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

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung

Band: 4 (1947)

Heft: 6

Artikel: Planung und Grundeigentum [Fortsetzung der Diskussion]

Autor: Peter, Heinrich

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-783830

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 11.08.2025

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

Die Diskussion über die Bodenfrage geht weiter, und wir geben diesmal Kantonsbaumeister Heinrich Peter das Wort, dem bekannten Förderer der Orts- und Regionalplanung im Kanton Zürich. Sein Gegenüber ist Architekt Hans Bernoulli, der Ende November seiner Verdienste wegen in Architektur und Städtebau von der Universität Basel zum Doktor phil. h. c. ernannt worden ist.

Die Schriftleitung der Zeitschrift «Plan» fühlt sich nicht verpflichtet, in dieser Frage selber Stellung zu beziehen. Sie freut sich am Wert der Persönlichkeiten, die sich hier auseinandersetzen, und wartet auf Erfahrungen. Gemessen an den Aufgaben, die sich die Planung von Grund und Boden gestellt hat, ist dieses Geschöpf noch in den Kinderschuhen

Die bisherigen Beiträge zur Diskussion sind:

1. Plan Nr. 2/1947: «Planung und Grundeigentum. Eine Erwiederung». Von Hans Bernoulli.
2. Plan Nr. 6/1946: «Planung und Eigentum» von L. Derron.
3. Plan Nr. 3/1946: «Bauland zu verkaufen» von E. Neuenschwander.

Heinrich Peter

Planung und Grundeigentum

Fortsetzung der Diskussion

I. Zum Grundsätzlichen

Schon sind sechs Monate verstrichen, seit Prof. Hans Bernoulli in seiner «Erwiderung»[1]) auf den Artikel von Dr. L. Derron über «Planung und Eigentum»[2]) den Landesplanern mit dem Eigentumskomplex gehörig die Leviten gelesen hat. «Schon zu lange hätten diese sich um die Frage herumgedrückt, wie weit die Reglementiererei der Landeigentümer durch Zonenbestimmungen und spezielle Bauvorschriften getrieben werden» müsse, um die Ideen der Landesplanung zu verwirklichen, wo es doch viel einfacher wäre, «den Boden durch die Gemeinde aufzukaufen und so, wie es der Gemeinde förderlich und nützlich ist», bebauen zu lassen. Ich habe erwartet, dass schon im nächsten Heft eine Resolution aller schweizerischen Stadtplaner, Stadt- und Gemeindebaumeister und Stadt- und Gemeindeingenieure erscheinen werde, die sich vorbehaltlos hinter Bernoullis Auffassung stellten; denn wie verlockend muss der Gedanke für einen öffentlichen Funktionär sein, die Leitung zu übernehmen, wenn es gilt, seine Stadt oder seine Gemeinde *ohne* Bebauungs- und Quartierpläne, *ohne* Rekurse und Reverse, *ohne* Expropriationen und Prozesse rein nach den Idealen des Städtebaues und der Landesplanung auszubauen. Trotz dieser verlockenden Verheissung ist dieses Echo — bis jetzt — ausgeblieben.

Wenn ich in diesem Moment zur Feder greife, so bilde ich mir nicht ein, Wesentliches anführen zu können, das den Fachleuten nicht schon zur Genüge bekannt ist. Ich möchte aber gleich zum voraus bemerken, dass für mich das Eigentum einzelner am Grund und Boden kein Grund sein kann, um an der Möglichkeit, die Prinzipien der Landesplanung verwirklichen zu können, zu verzweifeln. Ja, ich glaube sogar, dass das private Eigentum den Landesplaner vor mancher überstürzten oder selbstherrlichen Anordnung bewahren kann und so als weise Einrichtung eine sehr wichtige Funktion erfüllt. Man überlege sich nur einmal, ob für den Bauern das Eigentum am Grund und Boden nicht ebenso wichtig ist wie an Haus und Stall[3]). Wie hätte man sonst das sicher nicht einfach zu handhabende, aber sehr sinnvolle und brauchbare Verfahren der bäuerlichen Grundstückumlegung geschaffen und angewendet. Ich glaube auch, dass der Einfamilienhausbesitzer seinem Haus weit mehr Sorge trägt und seine Familie sich viel stärker mit ihrem Heim verbunden fühlt, wenn auch der Boden, auf dem es steht, sein eigen ist. Und nicht viel anders ist es, wenn eine Wohngenossenschaft Eigentümerin von Haus *und* Boden ist, denn diese Wohngenossenschaft ist eine klar überschaubare Mehrzahl von Individuen, die sich für einen bestimmten Zweck, nämlich Heimstätten zu erstellen und darin zu wohnen, zusammengetan haben. Ja, es kann festgestellt werden, dass Wohngenossenschaften mindestens so hartnäckig darauf bestehen, das Eigentum am Boden, auf dem sie bauen, nicht zu verlieren als der einzelne Hauseigentümer, denn auch *sie* bauen bewusst nicht nur für sich selbst, sondern auch für ihre Nachkommen. Ein Heimfall ihrer Wohnstätten nach einer bestimmten Zahl von Jahren an den Besitzer des Bodens, wie es Bernoulli mit den im Baurecht erstellten Häusern vorschwebt, wäre für sie ebenso undenkbar wie für den Einzeleigentümer.

Gewiss gibt es Fälle, wo die Gemeinde als Grundeigentümerin aufzutreten hat. Ich meine dabei nicht nur das Land, auf dem öffentliche Gebäude stehen oder Spiel-, Sport- und Erholungsanlagen aller Art, Friedhöfe, Familiengärten und manches andere angelegt sind, ich denke auch an Situationen, da wohl auf längere Zeit hinaus eine semipermanente private Bebauung möglich ist, eine spätere Verwendung für öffentliche Zwecke aber bereits mit grosser Wahrscheinlichkeit vorausgesehen werden kann. Da ist die Erteilung eines Baurechtes auf eine bestimmte Zeit sicher am Platz. Kommunaler Bodenbesitz kann unter Umständen auch für gewerbliche Zonen und

Wälder in Frage kommen. Dagegen dürfte in eigentlichen Industriegebieten der private Bodenbesitz wieder das Richtige sein.

Eine solche Aufteilung des Bodens unter die verschiedenen Eigentumsanwärter, wie ich sie kurz geschildert habe, mag den Anhängern der Kommunalisierung des Bodens und der Erteilung von Baurechten als ein fauler Kompromiss erscheinen. Sie hat aber den Vorteil, dass sie sich seit Jahrhunderten in dieser Weise entwickelt und — wir dürfen es mit Genugtuung feststellen — auch bewährt hat. Sie hat sich sicher vor allem deshalb bewährt, weil unser Volk einer Uebermarchung in irgend einer Richtung immer wieder durch gesetzliche Bestimmungen entgegengewirkt hat. Anhand der Entwicklung der Zonenbestimmungen in der Stadt Zürich seit 1893 kann festgestellt werden, wie Schritt für Schritt die Erkenntnisse einer frühern Periode jeweils im Interesse eines der Stadt «förderlichen und nützlichen» Ausbaues verwertet wurden. Die neueste Bauordnung, die im Februar 1947 von den Stimmberechtigten gutgeheissen wurde, ist die logische Konsequenz dieser Entwicklung. Wenn sie einmal in Kraft ist — nach Erledigung der anhängigen Rekurse — dann dürfte jenes Mass der «Reglementiererei der Landeigentümer durch Zonenbestimmungen und spezielle Bauvorschriften»[1]) erreicht sein, das den Landesplanern mit dem Eigentumskomplex genügt, um ihr Ziel zu erreichen. Bereits ist die Zonenverordnung der Gemeinde Weiningen (Kanton Zürich), die auf den gleichen Prinzipien aufgebaut ist, wie diejenige der Stadt Zürich, in Kraft, und in den Gemeindeversammlungen von Uitikon a/A. (Vorortgemeinde der Stadt Zürich) und Flurlingen (Vorortgemeinde der Stadt Schaffhausen, aber im Kanton Zürich gelegen) wurde solchen Zonenverordnungen zugestimmt. Einige Dutzend Gemeinden im Kanton Zürich sind daran, gleichgeartete Vorschriften aufzustellen. Sie werden durch kantonale Zonungen ergänzt, die zum Teil schon in Kraft, zum Teil in Vorbereitung sind, und die sich besonders auf den Landschaftsschutz und den Schutz von hübschen Landstädtchen und Dorfbildern beziehen.

Interessant ist es, festzustellen, dass auch noch nicht in Kraft stehende Zonenverordnungen bereits angewendet werden können. So schreiben die eidgenössischen Vorschriften über die Förderung des Wohnungsbaues vor, dass die Gesichtspunkte der Landes-, Regional- und Ortsplanung bei der Auswahl der zu subventionierenden Wohnungsbauten nach Möglichkeit zu beachten seien. Es ist somit den kommunalen und kantonalen Behörden anvertraut, diese Grundsätze in diesem zurzeit sehr bedeutungsvollen Fall zu handhaben. Dass Zonenverordnungen, auch wenn es sich erst um Entwürfe handelt, dabei denkbar gute Dienste leisten, braucht wohl nicht besonders betont zu werden, auch nicht, dass die Behörden ihre Entscheide sehr sorgfältig abwägen müssen. Aber auch private Landinteressenten richten sich bereits nach Zonenentwürfen. So suchte kürzlich eine bekannte Zürcher Firma in der «Neuen Zürcher Zeitung» baureifes, in der Industriezone J I oder J II (der noch nicht in Kraft stehenden Verordnung) gelegenes Bauland.

II. Zu einzelnen Fragen

Prof. Bernoulli frägt in seinem bereits zitierten Artikel etwas ungeduldig, die Landesplanung (wie sie Dr. Derron vertreten hat) solle nun endlich einmal erklären, wie sie auf dem Boden des privaten Grundeigentums verhindern will, dass unsere Städte mit den umliegenden Dörfern zusammenwachsen. Die Antwort kann nur lauten: Durch Zonenverordnungen, in denen die «land- und forstwirtschaftliche Zone» und in besondern Fällen die «Grünzone» die Funktion der unbebauten Fläche zwischen Stadt und Dorf übernimmt.

Weiter wird die Landesplanung von Prof. Bernoulli darüber interpelliert, wie sie eine Ortschaft entwickeln, eine andere in ihrem jetzigen Bestand erhalten will, solange noch das Privateigentum am Grund und Boden besteht. Auch in diesem Fall wird der Zonenplan helfen können. Er wird sich allerdings über ein grösseres Gebiet als nur über einzelne oder wenige Gemeinden erstrecken müssen. Im Kanton Zürich gibt das Baugesetz die Möglichkeit, sog. Gesamtpläne aufzustellen, sei es, dass verschiedene Gemeinden sich auf einen solchen Plan einigen, sei es, dass der Regierungsrat im Einvernehmen mit den betreffenden Gemeinden für ein grösseres Gebiet einen solchen aufstellt. Eine Schlüsselposition nimmt bei der von Bernoulli gestellten Frage: Entwicklung oder Stagnation einer Gemeinde die *Industrie- und Gewerbezone* ein. Wird eine solche geschaffen, dann denkt man an Entwicklung, an Bevölkerungszunahme, bleibt sie weg, dann legt man das Hauptgewicht auf die bäuerliche Betätigung der Bewohner und eine Bevölkerungszunahme unterbleibt. Industrie- und Gewerbezonen hangen eng mit den Verkehrseinrichtungen zusammen. Diese waren schon bisher eine der wichtigsten Massnahmen der Landesplanung. Ihre Beeinflussung durch die Behörden im Sinne eines einheitlichen Planes bietet keine Schwierigkeiten mehr, da alle Verkehrsträger in irgendeiner Form konzessionspflichtig sind.

Wohl die kitzligste Frage, die Prof. Bernoulli der Landesplanung stellt, ist die, «wie sie die Einsprache des Grundeigentümers, dessen Land mit ‚Bauverbot' belegt werden soll, beantworten will, nachdem dessen Nachbar rechter oder linker Hand auf seiner Parzelle bauen darf und damit bei einem Verkauf das Zwanzig- bis Fünfzigfache löst gegenüber dem Mann mit dem Bauverbot». Diese Frage wird wohl kaum allgemein gelöst werden können, sondern hier wird man vom konkreten Fall ausgehen müssen. Wenn es sich um ein gänzliches Bauverbot handelt, d. h. um eine Zone, in der nicht einmal ein Heuschober oder ein Geräteschopf gebaut werden darf, dann wird man sorgfältig prüfen müssen, ob die Nachteile, die dem Grundeigentümer erwachsen, zumutbar sind oder ob die öffentliche Hand entschädigungspflichtig wird. Solche gänzliche Bauverbote müssen nach meiner Auffassung nur dort zur Anwendung kommen, wo ein Erwerb durch die Gemeinde unter allen Umständen einmal vorgesehen ist, oder wo es sich z. B. um sumpfige oder zum mindesten im Hochwasserbereich liegende Uferpartien oder um die Erhaltung von Aussichtspunkten han-

delt. In diesen letztern Fällen kann überdies das private Interesse an der Erhaltung des bisherigen Zustandes ebenso gross sein wie das öffentliche, so dass eine Entschädigung oder ein Erwerb sich erübrigt. Bei den land- und forstwirtschaftlichen Zonen handelt es sich nicht um ein gänzliches Bauverbot, sondern Bauten, die der land- und forstwirtschaftlichen Nutzung des Bodens dienen, sollen selbstredend erstellt und bestehende umgebaut werden können. Auch Nebenerwerbssiedlungen (industrielle Landwirtschaft) sind denkbar. Verboten soll nur der Bau von nicht der intensiven Bewirtschaftung des Bodens dienenden Bauten sein. Nun ist es sicher richtig, wenn Bernoulli darauf hinweist, dass beim Uebergang von solchen land- und forstwirtschaftlichen Zonen zu eigentlichen Wohnbau- oder zu Industriezonen grosse Unterschiede in der Bewertung des Bodens auftreten können. Diese weitgehend zu mildern, wird gerade die Aufgabe einer sorgfältigen Planung und Ausscheidung der verschiedenen Zonen sein.

Unser Land weist eine starke Modellierung auf. Wälder wechseln mit Wiesen und Aeckern, Täler mit Höhen, Seen mit Bächen und Flüssen. Da gibt es natürliche Anhaltspunkte zur Genüge, wo eine Bauzone von einer Landwirtschaftszone getrennt werden kann, ohne dass die Eigentümer in der letztern ein Recht auf Entschädigung geltend machen können. Dort aber, wo solche natürlichen Grundlagen fehlen, wird die Gemeinde möglichst frühzeitig auf Grund des Zonenplanes Land erwerben, sei es, dass es später einmal als öffentlicher Grünstreifen oder zur Anlage von Familiengärten benutzt werden soll, sei es, dass weiträumige Siedlungen darauf erstellt werden. Auf alle Fälle sollten sowohl aus ästhetischen wie aus praktischen Gründen an Landwirtschaftszonen nur Bauzonen mit niedriger baulicher Ausnutzung anstossen. Dieser Gesichtspunkt des stufenweisen Ueberganges soll ja auch beim Zusammenstossen zweier verschiedener Bauzonen angewendet werden. Auf diese Weise werden die Unterschiede in der Bewertung des Bodens an der Grenze zweier Zonen nicht mehr wesentlich grösser werden, als wie sie sich innerhalb der gleichen Zone heute schon ergeben können; und sollte doch noch im einzelnen Fall ein gegen die guten Sitten verstossender Gewinn gemacht werden, dann hilft das Steuergesetz zu einem sozialen Ausgleich.

Der gesamte Aufbau einer Stadt oder eines Dorfes soll etwas Natürliches und Selbstverständliches in sich bergen und könnte wohl auch ohne gesetzliche Bestimmungen entstehen. Gesetze braucht es ja nur, um die Allgemeinheit vor den Auswüchsen einzelner zu schützen. Zonenpläne sollen eine wilde, vom volkswirtschaftlichen Standpunkt aus ungesunde Spekulation unterbinden. Sache des Richters wird es im einzelnen Falle sein, darüber zu entscheiden, wie weit die Forderungen des einzelnen Schutz verdienen gegenüber den Bedürfnissen der Allgemeinheit.

Zum Schluss stellt Prof. Bernoulli noch die Frage an den «Plan», ob er glaube, «dass wir auf dem Boden des privaten Eigentümers aus der beklagenswerten Verhunzung des Landschaftsbildes herauskommen, zum Beispiel im Fall unserer Kurorte, wo diese Frage nun allmählich zu einer Frage ersten Ranges auszuwachsen droht». Darf ich hier eine Gegenfrage stellen? Was ist für die Sanierung der Kurorte gewonnen, wenn der Boden, auf dem diese Scheusslichkeiten stehen, der Gemeinde gehört? Nichts, aber auch gar nichts! Es sei denn, die gleichen Steuerzahler, mit deren Steuern bereits der Boden erworben werden muss, greifen nochmals in ihre Tasche und reissen Häuser ab und bauen neue und orgeln Parkanlagen um und trassieren neue Strassen. Ob sie es wohl tun werden, oder besser gefragt, ob sie diese Mittel überhaupt noch aufbringen können? Da scheint mir der Weg, wie ihn Nationalrat Meili und seine Architektenkollegen mit der Projektierung der Kurortsanierung beschritten hat, richtiger zu sein. Gute, vernünftige und wirtschaftliche Projekte, die von initiativen Männern aufgenommen, durch die Gemeindebehörden unterstützt und gefördert und von den interessierten Kreisen verwirklicht werden, das wird die Art sein, wie man dem Problem beikommt. Dabei scheint mir gerade in diesem Fall die Frage des Eigentums am Boden die kleinste Rolle zu spielen. Denn dort, wo es sich um Natur- und Landschaftsschutz, um Verbesserung des Ortsbildes und ähnliches handelt, da bestehen genügend gesetzliche Grundlagen und auch genügend Entscheide des Bundesgerichtes. Man muss sie nur anwenden. Um aber eine ästhetische Sanierung zu verwirklichen, braucht es so oder anders Aufklärung des Volkes und wieder Aufklärung.

*

Wenn ich versucht habe, auf die Fragen Bernoullis etwas einzugehen, so bin ich mir bewusst, dass für schlüssige Antworten ein kurzer Artikel nie genügen kann. Bernoulli hat nicht nur als Architekt, sondern in erster Linie als Politiker die Kommunalisierung des Grund und Bodens propagiert. Ich dagegen habe von jeher versucht, die Gesichtspunkte der Landes-, Regional- und Ortsplanung unter weitgehender Achtung des privaten Eigentums am Boden zu verwirklichen. Denn ich bin von meinem politischen Standpunkt aus mit Dr. Derron einig, wenn er sagt: «Die Landesplanung sollte den Weg über den privaten Bodenbesitz nicht verlassen.» Ich hoffe, dass demnächst im «Plan» weitere Fortschritte auf diesem Wege namhaft gemacht werden können.

---

[1]) Plan No. 2/1947.
[2]) Plan No. 6/1946.
[3]) Plan No. 3/1946.