

Zeitschrift: Plan : Zeitschrift für Planen, Energie, Kommunalwesen und Umwelttechnik = revue suisse d'urbanisme
Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung
Band: 8 (1951)
Heft: 3

Artikel: Orts- und Regionalplanung im Kanton Zürich
Autor: Werner, Max
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-783011>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

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. [Voir Informations légales.](#)

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. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 13.03.2025

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

Orts- und Regionalplanung im Kanton Zürich

Im Zusammenhang mit Kulturtechnik, Melioration und Güterzusammenlegung scheint es, für den kurzen Ueberblick auf Orts- und Regionalplanung im Kanton Zürich, der hier in wenigen Zeilen vermittelt werden soll, zweckmässig, Vergleiche zu ziehen zwischen Zielen und Methoden, die gleichgerichtet oder gemeinsam, und solchen, die scheinbar entgegengesetzt oder doch anders geartet sind.

Planung, im Sinne von Orts- und Regionalplanung, bezeichnet als ihre Aufgabe, eine bestmögliche Gesamtnutzung von Grund und Boden zu erreichen. Melioration und Güterzusammenlegung erstreben dasselbe im landwirtschaftlichen Sektor. Beide Fachgebiete kommen sich offensichtlich sehr nahe und sind sozusagen verwandt miteinander. Es ist anerkennend festzustellen, dass Melioration und Kulturtechnik nicht nur Vorgänger der Planung im theoretischen Sinne sind, sondern dass sie auch in der praktischen Verwirklichung einen wesentlichen Vorsprung gegenüber der Orts- und Regionalplanung innehaben. Die Planung kann lediglich für sich in Anspruch nehmen, dass sie die Interessensphäre von der landwirtschaftlichen auf die bauliche und landschaftliche «Kulturtechnik» ausgedehnt hat. Auch hier geht die Entwicklung ihren folgerichtigen Gang, von der ursprünglich bäuerlichen zur städtischen Kultur. Ueber die landwirtschaftliche Güterverbesserung hinaus soll die «Melioration» aller übrigen Bodennutzungsarten auf eine Betrachtungsebene gehoben werden, mit dem Ziel, eine Gesamtverbesserung, eine Sanierung der allgemeinen Zustände, soweit sie Grund und Boden betreffen, zu erreichen.

Wenn bei uns etwas unternommen werden soll, das wie Melioration und Planung in die Sphäre des Grundeigentums eingreift, muss sich diese Tätigkeit auf das öffentliche Interesse, auf eine wirtschaftliche und eine rechtliche Grundlage stützen. Es scheint nicht ganz von ungefähr zu sein, dass das Landwirtschaftsgesetz auf eidgenössischem und das Baugesetz für Ortschaften mit städtischen Verhältnissen auf kantonalem Boden im selben Jahr, nämlich 1893, entstanden sind. Während aber das Landwirtschaftsgesetz ursprünglich zur Hauptsache eine Subventionsverordnung war, enthält das Baugesetz in wesentlichen Teilen technische und administrative Vorschriften zur Regelung der Bautätigkeit. Die finanziellen Auswirkungen bestehen nicht in Beiträgen an die Grundeigentümer, sondern umgekehrt in Beitragsforderungen für öffentliche Strassen und Werkleitungen an die Besitzer der interessierten Liegenschaften. Beiden Gesetzen ist jedoch gemeinsam, dass sie nicht von sich aus, sondern erst dann wirksam sind, wenn Gemeinden ihr ganzes Gebiet oder doch wesentliche Teile davon dem Gesetz unterstellen und aktiv handeln, das heisst tatsächlich Einfluss auf die Einteilung und Nutzung von

Grund und Boden nehmen wollen. «Der Gemeinderat kann», heisst es im Baugesetz, aber es lautet nicht, «der Gemeinderat muss». Während jedoch die Anwendung des Landwirtschaftsgesetzes mit Hilfe von erheblichen Beiträgen der öffentlichen Hand einen direkten Eingriff ins Grundeigentum zur Folge hat, ist dies bei der sich auf das Baugesetz stützenden Planung nur indirekt der Fall. Ein genehmigter Bebauungsplan hat im Gegensatz zu einem genehmigten Meliorationsprojekt nur programmatische Bedeutung, ist nur eine Traktandenliste in Planform. Seine Realisierung hängt von der mutmasslichen, tatsächlichen Entwicklung im Bau- und Verkehrswesen, oder genauer, von der tatsächlichen Bereitschaft der Grundeigentümer, Land zu Bauzwecken zu verkaufen, ausnahmsweise auch von der Möglichkeit, Land zu Bauzwecken zu enteignen, ab. Während das letztere Vorgehen für Strassenbauten durch die Festlegung von Bau- und Niveaulinien möglich ist, kann für alle übrigen Anlagen im öffentlichen Interesse Land nicht vorsorglich, sondern erst unmittelbar vor der Ausführung des Werkes expropriert werden. Während also die Melioration mit einem festen Ausgangsbestand an Land und einem festen Bau- und Umlegungsprogramm arbeitet, bleibt bei der Planung alles nur beim Wünschbaren, Mutmasslichen. Unerwünschte Entwicklungen können höchstens für einige Zeit verhindert werden, dann nämlich, wenn die Gemeindebehörde, gestützt auf das Fehlen eines genehmigten Bauungs- oder Quartierplanes, eine Bauverweigerung ausspricht. Das mit der Melioration oder Güterzusammenlegung verwandte Quartierplanverfahren wird als besonderes, geregeltes Verfahren (im Anschluss an einen genehmigten, generellen Bebauungsplan) erst nach Bedarf und meist nur dann durchgeführt, wenn wirklich in schwerwiegender Weise private und erst nebenher auch öffentliche Interessen tangiert werden. Praktisch ist es beinahe so, dass der Quartierplan eher nur als Druckmittel solange angewandt wird, bis eine gewisse Verhandlungsbereitschaft erreicht werden kann, die dann in der Regel zu einem allseitig annehmbaren Ergebnis führt. Quartierpläne sind, vom Standpunkt der architektonischen und heimatschützerischen Ortsgestaltung und Ortspflege aus, etwas in Verruf geraten, weil sie in etwas allzu geometrischer Weise Grenzen und Bau- und Niveaulinien, d. h. Strassenzüge in Reih und Glied brachten, dabei aber allzu oft eine auf architektonisch räumlicher Vorstellungskraft aufgebaute lebendige Gestaltung vermissen liessen. Hier ist eine vermehrte Zusammenarbeit zwischen Ingenieur und Architekt wünschenswert. Quartierpläne sollten nicht ohne architektonische, planerische Gestaltung und können nicht ohne absolut präzise Land- und Kostenverlegung, d. h. nicht ohne diplomierten Vermessungsfachmann, durchgeführt werden. Neben dem Plan ist jedoch auch noch eine, den sich ändernden Verhältnissen und Bedürfnissen angepasste, ständige Beratung notwendig, wenn die Sache ihren papierenen Charakter überwinden und eine lebensvolle, sinnfällige Entwicklung nehmen soll. Das Beispiel für die gute Wirkung eines noch nicht

einmal genehmigten, schon 20 Jahre in der Schublade liegenden Quartierplanes in einer Tösstalgemeinde und das Gegenbeispiel eines schon mehr als 20 Jahre rechtskräftigen Planes in meiner Heimatgemeinde, zu dem nicht nur eine Quartierbauordnung vorhanden, sondern die Gemeinde selbst noch Landeigentümer war, beweisen, dass nicht immer die technische Durcharbeitung und die rechtlich formale Grundlage entscheidend sind, sondern das Verständnis und der gute Geist der Gemeindebehörde.

In ländlichen Verhältnissen sind im Kanton Zürich Quartierpläne erst in geringerem Umfange durchgeführt worden. Von insgesamt 169 Gemeinden, ohne die beiden Städte Zürich und Winterthur, sind es nur 26, die Quartierpläne haben, und die Fläche der Plangebiete beträgt nur ca. 124 ha, d. h. weniger als 1 % des Kantonsgebietes.

Während sechs Jahren wurden auf Grund von Arbeitsbeschaffungskrediten Beiträge der öffentlichen Hand an Planungsarbeiten ausgerichtet, und zwar im ganzen Kanton zusammen etwa 900 000 Fr. Dabei wurde jeweils als Bedingung an die Auszahlung aufgenommen, dass der Architekt einen Ingenieur als Fachmann beizuziehen habe und umgekehrt. Von insgesamt 66 auf diese Weise durchgeführten Ortsplanungen (Bebauungsplänen und Bauordnungen) sind 31, also beinahe die Hälfte, gemeinsam von Ingenieuren und Vermessungsfachleuten und Architekten oder Planern (es gibt im Kanton nur ein Büro, das sich ausschliesslich auf Ortsplanung spezialisiert hat) durchgeführt worden. Sieben wurden allein von Ingenieurfirmen und 28 allein von Architekten durchgeführt. Das Verhältnis der zürcherischen Mitglieder der Regionalplanungsgruppe Nordostschweiz, die eine Sektion der Schweiz. Vereinigung für Landesplanung ist, beträgt zwei Architekten auf einen Ingenieur (77 zu 35). In der sehr wichtigen Funktion von ständigen Beratern der Gemeinden in Bausachen (Gemeindingenieure und Gemeindetechniker) werden 21 Gemeinden ständig von Ingenieuren betreut, während nur etwa zehn Gemeinden auch noch ständig einen Architekten als Berater beiziehen. Kultur- und Vermessungingenieure sind also in der zürcherischen Orts- und Regionalplanung an massgebender und verantwortungsvoller Stelle beteiligt.

Während schon seit dem Jahre 1898, also seit mehr als 50 Jahren, eine kulturtechnische Dienststelle bei der Volkswirtschaftsdirektion besteht, wurde ein Büro für Regionalplanung erst seit dem Jahre 1943 als Zweig des kantonalen Hochbauamtes geschaffen. Dieser verhältnismässig späte Zeitpunkt hängt mit der späten Entwicklung und Bedeutung, die das Planungswesen ganz allgemein genommen hat, zusammen und kommt auch in einer im gleichen Jahre vom Zürcher Volk angenommenen Ergänzung zum Baugesetz zum Ausdruck. Nach § 8, lit. b, des genannten Gesetzes, das allerdings nur für die 56 Gemeinden gilt, die sich ihm ausser den beiden Städten Zürich und Winterthur unterstellt haben, kann der Regierungsrat, «dort, wo es die Bedürfnisse erfordern, einen Gesamtplan über das Gebiet verschiedener Gemeinden aufstellen, in wel-

chem das Verkehrsstrassennetz, die Grundlagen für die Wasserversorgung und die Abwasserbeseitigung, die für öffentliche Anlagen erforderlichen Gebiete, die Industriegebiete, die land- und forstwirtschaftlich benützten Gebiete und die Wohngebiete enthalten sind. Die Bebauungspläne der Gemeinden haben sich diesem Gesamtplan anzupassen». Ueber die Auslegung dieser Vorschrift ist seither eine noch nicht abgeschlossene juristische Auseinandersetzung im Gange. Für uns ist nur das sicher, dass diese Gesetzesergänzung eine gegenüber dem früheren Zustand veränderte Lage schaffen muss, denn wenn alles beim alten hätte bleiben sollen, wäre eine Volksabstimmung doch wohl kaum notwendig gewesen. Wie diese Auseinandersetzung in formeller Beziehung auch ausgehen mag; für uns steht ebenso fest, dass sich die Verhältnisse in sachlicher Beziehung gegenüber früher ganz ausserordentlich kompliziert haben und, ohne sorgfältige Planung in technischer und wirtschaftlicher Beziehung, zu unhaltbaren Zuständen führen müssten. Ganz allgemein lässt sich feststellen, dass die öffentliche Bautätigkeit, die mit ihren Verkehrs- und Versorgungsanlagen, mit Wasserbau, Meliorationen und Forstwesen ungefähr die Hälfte der Bautätigkeit überhaupt ausmacht, massgebenden Einfluss auf die mehr oder weniger geordnete oder chaotische Entwicklung nimmt. Mit anderen Worten wird für jede Wohnung, die irgendwo von Privaten gebaut wird, im Laufe einer Generation, d. h. in 25—30 Jahren, nochmals soviel zusätzlich für öffentliche, bauliche Anlagen ausgegeben.

Dieses Verhältnis lässt sich, soweit Abrechnungen vorliegen, für jede einzelne Gemeinde nachweisen; es geht aber auch noch viel schlagender aus den Veröffentlichungen des eidgenössischen Delegierten für Arbeitsbeschaffung hervor. Danach ist das öffentliche Bauvolumen in Kantonen, wie Graubünden und Wallis, mit ihren weitverzweigten Verkehrslinien und weitverstreuten Siedlungen, etwa drei- bis viermal so gross, wie die jährlichen privaten Bauaufwendungen. Aber auch in stark industrialisierten Kantonen ist das Verhältnis immer noch 2:3 (öffentliches zu privatem Bauvolumen), wobei erst noch die öffentlichen Bauaufgaben zur Steuerung des Arbeitseinsatzes nach Möglichkeit zurückgehalten worden sind. Wenn es also gelingt, die öffentlichen Bauvorhaben besser zu koordinieren und im Sinne der genannten Gesamtpläne zu lenken, wäre schon mehr als die Hälfte der Planung auch realisiert, kann doch niemand ohne Wasser- und Stromversorgung und darf niemand, wenn die vorhandenen Gesetze eingehalten werden, ohne genügende Zufahrt oder genügende Abwasserbeseitigung bauen. Zurzeit besteht im Kanton Zürich eine Fühlungnahme der einschlägigen, planenden Stellen in Form einer «Beamtenkonferenz für Regionalplanung», die nach Bedarf zusammentritt und rein konsultativen Charakter hat. Ihre Zusammensetzung zeigt, dass sämtliche sieben Direktionen (Departemente) an diesen Fragen irgendwie interessiert sind und dass auch ausserkantonale oder ausseramtliche Stellen, wie Elektrizitätswerke, Kreisdirektion der Bundesbahnen und Gemeinde-

ämter nach Bedarf zu diesen Orientierungen eingeladen werden. Es lässt sich feststellen, dass diese Aussprachen wesentliche Fortschritte in Richtung der für das Ganze bestmöglichen Nutzung von Grund und Boden erreicht haben und dass schon bei richtiger Anwendung der vorhandenen rechtlichen Grundlagen praktisch zufriedenstellende Verwirklichungen durchaus möglich sind.

Grosse Bedeutung hat in diesem Zusammenhang im Kanton Zürich die Heimatschutzgesetzgebung erlangt. Gestützt auf die kantonale Natur- und Heimatschutzverordnung vom Jahre 1912 haben rund 30 Gemeinden kommunale Heimatschutzverordnungen eingeführt. Nach diesen geniessen Naturdenkmäler, historische Stätten, Aussichtspunkte und Landschaftsbilder den in § 182 des Einführungsgesetzes zum Zivilgesetzbuch vorgesehenen Schutz. Seit dem Jahre 1941 bestehen auch vom Regierungsrat erlassene Verordnungen über besonders schützenswerte Landschaftsteile, die sich über mehrere Gemeinden erstrecken. Vor allem sind es die Seen, Greifensee, Hüttnersee, Türlensee und Pfäffikersee, deren einmalige Landschafts- und Uferbilder geschützt wurden. Danach sind für alle Massnahmen, die auf das Landschaftsbild von Einfluss sind, Bewilligungen der kantonalen Baudirektion erforderlich, die nur erteilt werden, wenn die Bauten dem je nach Zone verschiedenen Zweck der Verordnung nicht widersprechen. Die Zumutbarkeit des Eingriffes ins Privateigentum muss von Fall zu Fall beurteilt werden. Den Behörden steht der Weg der Expropriation offen. Das öffentliche Interesse an diesen Unterschutzstellungen ist mit der zunehmenden Umwandlung des Landschaftsbildes durch bauliche und technische Massnahmen gewachsen. Der Verlust von unberührten Landschaftsteilen wird um so bedeutungsvoller und als Einbusse empfunden, als durch technisch planerische Eingriffe kleinräumige, auf handwerkliche Weise entstandene Landschafts- oder Ortsbilder zum Verschwinden gebracht werden. In diesen Belangen ergeben sich Berührungspunkte, um nicht zu sagen Zusammenstösse zwischen Melioration und Planung. Ihrer Aufgabe nach möchte und muss die Planung, die die Gesamtheit der landschaftlichen Erscheinungen und Veränderungen im Auge hat und sich nicht nur in technischer, sondern auch in künstlerischer und kultureller Beziehung verantwortlich fühlt, eingreifen. Ueber dem technischen Wissen und Spezialistentum dürfen, wenn wir das menschliche Leben in seiner Ganzheit fördern wollen, auch die musischen Dinge nicht vernachlässigt werden. Es ist eine allgemeine Zeiterscheinung der Ueberorganisation und der Ueberspezialisierung, dass das Interesse für ausserhalb des reinen Fachgebietes liegende Dinge bei den Technikern absterbt, dass vor allem das Sehvermögen für Schönheiten verloren geht. Die gute, naturgemässe, sinnfällige Form garantiert auch die technisch bestmögliche Lösung. Die Architektenplaner sind Leute, die vor allem durch ihr Formgefühl und ihre Formgebung zur Planung hingezogen wurden; Leute, denen die chaotischen Zustände unserer wachsenden Ortsbilder und die Nivellierung und

Uniformierung unserer Landschaften und Bauten gleichermaßen auf die Nerven gehen, wie unharmonische Musik dem gehörbegabten Menschen. Während aber für zeitlich beschränkte, verhallende musikalische Harmonie jener ländliche Chor den Musikfachmann beizieht, wird für das mehr oder weniger bleibende, zu Stein erstarrte Konzert im Orts- und Landschaftsbild der Fachmann mit Sehvermögen viel zu wenig oder doch zu spät um Rat gefragt. Der Vergleich mit der Musik ist auch dahin anwendbar, dass, je grösser oder verstädterter die Siedlung wird, um so stärker auch die Anforderungen wachsen, die an ein gehobenes Musik- und Kunstleben gestellt werden. Im selben Masse vermehren sich auch die öffentlichen Aufwendungen für kulturelle Zwecke. Mit zunehmender Urbanisierung wächst daher auch das Bedürfnis, die landschaftlichen Schönheiten zu erhalten. Die grossen Beiträge der öffentlichen Hand an Bodenverbesserungen werden nur aufgebracht, weil man das Gesamtinteresse und die Lebenswichtigkeit dieser Unternehmungen und nicht nur den Vorteil des einzelnen Grundeigentümers in Betracht zieht. Genau so werden in zunehmendem Masse Aufwendungen gemacht auch für die schönen Dinge. Diese Aufwendungen brauchen gar nicht immer in Geld zu bestehen, es braucht nur etwas Einfühlungsvermögen und Liebe zu diesen Dingen, ein wenig verständnisvollere, fach- und sachgemässere, bauliche Behandlung und Durchbildung der Kunstbauten. Schliesslich ist immer noch die dauerhafteste Lösung die billigste, ganz abgesehen davon, dass es sich wirtschaftlich nicht lohnt, die letzten paar Prozente, die letzten paar Quadratmeter auch noch auszunützen und noch das letzte aus ihnen herauszuholen zu wollen. Jeder menschliche Eingriff in den Haushalt der Natur bringt eine Gleichgewichtsstörung mit sich, und es ist ein Naturgesetz, dass man auf die Dauer nur soviel nehmen kann, als man selbst bereit ist, ausgleichend dazuzutun, bzw. mitzubringen.

In der Praxis sind die Dinge weniger abstrakt und theoretisch. Voraussetzung für eine gute Zusammenarbeit ist einzig und allein der Wille zur Verständigung und frühzeitige Kontaktnahme. Im Zusammenhang mit den Gesamtplänen, genauer schon mit den Entwürfen zu den Gesamtplänen, werden Inventarisierungen der schützenswerten Objekte aufgestellt und Zonen ausgeschieden, bzw. eingetragen, die im Landschaftsbild besondere Bedeutung haben. Im Meliorationsgebiet Bülach—Bachenbülach—Winkel konnten mit einem Gesamtaufwand von 1700 Fr. an 13 Orten Baumbestände, Hecken und Haine erhalten werden; gleichzeitig konnten an Stelle von lieblosen Zementtrögen ein Dutzend richtige Feldbrunnen mit zusätzlichen Kosten von 5400 Fr. erstellt und gut in die Umgebung eingefügt werden. Das Beispiel zeigt, wie ein Stück Heimat als Gemeingut empfunden wurde und in gemeinsamer Arbeit und mit gemeinsamen Mitteln nicht nur in seiner Produktivität gefördert, sondern auch in seinem Aussehen erhalten und gestaltet werden konnte.

Bauliche Entwicklung

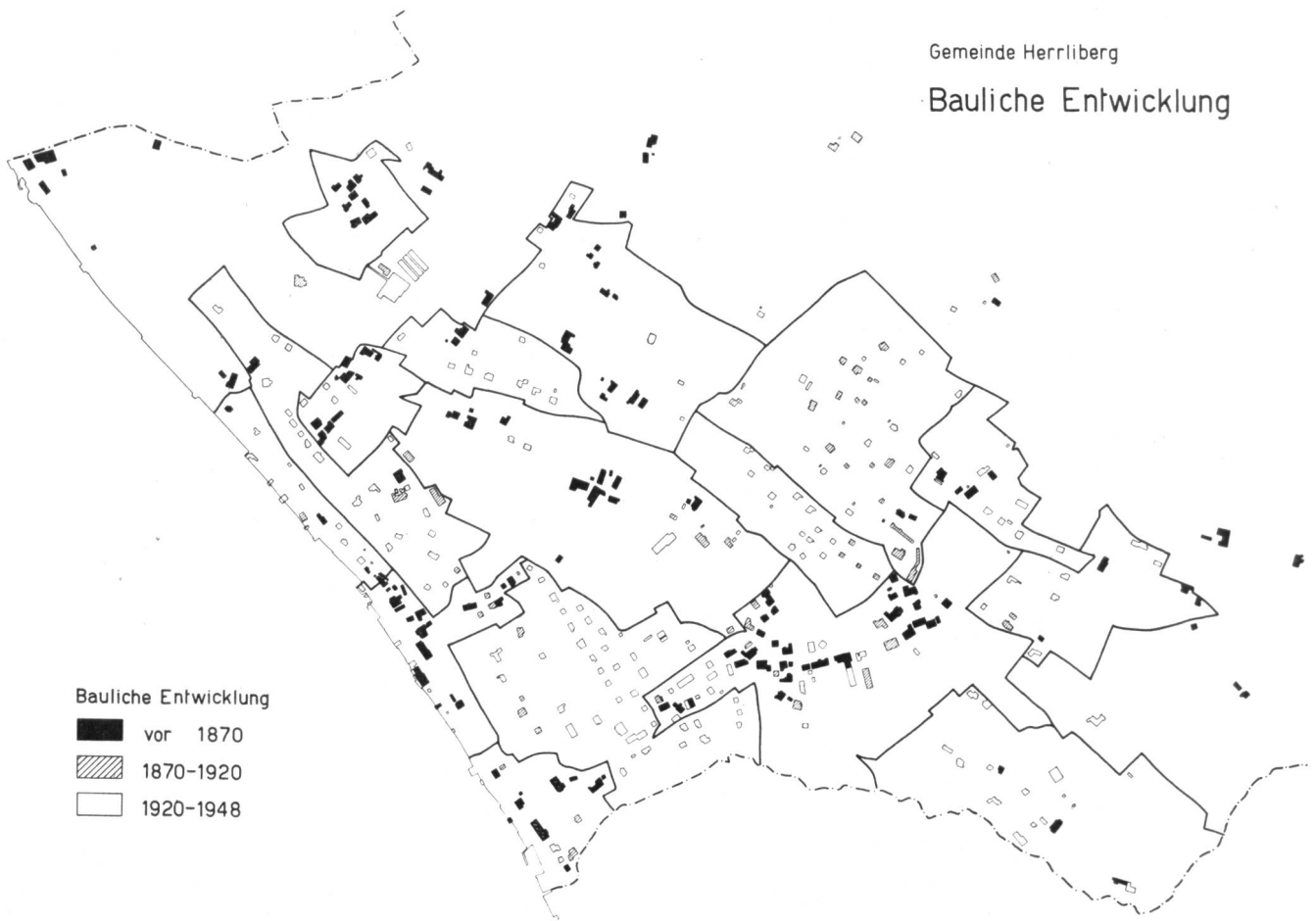


Abb. 1a und b. Herrliberg, ein Beispiel planloser, zeitlich und räumlich stark zersplitterter Entwicklung. Der Uebergang des Grundeigentums aus bäuerlichen in nichtbäuerliche Hände zieht nicht wieder gut zu machende Güterzerstückelung und ein weitläufiges Leitungs- und Strassennetz mit sich.

Grundeigentum

