ORL- Institut
ETH Zürich

Nachdiplomkurs 1975/77
PROJEKT II April 77

Id z. Z. bei gebundenes Exemplar

HORIZONTALE KOORDINATION IN DER VERWALTUNG DES KANTONS AARGAU ANHAND VON 4 FALLBEISPIELEN

LANDWIRTSCHAFT
VERKEHR
BAUGEBIETSETAPPIERUNG
MITTELSCHULENTSCHEID FRICKTAL

Bearbeiter:

Eichenberger-Hauri Rosmarie, dipl. Ing. rer. hort
Meier Rudolf, lic.,oec., publ.
Ott Walter, dipl. El. Ing. ETH
Sadat Ali, dipl. Forsting. ETH

INHALTSVERZEICHNIS

Einleitung 1

A. Theoretischer Teil 4

1. Problematik der Raumordnungspolitik 4

1.1. Aufgabe der Raumplanung 4

1.2. Probleme der Raumordnung 5

2. Problematik der horizontalen Koordination 7

2.1. Theoretische Zusammehänge der zu koordinierenden Planungen 7

2.2. Zeitpunkt der Koordinationsbemühungen 8

3. Strukturelemente der Verwaltung 9

4. Koordinationsanspruch 12

4.1. Negative Koordination 12

4.2. Positive Koordination 12

5. Thesen zum Verwaltungsverhalten 13

5.1. Beschränkte selektive Perzeption 14

5.2. Thesen zum Fachwissen 15

5.3. Ressortpartikularismus 16

5.4. Verwaltungshandeln 17

6. Lösungsversuche durch Organisation 17

6.1. Organisatorische Massnahmen zur Koordination der Basiseinheiten 17

6.2. Vertikal-hierarchische Koordination durch den Regierungsrat oder eine diesem unterstellte Stabstelle 18

B. FALLSTUDIEN 19

I. Landwirtschaft 19

1. Theoretischer Zusammenhang zwischen Raumplanung und Landwirtschaft 19

Einleitung 19

1.1. Ziele der Landwirtschaft 21

1.2. Ziele der Raumordnungspolitik 22

1.3. Abhängigkeit Landwirtschaft - Raumplanung 22

1.4. Rahmenbedingungen 23

1.4.1. Natürliche Eignung 24

1.4.2. Instrumentarium des Bundes ohne Einfluss des Kantons 24

1.4.3. Bestehende Infrastrukturen 24

1.5. Einteilung der Massnahmen 24

1.5.1. Instrumentarien des Bundes 24

1.5.2. Instrumentarien des Bundes mit Einfluss des Kantons 25

1.5.3. Instrumente des Kantons 25

1.5.4. Noch nicht legiferierte Instrumente von Bund und Kanton 26

1.6. Massnahmen mit räumlicher Wirkung 26

1.6.1. Agrarpolitische Instrumente 26

1.6.2. Flankierende Instrumente 27

2. Uebersicht über den Planungsablauf 27

3. Organigramm und Koordinationsgremien 31

4. Planungsablauf Landwirtschaft 33

4.1. Initiativphase 33

4.1.1 Motion Binder 33

4.1.2. Gründe für die Einreichung der Motion 34

4.1.3. Behandlung im Regierungsrat 35

4.1.4. Begründung Eintreten und Erheblichkeitserklärung 36

4.2. Auftragserteilung an Experten 37

4.2.1. Behandlung im Regierungsrat 37

4.2.2. Erster Vorschlag für die Bearbeitung 37

4.2.3. Vorberatende Kommission 38

4.2.4. Informationssammlung und Suche eines Experten 38

4.2.5. Auftragserteilung 38

4.2.6. Intervention wegen des Abgabetermins 39

4.3. Bericht Dettwiler 40

4.3.1. Bestandesanalyse 40

4.3.2. Entwicklungsperspektiven 42

4.4. Intensive verwaltungsinterne Arbeit 44

4.4.1 Arbeitsbeginn der Plenarkommission 44

4.4.2 Vierer-Arbeitsgruppe 47

4.4.3 Subkommission Ziele 48

4.4.4. Stellungsnahme des Planungschefs 48

4.4.5 Subkommission Rahmenbedingungen 48

4.4.6 Zielsystem der Subkommission Ziele 49

4.4.7 Zweite Sitzung der Plenarkommission 51

4.4.8 Chef Abteilung Landwirtschaft entwickelt Varianten 52

4.4.9 Varianten des Chefs Abt. LW 53

4.4.10 Chef Finanzverwaltung erstellt Ziel-Mittel-Matrix 56

4.4.11 Redigierte Fassung des Chefs Abt. LW 56

4.4.12 Mitbericht der Abteilung Raumplanung 56

4.4.13 Vierte Sitzung der Plenarkommission 58

4.4.14 Abgabe des Berichts Dettwiler 58

4.5. Hearing in Windisch 59

4.5.1. Teilnehmer 59

4.5.2. Funktion des Hearings 60

4.5.3. Resultat des Hearings 60

4.6. Erarbeitung des ersten Entwurfs eines Leitbildes 61

4.6.1. Die Arbeit wird im Finanzdepartement fortgesetzt 61

4.6.2. Erster bereinigter Entwurf des Leitbildes 62

4.6.3. Mitbericht der Raumplanung 63

4.6.4. Externe Vernehmlassung 64

4.6.5. Stellungnahme der Aarg. Landw.Gesellsch. 64

4.7. Abschluss des Berichtes und Beratung der politischen Instanzen 66

4.8. Schlussfolgerungen zu den Leitbildarbeiten 67

4.8.1. Einleitung 67

4.8.2. Koordinationsresultat 67

4.8.3. Gründe 67

II. Verkehr 71

1. Verhältnis Verkehr Raumplanung 71

1.1. Ziele des Verkehrs 71

1.1.1. Erreichbarkeit 71

1.1.2. Kosten 72

1.2. Abhängigkeit Verkehr - Raumplanung 72

1.2.1. Modell zur Nutzenfestlegung 73

1.2.1.1. Modell einer idealtypischen Zentralitätsstruktur 73

1.2.1.2. Modell der agglomerations-internen Verkehrsrelationen 74

1.2.1.3. Modell der Auswirkungen 74

1.2.1.4. Ziele der Raumplanung 77

1.2.2. Erster Fall 77

1.2.2.1. Erreichbarkeitserhöhung durch den Ausbau des OeV 77

1.2.2.2. Erhöhung der agglomerations-internen Erreichbarkeit durch den Ausbau des IV 79

1.2.3. Zweiter Fall 80

1.2.3.1. Erhöhung der Erreichbarkeit durch den OeV 81

1.2.3.2. Erhöhung der interregionalen Erreichbarkeit durch den IV 83

2. Organigramm 85

3. Planungsablauf Verkehr 86

3.1. Vorgeschichte 86

3.2 Koordination der Neuklassierung mit der Raumplanung 88

3.2.1. Veränderungen der Randbedingungen der Verkehrspolitik 88

3.2.2. Erarbeitung der Voraussetzung zur Neuklassierung 90

3.2.3. Erarbeitung der Neuklassierung 93

3.2.3.1. Vorgehen 93

3.2.3.2. Datenaufnahme 93

3.2.3.3. Prognosen 94

3.2.3.4. Die vorgeschlagenen Varianten 95

3.2.3.5. Der Grossratsentscheid 97

3.2.3.6. Stellungnahme der Abt. Raumpl. 97

3.2.3.7. Folgerungen 101

3.3. Schlussfolgerungen 102

3.3.1. Einleitende Bemerkungen 102

3.3.2. Koordination Verkehr - Raumplanung 102

3.3.2.1. Abschätzung der Koordination 102

3.3.2.2. Ursachen der mangelhaften Koordination 103

III. Etappierung 105

1. Zusammenhang Etappierung - Besiedlungskonzept 105

1.1. Einleitung 105

1.2. Differenzierungsmöglichkeiten der Etappierung 106

1.3. Auswirkungen der Etappierung auf den Bodenpreis 108

1.4. Auswirkungen der Etappierung auf das Besiedlungskonzept 109

1.5. Verhältnis Etappierung - Besiedlungskonzept aus rechtlicher Sicht 112

1.5.1. Gesetzliche Grundlagen 112

1.5.2. Oeffentliches Interesse 112

1.5.3. Materielle Enteignung 113

1.5.4. Folgerungen 113

2. Organigramm 114

3. Planungsablauf Etappierung 115

3.1. Ueberblick 115

3.1.1. Geschichte der Etappierung im Aargau 115

3.2. Stellung der Baugebietsetappierung in der kantonalen Raumplanung 117

3.3. Erarbeitung des Erschliessungsetappierungsmodells 118

3.3.1. Konzept zur Erschliessungsetappierung der RPW 119

3.3.2. Das Etappierungsmodell der ARP 122

3.3.3. Test des Modells 125

3.3.3.1. Erweiterung des Modells 1973 126

3.3.3.2. Etappierungsvorgehen 128

3.3.3.3. Bibersteiner Artikel 129

3.4. Aktueller Vollzug der Etappierung 131

3.5. Schlussfolgerungen zur Etappierung 135

3.5.1. Einleitende Bemerkungen 135

3.5.2. Koordination Etappierung - Leitbildplanung 135

3.5.2.1. Abschätzung der Koordination 135

3.5.2.2. Úrsachen der fehlenden Koordination 136

IV. Fallstudie Mittelschule Fricktal 139

1. Theoretischer Zusammenhang 139

2. Schematische Darstellung des Planungsablaufs 140

3. Organigramm 141

4. Planungsablauf 142

4.1. Einleitung 142

4.2. Einzelne Phasen 142

4.2.1. Kommission Anner 142

4.2.2. Bericht Bütler, Ruedin 143

4.2.3. Stellungnahme der Abteilung Raumplanung und des Erziehungsdepartements 144

4.2.3.1. Stellungnahme der Abteilung Raumplanung 144

4.2.3.2. Stellungnahme des Erziehungsdepartementes 146

4.2.3.3. Gegenseitige Argumente 147

4.2.4. Zweite Stellungnahme der paritätischen Kommission 148

4.2.5. Standortvorschlag des Regierungsrates 148

4.2.6. Grossratsdebatte 150

5. Schlussfolgerung der Fallstudie Mittelschule 151

V. Schlussfolgerungen 153

Literaturverzeichnis

EINLEITUNG

Mit unserer Arbeit versuchen wir ein wichtiges Problem der überörtlichen Raumplanung zu behandeln. Wir wählten die Frage der horizontalen Koordination in der kantonalen Verwaltung. Im Vordergrund steht aber nicht eine theoretische Erörterung oder ein Vorschlag zu einer Neukonzeption, da wir der Meinung sind,dass einerseits genügend theoretische Erklärungsansätze vorhanden sind, die aber empirisch noch zu wenig abgesichert wurden, und andrerseits ein Neuentwurf wenig sinnvoll ist, wenn er sich nicht auf eine Analyse des Vorhandenen abstützen kann. Deshalb wurde eine Analyse zu unserer Hauptaufgabe. Dises Ziel verfolgen wir nicht in generelller Weise, sondern anhand der Raumplanung im Kanton Aargau. Auch hier wird nicht die gesamte Raumplanung analysiert, sondern anhand von vier Fallbeispielen unsere Fragestellung untersucht. Folgende Planungen des Kantons Aargau wurden berücksichtigt:

Landwirtschaft	: Agrarpolitisches Leitbild für den Kanton Aargau
Verkehr	: Neuklassierung der Kantonsstrassen und Mehrjahresprogramm
Nutzungsplanung	: Etappierungsmodell
Infrastrukturanlage	: Mittelschulentscheid Fricktal (1)

Für die Auswahl der Fallbeispiele war das Vorhandensein von genügend Unterlagen wichtig, ein enger Zusammenhang zur Raumplanung musste bestehen und verwaltungsintern von einer Stelle raumordnungspolitische Vorstellungen vorhanden sein, wie sie im Kanton Aargau in Form der Besiedlungskonzepte vorliegen. Auf das Besiedlungskonzept, seine Geschichte und Inhalt, wird allerdings nur am Rande eingetreten, soweit dies für das Verständnis notwendig ~~wer~~ ist. Eine eingehende Analyse der damit verbundenen Probleme ist in einem speziellen Bericht vorgesehen, der in einer Veranstaltung des Fachbereichs Siedlung im SS 77 vorgetragen wird.

---

(1) Eine Liste der amtlichen Dokumente zu den einzelnen Themen befindet sich am Schluss der Arbeit im Literaturverzeichnis.

Unsere Arbeit ist in drei Hauptteile gegliedert.
Im ersten Teil wird die Frage der horizontalen Koordination als ein wichtiges Raumordnungsproblem herausgestrichen. Die Thesen zum Verwaltungsverhalten dienen als Orientierungsrahmen für mögliche Schwierigkeiten und Mängel einer Koordination.
Die eigentliche Analyse wird im zweiten Teil vorgenommen. Für die ersten drei Fallstudien werden zuerst die Zusammenhänge der zu behandelnden Sachplanungen in allgemeiner Weise dargestellt. Damit wird der Rahmen abgesteckt, innerhalb dem sich die Planung des Kantons bewegt . Im weiteren folgt eine Abhandlung der wichtigsten Ereignisse für jeden Fall. Es wird versucht den Planungsablauf nicht nur von der formellen Seite her darzustellen, sondern auch einen Einblick in die materiellen Auseinandersetzungen zu geben. Neben den vorhandenen Dokumenten stützen wir uns dabei auf die zahlreichen Interviews, die mit den an der Planung Beteiligten (17 Interviews) geführt wurden. Einzelne Abschnitte werden laufend anhand der aufgestellten Thesen kommentiert. Die Schlussfolgerungen am Ende jedes Fallbeispiels enthalten eine Einschätzung der Koordinationsanstrengungen (positive/ negative Koordination) und die Gründe für das Koordinationsresultat. Bereits bei den laufenden Kommentaren zeigte sich , dass die aufgestellten Thesen etwas zu kurz greifen, d.h. dass Aspekte der gesellschaftlichen Interessestruktur und der politischen Willensbildung zu wenig stark zum Ausdruck kommen. Die aufgestellten Thesen haben deshalb nur beschränkte Gültigkeit und müssten eigentlich mit den obigen Aspekten stärker verflochten werden. Diese Erkenntnis machten wir im vollen Umfang erst im Laufe der Arbeit, so dass unsere Ausgangsthesen nicht mehr geändert werden konnten. In gewissem Sinne kann gesagt werden, dass die ursprünglichen Thesen falsifiziert wurden.

Allen Personen der Verwaltung, die wir im Laufe unserer Arbeit interviewten, möchten wir unseren herzlichen Dank aussprechen. Ohne ihr sehr grosses Entgegenkommen und ihre offene Bereitschaft auf unsere Fragen einzugehen, wäre unsere Studie nicht möglich gewesen. Neben offiziellen Dokumenten der Verwaltung erhielten wir ebenfalls die Möglichkeit in zahlreiche verwaltungsinterne Berichte Einblick zu nehmen.
Danken möchten wir auch den Professoren Boesch, Huber, Lendi und Maurer vom ORL-Institut.

Sie waren uns vor allem mit methodischen Ratschlägen behilflich. Prof. Flury von der Abteilung VII der ETH vermittelte uns die ersten Kontakte zur Verwaltung und gewährte uns einen vertieften Einblick in die landwirtschafliche Leitbildplanung. Manche Anregungen verdanken wir den wissenschaftlichen Mitarbeitern vom ORL-Institut, B. Hotz, lic. oec. publ., R. Imholz, Dr. jur., W. Linder Dr. rer. pol. und H.Werder, lic. jur..

VERTRAULICHE BEWAHRUNG DES VORLIEGENDEN BERICHTES

Alle namentlich aufgeführten Personen erhalten ein Exemplar des vorliegenden Berichts. Da in der Studie viele unveröffentlichte Dokumente und Angaben von Verwaltungsstellen enthalten sind, möchten wir alle Empfänger bitten, die Studie an keine weiteren Personen abzugeben. Alle untersuchten Planungen sind noch nicht abgeschlossen und eine Veröffentlichung würde unnötige Schwierigkeiten provozieren.

A. THEORETISCHER TEIL

1. PROBLEMATIK DER RAUMORDNUNGSPOLITIK

1.1. Aufgabe der Raumplanung

"Die Raumplanung dient der Schaffung einer zielgerechten Raumordnung. Sie stellt eine der Planungsaufgaben des Staates dar. Als solche entwickelt sie eine rationale Ordnung des Raumes auf der Grundlage des verfügbaren einschlägigen Wissens, setzt diese durch zielgerechtes allseitig abgestimmtes Handeln durch und entwickelt und vollzieht diese Aufgabe in einem dauernden Prozess. Gemessen an denen im Staat üblichen Planungsarten handelt es sich um eine Planung, welche auf die zweckmässige Nutzung des Raumes gerichtet ist. Sie wird vom Bund, den Kantonen, den Gemeinden (....) wahrgenommen". (1)

Dieses Zitat gibt in umfassender Weise die Aufgabe der Raumplanung (2) wieder. Damit wird an die Raumordnungspolitik ein hoher Anspruch gestellt. Die ersten Erfahrungen mit der Raumordnungspolitik im Ausland, aber auch der Schweiz zeigen, dass die Erfüllung des gesetzten Zieles mit mannigfachen Schwierigkeiten verbunden ist (3).

---

(1) M. Lendi; Planungsrecht und Eigentum, S. 59.

(2) Raumplanung wird in diesem Bericht umfassend verstanden. Sie beinhaltet die Nutzungsplanung (Zonierung) und die Lenkung der raumrelevanten Aspekte der Sachplanungen durch die koordinierende Raumordnung.

(3) Vergl. dazu: St. Bieri: Interregionaler Ausgleich in einem föderalistischen System.
J. Maurer: Zur sachlichen Methodik des Bundesgesetzes über die Raumplanung; in Disp. Nr. 41/76; B. Hotz/ H. Werder: Bedingungen politischer Planung in der Schweiz.

1.2. Probleme der Raumordnungspolitik

Folgende wichtige Fragen sind in diesem Zusammenhang von Bedeutung:

a) Probleme der Theorie:

Bis heute gibt es keine anerkannte Raumordnungstheorie. Bisher besteht sie aus vielen partiellen Erklärungsansätzen, die zudem empirisch ungenügend abgesichert sind (4).

b) Probleme der Zielfindung:

Ziele lassen sich nicht einmalig herleiten. Sie sind einem dauernden Wandel unterworfen. Eine wissenschaftliche Zielfindung ist ebenfalls auszuschliessen, denn diese Ziele sollten Produkt des politischen Willensbildungsprozesses sein. Alle Mängel, die diesem Mechanismus eigen sind (5) potenzieren sich in der Raumordnungspolitik mit ihrem hohen Anspruch als Querschnittsplanung.

c) Organisatorische Probleme:

Es stellt sich das Problem der vertikalen und horizontalen Koordination der Träger der Raumordnungspolitik.

---

(4) U. Brösse; Raumordnungspolitik S. 3. schreibt dazu: "Die Wissenschaft von der Raumordnungspolitik ist noch im Aufbau begriffen. Sie muss auf die verschiedensten Einzelerkenntnisse, Hypothesen und Modelle zurückgreifen, zwischen denen bisher kein theoretischer Zusammenhang hergestellt werden konnte".

(5) L. Neidhart: Plebiszit und pluralitäre Demokratie, Bern 1970.

- Vertikale Koordination

Es stellt sich die Frage der Kompetenzverteilung, der Aufteilung der zu koordinierenden Probleme und der notwendigen organisatorischen Institutionen. J. Maurer schreibt dazu: "Es mag sein, dass die Verwirklichung des erforderlichen kooperativen Verhaltens zur wichtigsten Voraussetzung der guten Anwendung des Bundesgesetzes über die Raumplanung wird". (6).

- Horizontale Koordination:

Wird die Raumplanung nicht nur als Nutzungsplanung verstanden, sondern soll in allen übrigen Sachplanungen und Querschnittsplanungen der räumliche Aspekt berücksichtigt werden, so müssen die Träger der Raumordnung Mittel und Wege finden, die Koordination auf ihre Ziele sicherzustellen. Mehr dazu in dem folgenden Berichten.

d) Technische Probleme:

Die Planung im engeren Sinne umfasst Datenaufnahme, Prognose, Zielerfassung (nicht Festsetzung) und Mittelbereitstellung. Auf allen Ebenen stellen sich viele Fragen.
Bei der Datenaufnahme stellt sich die Frage der richtigen Auswahl und sinnvollen Strukturierung. Den Prognosen müssen glaubwürdige Annahmen unterstellt werden und Alternativrechnungen sollten angestellt werden. Die Instrumente sind vorallem schwierig auf ihre Wirksamkeit einzuschätzen.

---

(6) J. Maurer: Zur sachlichen Methodik des Bundesgesetzes über die Raumplanung; in Disp. Nr. 41, 1976, S. 49.

e) Probleme des Vollzugs:

Es stellt sich die Frage der Umsetzung der Pläne in die Praxis. Darin nimmt die Abgrenzung der Kompetenzenfestsetzung, der Praktikabilität, usw. eine grosse Bedeutung ein. ~~(7)~~.

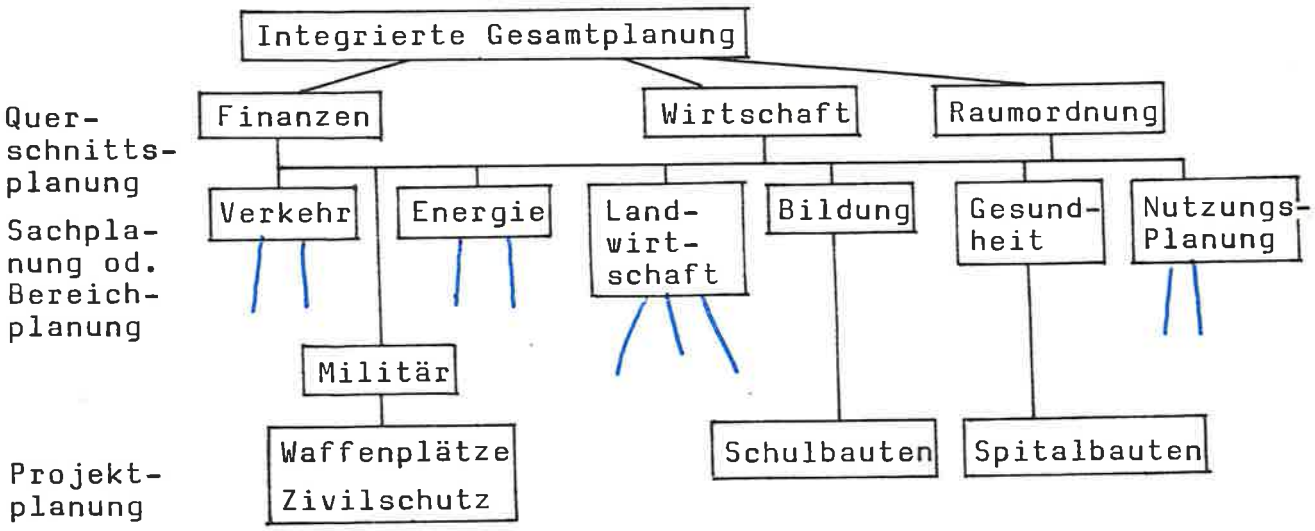
Mit der Aufzählung dieser Probleme soll nicht die Meinung vertreten werden, dass sie jemals völlig gelöst werden können. Eine Verbesserung sollte aber angestrebt werden. In unserem Bericht behandeln wir primär das Problem der horizontalen Koordination im Kanton Aargau. Die anderen Probleme werden nicht völlig ausgeschlossen, aber nur zweitrangig berücksichtigt.

2. PROBLEMATIK DER HORIZONTALEN KOORDINATION

2.1 Theoretische Zusammenhänge der zu koordinierenden Planungen

Es wurde bereits darauf hingewiesen, dass eine umfassende Raumplanung als Querschnittsplanung zu bezeichnen ist.

Die Bezüge der Raumplanung zu übrigen Planungen können folgendermassen dargestellt werden (8):



---

(7) Lendi ~~M.: Koordination staatlicher Aufgabenplanung~~; ~~Disp. 37/75, S. 37 - 39~~

(8) Vergl. dazu den Bericht der Studiengruppe für raumordnungspolitische Koordination in der Bundesverwaltung.

Die Erfassung der detaillierten Zusammenhänge zwischen den einzelnen Sachplanungen und der Raumordnung, der Raumordnung mit den Querschnittsplanungen und der integrierten Gesamtplanung ist die Frage nach der Theorie der Raumordnung (8).

Primär steht das Problem im Vordergrund, mit welcher Sachplanung die raumordnungspolitischen Ziele prinzipiell verfolgt werden können und welche Wirkungen von einer Steuerung aus der Sicht der Raumordnung zu erwarten sind. Ohne weitere Ausführungen kann an dieser Stelle nur die Vermutung ausgesprochen werden, dass in der heutigen Entwicklung die Finanzen, evtl. die Wirtschaft und die Nutzungsplanung die effizientesten Instrumente darstellen.Es folgt dann die Landwirtschaft und alle übrigen Infrastrukturplanungen (Verkehr, Schulbauten, Spitalbauten, Energie, Wasser).

2.2. Zeitpunkt der Koordinationsbemühungen

Sind die theoretischen Interdependenzen der einzelnen Bereiche herausgearbeitet, so stellt sich die Frage nach dem Zeitpunkt der Abstimmung der Planungen (9). Grundsätzlich stehen drei Möglichkeiten offen:

- Alle Pläne haben langfristigen (10 - 20 Jahre) Charakter und sie sind in dieser Bearbeitungsstufe zu koordinieren.
- Die langfristigen Pläne werden erst mittelfristig (5 - 10 Jahre) koordiniert.
- Erst kurz vor dem Vollzug wird eine Abstimmung vorgenommen (2 - 3 Jahre).

---

(8) Vergl. dazu den Bericht der Studiengruppe für raumordnungspolitische Koordination in der Bundesverwaltung

(9) Hauser H.: Plädoyer für die Trennung von Finanzplanung und Aufgabenplanung.

Die Festlegung des Zeitpunktes sagt noch wenig aus. Entscheidend ist vor allem das angestrebte Ausmass in den einzelnen Phasen. Sollen langfristig nur die Ziele oder auch die Massnahmen einbezogen werden? Mit Sicherheit kann gesagt werden, dass die Koordination kurzfristig vorgenommen werden sollte. Ob dies aber zu diesem Zeitpunkt überhaupt noch möglich ist, muss kritisch beurteilt werden. Die Möglichkeiten hängen einerseits von der Arbeitsweise der planenden Stelle der Verwaltung ab und den Konflikt-Konsensprozessen der politischen Willensbildung. Da wir uns primär auf die Probleme der Verwaltung beschränken, ist es deshalb notwendig die Strukturelemente dieser Organisationen genauer zu betrachten und die typischen Verhaltensweisen abzuleiten.

3. STRUKTURELEMENTE DER VERWALTUNG

Die Struktur der Verwaltung ist erfahrungsgemäss primär auf den Vollzug ausgerichtet."Ihre arbeitsteilige Organisationsform ist auf die zuverlässig berechenbare Ausführung eindeutiger von politischen Gremien vorgegebener Programme zugeschnitten. Fixe Kompetenzabgrenzungen, Hierarchie und die Weisungsrechte, die geordnete individuelle Beamtenlaufbahn bleiben die Merkmale unveränderter Verwaltungsstruktur im Sinne des Max Weberschen Idealtypus bürokratischer Herrschaft. Dementsprechend gilt Verwaltungshandeln als zweckbestimmend "rein sachlich" begründbar.

Programme, die aus dem Apparat aufsteigen, werden dem nichtbürokratischen Hierarchiechef zugeschrieben oder legitimieren sich an den bestehenden Programmen; "politisches" Handeln der Verwaltung dagegen wird oft mit der Fiktion der Delegation erklärt." (10)

---

(10) W. Linder: Möglichkeiten und Grenzen politischer Planung in der Schweiz, S. 23

Diese Struktur der Verwaltung kompliziert also die Interdependenzproblematik exponentiell.

Die Inkongruenz zwischen der nach Zuständigkeiten organisierten Erfüllung öffentlicher Aufgaben und der Zuständigkeiten übergreifenden Interdependenz gesellschaftlicher Problemzusammenhänge führt nach Scharpf zu drei gravierenden Folgeproblemen.

a) "Die Zuständigkeitsteilung innerhalb der staatlichen Organisation wirkt als Aufmerksamkeitsteilung. Die Aufmerksamkeit der Organisationsmitglieder konzentriert sich auf jene gesellschaftlichen Probleme, die innerhalb des eigenen Zuständigkeitsbereichs liegen. Probleme dieser Art werden mit relativ hoher Zuständigkeit wahrgenommen und bearbeitet. Anders verhält es sich bei Problemen ausserhalb der gegebenen Zuständigkeitsordnung und bei den die Zuständigkeitsordnung übergreifenden Problemzusammenhängen. Sie werden im Frühstadium von der staatlichen Organisation entweder gar nicht oder in zu engen Ausschnitten wahrgenommen.

In der Regel muss das Problem schon virulent geworden sein, ehe es in seiner tatsächlichen Ausdehnung erkannt wird. Die Zuständigkeitsteilung führt also tendenziell dazu, dass übergreifende Probleme zu spät erkannt werden". (12)

Dieses Problem stellt sich für die Raumordnungspolitik in modifizierter Form. In den meisten Fällen ist für die Raumordnung eine Stelle institutionalisiert, welche die Probleme wahrnimmt. Dies ist aber in anderen Abteilungen und Sektionen nicht unbedingt der Fall, die aber ebenfalls Raumordnungspolitik betreiben.

---

(12) Scharpf F.: Koordinationsplanung und Zielplanung, S. 107 - 108.

b) "Die Zuständigkeit entspricht in der Regel einer Kompetenzteilung im Sinne der Zuweisung begrenzter Mittel und (Handlungsräume) an die einzelnen Einheiten. Selbst wenn innerhalb des gesamten Systems der öffentlichen Aufgabenerfüllung die Mittel und Kompetenzen für problemgerechte Massnahmen insgesamt völlig ausreichen, so ist diese Gesamtheit praktisch nur selten verfügbar. Die Begrenztheit des Handlungsraumes jedes einzelnen Akteurs führt zu begrenzten Massnahmen, die gegenüber übergreifenden Problemen in der Regel zu wenig wirksam sein werden". (12).

Diese These ist in der Raumordnung von sehr grosser Bedeutung. Unmittelbar verfügt die Raumordnungspolitik nur über die Nutzungsplanungen. Alle anderen Instrumente sind in anderen Abteilungen vorhanden, die in angemessener Weise nach den Zielvorstellungen der Raumordnungspolitik eingesetzt werden sollten.

c) "Trotz der Begrenztheit der Handlungsräume sind fast überall Kompetenzüberschneidungen festzustellen. Sie sind jedenfalls insofern auch durch Reorganisationsbemühungen nicht zu beseitigen, als sie durch die faktische Mehrdimensionalität von Probleminterdependenzen bedingt sind. Massnahmen in einem Kompetenzbereich erfordern bestimmte Voraussetzungen in einem anderen Bereiche. Deshalb ist auch die Möglichkeit von Programm- und Massnahmenkonflikten und der wechselseitigen Störung zwischen verschiedenen Zuständigkeitsbereichen immer gegeben". (12)

Auch dieses Folgeproblem ist für die Raumordnungspolitik von grosser Bedeutung. Bisher war es üblich, dass die Raumordnung von den anderen Planungen dominiert wurde und sie die negativen Effekte übernehmen musste.

---

(12) F. Scharpf: Koordinationsplanung und Zielplanung, S. 107 - 108.

4. KOORDINATIONSANSPRUCH

Bis jetzt ist es üblich, dass eine Abstimmung der Planungen erst im nachhinein, nachdem sie fertiggestellt war, vorgenommen wurde. Dieses Abstimmungsmuster wird als negative Koordination bezeichnet. Anzustreben wäre aber eine positive Koordination.

4.1 Negative Koordination

Die negative Koordination ist bisher das vorherrschende Abstimmungsmuster. "Die Initiative zur Problemverarbeitung geht in der Regel von einer spezialisierten Einheit (Werkstatt) aus und bleibt inhaltlich auf den Aufmerksamkeitsbereich und den Aktionsraum dieser Einheit beschränkt". (13). Andere Einheiten werden in einem späteren Zeitpunkt beteiligt. "Den auf diese Weise Beteiligten geht es darum, ihren eigenen Zuständigkeitsbereich gegenüber konkurrierenden Programmen zu verteidigen und den zur Diskussion anstehenden Lösungsvorschlag auf unmittelbar einsichtige negative Auswirkungen auf den eigenen Zuständigkeitsbereich zu überprüfen. Das heisst, die Entscheidungsbereiche der an der Programmausarbeitung beteiligten Einheiten werden selbst nicht zur Disposition gestellt, sondern lediglich gegen negative Aenderungen des Status quo verteidigt". (13).

4.2 Positive Koordination

Die positive Koordination setzt voraus:

a) "die Analyse des gesamten faktisch interdependenten Problemzusammenhanges,

---

(13) Schmid/Treiber: Bürokratie und Politik S. 158

b) die Verfügung über den gesamten Aktionsraum, d.h. über alle auf den Problemzusammenhang bezogenen, in den einzelnen Entscheidungsbereichen vorhandenen Handlungsalternativen,

c) das gesamte Problem- und Handlungswissen der für die einzelnen Teilbereiche zuständigen Einheiten sollte verfügbar sein."(15).

Diesen Forderungen kann angefügt werden, dass die Koordination in einem frühen Zeitpunkt erfolgen sollte. Handelt es sich um langfristige Planungen, so scheint eine ausgefeilte Koordination nicht möglich. Erst mit der weiteren Detaillierung zur mittel- und kurzfristigen Planung, können weitere Abstimmungen vorgenommen werden. Es muss deshalb auf die laufende Koordination Wert gelegt werden. (S. Kap 2.2)

Die Frage, inwiefern überhaupt eine umfassende positive Koordination möglich ist, soll an dieser Stelle offen bleiben. Verschiedener Ueberlegungen weisen darauf hin, dass jeweils die zu koordinierenden Probleme auf ein Minimum reduziert werden sollten. Dafür müssen geeignete Reduktionsstrategien gewählt werden. (16).

5. THESEN ZUM VERWALTUNGSVERHALTEN

Welches sind die Ursachen für die mangelnde oder evtl. gelungene Koordination in der Verwaltung? In der Verwaltungswissenschaft sind zum Verwaltungsverhalten zahlreiche Thesen aufgrund empirischer Untersuchen aufgestellt worden. (17) + (13) f (15),

---

(15) F. Scharpf: Komplexität als Schranke der politischen Planung

(16) J. Maurer: Zur sachlichen Methodik des Bundesgesetzes über die Raumplanung; Disp. Nr. 41, 1976, S. 49.

(17) F. Wegelin: Integrierte Planung und Verwaltung - Problem und Lösungsansätze, S. 81

Teilweise haben sie einen widersprechenden Charakter. Uns sollen sie als Leitfaden für die Analyse der Fallstudien dienen, wobei die Formulierung der Thesen noch nichts über deren Gültigkeit aussagt. Bezogen auf die Verwaltung des Kantons Aargau und deren Raumordnungspolitik versuchen wir, ausgehend von dieser These, eine Einschätzung abzugeben.

5.1. Beschränkte selektive Perzeption

Eine planende Abteilung oder Sektion konzentriert sich in der Problemsicht und Bearbeitung nur auf einen Teilaspekt einer Gesamtproblematik. Es findet eine Spezialisierung auf bestimmte Arbeitsbereiche statt.

Drei Gründe können für die beschränkte selektive Perzeption angegeben werden:

- "Jede einzelne spezialisierte Einheit tendiert dazu, ihre Aufmerksamkeit auf den eigenen Zuständigkeitsbereich zu beschränken, und Probleme jenseits seiner Grenzen weniger deutlich wahrzunehmen und zugleich auch für weniger wichtig zu halten". (18).
  Bei diesem Punkt dürfte die Beschränkung des Zuständigkeitsbereiches durch die festgelegten Kompetenzen bestimmend sein.

- Die selektive Perzeption wird stark durch die Beziehungen der planenden Abteilungen mit den interessierten Kreisen (Klienten) bestimmt. Meistens handelt es sich um Personen, die von der Planung direkt betroffen werden oder sich angesprochen fühlen und fähig sind, ihre Interessen auch zu vertreten.

---

(18) B. Hotz: Verwaltungsinterne Koordinationsprobleme bei der Behandlung wirtschaftspolitischer Fragen im Kanton, unveröffentlicher Vorabdruck eines Aufsatzes, wird demnächst in Disp. Nr. 45 erscheinen.

- Ein Einfluss geht von der Ausbildung aus. Schmid/Treiber schreiben dazu: "Wenn darüber hinaus der Nachweis gelingt, dass Personen, die einer bestimmten Ausbildungsgruppe angehören, dazu tendieren beim Lösen der Probleme den Aspekt primär zu berücksichtigen, auf den hin sie ausgebildet worden sind, kann davon ausgegangen werden, dass sich bei diesem Trend zur selektiven Perzeption durch Ausbildung (Sozialisation) ein zusätzlicher Verstärkereffekt bemerkbar macht." (20).

5.2. Thesen zum Fachwissen

Die These 5.1 kann in zwei Richtungen noch erweitert werden.

- Bereiche mit einer langen Tradition und von grosser Bedeutung sind besser geeignet, Methoden und Lösungsverfahren bereitzustellen. Ihre Glaubwürdigkeit und damit ihre Anerkennung ist höher. Die Durchsetzungskraft eines stärker ausdifferenzierten Bereiches wird grösser.

- Fachwissen tritt meistens nicht in einer neutralen Form auf. Grob kann zwischen technischem und politischem Fachwissen unterschieden werden (21). Beamte mit technischem Fachwissen gehen von einer bestimmten Zielsetzung aus und entwickeln nach systematischen, logischen Kriterien ihre Planung. Meistens mögen sie vom wissenschaftlichen Standpunkt aus zu genügen. Wird mit politischem Fachwissen geplant, so werden in der Programmentwicklung die politischen Aspekte laufend einbezogen. Ihre Durchsetzungschancen werden dadurch höher.

---

(20) Schmid/Treiber; Bürokratie und Politik, S. 162

(21) Schmid/Treiber; a.a.O., S. 126

5.3. Ressortpartikularismus

Es gibt verschiedene Gründe, dass die Eigeninteressen einer Abteilung oder Sektion primär verfolgt werden oder während der Bearbeitung berücksichtigt werden.

- Die Motivationsstruktur, die mit der herkömmlichen Organisationsstruktur zusammenhängt, setzt Prämien eher für die Durchsetzung der eigenen Sache als auf die Kooperation. Eine Beförderung geschieht aufgrund des Erfolges im eigenen Bereich. (22).

- "Wie beobachtet werden konnte, erfolgen Problemwahrnehmung, Initiative für Programme, Programmentwicklung- und Planung meist dezentral in den hierarchisch unteren Organisationseinheiten. Dabei reagieren diese wiederum sehr oft auf externe Anstösse oder Forderungen. Irgend eine Stelle beginnt mit der Planung. Im Zusammenhang mit der daraus resultierenden Dominanz der Bereichsplanung formulierte Jochimsen, den Grundsatz "der maximalen Ressortproduktion und zugleich minimaler interressortmässigen Koordination". (23).

- Ausbau der eigenen Position.

  Die Träger einer Abteilung versuchen zu Macht und Prestige zu gelangen. Die eigenen Aufgaben werden möglichst optimal erfüllt. Einmal erreichte Positionen werden nicht mehr abgegeben, sondern versucht, sie weiter auszubauen. (Diese These wird in dieser Arbeit nicht mehr weiter verfolgt.)

---

(22) B. Hotz, a.a.O. S. 5

(23) B. Hotz, a.a.O. S. 5

5.4. Verwaltungshandeln

Das Handeln der Beamten orientiert sich noch stark an den Aufgaben der klassischen Eingriffsverwaltung. "Sein Denken (des Beamten) ist sachlich-konkret, politisch-pragmatisch im übrigen stets zuständigkeitsorientiert. Sein Handeln ist auf die Wahrung von Kompetenzen und die Erledigung von Vorgängen gerichtet." (24)

Dieser Schwerpunkt der Handlungsweise reduziert das Interesse an Planungen, bewirkt aber vor allem, dass Planungen im Vollzug nicht berücksichtigt werden.

6. LOESUNGSVERSUCHE DURCH ORGANISATION

Aufhebung der arbeitsteiligen Problemlösung durch organisatorische Massnahmen: F. Wegelin gibt darüber eine ausführliche Darstellung. (25). Wir beschränken uns auf die grundsätzliche Problematik der horizontalen und der vertikal-hierarchischen Institution.

6.1. Organisatorische Massnahmen zur Koordination der Basiseinheiten.

Der Zusammenschluss von Basiseinheiten ermöglicht, dass Personen mit hohem Fachwissen verhandeln und ein vertiefter Informationsfluss stattfindet. Grundsätzlich wird die Ausarbeitung von komplexen Programmen ermöglicht.

Die Durchsetzungskraft der Anträge von Projektgruppen sind gering, da sie nur über mangelnde Kompetenzen verfügen und die politische Absicherung, etwa durch den Regierungsrat, meist nicht vorhanden ist.

---

(24) H. Ehmke: Planung im Regierungsbereich, Aufgaben und Widerstände, S. 316. In: politische Planungssysteme.

(25) F. Wegelin: Integrierte Planung und Verwaltung Probleme und Lösungsansätze, S. 77 ff.

6.2. Vertikal-hierarchische Koordination durch den Regierungsrat oder eine diesem unterstellte Stabstelle

Die Stelle würde den Ueberblick über die gesamte Tätigkeit haben und die Abteilungen und Sektionen entsprechend anleiten müssen. Eine Entwicklung der einzelnen Programme aus der Sicht der Gesamtzusammenhänge wäre gewährleistet.

Der Regierungsrat oder die Stabstelle würden über die notwendige politische Potenz verfügen, um die Durchsetzung der Programme zu ermöglichen. Beschränkt wird dieses Koordinationsprinzip durch die erschwerte Informationsbeschaffung und die mangelnde Informationsverarbeitungskapazität. Eine Führung kann höchstens in allgemeiner Weise erfolgen.

B. FALLSTUDIEN

I. LANDWIRTSCHAFT

1. THEORETISCHER ZUSAMMENHANG ZWISCHEN RAUMPLANUNG UND LANDWIRTSCHAFT

Einleitung

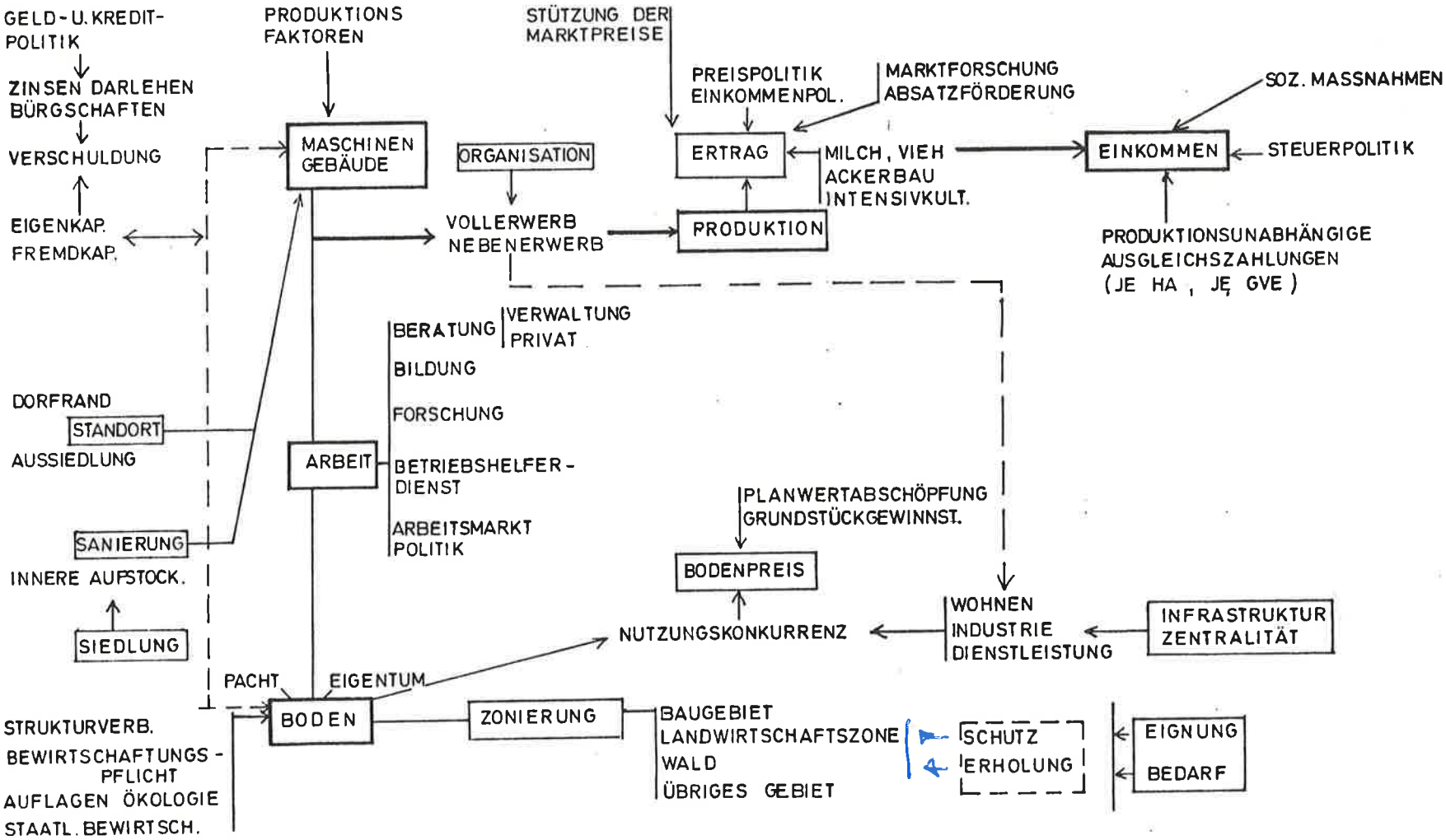
Wir versuchen die Zusammenhänge zwischen Raumplanung und der Landwirtschaft in einem Schema zu erfassen (siehe folgende Seite).Es soll uns als Orientierungsrahmen für die folgende Auseinandersetzung mit der Abt. Raumplanung und dem Finanzdepartement dienen. Damit sollte es möglich werden,zu sehen, welche Punkte innerhalb des ganzen Problemkreises umstritten waren.

Zuerst werden die Ziele und damit auch die Problemsicht der Landwirtschaftspolitik dargestellt. Die Herausarbeitung der Zusammenhänge zwischen Raumplanung und Landwirtschaft setzt mit der Darstellung der Ziele der Raumplanung ein. Ein Vergleich wird uns zeigen, welche Gemeinsamkeiten in den Zielsetzungen bestehen und welche Ziele der Raumordnung in die Landwirtschaftspolitik eingebracht werden müssen. Auf der andern Seite hat die Raumordnung bestimmte Ziele der Landwirtschaft als Rahmenbedingungen zu berücksichtigen.

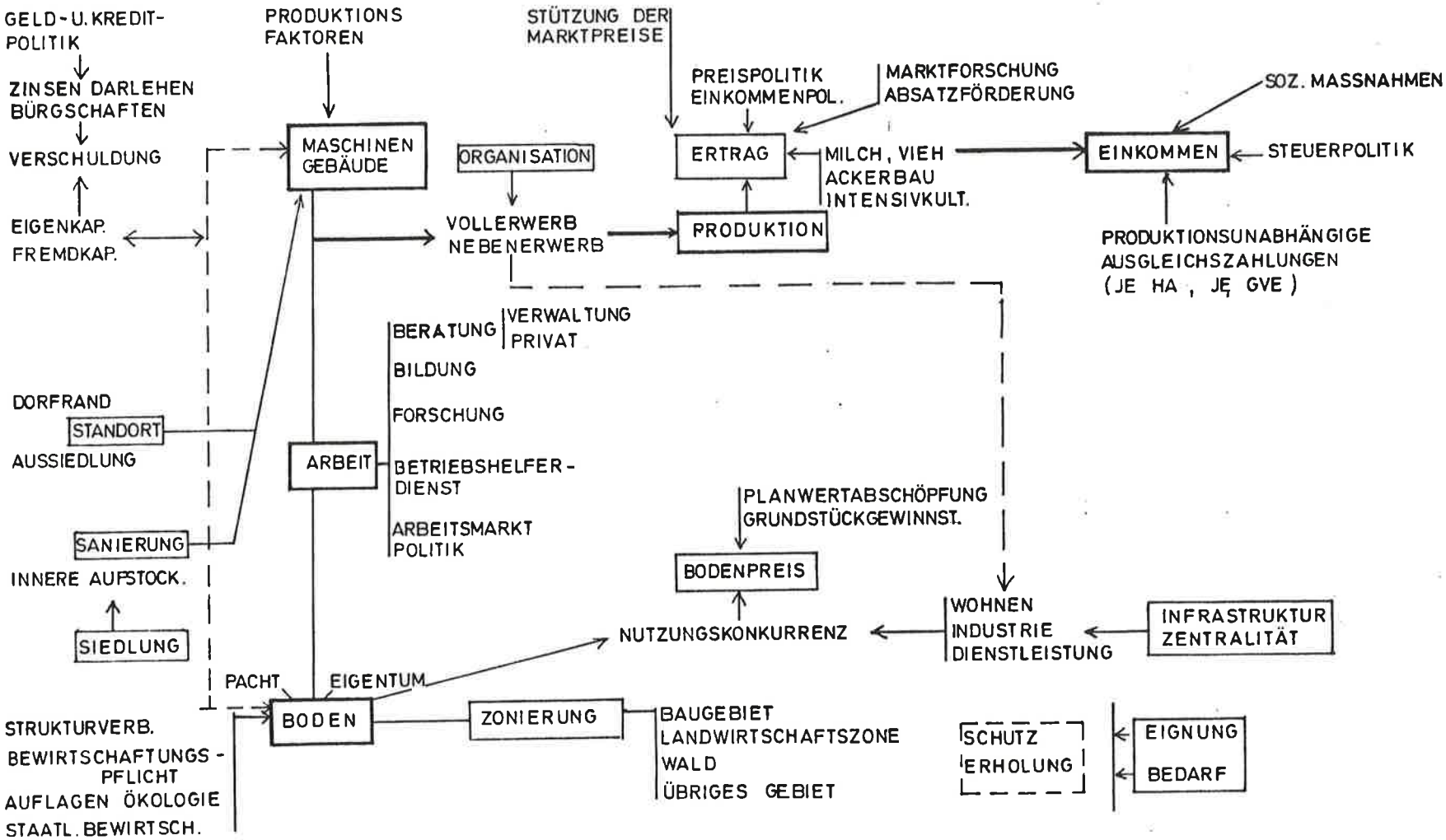
Die Liste der vorhandenen und die in Diskussion stehenden Instrumente zeigen uns, auf welche Art die Ziele grundsätzlich erreicht werden können. Eine theoretische und empirisch abgesicherte Wirkungsanalyse würde den Rahmen unseres Berichtes sprengen. Die Darstellung der exogenen Faktoren soll zeigen, welcher Handlungsspielraum für eine kantonale Landwirtschaftspolitik überhaupt offen steht.

Damit ist noch nicht geklärt, wie die Ziele der Raumplanung in der Landwirtschaftspolitik verfolgt werden können. Grundsätzlich kommen alle Instrumente in Frage, die einen räumlichen Effekt zeitigen. Zudem kann unterschieden werden, ob diese regional und örtlich beschränkt seien oder von überregionaler Wirkung sind.

SCHEMA 1


GELD- U. KREDIT-POLITIK
ZINSEN DARLEHEN BÜRGSCHAFTEN
VERSCHULDUNG
EIGENKAP.
FREMDKAP.
PRODUKTIONS FAKTOREN
MASCHINEN GEBÄUDE
ORGANISATION
VOLLERWERB
NEBENERWERB
STÜTZUNG DER MARKTPREISE
PREISPOLITIK EINKOMMENPOL.
MARKTFORSCHUNG ABSATZFÖRDERUNG
ERTRAG
MILCH, VIEH
ACKERBAU
INTENSIVKULT.
PRODUKTION
EINKOMMEN
SOZ. MASSNAHMEN
STEUERPOLITIK
PRODUKTIONSUNABHÄNGIGE AUSGLEICHSZAHLUNGEN (JE HA, JE GVE)
BERATUNG
VERWALTUNG
PRIVAT
BILDUNG
FORSCHUNG
BETRIEBSHELFER-DIENST
ARBEITSMARKT POLITIK
ARBEIT
DORFRAND
STANDORT
AUSSIEDLUNG
SANIERUNG
INNERE AUFSTOCK.
SIEDLUNG
PLANWERTABSCHÖPFUNG
GRUNDSTÜCKGEWINNST.
BODENPREIS
NUTZUNGSKONKURRENZ
WOHNEN
INDUSTRIE
DIENSTLEISTUNG
INFRASTRUKTUR ZENTRALITÄT
PACHT
EIGENTUM
BODEN
STRUKTURVERB.
BEWIRTSCHAFTUNGS-PFLICHT
AUFLAGEN ÖKOLOGIE
STAATL. BEWIRTSCH.
ZONIERUNG
BAUGEBIET
LANDWIRTSCHAFTSZONE
WALD
ÜBRIGES GEBIET
SCHUTZ
ERHOLUNG
EIGNUNG
BEDARF

SCHEMA 1


GELD-U. KREDIT-POLITIK
ZINSEN DARLEHEN BÜRGSCHAFTEN
VERSCHULDUNG
EIGENKAP.
FREMDKAP.
PRODUKTIONS FAKTOREN
MASCHINEN GEBÄUDE
ORGANISATION
VOLLERWERB
NEBENERWERB
STÜTZUNG DER MARKTPREISE
PREISPOLITIK EINKOMMENPOL.
MARKTFORSCHUNG ABSATZFÖRDERUNG
ERTRAG
MILCH, VIEH
ACKERBAU
INTENSIVKULT.
PRODUKTION
EINKOMMEN
SOZ. MASSNAHMEN
STEUERPOLITIK
PRODUKTIONSUNABHÄNGIGE AUSGLEICHSZAHLUNGEN (JE HA, JE GVE)
BERATUNG
VERWALTUNG
PRIVAT
BILDUNG
FORSCHUNG
BETRIEBSHELFER-DIENST
ARBEITSMARKT POLITIK
ARBEIT
DORFRAND
STANDORT
AUSSIEDLUNG
SANIERUNG
INNERE AUFSTOCK.
SIEDLUNG
PLANWERTABSCHÖPFUNG
GRUNDSTÜCKGEWINNST.
BODENPREIS
NUTZUNGSKONKURRENZ
WOHNEN
INDUSTRIE
DIENSTLEISTUNG
INFRASTRUKTUR ZENTRALITÄT
PACHT
EIGENTUM
BODEN
STRUKTURVERB.
BEWIRTSCHAFTUNGS-PFLICHT
AUFLAGEN ÖKOLOGIE
STAATL. BEWIRTSCH.
ZONIERUNG
BAUGEBIET
LANDWIRTSCHAFTSZONE
WALD
ÜBRIGES GEBIET
SCHUTZ
ERHOLUNG
EIGNUNG
BEDARF

1.1. Ziele der Landwirtschaft

Im Mittelpunkt des Schemas steht die landwirtschaftliche Produktion von Nahrungsmitteln. Sie kommt durch die Allokation der Produktionsfaktoren Boden, Arbeit und Maschinen, Gebäude zustande. Da diese Allokation in der Landwirtschaft durch die Preis- und Einkommenspolitik (1) des Bundes gelenkt wird, kann von einem quasi-marktwirtschaftlichen Mechanismus gesprochen werden, der Umfang und Wert der Produktion bestimmt. Mit der Institutionalisierung dieses Mechanismus ist gleichzeitig auch das Ziel der Produktion gesetzt: Die Steigerung des Einkommens.

Dieses Oberziel wird faktisch durch zwei Tatsachen relativiert:

- Die Arbeitskräfte in der Landwirtschaft, welche innerhalb des marktwirtschaftlichen Mechanismus agieren müssen, sollten auch von ihrer subjektiven Einstellung her gesehen, die entsprechende Werthaltung einnehmen. In diesem Zusammenhang wird von Unternehmergeist (gesellschaftliche Normen) in der Landwirtschaft gesprochen. Dass dieser nicht immer vorausgesetzt werden kann, zeigen zahlreiche Beispiele in der Praxis. Eine gewisse Rolle spielt er aber trotzden bei allen Landwirten, da jeder Produktionsbetrieb langfristig das Existenzminimum erreichen muss.

- Die zweite Einschränkung ist durch die begrenzte Mobilität der Landwirte gegeben. Eine optimale Produktion kann nicht nur auf den Landwirtschaftssektor bezogen werden. Nach der theoretischen Vorstellung müsste eine Abwanderung aus der Landwirtschaft vollzogen werden, wenn der Wert des Produktionsergebnisses (Einkommen) unter jener der übrigen Wirtschaftssektoren fällt. Die Arbeitskräfte müssten sich in jene Bereiche mit dem höheren Grenzwertprodukt verschieben. Auch hier spielen gesellschaftliche Normen, wie Bodenverbundenheit, Berufsethos und andere Faktoren wie Lebensqualität eine retardierende Rolle.

Trotz dieser Einschränkungen gilt die These:

1. Das Hauptziel der Landwirtschaft ist durch den Marktmechanismus gegeben und besteht in einer optimalen Faktorallokation und der Einkommenssteigerung.

---

1) Vierter Landwirtschaftsbericht

Als weitere wichtige Ziele werden in der Landwirtschaftspolitik genannt: (1)

2. Sicherung der nötigen Anbau und Produktionsbereitschaft, um die Nahrungsmittelversorgung des Landes in Zeiten gestörter Zufuhren zu gewährleisten.
3. Anpassung der Produktion an den Inlandbedarf und die Möglichkeiten der Ausfuhr unter Aufrechterhaltung eines angemessenen Agrarimportvolumens.
4. Stabilisierung der Märkte für Agrarproduktion und angemessene Sicherung des landwirtschaftlichen Einkommens.

Diese vier Oberziele sind allgemein anerkannt, werden aber unterschiedlich gewichtet. Die Zielformulierung zeigt zugleich die grundsätzliche Problemstellung der Landwirtschaft.

1.2. Die Ziele der Raumordnungspolitik

Im Kanton Aargau sind die Oberziele für die Raumordnungspolitik im Regierungsprogramm 1973-77 und im Besiedlungskonzept formuliert:

A) Bestmöglicher Einsatz der kantonalen Produktionsfaktoren (Boden, Arbeit, Kapital) im gesamtschweizerischen Rahmen (Wirtschaftlichkeits- und Leistungsargument)
B) Ausgleich regionaler Wohlstandsunterschiede(Gerechtigkeits- und Leistungsargument oder Disparitäten)
C) Staatspolitische und gesellschaftliche Integration (Integrationsargument)
D) Erhaltung und Verbesserung der Umweltqualität (Qualitäts- und Umweltschutzargument)

Diese Ziele gelten mit Modifikationen und weiteren Differenzierungen für die Raumordnungspolitik im allgemeinen (siehe dazu Bundesgesetz über Raumordnung).

1.3. Abhängigkeit Landwirtschaft - Raumplanung

Folgende Zielkonflikte und Harmonien können zwischen Landwirtschaft und Raumplanung generell festgestellt werden:

---

1) Vierter Landwirtschaftsbericht

Ziele	Landwirtschaft	Raumplanung
Optimaler Einsatz der Produktionsfaktoren	In der Landwirtschaft richtet sich dieses Ziel auf das Produktionsvolumen. Die Allokation der Produktionsfaktoren wird aufgrund des Einkommens beurteilt. Neben der landwirtschaftlichen Eignung des Bodens wird primär die Höhe des Einkommens beachtet.	Neben den Faktoren Kapital und Arbeit steht die Nutzung des Bodens im Vordergrund. Der Marktmechanismus wird derart eingeengt, dass es zu einer gesellschaftlich erwünschten Allokation kommt. Die Bodenverwendung aller Nutzungsarten steht im Vordergrund.
Disparitäten	In der Landwirtschaft von untergeordneter Bedeutung. Muss von der Raumordnung übernommen werden und kann im Konflikt stehen.	Neben den optimalen Einsatz-Faktoren ist der Ausgleich der Disparitäten das Hauptziel der Raumplanung.
Integration	In beiden Bereichen in diffuser Art vorhanden.	
Umwelt	Kein primäres Anliegen, muss als Randbedingung eingeführt werden.	Kann als drittes, wichtiges Ziel angesehen werden. Muss gegenüber der Landwirtschaft vertreten werden.
Versorgung	Hauptziele	setzt den Rahmen für den Einsatz der Raumplanung
Anpassung d.Produkt.	Hauptziele	
Einkommen	Hauptziele	

1.4. Rahmenbedingungen

Die kantonale Landwirtschaftspolitik ist in ihrem Handlungsspielraum nicht frei. Auf drei Ebenen können Rahmenbedingungen beobachtet werden, die nur schlecht durch eine kantonale Politik beeinflusst werden können. Diese exogenen Faktoren müssen berücksichtigt werden.

1.4 1 Natürliche Eignung

- Klima, Geologie, Höhenlage, Hangneigung

Diesen Eignungen können selbstverständlich unterschiedliche Bedeutungen zugemessen werden. In diesem Sinne sind sie also auch nicht völlig starr und haben keine eindeutig determinierende Wirkung.

1.4.2 Instrumentarium des Bundes ohne Einfluss des Kantons

Eine gewisse Wirkung kann durch eine starke politische Einflussnahme auf die Bundespolitik vorgenommen werden.

1.4.3 Bestehende Infrastrukturen und Verteilung von Wirtschaft und Bevölkerung

Auch diese Rahmenbedingungen weisen eine gewisse Fexibilität auf. Eine Einflussnahme wirkt sich aber erst langfristig aus.

1.5 Einteilung der Massnahmen

Den jeweiligen Zielen sind Massnahmen zugeordnet: Sie sollen nach folgenden Kriterien unterschieden werden, damit die Frage des kantonalen Handlungsspielraums sichtbar wird:

1. Bundesmassnahmen ohne Einfluss des Kantons
2. Bundesmassnahmen mit Einfluss des Kantons
3. Kantonale Massnahmen (zusätzlich)
4. { Nicht legiferierte Instrumente des Bundes
   { Nicht legiferierte Instrumente des Kantons }

In der Diskussion wird zudem die Unterscheidung gemacht zwischen Instrumenten, die der Agrarpolitik zuzuordnen sind und solchen, die anderen politischen Bereichen angehören, aber ebenfalls eine Wirkung auf die Landwirtschaft haben. Diese Unterscheidung soll jeweilen auch angeführt werden.

1.5.1 Instrumentarien des Bundes

Agrarpolitik

- Garantie oder Stützung der Marktpreise (Milch, Fleisch, Weizen)
- Deficiency payments als produktgebundene Ausgleichszahlungen

Uebrige Massnahmen

- Geld- und Kreditpolitik (Nationalbank)
- Konjunktur- und Strukturpolitik.

1.5.2. Instrumentarium des Bundes mit Einfluss des Kantons

Agrarpolitik

- Bildung, Fortbildung
- Beratung (privat oder staatlich)
- Forschung
- Strukturverbesserungen (Meliorationen, Hochbau)

} Grosser Einfluss des Kantons

- Marktforschung, Absatzförderung

Uebrige Instrumente

- Zonierung (BV 22ter, 22^{quater}) kantonales Baugesetz
- Steuerpolitik (Einkommens-, Vermögenssteuer, Abschreibungen)
- Sozialpolitik (Transfers an Alte und kinderreiche Familien)
- Infrastrukturen des Bundes unter Mitsprache der Kantone
- Arbeitsmarktpolitik

1.5.3. Instrumente des Kantons

Agrarpolitik

- Betriebshelferdienst
- Marktforschung
- Absatzförderung

Uebrige Instrumente

- Grundstückgewinnsteuer
- Infrastrukturpolitik (Verkehr, Ausstattung, Erschliessung, usw.)

1.5.4 Noch nicht legiferierte Instrumente von Bund und Kanton

- Bewirtschaftungspflicht
- Auflagen für Bodenbearbeitung
- Planwertabschöpfung
- Staatl. Ersatzmassnahmen der Bodenbewirtschaftung (Gemeindearbeiter)
- Produktionsunabhöngige Ausgleichszahlungen (Zusätze durch Kanton)
- Pflicht zur Ortsplanrevision

1.6. Massnahmen mit räumlicher Wirkung

Eigentlich haben alle Massnahmen der Landwirtschaftspolitik eine Auswirkung auf die Raumordnungsziele. Die wichtigsten Massnahmen können folgendermassen unterschieden werden:

1.6.1 Agrarpolitische Instrumente

	überregionale Bedeutung	Regional/örtl. Bedeutung
vorhandene Instrumente	differenzierte Subventionsansätze	Strukturverbesserungen, Standort der Gebäude, Renovationen
neue Instrumente	innere Aufstockung produktionsunabhängige Flächenbeiträge Bewirtschaftungspflicht mit oder ohne Auflagen staatl. Bewirtschaftung Arbeitsmarktpolitik Darlehen, Bürgschaften, Zinsvergünstigungen Agrarfonds Intensivkulturen in Agglomerationsnähe Unterstüzung des Nebenerwerbs	Auflagen in der Produktion (Oekologie)

1.6.2. Flankierende Instrumente

	Ueberregionale Bedeutung	Regional / örtl. Bedeutung
vorhandene Instrumente	Zonierung (Nutzungsplan) Infrastrukturpolitik	Zonierung(Nutzungsplanung) Grundstückgewinnsteuer Erschliessung
neue Instrumente	Darlehen, Bürgschaften, Zinsverbilligung Industrie- u. Gewerbepolitik Aktivierung Steuerpolitik Sozialmassnahmen Arbeitsmarktpolitik	

2. UEBERSICHT UEBER DEN PLANUNGSABLAUF

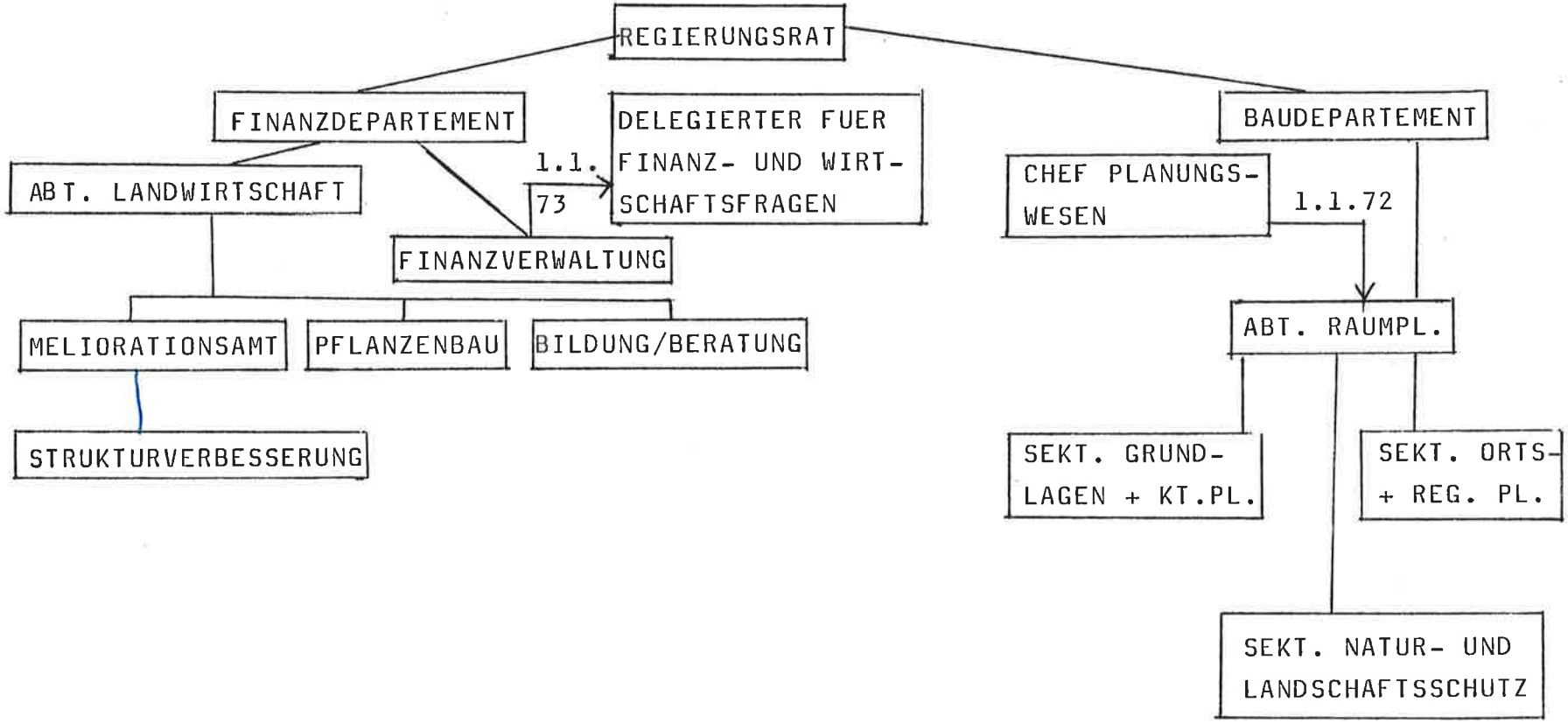
14. Nov. 67	Einreichung der Motion Binder
17. Nov. 67	Sitzung Regierungsrat beschliesst, dass die Landwirtschaftsdirektion die Motion prüft und Bericht erstattet. Erste Daten werden verwaltungsintern zusammengetragen.
6 .Mai 69	Begründung, Erheblichkeitserklärung der Motion Binder im Gr. Rat Ausdehnung des Problemhorizontes Erster Widerstand von Landwirtschaftskreisen
8. Mai 69	Sitzung des Regierungsrates, Kenntnisnahme der Erheblichkeitserklärung Finanzdepartement soll prüfen und Bericht erstatten.
26. Sept.69	Chef Finanzabteilung legt Plan für Vorgehen fest. Bestandesaufnahme, Bedingungen, Ziele, Mittel

2. Okt. 69	Erste Sitzung der vorberatenden Kommission Datenbeschaffung durch Meliorationsamt
15. Dez. 69	Brief über Hearing mit Sachverständigen
1. Jan. 70	Chef Planungswesen tritt seine Stelle im Baudepartement an.
15. Okt. 70	Mündliche Auftragserteilung an Dettwiler Arbeiten von Dettwiler: Ist-Zustand, Entwicklung, Verschuldung Berufsbildung und Beratung
22. Apr. 71	Intervention des Regierungsrates Weber zwecks baldiger Ablieferung der Arbeiten
1. Juli 71	Intervention des Landwirtschaftsdirektors
14. Juli 71	Antwort von Dettwiler auf Intervention Bericht über den Stand der Arbeiten
Dez. 71	Ablieferung des ersten Berichtes (Entwicklungsperspektive der aarg. Landwirtschaft)
1. Jan. 72	Chef Planungswesen übernimmt Abt. Raumplanung
9. Febr. 72	Strukturverbesserung in der Landwirtschaft Bericht des Chefs Meliorationsamt
10. Febr. 72	Erste Sitzung der Plenarkommission Diskussion über den Bericht Entwicklungsperspektiven Beschluss der Bildung einer Untergruppe
8. März 72	Erste Sitzung der Untergruppe 2 Subkommissionen werden gebildet: - Zielkatalog - Rahmenbedingungen/Sofortmassnahmen
5. Apr. 72	Antwort des Planungschefs an Chef Finanzverwaltung
11. Apr. 72	Stellungnahme der Sektion Strukturverbesserungen z. APL
12. Apr. 72	Bericht der Subkommission (Methode) Erarbeitung eines Zielsystems

25. Apr. 72	Zweite Plenarkommissionssitzung Diskussion über Bericht Subk. (Methoden)
5. Aug. 72	Auf dem Weg zum agrarpol. Leitbild vom Chef Abteilung LW
16. Aug. 72	dritte Plenarkommissionssitzung Weiterbearbeitung in den Subkommissionen
20/23.10. 72	Bemerkungen zur Matrix II und III Landwirtschaftsmodell Bearbeiter: Kantonalplanung
21. Okt. 72	APL, Diskussion der Modelle I-III Ziel-Mittel-Matrix von Chef Finanzverwaltung
26. Okt. 72	vierte Plenarkommissionssitzung Diskussion der Ziel-Mittel-Matrix Sitzungen mit Dettwiler alle 14 Tage vereinbart. Abschluss des Berichtes bis Ende Januar 1973
Januar	Abgabe des Berichtes Dettwiler (Leitbild)
28. Juni 73	Hearing in Windisch mit Experten, Politikern und Interessenvertretern.
29/30.11.73	Rigitagung
25. März 74	erster Entwurf Leitbild, Bereinigung des ersten Entwurfes
7-17-25-29 Mai 74	Sitzungen zur Bereinigung des ersten Entwurfes
20. Dez. 74	Vernehmlassung des APL -Rektor Landwirtschaftsschule zur Bildung -BIGA Amt für Wirtschaftsförderung -Finanzverwaltung -Aarg. Landwirtsch. Gesellschaft -Sektion Berufl. Ausbildung -Gewässerschutz
27. Juni 75	Beschluss des Regierungsrates, das APL als Botschaft auszuarbeiten.
Februar 76	Erste Lesung des Regierungsrates Aenderung verschiedener Textstellen

3. März 76	Vortrag des Finanzdepartementes und AL mit Abänderung an Regierungsrat.
8. März 76	zweite Lesung des Regierungsrates, Genehmigung APL als Botschaft
2. Juni 76	Kommissionswahl
21. März 76	Schlusssitzung der grossrätl. Kommission sieben Anträge zur Abänderung
22/23.2. 77	Grossratsdebatte über das Leitbild Annahme und Auftrag ein Gesetz zu erarbeiten.

3. ORGANIGRAMM für die Fallstudie Landwirtschaft



KOORDINATIONSGREMIEN

VORBERATENDE KOMMISSION (2.10.69)

VORSTEHER DES FINANZDEP.
PRAESIDENT AARG. LW.GESELLSCH.
CHEF FINANZVERWALTUNG
ADJUNKT KANT. MELIORATIONSAMT
CHEF ABT. LANDWIRTSCHAFT

PLENARKOMMISSION (10.2.72)

PRAESIDENT ALG
DETTWILER
CHEF PLANUNGSWESEN
CHEF ABT. LANDWIRTSCHAFT
CHEF ABT. FORSTWIRTSCHAFT
CHEF SEKT. STRUKTURVERB.
ADJUNKT ABT. LANDWIRTSCHAFT

VIERER-ARBEITSGRUPPE

CHEF FINANZVERWALTUNG
CHEF PLANUNGSWESEN
CHEF STRUKTURVERB.
CHEF ABT. LANDWIRTSCHAFT

2 SUBKOMMISSIONEN

ZIELE, Methoden
- CHEF FINANZVERW.
- CHEF ABT.RAUMPL.

RAHMENBEDINGUNGEN
PRIORITAETEN
CHEF STRUKTUR-
VERBESSERUNGEN

4. PLANUNGSABLAUF LANDWIRTSCHAFT

4.1. Initiativphase

4.1.1 Motion Binder

Die Diskussion um ein aargauisches Leitbild und Gesetz wurde durch eine Motion Binder im Grossen Rat (GR) am 14. November 1967 ausgelöst.

Motion Dr. Julius Binder, Baden, betreffend Erhaltung und Förderung des Bauernstandes:
"Der Aargau hat sich im Verlauf der letzten Jahrzente von einem Agrarkanton zu einem industrialisierten Kanton gewandelt. Damit sind die wirtschaftlichen Spannungen und Gegensätze angewachsen. Die Frage stellt sich, wie ein leistungsfähiger und den heutigen politischen und wirtschaftlichen Verhältnissen angepasster Bauernstand erhalten und gefördert werden kann. Obwohl die Landwirtschaftspolitik vor allem Bundessache ist, müssen auch die kantonalen Behörden sich überlegen und anstrengen, um herauszufinden, welches die optimale Integration von Industrie und Landwirtschaft ist. Der Regierungsrat wird deshalb eingeladen:

1. einen umfassenden Bericht über die Entwicklung und Stellung der Landwirtschaft in der Volkswirtschaft des Kt. Aargau zu erstatten, wobei sich dieser Bericht insbesondere zu äussern hätte über:
   a) die produktions- und absatzpolitische Lage der aargauischen Landwirtschaft,
   b) die Förderung der aargauischen Landwirtschaft nach der bisherigen Gesetzgebung,
   c) die künftige Förderung der aargauischen Landwirtschaft, vor allem im Blick auf die Produktionssteigerung und die Kostensenkung;
2. allenfalls weitere gesetzliche Grundlagen für die Förderung der aargauischen Landwirtschaft vorzuschlagen."

Die Motion ist von der gesamten CVP-Fraktion unterschrieben. Sie geht zur weiteren Behandlung in die Staatskanzlei. Eine Diskussion im Grossen Rat findet vorläufig nicht statt.

Bemerkenswert an dieser Motion ist, dass der begrenzte Handlungsspielraum einer kantonalen Landwirtschaftspolitik durchaus gesehen wird. Die Hauptstossrichtung ist eine Steigerung der Effizienz der Betriebe und damit eine Sicherung des Einkommenszieles.

Die Problemformulierung ist also eher beschränkt. Sie konzentriert sich auf die traditionelle landwirtschaftliche Zielsetzung.

4.1.2 Gründe für die Einreichung der Motion

Die gesamte Verwaltung befand sich seit 1967 in einer Reorganisationsphase. Es war beabsichtigt, dass die Landwirtschaft ihre Stellung als Direktion verlieren sollte und zu einer Abteilung degradiert wurde, was dann auch durchgeführt worden ist.

Die Direktion wurde von einem Juristen geführt. Eine bessere Führung wurde von verschiedener Seite erwünscht.

Ende der sechziger Jahre wurde der finanzielle Engpass zunehmend akuter. Die Zahlungen für Güterregulierungen konnten nur noch mit Schwierigkeiten vom Kanton geleistet werden.

Es konnte nicht festgestellt werden, dass die Motion von der Verwaltung angeregt wurde. Sie wird offenbar von einem Teil der landwirtschaftlichen Bevölkerung getragen. Die Stellung des Nichtlandwirtes Binder macht dies deutlich: Er stammt aus einer Landwirtschaftsfamilie, sein Bruder ist heute noch Bauer. Neben der SVP hat die CVP am meisten landwirtschaftliche Vertreter in der Fraktion. Binder besass in der Fraktion und auch im Rat als Person ein grosses Gewicht. Durch seine Eingabe war zu rechnen, dass die Motion am ehesten eine Chance hatte, durchzukommen. Als Nationalrat hatte Binder ebenfalls Einblick in die nationale Landwirtschaftspolitik.

Bemerkungen:Der Inhalt der Motion als auch die verwaltungsinternen Umstände weisen darauf hin, dass die Wahrung und Sicherung von landwirtschaftlichen Interessen die Hauptmotivation war. Wie sich im späteren Ablauf zeigen wird, waren aber nicht alle Vertreter der Landwirtschaft mit dem Vorgehen einig. Vor allem bestritten sie die Notwendigkeit der Schaffung von neuen gesetzlichen Grundlagen.

4.1.3 Behandlung im Regierungsrat

Am 17. November 1967 behandelt der Regierungsrat die Motion Binder. Er beschliesst, das Anliegen an die Abteilung Landwirtschaft weiterzuleiten, damit es dort einer Prüfung unterzogen würde,und ein Bericht zuhanden des Regierungsrates abgefasst wird. Die Abteilung befasste sich zuerst mit der Datenaufnahme. Im Nachhinein stellte sich aber heraus, dass alle Unterlagen für weitere Arbeiten nicht brauchbar waren.

Der Departementsvorsteher der ~~Abteilung Landwirtschaft~~ Finanzen nahm nach Einreichung der Motion mit der Aargauischen Landwirtschaftlichen Gesellschaft Kontakt auf. Sie war mit der Entgegennahme der Motion einverstanden.

Folgerungen: Die Aargauische Landwirtschaftliche Gesellschaft war die einzige Organisation, die bis zur Begründung der Motion angesprochen wurde. Dies gibt uns einen ersten Hinweis auf die Bedeutung der betroffenen organisierten Interesssenvertreter auch bezüglich der Entscheidfindung des Regierungsrates.

Der erste Anlauf zur Bearbeitung des Leitbildes zeigt noch ein zweites grosses Problem: Obwohl seit längerer Zeit Landwirtschaftspolitik betrieben wird und auch der wissenschaftliche Stand ein beachtliches Niveau aufweist, waren keine Daten für eine Politik in brauchbarer Art vorhanden.

4.1.4 Begründung, Eintreten und Erheblichkeitserklärung der Motion Binder im gr Rat

Am 6. Mai 1969 wird die Motion vor den GR gebracht. Die Begründung von Binder im Grossen Rat enthielt folgende Punkte:

Er skizziert das weitere Vorgehen und die zu bearbeitenden Probleme. Im Gegensatz zur eigentlichen Motion enthält seine Begründung eine deutliche Ausdehnung des Problemhorizontes. Insbesondere werden auch die Bezüge zur Raumordnung hergestellt. Die Betriebs- und Grössenverhältnisse in den einzelnen Kantonsteilen sollen untersucht werden. Nicht nur die spezifischen Landwirtschaftsprobleme werden angesprochen. Allgemein geht es um mögliche Massnahmen, um eine Annäherung in Wohlstand und Wachstum zwischen Stadt und Land zu erreichen. (In einem Drittel der aargauischen Dörfer wohnen mehr als 50 % der Bevölkerung auf Bauernhöfen). Ebenfalls sollen die Aspekte des Landschaftsschutzes behandelt werden. (Erhaltung der Erholungsgebiete und Grünzonen).Die Erarbeitung eines Berichtes soll möglichst bald von einem auswärtigen Experten durchgeführt werden. Eine verwaltungsinterne Kommission von drei Leuten hätte beratende Funktion zu übernehmen.

In der folgenden Diskussion werden keine grundsätzlich neuen Aspekte aufgebracht.

- Aus Landwirtschaftskreisen besteht eine allgemeine Skepsis gegenüber dem Staat, dem hier eine Aufgabe übertragen werden soll, die besser von landwirtschaftlichen Interessenverbänden gemacht werden sollte.
- Der Handlungsspielraum für eine aargauische Landwirtschaftspolitik wird pessimistisch eingeschätzt.
- Allgemein wird auf eine sofortige Behandlung gedrängt. Auch der Departementsvorsteher sieht den Abschluss des Berichtes (Schweiz. Probleme, Ist-Zustand, Leitbild) innert zwei Jahren vor,und ein neues Gesetz sollte nach spätestens 4 Jahren erarbeitet sein, d.h. im Jahre 1975. Mit 106 Ja-Stimmen gegen 4 Nein-Stimmen wird die Motion angenommen.

Folgerungen: Die Diskussion im Grossen Rat zeigte, dass mit Ausnahme einiger Landwirtschaftsvertreter eine breite Bearbeitung der Probleme im ländlichen Raume gewünscht wurde. Die Schranken der selektiven Perzeption waren durch die Begründung der Motion, zumindest was die Initiativphase der Planung betrifft, durchbrochen. Mit dem Einsatz einer Projektgruppe wurde auch versucht, dem Ressortpartikularismus entgegenzuwirken, ~~innerhalb der wichtigen Abteilung im Finanzdepartement~~.

4.2. Auftragserteilung an Experten

4.2.1 Behandlung im Regierungsrat

In der Sitzung vom 8. Mai 1969 nahm der Regierungsrat Kenntnis von der Erheblichkeitserklärung. Die weitere Arbeit wurde an das Finanzdepartement übertragen.Gleichzeitig wird die Erwartung in einen Bericht gesetzt.

4.2.2 Erster Vorschlag für Bearbeitung

Am 26. September 1969 legte der Chef der Finanzverwaltung einen Vorschlag über das weitere Vorgehen vor. Bemerkenswert ist der breite Zielkatalog:

1) wirtschaftlich
2) sozial- und staatspolitisch
3) Orts-, Regional- und Landesplanung.

Eigentliche Problembereiche werden nicht umfassend definiert. Die Bearbeitung durch den Chef der Finanzverwaltung ist durch die personelle Besetzung der Landwirtschaftsabteilung zu erklären.

4.2.3 Vorberatende Kommission

Das Dokument über das Vorgehen dient als Unterlage für die erste Sitzung der vorberatenden Kommission am 2. Oktober 1969.
Die Mitglieder sind(s. Organigramm):

Vorsteher des Finanzdepartementes
Präsident der Aarg. Landwirtschaftlichen Gesellschaft
Chef der Kant. Finanzverwaltung
Adjunkt des Kant. Meliorationsamtes
Chef der Abteilung Landwirtschaft

4.2.4 Informationssammlung und Suchen eines Experten

Obwohl noch keine klarere Problemstellung für die Bearbeitung des Leitbildes vorliegt und diese zu diesem Zeitpunkt auch nicht diskutiert wird, werden an die anwesenden Abteilungen Aufträge zur Material- und Datenbeschaffung aufgegeben. Dieser Umstand ist nicht etwa einer Unfähigkeit der bearbeitenden Stellen zuzuschreiben, sondern den objektiven Schwierigkeiten, die Aufgabe überhaupt richtig zu problematisieren.
Der Kanton wagte sich an eine für die damalige Zeit echte Pionierleistung.

Für weitere Informationen wurden zwei Wissenschafter für Agrarfragen und ein eidg. Beamter der Landwirtschaftsdirektion in einem Hearing befragt. Zuerst wollte man sich ans ORL-Institut Zürich wenden, was dann aber fallengelassen wurde.
Das gesammelte Material sollte von einem angehenden Juristen oder Agronomen bearbeitet werden.(Informationsnotstand)

4.2.5 Auftragserteilung

So kam es auch am 15. Oktober 1970 mit einer halbjährlichen Verspätung zu einer mündlichen Auftragserteilung an E. Dettwiler, ing. agr. von der eidg. Forschungsanstalt Tänikon.
Von der Bearbeitung wurde insbesonders erwartet:

- eine Darstellung des Ist-Zustandes der aargauischen Landwirtschaft
- eine Beurteilung ihrer mutmasslichen, wirtschaftlichen bedingten Entwicklung mit Varianten, <u>örtlich oder regional gegliedert</u>
- eine Uebersicht über den Grad der Verschuldung
- eine Stellungnahme zur landwirtschaftlichen Berufsbildung und Betriebsberatung.

<u>Folgerungen</u>: Für den Experten war durch die Verwaltung keine besondere Betreuung vorgesehen.

- Die Raumordnung ist bisher durch keine Person explizit vertreten. Umso bemerkenswerter ist es, dass trotzdem eine regional differenzierte Untersuchung der Landwirtschaft verlangt wird. Im übrigen hält sich der Auftrag im Rahmen einer traditionell agrarökonomischen Untersuchung. Trotz der umfassenden Motion Binder wurde vom Finanzdepartement die selektive Perzeption nicht durchbrochen.
- Mitglied der Arbeitsgruppe ist der Präsident der ALG; Dies ist ein Hinweis, dass eine enge Zusammenarbeit mit der wichtigsten Interessengruppierung angestrebt wurde, ja teilweise sogar der Verwaltung aufgezwungen wurde.

4.2.6 <u>Intervention wegen Einhaltung des Abgabetermins</u>

Der Bericht wurde von der Verwaltung auf spätestens Ende Sommer 1971 erwartet. Im Frühling orientierte sich der Departementsvorsteher und der Chef der Abteilung Landwirtschaft über den Stand der Arbeiten, da sie den Abschluss dringend erwarteten.

Von Dettwiler wurde eine grössere Verzögerung in Aussicht gestellt, mit folgender Begründung:

- Es bestehen grosse Schwierigkeiten in der Grundlagenbeschaffung
- Es wurde auf die Publikation von neuesten Daten gewartet (zweimal)
- Regionale Daten wurden unterschiedlich erhoben und und waren deshalb nicht verwertbar

-Daten waren vorhanden, aber zu wenig auf die landwirtschaftliche Studie ausgerichtet. Es wurden Sondererhebungen angestrebt, die sich alsbald als viel zu umfangreich herausstellten.

Folgerungen:

An dieser Stelle zeigten sich die Datenprobleme noch deutlicher. Offensichtlich stellt der Verfasser an den Bericht sehr hohe wissenschaftliche Ansprüche und legt vor allem Wert auf eine exakte empirische Fundierung der agrarpolitischen Fragen. Die Intervention des Departementsvorstehers lässt deutlich sein persönliches Engagement in dieser Frage durchblicken. Eine Beschleunigung des Arbeitsprozesses bewirkt er aber trotzdem nicht.

4.3. Bericht Dettwiler: Entwicklungsperspektiven der aargauischen Landwirtschaft (1971)

Dettwiler lieferte seinen Bericht im Dezember 1971 ab. Eine Besprechung des Berichtes soll die Berücksichtigung der raumrelevanten Aspekte klarstellen. Einzelne Teile werden in der Besprechung ausgelassen, so etwa der erste Abschnitt über die Entwicklungsperspektiven der schweizerischen Landwirtschaft. Der zweite Teil beinhaltet die Bestandesanalyse. Der dritte Teil ist den Entwicklungsperspektiven gewidmet. Im vierten Teil sollten die Bildung und Beratung behandelt werden.

4.3.1 Bestandesanalyse

Folgende sieben Faktoren fanden in der Bestandesanalyse eine besondere Beachtung:

- Klimatische Merkmale werden dargestellt. Unterschiede innerhalb des Kantonsgebiets erwähnt.

- Die Böden werden auf die geologische und hydrologische Beschaffenheit hin untersucht. Auch hier werden unterschiedliche Eignungen festgestellt. Die schwierige Situation der Juraböden wird besonders betont.

-Bei der Nutzung des Bodens kommt die überdurchschnittliche Ackerbewirtschaftung zur Sprache.Obwohl die Gebiete dafür teilweise ungeeignet sind, wird diese Bewirtschaftungsweise aus historischen Gründen beibehalten. Eine gebietsspezifische Betrachtung findet statt.

-Die Betriebsgrössen (Flächenanteile) werden im Vergleich zum schweizerischen Durchschnitt dargestellt. Eine gebietsspezifische Untersuchung wird nicht angestellt, was für die Raumordnung sehr wichtig wäre.

-Die Höhenlage ist tiefer und ausgeglichener als in der Gesamtschweiz. Spezielle aargauische Merkmale erscheinen nicht.

-Die Verschuldung wird nach Betrieben mit eigenem Boden und Pächter untersucht. Regionale Unterschiede werden nicht erhoben.

-Die Eignung des Bodens wird anhand der Hangneigung, der Futterertragszone und der Intensivkulturen für Obst- und Weinbau als Kriterium in einem Produktionskataster dargestellt. Im Kataster werden alle Flächen einbezogen, die ausserhalb des GKP liegen, das im Aargau Raum für ca. 1 Mio Einwohner bot (1971).

Das Ergebnis des Katasters war, dass das mittlere Rheintal, Zurzach und Wiggertal landwirtschaftlich ungeeignet sind. Diese Gebiete sind auch hinsichtlich ihres wirtschaftlichen Potentials in einer schlechten Position.

Folgerungen:

Die Bestandesanalyse streift die raumrelevanten Fragen nur am Rande.Besonders schwerwiegend wirkt sich der Umstand aus, dass die Abwanderung,Flächenstruktur und Verschuldung nicht gebietsspezifisch vorgenommmen wurde.

Trotz dem Hinweis auf die schlechten Produktionsbedingungen etwa im Jura, kann ohne eine Angabe dieser Daten keine fundierte Aussage über die Problematik der Landwirtschaft in diesem Gebiet gemacht werden. Analysen über Landschaftsschutz, ökologische Probleme, Brachland, Zusammenhang mit der Besiedlungsstruktur, Wohlstandsgefälle Stadt/Land und Zonenabgrenzungen fehlen völlig. (s. Schema 1). Die Analyse ist auf die Landwirtschaft mit ihren spezifischen Problemen ausgerichtet. Es zeigt sich, dass die Forderung der örtlichen und regionalen Gliederung der Daten nicht genügte. Zwei Gründe dürften entscheidend gewesen sein:

- Die abgelieferten Daten der Regionalplanungsgruppen waren unbrauchbar, da sie nicht vergleichbar waren. Erneute Vorgaben an die Regionen, um brauchbare Daten zu erhalten, wären sehr zeitraubend gewesen.

- Dettwiler ist ein Spezialist für Landwirtschaftsfragen. Raumrelevante Probleme waren ihm zu wenig geläufig. Seine beschränkte selektive Perzeption in fachlicher Hinsicht konnte durch die eher vage Auftragsformulierung, besonders bezüglich der Raumordnung, nicht durchbrochen werden.

4.3.2. Entwicklungsperspektiven

In diesem Abschnitt wird eine Prognose mit folgenden Annahmen erstellt:

- Die Bevölkerung beträgt im Jahre 2043 bzw. 2017 ca. 1 Mio Einwohner.

- Es wird nur mit Flächen ausserhalb des GKP gerechnet.

- Technischer Fortschritt und Einkommen nehmen in abgeschwächtem Ausmass wie in der Vergangenheit zu.

Es wird dann die Tendenz herausgelesen, dass ein weiteres Flächenwachstum, Betriebskonzentrationen und Abwanderungen notwendig sein werden.

Ueber die prognostizierten Werte wird keine Beurteilung abgegeben, ob sie wünschbar seien oder nicht.

Am Rande wird eine Alternative durch innere Aufstockungen angefügt. Allerdings findet diese Variante keine ausführliche Beachtung.

Der vierte Teil über die Bildung und Beratung wird völlig weggelassen.

Folgerungen:

- Was für die Bestandesaufnahme gesagt wurde, gilt für die Prognose noch in weit stärkerem Ausmass. Eine regionale Differenzierung fehlt völlig.

- Die Prognose umfasst nur eine Variante. Dieses Vorgehen macht die angenommenen Bevölkerungs- und Flächenzahlen bereits äusserst problematisch.

- Die Möglichkeiten einer veränderten Politik wird überhaupt nicht ins Auge gefasst. Die traditionelle Landwirtschaftspolitik der sechziger Jahre erscheint als einzige Möglichkeit.

- Damit zeigt sich, dass die landwirtschaftlich fachtechnische Sicht von Dettwiler in seiner Berichterstattung eindeutig dominierte. Sie konnte auch nicht durch eine schriftliche Mitteilung des Departementsvorstehers abgebaut werden, in der es heisst: "Wie mündlich vereinbart (anlässlich der Auftragserteilung), dürfen die Ergebnisse und die Arbeitsmethoden - namentlich im prospektiven Teil - durchaus unorthodox, ja progressiv sein".

- Bildung und Beratung werden im Bericht nicht erwähnt. Dettwiler fühlte sich nicht sehr kompetent, darüber eine Aussage zu machen.

- Die abgelieferte Expertise zeigt gleichzeitig die Problematik von Gutachten, die verwaltungsextern erstellt werden. Gerade bei fehlender Betreuung durch die Verwaltung, die aber für diese sehr zeitaufwendig sein kann, werden vielmals Berichte abgeliefert, die nur von minimalem Nutzen sind. Die Bearbeitung erfolgt nach Kriterien des Experten, die keineswegs mit den Bedürfnissen der Verwaltung übereinstimmen müssen.

4.4. Intensive verwaltungsinterne Arbeit

4.4.1. Arbeitsbeginn der Plenarkommission

Am 10. Februar 1972 wurde vom Vorsteher des Finanzdepartements die erste Sitzung der neu geschaffenen Plenarkommission einberufen. Die weiteren Mitglieder waren:

Präsident der ALG
Experte des Berichtes "Entwicklungsperspektiven"
Chef der Finanzverwaltung
Chef der Abteilung Landwirtschaft
Chef der Abteilung Forstwesen
Chef Planungswesen Baudepartement, ab 1. April 1972 Chef Abteilung Raumplanung
Chef Sektion Strukturverbesserung, vormals Sektion Meliorationswesen
Juristischer Adjunkt Abteilung Landwirtschaft.

Bemerkungen zur Besetzung der Kommission:

Mit dem Chef Planungswesen Baudepartement wird das erste Mal eine Person von einem anderen Departement beigezogen und gleichzeitig ~~ist~~ die Raumplanung durch eine Person vertreten. Die Berücksichtigung der Raumplanung war zu einem früheren Zeitpunkt noch kaum möglich, da die kantonale Planung erst mit der Annahme des Baugesetzes vom 1. April 1972 auch die rechtlichen Grundlagen erhielt. Die Besetzung der Kommission bringt den Willen zum Ausdruck, die Probleme im ländlichem Raum möglichst breit anzupacken.

Die Traktanden waren: Aussprache über den Bericht, Erörterung von Koordinationsfragen und allfällige Ergänzungen zum Bericht.

Die wichtigsten Stellungsnahmen waren:

Präsident der ALG:

Er lehnt Ausgleichszahlungen völlig ab. Die Schwerpunkte sollen Bildung, Forschung, Strukturverbesserungen und evtl. Investitionskredite sein. Er verlangt also den Ausbau der traditionellen Landwirtschaftspolitik und macht darauf aufmerksam, dass weitergehende Forderungen im Grossen Rat abgelehnt werden könnten.

Chef der Finanzabteilung:

Er bemängelt die Methodik des Berichtes. Es fehlen die Alternativen. Für das Leitbild müssen die Ziele von einer übergeordneten Ebene abgeleitet werden. Das Machbare soll erst später abgeklärt werden. Die natürliche Eignung des Bodens ist nicht das einzige Kriterium für dessen Bewirtschaftung. Der mögliche Nutzungsertrag ist ebenso zu berücksichtigen.

Chef Abteilung Landwirtschaft:

Er bemängelt ebenfalls den zu engen Blickwinkel der Studie. Soziologische Angaben fehlen. Es muss der ganze ländliche Raum betrachtet werden.

Planungschef des BD:

Er sieht eine Koordination in der Frage der Zonenausscheidung. Reine Landwirtschaftszonen sollen gesichert werden, die nicht zweckentfremdet überbaut werden.

Das weitere Vorgehen soll durch eine Arbeitsgruppe mit dem Chef Finanzverwaltung (Vorsitz), Chef für Planungswesen, Chef ALK, Sektionschef Strukturverbesserungen vorgeschlagen werden. (Vierer-Arbeitsgruppe).

Folgerungen:

An dieser Sitzung treten die Konflikte hervor, die für den gesamten weiteren Ablauf in der Zusammenarbeit mit der Raumplanung kennzeichnend sind.

- Ausser dem Kreisoberförster, der nur seine Ressortinteressen vertritt, sind alle Teilnehmer der Verwaltung an einer umfassenden Bearbeitung des Leitbildes interessiert. Es soll Bestandteil eines übergeordneten Zielsystems sein. Die traditionelle Sicht der Landwirtschaftspolitik soll mit Alternativen überwunden werden. Der Chef der Fianzverwaltung legt besonderen Wert auf die integrierte Gesamtplanung.

- Der Präsident der ALG und Dettwiler als "Traditionalisten" werden in der neu gebildeten Arbeitsgruppe nicht berücksichtigt. Ebenfalls beteiligt sich der Departementsvorsteher in der Vierer-Arbeitsgruppe nicht mehr direkt. Damit wird die Gruppe zu einem Koordinationsgremium der Basiseinheiten mit einer hohen Informationsverarbeitungskapazität.

- Das Hauptanliegen des Planungschefs ist die Nutzungsplanung. In der Landwirtschaftszone sollen keine zweckfremden Bauten erstellt werden. Vor allem der Chef der Finanzabteilung widersetzt sich dieser Meinung. Für ihn ist die natürliche Eignung nicht oberstes Kriterium für die Ausscheidung der Landwirtschaftszonen.

- Die verwaltungsinternen Konflikte haben ihre Ursache in der Vertretung von Ressortinteressen.

- Der Konflikt mit den organisierten Interessen wird vorläufig umgangen, indem deren Vertreter von der eigentlichen Arbeit ausgeschlossen werden. Die Verwaltung gewinnt dadurch einen breiteren Handlungsspielraum.

4.4.2. Vierer-Arbeitsgruppe

Am 8. März 1972 findet die erste Sitzung der Vierer-Arbeitsgruppe statt. Die Arbeitsphasen für das Leitbild werden beschlossen. Einer Untergruppe mit dem Chef der Finanzverwaltung und dem Chef Planungswesen wird die Bearbeitung des Zielkatalogs übertragen. Der Sektionschef für Strukturverbesserungen soll die Rahmenbedingungen und Sofortmassnahmen entwickeln.

Folgerungen:

Die Bildung der Untergruppen oder Subkommissionen soll die Effizienz der weiteren Bearbeitung zusätzlich erhöhen.

In den beiden Subkommissionen sind die treibenden Kräfte für ein fortschrittliches Leitbild vereint.

4.4.3. Subkommission Ziele

Bald nach der ersten Sitzung legt der Chef der Finanzabteilung einen ersten Zielkatalog mit den Oberzielen Wachstumspolitik, Umverteilung, Siedlungspolitik und Oekologie vor. Der genauere Inhalt dieses Papiers ist uns nicht bekannt.

4.4.4. Stellungnahme des Planungschefs

Am 5. April 1972 gibt der Planungschef eine schriftliche Stellungnahme an Chef Finanzverwaltung ab. Darin verdeutlicht er wiederum seine Prioritäten:

- Nach Bedarf sollen die Landwirtschaftszonen mit guter Eignung ausgeschieden werden.

- Landwirtschaftlicher Boden mit niedrigen Erträgen soll durch eine minimale Bewirtschaftung weiterhin erhalten werden. "Landschaftspfleger" werden ins Auge gefasst. Die Problematik soll zuerst auf die finanziellen Konsequenzen untersucht werden, erst in einer späteren Phase weiterbearbeitet werden.

- Einigkeit besteht in der Frage des Ausgleichs der Disparitäten im ländlichen Raum durch verschiedene aktivierende Massnahmen: Umverteilung, Planungswertabschöpfung, Planungswertausgleich, Finanzausgleich, Infrastrukturen, Schaffung kleinerer Zentren.

4.4.5. Subkommission Rahmenbedingungen / Sofortmassnahmen

Am 11. April 1972 wird ein Arbeitspapier vom Sektionschef für Strukturverbesserungen an die Mitglieder der Plenarkommission abgegeben. Darin werden für zahlreiche Bereiche (etwa Betriebsform, staatliche Unterstützung, Bildung,

Landschaftsschutz, Bodenrecht, usw.) die Alternativen von staatlicher Lenkung bzw. Beschränkung oder Abstinenz von Staatseingriffen dargestellt. Das Papier hat die Funktion, die Wahlmöglichkeiten auf breitester Ebene aufzuzeigen und somit die Rahmenbedingungen festzulegen.

4.4.6. Zielsystem der Subkommission Ziele

Am 12. April 1972 legt der Chef Finanzverwaltung für die Plenarkommission ein Arbeitspapier über ein Zielsystem vor.

Folgende Punkte sind bemerkenswert:

- Das agrarpolitische Leitbild ist ein sektorales Teilleitbild. Die agrarpolitischen Ziele müssen mit denjenigen anderer Sektoren sowie mit übergeordneten Zielen im Einklang stehen.

- Ziele sollen detailliert und mit Zielkonflikten herausgearbeitet werden.

- Unbestimmte Rahmenbedingungen (auch Planungslücken) werden durch Varianten berücksichtigt.

- Bereinigter Zielkatalog soll auf das politisch mögliche angepasst werden.

Erste Ziele werden formuliert:

a) Wachstumspolitik

Möglichst hohes, gleichmässiges Wachstum des gesamten Sozialproduktes. Die Landwirtschaft darf dieses Ziel nicht durch suboptimales Beanspruchen der Faktoren tangieren. Etwa: der Boden darf nicht durch eine schlechtere Nutzung von der Landwirtschaft beansprucht werden.

b) Einkommenspolitik

Gleiches durchschnittliches Prokopf-Einkommen wie Gesamtwirtschaft. Nur für siedlungspolitische und ökologische Leistungen erfolgt ein Ausgleich.

c) Siedlungspolitik

Es wird eine Mischung aller drei Sektoren angestrebt. Die Ausscheidung von Landwirtschaftszonen und die Wahl der Betriebsformen soll auch auf die sozialen Beziehungen Rücksicht nehmen.

d) Oekologie

Die agrarpolitischen Ziele sollen eine möglichst geringe Umweltbelastung zur Folge haben.

Folgerungen:

- Der Zielkatalog des Chefs der Finanzverwaltung geht von der optimalen Wachstumspolitik unter Berücksichtigung von Randbedingungen aus. Er stellt ebenfalls die Koordination zur gesamten Staatspolitik her. Damit werden die Schranken der selektiven Perzeption von der Verwaltung erstmals überwunden.

- Der Chef Planungswesen setzt sich mit seiner Forderung der Ausscheidung von Landwirtschaftszonen nach Eignung nicht durch. ~~Die~~ Seine Argumentation wird im obigen Bericht überhaupt nicht aufgenommen. Ein Konflikt zwischen übergeordneten gesamtgesellschaftlichen Vorstellungen und einem Partialanliegen der Raumplanung ist offensichtlich. Neben der gesamtgesellschaftlichen Argumentation hat sich der Chef der Finanzverwaltung auch dadurch einen Vorteil geschaffen, dass er als erster einen Entwurf für ein Zielsystem vorlegte. Der Planungschef konnte nur Korrekturen anbringen, die dann nicht berücksichtigt wurden.

- Als Mitglied des Finanzdepartementes hatte der Chef der Finanzverwaltung die besseren Verbindungen zum Departementsvorsteher. Auch ideell lagen sie eher auf einer gemeinsamen Linie. Der Regierungsrat war zu diesem Zeitpunkt nicht beteiligt am agrarpolitischen Leitbild und deshalb war es schwierig, dass der Vertreter vom Baudepartement unterstützt worden wäre.

- Weiter ist zu beachten, dass der Vorschlag des Chefs der Finanzverwaltung eher fähig war, einen politischen Konsens zu erreichen: Die meisten Bauern profitieren von höheren Bodenpreisen und das Wachstumsziel findet bei den meisten Gesellschaftsschichten ~~Anwendung~~ Anerkennung. Gruppierungen, die für klar abgegrenzte Landwirtschaftszonen mit beschränkten Baumöglichkeiten eintreten, sind nur schwach organisiert. (Evtl. Natur- und Heimatschutz, wenige Bauern).

4.4.7. Zweite Sitzung der Plenarkommission

Am 18. April 1972 findet die zweite Sitzung der Plenarkommission statt. Von den offiziellen Mitgliedern haben sich der Präsident der ALG und der Chef Planungswesen BD entschuldigt.

Die beiden Berichte der Subkommissionen werden behandelt. Der Chef Abteilung Landwirtschaft und der Adjunkt Sektion Strukturverbesserungen opponierten gegenüber der generellen Zielsetzung. Vor allem der zweitgenannte möchte, dass das Wachstumsziel relativiert wird. "Die aargauische Landwirtschaft könne nicht unter die übrige Volkswirtschaft gestellt werden. Die Erhaltung eines bestimmten Bestandes der landwirtschaftlichen Bevölkerung und die kriegswirtschaftliche Vorsorge sollten als Ziele anerkannt werden." Mit dieser wichtigen Einschränkung werden die Ziele weitgehend anerkannt.

Vom Departementsvorsteher wird der Auftrag an die Subkommission gestellt, "die in der Diskussion gestellten Forderungen zu prüfen und Lösungsvorschläge zu erarbeiten. Es sollen nunmehr Modelle aufgestellt werden". Ein Termin für die Bearbeitung wird auf den 1. August 1972 festgelegt.

Folgerungen:

Innerhalb des Finanzdepartements bestehen ebenfalls unterschiedliche Interessen. Jene Beamte mit dem grössten Kontakt mit der Landwirtschaft und die ihr auch politisch am nächsten stehen, versuchen die Wachstumszielsetzung zu relativieren. Die Erhaltung der Landwirtschaft wird von ihnen in den Vordergrund gerückt.

4.4.8. Chef Abteilung Landwirtschaft entwickelt Varianten

Am 5. August 1972 liegt ein Bericht vom Abteilungschef Landwirtschaft vor: "Auf dem Weg zu einem agrarpolitischen Leitbild".

Folgerungen:

- Obwohl der Chef Abteilung Landwirtschaft nicht Mitglied der "Subkommission Ziele" war, ist die weitere Bearbeitung an ihn übertragen worden. Als Chef der Abteilung stand ihm auch die effektive Kompetenz für die Bearbeitung zu.

- Neben der Kompetenzfrage lässt sich dieser Wechsel in der federführenden Bearbeitung damit erklären, dass der Chef der Finanzverwaltung mit der Detaillierung des Zielkataloges aus Zeitgründen überfordert gewesen wäre. Bedenkt man, dass auch die notwendigen Informationen innerhalb der Abteilung Landwirtschaft vorlagen, so dürfte auch das Informationsdefizit der Finanzverwaltung, die bereits damals den Charakter einer Stabsstelle des Regierungsrates aufwies, eine wichtige Rolle gespielt haben.

- Die gleichen Gründe gelten für den Planungschef. Verstärkend hat sich seine Ausbildung als Jurist ausgewirkt. Mit dieser Vorbildung war es für ihn bestimmt noch schwieriger, den künftigen Weg massgebend festzulegen. Seine Abteilung war zudem erst seit kurzer Zeit (1. April 1972) institutionalisiert worden, und diese Anlaufphase erlaubte es dem Planungschef nicht, in andere Sachbereiche zu detailliert vorzudringen.

4.4.9. Varianten des Chefs Abteilung Landwirtschaft

Das Arbeitspapier enthält eine Vertiefung der Bestandesanalyse. Vor allem werden erstmals die Bedeutung der Betriebe nach Flächengrösse und Anbau (Ackerbau, Gras-Ackerbau und Futterbaubetrieben) regional differenziert untersucht. Ebenfalls werden Richtwerte ausgearbeitet für verschiedene Betriebsformen (Vollerwerb, Nebenerwerb, innere Aufstockung) mit einer Unterscheidung nach Futterbaubetrieben und Rindviehhaltung.

Ein differenzierter Zielkatalog wird ebenfalls vorgelegt. Drei Alternativen werden präsentiert: (Dokument des VW)

Modell I	Der Aargau mit 3'000 Vollerwerbsbetrieben
Modell II	Die Kulturlandschaft mit Haupt- und Nebenerwerbsbetrieben
Modell III	Der Industriestaat mit einer aussterbenden Landwirtschaft

Leitbild von Chef Abt. Landwirtschaft:

In wenigen Leitsätzen kommen die Unterschiede von 3 Modelle zum Ausdruck. In grober Form werden Aussagen zu dem Einsatz der Massnahmen und Folgen gemacht. Erste finanzielle Schätzungen sind einbe-

zogen. Eine Grundlage für eine detaillierte Diskussion ist zum ersten Mal gegeben.

Die Ideen wurden aufgrund der neueren Literatur (Priebe) und der Abteilung Landwirtschaft an der ETH entwickelt.

Am 16. August 1972 findet die 3. Sitzung der Plenarkommission statt. Entschuldigt ist der Präsident der ALG. Haupttraktandum ist das Arbeitspapier des Chefs der Abteilung Landwirtschaft.

Die wichtigsten Stellungsnahmen sind:

Chef der Abteilung Landwirtschaft:

Modell I wäre mit einer raschen Zusammenschrumpfung verbunden. Ungenutzte Landwirtschaftsgebiete würden entstehen. Die Realisierung von Modell I erfordert wesentliche Geldmittel.

Dies hat ihn zum Modellfall II geführt.

Chef der Finanzverwaltung:

Er ist der Ansicht, dass der Modellfall I schon verwirklicht werden könnte. Er betont aber auch die finanziellen Probleme. Zudem wäre der Spielraum für den Markt zu klein. In der ausländischen Agrarwirtschaft wird ebenfalls wiederum vermehrt Modellfall II angestrebt.

Chef Planungswesen:

Er ist der Auffassung, dass auch Erholungszonen im Modell I enthalten sein sollten. Das Modell III würde für die Raumplanung grosse Probleme aufwerfen.

Von allen Teilnehmern wird der Modellfall III klar abgelehnt. An der Sitzung wird beschlossen, dass Dettwiler einen Gesamtbericht verfassen soll und die Subkommission den Zielkatalog weiter ausarbeitet.

Folgerungen:

- Mit den vorgelegten Unterlagen dominierte der Chef der Abteilung Landwirtschaft eindeutig die Diskussion. Es gelang ihm, die Ziele breit darzustellen. Von den übrigen Teilnehmern wurden denn auch nur kleinere Ergänzungen angebracht und ein hoher Konsens über das Modell II wird erreicht.

- Der Chef der Abteilung setzte sich mit einem Leitbild durch, das wohl am ehesten mit der Unterstützung der landwirtschaftlichen Kreise rechnen konnte, sind doch die beiden anderen Modelle mit einer empfindlichen Einbusse des Bauernbestandes verbunden.

- Andererseits ist das bevorzugte Modell nicht nur von den landwirtschaftlichen Interessen geprägt. Die Problembearbeitung vom Chef Abteilung Landwirtschaft bewegt sich sehr wohl auf einer breiten Ebene. Sehr viele Probleme des ländlichen Raumes werden aufgenommen. Eindeutig zu kurz kommen aber alle Zonierungsfragen. In dieser Hinsicht blieben also auch beim Chef Abteilung Landwirtschaft die verschiedenen Anträge des Planungschefs unberücksichtigt.

- Bemerkenswert ist das Einlenken des Chefs Finanzverwaltung. Er modifizierte seine wachstumspolitischen Zielsetzungen, die er von dem gesamtkantonalen Leitbild (späteres Regierungsprogramm) ableitete. Zwei Gründe mögen entscheidend gewesen sein:

  - Er liess sich von der finanziellen Argumentation und den eher negativen Erfahrungen des Auslandes mit der grossflächigen Landwirtschaft überzeugen.

  - Er erkannte die politischen Realisierungsschwierigkeiten bei der Verwirklichung des Modells I.

4.4.10. Chef Finanzverwaltung erstellt Ziel-Mittel-Matrix

Vom Chef Finanzverwaltung wird kurz darauf eine ausführliche Ziel-Mittel-Matrix erarbeitet. Sie stellt eine Weiterführung der Modelle vom Chef Abteilung Landwirtschaft dar. Dieses Dokument kann als ein Höhepunkt betrachtet werden, was die umfassende Problemsicht betrifft. Die im Kapitel Raumordnung/Landwirtschaft/Gesamtgesellschaft dargestellten Zusammenhänge werden praktisch alle aufgeführt und eine knappe Einschätzung der Wirkungen eingeschlossen. In der Bewertung kommt die bereits oben festgestellte Höhergewichtung des Modells II nochmals zum Ausdruck.

4.4.11. Redigierte Fassung des Chefs Abteilung Landwirtschaft

Am 21. Oktober legt der Chef der Abteilung Landwirtschaft eine redigierte Fassung der drei Leitbildvarianten vor. Ausser einer neuen Systematisierung in Ziele, Massnahmen, Folgen und einigen unbedeutenden sprachlichen Aenderungen weist das Papier praktisch keine Aenderung zu jenem vom 5. August 1972 auf. Etwa im Modell II wurden folgende zwei Sätze weggelassen:

- Die Zusammenarbeit mit der Verwaltung ist zu intensivieren.
- Die arrondierte, periphere Einzelsiedlung soll die Ausnahme bilden.

4.4.12. Mitbericht der Abteilung Raumplanung

Am 20./23. Oktober 1972 schaltet sich nochmals die Abteilung Raumplanung ein. Von einem Mitarbeiter der Sektion Kantonalplanung, der eine ökonomische Ausbildung hat, wird eine Kommentierung der Ziel-Mittel-Matrix abgegeben (Bemerkungen zur Matrix des II. und III. Landwirtschaftsmodells).

Der Bericht ist wohl sehr detailliert, nimmt er doch zum zweiten und dritten Modell zu jedem Mittel und Ziel eine Stellungsnahme vor. Doch ist es sehr schwierig, Schwerpunkte herauszulesen. Die Rahmenbedingungen werden nicht klargestellt. Viele Aussagen bleiben dadurch unverbindlich. Vielmals werden Wirkungen von Massnahmen abgeschätzt, die noch nicht zum kantonalen Instrumentarium gehören. Generell gesehen gelingt es im Bericht nicht, Instrumente zu entwickeln, die im Einklang mit einer konsistenten Raumplanung stehen.

Folgerungen:

Mit der ausführlichen Stellungsnahme der Raumplanung werden nochmals die Probleme des Amtes offenbar:

- Die Abteilung ist erst seit kurzer Zeit institutionalisiert. Mit wenigen Leuten muss sie ein sehr umfangreiches Programm bewältigen (siehe Fallstudie Etappierung/Besiedlungskonzept).

- Ein Besiedlungskonzept für den Kanton mit Massnahmen ist erst im Anfangsstadium. Die Abteilung kann sich nicht auf bestimmte Leitlinien abstützen.

- Die fachwissenschaftlichen Zusammenhänge sind noch wenig untersucht. Raumplanung bestand lange nur in Zonierungsfragen, wie sie primär vom Abteilungschef vertreten werden. Der wissenschaftliche Mitarbeiter der Sektion Kantonalplanung machte den ersten Versuch, diese Barriere zu überspringen. Die entstandenen Schwierigkeiten werden dadurch mehr als verständlich.

- Es ist klar, dass es auch schwierig ist, politische Unterstützung im Regierungsrat und ausserhalb der Verwaltung für Ziele zu finden, die nicht instrumentalisiert werden können. Wie die Motion Binder zeigte, standen breite

Interessen hinter der Idee, raumplanerische Vorstellungen innerhalb des ländlichen Raumes zu verwirklichen. Die Interessen konnten aber nicht hinter konkreten Forderungen gesammelt werden.

4.4.13. 4. Sitzung der Plenarkommission

Am 26. Oktober 1972 findet die 4. Sitzung der Plenarkommission statt. Die Ziel-Mittel-Matrix wird vom Chef Finanzverwaltung vorgestellt. Nach dem Protokoll zu schliessen, werden keine verbindlichen materiellen Beschlüsse getroffen. Das Arbeitspapier der Abteilung Raumplanung findet keine besondere Beachtung.

An der Sitzung wird beschlossen, dass die Vierer-Arbeitsgruppe mit Dettwiler das endgültige Leitbild ausarbeiten soll. Mit ihm zusammen werden bis zum Abschluss alle 14 Tage Sitzungen abgemacht.

4.4.14. Abgabe des Berichtes Dettwiler (Leitbild)

Ende Januar 1973 wird das Leitbild erstmals publiziert. Die drei Modelle werden mit wenigen sprachlichen Neuformulierungen von der ersten und zweiten Fassung des Chefs der Abteilung Landwirtschaft übernommen. Einzig bei den Zielen kommt ein fünftes hinzu: Erhaltung einer differenzierten Betriebsgrössenstruktur (Voll- und Nebenerwerbsbetriebe). Dies verdeutlicht die Absicht, dass das zweite Modell von den Verfassern am höchsten eingestuft wird. Die gleiche Tendenz kommt in einer Matrix zum Ausdruck, in der die fünf Ziele auf ihre Konformität und Konflikte untersucht werden. Die Auflistung und Beschreibung der Massnahmen stützt sich auf die bereits vorliegende Ziel-Mittel-Matrix ab. Ausser einigen detaillierten Ausführungen wird auch hier nicht mehr etwas grundsätzlich Neues gesagt.

Interessant für unseren Zusammenhang ist die Beschreibung der Funktion der Zonierung: "Hervorzuheben ist die Ausscheidung von Bau- sowie Land- und Forstwirtschaftszonen gemäss Art. 128 ff des kantonalen Baugesetzes vom 2. Februar 1971". Die ganze Zonierungsfrage wird nicht mehr weiter erwähnt. Dies bedeutet, dass die Anliegen vom Planungschef keinen effektiven Eingang in das Leitbild fanden. Wie dies bereits durch das Baugesetz festgelegt wird, soll der gesamte Problemkreis von der Abteilung Raumplanung als eigenständige Aufgabe bearbeitet werden.

Folgerungen:

- Das veröffentlichte Leitbild zeigt nochmals, dass bei der Festlegung der Ziele und Massnahmen der Chef der Abteilung Landwirtschaft, Chef der Finanzverwaltung und der Chef Sektion Strukturverbesserung den grössten Einfluss hatten.

4.5. Hearing in Windisch

4.5.1. Teilnehmer

Am 28. Januar 1973 wurde vom Finanzdepartement ein Hearing veranstaltet. Eingeladen waren:

- Experten
- Präsident der Aargauischen Landwirtschaftlichen Gesellschaft
- Politiker
- Vorsteher der Aarg. Handelskammer
- Direktor der Migros-Genossenschaft
- Konsumentenvertreter

Grundlage des Hearings war der Bericht Dettwiler (Leitbild). Die Raumplanung war nur inoffiziell durch einen Sachbearbeiter der Sektion Kantonalplanung vertreten.

4.5.2. Funktion des Hearings

Mit dem Hearing war beabsichtigt, drei Ziele zu erreichen:

- Es musste etwas gebracht werden bezüglich der Motion Binder. Seit der Einreichung waren 6 Jahre verflossen, und in der politischen Oeffentlichkeit wollte man über den Stand der Arbeiten informiert werden.

- Zumindest einige Vertreter des Bauernstandes sollten herausgefordert werden. Sie wurden unter Argumentationszwang gesetzt und sollten vor der Oeffentlichkeit Stellung beziehen.

- Von den Experten wollte man mehr Information, so etwa über die Rahmenbedingungen des Bundes.

4.5.3. Resultat des Hearings

Eine summarische Würdigung kann in folgenden Thesen zusammengefasst werden:

- Hauptsächlich werden von den Referenten partielle Forderungen gestellt. Was man nicht wollte, wurde nicht erwähnt. Was man wollte, wurde besonders betont. Keiner der Referenten liess sich auf konkrete Instrumente festlegen. Vor allem die neuen Instrumente und ausserlandwirtschaftlichen Instrumente wurden nur am Rande erwähnt. Dadurch kamen gerade die konkreten Anliegen der Raumordnung zu kurz.

Globale Aeusserungen, etwa im Sinne, dass der Landschaftsschutz unterstützt werden sollte, wurden gemacht.

- Ausgewogene Stellungsnahmen, welche das ganze Spektrum der Fragen abgedeckt hätten, wurden nicht abgegeben. Eine Ausnahme machten Binder und Popp. Vor allem wurde die Stellung des Leitbildes als Teil einer Integralplanung nicht aufgegriffen.

- Vordergründig bestand ein breiter Konsens mit dem Leitbild. Eine Ausnahme machte der Konsumentenvertreter der dann auch scharf angegriffen wurde. Der Vertreter der aargauischen Handelskammer sprach sich auch eher für eine wachstumsorientierte Landwirtschaftspolitik aus. Befürwortete aber im Schlussatz ebenfalls das Modell II.

Folgerungen:

- Einzig das erste Ziel der drei verfolgten wurde einigermassen erreicht. (5. 4.5.2)

- Wohl gingen in der Veranstaltung teilweise die Emotionen hoch und Positionen wurden etwas transparenter. Aber zu einem eigentlichen Konsens kam es nicht. Die Bearbeiter am Leitbild mussten den Eindruck erhalten, dass sie auf dem richtigen Weg waren. Bisher wurden für die weiteren Arbeiten keine Schranken gesetzt von der Seite der Klientelen.

4.6. Erarbeitung des 1. Entwurfs eines Leitbildes

4.6.1. Die Arbeit wird im Finanzdepartement fortgesetzt

Aus bisher noch ungeklärten Gründen wurde nach der Fertigstellung des Leitbildes Dettwiler die Plenarkommission aufgelöst. Nach dem Hearing in Windisch lag die weitere

Bearbeitung ganz in den Händen des Finanzdepartementes mit folgenden aktiven Teilnehmern an den Leitbildarbeiten:

Finanzdepartementsvorsteher

Beauftragter für Finanz- und Wirtschaftsfragen (vor 1.1.1973 Chef Finanzverwaltung)

Chef Abteilung Landwirtschaft
Chef Sektion Strukturverbesserungen
Adjunkt Abteilung Landwirtschaft

Die Arbeiten scheinen offensichtlich gut voranzuschreiten und am 29./30. November 1973 wurden von der Arbeitsgruppe folgende Beschlüsse gefasst:

- Das Leitbild soll in Form einer Botschaft an den Grossen Rat erscheinen.
- Das Leitbild ist einem Vernehmlassungsverfahren zu unterstellen.
- Es soll kein weiteres Material mehr beschafft werden.

4.6.2. Erster bereinigter Entwurf des Leitbildes

Ende März 1974 liegt der erste bereinigte Entwurf des Leitbildes vor. Der Inhalt kann wie folgt charakterisiert werden:

- Die Leitbildarbeiten befanden sich auf dem absoluten Höhepunkt, was die umfassende Problemsicht und Instrumentalisierung anbelangt.
- Mit aller Deutlichkeit wurden neue Instrumente für die Agrarpolitik postuliert.

- Nicht nur agrarpolitische Massnahmen wurden berücksichtigt. Viele flankierende Massnahmen aus den übrigen Bereichen fanden Berücksichtigung.

4.6.3. Mitbericht der Raumplanung

In einem verwaltungsinternen Mitberichtsverfahren kam die Abteilung nochmals zum Zug. Der Bericht wurde von der Sektion Kantonalplanung und Sektion Natur- und Heimatschutz begutachtet. Nebst allgemeiner Anerkennung für das Leitbild wurde gefordert, dass die Landschaftspflege für Brachland von einem Gemeindedienst vorgenommen würde. Die Sektion Natur- und Heimatschutz wollte Bewirtschaftungsauflagen für Düngung und mehr Vorschriften bezüglich der landschaftlichen Ausräumung.

In einer Sitzung versuchte der Chef der Abteilung Landwirtschaft mit den beiden Sektionen eine Einigung zu erzielen. Ausser einer grossen Missstimmung auf beiden Seiten konnte aber kein Resultat erzielt werden. Der Chef der Abteilung Landwirtschaft bezweifelte die Durchführbarkeit der Massnahmen, aber auch deren Notwendigkeit. Er sieht weniger Vorschriften, um ökologische Probleme zu lösen, als durch vermehrte Bildung und Aufklärung eine vernünftige Durchsetzung der ökologischen Probleme zu erzielen.

Nach dieser Sitzung beteiligte sich die Abteilung Raumplanung überhaupt nicht mehr an den Leitbildarbeiten.

Folgerung:

Der Raumplanung ist es immer noch nicht gelungen, raumordnungspolitische Anliegen überzeugend zu vertreten.

4.6.4. Externe Vernehmlassung

Am 20. Dezember 1974 wurde das Leitbild in die verwaltungsexterne Vernehmlassung geschickt. Für den Chef Abteilung Landwirtschaft war die Vernehmlassung nur noch eine halboffizielle Bestätigung von dem, was er bereits durch zahlreiche Mitgliedschaften in landwirtschaftlichen Kommissionen erfahren hatte. Die Reduktion des Anspruchsniveaus musste vor allem bei den flankierenden Massnahmen und den neuen Instrumenten vorgenommen werden.

4.6.5. Stellungsnahme der Aargauischen Landwirtschaftlichen Gesellschaft

Als Beispiel soll die Stellungsnahme der Aargauischen Landwirtschaftlichen Gesellschaft dienen. Sie muss als einflussreichste Gruppierung bezeichnet werden.

- Statt der Probleme der Landwirtschaft sollen vermehrt die Anstrengungen und Leistungen hervorgehoben werden.
- Die Entscheidungsfreiheit der unternehmerischen Landwirte ist zu respektieren.
- Werden Aufgaben der Landwirtschaft durch private Organisationen gelöst (z.B. Beratung), so sollen sie trotzdem vom Staat unterstützt werden.
- Die Einkommenssicherung und das Versorgungsziel soll an oberster Stelle stehen. Die Landschaftsgestaltung (nicht Landschaftspflege) ist diesem Ziel unterzuordnen.
- Vernünftige Düngung und Pflanzenschutz (Oekologie) soll über die Bildung und Beratung gelöst werden und nicht durch einschränkende Auflagen. "Der Landwirt ist sicher an einer anhaltenden Fruchtbarkeit seines Bodens in besonderem Masse interessiert".

- Allfällige Nutzungsauflagen sind so zu entschädigen, dass keine Einkommenseinbussen entstehen.

- Gewisse Massnahmen zum Landschaftsschutz und der Schaffung von Erholungsräumen sind zu treffen. (Welche wird nicht gesagt). Mit dem agrarpolitischen Leitbild soll den Bedürfnissen des Landschaftsschutzes in vernünftiger Weise Rechnung getragen werden.

- Klare Ablehnung der Flächenbeiträge.

- Die Orientierung der Unterstützungsmassnahmen soll sich am Produktionskataster richten.

- "Im Falle einer Verwerfung des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes durch das Volk müsste der Kanton eigene Lösungsvorschläge zur Abgeltung von speziellen Leistungen der Landwirtschaft an die Allgemeinheit (Pflege der Naherholungsgebiete, Nutzung von Grenzertragsböden, etc.) erarbeiten". Woher die finanziellen Mittel aufgenommen werden sollen (etwa Planwertabschöpfung) wird nicht gesagt".

- "Die Vorschläge zur Gewährung von zinsgünstigen Darlehen an die Landwirtschaft innerhalb des Ertragswertes sind sehr zu begrüssen".

Zusammenfassung:

Einschränkungen und Beschränkungen der landwirtschaftlichen Entscheidungsfreiheit werden abgelehnt, alle finanziellen Unterstützungen begrüsst.

Folgerungen:

Das Damoklesschwert ist gefallen. Dem Finanzdepartement fällt die Aufgabe zu, den Bericht konsensfähig zu machen.

4.7. Abschluss des Berichtes und Beratung der politischen Instanzen

Die Arbeiten werden an den Chef der Abteilung Landwirtschaft übertragen. Obwohl die Chancen schlecht stehen, ein Leitbild im umfassenden Sinne mit "unorthodoxen, ja progressiven" Vorschlägen dem Regierungsrat und Grossen Rat vorzustellen, wird nicht eine völlige Reduktion des Anspruchsniveaus vorgenommen. Statt, dass ein bestimmtes Modell oder ein Alternativvorschlag verfolgt wird, erscheint nach Abschluss der Arbeit ein Leitbild, das alles und nichts enthält. Weder ist die Zielsetzung des Leitbildes deutlich (1) noch werden irgendwelche Massnahmen prinzipiell ausgeschlossen. Sie erhalten zum Teil eine untergeordnete Gewichtung. Ueber den Inhalt des agrarpolitischen Leitbildes ist noch nichts entschieden. Die Bereichsplanung steht noch offen. Die massgebenden Entscheide werden erst mit der bevorstehenden Gesetzgebung getroffen.

Die Verhandlungen im Regierungsrat, der Grossratskommission und im Grossen Rat brachten nur noch unbedeutende Abänderung. Die Grundstruktur und die Offenheit des Berichtes wurde beibehalten.

Mit dem Widerstand der landwirtschaftlichen Interessenvertreter wurde das Leitbild am 22./23. Februar 1977 im Grossen Rat angenommen. An die Regierung wurde der Auftrag erteilt, ein Gesetz auszuarbeiten.

---

(1) Auf S. 14 wird etwa gesagt: "In den letzten Jahren hat sich vermehrt gezeigt, dass der Kanton nicht unbesehen alle Gesuche um Strukturverbesserungen bewilligen kann. Einerseits müssen die eingesetzten Mittel in einem vernünftigen Verhältnis zur Wirkung stehen, anderseits sind in einem weiteren Umfang besondere kant. Zielsetzungen zu berücksichtigen. Genau dieser Aufgabe dient das agrarpolitische Leitbild.

4.8. Schlussfolgerungen zu den Leitbildarbeiten

4.8.1. Einleitung

In unserer Arbeit haben wir uns zum Ziel gesetzt zu prüfen, inwiefern einzelne Sachplanungen mit der Raumordnungspolitik koordiniert werden.

In allen vier Schlussbemerkungen zu den Fallstudien soll zuerst eine Beurteilung des effektiven Koordinationsergebnisses dargestellt werden.

Dann wird versucht anhand der aufgestellten Thesen im ersten Teil des Berichtes, die Gründe für das Resultat der Koordinationsbemühungen aufzudecken. Allerdings zeigte sich im Laufe unserer Arbeit, dass unsere Thesen zu wenig umfassend ansetzen. Sie sind zu stark auf das interne Verwaltungshandeln ausgerichtet. Die Fallbeispiele zeigten uns, dass das Verwaltungshandeln stark durch die externen Interessenskonstellationen geprägt ist. Die Thesen müssen deshalb in diesem Zusammenhang gesehen werden. In diesem Sinne müssten die Thesen relativiert werden und die Interessenkonflikte in der Gesellschaft müssten als Ausgangspunkt gewählt werden. Trotzdem nahmen wir an den Thesen keine Aenderung vor. Sie dienten uns als Interpretationsgrundlage, stellten sich aber in der Folge als zu wenig umfassend heraus. Wie dies bereits in den Bemerkungen geschehen ist, werden also auch in der nachfolgenden Interpretation weitere Gründe für das Koordinationsresultat beigezogen. Hauptsächlich geht es um die Einflüsse der externen Interessen (Klientele) auf das Gesamtresultat.

4.8.2. Koordinationsresultat

Im Leitbild kam eine effektive Koordination nicht zustande. Sowohl die Interessen der Raumplanung, als jene der integrierten Gesamtplanung (Chef Finanzverwaltung) konnten sich nicht durchsetzen, ~~Dieses Ergebnis kam zustande~~, obwohl in einer früheren Phase Koordinationsbestrebungen einsetzten, ~~nicht zuletzt mit einem interdepartementalen Ausschuss~~ (Plenarkommission).

4.8.3. Gründe

Für den Misserfolg der Abteilung Raumplanung können folgende Gründe angegeben werden:

- Die Raumplanung hatte noch keine umfassende Problemsicht erarbeitet. Zusehr waren ihre Vorstellungen auf die Nutzungsplanung beschränkt.

- Die Raumplanung verfügte nicht unbedingt über das notwendige Fachwissen, um als gleichwertiger Gesprächspartner akzeptiert zu werden.

- Die Anliegen der Raumplanung waren eher gegen die Interessen der Landwirtschaft gerichtet. (Zonierung, Bewirtschaftungspflicht, Ersatzvornahme durch Gemeindearbeiter). Für die Abteilung Raumplanung ist es schwierig in einer breiten Oeffentlichkeit eine entsprechende Unterstützung zu finden.

- Die Vertreter der Raumplanung wurden auch nicht vom Regierungsrat oder ihrem Departementsvorsteher gestützt. Ihre Vorstellungen konnten deshalb keine Nachachtung verschafft werden.

- Sie verfügt ebenfalls noch nicht über ein legitimiertes Leitbild, das ihr die Kompetenz geben würde, bestimmte Anliegen zwingend durchzusetzen. Sie wären auf eine freiwillige Koorporation angewiesen gewesen, die sich in diesem Falle nicht bewährte.

Das Scheitern der Integration der Leitbildplanung in die Gesamtplanung ist folgendermassen zu begründen.

- Der Chef der Finanzverwaltung konnte nicht gleichen Aufwand für Datenberechnungen anstellen, wie das für die Abteilung Landwirtschaft möglich war.

- Im Falle der Landwirtschaft liegen die wachstumspolitischen Ziele nicht unbedingt im Interesse der Landwirtschaft. Sie wären bei konsequenter Anwendung mit einer rascheren Abwanderung verbunden. Es war nicht möglich, die gesellschaftlichen Gruppierungen mit einem Interesse an der Wachstumspolitik zu mobilisieren.

Die Dominanz der Abteilung Landwirtschaft in der endgültigen Fassung des Leitbildes wird begründet durch:

- Die Ausarbeitung des Leitbildes stand in der Kompetenz des Chefs der Abteilung Landwirtschaft.

- Die Interessen der Landwirtschaft wären durch den Vertreter der Aargauischen Landwirtschaftlichen Gesellschaft von Anfang an vertreten. Nur während einer kürzeren Phase konnte deren Einfluss durch eine Abkapselung in der effektiven Bearbeitung reduziert werden.

- Der Chef Abteilung Landwirtschaft stand in engster Verbindung zu den Landwirtschaftskreisen durch seine Ausbildung, seine ehemalige Tätigkeit als Lehrer einer Landwirtschaftsschule, dem Einsitz in verschiedenen Kommissionen und seiner Parteizugehörigkeit (SVP). Seine Problemwahrnehmung ist dadurch stark geprägt. Das Interesse der Abteilung Landwirtschaft galt primär der Durchsetzung eines Leitbildes und war eher auf eine Minimierung der Konflikte mit den Landwirtschaftsvertretern angelegt.

Oben wurde von der Dominanz der Abteilung Landwirtschaft gesprochen. Damit soll angedeutet werden, dass es falsch wäre, anzunehmen, dass sich die Interessen der Landwirtschaft vollständig durchgesetzt hätten. Bereits im Leitbild mussten sie Bestimmungen gegen ihren Willen hinnehmen (Beträge an die Bildung) und in der Grossratsdebatte äusserten sie sich zum Leitbild deshalb auch negativ. Im übrigen ist

das Leitbild sehr offen gehalten und eine eigentliche Konfliktaustragung hat noch nicht stattgefunden. Jede Partei interpretiert denn auch den Inhalt nach ihrem Geschmack und eine Verplanung anderer Bereiche hat noch nicht stattgefunden. Die Entscheidungen stehen mit der Abfassung der Landwirtschaftsgesetze noch an. Dieser unverbindliche Charakter bringt es mit sich, dass mit dem Leitbild noch keine Beschränkung des Handlungsspielraumes der Raumplanung einhergeht. Der Chef der Abteilung Raumplanung hat dies denn auch erkannt und in einer zweiten Runde bei der Ausarbeitung des Landwirtschaftsgesetzes wird er versuchen, seinen Einfluss geltend zu machen.

II. VERKEHR

1. VERHAELTNIS VERKEHR - RAUMPLANUNG

Der materiellen Betrachtung des Verhältnisses zwischen der aargauischen Verkehrsplanung und der Raumplanung des Kantons, wird in diesem Abschnitt ein Versuch zur theoretischen Analyse dieses Zusammenhangs vorgeschaltet. Dieser Versuch erhebt keinen Anspruch auf abschliessende Konsistenz, denn dazu wären noch viele empirische Teiluntersuchungen vorzunehmen. Vielmehr dienen uns die folgenden Ueberlegungen als Arbeitshypothese zur Abklärung des Zusammenhanges Verkehr - Raumplanung.

1.1 Ziele des Verkehrs

Der Begriff Verkehr bedeutet hier die Gesamtheit des öffentlichen Verkehrs (OeV) und des privaten oder individuellen Verkehrs (IV). Primäres Ziel und Problem des Verkehrs ist die Ermöglichung einer optimalen Erreichbarkeit bei minimalen Kosten.

1.1.1. Erreichbarkeit

Die Erreichbarkeit wird hier durch die Summe der Anziehungskräfte der umliegenden Gebiete, die Leistungsfähigkeit der Verkehrsverbindungen zu diesen Gebieten, die Kosten der dazu notwendigen Verkehrsleistung und den Zeitaufwand zur Verschiebung bestimmt. (1)

---

(1) Definition Prof. Maurer in der ORL-Schriftenreihe Nr. 11 Raumplanung im Kreislauf der Sachzwänge

1.1.2. Kosten

Die Kosten einer Verkehrsanlage werden durch die angestrebte Erreichbarkeit und die Verkehrsart (OeV, IV) bestimmt, ausgehend vom Umfang der notwendigen Leistungen für Bodenerwerb, Bauten, Unterhalt, Betriebsmittel, Betrieb, etc.

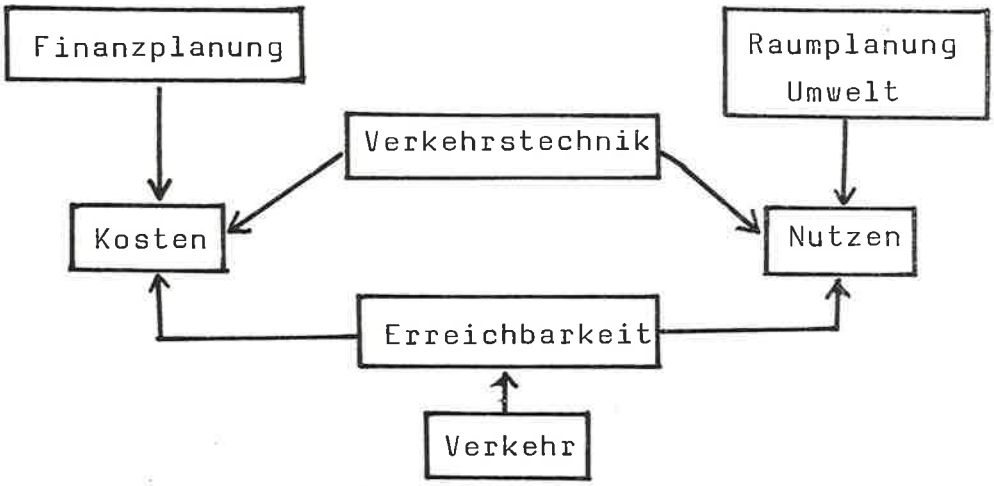
Dem Verkehr als Programmplanung werden im Rahmen des kantonalen Budgets, in dem bei der Kopplung der Programmplanungen mit der Finanzplanung als Ressourcenplanung die Prioritäten zur Realisierung gesetzt werden, die Finanzen zugesprochen. Die Kopplung Verkehrsplanung-Finanzplanung kann in unterschiedlicher Art geschehen (s. A. Meier: Planung in Behörden und Verwaltung).

1.2. Abhängigkeit Verkehr - Raumplanung

Die Verkehrsplanung verfügt über das Fachwissen zur Verwirklichung einer bestimmten Erreichbarkeit unter Angabe der daraus resultierenden Kostenfolgen und einer Abschätzung des Nutzens nach verkehrstechnischen Kriterien.

Der Nutzen einer bestimmten Erreichbarkeitsveränderung sollte aber nicht nur verkehrstechnisch ermittelt werden. Der Raumplanung obliegt die Einschätzung des Nutzens nach ihren übergeordneten Kriterien. Sie sollte Kriterien für die Veränderung der Erreichbarkeit als auch die Art und Weise (Split), mit der diese Veränderung erreicht werden soll, angeben.

Modell der Beziehung Verkehr - Raumplanung:



1.2.1. Modell zur Nutzenfestlegung einer Erreichbarkeitsveränderung

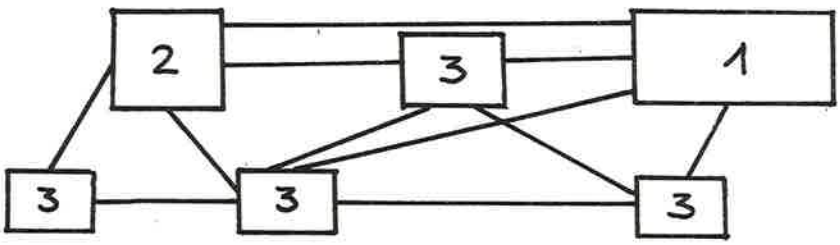
Die Wirkungen von Erreichbarkeitssteigerungen werden nachstehend modellhaft dargestellt. Diese Betrachtungen haben idealtypischen Charakter und müssen im konkreten Falle empirisch überprüft werden. Die Gewichtung der einzelnen Ziele müssen dem politischen Prozess überlassen bleiben.

Die Ueberlegungen beruhen auf drei grundlegenden Modellen:

1.2.1.1. Modell einer idealtypischen Zentralitätsstruktur:

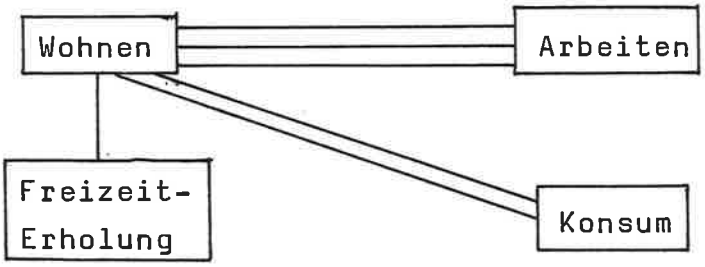
[a] Agglomerationseinheit, deren Zentralität durch a angedeutet wird (kleines a ⟶ grosse Agglomeration)

—— Verkehrsbeziehung

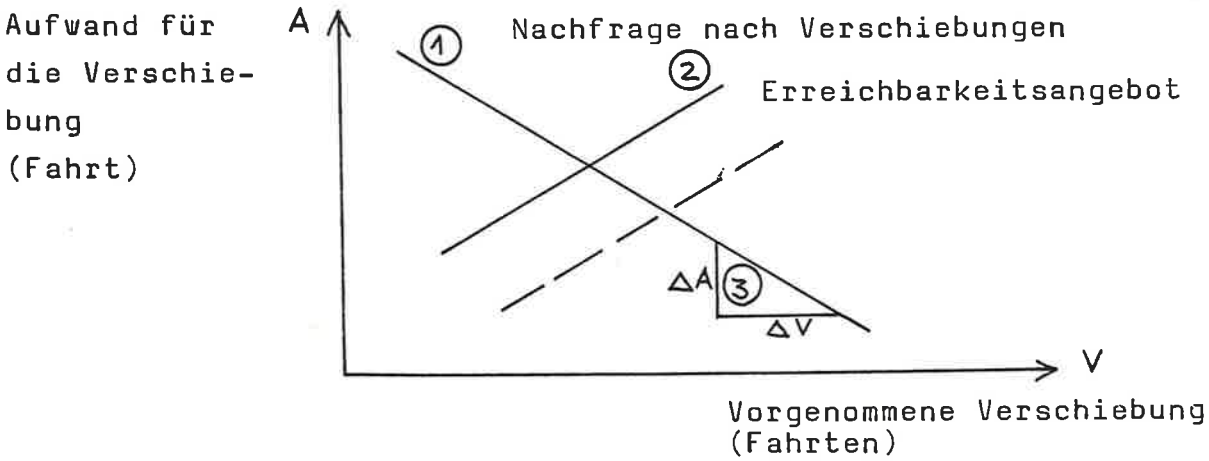


Jede dieser Agglomerationseinheiten beinhaltet die Daseinsgrundfunktionen Wohnen, Arbeiten, Konsum und Freizeit-Erholung, zwischen denen Verkehrsbeziehungen bestehen.

1.2.1.2. Modell der agglomerationsinternen Verkehrsrelationen



1.2.1.3. Modell der Auswirkungen einer Erreichbarkeitsveränderung auf die Anzahl der vorgenommenen Verschiebungen



1 Die Nachfrage nach Verschiebungen nimmt mit der Abnahme des dazu notwendigen Aufwandes zu. Der Aufwand hängt ab von:

- Fahrpreis
- Fahrzeit
- Fahrtbedingungen (Komfort, Beanspruchung, etc.)
- Zentralität

2 Das Angebot an Erreichbarkeit mittels Verkehrsanlagen steigt mit zunehmendem Aufwand für Verkehr.

Das Angebot wird durch die Anlagen des öffentlichen und des privaten Verkehrs sowie die Attraktivität und die Anzahl der vorhandenen Fahrziele bestimmt. Es kann durch öffentlichen oder privaten Verkehr erhöht werden.

Eine Erhöhung der Erreichbarkeit wird längerfristig eine Zunahme der Anzahl vorgenommener Verschiebungen verursachen. Dabei gilt jedoch folgende Annahme:

Es soll noch keine unelastische Nachfrage bestehen, d.h. bei einer Verminderung des Aufwandes für eine Fahrt erfolgt tatsächlich eine Zunahme der Anzahl getätigter Fahrten.

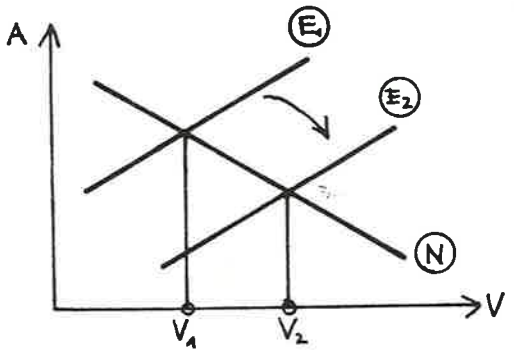
Nachfrageelastizität:

Die Nachfrageelastizität ε ist folgendermassen definiert:

V: Verschiebungen
A: Aufwand
Δ: Veränderung

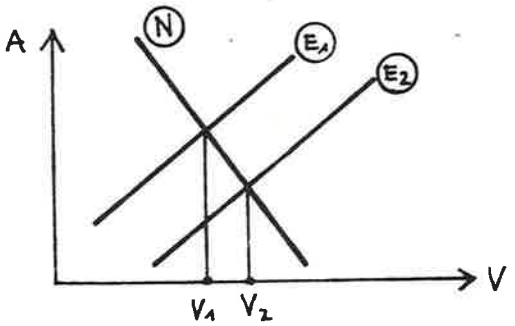
$$\varepsilon = \frac{\frac{\Delta V}{V}}{\frac{\Delta A}{A}}$$

Die Nachfrageelastizität drückt hier die Veränderung der Anzahl vorgenommener Fahrten bei einer Veränderung des dazu notwendigen Aufwandes aus.



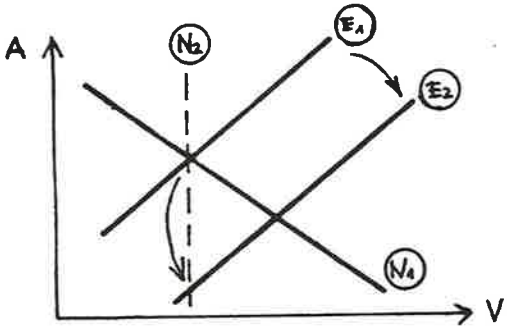
Hohe Nachfrageelastizität:

Die Zunahme der Anzahl Fahrten bei einer Zunahme der Erreichbarkeit ist gross.



Geringe Nachfrageelastizität:

Kleine Zunahme der Anzahl Fahrten bei einer Erhöhung der Erreichbarkeit.



Beim Neuerstellen einer Verkehrsanlage muss mit einer Nachfrage gerechnet werden, die kurzfristig unelastisch ist (v.a. bei Anlagen des Privatverkehrs), d.h. falls $E_1 \longrightarrow E_2$ $\Longrightarrow N_1 \longrightarrow N_2$.

Nachfolgend wird mit Hilfe dieser Modelle der Prozess der Abschätzung des Nutzens einer Erreichbarkeitsveränderung durch die Raumplanung dargestellt.

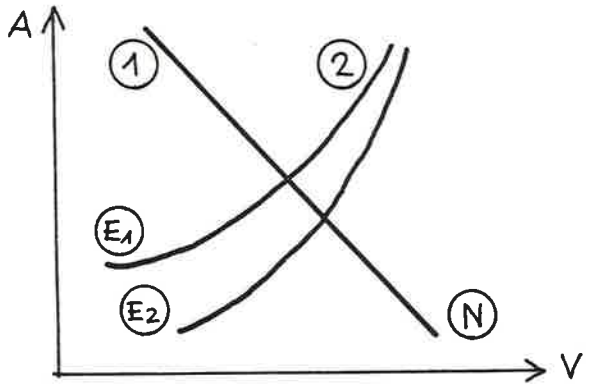
1.2.1.4. Ziele der Raumplanung

Ziele der Raumplanung, an denen der Nutzen einer Aktivität gemessen werden soll: (Regierungsprogramm des Kantons Aargau)

- Optimaler Einsatz der kantonalen Produktionsfaktoren
- Ausgleich regionaler Wohlstandsunterschiede
- Staatspolitische und gesellschaftliche Integration
- Erhaltung und Verbesserung der Umweltqualität

1.2.2. 1. Fall: Veränderung der agglomerationsinternen Erreichbarkeit

1.2.2.1. Erreichbarkeitserhöhung durch den Ausbau des OeV



Die Angebotskurve (1) ist durch das bestehende Verkehrsnetz bestimmt. In den Agglomerationen ist das Problem der Angebotssättigung besonders akut. (s. Buchanan Report: Traffic in Town). Die Angebotskurve (2) kann sogar eine negative Steigung annehmen.

Nutzenabwägung anhand der raumplanerischen Ziele:

Optimaler Einsatz der kantonalen Produktionsfaktoren:

- Die Erreichbarkeit innerhalb der Agglomeration durch den OeV wird gesteigert. Die Infrastrukturanlagen des Zentrums werden tendenziell besser ausgenützt. Die funktionale Differenzierung wird gefördert.

- Der Streubauweise wird entgegengewirkt.

- Das Agglomerationszentrum erhält dadurch höhere Zentralität, ein besseres Dienstleistungs- und Infrastrukturangebot.

Ausgleich der regionalen Wohlstandsunterschiede:

- Der Sog der Agglomeration wird erhöht, die Konzentration unterstützt. Die Gesamtregion profitiert davon, obwohl regionsintern ein grösseres Gefälle entstehen kann.

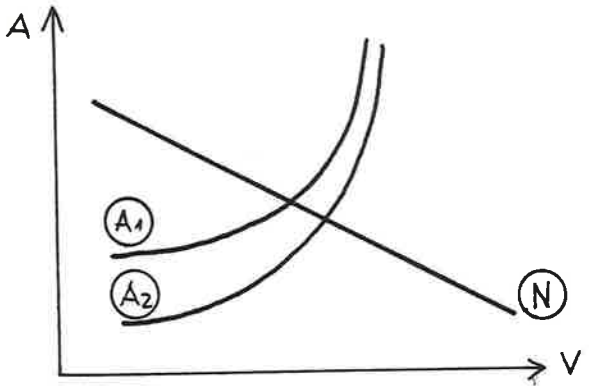
Staatspolitische und gesellschaftliche Integration:

- Die innerkantonale Regionenbildung wird unterstützt.

Erhaltung und Verbesserung der Umweltqualität:

- Die Förderung des OeV schafft die Voraussetzungen zur Beschränkung des IV in den Agglomerationen. ⟶ Weniger Immissionen, kleinere Verkehrsanlagen, einfacherer Ortsbildschutz.

1.2.2.2. Erhöhung der agglomerationsinternen Erreichbarkeit durch den Ausbau des IV



Die Nachfrageelastizität dürfte etwas höher sein als in ~~1.4.1~~. 1.2.2.1

Nutzenabwägung anhand der raumplanerischen Ziele:

Optimaler Einsatz der kant. Produktionsfaktoren:

- Die Erreichbarkeitssteigerung für das Zentrum hängt von sekundären Massnahmen ab (Parkplätze) und hat eine sättigungsartige Grenze (s. Buchanan Report: "Traffic in Town").

- Die Konzentration des Zentrums wird durch die Schranken der Erreichbarkeit mittels dem IV und den Flächenbedarf für diese Anlagen begrenzt. Der Ausbau für den individuellen Verkehr wird sehr teuer.

- Die Bildung nichtintegrierter Zentren ausserhalb der erwünschten Zentrumsstruktur wird erleichtert.

- Der OeV wird konkurrenziert.

- Der Ausbau des agglomerationsinternen IV verstärkt die Tendenz zur Streubauweise.

- Die polyzentrische Zentrumsbildung wird erleichtert.

Ausgleich der regionalen Wohlstandsunterschiede:

- Nichtintegrierte Dienstleistungszentren, die die Basisversorgung in zentrumsfernen Gebieten in Frage stellen und das zentrale Dienstleistungsangebot konkurrenzieren, erhalten einen grösseren Kreis von Nachfragenden.

- Die Erreichbarkeit der verschiedenen Teile der Agglomeration wird für Anreisende mit dem IV-Mittel erhöht.

Umweltqualität:

- Der Landkonsum steigt.

- Höhere Immissionen beeinträchtigen die Wohnqualität.

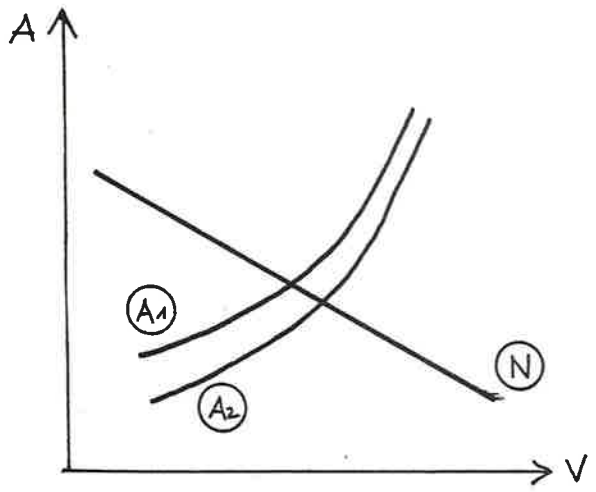
- Der Ausbau des IV erschwert den Ortsbildschutz und verändert die Siedlungsstruktur, z.T. langfristig.

1.2.3. 2. Fall: Veränderung der Erreichbarkeit zwischen zwei Regionen bzw. Agglomerationen

Ausgangspunkt ist das eingangs dargestellte Modell der Zentralitätsstruktur. In diesem Fall wird die Veränderung der Erreichbarkeit zwischen zwei ungleichen Zentren analysiert:

Eine Erhöhung der Erreichbarkeit zwischen [2] und [1] wird vorerst eine grössere Anzahl von Fahrten v.a. von [2] nach [1] (höhere Zentralität) auslösen (Pendler). Ist die Fahrzeit jedoch über einem kritischen Schwellenwert von ca. 20 - 30 Min. (empirischer Wert, gilt nur für die schweizerischen Verhältnisse), so muss mit einer sukzessiven Abwanderung der Neupendler nach [1] gerechnet werden.

1.2.3.1. Erhöhung der Erreichbarkeit durch den OeV



Die Elastizität der Nachfrage ist bei diesem Fall (v.a. vom Zentrum von [2] nach [1] tendenziell grösser als beim vorher besprochenen Fall des agglomerationsinternen Verkehrs. Diese Aussage gilt jedoch nur für Fahrzeiten unter dem bereits erwähnten Schwellenwert. Die Elastizität hängt u.a. von der Differenz der Zentralität der beiden Regionen und der Attraktivität von [1] und von [2] ab.

Die Form der Angebotskurve leitet sich aus folgenden Tatsachen ab:

- die Grundinvestitionen für eine Anlage des OeV sind gross

- der für eine Zunahme der getätigten Fahrten notwendige Aufwand zur Steigerung der Erreichbarkeit hat Sättigungscharakter.

Nutzenabwägung nach raumplanerischen Zielen:

Optimaler Einsatz der kant. Produktionsfaktoren:

- Unterhalb des erwähnten Fahrzeitschwellenwertes wird die Zentralität von [1] gesteigert. Die Arbeitsplätze und die Dienstleistungen werden tendenziell zunehmen, da der grössere Arbeits- bzw. Absatzmarkt die Standortvoraussetzungen von [1] verbessert. In [2] wird eher eine gegenteilige Entwicklung zu verzeichnen sein. Andererseits ist es möglich, dass es zwischen [2] und [1] zu einer funktionalen Differenzierung kommt, so dass [2] Wohnfunktionen für [1] übernimmt.

- Ueber dem Schwellenwert wird zuerst eine Anziehungskraft von [1] ausgehen und Pendlerströme initiieren, die längerfristig eine Abwanderung von [2] nach [1] zur Folge haben werden, welche die Substanz von [2] gefährden kann und zu einer sozialen Entmischung führt.

Ausgleich regionaler Wohlstandsunterschiede:

- Die Zentralität der Gesamtregion [1] + [2] wird gestärkt, wobei [2] im Sinne regionaler Differenzierung an den Vorteilen des Zentralitätszuwachses von [1] partiell teilhaben kann.

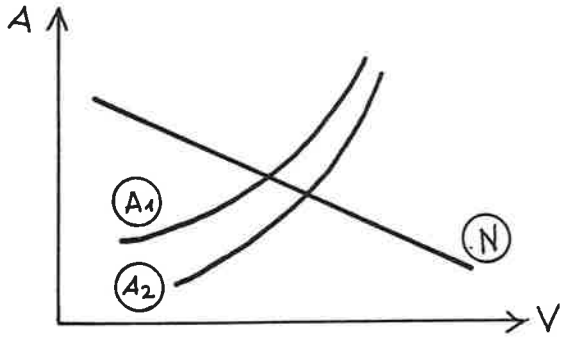
- Fahrzeiten über dem Schwellenwert: Die bereits erwähnte stufenweise Entwicklung (Wegpendeln - Abwandern) kann zu einer quantitativen und qualitativen Entleerung (Bev. Zusammensetzung, Funktionenmischung, Dienstleistungen, Infrastrukturen) von [2] führen.

Umweltqualität:

- Anlagen des OeV unterstützen in der Regel eine Konzentration der Bebauung entlang der Verkehrslinien (OeV). Der ungeordneten Ueberbauung wird somit entgegengewirkt.

- Umweltfreundlichkeit des OeV.

1.2.3.2. Erhöhung der interregionalen Erreichbarkeit durch den Individualverkehr



Die in ~~1.5.1~~ 1.2.3.1. gemachten Ueberlegungen sind hier analog verwendbar.

Massnahmen für den Privatverkehr wirken einkommensspezifisch:

Die Realisierung einer höheren Erreichbarkeit gelingt nur ab einer bestimmten Einkommensgrenze (Besitz eines Autos), die unteren Einkommensschichten werden deshalb durch diese Massnahme benachteiligt.

Nutzenabwägung anhand der raumplanerischen Ziele:

Optimaler Einsatz der kant. Produktionsfaktoren:

- Die in 1.2.3.1. gemachten Bemerkungen zur Erhöhung der Zentralität und der Auswirkungen des Schwellenwertes der Fahrzeit gelten hier sinngemäss, wobei hier der Schwellenwert stärker durch die Fahrkosten beeinflusst wird und die unteren Einkommensschichten benachteiligt werden.

Ausgleich regionaler Wohlstandsunterschiede:

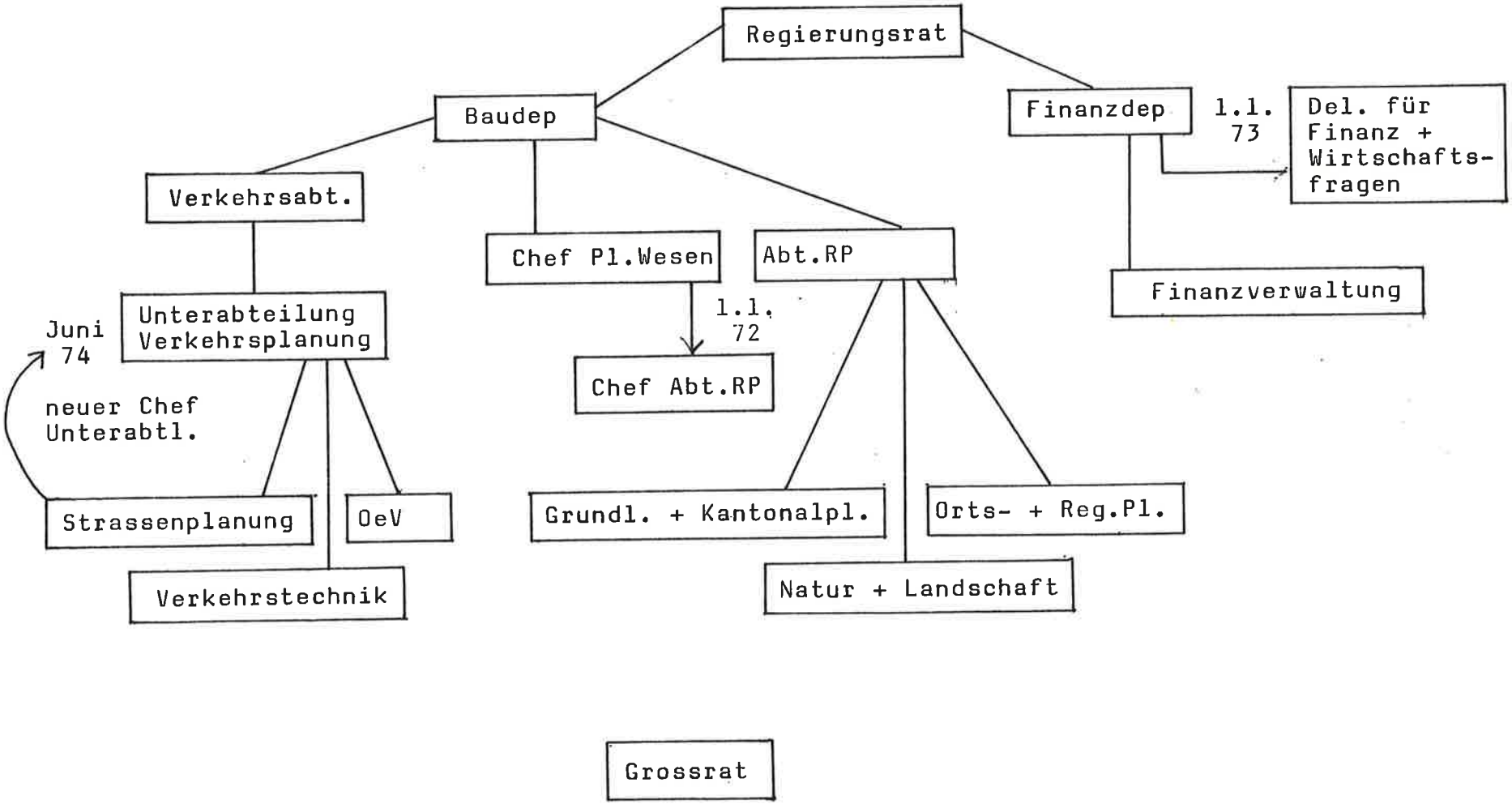
- Die ev. nach dem in 2.3.1. beschriebenen Prozess stattfindende Abwanderung von [2] nach [1] würde primär die autobesitzenden Schichten betreffen und in [2] eine soziale Entmischung verursachen.

Umweltqualität:

- Der Ausbau des IV belastet die Umwelt u.a. mit Immissionen und grossem Landkonsum, etc.

Es sei nochmals der Hinweis gestattet, dass die Darstellung der Beziehungen Verkehr-Raumplanung hier theoretisch und dazu erst noch exemplarisch erfolgte, ausgehend von den vorhandenen empirischen Verhältnissen. Erst bei der Anwendung des Modells in einer konkreten Situation werden sich alle Relatioonen mit ihrem gegenseitigen Gewicht herauskristallisieren. Gewiss ist die Tatsache, dass der Verkehr auf alle Ziele der RP gewisse Auswirkungen hat.

2. ORGANIGRAMM FUER DIE FALLSTUDIE VERKEHR



3. PLANUNGSABLAUF VERKEHR

3.1. Vorgeschichte

In den sechziger Jahren wurde der Strassenrichtplan 1970 vorbereitet, der, ausgehend vom Nationalstrassennetz, das kantonale Strassennetz, ausgerichtet auf einen Zustand Z_{II}, 1.15 Mio Einwohner im Aargau, festlegte. Die lokalen und regionalen Interessen wurden dabei weitgehend berücksichtigt, so dass ein umfassendes Konzept entstand, welches allen Regionen möglichst vollständige verkehrsmässige Erschliessung versprach. Von den im Richtplan 1970 vorhandenen 320 km neu geplanten Kantonsstrassen sollten 185 km kant. Hochleistungsstrassen (HLS) werden.

In dieser Zeit existierte keine institutionalisierte kant. Raumplanung, so dass der Verkehr gezwungen war, zur Absicherung seiner Arbeiten raumplanerische Vorstellungen einzubeziehen. Die Verkehrsplanung stützte sich dabei auf die Regionalplanungsgruppen (Replas) sowie die Vorstellungen des Regierungsrates und des Baudepartementes.

1970 nahm der Grossrat den Richtplan zur Kenntnis (keine Genehmigung), worauf dieser als Grundlage für die Orts- und Regionalplanungen diente, u.z. im Sinne eines Fernzieles für den Zustand Z_{II}. Die Freihaltung der Trassen geschah aufgrund des Richtplanes. Zusätzlich begann die Strassenplanung mit der Erarbeitung von generellen Projekten für den gesamten Richtplan und betrieb eine aktive Landkaufpolitik.

Das Mehrjahresprogramm 1970 - 1979 setzte die Prioritäten für den Ausbau des kantonalen Strassennetzes, indem es diejenigen Teilstücke des Richtplanes bezeichnete, die mittelfristig gebaut werden sollten.

Kriterien für die Erstellung waren: Verkehrsbelastung, Unfallhäufigkeit, Fussgängergefährdung, Projektierungsstand, finanzielle Möglichkeiten und der Druck von den beteiligten Partnern (Gemeinden, ev. Regionalplanungsgruppen), die auf die Realisierung drängten. Das Programm war eine Mischung von Objektbeschlüssen und Sammelkrediten (zeitlich begrenzt, die Objekte müssen durch den Regierungsrat zuerst noch festgelegt werden, v.a. Innerortsvorhaben, die noch von der Beschlussfassung des Gemeinderates oder der Gemeindeversammlung abhängen).

Folgerungen:

Die starke Expansion des Strassenbaus in den sechziger Jahren verlieh der Verkehrsabteilung verwaltungsintern grosse Bedeutung. Zudem erstreckte sich die Tätigkeit der Strassenplanung weit über ihren eigentlichen Arbeitsbereich des Strassenbaus hinaus, z.B. auf die Raumplanung, die noch gar nicht auf kantonaler Ebene existierte.

Der langfristige Charakter der Strassenbauprogramme führte schon früh dazu, dass der Verkehr seine Aktivitäten mittel- und langfristig detailliert plante. Eine Verplanung anderer Bereiche, etwa der Raumordnung, war eine Folge davon.

3.2. Koordination der Neuklassierung mit der Raumplanung

3.2.1. Veränderung der Randbedingungen der Verkehrspolitik

- Personell: Mitte 1974 wechselte der Chef der Unterabteilung Verkehrsplanung.

- Organisatorisch: Die vorgesehene Ausgliederung des öffentlichen Verkehrs in eine eigene Abteilung scheint vorläufig nicht mehr aktuell zu sein. Jedenfalls wird dies vom neuen Unterabteilungschef ausdrücklich nicht erwünscht.

- Finanziell:
  - Der Finanzplan des Regierungsprogrammes von 1973 kürzte die kantonalen Investitionen. Der Verkehr musste seit 1973 die Strassenschuld amortisieren, anstatt sie von 60 Mio bis auf 107 Mio 1975 zu vergrössern. Das erzwang eine Reduktion des Strassenbauvolumens.

  - Die Strassenbaukosten explodierten anfangs der siebziger Jahre.

    Ursachen:

    - Inflation und hohe Bauteuerung
    - Steigende Bodenpreise
    - Höhere Ansprüche an den Ausbaustandard der Strassen (Umweltfreundlichkeit, Immissionsschutz).

- Ablehnung der Grundstückgewinnsteuer, womit das kant. Investitionsvolumen noch zusätzlich gekürzt werden musste.

- Die kantonale Landkaufpolitik, die noch auf dem Strassenrichtplan 1970 beruhte, verausgabte noch zusätzlich Finanzen.

Deswegen konnte nicht einmal mehr das im Rahmen der Erarbeitung des Reg. Programms 1972 aufgestellte Minimalprogramm des Strassenbaus verwirklicht werden (dieses konzentrierte sich auf den Ausbau von Strassen und die Hebung der Verkehrssicherheit durch Innerortssanierungen, Gehwege, Fussgängerunterführungen, Niveauübergänge, etc.)

Der Strassenrichtplan 1970, der als Fernziel für einen zeitlich nicht fixierten Zustand Z_{II} (1.15 Mio Einwohner im Aargau) dienen sollte, ist in der Realisierung auf Schwierigkeiten gestossen.

- Der Richtplan verfügt über keine Rechtskraft oder Verbindlichkeit (wurde noch vor dem Inkrafttreten des Baugesetzes erstellt).

- Zur Freihaltung wurde es notwendig, dass für alle Strassen des Richtplanes Baulinienpläne erstellt wurden.

- Ein Strassenzug des Richtplanes, der durch Baulinien oder ein vom Regierungsrat genehmigtes generelles Projekt gesichert war, erhielt dadurch definitiven Charakter.

- Die Sanierung von bestehenden parallelen Strassen (z.B. Innerortsstrassen bei im Richtplan vorhandene Umfahrungsstrassen) wurden oftmals in Erwartung der Neuanlage vernachlässigt.

Der Richtplan erhielt deshalb rel. definitiven Charakter und absorbierte viele planerische und finanzielle Ressourcen des Verkehrs.

Folgerungen:

Die Verkehrsplanung stand vor einem immer grösser werdenden Finanzdilemma. Die gemäss Richtplan erforderlichen Mittel für den Strassenbau und den Landerwerb fehlten in zunehmendem Masse. Auf den Druck der Finanzverwaltung musste die Verkehrsplanung reagieren:

- Sie hatte die Möglichkeit ein hartnäckiges Rückzugsgefecht anzutreten (s. Kanton Zürich) oder

- mit einem Neukonzept die Initiative wieder zu ergreifen.

3.2.2. Erarbeitung der Voraussetzungen zur Neuklassierung

Der neugewählte Chef der Unterabteilung Verkehrsplanung versuchte mit einer Neukonzeption, die von einer pragmatischen Leitideen geprägt war, das Finanzdilemma zu überwinden.

Leitideen:

- Aufgabe sämtlicher kant. HLS des Strassenrichtplanes 1970

- Zusätzliche Förderung des öffentlichen Verkehrs, v.a. in den Agglomerationen

- Einfachere Freihaltepolitik aufgrund von Gesamtplänen, die vom Grossrat genehmigt sind (s. § 27 + § 152 des BauG des AG).

- Konzentration auf die Freihaltung der (leistungsbestimmenden) Knoten, sowie der Trassen im Siedlungsgebiet.

- Erarbeitung eines Strassenrichtplanes in zwei Stufen:

  1. Festlegung des übergeordneten Strassennetzes durch eine Neuklassierung des kant. Strassennetzes des Richtplanes 1970 und Genehmigung der Neuklassierung durch den Grossrat.

  2. Regionenweise Erarbeitung des eigentlichen Richtplanes, ausgehend von der Neuklassierung des übergeordneten Strassennetzes, in Zusammenarbeit mit den Replas. Regionenweise Genehmigung der Teilrichtpläne durch den Grossrat.

- Neue Standards für den Privatverkehr in den Agglomerationen:

  Periodische Verstopfungen werden in Kauf genommen, da in Agglomerationen ein Ausweichen auf öffentliche Verkehrsmittel möglich und erwünscht ist. Dadurch wird gleichzeitig die Reduktion von Busdefiziten und die Entlastung der Strasseninvestitionsrechnung von den besonders teuren Ausbauten in den Agglomerationen erwartet.

<u>Folgerungen</u>:

- Im Vergleich mit dem Strassenrichtplan 1970 kommen folgende Neugewichtungen zum Ausdruck:

  - Der Bau von Hochleistungsstrassen wird weitgehend ausgeschlossen.

  - Neubauten sollten weitestmöglichst auf den bestehenden Trassen vorgenommen werden

- Der OeV erhält in den Agglomerationen verstärktes Gewicht.

- Ausser knappen informellen Kontakten zur Raumplanung bestanden zwischen den Abteilungen keinerlei koordinierende Bestrebungen. In materieller Hinsicht wurde keine Absprache über die Leitsätze getroffen.

- Die Leitsätze wurden nicht im Einvernehmen mit dem Departementschef und dem Kantonsingenieur aufgestellt. Diese beiden unterstützten in dieser Phase (1973 - 1974) sogar noch den Strassenrichtplan 1970 und das Mehrjahresprogramm 1970 - 1979.

- Obwohl die Leitsätze primär auf verkehrspolitische Ziele ausgerichtet sind, enthalten sie raumplanerische Aspekte (s. Kap. 12: Verhältnis Verkehr - Raumplanung). Diese Verknüpfungen werden aber an keiner Stelle als solche expliziert.

- Eine materielle Prüfung der Leitsätze zeigt, dass sie nicht in direktem Gegensatz zu den vorhandenen Leitbildvarianten II und III stehen. In wiefern in dieser Hinsicht eine Abstimmung durch den Chef der Unterabteilung Verkehrsplanung vorgenommen wurde (Selbstkoordination: Aufhebung der selektiven Perzeption) kann nicht eindeutig gesagt werden. Die Ausbildung des Chefs der Verkehrsplanung schliesst diese Möglichkeit nicht aus.

3.2.3. Erarbeitung der Neuklassierung

3.2.3.1. Vorgehen

Der Gesamtplan Verkehr (nach BauG) wurde in zwei getrennt zu erarbeitende Gesamtpläne aufgeteilt:

- Gesamtplan Strassenanlagen (Strassenrichtplan, bestehend aus dem Klassierungsplan zur Festlegung des übergeordneten kantonalen Strassennetzes und den regionalen Teilrichtplänen Strassenanlagen)

- Gesamtplan des öffentlichen Verkehrs, der in der Sektion "öffentlicher Verkehr" erarbeitet wird.

3.2.3.2. Datenaufnahme:

Auf eine aufwendige und detaillierte kantonale Verkehrszählung und die Auswertung mittels einem Verkehrsmodell zur Festlegung des übergeordneten Strassennetzes wurde verzichtet.

Die Verkehrsentwicklung 1955 - 1974 wurde anhand einzelner, ausgewählter Strassenkorridore erfasst. Einzelne Automatenzählstellen wurden für die Korridorauswertung zusammengefasst.

Verwendete Korridore: Oberaargau-Gäu, Mutschellen, Surbtal, Suhrental, Staffelegg, Limmattal, Rheintal (2 Stellen), Aaretal (4 Stellen), Bünztal (2 Stellen). Betrachtet wurde der durchschnittliche tägliche Verkehr und der Spitzenstundenverkehr.

3.2.3.3. Prognosen

Die Prognose wurde aufgrund folgender Einflussfaktoren erstellt:

- Bevölkerungsentwicklung
- Entwicklung des Motorisierungsgrades
- Verkehrsleistung

Bevölkerungsprognose:	Kantonale Prognose, 550'000 E im Jahr 2000. Die alte Prognose, die noch 1.15 Mio E fürs Jahr 2017 (2047) prophezeite, wurde also aufgegeben.
Motorisierungsentwicklung:	Statistische Jahrbücher der Schweiz Gerber/Ranft: Zwei Sättigungsgrade 350 PW/1000 E, 450 PW/1000 E
Verkehrsleistung:	Prognose der Arbeitsgruppe Perspektivstudien / Verkehrsprognosen der GVK-CH

Folgerungen:

Auch in der Datenaufnahme zeigt sich der pragmatische Ansatz. Anstelle aufwendiger Erhebungen wurden innert kurzer Frist die wesentlichen Grössen herauszukristallisieren versucht.

3.2.3.4. Die vorgeschlagenen Varianten

Zwei Alternativvorschläge dienten zur Festlegung

- einer zukünftigen Verkehrspolitik und
- des übergeordneten Strassennetzes.

Maximallösung A:

Ueberregionale Anlagen:

Die Aaretal-, die Rheintal- und die Bünztalstrasse werden als kantonale Hochleistungsstrassen klassiert. (Regionale Anlagen: s. unten).

Minimallösung B:

Vollständiger Verzicht auf kant. HLS. Für die überregionalen HVS wird möglichst die Trassierung des heutigen Kantonsstrassennetzes beibehalten, ergänzt durch Umfahrungsstrassen, Geh- und Radwege, Ueberhol- und Kriechspuren sowie Knotensanierungen. Die Förderung des öffentlichen Verkehrs soll die Aufnahme zusätzlicher Verkehrsanteile vorbereiten.

Die regionalen Anlagen werden in beiden Varianten auf dem heutigen Trasse belassen (ausgenommen Umfahrungsstrassen) und lediglich den veränderten Anforderungen angepasst.

Demzufolge unterscheiden sich die beiden Varianten v.a. bezüglich der überregionalen Anlagen im Aare-, Bünz- und Rheintal.

Folgerungen:

- Variante B entspricht etwa den Leitideen zur neuen Verkehrspolitik; Variante A einem etwas reduzierten Strassenrichtplan 1970.

- Die beiden Varianten liegen ziemlich weit auseinander, , womit ein klarer Entscheid für den IV (A) oder für die Förderung des OeV (B) bewirkt wird.

- Das Fehlen einer Mittelvariante bedeutete in der damaligen Situation ein recht eindeutiges Hinwirken auf Variante B.

Der Chef der Verkehrsplanung strebte immer die Minimalvariante B an. Verwaltungsintern stiess er jedoch damit zuerst auf Ablehnung. Im Zwischenbericht zur Neuklassierung begründete die Unterabteilung Strassenplanung die Probleme mit dem alten Strassenrichtplan (s. oben). Eine einfache verkehrstechnische Argumentation wurde zur Darstellung der Unangemessenheit der Variante A (diese entspricht bezüglich der überregionalen Anlagen ungefähr dem Strassenrichtplan 1970) verwendet. Ausgehend von den nationalen und internationalen Verkehrsbeziehungen im schweizerisch-deutschen Rahmen wurde nachgewiesen, dass die überregionalen "Talstrassen" primär Zubringerverkehr zu den Agglomerationen und erst sekundär überregionalen Durchgangsverkehr bewältigen müssen. (Ausnahme: Rheintalstrasse, wobei die Verkehrsplanung die Entwicklung der Oberrheinschiffahrt ausgeklammert hatte). Die Analyse der Leistungsfähigkeit der überregionalen Anlagen aufgrund der heutigen Belastung zeigte, dass selbst bei einem Ausbau nach Variante B mindestens eine Verdoppelung des Verkehrs bewältigt werden könnte. Variante A würde daher zu einem riesigen Leistungsüberschuss führen, was die Verkehrsteilung zuungunsten des öffentlichen Verkehrs beeinflussen würde. (weitere Effekte siehe Kap. 12).

3.2.3.5. Der Grossratsentscheid

Die Variante B fand im Grossrat praktisch einhellige Zustimmung (2 Gegenstimmen). Seither dient die Neuklassierung den Regionalplanungsgruppen als Grundlage bei der Erarbeitung der regionalen Strassenrichtplänen.

Folgerungen:

- Beim netzbestimmenden (verkehrspolitikbestimmenden) Entscheid des Grossrates über das übergeordnete Kantonsstrassennetz wurde den Detaildiskussionen aus dem Weg gegangen. Die Annahme des Konzeptes wurde somit nicht durch eine Kummulierung negativer Details in Frage gestellt.

- Die Replas würden bei der Detaillierung des übergeordneten Strassennetzes in den regionalen Strassenrichtplänen die dann anfallenden Einzelproblemen mit den betroffenen Grundeigentümern und Gemeinden regeln müssen.

- Der Grossrat hat durch seinen Entscheid die Weiterexpansion des IV eindeutig abgelehnt.

3.2.3.6. Stellungsnahme der Abteilung Raumplanung (ARP)

Noch vor Beginn eines verwaltungsinternen Mitberichtverfahrens wurde von der ARP eine Stellungsnahme eingeholt, die dem Zwischenbericht zusammengefasst beigefügt wurde.

These: Dieser "Vor-Mitbericht", der in einem Zeitpunkt in dem die Strassenplanung ihre Varianten schon fertig ausgearbeitet hatte eingeholt wurde, erlaubte prinzipiell nur noch eine negative Koordination.

- Die Strassenplanung verfügte über eine relativ lange Tradition in der kantonalen Verwaltung. Dies ermöglichte den Erwerb fundierter Grundlagen und den Aufbau einer starken institutionellen Position. Die kantonale Raumplanung hingegen, begann erst 1972 voll und steckte 1974 noch immer in einer nicht konsolidierten Anfangsphase. Die Erarbeitung von Grundlagen im Gebiet der Verkehrsplanung erfolgte in der ARP erst für die von der Strassenplanung verlangte Stellungsnahme zur Neuklassierung der Kantonsstrassen.

- Die grundlegenden Vorstellungen zu einer neuen Verkehrspolitik entstanden 1972, als in der Raumplanung noch gar keine Leitbildvorstellungen bestanden, die im Sinne der Frühkoordination hätten einbezogen werden können. Zur positiven Koordination, die eine Frühkoordination der Ziele und ev. Massnahmen beinhalten würden, bestand daher weder ein Anlass noch die effektive Möglichkeit.

Inhalt der Stellungsnahme

Die ARP äusserte sich durch einen Mitarbeiter mit einer ökonomischen Grundausbildung zu den beiden Varianten (Sektion Grundlagen und Kantonalplanung). Er geht davon aus, dass im heutigen Netz alle wichtigen Verbindungen vorhanden sind:

"In Anbetracht der heutigen Lage der Bestimmungsfaktoren des Strassenbaus (Energieversorgung, Staatsfinanzen, wirtschaftliche und demographische Entwicklung) ist ein forcierter Ausbau des überregionalen und regionalen Strassennetzes des Kantons Aargau nicht mehr opportun. Grundsätzlich sollten nur noch Verbesserungen des heutigen Kantonsstrassennetzes

vorgenommen werden (Variante B). Falls aus politischen oder konjunkturellen Gründen ein stärkerer Ausbau (Variante A) gewünscht wird, wäre aus raumplanerischen Gesichtspunkten folgende Prioritätsordnung vorzusehen" (Stellungsnahme der ARP, Seite 5):

1. Aaretalstrasse, Abschnitt Aarau - Hunzenschwil

2. Bünztalstrasse, Abschnitt Mägenwil - Wohlen

3. Suhrentalstrasse
   Wynentalstrasse
   linksufrige Limmattalstrasse
   Verbindungsstrasse Oberaargau - Gäu
   Wiggertalstrasse

4. Rheintalstrasse
   Aaretalstrasse, Abschnitt Brugg - Aaremündung
   linksufrige Reusstalstrasse

Die Typisierungsmethode, welche von:

- Netzfunktion
- baulicher Gestaltung der Fahrstreifen
- Kapazität der Strasse
- Reisegeschwindigkeit, Angaben zu Sicherheit und Immissionsschutz

ausgeht, wurde folgendermassen kritisiert:

"Auf jeder Ebene der Strassenplanung ist nicht in erster Linie die Festlegung von Strassentypen als Ziel anzustreben, sondern ein möglichst gutes Kosten-Nutzen Verhältnis der geplanten Strassen. Der vorliegende Informationsstand muss daher als ungenügend bezeichnet werden, um einen rationalen Entscheid über die Wertigkeiten der Strassen fällen zu können." (Stellungsnahme der ARP, Seite 2).

Für die Variante B wird die raumplanerische Bedeutung der drei überregionalen Talstrassen (Rhein-, Aare-, Bünztal) kurz beschrieben, wobei von den Leitbildvarianten II und III ausgegangen wird. Die ARP setzt die Prioritäten für den Ausbau der regionalen Anlagen ebenfalls aufgrund der erwähnten Leitbildvarianten.

1. Suhrental-, Wynental-, Limmattal-, Wiggertalstrasse und die Verbindungsstrasse Oberaargau - Gäu, etc.

Bezweckt wird eine "horizontale Entmischung im regionalen Rahmen", eine bessere Erschliessung der kantonalen Haupt-zentren und die Abschwächung der Verbindungen in die ausserkantonalen Zentren.

Die Analyse der Stellungsnahme der ARP führt zu folgenden Schlüssen:

- Die Stellungsnahme geht eigentlich gar nicht auf die Hauptfrage des Variantenentscheides ein.

- Die Gründe der Energie-, Wirtschafts- und Finanzpolitik, die zum Entscheid für die Variante B geführt haben sollten, werden nicht expliziert.

- Der Verkehrsplanung wurde der Vorwurf gemacht, die Festlegung der Strassen aufgrund eines guten Kosten/Nutzen Verhältnisses vorzunehmen. Trotz diesem Hinweis enthält die Stellungnahme keine Nutzenabschätzung der beiden Varianten aufgrund der vorhandenen Leitbilder II und III. Gerade die Festlegung des Nutzens wäre ja eine Aufgabe der RP (siehe Kap.1.2 dieser Fallstudie).

- Die raumplanerischen Konsequenzen eines allfälligen Entscheides für die Variante A oder B werden nicht analysiert. Erst bei der Prioritätensetzung für die Realisierung der einzelnen regionalen und überregionalen Anlagen aufgrund der Variante B argumentiert die ARP auf der Basis der Leitbildvorschläge II und III. Auch hier gilt jedoch die vorher gemachte Aussage, dass sich die Beurteilung nicht auf eine grundsätzliche Analyse des Verhältnisses Verkehr - RP stützt.

- Aus der Stellungsnahme lassen sich folgende Ziele herauslesen:

  - Keine Förderung der Verbindungen in ausserkant. Zentren
  - Bessere Verbindungen Agglomerationen - Zentren
  - Förderung der leitbildgerechten Zentralitätsstruktur

3.2.3.7. Folgerungen:

Die bereits aufgestellte These der nur negativ erfolgenden Koordination muss noch weiter eingeschränkt werden:

Die Stellungsnahme der Abteilung Raumplanung (ARP) basiert nicht auf einer grundsätzlichen Analyse des Verhältnisses RP - Verkehr (siehe Kap.1.2). Deshalb konnten die Möglichkeiten der negativen Koordination nicht ausgeschöpft werden.

Der Bearbeiter der ARP, der die Stellungsnahme schrieb, ist Oekonom. Er geht bei der Erarbeitung der Stellungsnahme stark von der Denkweise dieses Fachgebietes aus (Kosten/Nutzenabwägung zur Strassenklassierung, Kritik wegen der Vernachlässigung der volkswirtschaftlichen Bedeutung einzelner Verkehrsarten). Raumplanerische Ueberlegungen erfolgen

erst sekundär, u.z. erst bei der Prioritätenfestlegung für die Ausbaureihenfolge der einzelnen Anlagen. Insbesondere wurde die Forderung der Kosten/Nutzenabwägung gar nicht auf das Verhältnis Verkehr - Raumplanung konkretisiert.

Die kurze Tradition der Abteilung Raumplanung, die erst teilweise vorhandenen wissenschaftlichen Erkenntnisse zum Verhältnis Raumplanung - Sachplanung (hier Verkehr) sowie die nur unvollständig vorhandenen Instrumente sind Gründe, die eine differenzierte negative Koordination Raumplanung (Besiedlungsleitbild) - Verkehrsplanung erschwerten.

3.3. Schlussfolgerungen zur Fallstudie Verkehr

3.3.1. Einleitende Bemerkungen:

Die Betrachtung der Koordination zwischen der Verkehrsplanung als Bereichsplanung und der Raumplanung als Querschnittsplanung sollte auch gewisse Schlüsse zum Verhältnis Bereichsplanung - Querschnittsplanung erlauben.

3.3.2. Koordination Verkehr - Raumplanung

3.3.2.1. Abschätzung der Koordination

Die Abstimmung der Verkehrsplanung mit der Raumplanung wurde nach dem Muster der negativen Koordination vorgenommen.

Der Raumplanung gelang es nicht, die Möglichkeiten der negativen Koordination auszuschöpfen, so dass also die negative Abstimmung der beiden Planungen als unvollständig bezeichnet werden muss.

Materiell ist die Abstimmung mit der Raumplanung z.T. vorhanden. Es wird keine der beiden Leitbildvarianten II und III entscheidend präjudiziert oder verunmöglicht.

Die Genehmigung der Neuklassierung durch den Grossrat bedeutet eine gewisse Verplanung der Raumplanung durch die Bereichsplanung Verkehr. Die Raumplanung konnte ihrer Querschnittsfunktion also nicht gerecht werden.

3.3.2.2. Ursachen der mangelhaften Koordination

Die Initiative zur Planung wurde durch die Basiseinheit Verkehrsplanung ergriffen, ausgelöst durch den finanziellen Druck der Finanzverwaltung und die Neubesetzung der Leitung der Unterabteilung Verkehrsplanung.

Da weder mit dem Regierungsrat noch mit der Raumplanung eingehende Absprachen stattfanden, wurden keine organisatorischen Massnahmen zur Koordination ergriffen bzw. angeregt.

Das Vorgehen der Verkehrsplanung war pragmatisch auf ein schnelles politisches Durchsetzen der Neukonzeption ausgerichtet (Ressortpartikularismus). Die Neuklassierung wurde deshalb abgeschlossen in der Basiseinheit erarbeitet und erst beim Vorliegen der Neuklassierung mit Varianten die Abteilung Raumplanung, quasi zur verwaltungsinternen Absicherung, zur Stellungsnahme eingeladen.

Die unvollständige Erfüllung der Funktion der Abteilung Raumplanung bei der negativen Koordination hat folgende Ursachen:

- Es fehlten die verkehrstechnischen Fachkenntnisse zur Beurteilung der Auswirkungen der Klassierungsvarianten.

- Der Raumplanung stand noch keine politisch legitimierte Leitbildvariante als Beurteilungsgrundlage zur Verfügung.

- Die Raumplanung als Querschnittsplanung ist gegenüber der Bereichsplanung Verkehr in jeder Hinsicht im Rückstand, so dass keine Koordination zustande kommen könnte.

Die Absenz von verwaltungsinternen Konflikten sowohl als auch von Problemen mit externen Interessengruppen kann auf die abgeschlossene bereichsinterne Bearbeitung in der Basiseinheit zurückgeführt werden.

Die überwältigende Annahme des Konzeptes im Grossrat kann mit dem sich gerade im richtigen Zeitpunkt durchsetzenden Stimmungswandel dem IV gegenüber erklärt werden.

III. ETAPPIERUNG

1. ZUSAMMENHANG ETAPPIERUNG - BESIEDLUNGSKONZEPT

1.1. Einleitung

Die Etappierung ist ein Bestandteil der Nutzungsplanung. Die Bauzonen der einzelnen Gemeinden werden dabei derart mit Nutzungsvorschriften belegt, dass zuerst die unmittelbar anschliessenden potientellen Baugebiete ausserhalb der bereits überbauten Gebiete erschlossen und zur Ueberbauung freigegeben werden. Gebiete an der Peripherie der Bauzonen werden erst in zweiter Priorität zur Ueberbauung freigegeben.

Es existieren verschiedene Formen der Etappierung (Th. Pfisterer in "Vermessung, Photogrammetrie, Vermessung" vom März 1977). Zwei im Folgenden wesentliche Formen seien hier kurz definiert:

- Erschliessungsetappierung:

  Die Zielsetzung ist u.a. infrastrukturpolitisch:

  "Die Bauzonen zweiter Etappe werden für die Bebauung freigegeben, wenn technisch und finanziell eine Erschliessung gewährleistet ist. Die Gemeinde ist zu keinen finanziellen Leistungen an die Erschliessung dieser Gebiete verpflichtet." (a.a.O S. 101)

- Baugebietsetappierung:

  Zielsetzung: Baugebietsbeschränkung und Infrastrukturpolitik.

  Baugebiet der zweiten Etappe wird erst zur Ueberbauung frei, falls es in solcher der ersten Etappe umgewandelt worden ist. (Umwandlungsbestimmungen s. a.a.O S. 103 oder Kap. 3.3).

Damit die Zusammenhänge zwischen Etappierung und Besiedlungskonzept sichtbar werden, muss zuerst die Unterscheidung getroffen werden, ob die Etappierung in allen Gemeinden gleichmässig oder differenziert vorgenommen wird. Die Auswirkungen auf den Bodenmarkt und damit auf das Besiedlungskonzept werden verschieden sein.

Der Bodenmarkt steht aber nicht nur unter dem Einfluss der Grösse der Zone, der Nutzungsart und der jeweiligen Nachfrage. Es müssen ebenfalls die fiskalischen Massnahmen wie Beiträge, Abgaben, Grundstücksgewinnsteuer, Einkommens- und Vermögenssteuer berücksichtigt werden.

Können die erwähnten Faktoren in ihrer Wirkung abgeschätzt werden, so wird es möglich, eine Aussage über den Bodenpreis zu machen. Die Entwicklung des Bodenpreises gilt als wichtige Bestimmungsgrösse für die Bautätigkeit in den einzelnen Regionen. (Die Baukosten können über das gesamte Kantonsgebiet als gleich angenommen werden). Damit soll der Einfluss der Etappierung auf das Besiedlungskonzept erfasst werden.

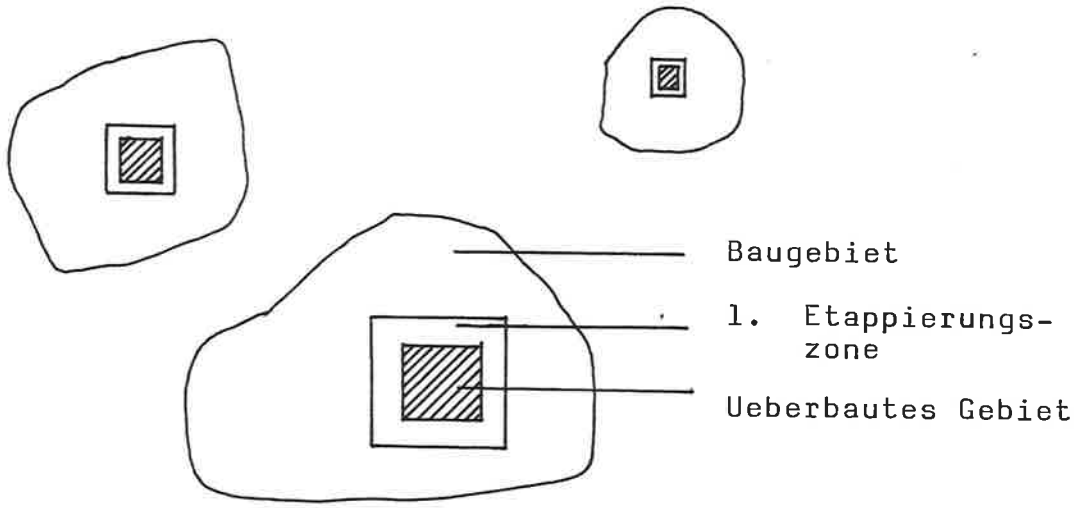
1.2. Differenzierungsmöglichkeiten der Etappierung

Fall 1: Gleichmässige Etappierung

Von einer gleichmässigen Etappierung kann gesprochen werden, wenn alle Gemeinden, ausgehend von der bestehenden Ueberbauung, für einen prozentual gleichgrossen künftigen Bevölkerungszuwachs Baugebiete der 1. Etappe ausscheiden.

Der Rest des bereits ausgeschiedenen Baugebiets gehört dann der 2. Etappe an. Dieser Fall wird im Schema 1 dargestellt.

Schema 1:



Es wird dabei von den bestehenden Gemeinden mit unterschiedlicher Bevölkerungszahl und Zentralitätsstruktur ausgegangen. Jeder Gemeinde wird ein gleichmässiges prozentuales Bevölkerungswachstum zugestanden, aufgrund dessen die Grösse der ersten Etappe festgelegt wird, ausgehend von den festgelegten Zonenarten und deren Ausnützungsziffer.

Fall 2: Zentrumsgemeinden erhalten grössere Zonen der 1. Etappe

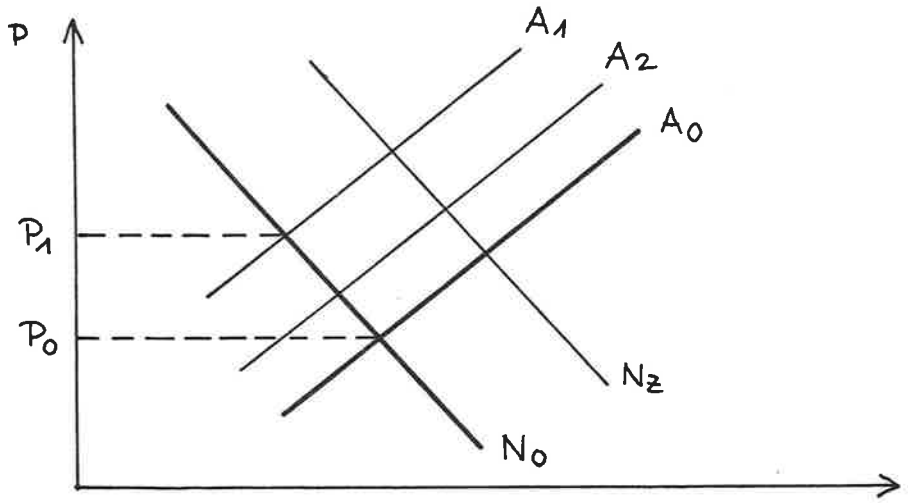
Die Zentrumsgemeinden werden in der Etappierung bevorzugt. Sie erhalten prozentual grössere Flächen als die nicht zentralen Gemeinden.

Fall 3: Zentrumsgemeinden erhalten kleinere Zonen der 1. Etappe

Dieser Fall ist kaum realistisch und wird in der folgenden Diskussion nicht mehr berücksichtigt.

1.3. Auswirkungen der Etappierung auf den Bodenpreis

Die Wirkungen einer Etappierung lassen sich anhand eines Angebots-Nachfrage-Modells analysieren.



Ausgangspunkt ist ein Bodenangebot, das die unbebaute Fläche in der ursprünglichen Bauzone umfasst. Die Nachfrage wird vom Bedarf der Bauwilligen und den Spekulanten bestimmt

Daneben hat die zukünftige Bodennachfrage N_Z auf den Bodenmarkt einen Einfluss. Es kann von der plausiblen These ausgegangen werden, dass diese für die Zentrumsgemeinden und jene in unmittelbarer Nähe grösser ist, als für jene in den Entleerungsgebieten. (Wohnqualität). Die Auswirkungen einer Etappierung sollen schrittweise dargestellt werden:

- Die Etappierung hat eine Angebotsbeschränkung des Baulandes zur Folge. A_0 verschiebt sich nach A_1. Die Bodenpreise steigen tendenziell an.

- Alle Gebiete in der 1. Etappe sollten innert nützlicher Frist erschlossen werden. Für die Grob- und Feinerschliessung müssen von den Eigentümern Beiträge geleistet werden (WEF-Gesetz). Deshalb wird eine Mobilisierung des Angebotes stattfinden.

- Ein zusätzlicher Mobilisierungseffekt entsteht durch die Verpflichtung zur Bezahlung der Einkommens- und Vermögenssteuer auf Boden. Vor allem nach einer Neueinschätzung des Bodenwertes zum Preis P_1 wird sich das effektive Bodenangebot vergrössern.

  Punkt 2 und 3 haben zur Folge, dass das effektive Bodenangebot tendenziell grösser wird. Eine Verschiebung von A_1 auf A_2 findet statt.

- Als letzter Faktor des Bodenmarktes ist die Bodenhortung zu berücksichtigen. Sie hängt vor allem von der bereits erwähnten zukünftigen Nachfrage N_z ab. Die Hortung wird in Agglomerationesgemeinden, in denen eine höhere Nachfrageerwartung besteht, zu einem besonders grossen Problem werden.

  Im Schema kommt sie in der zunehmend unelastisch werdenden Angebotskurve zum Ausdruck.

  Im Aargau ist die Gefahr der Bodenhortung besonders gross, da die Grundstückgewinnsteuer bis zum 10. Jahr degressiv ausgestaltet ist.

1.4. Auswirkungen der Etappierung auf das Besiedlungskonzept

Zuerst werden die Auswirkungen für den Fall 1 dargestellt.

Fall 1

Die stärkere Nachfrage N_z in den Agglomerationen (Zentralität) wird zur Folge haben, dass die Hortungstendenz zunimmt und damit die Bodenpreise relativ stärker ansteigen als in den Gemeinden der Entleerungsgebiete.

Deshalb wird sich im Fall 1 eine stärkere Bautätigkeit in den nicht zentralen Gebieten bemerkbar machen. Dies führt zu folgenden Auswirkungen auf das Besiedlungskonzept:

- Ziel des optimalen Einsatzes kantonaler Produktionsfaktoren:

  - Der Förderung von regionalen Schwerpunkten wird durch die Beschränkung des Baulandes und die daraus resultierenden hohen Bodenpreise in den Zentren entgegengewirkt. Die in den Leitbildern anvisierte Zentrumsbildung wird erschwert.

  - Nichtintegrierte Zentrumsentwicklungen in Gebieten mit billigem Bauland werden eher angeregt.

  - Die tendenziell dezentrale Entwicklung erschwert den Einsatz des OeV.

  - Die kommunaleErschliessung erfolgt rationeller als vor der Etappierung. Ueberkommunale Infrastrukturanlagen können hingegen nur subopitmal eingesetzt werden (Dezentralisierung).

- Ziel des Ausgleichs regionaler Wohlstandsunterschiede:

  - Innerkantonal entsteht eher ein gewisser Ausgleich Zentrum - Entleerungsgebiete. Die Hemmung der Zentrumsbildung wirkt sich gesamtkantonal aber nachteilig aus.

- Umweltziel:

  - Die zu grossen Baugebiete werden reduziert.

  - Die tendenziell dezentrale Besiedlungsstruktur unterstützt die Ausbreitung des IV mit all seinen negativen Umwelteffekten.

Fall 2

In diesem Fall findet nur eine geringe Verschiebung der Angebotskurve A_0 zu A_1 statt. Die angegebenen "Mobilisierungseffekte" werden die Erhöhung der Bodenpreise begrenzen.

Die Bodenpreiserhöhungen in den Zentren werden wegen der relativ grossen 1. Etappe nicht so stark über diejenigen der Entleerungsgebiet steigen, dass die Rückwanderung dorthin erfolgt. Auf das Siedlungskonzept können folgende Effekte erwartet werden:

- Das Schwergewicht der Entwicklung liegt in den Zentren, da den Agglomerationsvorteilen nicht mehr eine so starke Bodenpreiserhöhung gegenübersteht.

- In den ländlichen Gebieten wird das Angebot eher knapp sein, d.h. sie werden in ihrer Entwicklung gehemmt.

- Das Ziel des optimalen Faktoreinsatzes wird dadurch weitgehend berücksichtigt, während der Ausgleich regionaler Wohlstandsunterschiede regionsintern problematisch werden dürfte (v.a. in Entleerungsgebieten).

- Die tendenzielle Förderung der auf die Zentren ausgerichtete Konzentration erleichtert den Einsatz des OeV.

- Die zentrumsorientierte Entwicklung kann eine soziale Entmischung in den Entleerungsgebieten verursachen.

1.5. Verhältnis Etappierung- Besiedlungsleitbild aus rechtlicher Sicht

Die Etappierung ist ein Teil der Nutzungsplanung. Als solche lässt sie sich wiederum den generellen raumordnungspolitischen Zielen unterordnen. Deshalb soll zuerst die Frage inwiefern die Etappierung überhaupt für die Raumordnung eingesetzt werden kann und ob dabei prinzipielle rechtliche Schranken bestehen, beantwortet werden.

1.5.1. Gesetzliche Grundlage für die Baugebietsetappierung:

Aarg. Baugesetz, § 157 Abs. 1: (seit 1.5.1972)

Die Erschliessung von Bauland hat im Rahmen eines Ueberbauungs- oder Gestaltungsplanes systematisch zu erfolgen, damit v.a. bei Gesamtüberbauungen für Gemeinwesen und Grundeigentümer möglichst wirtschaftliche und landsparende Lösungen erzielt werden, etc.

Wohnbau- und Eigentumförderungsgesetz, § 5 (seit 1.1.1975)

Die Grob- und Feinerschliessung der für den Wohnbau bestimmten Bauzonen ist entsprechend dem Bedarf in angemessenen Etappen innerhalb von 10 bis 15 Jahren durchzuführen.

1.5.2. Oeffentliches Interesse:

Die Etappierung muss, da sie Auswirkungen auf das Eigentum und somit auf das private Interesse hat, im öffentlichen Interesse erfolgen. Dies zu begründen wäre eine der Hauptaufgaben eines grossrätlich genehmigten Besiedlungskonzeptes.Bevor diese Legitimation vorliegt, bleibt es der Begründung der Etappierungsnotwendigkeit und Art mittels raum-

planerischen Argumenten überlassen, dieses öffentliche Interesse zu konstruieren. Die Rechtfertigung der heutigen Etappierungspraxis (s. Kapitel Vollzug) erfolgte im Rahmen diverser Grossratsdebatten über den "Bibersteiner Artikel" (s. u.a. Grossratsbeschluss vom 28.10.1975: Ablehnung des Postulats Fuchs Mellingen).

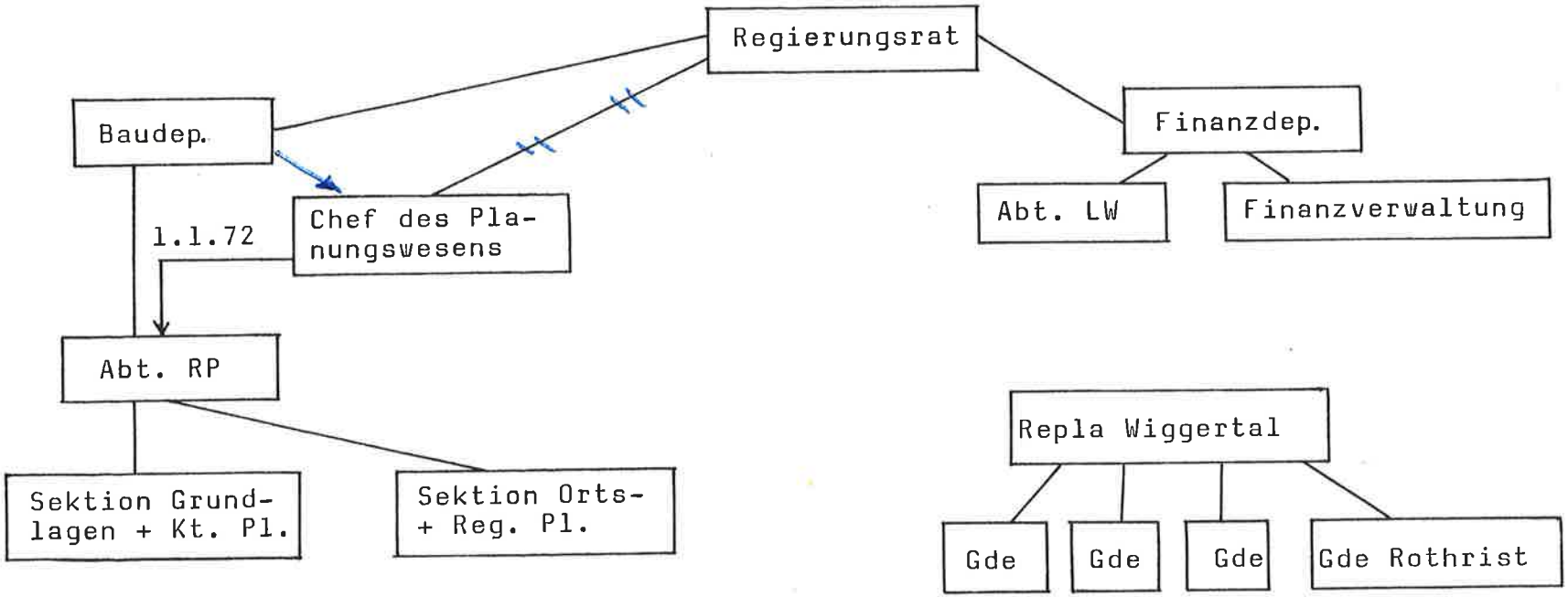
1.5.3. Materielle Enteignung:

Bei vorhandenem öffentlichem Interesse und der vorausgesetzten gesetzlichen Grundlage, können der Etappierung auch finanzielle Schranken erwachsen. Falls die durch die Etappierung betroffenen Grundeigentümer den Tatbestand der materiellen Enteignung geltend machen können, muss die Etappierung entschädigt werden (s. "Aarg. Verwaltung" Heft 1, 1975). Der Einfluss der Grundeigentümer sowie allfällige Entschädigungsfolgen werden ebenfalls einen gewissen Einfluss auf die Formulierung des öffentlichen Interesses ausüben.

1.5.4. Folgerungen:

Juristisch gesehen ist der Einsatz der Etappierung zur Verwirklichung eines Besiedlungskonzeptes in einem sehr weitgehenden Sinne möglich. Vorläufig besteht bei der Formulierung des öffentlichen Interessens das Problem, dass dieses noch nicht in Form eines grossrätlich genehmigten Besiedlungskonzeptes vorgenommen wurde. Für die Etappierung muss es also eigenständig konstruiert werden. Die Vorgehensweise der Verwaltung und die politische Konsensfähigkeit werden dabei die Möglichkeiten bestimmen.

2. Organigramm für die Fallstudie Etappierung



Studiengruppe Erschliessungsetappenpläne
Ende 1972

M. Eppler	Sekretär Repla Wiggertal
H. Bachmann	Sektionschef Grundl. + Kt. Pl.
W. Rüegger	Gemeinderat Rothrist
P. Dietiker	Bauverwalter Rothrist
M. Hübscher	Ortsplaner von Rothrist
W. Härdi	Ingenieur von Rothrist

Erweiterte Studiengruppe
1973 - 1976

Studiengruppe Erschliessungsetappenpl.
EW + Wasserwerk der Gemeinde
AEW + Kreistelefondirektion Olten
Ein Vertreter der LW-Schule Liebegg
anstelle von Herrn Bachmann
Herr Wengi

3. PLANUNGSABLAUF ETAPPIERUNG

3.1. Ueberblick

3.1.1. Geschichte der Etappierung im Aargau

1971: Vorarbeiten für das "Konzept der Raumplanung Aargau" vom Chef des Planungswesens.

Etappenweise Erschliessung der zu grossen Bauzonen von innen nach aussen aufgrund der finanziellen Möglichkeiten der Gemeinde und dem Entwicklungsbedarf entsprechend einem kantonalen Konzept: Erschliessungsetappierung.

Anvisierte Probleme: Streubauweise, zu grosse Bauzonen.

1972: (Dez.): Konzept für eine Erschliessungsetappenplanung von der Regionalplanungsgruppe Wiggertal (RPW)

Die vom Chef des Planungswesens geforderte Erschliessungsetappierung wird ausgestaltet und im Konzept konkretisiert. Eine Ergänzung der anvisierten Ziele geschieht durch die Aufnahme der Forderung, die Zonenpläne an kantonale und regionale Pläne anzupassen.

Der Mittelkatalog erwähnt einige flankierende Massnahmen (Verordnung zur Erschliessungspolitik und Beitragsregelung, Interventions- oder Finanzplan). Mit Nachdruck wird auf das Problem der Baulandhortung hingewiesen.

1973: (Juli): Modell für die Schaffung von Etappen und die systematische Erschliessung als Ergänzung der Ortsplanung (Abt. Raumplanung, Sektion Grundlagen + Kt.Pl.)

Bis auf die regionsspezifischen Aspekte wird das Konzept der RPW weitgehend übernommen. V.a. in der Einleitung und bei der Problemaufnahme wird eine Abstimmung auf ein künftiges Besiedlungsleitbild gefordert. Entscheidend ist der Einbezug des Vorprüfungs- und Genehmigungsverfahrens als Mittel zur Abstimmung der Etappierungen auf kantonale siedlungspolitische Vorstellungen. Die Technik der Etappierung entspricht in etwa derjenigen des RPW-Konzeptes. Ansätze einer Baugebietsetappierung sind vorhanden.

1973 - 1975: Test und Ueberarbeitung des kantonalen Etappierungsmodelles in Rothrist.

1973: Intervention des Regierungsrates Ursprung:

Aspekte der Landwirtschaft werden zusätzlich eingebracht. Nicht mehr nur die Etappierung des Baugebietes, sondern auch die Rückgabe von landwirtschaftlich besonders geeigneten Flächen des Baugebietes ins Kulturland wird durch die Aufnahme einer landwirtschaftlichen Eignungskarte vorbereitet und bei der Etappierung vorgenommen.

1976: Richtlinie zur Baugebietsetappierung (ARP, RPW)

Am Testfall Rothrist wurde die Etappierung durchgespielt. Das Modell von 1973 wurde aufgrund der dabei gemachten Erfahrungen ergänzt:

- Das Ziel, die Ortsplanungen auf regionale und kantonale Pläne abzustimmen wurde wieder aufgenommen.
- Die Liste der angegebenen Mittel wurden durch eine Reihe weiterer flankierender Massnahmen ergänzt (Landumlegung, Mehrwertabschöpfung, Besteuerung).

- Der Etappierungsvorgang enthält neu die Ueberprüfung des Baugebietes nach landwirtschaftlichen Kriterien, die Ausscheidung von ins Kulturland zu überführenden Flächen und die Aufnahme von Immissionsquellen.

- Die Abschätzung des künftigen Flächenbedarfes für die 1. und 2. Etappe muss aufgrund der kantonalen Vorgaben zur Bevölkerungsentwicklung erfolgen.

- Ein Vorschlag für die rechtliche Umschreibung der Etappierung in den Zonenplanreglementen wird bereitgestellt. Insbesondere werden die Umwandlungsvoraussetzungen 2. Etappe - 1. Etappe ausgeführt (Bibersteiner Artikel).

  Damit liegt eine Baugebietsetappierung, ergänzt mit Rückzonungsbestimmungen aufgrund landwirtschaftlicher Kriterien vor.

3.2. Stellung der Baugebietsetappierung in der kantonalen Raumplanung

Im März 1972 genehmigte der Regierungsrat das Konzept zur Raumplanung Aargau, das vom Chef des Planungswesens, Dr. Merz, erarbeitet worden war. Darin wird der Rahmen für die Kantonalplanung, die im Mai 1972 durch die Inkraftsetzung des Baugesetzes rechtlich verankert wurde, festgelegt. Das Konzept unterscheidet drei gestaffelt beginnende, dann aber parallel verlaufende Phasen der kantonalen Raumplanung:

Phase I Ausscheidung Baugebiet/Kulturland (Sofortmassnahme)

Phase II Differenzierung der Phase I:

- Phase II a: Differenzierung des Kulturlandes
- Phase II b: Etappierung der Baugebiete

Phase III Erarbeitung von Varianten kant. Besiedlungskonzepte.

3.3. Erarbeitung des Erschliessungsetappierungsmodells

Anfangs der siebziger Jahre versuchte das Baudepartement verstärkt raumplanerisch aktiver zu werden. Das führte zur Verweigerung der Genehmigung des regionalen Besiedlungskonzeptes der Regionalplanungsgruppe Wiggertal (RPW) wegen zu grossen Baugebieten. Dies veranlasste den Sekretär der RPW, M. Eppler (1), ein Erschliessungsetappierungskonzept zu erarbeiten. Dieses sieht vor, dass auf der Basis des Konzeptes ein Etappierungsmodell ausgearbeitet und anhand der Gemeinde Rothrist getestet werden soll. Die RPW legte das Konzept der Abteilung Raumplanung (ARP) vor, worauf eine Studiengruppe "Erschliessungsetappierung" gebildet wurde. (Dezember 1972).

Mitarbeiter:	ARP	(H. Bachmann)
	RPW	(M. Eppler)
	Gemeinde Rothrist	(Gemeinderat, Bauverwalter)
	Fachleute	(Ortsplaner von Rothrist, Ingenieur von Rothrist)

später dazukommend:

EW, Wasserwerk der Gemeinde
AEW, Kreistelefondirekton
Abteilung Landwirtschaft

In der Sektion Grundlagen und Kantonalplanung der ARP wurde das Konzept der RPW danach überarbeitet, woraus das "Modell für die Schaffung von Etappen und die systematische Erschliessung als Ergänzung der Ortsplanung" vom Juli 1973 entstand.

---

1) M. Eppler war Kreisplaner bei der ARP. Durch Herrn Loretan (ehemals Jurist der Rechtsabteilung des Baudepartementes, dann Bezirksgerichtspräsident, Präsident der RPW und heute Stadtammann Zofingens) wurde er 1970 zur Gründung eines Mehrzweckverbandes in die RPW geholt. Er muss sich dort z.T. durch eigene Studien und Projekte finanzieren.

3.3.1. Konzept zur Erschliessungsetappierung der Regionalplanungsgruppe Wiggertal (RPW)

M. Eppler bezog sich einerseits auf die Problemstellung aus der Sicht des Kantons. Er stützte sich dabei auf die Begründung der Notwendigkeit der Unterteilung der Baugebiete, die Dr. Merz in seinem Bericht "Konzept der Raumplanung Aargau" lieferte:

> "Die Gemeinden haben in den rechtskräftigen Zonenplänen viel zu grosse Baugebiete ausgeschieden, womit innerhalb des Baugebietes eine unerwünschte Streubauweise entsteht und die Gemeinden mit zusätzlichen Infrastrukturmassnahmen belastet werden, auch wenn die rein technischen Erschliessungskosten vorerst aufgrund der Zonenordnung auf die Bauherren abgewälzt werden können. Bei der Etappierung geht es darum, sozusagen von innen nach aussen, das Baugebiet im Rahmen der finanziellen Möglichkeiten (Finanzplanung) und des Entwicklungsbedarfs sukzessive und planmässig zu erschliessen und daher den Gemeinden die Möglichkeit zu bieten, die Entwicklung im Griff zu halten. Dafür sind Etappenpläne auszuarbeiten, die auf einem kantonalen Konzept beruhen müssen." (Konzept der RPW S.3).

Andererseits ging er von den Verhältnissen in der RPW aus, in der die 1972 eingezonten Gebiete eine Verdreifachung der Bevölkerung zugelassen hätten. Er führt im Bericht das geltende Bodenrecht als Ursache der übermässigen Einzonungen an:

> "Das geltende Bodenrecht, welches den Eigentümer von Bauland gegenüber demjenigen von landwirtschaftlichem Land bevorzugt, hat dazu geführt, dass die Zonenpläne der Gemeinden fast ausnahmslos zu gross dimensioniert wurden. Dies geschah, um den Wünschen der Grundeigentümer zu entsprechen, welche sich ihren Anteil am Baulandperimeter sichern wollten." (a.a.O., S. 5).

Die Reduktion der übermässigen Baugebiete durch Rückzonung erachtet er als undurchsetzbar:

"Eine Reduktion der Baugebiete durch Revision der Gemeindezonenpläne konnte, wegen den unausweichlichen Entschädigungsansprüchen sowie der zu erwartenden Verwerfung einer solchen Vorlage durch die Stimmbürger, überhaupt nicht erwogen werden." (a.a.O., S. 5).

Das Problem der zu grossen Baugebiete wird deshalb mit einer Erschliessungsetappierung zu lösen versucht.

Vorgehen zur Erschliessungsetappierung:

(a.a.O., S. 9 - 13)

Analyse der Situation:

- Erstellung eines Erschliessungskatasters (Strassen, Entwässerung, Kanalisation, elektrische Energie, Wasserversorgung, Telefon, Fernsehkabel).

- Aufnahme des Ausbaugrades und der Ausnützungsziffer zur Bestimmung des Ueberbauungsgrades.

- Oeffentliche Dienstleistungen: Aufnahme von Schulden, Kindergärten und Anlagen der Kehrichtabfuhr, bzw. Verwertung.

- Aufnahme aller wichtigen Planungs- und Realisierungsabsichten.

- Ermittlung der laufenden und der beschlossenen kommunalen Investitionen für Erschliessungseinrichtungen.

- Aufnahme möglicher Beitragsleistungen von Grundeigentümern für Erschliessungen der öffentlichen Hand.

Synthese aufgrund der Planungsgrundsätze

- Quartierweise Gliederung und Weiterbearbeitung

- Erschliessungsrichtplan (quartierweise) für die oben erwähnten Erschliessungselemente

- Ermittlung der Erschliessungskosten-Richtwerte

- Darstellung der Kosten für bestimmte Erschliessungen, u.z.

  - als müsste ein Gebiet voll erschlossen werden und
  - als wären die zentrumsnäheren vorgelagerten Gebiete schon erschlossen.

- Verordnung der Erschliessungspolitik und Beitragsregelung

- Etappenplan für die Erschliessung in den nächsten 20 - 25 Jahren

- Zeitplan für die Erschliessung

Danach muss der Erschliessungsetappenplan durch den Stimmbürger genehmigt werden.

Das ganze Vorprüfungs- und Genehmigungsverfahren mit dem Baudepartement, welches in der Folge entscheidende Bedeutung erhalten wird, blieb unbeachtet. Das ist ein Hinweis darauf, dass die Etappierung in der RPW primär mit der sich dort bietenden Problemsicht und ausgehend von den regionalen Interessen, erarbeitet worden ist.

3.3.2. Das Etappierungsmodell der Raumplanungsabteilung (ARP)

Die aargauische Kantonalplanung, die mit dem Baugesetz im Juni 1972 institutionalisiert wurde, war in der Anfangsphase mit dem dringlichen Bundesbeschluss und der Ausscheidung Baugebiet - Kulturland vordringlich beschäftigt. Die Tatsachen, dass:

- Eppler aus finanziellen Gründen verpflichtet war, sein Konzept verkaufen zu können,
- Eppler vor seiner Tätigkeit in der RPW als Kreisplaner beim Kanton gearbeitet hatte und im Konzept eine Lösung anstrebte, die an sich nicht neu war (Konzeptionen der Metron, Unterteilung des Siedlungsgebietes im CH-Raumplanungsgesetz, Ideen des Chefs des Planungswesens),
- das Problem zu grosser Bauzonen und zunehmender Streubauweise 1972 den Höhepunkt erreichte,
- die Abteilung Raumplanung (ARP) unter akutem Informationsrückstand litt,

mögen dazu beigetragen haben, dass die Sektion Grundlagen und Kantonalplanung das RPW-Konzept weitgehend übernahm.

Die speziellen Probleme der Regionalplanungsgruppe Wiggertal (RPW) wurden ausgeblendet und dafür die Erarbeitung der kommunalen Etappenpläne nach einem kantonalen Konzept gefordert:

> "Es ist beabsichtigt, die künftige Besiedlung durch ein Leitbild festzulegen. Das Siedlungsdispositiv wird kaum in allen Teilen mit dem ausgeschiedenen Baugebiet übereinstimmen. Diese Differenzen, (...), sind durch geeignete Massnahmen zu bereinigen. Hier wird mit der Etappierung wirksam eingegriffen werden können." (Modell für die Schaffung von Etappen, Juli 1973, S. 4)

"Das Modell versteht sich als Teil des Bündels von Massnahmen, (....) , um eine geordnete Besiedlung des Landes zu erreichen und die Realisierung eines Leitbildes zu verwirklichen." (a.a.O. S. 1.)

Gemäss Modell erfolgt die Einflussnahme durch den Kanton indirekt (mittels Richtlinien) und teilweise erst nachträglich (bei der Genehmigung):

"Die Aufgabe des Kantons bei der Etappierung der Baugebiete und der systematischen Erschliessung, ist lediglich die Bereitstellung der Grundlagen und der Planungsinstrumente." (a.a.O., S. 1).

"Die Etappierung ist nicht nur auf die finanziellen Möglichkeiten der Gemeinde und den Entwicklungsbedarf, sondern auf das kantonale Besiedlungskonzept und die regionalen Siedlungspläne abzustimmen. Es wird daher eine Ueberprüfung der Pläne und Reglemente durch den Kanton und die Repla aus der Sicht der übergeordneten Aspekte erforderlich sein." (a.a.O., S. 15).

Die in Einleitung und Problemstellung des Modells geforderte Abstimmung auf <u>siedlungspolitische Ziele</u> wird allerdings <u>nicht mehr weiter ausgeführt</u>. Der Zielkatalog der Etappierung konzentriert sich auf die rationelle Erschliessung und die Verhinderung der Streubauweise.

"Die unkontrollierte Ueberbauung der Gebiete innerhalb der Bauzone, (....), soll durch ein geeignetes Instrumentarium gesteuert werden, mit dem Ziel, die Baugebiete systematisch zu erschliessen." (a.a.O., S. 6)

Damit werden folgende Ziele anvisiert:

- Verhinderung der Streubauweise

- gezielte, wirtschaftliche Erschliessungspolitik
- optimale Baulandausnutzung
- Schaffung grossräumiger Baulandreserven im Baugebiet
- Offenhalten zukünftigen Entscheidungsspielraumes für die Gemeinden
- langfristige Garantien für die Rechtssicherheit der Grundeigentümer
- vorübergehende Baubeschränkungen.

Interessanterweise postuliert im Zielkatalog des kantonalen Modells kein Ziel mehr die Abstimmung auf ein allfälliges Siedlungsleitbild, währenddem im Konzept der RPW der oben stehende Zielkatalog noch um folgendes Ziel erweitert war:

"Anpassung der Zonenpläne an die kantonalen und regionalen Pläne." (Konzept "Erschliessungsetappenplanung" der RPW).

Sowohl der Bericht der RPW wie auch das Modell der ARP berufen sich auf § 156 und § 157 des BauG sowie Art. 12 des erwarteten Raumplanungsgesetzes als rechtliche Grundlage zur Baugebiets- und Erschliessungsetappierung. Art. 5 des Wohnbau- und Eigentumförderungsgesetzes vom 1.1.1975 verstärkte die kantonale gesetzliche Grundlage für die Wohnbauzonen.

"Die Grob- und Feinerschliessung der für den Wohnungsbau bestimmten Bauzonen ist, entsprechend dem Bedarf, in angemessenen Etappen, innerhalb von 10 - 15 Jahren durchzuführen."

Das Modell des Kantons lehnte sich bei der Etappenbildung an die Vorstellungen des Raumplanungsgesetzes des Bundes an (Siedlungsgebiet für ca. 25 Jahre, Bauzonen für ca. 15 Jahre). Weder der Zielkatalog der RPW noch derjenige des Kantons lassen eindeutig erkennen, ob eine Erschliessungsetappierung oder eine Baugebietsetappierung anvisiert wurde (zur weiteren Unterscheidung dieser Begriffe s. Th. Pfisterer, 1977.) Bei der Beschreibung der Problemsituation wird aber doch eindeutig der

Wille bekundet, nicht nur eine rationelle Erschliessung, sondern auch eine Reduktion der überdimensionierten Zonenpläne (s. Bericht der RPW, S. 2) zu erreichen.

Folgerungen:

Die ARP geriet nach ihrer Gründung 1972 sogleich unter grossen Problemdruck. Neben dem Aufarbeiten von Grundlageninformationen musste die Ausscheidung Baugebiet - Kulturland vollzogen und für die Baugebietsetappierung ein Konzept vorgelegt werden. Zu künftigen Leitbildern der Besiedlung bestanden erst rudimentäre Vorstellungen, die auch noch simultan vertieft werden mussten. Die Forderung nach dem Einsatz der Etappierung zur Realisierung eines Leitbildes muss unter diesen Voraussetzungen eher als Wunsch denn als Hinweis, der aus der Analyse der Beziehung Etappierung - Leitbildplanung gewonnen wurde, betrachtet werden.

Von den Zielen des Leitbildes werden im Modell nur das Umweltziel (Verhinderung der Streubauweise) und teilweise das Ziel des rationellen Einsatzes kantonaler Produktionsfaktoren (rationelle Erschliessung) berücksichtigt, bzw. aktiv unterstützt.

3.3.3. Test des Modells, Richtlinie Baugebietsetappierung

Mit der Gemeinde Rothrist wurde das kantonale Etappierungsmodell getestet und überarbeitet (Studiengruppe Erschliessungsetappierung). Resultat dieser Phase ist die "Richtlinie Baugebietsetappierung" vom März 1976, die das Modell von 1973 ersetzt und als Handbuch für die künftigen Etappierungen dienen soll. Eine Genehmigung durch den Grossrat erfolgte bisher nicht, so dass die Anwendung der Richtlinie politisch noch nicht verbindlich geregelt ist (Ausnahme: "Bibersteiner Artikel").

3.3.3.1. Erweiterungen des Modells 1973

Auf Anstoss des Baudepartementsvorstehers (Regierungsrat Ursprung, SVP, früher Departementssekretär im Baudepartement) wurde die Problemsicht um Aspekte der Landwirtschaft erweitert. Das Modell von 1973 hatte sich noch vollständig auf das Baugebiet beschränkt. In der Richtlinie von 1976 wurde der Uebergang Baugebiet - Kulturland durch das folgende, zusätzlich aufgenommene Ziel problematisiert:

"Landwirtschaftlich genutzte Flächen vor unnötiger Zerstückelung schützen"

Ursprungs Anstoss zur Berücksichtigung der Landwirtschaft bei der Etappierung erfolgte v.a. aus Gründen des bäuerlichen Erbrechtes:

Landwirtschaftlich genutzter Boden wird nach Ertragswert besteuert und kann nach Verkehrswert belehnt werden. Bei landwirtschaftlichen Flächen im Baugebiet können diese beiden Werte stark voneinander abweichen. Im Falle der Uebergabe eines Betriebes an einen Erben müssen die übrigen Erben meist ausgezahlt werden, wobei die Landwirtschaftsflächen im Baugebiet ungefähr nach Verkehrswert verrechnet werden. Dies verursachte die Aufgabe vieler Landwirtschaftsbetriebe in Siedlungsnähe. Deshalb zielt die Etappierung nach der Richtlinie von 1976 die Entlassung möglichst vieler solcher landwirtschaftlich genutzter Flächen aus dem Baugebiet an. Dies geschieht aufgrund einer Eignungskarte, die nach Kriterien der Bodeneignung für landwirtschaftliche Nutzung erstellt wird. Ein Vertreter der landwirtschaftlichen Schule Liebegg erarbeitete während dem Test der Etappierung in Rothrist diese Kriterien. Die Abteilung Landwirtschaft hatte sich erst nachträglich eingeschaltet, wobei jedoch zu bemerken ist, dass die Abteilung in stetem Kontakt zu den landwirtschaftlichen Schulen steht.

Die in der Richtlinie aufgeführten Mittel erwähnen neben dem Etappenplan, Reglementen für Erschliessungsbeiträge, der Kopplung Finanz - Erschliessungsplanung zusätzlich die Landumlegung zwischen Landwirten und Bauwilligen, die angemessene Besteuerung von erschlossenem, nicht überbautem Bauland sowie die Mehrwertabschöpfung. In der Richtlinie wird aber nur die Erarbeitung des Etappenplanes behandelt. Mit der Ablehnung der kantonalen Vorlage zur Erneuerung der Grundstückgewinnsteuer und dem eidgenössischen Raumplanungsgesetz (Mehrwertabschöpfung) wurden die Hoffnungen auf zusätzliche fiskalische Instrumente zunichte gemacht.

Die Richtlinie hat zusätzlich zum Modell 1973 wieder folgendes Ziel in den Zielkatalog aufgenommen:

"Ortsplanungen auf kantonale und regionale Pläne abstimmen."

Dieses Ziel wird auf der Massnahmeebene nicht weiter konkretisiert. Aus der Analyse des Vollzuges kann gefolgert werden, dass über Vorgaben kantonaler Randbedingungen (z.B. Bevölkerungsentwicklung der Gemeinde) deren Berücksichtigung Subventions- und Genehmigungsvoraussetzung für Ortsplanrevisionen ist, eine derartige Abstimmung versucht wird. Die Richtlinie formuliert diese Absicht jedoch nicht explizit.

Folgerungen:

- Die Möglichkeiten und die Effektivität der Abstimmung mittels kantonalen Vorgaben wurde nicht abgeschätzt. Die Richtlinie gibt schwergewichtig an, welche Untersuchungen mit welchen standardisierten Verfahren bei der Etappierung vorzunehmen sind. Durch die Darstellung der Untersuchungsergebnisse (z.B. der Baulücken, der fiskalischen Auswirkungen) verspricht man sich positive Rückwirkungen auf den Informationsstand der Gemeindevertreter und damit eine offenere Haltung den Etappierungsvorstellungen des Kantons gegenüber.

Die fehlende Planungspflicht ermöglicht den Gemeinden bei den restriktiven kantonalen Vorgaben alles beim Alten zu lassen, indem auf eine Revision der Ortsplanung verzichtet wird.

- Der Wirkungsbereich der Etappierung ist grundsätzlich eingeschränkt, weil der ARP die flankierenden Massnahmen nur unvollständig zum gezielten Einsatz auf die Etappierung zur Verfügung stehen.

- Die Aufnahme der Anregungen aus der LW, welche doch eine bedeutende Erweiterung der Etappierung brachten (Rückzonung von Landwirtschaftsland) weisen darauf hin, dass bei regierungsrätlicher Unterstützung, die Ausdehnung des Einsatzbereiches der Etappierung durchaus noch möglich gewesen war. Insbesondere wenn diese Erweiterung durch verwaltungsexterne Interessen abgestützt wird.

3.3.3.2. Etappierungsvorgehen

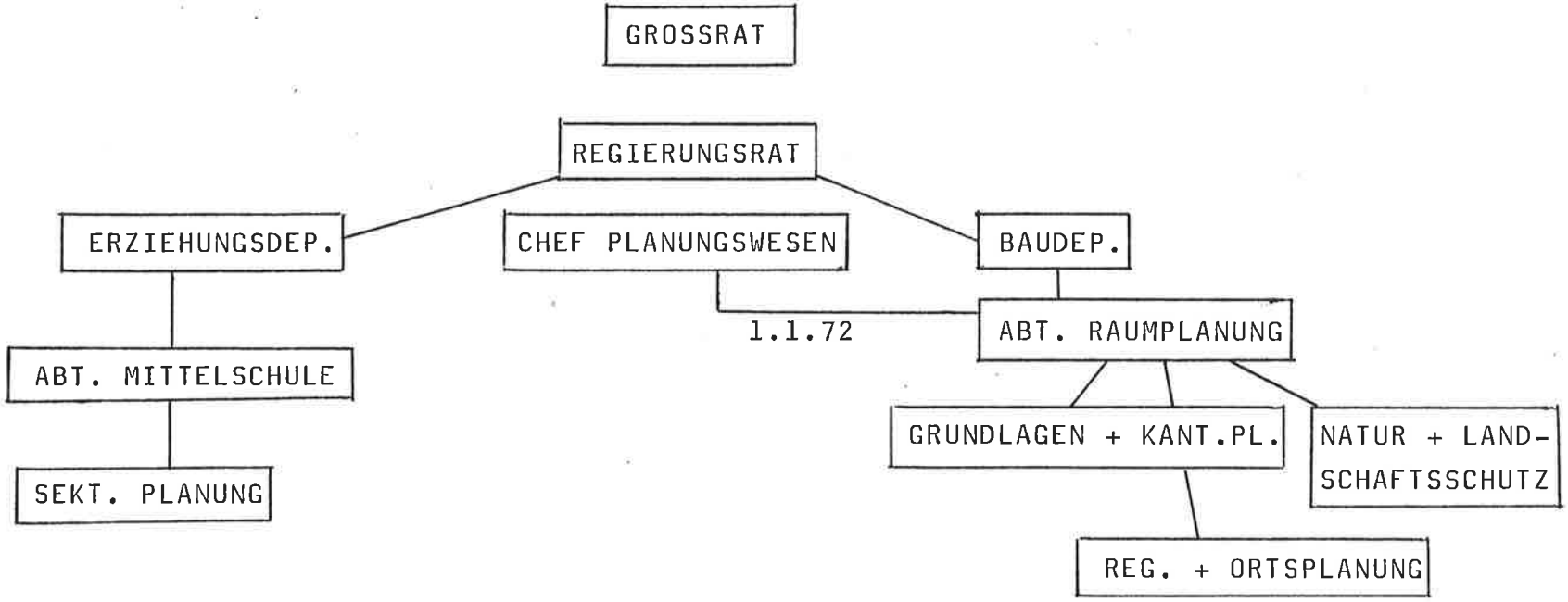
In der Richtlinie wird das Baugebiet in definitives Baugebiet (1. Etappe), das überbaut werden kann und zusätzliches Baugebiet (2. Etappe), das für künftige Bedürfnisse zur Verfügung steht, momentan aber nicht überbaut werden darf, unterteilt.

Vorgehensweise zur Etappenbildung:

- Berechnung des Flächenbedarfes für die erste und zweite Etappe aufgrund von vom Kanton vorgegebenen kommunalen Bevölkerungsprognosen (Zeithorizont ca. 25 Jahre).

  Die Etappierung des Industrielandes wird vorläufig weggelassen, was mit dem Fehlen einer kantonalen Arbeitsplatzprognose begründet wird.

3. ORGANIGRAMM MITTELSCHULENTSCHEID



Repla UF	14 Mitglieder	Paritätische Kommission
Repla MR	14 Mitglieder	Vorsitz: W. Anner, Möhlin

- Ausscheidung der ersten Etappe (weitgehend überbautes Land, ganz oder weitgehend erschlossenes Baugebiet von geringer landwirtschaftlicher Priorität) ausgehend von der bestehenden Ueberbauung und der vorhandenen Erschliessung (Zeithorizont ca. 10 - 15 Jahre).

- Ausscheidung der ins Kulturland zu überführenden Gebiete:

  Flächen hoher landwirtschaftlicher Priorität, beurteilt nach Bodeneignung und Lage, in welchen keine oder fast keine Erschliessung vorhanden ist. Dabei wird primär von den landwirtschaftlichen Interessen ausgegangen (Anstoss Ursprungs).

- Kontrolle der im Baugebiet verbleibenden Flächen der zweiten Etappe betreffend der zweckmässigen Verteilung auf die verschiedenen Zonenarten.

Baugebiete der 2. Etappe werden zur Ueberbauung frei, nachdem sie in solche der 1. Etappe umgewandelt worden sind. Bei der Zonenplanrevision der Gemeinde Biberstein wurde der Artikel 3 der Etappenumschreibung der Richtlinie 1976 auf den Wunsch des Kantons erstmals in die Zonenordnung aufgenommen. Der in der Folge als "Bibersteiner Artikel" zu "Berühmtheit" gelangte Artikel umschreibt die Voraussetzungen für die Umwandlung in die 1. Etappe. Insbesondere macht er diese von der Genehmigung des Kantons abhängig.

3.3.3.3. Der Bibersteiner Artikel (Richtlinie Baugebietsetappierung 1976, S. 16)

Das zusätzliche Baugebiet ist für eine der Entwicklung der Gemeinde entsprechende spätere Ueberbauung vorgesehen. Das zusätzliche Baugebiet (2. Etappe) kann erst zur Ueberbauung freigegeben werden, wenn die Umwandlung in definitives Baugebiet vorgenommen worden ist.

Das zusätzliche Baugebiet kann ganz oder teilweise in definitives Baugebiet umgewandelt werden, wenn:

- das definitive Baugebiet weitgehend überbaut ist,
- die Entwicklung der Gemeinde die Umwandlung erfordert
- die zweckmässige Erschliessung mit Strassen, Wasser, Kanalisation und elektrischer Energie aufgrund eines Ueberbauungsplanes technisch und finanziell sichergestellt ist.

Die Umwandlung wird durch den Gemeinderat vorgenommen. Sie bedarf der vorgängigen Zustimmung durch das Baudepartement.

Diese Version des "Bibersteiner Artikels" wurde auf Vorschlag der grossrätlichen Kommission für Gemeindebauvorschriften vom Grossrat am 20.8.1974 gebilligt. Das Baudepartement machte in der Folge die Aufnahme des Artikels in die Gemeindebauordnung zur Voraussetzung zur Genehmigung von Ortsplanungsrevisionen. Dem starken Widerstand gewisser Gemeinden stattgebend (s. Postulat Fuchs Mellingen vom 1.7.1975, das damals vom Grossrat noch zurückgewiesen wurde) wurde der Artikel in den "Biberstein Junior"abgeändert, worin die Einflussnahme des Kantons verringert wurde:

Veränderte Version: (nur abgeänderte Teile dargestellt)

- das definitive Baugebiet, soweit es für Bauzwecke zur Verfügung steht, weitgehend überbaut ist,
- die Entwicklung der Gemeinde eine weitere Bereitstellung von Baugebiet erfordert,
- die finanzielle Lage der Gemeinde eine Umwandlung und Freigabe zur Ueberbauung erlaubt,
- die zweckmässige Erschliessung mit Strassen, Wasser, Kanalisation und elektrischer Energie aufgrund eines vom Grossen Rat genehmigten Ueberbauungsplanes technisch und finanziell sichergestellt ist.

Die Umwandlung wird durch den Gemeinderat im Einvernehmen mit dem kantonalen Baudepartement vorgenommen.

Folgerungen:

- Die vorgenommene Abschwächung der Voraussetzung kantonaler Zustimmung zur Umwandlung lässt der Interpretation noch einen weiten Spielraum. Sie weist jedoch darauf hin, dass dem Einfluss des Kantons kurzfristig recht enge Schranken gesetzt sind; d.h. den Gemeindeinteressen möglichst stattgegeben werden sollte.

- Dadurch entsteht die Gefahr, dass auf der Gemeindeebene wieder unzweckmässige Etappierungen vorgenommen werden, die nicht unbedingt vom Kanton verhindert werden können. Dies umsomehr, als sich einzelne Grundeigentümer in der Gemeinde eher durchsetzen können, als beim Kanton.

- Die Baulandhortung wird als Problem akzeptiert und die entsprechende Aenderung der Umwandlungsvoraussetzungen vorgenommen. ("Baugebiet das für Bauzwecke zur Verfügung steht"). Damit wird die kurzfristige Unmöglichkeit der politischen Durchsetzung hortungsbekämpfender flankierender Massnahmen offensichtlich.

3.4. Aktueller Vollzug der Etappierung

Die Baugebietsetappierung wird heute in der Sektion Orts- und Regionalplanung der Abteilung Raumplanung (ARP) vollzogen, indem in Vorprüfung und Genehmigung der Gemeindevollzug angeleitet und überwacht wird. Die Sektion wendet bei ihrer Tätigkeit die Richtlinie 1976 nicht an. Sie beurteilt sie als unvollständig, zu kompliziert und zu technisch. Kritikpunkte sind:

- Der Einsatz der flankierenden Massnahmen, die die Wirksamkeit der Etappierung erst richtig gewährleisten, wird nicht behandelt.

Die Sektion arbeitet deshalb nach ihrer eigenen Zielsetzung, die schwergewichtig eine maximale Reduktion des Baugebietes der ersten Etappe und die maximale Rückgabe von Baugebiet ins Kulturland anstrebt. Die momentane Rezession wird dazu weitestgehendst ausgenützt, um damit für die Zukunft zusätzlichen Handlungsspielraum zu gewinnen. Die maximale Reduktion der Baugebiete der ersten Etappe soll das Baudepartement in die Lage versetzen, bei künftig anziehender Baulandnachfrage für die Umwandlung von zusätzlichem Baugebiet in Baugebiet der ersten Etappe, die Erfüllung gewisser kantonaler Vorbedingungen (z.B. Gestaltungspläne, etc.) als Genehmigungsvoraussetzung zu machen (s. Bibersteiner Artikel).

Vorgehensweise der Sektion bei der Ueberprüfung der kommunal ausgearbeiteten Etappierungsplänen:

Die Sektion führt dabei jedesmal eine eigene Etappierung im Kurzverfahren durch:

- Die vorhandenen Kanalisations- und Wasserleitungen werden aufgenommen. Auf beiden Seiten dieser Anlagen wird ein Streifen von 50 Metern abgesteckt. Die Strassenerschliessung wird als sekundär erachtet.

- Ausgehend von den oben beschriebenen Aufnahmen und der vorhandenen Ueberbauung, entsteht die erste Vorstellung über den Umfang des definitiven Baugebietes.

- Die Eigentümerverhältnisse für die Grundstücke, die in das zusätzliche Baugebiet fallen sollen, werden abgeklärt. Die Durchsetzungskraft der betroffenen Eigentümer einschätzend, entsteht der kantonale Etappierungsentwurf, der die Grundlage für die Prüfung des kommunalen Entwurfes ist.

- Für die Rückzonung ins Kulturland wird mit der Information über das bäuerliche Erbrecht bei den Bauern direkt geworben. Für den Kanton verhandelt dabei ein Angestellter, der selbst eine Schweinemast betreibt und über "gutbäurische Formen" verfügt.

Der Sektion gelingen mit diesem Verfahren Rückzonungen und Etappierungen, die beträchtlich über diejenigen des richtliniengemässen Verfahrens hinausgehen.

Die Sektion Grundlagen und Kantonalplanung beurteilt dieses Vorgehen als zuwenig auf eine ausgewogene Besiedlungsvorstellung abgestützt und zu konzeptlos auf minimale erste Etappen und maximale Rückgabe ins Kulturland hin ausgerichtet.

Folgerungen:

Die Neueinschätzung der Grundstückwerte (1972 - 1974) und die momentane Rezession unterstützen das Vorgehen der Sektion Orts- und Regionalplanung, die damit rechnen kann, dass die hohen Steuern und die fehlende Realisierungsmöglichkeit einer hohen Bodenrente die Eigentümer veranlasst, selbst eine Rücketappierung oder eine Rückzonung anzuregen (v.a. Bauern und kapitalschwache Grundeigentümer).

Das Ziel, bei erneutem Druck auf dem Bodenmarkt das Ventil nur nach Massgabe der Erfüllung zusätzlicher Bedingungen des Kantons (Gestaltungspläne) zu öffnen, müsste bis zum Auftreten dieses Drucks noch politisch abgesichert werden. (Z.B. ein stark legitimiertes Leitbild, flankierende Instrumente, etc.). Andernfalls wird in einer künftigen Druckphase der Nachfrage dort stattgegeben werden müssen, wo sie auftritt (vgl. mit der politischen Durchsetzbarkeit des "Bibersteinerartikels", insbesondere der Begrenzung des Kantonseinflusses im "Biberstein Junior").

Die heutige Praxis schafft Ungerechtigkeiten. Sie bevorzugt die durchsetzungsfähigen, informierten Eigentümer und beschafft sich den künftigen Spielraum bei den schwächeren Grundeigentümern. Daraus ergibt sich tendenziell eine Konzentration des Grundstückbesitzes in der 1. Etappe.

Das uneinheitliche abteilungsinterne Vorgehen bei der Etappierung hat folgende Ursachen:

- Die Sektion Grundlagen und Kantonalplanung nimmt eine Art Stabsfunktion ein. Sie existiert erst seit 1972, arbeitet v.a. konzeptionell und ist nicht direkt in den Vollzug involviert.

- Die Sektion Orts- und Regionalplanung bestand schon in den sechziger Jahren. Sie prüfte die Rechtmässigkeit der eingereichten Ortsplanungen und übte zwischen den Replas und den Nachbarkantonen Koordinations- und Schlichtungsfunktionen aus.

  Deshalb besitzt diese Sektion eine gewisse Tradition und hat eingespielte Beziehungen zu den Replas und den Gemeinden. Durch ihre Vollzugsaufgaben (Vorprüfung von Ortsplanungen, Behandlung von Subventionsgesuchen, Vorgaben für Ortsplanungen, etc.) wird sie direkt mit den kommunalen und regionalen Interessengruppen (Klienten) konfrontiert und muss sich bei diesen legitimieren können. Die lange Vorprüfungs- und Genehmigungspraxis erbrachte viele Grundlageinformationen und ein gutes Fachwissen zur Durchführung von ortsplanerischen Massnahmen (die Etappierung entspricht einer Ortsplanungsrevision). Die Sektion orientiert sich daher mehr an ihren bisherigen Klienten (Replas, Gemeinde, Grundeigentümer) und weniger an den Konzepten der "Stabsstelle" Grundlagen und Kantonalplanung ("Sektionspartikularismus), welche das Problem einheitlich aus kantonaler Sicht anging, die politische Durchsetzbarkeit aber nicht gewährleisten konnte (keine Klienten). Dies umsomehr als das Etappierungsmodell nicht mit flankierenden Massnahmen abgesichert werden konnte. Bei allen Auseinandersetzungen um den Bibersteiner Artikel wurden zudem die mittelfristigen Schranken kantonaler Raumplanung offenbar.

3.5. Schlussfolgerungen zur Fallstudie Etappierung

3.5.1. Einleitende Bemerkungen

In dieser Fallstudie erhält der Aspekt der vertikalen Koordination (Verwaltung - Regionalplanungsgruppen - Gemeinden) neben der horizontalen Koordination als eigentlichem Untersuchungsthema eine gewisse Bedeutung. Dies wird v.a. beim Einbezug des heutigen Vollzugs offenbar. Die vertikale Koordination soll hier jedoch nur am Rande behandelt werden.

3.5.2. Koordination Etappierung - Leitbildplanung

3.5.2.1. Abschätzung der Koordination

Die Koordination der Etappierungsplanung mit der Leitbildplanung ist nur ganz beschränkt gelungen. Nach einem anfänglichen Versuch zur Koordination der Ziele und Massnahmen im Sinne positiver Koordination sind beide Planungen eigenständig, d.h. unkoordiniert, weiterverfolgt worden.

Die materielle Abstimmung der beiden Planungen gelang nur teilweise:

- Das Ziel des optimalen Faktoreinsatzes wird mit der vorgesehenen Etappierung nur zum Teil erreicht (rationelle kommunale Erschliessung). Die Förderung regionaler Schwerpunkte wird durch die gleichmässige Etappierung eher erschwert.

- Die Etappierung kann nicht als Mittel zur Verwirklichung einer bestimmten Zentralitätsstruktur im Sinne des Disparitätenausgleichs eingesetzt werden.

- Das Umweltziel wird weitgehend erfüllt, falls die richtliniengemässe Durchsetzung der Etappierung gelingt.

Die Verwendung eines gleichmässigen Etappierungsvorgehens (Fall 1) wirkt sich auf ein künftiges Leitbild mit einer Zentralitätsstruktur nach Variante II oder III negativ aus. Den nicht zentralen Gemeinden werden durch diese Etappierungsweise unzweckmässige Baugebietsetappen bewilligt, wodurch eine Verplanung der Leitbildarbeit resultiert.

3.5.2.2. Ursachen der fehlenden Koordination:

- Das erste Etappierungskonzept ging von der Regionalplanungsgruppe Wiggertal aus, die ~~uns~~ nur die kommunalen Aspekte der Etappierung (Erschliessung) verarbeitet hatte (selektive Perzeption). Die kantonalen Aspekte, v.a. eine Abstimmung auf ein Leitbild, mussten somit nachträglich eingebracht werden.

- Die Analysekapazität der eben geschaffenen Kantonalplanung reichte nicht aus, um frühzeitig das Verhältnis Etappierung - Leitbildplanung abzuklären.

Die Kantonalplanung wurde erst 1972 gegründet. Zur zeitgemässen Erarbeitung des Etappierungskonzeptes und des Leitbildes fehlten die personellen Ressourcen. Der vorhandene Aufgabenberg, die fehlenden Grundlagen (Daten, Informationskanäle, etc.), die fehlenden Erfahrungen sowie die noch wenig abgesicherten Erkenntnisse der Raumplanungswissenschaft bezüglich dieser Probleme erschwerten zusätzlich ein koordiniertes Vorgehen.

- Die Antizipation der von der Gemeindeautonomie her erwachsenden Probleme für die Durchsetzung einer differenzierten, ungleichen Etappierung als auch einer konsequenten gleichmässigen Etappierung verhinderte einen umfassenderen Einsatz der Etappierung auf ein Leitbild hin. (Bibersteiner Artikel).

Die externe Interessenstruktur wurde beim Verwaltungshandeln berücksichtigt:

Die Etappierung wirkt direkt auf das Grundeigentum und die Gemeindeinteressen. Da Einzelinteressen auf der Gemeindeebene besser durchsetzbar sind, erhält die Wahrung einer weitgehenden Gemeindeautonomie eine wesentliche Bedeutung.

Die Leitbildplanung vertritt gesamtkantonale Interessen, die diffus und schwer mobilisierbar sind. Deshalb wird die Koordination auf ein Leitbild durch keine Klientelen gefordert. Die Einschränkung der Gemeindeautonomie und der dadurch tangierten Einzelinteressen durch eine Etappierung im Sinne gesamtkantonaler Interessen wird wegen der schwierigen Aktivierbarkeit der letzteren kaum durchsetzbar.

- Die Leitbilder wurden nur mangelhaft operationalisiert. Der Oeffentlichkeit wurden sie erst 1974 vorgestellt. Erste Entwürfe wurden seit Herbst 1973 ARP-intern verwendet.

Die oben bereits erwähnten Ursachen für eine mangelhafte Analyse des Verhältnisses Etappierung - Leitbildarbeiten gelten auch für diese Bemerkungen. Dazu kommt hier noch der Effekt, dass durch die fehlende Operationalisierung und Publizität der Leitbilder auch keine Klientele gefunden werden kann, die diese kantonalen Interessen vertritt.

- Die Sektion Orts- und Regionalplanung verwendet die Etappierungsrichtlinie im heutigen Vollzug nicht.

Der Gegensatz Einzelinteressen - kantonale Interessen wird in der Verwaltung durch die unterschiedlichen Etappierungsvorstellungen der Sektionen Kantonalplanung bzw. Orts- und Regionalplanung verkörpert.

Die Sektion Kantonalplanung arbeitet konzeptionell, nimmt Gesamtinteressen wahr und war nach ihrer Gründung 1972 noch bestrebt, eine Koordination mit dem Leitbild zu erzielen. Vorerst kann sie sich auf keine Klientelen berufen.

Die Sektion Orts- und Regionalplanung besteht schon lange. Sie richtet sich primär nach ihren traditionellen Klientelen (Grundeigentümer, Gemeinden) und geht pragmatisch nach dem jeweils Möglichen vor (selektive Perzeption). Das durch sie verfolgte Etappierungskonzept ist dementsprechend hauptsächlich darauf ausgerichtet, der Sektion möglichst grossen Spielraum für die Zukunft zu sichern. Eine Abstimmung auf die Leitbilder erfolgt nicht (Ressortparikularismus).

IV. FALLSTUDIE MITTELSCHULENTSCHEID FRICKTAL

1. THEORETISCHER ZUSAMMENHANG

Der Zusammenhang zwischen dem Besiedlungskonzept und den kantonseigenen Infrastrukturinvestition, wie sie eine Mittelschule darstellt, ist in diesem Fall offensichtlich. Es wird deshalb auf eine weitere Ausführung verzichtet und auf die umfassende Zusammenstellung über Infrastrukturinvestitionen von Brösse, Raumordnungspolitik, S. 119 ff. verwiesen.

2. SCHEMATISCHE DARSTELLUNG DES PLANUNGSABLAUFES ZUR ENTSCHEIDUNG EINER MITTELSCHULE IM FRICKTAL

Jahre	Betroffene Stelle	Entscheid
1969	Paritätische Kommission für eine Mittelschule im Fricktal (Anner)	Keine Einigung
Jan. 1973	Raumplaner Bütler, Ruedin (auf die Initiative des Chefs des Planungswesens)	Wahl der 6 Standorte: Rheinfelden, Möhlin, Stein, Laufenburg, Sisseln-Rüti, Frick keine Einigung für einen Standort.
Dez. 1973	Regierungsrat (Auftrag)	Die Abt. RP und ED sollen einen Bericht aus ihrer Sicht verfassen (die infrage kommenden Standorte sind: Stein, Rheinfelden, Möhlin
April 1974	Abteilung Raumplanung (Baudepartement)	Stein (MR)
April 1974	Erziehungsdepartement (Abt. Mittelschule)	Rheinfelden (UF)
Mai 1974	Paritätische Kommission für eine Mittelschule im Fricktal	Stein (MR)
1975 Juni	Regierungsrat	Möhlin (UF)
Sept. 1975	Grosse Rat	Stein (MR)

4. PLANUNGSABLAUF

4.1. Einleitung

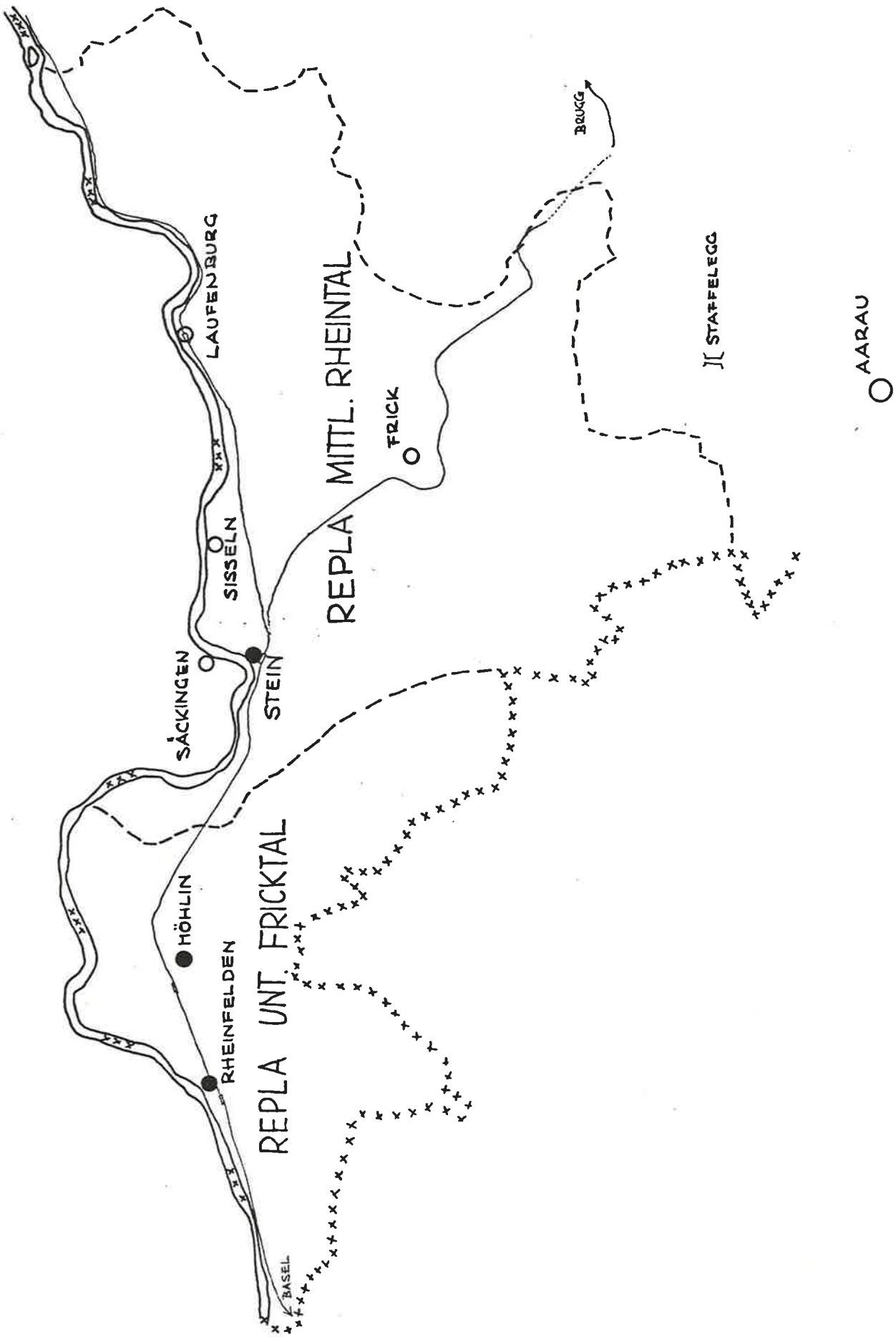
Das Schulgesetz vom 21. Mai 1968 sieht eine Mittelschule im Fricktal vor, ohne jedoch einen bestimmten Standort festzulegen. Das Gesetz lässt den genauen Standort und den Zeitpunkt der Errichtung offen. Der Entscheid neben den bestehenden Mittelschulen in Aarau, Baden und Zofingen auch im Freiamt und im Fricktal eine Mittelschule zu eröffnen, kann einerseits auf die historische Tatsache zurückgeführt werden, dass der Kanton Aargau im Jahre 1803 aus vier klar abgegrenzten Gebieten zusammengefügt wurde (Berner Aargau, Freiamt, Grafschaft Baden, Fricktal). Diesem traditionellen Moment wird in der Staatsverfassung von 1885 in Art. 24/2 immer noch Rechnung getragen: "Bei Errichtung von kantonalen Anstalten soll billige Rücksicht auf die verschiedenen Bezirke genommen werden".
Aber auch die Erreichbarkeit der bestehenden Mittelschulen aus dem Fricktal war wichtig. Die Schüler von Rheinfelden besuchen die Mittelschule in Basel. Der Kanton muss für diese bezahlen. Mit der steigenden Bevölkerung nahm auch die Mittelschülerzahl zu, was eine Neuinvestition als notwendig erscheinen liess.
Mit der Volksabstimmung vom 29. Sept. 1968 wurde die neue Mittelschulkonzeption angenommen, welche die gesetzliche Grundlage für die Dezentralisierung der aargauischen Mittelschulen und Lehrerbildungsanstalten bildet. Gemäss Art. 34 Abs. 2 des Schulgesetzes ist der Grosse Rat zur Feststellung der Bedürfnisse für den Bau und Weiterausbau sowie die Organisation der Kantonsschulen und Lehreranstalten abschliessend zuständig.

4.2. Einzelne Phasen der Mittelschulplanung

4.2.1. Kommission Anner

Beide Regionen des Fricktals, das Mittlere Rheintal (MR) und das Untere Fricktal (UF), erhoben Anspruch auf die Schule. (siehe Skizze) Am 27. Aug. 1969 übertrugen die Bezirksschulräte

ORIENTIERUNGSSKIZZE FRICKTAL



Rheinfelden und Laufenburg einer Kommission unter dem Vorsitz von Herrn W. Anner, Möhlin, das Studium der offenen Fragen. Die Kommission bestand aus je 14 Mitgliedern der oben erwähnten Gemeinden.
Der Kommission erschien die Vorbereitung für die Erstellung einer Kantonsschule notwendig. Hinsichtlich des genauen Standortes dieser Schule gelangte die Kommission zu keiner Einigung. Die entstandene Pattsituation ist ein Ausdruck dafür, dass die Mitglieder als Regionsvertreter die Schule in ihrem Bezirk erstellen wollten. Das Resultat der paritätischen Kommission veranlasste die Kantonale Planungsstelle sachliche Entscheidungsgrundlagen zur Evaluation unter den möglichen Standortgemeinden zu beschaffen.

4.2.2 Bericht Büt-ler/ Ruedin

Mit dem Schreiben vom 8.Sept. 1971 nahm sich der Planungschef des Kantons diesem Problem an, da er den Standort einer Mittelschule als raumplanerisch bedeutungsvoll einschätzte. Im Jahre 1972 wurden auf die Initiative des Chefs der Abteilung Raumplanung die beiden Raumplaner Büt-ler und Ruedin mit der Abklärung der Standortfrage betraut. Diese hatten getrennt für je eine Regionalplanungsgruppe einen Bericht zu verfassen.
Der Bericht der beiden Raumplaner wurde am 31. Jan. 1973 abgeliefert. Die Studie bezweckte die Darstellung von sachlich-technischen Entscheidungsgrundlagen für die Wahl des optimalen Standortes der Mittelschule.
Im Bericht wurde die Erreichbarkeit auf Grund eines Verkehrsmodells (Produkt aus der Mittelschülerzahl im Einzugsgebiet und der für die Erreichung des jeweiligen Standortes aufzuwendenden Verkehrszeit) berechnet. Zudem wurden die zukünftigen Zentralitätsstrukturen berücksichtigt, wobei diese mit Bevölkerungsprognosen ermittelt wurden, die nicht einheitlich waren, da die Regionalplanungsgruppen uneinheitliche Daten geliefert hatten. In die Untersuchung wurden sechs Gemeinden einbezogen: Rheinfelden, Möhlin, Stein, Sisseln-Rüti, Frick und Laufenburg.

Bemerkungen:

- Im Bericht fehlt die Schlussfolgerung und ein konkreter Vorschlag. Das Ergebnis des Verkehrsmodells zeigte, dass

die drei Standorte Stein, Rheinfelden und Möhlin unter dem einen Aspekt der optimalen Verkehrsarbeitszeit nahezu gleichwertig sind.

- Die Intervention des Planungschefs zeigt, dass er die Bedeutung der neuen Infrastrukturanlage für das Besiedlungskonzept wahrnahm und versuchte eine Abstimmung daraufhin herbeizuführen.
- Die Evaluation sollte durch einen Bericht mit sachlichen Argumenten gemacht werden. Aber auch die Arbeiten der beiden Planer der Regionalplanungsgruppen führten zu keinem Erfolg. Sie waren wahrscheinlich zu stark an die Interessen ihrer Regionen gebunden.

4.2.3 Stellungsnahmen der Abt. Raumplanung und des Erziehungsdepartementes

In einer ersten Stellungsnahme des Erziehungsdepartementes und der Abt. Raumplanung wird die Studie Büt ler/ Ruedin kritisiert. Für Beide ist die angewandte Prognose der Einwohner in der Studie falsch, da auf Grund der kantonalen Prognosen der Bevölkerungszuwachs in beiden Regionen geringer sein wird, als von den Regionalplanungsgruppen angenommen wurde. Bei der Stellungsnahme des Erziehungsdep. wird die Beschränkung der Studie auf den Aspekt der Erreichbarkeit kritisiert. Es fehlen die schulpolitischen Aspekte.
Die Abteilung Raumplanung war der Meinung, dass in der Studie die Finanzen nicht sauber bearbeitet wurden. Gestützt auf den Bericht des Erziehungsdep. vom 12.Okt. 1973 beschloss der Regierungsrat am 22. Okt., die Abt. Raumplanung des Baudep. und die Abt. Mittelschule des Erziehungsdep. zu beauftragen, bis zum 31. Dez. 1973 zu den beiden Standorten Rheinfelden/Möhlin und Stein aus ihrer Sicht Stellung zu nehmen.
Im April 1974 wurden zwei umfassende Bericht von den beiden betroffenen Stellen abgeliefert.

4.2.3.1 Stellungsnahme der Abteilung Raumplanung

Aus der Sicht der Abteilung Raumplanung können die zahlreichen Fragen auf zwei grundsätzliche Aspekte reduziert werden:

1. Welcher Standort ist aus der Sicht der Raumplanung der Beste?

2. Welcher Standort ist aus der Sicht der Mittelschule der Geeignetste?

Die Abteilung Raumplanung berücksichtig die kritische Lage des Fricktales in Bezug auf die Einflüsse der Stadt und Agglomeration Basel und ist der Meinung, dass die Entwicklung des Fricktales sehr eng mit der Gesamtentwicklung des Raumes Nordwestschweiz verbunden ist. Die übergeordneten Zielvorstellungen, insbesondere diejenigen die von der Regionalplanungsstelle beider Basel entwickelt wurden, sind für das Fricktal von Bedeutung. Die Regionalplanungsstelle beider Basel hatte regionale Entwicklungskonzepte in vier Varianten ausgearbeitet. Alle vier Varianten sind auf eine Stärkung und Vergrösserung der Agglomeration Basel ausgerichtet.

Die Abteilung RP hat im Rahmen der interkantonalen Zusammenarbeit zu diesen vier Varianten Stellung genommen und aufgrund der erwähnten Schlussfolgerungen eine fünfte Variante für den Raum Nordwestschweiz entwickelt. Die Ueberlegungen, die zur aargauischen 5. Variante führten, fliessen denn auch in die ersten Varianten von Besiedlungleitbildern für den Kanton Aargau ein.

Für das Fricktal waren dabei folgende Ueberlegungen massgebend:

Um dem Sog des aus aargauischer Sicht mächtigen Zentrums Basel eine Gegenkraft entgegenzustellen, ist im Fricktal ein, wenn auch bescheidenes Hauptzentrum aufzubauen, bzw. allenfalls ein bestehendes Zentrum entsprechend zu fördern. Die Ausstattung dieses Hauptzentrums muss auf das Grosszentrum Basel abgestimmt werden. Es ist in einer entsprechenden Distanz von Basel zu erstellen. Der Standort muss somit im mittleren Rheintal liegen.

2. Es müssen in diesem Einzugsgebiet leistungsfähige Vorstufen (Bezirksschulen) vorhanden sein.

3. Die Bevölkerung muss ihre Bereitschaft in Form von Leistungen bekunden (kulturelle Leistung).

4. Es müssen öffentliche Verkehrsverbindungen von den umliegenden Ortschaften zur Mittelschule vorhanden sein.

Zusammenfassend ergibt die Beurteilung der Kriterien folgende Rangfolge: S. Seite 147a oben

Das auffälligste Resultat ist, dass der Standort Stein (vorgesehen von Abt. RP) bei allen untersuchten Kriterien mit Ausnahme der Erreichbarkeit die ungünstigsten Werte aufweist, d.h. das Mittlere Rheintal wird vom ED ausgeschlossen.
Bei der Mikrostandortuntersuchung im Unteren Fricktal entschied sich das ED schliesslich für das Engerfeld. (Rheinfelden).

Bemerkungen:

Auch das Erziehungsdepartement hat einen breiten Problemhorizont. Neben den schulischen Kriterien werden die raumplanerischen nicht vernachlässigt, aber offensichtlich vom Erziehungsdepartement anders bewertet.

4.2.3.3. Gegenseitige Argumente
Siehe Seite 147a unten

Das Erziehungsdepartement lehnt die Ueberlegungen der Abt. RP mit folgenden Argumenten ab:

- Eine Stärkung des "Oberen Zentrums", das nahe an der Kantonshauptstadt liegt, kann die unerwünschte Tendenz, dass die unteren Gemeinden vermehrt in den Sog der Grossstadt Basel geraten nicht umkehren.

Zusammenfassende Ergebnisse des Erziehungsdep.:

KRITERIEN	RANGFOLGE
Bevölkerungsverhältnisse	1. UF(Rheinfelden,Möhlin) 2. MR(Stein)
Schulische Infrastruktur	1. Rheinfelden 2. Möhlin 3. Stein
Kulturelle Zentralität	1. Rheinfelden 2. Möhlin 3. Stein
Arealeigenschaften	alle Areale geeignet
Erreichbarkeit	
- Naheinzugsgebiet	1. Möhlin, Rheinfelden 2. Stein
-Randgemeinden	1. Möhlin, Stein 2. Rheinfelden
- Verkehrsarbeitszeit	1. Möhlin 2. Rheinfelden 3. Stein

Behauptungen der Abt. RP:

- Die Forderung im mittleren Rheintal ein Zentrum zu schaffen ist kein planerischer Selbstzweck, sondern damit soll vielmehr das übergeordnete Prinzip der dezentralisierten Konzentration unterstützt werden. Die Region soll aufgewertet und damit die die Lebensqualität und Chancengleichheit verbessert werden.
- Die Raumordnungspolitik wird aktiv mit einer Mittelschule unterstützt. Falls der Standort nicht entsprechend den Entwicklungskonzepten gewählt wird, könnte eine Entwicklung eingeleitet werden, die Gegensätze erzeugt.
- Der Standort einer Mittelschule muss wegen ihrer Einrichtungen wie Sportanlagen, Erwachsenenbildung usw. an einem verkehrsgünstigen Ort liegen.
- Eine Mittelschule ist ein Impuls für ein regionales Zentrum.
- Das Erziehungsdep. betrachtet nur schulische Aspekte, welche von den heutigen Verhältnissen und Zuständen ausgehen, also die heutige Zentralität in den Vordergrund stellen. Die Abt. Raumplanung stimmt dieser Vereinfachung nicht zu, weil damit lediglich der Trend unterstützt wird.

- Die Zentrumsbildung im mittleren Rheintal, auch wenn sie durch gezielte staatliche Investitionen forciert wird, dürfte Jahrzehnte benötigen.

- Dem Standort Stein kommt wegen seiner fehlenden zentralen Bedeutung in geschäftlicher, kultureller sowie schulisch-sportlicher Hinsicht, nicht die Bedeutugn zu, die man ihm aufgrund seiner Erreichbarkeit beizumessen geneigt wäre. Es ist möglich das Fehlende nachzuholen, wenn das Regionalzentrum Frick ausgebaut werden wird.

Bemerkungen:

In der gegenseitigen Argumentation kommt das unterschiedliche Gewicht zum Ausdruck. Die Abteilung Raumplanung stützt sich auf Prognose und Zukunftserwartungen ab, die vom ED nicht geteilt werden.

4.2.4. Zweite Stellungsnahme der paritätischen Kommission

Nach einem Antrag des Erziehungsdepartementes gibt am 24. Mai 1974 die paritätische Kommission für eine Mittelschule im Fricktal wiederum eine Stellungsnahme zur Standortfrage ab. Diesmal gelangt die Kommission jedoch zu folgendem Schlussentscheid:

17 Stimmen für Stein

7 Stimmen für Rheinfelden

4 Stimmen für Obere Rüttenen

4.2.5. Die Standortvorschläge des Regierungsrates

Am 2. Juni 1975 behandelte der Regierungsrat die Standortfrage. Als Entscheidungsgrundsatz für seine Beurteilung wählte er die Abwägung nach besiedlungspolitischen Zielvorstellungen. Der Regierungsrat stellte in seiner Behandlung eine Reihe von Fragen und kritischen Bemerkungen auf:

1. Ob und in welchem Zeitraum ein Hauptzentrum im MR realisiert werden kann.

2. Das kantonale Raumplanungskonzept ist erst in groben Zügen vorhanden.

3. Der Bericht der Abteilung Raumplanung zum Mittelschulstandort macht kaum konkrete Aussagen über Zeitpunkt, Umfang und Erfolgsaussichten solcher Realisierungsmöglichkeiten.

4. Die Gesichtspunkte Sog und Konzentration seien immer noch offene Fragen.

5. Die Standorteignung einer Mittelschule ist in erster Linie nach der Erreichbarkeit für die Gesamtheit aller Fricktaler Gemeinden zu beurteilen. (Nach entsprechenden Prognosen in kantonalen Berichten zugunsten des Unteren Fricktals, heute und zukünftig).

In seiner Botschaft an den Grossen Rat kommt der Regierungsrat zu folgender Schlussfolgerungen:

1. Im unteren Fricktal sind die wesentlichen strukturellen Voraussetzungen für eine funktionsfähige Mittelschule vorhanden.

2. Die Mittelschule wird erfahrungsgemäss die erwünschte Entwicklung des mittleren Rheintales kaum beeinflussen können.

3. Im gegenwärtigen Zeitpunkt muss die Standortwahl daher auf das untere Fricktal fallen.

<u>Entscheid</u>: Möhlin (Obere Rüttenen)

Bemerkungen:

- Der Regierungsrat äusserte sich eher kritisch zu den Vorstellungen des Raumplanungsamtes.

- Er neigte der Argumentation des Erziehungsdepartementes zu und unterstrich ebenfalls die "Macht" des Trendes. Deshalb entschloss sich der Regierungsrat für das untere Fricktal, legte aber den Standort in Möhlin fest (s. Skizze).

- Der Entscheid wurde von allen Beteiligten als der ungünstigste Kompromiss bezeichnet. Weder die Anliegen der Abteilung Raumplanung noch diejenigen des Erziehungsdepartementes wurden voll befriedigt. Die Schwierigkeiten des Regierungsrates, eine sinnvolle Koordination vorzunehmen werden hier offenbar. Er kann kaum als geeignetes Gremium zur Durchsetzung klarer Entscheide bezeichnet werden. Sein primäres Anliegen besteht vielmehr in einer Absicherung nach allen Seiten.

4.2.6. Grossrats debatte (Entscheid Stein)

Bis zu dieser Schlussphase hatten sich verschiedene Stellen für folgende Standorte entschieden:

Kommission Anner 1969	keine Einigung
Abteilung Raumplanung	Stein
Erziehungsdepartement	Engerfeld (Rheinfelden)
Kommission Anner 1974	Stein
Regierungsrat	Möhlin

Am 2. Juni 1975 behandelte der Grosse Rat diesen Fall. In diesem Abschnitt wird die Vorlage des Grossen Rates kurz vorgestellt. Am Schluss werden die Bemerkungen zum Entscheid gemacht.

In der Grossratsdebatte sind drei Gruppen von Stellungsnahmen herauszulesen:

1. Präsident der Kommission für kantonale Schulen

2. Grossratsvertreter aus der Repla Mittleres Rheintal

3. Uebrige Grossräte aus den restlichen Kantonsgebieten

   1) Der Präsident unterstützte den Standort Stein. Er hebt die Bedeutung des Entscheides mit seinen raumplanerischen Auswirkungen hervor. Sowohl die schulischen Aspekte als auch die Kritierien der Erreichbarkeit seien genügend berücksichtigt.

   2) Die Grossratsvertreter aus Rheinfelden und Umgebung stellen einen Rückweisungsantrag, wobei sie auf das Fehlen des Bedarfes hinwiesen (sinkende Geburtsraten). Zudem seien die Finanzen für einen Bau nicht vorhanden. Sie bezogen sich in ihren Voten kaum auf die vorliegenden Berichte.

5. Schlussfolgerung für die Fallstudie Mittelschulentscheid

In diesem Falle gelang es dem Raumplanungsamt eine Koordination in ihrem Sinne zu erreichen.

Folgende Gründe sind zu beachten:

- Das Raumplanungsamt schaltete sich in einem frühen Zeitpunkt ein und verfolgte eine klare Linie, die sie auf ihre Leitbildarbeiten abstützen konnte und für diesen Fall in ausreichendem Ausmasse ergänzte.

- Dank der Kompetenz des Chefs Abteilung Raumplanung konnte beim Regierungsrat intervenieren, der die Abteilung insofern unterstützte, dass er keinen autonomen Entscheid gefällt, sondern weitere Untersuchungen auf Verwaltungs-

ebene eingeleitet wurden.

- Eine eigentliche Unterstützung leistete aber der Regierungsrat in der Frage des Standortentscheides nicht. In diesem Fall wird die schwierige Situation des Regierungsrates als koordinierende Instanz offensichtlich. Für kein Departement oder eine Region wurde klar Stellung bezogen. Im Sinne eines Ausgleiches wählte er eine mittlere Lösung.

- Das Parlament unterstützte weitgehend die Argumentation des Raumplanungsamtes. In diesem Fall zeigt sich also, dass durch breite Informationen ein Einfluss auf das Parlament gewonnen werden kann, und von diesem Gremium sehr wohl raumordnungspolitische Anliegen unterstützt werden können.

V. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Unsere vier Fallstudien machen deutlich, dass die Koordinationsbemühungen ausser beim Mittelschulentscheid bisher zu keinem grossen Erfolg führten. Es sollen nochmals die wichtigsten Gründe aufgeführt werden.

Die Verwaltungsstellen mit denen Koordinationsbemühungen stattfanden, zeigten sich als stärker. Sie konnten sich weitgehend mit ihren Vorstellungen durchsetzen. Einmal weisen sie einen Vorsprung im Fachwissen auf, dem von der Raumplanung nichts Gleichwertiges entgegengesetzt werden konnte. Die Bereichsplanung verfügt über eine grössere Tradition und Erfahrungen.

Die Leitideen der Raumplanung sind noch zu wenig differenziert entwickelt. Obwohl sie die Kompetenz hat, bei raumrelevanten Entscheiden einzugreifen, kann sie sich immer noch nicht auf ein politisch legitimiertes Leitbild abstützen, das ihr eine starke Rückendeckung vermitteln würde. (Eine ausführliche Ausführung dazu folgt in einem speziellen Bericht).

Verwaltungsintern besteht von den anderen Abteilungen kein grosses Interesse an einem Leitbild. Sie überlassen diese Arbeiten weitgehend der Abteilung Raumplanung, Sektion Kantonalplanung. Damit haben sie keine Einschränkungen ihrer Ressortplanungen zu befürchten. Für die Sektion Kantonalplanung stellt sich zur Zeit das grosse Problem aus der momentanen Isolation herauszukommen. Auf der anderen Seite erwächst dadurch der Raumplanung die Gefahr, dass ihre Querschnittsplanung von unten her bestimmt wird. Sie werden damit zu einer Addition von Sachplanungen gezwungen, die teilweise widersprechenden Inhalt haben und keine optimale Lösung darstellen. (siehe Abschnitt: Problem der Koordination).

Neben diesen verwaltungsinternen Interessenskonflikten, spielen aber die Regierung, das Parlament und die Klientelen für die Koordination eine weit grössere Rolle.

Der Regierungsrat zeigte in allen vier Fällen wenig Interesse für die einzelnen Planungen. Er schaltete sich erst in einer späteren Phase ein und nahm entweder nur noch kleinere Retouchen vor oder vertrat einen eher fragwürdigen Kompromiss. In der heutigen Situation scheint der Regierungsrat als koordinierende Instanz eher ungeeignet zu sein, da ihm die politische Potenz fehlt, Entscheide gegen einzelne Interessen vorzunehmen. In seiner Stellung innerhalb der Konkordanzdemokratie ist er darauf ausgerichtet, keine Gruppe zu stark zu tangieren.

Das Parlament entschied in unseren Fällen mehrheitlich im Sinne der Raumplanung. Vor allem in der Etappierungsfrage zeigte sich aber, dass die Gemeindeautonomie starke Beachtung findet, und dass es sehr schwierig ist, diese zu beschränken.

Sind starke Klientelen vorhanden, so haben sie einen sehr grossen Einfluss auf die Planungen, und die Koordinationsbemühungen können fast völlig verunmöglicht werden. Falls es bei einer Planung gelingt, sich in der Vorbereitungsphase von den Klientelen abzusetzen, so können ihre Interventionen reduziert werden. Die Auseinandersetzung wird in das Parlament verlegt und es besteht eine grössere Chance, dass ein Interessenausgleich stattfindet.

Die Raumplanung als Querschnittsplanung deckt keine unmittelbaren Interessen von Klientelen ab. Sie wird deshalb immer Schwierigkeiten haben, Gruppierungen zu finden, die ihre Anliegen vertreten.

LITERATURVERZEICHNIS

1. Verzeichnis der amtlichen Dokumente

Landwirtschaft:

- Dettwiler,E: Die aargauische Landwirtschaft heute und morgen. Eine Perspektiv- und Leitbildstudie. Schriftreihe der Eidg. Forschungsanstalt für Betriebswirtschaft und Landtechnik FAT, Tänikon TG, 1973.
- Agrarpolitisches Leitbild für den Kanton Aargau, Botschaft des Regierungsrates des Kt. Aargau an den Grossen Rat, März 76.
- Agrarpolitisches Leitbild für den Kt. Aargau, 1. Entwurf 1974.
- Agrarpolitisches Leitbild für den Kt. Aargau, Hearing an der Höheren Technischen Lehranstalt, Windisch 28.5.73.
- Vierter Landwirtschaftsbericht des Bundesrates, Bern, 1969.

Verkehr:

- Strassenrichtplan 1970
- Zwischenbericht zum Mehrjahresprogramm 1970-1979 für den Ausbau der Kantonsstrassen, 1975.
- Stellungnahme der Abt. Raumplanung zum Entwurf eines Strassenrichtplanes 1974, Feb. 1975.
- Aarg. Baudep., Abt. Tiefbau, Unterabt. Verkehrplanung: Kant. Gesamtplan: Verkehr/Strassenanlagen, Sept. 1975. Zwischenbericht zum neuen Strassenrichtplan, Festlegung des übergeordneten Strassennetzes
  Band 1: Grundlagen
  Band 2: Vernehmlassung
- Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat , Verkehrsgesamtplan, 1976.

Etappierung:

- Regionalplanungsgruppe Wiggertal, Studiengruppe Erschliessungsetappenpläne: Konzept Erschliessungsetappenplanung. Erarbeitung eines Planungsmodells am Beispiel der Gemeinde Rothrist, Zofingen Dez. 1972.
- Abt. Raumplanung/ Planungschef, Sektion Grundlagen und Kantonalplanung: Kantonale Raumplanung Phase IIb, Etappierung des Baugebietes.

Modell für die Schaffung von Etappen und die systematische Erschliessung als Ergänzung der Ortsplanung, Juli 73.
- Regionalplanungsgruppe Wiggertal/ Abt. Raumplanung: Richtlinie Baugebietsetappierung, am Testfall Rothrist erarbeitetes Modell, Zofingen u. Aarau, März 1976.

Mittelschule Fricktal:

- Schulgesetz mit Vollziehungsverordnung des Kt. Aargau vom 20. Nov. 1940. Hrsg. Staatskanzlei Aarau 1973.
- Abt. Raumplanung/ Planungschef: Stellungnahne der Abt. Raumplanung zur Standortfrage einer Mittelschule im Fricktal, April 74.
- Erziehungsdepartement des Kt. Aargau, Abt. Mittelschulen, Sektion Planung: Stellungnahme zur Standortfrage einer Mittelschule im Fricktal, April 1974.
- Standortstudie Mittelschule Fricktal, Bericht Bütler + Marti vom 31. Jan. 1973.
- Mittelschule Fricktal, Standort Stein, Arbeitsgruppe Mittelschule Fricktal pro Stein, April 1974.
- Botschaft des Regierungsrates an den Grossen Rat vom 2.6.75.
- Grossratsdebatte sept. 1975.

Weitere Dokumente:

- Baugesetz des Kt. Aargau vom 2. Feb. 1971
- Arbeitsprogramm der Abt. Raumplanung Aargau, 1972.
- Abt. Raumplanung/Planungschef: Raumplanung Kt. Aargau , Bericht 1 , Feb. 1975
- Abt. Raumplanung/ Planungschef: Raumplanung Kt. Aargau Bericht 2 , Besiedlungskonzept
  Entwurf zu einer Botschaft des Reg. Rates an den Grossen Rat, Mai 1976.
- Abt. Raumplanung/Planungschef: Raumplanung Kt. Aargau , Bericht 2, Grundlagen Besiedlungskonzept , Juni 1976.
- Regierungprogramm 1973-1977; Zwischenbericht, Aarau, März 75.
- Rechenschaftsbericht des Regierungsrates über die Staatsverwaltung des Kt. Aargau 1970-1975.
- Regierungs- u. Verwaltungsreform im Kt. Aargau:Bericht der Arbeitsgruppe für die Verwaltungsreform, Nov. 1968.

Literatur:

Bieri,St: Interregionaler Ausgleich in einem föderalistischen System; in: DISP Nr. 41, April 76, S. 25-30.

Brösse, U: Raumordnungspolitik; Sammlung Göschen 9006, de Gryter Berlin, New York, 1975.

Ehmke, H: Planung im Regierungsbereich, Aufgaben und Widerstände in: Politische Planungssysteme, Naschold F. und Väth W.(Hrsg.), Opladen 1973, S. 316.

Hauser,H.: Plädoyer für die Trennung von Finanzplanung und Aufgabenplanung ,in: Wirtschaft und Recht, 24/76, S. 366-385.

Hotz, B./ Werder, H.: Bedingungen politischer Planung in der Schweiz, in: Schweiz. Jahrbuch für politische Wissenschaft in der Schweiz, 16/1976, S. 65-97.

Hotz, B.: Verwaltungsinterne Koordinationsprobleme bei der Behandlung wirtschaftspolitischer Fragen im Kanton. (unveröffentlichtes Manuskript, ev. in DISP 45)

Lendi, M.: Koordination staatlicher Aufgabenplanungen, in: DISP Nr. 37/1975, S. 37-39.

Lendi, M.: Schweiz. Raumordnungspolitik, in: Schriftenreihe zur Orts- Regional- und Landesplanung Nr. 19: Werdende Raumplanung, S. 79-92.

Lendi, M.: Planungsrecht und Eigentum; Hrsg. Vorstand des Schweiz. Juristenvereins, Heft 1/76, Helbing& Lichtenhahn Verlag AG Basel, 1976, S. 59.

Lendi, M.: Kantonale Raumordnungspolitik, in: DISP Nr. 44/77.S.5-11.

Linder, W.: Raumordnungspolitik in den Strukturproblemen von Umwelt und Wachstum, in : Schriftenreihe zur Orts- Regional- und Landesplanung nr. 19/1974: Werdende Raumplanung, S. 93-110.

Linder, W.: Möglichkeiten und Grenzen politischer Planung in der Schweiz, Studienunterlagen zur Orts- Regional-und LandesplanungNr. 22/1974.

Linder, W.:Probleme geplanter Politik, in: DISP Nr. 32, 1974,S.20-30.

Maurer, J.: Zur Trennung von Wohnen, Arbeiten, Erholen, in: Schriftenreihe zur Orts- Regional- und Landesplanung Nr. 11, 1972, Raumplanung im Kreislauf der Sachzwänge, S. 40-55.

Maurer, J.: Zur fachlichen Methodik des Bundesgesetzes über die Raumplanung, in: DISP Nr. 41, 1976, S. 45-49.