

Aufbau und Ablauf der Raumplanung im Kanton Zürich

Autor(en): **Meyer-von Gonzenbach, R.**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Bauzeitung**

Band (Jahr): **92 (1974)**

Heft 26: **SIA-Heft, Nr. 6/1974: Raum- und Landschaftsplanung;
Geschäftsbericht 1973 des SIA**

PDF erstellt am: **28.04.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-72404>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Bisherige Planung

Auf kommunaler Ebene lagen die Anfänge der Planung in den Städten, wo sie naturgemäss zuerst nötig war. Das erste *kantonale Baugesetz* aus dem Jahre 1863 galt nur den Städten Zürich und Winterthur. Anno 1893 wurde es ausgebaut und umgetauft in «Baugesetz für Ortschaften mit städtischen Verhältnissen». Auch andere Gemeinden hatten von da an die Möglichkeit, sich diesem Gesetz zu unterstellen und von den Vorschriften über Bebauungsplan und Quartierplan zu profitieren. Erst die Revision von 1959 hat dann für die unterstellten Gemeinden die Pflicht gebracht, Bauordnungen aufzustellen. Damals wurde auch der Zonenplan, der in der Praxis längst gebräuchlich war, im Gesetz ausdrücklich verankert und weiter ausgestaltet.

Das *Planungsinstrumentarium* einer Gemeinde sieht nun wie folgt aus:

Die *Bauordnung* enthält die allgemeinen und die auf die einzelnen Zonen bezogenen Bauvorschriften, die jedoch – ausgenommen Industriezonen – nicht hinter den Anforderungen des kantonalen Baugesetzes zurückstehen dürfen, des weitern aber auch Präzisierungen bezüglich Baubewilligungsverfahren und Ausnahmen.

Der *Zonenplan* kann enthalten: Bauzonen verschiedener Nutzung und Ausnutzung (auch reine Industriezonen), Freihaltezonen zum Schutze des Orts- und Landschaftsbildes, zur Trennung von Siedlungsgebieten und zur Erhaltung von Freiflächen in Wohngebieten und schliesslich das übrige Gemeindegebiet, wo der Anschluss nichtlandwirtschaftlicher Bauten an die öffentliche Kanalisation seit unserem neuen Wassergesetz vom Jahre 1967 mit wenigen Ausnahmen verboten ist. Damit besteht im übrigen Gemeindegebiet praktisch ein sehr weitgehendes Bauverbot. 163 von unseren 171 Gemeinden besitzen einen solchen Zonenplan; in weiteren 6 ist er in Vorbereitung.

Der *Zonenrichtplan* ist fakultativ und im Baugesetz nicht erwähnt. Verschiedene Gemeinden haben ihn trotzdem erstellt, um ihre Absichten in bezug auf die langfristige Entwicklung darin zum Ausdruck zu bringen. Im Gegensatz zum Zonenplan hat er jedoch keine Rechtswirkung auf die Grundeigentümer.

Der *Bebauungsplan* enthält nach zürcherischem Baugesetz nur die generellen Linienführungen von wichtigen Verkehrswegen, insbesondere also Strassen. Er ist ein für die Gemeinde selbst verbindlicher Richtplan, der die endgültige Sicherung von Trassen durch Bau- und Niveaulinien vorbereitet. Bebauungsplanstrassen dienen ausserdem der Abgrenzung von Quartierplangebieten. In 133 Gemeinden besteht ein Bebauungsplan, in 28 wird er vorbereitet.

Der *Bebauungsrichtplan* ist wie der Zonenrichtplan fakultativ und drängt sich zu dessen Ergänzung auf, um das Verkehrssystem auf eine weitere Zukunft festzuhalten. Er ist im Baugesetz aber nicht vorgesehen und hat somit auch keinerlei Rechtswirkung.

Das *generelle Kanalisationsprojekt* (GKP) zeigt die vorgesehenen Massnahmen der Abwasserbeseitigung, in erster Linie also die Hauptleitungen und die Kläranlage bzw. deren Ausbau. Der einbezogene Perimeter muss laut Wassergesetz mit dem Umfang der rechtsgültigen Bauzonen übereinstimmen. Ältere generelle Kanalisationsprojekte, die in der Regel viel zu grosse Gebiete betreffen, werden durch Regierungsratsbeschluss in ihrer Rechtswirksamkeit auf Bauzonengrösse reduziert. 170 von 171 Gemeinden besitzen ein solches GKP, davon 58 bereits konform mit dem Zonenplan.

Der *Kanalisationsrichtplan* zeigt die entsprechenden Massnahmen für das erweiterte Gebiet gemäss Zonenrichtplan. Trotz der im Wassergesetz verlangten Übereinstimmung des Perimeters mit den Bauzonen besteht hier die Möglichkeit, darüber hinausgehende spätere Erweiterungen richtplanmässig zu berücksichtigen.

Der *Quartierplan* legt fest, wie ein Gebiet strassenmässig erschlossen und in geeignete Baugrundstücke eingeteilt werden soll. Er ist nach zürcherischem Recht in erster Linie eine Sache der Grundeigentümer. Wenn diese aber nicht einig werden, kann ein einzelner Grundeigentümer die Durchführung des Plans durch die Gemeinde verlangen. Nach regierungsrätlicher Genehmigung ist er für alle Grundeigentümer verbindlich.

Nach diesem kurzen Überblick über die wichtigsten Instrumente der kommunalen Planung seien noch einige Hinweise zum normalen *Ablauf einer Ortsplanung* gegeben. Für die Erarbeitung von Bauordnung und Zonenplan oder für deren Revision erteilen die Gemeinden in der Regel einen Auftrag an ein privates Planungsbüro. Dies gilt praktisch auch für die rund zwei Dutzend Gemeinden mit eigenem Bauamt. Steht auch der Bebauungsplan (lies: Strassenplan) zur Diskussion, so tritt meist ein Verkehrsplaner hinzu. Die Arbeiten der Fachleute werden in fast allen Fällen von einer Planungskommission begleitet, die für die Bevölkerung und deren Interessen repräsentativ zusammengesetzt sein soll. Den Gemeinden wird empfohlen, die Ergebnisse ihrer Studien spätestens vor dem Beschluss durch die Gemeindeversammlung an unser Amt zur Vorprüfung einzureichen, damit wir sie auf Zweckmässigkeit prüfen können. Die Praxis dieser Prüfung ist in den letzten Jahren immer strenger geworden. Dabei werden alle interessierten Ämter der kantonalen Verwaltung angehört. Die Fälle sind häufig, wo wir eine Änderung der Entwürfe verlangen. Die bereinigten Vorlagen für Bauordnung und Zonenplan kommen dann vor die Gemeindeversammlung bzw. vor den (Grossen) Gemeinderat. Verschiedene Gemeinden lassen auch den Bebauungsplan von der Legislative beschliessen. Im übrigen werden die erwähnten Pläne von der Exekutive beschlossen. Alle diese Planungsinstrumente bedürfen am Schluss der regierungsrätlichen Genehmigung.

Was nun die *Stellung des Waldes* in der Ortsplanung anbelangt, ist vorzuschicken, dass der Kanton Zürich aufgrund seines Forstgesetzes aus dem Jahre 1907 und unter dem Regime der Oberforstmeister *Grossmann*, *Krebs* und *Kuhn* eine sehr strenge Praxis zugunsten des Waldbestandes eingeführt hat. Bei dem ungeheuren Besiedlungsdruck im Ballungsraum Zürich ist dies auch unbedingt nötig. Am Waldbestand darf auch im Rahmen der Ortsplanung nichts geändert werden. Auf einzelne Ausnahmen kommen wir später zurück. Trotzdem kann es zu Konflikten kommen. Einerseits bei den Quartierplänen, wenn sie, von privaten Ingenieuren fix und fertig ausgearbeitet, uns am Schluss zur Genehmigung eingereicht werden, z. B. mit Strassenführungen ohne genügende Rücksichtnahme auf kleine Bachgehölze. Andererseits aber weil wir noch keine kantonale Regelung des Gebäudeabstandes vom Wald haben. Verschiedene Gemeinden haben sie, sind aber oft zu freigebig mit Ausnahmebewilligungen. Bauten im Wald oder in Waldlichtungen sind dagegen kantonal auf forstliche Zwecke beschränkt.

Planung auf kantonomer Ebene

In einzelnen Sachbereichen hat der Kanton natürlich schon seit Jahrzehnten Planung betrieben, so vor allem auf dem Gebiete des Strassenwesens, der Wasserversorgung und

der Abwasserbeseitigung, später auch bezüglich Flughafen, Mittelschulen, Spitäler und schliesslich auch für die Kehrichtbeseitigung. Seit dem Jahre 1941 wurde auch der Natur- und Landschaftsschutz gefördert. Diese sektoriellen Tätigkeiten waren aber anfänglich in keiner Weise zusammengefasst.

Immerhin hat das Zürcher Volk schon im Jahre 1943 einem neuen §8b im Baugesetz zugestimmt, der den Regierungsrat ermächtigt, wo eine zusammenhängende Planung erforderlich ist, über das Gebiet mehrerer Gemeinden einen sog. *Gesamtplan* aufzustellen. Dieser soll die wesentlichen Nutzungs- und Schutzgebiete, das Verkehrsstrassennetz und die Grundlagen für Wasserversorgung und Abwasserbeseitigung enthalten. Er war ursprünglich für die Bebauungspläne der Gemeinden verbindlich gedacht, war aber – gerade deswegen – das Opfer von juristischen Bedenken geworden. Erst im Jahre 1959 hat man ihn revidiert und dem Gesamtplan den eindeutigen Charakter eines Richtplanes für die Ortsplanungen der Gemeinden gegeben. Auf dieser neuen Grundlage begann dann im Jahre 1963 die Arbeit am heutigen Gesamtplan, aber nicht nur über einige Gemeinden, sondern gleich über den ganzen Kanton. Diesem langfristig wirksamen Richtplan legte man eine Verdoppelung der Einwohnerzahl des Kantons auf 2,1 Millionen zugrunde. In diesem Moment stellte sich natürlich die Frage, wie die Bevölkerungszunahme von über einer Million auf das Kantonsgebiet zu verteilen sei.

Die Frage nach der *Besiedlungskonzeption* hatte der Regierungsrat schon in den Jahren 1956–58 durch eine interdisziplinär zusammengesetzte Expertenkommission bearbeiten lassen. Diese hatte sieben mögliche Varianten studiert und am Schluss die sog. Variante «Regionalzentren» empfohlen, bei welcher dem übermässigen Wachstum der Grossstadtagglomeration Zürich durch bewusste Aufwertung der Aussenregionen, insbesondere ihrer Zentren, d.h. durch gezielte Umlenkung des Bevölkerungsstromes auf aussenliegende Entlastungszentren, begegnet werden soll. Regierungsrat und Kantonsrat haben diese Konzeption im Jahre 1960 als Leitbild anerkannt. Bei der Ausarbeitung des Gesamtplans stützte man sich daher weitgehend auf die empfohlene Konzeption, und zwar sowohl bezüglich der Gliederung des Kantons in Regionen als auch bezüglich der Bevölkerungsannahmen.

Was nun den *Ablauf der Gesamtplanung* anbelangt, ging man wesentlich demokratischer vor als dies im §8b des Baugesetzes vorgesehen ist. Nach Gesetz ist der Regierungsrat befugt Gesamtpläne aufzustellen, und zwar unter blosser «Führungnahme» mit den betroffenen Gemeindebehörden. Er hätte sie also z.B. durch unser Amt oder durch direkt beauftragte Fachleute ausarbeiten lassen können. Ein solcher «von oben» dekretierter Plan wäre aber sicher auf grosse Opposition bei Gemeinden und Volk gestossen.

Man hat darum die Gemeinden veranlasst, sich in regionalen Planungsvereinen oder -verbänden zusammenzuschliessen und hat dann diese Planungsgruppen eingeladen, selber einen Entwurf für den Gesamtplan ihrer Region zu erarbeiten bzw. durch Fachleute erarbeiten zu lassen. Die Gemeindebehörden wurden in verschiedenen Stadien der Arbeit begrüsst und am Schluss auch noch zu einer formellen Stellungnahme eingeladen.

Unser Amt hat von Anfang an Richtlinien aufgestellt, Orientierungskurse für die beteiligten Fachleute durchgeführt und in jeder Form aufklärend gewirkt. Es hat die Arbeiten der Planungsgruppen verfolgt, sie untereinander koordiniert und mit den Absichten des Kantons harmonisiert und sie dem Regierungsrat zur Festsetzung unterbreitet. Im Jahre 1970 konnten wir die Entwürfe der Planungsgruppen zu einem kantonalen Gesamtbild zusammenfügen. Seither sind die Gesamtpläne von fünf Regionen in Kraft gesetzt worden; die restlichen stehen zum Teil vor dem Abschluss.

Die *rechtliche Wirkung des Gesamtplans* liegt darin, dass die Gemeinden von nun an nicht mehr frei sind, ihre Bauzonen beliebig zu erweitern. Die im Gesamtplan eingetragenen Baugebiete stellen nämlich einen Rahmen dar, der ohne zwingenden Grund nicht mehr überschritten werden darf. Obwohl es sich nur um einen «Richtplan» handelt, sind wir in unserem Amt und in der Baudirektion gewillt, eine harte Praxis durchzuführen. Dies um so mehr, als die im Gesamtplan ausgewiesenen Baugebiete – infolge der Mitwirkung der Gemeinden und Planungsgruppen – eher zu gross ausgefallen sind, besonders wenn man berücksichtigt, dass sich die Bevölkerungsentwicklung doch sehr verlangsamt hat.

Wir wenden uns nun der Frage zu, wie der *Wald* in der kantonalen Planung behandelt wird. Wie schon vorhin angedeutet, werden bei uns alle Gelüste, Baugebiete auf Kosten des Waldes auszudehnen, strikte abgewiesen. Dagegen sind Rodungen für öffentliche Zwecke nicht immer vermeidbar und daher im Gesamtplan da und dort sogar vorgesehen. Dies gilt vor allem für die Nationalstrassen, für deren Bau bis jetzt rund 100 ha Wald gerodet werden mussten. Ein Drittel davon wurde zu einer Zeit gerodet, als man sich noch mit Geldersatz zufrieden gab. Für die übrigen zwei Drittel wurde bereits Ersatz geschaffen bzw. das nötige Ersatzland erworben.

Noch stärkere Eingriffe in den Wald waren beim Ausbau des Interkontinentalen Flughafens Kloten nötig. Die Rodungen machen dort insgesamt 330 ha aus. Zwei Drittel davon wurden jedoch unter dem Titel «Mehranbaurodung» ohne Ersatzpflicht ausgeführt.

Leider sind in neuerer Zeit die Fälle immer häufiger, wo wegen regionaler oder sogar überregionaler Verbundleitungen für Wasser, Abwasser, Starkstrom, Erdgas Schneisen in den Wald geschlagen werden. Unser Oberforstamt hat es aber immerhin fertiggebracht, bei den Schneisen für den Gasverbund 8 m Breite auszuhandeln, während andere Kantone 16 m bewilligt haben.

Alp Merli-Alpoglen. Das Waldgebiet gegen das Glaubenbüelental gehörte früher zur Merli-Rinderalp. Rechts im Bild der Gipsgraben. In seiner mannigfaltigen Tätigkeit hat sich der Forstingenieur nicht nur für die Förderung der Wertholzerzeugung sog. Produktionswälder, sondern auch für die behutsame Pflege und Erhaltung weniger «wirtschaftlich», aber landschaftlich und biologisch um so wertvollerer Sonderstandorte einzusetzen (Aufnahme der Eidg. Landestopographie, Reproduktion genehmigt am 7. Juni 1974)



Beeinträchtigungen des Waldes durch Kehrichtdeponien in Bachtobel sind selten geworden, da sie der strengen Kontrolle des Gewässerschutzes unterstehen.

Seit 1946 sind im Kanton Zürich total 567 ha Wald gerodet, davon aber 274 ha real ersetzt und 130 ha freiwillig aufgeforstet worden. Für weitere 59 ha wurde Geldersatz geleistet. Seit 1965 akzeptiert der Regierungsrat keinen Geldersatz mehr und seit 1969 überhaupt keine Rodung mehr ohne Nachweis, dass das nötige Ersatzland im Besitze des Gesuchstellers ist. Diese Praxis gilt jetzt auch gegenüber dem kantonalen Tiefbauamt und dem kantonalen Amt für Luftverkehr.

Es besteht eine *Behördendelegation für den Regionalverkehr*. Sie setzt sich aus je drei Vertretern der Kantonsregierung, des Stadtrates von Zürich und der General- bzw. Kreisdirektion III der SBB zusammen und bezweckt, den Ausbau des öffentlichen Nahverkehrs mit U- und S-Bahn vorzubereiten. Hierfür wurde ein Transportplan für die «weitere Region Zürich» erstellt, die auch den Kanton Zug und Teile der Kantone Aargau, Schwyz und St. Gallen umfasst. Zwar hat das Zürcher Volk die U- und S-Bahn-Vorlage abgelehnt, doch wird sich die Behördendelegation weiterhin den Problemen des Nahverkehrs widmen.

Die neueste planerische Massnahme ist der *kantonale Schutzzonenplan* aufgrund des Bundesbeschlusses vom 17. März 1972 über dringliche Massnahmen auf dem Gebiete der Raumplanung. Da die Baugebiete laut Gesamtplan – wie bereits erwähnt – ohnehin schon zu gross sind, konnte man es wagen, das ganze restliche Gebiet des Kantons unter den Schutz gemäss Bundesbeschluss zu stellen, ja in einzelnen Fällen sogar Baugebiete und Bauzonen zu beschneiden. Dies war um so eher möglich, als es sich nur um eine provisorische Schutzmassnahme bis Ende 1975 handelt, d. h. bis zum voraussichtlichen Inkrafttreten des Bundesgesetzes über Raumplanung. Bei dieser Gelegenheit hat der Kanton Zürich nun auch den einheitlichen Waldabstand von 30 m für Gebäude eingeführt.

Ausblick auf die künftige Planung

Die *Auswirkungen des Bundesgesetzes über Raumplanung* werden uns erheblich zu schaffen machen. Zwar entspricht unser *Gesamtplan* inhaltlich grossenteils den Anforderungen des Bundesgesetzes, nicht aber in bezug auf den Planungshorizont. Die ihm zugrunde liegende Verdoppelung der Einwohnerzahl im Kanton Zürich dürfte – wenn überhaupt – frühestens gegen Mitte des nächsten Jahrhunderts erreicht sein. Nach dem neuen Bundesgesetz aber dürfen die Baugebiete in

den kantonalen Gesamttrichtplänen nur noch für den Bedarf der nächsten 20 bis 25 Jahre bemessen werden. Ähnlich verhält es sich mit den *Zonenplänen* der Gemeinden, die in der Regel weit über den im Bundesgesetz als Grenze angegebenen Bedarf der nächsten 10 bis 15 Jahre hinausgehen. Es wird ausserordentlicher Anstrengungen bedürfen, die allzu weit gespannten Baulanderwartungen auf die neuen Masse zurückzuführen.

Der Vorentwurf für das *zürcherische Planungs- und Baugesetz*, welches das Baugesetz aus dem Jahre 1893 ablösen soll, ist bereits auf das kommende Bundesgesetz ausgerichtet und übernimmt somit die erwähnten Planungshorizonte. Darüber hinaus enthält er den Vorschlag für die institutionelle Aufwertung der Regionen zu selbständigen Hoheitsträgern mit Regionalrat und Regionalparlament, deren wesentliche Aufgabe die Erarbeitung des Regionalplans wäre. Gerade diese Regionalisierung bildet jedoch den Hauptgegenstand der Kritik in der kürzlich durchgeführten Vernehmlassung, so dass möglicherweise jetzt auf sie verzichtet werden muss, um das ganze Gesetz nicht zu gefährden.

Eine äusserst wichtige Aufgabe wird die *Überprüfung der Besiedlungskonzeption* sein, die sich aus verschiedenen Gründen aufdrängt. Man wird nicht mehr darum herumkommen, die gewählte Konzeption auch *rechtlich zu verankern* und die siedlungspolitischen Massnahmen, die zu deren Verfolgung nötig sind, in gesetzlichen Erlassen bzw. durch Ausrichtung vorhandener Gesetze auf die Ziele der Raumordnung bereitzustellen.

In diesem Zusammenhang wird der *Erarbeitung eines Umweltbelastungsmodells* für die weitere Region Zürich besondere Bedeutung zukommen. Bereits wurde das Battelle-Institut in Genf vom Regierungsrat beauftragt, in einer Vorstudie abzuklären, wie es theoretisch möglich wäre, ein Computer-Modell aufzubauen, das Antwort geben könnte auf die Frage, wieviel Bevölkerungs-, Besiedlungs- und Wirtschaftswachstum der Raum Zürich noch erträgt, ohne Schaden zu nehmen am Bestand seiner natürlichen Grundlagen. Es ist zu hoffen, dass es gelingen wird, für unseren schon so dicht besiedelten Kanton eine solche Untersuchung durchzuführen. Denn jegliche Planung ist nur dann sinnvoll, wenn sie auf die von der Umwelt her gegebenen Grenzen des Wachstums Rücksicht nimmt.

Adresse des Verfassers: Prof. R. Meyer-von Gonzenbach, Chef des Kant. Amtes für Raumplanung, Stampfenbachstrasse 14, 8001 Zürich.

Schlussbemerkungen

DK 711:634.0

An der Studententagung der SIA-Fachgruppe der Forstingenieure in Sarnen nahmen über 100 Fachleute teil. Nicht nur die Zahl, sondern auch die Herkunft der Teilnehmer aus den verschiedensten Sparten von Schule, Forschung und forstlicher Praxis zeigte, wie gross das Interesse an den behandelten Themen ist. Ebenfalls war die rege benützte Diskussion ein Beweis für den Willen zur Lösung der sich da stellenden Aufgaben beizutragen. Es ist deshalb angebracht, einige Schlussfolgerungen aus der Tagung zu ziehen und Vorstellungen zu entwerfen, wie die Tätigkeit der Fachgruppe weitergeführt werden soll.

Von verschiedener Seite ist bereits unterstrichen worden, dass das Forstpolizeigesetz mit seinem Grundsatz der Wald-erhaltung die erste weitblickende Tat der Raumplanung und des Umweltschutzes darstellt. Wie kein anderes Gesetz hat es zum Wohl von Landschaftsbild und Naturhaushalt beigetragen.

Die Beteiligung des Forstingenieurs an der Planung

Zunächst ist zu fragen, ob der Forstingenieur heute bereits in der raum- und landschaftsplanerischen Tätigkeit der Kantone mitspracheberechtigt und seiner Bildung entsprechend eingesetzt sei. Eine Übersicht des Delegierten des Bundesrats für Raumplanung über den rechtlichen und personellen Stand der Raumplanung in den Kantonen zeigt, dass neben einem Chefbeamten nur wenige Forstingenieure in der staatlichen Planung tätig sind. Einige andere beschäftigen sich mit Planungsproblemen in Lehre und Forschung und als Freierwerbende. Die genannte Übersicht weist auf das Bestehen verschiedenartiger Organe (Kommissionen, Ausschüsse, Stäbe, Chefbeamten-Konferenzen und dergleichen) für die horizontale Koordination hin, worin selbstverständlich auch der Forstdienst vertreten sein sollte. Wie diese Organe funktionieren und was für konkrete Aufgaben und