

Öffentliche Werke im Spannungsfeld zwischen Staat und Betroffenen - die besondere Rolle der kleinen Reusstalgemeinden

Autor(en): **Stingelin, Alfred**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Ingenieur und Architekt**

Band (Jahr): **98 (1980)**

Heft 14

PDF erstellt am: **27.04.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-74082>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Öffentliche Werke im Spannungsfeld zwischen Staat und Betroffenen – die besondere Rolle der kleinen Reusstalgemeinden

Von Alfred Stingelin, Adlikon

Der Beitrag ist die bereinigte und teilweise ergänzte Bearbeitung eines zweiteiligen Referates anlässlich der ROREP-Tagung, der diese Artikelserie gewidmet ist. Das damalige Referat gliederte sich in zwei inhaltlich wie im Stil erheblich unterscheidende Teile. Der erste, ausgesprochen wissenschaftliche Teil war mit knappen, nicht ausschliesslich auf das Reusstal bezogenen Beispielen belegt. Der zweite, eher pragmatisch gehaltene Teil ging stark auf eine Planungssituation ein, wie sie sich auch und vor allem im Reusstal zeigt.

Die hier wiedergegebene Version fasst die Schwerpunkte des ersten Referates zusammen und geht auf die heutige Planungssituation ein. Diese Situation wird mit dem Beispiel Aristau deutlicher als anlässlich der Tagung belegt.

Einleitung

Die verschiedenen Begriffe, die im Titel aufgegriffen werden, lassen jeder für sich Exkurse in die Rechts- und Planungswissenschaft und -philosophie (sofern es diese gibt) zu. Spannungsfelder stellen sich bei der Dimension des Begriffes Werk ebenso ein wie bei der Abgrenzung von öffentlichen gegen private Interessen. Es zeigt sich, dass öffentliche Werke in einer Staatsform, deren Politik von Gemeinschaftsaufgaben mitgeprägt wird, im Rahmen öffentlicher Aufgaben gesehen werden müssen. Dieser Übergang wird nicht ohne die Feststellung möglich sein, dass zwar im Recht die Fiktion des «einen, reinen» öffentlichen Interesses Bestand haben kann, wogegen sich in der Praxis öffentliches Interesse in einem permanenten pluralistischen Machtprozess herausbildet. Dass dieses öffentliche Interesse in der Auslegung durch unsere nach Sachbereichen organisierte Verwaltung auf legale Weise eine gewisse «Schlagseite» erhält, ist keine neue Erkenntnis und scheint zum «System Schweiz» zu gehören. Daran ändern auch die Beziehungen des Werkes zur Infrastruktur, zur Theorie der öffentlichen Güter oder die eigenartige Zurückhaltung bei der Formulierung Werkhaftung (zuletzt bei der Atomgesetzgebung) wenig. Bei der Interpretation des öffentlichen Werkes geht ebenso wie bei jener des öffentlichen Interesses oder beim Spannungsabbau zwischen divergierenden Interessen jegliches «soziale Moment» [1] verloren. Das soziale Moment verkörpert die Summe aller schützenswerten Interessen, die von Werken oder deren Spannungsfeldern tangiert werden. Diese tangierten Interessen sollten die Aktivlegitimation zur Teilnahme am Prozess des Spannungsabbaus begründen und nicht

(wie heute) das Eigentum an Grundstücken, das einem privilegierten Personenkreis vorbehalten bleibt [2]. Solange unser Recht die Legitimationsfähigkeit an den Besitz bindet, wird die latente Gruppe der Benachteiligten weitgehend durch die Nichteigentümer gebildet [3]. Alle die hier knapp gestreiften Überlegungen und Folgerungen führen zur Neuorientierung des zentralen Begriffes des öffentlichen Werkes:

«Öffentliche Werke sind raumrelevante Anlagen und Einrichtungen, die in Verbindung mit Aufgaben des Staates erforderlich sind. Planung, Bau, Finanzierung und Betrieb der Werke setzen die Abwägung zwischen verschiedenen privaten, verschiedenen öffentlichen sowie zwischen öffentlichen und privaten Interessen voraus.» [4]

Werkbegriff und Spannungsfelder in der Praxis – ein Überblick

Öffentliche Werke haben, bedingt durch die gegenwärtige Rechtslage, durch das politische Gewicht ihrer Träger und die nicht immer glückliche Projektorganisation (Projektmanagement) der öffentlichen Hand positiv wie negativ stark wirksame Lenkungeigenschaften auf die Infrastruktur und somit ganz allgemein auf die Entwicklung der Besiedlung. Diese Lenkungeigenschaften setzen sich, unabhängig, ob sie der bewussten Steuerung der räumlichen Entwicklung dienen oder nicht, aus folgenden Faktoren zusammen: aus dem erheblichen Realisierungswert [5] und einer aus dem Raum- und Flächenbedarf sowie der Standortgebundenheit [6] der Werke zusammengesetzten Wirkung auf den Raum. Die geschilderte Rechtslage reduziert die rechtlich relevante räumliche Wirkung vorerst auf

die Fläche und sodann auf den Tatbestand einer Beeinflussung direkt betroffener oder benachbarter Grundstücke. Dadurch werden *Landbedarf* und *Standortgebundenheit* zur Voraussetzung der Eigentumsbeschränkung! Weitgehend unbeachtet bleiben die externen Effekte der Werke. Sie beruhen auf der Verstärkung der lokalen Konkurrenz der Nutzungsinteressen. Die Letzten haben indessen nicht nur eine negative, sondern im Sinne eines volkswirtschaftlichen Inputs, einer durch Attraktivitätssteigerung, bzw. Erhöhung der Wohn-, Geschäfts- und Bodenwerte verursachten Wertvermehrung durch auch positive Wirkungen.

Im Unterschied zu den entschädigungspflichtigen und daher wertmässig zu erfassenden Wertverminderungen werden jedoch Wertvermehrungen nur teilweise konkret ermittelt und zwischen öffentlicher Hand und Eigentümern aufgeteilt.

Am Beispiel des öffentlichen Werkes zeigt sich, dass jede Sachaufgabe unabdingbarer Teil einer öffentlichen Aufgabe und daher letztlich eine politische Aufgabe darstellt. Schon der Schritt zur öffentlichen, breiter gefächerten Aufgabe und mehr noch jener zur Aufgabe der Raumordnungspolitik bereitet der Verwaltung und der Exekutive noch erhebliche Schwierigkeiten. Zum Werk gehören ausser den Bestandteilen der körperlichen Anlage (Sachaufgabe) alle institutionellen und personellen Vorgänge und Tätigkeiten, z. B. Projektmanagement etc., die zu seiner Planung, Erstellung und zu seinem Betrieb erforderlich sind. Der Träger des Werkes erbringt sinngemäss die Planung als gedankliche und organisatorische Vorleistung, bzw. als Bestandteil des Werkes [7]. Da die negativen externen Effekte denselben öffentlichen Interessen zu entsprechen haben wie die positiven, sind sie als Bestandteile des Werkes schon in den allerersten Planungsschritten in den Abwägungsprozess zwischen allen tangierten Interessen einzubeziehen. Es ist Sache des Staates, die massgeblichen Interessen zu erkennen und in einem offenen Abwägungsprozess dafür Sorge zu tragen, dass sie angemessen zum Tragen kommen. Sollte es nach wie vor den Betroffenen oder gar Benachteiligten überlassen bleiben, ihre Interessen anzumelden und einen offenen Prozess durchzusetzen, so werden wir es weiterhin mit einem de facto Ausschluss von Rechtsgenossen aus der Interessenabwägung zu tun haben.

Erscheinungsformen des Spannungsabbaus

Bürgerinitiativen, Aktionen, Interessengruppierungen und ähnliche Volksbewegungen, die sich etwa gegen den



Luftbild der Reussebene von Norden. Im Vordergrund Rottenschwil, im mittleren Bildteil das Sanierungsgebiet, im Hintergrund der Zugersee mit Alpenrand (Aufnahme: Comet)

Fluglärm, übermässige Emissionen entlang der durch Wohnquartiere führenden National- und Expressstrassen oder gegen die Gefahren der Kernenergie einsetzen, wird seitens der Verwaltung sehr schnell jede Aktivlegitimation zur Mitsprache bei konkreten Projekten, ja häufig zur Meinungsäusserung (Meinungsfreiheit?) überhaupt abgesprochen. Dieses wenig objektive Verhalten der bürokratischen Verwaltung verhindert Gesamtlösungen, wie sie angesichts der Unteilbarkeit des Raumes und seiner Funktionen erforderlich sind [8]. Dabei geht es den wenigsten der Betroffenen darum, alleinige Entscheidungsträger zu werden. Sie bestehen aber auf dem legitimen Recht, mit ihren Interessen die «objektivierbaren» Grundeigentümer- und Wirtschafts-

interessen so zu beeinflussen, dass ein Entscheid im öffentlichen Interesse erst möglich wird. Die Verwaltung müsste eigentlich die sich hier bietende Chance, ihre Planung auf tatsächliche Bedürfnisse abzustellen, früher erkannt und wahrgenommen haben. Hier liegen aber entscheidende Probleme des Selbstverständnisses einer jeden «Bürokratie».

Die These, wonach die Lebensqualität (und das soziale Moment) durch grosse Organisationen, will heissen schwerfällige Bürokratien gefährdet werden, scheint sich zu bestätigen. Ob aber *Wolfram Engels* recht hat, wenn er glaubt, dass kleine Organisationen wie dezentralisierte Märkte die Lebensqualität und das soziale Moment besser sicherstellen, muss bezweifelt werden [9].

Zwar ist das verwaltungsrechtliche (bürokratische), vom Staat durchgeführte Verfahren der Interessenabwägung durch die einseitige, fachlich orientierte Auslegung öffentlicher Interessen kein ideales Verfahren, in dem die Stellung des Bürgers und Beteiligten überdies keine sehr einfache ist. In einem Abwägungsprozess, der sich auf öffentlichen Auflagen, Beschwerde- und Rekursrecht stützt, werden materielle Interessen durch formelle Vorschriften laufend eingeeengt. Der Beteiligte, der angesichts ausführungsfähiger Projekte nicht über mindestens ebenso viele fachliche und verwaltungsrechtliche Kenntnisse verfügt wie die Verwaltung, wird leicht überfordert, wird zum Abhängigen und bald Betroffenen. *Wolfram Engels* sieht die Lösung vereinfacht

im Ersatz grosser (staatlicher) Bürokratien durch die kleinen Organisationsformen des Marktes. Je kleiner die Organisation, desto grösser und freier der Mensch. Die Alternative zum «bürokratischen» Spannungsabbau wäre eine marktwirtschaftliche Art des Interessenausgleichs. Das marktwirtschaftlich orientierte Planen und ein darauf beruhender Spannungsabbau verheisst aber wenig Gutes. Der Spannungsabbau in «offenen Planungen», in denen nach den marktwirtschaftlichen Regeln der Public Relation (PR) informiert wird, ist recht eigentlich auf Manipulation ausgelegt. Nach *Galbraith* wäre «kein Produzent in der gegenwärtigen Phase unserer wirtschaftlichen Entwicklung so naiv, ein neues Erzeugnis auf den Markt zu bringen, ohne dass er den Versuch gemacht hätte, das Wunschenken der Verbraucher so umzuformen, dass es sich auf das neue Produkt erstreckt. Er könnte zwar seines Erfolges nicht sicher sein, aber man würde es ihm nicht verzeihen, wenn er nicht wenigstens den Versuch unternähme. Ebenso wenig lässt ein Produzent, der als Kaufmann up to date ist, den Konsumenten unbeeinflusst unter den vorhandenen Produkten wählen. Die Lenkung des Verbrauchs in Übereinstimmung mit dem Wirtschaftsinteresse ist eine der kompliziertesten Künste unserer Zeit geworden. Die Beteiligten finden für ihre Virtuosität die stärksten Ausdrücke, so lange ihre Kunst nicht kritischer unter die Lupe genommen wird. Dann ist die Beeinflussung des Konsumenten plötzlich keine Überredung mehr, sondern nur eine harmlose aber unvermeidliche Massnahme, die dazu dient, die Öffentlichkeit mit wichtigen Informationen zu versorgen.» [10] Eine kritische Würdigung PR-geprägter Planungsspiele und -methoden in «offenen Planungen» wird zeigen, dass sich Informationen häufig als pure Propaganda entpuppen. Diese Gefahr besteht sowohl für die vom Staat (Öffentlichkeit) als auch für die von Seiten der Privaten (Interessengemeinschaften etc.) getragenen «demokratischen» Planungen. Zumindest hier ist die These *Engels* unzutreffend. Wenn Information zur Werbung wird, so sind die den Beteiligten zunächst in den Mund gelegten Worte alsdann als substantielle Wünsche entgegenzunehmen. Diese Art des «Interessenausgleichs» ist besonders dann grotesk, wenn die «Werbesprache» eine den Beteiligten bislang unbekannte Fremdsprache ist...

Die beiden Organisationsformen «Bürokratie» und «Markt» sind mit diesen Überlegungen nur sehr oberflächlich beurteilt worden. Somit bleibt letztlich unbeantwortet, ob sich die Bindung öffentlicher Werke an markt- oder bürokratische Systeme vorteilhaft oder nachteilig für den Spannungsabbau, für oder wider die Öffentlichkeit auswirkt

[11]. Ausserdem lassen die geschilderten Spannungsfelder weder im einen noch im andern System die saubere Trennung der geläufigen gesellschaftlichen Subsysteme Staat, Wirtschaft und Gesellschaft oder die idealtypische Zerteilung von Staat und Privat zu.

Es ist an dieser Stelle der Spannungsabbau in der Genossenschaft als schweizerischer Besonderheit bei der Bewältigung öffentlicher Aufgaben zu untersuchen. Aufgrund der historischen Entwicklung käme dem genossenschaftlichen Spannungsabbau eine gewisse Bedeutung zu, wobei die Frage interessiert, ob die Genossenschaft als «ökonomisch-politische Doppelnatur des personalen Zusammenschlusses» [12] bessere Gewähr für einen breit gefächerten, im Sinne des sozialen Moments durchgeführten Interessenausgleich bietet. Zum Tragen kommt, dass im Agrarbereich gemeinsamer ökonomischer Nutzen seit den Anfängen der Schweiz eine wichtige Rolle spielt. Im Genossenschaftsgedanken hat sich entgegen der heute überall anzutreffenden Trennung von Funktionen (und Räumen) die *enge Verbindung von Kultur, Wirtschaft und Politik* am ehesten erhalten [13]. Eine gewisse Gewähr für ein Nachklingen von kulturellem Erbe, von kultureller Identität und historischer Dimension scheint auf den ersten Blick geboten. Die unmissverständliche Auffassung *Allemanns* [14], der in den Genossenschaften den Feind jeden Fortschrittes sieht, spricht zwar für die historische Dimension, aber gegen jede Dynamik der Genossenschaft. Der Genossenschaft geht, so *Allemann*, das marktwirtschaftliche Prinzip des aggressiven Wettbewerbs, in dem sich der Starke zu behaupten weiss, völlig ab. Dagegen beschränke sich die Genossenschaft selbst, indem sie einen Ausgleich schafft, der das Starke ebenso dämpft wie er das Schwache fördert. Die Bindungen des Einzelnen an die Genossenschaft sind zwar ausgeprägt, aber als Ganzes ist nach dieser Theorie die Genossenschaft marktfeindlich. Dennoch stellt sich die Frage, ob die kritisch beurteilte ökonomisch-politische Doppelnatur der Genossenschaft nicht auch eine wertvolle ökonomisch-kulturelle Doppelnatur aufweist, welche die Nachteile aufzuwiegen vermag. Die kulturelle Seite kann Anhaltspunkt dafür sein, dass in Genossenschaften und kleinen Dorfgemeinschaften, die vom bäuerlichen Genossenschaftsdenken geprägt sind, Instinkte zum Lebensraum erhalten sind oder zumindest nicht in solchem Ausmass wie in der Stadt verloren gegangen sind. Kommen solche kulturellen Werte dem sozialen Moment nahe? Oder ist auch hier die gesellschaftliche Erziehung und Anpassung an eine Gegenwartsnorm stärker? [15]

Es ist zu befürchten, dass die ausglei-

chende Funktion der Genossenschaft eine Anpassung im genannten Sinne zu fördern vermag. Die «Anpassung» kann vermieden werden, wenn auf zunächst ungenossenschaftliche und demokratische Weise zugelassen würde, dass *alle* differenzierten Einzel- und Gruppeninteressen der Gemeinschaft an ihrer Basis, d. h. teilweise im Un- und Unterbewussten erfasst, erfragt, erforscht, ergründet werden. Das Abbild der kulturellen Identität besteht nicht in der Polarisierung zweier Meinungen oder der klaren Zuordnung zu zwei Gruppen (etwa zu Privat oder zu Staat), sondern besteht in einer *konstruktiven Meinungsvielfalt*, die als Bestandteil des sozialen Momentes eine historische Dimension haben muss.

Spannungsfelder in der kleinen Reusstalgemeinde

Die Theorie über bürokratischen, marktwirtschaftlichen oder genossenschaftlichen Spannungsabbau ist – besonders in Anbetracht der nur skizzenhaften Überlegungen – am Stellenwert wissenschaftlicher und anderer Theorien einerseits und am praktischen Beispiel Aristau andererseits zu relativieren! In der politischen Praxis verhält es sich genau so, wie es *Feyerabend* allgemein für die Theorien der Wissenschaft formuliert: «Die Wissenschaft liefert uns Theorien von grosser Schönheit und grossem Scharfsinn. Die moderne Wissenschaft hat mathematische Strukturen entwickelt, die alles Bisherige an Systematik und Allgemeinheit übertreffen. Doch um dieses Wunder zu wirken, mussten alle bestehenden Schwierigkeiten in die Beziehung zwischen Theorie und Tatsachen verschoben und durch andere Verfahren verdeckt werden. So wird die Theorie zu einem wahren Monstrum an Strenge und Genauigkeit, während ihre Beziehung zur Erfahrung undeutlicher ist denn je.» [16] Die Tendenzen zu Überorganisation, Reglementierung und Theorien auf der einen und zu regelrechter Hilflosigkeit angesichts von Realisierungsdetails und -problemen auf der anderen Seite ist nicht nur in der Wissenschaft zu beobachten. Beachtenswert und ein erster Hinweis auf mögliche Spannungen ist dabei, dass diese Tendenzen im Sinne des Wortes *subjektiv gefärbt* sein können, folglich nicht von allen Beteiligten gleich empfunden werden. Dies zeigt sich mit aller Deutlichkeit im Rahmen der rechtlich und verwaltungstechnisch gut organisierten Reusstalsanierung, die für schweizerische Verhältnisse eines des grösseren komplexen öffentlichen Werke der Gegenwart darstellen dürfte. Spannungsfelder, wie sie infolge der je unterschiedlichen Standpunkte und Betrachtungsweisen der im Pla-

nungsprozess Aristau Beteiligten entstehen, zeigen eine zunächst verwirrende «Planungsrealität», die sich für die Beteiligten und Betroffenen weniger als wissenschaftliches Problem denn als eigentliches Dilemma manifestiert.

Zunächst zu den Fakten dieser Planungsrealität. In der kleinen Gemeinde Aristau bemüht sich die Exekutive mit Hilfe der bescheidenen Gemeindeverwaltung (Bürokratie), die Probleme der Raumplanung (Ortsplanung) zu meistern. Die Planungstätigkeit im Siedlungsbereich hat ausserhalb der Projektorganisation Reusstalsanierung zu erfolgen, da die Raumplanung in diesem an sich umfassenden Raumordnungsprozess kein eigentlicher Sachbereich darstellt [17]. Die Planungshoheit liegt zwar bei der Gemeinde, fehlende raumplanerische Praxis und derzeit nur unzureichende Grundlagen der Ortsplanung (es ist nur ein Zonenplan und eine Bauordnung, jedoch keine darauf ausgerichtete Infrastrukturplanung vorhanden) gestatten es der Gemeindebehörde nicht, das Gesetz des planerischen Handelns an sich zu reissen. Neben der Gemeinde ist eine Güterregulierungsgenossenschaft am Planungsprozess beteiligt. Diese Genossenschaft wird aus allen Grundeigentümern der Gemeinde gebildet, zu denen auch die politische und die Ortsbürgergemeinde gehören. Die Genossenschaft hat einen Sachbearbeiter (Ingenieurbüro) mit der Durchführung der Güterregulierung betraut. Dieses durch eidgenössische und kantonale Landwirtschaftserlasse, insbesondere aber durch die Reusstalgesetzgebung und durch die Projektorganisation stark geprägte, reglementierte und von *oben geführte* Verfahren hat nichts mit der ökonomisch-politischen Doppelnatur ehemaliger Genossenschaftswerke zu tun. Zu stark ist die organisatorische, finanzielle und vor allem materielle «Fremdbestimmung» infolge der das öffentliche Gesamtwerk «Sanierung des Reusstal» tragenden öffentlichen Interessen, die nicht in allen Teilen auch Interessen der Reusstaler sind!

Die vermeintliche Identität von Dorfgemeinschaft (politische Gemeinde) und Gemeinschaft der Eigentümer (Genossenschaft) erweist sich als Irrtum und ist nicht geeignet, eine der obgenannten Theorien zu stützen, denn zu verschieden sind die Interessen der zwei Parteien. Die politische Gemeinde sucht die Ortsplanung zu realisieren, die Genossenschaft, in der politischen Hierarchie unter der Gemeinde eingestuft, ist Trägerin der Agrarstrukturplanung, die im Reusstal ins Baugebiet übergreift. Wesentlich ist die Feststellung, dass eine Koordination der traditionell siedlungsbezogenen Ortsplanung mit der die gesamte Gemeindefläche erfassenden Agrarstrukturplanung a priori *nicht* von einer organisatori-

schen Sonderbestimmung etwa in der Reusstalgesetzgebung abhängig ist. Weder das Baugesetz [18] (BauG), noch das Bodenverbesserungsdekret [19] oder das Reusstalgesetz regeln zwar diese Koordinaten verbindlich, aber sie verhindern sie auch in keiner Weise.

Zwar befassen sich beide Planungsträger mit Gestaltungsaufgaben, die denselben Raum, dieselben Bewohner Aristaus, dieselbe Zielsetzung betreffen. Aber die Wege und die Mittel zur Zielerreichung sind, so scheinen die bestehende Kompetenz und Koordinationsschwierigkeiten zu bestätigen, zu verschieden. Allerdings haben die miteinander gefährlich erscheinenden Spannungen ihre Ursache weniger in den Gesetzesgrundlagen, sondern in deren Anwendung oder Nichtanwendung [20].

Was hindert aber den Gemeinderat daran, die planerische Handlungsfreiheit zu gewinnen? Die Planungshoheit gemäss BauG ist ja unbestritten. Eine der Schwierigkeiten liegt darin, dass der auf Realisierung ausgerichteten Güterregulierung allein mit einem das Bauland vom Kulturland trennenden Zonenplan nichts gleichwertiges entgegengestellt werden kann. Der landwirtschaftlichen Infrastrukturplanung (Strassen- und Wegebau, Kanäle, Wasserversorgung etc.) fehlt das Pendant im Ortsplanungsbereich! Der Gemeinderat ist, und da steht der Aristaus nicht allein, in der jüngsten Vergangenheit über den materiellen Umfang der Raumplanung wenig bis gar nicht informiert worden. Unbestritten ist zwar die Pflicht der gewählten Organe wie jedes einzelnen Bürgers sich zu informieren. Aber, Hand aufs Herz, wer ausser den Fachberatern weiss über die einzelnen neuen Sachgesetze jeweils sofort und umfassend Bescheid?

Mit der Ausklammerung der Ortsplanungen aus dem an sich gesamtträumlichen Entwicklungsprozess im Reusstal wird die Planungshoheit der Gemeinde, die den *ganzen Gemeindebereich betrifft*, nicht nur beschnitten, sondern eben ausgeklammert. Im Kulturland werden Landschaftsplanung gemäss Gesetz vom Kanton und Agrarstrukturplanung von den Sachbearbeitern, die materiell eher der kantonalen Amtsstelle als dem Auftraggeber Genossenschaft verantwortlich sind, durchgeführt.

Übertragen auf die Theorie stehen sich im Reusstal z. B. die verwaltungsmässig (Bürokratie) schwach dotierte Gemeinde Aristau und die Genossenschaft gegenüber. Zwar vertritt die Genossenschaft einen stark strukturierten und finanzstarken Bereich, aber sie ist – wie schon ausgeführt – mit der Urgenossenschaft nicht identisch. Die Genossenschaft ist in ihrem Planungsbereich ebenso von der alles überlagernden «Reusstalbürokratie» dominiert wie

letztlich die Gemeinde, wobei sich hier vor allem deshalb eine Abhängigkeit abzeichnet, weil die Gemeinde über keine eigenen Entwicklungsinstrumente wie etwa Infrastrukturplanung verfügt und deswegen bei der Erteilung von Baubewilligungen allein auf Grundlagen der Strukturverbesserung angewiesen ist. Für den Einzelnen, den Privaten gehen die theoretischen Vorteile einer schwachen Bürokratie (Aristau) ebenso verloren, wie jene der ursprünglichen Genossenschaftsidee... Und da sich mancherorts ein effektives oder vermeintliches Informationsdefizit zeigt, scheint auch die gelegentlich sehr stark mit den Mitteln der Public Relations informierende Projektleitung (die aber deswegen mitnichten einer marktwirtschaftlichen oder gar kleinen Organisation gleichzusetzen ist) keinen Beweis für die Theorie zu liefern.

Die geschilderte, oft durch persönliche Probleme überlagerte Sachlage führt zu Spannungen. Was bei gleichwertigen Partnern nach dem Grundsatz der «permanenten Gleichwertigkeit, Gleichstufigkeit und Gleichzeitigkeit» zum Vorteil gereichen kann (gleichzeitige Ortsplanung und Güterregulierung), kann leicht ins Gegenteil umschlagen. Wenn nicht de jure, so doch de facto ergeben sich im Bereich Raumplanung merkliche Verschiebungen von Planungs- und Realisierungs-, insbesondere aber von Entscheidungskompetenzen von der Gemeinde zu den Organen der Güterregulierung. Diese «Verschiebung» ist umso deutlicher, je weniger die Position der öffentlichen Hand durch ihre planerischen Entwicklungsvorstellungen gestärkt wird, bzw. je weniger sich Genossenschaft und Gemeinde als der gleichen Dorfgemeinschaft zugehörig fühlen.

Auch wenn diese Realität im Sinne der eingangs geschilderten Tendenzen subjektiv gefärbt sein mag, sie prägt in hohem Mass die Situation bzw. die Fähigkeit zum Spannungsabbau. Erschwerend wirkt sich aus, dass, was in einer Gemeinde mit starker «Bürokratie» wohl weniger ins Gewicht fällt, ein ausgesprochenes Identitätsbewusstsein zwischen politischer und Ortsbürgergemeinde besteht. Der politischen Gemeinde fällt es oft schwer, im Planungsprozess die eigenen öffentlichen und die eigenen privaten Interessen auseinander zu halten. Im Spannungsfeld, das durch das öffentliche Werk «Reusstalsanierung» verursacht wird, wird die Gemeinde durch ihre fehlende Lenkungspraxis eher in die Rolle des privaten Betroffenen und Eigentümers als in jene der ihre öffentlichen Interessen vertretenden öffentlichen Hand gedrängt.

Das Spannungsfeld «Reusstalsanierung» zeigt mit aller Deutlichkeit einen politischen Emanzipationsrückstand zumindest der kleinen Gemeinden auf. Weder der Raumplanung noch dem

Meliorationswesen kann ein Vorwurf erspart werden, solange die Raumplanung nicht als *permanente Beratungsaufgabe* verstanden wird oder solange sich Meliorationsfachleute jede Einmischung der Gemeinde in die Erschliessung des Baulandes verbieten. Es wirkt mehr als befremdlich, wenn eine Aussage des damaligen Chefs des eidgenössischen Meliorationsamtes, *Strüby*, aus dem Jahre 1929 heute noch Gültigkeit hat: Wenn, so *Strüby*, «die Güterzusammenlegung einen Bebauungsplan ersetzen kann,» so war das damals, weil die Ortsplanung fehlte, eine positive raumplanerische Leistung. Wenn aber die Güterzusammenlegung heute einen Überbauungsplan ersetzt, so bedeutet dies im Zeitalter der modernen Planungs- und Baugesetzgebung entweder ein Ungenügen der Raumplanung oder aber ein Einengen raumplanerischer Kompetenzen der Gemeinde...

Die Planungsrealität im Spannungsfeld Reusstal hat also vielfältige Auswirkungen. Es stehen sich gewichtige, unterschiedliche öffentliche Interessen (Gemeinde – Kantonale Verwaltung – Reusstalprojektleitung) ebenso gegenüber wie öffentliche und private (Eigentümer von Bau- und Kulturland, Einwohner, Naturschützer etc.) oder private unter sich. Auffallend die nicht eindeutige Zuordnung der Interessen der Gemeinde. Es bestätigt sich indessen, dass ein Werk nur dann gelingen kann, wenn alle die Interessen zu jedem Zeitpunkt erfasst und ausgeglichen werden können. Keines der Modelle des Spannungsabbaus scheint anwendbar zu sein. Der Vorteil der schwachen Bürokratie der Gemeinde ist mit nachteiligen Abhängigkeiten zu bezahlen. Gleichzeitig hat auch die Genossenschaft nichts mehr gemeinsam mit der ursprünglichen Schutz- und Trutzgemeinschaft. Sie scheint ein Alibi zu sein und fristet im Schatten der Reusstalorganisation ein eher kümmerliches Dasein. Die Organisationsform des kleinen Marktes existiert gar nicht. Die Bereitschaft oder die Fähigkeit zu Kooperation oder Kommunikation, beides Voraussetzungen zur Koordination, scheinen derzeit nicht gegeben. Ohne Vertrauensbasis können Spannungsfelder aber kaum abgebaut werden. Und werden sie dennoch im verwaltungsrechtlichen Verfahren der sachbezogenen Interpretation des öffentlichen Interesses «von Amtes wegen» abgebaut, so fehlt eindeutig das soziale Moment! Die Gemeinde bleibt ohne Entwicklungsvorstellung, aber auch ohne Traditionsbewusstsein, das die letztere ersetzen könnte. In *Aristau* herrscht ein deutliches Manko an Identität, an Selbstvertrauen, was nicht nur ein politischer Emanzipationsrückstand sein kann. Ist dieses Manko die Folge der vielfältigen Spannungen? Fast möchte man es glauben, jedoch liegen die

Gründe tiefer. Durch die Überlagerung von Dorfgemeinschaft und Genossenschaft mit der «Bürokratie» der Reusstalsanierungsorganisation erfolgt eine Anpassung an eine zunächst technische, im weitesten Sinne aber politisch-kulturelle Gegenwartsnorm im Reusstal. Dieser Vorgang verhindert die als notwendig erachtete Zulassung *aller* differenzierten Einzel- und Gruppeninteressen zum Prozess des Interessenausgleichs. Die echte oder vermeintliche Ausklammerung der Planungskompetenz der Gemeinde, die allein schon eine Vielfalt divergierender Interessen verkörpert, ist nur eines der vielen Beispiele. Übrigens: Wird nicht mit der Bedeutungslosigkeit der Genossenschaft der Beweis für die Theorie erbracht, dass statt der Genossenschaft die Gemeinde Trägerin der Güterregulierung sein muss [22]? Jedenfalls wäre die Koordination von Regulierung und Ortsplanung eindeutig geregelt!

Ideen zum sozialen Moment

Zur Zeit mangelt es nicht an Stimmen, die den Verlust an Umwelt- und Lebensqualität oder an menschlichen Werten beklagen. Slogans wie «Wir wollen menschliche Werte», oder «small is beautiful», oder «Je kleiner die Organisation, desto grösser der Mensch» sind bestens bekannt. Sie werden wenig ändern, wenn nicht die Ursachen des Mankos erkannt und geändert werden.

Im Fehlen des sozialen Momentes kann eine der Ursachen dieses Mankos gesehen werden. Es verbirgt sich darin ein Defizit «Mensch», bzw. ein Defizit menschlicher Werte. Je mehr sich der Mensch in (bürokratischer) Anonymität verliert oder dank der öffentlichen Planung und der durch diese verstärkten Trennung der Lebensgrundfunktionen von Natur und Umwelt entfremdet (– der moderne Bauer auf der Maschine sogar von der Scholle –), desto mehr gehen menschliche Werte, geht *Qualität des Lebens* verloren [23].

Längst ist Entwicklungsproblematik nicht mehr eine Frage der ökonomischen Wachstumsysteme allein oder etwa nur eine Sache der Entwicklungsländer. Ausser der Einsicht, dass ökonomische Wachstumserfolge seit jeher einseitig mit ökologischen Grundreserven bezahlt worden sind, besteht die klare Folgerung, dass Entwicklungsproblematik immer kulturelle Problematik ist und sein muss. Fehlt in einem Gesellschaftssystem das soziale Moment, so fehlt als kulturelle Dimension das, was man *kulturelle Identität der Gemeinschaft* [24] nennen könnte. Verlust oder generelles Fehlen des sozialen Momentes verhindert den ausgewogenen, offenen Interessenausgleich, ver-

stärkt aber gleichzeitig in den gängigen (s.oben) Verfahren der Interessenabwägung die bestehenden, geltenden Wertbasen. Der Beteiligte ist gezwungen, auf jene Werte zu setzen, auf die auch das Wirtschafts- und Rechtssystem setzt. Dieses Vertrauen auf die Werte des Eigentums polarisiert die Gesellschaft. Überspitzt formuliert: Im Spannungsfeld der Interessen verteidigen die Eigentümer materielle Interessen, wogegen die Nichteigentümer und das planungslose *Aristau* nur ideelle Werte zu verteidigen haben. (Wer nichts hat, hat ideelle Werte). Zwangsläufig werden «kulturelle Identität», «historische Dimension» oder «natürliche Instinkte» auf der einen Seite mit *Geld* und auf der anderen Seite mit *Umweltideologie* ersetzt und gemessen. Leider taugt keine der Wertbasen als Gradmesser für das soziale Moment, für die Qualität des Lebens.

Ideen zu einem neuen Rollenbild des Planers

Wenn Entwicklungshilfe nicht länger eine Exportleistung für die dritte Welt sein kann, so kann es auch die Dienstleistung des «Consulting», der Beratung durch Planer und Ingenieur nicht länger und ausschliesslich sein. Oder gehört *Aristau*, weil es diese Beratung seit Jahren nötig gehabt hätte, zur «dritten Schweiz», weil ebenso wie in den Entwicklungsländern die kulturelle Identität und die historische Dimension an erster Stelle zu analysieren und ernst zu nehmen wären [25]?

Das Berücksichtigen der kulturellen Identität in der Planung und in der Entwicklungspolitik *Aristaus* erheischt ein Ernstnehmen kultureller Erscheinungsformen, die nicht einfach deswegen abgewiesen werden dürfen, weil sie der einheitlichen Meinung widersprechen oder im Normenkatalog schweizerischer, programmierter Bestandesaufnahmen fehlen. Kulturelle Identität ist nicht mit einheitlicher Meinung gleichzusetzen. «Eine einheitliche Meinung mag das Richtige sein für eine Kirche, für die eingeschüchterten oder gierigen Opfer eines alten oder neuen Mythos oder für die schwachen und willfährigen Untertanen eines Tyrannen. Für die objektive Erkenntnis brauchen wir viele verschiedene Ideen und eine Methode, die die Vielfalt fördert, ist auch als einzige mit einer humanistischen Auffassung vereinbart.» [26] Der «Planungsfaktor Mensch» und mit ihm das «soziale Moment» in der Planung leben von der in den traditionellen Planungsmethoden weitgehend ausgeklammernten grossen Summe von wesentlichen Details, Erscheinungsformen und Verhaltensweise. Sobald aber mit bürokratischer Präzision standardisierte Pla-

nungsgesetze, -methoden und -fachleute auf alle Dorfgemeinschaften mit gleichmachender, standardisierender Heftigkeit (oder gleicher arroganter Nachlässigkeit) gleichzeitig angesetzt werden, wird kulturelle Dimension zerstört, unwiderruflich zum Verschwinden gebracht.

Ziel müsste es aber sein, mit grosser Behutsamkeit die Summe noch so kleiner und bedeutungsloser Details über einen grossen Zeitraum zusammentragen. Erst diese Summe ergibt in *Aristau* jene so oft beschworenen naturräumlichen Gegebenheiten. Mit deren Ernstnehmen soll nicht lebendiges Brauchtum zur Folklore, sondern das menschliche Anpassungsvermögen unserer Altvorden ernstgenommen werden, denn sie machen das instinkthafte, unbewusste Entwicklungs- und Willenspotential offenkundiger als alle modischen Methoden.

Die Abkehr davon, fertige Projekte mit von Amtes wegen vorweggenommener Interessenabwägung vorzulegen, oder davon, als offene Planung Ziele und Wünsche zu suggerieren, die jeglichen Bezug zur naturräumlichen Gegebenheit vermissen lassen, verlangt vom Planer ein völlig neues Rollenverständnis. Er wird zum *unbedeutenden, bescheidenden, bestenfalls anregenden Glied einer Gemeinschaft*, die sich Ziele und Massnahmen selbst erarbeitet. Es bedeutet permanentes Begleiten, permanente Bereitschaft zum «Consulting» und zur Übernahme von Verantwortung. Es verlangt zudem vom Planer, Spannungsfelder zu sehen und sich ihnen auszusetzen. Zwischen Öffentlichkeit und Beteiligten stehend, ist er dem Spannungsfeld zwischen Staat und Betroffenen wie einem Wirbelsturm ausgesetzt. Die Vermittlerrolle, die er zu übernehmen hat, bedeutet, sich in das Zentrum des Sturmes zu begeben. Dieses Zentrum braucht jedoch nicht – das Zentrum oder Auge des Wirbelsturmes beweist es – derart turbulent zu sein, dass der Planer darob seine Aufgaben nicht erfüllen kann. Weil sich das Auge des Sturmes als ruhige Zone mit dem Sturm mitbewegt, bleibt der Planer am Puls des Geschehens, und da gehört er immerhin!

Anmerkungen:

- [1] Zum sozialen Moment im Haftpflichtrecht siehe *Oftinger*, Schweiz. Juristenzeitung 39, S. 545 ff. *Battaglia* sieht die Begründung der Kausalhaftung in der Störung der sozialen Ordnung überhaupt. Zit. bei *Oftinger*, Schweizerisches Haftpflichtrecht, 1. Band, 4. Auflage, Zürich 1975, S. 36.
- [2] Dies setzt aber voraus, dass alle Effekte der Werke Werkbestandteil sind und sich die Objektivierung des Schadens nicht allein an der Eigentumsbeschränkung sondern an der Umweltbelastung misst.
- [3] Vgl. *Habermas*: «Strukturwandel der Öffentlichkeit», 8. Auflage, Neuwied und Berlin 1976.
- [4] So hergeleitet und definiert von Stingelin in: *Stingelin Alfred*: «Öffentliche Werke im ländlichen Raum – Die Bedeutung der Landumlegung», Zürich 1978, 4. Kap. S. 61 ff.
- [5] Hinter öffentlichen Werken steht, berechtigtes öffentliches Interesse vorausgesetzt, das ganze Gewicht der jeweiligen Verwaltungsstufe und der entsprechenden Gesetzgebung, da die Planung der öffentlichen Werke von oben nach unten erfolgt.
- [6] Die Prüfungspflicht des öffentlichen Interesses muss auch die Frage umfassen, ob ein Werk zwingend an einen bestimmten Standort gebunden ist.
- [7] Die vom Staat als Unternehmer eingerichteten und betriebenen «körperlichen, stabilen und erdverbundenen Anlagen» sind als «Mittel zur Lösung einer Aufgabe» (*Burckhard Walther*: «Kommentar zur Schweiz. Bundesverfassung vom 29. Mai 1874», 3. Auflage, Bern 1931, S. 155) das zentrale Element des Werkbegriffes, der sich untrennbar mit der raumrelevanten Aufgaben und deren Effekte verbindet. Raumrelevante Elemente öffentlicher Aufgaben sind etwa:
 - Planung und Sicherstellung der räumlichen Voraussetzungen
 - Planung der mit dem Werk verbundenen weiteren Massnahmen
 - Materielle Arbeit des Baus und des Unterhalts der Werke.
- [8] Vgl. dazu *Stingelin Alfred*: «Der ländliche Raum als Planungseinheit», in: «Der ländliche Raum – eine Aufgabe der Raumplanung», Zürich 1977, S. 82 ff. Die Bedeutung der ganzheitlichen Problemerkennung und -lösung zeigt sich ausgeprägt im Nationalstrassenbau, der drei unterschiedliche Planungsprozesse auslöst (Strassenbau, landwirtschaftliche Strukturverbesserung (Güterzusammenlegung) und Ortsplanungen). Die drei dafür zuständigen Gesetzesbereiche (NSG, LG und kantonale Planungsgesetzgebung) postulieren u.a. drei verschiedene grosse, nicht deckungsgleiche Bezugsgebiete und greifen ausserdem nur ganz bestimmte Ziel- und Massnahmebereiche aus den raumrelevanten Problemen heraus. Vgl. ebenfalls *Stingelin*: «Öffentliche Werke im ländlichen Raum – Die Bedeutung der Landumlegung», Kapitel 2 und 3.
- [9] *Engels Wolfram*, in: «Bilanz – Schweiz. Wirtschafts-Revue» 5/79, S. 85 ff. Zitiert wird auch Prof. Johann Galtreng, Schweden, mit dem Slogan: «Je kleiner die Organisation, desto grösser der Mensch».
- [10] *Galbraith John Kenneth*: «Die Volkswirtschaftslehre und die Qualität des Lebens», Aufsatz in: «Wirtschaft, Friede und Gelächter», München/Zürich 1973, S. 45.
- [11] Vgl. dazu eine ausführliche Abhandlung von *Lendi Martin/Nef Robert*: «Erfüllung öffentlicher Aufgaben ohne Staat», in: DISP Nr. 54, Zürich 1979, S. 23 ff.
- [12] a.a.O., S. 23.
- [13] a.a.O., S. 23.
- [14] Kolloquium «Politische Planung in Theorie und Praxis» Wintersemester 1978/1979 des ORL-Instituts ETH, erscheint Ende September 1979 in Buchform im Haupt Verlag Bern, Referat von Prof. *Alleman*: «Wirtschaftsplanung zwischen strukturellem Eingriff und konzeptioneller Gestaltung».
- [15] *Feyerabend Paul*: «Wider den Methodenzwang», 4. - 6. Tausend, Frankfurt am Main 1976. *Feyerabend* geht auf die Identität der Lebensgemeinschaft und ihre Instinkte (S. 80, Anm. 18) ein und äussert sich über die konstruktive Meinungsvielfalt als Abbild der kulturellen Identität (S. 67, 68 und S. 83, 84). «Ein Kind in einer sogenannten primitiven Kultur, das eine besondere Fähigkeit zu Visionen oder eine besondere psychische Empfänglichkeit zeigt, kann eine gründliche Ausbildung in verschiedenen Weisen des Sehens und Seins erhalten und wird dann vielleicht ein wichtiges Mitglied der Gesellschaft. Priester, Schamane oder Prophet, Heilkundiger, Künstler. In unserer Gesellschaft dagegen werden solche Kinder nur allzu oft von wohlmeinenden Beratern abgefangen und von Lehrern, Psychotherapeuten und andern Hütern der Norm von ihren merkwürdigen Fähigkeiten befreit. Damit wird ein dynamischer Beitrag zum Wohlergehen der Gesellschaft ständig an der Wurzel unterbunden, eine Möglichkeit zur Inspiration, Ekstase und Teilnahme an der grössten Wirklichkeit, in der wir alle leben und atmen, die uns unsere Erziehung aber nicht sehen lässt.»
- [16] *Feyerabend*, a.a.O.
- [17] Eine ausführliche und sehr kritische Auseinandersetzung über die Rolle der Raumplanung im Reusstalsanierungsprojekt siehe bei: *Stingelin Alfred*: «Die Bedeutung des ländlichen Raumes für die Raumplanung, dargestellt am Beispiel der aargauischen Reusstalsanierung», in: Fachzeitschrift «Vermessung, Photogrammetrie, Kulturtechnik», Nr. 5/78, Zürich 1978.
- [18] Baugesetz des Kantons Aargau (BauG) vom 2. Februar 1971.
- [19] Dekret über Bodenverbesserungen vom 5. Mai 1970.
- [20] Unterlagen aus einem Planungsgutachten, das vom *Ingenieurbüro Sennhauser, Werner und Rauch* für die Gemeinde Aristau im September 1979 erstellt worden ist.
- [21] Vgl. *Stingelin*: «Die Bedeutung des ländlichen Raums», a.a.O.
- [22] Vorgeschlagen von *Stingelin* in: «Öffentliche Werke im ländlichen Raum», a.a.O., S. 134 und S. 140 ff.
- [23] Vgl. *Galbraith John Kenneth*, in: «Volkswirtschaftslehre und die Qualität des Lebens (Friede, Wirtschaft und Gelächter)»: «An erster Stelle sollte es jetzt darum gehen, das zu verbessern, was man – im weitesten Sinne – als die Qualität des Lebens bezeichnet».
- [24] *Feyerabend*, a.a.O.
- [25] Anlässlich eines Radiointerviews durch den Schweizerischen Botschafter bei der UNESCO am 13. 5. 1979 bei Radio DRS formuliert: Entwicklungsproblematik ist eine Frage der Kultur, der kulturellen Dimension, eine Frage der kulturellen Identität.
- [26] *Feyerabend*, a.a.O.

Adresse des Verfassers: Dr. A. Stingelin, Loo-wiesenstr. 11, 8106 Adlikon