Zeitschrift: Wasser- und Energiewirtschaft = Cours d'eau et énergie

Herausgeber: Schweizerischer Wasserwirtschaftsverband

Band: 59 (1967)

Heft: 1

Artikel: Die Aufgaben der schweizerischen Vereinigung für Landesplanung im Spannungsfeld von Zentralismus und Föderalismus

Autor: Rohner, Willi

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-920979

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 AUFGABEN DER SCHWEIZERISCHEN VEREINIGUNG FÜR LANDESPLANUNG IM SPANNUNGSFELD VON ZENTRALISMUS UND FÖDERALISMUS

DK 711.

Referat von Ständerat Dr. Willi Rohner, Präsident der VLP, an der Tagung der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung über «Die unbewältigte Gegenwart, Strukturwandel und Finanzbedarf», gehalten am 28. Oktober 1966 in Bern.

I.

Von Föderalismus wird man nur dort sprechen können, wo den einzelnen Gliedern einer föderativen Staatenverbindung oder eines bundesstaatlichen Gebildes ein gewisses Mass an Autonomie, an originärer, eigenständiger Entscheidungsbefugnis zusteht. Vom Bund, vom Zentralstaat wird Föderalismus, föderalistische Haltung, föderalistisches Entgegenkommen gegenüber den Kantonen, von den Kantonen gegenüber ihren Gemeinden verlangt. Föderalismus wird deshalb in der Schweiz immer in seiner doppelten Bedeutung, in der Beziehung zwischen Bund und Kantonen, und in jener zwischen den Kantonen und ihren Gemeinden, verstanden werden müssen. Dabei beruft man sich im Verhältnis der Kantone zu ihren Gemeinden auf die Gemeindeautonomie, die übrigens in den einzelnen Kantonen recht verschieden weitgehend ausgestaltet ist. Echter Föderalismus kann sich indessen nicht auf einer Einbahn-Strasse, lediglich in den Beziehungen, im Verhalten des übergeordneten zum untergeordneten, nachgeordneten Gemeinwesen realisieren, sondern muss sich auch in der umgekehrten Richtung, von unten nach oben, und horizontal, im wechselseitigen Verhältnis der Gemeinwesen gleicher Stufe äussern. Föderalismus gilt als der schweizerische Staatsgedanke schlechthin. Ihm — einem richtigverstandenen, mitunter aber auch einem falsch verstandenen Föderalismus — werden tagtäglich Tribute und Rauchopfer in reichem Masse dargebracht, weil er als die tragende Grundlage der Eidgenossenschaft gehalten wird. Angriffig, pointiert und desillusionierend erklärte aber der Historiker Professor Herbert Lüthy in einer in Vitznau im April 1965 gehaltenen Ansprache: «Es ist ein ‚schweizerischer Weg' geworden, Fassaden zu wahren, hinter denen die Wirklichkeit verkümmert»,[1] und er meinte damit, wie wir noch sehen werden, nicht zuletzt den heute praktizierten Föderalismus.

Wenn wir der Lehrmeinung einer bestimmten Richtung von Historikern folgen wollen, waren die Träger des Föderalismus die Gemeinden. Sind sie es heute noch? Nach den Aeusserungen von Edmond Tondeur[2] antwortet die landläufige Literatur u.a. wie folgt:

> «Die Gemeinde ist die eigentliche Einheit des politischen Lebens. Die freien Gemeinden bilden die Grundsteine im Aufbau der schweizerischen Eidgenossenschaft. Auf ihnen beruht die politische Kraft der souveränen Kantone. In der von unten nach oben gegliederten Gesamtordnung zeigt sich die Idee der föderalistischen Freiheit . . .»
> oder
> «Die Erhaltung der Gemeindeautonomie ist die beste Schule des Föderalismus. Sie ruft den einzelnen zur Mithilfe am Gemeinschaftsleben auf. Solange dieses übersichtlich bleibt, wird der Aufforderung dazu aus einem Gefühl inneren Mitbeteiligtseins gehorcht und jene Freude an Verantwortung geweckt, ohne welche die Demokratie nicht leben kann . . .»

Professor Herbert Lüthy teilt diese Auffassung nicht. Nach ihm haben wir die Theorie oder vielmehr die formalen Rezepte des Föderalismus 1848 aus Amerika entliehen, weil sich nirgends in Europa ein geeignetes Vorbild darbot und auch aus unserer eigenen Geschichte sich keines ergab. «Zum Inhalt des schweizerischen Bundesstaates ist die vielstufige Ausübung der direkten Demokratie geworden . . . Es scheint oft, dass wir das Ereignis des Bundesstaates noch immer nicht recht verdaut haben, dass unser Föderalismus im Grunde ein Antiföderalismus geblieben ist und dass ‚der Bund', wenn nicht der Feind, so doch ein notwendiges Uebel geblieben ist, mit dem wir zwar Kompromisse schliessen, vor dem wir manchmal sogar kapitulieren, dem wir aber ungern eine positive Bestimmung beimessen; wo der Bund tätig wird, ausser in der Aussenpolitik und in Kriegszeiten, sehen wir nicht das Gemeininteresse, das wahrgenommen wird, sondern ‚den Föderalismus', der wieder einmal ‚den Rückzug antritt'. Zwar gehört jene Kampfsituation zwischen Bund und Kantonen, die der Ausgangspunkt des Zuständigkeitskataloges unserer Bundesverfassung war, heute längst der Geschichte an; aber wir fahren fort, sie wie eine fixe Idee in jedes Problem der Gegenwart hineinzukonstruieren und sie nicht als sachliche Frage der besten Aufgabenverteilung zu durchdenken, sondern als ideologische Frage bundesstaatlicher Usurpation und kantonaler Abdankung zu dramatisieren. So wurde das Gemeinsame, das Landesinteresse, das Bundessache wird und werden muss, nicht — und vor allem psychologisch nicht — ein positives Resultat der Bundesglieder, sondern immer nur ein negatives Resultat ihres Versagens. Statt der Aufgabe, die Tätigkeit der Kantone in ihrem Auftrag und mit ihrer Zustimmung zu koordinieren, fiel dem Bund die Rolle des Lückenbüssers zu, dem die Kantone immer verdrossen überbürdeten, womit sie selber nicht mehr fertig wurden, und stets nur dann und erst dann, wenn nichts mehr anderes übrig blieb. Ein enger, verneinender, um Kompetenzen schachernder Föderalismus hat den Geist eidgenössischer Zusammenarbeit ersetzt.»[3]

Lüthy fährt dann fort:

«Der lebendige Inhalt des schweizerischen Föderalismus war nicht die Kompetenzordnung zwischen Bund und Kantonen, sondern die Verwirklichung der Demokratie auf allen Stufen der Gesellschaft. Wir bekennen uns zu der Ueberzeugung, dass sich die Demokratie und die Freiheit, die wir meinen, im Grunde nur im überschaubaren Raum der lokalen Gemeinschaft ganz entfalten kann, in der es dem Menschen möglich ist, im vollen Sinne Bürger zu sein, und dass darum die Gemeindedemokratie das tragende Fundament einer Stufenordnung der Gemeinschaft ist, die jene Beratung, Entscheidung und Durchführung öffentlicher Aufgaben dem kleinsten Kreise zuweist, in dem sie sinnvoll stattfinden können.»[4] Nach der Auffassung von Prof. Lüthy ist der Föderalismus nichts anderes als das einfache Prinzip, dass die Gemeinden ihr Gemeindeinteresse wahren, die Kantone ihr Kantonsinteresse, dass aber das Landesinteresse den Landesbehörden anvertraut ist.[5]

Es ist nicht unsere Aufgabe, die historischen Wurzeln des Föderalismus aufzuzeigen und zwischen den verschiedenen Auffassungen der Historiker zu wählen. Dagegen haben wir zu den Aufgaben der Gegenwart Stellung zu beziehen, die es im Spannungsfeld zwischen Zentralismus und Föderalismus zu bewältigen gibt. Wie kann die Schweiz im Europa von morgen, in der Welt von morgen bestehen?, das ist die entscheidende Frage. Wir können ja gar nicht

[1] Jahrbuch der NHG 1965 S. 47
[2] Jahrbuch der NHG 1965 S. 55
[3] a. a. O. S. 45 ff.
[4] a. a. O. S. 48 ff.
[5] a. a. O. S. 53

zwischen Stillstand, Stagnation einerseits oder einer weiteren wirtschaftlichen und demographischen Entwicklung anderseits wählen, weil die Freiheit einer solchen echten Wahl, einer echten Alternative gar nicht besteht. «Die Schweiz kann es sich gar nicht leisten, stillezustehen. Sie muss wirtschaftlich wachsen, weil unsere Nachbarn wachsen. Die schweizerische Industrie würde sonst vom Ausland an die Wand gedrückt. Das wiederum müsste schwere soziale Probleme aufwerfen, die noch viel schwerer wiegen würden, als die richtigen politischen Organisationsformen für die neue schweizerische Massengesellschaft zu finden.»[6] Auch wir bekennen uns zu dieser Auffassung, wenn wir uns auch bewusst sind, dass es längst nicht mehr «nur» um die weitere Entwicklung geht, sondern dass Bewahren und Gestalten nicht weniger im Vordergrund unserer Bemühungen stehen müssen. Die Konfrontation zwischen Entwicklung einerseits, Bewahren und Gestalten andererseits ist der tiefste Grund, weshalb die Landesplanung zur Notwendigkeit geworden ist, der nicht länger unter Berufung auf eine missverstandene Freiheit und einen unechten Föderalismus, einen «Fassadenföderalismus», ausgewichen werden darf. Wir bekennen uns daher zum Föderalismus, wie er von Prof. Lüthy verstanden wird, unter der Bedingung allerdings, dass es dieser Föderalismus unserem Lande ermöglicht, seinen Kampf um Existenz und Bewährung in einer sich wandelnden Welt zu bestehen. Wie verhält es sich damit? Ohne Kenntnis und Würdigung der Verhältnisse in Kantonen und Gemeinden ist eine Antwort auf diese Frage nicht möglich.

II.

Recht und Praxis auf dem Gebiete des Planens und des Bauens weichen von Kanton zu Kanton, aber gewöhnlich auch innerhalb der Kantone von Gemeinde zu Gemeinde stark voneinander ab. Es gibt Kantone, die für ihr eigenes Gebiet Regelungen getroffen haben, die es den Gemeinden ermöglichen, selber gut zu planen. Wir sind der Meinung, dass einige Kantone und ziemlich viele Gemeinden auf dem Wege sind, die sich stellenden Aufgaben auf ihrem Hoheitsgebiet zu lösen, soweit dies in ihrer Zuständigkeit liegt. Gewöhnlich handelt es sich hierbei um Kantone, die in einer starken Entwicklung begriffen sind und in denen sich zudem bedeutsame Ballungen entwickelt haben. Gerade in den Ballungsgebieten wird es aber zusehends schwieriger, zwischen überbauten und freizuhaltenden Gebieten einigermassen einen Gleichgewichtszustand aufrechtzuerhalten, weil für die Freihaltezonen bei materieller Enteignung sehr hohe Aufwendungen erbracht werden müssen, obwohl der Boden den Grundeigentümern verbleibt. Wir werden darauf noch zu sprechen kommen.

In der Regel sind in jenen Kantonen, in denen das Planungs- und Baurecht und deren Handhabung am weitesten entwickelt sind, die Gemeinden am stärksten in Regionalplanungsorganisationen zusammengefasst. Nach den Angaben des Institutes für Orts-, Regional- und Landesplanung der ETH bestanden Ende 1965 42 Planungsgruppen, die ein Gebiet von rund 514 000 Hektaren mit ca. 2,2 Millionen Menschen erfassten. Von der Gesamtfläche unseres Landes sind somit 12,5 Prozent mit 42 Prozent der gesamten schweizerischen Wohnbevölkerung in regionalplanerische Organisationen eingeordnet. Wir wollen dankbar anerkennen, dass verschiedene regionale Organisationen, vor allem auf technischem Gebiet, manche zweckmässigen Lösungen in gemeinsamer Arbeit realisiert haben. Aber wir dürfen darüber nicht übersehen, dass es bisher kaum irgendwo gelungen ist, den Regionalplanungsorganisationen hoheitliche Befugnisse zu übertragen, selbst wenn die beteiligten Gemeinden Zweckverbände gebildet haben. Dabei geht es in erster Linie nicht einmal darum, für Häuser, Strassen, Kanalisationen usw. die richtigen Standorte zu bestimmen, sondern darum, ein ausgewogenes Siedlungsgefüge anzustreben. Der Erreichung dieses Zieles steht aber selbst in den fortschrittlichsten Gebieten die Tatsache entgegen, dass die finanziellen Belange der Gemeinden — jedenfalls bisher — kaum aufeinander abgestimmt werden konnten. Unseres Wissens ist es bisher noch nirgends gelungen, einen umfassenden regionalen Lastenausgleich zu verwirklichen. Es wird eine ungewöhnlich schwierige Aufgabe bilden, die Gemeinden einer Region dafür zu gewinnen, auf freiwilligem Wege einen solchen Lastenausgleich zu realisieren. Dabei kann nicht übersehen werden, was Prof. Rudolf Probst in seiner Abhandlung über «Die Ordnung der Finanzen bei der Regionalplanung — Herausforderung zur Planung des Rechts»[7] zutreffend ausführt:

> «Das Finanzrecht mit Inbegriff des Rechts der öffentlichen Einnahmen, insbesondere des Abgaberechts einerseits, und das gesamte die öffentlichen Aufgaben regelnde und somit Ausgaben herbeiführende Recht andererseits, müssen auf Grund bewusster Planung aufeinander abgestimmt sein und einander immer wieder angepasst werden.»

Es würde nicht überraschen, wenn diese gegenseitige Abstimmung auf Grund der kantonalen Gesetzgebung erfolgen müsste. In diesem Falle wäre somit im Verhältnis zwischen Kantonen und Gemeinden eine Zentralisierung zumindest in der Gesetzgebung unvermeidlich. Im weiteren lässt sich nicht verkennen, dass selbst in gut organisierten Regionen immer wieder Gemeinden bei der Lösung gemeinsamer Aufgaben beiseitestehen. Ein Beispiel aus einer solchen Region: die Gemeinden haben ihr Gebiet gegen einen schönen Berg hinauf in das sogenannte «übrige Gemeindegebiet» eingeteilt. Fast alle Gemeinden halten sich in ihrer Praxis daran und gestatten keine anderen als landwirtschaftliche Bauten und Nutzungen im «übrigen Gemeindegebiet». Eine oder zwei Gemeinden hingegen erteilten gutsituierten Bauherren grosszügig Baubewilligungen ausgerechnet in diesem «übrigen Gemeindegebiet» und treiben damit die anderen Gemeinden der Region in eine politisch schwierige Lage hinein. Auch hier müsste der Kanton zum Rechten sehen können. Prof. Probst schreibt zu diesem Problem:

> «Die Raumordnung ist zu einem derart dringenden Anliegen geworden, dass ihr, falls die kommunale Selbstbetätigung aussetzt, die Aufsichtsbehörde nachhelfen muss. Dies kann mittels finanzieller Beihilfe geschehen; doch muss . . . auch die Ersatzvornahme bei voller Tragung der finanziellen Folgen durch die Gemeinde möglich sein.»[8]

Auf der anderen extremen Seite stehen jene Kantone, die planerisch kaum oder überhaupt nicht tätig werden. In einigen Kantonen wird den Gemeinden nicht einmal vorgeschrieben, für ein Bauvorhaben ein Baugesuch zu verlangen. Andere Kantone sind in ihrer Gesetzgebung so rückständig, dass die Gemeinden rechtlich gar nicht in der Lage sind, die nötige Ordnung auf kommunalem Boden zu verwirklichen. Sie können zum Beispiel keine Freihaltezonen oder keine reinen Industriezonen verbindlich festlegen. Die minimalen Grenz- und Gebäudeabstände werden immer noch in kantonalen Einführungsgesetzen zum Zivilgesetzbuch bestimmt, die angemessen sein mochten, als traditionell nur Ein- oder Zweifamilienhäuser gebaut wurden, die aber zu grotesken, völlig unhaltbaren Situationen führen,

[6] W. Meyer, Jahrbuch der NHG 1965 S. 84

[7] Separatdruck aus dem «Archiv für schweizerisches Abgaberecht», 34. Bd. Hefte 8—10 (Festschrift für Irene Blumenstein) S. 8.

[8] a. a. O. S. 17

wenn fünf-, sechs- und noch mehrstöckige Bauten in einem Gebäudeabstand selbst auf der Längsseite von drei-, vier oder auch fünf Metern erstellt werden. In solchen Fällen werden die Grundstücke nicht mehr vernünftig genutzt, sondern ausgebeutet. Kinderspielplätze fehlen ebenso wie Abstellplätze für Autos. Wegen der übermässigen Ausnützung des Bodens steigen die Landpreise aussergewöhnlich stark an. Wir haben letzthin eine schon stark überbaute Vorstadtgemeinde besucht, in der eine einzige Strasse mit einem Trottoir ausgestattet ist! Dabei handelt es sich erst noch um eine Kantonsstrasse. Die Gemeindebehörden erklären, wegen der Landpreise nicht in der Lage zu sein, an Gemeindestrassen ein einziges Trottoir zu bauen! Ueber die Verkehrsverhältnisse in dieser Gemeinde brauche ich ebenso wenig etwas zu sagen wie über die Gefährdung der Fussgänger, inbesondere der Kinder und der alten Leute.

In der Zwischenzeit sind wohl dem letzten Schweizer die Augen aufgegangen, dass sauberes Wasser alles andere als eine Selbstverständlichkeit geworden ist. Aber immer noch werden Bauten erstellt, bei denen es ein offenes Geheimnis ist, dass die Abwasser, die aus ihrer Benützung entstehen, ungeklärt in den nächsten Bach oder See fliessen. Oft wird wenigstens eine behelfsmässige Klärung der Abwasser vorgeschrieben. Sie bildet aber nur zu oft nichts als eine Notlösung, die wenig oder gar nichts nützt, bei der es aber bleibt.

Die Streubauweise wird denn immer mehr zum baulichen Ausdruck unserer Zeit. Seegestade, Aussichtspunkte, Rebberge, Skipisten und ganze Erholungsgebiete werden wahllos mit Bauten überstellt, ohne Rücksicht auf das Landschaftsbild, ohne Rücksicht auf die Eingriffe in die Natur, ohne Rücksicht auf die Mitmenschen. Immer noch gibt es viele Anhänger der Streubauweise, die mit dem bequemen Hinweis auf die Baufreiheit einer wilden, zügellosen Bauwillkür Tür und Tor öffnen. Erst kürzlich hat es das Parlament eines Kantons abgelehnt, bei der Beratung eines neuen Baugesetzes den Gemeinden auch nur die Möglichkeit einzuräumen, Skipisten mit einem Bauverbot zu belegen. Wen überrascht es da, dass die vielfältigen Probleme der Landwirtschaft u.a. deswegen nicht lösbar sind, weil falsche Erwartungen gehegt und gepflegt werden, früher oder später werde der letzte Quadratmeter Boden überbaut werden, so dass die Eigentümer landwirtschaftlicher Liegenschaften ihren Boden zu einem interessanten Preis versilbern könnten? Wir sind deshalb vor allem in jenen Kantonen und Gemeinden, in denen solche Zustände herrschen, in einen regelrechten Notstand geraten. Jene, die keinen Boden haben, kümmern sich leider nur allzu oft überhaupt nicht um die Gestaltung und Erhaltung ihrer Heimat – als Illustration des fatalistischen Schiller-Wortes «Bekümmert sich ums Ganze, wer nichts hat?» –, Eigentümer von viel Land hingegen wehren sich nicht selten mit Erfolg gegen jede Einschränkung ihrer Verfügungsmacht. In einigen Kantonen und in zahlreichen Gemeinden besteht denn auch nach unserer Ueberzeugung wenig Aussicht, dass rechtzeitig jene Massnahmen getroffen werden, die erforderlich sind, um eine Ends aller Enden aussichtslose Situation abzuwenden. Die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung hat vor wenigen Jahren die Exekutive eines dieser Kantone auf die bedrohliche Entwicklung hingewiesen, die bereits eingetreten war. Sie hat dabei auf die Wahrscheinlichkeit aufmerksam gemacht, dass eines Tages eine enorme Mangellage an Erschliessungsland und weiteren Infrastruktureinrichtungen entstehen, ja dass sich früher oder später die Behebung neu entstandener und immer noch weiter entstehender Slums aufdrängen könnte. Dann wird der Zeitpunkt kommen, in dem dieser Kanton nach Bundeshilfe ruft. Aufschlussreich ist in dieser Beziehung ein Brief, den die Vereinigung für Landesplanung letzten Monat von der Amtsstelle eines wirtschaftlich nicht schlechtgestellten kleinen Kantons erhalten hat. Da steht zu lesen:

> «Wir sind ... nicht gewillt, auf dem Umwege über erhöhte Bundessubventionen finanziell bessergestellte Kantone wie den Kanton X dafür zu belohnen, dass sie einer gewässerschutzwidrigen baulichen Entwicklung hemmungslos den Lauf lassen, mit der voraussehbaren Folge, dass die später unausweichliche Sanierung (zum Beispiel am See Y) Unsummen erfordert, die nach alter Tradition dann von den Miteidgenossen zusammengebracht werden dürfen.»

Neben diesen beiden positiven und negativen Extremen liegt ein Mittelfeld der Kantone, in denen mehr oder weniger zum Rechten gesehen wird, soweit dies eben möglich ist. Es kann für uns aber kein Zweifel bestehen, dass zumindest die Entwicklung in einigen Kantonen das Landesinteresse schwer gefährdet. Allgemein wird zudem das Landesinteresse betroffen beim landwirtschaftlichen Bodenrecht, anerkennt doch Art. 31 bis BV die Notwendigkeit der Erhaltung eines gesunden Bauernstandes und einer leistungsfähigen Landwirtschaft. Auf dem Gebiete des Gewässerschutzes, ja des Wasserhaushaltes überhaupt, auf dem Gebiete des Fremdenverkehrs, aber auch und nicht zuletzt auf dem Gebiete des Siedlungs- und Wohnungswesens, dessen Förderung zugunsten der Familie in Art. 34 quinquies BV als Bundessache anerkannt wird. Darüber hinaus lässt sich nicht verkennen, dass eine der Grundsäulen unserer Rechtsordnung, das freie Bodeneigentum, unweigerlich ins Wanken geraten muss, wenn es nicht gelingt, offenkundigen Missständen zu steuern. Zudem kann es dem Bund nicht gleichgültig sein, dass sich die Schere zwischen sog. «armen» und «reichen» Kantonen zusehends weiter öffnet. Ferner ist die Sicherung von Freihaltegebieten in Ballungszentren und Kurorten immer mehr gefährdet, weil die Gemeinwesen nicht in der Lage sind, für Bauverbote den Verkehrswert minus verbleibenden Restwert, in der Regel den Ertragswert, zu entschädigen, wie dies auch nach der neuesten, für den Landschaftsschutz in abgelegenen Gebieten glücklicherweise vorteilhaften bundesgerichtlichen Rechtssprechung bei den Tatbeständen der materiellen Enteignung gefordert wird.[9] Die möglichst rasche Ergänzung der Bundesverfassung durch eine Bestimmung über Nationalplanung durch den Bund ist daher zu einer gebieterischen Notwendigkeit geworden. Nichts wäre verfehlter, als uns deshalb zu Zentralisten stempeln und glauben zu wollen, wir träten für eine Gesetzgebung ein, die dem Bund umfassende Kompetenzen auf Kosten der Kantone, vor allem zum Schaden der föderativen Grundstruktur unseres Staatswesens, zuschieben und auf diese Weise eine Art von «kalter Zentralisierung» durchsetzen möchte. Wir sind vielmehr der Ueberzeugung, dass nach wie vor das Schwergewicht der Planung und ihrer Realisierung, auch die Abstimmung der Raumplanung, der Finanzplanung und des übrigen Rechtes in erster Linie Aufgabe der Kantone sein und bleiben müssen. Was sich im überschaubaren Raum der Gemeinde, der Region und des Kantons entfalten und erhalten kann, soll von den Gemeinden und Kantonen betreut werden. Der Bund wäre materiell und personell gar nicht in der Lage, alle Aufgaben der Planung allein zu übernehmen und zu lösen. Wie wollte er die Kantons- und Gemeindestrassen oder den Standort von Mittelschulen und Spitälern richtig festlegen können?

[9] BGE 91 I 329

Bevor wir dazu übergehen, kurz zu skizzieren, welche Aufgaben denn dem Bund durch einfache Bundesgesetzgebung auf Grund einer neuen Verfassungskompetenz übertragen werden sollten, wollen wir noch ein anderes, nicht unwesentliches Problem kurz andeuten. Nicht nur die Interessen von Gemeinden, sondern auch jene von Kantonen verflechten sich in immer stärkerem Masse. Die Entwicklung eines Kantons oder eines Kantonsteils kann von positiven oder negativen Aktionen oder Unterlassungen eines anderen Kantons abhängen. Heute ist in solchen Fällen der betroffene Kanton meist schutzlos den anderen Kantonen ausgeliefert. Wir haben die Meinung, dass in der Bundesgesetzgebung, gestützt auf einen neuen Verfassungsartikel, bestimmt werden sollte, dass bei erwiesenem Einfluss des Vorgehens oder der Unterlassung eines Kantons auf einen anderen Kanton die Möglichkeit eingeräumt werden müsste, ein Gericht – vielleicht ein Spezialverwaltungsgericht oder ein Schiedsgericht – anzurufen.

III.

Wir treten für eine neue Verfassungsbestimmung ein, die dem Bund die Kompetenz zu einer Rahmenordnung einräumen müsste. Dabei sind wir uns bewusst, dass auf diesem Weg Artikel 3 der BV nicht aus den Angeln gehoben werden dürfte, der die Souveränität der Kantone anerkennt, soweit sie nicht durch die Bundesverfassung eingeschränkt ist. Ueber eine Rahmengesetzgebung für die Nationalplanung dürfte der Bund nicht die Kompetenz beanspruchen, beispielsweise den Standort von Raffinerien zu bestimmen. Hingegen halten wir dafür, dass in einer Rahmengesetzgebung für die Nationalplanung folgende Grundsätze nicht fehlen dürften:

1. Die bauliche Entwicklung hat sich auf dem ganzen Gebiet der Schweiz durch Planung geordnet zu vollziehen.
2. Die Kantone haben Bau- und Landwirtschaftszonen auszuscheiden und dabei mit Hilfe des Bundes dem Schutz und der Pflege der Landschaft alle Aufmerksamkeit zu schenken.
3. Es dürfen – von klar umschriebenen Ausnahmen abgesehen – nur auf baureifem Land andere als landwirtschaftliche Bauten erstellt werden.
4. Der Bund soll in wirtschaftlich schwachen Regionen die Bildung von Schwerpunkten durch vorübergehende, rückzahlbare Beihilfen unterstützen.
5. Der Bund soll mithelfen, die ungleichen Entwicklungsmöglichkeiten und die ungleichen Lasten, die den Kantonen und Gemeinden aus ihrem Standort zufallen, in wirksamer Weise und stärker als bisher finanziell auszugleichen.
6. Der Bund soll unter gewissen Bedingungen mithelfen, durch vorübergehende, rückzahlbare Beihilfen die Erschliessung von Bauland zu fördern und zu erleichtern, um das Angebot an Bauland zu erhöhen.
7. Der Bund soll allgemein für eine Koordination seiner Aufgaben, die sich auf die Raumordnung auswirken, mit jenen der Kantone sorgen.
8. Der Bund soll die Kantonsgrenzen überschreitende Regional- und Ortsplanung durch Beiträge fördern und – am besten zusammen mit der privaten Wirtschaft – eine Organisation mit der Standortberatung der Wirtschaft beauftragen.
9. Der Bund soll Forschung und Lehre der Raumplanung weiter fördern.

Die mir zur Verfügung stehende knappe Zeit verbietet es, die Einzelheiten dieser Vorschläge näher zu erläutern. Es scheint mir aber auch hier unerlässlich, zu betonen, dass die Anwendung des Bundesrechtes, soweit es nicht um die Zusicherung und Ausrichtung von Bundesbeiträgen geht, den Kantonen überlassen bleiben müsste. Diese sollen ihrerseits bestimmen, welche Vorschriften, unter dem Vorbehalt der kantonalen Aufsicht und Genehmigung, den Gemeinden zur Anwendung übertragen werden können.

IV.

Soweit es der zeitliche Rahmen zuliess, habe ich versucht, die Aufgaben der Landesplanung im Spannungsfeld von Zentralismus und Föderalismus in den Grundzügen darzustellen. Dabei bin ich zur Ueberzeugung gelangt, dass nichts der Erhaltung eines Föderalismus entgegensteht, wie er von Prof. Herbert Lüthy verstanden wird. Im Gegenteil glauben wir sogar, dass gerade das Gebiet der Landesplanung ein ausgezeichnetes Beispiel für die Funktionsfähigkeit eines echten Föderalismus und einer föderativen Demokratie werden kann. Dabei sind wir uns klar bewusst, dass manche Fragen weiterer Klärung bedürfen. Denken Sie nur an den Begriff der Region. Was ist eine Region, wie soll sie begrenzt werden, wie soll sie organisatorisch und hoheitsmässig ausgestattet werden? Ist der vielberufene kooperative Föderalismus wirklich der Weg unserer Zukunft oder ist er ein blosses Schlagwort? Wäre es nicht besser, überall möglichst klare Kompetenzverhältnisse zu schaffen und dafür zu sorgen, dass diese Zuständigkeiten auch wirklich angewendet werden, oder soll das Prinzip der durchgehenden Verwaltung eingeführt werden? Das sind lauter Fragen, die hier nur angedeutet, aber nicht beantwortet werden können.

V.

Das Thema meines Vortrages lautet «Aufgaben der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung im Spannungsfeld von Zentralismus und Föderalismus». Ich habe aber bisher die Aufgaben der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung – einer privatrechtlichen Organisation, der sämtliche Kantone, fast alle Städte und über 500 weitere Gemeinden, ferner Vereine, natürliche und juristische Personen als Mitglieder angehören – noch kaum besprochen. Ich möchte mich auf einen einzigen Hinweis beschränken. Bis ein neuer Verfassungsartikel in der Bundesverfassung und gestützt darauf ein Bundesgesetz über Nationalplanung verabschiedet sein werden, werden nach unserem Dafürhalten auch im günstigsten Falle weitere fünf, sechs Jahre verstreichen, so dass ein solches Bundesgesetz kaum vor dem Jahre 1973 in Kraft treten könnte. Es ist aber damit zu rechnen, dass in den kommenden Jahren im Durchschnitt Bauvorhaben von mindestens 12 Milliarden Franken im Jahr, in sechs Jahren also von über 70 Milliarden Franken realisiert werden. Können wir es verantworten, mit einer wesentlichen Intensivierung, Verstärkung der Landesplanung solange zuzuwarten? Ist nicht eine weit intensivere Aufklärungsarbeit, als sie bisher geleistet worden ist, notwendig, um Behörden und Oeffentlichkeit von der Notwendigkeit und Dringlichkeit gesetzgeberischer und verfassungsrechtlicher Regelungen zu überzeugen, wenn irreversible, nicht mehr gutzumachende Entwicklungen verhütet werden sollen? Ich glaube, dass darüber heute bereits weitgehende Uebereinstimmung der Meinungen besteht. Es muss aber, bei aller reiflichen Ueberlegung, rasch gehandelt werden. Lieber heute schon als erst morgen sollte versucht werden, die Kantone dafür zu gewinnen, sich darüber Vorstellungen zu machen, wie ihr Gebiet entwickelt und erhalten werden kann, wenn die Bevölkerung der Schweiz um die Jahrhundertwende ungefähr auf 7,5 Millionen, drei, vier Jahr-

zehnte später auf 10 Millionen Menschen angewachsen sein wird. Wollen wir durch Untätigkeit oder fehlgerichtete Tätigkeit eine Entwicklung verschulden, wie sie in einem anderen europäischen Land ein grosser Staatsmann bereits vor Jahren auf eine falsche Bodenpolitik zurückgeführt hat, die er «als die Hauptquelle aller physischen und psychischen Entartungserscheinungen, unter denen wir leiden», bezeichnete. Man spricht vom drohenden Chaos, das zufolge einer ungenügenden Planungsarbeit, die sich zudem an allen möglichen rechtlichen Schranken stosse, vor der Türe stehe. Ich fürchte, dieses Chaos ist zum Teil bereits durch die Tür getreten, und wir dürfen – ohne uns der Panikmacherei schuldig zu machen – sagen, dass es fünf Minuten vor zwölf Uhr ist. Wir wissen, dass alle landesplanerische Arbeit in einem dreistufigen Staatswesen wie der Schweiz nur dann Aussicht auf Erfolg hat, wenn sie koordiniert geleistet wird. Unter diesem Gesichtspunkt ist die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung wohl jene Organisation, die dank ihrer Zusammensetzung und ihrer bisherigen Arbeit, die ein volles Vierteljahrhundert umschliesst, am ehesten in der Lage ist, in die Lücke zu treten und zusammen mit den Fachleuten der Wissenchaft, dem Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung an der ETH, der Hochschule St. Gallen für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften und anderen wissenschaftlichen Institutionen diese Aufgabe der Koordination, aber auch jene einer breitangelegten Aufklärungstätigkeit zu betreuen. Es geht dabei nicht um Prestige- oder Prioritätsansprüche, um Konkurrenzängste, um Ambitionen und ehrgeizige Wünsche von «Apparatschiks» – nur um die Sache geht es, um die Erkenntnis einer klaren und unausweichlichen Notwendigkeit, die rasches und wirksames Handeln in einem Geiste der Freiheitlichkeit und der Verantwortung für das Gesamtwohl von uns fordert. Dass diese Mahnung an uns alle nicht ungehört verhalle, sondern ihre Früchte trage, ist unsere Hoffnung und unsere grosse Sorge.

ENERGIEWIRTSCHAFT UND ATOMKRAFTWERKE

DK 620.9+621.039

Vortrag von Dr. H. R. Siegrist, Direktor des Eidg. Amtes für Energiewirtschaft,
gehalten an der Jahresversammlung des Aargauischen Wasserwirtschafts-Verbandes vom 9. November 1966 in Brugg.

Der frühere Vorsteher des Eidg. Verkehrs- und Energiewirtschaftsdepartementes, Herr Bundesrat Spühler, hat die dauerhaften Hauptziele der schweizerischen Energiewirtschaftspolitik wiederholt wie folgt umschrieben:

1. Möglichst billige Energieversorgung,
2. Möglichst ausreichende und sichere Energieversorgung, welche der Unabhängigkeit des Landes dient,
3. Schutz der Gewässer und der Luft und möglichste Wahrung des Landschaftsbildes.

Diese Zielsetzung ist unwidersprochen geblieben. Betrachten wir nun, wie weit ihr die schweizerische Energiewirtschaft in ihrer heutigen Gestalt und unter Berücksichtigung der sich abzeichnenden Entwicklungstendenzen gerecht wird.

Unmittelbar vor dem Kriege deckte unser Land seinen Rohenergiebedarf zu rund drei Fünfteln mit Kohle; die restlichen zwei Fünftel bestritten die Wasserkraft-Elektrizität, das Brennholz und die flüssigen Brenn- und Treibstoffe zu ungefähr gleichen Teilen. Seit dem Kriege hat sich dieses Bild vollständig gewandelt. Der Gesamtenergieverbrauch hat sich seit 1938 verdreifacht. In einem unvergleichlichen Siegeszug haben die Erdölprodukte bis zum Jahre 1965 zwei Drittel dieses stark gewachsenen Energiebedarfs an sich gezogen. Die Elektrizität konnte ihren Anteil in der Nachkriegszeit vorübergehend auf 23 % steigern (im Jahre 1953); er ist aber seither wieder auf 18 % zurückgefallen. Die Kohle partizipierte im Jahre 1965 noch mit 11 % und das Brennholz noch mit knapp 4 % an der Deckung des Gesamtenergiebedarfs. Der Anteil der einheimischen Energieträger, Wasserkraftelektrizität und Brennholz, hat sich nicht grundlegend verändert; er ist von 1938 bis 1965 von 26 % auf 21 % gefallen. Das Hauptmerkmal der Entwicklung ist vielmehr eine Verlagerung von der Kohle auf das Erdöl. Dieser Trend dürfte auch in Zukunft noch anhalten.

Aber nicht nur die Energiewirtschaft als Ganzes hat seit der Vorkriegszeit einen eigentlichen Strukturwandel durchgemacht, sondern auch innerhalb der einzelnen Energieträger spielen sich gegenwärtig strukturelle Umwandlungsprozesse ab:

Werfen wir zunächst einen Blick auf die flüssigen Brenn- und Treibstoffe. Ihre rapide Verbrauchssteigerung von 0,4 Mio t im Jahre 1938 auf 1 Mio t im Jahre 1950 und 7,5 Mio t im Jahre 1965 lässt nun die Einfuhr von Roherdöl durch Pipelines und dessen Raffinierung im Inland als wirtschaftlich erscheinen. 1963 kam die erste grössere schweizerische Erdölraffinerie in Collombey/Aigle in Betrieb. Sie wird durch eine Rohrleitung von Genua her mit Rohöl versorgt. Da die Raffinerie über keine Absatzorganisation verfügte, konnte sie sich auf dem hartumkämpften schweizerischen Markt nicht durchsetzen. Im Juni dieses Jahres ist sie an eine Gruppe eingesessener Mineralölgesellschaften unter Führung der Esso übergegangen. Es sind weitgehend die gleichen Gesellschaften, welche beabsichtigten, in Mägenwil die sogenannte Mittelland-Raffinerie zu erstellen, und die dann in der Folge wegen der ablehnenden Haltung der aargauischen Behörden einen Standort bei Schötz im Kanton Luzern ins Auge fassten. Auch um Schötz ist es in letzter Zeit aber still geworden, weil die Gesellschaften nun zunächst die Auswirkungen der Uebernahme von Collombey auf ihren Bedarf abwarten wollen. Die Royal Dutch/Shell-Gruppe ist bekanntlich am Projekt der Mittelland-Raffinerie und auch an Collombey nicht beteiligt. Sie hat inzwischen in Cressier zwischen dem Neuenburger- und dem Bielersee eine eigene Raffinerie gebaut, die letzten Frühling den Versuchsbetrieb aufgenommen hat. Ihre Rohölversorgung erfolgt per Pipeline von Marseille her. Beide bestehenden Raffinerien haben eine Durchsatzkapazität von je 2 bis 2,5 Mio t Rohöl pro Jahr und vermögen damit ungefähr die Hälfte unseres gegenwärtigen Bedarfs an flüssigen Brenn- und Treibstoffen zu decken. Der Vollständigkeit halber sei noch die vierte in der Schweiz geplante Raffinerie erwähnt, die bei Sennwald im st. gallischen Rheintal im Anschluss an die Pipeline Genua–Ingolstadt erstehen soll. Auch um dieses Bauvorhaben ist es still geworden, seitdem die Nordostschweizerischen Kraftwerke das Projekt eines thermischen Kraftwerkes bei Rüthi, das mit Schweröl aus dieser Raffinerie hätte betrieben werden sollen, aufs Eis gelegt haben.

Die im Gang befindliche Verlagerung des Mineralölimportes auf Pipelines geht natürlich zulasten der Einfuhr mit