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

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung

Band: 39 (1982)

Heft: 3

Artikel: Kernzonenplanung : Gestaltungsplan oder Kernzonenvorschriften?

Autor: Walter, Max

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-782876

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 17.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Kernzonenplanung: Gestaltungsplan oder Kernzonenvorschriften?

Dr. Max Walter, Pestalozzi & Gmuer, Zürich

Unter diesem Titel haben Luzius Huber und Philipp Schuchter von der Planpartner AG, Zürich, in der vergangenen Juli/August-Nummer des «plans» eine Studie für ein «wohnliches Zentrum Uster» vorgestellt. Ein planerisch durchdachtes und überzeugendes Konzept ist auf die Realisierungschancen unter zwei verschiedenen kantonalzürcherischen Planungsinstrumenten geprüft worden. Einem Kernzonenregime ist der Vorzug gegeben worden. Der Handlungsspielraum sei bei dieser Art der planungsrechtlichen Regelung grösser. All dem ist nicht zu widersprechen. Es stellen sich nur eine Menge von *Ergänzungsfragen.* Der Planungs- und Baujurist ist vor allem durch die Schlussbemerkung in jenem Artikel angesprochen. Es heisst dort, dass die Chance für wünschbare Veränderungen im untersuchten Strassengebiet steigt.

Ist die Arbeit des Planers damit zu Ende? Landet sie in der Schublade? Oder wird sie in die Realität umgesetzt? Wie geschieht dies? Braucht es hierzu besondere Techniken? Das Risiko ist bekanntlich viel grösser, dass eine gute planerische Idee verfliegt, als dass sie sich selber verwirklicht. Wenn sie der Zugluft ihrer Daseinsbedingungen, wie «politischen Realitäten» Grundeigentümerinteressen usw., ausgesetzt wird, sollte man nicht gleich zu Beginn schon um ihre Überlebensfähigkeit bangen müssen.

In diesem Zusammenhang seien nun drei Ergänzungsfragen *mit besonderem Bezug auf Kernzonenplanungen* erlaubt. Von welchem Planungsstadium an ist es angebracht, Juristen einzuschalten? Wie wird die Auswahl unter den vielen Planungsinstrumenten getroffen? Sind Durchführbarkeitsstudien angezeigt?[1]

[1] Auch in der Ustemer Zentrumsplanung beschäftigt man sich mit diesen Problemen und verfolgt ganz bestimmte Lösungen. Hier wird nun aber nach Antworten, losgelöst von diesem bestimmten Anwendungsfall, gesucht.

Historische Ortskerne zeichnen sich durch einheitliche äussere Architekturformen aus, die es als Formensprache in neuen Planungsinstrumenten zu erhalten gilt (Oberdorf).

Noch mehr als durch die architektonischen Formen stört der Neubau durch seine Dimensionen und Massstäblichkeit (Gotthardstrasse).

Oberdorf

Beizug von Juristen?

Es mag vielleicht erstaunen, von einem Juristen zu hören, dass er sich für entbehrlich hält. Gleichwohl dürfte es richtig sein, insbesondere Kernzonenplanungen nicht gleich mit einem Auftrag an einen Juristen zu beginnen: Wo denn in einer vorgesehenen Kernzone kann überhaupt noch etwas geplant, und das heisst meistens verändert, werden? Es sei ja fast alles überbaut, meistens sogar seit urdenklicher Zeit. Da könne doch jeder Grundeigentümer gegen alles Einsprache erheben. Wenn man mutig sein wolle, so werde mit Enteignungsentschädigungen gedroht.

Ein solcher Ansatz lässt das ganze Unternehmen schon zu Beginn scheitern. Ich möchte eher propagieren, es wie mit einem Wunschzettel auf Weihnachten zu halten. Man soll wollen dürfen, was einem gerade einfällt. Ob der Wunsch erfüllt wird, darum braucht man sich noch wenig zu kümmern. Wer nämlich Planungswünsche für eine Kernzone hat, der zeigt, dass er nicht vor Gegebenheiten kapituliert, sondern auch unter vielen Auflagen noch fähig ist, eigenen Handlungsspielraum zu erkennen. In dieser Phase ist die Mitsprache eines Juristen – als Jurist! – eher hinderlich. Juristisches Denken ist der Sache nach an Bestehendem orientiert und bleibt auch dann noch darnach ausgerichtet, wenn in die Zukunft prognostiziert wird.

Richtigerweise wird ein *Planungs- und Baujurist* dann *nützlich, wenn Wunschkataloge formuliert* und gestalterische Ideen verarbeitet sind. Auf den eingangs erwähnten Artikel bezogen, wäre dies etwa der Zeitpunkt, bei dem die Vorstellung der Arbeit der beiden Planer endet. Dieser Jurist sollte nicht ein Fürsprecher der betroffenen Grundeigentümer sein. Das Risiko ist zu gross, dass eine grosse Zerlegung der Planerarbeit beginnt. Das hat nichts mit der Kurzsichtigkeit solcher Juristen zu tun, sondern mit der Art ihres Auftrages. Sie haben dem Auftraggeber die Folgen für seine Liegenschaft und die Risiken für seinen Besitzstand aufzuzeigen. Das Resultat kann naturgemäss nur ein skeptisches sein, denn vieles ist noch unklar, und im Zeitalter legitimer Raumplanung ist

ja kaum ein neues Nutzungsregime denkbar, das Freiheiten erweitert. In einer vorgesehenen Kernzone gehen die Möglichkeiten für Beschränkungen des Grundeigentümers zudem sehr weit. (Die folgenden Ausführungen über das Kernzonenplanungsinstrumentarium sind am kantonalzürcherischen Recht ausgerichtet.)

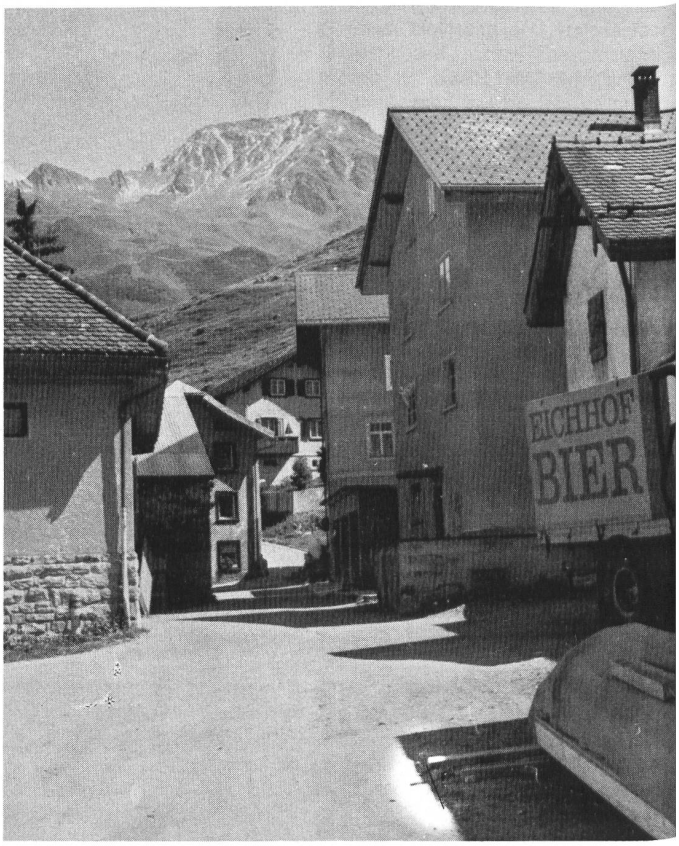
Richtigerweise sollte *dem Planer oder dem Planungsgremium ein Jurist beigegeben* werden. Jetzt nämlich beginnt die Arbeit von Umsetzung von Wünschen und Ideen in Rechtsformen. Diese Aufgabe ist bei der Planung einer Kernzone recht anspruchsvoll. § 50 des Planungs- und Baugesetzes stellt so viele Möglichkeiten zur Verfügung, dass man einmal die Klage nicht mehr hören sollte, man fühle sich durch ein zu kleines oder zu beschränktes rechtliches Instrumentarium in der Verwirklichung planerischer Ideen eingeengt. Kernzonenplanung bedeutet im Gegenteil Qual der Wahl.

Auswahl unter den Planungsinstrumenten?

Wie wird diese Auswahl nun getroffen? Es können hier natürlich nur einige Leitsätze gegeben werden. Vorerst ist zu betonen, dass auch hier, nunmehr auf juristischer Ebene, Phantasie unabdingabr ist. Es gibt nichts, das als Gedankenspiel undenkbar und nicht prüfenswert ist. Sehr oft zeigen solche «Spielereien» Aspekte und Regelungstechniken auf, die die planerischen Ideen noch akzentuierter erscheinen lassen. Die richtig verstandene juristische Beratung eines Kernzonenplanungsgremiums muss auf *präzise Erfassung* des zu regelenden *Sachverhaltes* abzielen. Sie muss die wesentlichen oder entscheidenden Elemente einer vielleicht erst sehr allgemein formulierten Planungsidee herausschälen. Damit dient sie der *Vertiefung und Überprüfung des Problembewusstseins.* Eine solche juristische Beratung muss aber auch hartnäckig auf die Rationalisierung von Planungswünschen drängen. Wünsche müssen auf ihre Plausibilität logisch durchdacht werden. Lässt sich ein gefordertes Prinzip für sich allein oder nur zusammen mit einem anderen durchführen? Wird die Wirkung einer geforderten Massnahme tatsächlich erreicht? Gibt es andere und nach Möglichkeit einfachere Wege zum gleichen Ziel? Kann mit weniger Regelung dasselbe erreicht werden, oder regulieren sich Entwicklungen und Abläufe von selbst? Sind Verbote wirklich nötig? Kann nicht durch die Schaffung von Rahmenbedingungen ein bestimmtes Grundeigentümerverhalten genauso gut beeinflusst werden? Sind die vorgesehehen Instrumentarien wirklich praktikabel? Weiss man, wer sie anwendet und wer sie mit welchen Mitteln durchsetzen muss? Werden keine Unterscheidungen und Abgrenzungen getroffen, die sich nicht aus sich selbst heraus rechtfertigen? Genügt die unter Umständen stufenweise Einführung der neuen Planung der Fairness? Wird wirklich nichts «in Ansehung der Person» beispielsweise eines bestimmten Grundeigentümers geplant? *Einige Anwendungsbeispiele* mögen dies beleuchten. So dient eine Kernzone regelmässig dem Schutz eines Ortsbildes. *Gebäudestellungen und Gebäudekuben* sollen nach Möglichkeit auch bei Neubauten erhalten bleiben. Der weitestgehende Schutz würde in einem denkmalpflegerischen Veränderungsverbot beziehungsweise einer Veränderungsbewilligung bestehen. Damit wird der gegenwärtige Zustand praktisch eingefroren, und Neuerungen und Erweiterungen hängen von unberechenbaren Einzelfallentscheidungen ab. Wird das Renovieren und Bauen innerhalb des heutigen Gebäudeumrisses und der heutigen Gebäudehöhe erlaubt, ist auf die Schwierigkeiten der Anwendung moderner Bauvorschriften auf unter Umständen über 100 Jahre alte Gebäude zu achten. Wegen ungenügender Raumhöhen kann beispielsweise ein ganzes Geschoss wegfallen. Gebäude, die über Jahrzehnte hin zufällig zusammengestellt worden sind, können in der gleichen kubischen Erscheinung sinnvoll kaum mehr neu errichtet werden. Die heute oft prekäre Verkehrslage in Kernzonen lässt die strassenseitige Orientierung der Wohnräume aus gesundheitspolizeilichen Gründen nicht mehr verantworten. Immerhin lassen sich durch die Vorschrift, dass Altbauten nur innerhalb der bestehenden Gebäudestellungen und Gebäudekuben ersetzt werden dürfen, Rahmenbedingungen schaffen, die im Falle einer Neubauordnung eine sehr komplizierte Rechtstechnik erfordern würden.

Unerwünschte bestehende Bauten in einer Kernzone sollen möglicherweise rasch verschwinden, aber es soll nicht etwa noch Unerwünschteres als Ersatz auftauchen. Wenn eine Abbruchbewilligungspflicht gesetzlich zulässig ist, kann diese so ausgestaltet werden, das bei Verpflichtung zur Schliessung der Baulücke innert Frist die bauliche Entwicklung unter Kontrolle gehalten werden kann. Wenig zum voraus planerisch geregelt werden kann die Ergänzung eines bestehenden Ortsbildes durch neue Bauten. Schon die Festlegung der Gebäudestellung ist problematisch, wenn nicht gleich innert engen Grenzen vorgeschrieben wird, welche Art Gebäude mit welcher Nutzung dort errichtet werden sollen. Dies ist ein Vorgehen, das nur innerhalb eines Gestaltungsplans eingeschlagen werden kann. Für die Erhaltung und den allfälligen Ersatz beste-

Gasse im Oberdorf



Trögligasse

hender Bauten in einer Kernzone ist ein Gestaltungsplan jedoch gerade ungeeignet. Diese Gegenüberstellung zeigt also, dass Kompromisse zwischen verschiedenen Planungsintrumenten geschlossen werden müssen. Gestaltungsplan oder Kernzonenvorschriften ist nicht unbedingt ein klares Entweder-Oder.

Vor dem nur scheinbaren Ausweg in die *Ausnahmebewilligung* muss gewarnt werden. Es trifft zwar sicher zu, dass Kernzonenverhältnisse «ausnahmebewilligungsträchtig» sind. Flexibilität muss aber durch fakultative oder unbestimmte Bauvorschriften gewährt werden. Ausnahmebewilligungen sind nur dann zulässig, wenn ein Anwendungsfall auftaucht, der schlechthin singulär ist und vom Baugesetzgeber nicht vorausgesehen werden konnte. In Kernzonenverhältnissen tauchen demgegenüber regelmässig Situationen auf, die vorhersehbar, aber nicht zum voraus regulierbar sind (z.B. Gebäudestellung von Neubauten, Abweichung von Massvorschriften). In solchen Fällen ist vorzusehen, dass die Baubehörde geringfügige (unwesentliche, untergeordnete, o.ä.) Abweichungen im Einzelfall gestatten kann, und zwar in Funktion der Qualität der angebotenen baulichen Alternative. Allerdings werden die Entscheidungen hierbei nur auf eine andere Ebene abgeschoben, und wegen der Auslegung von unbestimmten Rechtsbegriffen und Ermessensbegriffen können sich endlose und völlig unberechenbare Rechtsstreitigkeiten entfachen.

Nur noch als Stichworte seien erwähnt: *Umparzellierungen* wären oft sehr erwünscht, um Bauhindernisse wie separate Pünten-Parzellen oder komplizierte Überbaurechtsverhältnisse in zusammengebauten Altwohnungen zu beseitigen. Kernzonenvorschriften und -pläne aber auch noch mit Grenzbereinigungsplänen zu überlagern, würde ein Projekt meistens zu stark belasten. Auch hier ist mit Anreizen zu sinnvolleren Neu-(Ersatz)Bauten der private Zusammenschluss von Grundeigentümern und damit eine Grenzbereinigung zu fördern.

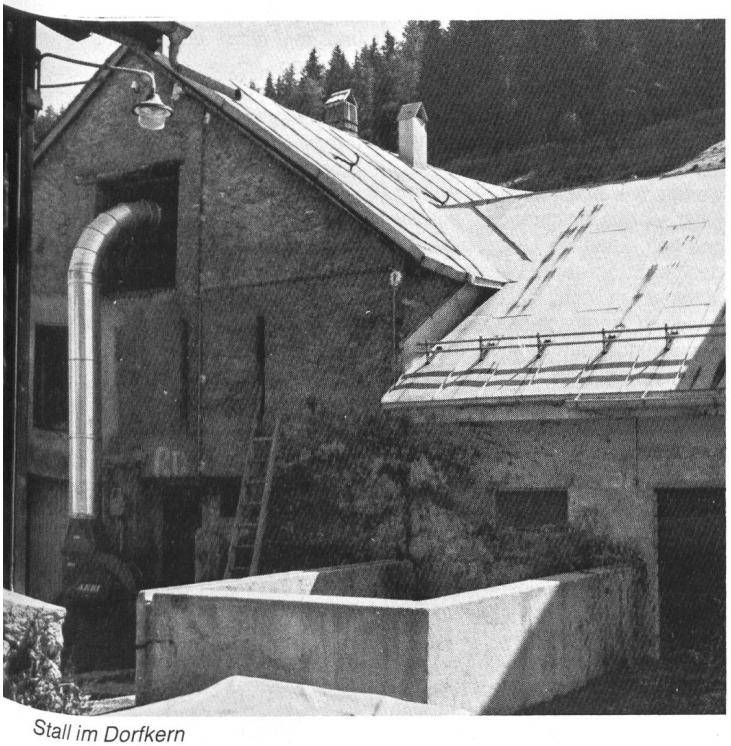
Vor dem manchmal allzu rührigen Willen, *Althäuser* um jeden Preis *erhalten* zu wollen, muss für die Phase der Rechtsanwendung gewarnt werden. Die heutigen Wohnhygienevorschriften lassen rasch ein Haus als nur noch bedingt wohnbar erscheinen. Sanierungen können in solchen Fällen in völlig unverhältnismässige Kosten gehen. Die baurechtliche Verewigung von «Slumverhältnissen» ist zu vermeiden. Dasselbe gilt für die Nutzungsverhältnisse. Wo früher Kleingewerbe direkt auf die Strasse hinaus tätig war, ist heute nicht einmal mehr ein Fenster oder eine Türe zu verantworten. Das bedingt die völlige Umstellung in der gebäudeinternen Ausrichtung von Wohn- und Arbeitsräumen, was wiederum Auswirkungen auf die Gebäudestellung und die kubische Erscheinung des Baukörpers hat, wenigstens bezüglich der Anbauten und Aufbauten.

Durchführbarkeitsstudien?

Als drittes und letztes Thema ist dasjenige der Durchführbarkeitsstudien anzuschneiden. Dabei handelt es sich durchaus um eine Synthese des bisher Ausgeführten. Stehen einmal die planerischen Wünsche und Ideen fest, und sind sie in einen juristischen Raster gelegt, so ist der *Kontakt mit den betroffenen Grundeigentümern* unerlässlich. Auf individuelle Anhörung in dieser Phase hat der Planungsbetroffene sogar einen bundesrechtlichen Anspruch. Hier geht es um die Feinüberprüfung des bisherigen Konzeptes. In den wenigsten Fällen besitzen die Planungsgremien intimes Wissen über jede einzelne Parzelle, die dortigen baulichen Verhältnisse und die Nutzungsvorstellungen des Eigentümers. Nicht selten stösst man gar nicht auf den befürchteten erbitterten Widerstand, sondern auf den Willen zur Mitgestaltung. Vereinzelt können Vergleichsprojekte oder Nutzungsstudien angetroffen werden.

Es wäre kurzsichtig, Kernzonenvorschriften quasi gewaltsam unter Ausnützung einer politischen Modeströmung in Kraft setzen zu wollen. Bereits im Genehmigungsverfahren sind Widerstände zu erwarten, wenn die Durchführbarkeit der Detailvorschriften nicht konsequent in allen voraussehbaren Einzelanwendungsfällen zum voraus getestet worden ist. Es gehört zur mitunter aufwendigen Arbeit, *planspielmässig Fälle und Fallgruppen zu konstruieren oder zu erahnen und die vorgesehenen Rechtsvorschriften darin ablaufen zu lassen.* Dabei werden nicht nur Regelungslücken, sondern auch Überbestimmungen entdeckt. Je nach Detaillierungsgrad solcher Durchführbarkeitsstudien können vorbehaltene Entschlüsse der Planungsgremien formuliert werden, die ein rasches Eingreifen bei kritischen baulichen Entwicklungen ermöglichen (rollende Planung!).

Zum Schluss dürfen all diese Bemerkungen vielleicht wieder stark relativiert werden mit dem Hinweis darauf, dass in den regelmässig kleinräumigen Verhältnissen einer Kernzonenplanung das Schwergewicht auf dem Aushandeln der Lösungen unter Miteinbezug aller Beteiligten (im Sinne von direkt Betroffenen!) liegen muss und weniger auf der noch so raffinierten Legiferierung in blendenden und formal glänzenden Kernzonenvorschriften und -plänen. Was zählt, ist die darin schlummernde Planungsidee, die überzeugen muss, aber auch technisch durchdacht und logisch nachvollziehbar sein muss.



Stall im Dorfkern

Gärten