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

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung

Band: 10 (1953)

Heft: 4

Rubrik: Rechtsfragen der Landesplanung

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: 14.12.2025

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

Rechtsfragen der Landesplanung

Der Bebauungsplan mit gemischter Wirkung, insbesondere nach solothurnischem Recht

Einleitung

Der in dieser Spalte im Heft 2, 1953, in gekürzter Fassung wiedergegebene Artikel aus der «Schweiz. Juristenzeitung», 1952, S. 369 ff. von Fürsprech Dr. Max Hofstetter, kantonaler Bausekretär in Luzern, hat den juristischen Mitarbeiter des Baudepartementes des Kantons Solothurn, Herrn Fürsprecher Dr. Rud. Stüdeli, wegen den kritischen Bemerkungen zum Bebauungsplan nach dem neuen solothurnischen Baugesetz von 1951 zu den nachfolgenden Ausführungen veranlasst, denen wir gerne als Darstellung des Bebauungsplanes mit gemischter Wirkung nach solothurnischem Recht Raum in in dieser Spalte gewähren.

In den letzten Jahren hat sich der Gedanke der Planung vermehrt durchgesetzt und da und dort konkrete Gestalt bekommen. Die Ueberbauung der in unserem Lande knappen «Ware» Boden wird dadurch auf weitere Sicht und zusammenhängender geordnet. Voraussetzung der Planung bildet die rechtliche Grundlage für die Anordnungen, die der Plan trifft. Der Plan ist ja nichts anderes als das technische Instrument für die Wiedergabe der im Bausektor getroffenen Rechtsordnung im Hinblick auf die einzelnen Grundstücke, wobei gewisse rechtliche Verpflichtungen nur in dieser Gestalt ausgedrückt werden können.

Der Kanton Solothurn kennt die Institute des allgemeinen und des speziellen Bebauungsplanes. Der allgemeine Bebauungsplan bestimmt die Grundzüge der künftigen Ausgestaltung einer Ortschaft. (Vgl. meinen Artikel «Grundzüge des solothurnischen Baurechtes» in Nr. 500 der «NZZ» vom 5. März 1953.) Er enthält also die wichtigsten bestehenden und projektierten Strassen mit Einschluss der dazu gehörenden Grünanlagen, der Baulinien, der Hauptstränge der öffentlichen Leitungen und die Einteilung des Gemeindegebietes in Wohn- und Industriezonen und Zonen der gemischten Bebauung. Wie der Gesetzestext ausdrücklich erwähnt, kann der allgemeine Bebauungsplan im weiteren im Sinne eines Programmes die übrigen Verkehrsanlagen, die land- und forstwirtschaftlich genutzten Zonen, die Richtlinien für die etappenweise Ueberbauung und die Plätze für künftige Anlagen, Werke und Bauten enthalten. Die Einteilung der Wohn- und Industriezone und der Zone mit gemischter Bebauung erhält mit der regierungsrätlichen Genehmigung des von der Gemeinde aufgestellten Bebauungsplanes Rechtskraft. In einer Wohnzone dürfen deshalb nur Wohnungen (und nach dem positiven Baurecht der Gemeinde gewöhnlich auch Arbeitsräume für nicht störende Gewerbe) erstellt werden. Die Errichtung irgendeiner Fabrik in der Wohnzone ist nicht erlaubt, es sei denn, der Plan werde vorher abgeändert. Das Land, auf dem die wichtigeren Strassen und nach dem speziellen Bebauungsplan gewöhnlich auch die Strassen von untergeordneter Bedeutung projektiert sind, wird mit der Genehmigung des Bebauungsplanes durch den Regierungsrat mit Bauverbot und dem Baubann belegt. Ein und derselbe Plan kann also Anordnungen enthalten, denen zwingender Charakter (Bauverbot, Baubann, bzw. Verbot, anders zu bauen, als der Plan vorsieht) oder bloss programmatischer Charakter zukommt. Es handelt sich dann um einen gemischten Bebauungsplan. Der gemischte Bebauungsplan ist in der «Schweiz. Juristenzeitung», Jahrgang 1952, S. 372 (vgl. Zusammenfassung in der Zeitschrift «Plan», Jahrgang 1953, Heft 2, S. 45) als nicht zur Nachahmung empfehlenswert bezeichnet worden, da er der Rechtssicherheit nicht förderlich sei. Wie verhält es sich damit?

Das solothurnische Baugesetz vom 10. Juni 1906 mit den Abänderungen aus den Jahren 1911 und 1926, bestimmte in seinem § 18 Abs. 1, dass das im Bebauungsplan zu Strassen, Trottoirs, Plätzen und anderen Anlagen vorgesehene Land nach dem Inkrafttreten des Planes nicht mehr überbaut werden darf. Dem Grundeigentümer steht für diese Eigentumsbeschränkung 20 Jahre lang, wenn sich die Eigentumsbeschränkung aus dem allgemeinen Bebauungsplane ergibt, und zehn Jahre lang, wenn sie aus dem speziellen Bebauungsplane hervorgeht, kein Entschädigungsanspruch zu. Dagegen ist der Grundeigentümer verpflichtet, das mit Bauverbot belegte Land gegen vollständige Entschädigung in jenem Zeitpunkte an die Gemeinde abzutreten, in dem sie es verlangt (Baubann). Die Einwohnergemeinde der Stadt Solothurn sah im Jahre 1943 in einem speziellen Bebauungsplan die Errichtung einer Sportanlage vor. Dieses Land wollte sich die Stadt reservieren lassen, indem sie es mit Bauverbot und dem Baubann belegte. Der Regierungsrat genehmigte diesen Bebauungsplan und wies gleichzeitig eine Beschwerde dagegen ab. Nach seiner Interpretation war das Bauverbot für den projektierten Sportplatz unter die in § 18 Abs. 1 Baugesetz erwähnten «anderen Anlagen» zu subsumieren. Der Grundeigentümer des Landes, auf dem der Sportplatz vorgesehen war, focht den Beschluss des Regierungsrates beim Bundesgericht an (BGE 69 I 234 ff.). Das Bundesgericht bezeichnete die regierungsrätliche Auslegung des Baugesetzes nicht als geradezu offensichtlich unrichtig oder willkürlich, wohl aber als im Gegensatz zur Eigentumsgarantie stehend, m. a. W. als einen Fall der materiellen Enteignung. Im Entscheid wird ausgeführt, eine materielle Enteignung liege nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung in der Regel dann vor, «wenn dem Eigentümer ein bisher rechtmässig ausgeübter oder wirtschaftlich verwerteter Gebrauch der Sache untersagt wird oder wenn das Verbot die Benützung der Sache in ausserordentlich hohem und empfindlichem Masse einschränkt und dabei ausnahmsweise ein einziger oder nur einzelne wenige Eigentümer so getroffen werden, dass diese ein allzu grosses Opfer zugunsten des Gemeinwesens bringen müssten, sofern sie keine Entschädigung erhielten». In einem Gutachten, das Prof. Dr. Hans Huber dem solothurnischen Baudepartement am 22. Mai 1944 erstattete, wurde darauf hingewiesen, dass die Entschädigungspflicht für andere Anlagen als Verkehrswege auch durch Gesetz nicht wegbedungen werden könnte. Die Eigentumsgarantie und die Rechtsgleichheit müssen eben einer so intensiven Beschränkung des Grundeigentums vorgehen. Anderseits kann nicht übersehen werden, dass sich die Bauplanung gerade dadurch kennzeichnet, dass sie auf weitere Sicht und zusammenhängend ordnen will (Dr. Walter Luder, Das Baupolizeirecht als Beschränkung der Eigentumsfreiheit, Diss. Zürich 1951, S. 36). Die Planung muss deshalb vorsorglicherweise Grünzonen, die in ihren Ausmassen über die kleinen Grünstreifen entlang Verkehrswegen hinausgehen, vorsehen. Ebensowenig kann sie darauf verzichten, die Lage neuer öffentlicher Bauten wie Schulhäuser, Kirchen, Bahnhöfe, Flugplätze usw. zu bestimmen. Der Boden, der einmal als Grünzone oder zur Errichtung von öffentlichen Bauten oder grösseren Anlagen dienen soll, darf aber wegen der Eigentumsgarantie und der Rechtsgleichheit nicht mit einem (entschädigungslosen) Bauverbot und dem Baubann belegt werden. Es bleibt deshalb gar nichts anderes übrig, als den Bebauungsplan teilweise zwingend, teilweise programmatisch auszugestalten. Die Revision des Baugesetzes vom 8. Juli 1951 schlug nach unserer Auffassung den rechten Weg ein und darf Revisionen in den anderen Kantonen ruhig als Vorbild dienen. Man darf nur nicht übersehen, dass die verschiedenen Rechtswirkungen der im Plane getroffenen Anordnungen in der Legende des Bebauungsplanes zum Ausdruck kommen müssen! Damit ist den Anforderungen der Rechtssicherheit weitgehendst Rechnung getragen. Durch den programmatischen Teil

des Bebauungsplanes (des sogenannten Richtplanes) wird übrigens die Rechtssicherheit kaum gefährdet. Der Eigentümer des Landes, das nach dem Richtplan öffentlichen Zwecken dienen soll, hat es ja jederzeit in der Hand, die Entscheidung über die Nutzungsart dieses Landes herbeizuführen. Er kann der Gemeinde eröffnen, dass er sein Land nach seinem Willen überbauen werde, wenn die Gemeinde das Land nicht kaufe oder enteigne, sofern sich der Eigentümer und die Gemeinde über den Landpreis nicht einigen können. Zieht die Gemeinde das Land in diesem Zeitpunkte oder spätestens in jenem Augenblicke, wo das private Baugesuch eingereicht wird, nicht an sich, so muss sie ein privates Baugesuch, das im übrigen dem geltenden Baurecht entspricht, bewilligen. Solange aber der Grundeigentümer sein Land anders als baulich nutzen will, steht dieser Nutzung nichts entgegen, bis das Gemeinwesen das Land für sich beansprucht. Meines Erachtens belastet deshalb der programmatische Teil des Bebauungsplanes den betroffenen Grundeigentümer und damit die Rechtssicherheit kaum.

Der Richtplan bietet einen weiteren Vorteil, ohne die Grundeigentümer nennenswert zu beschweren. Wenn nämlich der Eigentümer des Landes, das nach dem programmatischen Teil des Bebauungsplanes später öffentlichen Zwecken dienen soll, die Frage der Nutzung durch das Gemeinwesen oder durch ihn selbst, wie wir sie eben dargestellt haben, abklären will, muss er sich nach dem voraussichtlichen Verhalten der Gemeinde erkundigen, bevor er das Land auf seine Kosten erschliessen und Projekte ausarbeiten lässt. Falls er dieser Obliegenheit nicht nachkommt, muss er unter Umständen die Erschliessungs- und Projektierungskosten im Falle einer Enteignung selber tragen, ohne dafür entschädigt zu werden. Denn den Schaden, den er sich zugefügt hat, hat er selber verursacht und damit auch selber zu verantworten. Bloss wenn eine Gemeinde auf die Anfrage des Grundeigentümers hin über ihr Verhalten nicht schlüssig werden könnte, wäre eine andere Betrachtungsweise angebracht.

Das solothurnische Baurecht stellt dem Planer und dem Juristen genügend planerische Mittel zur Verfügung. Sie können aber nur dann dem allgemeinen Wohle dienen, wenn sie richtig kombiniert werden und bei der Planung der Gedanke nicht aus den Augen gelassen wird, dass der Grund und Boden nicht vollständig durchgeplant und damit das Grundeigentum restlos objektiv beinhaltet werden darf. Der Grundeigentümer soll auch bei der Planung in einem nicht unbeträchtlichen Ausmasse über die Bebauung des Bodens mitbestimmen können. Freiheit und Gebundenheit müssen miteinander in ein richtiges Verhältnis gebracht werden.

Buchbesprechungen

Zürich wird Großstadt. Von *Hans Marti.* Separatabdruck aus der «Neuen Zürcher Zeitung», 1952, Nrn. 920, 977, 1095, 1207, 1404, 1524, 1705, 1713, 1925, 2743; 47 S. Text; 43 Abb.; Druck «Neue Zürcher Zeitung»; Zürich 1953.

Die Verstädterung auf der ganzen zivilisierten Welt hat beträchtliche Ausmasse angenommen; diese Tendenz konnte auch bei uns in der Schweiz nicht unterbunden werden. So hat im Laufe des Jahres 1952 die Bevölkerung Zürichs die Grenze von 400 000 Einwohnern überschritten. Zürich ist dadurch auf dem Wege, Großstadt zu werden. Die umliegenden Gemeinden, die Vororte, haben schon längst aufgehört, verträumte und friedliche Bauerndörfer zu sein. Täglich ergiesst sich ein grosser Strom von Bürgern, die in der Stadt berufstätig sind, aufs Land hinaus. Die Stadt breitet sich unaufhörlich aus; sie überflutet ihre Nachbarschaft.

Diese Tatsache veranlasste den Autor, darüber nachzudenken, wie der Bürger des zürcherischen Gemeinwesens sich zu einer solchen Entwicklung einzustellen habe, ob er sich der allgemeinen Verstädterung der Landschaft ohne Gegenwehr beugen müsse, ob er tatenlos zusehen müsse, wie die engere Heimat von Grund auf umgewandelt wird, ob er nicht Mittel und Wege besitze, sich dagegen zu wehren, um so der drohenden Gefahr der Vermassung zu entgehen.

Im Gegensatz zu andern fachmännischen Betrachtungen auf dem Gebiet der Landesplanung zeichnet sich die Arbeit von Hans Marti dadurch aus, dass er nicht zuerst des langen und des breiten theoretische Erwägungen erörtert und allgemeine, verallgemeinernde Theorien aufstellt, sondern sofort die aktuellen städtebaulichen Fragen aufgreift und sie durch die Publikation in der führenden Tageszeitung der Stadt ins Schlaglicht der Oeffentlichkeit rückt. Die Probleme werden wohl nur angeschnitten, ihre Lösungen nur angedeutet; das Ziel der Veröffentlichung wird dabei jedoch voll und ganz erreicht: Wohl nur selten wird durch eine ähnliche Publikation die breite Masse der Leser derart an den Problemstellungen der Landesplanung interessiert wie durch diese Sammlung von Zeitungsartikeln von zusammen nicht mehr als 47 Seiten Text.

Eine Frage, die in Zürich seit Jahren die Gemüter bewegt, ist die Gestaltung der Quartiere im Einzugsbereich des Limmatraumes. Die dort stattfindenden Umbauten sind seit dem Bau der Quaianlagen im letzten Jahrhundert und der grosszügigen Verlegung der linksufrigen Seebahn in den zwanziger Jahren die erste Umwandlung, die man als städtebauliche Leistung erster Ordnung ansprechen darf. Ein bedeutender Stadtteil wird von Grund auf umgewandelt; die früher mit Einbauten aller Art versehene Limmat, die in klar ablesbare Räume gegliedert war, ist freigelegt und eingestaut worden. Im Zusammenhang damit steht die Diskussion über den neuen Standort des Warenhauses Globus, welche infolge Intervention des Aktionskomitees «Freie Limmat» vor das Volk getragen wurde und auch in den Ratssälen und Amtsstuben zu mancher hitzigen Diskussion Veranlassung gab.

Ist Zürich heute noch eine gut organisierte Mittelstadt, wenn auch von internationaler Bedeutung, versehen mit allen notwendigen zentralen Diensten, so ist sie doch noch übersichtlich angelegt. Die andauernde Flächenausdehnung, das Häusermeer und die zunehmenden Verkehrsnöte sind jedoch äussere Merkmale eines rapiden Wachstums. Die Stadträndер greifen schon weit ins Limmattal hinunter; drüben im Glattal befinden sich ausgedehnte neue Wohngebiete mit Industriezentren, und die Hänge der nahen Berge sind mit Häusern dicht besetzt. Auch an den Seeufern bis Meilen und Horgen und im Sihl- und Reppischtal haben sich die Gemeinden stark entwickelt, weil sie Teile eines Ganzen geworden sind, das man gewöhnlich als die «Region Zürich» bezeichnet. Diese Region hat sich nun nicht nur zum Schwerpunkt des Kantons und der Ostschweiz entwickelt, sondern sie ist die eigentliche Metropole unseres Landes. Sie stellt die Fachkreise vor Aufgaben, die nur noch auf eidgenössischer Basis gelöst werden können.

Die zu dichte Wohnbauweise in den Städten hat auch in Zürich die Tendenz gefördert, in der Stadt zu arbeiten, jedoch auf dem Lande zu wohnen. Leider bringt dieser an sich gesunde Prozess jedoch Unannehmlichkeiten mit sich, von denen nur einige wenige stichwortartig erwähnt seien: Dorfstrassen, die für den stark zunehmenden motorisierten Verkehr in Breite und Ausführung nicht mehr genügen; die Notwendigkeit der Einrichtung umfassender Kanalisationen; Erweiterung der Schulhäuser usw.

In voller Erkenntnis dieser Tatsache der überbordenden Entwicklung seiner Hauptstadt gründete der Kanton vor ungefähr zehn Jahren das dem Hochbauamt angegliederte Regionalplanungsbüro. Die auf diesem Amt geleistete Arbeit für die Entwicklung des Kantons kann nicht hoch genug eingeschätzt werden. Um die Regionalplanung aber wirksam werden zu lassen, darf man sie nicht auf das Gebiet einer einzigen Siedlung beschränken. Das zürcherische Baugesetz vom Jahre 1893 mit seiner Revision vom Jahre 1943 bietet zu einer organischen Planung dank dem Begriff des sogenannten Gesamtplanes die rechtlichen Handhaben, wenn es auch infolge der rapiden städtebaulichen Entwicklung schon wieder überarbeitet werden muss.

Auch die neue Bauordnung der Stadt aus dem Jahre 1947 versuchte