

Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeinde- verwaltung

Band 80
September 1979
Nr. 9

Redaktion

Dr. iur. Hans Peter Moser,
Verwaltungsgericht, Seilergraben 1, 8001 Zürich

Dr. iur. Reinhard Isler,
Direktor der Nordostschweizerischen Kraftwerke, Zürich

Prof. Dr. iur. Alfred Kuttler,
Bundesrichter, Basel

Zwanzig Jahre
Schweizerische
Bausekretärenkonferenz

I

96

Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeinde- verwaltung

Band 80
September 1979 Nr. 9



Inhalt

Mit Beilage «Zeitschrift für öffentliche Fürsorge». Offizielles Organ der schweizerischen Staatsschreiber-Konferenz, der Bausekretären-Konferenz, des schweizerischen Städteverbandes, des Verbandes der Gemeindepräsidenten des Kantons Zürich, des Verbandes bündnerischer Gemeindepräsidenten und Verwaltungsbeamter, der schweizerischen Verwaltungskurse an der Hochschule St. Gallen für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften und der Schweizerischen Gesellschaft für Agrarrecht

Erscheint am 15. jedes Monats. Abonnementspreis jährlich Fr. 66.-. Nachdruck nur unter deutlicher Quellenangabe gestattet

Druck und Verlag
Orell Füssli Graphische Betriebe AG,
8036 Zürich

Inseratenverwaltung und Promotion:
Orell Füssli Werbe AG,
Holbeinstrasse 30, 8022 Zürich

Zwanzig Jahre Schweizerische Bausekretärenkonferenz

- Seite 377 *A l'occasion du 20e jubilé.* Par Jaques Vernet, conseiller d'Etat, Genève, président de la Conférence suisse des directeurs des travaux publics
- 379 *Zur Einführung.* Von Jost Bürgisser, Zürich, Präsident der Schweizerischen Bausekretärenkonferenz
- 382 *Gedanken zu den Schwerpunkten der Arbeit der Bausekretäre in den vergangenen zwanzig Jahren. Ein Geleitwort.* Von Prof. Dr. Alfred Kuttler, Bundesrichter, Lausanne
- 389 *Zum neuen Raumplanungsgesetz.* Von Fürsprecher Marius Baschung, Bern, Delegierter des Bundesrates für Raumplanung
- 395 *Participation et collaboration dans l'établissement des plans d'aménagement du territoire.* Par Bernard Kraysenbühl, avocat, Lausanne
- 404 *La pianificazione del territorio nel Ticino e in generale.* Di Adelio Scolari, Gordola
- 419 *Die Finanzierung der Baulanderschliessung nach bernischem Recht.* Von Prof. Dr. iur. Aldo Zaugg, Blumenstein
- X 434 *Die fiskalische Belastung planerischer Mehrwerte.* Von Prof. Dr. iur. Ferdinand Zuppinger, Zollikon
- 456 *Literatur*

A l'occasion du 20e jubilé

Il y a 20 ans, quelques collaborateurs actifs des directeurs des travaux publics ont décidé de s'associer en une Conférence des secrétaires des travaux publics. La création de cette institution fut saluée avec satisfaction au sein de la Conférence des directeurs des travaux publics qui existait elle-même depuis de longues années. Le nombre croissant de ses membres et le précieux travail accompli sont une preuve tangible de la nécessité de cette organisation.

Ces 20 ans d'action en étroite collaboration avec la Conférence des directeurs des travaux publics méritent la reconnaissance de tous les directeurs des travaux publics et de tous les cantons.

La Conférence des directeurs des travaux publics vous adresse ses sincères félicitations et ses vœux les meilleurs. Que la Conférence des secrétaires des travaux publics continue à rester jeune d'esprit, efficace dans son travail et variée dans ses idées.

Conférence suisse des
directeurs des travaux publics
Jaques Vernet, président

Zur Einführung

Von *Jost Bürgisser*, Zürich, Präsident der Schweizerischen Bausekretärenkonferenz

Die Schweizerische Bausekretärenkonferenz (SBK) ist die Vereinigung von leitenden Beamten, die sich in Bund, Kantonen und Gemeinden mit dem öffentlichen Baurecht und dessen Durchsetzung befassen.

Die Gründung der SBK im Jahre 1959 (Gründungspräsident Departementssekretär Dr. *Max Hofstetter*, Luzern) fiel in die Zeit, da das öffentliche Baurecht der Gemeinden und die baurechtlichen Anliegen der Kantone zu einer nicht leichten Herausforderung an die kantonalen Departemente wurden. Es entsprach einem Bedürfnis der kantonalen Baudepartementssekretäre, wichtige Probleme des beruflichen Wirkens in gemeinsamer Auseinandersetzung zu erfassen, zu diskutieren und zu lösen.

Die Gründer der SBK waren Juristen, die in weitgehend autodidaktischer Leistung zu führenden Fachleuten des öffentlichen Baurechts wurden. Entsprechend der fortschreitenden Entwicklung und Ausweitung des öffentlichen Baurechts öffnete die SBK ihre Mitgliedschaft in der Folge auch den Juristen unterhalb der Direktionsebene und den Baurechtsfachleuten mit administrativer Ausbildung in Kantonen und Gemeinden. Da sich aufgrund der Gesetzgebung über den Nationalstrassenbau, die Raumplanung, den Umweltschutz, die Wohnbauförderung usw. mehr und mehr auch Bundesstellen mit dem öffentlichen Baurecht zu befassen hatten, gehören nunmehr auch Bundesbeamte der SBK an. Die Tätigkeit als Bausekretär ist für manchen Verwaltungsmann nicht die Endposition seiner beruflichen Laufbahn. Um Fachleute mit qualifizierter Erfahrung auf dem Gebiete des öffentlichen Baurechts der Vereinigung zu erhalten, besteht seit der Statutenrevision von 1975 die Praxis, dass Kollegen, die das Amt eines Bausekretärs nicht mehr ausüben, die Mitgliedschaft mit allen Rechten beibehalten können.

* * *

In den Gemeinden gehören die Leitung und die Instruktion des Baubewilligungsverfahrens sowie die Vorbereitung der planerischen Entscheidungen, welche auf Gemeindeebene zu treffen sind, zu den primären Aufgaben des Bausekretärs.

Das Bauverfahrensrecht kann in seinen Ansätzen bis tief in die Urzeiten der Rechtsgeschichte verfolgt werden. Das durchgeformte rechtsstaatliche Bauverfahrensrecht zur Durchsetzung des öffentlichen Baurechts ist dagegen jung. Vom Brückenbauoberpriester der römischen Frühzeit («pontifex maximus»), dessen

Ratskollegium Beschlüsse nach geheimen Regeln fasste, über kaiserliche Stadtgründungsdekrete, die ebenso unter Ausschluss jeglicher Öffentlichkeit zustande kamen wie die mittelalterlichen Ratsbeschlüsse, führt ein weiter und verschlungener Weg bis zum vollen rechtlichen Gehör für die durch Planungsmassnahmen Betroffenen und bis zur Verwirklichung der «offenen Planung» unter Mitwirkung aller Bürger des Planungsbereiches.

Die Anhörung und Mitwirkung der Betroffenen und der Bürger ist dabei auch ein Mittel der Sachaufklärung zur Erlangung zuverlässiger Entscheidungsgrundlagen. Eine reibungslose bautechnische, bauhygienische, bauästhetische und nicht zuletzt bauökonomische (Energiesparen!) Koordination im Bauwesen soll uns in eine Zukunft führen, die besser ist als das Bild, das nostalgische Emotionen gegen das rasche Tempo der Entwicklung von ihr entwerfen. Mehr Wohnraum und bessere Strassen bedeuten mehr private Entfaltungsmöglichkeit. Die wachsenden Ansprüche an Komfort und Wohnraumgrösse konnten erstaunlicherweise für eine Mehrheit der Bevölkerung befriedigt werden. Die Wohndichte im Sinne der Wohnraumbelegung hat in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich abgenommen. Ein sachlicher Vergleich mit der Vergangenheit zeigt drastisch, wie sich die Situation des Menschen in seiner baulichen Umgebung grundlegend geändert hat. In der antiken Millionenstadt des kaiserlichen Rom holpten nachts die Holzfuhrwerke auf schmalen Strassen, die tagsüber nur von der kaiserlichen Post benutzt werden durften. Grosse und häufig wiederkehrende Feuersbrünste waren für den Städter vom Altertum bis ins 19. Jahrhundert dauernd eine bedrückende Gefahr. Wegen des Räuberunwesens auf dem «flachen Lande», das in vielen Gegenden faktisch bis zum Wiener Kongress währte, lebten die Bürger aus berechtigter Angst um Leib und Leben, Hab und Gut innerhalb «grauer Städte Mauern» beengend unkomfortabel in einer prekären Sicherheit. Im Mittelalter und bis in die Neuzeit war die Schweinehaltung jedem Stadtbewohner trotz der engen Wohnverhältnisse gestattet. In den Ehgräben flossen die Abfallstoffe nie ganz ab . . .

Der moderne Verwaltungsstaat duldet nicht die Spur solcher Zustände. Noch nie gab es soviel Bausicherheit, noch nie wurden Baudenkmäler so sorgfältig gepflegt, noch nie war die Mobilität den Massen so erleichtert, noch nie wurde soviel für die Wohnhygiene, für den Immissionsschutz, für Erholungsgebiete und für den Naturschutz ausgegeben. Trotzdem stossen wir allenthalben auf planerische Fehlentwicklungen. Fast alle diese Fehlpositionen haben ihren Grund in der Missachtung eines rechtspolitisch bedeutsamen, aber trotz seiner Evidenz zuwenig bekannten Leitprinzips: Was für die Ökonomie der Grundsatz der Angleichung der Ausgaben an die Einnahmen, ist für das öffentliche Bauplanungsrecht die Regel, dass *die bauliche Ausnutzung in der richtigen Proportion zur baulichen Erschliessung stehen muss*. Verfehlte bauliche Hochnutzungen haben für die menschliche Lebensordnung schwerwiegende Konsequenzen: Neben dem Verlust der Lebensqualität in eintönig undurchmischten Vierteln kann in massiv übernutzten Grossstadtteilen unter ungünstigen Bedingungen Slum-Kriminalität auftreten (z. B. Frankfurt, New York); in dicht überbauten Gebieten mit Strassen, die dem motorisierten Ansturm nicht standzuhalten vermögen, entwickelt sich der Hass auf das Automobil, um nur diese wenigen Beispiele zu nennen.

* * *

Trotz alledem kann im nachhinein in der Regel festgestellt werden, dass die Entwicklung, gesamthaft gesehen, besser verläuft, als ihre Vorstufen erahnen lassen. Bei fachkundigem Einsatz und engagierter Mitarbeit aller Beteiligten ist gegen allen Pessimismus berechtigter Zukunftsglaube am Platze.

Zivilisation und Hochkultur sind ohne Bauwerke undenkbar. Gleich undenkbar ist angesichts der Überlastung der Lebensräume in einer voll organisierten Anspruchsgesellschaft eine vernünftige bauliche Weiterentwicklung ohne ein hochentwickeltes Baurecht. Nachdem die zweite Vorlage eines Raumplanungsgesetzes von den eidgenössischen Räten angenommen worden ist, verfügt die Schweiz über das grundlegende bauplanungsrechtliche Instrumentarium, das ihr erlauben sollte, die Probleme, die sich ihr heute und in Zukunft auf diesem Gebiete stellen, zu bewältigen.

Wegen der Bedeutung dieser Probleme nehmen in der vorliegenden Festschrift zum zwanzigjährigen Bestehen der Bausekretärenkonferenz die bauplanungsrechtlichen Beiträge einen breiten Raum ein. Daneben wird auch der abgabenrechtliche Bereich berücksichtigt.

Für den Historiker sind zwanzig Jahre eine kurze Zeitspanne. Für den Berufsmann, der an der Ausbildung des Baurechts selber teilhatte, bedeuten die vergangenen zwanzig Jahre mehr; sie sind für ihn eine Zeit des Aufbaus, in der die Grundlagen für die künftige Raumordnung gelegt worden sind.

Die Gründer der Bausekretärenkonferenz stehen zum Teil schon nicht mehr im aktiven Berufsleben. Dank ihrem Mut und ihrem Einsatz hat die Bausekretärenkonferenz wesentliche Beiträge zur Entwicklung des öffentlichen Baurechts leisten können.

Die Verfasser der Beiträge dieser Festschrift haben selbstlos kostbare Freizeit geopfert. Die grosszügige finanzielle Unterstützung durch Kantone und Städte hat die Herausgabe des Gemeinschaftswerkes ermöglicht. Den Verfassern und den Behörden gebühren Dank und Anerkennung.

Die Abhandlungen der Festschrift wollen der wissenschaftlichen Durchdringung und Weiterentwicklung des öffentlichen Baurechts dienen. Darüber hinaus möge die Festschrift das Verständnis für das öffentliche Baurecht in allen staatspolitisch und baurechtlich interessierten Kreisen fördern.