"Man muss die Instrumente nur benutzen"

Autor(en): **Aemisegger, Heinz / Lehnerer, Alex**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Werk, Bauen + Wohnen**

Band (Jahr): **104 (2017)**

Heft 4: **Stadträume : vom Leben zwischen den Häusern**

PDF erstellt am: **16.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-738172

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.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

«Man muss die Instrumente nur benutzen»

Heinz Aemisegger und Alex Lehnerer im Gespräch

Hat die Moderne dem Baugesetz den Städtebau ausgetrieben? Alt Bundesrichter Heinz Aemisegger und der Städtebauer Alex Lehnerer bestreiten das. Sie fordern dazu auf, den Wandel der Stadt durch Leitbilder und Planungsinstrumente aktiv zu gestalten.

Das Gespräch führten Daniel Kurz, Tibor Joanelly

wbw Gibt es überhaupt Städtebau in unseren Baugesetzen? Wir behaupten: Die Baugesetze des 19. Jahrhunderts hatten – mehr als die heutigen – den öffentlichen Raum im Fokus. Die Morphologie der Stadt war durch einfache Regeln schon weitgehend bestimmt. Über Fluchtlinien und Traufhöhen wie auch über Vorschriften zur Einfriedung von Gärten wurde der öffentliche Raum definiert und vom privaten getrennt. Heutige Regelwerke dagegen stellen das Baugrundstück ins Zentrum und damit die Interessen des Eigentümers und seiner Nachbarn, die sie durch Höhenbegrenzungen und Abstandsregeln schützen – der öffentliche Raum kommt nicht mehr vor. Etwas pointiert gesagt: Die Baugesetzgebung der Moderne regelt einzig die Baulandverwertung. Wie sehen Sie das?

> **«In der Stadt des 19. Jahrhunderts war der öffentliche Raum eine Lichtung im privaten Raum. Dieser hat den öffentlichen Raum definiert, die privaten Fassaden bilden den Platz.» Alex Lehnerer**

Heinz Aemisegger Dieser Behauptung kann ich nicht folgen. Städtebauliche Instrumente wie etwa Sondernutzungspläne sind Teil unserer Baugesetze und bieten einen ausgezeichneten Rahmen für gute städtebauliche Lösungen. Er wird nur zu wenig genutzt.

Alex Lehnerer Ich teile die Irritation, auch aus historischer Sicht. Die behauptete Gegenüberstellung von Gründerzeit und Moderne funktioniert so nicht. Damals wie heute wurde dasselbe geregelt: das Privateigentum. Der Raum der Stadt wird damit indirekt gestaltet. Es ist gerade der Figur-Grund-Gegensatz zwischen Öffentlich und Privat, der die Notwendigkeit von Bauregeln schafft. In der Stadt des 19. Jahrhunderts war der öffentliche Raum eine Lichtung im privaten. Es gab eine starke Abhängigkeit zwischen beiden: Der private Raum hat den öffentlichen definiert, die privaten Fassaden bildeten den Platz.

wbw Könnte es nicht sein, dass die früheren Gesetze den öffentlichen Anspruch viel deutlicher formuliert haben, während etwa privatrechtliche Abstandsregeln lockerer waren?

Lehnerer Nein, die Grundregeln sind damals wie heute im Wesentlichen die gleichen. Verändert haben sich aber die Dimensionen, zum Beispiel sind die vorgeschriebenen Gebäudeabstände in den letzten 150 Jahren stark gewachsen. Das begann mit Feuer-

schutz und hygienischen Gesichtspunkten wie dem Schutz vor Lärm. Dazu kam im 20. Jahrhundert die Idee des befreiten Wohnens. Das hat dazu geführt, dass der Abstand zwischen Nachbarn immer grösser wurde. Wenn Nachbarn nichts mehr miteinander zu tun haben, kann man auch nicht mehr von Stadt oder von Gemeinschaft reden. Auch die Verbindung zur Strasse wurde gekappt, das führte zu einer Ablösung zwischen dem öffentlichen und dem privaten Raum. Das Störende ist heute nicht mehr der Lärm des Schmieds auf dem Nachbargrundstück, sondern jener der Strasse. Durch Lärmschutzregeln zieht sich das private Bauen immer mehr zurück. Es ist schon krass, dass es in der Schweiz kaum mehr möglich ist, richtig an die Strasse zu bauen.

«Mit städtebaulichen Verträgen, wie sie im Kanton Zürich üblich sind, lassen sich fast alle Regeln, die Sie stören, ausser Kraft setzen.» Heinz Aemisegger

Aemisegger Das sind Behauptungen! In vielen Projekten ist das Lärmproblem zu lösen, wenn die Projektierenden eine Ausnahmebewilligung für die Überschreitung der Grenzwerte einholen. Die Zielsetzung der Innenverdichtung wird von den Gerichten gewürdigt und ist ein Grund für eine Ausnahme. Ich glaube nicht, dass das Lärmschutzrecht das vernünftige Bauen verhindert. Schwächen wir doch um Himmels willen nicht den Lärmschutz! Wir haben ein modernes städtebaurelevantes Bau- und Planungsrecht. Mit städtebaulichen Verträgen, wie sie im Kanton Zürich üblich sind, lassen sich fast alle Regeln, die Sie stören, ausser Kraft setzen.

Lehnerer Das hat auch seine Nachteile! Mit Sonderbauvorschriften werden Inseln gebaut. Es wird nicht mehr im städtischen Gewebe gedacht. Es entstehen Stadtteile, die wenig mit ihrem Kontext zu tun haben.

Aemisegger Es ist ja nicht so, dass die Privaten tun können, was sie wollen. Die Gemeinde oder Stadt hat da sehr viel mitzureden. Das kann sie, wenn sie weiss, was sie will. Wenn sie einen kommunalen Richtplan besitzt oder städtebauliche Leitbilder.

Lehnerer Das ruft eigentlich nach einer stärkeren Stadt. Nach einer, die – vielleicht klingt das heutzutage komisch – einen Plan hat. Grosse städtebauliche Leistungen waren immer das Resultat eines grossen Plans. Allerdings: Das private Eigentum ist in der Regel stärker als der Plan. Nicht umsonst sind die USA das Land, welches das Prinzip der Anreize im Städtebau erfunden hat. Wenn du tust, was uns gefällt, dann geben wir dir, was dir gefällt: mehr Ausnützung etwa.

wbw So ist historisch ja auch die Arealüberbauung entstanden.

Lehnerer Da hat sich die gute Absicht leider in ihr Gegenteil verkehrt. Mit der Arealüberbauung verliert die Stadt ihre Massstäblichkeit. Der Soziologe William White sagte: «Das grösste Problem an grossen Projekten ist, dass sie aussehen wie grosse Projekte.» Aus meiner Sicht gehört das Instrument der Arealüberbauung abgeschafft. In einer idealen Welt würde die Stadt nicht mit Arealen gebaut, sondern mit Häusern. Und die kommen auf Parzellen zu stehen. Ab und zu kann man zwei Parzellen zusammenlegen, wenn man etwas höher bauen will. Dann entstehen von selbst die Qualitäten, von denen wir die ganze Zeit so vollmundig reden: Durchmischung, Kleinteiligkeit, Körnung. So wurden über Jahrhunderte die Städte gebaut.

Aemisegger Wir müssen wahrscheinlich viel mehr mit Sonderbauordnungen operieren, die adaptiert sind an das einzelne Quartier. Und in deren Rahmen sollten wir den Architekten den nötigen Freiraum gewährleisten, damit sie alle Interessen in ihre Projekte integrieren können. Die Projekte kann man dann anhand der Sonderbauordnung beurteilen. In einem Einzelsprungverfahren, das sich auf einzelne Bauvorhaben fokussiert, wäre das aber wohl nicht möglich.

«Mit Sonderbauvorschriften werden Inseln gebaut. Es wird nicht mehr im städtischen Gewebe gedacht.» Alex Lehnerer

wbw Gibt es denn nicht die Möglichkeit, so etwas wie städtebauliche Qualität in die Gesetze einzuschreiben?

Lehnerer Nein. Gesetze sind grundsätzlich geschmacksneutral. Mit einem Plan kann man das machen, aber nicht mit Gesetzen. Man kann im Gesetz jedoch Ziele festlegen. In Vancouver zum Beispiel gibt es Regeln, die nur den Ausblick in eine bestimmte Richtung, etwa auf einen Berg sichern. Ansonsten ist man frei. Das schafft grosse Spielräume im Rahmen der Zieldefinition.

wbw In kleinen und grossen Städten sind im Moment städtebauliche Leitbilder sehr angesagt. Darin werden Ziele definiert …

Aemisegger Leitbilder sind sehr wertvoll. Sie sind eine Wertungshilfe für die öffentliche Hand, wenn

die Behörden über ein Projekt urteilen. An ihnen kann sich die Genehmigungspraxis ausrichten. Und so sind sie auch für die Richter sehr wichtig.

wbw Gibt es wirksame rechtliche Instrumente für die Verdichtung bereits bebauter Gebiete?

Aemisegger Ein wenig bekanntes Instrument ist die «Gebietssanierung» (§ 186 ff. PBG Kt. ZH), die leider noch nie angewendet worden ist. Die Möglichkeiten wären gewaltig, man könnte ganze Quartiere neu anlegen. Aber das Verfahren ist sehr kompliziert, die Anforderungen und auch die Risiken sind so hoch, dass alle die Finger davon lassen. Es ist klar, dass Grundeigentümer und Gemeinden die Arealüberbauung bevorzugen. Wenn wir die innere Verdichtung realisieren wollen, dann müssen wir Instrumente haben, die auf gute lebenswerte städtebauliche Ziele ausgerichtet sind. Die Erhöhung der Ausnützung muss mit einer Aufwertung des Freiraums einhergehen. Die betroffenen Nachbarn werden jede Verdichtung bis zur letzten Instanz bekämpfen, wenn sie selbst nicht etwas dafür bekommen: zum Beispiel gut gestaltete, wertvolle Aussenräume.

«Die Erhöhung der Ausnützung muss mit einer Aufwertung des Freiraums einhergehen.» Heinz Aemisegger

wbw Sprechen wir über die Situation in Gemeinden in der Grössenordnung von Thalwil oder Lenzburg. Sie weisen eine relativ lockere Textur auf, die jetzt verdichtet wird. Gibt es eine Möglichkeit, vom Gesetz her vorzusehen, dass das unweigerliche Auffüllen der privaten Freiräume kompensiert werden kann durch öffentliche Plätze und Anlagen, für die es in den 1960er Jahren noch keinen Bedarf gab?

Aemisegger Durch eine behördenverbindliche Planung ist das möglich. Wenn die Behörde vom Gesetz einen Ermessensspielraum erhält, dann kann sie sich an ihren Plänen ausrichten, und die Privaten wissen, was auf sie zukommt. Ich habe grosse Angst, dass wir einfach blindlings in die Aufzonung hineinlaufen und diese nicht mit einer Gesamtbetrachtung kombinieren.

Ein Mittel, um Verdichtungen attraktiv zu gestalten, ist der Mehrwertausgleich. Basel-Stadt erhebt schon seit Jahrzehnten eine Abgabe von rund 50 Prozent des Mehrwerts. Die Mehrwertabgabe ist eine Art Schmiermittel für die innere Verdichtung. Denn die Bevölkerung will dafür einen konkreten Gegenwert sehen, zum Beispiel in Form von Freiflächen. Wenn Sie einen städtebaulichen Vertrag mit einem Planungsvorhaben verbinden, kann das Gemeinwesen im Projekt den öffentlichen Raum im unmittelbaren Umfeld von Verdichtungsprojekten mitgestalten. In Zürich bezahlt die Zurich-Versicherung als Gegenleistung für die Verdichtung an ihrem Hauptsitz die Schaffung einer öffentlichen Grünanlage am See. Ohne eine Mehrwertabgabe sind wir nicht fit für die Verdichtung. Das Beispiel der Stadt Zürich zeigt es sehr deutlich: Eigentlich müsste und will sie die Ausnutzungsziffern erhöhen. Das geht aber nicht, bevor der Mehrwertausgleich geregelt ist – sonst verschenkt man Hunderte von Millionen. Mit dem Urteil im Fall Münchenstein[1] (Dezember 2016) hat das Bundesgericht die Städte und Gemeinden gestärkt. Sie dürfen eine eigene Regelung für die Mehrwertabgabe treffen, die über die Vorgaben des jeweiligen Kantons hinausgeht.

wbw Für Verdichtungen ist meistens die Grundordnung massgebend. Die geltenden Mehrlängen- und Mehrhöhenzuschläge widerspiegeln in unseren Augen aber Ideologien aus den 1940er Jahren. Haben diese noch eine Berechtigung? Bringen sie Qualität?

Lehnerer Nein, das muss alles weg! Es tut mir leid, dies so direkt sagen zu müssen. Bauordnungen konservieren das Denken einer vergangenen Zeit. Sie müssen von Zeit zu Zeit nicht nur neu geschrieben, sondern auch neu gedacht werden. Es ist an der Zeit, über Regeln nachzudenken, die wieder eine geschlossene Bauweise mit Häusern auf verschiedenen Parzellen zulassen.

«Bauordnungen konservieren das Denken einer vergangenen Zeit. Sie müssen von Zeit zu Zeit neu gedacht werden.» Alex Lehnerer

wbw Wenn es darum geht, Ordnungen neu zu schreiben, dann würde man unter Architekten sagen: Wir veranstalten einen Wettbewerb. Wäre das auch unter Juristen denkbar?

Aemisegger Ich bin an einem Projekt beteiligt, das die VLP (Schweizerische Vereinigung für Landesplanung) zu ihrem Jubiläum vorbereitet. Es geht darum, herauszufinden, wie man zu einem Instrument kommt, das einfacher und damit effizienter ist als die bisherigen, um die innere Verdichtung kostengünstig, bürger- und wohnfreundlich zu gestalten. Das bestehende Recht ist zu kompliziert. Die Leitlinie sollte sein, dass man nach oben allgemeiner gesetzlich veran-

1 Angesichts der im Baselbiet noch nicht umgesetzten kantonalen Vorschrift zur Mehrwertabgabe hat die Gemeinde Münchenstein 2013 eine eigene Regelung beschlossen. Für eine Umzonung des Firmenareals von Miriam Blocher (Läckerli-Huus-Besitzerin) in eine Wohnzone sollte eine Abgabe in sechsstelliger Höhe erfolgen. Der Regierungsrat hatte 2014 den Beschluss der Gemeinde aufgehoben. Das Bundesgericht hat aber 2016 die Gemeinde gestärkt und dadurch einen schweizweit beachteten Präzedenzfall geschaffen.

kert und nach unten Freiräume schafft, sodass die Gemeinden möglichst viel Spielraum bekommen.

Lehnerer Wir haben ein paar Mal ein Entwurfsstudio an der ETH Zürich durchgeführt, bei dem es darum ging, neue Baugesetze zu schreiben. Es ist er-

> **«Wie schafft es die Stadt, etwas regeln zu wollen, wofür sie zwar Verantwortung, aber keine Kontrolle hat?» Alex Lehnerer**

staunlich, wie lustvoll junge Menschen diese Aufgabe annehmen – sehr bald kann man sich dann vor Regeln kaum mehr retten! Innerhalb einer Woche schreiben die Studierenden Regelwerke, die mehr Paragrafen haben als jede Bauordnung. Als junger Architekt denkt man vielleicht, «Städtebau» hiesse, die Stadt bauen. Aber das stimmt eben nicht. Man muss sich fragen: wie schafft es die Stadt, etwas regeln zu wollen, wofür sie zwar Verantwortung, aber keine Kontrolle hat, nämlich das private Eigentum? Dazu sind die Regeln ein geniales Werkzeug. Ich glaube nicht, dass man Urbanität regeln kann. Das private Handeln hingegen lässt sich vielleicht mit Gesetzen, aber nur bedingt mit Plänen steuern. —

Heinz Aemisegger ist Rechtsanwalt. Er gehörte 1984–2014 als Richter und zeitweise als Präsident dem Schweizerischen Bundesgericht und zuvor dem Obergericht des Kantons Schaffhausen an und wirkt heute als Rechtskonsulent in der Praxis.

Alex Lehnerer ist Architekt und Assistenzprofessor für Architektur und Städtebau an der ETH Zürich. Mit Savvas Ciriacidis führt er das Zürcher Büro Ciriacidis Lehnerer Architekten. Er ist unter anderem Autor des Buchs *Grand Urban Rules* (Nai010, 2009/2014).

Résumé

«Il suffit d'utiliser les instruments à disposition»

Un entretien avec Heinz Aemisegger et Alex Lehnerer

L'ancien juge fédéral et le théoricien de l'urbanisme s'entretiennent sur les rapports entre le droit de la construction et l'urbanisme. La loi représente à la fois l'expression et les archives des relations sociales. Par conséquent, on peut et on doit la repenser de temps en temps. En principe, le droit de la construction règle les constructions privées dans la cité; dans les villes du 19e siècle, cette dépendance s'est exprimée plus fortement au plan spatial. Depuis, les distances réglementaires se sont agrandies avec «l'habitat libéré» de l'époque moderne et l'augmentation du trafic. Des réglements spécialisés de quartier permettent justement de réglementer ces distances d'une manière plus judicieuse pour ce qui concerne les espaces libres. Cependant, le développement de lotissements entiers conduit à créer des îlots urbains unifiés qui sont en contradiction avec le désir d'une ville construite maison par maison. On peut régler un plus haut taux d'utilisation par une taxe sur la plus-value ou d'autres formes de compensation, qu'on peut alors engager pour de meilleurs espaces libres – ce qui rend la densification plus acceptable.

Summary

"You just have to make use of the existing instruments"

Heinz Aemisegger and Alex Lehnerer in conversation

A former federal judge and an urban planning theorist discuss the relationship between building legislation and urban planning. Building legislation regulates private building in the city; in spatial terms this dependence was more strongly expressed in the 19th century city, but with the "liberated housing" of modernism and the increase in traffic, the distances apart have grown greater. However, precisely these can, with special building regulations, be newly regulated in a better way that gives more consideration to making open spaces. But the instruments usually employed, such as the development of complete sites, produce urban "islands" that are at variance with the desirable city of buildings. Greater use could be compensated for by an added value charge or other forms of compensation that could be used to make better outdoor spaces, which in turn would increase the acceptance of greater density.