

Kann die Landschaft rechtlich geschützt werden?

Autor(en): **Werner, Max**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **12 (1955)**

Heft 1-2

PDF erstellt am: **21.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-783167>

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.

Kann die Landschaft rechtlich geschützt werden?

Eine Entgegnung

Die Regionalplanungsgruppe Nordostschweiz hat, in Zusammenarbeit mit den interessierten Kantonen Zürich, Schaffhausen und Thurgau, eine Schutzplanung über die Rheinufer durchgeführt. Die Ergebnisse dieser Planung, die im wesentlichen empfehlenden Charakter an die zuständigen Kantone hat, wurden in einer Broschüre veröffentlicht («Rhein- und Seeuferschutzplanung, Mai 1953, erhältlich bei der Geschäftsstelle der Regionalplanungsgruppe Nordostschweiz, Kirchgasse 3, Zürich 1). Ueber diese Arbeit erstattet Nr. 4, 1953, der Zeitschrift «Heimatschutz» in Wort und Bild eingehend Bericht. Hiezu nimmt in einem besondern Artikel «Rechtliche Erwägungen» der bekannte Rechtsgelehrte Professor Huber Stellung.

Professor Huber gibt zunächst einen Ueberblick über das rechtlich Zulässige, wobei er darauf hinweist, dass grundsätzlich der Schutz vor eigentlichen Verunstaltungen rechtlich leichter zu bewerkstelligen sei als etwa die Verwirklichung positiv gestalterischer Massnahmen, wozu unter Umständen auch ein absolutes Bauverbot zu rechnen ist. In diesem Zusammenhang setzt er sich eingehender mit der Landwirtschaftszone auseinander, die er rechtlich für unhaltbar hält.

In vielem, was Professor Huber sagt, gehen wir auch vom Standpunkt der Landesplanung aus durchaus einig. Unverständlich ist uns, wie Professor Huber immer wieder die alte Platte auflegt, die Planer seien trotzdem geheime Rechtsbrecher, die es darauf abgesehen hätten, den, ach so naiven, Grundeigentümern ein Schnippchen zu schlagen, indem sie ihnen unversehens irgend eine Baubeschränkung aufhalsen. Max Werner nimmt im folgenden zu diesem Vorwurf Stellung.

Red.

Die rechtlichen Hindernisse, die einer Verwirklichung der Rheinufer-Schutz-Planung entgegenstehen, waren auch den Verfassern der Schrift über den Rhein- und Seeuferschutz nicht unbekannt. Da Planer diese Probleme aus einem anderen Blickwinkel betrachten müssen als die Rechtsgelehrten, kommen sie auch zu anderen Schlussfolgerungen. Die Vereinigung Regionalplanungsgruppe Nordostschweiz will mit ihrer Schrift nichts anderes, als einen Aufruf erlassen, in welchem Bürger und Behörden aufgefordert werden, die vorhandenen Gesetze im Sinne des Heimat- und Landschaftsschutzes vermehrt anzuwenden. Wo diese nicht ausreichen, sollen auf dem demokratischen Wege die gesetzlichen Grundlagen geschaffen werden, die den heutigen Verhältnissen und Bedürfnissen entsprechen. Die Auseinandersetzung mit den Wahrern des Rechts beruht jeweils darin, dass solche Gemeinde- und Volksbeschlüsse als verfassungswidrig dargestellt werden. Professor Huber ist der Meinung, dass selbst eine Ergänzung der kantonalen Gesetze nach den Wünschen der Planer verfassungswidrig wäre. Andere Staatsrechtslehrer seien sogar der Ansicht, dass die Einführung von Landwirtschaftszonen wegen ihrer sachlichen Undurchführbarkeit bereits überholt und

gegenstandslos geworden seien. Der Streit ist deshalb ein besonders erregter, weil im Grunde beide dasselbe wollen: Beide wollen der Welt, der Umwelt ein Profil aufdrücken, ein juristisches oder ein planerisches, von dem beide annehmen, dass es das richtige, das der Wirklichkeit am besten angepasste sei. Da sich die Juristen als Bewahrer, die Planer als Gestalter fühlen, haftet dieser Diskussion ein Generationenkomplex an, der dadurch noch zwiespältiger wird, als im vorliegenden Falle auch die Neugestalter etwas bewahren wollen, die Schönheit der Stromlandschaft. Die Bedingungen einer Umwelt sollen derart geordnet werden, dass sich der Mensch darin wohl fühlt. Für den Schützer der Heimat ist es das gewohnte Bild der scheinbar gewachsenen, natürlich anmutenden Landschaft. Der Rechtsgelehrte findet sich nur unter Verhältnissen in einer Umwelt wohl, die jedermann nach seinem Gutdünken ändern kann. Er ist sogar bereit, die Zerstörung der Landschaft in Kauf zu nehmen als Preis für die Baufreiheit. Die Planer beginnen Wege zu suchen, wie die bewahrungswürdigen Teile erhalten, die gestaltungsreifen und gestaltungswürdigen den schöpferischen Kräften überlassen werden könnten. Bildlich dargestellt, sitzt auf jeder von drei Spitzen einer Pyramide eine Betrachtergruppe und blickt über die Ebene ihrer Interessen nach der vierten Spitze, wo in unserer Hilfskonstruktion die Wirklichkeit vermutet wird. Alle verlieren dabei die Uebersicht, sehen nicht, dass neben den drei Ebenen, die an ihre Spitze stossen, noch eine vierte besteht, die wir die ökonomische oder politische nennen könnten. Erst alle vier Ebenen schliessen die Wirklichkeit ein, eine Wirklichkeit, die sich zudem ständig ändert. Wer auf einer Ecke sitzt und entweder über eine abstrakte oder gefühlsmässige oder wirtschaftlich politische Ebene blickt, dem muss immer eine der vier Ebenen entgehen und zwei werden ihm untergeordnet erscheinen. Wer nur nach der rechtlichen Verfassung sehen will, für den muss die ökonomische oder die politische Verfassung gleichgültig sein und die geographische oder planerische Verfassung der Landschaft völlig ausser Betracht fallen. Die gewaltigste und nachhaltigste Aenderung, die zugleich die ökonomischen und politischen sowie juristischen oder ästhetischen Schwierigkeiten nach sich zieht, ist wohl die ungeahnte Bevölkerungsvermehrung. Die Zahl der Menschen, die innerhalb unserer Pyramide — um bei unserem Bild zu bleiben — leben muss, hat sich in den letzten 100 Jahren derart vermehrt, dass sie nach allen Seiten an diese Wände stossen und die kristalline, theoretische Form zu sprengen drohen.

Der Heimatschützer stellt mit Genugtuung fest, dass wegen dieser Entwicklung viel mehr Leute als früher auf die schwindende Schönheit der Flusslandschaft aufmerksam geworden und angewiesen sind. Tausende sind zu Opfern bereit, um diese Landschaft zu erhalten und demonstrierten für ein demokratisches Mitspracherecht über die Nutzung dieser Landschaft. Die Wahrer des Rechts sagen, dass die Handelsfreiheit die Entwicklung überhaupt erst ermöglicht habe, dass ohne politische oder wirtschaftliche Freiheit keine Entfaltung der wissen-

schaftlichen Technik und damit keine vermehrten Lebensmöglichkeiten denkbar gewesen wären. Die Planer machen geltend, dass für alle lebenswichtig scheinenden Dinge unter dem Drucke der Bevölkerungszunahme Vereinbarungen und Bindungen getroffen werden mussten, für Milch und Brot, für Zement und Mieten, nur nicht für das wichtigste der Lebensgüter, für die Monopol- und Mangelware Nummer 1, für die Nutzung von Grund und Boden. Die willkürliche bauliche Ueberschwemmung mit Bauten, Strassen, Werkleitungen, Abwasserkanälen sei der Tod jeder Landschaft, der Untergang jeder naturnahen Heimat, und damit auch jeder höheren Freiheit, die sie lieber mit Menschenwürde bezeichnen möchten. Wie sehr sich in dieser Beziehung die tatsächlichen Verhältnisse verschoben haben, zeigen folgende Angaben. Prof. Huber spricht an anderer Stelle von der Ethik des Privateigentums. Im Zusammenhang mit der Landschaft, der Siedlung, sehen die Planer die Idealform dieses Eigentums im Einfamilienhaus mit Garten. In der Stadt Zürich mit 400 000 Einwohnern werden jährlich etwa 4000 Wohnungen gebaut, davon waren aber im Jahre 1952 nur 110 Einfamilienhäuser. Nur ein ganz unwesentlicher Bruchteil kann bei den heutigen Verhältnissen ein solch menschliches Ideal überhaupt noch erreichen. Durch die Verhältnisse, die ihrerseits von der Bodenpolitik und diese wieder vom Bodenrecht gesteuert werden, ist der Besitz eines Einfamilienhauses zum ausgesprochenen Privileg geworden. Aber auch von 508 Einfamilienhäuschen, die im Verlauf von vier Jahren ausserhalb der Stadt gebaut werden konnten, liegen nur sieben ausserhalb der Baugebiete, also in jener Landwirtschaftszone, die zwar formal nicht zu Recht besteht, die aber das technische Gegenstück der Bauzone ist, wie sie in 130 von 171 Gemeinden im von der Gemeindeversammlung genehmigten generellen Kanalisationsprojekt im technischen Sinne ausgeschieden wurde. In den letzten Jahren haben drei Viertel der Zürcher Bevölkerung in neuen Gemeindebauordnungen derartigen Beschränkungen des Baugebietes zugestimmt, warten aber vergeblich auf die rechtliche Genehmigung dieses Teiles der Bestimmungen. Immerhin hat die Mehrheit der Bevölkerung bewiesen, dass nicht nur Einsicht in technische Notwendigkeiten, sondern offenbar auch Kulturbewusstsein vorhanden sein muss. Die «Realität Recht» ist eine «Sekretion der Gesellschaft» und nicht nur das, was sich die Rechtsgelehrten darunter vorstellen. Auch hier kann man sich fragen, ob die Entwicklung und das Leben selbst nicht längst über ein Prinzip hinweggeschritten sind. Lohnt es sich wirklich, ein solch sachlich unwesentliches Prinzip, zum Vorteil weniger Privilegierter und zum Nachteil des Bildes bevorzugter Landschaften aufrechtzuerhalten? Die soeben angeschnittene Frage der generellen Kanalisationsprojekte als Teil des Gewässerschutzes steht in engem Zusammenhang mit dem Uferschutz. Der Zustand, in dem sich die meisten Gewässer mangels eines rechtlichen Schutzes befinden, ist katastrophal. Das Ausbleiben eines Zwanges zur Gewässerreinigung, — die Freiheit der Gewässerverunreinigung — hat zu irreparablen Zuständen geführt.

Auch die jüngste Verfassungsänderung wird völlig wirkungslos bleiben, wenn nicht bald über diejenigen Gebiete, aus denen die Abwasser nicht einwandfrei beseitigt werden können, ein Bauverbot erlassen werden kann. An Stelle der Freiheit, im sauberen Strom zu baden, ist die Pseudofreiheit getreten, sich noch solange in einem Jauchensee zu ergötzen, bis die Gesundheitspolizei ihres Amtes waltet und dieses «harmlose» Vergnügen aus hygienischen Gründen verbieten muss. Dies ist ein eindeutiges Symptom einer Entwicklung planloser Eigentumsfreiheit, Auswirkungen, die niemand gewollt hat, für die nachträglich niemand verantwortlich gemacht werden kann. Planer wollen nun ganz einfach derartigen Entwicklungen vorbeugen, bevor es zu spät ist, bevor das Verbot sachlich nichts mehr nützt. Wenn man schon an einer freiheitlichen baulichen Nutzung von Grund und Boden festhält, müssten wenigstens für die daraus zwangsläufig hervorgehenden Störungen, die bis zur völligen Zerstörung gehen können, klare Verantwortungen geschaffen werden. Es erweist sich aber als praktisch unmöglich, ohne Zonung solche Verantwortungsbereiche zu schaffen, will heissen, ohne menschlich überschaubare Bereiche in planmässig abgegrenzten Nutzungskategorien. Landwirtschaftszonen haben im Zusammenhang mit der Abwasserbeseitigung nicht nur technische und im Sinne der erwähnten Verantwortung auch politische, sondern im Sinne des Heimatschutzes auch rechtliche Bedeutung. Es gibt im Kanton Zürich etwa 30 km² Schutzzonen, in denen nur land- und forstwirtschaftliche Bauten zugelassen sind. Es ist bisher kein Fall bekannt, in welchem diese Massnahme rechtlich oder materiell nicht hätte aufrechterhalten werden können, obwohl sich die Gerichte bis hinauf zum Bundesgericht mit den damit zusammenhängenden Rekursen haben befassen müssen. Die Planung am Rheinufer ist sehr sorgfältig auf diese Erfahrungen und Voraussetzungen abgestimmt. Es bestehen im fraglichen Gebiet streckenmässig für 36 km insgesamt 50 km zürcherischen Ufers kantonale oder kommunale Verordnungen, die praktisch die dem Schutzgedanken entsprechende Fernhaltung von nichtlandwirtschaftlichen Bauten ermöglichen. 24 km Waldufer, die dank dem Forstgesetz auf eine viel einseitigere dauernde Nutzung beschränkt sind, als die landwirtschaftliche. 12 km sind Schutzzonen. Ferner sind 3 km Ufer in Gebieten, in denen gemäss Gemeindebauordnung nur gebaut werden darf, wenn eine Planung und Zonung durchgeführt und wenn der öffentlichen Hand keine Erschliessungskosten erwachsen. Damit will eine vorsichtige, vorsorgliche Ortsplanung jenen recht- und verantwortungslosen Zustand vermeiden, der in Randgebieten immer dort eintritt, wo willkürlich, nur vom einzelnen Bauvorhaben aus vorgehend, etwas unternommen wird, das am Schluss nur noch mit bürokratisch verhängten Massnahmen einer sozialen Verwaltungstechnik saniert werden kann. Diese Zustände — Verkehrskalamität, Gewässerverschmutzung, Wasserknappheit — sind Notzustände, welche die Abstimmung und Inkraftsetzung einer gesetzlich planmässigen Ordnung, aufgebaut auf wissenschaftliche Forschung

und Koordination der Interessen, meist nicht mehr abwarten können. Umgekehrt erweist sich schon die drohende Ablehnung der Erschliessungskosten durch die Gemeinde als wirksam genug, um selbst in Fällen Bauten zu verhindern, in denen das Bundesgericht eine von der Gemeinde errichtete Landwirtschaftszone mangels Gesamtplan wieder aufgehoben hat. Die gesetzliche Regelung durch Forstgesetz, Schutzverordnungen, das Obligatorium der Planung und Kostenbereinigung, die Abklärung der Verantwortlichkeiten vor Baubeginn zeigen, dass die Planungsjünger in ihrer Pyramidenecke nicht viel weiter von der Realität weg sind, als die anderen Betrachter. Sie wären aber bereit, auf das Erreichte, ja selbst auf ihre idealen Ziele zu verzichten, wenn sie den Eindruck gewinnen müssten, dass bei Anwendung dieser Massnahmen wesentliche menschliche Grundrechte und Freiheiten verloren gehen könnten. Doch haben sie umgekehrt erfahren, dass die planlose Anwendung von irgendwelchen Freiheiten auf Grund und Boden, weil dieser seiner Natur nach keine Handelsware sein kann, die Vermassung, die Bürokratisierung, die Ueberorganisation geradezu begünstigen. Planer sind soweit Idealisten, als sie sich von Idealen leiten lassen; sie sind aber ausgesprochene Realisten, indem sie die Auswirkungen von Ideen an der Wirklichkeit messen und in ihren Massnahmen mit der Wirklichkeit rechnen. Das Leben, die Rechtsgrundlagen sind zu messen an den Steinwüsten, am Häusermeer, am Verkehrschaos, an der Gewässerverunreinigung und an der Verödung der Landschaft. Deshalb sind sie überzeugt, dass man die Rechtsgrundlagen so gestalten sollte, dass sie korrigierenden Einfluss ausüben können. Sie suchen daher die Gemeinden davon zu überzeugen, dass durch eine Abstimmung ein bestätigter Auftrag an die Behörden für einen programmatischen Plan, eine Bauordnung mit dem Ziel einer Beschränkung der Bautätigkeit auf die dafür geeigneten und vorbereiteten Gebiete das Richtige sei. Gerade das von Prof. Huber erwähnte Beispiel mit der Steuererhöhung dient als Nachweis, dass es nicht genügt, nachträglich, wenn die Behörde, um Sanierungen vorzunehmen, die Erhöhung der Steuern beantragt, diesem Heilungsprozess die Mittel vorzuenthalten. Andererseits zeigt sich je länger je mehr, dass die Gemeinden nicht mehr geneigt sind, allen Bedürfnissen auf dem Gebiet des willkürlichen Siedlungswesens Rechnung zu tragen. Die öffentlichen Aufwendungen in diesem Zusammenhang haben im schweizerischen Mittel bereits 42 gegenüber 58 % des privaten Bauvolumens erreicht, in ländlichen Bergkantonen sogar 66 gegenüber 34 %. Dabei sind grosse öffentliche Bauaufgaben im Strassenwesen und in der Abwasserbeseitigung noch lange nicht auf der Höhe der Zeit. Die notwendige Einschränkung, die Konzentration der Mittel auf das Wesentliche und Lebensnotwendige, zwingt daher, nicht mehr Gebiete von der Ueberbauung anfressen zu lassen als unbedingt notwendig sind. Wobei sogar das, was in den Gemeindeplanungen als unbedingt notwendig, als Kompromisse genehmigt worden ist, noch zwei- bis dreimal zu grosse Baugebiete enthält. Die Gemeinden werden zu Aufwendungen veran-

lasst, die viel zu optimistisch sind. Falls diese weise Selbstbeschränkung nicht gelingt, werden viele Baugebiete einer Verwahrlosung, einer Verödung anheimfallen. Dieses Problem stellt sich als Krise immer dann, wenn ein auf anderen Voraussetzungen aufgebautes System die Grenzen seiner Leistungsfähigkeit erreicht, in welcher es die Mittel für die Sanierung oder zu einer Uebung auf das nächsthöhere, günstige Niveau nicht aufbringt. Die Gemeindekanalisation mit Kläranlage kann nicht gebaut werden, weil man ein viel zu grosses Einzugsgebiet vorgesehen hat. Es ist also nicht die Diktierwut, nicht der Verbotsfimmel, welche die Planung gegenüber Hunderten von Grundeigentümern treibt, sondern es sind die Interessen von Tausenden von Steuerzahlern, die am Stande dieser Siedlungsanlagen lebensmässig interessiert sind. Nur wenn nicht alles Land heute schon baulich angetastet und präjudiziert wird, wird es möglich sein, auch in späteren Generationen die Entwicklungsfreiheit zu wahren. Der Schock, von dem Professor Huber spricht, wird um so grösser sein, je länger man sich gegen diese notwendigen Selbstbeschränkungen sträubt. Die Planer hoffen, dieser konservative Einfluss werde sich nicht so lange geltend machen, bis der Schock in eine Panik ausartet oder, was noch schlimmer wäre, bis die fraglichen Gebiete einer dauernden Vernachlässigung und Verkümmern anheimfallen. Wenn es sich nur um den Zerfall von Privateigentum handeln würde, könnte das der Allgemeinheit gleichgültig sein, aber die Landschaft und die öffentlichen Werke, die Heimat als Ganzes werden mit hineingezogen. Es handelt sich um Dinge, die gar nicht anders als durch das öffentliche Interesse erstellt und unterhalten werden können. Könnten wir unsere Hilfskonstruktion, die Pyramide, ins Wasser, in den Strom des Lebens werfen, so würde sie sich automatisch ins Gleichgewicht stellen, je nach dem spezifischen Gewicht eintauchen und je nach den wechselnden Zeitströmungen würde sich die Stellung selbsttätig ändern. Nun hängt aber diese ganze Einrichtung an Drähten, und diese sind derart gespannt, dass unter allen Umständen die Spitze des Rechts oben bleibt, während die Spanndrähte der Planung noch schlaff hängen und nicht voll zum Zuge kommen. Wie sich die Dinge mit wachsendem Bevölkerungsdruck ändern, welche Drähte sich dehnen oder welche reissen, kann nicht vorausgesagt werden. Ein Recht kann ja seiner Natur nach nicht gedehnt, es muss rechtzeitig für die neue zukünftige Beanspruchung eingerichtet werden. In diesem Zusammenhang lässt sich höchstens feststellen, dass in den schon früh und hoch industrialisierten Ländern mit älterer Lebenserfahrung die Entwicklung eher auf die Seite der Planung neigt (Planung im Sinne von Orts- und Regionalplanung). Auch die Schweiz hat sich bisher nie ausserhalb der geistigen Strömungen halten können, sie hat sich, wenn auch zögernd und abschwächend, eingefügt. Planung und Heimatschutz wollen den für die Schweiz typischen gemässen Weg bereiten, das kommt aber nicht von selbst, das wird nur durch vorsorglich planerische Massnahmen möglich sein. Dazu gehören unter Umständen auch rechtliche Angleichungen.