

3177. Interpellation. Kantonsrat Walter Bussmann-Zürich hat am 23. März 1964 folgende Interpellation eingereicht:

Eine der Voraussetzungen für die Verbilligung des Wohnungsbaues ist die Vereinheitlichung der Bauvorschriften für ein möglichst grosses Gebiet.

1. Die von den Gemeinden erlassenen Vorschriften für das Bauwesen als auch die Anwendung der kommunalen und kantonalen Vorschriften sind in wesentlichen Teilen ungleich. Ist der Regierungsrat bereit, die Bauvorschriften und deren Anwendung im gesamten Kantonsgebiet zu vereinheitlichen?
2. Ist der Regierungsrat bereit, mit andern Kantonen Verhandlungen aufzunehmen, um im Sinne einer Verbilligung des Wohnungsbaues die Bauvorschriften interkantonal zu vereinheitlichen?

Auf Antrag der Direktion der öffentlichen Bauten beschliesst der Regierungsrat:

I. Der Baudirektor wird ermächtigt, die Interpellation Walter Bussmann-Zürich namens des Regierungsrates wie folgt zu beantworten:

Der Interpellation liegt die scheinbar unanfechtbare Annahme zugrunde, die bestehende Vielfalt von Bauvorschriften

wirke sich bauverteuernd aus. Ueberdies bewertet der Interpellant die finanziellen Auswirkungen der Baurechtsordnung als entscheidenden Massstab für ihre Zweckmässigkeit und Richtigkeit. Eine vom Amt für Regionalplanung im Zusammenhang mit der vorliegenden Anfrage und mit einem Bericht der eidgenössischen Wohnbaukommission angestellte Untersuchung lässt indessen die vom Interpellanten vertretene Auffassung in anderem oder doch in differenzierterem Licht erscheinen.

Richtig ist, dass die vom Gesetzgeber in den §§ 68 und 68a des Baugesetzes vorgenommene Aufteilung der Rechtssetzungsbefugnis zwischen Staat und Gemeinden zu einer reichen Vielfalt der materiellen Bauvorschriften geführt hat. Die von Ort zu Ort verschiedenen Gegebenheiten, Bedürfnisse und Anschauungen und der Wandel der Zeit haben in den kommunalen Bauordnungen ihren Niederschlag gefunden. Ausserdem tragen diese Erlasse freilich oft auch den Stempel der Gemeindeorgane und Fachberater, die bei ihrer Gestaltung mitwirkten. Diese Uneinheitlichkeit und Unübersichtlichkeit erschwert in der Tat die Rechtsanwendung; sie ist überdies der Rechtssicherheit abträglich, indem sie einer ungleichmässigen Vollziehung Vorschub leistet. Die Baudirektion tendiert denn auch bei der Vorprüfung neuer Bauordnungen und von Revisionsvorlagen darauf, nicht unbedingt erforderliche Varianten zu vermeiden. Auch in der Rekurspraxis und bei der Beratung der Gemeindebehörden wird seitens der kantonalen Instanzen auf eine vermehrte Annäherung der Vorschriften und ihre einheitliche Auslegung und Anwendung hingewirkt.

Allen diesen Vereinheitlichungsbestrebungen sind aber Schranken gesetzt, die in der Natur der Sache liegen. Der Zonenplan gliedert das künftige Baugebiet einer Gemeinde in Zonen verschiedener Nutzungsart und -intensität. Der Charakter der einzelnen Zonen wird durch die materiellen Bauvorschriften der Bauordnung bestimmt. Beide Instrumente zusammen bezwecken, eine wohnhygienisch einwandfreie, zeitgemässen städtebaulichen Grundsätzen entsprechende und ein ansprechendes Ortsbild prägende Ueberbauung entstehen zu lassen. Ihrer Aufgabe werden Bauordnung und Zonenplan nur gerecht, wenn sie auf die besondern örtlichen Gegebenheiten und Bedürfnisse — so etwa auf die bauliche Vergangenheit, die Wirtschafts- und Bevölkerungsstruktur sowie deren Entwicklungstendenzen, die Verkehrslage, die Topographie, die landschaftliche Umgebung usw. — Rücksicht nehmen. Diese Grundlagen der Ortsplanung sind von Gemeinde zu Gemeinde so verschieden, dass sich das kommunale Baurecht nicht einheitlich gestalten lässt. Ohne Beeinträchtigung der Zweckmässigkeit der Bauordnungen kann ihre Vielgestaltigkeit daher nicht ohne weiteres zugunsten eines für grössere Regionen vereinheitlichten Baurechts aufgegeben werden. Selbst wenn es richtig wäre, dass die Uneinheitlichkeit der kommunalen Bauvorschriften das Bauen verteuere, müsste man sich somit fragen, ob der Gewinn einer Nivellierung im Ganzen nicht fragwürdig wäre. Freilich ist namentlich unter den gegenwärtigen Verhältnissen jede mögliche Senkung der Baukosten erwünscht; diesem Effekt könnte aber leicht eine städtebauliche und ortsbildgestalterische Beeinträchtigung gegenüberstehen, die auf Jahrzehnte hinaus, auch unter veränderten wirtschaftlichen Verhältnissen, nicht wieder gutzumachen wäre.

Es kann indessen dahingestellt bleiben, wie die negativen Auswirkungen einer Baurechtsvereinheitlichung zu beurteilen wären. Das Schwergewicht des kommunalen Baurechts liegt eindeutig auf Vorschriften, welche das Mass der baulichen Ausnutzung des Bodens beschlagen, die Stellung und die äussere Erscheinung der Bauten ordnen sowie allenfalls deren Bewerbung beschränken. Zahlreiche dieser Bestimmungen sind insofern relativer Natur, als sie an die Lage, Grösse und Form des Baugrundstückes oder an die bestehende benachbarte Ueberbauung anknüpfen. Ihre Vereinheitlichung würde daher nur dann zu einheitlichen Ergebnissen führen, wenn gleichartige Grundstück- und Ueberbauungsverhältnisse vorausgesetzt werden könnten. Diese Bedingung ist indessen praktisch nicht zu erfüllen; damit wären die Auswirkungen eines vereinheitlichten Baurechts von Fall zu Fall sehr verschieden und demzufolge allfällige bauwirtschaftliche Gewinne zum vornherein in Frage gestellt. Abgesehen davon lassen die ausnützungsbeschränkenden Vorschriften dem Bauherrn wie dem Architekten und Unter-

nehmer in der Regel genügenden Spielraum für wirtschaftlich günstige Lösungen hinsichtlich architektonischer Konzeption, Bauvorgang und Baumaterialien.

Eine kostensteigernde Einengung der an einer Baute Beteiligten wäre am ehesten bei derjenigen Kategorie von Bauvorschriften denkbar, welche Minimalanforderungen an die Ausführung und innere Einteilung von Gebäuden stellen. Sie nehmen aber in Bauordnungen von Gemeinden, die dem Baugesetz nicht in vollem Umfang unterstellt sind, regelmässig nur einen bescheidenen Platz ein. Im übrigen weisen sie eine gewisse Gleichförmigkeit auf, da über die Ansprüche, denen die Wohnungen in gesundheits-, sicherheits- und feuerpolizeilicher Hinsicht zu genügen haben, verhältnismässig gefestigte Anschauungen bestehen. Zudem sind die Bestimmungen in der Regel so allgemein und elastisch gefasst, dass sie die Anwendung neuer Baumethoden und die Verwendung neuartiger geeigneter Baustoffe nicht hindern.

Soweit der Interpellant mit seiner Anfrage eine Senkung der Baukosten für den Siedlungsbau im besondern erstrebt, ist daran zu erinnern, dass die neueren Gemeindebauordnungen ganz allgemein für sogenannte Arealüberbauungen nach einem einheitlichen Plan Lockerungen vorsehen; in diesen Fällen gewährt auch die Baudirektion die erforderlichen Dispense von baugesetzlichen Bestimmungen, wenn Missstände, die bei der Einzelbauweise auftreten könnten, dank der Gesamtkonzeption vermieden werden.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass weder das Baugesetz noch die einzelnen Bauordnungen das Bauen nennenswert verteuern. Eine Lockerung der Bauvorschriften um der blossen Wohlfeilheit willen auf Kosten der Wohnhygiene und des Städtebaues ist nicht zu verantworten. Namentlich darf den immer wieder erhobenen Begehren um Mehrausnutzung nicht entsprochen werden. Zu hohe Ausnutzungen verursachen erfahrungsgemäss spekulative Steigerungen der Bodenpreise. Auch bedingen sie einen unverhältnismässig hohen Anteil an Verkehrsfläche und an andern öffentlichen Arealen. Sie sind daher unwirtschaftlich. Den Bestrebungen nach rationeller Bauweise durch die Verwendung genormter und vorfabrizierter Bauelemente steht das geltende zürcherische Baurecht trotz seiner Vielgestaltigkeit nicht entgegen. Der geringe Nutzen vereinheitlichter Bauvorschriften, soweit nicht sachliche und wirtschaftliche Gründe grundsätzlich dagegen sprechen, steht in keinem Verhältnis zu den Mehrkosten, die der übertriebene Individualismus mancher Bauherren und Architekten verursacht, welche die Möglichkeiten einer rationelleren Bauweise nicht kennen oder nicht anwenden wollen. Führt jedoch die Vereinheitlichung von Bauvorschriften schon auf kantonalem Boden nicht zum erhofften Erfolg, so wäre ein solcher noch viel weniger auf interkantonaler Ebene zu erzielen. Die regionale Vielfalt von Ortschaften mit ihren mannigfaltigen Bauansprüchen und die unterschiedlichen kantonalen Rechtsgrundlagen lassen eine Vereinheitlichung von Bauvorschriften allein schon sachlich und rechtlich als unzweckmässig erscheinen; solche Bestrebungen hätten keine Aussicht auf eine praktische Verwirklichung.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Regierungsrates und an die Baudirektion.