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

Herausgeber: Schweizerische Vereinigung für Landesplanung

Band: 30 (1973)

Heft: 3

Artikel: Das kommunale Recht als Grundlage für das Bauen

Autor: Aregger, Hans

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-782022

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: 09.12.2025

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

wendet, niemandem sei es verwehrt, gescheiter zu werden. Als Beispiel dafür sei etwa die Streitfrage erwähnt, ob das Gebot zur Schaffung grundstückeigener Motorfahrzeugabstellplätze in die eine oder in die andere Kategorie von Eigentumsbeschränkungen falle.
Zunächst von der herkömmlichen oder ungewöhnlichen Natur einer Bauvorschrift hängt auch ab, inwiefern kantonales oder Gemeinderecht massgebend ist. Ueber «gewöhnliche» Eigentumsbeschränkungen nämlich kann die Gemeinde selber nähere Vorschriften aufstellen, wenn immer sie überhaupt kraft Gemeindeautonomie oder Delegation eine Rechtsetzungsbefugnis hat. Sie kann dann auch solche Eigentumsbeschränkungen erfinden, die das kantonale Recht nicht kennt. Ihre Vorschriften können für die Institute ihres eigenen Rechts auch anders lauten als für die sachlich gleichartigen Institute des kantonalen Rechts, und zwar nicht nur massmässig, sondern auch institutionell. Schulbeispiele dafür sind etwa aus dem zürcherischen Recht die Bestimmungen über die Grenz- und Gebäudeabstände sowie über die Geschosszahl. In solchen Fällen stellt sich dann immer die weitere Frage, welche der beiden Rechtsordnungen — kantonale und kommunale — der andern vorgehe. Die Antwort darauf kann selbst für den Fachmann schwer zu finden sein, weil unter Umständen zu untersuchen ist, ob und in welchem Verhältnis der Spezialität oder der Subsidiarität kantonales und Gemeinderecht zueinander stehen.

Verwirrung gestiftet?
Mit diesen Ausführungen wird Verwirrung gestiftet. Wenn nein, wäre das schade; denn Verwirrung ist ihr Ziel. Wir haben nämlich zu fragen, wie weit es sinnvoll sei, selbst innerhalb der einzelnen Kantone Bauvorschriften zu differenzieren.
Die Antwort dürfte — für den weit überwiegenden Teil der Kantone und den weit überwiegenden Teil ihres Gebiets — auf der Hand liegen: Es ist nicht sinnvoll, was den Begriff der baurechtlichen Institute anbetrifft, beschränkt sinnvoll hinsichtlich ihrer Zahl und relativ berechtigt hinsichtlich der konkreten Masse und sonstigen Werte.
Nach dieser Klaviatur müsste zunächst etwa unter einem Grenzabstand überall dasselbe zu verstehen sein oder müssten offene oder geschlossene Balkone bei der Ermittlung der Ausnützungsziffer berücksichtigt werden oder unangerechnet bleiben. Allgemeiner: Das kantonale Recht würde einen vollständigen Katalog der baurechtlichen Institute aufstellen und deren Inhalt abschliessend umschreiben.
Dagegen könnte den Gemeinden die Auswahl der Institute mehr oder weniger weitgehend überlassen werden, sei es von Gesetzes wegen, sei es über die Genehmigungsbedürftigkeit ihrer Vorkehren.
Was schliesslich die Masse und sonstigen Werte der einheitlich verstandenen und im konkreten Falle von der Gemeinde ausgewählten Institute anbelangt, soll und darf ihr ein Ermessensrahmen zugestanden werden; das kantonale Recht kann ihn allgemein oder in bestimmten Sachbereichen (z. B. Ausnützung oder Mehrlängenabstandszuschlag) beschränken, allenfalls auch gegenüber Schranken des Normalfalls erweitern. Das alles führt zwar da und dort immer noch zu Disharmonien, die auszugleichen selbst bei einer umfassenden Ueberprüfungsbefugnis der Regierung schwerlich voll gelingen dürfte. Aber solche Unebenheiten wären weit schlimmer, als was wir heute weitgehend haben: kantonale Baugesetze, die schon institutionell und begrifflich von kommunalem Partikularrecht aufgeweicht sind.
Das Postulat möglichster, wenigstens kantonaler Vereinheitlichung der Bauvorschriften mag als hart, gemeindeautonomiefeindlich und egalitaristisch bezeichnet werden. Zu Unrecht, wie mir scheint:

— Fast überall ist die Baugesetzgebung, wie wir sie heute verstehen, neueren Datums, wenn wir von lokalen traditionalistischen Bereichen absehen. Das Baurecht ist, gemessen an Epochen etwa des Privat-, des Staats- oder des Völkerrechts, noch ein «Häfelischüler».
— In besonderem Masse gilt dies für das Planungsrecht (von Bau- und Niveaulinien abgesehen) allgemein und für ganz wesentliche seiner Institute, die mit dem Baurecht als «Polizeirecht» in Symbiose stehen oder die neuartig sind (z. B. Ausnützungs-, Ueberbauungs-, Freiflächen- und Baumassenziffern).
— Das Baurecht hat auch im allgemeinen Rechtsbewusstsein des Volkes sicher bei weitem nicht die Notorität wie etwa gewisse Teile des Familienrechts oder das Erbrecht.
— Es besteht deshalb wenigstens im öffentlich-rechtlichen Bereich des Baurechts nur ein sehr bescheidenes Rechtsgut, das wirklich durch eine Communis opinio gedeckt wird. Eine solche ist wohl fast überall lokal; wo nicht, könnte der kantonale Gesetzgeber ihr ohnehin Rechnung tragen.

Warum nicht Bundesrecht?
Wenn hier aus Ueberzeugung deutlich einer grösstmöglichen Verdrängung des Gemeinderechts durch das kantonale Recht das Wort geredet wird, so wird man sofort fragen: Warum dann nicht gerade Bundesrecht? Nun, dem Bund fehlt heute die Kompetenz dazu, und er hat auch weit Gescheiteres zu tun, als ein Bundesbaupolizeirecht zu schaffen (nicht einmal die Bundesrepublik Deutschland hat dies getan, im Gegensatz zum Planungsrecht). Es bestehen hier auch ganz echte Schwierigkeiten, etwa bei der lichten Höhe von Wohnräumen, die — angeblich — klimabedingt und sogar gerechtfertigt sein soll. Aber es ist zumindest zu begrüssen, dass wenigstens in den wirklich rein technischen Bereichen Annäherungen gesucht werden.

Hier harrt der verschiedenen schweizerischen Fachverbände eine verantwortungs- und verdienstvolle Aufgabe. Wenn es ihnen gelingt, technische Normen zu erarbeiten, so wird es dann anderseits Sache der Kantone sein, dafür zu sorgen, dass nicht ein bis zum letzten Gemeindebauamt sich auslebender Perfektionismus in rechtsverbindlicher Weise zum Tragen kommt. Das Mittel dagegen besteht darin, das kantonale Recht auf der Gesetzesstufe technisch möglichst flexibel zu gestalten und auf der Vollzugsstufe zu gestatten, Normen, Normalien und Wegleitungen anerkannter Fachverbände als technisch massgebend zu bezeichnen.

Das kommunale Recht als Grundlage für das Bauen

Von Hans Aregger, Stadtplaner

Das kommunale Recht als Grundlage für das Bauen? Dieser Titel erweckt unschwer falsche Vorstellungen. Er beschwört die autonome Gemeinde, die Gemeinde nämlich, die aus eigener Kraft Recht setzen kann. Aber just beim Bau- und Planungsrecht gibt es diese Gemeinde kaum mehr. Die Befugnis, Recht zu erlassen, bezieht sie in den meisten Kantonen aus kantonalem Recht. Gleichzeitig wird ihr in der Regel dieses delegierte Recht durch vorgegebene kantonale Normen eingeschränkt. Auch unterliegen kommunale Bau- und Planungserlasse der kantonalen Genehmigung. Diese wird nur erteilt, wenn die Erlasse auf ihre Rechtmässigkeit, in manchen Kantonen aber auch auf ihre Zweckmässigkeit, überprüft und als in Ordnung befunden worden sind. Der Gemeinde bleibt dann noch die selbständige Anwendung solcher Erlasse. Freilich ist auch die Anwendung durch den Rechtsschutz und die ihm behilflichen Rechtsmittel gehörig eingeengt. Zudem werden die kommunalen Befugnisse durch die im Gang befindliche Verschiebung des Bau- und Planungsrechts zum Bund hin noch mehr beschränkt werden. Das Quentchen Autonomie, das sich vereinzelt noch gehalten hat, wird bald verschwunden sein. So fragt sich, ob der bereits in Frage gestellte Titel des «kommunalen Rechts als Grundlage für das Bauen» künftig mehr bedeuten wird als eine nette historische Reminiszenz.

Das kommunale Bau- und Planungsrecht als Sündenbock
Fürs erste freilich dient das kommunale Recht nicht selten als beliebter Sünden-

bock der Bauteuerung. Die Vielzahl unterschiedlicher Bau- und Planungsvorschriften wirke erschwerend und so auch verteuernd auf das Bauen. Man erinnert sich, dass diese These anlässlich der ersten Konjunkturdämpfungsschlacht gleichsam ex cathedra von höchster Stelle verkündet worden ist.

Damals hatte ich Gelegenheit, die Verhältnisse im Kanton Zürich auf diese Behauptung hin untersuchen zu können. Ich habe dann die Untersuchung vergleichend auf andere Kantone ausgedehnt. Die Ergebnisse waren alles andere als sensationell. Wahr ist, dass das im Kanton Zürich noch immer rechtskräftige Quartierplanverfahren für die Umlegung und Erschliessung von Bauland ein umständliches und langwieriges Prozedere darstellt. Diese aus der Zeit des Frankfurter Oberbürgermeisters Adikkes (1846—1915) stammende Baulandvorbereitung ist nicht im technischen Sinne umständlich. Sie wird es erst durch den damit verbundenen extremen Rechtsschutz und die dafür beanspruchten Fristen. Aber nicht diese Fristen sind es, die, abgesehen vom Kapitalzins, in erster Linie das Bauland verteuern. In Zeiten einer ununterbrochenen, galoppierenden Baulandteuerung geschieht während jedes freiwilligen oder erzwungenen Zuwartens ein erhebliches Ansteigen der Bodenpreise. Das Zürcher Quartierplanverfahren erscheint nur als besonders deutliches Symptom der unbewältigten überdurchschnittlichen Teuerung des Baulandes. Es ist aber beileibe nicht deren Ursache. Eine in andern Kantonen mögliche und auch im Kanton Zürich angestrebte Beschleunigung der Baulandvorbereitung würde kaum zu einer Mässigung der Baulandpreise beitragen. Ich bin überzeugt, dass es der Spekulation gelingen dürfte, das in der Zeit verringerte Ansteigen des Bodenpreises vorweg als zusätzlichen Gewinn zu kassieren.

Ich möchte mit dieser Vermutung nicht etwa die gelegentlich recht langen Fristen in der Abwicklung baurechtlicher Vorgänge verniedlichen. Sie tragen sicher nicht dazu bei, das Bauen zu erleichtern. Doch muss davor gewarnt werden, die Fristen auf Kosten einer sorgfältigen Prüfung von Bau- und Planungsvorhaben leichtfertig zu verkürzen. Meistens geht es um Werke, die weit in die Zeit hinein fortbestehen werden. In der Regel nehmen sich Bauherr und Architekt genügend Zeit zum Projektieren; oft mehr Zeit als nötig wäre. Liegen dann die Pläne vor und das Geld bereit, werden die Bauwilligen von einer nicht unverständlichen nervösen Hast befallen. Vergessen sind die Jahre und Monate des unentschlossenen Hinundhers während des Projektierens. Es zählen jetzt Wochen und Tage, und zwar zu Lasten der ach so saumseligen Verwaltung. Häufig findet sich auch ein Politiker, der gerne bereit ist, der Verwaltung «Dampf aufzusetzen». Wenn allerdings Pressionen ein Verwaltungsverfahren ungebührlich beschleunigen könnten, dann wäre bereits etwas faul im Staate. Nochmals: Ich möchte hier nicht etwa der saumseligen Verwaltung das Wort reden, ich möchte nur der Meinung entgegentreten, im gelegentlich harzigen Ablauf der Verwaltungstätigkeit liege eine wesentliche Quelle der Baulandteuerung verborgen. Allerdings, zugegeben, das wäre doch ein allzu schönes Alibi für die Baulandspekulation.

Lassen sich bei ungebührlich langen Verfahrensfristen immerhin messbare Teuerungseffekte feststellen, hält es ausserordentlich schwer, das auch für die Bauvorschriften im engern Sinn nachzuweisen. Kommunale Bauvorschriften sind meistens Minimalanforderungen, die im Interesse der Gesundheit, Sicherheit und gelegentlich auch der Aesthetik aufgestellt worden sind. Sie werden in der Regel überschritten und können deshalb das Bauen ernstlich kaum beschweren. Sie mögen ab und zu eher gegen einen minimalen Baustandard hin wirken. Darin sind sie nicht unproblematisch. Freilich wirken sie deswegen nicht verteuernd, im Gegenteil, mir ist der Fall bekannt, dass das Treppenhausmass von 1.20 m für Mehrfamilienhäuser ein bestimmtes Vorfabrikationssystem erschwert hat. Nun wird aber keiner behaupten wollen, dieses Mass sei ungebührlich hoch. So hat sich dann richtigerweise das System anpassen müssen. Keinesfalls dürfte wohlfeileres Wohnen auf Kosten von Gesundheit und Sicherheit erkauft werden. Gerechtigkeitshalber sei festgehalten, dass in neuerer Zeit ein solches Postulat kaum je ernstlich von Wohnungsproduzenten erhoben worden ist.

Der Streit dreht sich mehr um das Planungsrecht, genauer um die Zonenplanung und den Ortsbildschutz. Vorweg ist zuzugeben, dass es Gemeinden gibt, namentlich im Vorortsbereich grosser Städte, die die Zonenplanung missbrauchen, um einen parteipolitisch oder steuermässig unerwünschten Zuzug zu verhindern. Demgegenüber kann es beispielsweise auch nicht in der regionalen Aufgabenzuteilung liegen, ein bislang bäuerliches Dorf zum Tummelplatz architektonischer Experimente zu zwingen oder als Standort eines umfassenden sozialen Wohnungsbaus auszuwählen. Seine Strukturen sind solchen Belastungen nicht gewachsen. Aber abgesehen von derartigen Sonderfällen weitet sich hier das Feld einer grundsätzlichen Diskussion. Ist uns die Baurationalisierung so viel wert, dass wir ihretwegen die Monotonie einer Allerweltsarchitektur zu akzeptieren bereit sind?

Von der Vorstellung eines rein utilitaristisch aufgefassten Wohnungsbaus her kann nur die industriell organisierte Serienproduktion die Angebots- und Preisnot auf dem Wohnungsmarkt beheben. Das setzt im Sinne industrieller Gütererzeugung möglichst grosse Serien gleichartiger Typen voraus. Ein solches Ziel ruft zwangsläufig einer zunehmenden Produktionskonzentration. Damit verbunden ist nicht nur die unabwendbare Monotonie von Bauformen und Wohnungsgrundrissen, sondern auch tiefgreifende Strukturveränderungen in der Bauwirtschaft. Wer diese Auffassung vertritt, muss eine bau- und planungsrechtliche Ordnung anstreben, die förmlich auf die Haut des erstrebten konfektionierten Wohnungsbaus zugeschnitten ist. Eine solche Ordnung müsste ebenso durchgehend und uniform sein wie die damit begünstigten Bau- und Wohnungstypen.

Wenn man eine solche Konfektionierung und Monopolisierung des Wohnungsbaus ablehnt und das Wohnen primär als vitales und kulturbildendes menschliches Bedürfnis versteht, dann wird man Strukturen und Methoden das Wort reden, die das individuelle Gestalten und Bauen in der vollen Bandbreite gewährleisten. Dazu gehört selbstverständlich eine differenzierte Bau- und Planungsordnung.

Wir alle, vor allem die Konsumenten auf dem Wohnungsmarkt, stehen in sich selbst uneins in der Mitte dieser zwei Auffassungen. Wir streben gleichzeitig nach der individuellen und der preiswerten Wohnung. Bei allen Mängeln, die den geltenden Bau- und Planungsordnungen anhaften mögen, haben sie doch im grossen und ganzen das Kunststück fertiggebracht, beiden Tendenzen die Verwirklichung zu ermöglichen. Nicht zuletzt diese extreme Bandbreite von Möglichkeiten hat ideell den Begriff der differenzierten Siedlungsregion begründet, bevor sie im blossen Nützlichkeitsdenken zum blässlichen Verwaltungsschema abzusinken drohte.

Traditionelles und industriell ausgerichtetes Bauen werden sich weiterhin um den Wohnbaumarkt bemühen. Es kann nicht Aufgabe des Bau- und Planungsrechts sein, Weichen nach der einen oder andern Seite zu stellen. Persönlich würde ich einer der Masskonfektion ähnlichen Bauweise erhebliche Chancen einräumen. Jedenfalls gibt es keinen Grund, marktgängige Vorfabrikationssysteme einfach unkritisch hinzunehmen, weil es sie gibt und weil sie über grössere Serien nach Profit streben. Solange solche Systeme nicht flexibler in der Kombination und an ihre Umgebung anpassungsfähiger geworden sind, verdienen sie sicher keine Vorzugsstellung. Sie sollen aber auch nicht unnötig erschwert werden, weil sonst leicht die fortschreitende Verbesserung verbaut werden könnte. Die harte Konkurrenz zwischen herkömmlicher und industrieller Bauweise wird am ehesten den Weg zu einem preiswerten und doch ansprechenden Wohnungsbau öffnen können. Das aber setzt gleiche Chancen in den bau- und planungsrechtlichen Randbedingungen voraus, womit die Marke für eine weitere Generation von kommunalen Bau- und Planungserlassen gesetzt sein dürfte. Vorwürfe gegen das «böse» kommunale Recht werden freilich damit nicht beseitigt sein.

Wo solche Vorwürfe am ehesten zutreffen (abgesehen von der bereits erwähnten gelegentlich seltsamen Zonenplanpolitik) betreffen sie die Submissionsordnungen der Gemeinden. Diese werden zu Unrecht dem Bau- und Planungsrecht zugerechnet. Sie regeln die gerechte Verteilung von öffentlichen Aufträgen. Darüber hinaus enthalten sie mitunter auch gewerbepolitische Bestimmungen, die an die Krisen- und Kriegszeit zurückerinnern. Es stecken hier ohne Zweifel Elemente einer modernen

Zukunftsordnung mit drin, die in der Tat die Regeln des freien Wettbewerbs erheblich verletzen können.
Nun gibt es aber auch da ein «Aber». Noch immer versteht sich eine Gemeinde ein Stück weit als eine Lebens- und Wirtschaftsgemeinschaft, die sie einmal viel ausgeprägter auch tatsächlich war. Die Ueberlegung, dass dem der Nutzen zukommen soll, der hilft, die Lasten mitzutragen, ist nicht unverständlich. Vom Gesichtspunkt eines völlig freien Marktes her sind solche Motive selbstverständlich abzulehnen. Ob allerdings die uneingeschränkte Konkurrenz in jedem Fall das allein Anzustrebende sei, bleibe dahingestellt.

Warum kommunales Bau- und Planungsrecht?

Die Frage bleibt offen, ob kommunales Bau- und Planungsrecht noch seinen Sinn hat. Mehr und mehr werden die wesentlichen Dinge in kantonalen Bau- und Planungsgesetzen geregelt. Das sachliche Planungsrecht der Gemeinde wird zudem durch die allerdings im Verbalen erstarrten regionalen Ansprüche relativiert. Die Tendenz zur Konzentration macht auch vor der Raumplanung nicht halt. Allerdings ist daran zu erinnern, dass es seit dem Bestehen der schweizerischen Landesplanungsidee stets die Richtungen der Zentralisten und der Föderalisten gegeben hat. Letztlich drückt sich das in den vieldiskutierten Glaubenssätzen der «Planung von oben» oder der «Planung von unten» aus.
Ich bin ein überzeugter Anhänger der Gemeindeplanung, als jener Planungsstufe, in der sich generell-abstrakte Planungsinhalte bewähren und konkretisieren müssen. Es bleibt unbestritten, dass manche Normen ohne Schaden vereinheitlicht werden können und teilweise vereinheitlicht werden müssen. Wenn wir aber unser Land nicht als einen undifferenzierten Siedlungsraum auffassen wollen (dem allein schon die Vielfalt der Landschaft entgegensteht), dann ist es nur folgerichtig, jenem Bereich, in dem wir überschaubar leben, ein möglichst grosses Mass an Selbstgestaltung zu belassen.

Ausgestaltung des kommunalen Rechts

Mehr als sonstwo gilt in der Raumplanung der Grundsatz der Subsidiarität. Planung setzt ein genaues Erfassen der Wirklichkeit voraus. Das grenzt sie zur Utopie, aber auch zum fallweisen Handeln deutlich ab. Freilich muss sie dann über das stufenkonforme Instrumentarium verfügen können, um die ihr eigenen Möglichkeiten überhaupt zur Wirkung zu bringen.
In der Orts- und Stadtplanung haben sich die Gewichte wieder vermehrt zum Gestalterischen verschoben. Die Planung der Erschliessungsanlagen wird damit in die ihr zukommende Stellung der Hilfsstrukturen verwiesen, nachdem sie längere Zeit vordergründig die Siedlungsplanung dominiert hat. Aber just beim Gestalterischen erweist sich das kommunale Recht als dürftig ausgestattet. Eine, sagen wir höflich, veraltete Rechtsauffassung weist das Gestalterische der privaten Sphäre des Grundeigentums zu. Wohl wird zugestanden, zum Beispiel in Bauzonen die Geschosszahl zu limitieren. Sie wird aber meistens als obere Grenzgrösse verstanden, die aus Gründen genügender Bauabstände und einer limitierten Ausnützung nicht überschritten werden darf. Sie kann aber unterschritten werden. Das ist städtebaulicher Unsinn. Was sonst an allgemeinen Floskeln des Ortsbildschutzes zulässig ist, genügt, übelste Bausünden zu verhüten, nicht aber ein ansprechendes Ortsbild zu erzeugen. Bezeichnenderweise sind die stärksten kubischen Vorschriften dem Erhalten von Baudenkmälern und guten alten Ortsteilen gewidmet. Das gute Neue wird offensichtlich dem Zufall des Wirtschaftens überlassen. Selbst bei öffentlichen Bauwerken macht sich nicht selten der gleiche Krämergeist breit, der unseren Siedlungen so unverkennbar das Gepräge gibt. Zur Beschönigung dieser Unkultur gibt es wenigstens aufwendig gedruckte Führer, die es erlauben, dem Schönen in der Vergangenheit nachzugehen.
Der Mangel an gestalterischem Einfluss bei gleichzeitig rasch wachsenden städtischen Agglomerationen hat schon früh die Fachleute beunruhigt. Ihr Kampf richtete sich schliesslich gegen die Zonenplanung. Ihr wurde Gleichmacherei und Eintönigkeit städtischer Siedlungsgebiete zur Last gelegt. Gleichzeitig verlangten sie eine Befreiung des schöpferischen Architekten und Städtebauers von den vorgeblichen Fesseln schematischer Bauordnungen. Als Alternative zum zonenmässigen Bauen wurde die sogenannte differenzierte Bauweise angepriesen. Sie hat sich in der Folge durchgesetzt und ist zum bevorzugten privaten Planungsmodell geworden. Sie hat sich aber kaum bewährt. Zwar lockerte sie oft die schematischen zonenmässigen Ueberbauungen auf. Sie hat aber auch das Gefüge der Städte aufgelockert und anstelle des baulichen und gesellschaftlichen Zusammenhangs eine «Verdörferung» eingeleitet, die weder ein urbanes noch ein ländliches Gehaben zur Schau stellt und sich häufig genug in einer unmotivierten Landschaftsplastik erschöpft. Auch die vorschüssig gepriesenen sozialen Vorzüge als Gefäss einer differenzierten und doch integrierten Gesellschaft haben sich kaum bestätigt. Und was das enttäuschendste ist, die Monotonie ist nicht kleiner, sondern grösser geworden, grösser im Massstab und grösser im Allerweltsgepräge einer wachsend liebloseren Massenarchitektur. Die ersehnte Befreiung von Vorschriften hat sich ebenso als Irrtum erwiesen wie die These, mit der Vereinheitlichung werde das Bauen billiger. Bewegte Uniformität verhilft der Stadt noch lange nicht zur erstrebten Wohnlichkeit. Das Wohnen über den Baumkronen hat sich als zweifelhafter Fortschritt herausgestellt. Die einfache Regel, dass Wohnen gelegentlich auch ohne die vertikale Transporthilfe eines Lifts möglich sein müsste, bewahrheitet sich immer mehr. Diese Regel aber setzt bei etwa zwölf Geschossen für gemischte Wohnungen eine Grenze, die ohne Not nicht überschritten werden sollte. Zu Recht beginnt sich die städtische Bevölkerung gegen den «gigantischen Städtebau» zur Wehr zu setzen. Die Tendenz neigt unverkennbar zum urbanen Flachbau. Selbstverständlich ist die Rückkehr zum dörflichen Flachbau mit zwei bis drei Geschossen keine Alternative.
Die erneute Hinwendung zur kompakten Stadt verlangt gestalterisch andere Instrumente als die sehr bequeme, aber unverpflichtete differenzierte Bauweise. Zunächst ist davon auszugehen, dass die bauliche Gestaltung einer Siedlung einem eminenten öffentlichen Interesse entspricht. Die bauliche Umwelt ist der städtischen Bevölkerung ihre Umwelt schlechthin. Deren Ausgestaltung allein privaten Interessen zu überlassen, bedeutet, der Stadt als grösseres Ganzes den öffentlichen Gehalt abzusprechen. Diese Auffassung gehört, damit sind Sie sicher mit mir einverstanden, ins juristische Kuriositätenkabinett.
Das Instrument, mit dem die Oeffentlichkeit ihre gestalterischen Vorstellungen ausdrücken kann, ist der Ueberbauungsplan. Was er einmal war, besagt sein Name. Heute ist er in den meisten Kantonen zu einem unzulänglichen Erschliessungs- und Ausrüstungsplan abgesunken, dem im Gestalterischen die Verbindlichkeit abgeht. Noch die planerische Generation der Zwischenkriegszeit (Martin, Bernoulli, Bodmer) hat in den Kategorien des Ueberbauungsplanes gedacht und geplant. Dann kam die zweidimensionale Priorität des Zonenplans, als Folge der Charta von Athen des CIAM, aber auch als Folge der zunehmenden Ueberwertung privater Interessen an der kubischen Gestaltung. Wir brauchen heute nichts Neues zu erfinden, sondern können, unter Wahrung des inzwischen Erreichten, beim Städtebau wieder da ansetzen, wo er noch als öffentliche Verpflichtung empfunden und betrieben worden ist. Es geht dabei nicht um die Modelle jener Zeit, sondern um ihre Instrumente.
Städtebau soll nicht mehr geschehen; neue Siedlungsteile müssen als wohnliche Umwelt geprägt und auch kubisch durchgestaltet werden, und zwar im öffentlichen Interesse. Nicht die Stadt ist das Problem unserer Tage, sondern die Dominanz des Wirtschaftlichen im Städtebau und die damit verbundene Degeneration einer Siedlungsform, die zur wohnlichsten gehören könnte.
Trotz aller Kritik am Seienden, so nötig sie ist, muss aber auch dankbar anerkannt werden, dass in bezug auf Gesundheit und Sicherheit die jüngsten Formen des Städtebaus bedeutsame Fortschritte gebracht haben. Ich denke an verkehrsfreie Wohnquartiere, an die strenger gewordenen Regeln von Besonnung, Belichtung und Belüftung bewohnter Räume und nicht zuletzt an die zum Teil doch massive Reduktion der baulichen Ausnützung von Wohnüberbauungen etwa im Vergleich zu Jahrhundertwendequartieren der damaligen Stadterweiterungen. An Siedlungsgrün fehlt es neuen Quartieren kaum mehr. Es besteht aber kein Anlass, bei solchen Voraussetzungen stehenzubleiben und die Sache

an sich zu belassen. Der geforderte Städtebau muss konkreter, plastischer werden. Er entzieht sich damit den zwangsläufig generellen und abstrakten Regelungen kantonaler und eidgenössischer Erlasse. Er fordert kommunales Recht geradezu heraus, und zwar ein Recht, das den öffentlichen Interessen mehr Rechnung trägt als bisher.

Anwendung des kommunalen Rechts

Recht, das in Tuchfühlung mit dem Konkreten steht, lässt sich ohne ein gewisses Ermessen kaum sinnvoll anwenden. Freilich kenne ich keine Bau- und Planungsbehörde, die ein solches Ermessen suchen würde. Von der politischen Verantwortung her gibt es nichts Beunruhigenderes als abschliessende Regelungen. Das baurechtliche «Kochbuch» gehört zur Wunschvorstellung jedes Bauvorstandes. Es wahrt, wenigstens dem Scheine nach, so schön die geheiligte Rechtsgleichheit. Nun entspricht aber gerade beim Bauen die formelle Rechtsgleichheit in den wenigsten Fällen auch tatsächlich gleichen Voraussetzungen. Ich halte es für ausgeschlossen, die praktisch unbeschränkte Vielzahl ungleicher Voraussetzungen in ein System rechtsgleicher Normen zu fassen. Hier hilft nur pflicht- und sachgemässes Ermessen weiter, dem, dieser Preis ist unausweichlich, ein angemessener Rechtsschutz zur Seite gestellt werden muss. Wenn uns ansprechende Siedlungen ein echtes Anliegen bedeuten, dann müssen wir uns bequemen, städtebauliches Geschehen mehr als bisher unter dem Signum eines öffentlichen Anliegens zu begreifen, womit die formelle Rechtsgleichheit privater Interessen nicht mehr im selben Mass das planerische Geschehen bestimmen kann wie zuvor. Das ist, jedenfalls eine gute Wegstrekke weit, auch tatsächlich schon heute der Fall, so wenn etwa an die Möglichkeiten der Zonenplanung gedacht wird.

Ein echtes, von keiner Seite bestrittenes Anliegen an die Anwendung des kommunalen Rechts zielt nach einfacherer Handhabe und nach kürzern Fristen. Das bedingt auf der einen Seite eine Planungslehre, die nicht jeden noch so einfachen Vorgang zu einem intellektualistischen Gedankenspiel hochfrisiert. Auf der andern Seite aber wird nicht zu umgehen sein, den oft extrem ausgebauten Rechtsschutz des Grundeigentümers auf ein Mass zu reduzieren, das auch andern Interessen Rechnung trägt. Es ist ja nicht zu übersehen, dass kaum mehr einer zum eigenen Gebrauch baut oder auch nur sein eigenes Geld anlegt. Allein schon dieser Umstand rechtfertigt die gesteigerte öffentliche Kontrolle und den angemessenen Abbau des überbetonten Schutzes privater Interessen. Die Frage ist gestellt, ob nicht regionale Bauverwaltungen eher in der Lage wären, kommunales Recht sach- und fristgemässer anzuwenden als die nicht selten ungenügend ausgerüsteten Bauorgane der Gemeinden. Darüber gibt es keine generelle Regel. Ich glaube, wo kleine Gemeinden in eine unerwartete bauliche Entwicklung geraten oder wegen ihrer Kleinheit vernünftigerweise keine eigenen Bauorgane unterhalten können, eine regional zusammengefasste Bauverwaltung kommunales Recht besser anwendet als die Gemeinde selbst. In andern Fällen werden die spezifischen Verhältnisse erweisen müssen, ob eine solche Lösung die bessere sei. Es geht hier nicht etwa darum, kommunale Befugnisse an die Regionalplanung zu delegieren, sondern kommunale Tätigkeiten wirksamer und rationeller durchzuführen.

Grundlagen des kommunalen Rechts

Bestand und Pflege des kommunalen Bau- und Planungsrechts haben nur einen Sinn, wenn das kommunale Recht wirklichkeitsnäher und sachbezogener ist als das notgedrungen generellere Recht höherer Planungsstufen. Um es zu sein, benötigt es weit mehr als jenes der Forschung und des wissenschaftlichen Experiments. Wie wenig Wissen gibt es zum Beispiel über die Stellung von Strassen zum Wind zu ihrer Belüftung oder über das nötige Mass an Sonnenschein in bewohnten Räumen. Was über das Siedlungswesen gesagt und geschrieben wird, hat seine Quellen häufiger in Behauptungen als im Wissen. Man denke etwa an die leichtfertigen Theorien über urbane Dichte oder den Missbrauch der Ausnützungsziffer als einziges, regulierendes Mittel städtebaulichen Gestaltens bei der differenzierten Bauweise. Der Mangel an genügenden Grundlagen macht sich kaum irgendwo so schmerzlich bemerkbar wie bei der Ausgestaltung des kommunalen Rechts.

Solche Grundlagen haben freilich der gewandelten Einstellung zum Haus, zum Bauwerk Rechnung zu tragen. Unsere Zeit baut nicht mehr für die Ewigkeit. Sie hat zum Gebäude einen vorab wirtschaftlichen Bezug. Anerkannte ästhetische Normen gibt es nicht mehr. Die gepflegte Umwelt, vom Garten des Einzelhauses her eine Selbstverständlichkeit, ist nicht mehr so gefragt wie ehedem. Was zählt, sind zweckbedingte Flächen im Umschwung, die irgendeiner Norm zu entsprechen haben. Zeichnet sich das Ende der Baukunst ab? Geht sie völlig in der Bauwirtschaft auf? Ich glaube nicht. Just dagegen beginnt der Städter zu revoltieren. Er beginnt die Stadt als etwas Gestaltbares zu begreifen und nicht als etwas, das einfach geschieht. Mit Recht schiebt er die juristischen und ökonomischen Glasperlenspiele zur Seite, die ihm weismachen wollen, es gehe um ein unabänderliches Geschehen.

Wir haben alternativ entweder die Möglichkeit, das Land als undifferenzierten Siedlungsraum mit gleichartigen, aber rationellen Ueberbauungen aufzufassen, oder wir können jede einzelne Siedlung als ein Element eigener Prägung begreifen und dementsprechend gestalten. Wir werden städtisches Bauen sicher nicht mehr regionalisieren wollen, wie es ehedem die Bauernhäuser waren. Trotzdem lassen sich Städte und Stadtteile durchaus eigenartig und jeder Teil für sich charakteristisch ausgestalten. Wollen wir einen solchen Weg gehen, müssen wir manches neu überdenken.

Demokratisierung der Planung ist zum Schlagwort geworden. Sie ist nicht erreicht, wenn möglichst häufig über möglichst jedes Detail abgestimmt werden muss. Sie ist noch weniger erreicht, wenn sie irgendwelchen ideologischen oder parteipolitischen Manövern als Spielball dienen soll. Planung und Städtebau sind gewiss politische Aufgaben, aber nicht solche der üblichen Tagespolitik, sondern ein langfristiges Gestalten der Umwelt, die letztlich so sein wird, wie sich der Souverän darin selber engagiert hat.

Der erste Schritt ist und bleibt das kommunale Recht zur orts- und städtebaulichen Gestaltung und letztlich auch der entscheidende.

Planungs- und Erschliessungskosten

Von Thomas Guggenheim, Präsident der Eidgenössischen Expertenkommission für Erschliessungshilfe

Finanzielle Aufwendungen für Planungen und Erschliessungen sind Infrastrukturausgaben. Sie werden somit «zwar für öffentliche Güter getätigt, stellen jedoch insofern Investitionen dar, als gegenwärtigem Aufwand künftige Erträge entsprechen» [1]. Eine Eigentümlichkeit unserer zurzeit geltenden Rechtsordnung ist es, dass in der Regel die Planungs- und Erschliessungskosten von der Allgemeinheit in Form von Steuergeldern des Bundes, der Kantone und der Gemeinden vorgeschossen werden, indessen ihr Ertrag, soweit er sich in Grundstückpreisen niederschlägt, nur teilweise oder überhaupt nicht an die Allgemeinheit zurückfliesst, sondern als Geschenk der Oeffentlichkeit an die Grundeigentümer geht. Die Entwürfe zum Raumplanungsgesetz und zum Wohnbaugesetz sehen Massnahmen vor, wie diesem offensichtlichen Missstand begegnet werden kann.

Was alles unter den Ausdruck Planung fällt, darüber wurde bereits orientiert. Ich verzichte demgemäss darauf, die Planungskosten ebenfalls zu definieren. Einen Hinweis gestatte ich mir: Im Rahmen dieser Ausführungen interessieren nur diejenigen finanziellen Aufwendungen für Planungen, die vom Gemeinwesen zu Lasten des Verwaltungsvermögens erbracht werden. Private Investitionen bleiben somit unberücksichtigt. Den privaten Investitionen sind jene finanziellen Aufwendungen eines Gemeinwesens gleichzusetzen, die aus dem Finanzvermögen getätigt werden. Die pri-