

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

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung

Band: 30 (1973)

Heft: 1-2

Artikel: Eine bemerkenswerte Etappe in den raumplanerischen Bemühungen

Autor: Schürmann, Leo

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-782008>

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: 11.01.2026

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

bei der Dringlichen

ne durch die Ausscheidung provisorischer Schutzgebiete rechtskräftige Bauzonen korrigiert haben. In einem Viertel aller Kantone wurden prinzipiell keine rechtskräftigen Bauzonen in die provisorischen Schutzgebiete einbezogen, in einem weiteren Viertel nur unerschlossene Bauzonen, während in der Hälfte der Kantone in verschiedenem Ausmass auch erschlossene Bauzonen den provisorischen Schutzgebieten zugewiesen wurden.

In vielen Gebieten der Schweiz ist es dringend nötig, die Bauzonen, die Landschaften von besonderer Schönheit oder Erholungsräume einbeziehen, durch den Dringlichen Bundesbeschluss zu korrigieren. Dabei sind aber die Schwierigkeiten nicht zu unterschätzen. Es stellt sich ja in jedem Fall die grundsätzliche Frage, ob die Korrektur einer Bauzone den Tatbestand der materiellen Enteignung schaffe und damit zu Entschädigungen führe. In einem der jüngsten Entscheide des Bundesgerichts in Planungsfragen (28. Juni 1972), der noch eingehend zu besprechen sein wird, wird erkannt, dass ein Zonenplan den Grundeigentümern kein wohlerworbenes Recht auf dessen dauerndes Bestehen verleihe. Eine Verkleinerung der Bauzone, die planerisch gerechtfertigt ist, bildet nach diesem Urteil keine Verletzung der Eigentumsgarantie. Dabei kommt es darauf an, wie weit die Erschliessung des auszuzonenden Gebiets fortgeschritten ist. Zudem dürfte die zuständige Behörde der Gemeinde keine Zusicherungen gemacht haben, dass das betreffende Gebiet für die bauliche Nutzung erschlossen werde. Das Prinzip der Rechtssicherheit wäre in einem solchen Fall zum mindesten berührt, und eine Entschädigungsforderung des «ausgezonten» Grundeigentümers wäre nicht zum vornherein aussichtslos.

Die Anwendung des Dringlichen Bundesbeschlusses durch die Kantone hat neben andern Fragen auch das Problem aufgeworfen, inwiefern die genehmigten Zonenpläne der Gemeinden die übergeordnete Planung des Kantons präjudizieren. Der Dringliche Bundesbeschluss gab in einigen Kantonen Anlass, der kantonalen Gesamtplanung mehr Spielraum zu geben, um der veränderten Wirklichkeit und neuen Erkenntnissen Rechnung tragen zu können.

Eine bemerkenswerte Etappe in den raumplanerischen Bemühungen



Leo Schürmann wurde 1917 als Bürger von Däniken und Olten geboren. Nach juristischen Studien Dr. iur. der Universität Basel (1939), 1940 solothurnischer Fürsprech und Notar. Bis 1942 Gerichtsschreiber am Obergericht, dann bis 1947 juristischer Sekretär des Departements des Innern. Es folgte, bis 1950, eine Tätigkeit in der Privatwirtschaft, zum Teil im Ausland. Nach der Führung eines eigenen Advokaturbüros in Olten (bis 1953) Wahl zum Oberrichter des Kantons Solothurn. Ausserordentlicher Professor für Wirtschafts- und Verwaltungsrecht an der Universität Freiburg. Redaktor der Zeitschrift «Wirtschaft und Recht». Präsident der Schweizerischen Kartellkommission. Von 1957 bis 1969 Solothurner Kantonsrat, seit 1959 ist Dr. Leo Schürmann Mitglied des Nationalrates. Dr. Leo Schürmann ist der Schöpfer verschiedener eidgenössischer Gesetze, unter anderem geht auch der Entwurf für ein Raumplanungsgesetz auf ihn zurück. Er ist auch Präsident der Regionalplanungsgruppe Olten-Gösgen-Gäu, die kürzlich die Umwandlung des bisherigen privatrechtlichen Vereins in einen öffentlich-rechtlichen Zweckverband beschlossen hat. Nationalrat Schürmann befasst sich in seinem Artikel mit dieser Umwandlung (Aufnahme: Comet)

Ausgangslage

Die Regionalplanungsgruppe Olten-Gösgen-Gäu (Repla OGG) hat an ihrer Delegiertenversammlung vom 23. November 1972 mit allen Stimmen bei einigen Enthaltungen grundsätzlich beschlossen, die Umwandlung des bisherigen privatrechtlichen Vereins in einen öffentlich-rechtlichen Zweckverband vorzunehmen. Dieser nicht selbstverständliche, eher unerwartete Entscheid markiert eine wichtige Etappe in den raumplanerischen Bemühungen der Region. Nachdem seit bald zehn Jahren Grundlagenerhebungen und Sachplanungen durchgeführt worden sind, ein Flächennutzungsplan für die ganze Region als freiwilliges Planungsinstrument beschlossen wurde und alle Elemente für einen eigentlichen Richtplan vorliegen, war auch der organisatorische Rahmen für die nunmehr beginnende Realisierungsphase zu schaffen.

So geeignet die Vereinsform am Anfang überkommunaler Zusammenarbeit ist, so sehr wird ihr Ungenügen spürbar, wenn es um die Durchsetzung planerischer Konzepte geht, und zwar aus folgenden Gründen:

1. Der Verein kennt Mitglieder und Delegierte. Die Basis, nämlich die Bevölkerung der Region, ist nicht unmittelbar an den Entscheiden beteiligt. Regionales Denken setzt aber voraus, dass nicht nur Behördenvertreter damit vertraut sind, sondern die Bevölkerung selbst.
2. Ein Verein kann keine grösseren Realisationen durchführen, weil es ihm an den finanziellen und kreditmässigen Voraussetzungen dafür fehlt. Der Aufbau eines regionalen Busnetzes, die Sicherstellung von Grundwasser- oder Grünzonen oder die Schaffung von Naherholungsgebieten setzen Anstrengungen voraus, die nur auf die breit abgestützte Wirtschaftskraft einer ganzen Region mit Erfolg an die Hand genommen werden können.
3. Den Regionen stellt sich die Aufgabe, einen Ausgleich zwischen wirtschaftlich schwachen und wirtschaftlich stärkeren Gemeinden vorzunehmen. Das kann durch eine entsprechende Beitragsregelung und mittels angepasster Finanzierungsverfahren für konkrete Projekte, wie regionale Schiessplätze, Schwimmbäder oder Schulanlagen, erfolgen. Beides lässt sich nur im

Rahmen eines öffentlichen Verbandes zweckmässig bewerkstelligen.

Bedenken und Einwendungen

Es ist selbstverständlich, dass sich ein Zweckverband strikte auf solche Aufgaben beschränken muss, die über die Möglichkeiten der einzelnen Gemeinden hinausgehen, also auf überkommunale, spezifisch regionale Angelegenheiten. Die Gemeinden sollen in ihrer Selbständigkeit und Autonomie nicht im geringsten tangiert werden.

Dass nach dieser Richtung Bedenken geäußert werden, ist verständlich. Zwar sind die Gemeinden verschiedentlich an Zweckverbänden für konkrete Aufgaben, wie Abwasserorganisationen, beteiligt. Gerade die Erfahrungen mit solchen Verbänden, an denen die Gemeinden ausschliesslich durch Delegierte vertreten sind, scheinen die Skepsis verstärkt zu haben. Der Einwand, man habe nicht mehr viel mitzureden und der Vorstand habe alles in der Hand, ist immer wieder zu hören. Es fehlt diesen Zweckverbänden offensichtlich an der demokratischen Abstützung, wenn auch die formale Organisation durchaus ordnungsgemäss und rechtlich einwandfrei ist. Ueberörtliche Zweck- und Planungsverbände stehen eben nicht so sehr unter

technischen als unter politischen Vorzeichen.

Der Entwurf für ein Zweckverbandsstatut wurde vom Verfasser, Gerichtspräsident Dr. Urs Studer, Hägendorf, und vom Präsidenten der Repla OGG mit allen Mitgliedergemeinden im Verlaufe des ersten Halbjahres 1972 besprochen. Der bereinigte Entwurf wurde von allen Bestimmungen entlastet, die nicht unbedingt nötige Kompetenzen des Zweckverbandes beinhalteten, beispielsweise die Befugnis, regionale Nutzungspläne (im Sinne der kommenden Raumplanungsgesetzgebung) zu beschliessen. Die einzige Kompetenz von Bedeutung bezieht sich auf die Aufstellung eines regionalen Richtplanes (wiederum im Sinne der kommenden Raumplanungsgesetzgebung). Dass daneben mit Zustimmung der interessierten Gemeinden auch weitere Aufgaben durchgeführt werden können, wie beispielsweise der Bau und Unterhalt regionaler Verkehrseinrichtungen, der Betrieb von regionalen Anlagen zur Wasser- und Energieversorgung oder von regionalen Altersheimen und Sportanlagen, ist unbedenklich, weil hiefür ein besonderes Verfahren (§ 25 der Statuten) vorgeschrieben wird, das alle Garantien dafür bietet, dass die Gemeinden nicht überstimmt oder finanziell überfordert werden können.

Grundzüge des Statutenentwurfs

Der Verband hat die Grundlagen für eine zweckmässige Nutzung des Bodens und eine geordnete Besiedelung im Verbandsgebiet zu schaffen, was unter anderem durch die Erarbeitung von Grundsätzen der Planung (Leitbild der Region), durch Koordination und Förderung der Ortsplanungen sowie Zusammenarbeit mit dem Kanton und benachbarten Planungsorganisationen, zur Hauptsache aber durch Erlass von regionalen Richtplänen zu geschehen hat.

Die regionalen Richtpläne umfassen — in genauer Uebereinstimmung mit der eidgenössischen Raumplanungsgesetzgebung — Teilrichtpläne der Besiedelung und der Landschaft (Einteilung in Nutzungsgebiete), des Verkehrs, der Versorgung und der öffentlichen Bauten und Anlagen.

Die Richtpläne sind vor der Beschlussfassung während mindestens 30 Tagen öffentlich aufzulegen, wobei die betroffenen Einwohnergemeinden Einsprache erheben können.

Die Richtpläne sind für die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden und Organe der Verbandsgemeinden verbindlich — auch dies entsprechend der Regelung des Raumplanungsgesetzes. Der Verband kann weitere regionale Aufgaben erfüllen, wofür, wie erwähnt, ein genaues Verfahren einzuhalten ist: Aufstellung eines Beschlussesentwurfs durch den Vorstand, Zustimmung aller Verbandsgemeinden, die sich an den Kosten zu beteiligen haben oder als Standort vorgesehen sind, Beschlussfassung durch die Regionalversammlung mit Zweidrittelsmehrheit.

Die finanziellen Bestimmungen sind so konzipiert, dass ein *indirekter regionaler Finanzausgleich* zustande kommt. Die Kosten der Verwaltung und der allgemeinen Aufgaben werden auf alle Verbandsgemeinden nach der Einwohnerzahl und der finanziellen Leistungsfähigkeit verteilt. Zudem sieht Paragraph 28 einen Lastenausgleich in jenen Fällen vor, wo einer Verbandsgemeinde aus einer Massnahme des Verbandes erhebliche finanzielle Nachteile entstehen.

Besondere Aufmerksamkeit verdienen die Bestimmungen über die Meinungs- und Entschlussbildung. Die *Gesamtheit der Stimmberechtigten der Region bildet ein Organ des Verbandes*. Sie übt ihre Rechte auf dem Wege der Initiative, des Referendums und der Urnenabstimmung aus. An der Regionalversammlung kann ein Viertel der anwesenden Delegierten verlangen, dass der Schlussentscheid in einer Sachfrage an der Urne gefällt wird. Ferner ist eine Urnenabstimmung durchzuführen, wenn dies innerhalb dreier Monate seit der amtlichen Bekanntmachung des Beschlusses von den Gemeinderäten von wenigstens fünf Verbandsgemeinden oder von mindestens 500 Stimmberechtigten schriftlich verlangt wird. Das Initiativrecht ist ähnlich geregelt und ebenfalls stark erleichtert. Führt der Verband einerseits zur Bildung einer regionalen Gebietskörperschaft auf prinzipiell parlamentarischer Grundlage, so weist er anderseits alle Einrichtungen der direkten Demokratie auf, wie sie in der Schweiz auf Gemeinde-, Kantons- und Bundesebene bekannt sind. Die Originalität des Statuts liegt darin, dass diese Kombination konsequent durchgeführt ist. Weder erfahren die Gemeinden in ihrer Autonomie noch der Stimmbürger in seinen Mitgestaltungsrechten und -möglichkeiten irgendeine Schmälerung. Es wird die Mitarbeit sowohl der Gemeinden als auch des Einzelnen nicht nur gewährleistet, sondern, was den Stimmbürger anbetrifft, auf regionaler Ebene überhaupt erst möglich gemacht.

Der Entwurf bedarf nunmehr der Zustimmung durch die beteiligten Gemeinden, sei es an der Gemeindeversammlung, sei es an der Urne. Der günstige Verlauf der Generalversammlung weckt die berechtigte Hoffnung, dass die Stimmbürgerschaft ihre Zustimmung nicht verweigern wird.



Kirche von Horgen unter Denkmalschutz

Die im Jahre 1782 fertiggestellte evangelische Rokoko-Kirche in Horgen ZH wurde unter Denkmalschutz gestellt. Der Sakralbau ist durch ein kühnes, freitragendes Dach gedeckt. Das Innere ist durch Stukkaturen geschmückt. Architekt des eindrucksvollen Bauwerkes war Jakob Haltiner aus Altstätten im Rheintal. Die Kirche soll nächstens renoviert werden.
(Flugaufnahme: Comet)

Wir stellen vor: den Delegierten für Raumplanung und seinen Stab

Mit dem Inkrafttreten des Bundesbeschlusses über dringliche Massnahmen auf dem Gebiet der Raumplanung (vom 17. März 1972) hat der Bundesrat den Delegierten für Raumplanung und seine beiden engsten Mitarbeiter ernannt. Sie haben vor allem die Kantone in der Erfüllung ihrer Pflichten zu unterstützen und sind darüber hinaus beauftragt, das künftige Raumplanungamt aufzubauen und die Planungen des Bundes und der Kantone mit jenen des benachbarten Auslandes, die Planungen des Bundes miteinander und mit jenen der Kantone sowie die Planungen der Kantone untereinander zu koordinieren. Zur Erfüllung dieser Aufgaben stehen dem Delegierten eine Anzahl Mitarbeiter zur Verfügung, die in folgenden Bereichen tätig sind:

Aebi Peter	Vollzug BB ¹
Baschung Marius	Stellvertreter des Delegierten
Borter Walter	Vollzug BB
Bosshardt Heinz	Zentrale Dienste
Eugster Willy	Vollzug BB
Frei Max	Information
Grimm Irène	Zentrale Dienste
Grimbühler Karol	Zentrale Dienste
Groehbiel Claude	Exécution AF ¹
Haller Franziska	Zentrale Dienste
Häberli Rudolf	Konzepte und Planungen
Heller Hans	Konzepte und Planungen
Hobi Paula	Zentrale Dienste
Malacrida Anita	Zentrale Dienste
Rotach Martin	Delegierter
Monney Armand	Bases juridiques
Vouga Jean-Pierre	Adjoint du délégué
Walliser Peter	Rechtsgrundlagen

¹ BB/AF: Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung.

Die Beratende Kommission des Bundes für Raumplanung
Die vom Bundesrat am 12. April 1972 ins Leben gerufene Beratende Kommission hat, nach den Worten von Bundesrat Kurt Furgler, dem Delegierten für Raumplanung mit Rat und Tat zur Seite zu stehen, ihm in seiner hochpolitischen Aufgabe Anregungen und Vorschläge zu unterbreiten und ihn in seiner Zusammenarbeit mit den Kantonen zu unterstützen. Der Kommission gehören an: Dr. Kurt Kim, alt Regierungsrat, Aarau (Vorsitz); Friedrich Baldinger, dipl. Ing., Bern; Bernard Bornet, Sion; Roger Currat, Freiburg; Dr. Kurt Fröhlicher, Bern; Dr. Alois Hürlmann, Zug; Paul Manz, Thürnen BL; Prof. Rolf Meyer,

Zürich; Dr. Anton Muheim, Luzern; Marc Henri Ravussin, Baulmes VD; Dr. Argante Righetti, Bellinzona; Dr. Willi Rohner, Altstätten SG; Dr. Léon Schlumpf, Felsberg GR; Erwin Schneider, Kehrsatz BE; Prof. Dr. Leo Schürmann, Olten.

Aufträge des Delegierten für Raumplanung

Planung — wir wissen es alle — ist nicht zuletzt eine Angelegenheit der Verfügbarkeit aussagekräftiger Grundlagen. Der Delegierte für Raumplanung hat deshalb, gestützt auf Art. 8 und 9 der Vollziehungsverordnung vom 29. März 1972 zum Bundesbeschluss über dringliche Massnahmen auf dem Gebiet der Raumplanung vom 17. März 1972, eine Reihe von Aufträgen vergeben, deren Resultate später soweit möglich im Sinne vielfältiger Planungsgrundlagen zur Verfügung gestellt werden sollen. Sie umfassen in der Regel Forschungsarbeiten, Gutachten, Expertisen, Spezialaufträge, Uebersetzungen und Kommissionstätigkeiten, die mit dem Vollzug des Bundesbeschlusses über dringliche Massnahmen auf dem Gebiet der Raumplanung (provisorische Schutzgebiete) oder mit Vorbereitungen für die Ueberführung der Sofortmassnahmen in die durch das Bundesgesetz angestrebte Raumordnung zusammenhängen.

Bis am 14. Dezember 1972 sind 23 Aufträge erteilt worden. Zusätzlich sind auf Grund des Bundesgesetzes über Massnahmen zur Förderung des Wohnungsbaus vom 19. März 1965 62 Forschungsaufträge in Bearbeitung.

«Raumplanung Schweiz»: Informationsheft des Delegierten für Raumplanung

Unter dem Titel «Raumplanung Schweiz» gibt der Delegierte für Raumplanung ein Informationsheft heraus, das über die Tätigkeit des Delegierten und seiner Mitarbeiter informieren soll. Im Geleitwort zur ersten Nummer führte Bundesrat Kurt Furgler unter anderem aus: «Das Informationsheft soll mithelfen, die enge Zusammenarbeit und das gute Einvernehmen aller an der Raumplanung Beteiligten zu fördern. Ich hoffe, dass der Inhalt des Heftes zum Gespräch anregen und damit eine gute Basis für die Erfüllung der gemeinsamen Aufgaben schaffen wird.» Das Heft 2 gibt unter anderem einen Ueberblick über den Stand der Raumplanung in den Kantonen und im Fürstentum Liechtenstein. Die Leser sollen aber auch über organisatorische Fragen orientiert werden, wofür die «Seite der Organisation» geschaffen wurde. «Raumplanung Schweiz» soll vier- bis sechsmal jährlich erscheinen.

Entsorgung — was ist das?

Der Begriff der «Entsorgung» hat sich — als Gegenstück der «Versorgung» — in Planerkreisen als Oberbegriff für die Wegführung oder Beseitigung von Kehricht und Abwasser eingebürgert. Sprachlich, daran besteht kein Zweifel, ist diese Wortschöpfung nicht eben glücklich. In einer Zuschrift an den «Nebelspalter» beklagt sich denn auch ein um die Reinhaltung der deutschen Sprache besorgter Leser darüber, dass dieses neue Wort Eingang in unseren Sprachschatz gefunden hat, und führt aus:

«Wenn man nicht den Anfängen wehrt, werden wir bald nicht mehr geschieden, sondern entheiratet, wenn wir uns entliebt haben; die 100-km-Beschränkung wird das Tempo auf unseren Strassen entschleunigen, und der Arzt wird uns nach einem Unfall entletzen. Bitte entwärgere mich, indem Du durch den Abdruck dieses Briefes oder in anderer Weise für die Entwiegung dieser Sprachdummheit sorgst!»

Eine Kopie dieser Zuschrift wurde auch dem Delegierten für Raumplanung übergeben, mit der Bitte, bei der Suche nach einem besseren Begriff mitzuhelpen.

Wenn uns auch Hinweise auf andere Wortschöpfungen ähnlicher Art nicht der Sorge um die sprachliche Be-reinigung — oder Reinigung? — des Wortes «Entsorgung» entheben, so spricht doch manches dafür, dass man — vorzugsweise im technischen Bereich — oft gezwungen ist, in Ermangelung eines umfassenden Sammelbegriffes, für eine Tätigkeit eine aussagekräftige Umschreibung zu suchen. «Entsorgung» ist zweifellos so entstanden. Ist eine sprachkosmetische Korrektur möglich? Diese Frage möchten wir an Sie, verehrte deutschsprachige Leser, weitergeben. Leider können Ihre Verbesserungsvorschläge nicht honoriert werden. Sie werden jedoch gerne in einer der nächsten Nummern abgedruckt. Ihre Zuschriften richten Sie bitte an die Redaktion.