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

**Herausgeber:** Schweizerische Vereinigung für Landesplanung

**Band:** 6 (1949)

**Heft:** 1

**Artikel:** Aus der Praxis der Ortsplanung

**Autor:** Marti, H.

**DOI:** https://doi.org/10.5169/seals-783399

**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:** 01.10.2025

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

Januar/Februar 1949 6. Jahrgang Nr. 1

# Plan

Schweizerische Zeitschrift für Landes-, Regional- und Ortsplanung

Revue suisse d'urbanisme

A 4015 E

## Gestern und heute

Abb. 1. Eine Gemeinde des Mittellandes, wie sie vor hundert Jahren aussah.

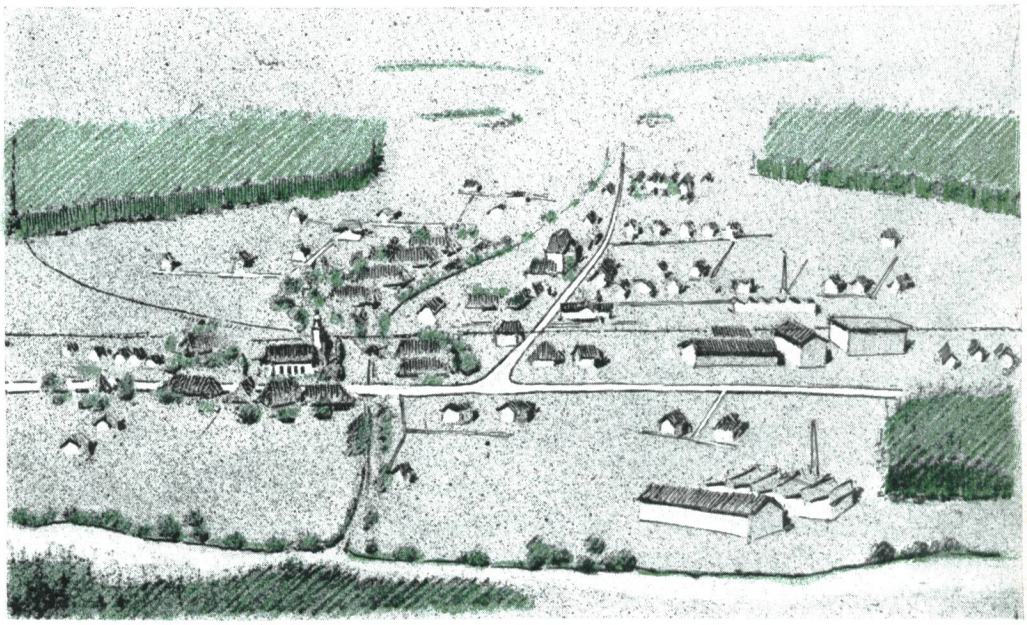


Abb. 2. Die gleiche Gemeinde heute. Die Bahnanlagen haben das Dorf entzwei geschnitten. Fabriken und Wohnbauten umzingeln die Bauernhäuser. Der Automobilverkehr zieht sich durchs ganze Dorf.

H. Marti

# Aus der Praxis der Ortsplanung

## Einleitung

Die vorliegende Nummer, die von den Mitarbeitern des Zentralbüros der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung unter Mitwirkung der Redaktion zusammengestellt wurde, will vor allem zeigen, mit welchen Schwierigkeiten wir in der Schweiz zu rechnen haben, wenn wir an die Planung und an die Verwirklichung von Planungsideen herantreten wollen. Zwei kritische Aeusserungen anerkannter Fachleute, die ihrer Meinung unverhohlen Ausdruck verliehen, gaben Anlass zu dieser Spezialnummer. Am schweizerischen Juristentag 1947 in Engelberg wünschte Prof. H. Huber, Bern, die Herren Planer mögen doch «weniger grüne Farbe und eine kleinere Schere» zur Hand nehmen und in der «Schweizerischen Bauzeitung» vom 24. Juli 1948 warnte W. Jegher eindringlich davor, die Planung nicht zu einem «Gesellschaftsspiel für die Architekten und Gemeinderäte auf Kosten des steuerzahlenden Bürgers» werden zu lassen. Beide Aeusserungen, deren grundsätzliche Berechtigung nicht abgestritten werden soll, dürfen jedoch nicht unwiderlegt bleiben, denn sicher bemühen sich viele ernste und zielbewusste Kollegen, das «Mass der Schere» festzulegen und weit im Lande herum sind verantwortungsbewusste Gemeinderäte und Architekten am Werk, die die Planung nicht als grossangelegtes Gesellschaftsspiel betrachten. Es muss wohl zugegeben werden, dass die schweizerische Form der Planung noch nicht gefunden ist und dass oft Fehler begangen wurden, die die Planung in Misskredit zu bringen drohen. Die erwähnten kritischen Aeusserungen zwingen uns daher, den Standort festzustellen und eindeutig Stellung für unsere Sache zu beziehen.

### *Ortsplanung ein Gesellschaftsspiel für Gemeinderäte und Architekten?*

Der Begriff der Ortsplanung, wie wir ihn heute kennen und auslegen, ist gewiss keine Erfindung unserer Zeit. Die grösseren Städte kennen ihn schon lange, Stadtplanungsämter bestehen auch bei uns schon da und dort und an verschiedenen Orten sind auch Zonenpläne in Kraft gesetzt worden, die oft mehr oder weniger empfindliche Eingriffe in die ursprüngliche Baufreiheit mit sich brachten. Baulinien- und Strassenpläne, Ueberbauungspläne, ja sogar «Verbauungspläne», die meist von Geometern aufgestellt waren und zur Freihaltung der Strassenzüge dienten, sind in den meisten grössern Ortschaften vorhanden. Oft sind auch schon die dazugehörenden Kanalisations- und Werkleitungspläne ausgearbeitet. Die meisten dieser Pläne stimmen darin überein, dass sie eine ungehemmte Ausdehnung der Ortschaften befürworten. Sie fördern sozusagen die Spekulation mit dem Bauland, indem sie — allein schon durch ihr Vorhandensein — viel zu grosse Teile des Gemeindegebietes als Bauland bezeichnen. Die moderne Planung möchte im Gegensatz dazu das Baugebiet so eng wie möglich begrenzen, um die bereits vorhandenen und projektierten öffentlichen Anlagen und Werke gut auszunützen und das Hinauswachsen der Ortschaften in das landwirtschaftlich genutzte Land zu verhindern. Diese Forderung nach der Begrenzung des Baugebietes setzt sich natürlicherweise in Widerspruch zu den privaten Interessen derjenigen, die darauf erpicht sind, ihre Liegenschaften als Bauland zu verwerten. Hier beginnt das «Gesellschaftsspiel für Gemeinderäte und Architekten». Das Gemeindebaubudget fordert dringend Einsparungen. Man ist sich im Schosse des Gemeinderates einig, dass «es so nicht mehr weiter gehen kann», man beauftragt einen Architekten, einen Ingenieur oder einen Geometer mit der Planung der Ortschaft oder man schreibt einen Wettbewerb unter Fachleuten aus, um Entwicklungspläne zu erhalten. Damit sind die Partner für das Gesellschaftsspiel bestimmt.

Wir wollen im folgenden nicht auf die technischen Einzelheiten der Planung und auch nicht auf die einzelnen Probleme und ihre Lösungen eintreten, sondern den Versuch wagen, die Beziehungen des Menschen zur Planung in unseren schweizerischen Gegebenheiten darzustellen, um aufzuzeigen, welch wichtige Obliegenheiten ihm zufallen, damit aus dem «Gesellschaftsspiel» ein ernster Dienst an der Oeffentlichkeit werde, der sehr viel Hingabe und Liebe zur Sache erfordert.

Die Eigenart unseres Staates, der — wenn man sich so ausdrücken darf — von «unten nach oben» aufgebaut ist, zwingt uns auch mit den Planungen zunächst in kleinen begrenzten und überschaubaren Räumen zu beginnen. Die Gemeinde und ihr Gebiet entsprechen in der Regel dieser Forderung. Wohl sind sie sehr verschieden voneinander, wohl zeigen sie Merkmale, die sie deutlich voneinander unterscheiden; eines aber haben sie alle gemein, sie sind die Siedlungen des Schweizers, der in seiner Grundhaltung jeder noch unerprobten Neuerung abhold ist. Sein Stimmzettel oder seine erhobene Hand in der Gemeindeabstimmung bringen die erste Entscheidung über den Bestand einer Planungsmassnahme. Als Grundsatz jeder Planungsarbeit in den Gemeinden muss daher gelten, dass immer darnach getrachtet werden muss, eine annehmende Mehrheit für die Planungsideen zu gewinnen. Dass diese Ideen auf dem Boden des Rechts stehen müssen, versteht sich wohl von selbst. Die kantonalen und eidgenössischen Gesetze müssen respektiert werden. Das sind die «Schleifsteine» die ihrerseits die «zu grossen Scheren der Architekten» von selbst verkleinern.

*«Planen heisst Haushalten».* Wenn wir alle möglichen Definitionen der Planungen vergleichen und versuchen, in dieser Nummer eine neue hinzuzufügen, dann tun wir es nicht um des Definierens willen, sondern in der Absicht, den verschiedenen rein technischen Erklärungen des Begriffes eine menschliche gegenüberzustellen, die Vergleiche mit dem täglichen Leben jeder einzelnen Familie zulässt. Jede gute Hausfrau teilt die ihr monatlich zur

Verfügung stehenden Mittel ein. Der einfache Bauer teilt seinen Boden ein, wenn er sich für die Fruchtfolge auf Jahre hinaus einen Pflanzplan zurechtlegt. Das Gleiche sollten die Gemeinden tun, um die verfügbaren Mittel sinnvoll zu verwenden. Diese Mittel sind die jährlich wiederkehrenden Steuereinnahmen und der Boden der Gemeinde. Wie die Hausfrau sich ausdenkt, welche Vorräte sie anlegen will, wie sich der Bauer vornimmt, seine Aecker in den nächsten Jahren zu bestellen, so kann auch die Gemeinde einen Plan entwerfen, wie sie ihr Baubudget in den nächsten Jahrzehnten aufteilen will, wo sie Reserven anlegen kann und welche Grundstücke sie sich rechtzeitig erwerben soll, damit sie im gegebenen Augenblick zur Verfügung stehen. Leider werden diese Fragen nur allzuoft dem Zufall überlassen, leider entscheidet man darüber häufig erst dann, wenn es zu spät ist. Gerade hier müssen wir einsetzen, denn für diese Dinge hat jeder einsichtige Bürger volles Verständnis.

Jede Gemeinde wächst nach einem besondern System. Ein Gerippe liegt ihrem Wachstum zugrunde, gewisse Richtungen sind bevorzugt, andere wiederum kommen für die Entwicklung nicht in Frage. Wie die Pflanze nach festen Regeln wächst, die vom Gärtner nicht übersehen werden dürfen, so entwickelt sich auch die Siedlung nach Naturgegebenheiten, die zu vernachlässigen ein Grundfehler jeder Planung wäre! Wir sind ja leider nicht in der Lage, lauter Neugründungen zu entwerfen, sondern unsere Pläne müssen sich in das Bestehende eingliedern. Ein nacktes Gelände steht uns nur in den seltensten Fällen zur Verfügung und unvoreingenommene Siedler, die einfach froh wären, neuen Siedlungsraum zu erhalten, gibt es bei uns ebenfalls nur selten. Erschwerend ist noch die Tatsache, dass sich jeder Boden in einem bestimmten Eigentumsverhältnis zu ganz bestimmten natürlichen oder juristischen Personen befindet. Diese Voraussetzungen, die unter allen Umständen berücksichtigt werden müssen, weil sie die Grundpfeiler unseres Rechtsstaates bilden, sind die Hauptfaktoren, mit denen wir uns auseinandersetzen müssen, wenn wir richtig planen wollen.

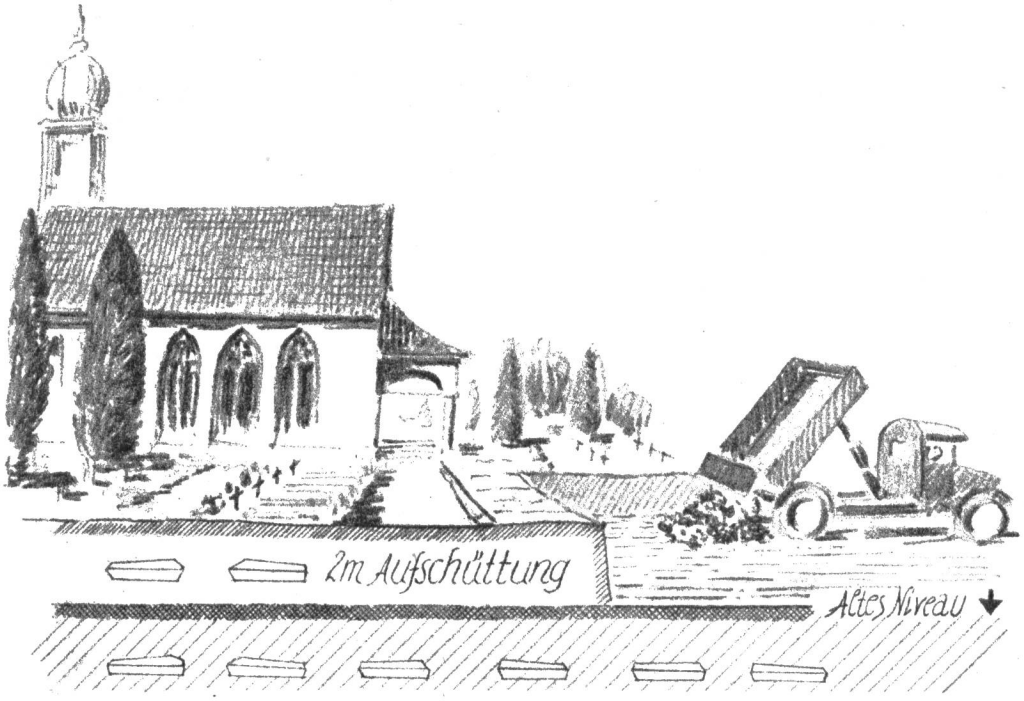



**Abb. 3. Es kommt vor, dass der Friedhof einer Gemeinde zu klein ist und sich nicht mehr erweitern lässt. Welch sonderbaren Mitteln müssen die Gemeinderäte da ergreifen, wo der verschlossene Bürger einer grosszügigen Planung abhold ist.**

# Fehlerhafte Entwicklung einer Ortschaft

Ausschnitt Abb. 6

Ausschnitt Abb. 7

Ausschnitt Abb. 5

Abb. 4. Situationsplan einer Gemeinde, die von der Entwicklung überrascht wurde. Der alte Dorfkern ist bereits umschlungen, die Wohnsträsschen folgen der alten Flureinteilung, die Hauptverbindungsstrassen fehlen noch, die städtische Bebauung beginnt. Hier tut Planung dringend Not, denn Schulhäuser, Kirchen, Sportplätze und die öffentlichen Bauten können noch richtig plaziert werden.

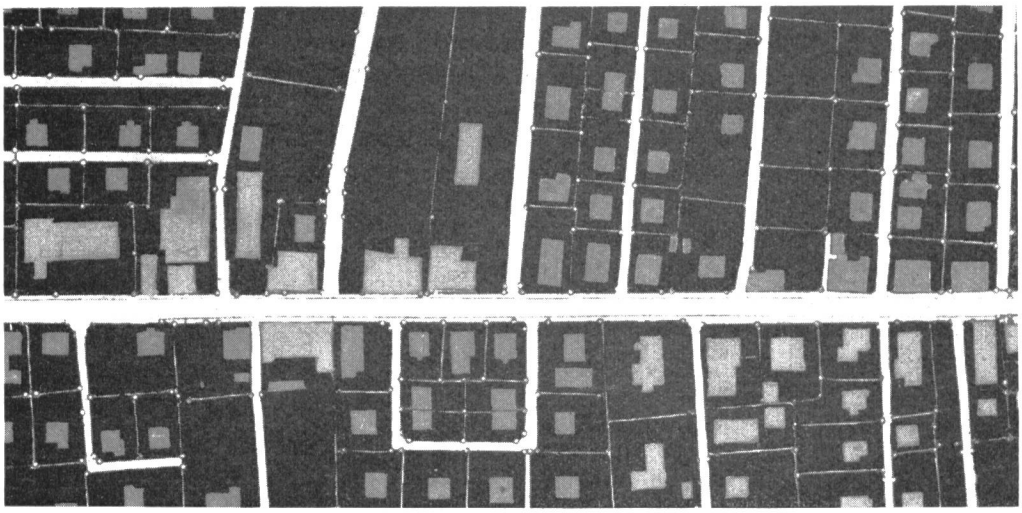


Abb. 5. Teil aus Abb. 4. Die Hauptstrasse, die auch dem Durchgangsverkehr dient, durchzieht das ganze Dorf. Links und rechts münden Quartierstrassen unübersichtlich ein. Diese Entwicklung fand leider vielerorts statt.

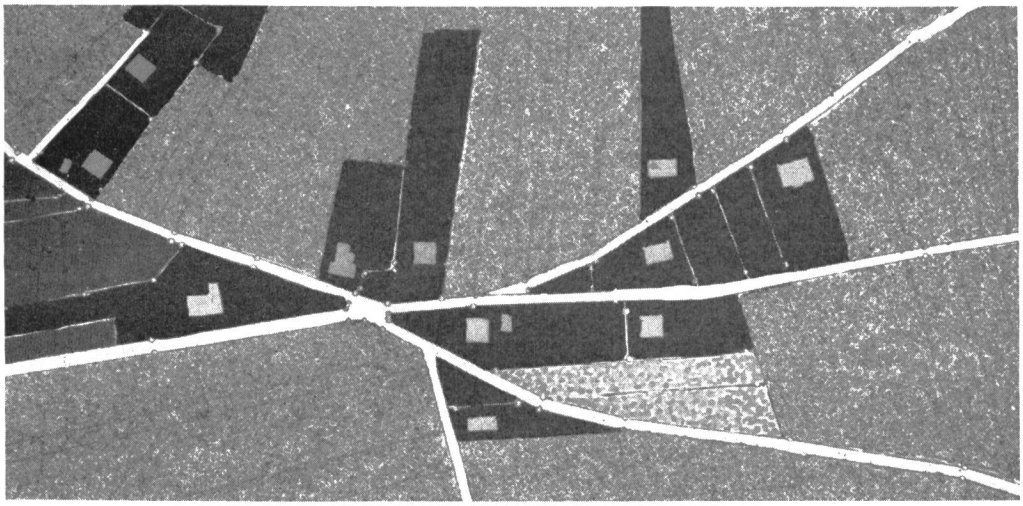


Abb. 6. Teil aus Abb. 4. Eine Wegspinne, die früher zur Erschliessung der Aecker diente. Heute beginnt die Bebauung mit Wohnhäusern, morgen wird sie zu einem völlig unübersichtlichen Gebilde in der Stadt.

Abb. 7. Teil aus Abb. 4. In der Nähe des Bahnhofs sind die Strassen teilweise gebaut, die Leitungen sind vorhanden, die Bebauung fehlt aber noch. Die Bodenspekulation wartet. In der Zwischenzeit liegen öffentliche Werte brach.

## I. Der Planungsanlass

Die Gemeindebehörden und die mit den Planungen betrauten Fachleute müssen sich darüber klar sein, dass die wichtigsten Voraussetzungen für die erfolgreiche Durchführung von Ortsplanungen das Vorhandensein und das Erkennen von Planungsanlässen sind. Ohne eigentlichen Anlass wird eine Ortsplanung wohl erwogen, in den seltensten Fällen aber durchgeführt werden können. Erst aus der allgemein anerkannten Notwendigkeit heraus, wird sich der Wille des Volkes bilden, seine Behörden zu beauftragen, Massnahmen vorzuschlagen, die geeignet erscheinen, um festgestellte Mängel im Aufbau der Siedlung zu beheben oder in Zukunft zu verhüten.

Wenn wir die Fehler in den Siedlungen durchgehen, werden wir feststellen, dass sie sich im wesentlichen in zwei Gruppen unterteilen lassen, nämlich in solche, die jedem Laien ohne weiteres klar sind und in andere, die nur der geübte Fachmann erkennen kann, der mit dem innern Gefüge und dem äussern Aufbau der Ortschaften vertraut ist. Diese Einteilung, der die wissenschaftliche Grundlage fehlt, lässt sich nicht strikte durchführen, denn zwischen dem Erkennen und dem Nichterkennen besteht keine scharfe Grenze. Man fühlt vielleicht, dass etwas nicht stimmt, weiss aber nicht recht, was es ist. Für unsere Betrachtungen müssen wir einfach davon ausgehen, dass Mängel im Aufbau der Siedlungen vorhanden sind und dass versucht werden soll, sie zu beheben, denn sonst hätten die Bestrebungen der Landes-, Regional- und Ortsplanung keinen Sinn. Um diese Planungsanlässe anschaulich zu schildern, wollen wir bewusst auf eine nüchterne und trockene Aufzählung der Mängel verzichten, sondern sie als lose Bilderfolge in diese Nummer einstreuen. Wir glauben der Sache so besser zu dienen, als wenn wir versuchen, sie nach technischen, rechtlichen, entwicklungsbedingten und andern Gesichtspunkten zu gliedern.

Der Laie, dem wir gegenüberstehen und dem wir unsere Planungsvorschläge erläutern müssen, lässt sich auch nur in den seltensten Fällen von nüchternen, verstandesmässigen Erwägungen überzeugen. Er urteilt meistens mit seinem Gefühl, er lässt sich nur ungern durch wissenschaftliche Methoden umstimmen. Seine Sinne beeinflussen seine Entschlüsse. Deshalb müssen wir als Planer uns Mühe geben, ihn über diese Sinne zu erreichen. Wir müssen die Planungsanlässe anschaulich schildern, wir müssen sie plastisch darstellen und wenn es nötig ist, selbst auf die Logik verzichten.

Einen einzigen Mangel wollen wir ganz besonders herausgreifen, und zwar den des planlosen Hinauswachsens der Ortschaft ins freie Land. Viele Faktoren helfen mit, die diese Entwicklung fördern. Vor allem sind die billigen Landpreise, die manchen Baulustigen dazu bewegen, sein Bauvorhaben am Rande der Ortschaft oder noch weiter draussen zu verwirklichen. Ausserdem wirken meistens die vorhandenen Strassen und Feldwege anziehend auf die Bebauung; man erspart sich scheinbar Erschliessungskosten und sieht nicht ein, weshalb neue Quartier- und Wohnstrassen für teures Geld im Baugebiet erstellt werden sollen, wenn solche doch weit entfernt vom eigentlichen Bauland schon bestehen. Solange kein Zwang besteht, jedes Haus und jede Häusergruppe an bestehende Kanalisationsleitungen anzuschliessen, solange Sickergruben und Hauskläranlagen verschiedener Art und Wirkung zulässig sind, wird auch im Lande herum gebaut werden, ohne Rücksicht auf das Gebot des Haushaltens mit dem Boden, den öffentlichen Mitteln und Werken, ohne Rücksicht auf das Ortsbild. Die Benachteiligten dieser regellosen Entwicklung sind auf die Dauer sicher die Bauern. Einsichtige Leute behaupten mit Recht, dass eine landwirtschaftliche Parzelle, die von Häusern umrahmt ist, ihren Wert vom landwirtschaftlichen Gesichtspunkt verliert. Und doch sind es oft gerade diese Landeigentümer, die Bauern, die die Streubautätigkeit besonders begrüssen und fördern, um so auch ihr Land mit ins Baugebiet einzubeziehen.

Die grossen Mängel, die einer solchen regellosen Bauweise innewohnen, treten gewöhnlich nicht sofort in Erscheinung. Erst nach Jahren, wenn die Sickergruben verstopft sind, wenn das Grundwasser Schäden aufweist, wenn die alten Strassen den Anforderungen ihrer Bewohner nicht mehr genügen und von Seiten der Unzufriedenen Forderungen an die Oeffentlichkeit gestellt werden, um diesen Missständen abzuhelfen, erst dann wird es klar, dass man eigentlich Fehler beging, als man in die freie Landschaft hinaus und längs bestehender Strassen baute. Es bedarf heute der vereinten Anstrengungen aller, die diesen Mißstand erkennen, dahin zu wirken, dass in Zukunft eine klare Begrenzung des Baulandes möglich werde, die sowohl in rechtlicher als auch in technischer Hinsicht haltbar ist. Um diese Grundfrage, die heute noch keineswegs entschieden ist, dreht sich die Planung überhaupt.

Diese Frage ist heute noch keineswegs gelöst. Man streitet sich noch darüber, ob der Kaufwert eines Grundstückes oder sein Ertragswert massgebend sei, man diskutiert über Einschränkungen der freien Nutzung ohne genau definieren zu können was Bauland ist. Der Jurist, der Architekt, der Landwirt, jeder hat seine eigene Definition zur Hand, ja hin und wieder kommt es sogar vor, dass man vom gleichen Manne für das nämliche Grundstück zwei oder mehrere Bezeichnungen vorgelegt bekommt, je nachdem es die Umstände gerade erfordern. Dem Steuerkommissär gegenüber möchte er sein Land als Wiese oder Acker bezeichnen, dem Planer gegenüber aber als Bauland und dieses selbst dann, wenn entweder noch keine Strassen und Leitungen vorhanden sind oder auch wenn diese Einrichtungen schon erstellt wurden. Man will sich eben die volle Handlungsfreiheit sichern. Gerade diese Unsicherheit erschwert die sinnvolle bauliche Entwicklung unserer Orte. Jeder Einsichtige möge sich daher an seiner Stelle tatkräftig dafür einsetzen, dass sich der Begriff des Baulandes möglichst bald klar herausschält. Erst dann wird das planlose Hinauswachsen der Wohnhäuser ins freie landwirtschaftliche Land verhindert werden können.

Abb. 8. Fliegeraufnahme einer Gemeinde, die in voller Entwicklung begriffen ist. Wohnbauten verschiedenster Art, alte Bauernhöfe, Schule und Kirche, Steinbrüche und Kiesgruben, alles auf einem Bild vereint. (Photo Jansen, Zürich)

Abb. 9. Ein Blick auf die Karte der gleichen Gemeinde bestätigt, Baulandreserve ist in Hülle und Fülle vorhanden. Die grauen Flächen zeigen, dass ungefähr zwei Drittel des Baugebietes noch nicht mit Häuser besetzt sind. Selbst in den am dichtesten bebauten Gegenden, links oben und unten, sind noch viele Bauparzellen vorhanden. Solche Gemeinden sollten nicht noch mehr Land erschliessen.

## II. Der Planungsaufbau

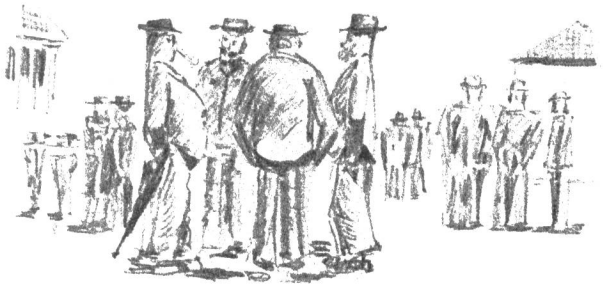


Abb. 10. Auf dem Dorfplatz.

Abb. 11. Im Trppenhaus:

### 1. *Die Planungsanregung und der Planungsentschluss*

Das Fassen des Planungsentschlusses ist der erste Schritt, den der Gemeinderat tun muss, wenn er die Planung auslösen will. Vorher aber sollte auf dem Boden der Gemeinde die Anregung zur Planung wachsen. Planungen, die von «oben» her befohlen werden, ja sogar solche, die von der Oberbehörde bloss angeregt werden, stossen leicht auf Ablehnung. Die Planungsanregung muss im Volke selbst entstehen und von ihm in die Behörde getragen werden. Wenn die Planungsanlässe beim einzelnen erkannt sind und festgestellt wird, dass «etwas» getan werden muss, wird er dafür sorgen, dass auch wirklich etwas geschieht. Am Wirtshaustisch, auf dem Dorfplatz, im Treppenhaus trifft man sich und diskutiert die Fragen des täglichen Lebens. Hier muss die Anregung zur Planung reifen, hier muss sich die öffentliche Meinung bilden. Oft sind wir geneigt, diese «Wirtshauspolitik» oder das «Gerede im Treppenhaus» zu belächeln und als belanglos abzutun; viele glauben diesen Faktor der Meinungsbildung ausschalten zu können. Wehe uns, wenn wir achtlos über ihn hinwegschreiten. Wirtshaus- und Dorfplatzpolitik lassen sich aus unserm Staate nicht wegdenken. Sie bilden die Grundlagen aller Entscheidungen in öffentlichen Dingen.

Man kann sich auch denken, diese Aufgabe der Meinungsbildung werde von den politischen Parteien und der Presse übernommen. Bei der gesunden Skepsis jedes einzelnen und der Abneigung gegenüber jeder Massenbeeinflussung, müssen wir es nur allzuoft erleben, dass diese Einrichtungen nicht mehr spielen, wenn Wirtshaus- und Dorfplatzpolitik kraftvoll eingreifen. Schon manche Vorlage, die von allen Parteien befürwortet wurde, für die sich auch die Presse mit ihrer ganzen Macht einsetzte, musste den bittern Lauf «bachab» nehmen, weil sich der Bürger seine Meinung nicht durch Gedrucktes formen liess.

Wir müssen daher mit den Stammtischen und den Vereinen, den Genossenschaften und Interessengemeinschaften ebenso rechnen, wie mit den Parteien und ihrer Presse. Planungsanregungen wachsen hier. Es kann natürlich auch vorkommen, dass die Planungsanregungen von einzelnen Gemeinderäten oder von Gemeindebeamten ausgehen. Dies wird vor allem dort der Fall sein, wo jeder einzelne nicht mehr so mit seiner Gemeinde verwachsen ist, wie in den kleinen Ortschaften. In den wenigen Kantonen, in welchen die Baugesetzgebung den Gedanken der Orts- und Regionalplanung schon aufgenommen hat, wird es auch möglich sein, Planungen von den kantonalen Instanzen her auszulösen. Diese selteneren Fälle müssen besonders behandelt werden und kommen für unsere Betrachtungen nicht in Frage. Wir gehen davon aus, dass die Planungsanregung im Schosse der Gemeinde oder im Kreise der Gemeindebehörde und -verwaltung zustande kommt.

Der Gemeinderat wird nun, wenn die gedankliche Voraussetzung für die Durchführung der Ortsplanung vorhanden oder geschaffen ist, den Entschluss fassen, mit einer entsprechenden Vorlage vor den Stimmbürger zu treten. Er wird sich Rechenschaft geben müssen, was eine Planung ist, was sie liefert, wie sie durchgeführt wird, was sie kostet und wer die Arbeiten ausführen soll. All diese Fragen müssen vom Gesichtspunkt der Nützlichkeit durchdacht werden, denn die Zweifler in der Gemeinde werden ihre Argumente gegen die Planung von diesem Standpunkt aus vortragen. Es rechtfertigt sich daher, in besonderen Abschnitten auf die Planungsarten einerseits und auf die Vorbereitungen der Planung anderseits einzutreten. Planungs-

Abb. 12. Am Stammtisch.

entschlüsse werden oft zu früh gefasst. Sie bringen nur deshalb den gewünschten Erfolg nicht, weil innerhalb der Behörde Unklarheit über diese Grundlagen besteht.

2. *Die Planungsarten*

Grundsätzlich müssen wir zwei Wege skizzieren, die zum Ergebnis führen können, nämlich diesen über den Wettbewerb und jenen über den direkten Auftrag. Wir wollen sie einzeln beschreiben, weil es keine feste Regeln gibt, welcher Art von Fall zu Fall der Vorrang einzuräumen ist. Vor- und Nachteile weisen beide auf, und es wird Sache des Gemeinderates sein, sie gegeneinander abzuwägen und jenes Verfahren zu wählen, das für die bevorstehende Aufgabe angewandt werden soll. Das Hauptmerkmal, das zur Unterscheidung der beiden Planungsarten dient, ist die Wahl und die Arbeitsweise eines Preisgerichtes, welches der Gemeinde bis zur Bedingung des Wettbewerbes als neutrale Einrichtung zur Verfügung steht. Eine solche Instanz fehlt in der Regel beim direkten Auftrag.

a) *Der Wettbewerb*

Als wichtiger Mangel des Wettbewerbes muss einleitend festgehalten werden, dass er *keine rechtsgültigen Pläne* und Bauordnungen liefern kann. Sein Vorteil besteht in der Vielfalt der zusammengetragenen Ideen und Vorschläge.

Wettbewerbsergebnisse können keine Planungen sein, weil sie in den Köpfen einzelner Fachleute entstanden sind, ohne dass die Gemeinde, d. h. der Auftraggeber, entscheidend dabei mitwirken durfte. Wettbewerbspläne sind höchstens als Gutachten zu bewerten, wie die Ortsplanung vom Standpunkt des Bearbeiters zu lösen wäre, wenn die Hemmnisse menschlicher, wirtschaftlicher, soziologischer und rechtlicher Art nicht in dem Masse vorhanden wären, wie es tatsächlich der Fall ist. Der Wettbewerb muss zum Ziele haben, diejenige Lösung herauszufinden, die dem Ideale möglichst nahe kommt. Er kann daher höchstens den Richtplan (Idealplan) liefern, niemals aber ein Rechtsinstrument, wie den Zonenplan oder den Bebauungsplan. Der Wettbewerb kann Vorschläge für die Gestaltung der Quartiere andeuten, Quartierpläne und Quartierbauvorschriften aber müssen in einem andern Verfahren erarbeitet werden. Grundsätzlich darf hervorgehoben werden, dass jeder Wettbewerb mit dem Urteil des Preisgerichtes abgeschlossen ist. Die Ausarbeitung der eigentlichen Planung beginnt erst dann.

Der Gemeinderat, der sich für die Durchführung eines Wettbewerbes entscheidet, wird ein Preisgericht bestellen, welches in seinem Auftrag die Beurteilung der eingehenden Arbeiten vornimmt. Grösse und Zusammensetzung dieses Preisgerichtes hängen vom Umfang der Aufgabe ab. Es ist üblich, interessierte Laien und Fachleute zu berufen und die Leitung der Verhandlungen einem Mitgliede des Gemeinderates anzuvertrauen. Diese für die Durchführung des Wettbewerbes verantwortliche Jury wird in den vorberatenden Sitzungen das Wettbewerbsprogramm bereinigen und die den Teilnehmern zur Verfügung gestellten Unterlagen genehmigen müssen. Schon diese Arbeit wird weitestgehend dazu beitragen, die Preisrichter mit ihrer Aufgabe vertraut zu machen. Man spare daher hier nicht. Manche unnütze Diskussion kann durch die richtige Fragestellung abgekürzt oder vermieden werden. Preisrichter, die bei der Aufstellung des Wettbewerbsprogrammes mitwirken durften, werden mit ganz andern Augen ans Werk gehen, als solche, die vor die Tatsache gestellt werden, Pläne zu beurteilen, deren technische Grundlagen ihnen zunächst völlig fremd sind.

Das Wettbewerbsprogramm, welches die einzelnen zur Behandlung stehenden Fragen enthält, soll auch die Art der abzuliefernden Pläne umschreiben. Empfehlenswert ist es, einen Richtplanentwurf (siehe Abschnitt III, Seite 19) und eine Zonenplanskizze (siehe Abschnitt III, Seite 22) zu verlangen, wobei unseres Erachtens dem Richtplanentwurf grösste darstellerische Freiheiten einzuräumen sind, während die Zonenplanskizze nach einheitlichen Normen gezeichnet, die notwendige Vergleichsbasis für alle Projekte liefert. Diese Zweiteilung der Wettbewerbsaufgabe entspricht der Arbeitsweise der Planer am besten. Man will seiner Phantasie und Gestaltungsfreude freien Lauf lassen; man ist nicht gerne durch Farben, Raster und Signete gebunden, wenn man einen schönen, ideenreichen Plan zeichnen will, der auch auf den Laien seine Wirkung nicht verfehlen soll. Je freier man sich beim Richtplan entfalten darf, um so lieber wird man sich bei der Zonenplanskizze auf wenig Darstellungsmittel beschränken.

Grundsätzlich muss noch erwähnt werden, dass die Wettbewerbsteilnehmer gründlich über die Voraussetzungen orientiert werden müssen, die bei der Aufgabe zu berücksichtigen sind. Dies geschieht am zweckmässigsten mittels einer Inventarisation oder Bestandesaufnahme, wie sie im Abschnitt 5, Seite 14, beschrieben ist. Auf Grund dieser Untersuchungen wird der Wettbewerb Ergebnisse liefern, die den Bedürfnissen gut angepasst sind.

Nachdem sich der Gemeinderat für die Durchführung eines Wettbewerbes entschieden hat, wird er sich schlüssig werden, ob er die Teilnahme offen gestalten oder ob er sie nur auf einzelne Bewerber beschränken will. Beide Arten haben ihre Vor- und Nachteile. Der offene Wettbewerb öffnet dem jungen, noch unbekannten Fachmann eine willkommene Tür, um seine Leistungen einem neutralen Preisgericht vorzulegen. Junge, strebsame Architekten und Ingenieure empfinden es immer als verletzend, wenn ihnen die Teilnahme an einem Wettbewerb dadurch verwehrt wurde, dass sie nicht eingeladen wurden.

Die Beschränkung des Wettbewerbes auf wenige Teilnehmer schliesst den Vorteil in sich, dass die Qualität des Resultates zum voraus schon festgelegt scheint. Wenn nur ausgesprochene Planer eingeladen werden, ist die Aufgabe der Preisrichter insofern einfacher, als sie von der zeitraubenden Arbeit befreit werden, solche Arbeiten zu prüfen, die sich überhaupt nicht zur Preisverteilung eignen.

Abschliessend wollen wir zum Wettbewerb und seinem Ergebnis noch festhalten, dass er nur zur Abklärung der Fragestellungen dienen kann, niemals aber als fertige Ortsplanung gelten darf, die dem Volke als Rechtsmittel vorgelegt werden könnte. Wettbewerbspläne sind «theoretische Laboratoriumsversuche», die zu praktischer Wirkung noch nicht verwertbar sind. Sie stellen die erste Stufe der Planung dar. Ihr muss die zweite folgen, nämlich die der Sichtung der Planungsvorschläge auf ihre praktische Verwertbarkeit, eine Aufgabe, die dem Auftraggeber, d. h. dem Gemeinderat oder seiner Planungskommission zufällt.

Die Wahl des Planers wird durch den stattgefundenen Wettbewerb vorentschieden. Selbstverständlich kann die Gemeinde nicht gezwungen werden, den ersten Preisträger unbedingt mit der Ortsplanung zu betrauen. Es ist aber üblich, die Verfolgung der weitern Arbeiten denjenigen anzuvertrauen, die mit den ersten Preisen bedacht wurden.

b) *Der Auftrag*

Dieser sieht von Anfang an eine Arbeitsteilung zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer vor, indem eine Kommission ins Leben gerufen wird, die die Planung begleitet. Die Wahl des Planers wird technischen, politischen und menschlichen Gesichtspunkten Rechnung tragen. Man wird sich auf eine oder mehrere Personen einigen müssen und mit ihnen in Verhandlung treten. Dabei werden die rein beruflichen Voraussetzungen zunächst von untergeordneter Bedeutung sein. Es sind viel eher die menschlichen Fragen, die zur Diskussion stehen, denn es handelt sich darum, wem die Gemeinde ihr Vertrauen entgegenbringen soll. Geteiltes oder halbes Vertrauen kann es bei der Ortsplanung nicht geben, denn die Fragen, die in ihrem Verlaufe angeschnitten werden, sind derart heikel, dass die wichtigste Voraussetzung diejenige des gegenseitigen uneingeschränkten Vertrauens ist.

Wir sind heute noch nicht so weit, dass wir eine besondere Berufsgruppe hätten, die für die Planung als speziell befähigt anzusprechen wäre. Wohl sind dem Architekten gewisse Qualitäten zum voraus einzuräumen, man überschätze sie jedoch nicht, denn nur zum kleinsten Teile ist die Ortsplanung ein aesthetisches Problem, sie berührt in gleichem Masse die rechtliche Seite des Juristen, die bautechnische des Ingenieurs, die des Landwirtes, des Hygienikers u. a. m. Die aufgerollten Probleme sind mannigfaltig, ihre Lösungen lassen sich nur selten von einer Warte aus betrachten. In der Erkenntnis dieser Tatsache schlugen die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung und mit ihr verschiedene Vorkämpfer der Idee der Gebietsplanung die Bildung von Planungsgruppen vor, in welchen alle möglichen Fachrichtungen vertreten wären. Diese Idee, die uns an sich richtig erscheint, lässt sich aber vorderhand nur in den seltensten Fällen verwirklichen, weil die Mittel meistens fehlen, um mehrere Fachleute gleichzeitig zu beauftragen. Das Planungshonorar ist zu niedrig, um den Auftrag unter mehrere zu verteilen. Man wird sich daher oft damit begnügen müssen, einen oder höchstens zwei Fachleute mit der Aufgabe zu betrauen. Um diese Wahl zu erleichtern, kann sich der Gemeinderat von verschiedenen empfohlenen und ausgewiesenen Technikern oder von solchen, die sich von sich aus um die Arbeiten bewerben, Offerten stellen lassen. Es ist dabei nicht einmal unbedingt nötig, diesen Interessenten ein genaues Planungsprogramm vorzulegen. Sie werden es von sich aus aufstellen und es ihrem Vorschlag zu Grunde legen. Aus dem Vergleich der verschiedenen Eingaben, aus den offerierten Arbeiten und aus den geforderten Planungsgrundlagen ergeben sich schon wertvolle Hinweise auf die Arbeitsweise eines jeden. Wenn der Gemeinderat nicht in der Lage sein sollte, die Schlüsse selbst zu ziehen, so kann er die eingereichten Offerten einer neutralen Expertise unterbreiten oder er kann sie auch den kantonalen Hoch- und Tiefbauämtern zur Beurteilung vorlegen. Die Vereinigung für Landesplanung, d. h. deren Regionalplanungsgruppen sind auch befähigt und dazu berufen, den Gemeinden in dieser Hinsicht tatkräftig zu dienen. Will der Gemeinderat von sich aus noch ein Weiteres tun, so kann er von jedem der Interessenten eine Erläuterung oder gar ein Referat verlangen, mit welchem er sich über die menschlichen und beruflichen Eigenschaften der Bewerber, über die vorgesehene Arbeitsweise und das zu erwartende Ergebnis Klarheit verschaffen kann. Aus diesen Darlegungen soll hervorgehen, welch grosse Bedeutung wir der Wahl des Planers beimessen. Grundsätzlich möchten wir festhalten, dass politische Gesichtspunkte und Gründe des Arbeitsmarktes (Arbeitslosigkeit einzelner Büros) nur untergeordneten Rang haben sollen. Nichts ist dem Gelingen des Werkes schädlicher als die «Vetterliwirtschaft», denn sie untergräbt das dringend nötige Vertrauensverhältnis zwischen Auftraggeber und Auftragnehmer schon zu Beginn der Arbeiten. Der Planer muss als Ratgeber der Gemeindebehörden amten. Sein Rat muss im Dienste des öffentlichen Interesses stehen. Er muss in der Lage sein, das Wohl seines Auftraggebers mit der gleichen Hartnäckigkeit zu fördern, wie das der Architekt tut, der einem privaten Bauherrn zu seinem Rechte verhilft. Aus diesem Grunde scheint es zweckmässig, ortsfremde Architekten, die weder mit dem Bauen noch mit dem Boden in der Gemeinde verknüpft sind, für die Planung zuzuziehen. Die Interessen des Privaten stehen nur allzuoft im Widerspruch zum Interesse der Oeffentlichkeit und es ist leicht einzusehen, dass man beiden Herren nicht gleichzeitig dienen kann.

Aehnlich wie der Wettbewerb zunächst nur Ideen liefert, ergibt auch der direkte Auftrag in seinem Anfangsstadium nur Vorschläge. Hier zeigt sich aber gleich der Vorteil des ersten gegenüber dem zweiten Verfahren. Im Wettbewerb werden von verschiedenen Bewerbern möglichst viele Ideen frei zusammengetragen, die eine Summe von Möglichkeiten aufdecken. Diese Ideen müssen nicht sofort von den Gedanken an die Verwirklichung geleitet sein; sie dürfen sich der idealen Vorstellung eines jeden Bewerbers möglichst nähern. Anders beim direkten Auftrag. Der Planende wird seine Vorschläge sofort gegenüber der meist sehr nüchtern

und sachlich denkenden Kommission vertreten und die Flügel seiner Phantasie entsprechend stutzen lassen müssen. Manche Idee, die unter freieren Voraussetzungen zu Papier käme und so wenigstens zur Diskussion stünde, muss schon im Keime erstickt werden, denn die Kommission wirkt wie ein schwerer Stein, der die allzu grosse Schere, von der Prof. Hans Huber sprach, ganz von selbst stumpf werden lässt. Jedem Juristen, der noch nie in einer Planungskommissionssitzung anwesend war, wäre zu wünschen, dass er sich davon überzeugen möge, mit welcher Sorgfalt die Kommission darüber wacht, dass ihr Planer Mass hält.

### 3. *Die Vorarbeiten für die Durchführung von Planungen*

#### *a) Die Kosten der Planung*

Die wichtigste Vorarbeit des Gemeinderates ist die, sich Rechenschaft über die Gesamtkosten der Planung abzulegen, damit er sich von der Gemeindeversammlung einen Kredit erteilen lassen kann, welcher für die Durchführung der Aufgabe zur Verfügung steht.

Der Schweizerische Ingenieur- und Architektenverein (SIA) hat zu diesem Zwecke eine provisorische Wegleitung zur Bestimmung des Honorars für die Planungstätigkeit (Nr. 110) ausgearbeitet, die es ermöglicht, die Höhe der eigentlichen Entschädigung zu ermitteln, welche die Bearbeiter für ihre Leistungen mindestens beanspruchen können. Die Anwendung dieser Norm wurde in Plan Nr. 5, Jahrgang 1945, von ihrem Verfasser eingehend beschrieben. Hier soll nur festgehalten werden, dass sie in drei Bearbeitungsstufen unterteilt ist, die im wesentlichen den Begriffen der Skizze (Stufe 1), des Entwurfes (Stufe 2) und der vollständigen Planung (Stufe 3) entsprechen. Der Gemeinderat muss sich daher zunächst Rechenschaft geben, welcher Bearbeitungsgrad, d. h. welche Stufe gewählt werden soll. Dies hängt davon ab, wie dringend und in welcher Genauigkeit Lösungen erwartet werden. Soll die Planung zunächst nur Ideen ergeben, wird man sich mit der Skizze oder dem Entwurf begnügen, soll sie aber ein Rechtsmittel liefern, so muss unter allen Umständen auf Stufe 3 die vollständige Planung gegriffen werden, denn die vielen Schwierigkeiten, die sich erst dann zeigen, wenn einer Planung Rechtskraft verliehen werden soll, lassen sich nur in diesem Bearbeitungsgrad meistern.

Damit das Honorar den örtlichen Bedürfnissen möglichst genau angepasst werden kann, ermittelt es sich aus der Einwohnerzahl, aus dem Umfang des Gemeindebaugebietes und aus den Aufgaben, die behandelt werden sollen. Es ist angebracht, dass sich der Gemeinderat über diese Fragen von neutraler Seite orientieren lässt, denn die Auslegung der Honorarnorm wird je nach der Berufsauffassung der einzelnen Planer stattfinden. Die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung mit ihren Regionalplanungsgruppen steht den Gemeinderäten auch in diesen Fragen zu bescheidenen Ansätzen zur Verfügung. Ausser diesen Beträgen erwachsen der Gemeinde unter Umständen noch besondere Ausgaben, die das Budget der Planung bedeutend belasten können. Vor allem sind die Kosten für die Unterlagenbeschaffung zu erwähnen, die generell mit einem Drittel der Auftragssumme geschätzt werden können. Wenn die Karten und Uebersichtspläne fehlen, können der Gemeinde, wie es in Plan Nr. 5, Jahrgang 1947 von Gemeindepräsident E. Eggenberger für Uzwil beschrieben wurde, noch grössere Unkosten erwachsen. Auf jeden Fall muss ein Posten für Vervielfältigungen, Vorträge, Planausstellungen, Reisespesen, Sitzungsgelder usw. ausgeschieden werden, der es den Behörden und ihren Vertretern ermöglicht, in einzelnen Fragen und für Unvorhergesehenes Anordnungen zu treffen.

#### *b) Die Bestellung der Planungskommission*

Als nächste, ebenso wichtige vorbereitende Aufgabe für die Durchführung der Planung, ist die Bestellung der Planungskommission zu nennen. Da wir dieser Kommission und ihrer Arbeitsweise ganz besondere Bedeutung beimessen, werden wir sie im nächsten Abschnitt besonders besprechen.

#### *c) Abklärung regionaler Aufgaben*

In den seltensten Fällen wird sich eine Ortsplanung völlig auf die gemeindeeigenen Aufgaben beschränken können. Entweder sind es die Beziehungen zwischen benachbarten Gemeinden oder solche zum Kanton, die einer grundsätzlichen Abklärung bedürfen. In verschiedenen Kantonen ging man daher dazu über, Regionalpläne zu entwerfen und sie den Gemeinden zur Stellungnahme vorzulegen. Die Kantone Zürich, Genf, Baselstadt und Baselland sind in dieser Hinsicht vorbildlich. In anderen Kantonen unternahmen einzelne Gemeinden von sich aus die nötigen Schritte, um den Rahmen ihrer Ortsplanung abzustecken. In den grössten Teilen unseres Landes sind wir jedoch noch nicht so weit. Es gehört daher zu den vornehmsten Aufgaben des Gemeinderates, vor dem Beginn der Ortsplanung Verhandlungen mit den Nachbargemeinden und den kantonalen Aemtern zu führen, um festzustellen, ob sich nicht gewisse Studien und Untersuchungen für mehrere Gemeinden gleichzeitig anstellen lassen, damit Lösungen in Vorschlag gebracht werden, die nicht nur vom eigennützigen Standpunkt einer einzelnen Gemeinde aus betrachtet sind. Zu diesen Fragen sind vor allem die Verkehrslinien zu zählen und die öffentlichen Werke (Abwasserbeseitigung und -reinigung, Wasserversorgungen und Sportplätze, Friedhöfe, evtl. höhere Schulen u. a. m.), die mehreren Gemeinden und dem Kanton gleichzeitig dienen. Dadurch, dass diese Grundfragen der Ortsplanung von der Behörde selbst aufgeklärt werden, wird die Arbeit der Planungskommission wesentlich erleichtert. Ausserdem ist es nicht zu umgehen, dass der Gemeinderat alle jene Studien und Projekte bereitstellt, die bisher im Gemeindegebiet erstellt wurden und deren Ausführung bereits erwogen oder beschlossen ist.

#### *d) Gemeinderat als Auftraggeber.*

Der Gemeinderat hat die Aufgabe, der Planungskommission und dem Planer einen festumrissenen Auftrag zu erteilen. Es gehört auch zu seinen Pflich-

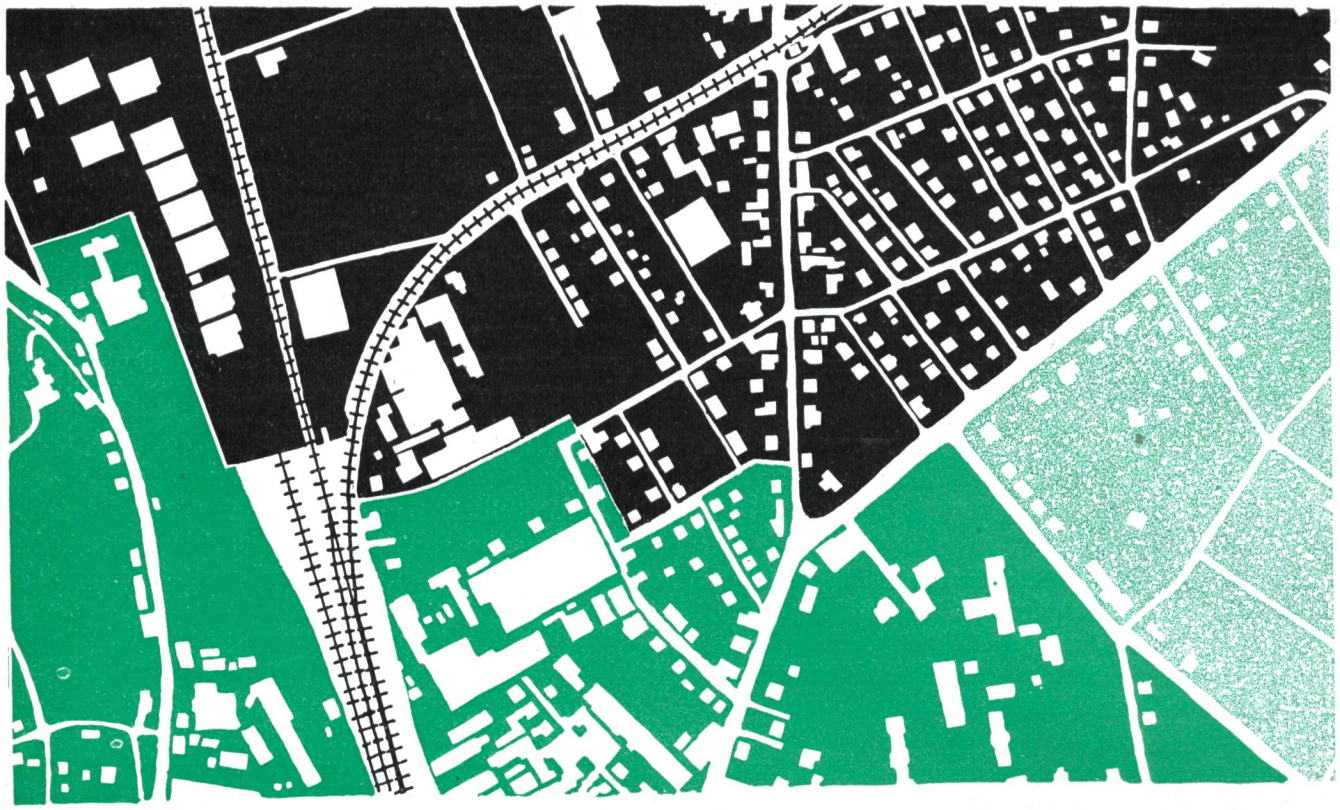


Abb. 13. Drei Gemeinden sind zu einer einzigen Siedlung zusammengewachsen, gemeinsame Strassen, gemeinsame Leitungen sind die Folgen. Die sich stellenden Probleme lassen sich nur dann lösen, wenn von Gemeinde zu Gemeinde Verhandlungen gepflogen werden. Wird das versäumt, so stellt sich früher oder später der Wunsch nach der Eingemeindung ein.

ten, den Vertrag mit den Planern zu genehmigen und zu unterschreiben. Er trägt für das Gelingen des Werkes die eigentliche Verantwortung und muss vor dem Bürger Rechenschaft ablegen und das Ergebnis der Arbeit vertreten.

### 4. *Die Aufgaben der Planungskommission*

Wie wir im vorhergehenden Abschnitt beschrieben haben, fällt der Planungskommission im Rahmen der Ortsplanung eine der wichtigsten Aufgaben zu. Es rechtfertigt sich daher, sich mit dieser Kommission, ihrer Aufgabe, Zusammensetzung und Arbeitsweise auseinanderzusetzen. Sie ist als Vertretung des Gemeinderates zu betrachten.

#### *a) Der Auftrag an die Planungskommission*

Nachdem das Ziel der Ortsplanung vom Gemeinderat gesteckt wurde, d. h. nachdem der Entschluss gefasst worden war, beispielsweise eine Bauordnung mit dem Zonenplan oder einen Bebauungsplan zu erstellen, muss der Weg vorgezeichnet werden, wie dieses Ziel erreicht werden kann.

Die Planung muss offen vorbereitet und durchgeführt werden. An vielen Orten will man sie geheimhalten, um der Spekulation nicht unnützerweise Tür und Tor zu öffnen. Besonders die Fachleute alter Schule, die im Bauwilligen und im Landspekulanten von allem Anfang ihren Feind erblikken, möchten ihre Waffen so lange im Verborgenen schärfen, bis sie zum entscheidenden Gefecht bereit sind. Wir teilen diese Auffassung nicht. Unsere Demokratie verlangt und erträgt das freie Wort. Sie baut sich auf dem gegenseitigen Vertrauen zwischen Bürger und Staat auf. Daher dürfen auch die Fragen der baulichen Gestaltung und Entwicklung unserer Siedlungen nicht mit dem Schleier der Geheimniskrämerei umsponnen werden. Wir müssen vielmehr darnach trachten, sobald wie möglich mit Teilergebnissen ins Volk hinauszutreten, um ihm Rechenschaft über die geleistete Arbeit abzulegen. Der Auftrag an die Kommission lautet: Verbindung zum Volke herstellen und die öffentliche Meinung erforschen, damit die Arbeit des Planers dem entspricht, was vertretbar ist. In diesen Auftrag eingeschlossen ist ebenfalls die Pflicht, Klarheit in die vielleicht anfänglich etwas düsteren Vorstellungen über die Aufgaben der Ortsplanung zu bringen. Wo ein Wille ist, da ist auch ein Weg. Die Kommission muss im Laufe ihrer Arbeit dazu kommen, den Willen der Gemeinde festzustellen und nötigenfalls zu bilden oder weiterzuentwickeln.

#### *b) Die Zusammensetzung der Planungskommission*

Um dem umschriebenen Auftrag gerecht zu werden, muss die Planungskommission ein möglichst getreues Spiegelbild der Einwohnerschaft darstellen. Alle auseinanderstrebenden Interessengruppen — und seien sie noch so extrem gerichtet — müssen unbedingt in der Kommission vertreten sein. Es hat keinen Sinn, sie einseitig zusammenzusetzen; es wäre im Gegenteil äusserst schädlich, wenn sie aus diesem Grunde das Vertrauen im Volke nicht geniessen könnte. Oft ist es nicht zu vermeiden, dass diese

Vertretung umfangreich und schwerfällig in ihrer Arbeitsweise wird. Diesen Nachteil wollen wir gerne in Kauf nehmen, wenn wir wissen, dass die einzelnen Mitglieder mit ihrem Herzen und nicht nur mit dem Verstande bei der Sache sind. In kleineren Gemeinden lässt sich die Kommission so bilden, dass sich der Gemeinderat durch einzelne am Bauen interessierte Kreise erweitert. So kann er die Arbeiten des Planers selbst verfolgen und selbst entscheidend bei der Bearbeitung der Vorlage mitwirken. Oft ist es ihm aber aus Gründen der Gemeindeorganisation nicht erlaubt, diese Aufgabe selbst zu übernehmen.

In grösseren Gemeinden, in welchen sich die Pflichten der einzelnen Gemeinderäte schon so häufen, dass eine zusätzliche Beanspruchung nicht mehr zumutbar erscheint, ist es zweckmässig, die Vertretung so zu bestellen, dass sie in ihrer Zusammensetzung der politischen Struktur und der historischen Entwicklung der Gemeinde entspricht. Die parteipolitische Gliederung darf bei der Bestellung der Kommission nicht übersehen werden; man soll sie aber in ihrem Wert nicht überschätzen, denn in den meisten Orten sind noch andere Kräfte am Werk, die von entscheidender Bedeutung sind. Vor allem sind hier die Ortsbürgergemeinden, die Dorfkorporationen und die Allmendgenossenschaften zu nennen, die noch über grosse Teile des Bodens verfügen und daher für die Fragen der Bauentwicklung massgebend mitreden wollen. Von besonderer Wichtigkeit ist die Bestellung des Gemeindeschreibers in die Kommission, jedoch sollte ihm zu seinen vielfältigen Aufgaben nicht noch diejenige des Protokollführers der Planungssitzungen überbunden werden. Er sollte mitreden können und nicht schreiben müssen, denn gewöhnlich ist er der Mann, der den grössten Einblick in den Aufgabenkreis der Gemeinde besitzt, die Grundeigentümer und die Bürger auch einzeln kennt und aus diesem Grunde manche unnütze Diskussion abkürzen oder wichtige Fragen aufrollen kann. Es versteht sich eigentlich von selbst, dass die Verwaltung der öffentlichen Werke und die Baukommission oder die Bauverwaltung der Gemeinde in der Planungskommission mitwirken, denn oft haben diese Instanzen schon Vorentscheide gefällt, die für die Planung bindend sind.

Die Praxis hat auch gezeigt, dass es empfehlenswert ist, Experten in die Planungskommission zu berufen. Ihr neutrales Urteil kann sowohl der Kommission als auch den Planern dienen, wenn Fragen zur Beratung kommen, in welchen die Meinungen der Bearbeiter weit von denjenigen der Laien entfernt sind.

Die kulturell und wirtschaftlich interessierten Kreise der Gemeinde und die sportlichen Organisationen, die meist quer durch alle Parteien hindurchgreifen, sollten ihre Interessen ebenfalls vertreten wissen. Schule und Kirche, Handel und Gewerbe, Erholung und Sport dürfen ebensowenig übergangen werden, wie jene Kreise, die direkt am Bauwesen und am Liegenschaftenhandel interessiert sind. Diese Forderungen für die Zusammensetzung der Kommission mögen nun scheinbar dazu führen, dass eine Vertretung ins Leben gerufen wird, die einen unförmigen Umfang annehmen kann. Gewiss lassen sich aber Leute finden, die an mehreren Orten für die Ideen der Planung werben können.

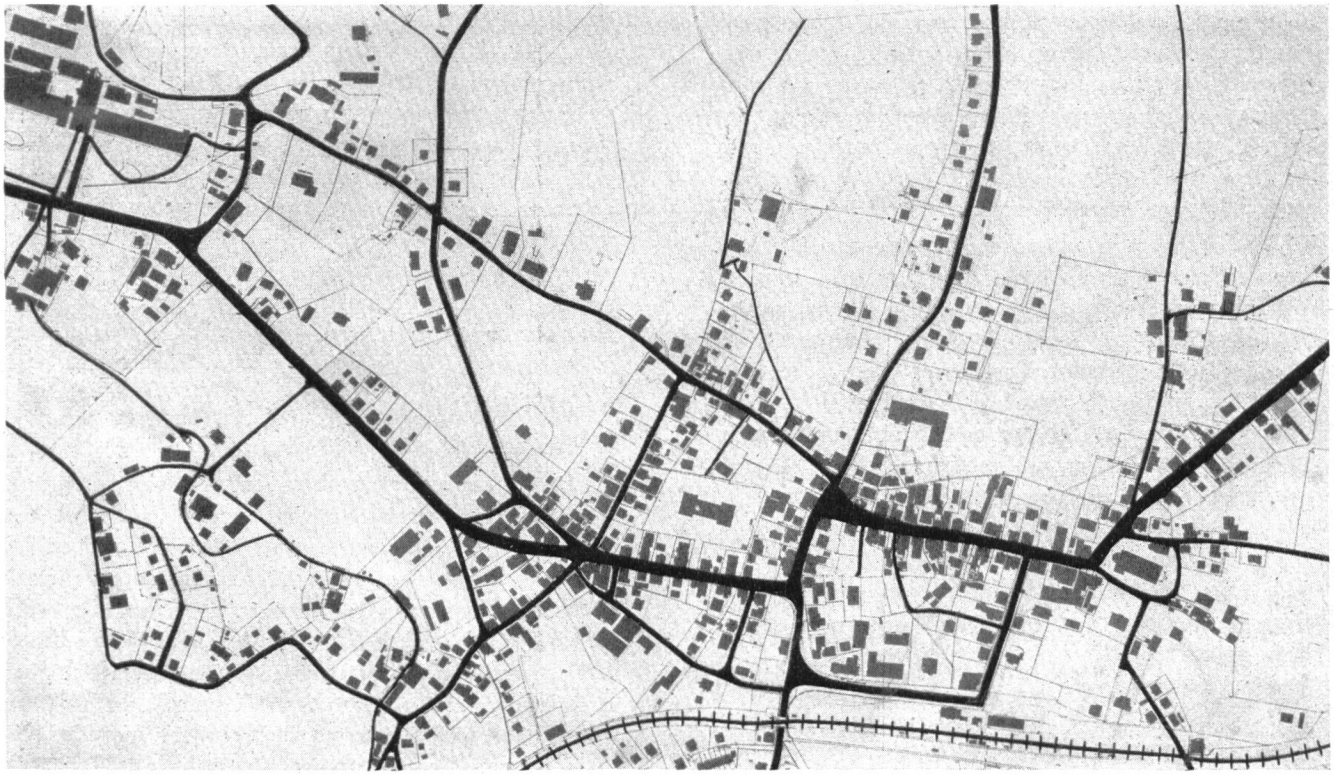


Abb. 14. Eine Hauptverkehrsstrasse von gesamtschweizerischem Interesse durchschneidet diese Ortschaft. Die Gemeinde wird mit den kantonalen Instanzen Fühlung nehmen müssen, um die Linienführung einer neuen Strasse abzuklären, bevor sie mit der Planung beginnt

*c) Die Arbeitsweise der Kommission*

Es wird niemand einfallen, einer solchen schwerfälligen Kommission zuzumuten, dass sie selbst zeichnerische Arbeiten leiste oder Baureglemente aufstelle. Ihre Arbeit ist die des Kritikers. Die Planer werden ihr die Entwürfe von Zeit zu Zeit vorlegen, um Korrekturen, Vorschläge und Anregungen entgegenzunehmen. Begehungen im Gelände, Besichtigungen einzelner Objekte, Referate über Teilfragen, Vergleiche mit andern Ortschaften, d. h. alles, was dazu dient, das Wissen über die Ortsplanung im allgemeinen und die Ortschaft und ihre Probleme im speziellen zu fördern, gehören in ihr Arbeitsfeld. Es ist weitgehend dem Geschick des Planers anheimgestellt, die Arbeit der Kommission fruchtbar zu gestalten.

Wir dürfen einige Ratschläge erteilen, die sich im Verkehr mit Kommissionen in den verschiedensten Landesgegenden bewährt haben. Es ist gut, wenn die Kommission vor dem Beginn der eigentlichen Arbeiten von neutraler Seite über die Planung und ihren Verlauf orientiert wird. Zweckmässig ist es auch, wenn sie schon bei der Wahl des Planers mitzureden hat und dem Gemeinderat bereits einen Antrag unterbreiten kann, wen er mit dem Werk beauftragen soll. Vielfach ist es angezeigt, vor dem Arbeitsbeginn eine andere, vertraute Gemeinde aufzusuchen und sich dort vom Gemeinderat orientieren zu lassen.

Jede Kommissionsarbeit muss so gelenkt werden, dass Zwischenresultate erreicht werden, die ein Ausschnaufen ermöglichen. Aus der Gliederung des Planungsvorganges ergeben sich diese Etappen von selbst. Die Skizze, der bereinigte Entwurf und die definitive Vorlage stellen die Abschnitte dar, in welche die Arbeiten unterteilt werden können. Es hat keinen Sinn, über Einzelheiten zu diskutieren, wenn die grossen Linien noch nicht klar genug herausgeschält sind, und umgekehrt ist es der Planung nicht zuträglich, wenn das Wesentliche erst am Schluss zur Diskussion steht, dann nämlich, wenn eigentlich die Details bis in alle Feinheiten behandelt werden sollten.

Die Kommission muss die Arbeiten vom Anfang bis zum Schluss verfolgen. Nicht nur die eigentlichen Entwurfsarbeiten seien ihrer Sorge anvertraut. Ihr Auftrag erlischt erst dann, wenn der Plan und die Reglemente in Kraft sind oder wenn der Stimmbürger die Vorlage bachab geschickt hat. Diese Auffassung ist leider noch nicht sehr weit verbreitet, denn es ist einfacher, sich der Verantwortung zu entziehen als eventuell eine bittere Niederlage in Kauf zu nehmen. Eine Planung, die vom Bürger abgelehnt wurde, dient der Sache mehr als eine solche, die in die Schublade wanderte, denn sie wurde ehrlich einem obersten Richter vorgelegt. Hierin sehen wir die grösste und vornehmste Aufgabe der Kommission.

*5. Inventarisation und Auswertung.*

Unter dem Begriff Inventarisation ist derjenige Arbeitsvorgang der Planung gemeint, der auf Deutsch mit Bestandesaufnahme bezeichnet wird. Es sind grundsätzlich zweierlei Aufnahmen zu unterscheiden, nämlich solche über die Quantität des Vorhandenen und andere über seine Qualität, d. h. Aufnahmen über die Anzahl der vorhandenen Untersuchungsgegenstände und Erhebungen über ihren Zustand. Diese Arbeiten, die nicht unbedingt vom Planer selbst zu bewerkstelligen sind, sondern oft mit grösserm Erfolg von Planungskommissionsmitgliedern, Lehrern oder Schülern angefertigt werden können, dienen in erster Linie dazu, die Entwicklung der Gemeinde abzuklären.

Die Ergebnisse der Bestandesaufnahme sind zweckmässig auf Karten und in Tabellen festzuhalten, damit sie jederzeit greifbar sind. Sie werden im Verlaufe der Planungsarbeiten zugezogen, um diesen oder jenen Planungsvorschlag zu begründen.

Es erübrigt sich, eine umfassende Aufzählung der Inventarisationsobjekte anzufertigen, denn es hängt weitestgehend vom Charakter und vom Temperament eines jeden Planers ab, wieviele und welche Erhebungen er durchführen will. Dieser wird mit einzelnen wenigen Aufnahmen ein genaues Bild seines Studienobiektes erhalten, jener, der vielleicht etwas schwerfälliger oder gründlicher veranlagt ist, muss umfangreichere Untersuchungen vornehmen, um seine Meinung mit Sicherheit bilden und vertreten zu können. Diese Arbeiten, die auch als Planungsunterlagen (siehe Artikel von Rolf Meyer-v. Gonzenbach, Plan Nr. 3, Jahrgang 1947, Seite 70/71) bezeichnet werden, können erst im Laufe der eigentlichen Planung angefertigt werden, wenn sich Fragen stellen, deren Abklärungen besondere Erhebungen erfordern, oder aber man kann zu Beginn der Planung alle Erhebungen gleichzeitig durchführen, die aus den Erfahrungen der Praxis in einem spätern Zeitpunkt verwendet werden. Ein Grundsatz muss immer beachtet werden: *Nie darf die Inventarisation zum Selbstzweck werden.* Jede Erhebung für die Planung muss ausgewertet werden können, nur dann erfüllt sie ihren Zweck. Es gibt erfahrene Fachleute, die vielleicht etwas zu selbstsicher behaupten, der Planer brauche nur eine gute Portion gesunden Menschenverstandes und vor allem müsse er wissen, dass das Wasser von selbst abwärts fliesst, alles andere ergebe sich von selbst. So vereinfachen wollen wir die Sache nicht, aber warnen möchten wir vor der Inventarisierungssucht. Inventarisationen, die zum Selbstzweck werden, verschleppen die Planung.

*a) Die Grundkarten.*

Dem Fachmann ist ohne weiteres klar, dass eine Planung auf genauen, dem neuesten Stand der Ueberbauung entsprechenden Karten durchzuführen ist. Er weiss aus Erfahrung, seine Arbeit geht leichter vorwärts, wenn er sich auf eine vollständige und exakte Kartenunterlage stützen kann. Den Gemeindebehörden aber, die in ihrer täglichen Arbeit nur in den seltensten Fällen mit dem Wesen der Karten und Pläne vertraut sind, möge der Hinweis dienen, wenigsten zu Beginn der Planungsarbeiten das vorhandene Kartenmaterial nachführen zu lassen. Während der Planung wird der Planer schon von selbst dafür sorgen, dass er die

laufenden Veränderungen der Ortschaften erfährt und nachführt.

Es ist auch sehr wichtig, dass sich das Kartenmaterial für zeichnerische Eintragungen eignet. Wenn des Zeichnens und Planens unkundige Leute die Karten auswählen und zur Verfügung stellen, kann es sehr leicht vorkommen, dass der Bearbeiter Unterlagen erhält, die seinen Zwecken nur schlecht, oft überhaupt nicht dienen. Es sind besonders die Fragen des Maßstabes und die der Farbgebung, die in entscheidender Weise die Planung erleichtern können, wenn sie für einen bestimmten Zweck richtig gewählt werden.

*b) Die Nutzungskarten.*

Wohl jede moderne Planung, die darauf abzielt, eine Regelung der verschiedenen Nutzungsarten anzustreben, wird nicht darum herum kommen, Erhebungen über die heutige Benützung der einzelnen Liegenschaften anzustellen. Das reine Kartenbild, wie es von der Vermessung geliefert wird, gibt uns nur Auskunft über den Standort und die horizontalen Ausmasse der Häuser und die Lage der verschiedenen dargestellten Landschaftsteile zueinander. Ueber Art und Benützung derselben fehlen die Angaben meist völlig. Wenn man daran herantreten will, einen Bebauungsplan mit dem Zonenplan zu erstellen — wie das im Abschnitt über das Ergebnis der Planung auf Seite 19 geschildert wird — so muss man sich unbedingt Einblick in die bisherige Benützung der Liegenschaften und Häuser verschaffen und gleichzeitig feststellen, wie intensiv der Boden für die baulichen Zwecke ausgenützt wurde. Man muss also den Grundriss beleben, indem man Farben und Zeichen beifügt, die angeben, welche Art von Häusern wir vor uns haben, wie hoch sie sind, welchem Zwecke sie heute dienen, wie alt sie sind, in welchem Zustand sie sich befinden, kurz, wir müssen alles aufnehmen, was uns ausser der grundrisslichen Gestalt der Ortschaft sonst noch interessiert. Ein Zonenplan, der sich in seinen wesentlichsten Zügen nicht an die Gegebenheiten hält, wird schwerlich Freunde finden, ein Sanierungs- oder Korrektionsvorschlag, der den Zustand des Vorhandenen missachtet, kann nicht bestehen — und eine Planung, die sich nur auf Gefühlserwägung stützt, wird zum Gesellschaftsspiel für Gemeinderäte und Architekten.

Da die Verkehrslinien und Werkleitungen in jeder Planung eine ausschlaggebende Rolle spielen, ist es empfehlenswert, sich auch über diese wichtigen Anlagen rechtzeitig die nötigen Unterlagen zu beschaffen. Das reine Kartenbild liefert für die Beurteilung der Strassen höchstens Angaben über ihre Breiten und Linienführungen. Der Strassenausbau und der Zustand des Strassenkörpers ist nicht ersichtlich und vor allem fehlen die Unterlagen über die bereits angelegten Werte. In vielen Gemeinden wurden Kanalisationen, Gas- und Elektrizitätsleitungen, die Wasserversorgung und weitere Anlagen, den jeweiligen Bedürfnissen entsprechend, zufällig gebaut. Diese Werte, die im Verlaufe der Planung immer wieder zu Diskussionen Anlass geben, sollten möglichst früh festgestellt werden. Es hat keinen Sinn, die Augen vor den Tatsachen zu verschliessen, dass frühere Generationen Leitungen in den Boden versenkten, ohne ihre genaue Lage, ihre Gefällsverhältnisse und Ausmasse festzuhalten. Früher oder später muss der Ausbauzustand doch erhoben werden, denn die Entwicklung geht eindeutig dahin, jede Wohn- und Arbeitsstätte mit den technischen Errungenschaften der fortschrittlichen Hygiene zu versehen. Die Kosten dieser Aufnahmen, die oft sehr hoch sein können, dürfen die Gemeinderäte nicht abschrecken, gerade diese wichtigen Erhebungen anstellen zu lassen, denn in der Gemeinderechnung sind die Anlagekosten für diese öffentlichen Werke von ganz besonderer Bedeutung. Wer hier spart, spart am falschen Ort.

*c) Erhebungen über die Eigentumsverhältnisse.*

Da die Planung an den Fragen des Grundeigentums nicht vorbeisehen darf, müssen die Erhebungen über die heutigen Eigentumsverhältnisse rechtzeitig angestellt werden. Das Grundbuch, das Flurbuch, die Liegenschaftsverzeichnisse oder andere Bücher, die Auskunft über die Eigentumsverhältnisse erteilen können, müssen nach den Gesichtspunkten der Planung durchgesehen werden, um die Angaben, die von Interesse für die bauliche Entwicklung der Gemeinde sind, zeichnerisch festzuhalten. Es ist vor allem interessant zu wissen, wo sich das Land befindet, das der Oeffentlichkeit, d. h. dem Bund, dem Kanton oder der Gemeinde gehört. Ferner will man wissen, welche Liegenschaften halböffentliches Eigentum sind, d. h. welche Grundstücke der Kirche, den Ortsbürgergemeinden oder den Korporationen gehören. Ausserdem muss man sich Rechenschaft über das Grundeigentum der Industrie und dasjenige der Bauern geben, denn in der Planung sind es gerade diese beiden Faktoren, die die Entwicklung der Ortschaften wesentlich beeinflussen. Eine sehr wichtige Gruppe von Grundeigentümern ist ferner der Kreis derjenigen Bürger, die am Bauen direkt interessiert sind. Das Land, welches Eigentum von Bauunternehmern, von Wohnbaugenossenschaften und von privaten Baulandverkäufern ist, und jenes, das als offene oder verkappte Wertanlage der Bodenspekulation zu bezeichnen ist, sollte auf Karten übersichtlich dargestellt werden. Diese Eigentumskarten liefern wertvolle Hinweise für die Bauentwicklung ohne Planung. Besonders interessant sind auch die Parzellen, die schon als Bauland zu Baulandpreisen gehandelt wurden und für welche schon «Bebauungs- oder Quartierpläne» erstellt wurden.

In der Praxis der Ortsplanung hat es sich gezeigt, wie wichtig es ist, dass der Planer jederzeit in der Lage sein muss, auf möglichst viele Fragen, die das Grundeigentum betreffen, Auskunft zu erteilen. In kleineren, übersichtlichen Gemeinden wird wohl immer ein Planungskommissionsmitglied die Gegebenheiten kennen, in grössern Gemeinden aber fehlt diese Uebersicht meistens und es ist Aufgabe der Unterlagenforschung, Licht in das Dunkel der Bodeneigentumsfrage zu bringen.

*d) Zahlen, Statistiken und graphische Darstellungen*

Viele Menschen sind erst dann zufrieden, wenn sie Zahlen und Statistiken aller Art in tabellarischer Uebersicht vor sich haben. Die nackten Zahlen, nach statistischen Gesichtspunkten geordnet, nüchtern und ungeschminkt, erhalten in ihren Augen Leben. Sie sprechen für solche Menschen deutlicher als der farbigste Plan, als der ausgeschmückteste Bericht. Es hat keinen Sinn, über Wert oder Unwert solcher Zahlenzusammenstellungen zu grübeln, wichtig ist, dass Menschen da sind, die ihren Wert erkannt haben, die den Glauben an die Planung von seiten der Zahl her ableiten.

Besonders wichtig sind in diesem Zusammenhang all die Zahlen, die mit der Bevölkerung und ihrer Entwicklung verknüpft sind. Ihre Aussagen beziehen sich auf die Anzahl der Bewohner im Laufe der verschiedenen Jahrzehnte (Volkszählungsergebnisse). Auch in bezug auf die Berufs- und Erwerbstätigkeit lassen sie vergleichende Schlüsse zu, die dem nüchtern denkenden Zahlenmenschen von der Notwendigkeit einer bestimmten Planungsmassnahme eher überzeugen als das noch so drastisch und theatralisch vorgetragene Argument, das mit Gefühlsäusserungen und -empfindungen belegt wird. Geburtenzahlen lassen auf die Bemessung von Schulräumen und Spielflächen schliessen, Sterbeziffern auf diejenigen von Friedhöfen, und die exakten Zählungen von täglichen Arbeits-Pendlern, d. h. von Leuten, die nicht an ihrem Wohnort arbeiten, vermitteln Vermutungen über das zukünftige Wachstum einer Gemeinde.

*e) Finanzielle Mittel*

Es gehört mit zu den Aufgaben einer gründlichen Inventarisation, alle diejenigen Angaben zusammenzutragen, die mit der finanziellen Seite der Bauentwicklung der Gemeinde zusammenhängen. Zukünftige Ausführungsprojekte lassen sich im Rahmen der Planungskommission nur dann diskutieren, wenn der Planverfasser über die finanzielle Leistungsfähigkeit seines Auftraggebers im Bilde ist. Alte Bauabrechnungen, die Gemeinderechnungen aus der jüngern Vergangenheit, die Entwicklung des Steuereinganges und des Steuerfusses, die Kosten einzelner Objekte und ihre Rückwirkungen auf den Gemeindehaushalt geben wertvolle Fingerzeige, wie weit der Planer mit seinen Vorschlägen gehen darf und welchen Finanzierungs- und Realisierungsplan er seinen Anträgen zugrunde legen soll, damit er von der Kommission ernst genommen wird. Es sind gerade die voraussichtlichen finanziellen Auswirkungen der Planungsvorschläge, die die Gemüter der Kommissionsmitglieder stark bewegen. Wenn sich eine Massnahme als tragbar erweist, wird sie ihre Befürworter eher finden, als wenn diese Voraussetzung fehlt. Aus diesem Grunde muss sich der Planverfasser ernsthaft mit den finanziellen Gegebenheiten und Möglichkeiten seiner Planungsgemeinde auseinandersetzen.

*f) Eigene Beobachtungen und Meinungen aus dem Volk*

Es mag zu mindest sonderbar erscheinen, wenn wir nun diesen «technischen Inventarisationen und Auswertungen» noch menschliche gegenüberstellen wollen. Manche Beobachtungen eines Planers oder eines Mitgliedes der Planungskommission, vielleicht auch diejenigen eines andern erfahrenen Gemeindebürgers mögen wertvoller für die Planung und ihre Verwirklichung sein, als das noch so ausgeklügelte System und die raffinierteste Planungsmethode. Einfache Leute, die noch gewohnt sind, einfache Gedankengänge zu verfolgen, können oft noch in schlichten Worten das ausdrücken, was wir nur noch auf komplizierten Umwegen erreichen. Ist es nicht der Mühe wert, diese Aeusserungen mit der gleichen Sorgfalt zu sammeln und auszuwerten, wie wir die technischen Gegebenheiten, die rechtlichen und die statistischen, eifrigst zusammentragen und sichten? Ein simpler Spruch besagt: «Man muss mit den Leuten reden, mit dem Vieh spricht man ja auch.» Wirklich, wir Planer wollen den Menschen, dem wir Rechenschaft schuldig sind, nicht vergessen und ihn in unsere Berechnungen ebenso sorgfältig einsetzen, wie alle andern Faktoren, denn der Mensch kann die Planung fördern, er kann ihr aber auch hinderlich im Wege stehen, wenn man ihn vernachlässigt.

*6. Die rechtlichen Grundlagen der Planung*

Im Verlauf der Arbeiten stellen sich sofort Bedenken ein, ob sich das, was in den Sitzungen vorgeschlagen und erörtert wird, auch in rechtlicher Hinsicht vor dem Volke vertreten lässt. Die Begriffe, Bauverbot und Baubeschränkung, Grünzone und Landwirtschaftszone, Baulinie und Grenzabstand, die alle mehr oder weniger empfindliche Eingriffe in die ursprüngliche Baufreiheit bedeuten, veranlassen manchen Teilnehmer der Kommissionssitzungen, im Laufe der Verhandlungen stiller und schweigsamer zu werden. Es kann sogar vorkommen, dass er sich ganz von den Sitzungen fernhält und schliesslich den Austritt aus der Kommission erklärt, weil er nicht bereit sein will, an einem Werk mitzuwirken, das zu den vielen schon vorhandenen Einschränkungen der goldenen Freiheit neue hinzufügt, die — da sie mit dem Worte «Planung» verknüpft sind — bedenklich nach Planwirtschaft, Wirtschaftsplanung, Fünfjahresplan usw. riechen. Gefühlsmässig lehnt er schliesslich alles ab, denn ihm scheint die Orts-, Regional- und Landesplanung nur ein Vorläufer dessen zu werden, was in andern Ländern bereits zur Tatsache wurde, nämlich der Herrschaft der Allmacht Staat und der Ausrottung der Freiheiten seiner Bürger.

Diese Einstellung einzelner Bürger, die unter Umständen von der Mehrheit der Stimmberechtigten geteilt werden kann, muss von allem Anfang an mit der nötigen Hochachtung anerkannt werden. Es geht nicht an, dass die Scheu und Abneigung vor neuer Reglementiererei, vor verschärften Eingriffen nicht beachtet oder gar ins Lächerliche gezogen wird. Manch wertvoller Helfer kann so der Planung entgehen, ja er kann sogar zum ausgesprochenen Planungsgegner werden und mit Wort und Schrift das Gelingen des Werkes verhindern.

Die rechtlichen Grundlagen der Planung sind ebenso sorgfältig zu erforschen wie die technischen,

statistischen und zahlenmässigen. Sie liegen in den Verfassungen, Gesetzen und Verordnungen unseres Staates. Bevor wir neues Recht schaffen wollen, müssen wir die vorhandenen Quellen ausschöpfen und ihnen das entnehmen, was der Planung und ihrer Verwirklichung dient. Erst später, wenn es sich herausstellen sollte, dass das Bedürfnis nach klareren und einfacheren Rechtsgrundlagen auch im Volke anerkannt wird, muss der Gesetzgeber eigentliche Planungsgesetze schaffen. Wenn einsichtige Beamte im Staate wirken, werden sie dafür Sorge tragen, dass der gesetzgebende Apparat rechtzeitig in Funktion tritt. Wir, die wir uns in dieser Abhandlung mit den Ortsplanungen befassen, dürfen eindeutig feststellen, dass unsere Massnahmen in den Gemeinden auf dem Boden des heute geltenden Rechtes stehen müssen. Es geht nicht an, in den Gemeinden neues Recht zu schaffen, wenn die Befugnis dazu fehlt.

Wenn wir uns nun fragen, welches die Rechtsgrundlagen sind, auf die wir unsere Massnahmen stützen können, so müssen wir uns zunächst die föderative Gliederung unseres Bundesstaates, der aus 25 Gliedstaaten, d. h. den Kantonen und Halbkantonen besteht, vergegenwärtigen und uns die Frage stellen, welche Befugnisse dem Bunde im Bau- und Planungswesen eingeräumt wurden und welche bei den Kantonen geblieben sind. Es darf wohl festgestellt werden, dass der Bund nur in beschränkten Bereichen zuständig ist, die eigentliche Kompetenz liegt heute noch bei den Kantonen. Wohl sind im Zivilgesetzbuch einzelne Paragraphen vorhanden, die das Bauwesen betreffen. Sie beziehen sich meist auf die nachbarrechtlichen Verhältnisse und stellen Minimalvorschriften dar, die in den kantonalen Gesetzen nicht unterschritten werden dürfen. Der oft zitierte § 702, der dem Bund, den Kantonen und Gemeinden das Recht einräumt, Vorschriften über die Beschränkungen des Grundeigentums zu gunsten des öffentlichen Wohls zu erlassen, ist nur als Programm zu werten.

Grundsätzlich muss festgehalten werden, dass die eidgenössischen Gesetzesgrundlagen für die Planung äusserst dürftig sind und dass wohl noch viele Jahre vergehen werden, bis hier eine grundlegende Wandlung erfolgt. In den eidgenössischen Räten sind zwar schon vielfach Forderungen laut geworden, die einen Ausbau der Gesetzgebung zugunsten der Planung anregten; der Widerhall, den sie fanden war aber schwach und manch gut gemeinte Vorlage wanderte in die Schublade. Das Schwergewicht der Gesetzgebung liegt bei den Kantonen. Der Planer muss sich eine Sammlung der einschlägigen kantonalen Gesetze und Bestimmungen anlegen, die für seine Arbeit ausgewertet werden können.

Aus der Vielfalt der Eidgenossenschaft, aus der mannigfaltigen Tätigkeit der kantonalen Parlamente und aus der Verschiedenheit der Eidgenossen selbst erklärt es sich, dass wir hier keine Sammlung aller Bestimmungen aus 25 Kantonen geben können, die in unser Fach einschlagen. Wir müssen uns darauf beschränken, jene Gruppen von Gesetzen zu erwähnen, die Grundlagen liefern können.

Das Einführungsgesetz zum Zivilgesetzbuch enthält in vielen Kantonen Vorschriften über das Baugebiet. In andern wiederum wird das Baugesetz die breiteste Basis liefern, auf welchen sich die Gemeindebauordnungen stützen können. Einzelne Kantone haben in ihren Strassengesetzen Bestimmungen, die sich für die Planung auswerten lassen. Oft sind auch Heimatschutzartikel in Kraft, die für einzelne Zonenvorschriften wertvolle Unterlagen liefern. Auch die den Wasserbau und das Kanalisationswesen betreffenden Gesetze dürfen nicht vernachlässigt werden und ebensowenig diejenigen, die die Feuerpolizei und das Brandversicherungswesen angehen. Nicht zuletzt möchten wir darauf hinweisen, dass verschiedene Kantone Vorlagen für Gemeindebauordnungen, sogenannte Musterbauordnungen, ausgearbeitet haben, die den Bearbeitern wertvolle Hinweise liefern und Stützen für ihre Arbeiten und Entschlüsse bilden. Ausserdem ist es empfehlenswert, wenn sich die Planer oder die Gemeindebehörden rechtzeitig mit den kantonalen Amtsstellen in Verbindung setzen, um Auskunft über die Rechtslage einzuholen. Manche unliebsame Auseinandersetzung in den Kommissionssitzungen kann durch klare Antworten des Planers abgekürzt oder gar vermieden werden, wenn er sich im komplizierten Rechtsgefüge auskennt.

Als nächste Gruppe der zu sammelnden Akten sind die heute geltenden Vorschriften und Reglemente der Gemeinde selbst zu nennen: das kantonale Gemeindeorganisationsgesetz, die dazugehörenden Ausführungsvorschriften, Kanalisationsreglemente, Strassenreglemente, Feuerpolizeivorschriften, Bestimmungen über Anschlussgebühren u. a. m. Ja, der gewissenhafte Planer geht sogar so weit, dass er sich Einblick in die geltenden Rechtsverhältnisse verschafft, die einzelne Grundstücke betreffen. Servitute, d. h. Baubeschränkungen, die auf den verschiedenen Liegenschaften lasten, können die Planung oft wesentlich beeinflussen. Diese Rechte müssen gesichtet und für die Planung ausgewertet werden, denn sie stellen ebenfalls einen Bestandteil der geltenden Rechtslage dar.

Weitere Quellen, aus denen sich zwar keine rechtlichen Massnahmen ableiten lassen, die aber vom psychologischen Standpunkt nicht übersehen werden dürfen, sind die vielen Gemeindebauordnungen, die in näherer oder weiterer Umgebung schon in Kraft sind. Manch ein Zweifler wird sich gerne zur Planung bekennen, wenn er an Hand von Vergleichen feststellen kann, dass diese oder jene Gemeinde ebenfalls schon eine moderne Bauordnung besitzt und dass die Freiheit in der Ordnung trotzdem nicht verloren ging. Wohl besteht im Sammeln der Bauordnungen eine grosse Gefahr, nämlich die des Abschreibens. Jedes Baureglement sollte speziell für die Gemeinde zugeschnitten sein, für die es erstellt wird. Was in städtischen Orten am Platz ist, schadet ländlichen Gemeinden. Wohngemeinden brauchen andere Vorschriften als Industrieorte, Ortschaften in hügeligem Gelände wiederum andere als jene, deren Baugebiet eben ist. Kurz, bestehende Bauordnungen lassen sich nicht einfach übertragen, aber vergleichen soll man sie mit derjenigen, die man selbst erstellen will.

## 7. *Die Hindernisse bei der Planung*

Wenn sonst im Leben der Spruch Geltung haben mag, dass aller Anfang schwer sei, so trifft das bei der Planungsarbeit nicht zu. Das Ende zu finden ist schwer, den Schlusspunkt unter die Arbeit zu setzen noch schwerer. Am Anfang aber geht es leicht. Eine helle Begeisterung für die Entdeckungsreise in unbekanntes Neuland, regt alle Teilnehmer des «Gesellschaftsspieles für Gemeinderäte und Architekten» an. «Man sollte», «man könnte», «man hätte», «man würde» und wie sie alle heissen, diese Begleitworte der «Bauverbote», «Landwirtschaftszone», «Grüngebiet», wie schwer lassen sie sich umformen ins bewusstere, klarere «man soll», «man wird», wieviel schwerer noch in das konkretere «wir sollen», «wir werden» und schliesslich, fast unüberwindlich scheinen die Schwierigkeiten, wenn wir von der Mehrzahl «wir» auf die Einzahl «ich, du, er» schliessen wollen, denn «ich will», «er soll» wirken auf uns alle, besonders dann, wenn sie in die gesetzliche Form der Bauordnung gekleidet mit dem Ausrufzeichen der Befehlsform versehen sind. Diesen Vergleich aus dem Sprachgebrauch haben wir nur deshalb gewählt, weil viele Planungen im Stadium des Wunsches stecken bleiben. Sie gleichen Traumgebilden, die sich von selbst auflösen, wenn das Erwachen über uns kommt. Solche Erzeugnisse zu erarbeiten oder zu erträumen, kann und darf nicht das Ziel und der Zweck der Planungstätigkeit sein, obwohl noch viele Menschen geneigt sind, Planung und Wunschtraum einander gleichzusetzen. Die Ausgangslage der Planung freilich muss die des Wunsches sein, denn aus ihm soll sich der Wille formen und nicht aus dem Zwang heraus.

Wenn wir nun auf die Hindernisse im einzelnen eintreten wollen, ohne auch hier eine wissenschaftliche Klassifikation derselben anzustreben, wollen wir uns zunächst vergegenwärtigen, weshalb sie sich überhaupt auftürmen. Die Antwort auf diese Frage ist einfach. Die Planung, d. h. Bebauungsplan, Zonenplan und die dazugehörenden Bauvorschriften und Reglemente bringen Einschränkungen in die Freiheit des Bauens mit sich. Jede Beschneidung der urtümlichen Freiheitsrechte durch Gebote oder Verbote wird vom Drang zur unbeschränkten, absoluten Freiheit bekämpft. Jede Begrenzung eines Bereiches, in welchem einheitliche Beschränkungen gelten, schafft ihrerseits wiederum Ungleichheiten gegenüber dem benachbarten Bereich, in welchem andere Beschränkungen wirksam sein sollen. Wir bejahen im Gegensatz zu manchen Menschen die Kernfrage. Diese lautet: Ist es zulässig, einen Bereich abzugrenzen und in ihm Beschränkungen der Baufreiheit vorzunehmen? Aus der bejahenden Einstellung heraus leiten wir auch den Willen ab, verschiedene Bereiche abzugrenzen, in welchen verschiedene Beschränkungen der Freiheit des Bauens gelten sollen. Im natürlichen Widerspruch zu dieser Antwort steht diejenige, die in unseren kantonalen Verfassungen (mit Ausnahme des Kt. Tessin) auf die andere Grundfrage gegeben wurde, nämlich die: Darf das Eigentum entzogen werden und darf die Ausübung der Eigentumsrechte entschädigungslos geschmälert werden? Diese Antwort lautet, solange unsere Staatsgrundgesetze gelten, ebenso eindeutig «nein», wie wir die erste Frage mit «ja» beantworten. Die Eigentumsgarantie und die Planung stehen somit einander feindlich gegenüber. Aus diesem Zwiespalt heraus, der jeden Einsichtigen beschäftigen muss, ergeben sich die Hindernisse, die sich der Verwirklichung von Planungsideen entgegenstellen. Die uneingeschränkte Freiheit besteht nicht mehr. Privatrechtliche Einschränkungen, die beispielsweise von Nachbar zu Nachbar wirken, haben die absolute Freiheit schon längst beschnitten. Unsere Rechtsordnung lässt sogar eine öffentlich-rechtliche Einschränkung der Eigentumsrechte zu, wenn ein öffentliches Interesse an diesem Eingriff nachgewiesen werden kann. Ist diese Voraussetzung erfüllt, so darf das Eigentum entzogen oder die Ausübung der sich aus ihm ergebenden Rechte geschmälert werden, wenn dem Eigentümer der entstandene Schaden vergütet wird. Dieser Schaden aber muss nachgewiesen werden. Unsere Abhandlung kann sich nicht im einzelnen mit diesen Fragen befassen, weil selbst die Juristen sich noch nicht einig sind, wann der Nachweis erbracht oder zu erbringen ist, dass ein Schaden entstanden ist oder erst entstehen wird. Auch über die Entschädigungspflicht bestehen noch grundsätzliche Meinungsverschiedenheiten, die erst durch die Rechtssprechung geklärt werden können. Man weiss heute noch nicht, wann und bei welchen Eingriffen die Allgemeinheit entschädigungspflichtig wird. Baulinien, welche die Verwertbarkeit eines Grundstückes für Bauzwecke stark beeinträchtigen, kennt man schon lange und es fällt niemand ein, zu behaupten, die Allgemeinheit müsse dem Privaten für den Streifen Land entschädigen, der zwischen der Baulinie und der eigentlichen Strassengrenze liegt. Die Entschädigungspflicht beginnt erst dann, wenn ein Grundstück «nicht mehr bebaubar ist», wobei dieses «nicht mehr bebaubar sein» eine Ermessensfrage ist. In gleicher Weise sind durch die Praxis auch der Höhe der Bauten Beschränkungen auferlegt worden, ohne dass hiefür das Allgemeinwesen entschädigungspflichtig geworden wäre! Man kennt die Bauzonen mit sechs, fünf . . . ja mit einem Geschoss und man richtet sich darnach, ohne zu fordern, dass der durch das Bauverbot für Wolkenkratzer entstandene Schaden vom Staate vergütet werde. Die Begründung, weshalb hier eine Entschädigungspflicht nicht stattfindet, führt zu tiefst in das Gebiet der Rechtswissenschaft und es soll den Juristen vorbehalten sein, diese Fragen klar zu beantworten. Wir Planer müssen die Forderung aufstellen, dass Eingriffe in die Baufreiheit zulässig seien und dass die Entschädigungspflicht erst dann eintritt, wenn ein entstandener Schaden nachgewiesen wird. Die entschädigungslose Enteignung, der enteignungsähnliche Tatbestand ohne Entschädigungspflicht, die kalte Expropriation usw., sie alle wollen wir überzeugt ablehnen, weil wir auf dem Boden des Rechtes stehen. Damit sei angedeutet, dass wir in der Planung einen Kompromiss erblikken, der den Ausgleich zwischen den Rechten des einzelnen und denjenigen der Allgemeinheit in bezug auf die Baufreiheit anstrebt.

## III. Das Planungsergebnis

Das sichtbare Ergebnis der Planung für den Stimmbürger sind *Plan* und *Bauordnung*, die als Hilfsmittel dienen, um planerische Massnahmen und bauliche Absichten festzuhalten. Da sie die Gedanken der Kommissionsmitglieder und des Planers enthalten sollten, sind sie die Zusammenfassung der diskutierten Lösungen der behandelten Fragen. Im Zuge der Ortsplanung werden verschiedene sachlich und zeitlich weit auseinanderliegende Dinge aufgegriffen und erörtert. Ausserdem kommt es häufig vor, dass der Bearbeitungsgrad einzelner Details besonders hoch ist, d. h. dass beispielsweise für gewisse Teilgebiete der Ortschaft detaillierte Pläne verlangt werden oder dass besonders dringende Umstände die rasche Lösung einer Detailfrage erfordern. Diesen Bedürfnissen der Praxis hat sich im Laufe der Zeit auch die Bezeichnung und der Inhalt der Pläne angepasst. Die Namengebung, die in die verschiedensten Richtungen auseinander zu flattern drohte, beginnt sich allmählich auf einzelne wenige Begriffe zusammenzuziehen, so dass im folgenden der Versuch unternommen werden soll, die heute üblichen Pläne und ihren Zweck zu beschreiben.

Die Pläne lassen sich in zwei Gruppen einteilen, nämlich in solche mit Rechtswirkung und in solche, die nur den Charakter von Wunschplänen haben und demgemäss die Landeigentümer in keiner Weise in ihren Rechten einschränken.

Eine weitere Unterteilung der Pläne lässt sich vom sachlichen Inhalt her ableiten. Es ist üblich, einzelne Sachfragen herauszugreifen und sie der bessern Uebersicht halber gesondert darzustellen. Diese Pläne können ihrerseits wieder in die Gruppen der Wunschpläne oder in die rechtsverbindlichen Pläne eingereiht sein.

Eine schematische Darstellung soll diese Ausführungen erläutern.

| Geltungsbereich | Wunschpläne | Rechtsmittel |
|---|---|---|
| Ganzes Gebiet | Richtplan | Bebauungsplan<br>Zonenplan |
| Teil des Gebietes | | Quartierplan |
| Einzelne Sachbereiche | Verkehrsplan | Baulinienplan |
| Zeitliche Staffelung | Etappenplan | Bauprojekt |

Die bisherige Entwicklung in den Gemeinden geht vielfach so, dass die Erschliessung des Baulandes beim Bauprojekt beginnt, das in unserer Tabelle an letzter Stelle steht. Man beauftragt einen Geometer oder Ingenieur mit der Ausarbeitung eines Bauprojektes für einen Strassenzug, weil die Notwendigkeit dazu dringend geworden ist. Ob das Projekt wirklich in einen grösseren Rahmen in die organische Entwicklung der Ortschaft passt, entzieht sich vielfach der Kenntnis des Beauftragten. Das führt begreiflicherweise dazu, dass manche Anlage verfehlt gebaut wird. Diese Erkenntnis veranlasst die Gemeinden von den Bauinteressenten Quartierpläne zu verlangen, d. h. der Bauherr muss nebst der vorgesehenen Bebauung auch die Strassen und deren Ausbau studieren. Ob das Quartier, oder besser gesagt, die so entstehende Häusergruppe richtig im Orte steht, ob sich die vorgesehenen Strassen in das zukünftige Strassennetz der Gemeinde einpassen, ob die Kanalisationen gut ausgenützt sind und sich zweckmässig und billig erstellen lassen, all das ist oft nicht abgeklärt. Daraus leitet sich wieder der Wunsch einsichtiger Gemeinderäte ab, die Zusammenhänge zunächst im grossen zu sehen und erst dann Entschlüsse zu fassen. Man gibt einen Baulinienplan, einen Strassenplan für die ganze Gemeinde in Auftrag, man bestellt sich unabhängig davon ein generelles Kanalisationsprojekt, damit man «etwas» in der Hand hat, wonach man die eingehenden Baugesuche beurteilen könne. Oft werden solche Pläne gleich über das gesamte Gebiet der Gemeinde ausgedehnt, obwohl in den entlegensten Teilen desselben oder auch in unmittelbarer Dorfnähe gar keine Bautätigkeit zu erwarten ist. Man nimmt solche Ueberbauungs- und Kanalisationspläne mit einer gewissen Skepsis entgegen und lässt sie — in die Schublade wandern!

Diejenigen Fachleute, die sich heute zur Planung bekennen, schlagen den verantwortlichen Gemeindebehörden nun das umgekehrte Vorgehen vor. Nicht so lange warten, bis irgendein Strassenzug, eine Wasserversorgung oder ein ganz bestimmter Kanalisationsstrang zur dringenden Notwendigkeit wird. Nicht untätig sein, wenn sich die Baugesuche an allen Ecken und Enden der Gemeinde häufen, sondern frühzeitig mit der Planung auf weite Sicht beginnen. Der Richtplan, d. h. die Aufzählung der gegenwärtigen und zukünftigen Bauaufgaben muss erstellt werden und zwar — damit er den Erfordernissen der Gemeinde entspricht — in engster Zusammenarbeit zwischen dem Planer und seiner Planungskommission. Erst auf Grund eines solchen Planes, der seinerseits gut im Rahmen der regionalen Entwicklung stehen muss, lässt sich der Bebauungsplan anfertigen. Zonenplan und Quartierpläne, Verkehrs- und Strassenpläne, Bau- und Niveaulinienpläne, generelles Kanalisationsprojekt und die verschiedensten Ausführungsprojekte können nur dann als reife Frucht geerntet werden, wenn der Boden, auf dem sie wachsen müssen, der Richtplan, gut bearbeitet wurde.

### 1. Die Pläne

#### *a) Der Richtplan*

Wie der Name dieses Planes schon andeutet, gibt er die Richtlinien an, nach welchen sich eine Gemeinde entwickeln sollte. In verschiedenen Landesgegenden wird ihm auch die Bezeichnung «Idealplan» zuteil, ein Name, der u. E. weniger günstig gewählt ist, da das Wort «Idealist» im Volksmund nur zu leicht als «Phantast» gedeutet wird. Ein «Idealplan» der eine ideale Entwicklung der Ortschaft vorsieht, soll nicht schon gefühlsmässig abgelehnt und ins Reich der Phantasie verwiesen wer-

den. Wenn wir daher an der Bezeichnung «Richtplan» festhalten, so tun wir das nicht nur aus der angeführten gefühlsmässigen Erwägung heraus, sondern weil wir davon überzeugt sind, dass alle Pläne im Laufe der Zeit überprüft und evtl. der Entwicklung angepasst werden müssen. Richtlinie und Richtung lassen sich leichter ändern als ein Ideal. Ein Ideal muss aufgegeben werden. Der Richtplan steckt den Rahmen des heute noch Möglichen ab, während Idealpläne höchstens zeigen können, wie sich ein Ort entwickelt hätte, wenn man gewusst hätte, wie er zunehmen würde.

Der Richtplan ist, wie schon angedeutet, das erste Ergebnis der Studien der Planungskommission und des Planers. Man darf ihm sämtliche offenen und geheimen Wünsche anvertrauen, er soll die Sammlung der Ideen aller interessierten Kreise darstellen. Bei den Beratungen der Kommission wird man auf gute Ideen stossen, zu deren Verwirklichung heute die gesetzlichen und finanziellen Grundlagen noch fehlen. Wäre es nicht schade, wenn diese Ideen einfach nur deshalb fallen gelassen würden, weil sie sich heute noch nicht ausführen lassen? Damit dies nicht der Fall ist, damit sie weiterleben können, bis eine spätere Generation, die vielleicht über mehr Mittel verfügt als wir, nehmen wir sie in den Richtplan auf, auch dann, wenn ihnen vielleicht nur geringe Aussichten auf baldige Verwirklichung eingeräumt werden können.

Schon aus diesen Erwägungen heraus lässt sich ohne weiteres sagen, dass dem Richtplan keine Rechtswirkung zukommen darf. Seine Aufgabe ist vielmehr die, allein schon durch sein Vorhandensein propagandistisch für die Ideen der Planung zu wirken. Die Diskussion soll er auslösen, die Phantasie der Betrachter anregen, vor allem aber muss er dazu beitragen, dass sich jeder Bürger mit der Planung beschäftigt. Er muss leicht verständlich und anschaulich sein, damit jedermann sich an ihm über die baulichen Sorgen der Gemeindeväter unterrichten kann. Ein Richtplan, der von einem guten Bericht begleitet, der Presse übergeben wird, verfehlt seine Wirkung nicht. So bildet er die erste Vorstufe zur Verwirklichung der Planungsideen. An ihm sollen sich die Meinungen formen, an ihm soll sich der Wille bilden. Er ist die eigentliche Basis der nächsten Stufe der Planung. Es erübrigt sich, über den Maßstab und die Darstellungsart dieses Planes viele Worte zu verlieren. Jedes Mittel ist recht, jeder Maßstab dient, wenn nur der Zweck, den der Richtplan verfolgen muss, erreicht wird. Man kann sich vorstellen, dass Richtpläne in der Art primitiver mittelalterlicher Stadtpläne gezeichnet oder dass sie unter Ausnützung der raffiniertesten graphischen Mittel direkt in Photographien eingetragen werden. Hauptsache ist, dass sie leicht verständlich sind.

### *b) Der Bebauungsplan*

Leider lässt sich dieser an sich sehr einfache und verständliche Begriff nicht mehr so leicht erklären, wie der des Richtplanes. Der Sprachgebrauch, die rechtliche Auslegung, die technische Anwendung usw. haben ihn schon so stark verformt, dass wir ihm zu unserem Leidwesen eigentlich viele Deutungen geben müssten. In den verschiedenen Landesgegenden und Kantonen, ja sogar in den einzelnen Gemeinden versteht man unter dem Bebauungsplan verschiedenerlei. Entweder ist er durch die kantonale Baugesetzgebung oder durch das Einführungsgesetz zum ZGB bereits für verschiedene Inhalte verwendet oder aber er ist durch die Gemeindebaureglemente je nach den örtlichen Bedürfnissen abgewandelt worden.

Die Versuchung ist gross, den Begriff des Bebauungsplanes durch einen andern, etwa denjenigen des «Ortsplanes» zu ersetzen. Wir wollen aber bewusst darauf verzichten, um nicht das schon heute bestehende Wirrwarr zu verschlimmern. Viele Beispiele zeigen diese «Verwilderung» im Sprachgebrauch. Es ist auch ein müssiges Unterfangen, heute schon für eine einheitliche Verwendung des Begriffes «Bebauungsplan» zu kämpfen, zumal neben dieser Bezeichnung noch sehr viele andere, wie «Ueberbauungsplan», «Verbauungsplan», «Alignementsplan» u. a. m., im Umlauf sind.

Trotz dieser Unsicherheit wollen wir an der Bezeichnung «Bebauungsplan» festhalten, weil wir diesem Plan grosse Bedeutung beimessen. Er sollte u. E. detaillierte Auskunft über die Planungsmassnahmen und Bauabsichten der Gemeinde erteilen. Er ist die Grundlage des Zonenplanes, auf ihn soll sich die Bauordnung stützen, zu ihm gehören der Verkehrsplan und das generelle Kanalisationsprojekt. Der Bebauungsplan soll das detaillierte Studium der Ortsentwicklung enthalten. Was im Richtplan noch vage, noch angedeutet sein darf, muss hier klar und exakt in Erscheinung treten. Die generellen Ideen müssen bereits geklärt sein, Einzelheiten ersichtlich werden und exakte Berechnungen müssen die Vorschläge belegen. Ob dieser Plan dem Volke zur Abstimmung und der Regierung zur Genehmigung zu unterbreiten ist, und welchen Inhalt er im Einzelfall aufweisen muss, hängt ganz von der Rechtslage in den einzelnen Kantonen ab. Die kantonalen Baudirektionen und deren juristische Berater können den Gemeinderäten über diese Fragen im speziellen exakte Auskunft erteilen.

Vom Standpunkt dieser Orientierungsschrift aus möchten wir auf die wichtige Tatsache hinweisen, dass der Bebauungsplan die reale und exakte Grundlage sein muss, auf welcher der Ingenieur seine Studien und Projekte aufbauen kann. Dieser wird oft auf Grund der Ergebnisse seiner Arbeiten beantragen müssen, der Bebauungsplanentwurf sei in diesem oder jenem Punkte abzuändern. Als Beispiele solcher notwendigen Aenderungen mögen nur erwähnt sein, dass sich ein bestimmtes, im Bebauungsplan als Bauland vorgesehenes Gebiet nur schlecht oder bloss mit künstlichen Mitteln entwässern und kanalisieren lässt und daher besser nicht überbaut werde, oder das genauere Studium des Geländes ergibt die Unmöglichkeit einer bestimmten Strassenführung.

Der Bebauungsplan ist das zeichnerische Hilfsmittel, welches nun erlaubt, den berühmten Ausgleich der Interessen, die «Koordination», praktisch herbeizuführen. Er wird der Kritik aller Interessen-

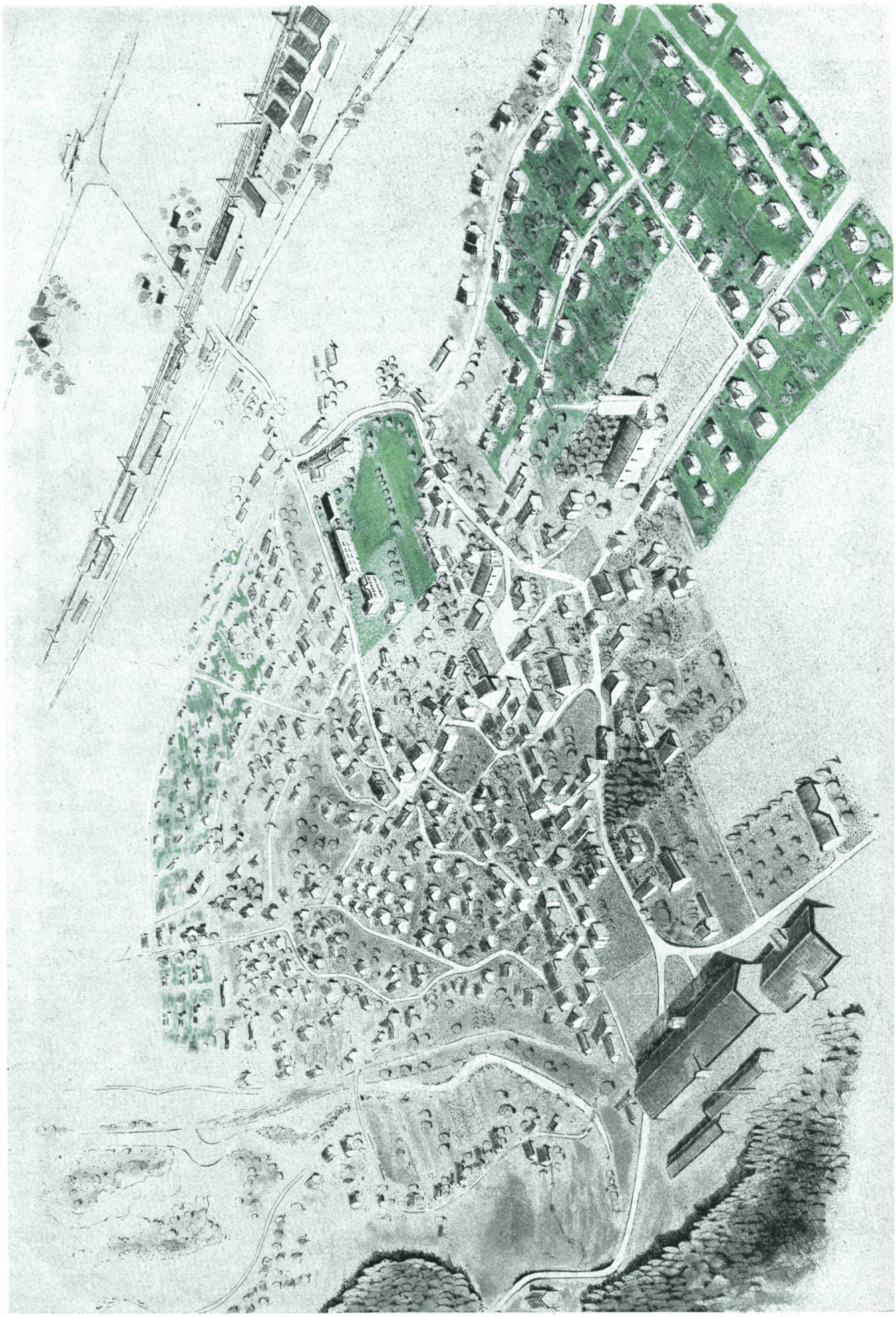


Abb. 15. Perspektivisch dargestellter Bildplan mit Entwicklungsvorschlägen (grün unterzogen).

vertretungen unterzogen werden müssen. Er muss wandern. Von seinem Verfasser begleitet, muss er die verschiedensten Instanzen aufsuchen. Er muss sich formen lassen, an ihm sollen sich die Fachleute ereifern, ein jeder seinen Standpunkt vertretend und für seine Sache kämpfend. Ohne Bebauungsplan, ohne zeichnerische Darstellung der Absichten, lässt sich diese Arbeit — eine der wichtigsten der ganzen Planung — nur schwer bewerkstelligen.

Ueber die Darstellungsart und den Maßstab des Bebauungsplanes lassen sich aus den angeführten Gründen keine allgemein gültigen Richtlinien aufstellen. Die verschiedenen kantonalen Gesetze und Vorschriften haben sie teilweise schon gegeben und ausserdem hängen sie weitgehend vom Stande der Vermessung ab. Wünschbar wäre vom Standpunkt des Planers der Maßstab 1:2000 oder 1:2500 für mittlere und kleinere Gemeinden; oft aber müssen auch andere Maßstäbe in Kauf genommen werden, weil die Grundkarten in diesen handlichen Massstäben nicht vorhanden sind. Als Grundsatz soll jedoch gelten, dass diese Pläne auf zeichnerisch exakten Grundkarten gezeichnet werden, weil sie dazu dienen sollen, technische Einzelheiten abzuklären.

Ueber den Inhalt des Bebauungsplanes klaffen die Ansichten der Fachleute heute noch weit auseinander. Dort, wo er durch Gesetz bereits umschrieben ist, gilt natürlich der Buchstabe des entsprechenden Abschnittes, besonders dann, wenn der Plan, sei es durch die Auflage oder durch die Volksabstimmung, rechtskräftig werden soll. Vom Standpunkt der Ortsplanung wäre es wünschenswert, dass der Inhalt dieses Planes möglichst umfangreich wäre. Er sollte u. E. Auskunft über die Erschliessung der Baugebiete, deren Nutzung und Ausnützung, über die Lage der Grüngebiete und deren Verwendung, über Schutz- und Abbruchobjekte, über Korrektionen und Sanierungen u. a. m. enthalten. Es ist klar, dass diese Forderungen sich bei grösseren und komplizierteren Ortschaften nicht alle auf einem einzigen Stück Papier aufzeichnen lassen. Daher kann der Bebauungsplan in verschiedene Einzelpläne aufgelöst werden, die es erlauben, diese oder jene Sache besonders klar darzustellen. Jede schematische Starrheit schadet der Planung, daher soll jede Gemeinde von sich aus bestimmen, in welche Teilpläne ihr Bebauungsplan zerfallen muss.

Die Praxis hat gezeigt, dass es zweckmässig ist, aus dem Bebauungsplan den Zonenplan auszuziehen und diesen mit der Bauordnung genehmigen zu lassen. Ausserdem ist es empfehlenswert, einen besondern Verkehrsplan zu erstellen, der Auskunft über den Zusammenhang der Verkehrswege erteilt. Wir wollen daher im speziellen auf diese beiden Teilpläne des Bebauungsplanes eintreten.

### *c) Der Zonenplan*

Der Begriff Zone, wie er bei der Planung verwendet wird, bedeutet Gebiete mit einheitlichen, gleichlautenden Bauvorschriften. Der Zonenplan ist die zeichnerische Darstellung dieser Zonen. Er muss vor allem ihre Begrenzung klar zeigen, um so jedermann Auskunft über den Geltungsbereich der einzelnen Vorschriften zu erteilen. Es ist unzweckmässig, den Zonenplan mit anderm Inhalt zu belasten. Da die Einteilung des Gemeindegebietes in Zonen verschiedener Nutzung und Ausnützung einen Eingriff in die Baufreiheit darstellt, welche die Rechte der Eigentümer oft empfindlich einschränkt, rechtfertigt es sich, den Zonenplan besonders darzustellen und ihn evtl. in verkleinerter Wiedergabe der Bauordnung beizugeben. Ueber die Darstellungsart des Zonenplanes muss gelten, dass sie einfach und übersichtlich sei. Jede Belastung des Zonenplanes mit graphischen Mätzchen schadet, denn derjenige, der den Zonenplan seiner Gemeinde konsultiert, will nicht ein schönes Gemälde betrachten, sondern klare Auskunft über den Geltungsbereich dieser oder jener Vorschrift erhalten. Die bestehenden Grundstücksgrenzen, die vorhandenen Strassen und die natürlichen Gegebenheiten müssen ebenfalls ersichtlich sein, damit sich der Bürger leicht im Plane zurechtfindet. Es geht daher nicht an, den Zonenplan — wie das oft üblich war und teilweise leider noch ist — mit deckenden Farben zu malen oder ihn gar mit einer gespritzten Schicht verschleiernden Farbnebels zu überziehen. Der am besten dargestellte Zonenplan ist der, welcher auf jede unnötige Zutat verzichtet. Als Bestandteil der Bauordnung muss er wie diese sachlich, klar und einfach bleiben. Es geht ja auch nicht an, ein nüchternes Baureglement in die Form eines Romanes zu kleiden, daher darf der Zonenplan nicht zum Oelgemälde werden.

Als Grundkarte des Zonenplanes hat sich der Gemeindeübersichtsplan im Maßstab 1:5000 (wo dieser schon vorhanden ist) bewährt. Wo die Landesvermessung noch nicht durchgeführt worden ist, wo also diese praktische Grundkarte noch fehlt, müssen die Zonenpläne auf möglichst exakter Grundlage dargestellt sein und nötigenfalls mit einer Beschreibung der Zonengrenzen (Orts- und Flurnamen, Liegenschaften und Strassen usw.) versehen werden.

### *d) Der Verkehrsplan und der Baulinienplan*

Alte Bebauungspläne, die heute in vielen Gemeinden noch Gültigkeit haben, sehen oft nichts anderes als ein ausgedehntes Strassennetz für das gesamte Gemeindegebiet vor. Es ist Aufgabe der modernen Planung, diese Strassen- und eventuell Baulinienpläne, die sicher in der guten Absicht erstellt wurden, die Bautätigkeit in den Gemeinden zu regeln, durch ein zweckmässigeres Mittel zu ersetzen.

Die Ergebnisse der verschiedenen Planungsstudien im In- und Ausland zeigen immer deutlicher, dass das Strassen- und Wegnetz der Gemeinden nach gewissen Gesetzen entstehen, die dem organischen Aufbau der Ortschaft und den verschiedenen Funktionen ihrer Bewohner unterworfen sind. So lassen sich die Strassen und Wege vor allem in zwei Gruppen unterteilen, nämlich, in die, welche allen und in jene, welche nur einzelnen Bewohnern dienen oder dienen werden. Diese Grundeinteilung zeigt sich meist auch in den Eigentumsverhältnissen

am Strassenraum. Es gibt daher öffentliche und private Strassen. Die Entwicklung bei uns zeigt, dass die meisten Strassen als Privatstrassen erstellt werden und erst im Laufe der Zeit in den Besitz der Oeffentlichkeit übergehen. Die Gemeinde übernimmt ein privates Strassenstück erst dann, wenn nachgewiesen werden kann, dass es der Allgemeinheit dient und wenn es gewissen Ausbauvorschriften entspricht. Es wäre überheblich, wenn unsere Generation nun versuchen würde, diese alte Regel umzustossen, die tief im Bewusstsein eines jeden mit dem Strassenwesen vertrauten Gemeinderates und Stimmbürgers verankert ist. Wohl wäre es da und dort nötig, in die etwas verworrenen Eigentums-, Benützungs- und Unterhaltsverhältnisse «Ordnung» zu bringen, denn manche unzweckmässige Entwicklung in den Ortschaften beginnt mit dem Strassenwesen.

Die Planung soll nun im vorhandenen und im geplanten Strassennetz diejenigen Strassen und Wege aufspüren und herausfinden, die unbedingt nötig sind, damit die wichtigen Verbindungen zwischen den Ortschaften und in ihrem Innern spielen. Diese Strassen, die im öffentlichen Interesse stehen und früher oder später von der Oeffentlichkeit übernommen oder gebaut werden sollen, müssen in den Verkehrsplan eingetragen sein. Die Nebenstrassen, wie Wohnstrassen, Feldwege usw. gehören nicht in diesen Verkehrsplan hinein, weil sie ihn nur unnötigerweise belasten. Ein Verkehrsplan soll nicht wegen eines einfachen Baugesuches in irgendeinem Baugebiet ausser Kraft gesetzt werden müssen. Leider ist es heute noch vielfach so, dass die geltenden «Bebauungspläne» rechtsgültige Strassen- und Baulinien für alle Gemeindegebiete enthalten, wobei weder auf die Grundstückeinteilung noch auf die bestehenden Eigentumsverhältnisse Rücksicht genommen wird. Setzt nun die Bautätigkeit in einer solchen Gegend ein, so kümmert sich der Eigentümer meist nicht um den geltenden Bebauungsplan und reicht ein Baugesuch ein, das nur seinen Absichten entspricht. Die Baubehörde wird solchermassen unter Druck gesetzt und muss, der Not gehorchend, den geltenden Plan als undurchführbar ganz oder teilweise ausser Kraft setzen lassen. Diese Verhandlungen sind meist von unliebsamen Auseinandersetzungen begleitet.

Aus diesen Ueberlegungen heraus kommen wir zum Schluss, dass der Verkehrsplan nur diejenigen Verkehrslinien enthalten soll, die bereits im öffentlichen Interesse stehen oder die ins öffentliche Interesse kommen sollen. Es ist dies eine der wichtigsten Aufgaben der Planungskommission und des Planers, festzustellen, welche Strassenzüge in den Verkehrsplan aufzunehmen sind.

Wie der Zonenplan ein Bestandteil des Bebauungsplanes ist, so stellt auch der Verkehrsplan einen Teil desselben dar. Es lässt sich nun die Frage stellen, welchen Inhalt er neben den eigentlichen Strassenbegrenzungslinien aufweisen soll. Vielerorts ist es üblich, in ihm die Baulinien festzulegen. Wir müssen aber darauf hinweisen, dass Strassenlinien und Baulinien nur in den seltensten Fällen (städtische, geschlossene Bauweise) zusammenfallen, denn die Strassenlinie gibt die Begrenzung der Strassenfläche an, während die Baulinie die Flucht festhält, bis zu welcher die Häuser an die Strasse heranrücken dürfen. Die Baulinie ist ein Rechtsinstrument, welches der Oeffentlichkeit das Recht einräumt, das zwischen ihnen liegende Terrain zwangsweise zu erwerben, wenn es die Notwendigkeit erfordert. Ausserdem kann sie das Bauen auf der einzelnen Liegenschaft stark beeinträchtigen, sei es dass diese nicht mehr überbaubar werde oder dass Häuser, die von Baulinien durchschnitten werden, nicht mehr im heutigen Umfang aufgebaut werden dürfen, wenn sie aus irgendeinem Grunde vernichtet würden. Man erkenne daraus die starke Rechtswirkung der Baulinie und vergegenwärtige sich, dass ein grosser Teil dieser Eingriffe in die Baufreiheit entschädigungslos erfolgt, nämlich überall dort, wo die Liegenschaften noch überbaubar bleiben. Alle Vorgärten beispielsweise bleiben im Eigentum des Eigentümers, sie dürfen nicht überbaut werden, der Boden verliert seinen Wert als Bauland vollkommen und die Oeffentlichkeit entschädigt den Eigentümer trotzdem nicht. In dieser Tatsache liegt die Forderung begründet, dass die Baulinie in einem Plane festgehalten werde, der eine exakte Darstellung erlaubt. Es sind dies die Maßstäbe des Katasterplanes, nämlich 1:500 oder 1:1000, in welchen eine genügende zeichnerische Genauigkeit erreicht wird, die es jedem betroffenen Grundeigentümer gestattet nachzumessen, wie stark seine Liegenschaft vom Eingriff betroffen wird. Die Baulinie wird heute noch mangels besserer Instrumente vielfach als gestalterisches Element verwendet. Sie und die zulässige Bauhöhe bestimmen weitestgehend den Strassenraum, die Gestaltung der Strassenecken und der Plätze. Ausserdem sind in verschiedenen Landesgegenden und Kantonen sogenannte innere und hintere Baulinien üblich, welche die maximale Bautiefe der Gebäude festsetzen und schliesslich ist es auf Grund der einzelnen Gesetze in verschiedenen Kantonen zulässig, die Bebauung gegenüber dem Wald und den Gewässern mittels Baulinien zu begrenzen. Man sieht daraus, dass diesem Rechtsinstrument heute eine ganz besondere Bedeutung zukommt und es rechtfertigt sich daher bestimmt, die Baulinien in besondern Plänen zu entwerfen und festzuhalten.

Leider ist an vielen Orten der Begriff «Bau- und Niveaulinienplan» üblich. Dieser Begriff ist insofern falsch, als die Baulinie eine Baubegrenzung in der Waagrechten darstellt, während unter der Niveaulinie die Höhenlage der Strassenachse zu verstehen ist. Baulinienpläne sind grundrissliche Zeichnungen, während Niveaulinienpläne Schnitte und Profile durch die bestehenden oder zukünftigen Strassenachsen wiedergeben. Dass diese Pläne jeder für sich in unserm Gelände nicht genügen, ist dem Fachmann ohne weiteres klar. Dem Verantwortlichen in der Behörde soll der Hinweis dienen, dass zukünftige Strassen nicht nur durch die Strassen- und Baubegrenzung abgeklärt werden können, weil die Gefällsverhältnisse aus Gründen der Befahrbarkeit und der Entwässerung ebenso gründlich studiert werden müssen wie die reine Begrenzung des Strassenraumes.

Diesen Ausführungen ist zu entnehmen, dass der Verkehrsplan, der Baulinienplan und die Niveaulinienpläne äusserst eng miteinander verknüpft sind und dass es keinen Sinn hat, aus Gründen der Sparsamkeit den einen oder andern davon ausfallen zu lassen.

*e) Sonstige Pläne*

Je mehr sich die Planung mit den Einzelheiten der Bauentwicklung befasst, je eingehender die Studien betrieben werden, um so mehr Pläne werden erstellt, die in ihrem Inhalt und ihrer Rechtswirkung den technischen Anforderungen angepasst werden. Wir können in diesem Aufsatz nicht auf alle üblichen Pläne eintreten, sondern wollen uns vorbehalten, in späteren Veröffentlichungen auf diejenigen Gruppen einzutreten, die sich in der Praxis bewährt haben. Es sind dies die Quartierpläne auf der einen und die Werkleitungspläne auf der andern Seite. Wichtig ist es, dass diese Pläne, die die Bauausführungen vorbereiten, auf Grund der generellen Studien der Ortsplanung entworfen und nicht, wie das heute leider noch vielfach üblich ist, als einziges Mittel für die Ortsentwicklung betrachtet werden.

Wir geben in den Bildern 18 und 19 auf Seite 26 ein Muster eines in Ausführung begriffenen Quartierplanes, welcher durch die Ortsplanung angeregt wurde. Da ein solcher Plan sich meistens über die Grundstücke mehrerer Grundeigentümer erstreckt, — in diesem Fall sind es 41 Landbesitzer — sind die Verhandlungen äusserst mühsam. Oft fehlt der Oeffentlichkeit das Recht, ein solches Umlege- und Abtauschverfahren zu erzwingen. Man ist auf den freien Entschluss aller Beteiligten angewiesen, wenn die Gesetzgebung nicht ausdrücklich vorsieht, wie zu verfahren sei, wenn Meinungsverschiedenheiten herrschen. Besonders schwierig ist die Aufgabe dann, wenn die Strassen und Werkleitungen auf Kosten der Grundeigentümer selbst erstellt werden sollen.

Da diese Pläne ausserordentlich wertvolle Dienste für die bauliche Entwicklung leisten, sollten die Gemeinden versuchen, in ihren Bauordnungen das Verfahren zu verankern, wie vorzugehen wäre, wenn keine freiwillige Einigung zu erzielen ist. Die Detail- und Ausführungsprojekte für die Werkleitungen können erst dann zweckmässig entworfen werden.

## 2. Bauordnungen oder Baureglemente

Ein alter Spruch besagt: En jede bouet nach sim Sinn,
dänn keine chunt und zahlt für ihn!

Wenn man sich diesen Spruch so richtig vor Augen hält und sich vergegenwärtigt, dass Bauordnungen oder Baureglemente gerade das Gegenteil bezwecken, so wird man sich erst klar, welch grossen Schwierigkeiten wir gegenüberstehen, wenn wir daran denken, den Bürgern die Einschränkungen der Baufreiheit mundgerecht zu machen. In Städten, wo die Nachteile des uneingeschränkten Bauens schon lange erkannt sind, wird sich niemand mehr daran stossen, wenn von Baureglementen überhaupt die Rede ist. Man weiss, Grenzabstände und Baulinien, Höhenbeschränkungen und Zoneneinteilungen, Bebauungs- und Quartierpläne sind aus der städtischen Bauentwicklung ebensowenig wegzudenken, wie die Vorschriften über die Feuerpolizei, die Hygiene und die Anlage und Ausführung der Bauten und — was das Wichtigste ist — man hat sich mit dem Vorhandensein derjenigen Instanzen abgefunden, welche die Kontrolle über das Befolgen der Regeln ausüben. Der Apparat ist eingespielt. Aus dem Gesellschaftsspiel für Gemeinderäte und Architekten ist eine ernsthafte Tätigkeit geworden. Man streitet sich nur noch über das Mass der Einschränkungen und nicht mehr über den Grundsatz, ob man die Baufreiheit überhaupt einschränken dürfe oder nicht.

Es ist nicht einzusehen, weshalb Baureglemente und Zonenvorschriften in städtischen Siedlungen Gültigkeit haben sollten und in den halbstädtischen und ländlichen nicht. Die Schäden, welche die absolute Baufreiheit anstiftet, sind überall vorhanden, und ob einzig die Grösse der Siedlung den Ausschlag geben soll, dass Reglemente aufgestellt werden dürfen oder nicht, scheint uns ein äusserst dürftiges und unhaltbares Argument zu sein. Gerade die Orte, die noch eine Entwicklung vor sich haben und solche, die für die Ansiedlung von Industrien geeignet erscheinen, sollten rechtzeitig — nicht erst dann, wenn es zu spät ist — damit beginnen, eine Bauordnung oder ein Baureglement auszuarbeiten und sie dem Volke und der Regierung vorzulegen.

Es rechtfertigt sich eigentlich, in diesem Zusammenhang darauf einzutreten, welche Stellung die Bauordnung oder das Baureglement im Rechtsgefüge unseres Staates einnimmt. Es soll dem Juristen vorbehalten sein, festzustellen, ob mit dem Einführen einer solchen Einrichtung neue Rechtssätze geschaffen werden oder ob nur der Ausbau bereits bestehender vorgenommen wird. Diese Frage wird je nach der Rechtslage in den einzelnen Kantonen zu beantworten sein. Wir wollen nur festhalten, dass die Autonomie unserer Gemeinden, d. h. deren Selbstverwaltung von Kanton zu Kanton verschieden geordnet ist. Die Regelung des Bauwesens ist ein Teil dieser Selbstverwaltung, das Baureglement fällt daher in die Gruppe der Verwaltungsreglemente und ist somit den Reglementen über das Armenwesen, die Fürsorge, das Gesundheitswesen usw. gleichzusetzen.

Beim Vergleich vieler heute gültiger Baureglemente haben wir festgestellt, dass sie wohl den örtlichen Gegebenheiten angepasst erscheinen, dass sie aber meist in ihrem Aufbau eine gewisse systematische Gliederung vermissen lassen. Wir wollen daher versuchen, einen Entwurf für die Einteilung von Baureglementen aufzustellen, welcher der Praxis angepasst ist und auch schon von juristischer Seite seine Genehmigung erfahren hat.

*Die Präambel oder der Vorspruch*

Die meisten Baureglemente beginnen mit der Formel: «Gestützt auf Paragraph ... des EG zum

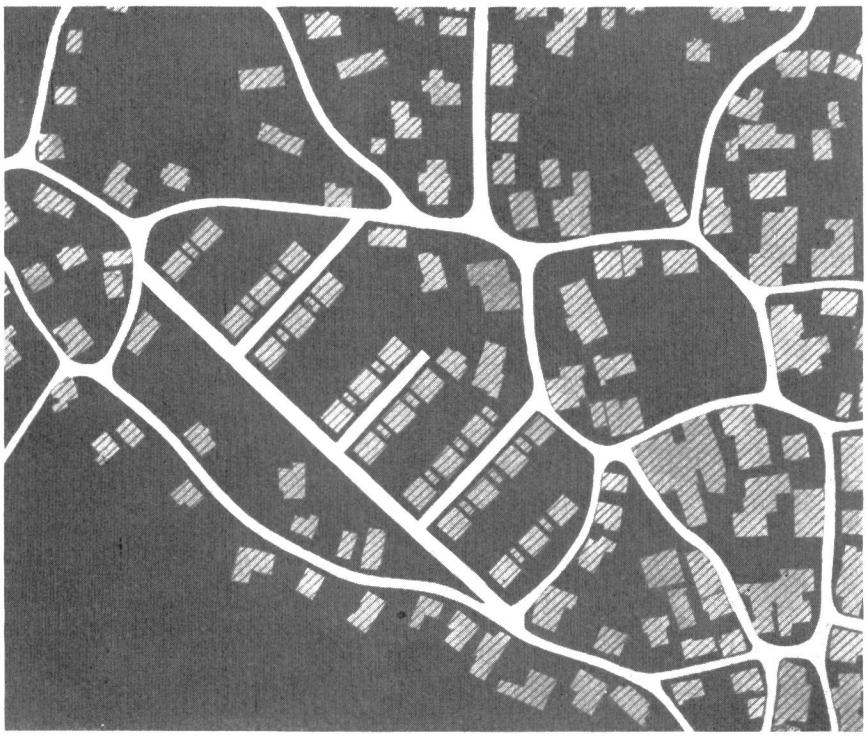


Abb. 16. Erschliessung neuen Baugebietes durch rechtwinklig zueinander stehende Strassen, die sich nicht organisch in den Grundriss der Ortschaft einfügen. Die Bebauung wurde zum Fremdkörper.

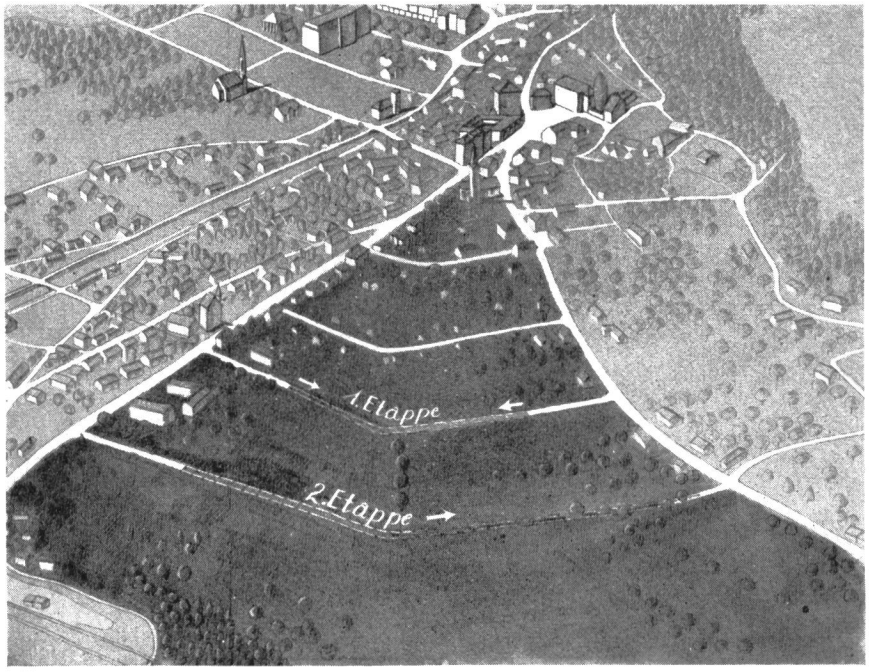



Abb. 17. Organische Erschliessung neuen Baugebietes. Die Strassen können in Etappen erstellt werden.

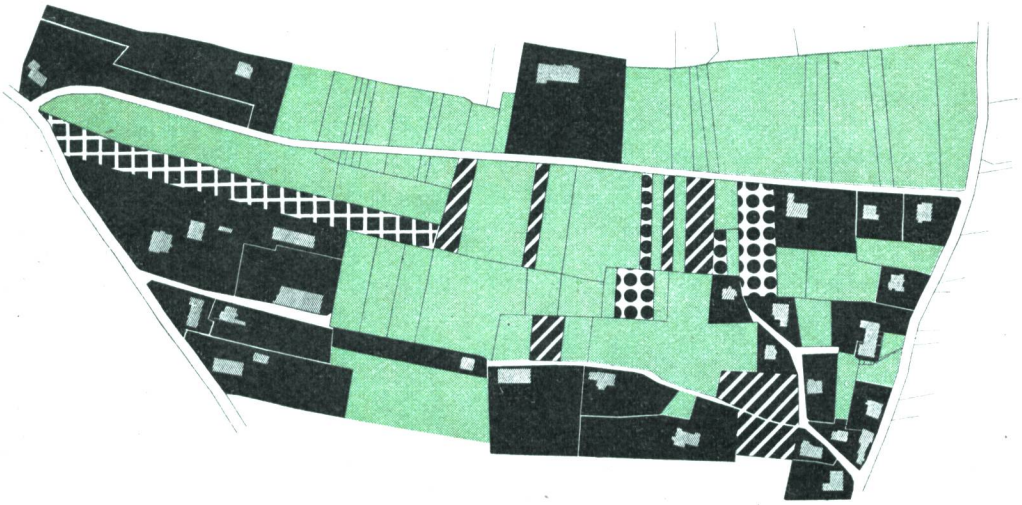


Abb. 18. Die Parzelleneinteilung im Baugebiet eignet sich oft nicht für die Ueberbauung mit Häusern. Trotz der besten Sonnen- und Aussichtslage können die Liegenschaften jahrelang unbebaut bleiben. Die einzelnen Grundeigentümer wären wohl bereit zu einem Baulandaustausch zuzustimmen, wenn nicht ausgerechnet ihre Liegenschaft am stärksten davon betroffen würde.

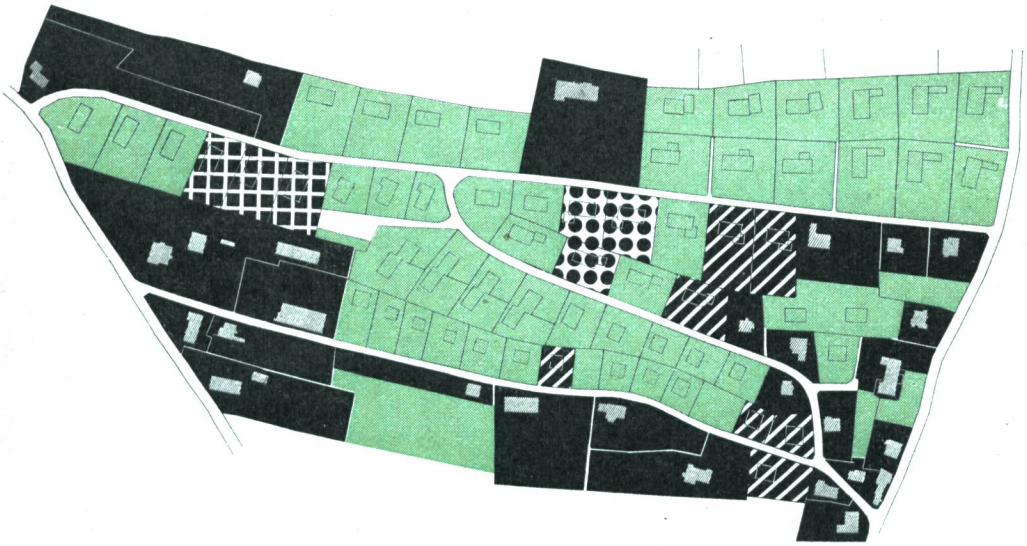


Abb. 19. Die Baulandumlegung ermöglicht eine sinnvolle und zweckmässige Ausnützung des Geländes. Jedem Landeigentümer können auf diese Weise bebaubare Parzellen zugeteilt werden. Baulandabfall wird vermieden. Dieses Quartierplanverfahren sollte durch die Ortsplanung angeregt werden. Die eigentliche Durchführung desselben kann nur dann erfolgen, wenn jeder einzelne Grundeigentümer angehört wird. Der Landabtausch und die Grenzbereinigung sind dann besonders schwer zu bewerkstelligen, wenn die Bebauung (wie hier im Bild) eingesetzt hat und die Hausgärten schon eingezäunt sind. Je früher das Verfahren eingeleitet wird, um so leichter lässt es sich durchführen.

ZGB». Diese nüchterne, kalte, juristisch wohl einwandfreie Formulierung bewirkt, dass jeder unvoreingenommene Leser für sich feststellt: «Aha, ein Gesetz mehr»! Die abneigende, ja ablehnende Einstellung wird von allem Anfang an herausgelockt. Weshalb kann man die Baureglemente nicht mit einer Präambel einleiten, die eindringlich, klar und jedermann leicht verständlich den Zweck des Reglementes umschreibt? Vor uns liegt ein solches Reglement der Gemeinde Mels aus dem Jahre 1875. Der Vorspruch lautet wörtlich: «Der Gemeinderat von Mels, in der Absicht, mehr Ordnung und Regelmässigkeit bei Neubauten im Dorfe Mels und dessen näherer Umgebung zu erzielen, setzt folgendes Baureglement fest:» Diese knappe Einleitung sagt aus, *was der Gesetzgeber will.* Erst die folgenden Artikel geben Auskunft, *wie er es zu erreichen sucht.* Wie viel menschlicher klingt sie als das sachliche «Gestützt auf . . .»

Es ist klar, dass der Bürger, wenn er über den Zweck des Reglementes im Bilde ist, wissen will, woher sich der Gesetzgeber das Recht ableitet, ein neues Gesetz zu erlassen. Das «Gestützt auf . . .» gehört ebenfalls in die Einleitung, denn es zählt die Grundlagen auf, die dem Reglemente als Basis dienen.

## A. Allgemeine Bestimmungen

### *I. Geltungsbereich*

Beim Studium des Reglementes will man zuerst Auskunft erhalten, *wo* das Reglement gelten soll. Der Geltungsbereich muss in räumlicher Hinsicht umschrieben sein. Man will aber auch wissen, *was erfasst werden soll.* Der sachliche Geltungsbereich muss angegeben werden, d. h. es soll aufgeführt sein, welche Sachen erfasst und welche menschlichen Tätigkeiten geregelt werden sollen. Ausserdem will man wissen, wann und unter welchen Voraussetzungen Ausnahmen gewährt werden.

### *II. Die Planunterlagen*

Bevor er auf das «wie geregelt wird» eintritt, will der Bürger wissen, was sonst noch zum Reglemente gehört, denn beim Studium der einzelnen Vorschriften soll er feststellen können, wo sie angewandt werden. Die Aufzählung der Pläne, die integrierende Bestandteile des Reglementes sind, gehört in diesen Abschnitt.

### *III. Die Vollzugsbehörden*

Jedermann will wissen, wem er Rechte einräumt, wem er Pflichten überbindet, wer ihn in Zukunft regiert. Die Regelung der Kompetenzen gehört deshalb ebenfalls in die Einleitung.

### *IV. Beschwerde und Rechtsweg*

Unsere Rechtssprechung öffnet dem Bürger die Möglichkeit, Rekurse gegen getroffene Entscheide zu ergreifen. Der Weg solcher Rekurse und die verantwortlichen Instanzen müssen angegeben werden und ausserdem muss der Bürger Auskunft über die Fristen erhalten, innert welcher er die Rechtsmittel ergreifen kann.

## B. Zoneneinteilung und Zonenvorschriften

### *V. Begriff der Zone*

Dieser Abschnitt, der vorbereitend auf das Folgende wirkt, sagt aus, was die «Zone» im Sinne des Baureglementes bedeutet. Wir wiederholen hier vollständigkeitshalber die Definition, die wir im Abschnitt über den Zonenplan gegeben haben:

Die Zone bedeutet ein Gebiet mit einheitlichen, gleichlautenden Bauvorschriften.

### *VI. Die Zoneneinteilung*

Nachdem nun klar ist, was eine Zone ist, will man wissen, wieviele solcher Zonen geschaffen werden sollen und wie sie bezeichnet werden. Eine Aufzählung der einzelnen Zonen genügt, um diese Uebersicht zu vermitteln.

### *VII. Die Zonenvorschriften*

Die einzelnen Zonenvorschriften, die angeben, welche Nutzung und Ausnützung in den entsprechenden Gebieten zulässig sind, sollen nun folgen. Dieser Abschnitt interessiert den Grundeigentümer ausserordentlich, denn von diesen Faktoren hängt der Wert seiner Liegenschaft weitestgehend ab. Wir möchten darauf hinweisen, dass die einzelnen Zonenvorschriften vergleichbar dargestellt werden sollten, denn der Vergleich der Baubeschränkungen vermittelt den Einblick in Vor- und Nachteile der einzelnen Zonen. Auf alle Fälle ist es auch hier angebracht, den Zweck jeder Zone anzugeben.

## C. Vorschriften für die Strassen und deren Bebauung

Wie aus der Beschreibung der einzelnen Pläne hervorgeht, fallen dem Bebauungsplan, den Bau- und Niveaulinienplänen, den Quartierplänen und den Werkleitungen in der Entwicklung der Ortschaften wichtige Aufgaben zu. Vorschriften über die Anlage von Strassen, über die Stellung der Häuser zu ihnen, über die gegenseitigen Beziehungen zwischen den Häusern, über Kanalisation und die Versorgungsleitungen usw. können in ein Reglement aufgenommen werden. Es besteht zwar die Gefahr, dass es dadurch unübersichtlich wird. Empfehlenswert ist es daher, in diesem Abschnitt Möglichkeiten zu öffnen, je nach Bedarf Ergänzungen des Reglementes vorzunehmen, sei es, dass man der Behörde das Recht einräumt Verordnungen zu erlassen, sei es, dass man ihr vorschreibt, welchen Weg sie zu wählen hat, wenn solche Ergänzungen notwendig werden. Es erübrigt sich hier auf Einzelheiten einzutreten, denn die Bedürfnisse der einzelnen Städte und Dörfer weichen derart voneinander ab, dass es sinnlos ist, auch nur den Versuch zu wagen, Richtlinien herauszuschälen. Grundsätzlich wollen wir bloss festhalten: langjährige Erfahrung lehrt, alle

(Photo Kantonales Hochbauamt, Zürich)

Abb. 20.
Die meisten Dörfer unseres Landes haben sich so entwickelt.

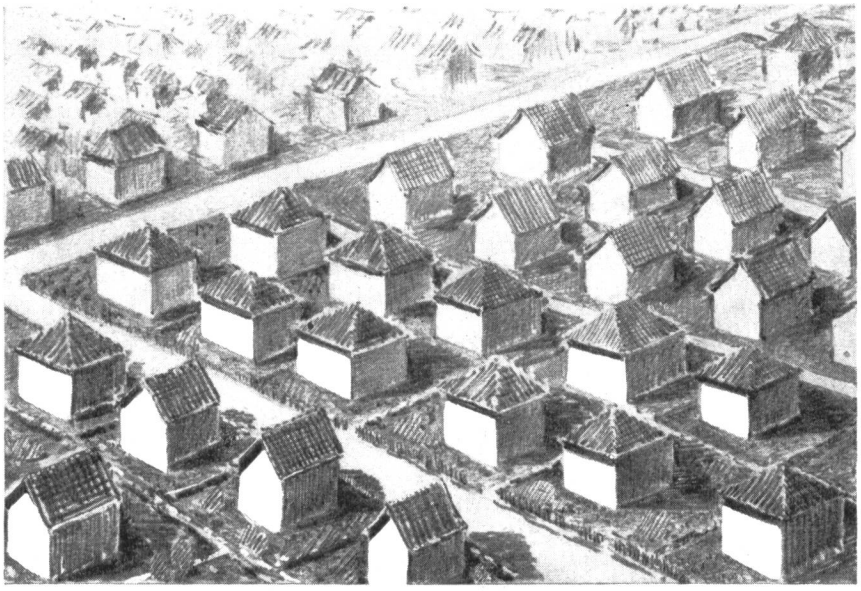
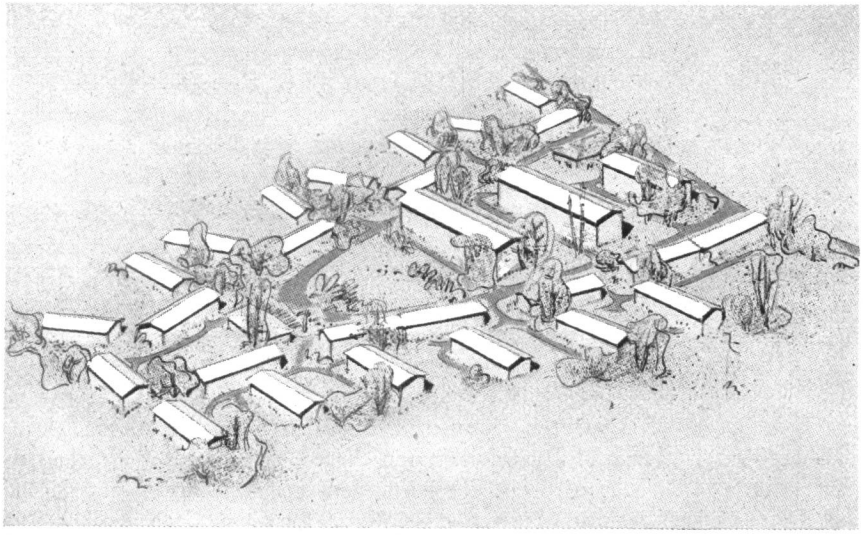


Abb. 21.
Wenn Zonenvorschriften schematisch aufgestellt und angewandt werden, entstehen solche Bilder. Häuschen steht an Häuschen, für Bäume ist kein Platz vorhanden.



(Entwurf Arch. Stücheli & Jenny)

Abb. 22.
Die Vorschriften sollten so abgefasst sein, dass sie dem Bauherrn und seinem Architekten Gestaltungsmöglichkeiten offen lassen. Versuch einer Gruppierung von hohen und niedern Häusern.

Ortschaften, die in Entwicklung begriffen sind, sollten früher oder später die Möglichkeit haben, Vorschriften zu erlassen, welche

das Strassenwesen
das Quartierplanverfahren
die Werkleitungen
das Kanalisationswesen

regeln. Hier liegen die Einsparungen, hier ist der Nutzen der vorsorglichen Planung.

## D. Vorschriften über die Bauten

Es lassen sich zweierlei Arten von Vorschriften denken, nämlich solche, die das Aeussere, und solche, die das Innere der Häuser betreffen. Aesthetische Gesichtspunkte über die Anlage und Ausführung der Objekte und Verordnungen polizeilicher Art, die das Gesundheitswesen, die Feuerpolizei, die Sicherheit der Gebäude usw. betreffen, werden in diesem Abschnitt aufzuführen sein. All diese Angaben dienen vor allem dem Bautechniker und Architekten, die für die Anlage, Gestaltung und Ausführung der Bauten zeichnen. Vollständigkeitshalber seien die Punkte aufgezählt, die für den Entwurf und die Einteilung von Grundrissen, Schnitten und Fassaden interessant sein können, und zwar in der Reihenfolge, wie sie im Verlaufe der Entwurfsarbeit nötig werden.

Grundriss: Lage der Bauten im Gelände und im Grundstück
Dimensionierungen in der wagrechten Ebene
Lage einzelner Räume zueinander
Mindestmasse der Treppen
der Gänge
der Fenster
Maximal zulässige Ausnutzung einzelner Stockwerke

Schnitt: Minimale Höhe der Räume
Maximal zulässige Ausnutzung einzelner Stockwerke

Fassaden: Räumliche Begrenzung des Baukörpers
Gliederung der Fassaden
Gestalt der Dächer
Lage der Fenster
Materialien
Farbgebung
Beschriftung und Reklame

Diese Vorschriften können noch durch andere ergänzt werden, die die Sicherheit in folgenden Hinsichten gewährleisten:

Festigkeit
Hygiene
Feuerwesen

und ausserdem können noch besondere Artikel eingefügt werden, die sich mit besondern Fragen befassen wie

Heimatschutz und
Naturschutz.

## E. Vorschriften über das Baugesuchsverfahren, die Bauausführung, den Unterhalt und die Aenderung von Bauten

*Baugesuchsverfahren*

Jeden Baulustigen, besonders aber seinen Beauftragten, interessiert das Verfahren, welches er einleiten muss, wenn er an die Ausführung eines Werkes herantreten will. Was bewilligungspflichtig ist, muss angegeben sein, ferner muss man wissen, welche und wieviel Pläne und in welchen Massstäben und Ausführungen sie einzureichen, was für Formulare evtl. zu verwenden sind. Ausserdem muss er Kenntnis haben, wann er sein Gesuch einreichen muss und welche Anstalten er sonst noch zu treffen hat. (Dazu gehört beispielsweise das Stellen eines Lattengespannes.)

Das Einspracheverfahren, der Baubescheid und die entsprechenden Instanzen, Termine und Rechtswege müssen in der Bauordnung ebenfalls festgesetzt sein. Die Dauer der Bewilligung und das Verfahren bei der Aenderung des Bauvorhabens sollten auch aufgeführt werden.

*Bauausführung*

Bei der Bauausführung stellen sich ebenfalls Fragen, die von Interesse für die Oeffentlichkeit sein können. Dazu gehören die vorübergehende Benützung des öffentlichen Grundes für den eigentlichen Bauvorgang, die Schutzmassnahmen, die ausserhalb und innerhalb der Baute zu treffen sind, die Kontrolle des Baufortschrittes durch die verantwortlichen Vertreter der Behörde und die Regelung der Verantwortungsfragen für die Beobachtung des Reglementes.

*Unterhalt und Aenderung von Bauten*

Wenn viele Baureglemente Vorschriften über den Unterhalt und die Aenderung von Bauten enthalten, so ist das nur dadurch zu erklären, dass viele Grundeigentümer ihre Liegenschaften verlottern lassen, dass sie von sich aus keine Verbesserungen vornehmen und daher angehalten werden müssen, Abhilfe zu schaffen. Auf der andern Seite kann es auch vorkommen, dass Grundeigentümer Liegenschaften verändern wollen, wenn sie nicht mehr den Bestimmungen und Absichten der Planung entsprechen. Diese Fragen sollten, um unliebsame Auseinandersetzungen zu vermeiden, zum voraus grundsätzlich geregelt werden.

## F. Strafbestimmungen

Hierüber möchten wir uns nicht weiter aussprechen, denn jedermann weiss, dass nur die Furcht vor der Strafe den Widersetzlichen davon abhält, das Gesetz zu umgehen.

## G. Vollzugs- und Uebergangsbestimmungen

In diesen letzten Abschnitt des Baureglementes gehören die Regelung der Gebührenfrage, die Erlasse über Aufhebung und Abänderung von Bauordnungen und Plänen und den Beginn der Wirksamkeit des Reglementes.

## Schlussfolgerungen

Wir Planer sind oft selbst schuld daran, dass die an sich so schwere und dringlich notwendige Aufgabe zu einem Spiel degradiert wird, denn nur allzu leicht sind wir geneigt, die Planung als rein technisches Problem zu betrachten und im eigentlichen, gezeichneten Plan und in der Bauordnung die Erfüllung unserer Aufgabe zu sehen. Ein buntes, mit schönen Farben bemaltes und mit Schriften und Legenden verziertes Stück Papier ist noch lange kein Plan. Es muss höchstens als technisches Hilfsmittel betrachtet werden, um Ideen zeichnerisch für die Nachwelt festzuhalten. Ein richtiger Plan muss leben. Er muss in den Köpfen der Bürger Platz finden und in ihren Herzen Wurzeln schlagen. Ein Plan soll und darf nicht totes Papier bleiben, er muss als Idee ins Bewusstsein eines *jeden* verantwortungsbewussten Bürgers treten. Was nützen die kostbarsten Pläne, wenn sie nur dazu verurteilt sind, ein karges Schattendasein in düstern Amtsschubladen zu führen? Was hat eine Gemeinde davon, wenn man nach Jahren einen solchen Plan ausgräbt, um resigniert festzustellen: «Ja, wenn wir damals . . .»

Ein anderer Grund, weshalb die mit so viel Schwung begonnenen Arbeiten schliesslich ins Stokken geraten, ist der, dass manche Forderung, die wir Planer als richtig erkannt haben, bei unsern Partnern, den Kommissionsmitgliedern und Gemeinderäten, auf unfruchtbaren Boden fällt. Warum soll sich beispielsweise ein Gewerbebetrieb in einem Wohngebiet als schädlich erweisen, wenn doch so und so viele Leute davon leben? Warum sollen Parzellen mit einem Bauverbot belastet werden, wenn noch kein Bedürfnis dafür vorhanden ist, einen Platz für eine Schule auszusuchen, und der Gemeinderat noch nicht einmal die Mittel besitzt, das Land auch tatsächlich zu erwerben? Warum sollen Grundeigentümer dadurch verärgert werden, dass ihre Liegenschaften nur für industrielle oder nur für landwirtschaftliche Bauten ausgenützt werden dürfen? Ist nicht der Wohlstand unseres Volkes gerade deshalb so gestiegen, weil die innige Verflechtung aller Tätigkeiten des Menschen auf so knappem Raume stattfinden darf? Ohne Regelungen, ohne Einschränkungen fand der vielgerühmte Fortschritt statt! Soll man die gute natürliche Entwicklung mit planerischen Massnahmen einschränken?!? Nein und abermals nein! Wir wollen viel lieber alle Unzulänglichkeiten in Kauf nehmen als unsere Freiheit einschränken! Unsere Fenster wollen wir schliessen, wenn die Fabrik in der Nachbarschaft raucht, unsere Ohren verstopfen, wenn sie lärmt und schimpfen wollen wir, wenn sie üble Gerüche verbreitet. Sie soll «zweckdienliche Vorkehren» treffen! Unsere Kinder sollen nur auf der Strasse spielen; im Spiel lernen sie die Gefahren des Verkehrs kennen. Weshalb diese Verweichlichung? Sollen wir unsere Bauern in ihrem Besitzstand schützen, wenn sie es doch selbst nicht wollen? Keine Reglementierungen, keine Einschränkungen! Das sind die Argumente, mit welchen in den Sitzungen der Planungskommissionen gefochten wird. Argumente, die sich oft nur schwer widerlegen lassen. Argumente, die manche so schöne Planungsabsicht vereiteln, die die guten Planungsideen wuchtig aus den Entwürfen herausbrechen. Verzweifelt stehen wir Planer vor dem Rudiment unserer Ideensammlung. Ein magerer Strassenplan, ein inhaltsarmer Baulinienplan sind oft das Ergebnis des langen Bebauungsplanstudiums; eine einfache Abgrenzung des Baugebietes wird stolz Zonenplan genannt, wobei es jedermann klar ist, dass die gesteckten Grenzen dann ins Wanken geraten, wenn nur ein einziges Bauvorhaben in der «Landwirtschaftszone» angemeldet wird.

Und trotzdem! Jedermann ist überzeugt, dass «etwas» geschehen muss. Dieses Jahr werden X-tausend Franken für eine Kanalisationsleitung dorthin ausgeben, das nächste Jahr sollen Y-tausend Franken für jeden Strang ausgegeben werden, und schon melden sich Begehren an für weitere Stränge, für Strassenbauten, Schulen, Sportanlagen, Spitäler u. a. m. Jedes Begehren ist berechtigt, jedes wird später einmal berücksichtigt werden müssen und das Baubudget der Gemeinde steigt von Jahr zu Jahr. Man weiss: so kann es nicht weitergehen. Der Ruf nach Planung, der Ruf nach Haushalten wird laut!

Trotz unserer gelegentlichen Misserfolge, trotz der Rückschläge, die wir da und dort in Kauf nehmen mussten, wollen wir nicht verzagen und einen Weg suchen, um Planungen in Kraft zu setzen, die unserem schweizerischen Rechtsempfinden, unserer demokratischen Denkart entsprechen. Wir wissen, dass wir uns nicht nur an ausländische Beispiele halten dürfen, denn die Verhältnisse liegen in unserm dicht besiedelten Land mit den vielen Kleingrundbesitzern anders als in jenen Staaten, die heute mit der Planung Ziele verfolgen, die nicht die unsern sind.

*H. Marti.*