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

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung

Band: 24 (1967)

Heft: 4

Artikel: Die Bedeutung der Regionalpolitik und die Wege zu ihrer Verwirklichung

Autor: Maurer, I.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-782798

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: 10.07.2025

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

Juli/August 24. Jahrgang Nr. 4

Plan

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

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

Landesplanung

Redaktioneller Teil der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung

Redaktion: Prof. Dr. E. Winkler, Institut für Landesplanung ETH, Zürich 6, Tel. (051) 32 73 30
Redaktions-Sekretariat: Dr. H. E. Vogel, Kürbergstrasse 19, Zürich 49, Tel. (051) 44 56 78

Die Bedeutung der Regionalpolitik und die Wege zu ihrer Verwirklichung

Von Prof. Dr. I. Maurer, ETH, Zürich *

Was ist eine Region?

Der Begriff Region bedeutet verschiedenes. Je nach Gesichtspunkt ist die Region Teil eines Kantons, ein ganzer Kanton, mehrere Kantone, oder sogar mehrere Länder. Wenn ich das Wort Region hier verwende, so meine ich damit Gebiete, die wirtschaftlich, kulturell und verkehrlich eng verbunden und gleichzeitig kleiner als ein Kanton sind und mehrere Gemeinden umfassen.

Im allgemeinen sind regionale Angelegenheiten bedeutende Aufgaben der Oeffentlichkeit auf der Ebene der Gemeinden, die mehrere Gemeinden betreffen. In gewissen Fällen kann der Aufgabenbereich der Region erweitert werden, indem zum Beispiel der Kanton Aufgaben delegiert.

Wie eine Region zu begrenzen sei, wie sie politisch, rechtlich und sachlich organisiert werden soll, welche Aufgaben sie zu lösen hat, ist in der Schweiz und im Ausland ein bedeutendes Problem geworden.

Zur Art des Problems

Namentlich in verstädterten Gebieten ist die bestehende politische, rechtliche und sachliche Organisation der Grösse und Vielfalt der Aufgaben oft nicht mehr gewachsen. Diese Tatsache ist unbestritten. Es würde den Rahmen dieses Vortrages weit sprengen, wenn ich versuchen würde, eine eingehende Analyse der Art dieses Problems durchzuführen. Ich werde mich deshalb darauf beschränken, einige Einblicke zu geben.

Die moderne Zivilisation brachte unter anderm eine erhebliche Vermehrung und Ausdehnung der öffentlichen Aufgaben; ich erinnere an den Verkehr, die Erziehung und das Gesundheitswesen. Solange viel Platz zur Verfügung steht, die Investitionen klein bleiben und die technischen Anforderungen gering sind, kann nach dem Grundsatz «des Versuchs und des Irrtums» verfahren werden. Je nach dem Ergebnis einer Handlung werden die zukünftigen Handlungen verbessert. Für teure und komplizierte Bauten, wie wir sie heute benötigen, dürfen wir nicht mehr so vorgehen. Zudem wandeln sich die Umweltsbedingungen und die technologischen Erkenntnisse derart schnell, dass Vergangenes nicht mehr allein Masstab für Zukünftiges ist.

Zur Art des Problems gehört erstens die abnehmende Möglichkeit, auf Grund der tatsächlichen Erfahrung zu handeln.

Zahl und Schwierigkeit der Entscheidungen, die öffentliche Stellen heute fällen müssen, haben erheblich zugenommen. Diese Entwicklung wird sich noch verstärken. Das fachliche Wissen, das für die Beurteilung eines Problems notwendig wird, steigt. Wie in der Industrie wird der Einsatz qualifizierter Fachleute für Vorbereitung und Durchführung grösserer Aufgaben dringender. Die Zahl solcher Fachleute ist beschränkt. Dazu wird es in vielen Fällen erforderlich, dass mehrere Spezialisten in einer Gruppe zusammenarbeiten. Die Leistungsfähigkeit einer solchen Gruppe übersteigt aber in der Regel die Bedürfnisse einer Gemeinde allein.

Zweitens gehört zur Art des Problems, wie das für die Vorbereitung und Durchführung grösserer Aufgaben notwendige qualifizierte Personal möglichst ökonomisch eingesetzt werden kann.

Die Vermehrung und Komplizierung der öffentlichen Aufgaben führte dazu, dass zahlreiche Probleme nur in grösserem Rahmen gelöst werden können. Diese Entwicklung gefährdet den staatspolitischen Aufbau der Schweiz. Nur durch eine vermehrte Zusammenarbeit der bestehenden Körperschaften lässt sich ein Ausweg finden.

* Vortrag, gehalten an der 1. Regionalkonferenz vom 22. Februar 1967 im Waaghaus St. Gallen.

Drittens gehört zur Art des Problems, in welcher sachlichen und formellen Art die Zusammenarbeit öffentlicher Körperschaften erfolgen kann. Der Zwang zur Zusammenarbeit drückt sich auch im Begriff des «Kooperativen Föderalismus» aus.

Die Kategorien der Lösungsvorschläge

Im Ausland wie in der Schweiz sind zahlreiche Lösungsvorschläge gemacht worden. In der Regel gruppieren sie sich in vier Kategorien:

Zentralisation, Eingemeindung, Gemeindeverbände, revolutionäre Lösungen.

Zentralisation

Unter Zentralisation wird, je nach Standpunkt, die Aufhebung der Gemeinde- oder der Kantonsautonomie verstanden. Im folgenden trete ich nur auf die erstere ein.

Selten wird die Zentralisation rasch und offen durchgesetzt. Ueblicherweise erstreckt sich eine solche Entwicklung über Jahrzehnte. Der Ansatzpunkt ist die Handlungsunfähigkeit der Gemeinden, die zur stufenweisen Uebertragung von Gemeindefunktionen an den Kanton führt.

Die Zentralisation führt zu einer grundlegenden Veränderung des politischen Kräftespiels und der Verwaltungsorganisation. Sie ist die scheinbar einfachste Lösung. Es ist aber ein Irrtum, anzunehmen, dass die Leitung grosser Verwaltungen keine Schwierigkeiten bereite.

Eingemeindungen

Die zweite Kategorie der Vorschläge geht dahin, die Gemeinden zu vergrössern. Die meisten Grosstädte sind durch Eingemeindungen entstanden. Neben der Eingemeindung durch die Städte können Aussengemeinden zu grösseren Einheiten zusammengefasst werden.

In vielen Ländern wird die Zusammenlegung von Gemeinden wieder durchgeführt oder ernsthaft diskutiert. Ich erinnere an Schweden, Norwegen, Dänemark, Holland, Frankreich und Deutschland.

Ohne Zweifel ist es in vielen Fällen, auch bei grundsätzlicher Beibehaltung des bestehenden politischen Systems, richtig, Gemeinden zusammenzulegen. In diesem Abschnitt meine ich hingegen nicht solche Einzelfälle, sondern ich beschäftige mich mit den Vorschlägen, die grundsätzlich viel grössere Gemeinden fordern. Der Entscheid darüber, ob Grossgemeinden richtig seien oder nicht, darf nicht nur sachlich und technisch gefällt werden. Die geschichtliche Entwicklung und die Tradition, das Kräftespiel der politischen Macht, örtliche Gegebenheiten und die Vielfalt des gesellschaftlichen Geschehens sind einzubeziehen.

Grossgemeinden erlauben allerdings nicht, die regionale Zusammenarbeit fallenzulassen, denn die Regionen sind heute schon zu gross geworden dazu. Unter Umständen können sie die regionale Zusammenarbeit vereinfachen.

Gemeindeverbände

Für Aufgaben auf der Ebene der Gemeinden, welche mehrere Gemeinden betreffen, werden Gemeindeverbände vorgeschlagen, die nach den jeweiligen Erfordernissen mit Kompetenzen ausgestattet werden. Diese Form der regionalen Zusammenarbeit ist in vielen Gebieten der Schweiz für die Abwasser- und Kehrichtbeseitigung, die Wasserversorgung, den Bau von Spitälern und Spezialschulen und Aehnlichem eingeführt. Der Grundgedanke regionaler Gemeindeverbände geht allerdings über das Ziel hinaus, zahlreiche Einzelzweckverbände anzuhäufen. Geeignete Gemeindegruppen sollen in einem einzigen Zweckverband zusammengefasst werden, der verwandte überörtliche Bedürfnisse befriedigt. Meistens wird vorgeschlagen, diese Gemeindeverbände offen zu gestalten, d. h. ihnen zu Beginn die Vorbereitung für Entscheidungen und Durchführungen zu übertragen, d. h. die Planung, um anhand konkreter Unterlagen von Fall zu Fall zu bestimmen, ob dem Verband weitere Aufgaben zu übertragen seien. Ohne Aenderung der politischen Machtverhältnisse und der Verwaltungsstruktur soll in einer pragmatischen Art und Weise vorgegangen werden.

Revolutionäre Lösungen

Eine kaum zu übersehende Fülle revolutionärer Lösungen für die bessere Regelung des Geschehens, besonders in verstädterten Gebieten, breitet sich vor uns aus, wenn wir die Literatur und die Veröffentlichungen betrachten. Die aktuellsten sind jene, die darauf zielen, vollständig neue Exekutivorgane zu schaffen, die sich besondern Problemen widmen. Beispiele dafür sind die Entwicklungsgesellschaften für die neuen Städte in England oder die grossen, von den Gewerkschaften gegründeten Unternehmungen in Deutschland, wie die «Neue Heimat». Am klarsten kommen solche revolutionäre Vorschläge im begleitenden Bericht zur Untersuchung «Verkehr in den Städten», von Collin Buchanan, zum Ausdruck. Im allgemeinen gehen die Befürworter solcher Vorschläge davon aus, dass die bestehenden Entscheidungs- und Organisationsstrukturen rundweg für die Bedürfnisse der Zukunft ungeeignet seien.

Wie sehen es andere?

Es gibt sehr zahlreiche regionale Organisationen im Ausland wie in der Schweiz. Bei Vergleichen ist sehr zu beachten, dass Aufbau und Ordnung anderer Staaten, und der schweizerischen Kantone untereinander, zum Teil grundlegend verschieden sind.

Am 21. Mai 1964 hat Staatssekretär Prof. Dr. W. Ernst, damals im Bundesministerium für den Wohnungsbau und die Raumordnung, heute Staatssekretär im Innenministerium, Bonn, in einem Referat «Organisationsformen und rechtliche Grundlagen der Regionalplanung» ausgeführt:

«Um Ihnen einen Ueberblick über die Rechtsformen der Regionalplanung zu geben, kann ich Ihnen die Organisationsformen der Regionalplanung in der Bundesrepublik nicht im einzelnen schildern. Das würde ein zu verwirrendes Bild geben, da von Bayern bis Schleswig-Holstein die verschiedenartigsten Formen durchexerziert werden.»
Weiter führte er aus: dass man die Frage der Region und der Regionalplanung nicht in der Nähe des Wortes «Verwaltungsreform» bringen sollte, weil Verwaltungsreform nicht in Jahrzehnten, ja wahrscheinlich überhaupt nur in halbrevolutionären Zeiten zustandekommen kann. Wir sollten deshalb nicht so sehr über die Frage einer Umorganisation der Gesamtverwaltung sprechen, sondern darüber, welche Möglichkeiten der Zusammenarbeit unter Aufrechterhaltung der gegenwärtigen Machtverhältnisse bestehen.

Wie Prof. Dr. Ernst sich das vorstellt, hat Dr. Umlauf, damals Direktor des Siedlungsverbandes Ruhr-Kohle, heute Professor für Landesplanung in Stuttgart, in einem Referat ausgeführt:

Die Konstruktionsidee des Siedlungsverbandes Ruhr-Kohle kann man kurz so definieren, dass er unter grundsätzlicher Beibehaltung der Selbständigkeit der Gemeinden des Verbandsgebietes aus ihrem Aufgabenbereich der städtebaulichen Planung, insbesondere in der Verkehrsplanung und der Grünflächenplanung, Objekte von regionaler Bedeutung in die Zuständigkeit der kommunalen Körperschaft höherer Ordnung ziehen kann.

Dr. Umlauf führte im weitern aus:

Die Planung sollte nicht mehr als nötig in die schwerfällige Apparatur der staatlichen Verwaltung eingebaut werden. Dem Einsatz der staatlichen Hoheit sollte grundsätzlich ein Vorfeld vorgeschaltet werden, das den Beteiligten in Formen der Selbstverwaltung Gelegenheit zur Mitwirkung in der Planung und zum freiwilligen Ausgleich der Interessen auf der Grundlage sachlicher Ueberzeugung bietet.

Beide Referenten befürworten die Gemeindeverbände. Ein wirklicher Praktiker, der Stadtdirektor von Hannover, Martin Neuffer, kommt zum gleichen Schluss. In einem Vortrag vor der Deutschen Akademie für Städtebau im Jahre 1964 führte er aus:

So lassen sich die öffentlichen Ordnungs- und Entwicklungsaufgaben in einer grösseren Region weder zentral zusammenfassen noch schlechthin auf die einzelnen Gemeinden verteilen. Es liegt vielmehr auf der Hand, dass sinnvollerweise solche Aufgaben, die den gesamten Organismus der Region betreffen, von einer für sie zuständigen regionalen Verwaltungsstelle wahrgenommen werden, während die Aufgaben, die im Rahmen der einzelnen Gemeinden noch wirksam gelöst werden können, in ihrer Zuständigkeit bleiben sollten.

Der Praktiker Neuffer tritt dann auf die Schwierigkeiten ein, die sich bei der Realisierung solcher Vorschläge zwangsweise einstellen. Er sagt dazu:

Das bestehende Verwaltungsgeflecht ist, wenn man es auf die gegebene Aufgabe bezieht, von einer abstrusen Monstrosität. Eine Aenderung erfordert unerhörte verwaltungspolitische und allgemeinpolitische Anstrengungen, deren Erfolgsaussichten in der Regel überaus gering sind. Es ist nicht nur das Beharrungsvermögen der einmal etablierten Ordnung, und es ist nicht nur der Widerstand von um ihre Position fürchtenden lokalen Matadoren aus den Räten und kommunalen Verwaltungen, sondern es ist vor allem die für den Laien undurchdringliche Komplexität des Ordnungsproblems, die einer wirksamen Lösung entgegensteht.
Zahlreiche schädliche Folgen sind schon eingetreten und Ihnen bekannt. Weit schlimmere sind zu erwarten, wenn es bei dem bisherigen Zustand verbleibt. Unter diesen Umständen führen fast alle neuen Ueberlegungen über die zweckmässigste Lösung des Problems zu dem Vorschlag, der Region eine verbandsmässige Verfassung zu geben, deren Mitglieder die einzelnen Gemeinden und Gemeindeverbände sind. Dabei klammert man den Bereich des staatlichen Verwaltungsvollzuges aus und überlässt ihn der herkömmlichen und nicht veränderten Behördenstruktur.

Ich habe im vorangehenden Abschnitt den sogenannten «Buchanan-Report» erwähnt, dessen Ziel es war, die Zusammenhänge zwischen Verkehr und Siedlung in städtischen Gebieten aufzudecken. Hier interessiert uns der einleitende Kommentar des Lenkungs-Ausschusses, der aus führenden Persönlichkeiten der englischen Politik und Fachwelt zusammengesetzt war. Der technische Bericht zeigte mit aller Deutlichkeit, dass in den verstädterten Gebieten sehr viele, umfassende Massnahmen notwendig werden, wenn die Existenzfähigkeit dieser Räume erhalten bleiben soll. Der Lenkungsausschuss führte unter anderm dazu aus:

... ein Plan zur Erneuerung der englischen Städte sollte nicht von den vorhandenen Verwaltungsapparaten durchgeführt werden.
... Das Regionalplanungsamt, wie wir es uns vorstellen, ist eine Einrichtung ohne Vorbild. Ihm am nächsten kommen vielleicht die «New Towns Corporation» (Entwicklungsgesellschaften für die neuen Städte), denen wir es, jedenfalls teilweise, nachgebildet haben. Das Regionalplanungsamt wäre jedoch etwas Weitergehendes, sowohl in seinem geographischen Zuständigkeitsbereich wie auch im Umfang der Befugnisse, die wir ihm übertragen wollen.

... Entscheidend ist für uns jedoch folgendes: Wenn das Vorhaben überhaupt gelingen soll, wenn wir unsere Städte vor dem Erstickungstode bewahren wollen, muss irgendein neues Exekutivorgan geschaffen werden. Wir sind davon überzeugt, dass diese Arbeit nicht von den bestehenden Verwaltungen oder von Zusammenfassungen derselben geleistet werden kann.

Die revolutionäre Stimme des Lenkungsausschusses erhält ihre Bedeutung durch die Personen, die diesen Ausschuss formierten.

Ich verzichte darauf, Ihnen noch Beispiele aus andern Ländern aufzuzählen. Ueberall ist die Diskussion im Gange. In Dänemark wird vermutlich in wenigen Monaten das nationale Parlament eine Gesetzesvorlage beschliessen, die Gemeindezusammenlegungen in ausserordentlich hohem Ausmasse erzwingt. In Frankreich wurde vor kurzem ein Gesetz verabschiedet, das von Staates wegen die Gemeinden der verstädterten Regionen in Verbänden zusammenfasst, die zum Teil erhebliche Kompetenzen erhalten. In den Vereinigten Staaten sind in zahlreichen Regionen arbeitsfähige Organisationen entstanden, die regionale Probleme lösen.

Allen ausländischen Stimmen ist gemeinsam, dass die bestehende Organisation, vor allem in den verstädterten Gebieten, wozu auch die Region St. Gallen-Gossau zählt, den neuen Aufgaben kaum gewachsen ist.

Zur Lage in der Schweiz

Wahrscheinlich sind Ihnen zahlreiche Vorstösse für regionale Organisationen in der ganzen Schweiz bekannt. Das Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung hat vor etwa einem Jahre eine Uebersicht erstellt, die alle vorhandenen regionalen Organisationen der Schweiz beschreibt. Diese Zusammenstellung ist heute schon veraltet. Von Genf über Lausanne und das ganze Mittelland hindurch bis in die Ostschweiz, im Süden wie im Norden, sind überall Bestrebungen im Gange, die regionale Zusammenarbeit zu institutionalisieren. Im einzelnen weichen die verschiedenen Organisationsformen voneinander ab, in den Grundzügen gleichen sie sich hingegen. Als Ziel wird meistens ein offener Zweckverband bezeichnet, der vorerst die Vorbereitung, d. h. die Planung, übernehmen soll, um später anhand konkreter Unterlagen zu entscheiden, was dieser Verband im weitern zu leisten habe. In den Entwürfen für neue Baugesetze, z. B. in jenem für den Kanton Aargau, werden solche regionale Organisationen von Gesetzes wegen vorgesehen. Ueberall lautet die entscheidende Frage: Wie sollen sich die Ansätze weiter entwickeln?

Das hängt mit den Problemen zusammen, die durch den Titel des Jahrbuches der Neuen Helvetischen Gesellschaft, «Der Föderalismus vor der Zukunft», beschrieben werden. Dort führte Bundesrat Tschudi aus:

... Im Bereich der Landesplanung tritt die Problematik des Föderalismus und auch der Gemeindeautonomie in grosser Schärfe an uns heran.
... Die Notwendigkeit der Planung, die Verpflichtung, unsern Nachfahren erträgliche Lebensbedingungen zurückzulassen, zwingen uns dazu, Lösungen zu finden.

Im gleichen Jahrbuch schreibt Herbert Lüthi, Professor an der ETH, im Artikel «Vom Geist und Ungeist des Föderalismus»:

Und es ist nicht immer materielle Notlage, die viele Gemeinden zu Sündern an den eigentlichen Gütern der Eidgenossenschaft, an Landschaft, Gewässern, Kulturerbe und Volksgesundheit werden lässt; es ist oft ein eigentliches Absterben jenes Gemeindegeistes, der auf Mitverantwortung und Stolz auf eigene, gemeinsame Leistung beruhte.

Konkret tritt Edmond Tondeur auf die Problematik der Gemeindeautonomie ein:

Die Frage, bis wieweit die Gemeinden in der heutigen Entwicklung Garanten eines lebendigen Föderalismus bleiben können, spitzt sich damit auf die zwei Unterfragen zu:

a) In welcher Stufenfolge können inskünftig die öffentlichen Aufgaben sinnvoll delegiert, d. h. in einer Art dezentralisiert werden, die einerseits den Aufgaben gerecht wird, anderseits die bestmögliche Beteiligung der untern und untersten Glieder an den zu treffenden Entscheidungen gewährleistet?
b) Auf welchen Gebieten des öffentlichen Lebens ist der Grundsatz der Dezentralisierung und föderalistischen Willensbildung überhaupt noch anzustreben, d. h. politisch bedeutsam, und praktisch dienlich?

Die Wege zur Verwirklichung regionaler Zusammenarbeit

Das Problem hat eine politische, eine psychologische und eine sachliche Seite. Wenn die wirkliche Bereitschaft der Behörden und der Bürger nicht vorhanden ist, in guter Partnerschaft zusammenzuarbeiten, auch wenn Schwierigkeiten auftauchen, dann nützt die beste Organisation nichts. Die erste Voraussetzung zur Verwirklichung regionaler Zusammenarbeit ist deshalb die Bereitschaft, Partner zu werden.

Es ist wenig sinnvoll, sich lange darüber zu streiten, wie im einzelnen eine regionale Organisation geformt werden soll. Mit grosser Wahrscheinlichkeit wird jedes neue regionale Gebilde mehrfach abgeändert werden, bis es den Erfordernissen entspricht. Daraus folgt, dass jedenfalls zu Beginn eine organisatorische Form gefunden werden muss, die laufende Anpassungen erlaubt.

Besonders am Anfang sind die Aufgaben, Ziele und Tätigkeiten regionaler Organisationen den beteiligten Behörden und den Bürgern nur schwer zu konkreti-

sieren. Demgemäss treten erhebliche Schwierigkeiten auf, wenn versucht wird, der regionalen Organisation viele Aufgaben samt den entsprechenden Kompetenzen sofort zu übergeben. Meistens lassen sich diese Aufgaben überdies ohne gründliche Vorbereitungen nicht genügend genau umschreiben. In den mir bekannten Fällen wurde deshalb zu Beginn dem neuen Gebilde nur eine Aufgabe übertragen, die Vorbereitung, d. h. die Planung jener Unternehmungen und Handlungen, die regionalen Charakter tragen. Anhand der durch diese Arbeit geschaffenen Unterlagen wird dann entschieden, welche Aufgaben allenfalls im weitern von dieser Organisation zu lösen seien.

Wenn eine regionale Planung brauchbar und wirksam sein soll, so muss die damit betraute Stelle von den Beteiligten gut und genügend genau informiert werden. Es nützt nichts, wenn jede Gemeinde ihre Absichten nicht bekannt gibt und die regionale Organisation im Dämmerlicht der Ungewissheit treiben lässt. Der Verpflichtung zur gegenseitigen Information ist von Anfang an hohe Aufmerksamkeit zu schenken. Zahlreiche Schwierigkeiten entstehen aus dem Misstrauen, das durch mangelnde Information genährt wird.

Die Rechtsform der regionalen Organisationen in der Schweiz und im Ausland ist zum Teil recht verschieden. In der Schweiz hat sich immerhin eine Tendenz herausgebildet. Unabhängig von der zu Beginn gewählten Rechtsform wird überall versucht, schlussendlich die regionale Organisation dem öffentlichen Recht zu unterstellen, d. h. in der Regel Zweckverbände zu gründen. Oft mag es ratsam sein, zu Beginn die Rechtsform des Vereins zu wählen. Diese genügt allerdings nicht auf die Dauer. Aus meinen früheren Ausführungen haben Sie sicher entnommen, dass ich diesen formellen Fragen eine viel geringere Bedeutung beimesse, als dem wirklichen Willen zur Zusammenarbeit. Wesentlich wichtiger als die optimalste formelle Regelung zu suchen ist es, einen ersten Schritt zu unternehmen. Ich erinnere daran, dass mir keine einzige regionale Organisation bekannt ist, deren rechtliche und sachliche Organisation nicht im Laufe der der Gründung folgenden Jahre mehrfach den Erfordernissen angepasst werden musste.

Die Finanzierung der von regionalen Organisationen zu lösenden Aufgaben wird in der Regel so getroffen, dass die Mitglieder, d. h. die Gemeinden und allenfalls der Kanton, einen Mitgliederbeitrag bezahlen, der die Grundlast deckt. Wenn besondere Aufgaben, die das übliche Mass übersteigen, angepackt werden sollen, werden Objektkredite verlangt. Der Mitgliederbeitrag ist üblicherweise ein «Pro-Kopf-Beitrag», bezogen auf die Wohnbevölkerung der Gemeinden, und erreicht etwa eine Höhe von 40 Rappen bis Fr. 1.20 pro Jahr. Je kleiner die Region, desto grösser muss der Mitgliederbeitrag pro Kopf sein. Er hängt zudem davon ab, in welchem Mass sich der Kanton direkt oder indirekt über Subventionen beteiligt.

Von der Praxis her ist heute das schwierigste Problem das personelle. Wenn eine regionale Organisation wirklich wirksam sein soll, so müssen die Vorbereitungen für die Lösung von Aufgaben, d. h. die Planung, gründlich, genau, realistisch und termingerecht durchgeführt werden. Das setzt sehr qualifizierte Fachleute voraus. Es besteht heute kein Mangel an Leuten, die sich für die Uebernahme solcher Arbeiten, privat oder im Anstellungsverhältnis, interessieren. Aber es besteht ein ausgesprochener Mangel an wirklich qualifizierten Fachleuten. Ich bitte Sie dabei zu beachten, dass regionalplanerische Arbeiten ungleich komplizierter und schwieriger sind als Ortsplanungen. Ich rate deshalb jeder Stelle, die mit Regionalplanung zu tun hat, sich sehr frühzeitig, gründlich und umfassend mit der personellen Frage zu beschäftigen. Das Budget wird in der Regel zu Beginn weniger durch die zur Verfügung stehenden Gelder als die zur Verfügung stehende Zeit qualifizierter Fachleute bestimmt.

Ich habe mehrfach von der Vorbereitung gesprochen, d. h. von einem wichtigen Teil der regionalen Planung. Es nützt wenig, wenn in allgemeiner Form gefordert wird, einen regionalen Plan zu erstellen. Es gibt keine umfassende Regionalplanung. Jede Planung eines grösseren Gebietes hat sich auf bestimmte wichtige Objekte zu konzentrieren, um erst in einem spätern Zeitpunkt weniger wichtige Dinge zu untersuchen. Aber es ist kennzeichnend, dass zu Beginn niemand weiss, was eigentlich wichtig ist. Dazu fehlen die Grundlagen. In einer ersten Phase besteht deshalb die Aufgabe einer regionalen Organisation vor allem darin, die bestehenden Verhältnisse und die vorhandenen Absichten der verschiedenen Gemeinden, des Kantons und des Bundes zusammenzustellen, um klare Unterlagen für die bedeutenden Planungsobjekte zu schaffen.

Es wäre sehr irrig anzunehmen, dass eine regionale Organisation in kurzer Zeit fähig sei, konkrete Vorschläge für die Lösung dringender Probleme zu unterbreiten. Das Einspielen der Zusammenarbeit, die Einarbeitung des Fachpersonals, die Information der Oeffentlichkeit und Aehnliches benötigten geraume Zeit.

Es ist begreiflich und auch natürlich, dass im Laufe der Arbeit ernsthafte Konflikte entstehen. Als Politiker ist Ihnen bekannt, dass es immer ein «Für und ein Wider» gibt. Das wird auch bei Objekten regionaler Bedeutung nicht anders sein. Dann besteht aber die Gefahr, dass die regionale Organisation von jenen zum Sündenbock gestempelt wird, die in der Minderheit bleiben. Wenn zu früh ernsthafte Konflikte entstehen, die der regionalen Organisation zur Last gelegt werden, dann wird deren Existenz bedroht. Auch aus diesem Grunde ist ein «Einlaufen» notwendig. Immerhin muss man sich bestimmte Fristen setzen. Wenn z. B. die regionale Organisation als erste Aufgabe eine regionale Planung übernimmt, so sollte sie sich meines Erachtens das Ziel setzen, innerhalb von zwei bis drei Jahren genügende Unterlagen zu schaffen, die erlauben, die wichtigen Ziele regionaler Zusammenarbeit für die darauffolgenden vier bis zehn Jahre zu konkretisieren. Selbstverständlich muss parallel dazu

die regionale Planung vervollständigt und angepasst werden. Das ist eine laufende Aufgabe. Aber man sollte sich bemühen, nach einer bestimmten Frist eindeutige Ziele zu bezeichnen und den Weg zu ihrer Realisierung zu suchen. Sonst verlieren die Beteiligten das Vertrauen in eine regionale Organisation.

Ich hoffe, dass ich davon überzeugen konnte, dass die regionale Zusammenarbeit ein wichtiges Erfordernis unserer Zeit darstellt. Es gibt eine Reihe von Wegen zur Verwirklichung einer regionalen Zusammenarbeit. Keiner dieser Wege ist nur glatt, eben und ohne Schwierigkeiten. Wichtig für die Verwirklichung ist es weniger, welchen besondern Weg eine Region wählt, als dass sie einen ersten Schritt tut.

Dr. E. Anderegg dankt dem Referenten sehr für seine vorzüglichen, klaren Ausführungen. Es sei beruhigend feststellen zu können, dass sich die Auffassungen der Initianten der heutigen Aussprache im allgemeinen mit den Darlegungen des Fachmannes und seiner reichen Erfahrung deckten. Konkret gehe es nun darum, den ersten, sehr wichtigen Schritt zur regionalen Zusammenarbeit zu tun. Im Vordergrund stehe die Bildung eines Regionalverbandes durch freiwilligen Zusammenschluss der Gemeinden, wie dies auch der Referent empfehle. Dabei seien als unabdingbare Voraussetzungen festzulegen: 1. An der Gemeindeautonomie sei grundsätzlich festzuhalten; 2. Der Wille zur guten Partnerschaft müsse allseits vorhanden sein und vorausgesetzt werden können; 3. Der Aufbau der institutionellen Region habe von unten nach oben, gemäss den Ergebnissen konferenzieller Gespräche zu erfolgen, sei also nicht auf dem Weg obrigkeitlicher Vorschriften anzustreben.

Erfassung und Prognose wirtschaftlicher Aktivitäten im Zentrum

Von Diplomvolkswirtschafter Uwe Wullkopf, Brugg, Metron-Planungsgrundlagen

Marktwirtschaft und Demokratie — beides sind Institutionen, die bezwecken sollen, dass das Individuum, der einzelne Konsument bzw. Bürger, so weit wie möglich selbst über seine Zukunft entscheidet.

Je zentraler und autoritärer irgendwo geplant wird, desto leichter entfernt man sich von diesem Ideal der freien Entfaltung der Persönlichkeit. Auch Zentrumsplanungen bergen vielfach derartige Gefahren der zentralen, autoritären Planung in sich; denn Zentrumsplanungen sind stets sehr umfassend, und sie beeinflussen die Zukunft vieler Individuen als Konsumenten und Bürger entscheidend.

In autoritären Zentralverwaltungswirtschaften wird man Zentren so planen, dass die dort angebotenen Güter und Dienste in einem bestimmten Verhältnis zur Bevölkerung stehen, z. B. 1 Lebensmittelgeschäft auf 400 Einwohner, 1 Arzt auf 700 E., 1 Haushaltwarengeschäft auf 10 000 E. usw. Man kann dann kleine Regionen bilden, sagen wir von 10 000 E., für kleine Zentren, grössere Regionen, sagen wir von 60 000 E., für grössere Zentren, und so hinauf bis zu Zentren höchster Ordnung.

Wir leben jedoch in einer Marktwirtschaft. In Marktwirtschaften sind die Entscheidungen dezentralisiert: letztlich entscheidet der Konsument darüber, wo er kauft und was er kauft. Der Konsument honoriert das Unternehmen, beispielsweise das Einzelhandelsgeschäft, das seinen Wünschen am besten entspricht, und so kommt es, dass manche Lebensmittelläden 5000 Kunden haben und andere nur 50.

Der einzelne Einzelhändler, oder sagen wir allgemeiner, Unternehmer, muss sich bemühen, die Wünsche der Konsumenten aufzuspüren. Daran hat er ein materielles Interesse. Das System der Marktwirtschaft bewirkt, dass sich die Wirtschaft den Wünschen der Konsumenten hier schneller und besser anpasst als in einem System der Zentralverwaltungswirtschaft. Das gilt besonders bei sehr hohem Wohlstand, wo die Bedarfe immer differenzierter werden und sich immer schneller ändern. Hier versagen denn auch die herkömmlichen Planwirtschaften, und selbst im Ostblock beginnt man, den einzelnen Händlern durch das «Prinzip der materiellen Interessiertheit» mehr Bewegungsfreiheit einzuräumen und sie zur Eigeninitiative zu veranlassen.

In dieser Situation des raschen technischen Fortschritts, der Differenzierung der Bedarfe und der Dynamik der Konsumgewohnheiten genügt es nicht mehr, Zentren anhand von herkömmlichen Richtzahlen zu planen. Wenn bei uns wie in einer Zentralverwaltungswirtschaft eine Region abgesteckt und dann für die Bewohner dieser Region ein Zentrum geplant wird, in dem sich Parkplätze, Supermärkte, Theater, Kaufhäuser nach dem Schema befinden: auf x Einwohner eine Nutzungseinheit von der Sorte y, dann kann man mit Sicherheit annehmen, dass gewisse Nutzungen nach kurzer Zeit viel zu knapp sind, während andere leerstehen oder unbrauchbar werden, so dass vielleicht sogar schliesslich das ganze Zentrum für die Bewohner so wenig attraktiv ist, dass es gemieden wird, weil es seine Funktionen nicht mehr erfüllt.

Die Attraktivität eines Zentrums richtet sich nämlich nach dem Grade, zu dem es seine Funktionen erfüllt; grob gesagt: nach den Vorteilen seiner Einrichtungen für bestimmte Menschen, die bestimmte Aktivitäten ausführen wollen. Gewiss ist es eine wichtige