

# Gedanken eines Juristen zur Bauplanung

Autor(en): **Oeschger, Kurt**

Objektyp: **Article**

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

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

Heft 8

PDF erstellt am: **21.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-783193>

## **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.

## Gedanken eines Juristen zur Bauplanung

Wiederholt schon haben sich berufene Architekten mit der juristischen Seite der Planung befasst. Die Meinungen, die vertreten wurden, waren je nach Standort verschieden. Der in der Verwaltung tätige Planer bedauerte die ungenügende Stütze, die ihm das Gesetz bietet, der freie Architekt beklagte die Ideen tötenden Paragraphen. Beide haben im Grunde genommen Recht. Der für das Stadtbild verantwortliche Planer sieht sich der Legion gewordenen Gruppe von Leuten gegenüber, die mit, meist aber ohne jede Sachkenntnis im Baufach tätig sind und sich vom reinen Rentabilitätsstreben in allen ihren Ueberlegungen leiten lassen. Und da er bei der Gesetzgebung mitwirkt, trachtet er danach, mittels strenger Bestimmungen in Ueberbauungsplänen und Bauordnungen oder mittels weitgehenden Ermessensvorschriften Dämme gegen die rein spekulative Bauweise zu errichten, die es ihm namentlich auch erlauben, ästhetische Belange durchzusetzen. Die Paragraphenflut hindert andererseits den ehrlich der Baukunst verpflichteten Architekten. Dieser empfindet die ganze Planung als unzulässige Bevormundung. Ist ein Ausgleich der widerstrebenden Interessen nicht möglich? Lassen wir einige Ueberlegungen folgen.

Planung und Recht haben sehr viel gemeinsam. Die Planung geht darauf aus, die Bebauung eines Gebietes oder einer Ortschaft zum voraus festzulegen. Sie ist nur dann Planung, wenn sie dies in allgemeingültiger, für alle verbindlicher Weise tut. Eine Planung, die die Mehrzahl der Fragen, die es zu lösen gibt, offen lässt — was nur zu oft vorkommt — ist keine Planung mehr. Das Recht seinerseits muss, soll es gerecht sein, möglichst berechenbar sein. Wir nennen dies das Postulat der Rechtssicherheit. Diesem Postulat würde am ehesten entsprochen, wenn alles und jedes, was im Leben vorkommen kann, in Normen eingefangen würde, so dass jeder Bürger in jeder Situation wüsste, wie er sich verhalten muss, bzw. voraussehen könnte, welchen Sanktionen er sich gegenüberübersieht, sofern er zuwiderhandelt. Eine so weit gehende Regelung ist weder möglich noch nötig. Wir erkennen aber immerhin, dass die Planung in ganz natürlicher Weise diesem Postulat des Rechts entspricht. Leider lassen sich aber die Behörden durch falsch verstandene Planung sehr oft Verstösse gegen die Rechtssicherheit zuschulde kommen.

Immer wieder kommt es vor, dass bei der Aufstellung eines Planes keine genügende Klarheit über das eigene Vorgehen besteht. Die Sperrfrist droht abzulaufen. Man behilft sich daher mit einer möglichst allgemein gehaltenen Ordnung, indem man sich die Detailplanung vorbehält. Wir sprechen hier nicht von der Regionalplanung, die notwendigerweise auf die grossen Zusammenhänge beschränkt bleiben muss, sondern von der gewöhnlichen Ortsplanung. Solche Bebauungspläne, die

ihrerseits wiederum den Vorbehalt weiterer Planung enthalten, sind nichts anderes als ein Eingeständnis dafür, dass man eben nicht plant. Regelmässig bedeuten sie denn auch für den Bauherrn eine Schikane.

Hat man aber schon einen Bebauungsplan aufgestellt, und geht dieser Plan in den Detailbestimmungen sehr weit, so kehrt oft bald Reue ein, weil ein Bauvorhaben eingereicht wurde, das viel vernünftiger erscheint als die im Plan getroffene Lösung und nun nicht verwirklicht werden kann. Oder es mag vorkommen, dass ein Geschäftsherr eine Fabrik erstellen möchte, sich dafür aber zugerechnet ein Grundstück in der Wohnzone ausgesucht hat. Was tun? Wenn es schlimm zu und her geht, wird man eine «Ausnahme» machen und damit in aller Stille den Plan auf den Kopf stellen, nicht bedenkend, dass man sich damit der Grundsatzlosigkeit verpflichtet, die Rechtsgleichheit verletzt, die Planung kompromittiert und namentlich auch der gesetzgebenden Behörde eine Nase dreht. Wer einen Plan erlässt, der soll zu ihm stehen. Hat er den Mut, Details zu regeln, so soll er auch zu den Details stehen, ansonst er nicht berechtigt war, so weit zu gehen.

Die andere, sauberere Variante ist die, dass man sich nach einem Jahr schon wieder um die Revision des Planes bemüht. Wenn dies ausnahmsweise einmal vorkommt, ist dagegen nichts einzuwenden. Häuft sich diese Erscheinung, so ist mit der Planung etwas nicht in Ordnung.

Ist ein Plan oder eine Bauordnung glücklich unter Dach, so zeigt sich bald eine neue Gefahr. Wir meinen die Auffassung der Behörden, der Plan sei lediglich Mittel zum Zweck, er sei nur Schranke für die behördlichen Massnahmen. Selbstverständlich ist aber alles, was im Plan und in den Vorschriften festgelegt ist, verbindlich. Das Gesetz ist im Rechtsstaat nicht nur ein Vorbehalt, sondern alleinige Grundlage. Die Verwaltung kann nicht mehr und nichts anderes unternehmen, als was ihr das materielle Gesetz erlaubt. Nur so bleibt die Freiheit des Bürgers gewahrt.

Die Freiheit ist denn auch der zweite Pfeiler, den der Jurist gegen den Planer verteidigen muss. Mit Rücksicht auf die Freiheit, in concreto namentlich die Eigentumsfreiheit, gilt der Satz, dass die planerischen Massnahmen nicht weiter gehen sollen, als es vernünftigermassen zur Erreichung eines konkreten Zweckes notwendig ist — das Postulat der Verhältnismässigkeit der polizeilichen Massnahme. Gegen dieses Postulat wird heute namentlich in Ueberbauungsplänen verstossen. Wenn in einem unüberbauten Gebiet die Position jedes einzelnen Hauses zum voraus festgelegt wird, so schießt eine solche Massnahme über das Ziel hinaus. Sie mag berechtigt sein, wenn es gilt, die Lage von 70 m langen Blöcken festzulegen, ein Naturdenkmal zu schützen, eine Baulücke in einem bestehenden Quartier zu schliessen, nicht aber bei der Neuüberbauung eines Quartiers. Solche weitgehenden Eingriffe fördern nur den Schematismus. Auch die ästhetischen Begehren der Verwaltung sollen sich in einem vernünftigen Rahmen halten. Es ist nicht

Sache des Planers, einer Stadt seinen Stempel aufzudrücken. Seine Aufgabe besteht darin, Auswüchse zu verhindern. Lächerlich und schikanös wirkt es, wenn in Details hineinregiert wird, wenn die Farbgebung der Bewilligungspflicht unterstellt, eine Säule wegen ihrer Dimension bekrittelt, ein Fenster wegen seiner Lage abgesprochen wird.

Noch heikler sind jedoch die Probleme, die sich unter dem Gesichtspunkt der Rechtsgleichheit stellen. Wenn wir uns das graue Einerlei moderner Reihenhäuserquartiere vor Augen halten, so ist es uns, auch wenn das Postulat der Rechtsgleichheit erfüllt wird, nicht wohl. Wir fordern gebieterisch, dass solchem Schematismus ein Riegel geschoben wird. Ist dies aber möglich ohne Verletzung der Rechtsgleichheit? Glücklicherweise ja. Hier ist das Institut der sogenannten Ausnutzungsziffer in die Lücke gesprungen. Diese kann so angewendet werden, dass es jedem generell anheimgestellt wird, bis zu welcher Stockwerkzahl er bauen will, sofern er nur die Ziffer, die dann aber auch als maximale Grenze ohne Toleranzen eingehalten werden muss, beachtet. Vernünftigerweise wird man aber auch eine Stockwerkzahl allgemeinverbindlich vorschreiben und es der Planungsbehörde überlassen, im Einzelfall eine Bewilligung zum Höherbauen zu erteilen. Gegen die Rechtsgleichheit verstösst eine solche Regelung nicht, da die Nutzungsziffer ja trotzdem eingehalten werden muss. Strikte abzulehnen ist es hingegen, wenn Bewilligungen für vermehrte Ausnutzung, namentlich für eine grössere Stockwerkzahl, einfach ins Ermessen der Behörde gestellt werden, ohne dass mittels eines Maßstabes wie der Nutzungsziffer für gleichmässige Behandlung gesorgt ist. Die Praxis hat immer wieder bewiesen, dass damit der Willkür Tür und Tor ge-

öffnet wird. Dies hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass die Ausnahmepraxis in der Verwaltung viel zu wenig nach Grundsätzen gehandhabt wird.

Zuletzt sei noch auf eine Erscheinung hingewiesen, die von den Architekten und Baufachleuten zwar schon hundertfach bekrittelt, in der Literatur aber höchst stiefmütterlich behandelt wird. Wir meinen die tatsächliche Macht, die von der Verwaltung auf Grund des Umstandes, dass es ihr zusteht, Ueberbauungs- oder Quartierpläne zu erlassen und Bausperren zu verhängen, ausgeübt wird. Wenn es bei der heutigen Baukonjunktur nicht mehr möglich ist, vorausschauend zu planen, und es somit wiederholt vorkommen kann, dass ein Ueberbauungsplan erst durch ein konkretes Bauvorhaben ausgelöst wird, so kann auch der Jurist hierfür Verständnis aufbringen. Er wird daher nicht verlangen, dass Bausperren nur erlassen werden dürfen, wenn ein Ueberbauungsplan schon beschlossen wurde. Doch darf dies nicht dazu führen, dass die Baulustigen mit der Drohung des Ueberbauungsplanes zu allen möglichen und unmöglichen, über das Gesetz hinausgehenden Zugeständnissen gezwungen werden. Diesem Uebelstand kann unseres Erachtens nur dadurch gesteuert werden, dass man sowohl die Frist für die Bausperre auf ein halbes Jahr senkt, sowie namentlich festlegt, dass ein Plan innerhalb einer Mindestfrist durch das Gesetzgebungsverfahren geschleust werden muss.

Der Jurist steht der Planung aufgeschlossen gegenüber. Es ist sein Bestreben, allen vernünftigen Wünschen des Planers gerecht zu werden. Er hat aber noch andere Werte, die in der Gesellschaft von ebenso grosser Bedeutung sind, zu verteidigen. Das wird vom Planer oft übersehen.

*«Die Resignation gilt als demokratische Weisheit. Und so wuchern unsere Städte, wie's halt kommt, geschwürartig, dabei sehr hygienisch; man fährt eine halbe Stunde lang mit einem blanken Trolleybus und sieht das Erstaunliche, dass die Vergrösserung unserer Städte zwar unaufhaltsam stattfindet, aber keineswegs zum Ausdruck kommt. Es geht einfach weiter, Serie um Serie, wie die Vergrösserung einer Kaninchenfarm. Führt man weiter, zeigt sich, dass das schweizerische Mittelland aufgehört hat, eine Landschaft zu sein; es ist nicht Stadt, auch nicht Dorf. Es ist ein Jammer und das Werk unserer Generation, der, schlimmer als den Grossvätern, die industrielle Entwicklung über den Kopf gewachsen ist. Der Unterschied ist nur, dass unsere Generation, angesichts des grossväterlichen Erbes, zur Idee der Landesplanung gekommen ist und eine solche Landesplanung sogar hat; sie arbeitet mit viel Wissen, mit viel gutem Willen und rettet, was zu retten ist, aber sie plant nicht, denn dazu fehlen ihr die gesetzlichen Grundlagen. Also überzieht sich das Land weiterhin mit Industriebauten und Siedlungen, als hätten wir ja Land genug, um ohne Planung auszukommen. Neben der Ausdehnung der Städte gibt es eine weitere, eine sogenannt sekundäre Verstädterung; die Industrien ziehen aufs Land, wo sie billigere Arbeitskräfte bekommen und geringere Steuern zahlen müssen, und ein grosser Teil unserer Landbevölkerung ist heute in der Industrie beschäftigt, ohne deswegen Städter geworden zu sein. Wieder das gleiche Bild: die Fakten haben sich verändert, ohne dass auch nur der Versuch unternommen wird, sie zu lebendigem Ausdruck zu bringen und ihnen eine gemässe, eigene, damit neue Form zu schaffen.»*

Aus «Achtung: die Schweiz» von Markus Kutter, Lucius Burckhardt und Max Frisch.