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

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung

Band: 10 (1953)

Heft: 4

Artikel: Schaffung von Rechtsgrundlagen für die Planung

Autor: Meyer, Rolf

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-781753

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: 15.12.2025

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

Juli/August 1953 10. Jahrgang Nr. 4

Plan

Schweizerische Zeitschrift für Landes-, Regional- und Ortsplanung

Revue suisse d'urbanisme

Erscheint alle 2 Monate - Paraît tous les 2 mois

Vorwort der Redaktion

Die Rechtsfragen der Landesplanung sind verschiedentlich behandelt worden. Wir erinnern an den bekannten Juristentag vom Jahre 1947 in Engelberg, an die umfassende Publikation von Schaumann über die Landesplanung im schweizerischen, englischen und französischen Recht, an mehrere Artikel im «Plan» und an eine Reihe weiterer Veröffentlichungen. Eine Diskussion dieser Fragen in jüngster Zeit — im Rahmen einer Veranstaltung des Zürcher Juristenvereins — unterschied sich insofern von ähnlichen Aussprachen, als sich hier deutlich eine Annäherung der Standpunkte der Planer und Juristen abzeichnete.

Dies zu vermerken wäre kein Grund, wenn nicht die beiden Auffassungen gelegentlich im Grundsätzlichen auseinandergegangen wären. Planer und Juristen traten sich häufig genug als Gegner gegenüber, mit dem stillen oder laut geäusserten Vorwurf, es fehle an der Gegenseite am Verständnis für den eigenen Standpunkt. Verschiedene Bundesgerichtsentscheide wurden von den Planungsfachleuten als verheerend empfunden, während die Juristen nicht selten über bestimmte Forderungen der Planung den Kopf schüttelten und von einer Diktatur der Planung sprachen, die es zu verhüten gelte.

Nun haben sich aber weder die erwähnten Bundesgerichtsentscheide so verheerend ausgewirkt, wie befürchtet wurde, noch zeigten die Planungsfachleute eine besondere Neigung zu diktatorischen Anwandlungen. Eine Annäherung der Standpunkte liegt in der Luft, und sie ist vom sachlichen her nur zu begrüssen. Die Planungsfachleute haben längst eingesehen, dass gegen den Widerstand der Rechtskundigen jeder Planung schliesslich die Wirksamkeit versagt bleibt, während sich die Juristen den Argumenten der Landesplanung mehr und mehr zugänglich zeigen. Diese Nummer ist der gegenseitigen Aussprache gewidmet.

Rolf Meyer,
Orts- und Regionalplaner, Zürich

Schaffung von Rechtsgrundlagen für die Planung*)

Das Thema «Schaffung von Rechtsgrundlagen für die Planung» ist nicht neu. Seit Beginn der landesplanerischen Bestrebungen klingt es uns als mehr oder weniger scharf formulierte Forderung in den Ohren. Es mag darum ganz interessant sein, einmal nachzusehen, wie diese Forderung vor zehn Jahren, im Zeitpunkt der Gründung unserer VLP, ausgedrückt worden ist. Wir lesen in dem von Hans Schmidt vorbildlich redigierten Bericht der damaligen schweizerischen Landesplanungskommission an das Eidgenössische Militärdepartement im Abschnitt «Gesetzliche Grundlagen»:

> «Der Gedanke liegt nahe, eine eigentliche Gesetzgebung für Landesplanung in dem Sinne zu fordern, dass durch Aenderung der Bundesverfassung die Landesplanung in die Hand des Bundes gelegt würde. Hierbei würde jedoch, abgesehen von den beträchtlichen Schwierigkeiten einer solchen Verfassungsänderung, ausser acht gelassen, dass es sich bei der Regional- und Landesplanung nicht einfach darum handelt, einem einmal aufgestellten Plan Rechtskraft zu verleihen, sondern um die Durchführung zeitlich wie auch materiell höchst unterschiedlicher Aufgaben. Der hieraus sich ergebenden starken Differenzierung entspricht es, dass heute die verschiedenen zum Gebiet der Regional- und Landesplanung gehörenden Aufgaben in die verschiedenen Kompetenzbereiche des Bundes, der Kantone und der Gemeinden fallen. Dem gegenüber würde eine vollständig in der Hand des Bundes konzentrierte Planung zu unnötigen Schwerfälligkeiten und Härten führen. Die Lösung muss vielmehr darin gesucht werden, dass sowohl der Bund als auch die Kantone und Gemeinden diejenigen gesetzlichen Handhaben und Kompetenzen erhalten, die sie für die ihnen zufallenden Aufgaben brauchen. Zum Teil besitzen sie diese bereits, zum Teil müssen sie zweckentsprechend ergänzt oder neu geschaffen werden.»

Anschliessend folgt eine kurze Uebersicht über die schon vorhandenen Rechtsgrundlagen und es wird auch deutlich auf das Machtmittel der Subventionspraxis hingewiesen, das dem Bunde erlaubt, seine Beiträge von der Einhaltung gewisser, im Interesse der Regional- und Landesplanung stehender Bedingungen abhängig zu machen.

Eine grosse Bedeutung wurde damals dem Art. 702 des Zivilgesetzbuches zugemessen, der dem Bund, den Kantonen und den Gemeinden das Recht vorbehält, Beschränkungen des Grundeigentums zum allgemeinen Wohle aufzustellen.

Man glaubte, zum Teil mit Recht, dass die Kantone und Gemeinden auf Grund dieses Artikels

[1] Aus einem Vortrag für die Diskussionstagung der Initiantengruppe zur Aktivierung der Landesplanung vom 16./17. Mai 1953 in Schwarzenberg LU. (Der Exkurs über das Thema «Recht und Raum» folgt als selbständiger Aufsatz in einer späteren Nummer.)

in ihrer Gesetzgebung noch viel weiter gehen könnten, als sie es bisher taten, und zwar ohne die Eigentumsgarantie zu verletzen. Insbesondere sah man eine straffe Regelung des Bebauungsplanwesens vor. Es heisst im genannten Bericht:

> «Um die Regionalplanung zu verwirklichen, müssten die wichtigsten Gemeinden nicht nur verpflichtet werden, solche Bebauungspläne aufzustellen, sondern die Kantone müssten überdies die Aufstellung der Pläne auf Grund von Regionalplänen ... vorschreiben können. Eine entsprechende Bestimmung hat der Kanton Baselland in sein neues Baugesetz aufgenommen. Am weitesten ausgebaut ist jedoch das Baugesetz des Kantons Waadt vom 5. Februar 1941, das dem Kanton die Möglichkeit gibt, die Regionalplanung in vollem Umfang an die Hand zu nehmen und das darum geradezu als Vorbild für die Gesetzgebung der übrigen Kantone gelten kann.»

Dies alles wurde vor zehn Jahren geschrieben und wir fragen uns nun heute dreierlei:

1. Wieviel von diesen Forderungen ist inzwischen erfüllt worden?
2. Welche Forderungen haben wir *heute* zu stellen?
3. *Wie* sollen wir sie stellen, um ihnen grösstmögliches Gehör zu verschaffen?

Als Antwort auf die *erste Frage* möchte ich Ihnen eine knappe Uebersicht geben über die Schritte, die von einzelnen Kantonen und vom Bund in der vom Bericht der Landesplanungskommission vorgezeichneten Richtung unternommen worden sind.

Der Kanton *Zürich* hat im Jahre 1943 seinem Baugesetz einige für die Planung wichtige Bestimmungen eingefügt, unter denen besonders der § 8b durch verschiedene Bundesgerichtsentscheide berühmt oder besser gesagt berüchtigt geworden ist. Dieser gibt dem Regierungsrat das Recht, wo das Bedürfnis es erfordert, über das Gebiet verschiedener Gemeinden einen Gesamtplan, also einen Regionalplan aufzustellen, in welchem das Verkehrsstrassennetz, die Grundlagen für die Wasserversorgung und die Ableitung der Abwasser, die für öffentliche Anlagen erforderlichen Gebiete, die Industriegebiete, die land- und forstwirtschaftlich benützten Gebiete und die Wohngebiete enthalten sind. Die Bebauungspläne der Gemeinden haben sich diesem Gesamtplan anzupassen. Ferner erhielt der Kanton das Recht, für Strassen erster und zweiter Klasse selber Bau- und Niveaulinien festzusetzen, falls die Gemeinden dies trotz wiederholter Aufforderung unterlassen.

Der Kanton *Zug* beriet einen von Dr. Gerold Meyer äusserst mutig konzipierten Entwurf für ein Baugesetz, das grossenteils schon den Charakter eines eigentlichen Planungsgesetzes trug, und man war gespannt darauf, ob es dem kleinsten unserer Kantone gelinge, allen andern als Beispiel voranzugehen. Leider erlitt die Vorlage trotz zahlreicher Verwässerungen vor dem Volke Schiffbruch.

Der Kanton *Solothurn* hat im Jahre 1951 sein Gesetz über das Bauwesen durch einige wichtige Bestimmungen und ein verbindliches Normalbaureglement ergänzt. Die Gemeinden erhielten damit das ausdrückliche Recht, grundlegende Vorschriften über die Einteilung in Nutzungszonen aufzustellen sowie Vorschriften, die geeignet sind, die Einhaltung der Zoneneinteilung und des Etappenplanes zu ermöglichen, wie Verweigerung allfälliger Beiträge, der Zuführung öffentlicher Leitungen oder des Ausbaues und der Uebernahme von Zufahrtsstrassen.

Im Kanton *Aargau* hat Dr. Buser einen Baugesetzentwurf im Sinne der Landesplanung ausgearbeitet, der aber vorläufig noch in der Schublade der Verwaltung liegt, weil man nicht wagt, damit vor die Räte zu treten. Dafür hat der Aargau im letzten Jahr ein «Gesetz über den Ausbau der Land- und Ortsverbindungsstrassen» angenommen, das in sechs Paragraphen nicht nur die Finanzierung dieses Ausbaues regelt, sondern dem Kanton auch das Recht gibt, von sich aus das Trasse solcher Strassen durch Baulinien zu sichern.

Der Kanton *Waadt* ergänzte sein bereits erwähntes vorbildliches Baugesetz durch einige Bestimmungen.

Der Kanton *Glarus* hat im Jahre 1951 ein neues Baugesetz angenommen und der Kanton *Bern* hat eines in Vorbereitung.

An *Bundesgesetzen* sind zu erwähnen:

— Das Gesetz über die Entschuldung landwirtschaftlicher Heimwesen, das eine systematische Trennung von Baugebiet und Landwirtschaftsgebiet erwarten liess, praktisch aber ohne Bedeutung blieb, weil die Bauern von der angebotenen Entschuldung fast keinen Gebrauch machen (vielleicht nicht zuletzt, da sie nach der Entschuldung von der Möglichkeit spekulativen Baulandverkaufs ausgeschlossen wären!).

— Dann das Bundesgesetz über die Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes, kurz genannt das landwirtschaftliche Bodenrecht. Leider sind die landesplanerischen Grundgedanken des ersten Entwurfs im Laufe der Beratungen so verwässert worden — zum Teil durch die Bauernvertreter selber —, dass das Gesetz nun keine Handhabe mehr bietet gegen den ungeregelten Verkauf landwirtschaftlichen Bodens als Bauland. Da das Gesetz ausserdem die Kompetenzen der Kantone zu weiteren Verschärfungen abschliessend regelt, sind nun auch den Kantonen die Hände gebunden. Die kantonalen Einführungsgesetze zum landwirtschaftlichen Bodenrecht, die da und dort in Kraft gesetzt wurden, boten darum keine Gelegenheit zu grundsätzlich neuen Regelungen.

— Ein Entwurf für ein neues eidgenössisches Gewässerschutzgesetz wird vermutlich noch in diesem Jahre zur Beratung kommen.

— Schliesslich ist in diesem Zusammenhang auch auf die Wirtschaftsartikel hinzuweisen, wo die Möglichkeit vorgesehen ist, planerische Massnahmen zu fordern.

Dies waren, wenn auch vielleicht nicht alle, so doch die wichtigsten Schritte, die zur Schaffung neuer Rechtsgrundlagen für die Landesplanung un-

ternommen worden sind. Leider haben nicht alle zum gewünschten Erfolge geführt.

Damit kommen wir zur *zweiten Frage:* welche Forderungen wir *heute* zu stellen haben in bezug auf die Erweiterung der Rechtsgrundlagen. Ich habe versucht, eine Liste des wichtigsten aufzustellen und mich dabei — nach berühmtem Vorbild — auf die runde Zahl von zehn Punkten zu beschränken. Die Reihenfolge sagt nichts aus über die Wichtigkeit.

Erste Forderung: «Verbindliche Regionalplanung»

Es geht darum, für die Regionalplanungen ein bestimmtes Mass von Verbindlichkeit gegenüber Kanton und Gemeinden zu verlangen, auf dass sie allseits ernst genommen werden und nicht stehen bleiben auf der Stufe dessen, was als «Gesellschaftsspiel von Gemeinderäten und Architekten» bezeichnet wurde. Die Sache mit der Verbindlichkeit ist nun aber bei uns nicht so einfach, da wir — im Gegensatz zu andern Ländern — keine straffe Gesetzgebung über Landesplanung haben. Unser Föderalismus lässt Raum für ganz verschiedene Möglichkeiten. Die Regionalplanung wurde in der Schweiz bis jetzt von dreierlei Instanzen betrieben: von Kantonen (Zürich, Baselstadt und -land, Waadt und Genf), von Gemeinden, die sich zu diesem Zweck zusammengeschlossen haben (Mittelrheintal, Luzern usw.) und von Regionalplanungsgruppen unter mehr oder weniger starker Mitbeteiligung der Gemeinden (Baden, Bern, Rheinuferschutz usw.). Dass die geschaffenen Regionalpläne in allen drei Fällen ganz verschiedene Grade der Verbindlichkeit besitzen, dürfte ohne weiteres einleuchten. Dieses Nebeneinander von amtlichen und ausseramtlichen Verfahren ist für unser Land typisch und durchaus nicht abzulehnen. Jedenfalls ist mit dem Weiterbestand der drei verschiedenen Organisationsformen der Regionalplanung zu rechnen. Wir sind darum genötigt, den Gesichtspunkt der Verbindlichkeit für alle drei Fälle getrennt zu betrachten.

Zunächst die Regionalplanung in der Hand der Kantone.

Wie schon erwähnt, ist schon vor zehn Jahren gefordert worden, dass die Kantone das Recht bekommen, den Gemeinden die Aufstellung von Bebauungsplänen auf Grund von Regionalplänen «vorschreiben» zu können. Wie weit damit eine *absolute* Verbindlichkeit der Regionalpläne angestrebt wurde, lässt sich nicht ohne weiteres entscheiden. Jedenfalls sind wir nach den bisherigen Erfahrungen heute wohl mehrheitlich der Auffassung, dass dem Regionalplan der Rang eines *Richtplanes* zukommen sollte, der den Gemeinden gegenüber nicht absolut, sondern nur so weit verbindlich ist, dass ihnen noch ein Spielraum zu eigenem planerischem Ermessen bleibt. Die Verbindlichkeit, die wir für den Regionalplan fordern müssen, bezieht sich also z. B. nicht auf genaue Einhaltung von Baugebietsgrenzen, sondern auf Befolgung der im Regionalplan auf das konkrete Gebiet angewendeten und graphisch festgelegten *Grundsätze* der Baugebietsbegrenzung. Dasselbe müsste auch gelten in bezug auf jene Teilinhalte des Planes, für die der Kanton selber abschliessende Kompetenzen besitzt, wie z. B. für Hauptstrassen, Flusskorrektionen. Mit andern Worten wäre auch der Kanton auf die generelle Einhaltung seiner eigenen Regionalpläne zu verpflichten, was bis heute nicht der Fall war. Aus den Erfahrungen mit dem Institut des Gesamtplanes im Kanton Zürich und den darüber ergangenen Bundesgerichtsentscheiden lässt sich jedenfalls sagen, dass wir mit der amtlichen Regionalplanung nur weiter kommen können, wenn deren Inhalt, Umfang und Verbindlichkeit in den Baugesetzen sorgfältig geregelt wird. Das Solothurner Baugesetz kann in dieser Hinsicht als guter Anlauf gewertet werden.

Daneben gibt es nun wie gesagt auch interkommunale Regionalplanungen, bei denen sich einige Gemeinden *freiwillig* zusammenschliessen, gemeinsame regionalplanerische Richtlinien ausarbeiten und ihre Ortsplanungen dann, wiederum freiwillig oder auf vertraglicher Grundlage, diesen Richtlinien anpassen. Die Verbindlichkeit steht hier natürlich auf schwachen Füssen. Es fragt sich aber, ob nicht auch für diese freiwilligen Zweckverbände der Gemeinden gewisse gesetzliche Rahmenbestimmungen über die Verbindlichkeit der von ihnen geschaffenen Regionalpläne möglich wären. Als Korrelat dazu wäre allerdings ein gewisses Aufsichtsrecht des Kantons über die Einhaltung solcher Pläne durch die beteiligten Gemeinden in Kauf zu nehmen. Es ergäbe sich damit — auf höherer Stufe — ein analoges Verhältnis, wie es heute bei den privaten Quartierplänen besteht, deren Einhaltung von den Gemeinden überwacht wird. Dabei darf man aber nicht vergessen daran zu denken, dass man solche Regionalpläne auch muss abändern können. Dazu ist es nötig, die Abänderungskompetenz in *eine* Hand, sei es Zweckverband oder Kanton, zu legen.

Bei der dritten Gruppe, wo es sich um Pläne handelt, die von den Regionalplanungsgruppen geschaffen werden, kann bis jetzt und wohl auch in Zukunft von einer Verbindlichkeit nicht gesprochen werden; es sei denn von einer moralischen. Sie sind als private Vorschläge zu betrachten, denen jedoch eine grosse praktische Wirkung zukommen kann.

Unsere Forderung wird sich darum nur auf die kantonale und interkommunale Regionalplanung beziehen können. Sie muss lauten: Stärkung der Verbindlichkeit der Regionalpläne gegenüber Gemeinden *und* Kanton unter gleichzeitiger Klarstellung des Richtplancharakters.

Zweite Forderung: «Grünzone»

Durch die neue Bauordnung der Stadt Zürich ist diese Forderung zu allergrösster Aktualität gelangt. Es geht darum, gewisse Gebiete der normalen privaten Ueberbauung zu entziehen, und zwar für zwei grundsätzlich verschiedene Zwecke:

a) zur dauernden Freihaltung als Erholungsgebiet;
b) als Landreserve für Bauten von öffentlichem Interesse, die grössere Freiflächen benötigen.

Die rechtliche Lage ist in beiden Fällen ganz verschieden:

Zur dauernden Freihaltung braucht es keine völlige Enteignung, sondern nur ein Bauverbot, d. h. den Entzug des Baurechtes. Da nun aber gerade im Umkreis von Städten und Ortschaften das Baurecht den wichtigsten Inhalt des Grundeigentums darstellt, wird der völlige Entzug des Baurechts zu einem enteignungsähnlichen Tatbestand mit Entschädigungspflicht. Ob dabei die Entschädigung als Voraussetzung oder als Folge dieses Tatbestandes zu gelten habe, darüber streiten selbst die Juristen. Vorherrschend ist zurzeit die Auffassung, dass die Entschädigungspflicht eine *Folge* der Enteignung, bzw. hier des enteignungsähnlichen Tatbestandes sei; man wird bei allfälligen Revisionen von Expropriationsgesetzen darauf achten müssen, dass diese für die Planung günstigere Version klar im Text verankert wird. Eine Revision der kantonalen Expropriationsgesetze müssen wir nun aber schon deshalb fordern, weil diese Gesetze nur die Expropriation für die Erstellung öffentlicher Werke und Anlagen, allenfalls auch privater Werke im öffentlichen Interesse kennen, nicht aber den blossen Baurechtsentzug ohne Erstellung irgend eines Werkes. Letzteres ist in der Regel nur zulässig unter dem Titel Landschaftsschutz, wo eine Natur- und Heimatschutzverordnung eine solche Massnahme ausdrücklich vorsieht. Nun können wir aber nicht behaupten, dass es sich bei den vorgesehenen Grünzonen unserer Städte und Ortschaften durchwegs um schützenswerte Landschaftsteile handle, anderseits haben wir aber auch gar nicht die Absicht, alle die ausgeschiedenen Flächen parkartig mit Wegen und Bänken auszugestalten. Darum müssen wir fordern, dass die für Erholung vorgesehenen Grün-, oder sagen wir besser «Frei»-gebiete als ebensosehr im öffentlichen Interesse stehend anerkannt werden wie die sogenannten «öffentlichen Anlagen».

Das ganze Problem dreht sich nun aber letzten Endes um die Entschädigung. Wieviel und in welchem Zeitpunkt ist Entschädigung zu zahlen? Die Frage nach dem Zeitpunkt ist dabei noch fast die schwierigere. Denn schon für die Gemeinde selbst ergeben sich widerstreitende Interessen: Sie möchte einerseits die Auszahlungen auf möglichst lange Zeit verteilen, muss aber anderseits fürchten, dass inzwischen die Landpreise immer mehr steigen. Auch auf der Seite des privaten Grundeigentümers ist die Sache nicht ganz eindeutig. Der eine möchte sein Land sofort heimschlagen, der andere betrachtet es als Kapitalanlage, wenigstens wenn die Entschädigung zum «dannzumaligen» Landpreis garantiert wird. Ich möchte folgenden Vorschlag zur Diskussion stellen:

— Entschädigung für den Entzug des Baurechtes auf Grund des Landpreises im Moment der Massnahme, Auszahlung jedoch innerhalb einer gewissen Frist, sagen wir längstens in zwei Jahren.

— Entschädigung für den Verlust der Landwertsteigerung seit dem Entzug des Baurechtes auf Grund der Landpreissteigerung in benachbarten Bauzonen im Moment des Eigentumsüberganges durch Heimschlag oder Expropriation.

Dieser vermittelnde Vorschlag hat für sich, dass viel mehr Grundeigentümer ihr Land behalten werden. Und das kann gerade im Falle einer Stadt sehr wichtig sein, denn für sie würde eine Bewirtschaftung all der von ihren bisherigen Betrieben abgeschnittenen Grünzonen-Grundstücke zum grossen Problem.

Der *andere* Zweck der Grünzone, nämlich die Freihaltung von Landreserven für Bauten von öffentlichem Interesse mit grossen Freiflächen, bedingt den vorsorglichen Entzug des Baurechtes im Hinblick auf einen späteren Eigentumsübergang an die Gemeinde. Die heutigen Expropriationsgesetze kennen das *vor*sorgliche Bauverbot — ich glaube mit einer einzigen Ausnahme — noch nicht. Am Falle der Zürcher Schulhausplätze kann ich am besten zeigen, was das bedeutet. Selbstverständlich darf man nach zürcherischem Gesetz Schulhausplätze expropriieren, aber erst, wenn der Bedarf für das Schulhaus effektiv vorhanden, d. h. das betreffende Quartier schon überbaut ist und wenn ein fertiges Bauprojekt vorliegt. Vom Tage der Ausschreibung der Expropriation an gilt zwar ein Bauverbot, aber nur während zwei Jahren. Erfolgt der Eigentumsübergang nicht innerhalb dieser Frist, so kann der Private bauen.

Wir fordern darum das *vor*sorgliche Bauverbot auf längere Frist und schon auf Grund des *plan*lichen Nachweises eines *künftigen* Bedarfes. Für die Entschädigung denke ich mir das gleiche zweistufige Vorgehen wie bei den dauernd freizuhaltenden Gebieten. Dem Privaten ist aber auf alle Fälle noch eine Garantie zu geben, dass das Land für einen zonengemässen öffentlichen Zweck ohne Grundstückgewinn seitens der Oeffentlichkeit verwendet wird.

Alle diese Fragen wurden in Zürich von einer kantonalen Kommission für Rechtsfragen der Orts- und Regionalplanung im Hinblick auf eine Revision des kantonalen Baugesetzes geprüft. Diese Kommission ist der Meinung, dass man inskünftig die beiden Zwecke der Grünzone sauber trennen und zwei verschiedene Zonen dafür vorsehen müsse:

a) eine Zone für dauernde Freihaltung und
b) eine Zone für künftige öffentliche Bauten.

Dieser Vorschlag brächte wohl für die Praxis der Zonenausscheidung nicht geringe Schwierigkeiten, hätte aber anderseits den grossen Vorteil, dass er die Gemeinden zu einer weitsichtigen Planung ihrer öffentlichen Bauvorhaben zwingt. Bei der «gemischten» Grünzone, wie sie in der neuen Bauordnung der Stadt Zürich verwirklicht wurde, besteht nämlich tatsächlich die Gefahr, dass die Gemeindeverwaltung die *ganze* Grünzone, also auch die ursprünglich mit Landschaftsschutz oder Trennfunktionen begründeten Teile, als stille Landreserve für öffentliche Bauten betrachtet. Wie leicht könnte eine solche Grünzone zur bequemen «Ausweiche» werden für die mühe- und kostensparende Befriedigung von Baubedürfnissen, die — wie man gerne sagt — «völlig unerwartet» auftauchen! Die nunmehr zur Diskussion gestellte Trennung in eine eigentliche «Freizone» und eine «Zone für öffent-

liche Bauten» gäbe dem Volk die viel grössere Sicherheit darüber, dass die zum Zwecke der Freihaltung mit Bauverbot belegten Flächen auch wirklich frei *bleiben*. Eine nachträgliche Beanspruchung für Bauzwecke käme nur noch in Frage nach entsprechender Revision des Zonenplanes, und das wäre vielleicht gar nicht schlecht, weil dann jeder Stimmbürger zu dem beabsichtigten Eingriff in die Freizone selber wieder Stellung nehmen könnte. Der Vorschlag verfolgt also letzten Endes den Zweck, die Rechtssicherheit zu steigern. Er verdient darum volle Anerkennung, doch muss er hinsichtlich seiner weittragenden Konsequenzen auf Planungstechnik und -politik noch sorgfältig geprüft werden.

Dritte Forderung: «Landwirtschaftszone»

Dass wir eine saubere Trennung in Baugebiete und Nichtbaugebiete brauchen, steht für uns Planer nicht mehr zur Diskussion. Sie ist aber nach wie vor ein grosses, rechtliches Problem.

Früher versuchte man bisweilen, den rechtlichen Schwierigkeiten einer klaren Alternative aus dem Wege zu gehen mittels sogenannter «ländlicher Zonen», wo das nichtlandwirtschaftliche Bauen zwar durch stark herabgesetzte Ausnützungsziffern gehemmt, aber nicht verhindert wurde. Solche Massnahmen fördern, ja fordern jedoch geradezu die noch stärkere Verzettelung von Bebauung, Strassen und Leitungen. Sie zwingen zu einer unrationellen, teuren Bauweise und erreichen damit genau das Gegenteil dessen, was die Landesplanung anstreben muss. Später, nach dem denkwürdigen Greifensee-Entscheid des Bundesgerichtes, glaubte man, eigentliche «Landwirtschaftszonen» mit weitgehendem Verbot nichtlandwirtschaftlicher Bebauung wagen zu können, und zwar ohne Entschädigung der Grundeigentümer. Der Uitikoner Entscheid des Bundesgerichtes vom Jahre 1948 hat dann die Zulässigkeit von Landwirtschaftszonen bejaht für den Fall, dass in der kantonalen Gesetzgebung eine ausreichende Grundlage vorhanden ist, hat sich aber über die Kernfrage, die Entschädigungspflicht, leider nicht ausgesprochen.

Die Juristen sind sich in dieser Frage selber nicht einig. Dr. Sigg und Dr. Schaumann bejahen die Zulässigkeit von Landwirtschaftszonen ohne Entschädigung, natürlich unter einschränkenden Voraussetzungen, Prof. Imboden lehnt sie ab. Ich erinnere an das Referat des letzteren im Zürcher Ingenieur- und Architektenverein, wo er ausdrücklich sagte, dass man die Freihaltung des Landes zwischen den Ortschaften nicht mit der Notwendigkeit der Landwirtschaft begründen könne. Das öffentliche Interesse liege nicht auf seiten der Landwirtschaft, sondern auf seiten der städtischen Besiedlung. Nach seiner Meinung kommt es nur in Frage, die ausserhalb der Bauzonen gelegenen Gebiete gewissermassen als Reservebauzone zu betrachten, wo das Bauen zwar nicht verboten, aber von fünf Voraussetzungen abhängig gemacht wird:

1. keine Belastung der Oeffentlichkeit durch Erschliessung;
2. im voraus geregelte Abwasserbeseitigung;
3. keine Beeinträchtigung der Landschaft in ästhetischem Sinne;
4. keine Beeinträchtigung der landwirtschaftlichen Nutzung umliegender Grundstücke;
5. keine Beeinträchtigung einer späteren Planung.

Ueber diese fünf Punkte hinaus lasse sich mit gutem Gewissen kein öffentliches Interesse geltend machen.

Auf solchen Ueberlegungen fussend, schlägt die Zürcher Kommission für Rechtsfragen der Orts- und Regionalplanung vor, anstelle einer Landwirtschaftszone das sogenannte «übrige Gemeindegebiet» einzuführen, wo nur gebaut werden kann, wenn die genannten fünf Voraussetzungen erfüllt sind. Insbesondere hätten die Bauenden für sämtliche Erschliessungskosten selber aufzukommen, eine Regelung, wie sie schon in einigen Gemeindebauordnungen versucht worden ist.

Ich persönlich glaube, dass dieses Mittel zwar etwas beitragen und vor allem in stadtferneren Orten seinen Zweck erfüllen kann; im nahen Umkreis der Stadt aber, also gerade dort, wo wir eine Freihaltung im grossen Stil am dringendsten brauchen, wenn wir weitere Eingemeindungen verhindern wollen, gerade dort wird es gründlich versagen.

Denn, machen wir uns doch nichts vor: unsere Grossunternehmer des Wohnbaues spekulativer *und* sozialer Richtung werden wegen des Mangels einiger Strassen und Leitungen nicht davor zurückschrecken, gerade in diesen «übrigen Gemeindegebieten», wo der kleine Mann ihnen keine Konkurrenz machen kann, grosse, zusammenhängende Gebiete aufzukaufen und zu überbauen; es wäre denn, man käme zur Lösung, die im Kanton Aargau versucht wird: dass die Gemeinde nicht nur den *Bau* von Strassen und Leitungen ablehnt, sondern ausserdem die *Lieferung* von Wasser, Gas und Elektrizität sowie die Abnahme von Kehricht und Abwasser verweigert [2]. Selbst dieses letztere Mittel, das ich ein Mittel der *negativen* Planung — nämlich durch Verhinderung von etwas Unerwünschtem — nennen möchte, wird auf die Dauer dem Druck der Entwicklung nicht standzuhalten vermögen, denn — vergessen wir nicht — solange wir keine verbindliche Regionalplanung haben, können die Gemeinden ihr «übriges Gemeindegebiet» ja in jedem beliebigen Zeitpunkt und Ausmass in gewöhnliche Bauzonen umteilen.

Wir geben gerne zu, dass sich das öffentliche Interesse der *Gemeinden* in der Mehrzahl der Fälle auf die genannten fünf Punkte beschränkt. Ich möchte es bezeichnen als das öffentliche Interesse am zweckmässigen Ausbau der Städte und Ortschaften oder kurz das «öffentliche *Städtebau*-Interesse».

Daneben darf nun aber nach unserer Meinung — im Gegensatz zu jener von Prof. Imboden — doch auch von einem öffentlichen Interesse an der

[2] Laut provisorischer Information hat das Bundesgericht inzwischen im Rekurs Baumgartner gegen Gemeinde Ennetbaden entschieden, dass die in der Bauordnung vorgesehene eventuelle Verweigerung der Wasserlieferung für ausserhalb der Bauzonen liegende Gebiete rechtlich zulässig ist.

Erhaltung und Förderung einer rationellen Landwirtschaft oder kurz von einem «öffentlichen *Landwirtschaft*sinteresse» gesprochen werden, welches weniger ein Gemeinde- als ein *Landes*interesse ist.

Wie wäre es sonst zu erklären, dass von Bund und Kantonen Hunderte von Millionen Franken aufgewendet werden für Bodenverbesserungen, Güterzusammenlegungen und andere Massnahmen, und dass sich in den letzten Jahrzehnten eine ganze Flut von Rechtsinstrumenten zur Erhaltung und Förderung der Landwirtschaft über uns ergossen hat: von den Wirtschaftsartikeln über das Entschuldungsgesetz, das Landwirtschaftsgesetz, das Gesetz über die Erhaltung des bäuerlichen Grundbesitzes bis zu den vielen kantonalen Einführungsgesetzen und Verordnungen der gleichen Materie!

Die Juristen werden sagen — und mit einem gewissen Recht —, dass es Sache dieser Spezialgesetzgebung wäre, die Landwirtschaft zu schützen und eine im *Bau*gesetz verankerte Landwirtschaftszone darum nicht in Frage kommen könne. An uns ist es jetzt, den Nachweis zu erbringen, dass es jedenfalls ohne eine gewisse *räumliche*, d. h. zonenmässige Festlegung der zu erhaltenden Landwirtschaftsgebiete einfach nicht geht, wenn nicht die öffentlichen Gelder verschleudert werden sollen.

Ich glaube, dass die Schwierigkeit, in der wir heute stecken, letzten Endes darin begründet liegt, dass wir bis jetzt immer versuchten, eine Zone des öffentlichen *Landwirtschaft*sinteresses in unseren *Bau*gesetzen zu verankern, die doch ausschliesslich dem öffentlichen *Städtebau*interesse gewidmet sind. Viel leichter liessen sich diese beiden polaren Interessen, denen wir als Landesplaner grundsätzlich gleiche Berechtigung zuerkennen müssen, in einem *neutralen Planungsgesetz* koordinieren. Diesen Vorschlag möchte ich hier nicht näher erläutern, da ich später unter dem Thema «Recht und Raum» noch einmal darauf zurückkommen werde.

Zum Schlusse dürfen wir nun wohl noch ein öffentliches Interesse erster Ordnung ins Feld führen, das sich hoch über die beiden andern erhebt. Es ist das *staatspolitische* Interesse an der Erhaltung selbständiger Gemeinden und eines klaren föderativen Aufbaues; beides Dinge, die zwar nicht ausschliesslich, aber doch in einem nicht zu unterschätzenden Ausmass von der räumlichen Verteilung und Gliederung unserer Siedlungen abhängen.

Seit je und je lag eine der Hauptstärken unseres schweizerischen Staatsgebildes in der fruchtbaren Wechselwirkung und dem gesunden Kompromiss zwischen den polaren Gegenkräften von Stadt und Land. Es gilt, dieses ausgewogene Wechselspiel zu erhalten.

Vierte Forderung: «Indirekte Planungsmittel»

Wir haben vorhin die Forderung nach dem Rechtsmittel der Landwirtschaftszone aufgestellt und begründet. Wir wissen dabei, dass dieses Mittel nur dort angewendet werden dürfte, wo das Land dem Druck der städtischen Besiedlung noch nicht allzu sehr ausgesetzt ist. Je länger wir warten, desto schwerer wird es werden, die Landwirtschaftszone zwischen Städten wie Winterthur, Zürich, Baden, Brugg, Aarau, Olten zu verwirklichen. Bereits sind ja die Siedlungen zwischen Winterthur, Zürich und Brugg auf dem «besten» Wege, zu einem amorphen Gebilde zusammenzuwachsen, um ganz zu schweigen von den zürcherischen Seeufern. Vielleicht sind wir in diesen Teilen des schweizerischen Mittellandes schon *heute* zu spät, um eine vernünftige Raumordnung in der *Zukunft* zu ermöglichen. Jedenfalls erkennt man daraus, wie wertvoll es wäre, irgendwelche Mittel zu haben, den Besiedlungsdruck im Umkreis der Großstädte hintanzuhalten, um ihn dafür auf kleinere, noch ausbaufähige Städte oder sogar auf Orte hinzulenken, die geeignet wären, sich von Dörfern zu selbständigen Städten — echten Satelliten im Sinne der englischen Beispiele von Letchworth, Welwyn usw. — zu entwickeln.

Vielleicht haben wir unser Augenmerk bis jetzt viel zu stark auf die *negative* Planung — durch Beschränkungen und Verbote — gerichtet? Wir haben noch nie ernsthaft und gründlich geprüft, ob wir nicht Möglichkeiten hätten zu einer *positiven* Planung, nämlich zur *Schaffung von Anreizen zu einer möglichst freiwilligen und selbsttätigen Entwicklung in der angestrebten Richtung.* Wir hätten, so glaube ich, zu fordern, dass durch bewusste Koordination von Massnahmen, wie Industrieansiedlung, Verkehrstarif- und Fahrplangestaltung, Subventionsbedingungen, Steuerfuss und Finanzausgleich, kulturelle Einrichtungen usw. ein *Gefälle* hergestellt werde auf jene Orte oder Gebiete hin, die wir fördern möchten, um mindestens einen Teil des Bevölkerungszustroms von den Großstädten weglenken zu können. Es würde sich also darum handeln, Massnahmen rechtlicher, wirtschaftlicher, sozialer und allgemein-kultureller Art, die auf Stärke und Richtung des Bevölkerungsstromes einen grossen Einfluss ausüben, aber aus ganz andern Beweggründen vorgesehen werden, derart zu treffen, dass sie ganz von selbst im Sinne einer ökonomisch günstigeren, hygienisch besseren und politisch gesunderen Siedlungsverteilung wirken würden. Diese Mittel und Massnahmen, die nicht von der Planung geschaffen werden, aber doch bis zu einem gewissen Grade der Planung dienstbar gemacht werden könnten, möchte ich mit dem Namen «indirekte Planungsmittel» bezeichnen. Sie sind Katalysatoren vergleichbar, die einen gewünschten, im übrigen dann aber selbsttätig ablaufenden Vorgang einleiten.

Es ist mir ganz klar, dass dieser Weg mit der bisherigen Regionalplanung im Sinne einer Aneinanderreihung von Gemeindezonenplänen, insbesondere aber mit der Auffassung der Planung als vorwiegend baukünstlerischer Angelegenheit, recht wenig zu tun hätte, denn er führt hinein in die Materie des Steuer-, Finanz-, Verkehrs-, Sozialwesens und damit auch wieder in schwierige Rechtsfragen. Vor allem aber setzt er eine gewisse Gesamtkonzeption der anzustrebenden Siedlungsverteilung voraus, und zwar zum mindesten in einem grossregionalen Rahmen, der nicht an Kantonsgrenzen gebunden sein darf.

Nach all dem Gesagten mag es etwas früh erscheinen, heute schon den bewussten Einsatz solch

indirekter Planungsmittel anzustreben. Unsere Forderung muss denn auch viel mehr in dem Sinne verstanden werden, dass die Landes- und Regionalplanungsinstanzen rechtzeitig — d. h. noch im Stadium der Vorberatungen — Kenntnis erhalten sollten von all jenen Massnahmen, die zwar von anderer Seite und zu anderen Zwecken getroffen werden, aber dennoch geeignet sind, den Besiedlungsstrom im grossen zu beeinflussen. Es sollte erreicht werden, dass die Landesplanung von den jeweiligen Behörden beauftragt würde, die voraussichtlichen Auswirkungen solcher Massnahmen zu studieren, auf allfällige unerwünschte Folgen aufmerksam zu machen und Verbesserungsvorschläge einzureichen.

Fünfte Forderung: «Reine Industriezonen»

Einige Gemeinden haben in ihren Zonenplänen schon vor langer Zeit «Industriezonen» ausgeschieden. So z. B. Aarberg 1927, Lenzburg 1931, sowie die heute zu Zürich gehörenden Gemeinden Seebach 1925, Oerlikon 1929 und Altstetten 1930. Man scheute sich damals aber, in diesen Zonen die Erstellung von nichtindustriellen Gebäuden zu verbieten; und dies wohl mit Rücksicht auf die herrschende Rechtsauffassung, welche ein solches Verbot als ungerechtfertigte Beschränkung des Grundeigentums ablehnte. Die Folgen davon waren bedenklich: mitten in den zusammenhängenden Landreserven für Industrie entstanden Wohnbauten, die den Zweck der Zonen in jeder Hinsicht illusorisch machten. Mangels rechtlicher Grundlagen konnte man sich trotz bester Einsicht nicht gegen diesen volkswirtschaftlichen Nonsens wehren.

Im Kanton Zürich entstand dann durch die Teilrevision des Baugesetzes im Jahre 1943 insofern eine neue Situation, als nunmehr der Begriff «Industriegebiet» gesetzlich verankert war. Allerdings wurde nur bestimmt, dass die Bauordnungen der Gemeinden nicht hinter den Anforderungen des Gesetzes zurückstehen dürfen, «ausgenommen für Zonen, die in den Bauordnungen als Industriegebiete ausgeschieden sind» (§ 86). Mit andern Worten durften nunmehr die Gemeinden des Kantons Zürich für ihre Industriegebiete grössere Gebäudehöhen und geringere Abstände zulassen als dies laut Baugesetz sonst möglich wäre. Die Industriezonen erhielten damit gegenüber allen andern Zonen das ausdrückliche Privileg eines höheren Ausnützungsgrades. Offenbar wollte der Gesetzgeber für Industriezonen eine Ausnützungsintensität ermöglichen, die er für Wohnbauten als schädlich und darum unzulässig erachtete. Diese Annahme, die sich durch die Akten der damaligen Baugesetzrevision sicher bestätigen liesse, führte dann bei der Vorbereitung der Neuen Bauordnung der Stadt Zürich zur logischen Schlussfolgerung, dass der kantonale Gesetzgeber also eine Einstreuung von Wohnbauten in Industriezonen als schädlich und unzulässig ablehne, auch wenn er dies nicht ausdrücklich festlegt. Ganz abgesehen davon musste und durfte man sich sagen, dass eine Industriezone, die im Extremfall mit lauter Wohnhäusern überbaut werden kann, eben keine Industriezone ist. So schien es also durchaus dem Sinne des Gesetzes zu entsprechen, wenn in der neuen Bauordnung der Stadt Zürich die Erstellung und Vergrösserung von Bauten, die nicht Zwecken der Industrie oder des Gewerbes dienen, in den Industrie- und Gewerbezonen verboten wurde, ausgenommen Wohnungen für Abwart- und Betriebspersonal, dessen ständige Anwesenheit aus Betriebsrücksichten erforderlich ist (Art. 11). Der Kanton Baselstadt hat eine solche Bestimmung in seinem Hochbautengesetz schon seit 1939.

Nun ist diese Regelung leider wieder in Frage gestellt worden durch einen Bundesgerichtsentscheid [3], der aussagt, dass zwar das Verbot von Industriebauten in Wohnzonen mit gesundheitspolizeilichen Motiven begründet werden könne, nicht aber das Verbot von Wohnbauten in Industriezonen! Für dieses letztere Verbot seien in erster Linie Gründe der Ortsplanung massgebend, für deren Berücksichtigung es einer *besonderen* und *eindeutigen* Rechtsgrundlage bedürfe. Das Bundesgericht hat sich dagegen nicht darüber ausgesprochen, ob durch ein solches Verbot eine materielle Enteignung bewirkt werde. Da Prof. Huber diese Frage vor schon bald zehn Jahren verneint hat, ist allerdings in dieser Beziehung nicht mehr viel zu fürchten.

Die Zahl der in letzter Zeit entstandenen Gemeindebauordnungen mit Industriezonen ist gross. Wenn wir wollen, dass diese Industriezonen ihren Zweck erfüllen, müssen wir fordern, dass in den kantonalen Gesetzen sofort die nötigen eindeutigen Bestimmungen dafür eingeführt werden.

Sechste Forderung: «Zonenexpropriation»

Zonenexpropriation bedeutet im allgemeinen die Enteignung eines Landstreifens längs einer zu erstellenden oder zu korrigierenden Strasse. Dieses Rechtsinstitut ist unter Louis Napoleon in Frankreich entstanden, um bei Anlass von Strassendurchbrüchen (Boulvards von Haussmann in Paris!) die anliegenden Teile der Altbebauung niederreissen, neue grosse Parzellen bilden und diese dann an die Meistbietenden verkaufen zu können. Später wurde es auch von andern Staaten übernommen und auf die Anwendung bei neuen Strassen in unüberbautem Land erweitert. Hauptzwecke sind also: Sanierung, Neuparzellierung, Mehrwertabschöpfung. In der Schweiz sind es nur die Kantone Genf und Baselstadt, die dieses Rechtsmittel besitzen, Basel allerdings in gemilderter Form mit einem Vorkaufsrecht der bisherigen Grundeigentümer auf die neugeschaffenen Parzellen. Andere Kantone haben versucht, das Problem der Landumlegung und Mehrwertabschöpfung auf andere Art zu lösen (Quartierplanverfahren, Strassenbeiträge). Das Problem der Sanierung von Altquartieren blieb dort jedoch meist ungelöst. Verschiedene Beispiele in Zürich zeigen jedenfalls, dass man mit dem Mittel des Quartierplanverfahrens in dicht überbauten Gebieten nicht viel anfangen kann. Es wird darum zu prüfen sein, wie weit das Institut der Zonen-

[3] Urteil i. S. Lerch und Konsorten vom 11. Juli 1951 betr. Industriezone in einer solothurnischen Gemeinde.

expropriation in dieser historischen Form auch für die andern Kantone zu fordern wäre.

Seither ist nun der Terminus Zonenexpropriation auch in einem ganz anderen Sinne verwendet worden, nämlich für die Enteignung von Grundstücken, die den Bau eines neuen oder die planmässige Erweiterung eines schon bestehenden Werkes hindern würden. In bezug auf öffentliche und konzessionierte private Unternehmungen, welche im öffentlichen Interesse liegen, besteht ein solches Recht auch in der Schweiz; nicht jedoch in bezug auf private Unternehmungen des Wohnbaues, der Industrie usw., weil diese normalerweise als nicht im öffentlichen Interesse liegend betrachtet werden. In Zeiten der grossen Wohnungsnot kommt jedoch auch dem Wohnbau ein gewisses öffentliches Interesse zu, besonders natürlich dem subventionierten. Es fragt sich darum, ob nicht in solchen Zeiten auch für den Wohnbau ein Expropriationsrecht zur Verfügung stehen sollte; wenigstens für gewisse Ausnahmefälle, wo Bauvorhaben, die in allen Teilen dem öffentlichen Interesse entsprechen, wegen unbedeutenden Fremdgrundstücken nicht zweckmässig erstellt werden könnten. Die harte Massnahme der Enteignung dürfte aber auch dann nur angewandt werden, wenn andere Wege, wie Landumlegungen, nicht zum Ziele führen. Wahrscheinlich wären sogar noch sehr viel mehr Klauseln nötig, denn man müsste unter allen Umständen vermeiden, dass die ganze Sache auf eine einseitige Bevorzugung des wirtschaftlich Stärkeren hinausläuft.

Hauptkriterium solcher Zonenexpropriationen wäre also stets ein Notstand. Während wir vorhin nur von Wohnungsnot sprachen, müssen wir nun aber noch an eine andere Not denken, die sich heute abzuzeichnen beginnt und vielleicht schon in naher Zukunft ernsthafte Formen annehmen kann: es ist die allgemeine *Landnot*. Sie äussert sich in der wachsenden Schwierigkeit, Land, insbesondere Bauland, auch bei hohem Preis überhaupt zu bekommen. In groteskem Gegensatz dazu steht die Feststellung, dass in unsern Städten und halbstädtischen Ortschaften die als «überbaut» geltenden Gebiete durchschnittlich kaum mehr als zur Hälfte wirklich überbaut und ausgenützt sind. Ueberall findet man noch Baulücken, brachliegende Parzellen, Fetzen von Wiesland und Aeckern, deren Bewirtschaftung sich kaum mehr lohnt. Sie werden von ihren Eigentümern aus irgendwelchen Gründen der normalen Bebauung vorenthalten, sei es als reine Kapitalanlage, Reserve, Aussichtsschutz usw., oder sei es als klägliche Reste von Landwirtschaftsbetrieben, die infolge sukzessiven Landverkaufs immer mehr verkümmern. Diese Blockierung bereits erschlossenen Landes zwingt die Oeffentlichkeit zu unnötiger und unwirtschaftlicher Ausdehnung der Strassen- und Leitungsnetze. Sie führt zu einer Ausbreitung der Ortschaft, welcher unnötig viele intakte Bauernhöfe zum Opfer fallen. Das Ergebnis ist bekannt: die typisch schweizerische Streusiedlung, die mit wohlverstandener Weiträumigkeit nichts zu tun hat, vielmehr sichtbares Zeugnis ablegt vom Unvermögen unserer Planung.

In Anbetracht des volkswirtschaftlichen und sozialen Gewichtes dieser Tatsachen scheint es nicht mehr verfrüht, an ein Expropriationsrecht zu denken, das den Gemeinden gestatten würde, solche blockierte Grundstücke der zonengemässen Verwendung zuzuführen, bevor eine neue Ausweitung der Baugebiete erfolgt. Es wäre gewissermassen als Korrelat zur Baugebietabgrenzung aufzufassen. Immerhin müsste dem Eigentümer eine ausgiebige Frist von z. B. zehn Jahren gewährt werden, um ihm zu ermöglichen, die zonengemässe Bebauung doch noch selber ins Werk zu setzen. Erst nach unbenütztem Ablauf dieser Frist dürfte eine Zwangsenteignung erfolgen und auch dann wohl nur unter ganz bestimmten Voraussetzungen.

Alles in allem handelt es sich um eine wichtige und sicher prüfenswerte, aber ausserordentlich delikate Sache. Allein schon davon zu sprechen, scheint gefährlich, denn wie leicht kann es geschehen, dass der Uneingeweihte solchen Ueberlegungen politische Absichten unterschiebt! Versuchen wir darum, mit kritischem Ernst und tiefster Besinnung auf die unverbrüchlichen Grundlagen unseres Rechtsstaates an das Studium dieser Fragen heranzutreten!

Siebente Forderung: «Fernverkehrsstrassen»

Im Bericht des Eidg. Oberbauinspektorates über den Ausbau des schweizerischen Hauptstrassennetzes war noch im Jahre 1942 die Auffassung vertreten worden, dass der Bau von eigentlichen «Autobahnen» — nämlich vierspuriger und kreuzungsfreier Strassen für ausschliesslichen Motorfahrzeugverkehr, die nur an wenigen besonders ausgebildeten Punkten kreuzungsfrei erreichbar sind — für die Schweiz nicht in Frage komme. Man sah die Lösung des Problems im weiteren Ausbau der bestehenden Strassen unter Ausschaltung besonders gefährlicher Kreuzungen und Umfahrung verkehrshindernder Ortschaften. Nur dort, wo bestehende Strassenzüge auf längere Teilstrecken durch vollständig neue Anlagen ersetzt werden müssen, dachte man an eine Reservierung für den Motorverkehr. Solche Strassenstücke, die mindestens dreispurig und (bloss) «womöglich» kreuzungsfrei sein sollen, nannte man «Autostrasse».

Der ungeahnte Verkehrsaufschwung seit dem Kriege hat nun das Postulat kreuzungsfreier und selbständiger, d. h. vom Nahverkehrsnetz weitgehend unabhängiger Autostrassen stark in den Vordergrund gerückt. Verschiedene Organisationen bemühen sich um diese Frage, so der Autostrassenverein, die Automobilklubs, die Vereinigung schweizerischer Strassenfachmänner und die Baudirektorenkonferenz, welche eine Kommission zum Studium der damit zusammenhängenden Rechtsfragen eingesetzt hat. An uns ist es, die Rechtsgrundlagen für die Schaffung richtiger Autostrassen auch von seiten der Landesplanung her zu fordern. Schon im Bericht der Schweizerischen Landesplanungskommission aus dem Jahre 1943 war diese Forderung unter dem Titel «Hauptverkehrsstrassen und Regelung der Bebauung» angemeldet worden. Seither hat man aber ruhig zugeschaut, wie sich

längs unseren Hauptstrassen Haus um Haus, Fabrik um Fabrik, Garage um Garage festsetzte, mit unübersichtlichen Mauern, Gartenhägen, Ausfahrten und Einmündungen, die die Strasse immer mehr einschnüren und verkehrsgefährlich, ich möchte sogar sagen «fernverkehrsuntauglich» machen. Angesichts dieser Entwicklung haben einzelne Kantone Projekte ausgearbeitet für vollständig neue Hauptstrassenzüge, z. B. Aargau für sein Teilstück der Hauptstrasse Bern - Zürich, Zürich für die Fernverkehrsstrasse Zürich - Winterthur und Zürich - Knonauer Amt (Luzern). Auch eine Autostrasse Genf - Lausanne wird zurzeit studiert. So paradox es tönen mag, muss man doch beinahe froh sein, dass diese Strassen noch nicht gebaut werden konnten; denn solange wir nicht die Rechtsgrundlagen besitzen, um solche neuen Werke vor dem jämmerlichen Schicksal unserer jetzigen Hauptstrassen zu bewahren, wäre der Aufwand von vielen Hunderten von Millionen Franken völlig sinnlos.

Selbst wenn erst die nächste Generation dazu käme, solche Strassen zu bauen, sollten wir doch heute schon die notwendigen Geländepartien vor Ueberbauung schützen können. Man muss sich aber fragen, ob das bisherige Mittel axenparalleler Baulinien hiefür geeignet sei. Auch eine Vergrösserung des Baulinienabstandes auf 100 m — das in England gültige Normmass — befreit dieses Mittel noch nicht von seiner Starre. Baulinien haben, psychologisch betrachtet, stets etwas Rücksichtsloses an sich. Sie zeigen dem Grundeigentümer lediglich, wie sein Land zerschnitten werden wird, ohne über die übliche Entschädigung für das abzutretende Land hinaus irgend eine «Heilung» der Wunde in Aussicht zu stellen. Bei Fernverkehrsstrassen, die wir als eisenbahnähnliches Gebilde zu betrachten haben, ist es aber mit der blossen Geldentschädigung nicht getan, sondern es gilt, die Eigentumsverhältnisse in der nähern und weitern Umgebung derart neu zu ordnen, dass die heute übliche Ueberquerung der Strassen zum Zwecke der Bewirtschaftung jenseits liegenden Landes völlig ausgeschaltet werden kann. In vielen Fällen wird man sich zwar mit Unter- und Ueberführungen behelfen können. Wo solche Bauwerke aber, aus Niveau- oder Kostengründen nur spärlich angelegt, die Bauern zu grossen Umwegen zwingen würden, kann dieses Hilfsmittel nicht befriedigen. Auf jeden Fall müssen wir als Landesplaner fordern: «Keine Fernverkehrsstrassen ohne Regelung der Bewirtschaftungsverhältnisse.»

Auf Grund dieser Ueberlegungen schlage ich vor, in den ohnehin neu zu schaffenden Gesetzesbestimmungen über Fernverkehrsstrassen auf das Mittel der Baulinien zu verzichten, zum mindesten für das Anfangsstadium der Planung, wo es sich um Landreservierung auf weite Sicht handelt und wo die genauen Strassenachsen oft noch gar nicht bekannt sind, und dafür die Ausscheidung von *Zonenbändern* mit variabler, durchschnittlich aber bedeutend grösserer Breite vorzusehen, deren seitliche Grenzen sich an natürlich oder baulich vorgezeichnete Linien (Waldränder, Bäche, Bahnen, Strassen, Wege usw.) anpassen. Da sich ein völliges Bauverbot in diesem Ausmass nicht ohne Entschädigung durchführen liesse, wäre eine ganz bescheidene bauliche Ausnützung — in Ortsnähe vielleicht etwas mehr als über Land — zuzulassen, gleichzeitig aber ein Recht, wenn nicht sogar eine Pflicht des Kantons, zur Umlegung der Grundstücke einzuführen, welches gestattet, nicht nur die zweckmässige Bewirtschaftung der Fluren ohne Ueberquerung der Fernverkehrsstrasse sicherzustellen, sondern auch allfällige Neubebauung an den Zonenrand zu «verschieben». Gesuche für Bauten, Grenzänderungen usw. wären vom Kanton zu behandeln.

Grundgedanke dieses Vorschlages ist also, das *einseitig* nur der Strasse «hörige» Mittel der Baulinie zu ersetzen durch ein *koordinatives* Instrument, welches die Rechtsgrundlage schaffen würde für eine sinnvolle Ordnung von Strasse, Bebauung *und* Landwirtschaft innerhalb des Zonenbandes. Jedenfalls wollen wir alles daran setzen, dass man unser ohnehin schon allzusehr zerstückeltes Land nicht noch einmal so zerschneidet, wie es früher beim Strassen- und Bahnbau üblich war. Das fragwürdige Erbe von über 2000 unbewachten Bahnübergängen allein bei den SBB sollte uns zu denken geben. Diese Uebergänge lassen sich nämlich grossenteils nur deswegen nicht mehr aus der Welt schaffen, weil eine zweckmässige Güterumlegung damals unterblieb. Ein solcher Fehler darf sich nicht wiederholen. Bereits haben wir im Kanton Zürich eine vorbildliche Zusammenarbeit zwischen Strassenplanung und Güterzusammenlegung erleben können. Es handelt sich nun darum, sie zum Prinzip zu erheben und gesetzlich zu verankern.

Ueber die Sicherung des Trasses hinaus gibt es nun noch verschiedene andere Massnahmen für Fernverkehrsstrassen, die einer rechtlichen Sonderregelung bedürfen. Die wichtigsten sind das Verbot privater Zugänge und Zufahrten, das Verbot der Sichtbehinderung und das Verbot der Benützung durch Fussgänger und unerwünschte Fahrzeuge.

Die Rechtsgrundlagen für diese schwerwiegenden, aber entscheidenden Eingriffe in die heutige Strassenordnung sind von Kanton zu Kanton ganz verschieden, zum Teil überhaupt nicht vorhanden. Diese Tatsache spricht für eine Verfassungsänderung, welche die neu zu schaffenden Fernverkehrsstrassen dem Bunde unterstellt oder wenigstens dem Bunde die Kompetenz gibt, die wichtigsten Grundsätze auf gesetzlichem Weg und nicht bloss auf dem Wege der Subventionsbedingungen zur Geltung zu bringen. Denn eidgenössische Subventionsbedingungen können doch wohl mangelnde kantonale Rechtsgrundlagen nicht ersetzen, und auf diese letzteren warten zu wollen, wäre angesichts der vielen Kantone zu gewagt. Jedenfalls dürfen wir nicht aus Scheu vor einer Verfassungsänderung zu Halbheiten Zuflucht nehmen. Unsere Devise in bezug auf Fernverkehrsstrassen muss sein: «Ganz oder gar nicht!»

Achte Forderung: «Landreservierung für Bahnen»

Unsere Bahnen befinden sich gegenüber den Strassen in einem nicht leicht zu nehmenden Nach-

teil: Es fehlt ihnen das Rechtsinstitut der Baulinie, um das für künftige Strecken und Gleisanlagen nötige Land schon frühzeitig vor Bebauung schützen zu können. Längst ist es zur Selbstverständlichkeit geworden, dass man das Trasse einer zukünftigen *Strasse* mittels Baulinien offenhalten kann, ohne die Grundeigentümer für das dadurch bewirkte Bauverbot entschädigen zu müssen. Jedermann wird ohne weiteres zugeben, dass eine sinnvolle Strassenplanung ohne dieses Mittel des vorsorglichen Bauverbotes gar nicht möglich wäre. Um so befremdlicher muss es uns doch erscheinen, wenn von einem solchen Planungsmittel par excellence in der ganzen schweizerischen *Eisenbahn*gesetzgebung nichts zu finden ist. Offenbar dachte man damals, als unsere Bahnen gebaut wurden, das weitgehende Recht zur Landexpropriation genüge, um die Linienführung gemäss Projekt sicherzustellen. Heute ist jedoch das Tempo der Siedlungsentwicklung so gross, dass oft wichtige Flächen, mit denen bei einem Bahnerweiterungs- oder verlegungsprojekt gerechnet werden muss, schon überbaut sind, ehe die Pläne zur Genehmigung gelangen. So haben die SBB z. B. zusehen müssen, wie am entscheidenden Punkt, der für die Verbindungskurve Oerlikon - Altstetten nötig gewesen wäre, die Firma Zahnräder-Maag mehrgeschossige Fabrikerweiterungsbauten errichtete. Heute muss sie zusehen, wie jenes Areal in Killwangen und Spreitenbach, das allenfalls noch für eine Verlegung des Zürcher Verschiebebahnhofes in Frage kommt, sorglos an Industrieunternehmungen verkauft wird.

Wie weit das Mittel der Expropriation dem Zwecke der Landreservierung dienstbar gemacht werden kann, lässt sich aus dem «Bundesgesetz über die Enteignung» vom 20. Juni 1930 ersehen. Dieses gibt nämlich dem Enteigneten das Recht, die abgetretene Sache zurückzufordern, falls der Enteigner, in diesem Falle also die Bahn, sie nicht innert bestimmter Frist für jenen Zweck verwendet, wofür er sie enteignet hat. Diese Frist beträgt für Neubauten fünf Jahre und für Erweiterung schon bestehender Anlagen 25 Jahre. Man kann also sagen, dass wenigstens für den Ausbau schon *vorhandener* Bahnlinien und Bahnhöfe eine weitsichtige Landreservierung auf dieser Rechtsgrundlage möglich wäre. Sie wurde denn auch schon mit Erfolg praktiziert. Es ist nun aber doch nicht einzusehen, warum man von den Bahnen verlangt, dass sie das zu reservierende Land sofort kaufen, bzw. enteignen, während bei Strassen ein langfristiges oder sogar unbefristetes Bauverbot ohne Entschädigung möglich ist. Ein solcher Unterschied mag vielleicht im letzten Jahrhundert noch angebracht gewesen sein, als man bei der Konzessionierung der Bahnen an gewinnbringende Privatunternehmungen denken konnte. Heute sehen wir in den Bahnen — auch in den privaten — vor allem das öffentliche Verkehrsmittel von höchster volkswirtschaftlicher Bedeutung. Warum sollte man für sie nicht das Rechtsinstitut der Baulinie einführen dürfen, wenn dieses anderseits sogar für *Privat*strassen in Anspruch genommen werden kann, die nur einer ganz kleinen Zahl von Personen dienen?

Auch wenn die Landreservierung durch Expropriation rechtlich möglich ist, hat sie nämlich immer auch eine wirtschaftliche Seite. Zwar ist ein frühzeitiger Landerwerb wegen der Preissteigerung sicher in vielen Fällen empfehlenswert, aber in Anbetracht der angespannten Finanzlage der meisten Bahnen, vorab der SBB, nur in beschränktem Masse möglich. So kommt es dann, dass sich der Spiess umdreht: die Bahnen werden durch private Baugespanne *gezwungen*, im letzten Moment noch zu enteignen, um die Ueberbauung des benötigten Landes zu verhindern.

In letzter Zeit haben die SBB immer öfter versucht, die Gemeinden zu veranlassen, in die Lücke zu springen und bei jeder sich bietenden Gelegenheit ein Stück des benötigten Geländes aufzukaufen. Obwohl dieser Weg da und dort zu einigen Erfolgen geführt hat, kann er im ganzen nicht befriedigen. Er ist weniger ein Weg als ein Umweg, und noch dazu ein notdürftiger und unzuverlässiger. Man sage nicht, unsere Bahnen seien ja am Ende ihrer Entwicklung angelangt und brauchten dieses Rechtsmittel nicht mehr. Grosse und grösste Projekte harren der Verwirklichung, werden aber durch die rapide Siedlungsentwicklung von Tag zu Tag mehr gefährdet. Als Landesplaner müssen wir darum fordern, dass den Bahnen endlich ein Rechtsmittel gegeben werde, um vorsorglich Land reservieren zu können.

Neunte Forderung: «Gewässerschutz»

Dieses Postulat wird zurzeit von den Wasser- und Abwasserfachleuten mit Mitteln der Presse und des Films auf wirksamste Weise verfochten. Ihr unbestreitbares Verdienst ist es, dem breiten Publikum seit einigen Jahren die Notwendigkeit des Gewässerschutzes derart eingehämmert zu haben, dass man heute die Kenntnis des Problems in weiten Kreisen als bekannt voraussetzen darf. Voraussichtlich wird noch in diesem Jahr ein Antrag auf Aenderung der Bundesverfassung dem Volke vorgelegt werden, um in einem Zusatzartikel die Basis zu schaffen für die kommende Gesetzgebung über Gewässerschutz. Bereits liegt auch ein von Nationalrat Zigerli eingereichter Entwurf für ein eidgenössisches Gewässerschutzgesetz vor, das als Rahmen dienen soll für die von den Kantonen zu erlassenden Gesetze in dieser Materie. Erst ganz wenige Kantone haben nämlich die nötigen Rechtsgrundlagen, um einen wirksamen Gewässerschutz ausüben zu können.

Wie man sieht, ist diese Forderung schon auf bestem Wege der Erfüllung. Da aber Volksabstimmungen über Verfassungszusätze und Bundesgesetze zu den schwierigsten Hürden gehören, die bekanntlich nicht immer schon im ersten Anlauf bezwungen werden, kann es nichts schaden, wenn auch wir von unserer Seite her an diesem schon begonnenen Werk tatkräftig mithelfen. Als Landesplaner können wir der Sache wohl am besten dienen, wenn wir versuchen, dieses Einzelproblem in den grossen Zusammenhang der schweizerischen Siedlungsprobleme zu stellen. Insbesondere müssen wir dafür sorgen, dass der noch immer «schwim-

mende» Begriff des Baulandes in den neuen Gewässerschutzgesetzen eine kräftige Verankerung findet. Die Möglichkeit der einwandfreien Abwasserbeseitigung, welche von einzelnen Kantonen schon heute als Voraussetzung jeder Bauerlaubnis betrachtet wird, sollte zu einem im genannten Bundesgesetz fixierten Kriterium des Begriffes Bauland werden.

Zehnte Forderung: «Ausnützungsziffer als Hauptnorm»

Die Ausnützungsziffer ist eine alte Liebe der Planer; sie als Hauptnorm in unsere Baugesetze und Bauordnungen einzuführen, ein altes Postulat. Schon im Jahre 1934 vertrat z. B. Architekt E. Roth in einem für die städtische Bauordnungskommission Zürich verfassten Gutachten über «Die Ausnützungsziffer als Basis einer neuen Bauordnung» die überzeugend begründete These, «es sei für jedes Gebiet als erste und wichtigste Norm eine obere Grenze der Ausnützungsmöglichkeit, also eine Ausnützungsziffer festzusetzen». In letzter Zeit hat nun der Begriff der Ausnützungsziffer da und dort Eingang gefunden in die Baugesetzgebung von Kantonen und Gemeinden, allerdings zum Teil in der Form der sogenannten Bebauungsziffer, welche nicht die Summe der Geschossflächen, sondern nur die Gebäude*grund*fläche zur Grundstückfläche in Beziehung setzt und erst in Verbindung mit der Geschosszahl zu einer Art Ausnützungsziffer wird. Solche Bebauungsziffern finden wir z. B. schon im Baugesetz des Kantons Genf aus dem Jahre 1940, jedoch nur für zwei von den fünf kantonalen Zonen. Wesentlich weiter geht das Normalbaureglement des Kantons Baselland von 1943, das für sämtliche Bauzonen der Gemeinden solche Ziffern vorsieht. Im Kanton Zürich wurde, ebenfalls im Jahre 1943, das Baugesetz ergänzt durch den Zusatz:

> «Um eine zweckmässige Ueberbauung einzelner Gebiete nach einheitlichen Plänen zu ermöglichen, können in den Bauordnungen an Stelle der Abstandsvorschriften Bestimmungen über das Mass der Ausnützung des Baugrundes aufgestellt werden. Dabei muss die planmässige Ueberbauung ohne Vermehrung der Wohndichtigkeit gesichert sein.»

Auch im Kanton Solothurn hat die Baugesetzrevision vom Jahre 1951 den Gemeinden das Recht gebracht, «Vorschriften über die prozentuale Ausnützung des Baugrundes» in ihre Bauordnungen aufzunehmen.

Nirgends ist nun aber die Regelung über das Mass der Ausnützung von Grund und Boden zu einem Hauptgrundsatz gemacht worden. Hans Marti hat darum in seinem Vortrag vor dem Zürcher Ingenieur- und Architektenverein erneut gefordert, dass man dem Prinzip der gleichmässigen Ausnützung für jede Zone endlich den ihm gebührenden Platz einräume, um dafür bei den bisher üblichen Begrenzungsmassen, wie Stockwerkzahl, Gebäudehöhen, Grenz- und Gebäudeabstände usw., grössere Freiheit zu gewinnen. Mit seinem Vorschlag einer «kubischen Ausnützungsziffer [4]» bringt er darüber hinaus einen Gedanken, der unbedingt ernsthaft geprüft zu werden verdient.

Nachdem wir nun gesehen haben, *welche* Rechtsgrundlagen wir im wesentlichen heute fordern müssen, möchte ich nun noch kurz eingehen auf die *dritte Frage, wie* wir unsere Forderungen stellen sollen, damit sie gehört und ernst genommen werden.

Nun, wir sind heute schon sicher besser daran als noch vor zehn Jahren. Denn heute gibt es bereits, wie wir gesehen haben, eine kleine Vorhut von Juristen, die sich ganz ernsthaft mit den rechtlichen Fragen der Landesplanung auseinandersetzt und deren Arbeiten wir hoch schätzen. Daneben mehrt sich die Zahl derjenigen Rechtskundigen, die unserer Sache freundlich gesinnt sind oder doch zum mindesten zugeben, dass irgend etwas geschehen müsse. Insbesondere dürfen wir wohl als Erfolg buchen, dass Juristen, die wir bisher als Gegner jeglicher Planung betrachteten, uns nun dahingehend aufgeklärt haben, dass sie nicht gegen die Planung an sich seien, sondern nur gegen die neuere Tendenz, Planung ohne Rechtsgrundlage betreiben zu wollen. Dies anlässlich eines Vortragsabends im Zürcher Juristenverein, dessen Thema «Aktuelle Rechtsfragen der zürcherischen Orts- und Regionalplanung» uns ausserdem bewies, dass sich die Herren Rechtsgelehrten — wenn auch mit einer gewissen «Phasenverschiebung» — ganz allgemein für unsere Anliegen zu interessieren beginnen.

Es scheint darum heute der Zeitpunkt gekommen zu sein zu einer fruchtbaren *Zusammenarbeit zwischen Planern und Juristen.* Ich erachte sie als dringend nötig, denn erst wenn einmal namhafte Rechtsgelehrte selber für die Landesplanung einstehen, können wir rechnen, in jenem Lager allgemeineres Gehör zu finden. Eine solche Zusammenarbeit setzt nun allerdings voraus, dass der vorwärtsstürmende Planer im besonnenen Juristen nicht mehr nur den personifizierten Bremsklotz am rollenden Rade der Entwicklung oder gar den hinterlistigen Spielverderber sieht. Fruchtbare Zusammenarbeit gedeiht nur auf dem Boden jener Bescheidenheit, die fern jeglicher Selbstüberschätzung den Standpunkt und den guten Willen des andern anerkennt.

Aenderungen in der Planungsgesetzgebung sind nun aber nicht nur Sache von Planer und Jurist, sondern ebenso sehr von Behörden und Volk. Der nächste Schritt müsste darum wohl sein, mit den vorgeprüften Forderungen vor die Oeffentlichkeit zu treten. Nüchterne Sachlichkeit der Argumente und wirklichkeitsnahe Anschaulichkeit der Beispiele werden helfen, das Vertrauen zu unseren Vorschlägen zu gewinnen. Das Wichtigste aber wird sein die *Offenheit.* Lange genug hat man sich mit Halbheiten und Interpretationen beholfen. Es ist jetzt an der Zeit, *klare* und *eindeutige* Rechtsgrundlagen für die Planung zu schaffen.

---

[4] Siehe Artikel «Bauen und Ordnen» von Hans Marti im gleichen Heft.