

Bodenfrage, Baugesetze und Planung

Autor(en): **Mossdorf, Carl**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **6 (1949)**

Heft 3

PDF erstellt am: **12.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-783412>

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.

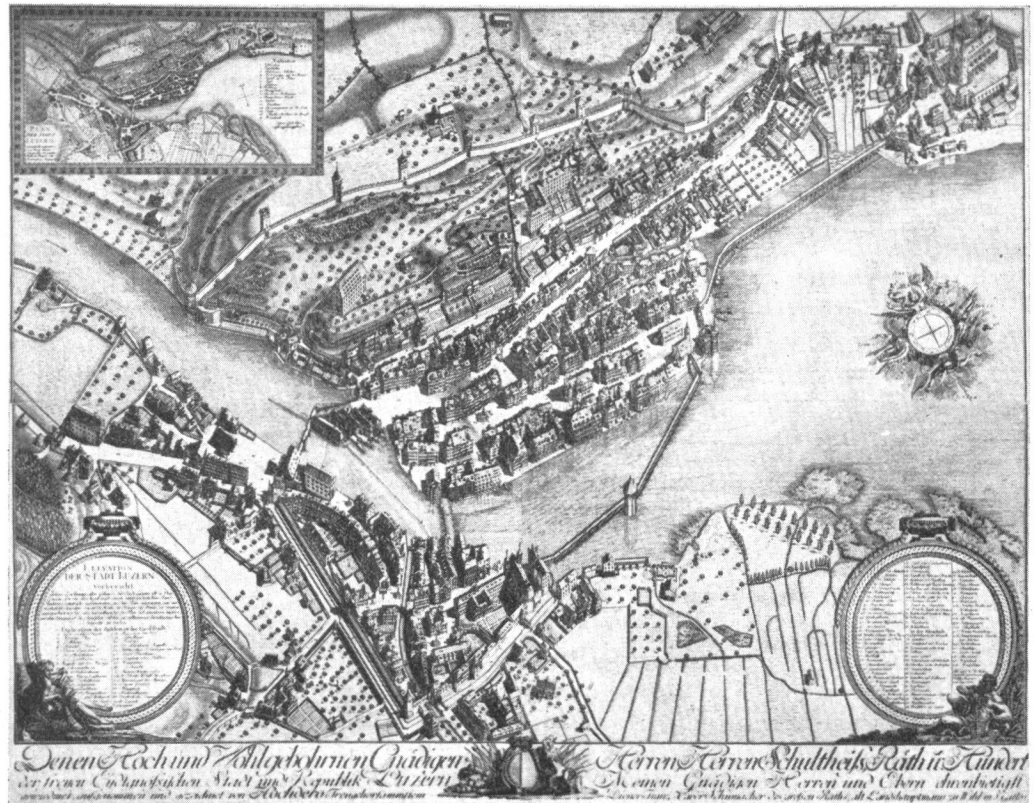


Abb. 3. Plan der Stadt Luzern aus dem Jahre 1792, aufgenommen und bearbeitet von Franz Xaver Schumacher, des Grossen Rats zu Luzern und Landvogt zu Kriens, gestochen von Josef Clausner von Zug. Die Stadtanlage hat sich seit der Gründerzeit nur nach Norden, nach der Musegg, wesentlich erweitert. Die Befestigungsanlagen sind noch vollkommen erhalten und die lange Holzbrücke vom Freyhof nach dem Kapellplatz und von diesem nach der Hofkirche zeigt sich noch in ihrer ganzen Länge.

Carl Mossdorf

Bodenfrage, Baugesetze und Planung

a) Entwicklung des Städtebaues

Bodenrecht und Eigentumsbegriff zur Zeit der mittelalterlichen Städtegründungen

Nach mittelalterlichem Recht war das Land im Privateigentum der vielen kleinen und grossen Dynastien. Diese übten die volle Grundherrschaft aus, die sich nicht nur auf den Boden bezog, sondern in der Regel auch alles umfasste, was sich darauf befand, die Menschen inbegriffen. Zu Beginn des 12. Jahrhunderts entschlossen sich die Grundherren an wirtschaftlich, militärisch und politisch wichtigen Lagen Städte zu bauen. Dazu bedurften sie eines Planes, welcher, aus der Vorstellung geboren, eine sinnvolle Stadtanlage gewährleistete. Der als Bauland vorgesehene Boden wurde einheitlich in sogenannte Hofstätten parzelliert und solchen Personen zu Lehen gegeben, die sich um das Bürgerrecht der Stadt bewarben. Die Uebergabe im Hofstättenrecht war an Bedingungen geknüpft, die eine geordnete und ökonomische Bauentwicklung förderten und sicherstellten. Umgekehrt ergaben sich für den Bauenden weitgehende Eigentumsbeschränkungen. Immerhin konnte der Baugrund vererbt

und veräussert werden und der bescheidene, aber regelmässig zu entrichtende Hofstättenzins hatte mehr den Zweck, das Obereigentumsrecht der Stadtherren in ständiger Erinnerung zu halten. Denn diese behielten sich vor, darüber zu bestimmen, wie und was auf ihrem Boden gebaut werden durfte. Die Ausübung der grundherrlichen Rechte und der siedlungstechnischen Befugnisse ging schon sehr früh an den Rat der Städte über, was zur Schaffung der Bauverwaltungen führte und den Machtbereich der Kommunen auf einem wichtigen Gebiete verstärkte. Die bau-, feuer- und gesundheitspolizeilichen Vorschriften wurden z. B. in Luzern im sog. Ratsbüchlein aus der Zeit von zirka 1300—1400 aufgenommen. Notwendigkeit und Bedeutung einer planmässigen und geregelten Bautätigkeit wurden schon zur Zeit der Städtegründungen erkannt und mit entsprechenden Rechtsmitteln erwirkt. Diese auf dem damaligen Bodenrecht basierende Ordnung des Bauwesens erübrigte eine komplizierte und starre Kodifizierung der Baugesetzgebung.

Um ein Vergleichsmass über den heutigen Stand der öffentlich-rechtlichen Beschränkungen des Grundeigentums zu gewinnen, ist es sicher von Interesse, diese Ausgangslage im Zeitpunkt der Gründung unserer Städte, die zeitlich mit der Gründung der schweizerischen Eidgenossenschaft zusammenfällt, in Erinnerung zu rufen.

Trotz der grossen politischen Veränderungen während der folgenden Jahrhunderte blieb bis in die Zeit der Aufklärung hinein der Rechtsanspruch des jeweiligen Grundherrn am Boden einer Stadt unangefochten. Das Bestehen dieses Obereigentumsrechtes zugunsten kirchlicher oder weltlicher Fürsten und später der mächtigen Stadtrepubliken bildete die Voraussetzung für die grossen Leistungen des Städtebaues. Die mittelalterliche Stadtplanung verfügte bereits über dieselben wichtigen Elemente, wie wir sie für die viel grösseren und differenzierteren Gemeinwesen unserer Zeit fordern; es sind dies:

Zoneneinteilung,
Baulinien und Abstände,
Baudichte,
Bauverbote und Enteignung,
Festsetzung der Gebäudehöhe und Geschosshöhe,
Besondere Vorschriften für Quartiere und Plätze,
Bauten mit zeitlicher Beschränkung,
Mehrwertabgabe der Anstösser an Plätze und Anlagen.

Das einheitliche und geschlossene Bild der Strassen und Plätze, die Konzentration der Baumassen und die Akzentuierung städtebaulich wichtiger Stellen ist das Ergebnis gestaltender Planung durch berufene Meister und Architekten, deren Einfluss sich bis in die Einzelheiten der Ausführung ausdehnte. Und wenn wir begeistert den Hut abziehen vor alten Städtebildern, vor dem sogenannten «anständigen Bauen», so tun wir dies unbewusst auch vor jenen Bauordnungen und -beschränkungen, mit denen das Resultat erreicht wurde. Wichtige technische Hilfsmittel bildeten dabei die Vorlagewerke, aus denen das Bedürfnis nach Typisierung der einfacheren Wohnbauten spricht und die maßstäblich verkleinerten Modelle, die den körperlichen und räumlichen Eindruck der Planung vermittelten.

Der Entscheid über Anlage und Ausgestaltung eines Stadtkörpers lag damals bei jenen, die zufolge ihrer Vorrechte am Boden ein unmittelbar vitales und kulturelles Interesse an der Stadt als lebensfähigem Organismus hatten. Der Funktionär, der im Auftrag der Stadtherrschaft sowohl die Richtlinien für die Planung und Gestaltung aufstellte, als auch über die Einhaltung der Vorschriften wachte und alle privaten Rechtshändel mit einer Kommission bereinigte, war der Bauherr. Heute wird als Bauherr jeder Besitzer einer bebaubaren Einzelparzelle bezeichnet. Die Verschiebung dieses Begriffes veranschaulicht sehr deutlich die gewaltige Veränderung, die sich durch die Französische Revolution auch auf dem Gebiete des Bodenrechtes und des Eigentumsbegriffes zugunsten des Individuums vollzogen hat.

Einfluss der französischen Revolution auf den Niedergang der Stadtbaukunst

Die Ablösung der historischen Machtgrundlagen durch die revolutionäre Lehre von den Individual- oder Naturrechten brachte auch unserem Lande politische und soziale Erschütterungen, welche die staatsrechtliche Struktur völlig umgestalteten. Nach der damaligen Auffassung sollten dem Bürger nicht

nur die Freiheitsrechte *im*, sondern auch *gegenüber* dem Staat zustehen. Die Verfassung der helvetischen Republik aus dem Jahre 1798 bestimmte in Art. 13: «Der Grund und Boden kann mit keiner Last, Zins oder Dienstbarkeit beschwert werden, wovon man sich nicht loskaufen könnte.» Mit dieser grundsätzlichen Veränderung des Bodenrechtes, das in seinem Kern gesund und der geordneten Entwicklung unserer Dörfer und Städte förderlich war, begann der Verfall der Stadtbaukunst. Das traditionsverbundene England hingegen hat, nicht zu seinem Schaden, diese während fast einem Jahrtausend bewährte Form des Bodenrechtes über die grosse Revolution hinweg mit einigen sinngemässen Anpassungen an die neuen Bedürfnisse bis in die heutige Zeit erhalten.

Strassenplan statt Bebauungsplan

Die Loskäuflichkeit von Grund- und Bodenzinsen, von Zehnten, Erblehen und personalen Feudalrechten brachte auch die Baufreiheit, d. h. das Recht des Eigentümers, auf seinem Boden nach Belieben, aber innert gemeinderechtlichen Schranken zu bauen. Diese Schranken waren im Zeitpunkt des geistigen und rechtlichen Umbruches aber noch sehr mangelhaft kodifiziert, da die Konsequenzen der neuen Ordnung nicht abzusehen waren. Der Wegfall der Oberhoheit am Grund und Boden und die Einschaltung der ordentlichen Gerichte in die Rechtsprechung von Bauhändeln riefen einer Neuordnung der Baugesetzgebung, welche die Lücken ausfüllen sollte, die durch den Wegfall bisheriger Rechtsmittel entstand. Die Bauordnung für die Stadtgemeinde Luzern aus dem Jahre 1835 z. B. zeigte denn auch den Willen zur organischen Weiterentwicklung der städtebaulichen Grundsätze. Die fortschreitende Verankerung falsch verstandener Freiheitsrechte löste jedoch die als reaktionär empfundenen Bindungen an die frühere Regelung des Bauwesens mehr und mehr auf. Die politische Regeneration brachte uns das kantonale Baugesetz für den Stadtbezirk Luzern von 1864, dem drei Jahre später eine Bauordnung folgte. Obschon als Zweck dieses Gesetzes die Absicht bezeichnet wurde, eine geregelte Entwicklung und angemessene Umgestaltung der baulichen Verhältnisse zu erzielen, so fehlen darin doch alle jene Elemente, die eine gestaltende und ordnende Funktion ermöglicht hätten. Der Bebauungsplan enthielt nur mehr Baulinien und das Niveau an Strassen und Plätzen. Ein trauriger Rest im Vergleich mit den Stadtbauplänen aus der Blütezeit der Stadtbaukunst. Das Schwergewicht dieser Baugesetze lag auf den Verfahrensfragen und den durch die Polizei ausgeübten Bestimmungen über Feuerungs-, Kanalisations- und Strassenanlagen. Während früher die Bauhöhen nach städtebaulichen Gesichtspunkten geregelt waren, wurden sie nun zu einer Funktion der Strassenbreite ohne Festsetzung einer Minimalhöhe. Die Wahl der geschlossenen oder der offenen Bauweise war grundsätzlich frei und richtete sich einzig nach den Nachbarverhältnissen. Mut und Einsicht, dass an Stelle früherer

Hoheitsrechte das Gesamtwohl vernünftigerweise durch ein gleiches Mass an Eigentumsbeschränkungen zu sichern wäre, fehlten vollständig.

Der Begriff der Eigentumsgarantie trat erstmalig in der Verfassung von 1831 auf, und die Kantonsverfassung von 1875 garantierte ausser der Unverletzlichkeit des Eigentums wiederum die Loskäufllichkeit von Grundzinsen und Zehnten, Rechtssätze, die sogar bei der Landbevölkerung nach dem ersten Begeisterungsturm derart an Zugkraft verloren, dass z. B. im Kanton Luzern das Zehntenloskaufgesetz von 1806 erst im Jahre 1910 aufgehoben wurde, also erst kurz vor Inkraftsetzung des ZGB.

Diese Entwicklung verlief in der Schweiz ungefähr parallel mit derjenigen in ganz Westeuropa. Aus diesem Zusammenhang ist begreiflich, dass zu jener Zeit, als der Boden durch mangelnde Beschränkungen der Freiheitsrechte einer hemmungslosen Spekulation ausgeliefert wurde, die ungeordneten und heterogenen Stadt- und Dorferweiterungen begannen. Zudem fiel dieser Auflösungsprozess zusammen mit den Anfängen und dem rapiden Anstieg der Industrialisierung unseres Landes, die uns im Verhältnis zur Bevölkerungszahl in die vorderste Reihe der europäischen Staaten führte. Hinzu kommt noch, dass sich die Bevölkerung der Schweiz, nicht zuletzt durch die Aufgabe des Menschenexportes an fremde Heere, in den letzten hundert Jahren verdoppelte und dass sich dieser Zuwachs an Menschen fast vollständig zugunsten der städtischen Siedlungen verteilte. Die städtische Bevölkerung betrug damals 7%, die sich auf nur acht Städte mit mehr als 10 000 Einwohner verteilte, während sie heute ein Drittel der schweizerischen Bevölkerung umfasst.

Die Triebkräfte des zeitgenössischen Städtebaues und der Landesplanung

Gegen Ende des vorigen Jahrhunderts schlossen sich Fachleute aller Länder zusammen, um eine Wiedergeburt des Städtebaues in die Wege zu leiten. Wenn wir die Vortragsthemen und Resolutionen der Internationalen Kongresse für Städtebau verfolgen, so finden wir durchwegs Probleme des Bodenrechtes, der Baugesetzgebung und des Natur- und Denkmalschutzes. Wieder erkannte man, dass der Städtebau eine höhere Stufe der allgemeinen Baukunst ist und dass die Aufspaltung der Arbeitsvorgänge, die vermehrten Anforderungen an die Ausbildung, die Veränderungen der Lebensgewohnheiten und vor allem die gewaltige Entwicklung der Technik höchste Anstrengungen auf dem Gebiete des Städtebaues bedingen, wenn wir nicht chaotischen Zuständen verfallen wollen.

Unser Land hatte in jener Zeit des sozialen, wirtschaftlichen und technischen Umbruches noch keine Großstädte. Darin lag ein Vorteil, denn gerade in den Großstädten stellten sich die Probleme unvergleichlich viel komplizierter und zwingender. So ist denn auch nicht verwunderlich, dass bereits um die Jahrhundertwende in verschiedenen ausländischen Staaten die differenzierte Zonenplanung angewendet wurde, während sich in unserem Lande

z. B. der Stadtbauplan immer noch auf die Projektierung und Festsetzung von Strassen und Baulinien beschränkte.

Die unbeherrschte Ausübung der Freiheitsrechte und der ungehemmte Gebrauch neuer Erfindungen in Wirtschaft und Technik haben sich augenfällig nachteilig auf die Baugesinnung und die stilistische Haltung ausgewirkt. Das Empfinden zur Unter- und Einordnung und der Blick für die Zusammenhänge war nur noch selten vorhanden. Das Recht der Baufreiheit wurde als Aufforderung und Verpflichtung zur Originalität in Konzeption und Haltung und zur extensivsten Ausnutzung aufgefasst.

Obschon alle einsichtigen Kreise erkannten, dass ohne Eigentumsbeschränkungen im öffentlichen Interesse nicht mehr auszukommen war, musste jeder Schritt zu einer vernünftigen Ordnung erkämpft und durch Entscheide unseres obersten Gerichtes gesichert werden. Heute, nach über einem Jahrhundert unbefriedigender baulicher Entwicklung, scheint die Erkenntnis durchzudringen, dass es Hauptaufgabe der Gesetzgebung ist, nicht nur den Ausgleich zwischen den Belangen des Einzelnen und denjenigen der Allgemeinheit zu schaffen, sondern dem Gemeinwesen wieder jene Rechtsmittel zuzuweisen, die es zur Beförderung der gemeinsamen Wohlfahrt seiner Einwohner, im Sinne von Art. 2 der Bundesverfassung, bedarf. Die Erkenntnis, dass die demokratische Staatsform und die Ausübung der Freiheitsrechte einen hohen Grad politischer Selbsterziehung der Staatsbürger erfordern, tritt in diesem Gebiete der menschlichen Betätigung besonders klar in Erscheinung.

Stand der Baugesetzgebung im Ausland und der Schweiz

Aus den meisten Gesetzgebungen der umliegenden Staaten erkennen wir als grundsätzlichen Unterschied, dass die Bau- und Planungsgesetzgebung von der Landesregierung, also zentralistisch, geordnet und erlassen wird, während in unserer föderalistischen Demokratie diese Gesetzgebung Sache der Kantone ist. Nachdem durch die Aufklärungstätigkeit verschiedener Organisationen in einer Reihe von Kantonen die Erkenntnis durchdrang, dass die Gesetzgebung dem heutigen Stand der Planung nicht mehr entsprach, haben in den letzten Jahren verschiedene Gesetzesrevisionen stattgefunden, die sogar auf die Einführungsgesetze zum ZGB übergriffen. Als fortschrittliche kantonale Baugesetze sind diejenigen der Kantone Genf, Waadt, Baselland und Zürich anzusprechen. Dabei zeichnet sich immer mehr die Tendenz ab, von einer gesamtschweizerischen Regelung der Planungsgesetzgebung Umgang zu nehmen.

Noch in vielen Baugesetzen ist eine Überalterung und eine Lückenhaftigkeit festzustellen, die nicht nur der Planung grosse Schwierigkeiten bereiten, sondern das Volk und unser Land fortgesetzt um ideelle und materielle Werte schädigen.

Dieses Kapitel über die Entwicklung des Städtebaues abschliessend, möchten wir festhalten, dass

das Ausmass und die Art der Baubeschränkungen seit der Zeit der Stadtgründungen bis heute ungefähr gleich geblieben sind. Die Baugesetze der neuen Zeit haben sich nur scheinbar erweitert, insofern sie die im alten, der Französischen Revolution zum Opfer gefallenem Bodenrecht implizite enthaltenen Belange der Allgemeinheit wieder aufnehmen müssen.

Die höchste Baukultur weisen jene Zeiten und Länder auf, welche gesetzliche Regelungen und die Planung an ihre Vorstellung von der baulichen Umwelt anpassten. Umgekehrt setzen die Verfallserscheinungen immer dann ein, wenn durch Rechtsunsicherheit und Mangel an Gemeinschaftsinteresse die Baufreiheit zur Bauwillkür ausartet. Die eigentlichen Triebkräfte für diese oder jene Richtung wohnen der sozialpolitischen und wirtschaftlichen Lage, vor allem aber der geistigen und ethischen Haltung eines Volkes inne.

Vergessen wir nicht, dass uns die Nachwelt vornehmlich nach den sichtbaren Zeichen, nach unseren Dörfern, Städten und Landschaften, so wie wir sie hinterlassen, beurteilen wird.

b) Gesetzgebung und Planung in der Region Zentralschweiz

Lage, Bevölkerung und wirtschaftliche Entwicklung

Ueber die Tätigkeit jener Kantone und Regionen, die zufolge ihrer sprunghaften Entwicklung über eigene Planungsbüros verfügen, werden wir in den Fachzeitschriften und der Tagespresse auf dem Laufenden gehalten. Es dürfte Sie im Zusammenhange mit dem Tagungsort unseres Kongresses interessieren, welchen Umfang die Planungstätigkeit und welchen Stand die Gesetzgebung der Region Zentralschweiz erreicht hat.

Die historischen fünf Orte, Uri, Schwyz, Unterwalden, Luzern und Zug, umfassen 4200 km², rund 10 % der Eidgenossenschaft, und zählen ca. 400 000 Einwohner, etwa ein Zwölftel der schweizerischen Bevölkerung. Die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung hat diese fünf Kantone als Region Zentralschweiz bezeichnet, aus der Ueberlegung heraus, dass die genannten Stände lange Zeit eine politische und kulturelle Einheit bildeten. Mit Ausnahme gewisser nach dem Zürichsee und dem Aargau orientierter Gebiete ist diese Einteilung auch geographisch und vor allem durch die Lage an der Gotthardroute wirtschaftlich begründet.

Der Bau der Gotthardbahn brachte in den achtziger Jahren des vorigen Jahrhunderts eine Lahmlegung des Warenverkehrs auf der Strasse und damit eine wirtschaftliche Rückbildung vieler Ortschaften im Einzugsgebiet dieses wichtigsten Alpenüberganges. Dagegen entwickelten sich an einzelnen Stationen dieser Strecke bahnbedingte Ansiedlungen und Anlagen. Auch Ortschaften an guten Verkehrslagen, die sich als Standorte mittelgrosser Industriebetriebe besonders eigneten, nahmen an Umfang und Bedeutung zu. Die prozentuale Bevölkerungszunahme im Zeitraum von 1850 bis heute

übersteigt aber nur in den Gebieten von Luzern (mit einigen Nachbargemeinden), Zug, Erstfeld und Hergiswil a. S. 200 %.

Ursachen der Planung

Wenn gegenwärtig im Gebiete der Zentralschweiz trotzdem rund 25 Ortsplanungen im Gange sind, so liegt die primäre Veranlassung dazu fast durchwegs am Verkehrsproblem, vor allem am Ausbau des Hauptstrassennetzes, begründet durch den gewaltigen Anstieg der Motorfahrzeuge. Im Jahre 1910 hatte die Schweiz 7200 Motorfahrzeuge. Sie waren damals eine interessante Seltenheit. Vor Ausbruch des Krieges zählte man 127 000, und bis zum Jahre 1948 hat sich der Bestand trotz der Kriegsjahre um 50 % auf 189 000 vermehrt. Im Jahre 1948 sind zudem rund 450 000 ausländische Motorfahrzeuge in die Schweiz eingefahren, die sich zu einem guten Teil im Raume der Zentralschweiz bewegten und die Notwendigkeit zur Umfahrung vieler unserer Ortschaften augenfällig aufzeigten. Die anfängliche Abneigung gegen diese Massnahme weicht mehr und mehr der Erkenntnis, dass der wirtschaftliche Nutzen des Durchgangsverkehrs in keinem Verhältnis zu den unerwünschten nachteiligen Einwirkungen auf unsere Dörfer und Landstädtchen ist.

Die Regionalplanungsgruppe Zentralschweiz betreut und fördert die von den Gemeinden ausgelösten Planungen und betrachtet es als ihre Aufgabe, die sich stellenden regionalen Probleme abzuklären. Sie nimmt als private Organisation dabei den Kantonen eine Funktion ab, für deren Ausübung diese aus Mangel an technischen Kräften nicht in der Lage wären. Der Kanton Luzern, als bevölkerungs- und flächenmässig grösster Stand, hat wohl eine eigene Planungsstelle geschaffen, die sich aber, weil nur aus einem Beamten bestehend, lediglich beratend und koordinierend betätigen kann.

In die tatsächlichen Planungsergebnisse der Region dürfen keine allzugrossen Hoffnungen gesetzt werden, denn die gesetzlichen Grundlagen sind meist ungenügend und können vielfach nicht dem Stand der Planung angemessen interpretiert und angewendet werden.

Uebersicht über die kantonale- und Gemeindegesetzgebung

Von den sechs zentralschweizerischen Kantonen, bzw. Halbkantonen besitzen drei kein Baugesetz; sie behelfen sich mit Strassengesetzen oder dem EG zum ZGB. Die drei bestehenden Gesetze sind lückenhaft und gehen teilweise in die Zeit der Bundesverfassungsrevision zurück.

Der Kanton Zug hat ein neues Baugesetz ausgearbeitet, für das bereits der kantonsrätliche Bericht und Antrag vorliegt: eines der besten schweizerischen Baugesetze, sofern ihm der Souverän trotz gewisser Verwässerungstendenzen zur Rechtskraft verhilft. Auch der benachbarte Kanton Aargau hat ein ganz vorzügliches Gesetz über Bauordnungen, Ueberbauungspläne und die Aufgabe von Rechten

im Wurf, dem als eigentliches Planungsgesetz eine beachtliche Stellung in der neuern Gesetzgebung zukommen könnte. Es zeigt sich, dass die umfassende Kenntnis des Wesens und der Technik der Planung von seiten des Gesetzesverfassers weitgehend über die Güte eines neuzeitlichen Baugesetzes entscheidet. Es zeichnet sich in beiden Gesetzen die Tendenz ab, die durch die fortschreitende Technik rasch überholten Bestimmungen auf dem Gebiete der Statik, der Hygiene, der Unfallverhütung und der Feuersgefahr nur allgemein zu fassen. An Stelle von Einzelvorschriften haben besondere technische Reglemente und die Baukontrolle zu treten. Dadurch ist dem Umstand Rechnung getragen, dass erfahrungsgemäss die Baugesetze weniger grundsätzlich, als vielmehr in ihren Details veralten.

Verordnungen über den Schutz der Landschaft, der Seeufer, der Altertümer und Kunstdenkmäler.

Einen sehr beachtlichen Platz nehmen in der Zentralschweiz die Verordnungen betreffend Natur- und Heimatschutz, Erhaltung von Altertümern und Kunstdenkmälern ein. Ihre Entstehung ist getragen von einem tiefen Verständnis für die traditionellen Werte und einem grossen Verantwortungsbewusstsein für die Erhaltung unserer einzigartigen Landschaft. Dem Schutze der Seeufer kommt im seenreichsten Gebiet der Schweiz besondere Bedeutung zu.

Alle Kantone der Zentralschweiz haben Verordnungen oder Bestimmungen betreffend den Natur- und Heimatschutz und die Erhaltung von Altertümern und Kunstdenkmälern erlassen. Die meisten dieser Verordnungen datieren aus der Kriegs- und Nachkriegszeit. Der Kanton Luzern machte den aner kennenswerten Versuch, auch bewegliche Kunst- und Altertumsgüter zu schützen und gegebenenfalls zu enteignen. Das Bundesgericht erachtete dies als Verletzung der Eigentumsgarantie, so dass nur eine Aenderung des EG zum ZGB, wie sie z. B. der Kanton Graubünden in ausgezeichneter Fassung vorgenommen hat, dieser Verordnung, die bereits ihre Vorläufer hat, zur Rechtskraft verhel fen kann.

Die bestehenden Rechtsmittel würden als Voraussetzung für den Seeuferschutz im allgemeinen genügen, ihre Anwendung ist hingegen sehr unterschiedlich. Der Kanton Luzern basiert auf dem Heimatschutzartikel des Baugesetzes 1931, dessen Anwendung durch den Begriff der «offenbaren Unzierde» nicht leicht ist. Zwei weitere Paragraphen geben den Gemeinden die Befugnis, bzw. der Regierungsrat kann die Gemeinden verpflichten, Bebauungspläne und Baureglemente aufzustellen. Mit diesen Rechtsmitteln einen genügenden Seeuferschutz zu legiferieren, setzt allerdings eine extensive Interpretation voraus.

Der Kanton Zug und der Kanton Luzern haben ausserdem Verordnungen zum Schutze einzelner Seen in Kraft gesetzt, und die Uferkantone des Vierwaldstättersees schlossen bereits vor Jahren ein Konkordat für den Uferschutz ihres gemeinsamen Sees ab. Es enthält viele Verbote aber leider keine

positiven Vorschläge. Die zuhanden der einzelnen Regierungen begutachtende Kommission kann sich mangels eines zusammenhängenden Zonenplanes erst äussern, wenn bereits gewisse Gefahren der Zerstörung und Verunstaltung vorliegen. Trotz der aner kennenswerten Bestrebungen muss ein anderer Weg der interkantonalen Zusammenarbeit gefunden werden, wenn das wichtige Ziel erreicht werden soll.

Das Vorgehen des Kantons Zug könnte in dieser Frage richtunggebend sein. Aus der Erkenntnis, dass die Verordnung aus dem Jahre 1935 in rechtlicher und technischer Hinsicht ungenügend war, wurde sie durch eine neue vom Jahre 1946 ersetzt. Die Vorarbeiten für die Verordnung und den Zonenplan wurden rasch und diskret an Hand genommen und bei Anlass der Auflage im Einspracheverfahren die Rechtsmittel provisorisch in Kraft gesetzt. Dadurch wurde erreicht, dass die Spekulation ausgeschaltet werden konnte. Die Pläne für den Schutz des Zuger- und Aegerisees sehen drei Zonen vor, das Seegebiet, Gebiete mit Bauverboten und solche mit Baubeschränkungen.

Fast alle grösseren Seen der Zentralschweiz gehören einer Mehrzahl von Kantonen, weshalb es notwendig ist, dass die zu erstellenden Zonenpläne eine Koordinierung erfahren. Es wird Aufgabe der Regionalplanungsgruppe Zentralschweiz sein, die Kontaktnahme von Regierung zu Regierung der Uferanstosskantone herbeizuführen und vorzubereiten. Gleichzeitig ist es an der Zeit, dass auch unsere vielen Berg- und Stauseen den nötigen Schutz erhalten.

c) Der Wirtschaftsraum um Luzern

Charakteristik und wirtschaftliche Grundlagen

Im Wirtschaftsraum um Luzern ist vor wenigen Monaten eine Planung in Gang gesetzt worden, die ihres organisatorischen Aufbaues wegen von besonderem Interesse sein dürfte. Sie bedarf des besseren Verständnisses wegen einer kurzen Uebersicht der vorliegenden Gegebenheiten.

Als die Gesetzgebung der Helvetik den Stadtstaat Luzern auflöste und der Stadt von damals 6000 Einwohnern das heutige kleine Gemeindegebiet zuteilte, konnte ihre künftige Entwicklung kaum vorausgesehen werden. Ihre Bevölkerungszahl hat sich verzehnfacht und an verschiedenen Stellen, vor allem längs der Verkehrsstrassen, greift ihre Bebauung bereits auf die Nachbargemeinden über. Veranlasst durch die topographische Struktur hat sich die Bebauung schon sehr früh, unter Vermeidung der Steilhänge, entlang den Verkehrsadern in den Talsohlen entwickelt, so dass Carl Spitteler gesagt haben soll, Luzern gleiche einer Spinne. Dieses Wort, entsprungen aus einer Verärgerung darüber, dass der Fussweg bis aufs freie Land, entlang der Ebene, weit ist, hat städtebaulich seine absolute Berechtigung. Die Zugänge zu Luzern sind vielfach deprimierend und eine enttäuschende Visitenkarte für das Reisezentrum der Schweiz. Diese negative Feststellung wird zwar überstrahlt durch die einzig-

artige Lage dieser Stadt und ihrer Landschaft. Es muss trotzdem unser stetes Bemühen und die Aufgabe der Planung sein, in diese Nachteile korrigierend einzugreifen und vorsorglich die naturgegebenen Vorteile zu behüten. Das Dichterwort: «Gott schuf das Land und der Mensch die Stadt», sollte eine dauernde Verpflichtung sein.

Nachdem feststeht, dass gewisse öffentliche Anlagen auf dem Gemeindegebiet der Stadt Luzern ohne Zwang und nachteilige Einwirkungen auf den Stadtorganismus nicht mehr Platz finden können und diese umgekehrt in den weiträumigeren Nachbargemeinden über deren finanzielle Möglichkeiten hinausgehen, musste vernünftigerweise an die gemeinsame Lösung solcher Probleme gegangen werden. Aber nicht nur Abwasserklärung, Kehrlichebeseitigung, Schlachthofanlage usw. bedürfen der koordinierenden Planung, sondern auch Hauptverkehrslineien, übrige Verkehrsanlagen und öffentliche Transportmittel.

Zusammenschluss Luzerns mit den Nachbargemeinden in einem Zweckverband

Es kann als erfreuliches Zeichen für den Willen zu einer interkommunalen Zusammenarbeit gelten, dass sich die Nachbargemeinden um Luzern, die sozial und wirtschaftlich die verschiedenartigsten Strukturen aufweisen, zur Lösung solcher Fragen in einen Zweckverband zusammengeschlossen haben.

Dieser Versuch auf privatrechtlicher Grundlage ist in unserem Lande erstmalig. Das bereits 30 Jahre alte Beispiel des Zusammenschlusses von 300 Gemeinden und 18 Städten im Ruhrgebiet ist der erste bekannte Zweckverband. Der damalige grosse Erfolg jener ordnenden Planung war es, der in vielen Ländern den bahnbrechenden Impuls für die Aktivierung der neuen Städte- und Landesplanung gab und den Fatalismus der Fachleute überwand, der sich der ungenügenden Gesetzgebung wegen entwickelte.

Die Lösung über einen Zweckverband hat gegenüber der Eingemeindung den Vorteil, dass die Selbständigkeit der Gemeinden nicht aufgehoben und kein zentralisierter Verwaltungsapparat aufgebaut werden muss. Das Eigenleben und die Verbundenheit der Bevölkerung innerhalb ihres autonomen Gemeindegebietes wird erhalten, die Vermassung und alle soziologisch bei grossen Stadtorganismen auftretenden negativen Erscheinungen werden vermindert oder möglichst eingeschränkt.

Aufgabe der interkommunalen Planung

Der Planung wurde in einem ausführlichen Programm die Aufgabe gestellt, in einer ersten Phase einen *Nutzungsplan* über das ganze zusammenhängende Gebiet aufzustellen, der die Zonen für das Wohnen, die Land- und Forstwirtschaft, die Industrie und das Gewerbe, die Freiflächen für Erholung und Sport, für Hotels, Badeanlagen, Spiel- und Sportplätze, Promenaden und vor allem die Schutzgebiete an Gewässern und auf Hügeln

enthalten soll. Die Standortbestimmung für Schulhäuser, Friedhöfe und Flugplätze sind eine weitere Aufgabe.

In einem *Verkehrsplan* sollen die Fernverkehrs- und Durchgangsstrassen, die Kommunikationen zwischen den einzelnen Gemeinden, die Zufahrten zu den Bahnhöfen und Stationen, die Schiffsanlangen, die Zufahrten bis zu den Flugplätzen und die von den öffentlichen Verkehrsmitteln benutzten Strassen studiert werden.

Die engere Ortsplanung, die Aufstellung der Bebauungspläne für die einzelnen Quartiere und die Festlegung des Erschliessungsstrassennetzes ist im Rahmen der Gesamtplanung Sache der einzelnen Gemeinden.

Mit der Aufstellung von *Etappenplänen* soll eine Regelung der baulichen Entwicklung vorgeschlagen werden, die dem willkürlichen, weitzerstreuten und unökonomischen Bauen Einhalt gebietet.

Das Organisationsstatut des Zweckverbandes regelt die Vertretung der Gemeinden und die Bestellung eines Arbeitsausschusses. Unter Führung seiner Planungsleitung bearbeitet eine aus fünf freierwerbenden Architekten und Ingenieuren zusammengesetzte Planungsgruppe die Inventarisierung und Planung.

Die Planung soll erreichen, dass die landschaftliche Schönheit der Region erhalten bleibt, der Fremdenverkehr und auch die Industrie sich ohne gegenseitige Behinderung günstig entwickeln können, und für die Bewohner aller Stände sollen gute Wohnverhältnisse, für das Gewerbe, den Handel und den Verkehr günstige Zentren geschaffen werden.

Richtlinien der Planung und rechtliche Mittel

Für die technische Bearbeitung ergibt sich bereits aus diesen generellen Richtlinien eine Rangordnung für die Bodennutzung. Es ist ohne weiteres begreiflich, dass der Wirtschaftsraum als Ganzes weniger krisenempfindlich ist als einzelne seiner Teile. Die Risikoverteilung ergibt zweifellos eine grössere Stabilität des Finanzhaushaltes der einzelnen Gemeinden, so dass als Endziel dieses Zweckverbandes der wirtschaftspolitische Zusammenschluss und die Einführung des Finanzausgleiches anzustreben sind.

Die gesetzlichen Grundlagen für die Planung bilden das Baugesetz des Kantons Luzern aus dem Jahre 1931, das Baugesetz für die Stadt Luzern aus dem Jahre 1913 und die Baureglemente der Nachbargemeinden aus den Jahren 1936 bis 1939. Obschon das kantonale Baugesetz den Bebauungsplänen und Baureglementen eine Reihe von Artikeln widmet und den Gemeinden weitgehende Befugnisse in die Hand gibt, so sind doch die Bestimmungen über das Wesen und den Inhalt dieser Instrumente und Begriffe, am Stande der heutigen Erkenntnis und Wissenschaft gemessen, als ungenügend zu bezeichnen. Auf Seite der Gemeindeorgane besteht umgekehrt vielfach eine gewisse Hemmung, Planungsergebnisse und Gesetzesrevisionen der Bürgerschaft zur Abstimmung vorzulegen. Es ist aber

erfreulicherweise festzustellen, dass das Volk wünscht, auch zu kulturellen Fragen, die seine Umwelt bestimmen, aufgerufen zu werden.

In diesem Zusammenhange ist es von Bedeutung, dass die Ergebnisse von Planungsarbeiten und Baugesetzgebungen der Kantone und Gemeinden und die Entscheide des Bundesgerichtes fortlaufend publiziert, zugänglich gemacht und besprochen werden. Es wird zu einem guten Teil von uns Fachleuten und Behördemitgliedern abhängen, ob wir das, was wir als richtig, erstrebenswert und vernünftig in der Ordnung unserer Städte und Ortschaften erkennen, je erreichen. Dabei dürfen wir uns auf diesem schweren und langsamen Weg nicht enttäuschen lassen dadurch, dass uns die Gesetzgebung, im Unterschied zur Zeit vor der grossen Revolution, nicht auf dem Schritt folgt. Wir müssen uns dauernd bewusst sein, dass wir uns in einem demokratischen Staat befinden, in dem die Gesetze vom Willen des ganzen Volkes getragen sind.

d) Forderungen an die Gesetzgebung

Die staatliche Struktur verpflichtet uns Fachleute und auch die Behörde an die öffentliche Willensbildung unsern Beitrag zu leisten, von der freien Meinungsäusserung Gebrauch zu machen und alle jene Forderungen anzumelden, die uns, wie die nachgenannten, als nötig erscheinen.

Das beste Mittel, um gewisse Klippen gesetzlicher Unzulänglichkeiten zu umgehen, bildet heute noch immer eine *aktive Bodenpolitik* der Gemeinden. Dieses Mittel ist besonders jenen Gemeinden zu empfehlen, die nur einen kleinen Anteil am ganzen Boden ihres Gebietes besitzen. Dabei spielt die Wahl der zu erwerbenden Parzellen keine allzugrosse Rolle, da die gesetzliche Verankerung des Realersatzes für Beschränkungen und Expropriationen im öffentlichen Interesse und der freiwillige Umtausch von Land immer mehr an Bedeutung gewinnen. Die Gemeinden besitzen mit der aktiven Bodenpolitik die Möglichkeit, städtebaulich wichtige Parzellen in ihren Besitz zu bekommen, um die Interessen der Oeffentlichkeit wahrzunehmen.

Die Verwirklichung der Zonenplanung wird sehr erschwert und die Begrenzung des Baugebietes wird verunmöglicht, wenn die *Katasterschätzungen* nicht auf die vorgesehene Nutzung abgestimmt sind. Im Kanton Luzern liegen die Verhältnisse insofern günstig, als die Praxis dahin geht, intakte landwirtschaftlich genutzte Grundstücke, ohne Rücksicht darauf, ob die Besitzer Land- oder Nichtlandwirte sind, mit dem Ertragswert in die Katasterschätzung einzusetzen.

Es muss von unserer Seite vorgeschlagen werden, dass eine Koordinierung von Zonenplan und Schätzung stattfindet, in dem Sinne, als die Landwirtschaftszone zum Ertragswert, die Lücken in der Bauzone auf Grund ihrer Ausnützungsziffer zu einem limitierten Verkehrswert und sofern in den Planungen Etappen vorgesehen sind, diese zu einem Mittelwert eingeschätzt werden. Daraus würde eine Stabilisierung der Bodenpreise resultieren; das für die Bebauung vorgesehene Land würde erhältlich

gemacht und die unökonomische, zerstreute Bauweise nicht weiter um sich greifen.

Auch auf dem Gebiete der *Brandversicherungsgesetzgebung* dürfte eine Koordinierung mit der Baugesetzgebung, im speziellen mit den Schutzbestimmungen für das Landschafts- und Ortschaftsbild gefordert werden. Es gibt Beispiele dafür, dass abgebrannte Gebäude und Teile von solchen, die mit dem Ortsbild in beleidigendem Widerspruch standen, nach dem «Unglück» in noch soliderer Ausführung mit öffentlichen Geldern ihre Wiederauferstehung feiern. Diese Forderung darf auch insofern erhoben werden, als wir in der Zentralschweiz eine ganze Reihe von Städtchen und Dörfern aus früherer Zeit haben, die nach Brandkatastrophen auf Grund verbindlicher Pläne und Reglemente ihr bekanntes, städtebaulich treffliches Bild erhielten. Wir denken dabei an Altdorf, Beromünster, Buttisholz, Luzern, Sarnen, Schwyz, Schüpfheim, Stans und Willisau.

Für die Durchführung von Planungen ist das Mittel des *Umlegeverfahrens* sehr wertvoll. Es kann damit ein Angebot von Bauland an jenen Stellen erzielt werden, wo es für die Gemeinde am zweckmässigsten ist, und die ungünstigen Feldereinteilungen und Baulücken können einer rationellen Erschliessung zugeführt werden. Bedingung aber ist, dass dieses Verfahren obligatorisch erklärt wird und nicht nur vom freien Willen der Landbesitzer abhängt.

Die rechtliche Zulässigkeit der *Ausscheidung von Landwirtschaftszonen* mit Bauverbot für nichtlandwirtschaftliche Gebäude ist eine Kernfrage aller Planungen. Die Schaffung einer solchen Zone kann in stadtnahen Gemeinden mit zerstreuter Bebauung eigentumsbeschränkende Wirkung haben. Trotzdem wurde sie in neueren Baugesetzen aufgenommen in der Erkenntnis, dass eine Begrenzung der Baugebiete ohne diese Zone nicht möglich ist. Die Mittel zur Verhütung einer Erschliessung von Gebieten, die unbebaut bleiben sollen, im besondern die Verweigerung der Werkanschlüsse, Kanalisationen usw., sind vielfach ungenügend und werden als Härten empfunden.

Nachdem die Landwirtschaft aus anerkannten staatspolitischen Rücksichten zur Erhaltung des Nährbodens dauernd Zuschüsse in Form von Subventionen, Steuer- und Zollvergünstigungen erhält, erscheint es als recht und billig, dass ihr Bestand im nationalen Interesse auch durch das Mittel der Planung so gut als möglich erhalten bleibt. Leider bereitet die von fast allen Kantonen ausgesprochene Eigentumsgarantie einem vernünftigen landwirtschaftlichen Bodenrecht die grössten Schwierigkeiten.

Für den etappenweisen Ausbau des im Zonenplan festgelegten Baugebietes, für die Freihaltung der Verkehrsbänder, die öffentlichen Bauten und Anlagen bedarf es der gesetzlichen Grundlagen, um Grundstücke auf Jahre hinaus ohne Entschädigung mit *Bauverbot* belegen zu können. Auch das Expropriationsverfahren bedarf des Ausbaues für die Anwendung auf die vorerwähnten Fälle und für

die Bereitstellung von Boden für Industrieanlagen und zusammenhängende Wohnkolonien.

Die aus der Zeit des eingeeengten Bebauungsplanbegriffes herrührende *Anwendung der Baulinie* ist zu erweitern. Wie ihr Name sagt, ist sie anzuwenden nicht nur gegen Strassen und Plätze, sondern als Begrenzung der Baufluchten gegen Freiflächen, Landwirtschaftszonen, Wälder, See- und Flussufer usw. Dort, wo sie zu Anfang des Jahrhunderts bei den Rand- und Blockbebauungen auch als innere Baulinie Anwendung fand, sind die hässlichen Hofüberbauungen vermieden worden. Als hintere Baulinie kommt ihr als raumbildendes Mittel auch heute noch eine wichtige Funktion zu.

Ein Mittel zur Finanzierung von Anlagen im öffentlichen Interesse, vor allem von Grünflächen, ist die *Mehrwertabgabe* der Anlieger. Bisher wurden nur die Anstösser an neuerstellte oder korrigierte Wege und Strassen zu Perimeterbeiträgen verpflichtet. Es ist nur logisch und vernünftig, dass jene Liegenschaften, die durch Massnahmen der öffentlichen Hand eine Werterhöhung erfahren, einen Kostenbeitrag an die materielle Einbusse zu leisten haben.

Von besonderem Interesse ist es, dass diese für uns aktuellen Forderungen in der Blütezeit des Städtebaues als selbstverständliche Voraussetzungen vorhanden waren. Aus der historischen Entwicklung betrachtet, verlieren sie jeden revolutionären Beigeschmack.

e) Schlussbetrachtung

Auf wirtschaftlichem, fiskalischem und sozialem Gebiet zeigt sich die Gesetzgebung dauernd im Fluss und im Interesse einer Ordnung in der Freiheit bereit, nötigenfalls eine Kerbe in die Freiheitsrechte zu schlagen. Die Baugesetzgebung hingegen, die in ihren Auswirkungen den Kulturstand eines Staates massgebend dokumentiert, hinkt den Erkenntnissen und Bedürfnissen, die wir zur Erzielung einer harmonischen und ökonomischen Entwicklung an sie stellen müssen, um ein ganzes Menschenalter hinterher. Die Gefährdung der schweizerischen Landschaft hat bereits ernste Formen angenommen. Auf das Wachstum der Bevölkerung und damit des Verkehrs, auf die Industrialisierung und Technisierung des Lebens, auf die zeitweise unglückliche Entwicklung der Fremdenindustrie, die paradoxerweise ihr Dasein der landschaftlichen Schönheit verdankt, auf die sozial zu begrüssende aber ausserordentlich raumfressende Auflockerung

der Bauweise und das zügellose und wilde Bauen ohne Einordnung in die landschaftliche, bauliche und historisch gewordene Umgebung war unsere Gesetzgebung und Planung in keiner Weise vorbereitet. Die vorangegangenen politischen und sozialen Erschütterungen brachten uns den Niedergang des Städtebaues. Die Wiederaufrichtung geht entsprechend unserer Staatsform nur langsam und schrittweise vorwärts. Die Lehre aber ist, dass der Ausübung der Freiheitsrechte Grenzen gesetzt werden müssen, um übertriebenen Individualismus und Willkür auszuschalten und zu verhindern, dass aus unserem schönen Lande so etwas wie ein eidgenössischer Werkplatz wird.

Alle an einer vernünftigen Ordnung unserer Landschaft und Siedlungen irgendwie tätigen Kräfte und Organisationen sind zusammenzuschliessen, um eine *Beeinflussung der Gesetzgebung* im Sinne dieser Zielsetzung zu erreichen. Dabei ist es nötig, von Zeit zu Zeit deutlich zu sagen, dass es sich bei unsern Aufgaben nicht um Wirtschaftsplanung im Sinne eines parteipolitischen Programmes handelt. Ebensowenig darf der Eindruck aufkommen, wir strebten auf Papier gezeichnete Gesetze an oder betrieben Planung um der Planung Willen. Für den vernünftig denkenden Menschen sollte es immerhin klar sein, dass eine Bewegung, die seit Jahrzehnten die besten Köpfe der Fachleute beschäftigt und sich ständig verstärkt, nicht als Laune des menschlichen Geistes abgetan werden kann. Es handelt sich auch nicht um eine rein helvetische Angelegenheit, waren wir doch seit Jahrhunderten über die Grenzpfähle unseres Landes hinaus für den kulturellen Fortschritt anderer Länder empfänglich.

Es muss oberstes Prinzip der Planung sein, ein natürliches Gleichgewicht in der Nutzung des Bodens herzustellen, um den Bedürfnissen, die unsere Zeit an ihn stellt, im harmonischen Zusammenspiel aller Teile zu entsprechen. Es muss unser Bemühen sein, Städtebau und Ortsplanung, die häufig nur als eine technische, künstlerische Angelegenheit angesehen werden, welche lediglich die Fachleute beschäftigt, mitten hinein in die Gesamtheit unseres wirtschaftlichen Lebens zu stellen, um dadurch das Interesse weiterer Volkskreise zu wecken. Die besten Lösungen können nur da gedeihen, wo sie von der verständnisvollen Anteilnahme der grossen Mehrheit des Volkes getragen sind.

Den Boden für den Widerhall vorzubereiten und in den eigenen Reihen Klarheit zu verschaffen für das, worauf es ankommt und was not tut, das soll das Ziel unserer Kongresse und Tagungen sein.

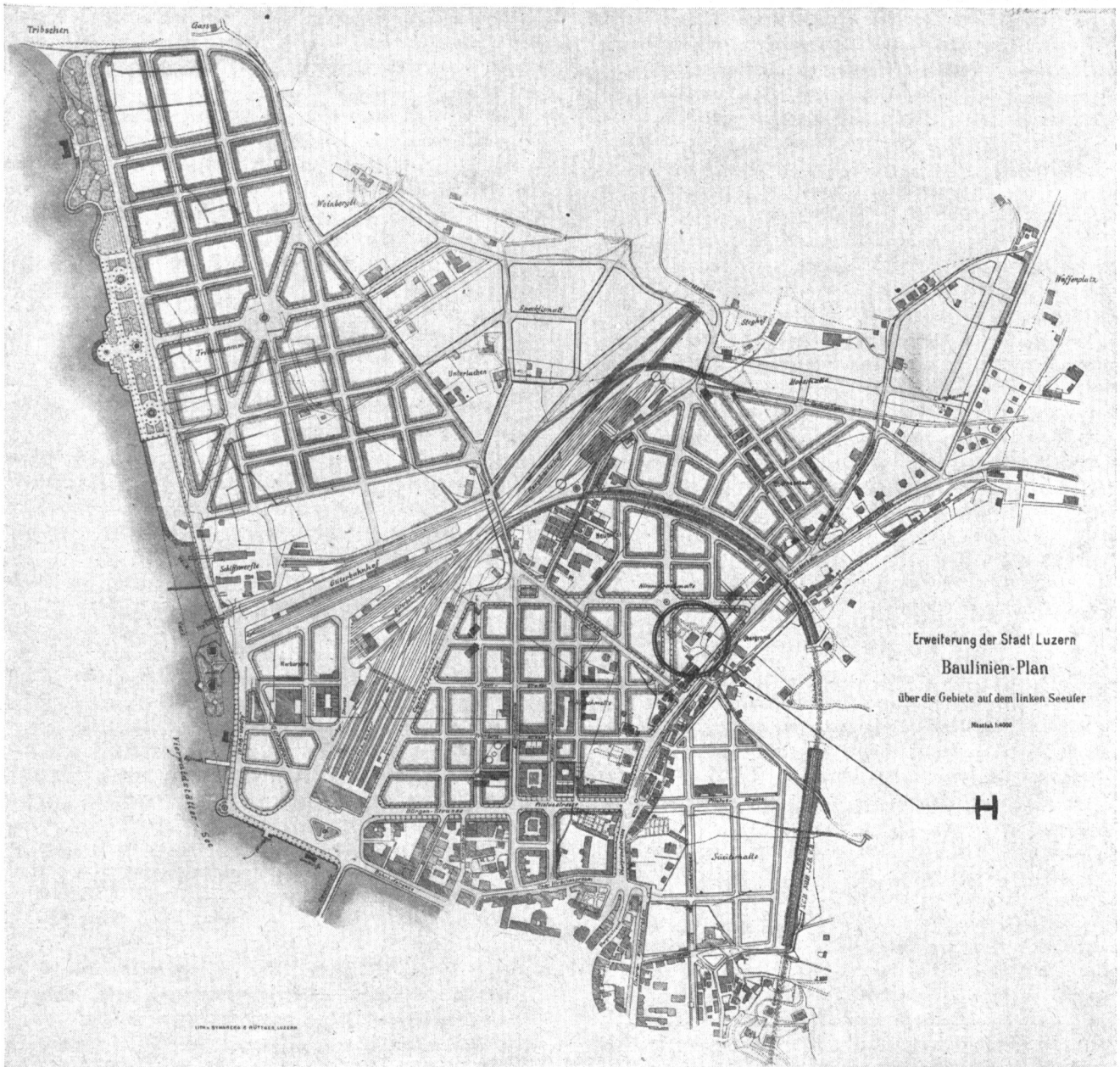


Abb. 4. Erweiterungsplan für das linke Seeufer aus dem Jahre 1897. Der Zusammenhang der neuen Siedlungsgebiete wird durch die Bahnanlage erschwert. Zuzolge ungenügender Verkehrsverbindungen nach dem Gebiet von Tribtschen kam die Realisierung dieses grundsätzlich richtigen Projektes nicht zustande. Das einzige, grosse Erweiterungsgebiet am See wurde mit Lagerplätzen, Gewerbe-, Industrie- und Wohnbauten zum grossen Teil überstellt. Es bietet heute einen trostlosen Anblick, der mit der landschaftlichen Schönheit der Umgebung und der am gegenüberliegenden Ufer befindlichen alten Stadt im Widerspruch steht.

Résumé

«Question foncière, lois s'appliquant au bâtiment et activité d'aménagement».

Au moyen âge, la terre fit partie de la propriété privée d'un grand nombre de petites et de grandes dynasties. Leur souveraineté féodale embrassait non seulement le sol, mais elle s'étendait également à l'utilisation de la terre et comprenait même les êtres humains. Vers le commencement du 12^e siècle, différentes dynasties fondaient des villes qui furent construites, selon un plan concret, en certaines positions importantes.

L'individu qui demanda d'être admis au droit de bourgeoisie, reçut en fief du terrain pour y construire son bâti-

ment. Il put le vendre et le passer à quelqu'un d'autre par voie de succession, mais la terre en dernier compte continuait d'appartenir au souverain, et put être frappé, du côté de ce dernier, par des prescriptions limitant l'activité du bâtiment. Peu à peu, les droits fonciers passaient au pouvoir des conseils de villes, qui, à leur tour, représentaient l'intérêt public. A ce système du droit foncier nous devons les si beaux aspects que présentent les villes moyenâgeuses, aspects qui sont l'expression d'une ligne de conduite commune. On se servait, au point de vue d'urbanisme, des mêmes critères et moyens techniques qu'actuellement exige l'aménagement moderne: zones, alignements, distance, etc.

La révolution française a aboli les attaches au droit jusqu'alors valable; l'intérêt public passa au second rang venant après l'intérêt privé, et on ne fit se maintenir pour la pro-

priété foncière, que des restrictions d'ordre policier. Simultanément à cette disparition d'une puissance urbanificatrice légale commençaient la déformation et la dissolution de nos villages et de nos villes; il ne restait, d'un plan d'aménagement, qu'un simple schéma technique des routes. Les nouvelles lois de construction qui venaient, par des chapitres volumineux, de régler les détails de la police du bâtiment et les questions se rapportant à la procédure, prêtaient peu ou aucune prise à un véritable développement.

La même époque est caractérisée par l'industrialisation et par un fort accroissement démographique, événements qui, ensemble avec les bases légales amoindries, favorisaient le développement des villages et des villes peu réjouissant.

Vers la fin du siècle dernier, les spécialistes commençaient de mettre en garde contre le chaos, de jour en jour plus manifeste, et d'exiger les moyens législatifs capables à garantir un sain développement des agglomérations. Pourtant, ils ne réussirent que peu à peu à obtenir des résultats, bien qu'il est indiscutable qu'à la place du droit perdu, antérieur à l'époque de la révolution française, on aurait fallu mettre des prescriptions restrictives en vigueur au moins égales aux anciennes pour que la liberté au bâtiment ne dégénérait pas au libre arbitre. En Suisse, l'adaptation de la législation aux besoins de l'urbanisme moderne poursuivait encore plus tardivement qu'à l'étranger. D'une part, dans notre pays, les grandes villes n'existaient pas encore au début de l'industrialisation, et les dégâts d'une évolution des agglomérations irrégulière se manifestaient plus tard; d'autre part, la législation se rapportant au bâtiment est réglée chez nous d'une manière fédéraliste, de sorte que se trouvent, à côté de lois du bâtiment tout-à-fait modernes, des prescriptions d'une conception entièrement démodée.

Quant à l'état de l'action législative et d'aménagement en Suisse centrale, on peut dire que, formée par les cinq cantons d'Uri, de Schwyz, d'Unterwald, de Lucerne et de Zoug, cette partie de la Suisse, par sa situation le long de la ligne du chemin de fer du Gotthard, doit être considérée géographiquement et économiquement comme une seule région. Elle embrasse un territoire d'environ 4200 km² et est habitée par près de 400 000 individus, c'est-à-dire par un douzième de la population suisse. L'évolution générale est, suivant la situation en vue des communications et d'autres facteurs ou défaveurs, dans les différentes parties bien différenciée; un fort accroissement démographique de plus de 200 % depuis 1850 n'indiquent que les régions aux environs de Lucerne, puis Zoug, Erstfeld, Hergiswil s. lac. Si quand-même, en près de 25 communes, des actions d'aménagement sont en train d'exécution, elles ont été déclenchées par des problèmes du trafic résultant de l'accroissement inattendu et fort accentué du trafic routier des véhicules motorisés. Puisque les bases légales sont en Suisse centrale encore assez peu suffisantes et qu'elles éprouvent souvent une interprétation étrange à la politique d'aménagement, on doit veiller à ne pas attendre de trop beaux résultats d'aménagement.

Trois des six cantons et demi-cantons de la Suisse centrale sont dépourvus d'une loi se rapportant au bâtiment; ils se tirent d'affaire par des lois routières ou par la loi introductive au Code civil suisse. Le canton de Zoug prépare une nouvelle loi se référant au bâtiment et à l'aménagement, loi qui, en cas d'admission par le vote populaire, sera une des meilleures de la Suisse.

Plus avancée est la protection légale du paysage, des rives des lacs, des antiquités et des monuments, fait qui résulte de l'intelligence des valeurs traditionnelles et de la conservation de cette contrée, unique dans son genre. Les cantons de Lucerne et de Zoug ont protégé certains lacs par des prescriptions, et les cantons riverains du lac des Quatre-Cantons conclurent, il y a des années, un concordat visant la protection des rives, concordat qui contient grand nombre d'interdictions, mais bien peu de propositions positives. Au groupe

régional d'aménagement s'offre par cela une belle occasion de coordonner les efforts et de préparer la prise de contact entre les différents cantons.

Dans la région de Lucerne, un aménagement régional a été mis en exécution il y a peu de mois embrassant différentes communes. Le territoire relativement restreint de la commune de Lucerne n'offre plus d'espace au développement ultérieur de la ville; ainsi celle-ci a dû s'étendre aux communes voisines. En résultent maintes difficultés; et la situation devrait aboutir à l'incorporation des communes dans la ville, si un aménagement régional prévoyant n'amenait pas une solution commune. Notons comme indice réjouissant que, dans ce but, les communes voisines de Lucerne, bien qu'ayant des structures sociales et économiques très variées, se sont réunies dans une association utilitaire. Celle-ci a comme tâche de régler l'évolution par un aménagement régional commun comprenant des plans d'utilisation (Nutzungsplan), de communications, de progression par étapes.

Avant tout s'impose une politique active des communes, mais également une évaluation par cadastre alignée aux buts de l'aménagement, à ce qu'il soit possible de limiter efficacement les zones d'agglomération démographique et industrielles.

Enfin, la législation sur l'assurance-feu devrait être coordonnée avec la législation concernant le bâtiment, pour éviter qu'après une incendie, des édifices mal placés soient reconstruits, à l'aide de finances publiques, à la même place qu'auparavant. Cette exigence est d'autant plus justifiée qu'un grand nombre de petites villes et de villages ont été reconstruits, à la suite d'incendies, d'après des plans d'aménagement obligatoire; ils ont ainsi pu être développés selon les meilleurs critères d'urbanisme. D'une très grande importance pour l'exécution de l'aménagement est également le procédé d'échanges de territoires qui cependant ne fallut pas que dépendre de la libre volonté des propriétaires fonciers, mais devrait être déclaré obligatoire. D'autre part, l'aménagement subsiste ou succombe avec la zone vouée à l'agriculture, c'est-à-dire avec le droit de limiter, d'une façon claire, les terrains destinés à la construction de bâtiments.

Condition préliminaire d'un tel règlement serait le droit, pour des années et sans récompenses, de frapper des terrains par interdiction d'y construire des bâtiments.

Nécessiteux d'un élargissement est également le procédé d'expropriation, afin qu'à temps la terre puisse être mise à disposition pour la construction d'établissements industriels et de colonies d'habitation enchaînées. La même règle vaut pour l'application de la ligne d'alignement des bâtiments représentant un important moyen de formation de l'espace. Pour faciliter le financement d'installations d'intérêt public, il faut introduire une taxe ou contribution de la plus-value. Jusqu'alors, elle ne s'étendait qu'aux confineurs de routes et sentiers nouveaux ou améliorés et prenait la forme de contribution par périmètre. Ce n'est qu'une conséquence logique, de l'appliquer partout où, par investition publique, un terrain jouit d'une plus-value.

Toutes ces mesures, au point de vue historique, vont sans dire et n'ont aucune tendance révolutionnaire. Elles permettent de garantir une évolution harmonieuse de nos agglomérations et sont tout-à-fait dans l'intérêt du bien-être général. C'est la tâche des spécialistes de faire ressortir, à maintes reprises, ces relations et interdépendances et de ne pas cesser, jusqu'à ce que le peuple et les autorités soient disposés de prendre les mesures nécessaires. Il sera également notre devoir, de séparer aménagement et urbanisme du renommé odieux de n'être que technique et esthétique, pour les mettre tout au milieu de la complexité de notre vie.

Ceci parce que les meilleures solutions ne peuvent prospérer que lorsqu'elles sont soutenues et portées par la perspicace compréhension et intelligence d'une grande partie de notre peuple.