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

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung

Band: 24 (1967)

Heft: 6

Artikel: Die Gemeinde und ihre technischen Aufgaben im Rahmen der Ortsplanung

Autor: Lehmann, Max

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-782815

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

Die Gemeinde und ihre technischen Aufgaben im Rahmen der Ortsplanung

Von Max Lehmann, dipl. Bauing. ETH, Münsingen

Es ist kein Geheimnis, dass die Fülle der öffentlichen Aufgaben in vielen Gemeinden die verantwortlichen Behörden vor grösste Anforderungen stellt; in diesem Zusammenhange ertönt immer wieder der Ruf nach Umorganisation der Verwaltung und nach Einsetzung neuer Organe. Ein grosser Teil der Tätigkeit unserer Gemeindeverwaltungen bezieht sich auf die Lösung technischer Probleme, das heisst auf die Planung, die Projektierung und den Unterhalt öffentlicher Werke des Hoch- und Tiefbaues. Die Beurteilung dieser Aufgaben wie auch diejenige möglicher Reformen erfordert die Kenntnis bestimmter Grundlagen und Zusammenhänge. Im folgenden sei auf einige damit verknüpfte Fragen hingewiesen, mit der Absicht, zur Lösung beizutragen.

1. Gegenstand und Ursachen kommunaler Bautätigkeit

Als Bauwerke der öffentlichen Hand lassen sich u. a. diejenigen Werke bezeichnen, denen sogenannte Erschliessungs- und Versorgungsfunktionen zukommen. Sie sind meist dem Tiefbau zugeordnet und gliedern sich hauptsächlich in Kanalisationen, Abwasserreinigungs- und Kehrichtverwertungsanlagen, in Werke, welche die Erzeugung und die Verteilung von Energie, die Versorgung mit Trinkwasser oder den Verkehr sicherstellen. Gemeinsam mit den verschiedenen Typen öffentlicher Gebäude, die unmittelbar der Erfüllung der vom Staate übertragenen Aufgaben dienen oder sonst im Interesse des öffentlichen Wohls erstellt werden, wird der genannte technische Bereich grösstenteils erfasst. Er nötigt die Gemeinden wie den Staat heute bekanntlich zu bedeutenden Investitionen.

Offensichtlich steht das Anwachsen dieser öffentlichen Aufwendungen mit der rapiden Zunahme der Einwohnerzahlen in Zusammenhang. Dabei spielen weniger das natürliche Wachstum als besonders natürliche oder künstlich geschaffene Voraussetzungen, die eine intensive Zuwanderung verursachten, eine Rolle. Als Ursache der damit verknüpften Konzentrationserscheinungen wirkt in den meisten Fällen die wirtschaftliche Verbesserung der Wohn- und Erwerbsverhältnisse des Einzelnen. Dabei sind als wichtige Voraussetzungen die Verkehrsbedingungen zwischen Wohn- und Arbeitsort einzubeziehen. Der Verkehr zwischen Wohn- und Arbeitsort entzieht sich meist dem direkten Einfluss der Gemeinde. Er gründet vorwiegend in den Verkehrsanlagen des Kantons oder öffentlicher Körperschaften. Dasselbe gilt teilweise für die Ueberlegungen des privaten Unternehmers, welcher bei der Beurteilung der verschiedenen Standortsfaktoren für sein Unternehmen in erster Linie einen bestimmten Wirtschaftsbereich in Betracht zieht. Dabei spielen neben verschiedenen örtlichen Voraussetzungen die in der betreffenden Region vorherrschenden Arbeitsmarktverhältnisse eine dominierende Rolle. So entschloss sich z. B. eine Verteilerorganisation der Lebensmittelbranche, ihr Lagerhaus und den damit zusammenhängenden Transportbetrieb für ihre Güter aus verkehrstechnischen Gründen von der Stadt in einen regionalen Hauptort und in die Nähe zweier Autobahnanschlüsse zu verlegen, um erfolgreicher wirken zu können.

Für die Gemeinde ergibt sich aus solchen Gründen die wichtige Schlussfolgerung, dass sie ihre Entwicklung wohl innerhalb bestimmter Grenzen beeinflussen kann, indem sie beispielsweise das Wohnen und die Ansiedlung von Industrien auf Grund lokaler Voraussetzungen fördert oder erschwert. Aber Ausdehnung und Entfaltung werden unserer staatlichen Ordnung entsprechend vorwiegend aus privaten wirtschaftlichen Ueberlegungen heraus bestimmt. Bei allen Ortsplanungen ist somit immer sowohl privaten wie öffentlichen internen und externen Einflussfaktoren zugleich Rechnung zu tragen.

2. Postulate und die Schwierigkeiten ihrer Verwirklichung

Im Interesse einer gesunden Volkswirtschaft und einer optimalen Nutzung der beschränkten Möglichkeiten sollten *alle Gebiete* eine den gegebenen Voraussetzungen entsprechende Entwicklung erfahren. In diesem Sinne entspricht die Erhaltung des Gleichgewichtes zwischen dem Wachstum der einzelnen Wirtschaftsregionen und der entsprechenden Kapazität öffentlicher Versorgungs- und Dienstleistungsbetriebe auch den Forderungen der Landes-, Regional- und Ortsplanung. Würde sich eine Gemeinde, etwa im Widerspruch dazu, von jeder Entwicklung abschliessen, so brächte die daraus entstehende Isolierung trotz der Erhaltung verschiedener erstrebenswerter Vorteile bald schwerwiegende wirtschaftliche, politische und andere Verluste.

Die Gemeinden müssen sich deshalb Art und Umfang ihrer Bedürfnisse und Möglichkeiten klar bewusst machen. Sie haben im Rahmen der zu ihrem Wirkungskreis gehörenden Aufgaben auf verschiedenen Gebieten zur rechten Zeit zweckmässige Vorkehren zu treffen und entsprechende Vorschriften zu erlassen. Ein grosser Teil der in diesem Zusammenhang sich ergebenden Aufgaben stellte sich früher nicht oder wurde dem Einzelnen selbst zur Lösung überlassen. Nun bedürfen sie einer den veränderten Verhältnissen angepassten Bewältigung und müssen nicht selten ungünstigen Gegebenheiten eingegliedert werden. Die verschiedenen Probleme stehen zudem meist in einem bestimmten Abhängigkeitsverhältnis zu einander und können nur unter Berücksichtigung des Ganzen zweckmässig gelöst werden. Folgendes einfaches Beispiel (Abb. 1) mag dies erläutern: Die Gemeinde A beabsichtigt, an einer verkehrsreichen Strassenkreuzung eine Unterführung für Fussgänger und Fahrräder zu erstellen. Diese Massnahme lässt sich jedoch nur dann durchführen, wenn auch die Strassenkreuzung grundsätzlich verändert wird. Die lokale Korrektion bedingt wiederum eine teilweise Verlegung der Zufahrtsstrasse. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage einer Verlegung des Trottoirs auf die andere Strassenseite; sie kann nur auf Grund einer vorhandenen Konzeption über die zukünftige Ueberbauung beantwortet werden. Die vorgesehenen Veränderungen haben ausserdem Einfluss auf den Aufnahme- und Verkaufsbetrieb der angrenzenden Käserei. Wenn wir uns vorstellen, dass die von der Korrektion betroffenen Strassen einerseits in die Zuständigkeit der Gemeinde fallen, anderseits der staatlichen Strassenhoheit unterliegen, so wird klar, dass in diesem Fall die Ansprüche von vier verschiedenen Rechtsträgern zu berücksichtigen sind. Das in seiner Aufgabenstellung an sich einfache Problem einer kleinen Unterführung hat sich zu einer komplizierten Aufgabe ausgeweitet. Der erforderliche Zeitaufwand und die Kosten für die Erledigung sämtlicher damit zusammenhängenden Rechtsgeschäfte sind wesentlich eine Folge unseres Staatsaufbaues und der damit verbundenen Ordnung. Die Lösung der Aufgabe aber benötigt das enge Zusammenwirken von Verwaltung, Technikern (Fachleuten) und Privaten. Deshalb ist es wichtig, bei öffentlichen Projekten die Stimmbürger nötigenfalls durch schriftliche Abstimmungsvorlagen eingehend über die Ursachen und die Vorgeschichte und über die verschiedenen rechtlichen, technischen und finanziellen Gesichtspunkte zu orientieren. Eine vereinfachte, schematische Darstellung des Projektes (Abb. 2) gibt nicht nur dem Stimmbürger eine klare Uebersicht; sie erweist sich auch bei späteren Verhandlungen, wie z. B. bei der Abklärung von Finanzierungsfragen etwa zwischen Bankinstituten und Bauherrschaft, als äusserst nützliche Unterlage.

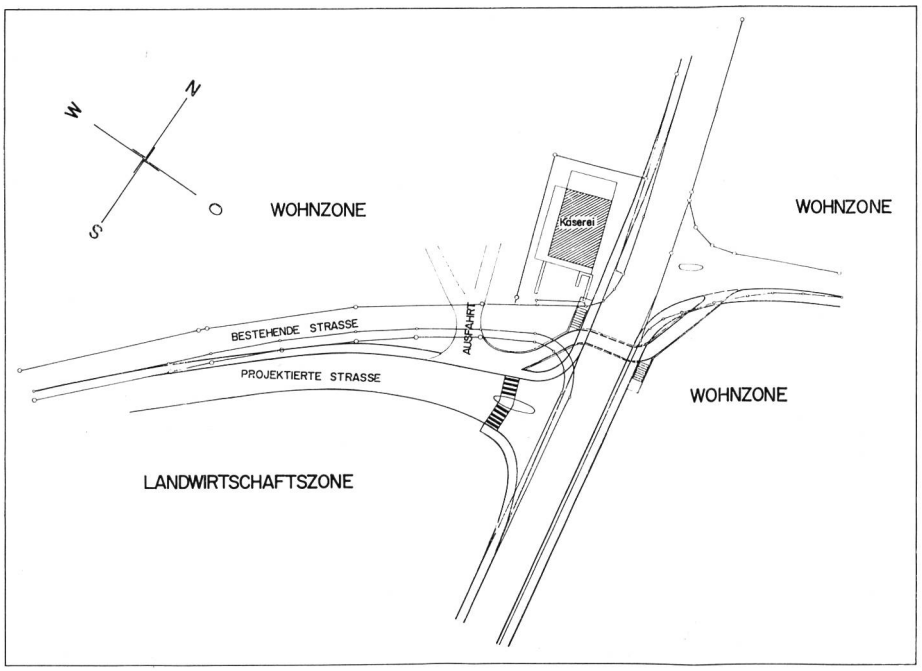

Abb. 1.
Lokale Verkehrsplanung im Rahmen des Zonenplans.

Je nach dem Charakter der durch die bestehende Besiedlung bereits hervorgerufenen Hindernisse lassen sich die theoretischen Postulate einer zweckmässigen technischen Anlage mehr oder weniger gut verwirklichen. So muss man sich bei der Sanierung der Verkehrsverhältnisse in dichtbesiedelten Gebieten oft vor allem mit organisatorischen und gesetzgeberischen Massnahmen, wie bei der Aufstellung neuer Signale und dem Erlass anderer Benützungsvorschriften, be-

gnügen. Bauliche Veränderungen beziehen sich meistens auf lokale Korrekturen, und Neuanlagen scheitern an unüberwindlichen finanziellen Schwierigkeiten.

Für die Gemeinde ist es oft auch ausserordentlich schwierig, ihre Entwicklung einigermassen abzuschätzen und dann bei der Projektierung ihrer Werke innerhalb vernünftiger Proportionen zu bleiben. Es liegt deshalb in ihrem Interesse, wenn sie zur Vermeidung von Fehlinvestitionen ihre Anlagen unter Berücksichtigung späterer Ausbaumöglichkeiten etappenweise erstellt, sofern später eine Erweiterung ohne übermässige Schwierigkeiten möglich ist.

Die Erstellung und die Ausführung von Plänen und Projekten der verschiedenen Fachgebiete haben sich nach einer bestimmten Rangordnung zu vollziehen und dürfen einander konzeptionell nicht widersprechen. In diesem Sinne hat sich im Beispiel der Abb. 1 auch die lokale Verkehrsplanung dem Zonenplan einzuordnen, wie denn überhaupt so gut wie alle Einzelwerke örtlichen und regionalen Gesamtplänen eingefügt werden sollten.

Gegenüber den erwähnten Schwierigkeiten ist die Erstellung eines Projektes für eine bestimmte technische Anlage eine verhältnismässig einfache, rational erfass- und lösbare Aufgabe, sofern die dem betreffenden Projekt zugrunde liegenden Annahmen als gegebene Projektierungsgrundlagen angenommen werden. Leider unterliegen aber diese Parameter sowohl in bezug auf den Umfang des Planungsgebietes als auch in bezug auf die Bevölkerungs- und Wirtschaftsprognosen oft derart komplizierten und stetig veränderlichen Zusammenhängen, dass eine mathematische Erfassung nicht möglich scheint. Man ist auf Vergleiche, auf eine Extrapolation aus vorhandenen Erfahrungen und auf die Erstellung von Modellen angewiesen. Durch Variation der verschiedenen Parameter lassen sich indessen für einzelne Wirtschaftsregionen bestimmte Prognosen entwerfen. Sie erfordern die Berücksichtigung sämtlicher Bedürfnisse und Gegebenheiten; sie setzen zudem das Vorhandensein statistischer Unterlagen voraus und bedingen allgemeine Kenntnisse über städtebauliche und volkswirtschaftliche Zusammenhänge. Deshalb befassen sich

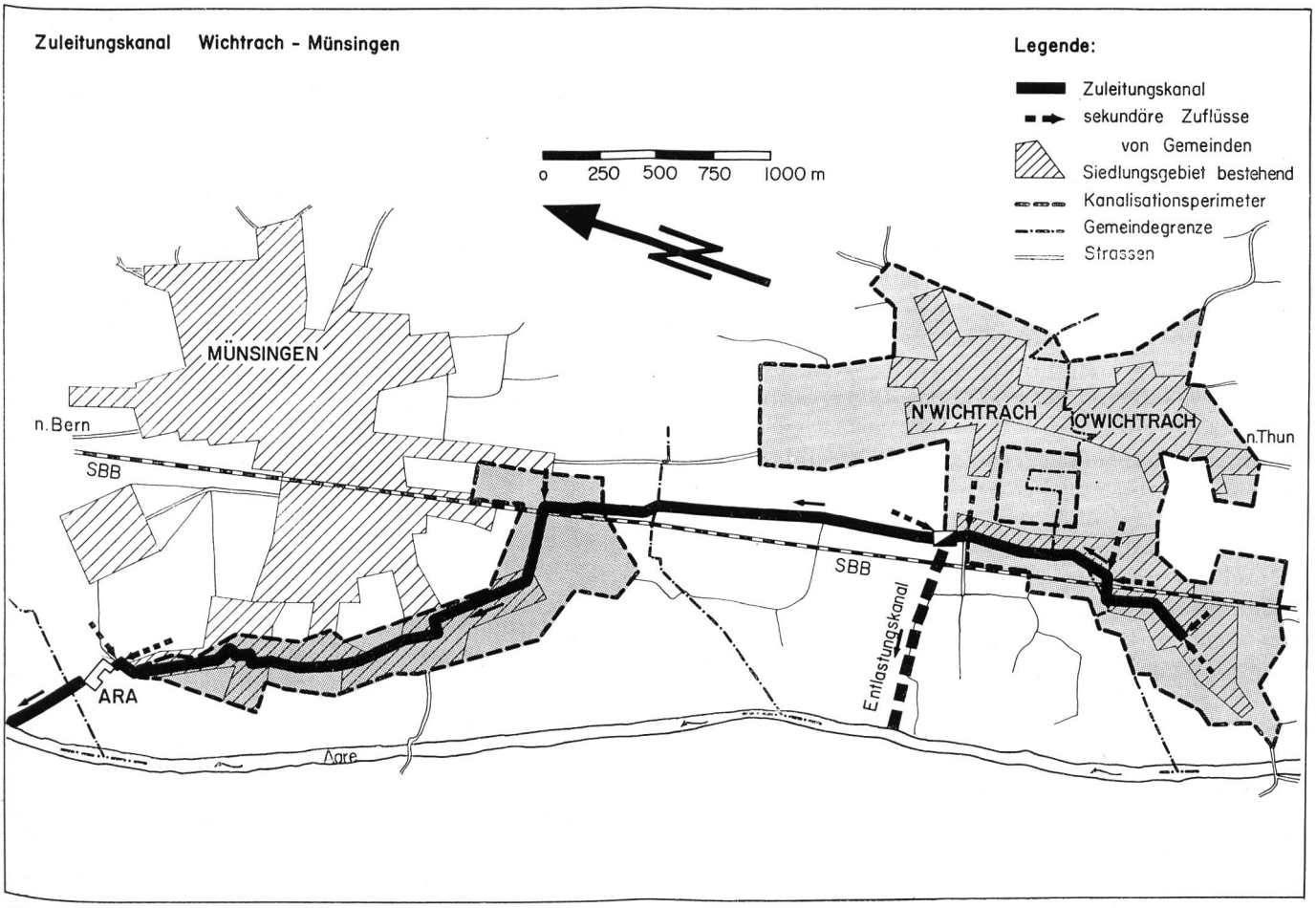

Abb. 2. Uebersichtsplan über die Abwasserreinigung Wichtrach–Münsingen.

zweckmässigerweise übergeordnete Planungsstellen mit dieser Aufgabe.

3. Der Anteil der kommunalen Verwaltung an der Planung

Die Planung öffentlicher Werke zur Befriedigung der kommunalen Bedürfnisse war bisher grösstenteils Verwaltungsaufgabe der Gemeinden. Mehr und mehr liefern aber regionale und kantonale Richtpläne in bezug auf den Verkehr, die Abwasserbeseitigung und die Trinkwasserversorgung wertvolle Richtlinien. Es ist daher fehl am Platze, wenn — wie es immer noch vorkommt — sich die Gemeinden, ohne über ihre politischen Grenzen hinaus die nachbarlichen Gegebenheiten zu berücksichtigen, von übertriebenem Wunschdenken leiten lassen, obschon eine Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden auf diesem oder jenem Gebiet zweckmässiger wäre. Anderseits zeigt sich allerdings auch bei der Disposition öffentlicher Anlagen immer wieder, dass die Gemeindebehörden dank ihrer Ortskenntnisse unabhängig von den Empfehlungen übergeordneter Instanzen, aus eigener Kraft auf einzelnen Gebieten ebenso gute Lösungen finden können. Die Aufsicht übergeordneter Organe sollte sich deshalb in erster Linie auf eine Kontrolle der Rechtmässigkeit und auf die Wahrung der regionalen Interessen beschränken.

Die Planungsaufgabe der Gemeinde umfasst bestimmte Vorarbeiten, durch welche die Grenzen des Planungsgebietes und die verschiedenen Entwicklungsmöglichkeiten in bezug auf die zukünftige Struktur und das Ausmass der Besiedlung und des damit zusammenhängenden Verkehrs- und Versorgungsapparates abgeklärt werden. In der nachfolgenden Arbeitsphase werden bloss richtungweisende oder verbindliche Pläne und Reglemente aufgestellt. Obschon diese Arbeit zur Hauptsache den Fachleuten überlassen wird, erfordert deren Einsatz doch die Mitwirkung zweckentsprechender Gemeindeorgane und ein beträchtliches Mass an Fachkenntnis derselben, sei es in bezug auf die technischen, sei es hinsichtlich der rechtlichen oder wirtschaftlichen Belange. Daneben verbleibt den Behörden als Verwaltungsaufgabe im engeren Sinne im wesentlichen noch die Kontrolle der Bautätigkeit auf baupolizeilichem Gebiet, wobei sämtliche Befugnisse der Gemeinde ausgeschöpft werden sollten. Im Interesse eines gesunden Finanzhaushaltes gilt es insbesondere, die Grundeigentümer in vermehrtem Masse zu Beitragsleistungen heranzuziehen. Diese Beiträge sind als Entgelt für die Benutzung öffentlicher Anlagen und für den durch sie entstandenen Mehrwert des Grundeigentums zu betrachten. Grundeigentümerbeiträge sollten so bemessen werden, dass damit mindestens die Aufwendungen für die Verzinsung und die Abschreibung des Anlagekapitals sowie für den Betrieb der Anlage gedeckt werden können. Es sei in diesem Zusammenhang auf einen entsprechenden Artikel im «Plan» Nr. 4/1966 von Dr. Hans Letsch über die volkswirtschaftlichen und finanziellen Gesichtspunkte in der Landesplanung verwiesen.

Meist ist die Kostenstruktur der einzelnen öffentlichen Werke den Gemeinden zu wenig bekannt, als dass sie den künftigen Aufwand für den Unterhalt, die Abschreibung, Erneuerung und Erweiterung einigermassen abzuschätzen vermöchten. In technischer Hinsicht genügt hiezu das Vorhandensein genereller Ausbauprojekte; zur finanziellen Beurteilung ist ausserdem für jede grössere öffentliche Anlage eine klare Trennung in der Verwaltungsrechnung und eine gesonderte Buchführung für die entsprechenden Aufwendungen und Erträge eine Bedingung.

Von Zeit zu Zeit ist ferner zu untersuchen, welche Reformen und Erleichterungen sich im Rahmen der internen Verwaltungsarbeit noch durchführen lassen, so

— die Ueberprüfung der verschiedenen Arbeitsvorgänge, Funktionen und Kompetenzen auf ihre Zweckmässigkeit sowie die Vereinheitlichung und Normierung bestimmter administrativer Vorgänge;
— die Revision von Dokumentationsmaterial, die Erstellung von Karteien und Inventarplänen für die verschiedenen Werkleitungen, für Verkehrs- und für andere Anlagen von öffentlichem Interesse;
— Entlastungsmassnahmen durch vermehrte Heranziehung privater Fachleute, nicht zuletzt zur Vermeidung von Fehlentscheiden und von unnötigen Zeitverlusten.

Von grossem Nutzen sind weiter Kenntnisse der wichtigsten staatlichen Erlasse und bundesgerichtlichen Entscheide im Zusammenhang mit der Bauplanung. Wie oft kommt es vor, dass sich die Parteien über längere Zeiträume streiten, nur weil sie sich gegenseitige Behauptungen zuschieben und über die Rechtsverhältnisse nicht Bescheid wissen. Durch eine vernünftige Informationspolitik lassen sich in dieser Hinsicht manche Schwierigkeiten, welche sich infolge einschränkender Bauvorschriften ergeben, vermeiden.

Mit diesen wenigen Hinweisen auf die Notwendigkeit der Eingliederung technischer Unternehmen in die Ortsplanung hoffen wir, gezeigt zu haben, dass beider Zusammenwirken die Entwicklung der Gemeinden positiv zu beeinflussen vermag.