Zeitschrift: Schweizer Ingenieur und Architekt
Herausgeber: Verlags-AG der akademischen technischen Vereine
Band: 104 (1986)
Heft: 37

Artikel: Gemeindeentwicklung und Gemeindeingenieur
Autor: Glatthard, Thomas
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-76235

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: 13.07.2025

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

Gemeindeentwicklung und Gemeindeingenieur

Von Thomas Glatthard, Baar

Die Aufgaben der Gemeindebehörden haben in den letzten Jahrzehnten sprunghaft zugenommen. Vor allem im Raumplanungs- und Baubereich werden die rechtlichen und technischen Aufgaben immer umfassender und komplexer. Daneben wird die Realisierung von technischen Werken politisch zunehmend schwieriger.
Die Gemeinden sind auf die Beratung, Projektbearbeitung und Kontrolle durch Fachleute angewiesen. Vielerorts hat sich die Institution des (beamteten oder freierwerbenden) Gemeindeingenieurs (Bauverwalters, Bauinspektors) – in grossen Städten: Stadtplaner, Stadtbaumeister und Stadtingenieur – bereits seit langem bestens bewährt. Architekten, Bauingenieure und Kulturingenieure bemühen sich um diese Aufgaben. Der Autor dieses Artikels ist als Bauverwalter (Gemeindeingenieur) einer grösseren Agglomerationsgemeinde und als Lehrbeauftragter für Raumplanung und Gemeindeingenieurwesen an der ETHZ der Überzeugung, dass die Aufgaben des Gemeindeingenieurs vermehrt im Sinne einer qualitativen und menschengerechten Gemeindeentwicklung wahrgenommen werden müssen.

«Die andauernde Hochkonjunktur bringt den Industrie- und Handelszentren eine immer weiter um sich greifende bauliche Entwicklung. Gemeinden mit bisher vorwiegend landwirtschaftlichem Charakter werden sozusagen über Nacht in die spekulative Überbauung hineingezogen. Die Aufgaben der Gemeindebehörden nehmen sprunghaft zu. Sie benötigen in vermehrtem Masse technisch gebildete Fachleute als Berater in Planungs- und Baufragen, zur Bearbeitung der mannigfachen Projekte und als Kontrollorgane.»

So schrieb *M. Gagg,* Präsident der Sektion Zürich-Schaffhausen des Schweizerischen Vereins für Vermessungswesen und Kulturtechnik, im Vorwort einer Sondernummer der «Schweizerischen Zeitschrift für Vermessung, Kulturtechnik und Photogrammetrie» zu einem Vortragskurs über Gemeindebaufragen an der ETH Zürich im Jahre 1956. Seither sind 30 Jahre vergangen; die Aussage ist aber – mit einigen Akzentverschiebungen – immer noch aktuell.

Gemeindeentwicklung 1956–1986

Ein Blick auf die Statistik zeigt, dass von den 3022 Schweizer Gemeinden heute rund 100 mehr als 10 000 Einwohner verzeichnen. Die Hälfte dieser Städte wurde erst in den letzten 30 Jahren zu «Städten»; der grösste Teil der anderen Hälfte, zum Teil aber auch «junge» Städte, verlieren seit den 70er Jahren, teilweise bereits seit den 60er Jahren, an Bevölkerung.

Auch bei den knapp 3000 übrigen Gemeinden gibt es Wachstumsgemeinden (vor allem in oder angrenzend an die Agglomerationen) und Entleerungsgemeinden (vor allem in den wirtschaftlichen Randgebieten, aber auch in den Agglomerationen).

Jede Gemeinde hat ihre spezifischen Entwicklungsprobleme: Ballungs- und/oder Entleerungsprobleme unterschiedlicher Art. Die Auseinandersetzung mit der Gemeindeentwicklung kann nicht ausbleiben.

Raumplanung und Gemeindeentwicklung

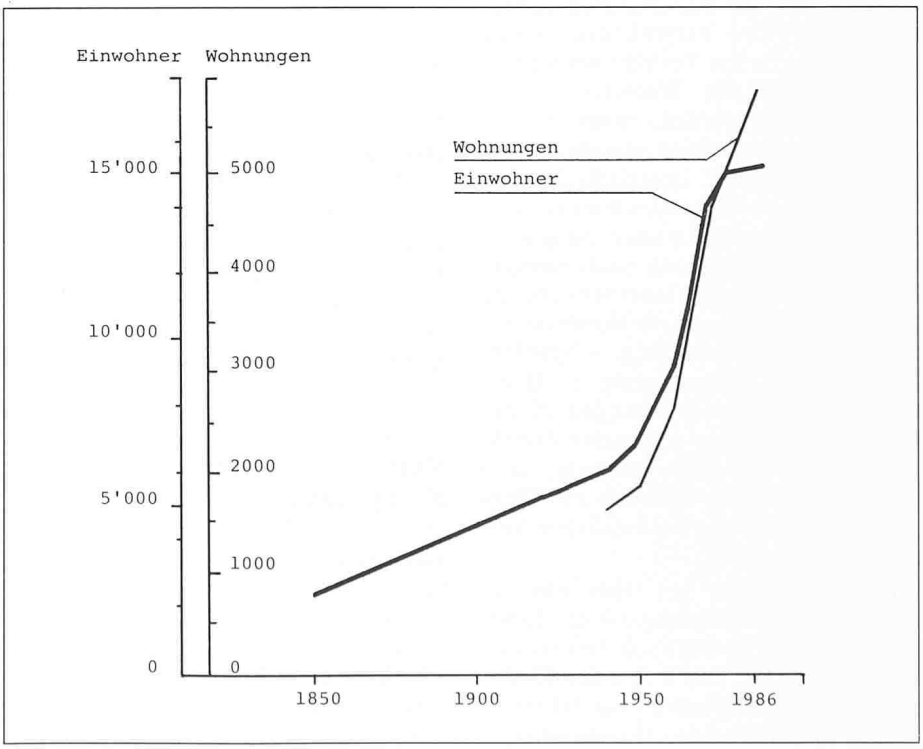
Bereits 1893 ist ein erstes kantonales Baugesetz in Kraft getreten (Kanton Zürich). 1926 wurde der erste Nutzungszonenplan der Schweiz erstellt (Winterthur). Erst in den 50er und 60er Jahren begann sich die Ortsplanung, zunächst in Form von Zonenplänen, durchzusetzen. In den 70er Jahren hatten rund 50% aller Schweizer Gemeinden eine rechtskräftige Ortsplanung. Erst seit 1980 sind die Gemeinden und die Kantone vom Bund zur Ortsplanung verpflichtet.

Raumplanung – umfassend verstanden – erschöpft sich nicht in einem Zonenplan. Sie umfasst vielmehr alle raumwirksamen Tätigkeiten vom Konzept bis zur Realisierung sowie Betrieb und Unterhalt raumwirksamer Werke. Raumplanung ist die Auseinandersetzung mit Gemeindeentwicklung, Infrastruktur-Bereitstellung, Bodenordnung und Gestaltung. Während vor 30 Jahren der quantitative Aspekt überwog (Bereitstellen von Wohn-, Wirtschafts- und Verkehrsraum), müssen heute vermehrt qualitative Aspekte im Vordergrund stehen (Sozial- und Umweltverträglichkeit). Auf umwelt- und menschengerechte Lösungen, auf den Ausgleich von Interessen und auf gute Gestaltung muss im Vergleich zur Vergangenheit vermehrt Wert gelegt werden.

Gemeindliche Planungs- und Bauaufgaben

Stellen wir uns eine Gemeinde vor, nicht zu klein, nicht zu gross, vielleicht zwischen 1000 und 20 000 Einwohnern. Folgende Planungs- und Bauaufgaben könnten sich ihr stellen:
Die heute in den meisten Gemeinden

Bild 1. Typische Entwicklung einer Agglomerationsgemeinde



vorhandene Ortsplanung, vielleicht sogar neueren Datums und mit guten Bauland-Etappierungsinstrumenten versehen, verlangt nach Sonderbauvorschriften für das Zentrum und für die zu schützenden Dorfteile, nach Detailplänen für Wald- und Gewässerabstände und nach weiteren Spezialreglementen. Eine Revision steht durch die kantonale Richtplanung bevor, in deren Zusammenhang auch das kantonale Baurecht Änderungen erfahren dürfte. Die anhaltende Bautätigkeit bedingt Quartierplanungen für unerschlossene Bauzonen und zur Freigabe von Bauzonen zweiter Etappe, ferner eine Baubewilligungs- und Baukontrollentätigkeit mit all ihren Rechtsstreitigkeiten im Einsprache- und Beschwerdeverfahren. Sodann verlangen beispielsweise Bauten mit Spritzasbestbelägen oder mit Bauwerkschäden Expertisen und Sanierungen.

Zahlreiche gemeindliche Bauvorhaben könnten in Vorbereitung sein: so beispielsweise ein zentrales Verwaltungsgebäude, ein Altersheim, preisgünstige Wohnungen auf gemeindeeigenem Land, eine Mehrzweckhalle, eine Aussenstation des Werkhofes und die Renovation der alten Schulhäuser und weiterer gemeindlicher Liegenschaften.

Aufgrund einer Motion ist das Strassenreglement zu revidieren, was anschliessend zur Revision des Verkehrsrichtplanes führen wird. Weitere Motionen verlangen die Förderung des öffentlichen Verkehrs und die Einführung von Ortsbussen, die Förderung des Velofahrens und den Bau von Verkehrsberuhigungsmassnahmen.

Kanalisationsprojekte und Strassensanierungsprojekte aus früheren Jahren warten auf ihre Verwirklichung und müssen den neuen Verhältnissen angepasst werden; die Wasserversorgung muss ergänzt werden. Strassen und Werkleitungen müssen ständig unterhalten, bestehende unterirdische Leitungen müssen systematisch erfasst und in einem Leitungskataster dargestellt werden. Die Forderung nach weniger Abfällen und nach Wiederverwendung von Stoffen verlangt neue Konzepte für die Abfallbewirtschaftung – angefangen bei der Kompostierung im Quartier, über Separatsammlungen in der Gemeinde bis hin zu regionalen Zweckverbänden. Als Daueraufgabe sind schliesslich die Nachführung und allenfalls die Erneuerung der amtlichen Vermessung zu nennen.

Zusammenfassend hat sich die gemeindliche Bauabteilung mit der Landinformation (Grundbuchvermessung, Leitungskataster usw.), mit der Raumplanung und Bodenordnung (Ortsplanung, Quartierpläne, Landumlegungen), mit Erschliessungsaufgaben (Strassen-, Siedlungswasserbau und -unterhalt, Energieversorgung) und mit der Baukontrolle (Baubewilligungen, Kontrollen) auseinanderzusetzen.

Der Gemeindeingenieur

Noch gibt es Gemeinden, wo der Bauvorstand (Gemeinderat) mit einem Bausekretär zusammen die Baugeschäfte von alters her alleine über die Runden bringt. Doch auch diese Gemeinden werden früher oder später auf ausgebildete Fachkräfte zurückgreifen müssen. Die steigende Zahl der gemeindlichen Aufgaben, die Fülle der technischen und verfahrensmässigen Probleme, die ständig zunehmenden Rechtsnormen, das verstärkte Interesse der Bevölkerung an allen Raumplanungs-, Umweltschutz- und Baufragen machen es notwendig, dass sich der Gemeinderat beraten lässt, bevor er seine Entscheidungen trifft. Dies kann in Form von gelegentlichen Aufträgen an Bauberater und abwechslungsweisem Beizug von Projektanten und Bauleitern für gemeindliche Bauaufgaben erfolgen, was heute oft geschieht. Ein Gemeindeingenieur als ständiger Berater der Gemeindebehörden weist jedoch unschätzbare Vorteile zur koordinierten Bewältigung der zahlreichen Aufgaben im Rahmen einer geplanten Gemeindeentwicklung auf.

Dem Gemeindeingenieur obliegen die Beratung des Gemeinderates in allen Raumplanungs- und Baufragen, die Vorbereitung von Entscheidungen des Gemeinderates, die Leitung über die interne und externe Ausführung aller Aufgaben, die in der gemeindlichen Bauabteilung anfallen, aber auch das Sich-Zeit-Nehmen für die Anliegen der Bevölkerung.

Der Gemeindeingenieur kann Inhaber (Teilhaber, Angestellter) eines privaten Ingenieurbüros sein oder Beamter einer Gemeindeverwaltung. Den Möglichkeiten zur Aufgabenteilung zwischen Gemeinde und privatem Büro sind keine Grenzen gesetzt. Zwei mögliche Organisationsformen sind in Bild 2 aufgezeigt.

Vom Umgang mit Sachproblemen

Dem Gemeindeingenieur stellen sich heute nicht mehr bloss technische Probleme von der Form: wenn Einwohnerzunahme a, dann Einzonung der Fläche b; wenn Einzugsgebiet c, dann Kanalisationsdurchmesser d; wenn Anzahl Fahrzeuge y, dann Belagsstärke z. Die alltägliche Arbeit verlagert sich mehr und mehr von der rein technischen Seite weg, einerseits zur Auseinandersetzung mit dem einzelnen Menschen, der hinter jeder technischen Aufgabenstellung steht, und anderseits zur Auseinandersetzung mit anderen Sachgebieten, die mit jeder technischen Aufgabenstellung verknüpft sind.

Auf der Sachebene geht es im Rahmen der beabsichtigten Gemeindeentwicklung um die Koordination der einzelnen Planungs- und Bauaufgaben untereinander und um deren zweckmässigsten Lösungen, aber auch um die Koordination mit den Aufgaben der anderen gemeindlichen Abteilungen. Darüber hinaus gilt es übergeordnete Interessen und Aufgaben (kantonale und eidgenössische Interessen, Umweltschutzaufgaben usw.) zu beachten und die Gemeindeentwicklung im Sinne einer rollenden Planung immer wieder zu überprüfen.

Neben Routinegeschäften (z.B. Baubewilligungsverfahren und Baukontrollen, Projektierung und Bauleitung von Infrastrukturergänzungen, Unterhalt der Infrastruktur, Ad-hoc-Einsätze bei Unwetterschäden usw.), die sehr aufwendig und zweifellos ordnungspolitisch und für die Werterhaltung der Investitionen unerlässlich sind, kommt organisatorischen, initialen und innovativen Tätigkeiten immer grössere Bedeutung zu. Organisatorische Tätigkeiten haben den rationellen Mitteleinsatz zum Ziel (optimale Bewältigung der anfallenden Aufgaben, Koordinationsmassnahmen bei grossen Projektorganisationen, Rationalisierungsmassnahmen); als initiale Tätigkeit versteht sich die anfängliche Begleitung grösserer Projekte, bis diese angelaufen sind und als Routinegeschäfte weiterbearbeitet werden können; innovative Tätigkeiten sollen neuen Erfordernissen zum Durchbruch verhelfen (Spezialaufgaben der Raumplanung wie Sonderbauvorschriften, Ortsbildschutz, Verkehrsberuhigung, Ortsbusplanung, Radwegplanung, Energiekonzepte usw.) und bedingen vertiefte Auseinandersetzung mit neuen Sachgebieten. Während Routinegeschäfte vollständig delegiert werden können, ist es Aufgabe des Gemeindeingenieurs, auf organisatorische, initiale und innovative Tätigkeiten weitestgehend Einfluss zu nehmen.

Vom Umgang mit Menschen

Den grössten Teil seiner Arbeitszeit verbringt der Gemeindeingenieur zusammen mit anderen Menschen: Einerseits zur Erledigung der Routinegeschäfte mit seinen Mitarbeitern, wo er

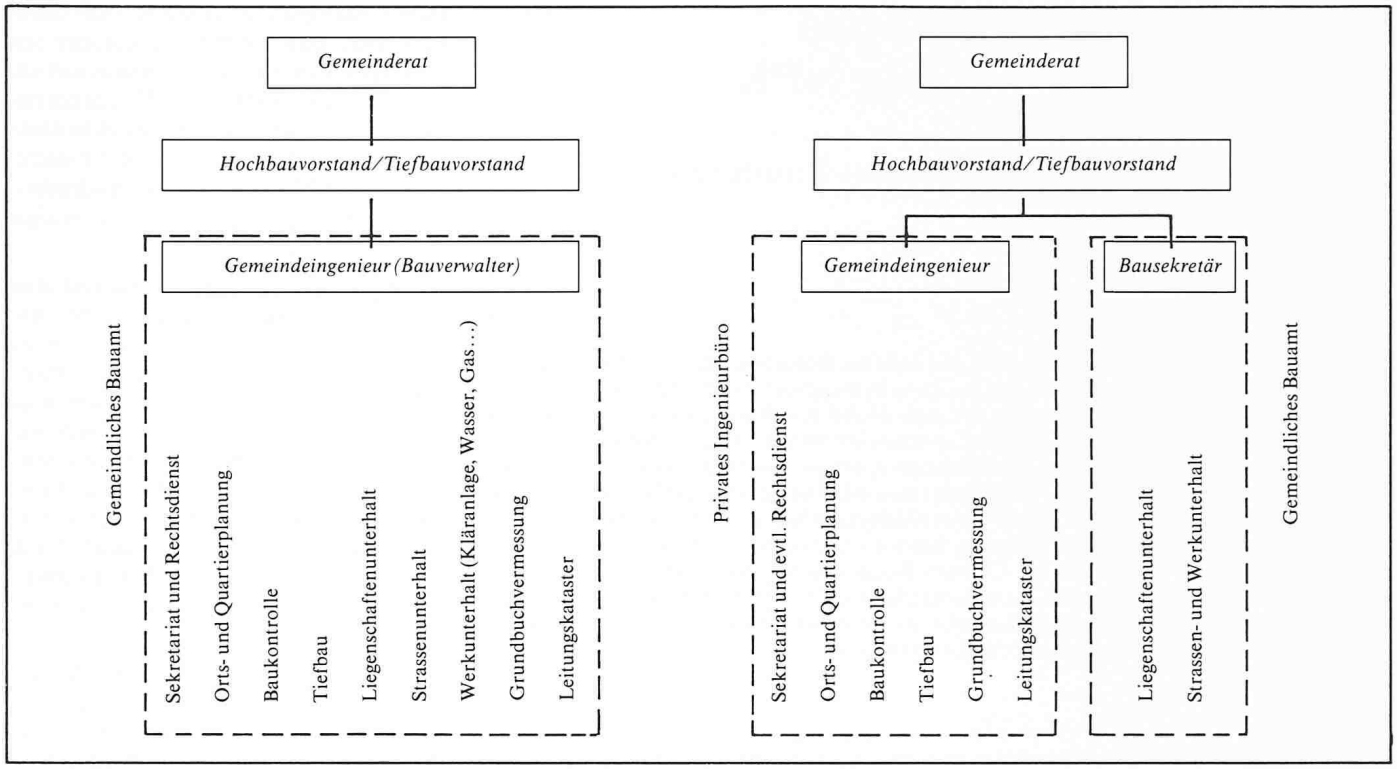


Bild 2. Der Gemeindeingenieur als Büroinhaber oder Beamter einer Gemeindeverwaltung. Zwei Organisationsformen und Aufgabenverteilung

Führungsaufgaben wahrnimmt, mit Vertretern anderer Amtsstellen, mit beauftragten privaten Ingenieur- und Architekturbüros und Bauunternehmungen, mit privaten Bauherrschaften und Architekten – anderseits mit den Gemeindebehörden, und Mitgliedern verschiedenster Kommissionen, wo er Beratungsaufgaben erfüllt, mit Grundeigentümern bei Landerwerbs- und Dienstbarkeitsverhandlungen und allgemein mit der Bevölkerung, wo er Informationsaufgaben betreut.

Die Gemeindeentwicklung und die dazu notwendigen administrativen und technischen Massnahmen sollen immer dem Menschen dienen; Bauverwaltung und Technik dürfen daher ihre Aufgaben nie selbst bestimmen. Sie müssen vielmehr aufgrund der Bedürfnisse der Praxis eingesetzt werden. Zwischen Gemeindeingenieur und dem Gemeinderat (dem Bauvorstand, aber auch dem Gesamtgemeinderat) muss daher ein ständiger Dialog erfolgen.

Als politische Instanz muss der Gemeinderat den Gemeindeingenieur nach den Bedürfnissen der Praxis beauftragen, und umgekehrt muss der Gemeindeingenieur den Gemeinderat als Entscheidungen fällende Instanz bezüglich Lösungsmöglichkeiten und deren Auswirkungen beraten. Gemeinsam sind die Ziele für die Gemeindeentwicklung sowie die einzelnen Aufgaben nach den praktischen Bedürfnissen zu formulieren.

Die nach den praktischen Bedürfnissen formulierten Aufgaben sind – wo immer möglich – in engem Kontakt mit den Betroffenen und Benützern der Werke zu lösen. Es sind Verfahren zu wählen, bei denen die Möglichkeit zur Einflussnahme und Beteiligung offen steht. Interessensausgleich und Konsensbildung für ausstehende Entscheide müssen in diesem Rahmen erfolgen.

Bei den allgemeinen Informationsaufgaben hat der Gemeindeingenieur der Bevölkerung die Grundlagen, praktischen Anwendungsmöglichkeiten und Abläufe der einzelnen technischen und rechtlichen Verfahren verständlich und anschaubar zu machen. Solche Information soll der Konsensfindung dienen, darf aber nicht zur Werbung werden.

Von der Zusammenarbeit mit Fachvereinen und Hochschule

Ortsplanung und Gemeindeingenieurwesen sind an der Eidg. Technischen Hochschule (ETH) und an den Ingenieurschulen (HTL) keine Fremdwörter. Das Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung (ORL) der ETH Zürich sowie die Abteilungen für Architekten, Bauingenieure und Kulturingenieure der ETH, aber auch einzelne Abteilungen der Ingenieurschulen haben die Aus- und Weiterbildung von Raumplanern in ihren Lehrplänen (Normalstudium, Nachdiplomstudium, Weiterbildungsveranstaltungen) integriert.

An der Abteilung VIII für Kulturingenieure an der ETH Zürich werden im Vertiefungsstudium – neben verschiedenen anderen – zwei Veranstaltungen zum Thema Gemeindeingenieurwesen in einer Agglomeration und in einem Berggebiet angeboten. Anhand konkreter Raumplanungs- und Gemeindeingenieur-Probleme in verschiedenen Gemeinden wird die interdisziplinäre und problemorientierte Denk- und Arbeitsweise geschult. Durch den Einbezug von Lehrkräften aus der Gemeindeingenieurpraxis und von aktuellen Problemen in den Gemeinden ergeben sich wechselseitig für Hochschule und Gemeinden wertvolle Impulse.

Die Fachvereine sollten gemäss ihrem Vereinszweck vermehrte Hilfeleistungen für ihre Mitglieder und insbesondere für die privaten Büros erbringen. Mittels Öffentlichkeitsarbeit sind die Leistungen besser bekannt zu machen, und mittels Weiterbildung sind die einzelnen Mitglieder auf dem neusten Stand des Wissens zu halten.

Amtsstellen (beamteter Gemeindeingenieur), private Büros (freierwerbender Gemeindeingenieur), Fachvereine und Hochschule sollten noch mehr als bisher zusammenarbeiten.

Adresse des Verfassers: Thomas Glatthard, dipl. Kulturingenieur ETH, Poststrasse 3, 6340 Baar.