

Die Grundzüge städtischer Bodenpolitik

Autor(en): **Bachmann, E.**

Objektyp: **Article**

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

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

Heft 5

PDF erstellt am: **21.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-781733>

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.

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. Ebenso wenig hindert die Ausscheidung von Gebieten mit verschieden starker baulicher Ausnutzungsmöglichkeit 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 andererseits 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,

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 Woh-

allgemein gültiges Merkmal dafür, ob das polizeiliche Verbot, eine Sache in bestimmter Weise zu gebrauchen, noch bloss nicht entschädigungspflichtige Eigentumsbeschränkung oder bereits einen mit Entschädigungspflicht verbundenen Eingriff in das von der objektiven Rechtsordnung umschriebene Eigentumsrecht 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 Ausnutzung 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.

nungsverhältnisse 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

Siedlung zweckmässig ist. Das Umlegungsverfahren ist ein wertvolles Hilfsmittel zur Durchführung städtischer Bebauungs- und Siedlungspläne. Es wird damit ein grosses Angebot an Bauland geschaffen, und zwar dort, wo es der Stadt am dienlichsten ist, bei gleichzeitiger Niedrighaltung der Bodenpreise. Hemmend wirkt sich hier nur die Tatsache aus, dass die Stadt grosse Mittel für den Strassenbau vorschliessen muss, die vielleicht nur unter Zinsverlust wieder eingezogen werden können.

Eine direkte Beeinflussung des Grundstückmarktes durch den eigenen städtischen Besitz ist in der Regel nur dann möglich, wenn die Stadt selbst über einen umfangreichen alten Bodenbesitz verfügt. Ein Landverkauf ist aber auch in diesem Falle nicht immer angezeigt. Die Erfahrungen zeigen, dass es wünschenswert ist, wenn die Stadt ihren Grundbesitz, oder wenigstens den grössten Teil davon, dauernd in ihrer Hand behält. Viele heikle Fragen der Stadtplanung lassen sich viel einfacher und billiger, manchmal überhaupt nur auf diese Art lösen. Die Abgabe von Siedlungs- und Industriegelände in Form von Baurechten hat auf dem Grundstücksmarkt dieselben günstigen Auswirkungen wie der direkte billige Landverkauf.

Die Stadt Ulm (65'000 Einwohner) kann als Beispiel einer Stadt mit grossem altem Grundbesitz aufgeführt werden. Diese Stadt besitzt zirka drei Viertel des Baugeländes zu Eigentum. Dank diesem gewaltigen öffentlichen Grundbesitz konnte die Bauausnutzung von 60% der Grundfläche, wie dies die Baupolizeivorschriften vorsahen, auf 35—40% reduziert werden. Diese günstige Bauausnutzungsziffer und die daraus resultierenden gartenstadtartigen Neuquartiere waren nur darum möglich, weil die Stadt billiges Bauland zur Verfügung stellen konnte. Im Jahre 1935 wurde der Quadratmeter Bauland (noch nicht strassenbereinigt) zu 3—4 Mark verkauft. Eine Bodenspekulation kennt die Stadt Ulm nicht.

Aachen (133'000 Einwohner) besitzt zirka 50% des Baugeländes zu Eigentum. Die Bauvorschriften gestatten eine bauliche Ausnutzung der Grundfläche von 66%. Die private Bodenspekulation trieb den Bodenpreis bis zu 40—60 Mark per Quadratmeter herauf und zwang die Grundeigentümer zur vollen Bauausnutzung. Die Stadt stoppte diese ungesunde Entwicklung durch Verkauf von eigenem Boden zu 20—25 Mark per Quadratmeter ab. Das rechtzeitige Eingreifen der Stadtverwaltung von Aachen hat die Bodenspekulation weitgehend eingedämmt.

Eine weitere Stadt, die durch weitsichtige Bodenpolitik zu schönen und gesunden Wohnquartieren gelangt ist, ist Kiel (256'000 Einwohner). Die Hälfte des Baugeländes befindet sich in öffentlicher Hand. Die Stadt hat durch billigen Landverkauf und grosszügige Baurechtsabtretungen die

Spekulation ausgeschaltet und dazu beigetragen, dass in den neuen Wohnquartieren anstatt 5—6-geschossige Bauten nur 4—5-geschossige Wohnzeilen mit grossen Innenhöfen entstanden sind.

Die umgekehrte Entwicklung zeigt die Stadt Köln. Die Erschliessung der neuen Wohnquartiere erfolgte ausschliesslich durch die private Spekulation. Die Bodenpreise stiegen vom Jahre 1890 bis 1938 von 10 Mark auf 100—120 Mark per Quadratmeter. Mangelnde Bodenpolitik, verbunden mit einem gewaltigen Aufschwung der Stadt, führten zu einer übertriebenen Bodenausnutzung. Die Baugesetzgebung musste dem Drucke der privaten Spekulation nachgeben. Alle diese Faktoren waren die gemeinsame Ursache einer mit Recht verurteilten ungesunden Bauweise. Es entstanden 5—6-geschossige Wohnhäuser mit einer Bauausnutzung von 80 bis 90% der Blockflächen.

Das zweite Mittel, die Bodenpreise niedrig zu halten, liegt in der Art der Bodenbesteuerung. Nebst der Besteuerung der reinen Bodenwerte ist die Besteuerung des Wertzuwachses des Bodens von grosser Wichtigkeit. Durch eine geschickte Wertzuwachssteuer können die Bodenpreise im allgemeinen niedrig gehalten werden. Eine wirksame Ausgestaltung dieser Steuer dürfte die Bodenspekulation wenn nicht unmöglich machen, so doch weitgehend eindämmen.

Die Stadt Genua hat die Bodenwertzuwachssteuer sehr gut ausgebaut und auf diese Art die Bodenrente überall niedrig halten können. Die grossen Stadtkorrekturen der vergangenen Jahre und die grosszügige Grünflächenpolitik dieser Stadt waren nur dank dieser bodenpreisregulierenden Gesetzgebung möglich.

Der Erfolg einer städtischen Bodenwirtschaft hängt sehr stark von der richtigen Organisation der Verwaltungsstelle ab, die mit der Betreuung der Bodengeschäfte beauftragt ist. Sie muss mit Kompetenzen ausgerüstet sein und selbständig nach festgelegten Richtlinien die gesamte Bodenwirtschaft einer Stadt betreuen. Es dürfen nicht, wie dies vielerorts immer zu Ungunsten der Stadtverwaltung geschah, verschiedene Verwaltungsstellen ihren Bodenbedarf selbst decken. Zu diesem Amt gehört nicht nur An- und Verkauf von Grundstücken, sondern selbstverständlich auch die Bodenverwaltung selbst.

Die einzelne Organisation ist nicht wesentlich, wichtig ist nur, dass mit der Geschäftsleitung nicht eine Kommission, sondern nur eine kleine Zahl von Fachleuten beauftragt wird. Zürich betreibt als eine der wenigen Schweizerstädte schon seit dem Jahre 1900 eine grosszügige und weitsichtige Bodenpolitik. Ihre segensreichen Auswirkungen sind bereits heute spürbar; sie werden mit dem weiteren Anwachsen der Stadt immer auffallender in Erscheinung treten.