliche Beschränkung enthält, wie dies etwa für den Kanton Bern zutrifft.

[12] Baugesetz für Ortschaften mit städtischen Verhältnissen (vom 23. April 1893) § 8a, aufgenommen anlässlich der Revision vom 16. Mai 1943.

[13] Gesetz über die Bauvorschriften, Art. 39.

[14] Der Hinweis in Art. 39, Abs. 1, auf Art. 38 kann sich auf die unmittelbar-verbindlichen Gemeindepläne beziehen, die nach Art. 38, Abs. 1, aufeinander abzustimmen sind, oder aber auf die nur mittelbar-verbindlichen Regionalpläne nach Art. 38, Abs. 2—4.

[15] Loi sur les constructions (du 15 mai 1962), article 30, alinéas 2 et 3.

Der eigentliche Erlass von Plänen setzt hoheitliche Gewalt voraus und kann daher einem privatrechtlich organisierten Verband nicht übertragen werden. Das gilt auch für unverbindliche Richtpläne, zu denen hier nur jene gezählt werden sollen, die Elemente in einem zweistufigen Planungsverfahren bilden. Charakterisieren sie sich als blosse Studien oder Vorschläge, so gehört ihre Ausarbeitung zur Vorbereitung der Planung, die einem privatrechtlichen Zusammenschluss ohne weiteres überlassen werden kann.

2.3.3 Die interkommunale Zusammenarbeit ohne gesellschaftliches Element

Die Zusammenarbeit der Gemeinden muss nicht notwendigerweise in der Verfolgung gemeinsamer Zwecke mit gemeinsamen Mitteln bestehen. Vielmehr sind auch interkommunale Vereinbarungen im Interesse der Regionalplanung möglich, die nicht zur Gründung von Zweckverbänden führen.

Es wird sich hier vor allem darum handeln, dass eine Gemeinde einer andern gewisse ihrer Aufgaben überträgt, was im Bereiche der nicht-hoheitlichen Verwaltung und wohl auch allgemein in demjenigen der Anordnung von Realakten möglich ist. In diesem Sinne haben sich besonders grössere Ortschaften den Nachbargemeinden gegenüber zur Lieferung von Wasser, Gas oder Elektrizität, zur Abraum- oder Abwasserbeseitigung oder zum Betrieb eines Transportunternehmens verpflichtet. Solche Aufgaben des Gemeinwesens lassen sich bei entsprechenden sachlichen Voraussetzungen in dieser Weise zweckmässig auf regionaler Basis lösen. Für die Bauplanung und die Aufstellung einer Nutzungsordnung sind Vereinbarungen dieser Art jedoch ungeeignet, dürfte es doch kaum denkbar und mit dem Recht der meisten Kantone auch unvereinbar sein, dass eine Gemeinde eine andere damit betraut, an ihrer Stelle Verwaltungsakte zu setzen (hoheitliche Willenserklärungen abzugeben) oder sogar Rechtssetzungsfunktionen auszuüben.

3. Die Bildung neuer innerkantonaler Herrschaftsverbände

Es mag auf den ersten Blick bestechend erscheinen, neue Selbstverwaltungskörper in der Grösse etwa von Bezirken zu gründen, in denen alle Gemeinden einer Region zusammengeschlossen wären und denen Planungsfunktionen übertragen werden könnten. Entsprechende, wenn auch nicht ins einzelne ausgearbeitete Vorschläge wurden in letzter Zeit für den Kanton Zürich gemacht. Es wurde dabei empfohlen, diesen neuen Gemeinwesen auch das Recht zur Steuererhebung einzuräumen, um in solcher Weise zu einem Lastenausgleich innerhalb der Region zu gelangen.

Diese Lösung würde aber auch gewichtige Nachteile aufweisen:

— Unsere schweizerische Staatsstruktur, die auf einer wertvollen Tradition beruht und die es sorgsam zu wahren gilt, erweist sich für die Planung als nicht besonders geeignet. Die Aufteilung der Kompetenzen auf den Bund, dem unter anderem die Gesetzgebung für das Landwirtschafts- und Bodenrecht und die Entscheidungsgewalt über die Transportmittel und die Nationalstrassen zustehen, die Kantone, die für die Strassenplanung und für gewisse Aufgaben der Bauplanung verantwortlich sind, sowie die Gemeinden als Hauptträger der Planung kompliziert die Koordination der einzelnen Massnahmen und hat eine gewisse Schwerfälligkeit zur Folge. Die Schaffung einer weiteren Stufe von Herrschaftsverbänden, die eigene Rechtssetzungs- und Verwaltungsorgane haben würden, dürfte die Lage nur noch erschweren, ohne dass dafür ein besonderes staatspolitisches Bedürfnis gegeben wäre.

— Man muss sich sodann fragen, ob die Kantone in der Lage wären, die Planungsräume derart genau festzulegen, dass wirklich alle Gemeinden der Region in einem solchen Verband zusammengefasst wären. Aenderungen in der Zuteilung wären keineswegs einfach vorzunehmen, denn es würde sich ja eben nicht um Verwaltungsbezirke des Kantons handeln, sondern um eigentliche Selbstverwaltungskörper. Umgruppierungen würden zu ähnlichen Schwierigkeiten führen wie Eingemeindungen.

— Weiter muss beachtet werden, dass die Planung für die einzelnen Regionen nicht isoliert erfolgen sollte. Eine blosse Koordination der Einzelmassnahmen, die, wie erwähnt, an sich schon schwierig wäre, würde nicht genügen. Vielmehr wäre eine Gesamtkonzeption auf kantonaler Basis erforderlich, wie sie beispielsweise im Bericht der Expertenkommission für Regionalplanungsfragen im Kanton Zürich zum Ausdruck kommt [16].

— Schliesslich sei erwähnt, dass der mit solchen neuen Selbstverwaltungskörpern angestrebte Lastenausgleich nicht nur auf regionaler, sondern auf kantonaler Basis erfolgen müsste, wenn die Unterschiede, wie sie etwa zwischen der Region Zürich und dem Zürcher Oberland bestehen, ausgeglichen werden sollten.

Gesamthaft dürften die Nachteile einer solchen Lösung die Vorteile mehr als kompensieren. Wenn schon die Befugnisse der Gemeinden eingeschränkt werden müssen, ist es nach der persönlichen Auffassung des Verfassers besser, die entsprechenden Planungskompentenzen den Kantonen zu übertragen, als nochmals eine Aufsplitterung vorzunehmen.

4. Massnahmen der Kantone

Die Planung ist zwar heute noch in überwiegendem Masse Aufgabe der Gemeinden, doch stehen den Kantonen auch nach dem gegenwärtigen Stand der Ge-

[16] Regionalplanung im Kanton Zürich, Bericht der vom Regierungsrat eingesetzten Expertenkommission für Regionalplanungsfragen, veröffentlicht von der Direktion der öffentlichen Bauten des Kantons Zürich (Die Regionalplanung im Kanton Zürich, II. Reihe, Heft 4) 1960.

setzgebung gewisse Kompetenzen zu, sei es dass sie auf die Gemeindeplanung Einfluss nehmen können, sei es dass sie selbst zu Trägern der Planung werden.

4.1 Der Genehmigungsvorbehalt gegenüber der Gemeindeplanung

Die Planungsmassnahmen der Gemeinden unterliegen in den meisten Kantonen mit materieller Ordnung des Baurechts auf kantonaler Ebene und in einzelnen mit blossen Delegationsnormen zugunsten der Gemeinden der Genehmigung durch eine kantonale Instanz, nämlich durch die Regierung oder durch das Parlament. Eine solche Kontrolle besteht im Bereiche der Verkehrsplanung für die Baulinien schon seit langem, aber auch die Mittel der Bauplanung (insbesondere die Zonenpläne) unterliegen in steigendem Masse der kantonalen Genehmigung.

Der Umfang der Ueberprüfung dürfte nicht überall gleich sein. Wie schon erwähnt wurde, sollte sie sich dort, wo die Planung zum übertragenen Wirkungsbereich der Gemeinden gehört, nicht nur auf die Rechtmässigkeit, sondern auch auf die Handhabung des Ermessens erstrecken. Es wird aber auch hier letztlich auf die positiv-rechtliche Lösung im betreffenden Kanton ankommen.

Der Genehmigungsvorbehalt ermöglicht den Kantonen zwar eine gewisse Kontrolle, doch kann ein Einfluss auf die Gemeindeplanung damit nur in negativer Form ausgeübt werden. Für die positive Lenkung der Regionalplanung taugt dieses Mittel wenig.

4.2 Die Schaffung von Zwangsverbänden

Die Gemeindegesetze[17] und die Baugesetze[18] gewisser Kantone ermöglichen diesen, Gemeinden auch gegen den Willen einzelner von ihnen zu öffentlichrechtlichen Zweckverbänden zu vereinigen und diese Zusammenschlüsse mit der interkommunalen Planung zu betrauen.

Schon die Planung durch freiwillige Gemeindezusammenschlüsse erscheint nicht als ideal. Die Verwirklichung des hier geschilderten Systems aber dürfte auf grösste Schwierigkeiten stossen. So muss die Organisation dieser Verbände durch kantonale Instanzen getroffen werden, wenn sich die Gemeinden nicht verständigen können. Weiter stellt sich die Frage, was zu geschehen habe, wenn eine Einigung über die zu ergreifenden Planungsmassnahmen nicht erzielt werden kann. Es wird dann wohl nichts anderes übrig bleiben, als dass der Kanton selbst zur Planung schreitet, sofern er dazu überhaupt befugt ist[19].

Die Bildung von Zwangsverbänden für die Planung, die ja nur bei Unmöglichkeit der freiwilligen Zusammenarbeit nötig ist, dürfte in den seltensten Fällen zu wirklich positiven Resultaten führen.

[17] Zürcherisches Gemeindegesetz, § 7, Abs. 2.

[18] Bernisches Gesetz über die Bauvorschriften, Art. 39, Abs. 3—5 sowie solothurnisches Gesetz über das Bauwesen (vom 10. Juni 1906), § 11.

[19] Diese Lösung ist verankert im bernischen Gesetz über die Bauvorschriften, Art. 38, Abs. 2, und in der freiburgischen loi sur les constructions, article 31, alinéas 2 et 3.

4.3 Die Planung durch kantonale Instanzen

Kantonale Behörden sind für die Planung auf verschiedenen Gebieten zuständig. So stehen ihnen je nach positiv-rechtlicher Ordnung mehr oder weniger weitreichende Kompetenzen zu für die Planung der Verkehrswege sowie von Versorgungs- und Dienstleistungsbetrieben, für Massnahmen des Heimat- und Naturschutzes und des Gewässerschutzes sowie für Vorkehren in andern Bereichen. Nicht stark ausgebaut sind hingegen die Befugnisse für die Bauplanung und die Aufstellung allgemeiner Nutzungsordnungen. Ausnahmen bilden nur Basel-Stadt und Genf, wo besondere tatsächliche und rechtliche Verhältnisse dazu geführt haben, dass die Planung ganz allgemein den kantonalen Behörden obliegt. An andern Orten ist die kantonale Exekutive (ausnahmsweise sogar das Parlament[20]) in beschränkter Weise mit der Aufstellung von Regionalplänen betraut worden; vielfach aber fehlt noch jede Rechtsgrundlage für die Bauplanung auf kantonaler Ebene.

Von Interesse dürfte hier vor allem die Lage in jenen Kantonen sein, deren Behörden in beschränktem Masse zur Aufstellung von Regionalplänen befugt sind. Für die Charakterisierung dieser Pläne scheinen folgende Gesichtspunkte wesentlich:

4.3.1 Die Erlassvoraussetzungen

In den meisten Baugesetzen wird es den zuständigen kantonalen Behörden anheimgestellt, ob und in welchen Fällen sie von der ihnen übertragenen Kompetenz zur Aufstellung von Plänen Gebrauch machen wollen. Anders verhält es sich im Kanton Bern, wo die kantonalen Regionalpläne ein subsidiäres Mittel sind, das nur angewandt werden kann, wenn sich eine interkommunale Planung durch die Gemeinden als unmöglich erweist[21].

4.3.2 Gegenstand und Zweck der kantonalen Pläne

Man wird nach diesen Kriterien unterscheiden müssen zwischen kantonalen Plänen mit sachlich umfassendem und solchen mit beschränktem Anwendungsbereich.

Zu den umfassenden Plänen gehören die zürcherischen Gesamtpläne, in denen die Verkehrslinien, die Grundlagen für die Wasserversorgung und die Ableitung der Abwasser sowie die Bodennutzung (Zonen für Wohnbau, Industrie und öffentliche Werke, Freihalteflächen, vorwiegend landwirtschaftlich genutzte Gebiete und Wälder) festgelegt werden können[22]. Nach Auffassung des Regierungsrates besteht ein Gesamtplan aus folgenden Teilplänen: Landschaftsplan,

[20] So ist ist Basel-Land nach dem Gesetz über das Bauwesen (vom 15. Mai 1941), Art 58, Abs. 4, der Landrat befugt, die Gemeinden zu einem Gesamtbebauungs- und Zonenplan zu vereinigen, der vom Kanton (von welcher Behörde, wird nicht gesagt) ausgearbeitet wird. Nach der neuenburgischen loi sur les constructions (du 12 février 1957) steht der Erlass von Plänen, die nicht Baulinien zum Gegenstand haben, dem Grossen Rat zu (art. 16, al. 1).

[21] Gesetz über die Bauvorschriften, Art. 38, Abs.2.

[22] Baugesetz, § 8b.

Siedlungsplan, Transportplan, Versorgungsplan und Programm öffentlicher Bauten [23]. Sachlich umfassend sind auch die bernischen Regionalpläne, welche «die erforderlichen einheitlichen Richtlinien» festlegen [24] und die offenbar den gleichen Inhalt haben können — wenn auch in grösseren Zügen — wie die Gemeindepläne (Nutzungsordnung mit Wohn-, Industrie-, Landwirtschafts- und Grünzonen, Massnahmen im Interesse des Verkehrs, des Landschaftsschutzes, der Versorgung mit Wasser und Elektrizität und der Ableitung des Abwassers) [25]. Die Gesamtbebauungs- und Zonenpläne für das Gebiet mehrerer Gemeinden, die im basellandschaftlichen Baugesetz verankert sind, gehören ebenfalls zu dieser Kategorie, können darin doch die Verkehrslinien und die Bauzonen (Nutzungsart und -intensität) festgelegt werden [26]. Nach dem Wortlaut des Gesetzes könnten auch die waadtländischen plans d'extension cantonaux zu den umfassenden Plänen gezählt werden, da sie für alle vom Staatsrat festgelegten Gebiete erlassen werden können [27] und inhaltlich den Gemeindeplänen entsprechen [28]. Offenbar wird von diesem Planungsinstrument einstweilen allerdings nur im Interesse des Landschaftsschutzes Gebrauch gemacht. Im Kanton Neuenburg vermag der Grosse Rat Pläne aufzustellen, soweit ein kantonales Interesse besteht [29]. In der betreffenden Norm werden drei Zwecke genannt, die Anlass zu entsprechenden Massnahmen bilden können, nämlich die Planung der Verkehrswege, Gewässerkorrektionen und der Landschaftsschutz, doch handelt es sich dabei nicht um eine abschliessende Aufzählung, sondern nur um Beispiele.

Zu den sachlichen begrenzten Plänen gehören neben denjenigen für die Verkehrslinien auch solche, die nur dem Natur- und Heimatschutz dienen. Entsprechende Vorkehren können an vielen Orten von kantonalen Instanzen getroffen werden. Erstaunlich aber ist, dass im neuen freiburgischen Baugesetz der Staatsrat zwar zur Ausarbeitung von Regionalplänen ermächtigt wird, seine Kompetenz aber auf Schutzgebiete beschränkt ist [30].

4.3.3 Der örtliche Geltungsbereich der kantonalen Pläne

Der Umfang der von solchen Plänen erfassten Gebiete hängt aufs engste mit ihrem sachlichen Geltungsbereich zusammen. Sind sie dem Gegenstande nach umfassend, so werden sie sich auch örtlich als Regionalpläne kennzeichnen und somit Gebiete umfassen, die sich hinsichtlich ihrer Grösse etwa mit Bezirken vergleichen lassen. Selbstverständlich ist die Gliederung des Kantonsgebietes für die verwaltungsmässige Dezentralisation aber nicht massgebend bei der Umgrenzung der Planungsräume; die Regionalplanung durch den Kanton muss sich nicht nach den Bezirksgrenzen richten. — Pläne, die nur dem Landschaftsschutz dienen, werden keine Regionen, sondern nur Schutzgebiete betreffen.

4.3.4 Die Verbindlichkeit der kantonalen Pläne

Nach ihrer Verbindlichkeit lassen sich die kantonalen Regionalpläne in drei Gruppen einteilen:

a) *Reine Richtpläne* sind solche, die den Grundeigentümern gegenüber nicht direkt anwendbar sind und an die sich die Gemeinden bei der Ortsplanung nicht halten müssen. In diese Stufe gehört der zürcherische Gesamtplan. War dieser nach der ursprünglichen Formulierung von § 8 b, der anlässlich der Revision von 1943 ins Baugesetz aufgenommen wurde, massgebend für die kommunalen Bebauungspläne (die ihrerseits Richtpläne sind), nicht aber für die übrigen Planungsmassnahmen der Gemeinden, so ist bei der Neufassung dieser Vorschrift im Jahre 1959 der unverbindliche Charakter der Gesamtpläne gegenüber der kommunalen Planung schlechtweg gesetzlich verankert worden. Das Wesen des Institutes als blosser programmatischer Richtplan ohne zwingenden Charakter ist damals vom Regierungsrat im beleuchtenden Bericht unterstrichen worden [31]. Drei Jahre später hat dann die gleiche Behörde in ihrer Weisung zum Kreditbegehren für die Erstellung von Gesamtplänen folgendes ausgeführt [32]: «Die Wirksamkeit dieser Pläne geht aus sachlichen Gründen über die blossen Richtlinien für die Ortsplanung hinaus. In der Beziehung zwischen Verkehrsapparat und Besiedlung werden sie durch die gedrängten Verhältnisse in einigen Regionen geradezu verbindlichen Charakter erhalten.» Das zeigt sehr deutlich, dass die praktische Wirksamkeit eines Planes weit über die rechtliche Bindung seiner Adressaten hinausgehen kann. — Als reine Richtpläne können die freiburgischen plans régionaux ausgestaltet sein, doch kann ihnen der Staatsrat auch verbindlichen Charakter verleihen [33].

b) Als *mittelbar verbindlich* seien diejenigen *Pläne* bezeichnet, welche auf die Grundeigentümer nicht direkt anwendbar, für die erfassten Gemeinden aber in dem Sinne verbindlich sind, dass die Ortsplanungen den Regionalplänen entsprechen müssen, um genehmigt zu werden. Zu dieser Kategorie werden wohl die bernischen Regionalpläne zu zählen sein, «welche für die Genehmigung der Bauvorschriften der beteiligten Gemeinden wegleitend sind» [34]. Ob Abweichungen von der kantonalen Planung absolut unzulässig oder in geringem Umfange statthaft sind, kann

---

[23] Vgl. Antrag des Regierungsrates vom 27. September 1962 zu einem Beschluss des Kantonsrates über die Erstellung von Gesamtplänen als Richtlinie für die Ortsplanung, S. 2/3 der Weisung.

[24] Gesetz über die Bauvorschriften, Art 38, Abs. 2.

[25] Gesetz über die Bauvorschriften, Art. 38, in Verbindung mit Art. 5 6, 7 und 9.

[26] Gesetz über das Bauwesen, Art. 58, Abs. 4, in Verbindung mit Art. 59.

[27] Loi du 5 février 1941 sur la police des constructions, article 53, alinéa 1, chiffre 3.

[28] Loi sur la police des constructions, article 54, alinéa 1 et article 25.

[29] Loi sur les constructions, article 16, alinéa 1.

[30] Loi sur les constructions, article 25, alinéa 1.

[31] Vorlagen zur kantonalen Volksabstimmung vom 24. Mai 1959, S. 102/103.

[32] Antrag des Regierungsrates vom 27. September 1962 zu einem Beschluss des Kantonsrates über die Erstellung von Gesamtplänen als Richtlinie für die Ortsplanung, S. 4.

[33] Loi sur les constructions, article 25, alinéa 1.

[34] Gesetz über die Bauvorschriften, Art. 38, Abs. 2.

allerdings nach der zitierten Bestimmung nicht eindeutig entschieden werden. Die Frage dürfte übrigens auch keine grosse praktische Bedeutung haben, da die Regionalpläne durch den Regierungsrat erlassen werden, der auch für die Genehmigung der Ortsplanungen zuständig ist.

c) *Unmittelbar verbindliche Pläne* sind direkt anwendbar, bedürfen also nicht mehr der Umsetzung in Gemeindeerlasse. Sie begründen mit andern Worten Eigentumsbeschränkungen und sind für die Rechtsanwendung durch kommunale und kantonale Behörden massgebend. Das trifft zu für die basellandschaftlichen Gesamtbebauungs- und Zonenpläne, für die plans d'extension cantonaux nach dem waadtländischen Baugesetz und die freiburgischen plans d'aménagement régionaux, wie die plans régionaux mit verbindlichem Charakter bezeichnet werden. Im Kanton Neuenburg werden beim Erlass die Wirkungen der vom Grossen Rat aufgestellten Pläne umschrieben[35]; diese können offensichtlich auch auf die Grundeigentümer direkt anwendbar sein[36]. Zu den unmittelbar verbindlichen Plänen gehören sodann die kantonalen Baulinienpläne und die Schutzverordnungen, die sich ja in der Regel nicht als rein normative Vorschriften kennzeichnen, weil sich die erlassenden Behörden der graphischen Darstellung für die Zuordnung der einzelnen Grundstücke zu den Schutzgebieten bedienen.

5. *Die interkantonale Zusammenarbeit*

Die Ausdehnung der Siedlungsräume richtet sich immer weniger nach den politischen Grenzen. Dass eine Agglomeration die Gebiete mehrerer Gemeinden erfassen kann, hat sich längst gezeigt. Mit der Bevölkerungsvermehrung dürften sich an verschiedenen Stellen, jedenfalls wo es die geographische Struktur erlaubt, Regionen bilden, welche die Territorien von zwei oder mehr Kantonen berühren. Damit stellt sich das Problem der interkantonalen Zusammenarbeit. Selbstverständlich ist diese auf freiwilliger Basis möglich. In diesem Sinne ist es sehr wohl denkbar, dass benachbarte Gemeinden verschiedener Kantone ihre Ortsplanungen aufeinander abstimmen. Schon die Schaffung öffentlich-rechtlicher Planungsverbände von Gemeinden verschiedener Kantone stösst aber auf grosse rechtliche Schwierigkeiten, die bedingt sind durch die Verschiedenheit der Planungsinstrumente nach kantonalem Recht und vor allem auch durch das Fehlen einer umfassenden Kompetenz der Gemeinden, mit denjenigen anderer Kantone Verträge über Fragen der Rechtssetzung und der Rechtsanwendung abzuschliessen.

Es wäre für die Wahrnehmung interkantonaler Planungsaufgaben sicher zweckmässig, wenn die kantonalen Behörden selbst über die entsprechenden Kompetenzen verfügen würden und die Zusammenarbeit auf der Stufe der beteiligten Kantone möglich wäre. Im freiburgischen Baugesetz sind solche Befugnisse des Staatsrates ausdrücklich verankert worden[37].

6. *Die Planung durch Bundesbehörden*

Der Eidgenossenschaft stehen Befugnisse zu, die den Bundesbehörden erlauben, auf die Planung einen gewissen Einfluss auszuüben. Es sei hier nur erinnert an die Kompetenzen in den Bereichen des Bodenrechts, des Agrarrechts und des Verkehrsrechts. Zur Bauplanung und zur Aufstellung von Nutzungsordnungen sind Bundesinstanzen einstweilig nicht zuständig. Ob ihnen bei der Revision des Bodenrechts solche Aufgaben übertragen werden, wird sich noch erweisen. Die Ziele, die mit entsprechenden bundesrechtlichen Massnahmen erreicht werden sollten, wären aber zweifellos nicht mehr solche der Regionalplanung, sondern der Landesplanung. Es ist denn auch nie vorgeschlagen worden, die Eidgenossenschaft etwa zu beauftragen, die Bauplanung zwischen den Regionen benachbarter Kantone zu koordinieren. Solche Eingriffe dürften sich weder heute noch in Zukunft als notwendig erweisen.

*

Das Bedürfnis nach einer umfassenden Regionalplanung dürfte heute unbestritten sein. Ebenso wird bei nüchterner Prüfung gesagt werden müssen, dass die Rechtsgrundlagen für fortschrittliche Massnahmen heute nicht ausreichen. Bei einer Neuordnung scheint dem Verfasser die Schaffung neuer innerkantonaler Herrschaftsverbände, die man mit der Regionalplanung betrauen könnte, nicht zweckmässig zu sein. Ebenso drängt sich seines Erachtens eine vermehrte Einflussnahme des Bundes nicht auf, es wäre denn im Bereiche der reinen Landesplanung, wobei den Kantonen und Gemeinden im übrigen die Gestaltung des Raumes überlassen werden sollte. Damit verbleiben als mögliche Träger der Regionalplanung nur die Gemeindeverbände und die Kantone selbst. Zur Schaffung einer umfassenden Ordnung in einer ganzen Region dürften Gemeindeverbände jedoch ein recht schwerfälliges Instrument sein. Eine Planung durch kantonale Instanzen wäre demgegenüber im allgemeinen zweckmässiger und wirkungsvoller. Es könnte ihr eher eine Gesamtkonzeption für die Entwicklung des Kantonsgebietes zugrunde gelegt werden, und sie würde auch eine interkantonale Zusammenarbeit ermöglichen, die für Grenzregionen immer grössere Bedeutung erhalten wird.

Man muss sich sodann vergegenwärtigen, dass auch eine alle Elemente umfassende Planung mit Massnahmen in andern Bereichen koordiniert werden muss. Es sei hier an die Handhabung des Bodenrechts und an die auf der Steuergesetzgebung beruhende Regelung des Lastenausgleichs erinnert, die nicht Gegenstand der Regionalplanung an sich bilden. Die entsprechende Regelung kann nur auf kantonaler Ebene getroffen wer-

[35] Loi sur les constructions, article 16, alinéa 2.

[36] Das ergibt sich aus der Bestimmung von Art. 17 des Gesetzes, der die Entschädigungsfrage für die Fälle ordnet, in denen die kantonalen Pläne expropriationsähnliche Einschränkungen des Privateigentums zur Folge haben.

[37] Loi sur les constructions, article 26.

den. Auch dieser Umstand also würde für eine Verstärkung der Befugnisse der Kantone sprechen. Die kantonale Planung müsste

— nicht nur subsidiär, also nicht vom Misslingen einer interkommunalen Zusammenarbeit abhängig sein,
— sich als sachlich umfassend charakterisieren und nicht nur den Landschaftsschutz und die Verkehrsplanung betreffen,
— in ihrem örtlichen Geltungsbereich ganze Regionen erfassen und
— zum Erlass wenigstens mittelbar, wenn nicht unmittelbar verbindlicher Pläne führen, während reine Richtpläne keine ideale Lösung darstellen, auch wenn ihnen häufig eine gewisse faktische Verbindlichkeit zukommt.

Die damit verbundene Beschränkung der Kompetenzen der Gemeinden wäre ausserordentlich zu bedauern, müsste aber wohl im Interesse der Sache in Kauf genommen werden. Dass die Gemeindebehörden an der Vorbereitung der Planung mitzuwirken hätten und ihren Einfluss geltend machen könnten, versteht sich. Im übrigen würde es durchaus genügen, wenn durch die kantonale Planung jene Ordnung getroffen würde, die für die Entwicklung der Regionen nach übergeordneten Gesichtspunkten erforderlich wäre. Für die eigentliche Ortsplanung aber sollten die Gemeinden zuständig bleiben, entspricht es doch bester schweizerischer Tradition, die Dezentralisation zu erhalten und den Gemeinden jene Aufgaben zu belassen, die sie selbst lösen können.

Zur Bauplanung in den Gemeinden

Von Dr. W. H. Real, Stadtplanarchitekt, Winterthur

Das Schicksal über das Gedeihen der 3095 Gemeinden in der Schweiz liegt vor allem in der Hand der Gemeinderäte. Sie und nur sie allein bestimmen grundsätzlich unter vielem anderen über eine sinnvolle oder ungelenkte bauliche Entwicklung.

Für viele Bürger ist der Titel eines Gemeinderates mit Ehrbezeugung und Ruhm verbunden. Wie vielen Gemeinderäten ist aber klar bewusst, welch grosse Verantwortung ihre Funktion erfordert? Gewiss, Gesetze und Verordnungen sind immer so gut oder so schlecht, wie sie interpretiert und wie sie angewendet werden. Der politisch so häufig verwendete Grundsatz: «Recht ist, was mir nützt», wird doch sehr häufig verwendet und gibt dem Ermessen einen bedenklich weiten Spielraum. Die Missachtung oder gar die Negierung von Rechtssätzen ist immer einfacher zu begründen als neue Rechtssätze zu schaffen.

Die Bauplanung ist als Zuweisung des Bodens zum bestmöglichen Nutzeffekt aufzufassen. Dabei kann aber auch die Freihaltung bestimmter Gebiete für die Allgemeinheit von bedeutungsvollem Nutzen sein. Bauplanung stellt daher eine Nutzungsordnung dar, die ihren Niederschlag in einer Bauordnung mit zugehörigem Zonenplan findet. Aber immer dort, wo es um Boden und dessen Ausnutzbarkeit oder baulicher Beschränkung geht, entbrennt der Kampf um die Interessen. Dass sich dabei die privaten meist nicht mit den öffentlichen Bedürfnissen decken, erscheint durchaus verständlich. Das allgemeine Wohl hat für den einzelnen Betroffenen immer einen bittern Beigeschmack. Weil nun die Bauplanung über die Verwendung des Landes bestimmt und hiebei aus der Natur der Sache das private Eigentum einerseits mit Bauzonen für mehrgeschossigen Wohnungsbau oder Industriebauten eher privilegiert, anderseits durch Zonen für weiträumige Bebauung oder gar durch Freihaltezonen in der baulichen Ausnutzung beschränkt, ja überhaupt in einer privaten Verwendung verunmöglicht, so gelangen sowohl Verfasser von Bauordnung und Zonenplan als auch die Gemeinderäte in die bedeutungsvolle Sphäre der Anteilnahme jedes einzelnen Grundeigentümers. Diese Leute sind es ja, die das Schicksal der möglichen oder nicht mehr ausführbaren Verwendung meines privaten Bodens beantragen und bestimmen. Sie stellen die Weiche, also lohnt es sich auf alle Fälle, diese gut zu stimmen und für die eigene Sache zu gewinnen. Daraus ersieht man die wichtige Bedeutung des Postens eines Gemeindeingenieurs oder des Amtes eines Gemeinderates.

In vielen Gemeinden glaubt eine falsch orientierte Vielzahl von Bürgern immer noch, eine Bauordnung schränke die Bautätigkeit ein, was völlig irrig ist. Die Gemeinde muss lediglich bekennen und sich entscheiden, was für die Dauer der Rechtskraft auf jedem Quadratmeter Land des Gemeindegebietes gebaut oder nicht gebaut werden darf. Richtig ist allerdings, dass nach Vorliegen einer rechtskräftigen Bauordnung die Baugenehmigungsbehörde nicht mehr frei und oft auch in guten Treuen willkürlich entscheiden kann, ob dieser oder jener Bauherr so oder so bauen könne oder nicht. Gesetze und Verordnungen sind aber für die Verwaltung genau so bindend wie für den Privaten, dies entspricht auch den Grundlagen eines tatsächlichen Rechtsstaates.

Wenn man die Ergebnisse der zürcherischen Gemeinderatswahlen vom Frühjahr 1962 kritisch durchsieht (vgl. Tages-Anzeiger für Stadt und Kanton Zürich, Nr. 53, 54 und 55, 70. Jhg. Zürich, 3./5./6. 3. 1962), dann lassen sich drei typische Arten unterscheiden. Jene sind in der grössten Zahl, die eine Bestätigung der bisherigen Nominationen erbrachten. Andere Gemeinden mussten lediglich einzelne bisherige Gemeinderäte durch neue ersetzen. Solange diese Demissionen aus Altersgründen oder wegen übriger berufli-