Die Verankerung der Regional- und Ortsplanung im zürcherischen Baugesetz

Autor(en): **Sigg, Hans**

Objekttyp: **Article**

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

Band (Jahr): **1 (1944)**

Heft 5

PDF erstellt am: **30.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-781732

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.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Uebereinanderlegen der solcherweise für jeden Kulturbereich (Siedlung, Verkehr, Landschaft, Naturschutz usw.) aufgestellten Einzel-Idealpläne werden die *grundsätzlichen* Interessen-Kollisionspunkte in ungewohnt klarer Weise sofort augenfällig. Damit wird vor allem der Nachteil vermieden, dass ein Werk entsteht, das nur aus lauter schlechten Einzelkompromissen zusammengesetzt ist, die immer wieder zu neuen Interessenkonflikten führen, während die grundsätzlichen Fragen nie zu Abklärung gelangen, weil sie niemals überhaupt aufgedeckt werden.

(*Beispiel:* Umbau des Bahnhofplatzes in Zürich. Jede bisher getroffene Lösung ist diskutabel, weil weder feststeht, ob die Bahnhofhalle je zurückgesetzt werden kann und ob jemals eine neue Ueber- oder Unterführung jenseits der Sihl in Frage kommt. Die Folge sind Teillösungen, die an sich nicht schlecht zu sein brauchen, über kurz oder lang aber sicher schlecht werden, weil eine ideale Gesamtlösung fehlt, nach der sich die Einzellösungen richten können.)

Die Koordination der Einzel-Idealpläne ist merkwürdigerweise, wie das Beispiel Stäfas zeigt, weniger schwer als eine allseitige Einigung über die verschiedenen Teillösungen. Dies aus dem einfachen Grunde, weil sich das Problem durch das Uebereinanderlegen von Einzel-Idealplänen stark vereinfacht und darum in seiner *Grundsätzlichkeit* klar erkannt werden kann. Die derart vollzogene Koordination der einzelnen Idealpläne ergibt den sogenannten Gesamt-Idealplan oder *Richtplan.*

Die vorliegende Arbeit der Studiengruppe ist also insofern von grundsätzlicher Bedeutung, als sie die bisher in Praxis und Theorie vernachlässigte Frage der *Methode* der Landesplanung einer Lösung zuführt, die für die Erkenntnis des Wesens der Landesplanung ausserordentlich bedeutsam ist; denn nur dasjenige Verfahren führt zu einem brauchbaren Gesamtplan, das eine eindeutige Feststellung aller grundsätzlich vorkommenden Interessenkollisionen ermöglicht. Dies ist, wie ausgeführt, nur dann gegeben, wenn nicht nur — wie bisher — Einzelkompromisse getätigt, sondern wenn Ideallösungen einander gegenübergestellt werden. Hierin liegt das Wesen einer Koordination der Interessen und Absichten, wie sie von der Landesplanung verlangt wird.

Dr. Hans Sigg, Zürich

Die Verankerung der Regional- und Ortsplanung im zürcherischen Baugesetz

Das Baugesetz des Kantons Zürich, das aus dem Jahre 1893 stammt, war ursprünglich nur für Ortschaften mit städtischen Verhältnissen gedacht. Daher macht es nur Anspruch auf Gültigkeit in den Städten Zürich und Winterthur und denjenigen Gemeinden, die sich ihm freiwillig unterstellen. Entsprechend diesem Grundgedanken sind auch die Vorschriften über die Planung gestaltet. Das Gesetz überlässt es den Gemeinden, durch Aufstellung eines Bebauungsplanes das Strassennetz festzulegen. Dieser Plan soll zunächst die Hauptverkehrslinien nebst den bei fortschreitender Ueberbauung erforderlichen öffentlichen Anlagen und Plätzen enthalten. Die weitere Ausgestaltung soll nach Massgabe der baulichen Entwicklung erfolgen. Eine einzige Bestimmung (§ 8, Abs. 2) weist darauf hin, dass die Gemeinden nicht nur an ihre eigenen Interessen denken sollen. Danach ist bei der Anlage des Strassennetzes auch auf den Zusammenhang mit den anstossenden Gemeinden Rücksicht zu nehmen. Es ergibt sich also eine Gestaltung der Bebauungsplanvorschriften, die lediglich die Planung des Strassennetzes auf dem Gebiet der einzelnen Gemeinde zulässt. Aehnliches ist festzustellen bei den Vorschriften, die die Gemeinden zum Erlass eigener, das kantonale Gesetz ergänzenden Bauordnungen ermächtigen. Die Gemeinde kann zwar eine solche Bauordnung erlassen, allein nur «für die Anlage neuer und die Umgestaltung bestehender Quartiere». Beizufügen ist allerdings, dass die Praxis aus dieser Bestimmung im Laufe der Jahre recht viel herausgeholt hat.

Durch die Teilrevision vom Jahre 1943 (Volksabstimmung vom 16. Mai 1943) sind diese engen Grenzen, die das zürcherische Baurecht bisher der Planung über die Ausnützung des Grund und Bodens gezogen hatte, gesprengt worden. Die Bestimmungen über den Bebauungsplan blieben zwar unverändert, wurden aber durch eine Vorschrift ergänzt, die dem Regierungsrate das Recht einräumt, über das Gebiet verschiedener Gemeinden einen *Gesamtplan* aufzustellen, in welchem nicht nur das Verkehrsnetz, sondern auch 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 (§ 8 b). Aber auch die Vorschrift, die die Gemeinden zum Erlass eigener Bauordnungen ermächtigt, wurde erweitert. Die Gemeinden sind nicht mehr nur berechtigt, «für die Anlage neuer und die Umgestaltung bestehender Quartiere» besondere Bauordnungen zu erlassen. Diese Schranke ist gefallen. Der kantonale Gesetzgeber hat sein Recht, über die bauliche Ausnützung von Grund und Boden zu legiferieren, weitgehend an die Gemeinden abgetreten und sich mit der Feststellung begnügt, dass die Vorschriften der Gemeindebauordnungen nicht hinter den Anforderungen des kantonalen Rechtes (Baugesetz und E. G. zum Z. G. B.) zurückstehen dürfen. Aber selbst diese Schranke gilt nicht ausnahmslos. Wenn die Gemeindebauordnung Industriegebiete ausscheidet, darf sie hiefür Vorschriften enthalten, die die Baufreiheit weniger stark einschränken als das kantonale Baugesetz.

Diese Neuregelung bildet die Grundlage für die Orts- und Regionalplanung. Dabei ist allerdings zu beachten, dass weder der Bebauungsplan, noch der oben skizzierte Gesamtplan eigentumsbeschränkende Wirkungen haben. Das für den Strassenbau

in Aussicht genommene Land wird nicht schon mit der Aufnahme der öffentlichen Strassen und Plätze in den Bebauungs- oder den Gesamtplan, sondern erst durch die Festsetzung von Baulinien mit dem Expropriationsbann belegt und damit vor einer Ueberbauung gesichert. Ebensowenig hindert die Ausscheidung von Gebieten mit verschieden starker baulicher Ausnützungsmöglichkeit im Gesamtplan den Grundeigentümer daran, sein Grundstück im Rahmen der übrigen Vorschriften des kantonalen Baurechtes zu überbauen. Die Beschränkung der sich aus dem Grundeigentum ergebenden Baufreiheit tritt erst mit der Genehmigung der Gemeindebauordnung durch den Regierungsrat ein.

Es wurde weiter oben dargetan, dass der neue § 8 b des zürcherischen Baugesetzes u. a. von Industriegebieten, land- und forstwirtschaftlich benützten Gebieten und von Wohngebieten spricht. Es erhebt sich die für die Allgemeinheit einerseits und für die Grundeigentümer anderseits überaus wichtige Frage, ob sich die Schaffung derartiger Gebiete (Zonen) durch Aufstellung von Baubeschränkungen in den Gemeindebauordnungen ohne finanzielle Belastung des Gemeinwesens durch Entschädigungen an den Grundeigentümer praktisch verwirklichen lässt. Diese Frage kann nicht mit einem klaren Ja oder Nein beantwortet werden. Wohl lässt der kantonale Gesetzgeber, wie bereits dargetan, den Gemeinden weitgehende Freiheit, allein es verbleibt als wichtige Schranke die verfassungsmässig garantierte Eigentumsfreiheit, die dann verletzt ist, wenn die Eigentumsbeschränkung materiell einer Enteignung gleichkommt. Nun gibt es kein scharfes, allgemein gültiges Merkmal dafür, ob das polizeiliche Verbot, eine Sache in bestimmter Weise zu gebrauchen, noch blosse nicht entschädigungspflichtige Eigentums*beschränkung* oder bereits einen mit Entschädigungspflicht verbundenen Eingriff in das von der objektiven Rechtsordnung umschriebene Eigentums*recht* darstellt. Nach der Praxis des Bundesgerichtes ist in der Regel dann Enteignung anzunehmen, wenn dem Eigentümer ein bereits 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 ausnahmsweise einen einzigen oder nur einzelne wenige Eigentümer so trifft, dass diese ein allzu grosses Opfer zugunsten des Gemeinwesens auf sich nehmen müssten, sofern sie keine Entschädigung erhielten. Der Gemeindegesetzgeber wird sich beim Erlass einer Gemeindebauordnung an diese Grundsätze zu halten haben, soll seine Massnahme vor der Verfassung standhalten.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass das zürcherische Baurecht wesentliche Grundlagen enthält, auf denen die Orts- und Regionalplanung aufbauen kann. Der grossen Bedeutung einer planmässigen, durch Beschränkung der Baufreiheit geregelten abgestuften baulichen Ausnützung des Grund und Bodens für die Allgemeinheit ist vom zürcherischen Gesetzgeber mit der Teilrevision des Baugesetzes vom Jahre 1943 Rechnung getragen worden, soweit dies innert der durch die Verfassung gezogenen Grenzen möglich war.

E. Bachmann, Dipl. Ing.

Die Grundzüge städtischer Bodenpolitik

Vielfältig sind die Beziehungen, die ein städtisches Gemeinwesen mit dem Boden verbindet.

Die Stadt benötigt ausreichend Boden für Strassen und Plätze, für Verkehrsanlagen und öffentliche Gebäude, für Spiel-, Sport- und Grünflächen. Sie muss überdies dem Gewerbe, dem Handel und der Industrie zweckentsprechenden Boden zur Verfügung stellen oder abtreten können. Es muss billiges Land für Siedlungszwecke vorhanden sein.

Die wichtigste, aber nicht immer angenehmste Aufgabe der städtischen Bodenpolitik besteht neben der Sicherung des eigenen Bodenbedarfes darin, durch planvolle Lenkung der Stadterweiterung die Niedrighaltung des Bodenwertes zu erreichen oder, fachmännisch ausgedrückt, eine niedrige Bodenrente anzustreben.

Unter Bodenrente versteht man den Aufwand an Jahreszinsen für Grund und Boden. Es ist ganz klar, dass eine zu hohe Bodenrente sich direkt oder indirekt auf alle Bevölkerungsteile auswirken muss. Der grossen Masse bleibt bei hohen Bodenrenten nichts anderes übrig, als entweder schlechte Wohnungsverhältnisse zu ertragen oder aber einen abnormal hohen Lohnanteil für die Wohnungsmiete zu entrichten. Will eine Stadtverwaltung eine solch ungesunde Entwicklung beeinflussen und eindämmen, so hat sie hiefür zwei verschiedene Möglichkeiten. Die eine besteht darin, dass die Stadt durch ein reichliches Angebot an fertigem Bauland die Bodenpreise niedrig hält, also preisregulierend eingreift. Um von diesem Mittel der Preisregulierung überhaupt Gebrauch machen zu können, muss die Stadt selbst rechtzeitig Boden zu billigen Preisen ankaufen und vorhandenen Grundbesitz für die städtische Wirtschaft und für den Siedlungsbedarf der Bevölkerung erschliessen. Die Schwierigkeiten, die einem solchen Unternehmen entgegenstehen, sind gross. Es wird in den seltensten Fällen gelingen, ein umfangreiches Gelände bei zersplitterten Besitzverhältnissen zu annehmbaren Preisen in die Hand zu bekommen. Einige der zahlreichen Eigentümer werden die besondere Lage auszunützen versuchen und übersetzte Landpreise fordern. Hier haben nun die Städte in Form der Umlegungsgesetze für Bauland (Quartierplanverfahren) ein wichtiges Hilfsmittel zum Einschreiten in der Hand.

Das Umlegungsverfahren kann dazu verwendet werden, den zersplitterten Besitz, der sich lediglich für landwirtschaftliche Nutzung eignet, in eine neue Form zu bringen, die für die städtische