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

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung

Band: 19 (1962)

Heft: 6

Artikel: Zur Bauplanung in der Gemeinden

Autor: Real, W. H.

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-783272

Nutzungsbedingungen

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

Conditions d'utilisation

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

Terms of use

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

Download PDF: 11.08.2025

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

den. Auch dieser Umstand also würde für eine Verstärkung der Befugnisse der Kantone sprechen. Die kantonale Planung müsste

— nicht nur subsidiär, also nicht vom Misslingen einer interkommunalen Zusammenarbeit abhängig sein,
— sich als sachlich umfassend charakterisieren und nicht nur den Landschaftsschutz und die Verkehrsplanung betreffen,
— in ihrem örtlichen Geltungsbereich ganze Regionen erfassen und
— zum Erlass wenigstens mittelbar, wenn nicht unmittelbar verbindlicher Pläne führen, während reine Richtpläne keine ideale Lösung darstellen, auch wenn ihnen häufig eine gewisse faktische Verbindlichkeit zukommt.

Die damit verbundene Beschränkung der Kompetenzen der Gemeinden wäre ausserordentlich zu bedauern, müsste aber wohl im Interesse der Sache in Kauf genommen werden. Dass die Gemeindebehörden an der Vorbereitung der Planung mitzuwirken hätten und ihren Einfluss geltend machen könnten, versteht sich. Im übrigen würde es durchaus genügen, wenn durch die kantonale Planung jene Ordnung getroffen würde, die für die Entwicklung der Regionen nach übergeordneten Gesichtspunkten erforderlich wäre. Für die eigentliche Ortsplanung aber sollten die Gemeinden zuständig bleiben, entspricht es doch bester schweizerischer Tradition, die Dezentralisation zu erhalten und den Gemeinden jene Aufgaben zu belassen, die sie selbst lösen können.

Zur Bauplanung in den Gemeinden

Von Dr. W. H. Real, Stadtplanarchitekt, Winterthur

Das Schicksal über das Gedeihen der 3095 Gemeinden in der Schweiz liegt vor allem in der Hand der Gemeinderäte. Sie und nur sie allein bestimmen grundsätzlich unter vielem anderen über eine sinnvolle oder ungelenkte bauliche Entwicklung.

Für viele Bürger ist der Titel eines Gemeinderates mit Ehrbezeugung und Ruhm verbunden. Wie vielen Gemeinderäten ist aber klar bewusst, welch grosse Verantwortung ihre Funktion erfordert? Gewiss, Gesetze und Verordnungen sind immer so gut oder so schlecht, wie sie interpretiert und wie sie angewendet werden. Der politisch so häufig verwendete Grundsatz: «Recht ist, was mir nützt», wird doch sehr häufig verwendet und gibt dem Ermessen einen bedenklich weiten Spielraum. Die Missachtung oder gar die Negierung von Rechtssätzen ist immer einfacher zu begründen als neue Rechtssätze zu schaffen.

Die Bauplanung ist als Zuweisung des Bodens zum bestmöglichen Nutzeffekt aufzufassen. Dabei kann aber auch die Freihaltung bestimmter Gebiete für die Allgemeinheit von bedeutungsvollem Nutzen sein. Bauplanung stellt daher eine Nutzungsordnung dar, die ihren Niederschlag in einer Bauordnung mit zugehörigem Zonenplan findet. Aber immer dort, wo es um Boden und dessen Ausnutzbarkeit oder baulicher Beschränkung geht, entbrennt der Kampf um die Interessen. Dass sich dabei die privaten meist nicht mit den öffentlichen Bedürfnissen decken, erscheint durchaus verständlich. Das allgemeine Wohl hat für den einzelnen Betroffenen immer einen bittern Beigeschmack. Weil nun die Bauplanung über die Verwendung des Landes bestimmt und hiebei aus der Natur der Sache das private Eigentum einerseits mit Bauzonen für mehrgeschossigen Wohnungsbau oder Industriebauten eher privilegiert, anderseits durch Zonen für weiträumige Bebauung oder gar durch Freihaltezonen in der baulichen Ausnutzung beschränkt, ja überhaupt in einer privaten Verwendung verunmöglicht, so gelangen sowohl Verfasser von Bauordnung und Zonenplan als auch die Gemeinderäte in die bedeutungsvolle Sphäre der Anteilnahme jedes einzelnen Grundeigentümers. Diese Leute sind es ja, die das Schicksal der möglichen oder nicht mehr ausführbaren Verwendung meines privaten Bodens beantragen und bestimmen. Sie stellen die Weiche, also lohnt es sich auf alle Fälle, diese gut zu stimmen und für die eigene Sache zu gewinnen. Daraus ersieht man die wichtige Bedeutung des Postens eines Gemeindeingenieurs oder des Amtes eines Gemeinderates.

In vielen Gemeinden glaubt eine falsch orientierte Vielzahl von Bürgern immer noch, eine Bauordnung schränke die Bautätigkeit ein, was völlig irrig ist. Die Gemeinde muss lediglich bekennen und sich entscheiden, was für die Dauer der Rechtskraft auf jedem Quadratmeter Land des Gemeindegebietes gebaut oder nicht gebaut werden darf. Richtig ist allerdings, dass nach Vorliegen einer rechtskräftigen Bauordnung die Baugenehmigungsbehörde nicht mehr frei und oft auch in guten Treuen willkürlich entscheiden kann, ob dieser oder jener Bauherr so oder so bauen könne oder nicht. Gesetze und Verordnungen sind aber für die Verwaltung genau so bindend wie für den Privaten, dies entspricht auch den Grundlagen eines tatsächlichen Rechtsstaates.

Wenn man die Ergebnisse der zürcherischen Gemeinderatswahlen vom Frühjahr 1962 kritisch durchsieht (vgl. Tages-Anzeiger für Stadt und Kanton Zürich, Nr. 53, 54 und 55, 70. Jhg. Zürich, 3./5./6. 3. 1962), dann lassen sich drei typische Arten unterscheiden. Jene sind in der grössten Zahl, die eine Bestätigung der bisherigen Nominationen erbrachten. Andere Gemeinden mussten lediglich einzelne bisherige Gemeinderäte durch neue ersetzen. Solange diese Demissionen aus Altersgründen oder wegen übriger berufli-

cher Ueberlastung erfolgten, muss dies füglich als normale Erscheinung bezeichnet werden. Wenn aber die Hälfte oder noch mehr Mitglieder, ja gar der ganze Gemeinderat neu bestellt werden musste, wie dies bei 14 oder mehr als 12% der Gemeinden im Kanton Zürich der Fall war, dann sind dies ausserordentliche Erscheinungen. Regional gesehen handelt es sich sehr oft um Gemeinden, die plötzlich eine grosse Bautätigkeit aufweisen oder eine solche erwarten. Betrachtet man die Verhältnisse etwas näher, so kann festgestellt werden, dass der grösste Teil dieser Gemeinderäte tatsächlich wegen grosser Unsicherheit oder wegen Verwirrung in Planungs- und Baufragen den Rücktritt nahmen, oft aber auch, weil die Stimmbürger den manchmal zu offensichtlich unsachlichen Vorschlägen des Gemeinderates für Bauvorschriften oder Bauordnungen mit zugehörigem Zonenplan nicht folgen wollten.

Der grössere Teil oder ein ganzer Gemeinderat muss also neu bestellt werden. Wer aus der Bürgerschaft kennt sich aber beispielsweise in Planungs- oder Baufragen aus? Wo kann sich ein Bürger das nötige Rüstzeug zu einem so verantwortungsvollen Amt herholen? Wohl könnte er das Baugesetz und die übrigen gültigen Rechtssätze studieren. Versteht er aber als Laie alles ohne weiteres? Wer vermittelt ihm zusätzlich die so bedeutungsvollen Erkenntnisse oder Erfahrungen der Praxis? Wer erläutert ihm die zahlreichen grundsätzlichen Entscheide von Bundesgericht, Obergericht und Regierungsrat in zweifelhaften Baufragen oder wer macht ihn nur schon auf diese aufmerksam? In den meisten Fällen tritt er von Sachkenntnissen völlig unbeschwert sein Amt an. Er entscheidet dann nach bestem Gewissen nach seinem persönlichen Ermessen, oder er muss lediglich durch Redegewandtheit die Auffassung seiner politischen Partei durchzusetzen versuchen. Aus diesen Gründen ist es auch durchaus verständlich, wenn ein Gemeinderatsgremium innert sechs Wochen für das gleiche Bauproblem zwei völlig entgegengesetzte Beschlüsse fassen kann. Daher ist es auch erklärlich, wenn benachbarte Gemeinden gleiche Bausachgeschäfte, gleiche Verordnungen, gleiche Erlasse ganz unterschiedlich festsetzen und verschieden behandeln. Dies entspricht der Gemeindeautonomie, die so eifersüchtig gepflegt und gehütet wird!

Heute besteht noch vielerorts die Meinung, dass Planung ein geeignetes Mittel sei, um sich politisch Lorbeeren holen zu können — auch wenn dabei unsachliche Argumente, ja Sonderinteressen bevorzugende Lösungen mundgerecht gemacht werden müssen. Unter dem Deckmantel des heute dringenden Bedürfnisses nach billigen Wohnungen will man Bauvorhaben fördern, die jedoch lediglich verkappt auf grösste Renditengeschäfte hinauszielen. In unserer Zeit der Schlagwörter sind «Neue Städte» oder «Satellitenstädte» aktuell. Wenn ihre Erstellung bewilligt wird, sind sie im Grunde genommen nichts anderes als geduldeter «Wildbau». Den Fachleuten sind die Nachteile dieser grossen Streusiedlungen sattsam bekannt! Ebenso übrigens der verallgemeinerte unbegründete Ruf nach vermehrter Ausnutzung des Baulandes. Dass dann dafür vermehrte Freiflächen zwangsläufig geschaffen werden müssen und zwar zu Lasten der Gemeinde, wird geflissentlich verschwiegen!

Meist erst dann, wenn die Misstände dem keinen Ausweg mehr sehenden Gemeinderat über den Kopf wachsen, werden Fachleute beigezogen. Man konsultiert freierwerbende Architekten, Ingenieure oder Vermessungstechniker. Sind diese in Planungs- oder Baufragen versiert, so kann die Unordnung vielleicht noch behoben werden. Sind sie es aber nicht, dann wird die Verwirrung nur noch grösser, und erhebliche Geldmittel der Gemeinde werden verschleudert. Ueberdies verliert die Gemeinde das Vertrauen in die Planung, was vielleicht das Schlimmste ist! Hat die Gemeinde einmal eine gewisse grössere Einwohnerzahl erreicht, dann wird die Schaffung der Stelle eines Gemeindeingenieurs und eines Planers unumgänglich. Jetzt aber wird neben der gründlichen Sachkenntnis vor allem der Charakter und die Persönlichkeit dieser Beamten von grösster Bedeutung. Sollen sie ihre wissenschaftlichen und rechtlichen Kenntnisse in den Dienst einer zielgerichteten Parteipolitik stellen und gegen richtigere Erkenntnis den geraden Weg verlassen, oder sollen sie sich Anfechtungen aussetzend ihr Fachwissen trotz anderen Meinungen des politischen Gemeinderates auf die Gefahr hin vertreten, unbequem und nicht mehr persona grata zu werden? Deswegen ist die gründliche Ausbildung und Formung der Persönlichkeiten des Kulturingenieurs als des künftigen Gemeindeingenieurs und Trägers der untersten, aber gleichzeitig wichtigsten Planungsstufe, der Gemeinde, so bedeutungsvoll.

Endlich ein Letztes zu den Problemen der Bauplanung in einer Gemeinde. Eine breite Schicht der Bürger hat immer noch nicht gemerkt, dass die grossen Gewinnmacher im Bauwesen nur eine kleine Minderheit darstellen. Sie will es noch immer nicht wahr haben, dass ja vor allem die Allgemeinheit leidtragend ist, indem alle die Auswirkungen des spekulativen Bauens, der Streusiedlungen, der vermehrten Ausnutzung des Bodens und die damit verursachte ungesunde Steigerung der Landpreise an den Fiskus und letztlich an den Geldbeutel jedes einzelnen Steuerzahlers gehen. Wenn irgendwo in der Gemeinde ein zu hoher Landpreis bezahlt worden ist, so bleibt diese Preisbildung nicht nur eine private Angelegenheit, sie wirkt sich ebenso auf die Allgemeinheit, auf die Oeffentlichkeit aus. Die Gemeinde muss ja für die verschiedensten öffentlichen Bedürfnisse immer wieder Land erwerben und hat sich der Preisbildung ebenso zu unterziehen wie der Private.

Es ist erstaunlich, immer wieder feststellen zu müssen, wie wenig der Bürger im allgemeinen über Bauplanung und die Zusammenhänge der Bodenpolitik weiss!