Rechtliche Aspekte der Siedlungserneuerung

Ergänzungsband für den Kt. Schaffhausen

IP BAU

Impulsprogramm IP BAU
Bundesamt für Konjunkturfragen

Trägerschaft:

SIA	Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein
VLP	Schweizerische Vereinigung für Landesplanung
STV	Schweizerischer Technischer Verband
Pro Renova	Schweizerische Vereinigung für Bau-Renovation

Bearbeitung
Urs Staub, Stadtplaner BSP, Schaffhausen

Projektbetreuung IP BAU
Hannes Wüest, dipl. Kult. Ing. ETH, Raumplaner ETH/NDS, Wüest&Partner, Zürich
Hansruedi Diggelmann, lic. iur., Raumplaner ETH/NDS, Zürich

Projektbegleitung
Werner Mettler, Kantonsplaner, Schaffhausen
Rudolf Muggli, Direktor VLP, Bern

Gestaltung
APUI, Hochfeldstrasse 113, 3000 Bern 26

Copyright Bundesamt für Konjunkturfragen
3003 Bern, Mai 1993.
Auszugsweiser Nachdruck unter Quellenangabe erlaubt. Zu beziehen bei der Eidg. Drucksachen- und Materialzentrale (Best.-Nr. 724.477.2d)

Form. 724.477.2d 4.93 1500 U11781

Vorwort

Siedlungserneuerung ist ein wesentlicher und in seiner Bedeutung stark zunehmender Aspekt des haushälterischen Umgangs mit dem Boden und den Ressourcen. In den letzten Jahren und Jahrzehnten mit starker baulicher Ausweitung der Dörfer und Städte wurden die rechtlichen Vorschriften stark auf den Neubau ausgerichtet. Die Erhaltung bestehender Bausubstanz wurde wenig beachtet oder blieb eine Angelegenheit der Denkmalpflege. In der Zwischenzeit haben sich die Verhältnisse stark gewandelt, man ist fast geneigt zu sagen: zum Glück. Nach wie vor steigen die Ansprüche an den Wohnkomfort und die Wohnungsgrösse, doch nur noch wenige Gemeinden und Bauherren können sich den Luxus des Bauens auf der «grünen Wiese» noch leisten. Die bestehende Bausubstanz vermag den gestiegenen Ansprüchen nur noch bedingt, meist aber gar nich mehr zu genügen. Die Erneuerung oder der Umbau von Häusern schrekken Bauherren ab, da einerseits oft grosse Überraschungen mit enormen Kostenfolgen und andererseits Probleme mit den Bauvorschriften der Gemeinde auftauchen.

Mit welchen Schwierigkeiten und Problemen im Kanton Schaffhausen die Bauherren seitens der kommunalen und kantonalen Bauvorschriften zu rechnen haben, darüber hat dieser Ergänzungsband zum gesamtschweizerisch konzipierten Bericht «Rechtliche Aspekte der Siedlungserneuerung», Auskunft zu geben. Mit Urs Staub, Stadtplaner der Stadt Schaffhausen, konnte ein versierter Fachmann und fundierter Kenner dieser Problematik als Autor gewonnen werden. Er äussert sich nicht als Jurist, sondern aus der Sicht des Praktikers, der täglich mit den Problemen der Siedlungserneuerung konfrontiert ist. Seine Erfahrungen in der Stadt Schaffhausen lassen sich ohne weiteres auf viele andere Gemeinden übertragen. Dem Verfasser dieses Berichtes, Urs Staub, sowie den Projektbetreuern des IP BAU, welche diesen Bericht überhaupt ermöglichten, sei an dieser Stelle herzlich gedankt.

Der Ergänzungsbericht richtet sich an Behörden der Gemeinden und des Kantons, an Bauherren und Bauberater, mit der Absicht, sie auf die Probleme und Möglichkeiten aufmerksam zu machen, die sich bei der Siedlungserneuerung ergeben. Es sollte gelingen, die vermeintlich hohen Schwellen der Erneuerung bestehender Siedlungen zu überwinden. Wenn dieser Bericht einen Beitrag dazu leisten kann, so hat er seine Aufgabe erfüllt.

Werner Mettler, Kantonsplaner
Schaffhausen, im Mai 1993

Inhaltsübersicht

Vorwort 3

1. Teil

1 Zur vorliegenden Publikation 9

2 Die Rolle von Bund und Kanton im Rahmen der Siedlungserneuerung 11

3 Neue Aspekte der Ortsplanung 17

4 Bau- und Zonenordnung 19

5 Baubewilligungsverfahren 23

6 Sondernutzungspläne (Sonderbauvorschriften) 27

2. Teil (Anhang)

1 Konzepte und Leitbilder 31

2 Richtpläne 43

3 Generalklauseln 49

Inhaltsverzeichnis

Vorwort **3**

1. Teil

1 Zur vorliegenden Publikation 9

2 Die Rolle von Bund und Kanton im Rahmen der Siedlungserneuerung 11

2.1 Einleitung 11
2.2 Siedlungserneuerung im Lichte des eidgenössischen Rechts 11
2.3 Baugesetz für den Kanton Schaffhausen (BauG) 11
a) Altrechtliche Bauten und Besitzstandsgarantie 12
b) Ausnahmebewilligungen 12
c) Rechte und Pflichten der Gemeinden 12
d) Übrige Vorschriften des BauG 13
e) Würdigung des abgelehnten Entwurfes für ein neues BauG (aV-BauG) und Empfehlungen 13
2.4 Übrige kantonale Gesetze 14
a) Strassengesetz vom 18.2.1980 14
b) Flurgesetz vom 10.3.1880 15
c) Gesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 12.2.1968 15
d) Gesetz über die Erhaltung von Wohnraum vom 23.9.1990 15

3 Neue Aspekte der Ortsplanung 17

3.1 Einleitung 17
3.2 Konzepte und Leitbilder 17
3.3 Kommunale Richtplanung 17
3.4 Empfehlung 18

4 Bau- und Zonenordnung 19

4.1 Einleitung 19
4.2 Bau- und Nutzungsvorschriften im Dienste der Siedlungserneuerung 19
a) Zonenvorschriften und Zonenzweck 19
b) Ausnützungsvorschriften 20
c) übrige Vorschriften der Bau- und Zonenordnung 21
4.3 Schlussfolgerungen und Empfehlung 21

5 Baubewilligungsverfahren 23

5.1 Einleitung 23
5.2 Bestandesschutz und Bestandesprivileg 23
5.3 Einordnungsgebot und Ästhetik-Generalklauseln 23
5.4 Gesamtüberbauung 24
5.5 Näherbaurecht 25
5.6 Ausnützungsübertragung 25
5.7 Ausnahmebewilligung 26
5.8 Schlussfolgerungen und Empfehlung 26

6 Sondernutzungspläne (Sonderbauvorschriften) 27

6.1 Einleitung 27
6.2 Quartierplan 27
6.3 Baulinienplan 29
6.4 Baulandumlegung 29
6.5 Schlussfolgerungen 30

2. Teil (Anhang)

1 Konzepte und Leitbilder 31
1.1 Quartierschutz in Schaffhausen 32
1.2 Leitbild 1990 Illnau-Effretikon 35
1.3 Städtebauliche Studien St.Gallen 39

2 Richtpläne 43
2.1 Richtplan für die Kernzone I in Neuhausen am Rheinfall 44
2.2 Gestaltungsrichtplan «City» 1990 Kreuzlingen 46

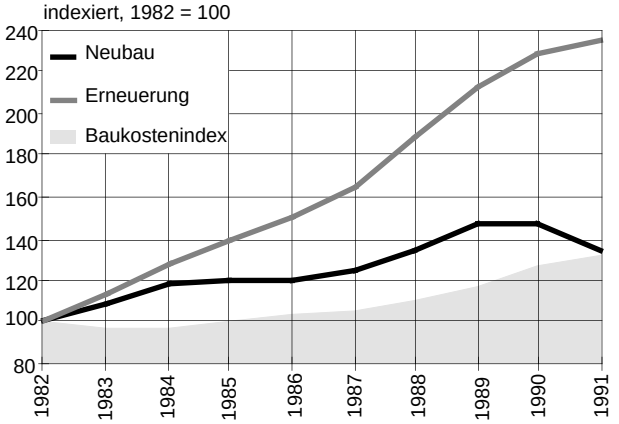
3 Generalklauseln 49
3.1 Bauvorschriften für die Altstadt von Schaffhausen (BO 1982) 50
3.2 BO Frauenfeld Nachverdichten 51

1 Zur vorliegenden Publikation

Die vorliegende Arbeit ist als Ergänzung zur Broschüre «Rechtliche Aspekte der Siedlungserneuerung» (vgl. Umschlag-Innenseite) konzipiert. Sie soll die spezifische Rechtslage im Kanton Schaffhausen beleuchten und insbesondere der Frage nachgehen, wie «umbautauglich» unsere Gesetzgebung von Kanton und Gemeinden ist und wo sich allenfalls Schwierigkeiten bei der baulichen Erneuerung ergeben könnten.

Dabei verstehen wir den Begriff «Siedlungserneuerung» nicht als Modewort, sondern als Bezeichnung für eine traditionelle Aufgabe der Raumplanung, wie sie beispielsweise in den kommunalen Bauvorschriften zur «Erhaltung, Pflege und zweckdienlichen Erneuerung der Dorfkernzonen» zum Ausdruck kommt.

«Modern» – oder besser «zeitgemäss» – ist wohl eher die Tatsache, dass die Siedlungserneuerung je länger desto mehr auch ein Thema für die übrigen Bauzonen ausserhalb der Dorfkerne wird. Wenn man bedenkt, dass über drei Viertel der Gebäude im Kanton Schaffhausen vor dem Jahr 1960 erstellt worden sind und folglich ein erhebliches Sanierungspotential darstellen, kommt man zum Schluss, dass sich die Bautätigkeit mehr und mehr vom Neu-Bauen zum Um-Bauen wandeln wird. Dabei verschieben sich die Bau-Investitionen notgedrungen immer mehr zugunsten von Renovationen und Umbauten und schmälern entsprechend die Neubaukredite. Davon betroffen sind nicht nur die Wohngebiete mit ihren typischen Standardanpassungen und Unterhaltsarbeiten, sondern auch Gewerbe- und Industriezonen mit ihren Umnutzungen und Umstrukturierungen.



Neubau- und Erneuerungsinvestitionen im Wohnbereich 1982-1991
nach W&P, Monitoring 1993

Die Erneuerungsinvestitionen nehmen einen immer grösser werdenden Anteil an den gesamten Bauinvestitionen auch im Wohnungsbau ein.

Neben diesen «inneren» Gründen gibt es auch zahlreiche äussere Faktoren, die einen vermehrten Einbezug der vorhandenen Bausubstanz in das Baugeschehen und ein vermehrtes Umnutzen statt Neu-Bauen fordern, allen voran das Anliegen um eine Siedlungsentwicklung nach innen im Sinne des **haushälterischen Umgangs mit dem Boden.**

In diesem Sinne umfasst der Begriff der Siedlungserneuerung also immer einen privaten und einen öffentlichen Aspekt. Die privaten Grund- und Hauseigentümer sind grundsätzlich daran interessiert, Nutzen und Wert ihrer Liegenschaften durch Renovationen, Umnutzungen und nötigenfalls mit baulichen Erweiterungen zu erhalten und zu steigern. Dazu gehört auch der Abbruch einer baufällig gewordenen Liegenschaft und deren Ersatz durch eine zeitgemässe Neubaute. Damit diese private Bautätigkeit auch in den Dienst einer erwünschten **Siedlungspolitik** gestellt werden kann, müssen die Behörden entsprechende Spielregeln in Form von Bau-, Schutz- und Gestaltungsvorschriften aufstellen, die auf die besonderen Bedürfnisse der Siedlungserneuerung zugeschnitten sind. Gute Beispiele von solchen Vorschriften zeigen, dass sich dabei die privaten und die öffentlichen Interessen nicht zuwiderlaufen müssen, sondern dass durchaus eine gemeinsame Strategie gefunden werden kann. Angestrebt werden dabei vor allem Vorschriften, die das Bestehende weitgehend respektieren und die über einen relativ breiten Beurteilungsspielraum verfügen. So sollte die Nutzung von vorhandenem Bauvolumen nicht behindert und bauliche Erweiterungen im Sinne des Ortsbildes nicht verunmöglicht werden. Es ist dabei offensichtlich, dass an derartige Vorschriften weit höhere Anforderungen gestellt werden als an solche für das Bauen auf der grünen Wiese. In den meisten Fällen wird man auch nicht um ergänzende Grundlagen und um zusätzliche Empfehlungen und Richtlinien herumkommen.

Ein Blick ins schaffhauserische Baurecht zeigt, dass die bestehende Gesetzgebung für diese neuen Aufgaben noch wenig gerüstet ist. Mit Ausnahme der erwähnten Vorschriften für die Dorfkernzonen sind die Bau- und Zonenordnungen hauptsächlich auf das Neu-Bauen auf der grünen Wiese mit ihren zonenspezifischen Regelbauweisen aus-

gerichtet. Hinweise auf den Umgang mit der bestehenden Bausubstanz fehlen meist oder beschränken sich auf die altrechtlichen Bauten im Rahmen der Besitzstandsgarantie. Mit der Vorlage zu einem neuen Baugesetz wurden in dieser Hinsicht verschiedene Verbesserungen vorgeschlagen, die jedoch nicht von jedermann als solche anerkannt worden sind. Da sie aber auch von keiner Seite bestritten wurden, darf angenommen werden, dass die Umbaufreundlichkeit auch wieder Thema einer neuen Vorlage sein wird.

Zum Schluss muss noch vor einer – leider weit verbreiteten – Fehlinterpretation der Begriffe «Siedlungserneuerung» und «haushälterischer Umgang mit dem Boden» gewarnt werden: Eine zweckmässige Siedlungserneuerung kann, aber muss nicht gleichbedeutend sein mit **innerer Verdichtung!** Ob eine Verdichtung oder Nachverdichtung stattfinden kann und soll, entscheidet allein die Tatsache, dass eine **erwünschte Dichte** (noch) nicht erreicht ist. Dies ist gleichbedeutend mit dem Ausschöpfen der zulässigen Ausnützung gemäss Zonenordnung, sofern diese dem vorhandenen und erwünschten Siedlungscharakter auch wirklich entspricht. Nur unter diesen Voraussetzungen kann von einer **qualitativen Verdichtung** gesprochen werden, wie sie verantwortungsvolle Planer und Politiker vertreten und wie sie auch im Rahmen des Nationalen Forschungsprogrammes «Boden» (NFP 22) empfohlen wird.

Wir hoffen, dass die folgenden Ausführungen mithelfen können, die Siedlungserneuerung im Kanton Schaffhausen in diese erwünschte Richtung zu lenken, Möglichkeiten dazu aufzuzeigen und allfällige Hindernisse auf baurechtlicher Seite abzubauen oder gar nicht erst entstehen zu lassen.

Abkürzungen

BauG	Baugesetz für den Kanton Schaffhausen vom 9.11.64 / ergänzt 15.9.80
aV-BauG	in der Volksabstimmung vom 17.5.92 abgelehnte Vorlage des Grossen Rates zu einem neuen BauG vom 25.11.91
BO	Bauordnungen der Gemeinden
BSP	Bund Schweizer Planer
KPK	Kantonsplanerkonferenz
RPG	Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22.6.79 (Raumplanungsgesetz)
VLP	Schweizerische Vereinigung für Landesplanung

2 Die Rolle von Bund und Kanton im Rahmen der Siedlungserneuerung

2.1 Einleitung

Auch wenn die Nutzungsplanung der Schweiz nachweislich in den Gemeinden im Rahmen von Bauordnung und Zonenplan verwirklicht wird, sind die Gemeinden in ihrer baurechtlichen Gesetzgebung nicht frei, sondern in das eidgenössische und kantonale Recht eingebunden. An dieser Stelle soll jedoch nicht eine Gesamtübersicht über die gesetzlichen Erlasse von Bund und Kanton gegeben, sondern es sollen vielmehr jene Bestimmungen herausgehoben werden, die in einem engen Zusammenhang mit der Siedlungserneuerung stehen und den Umgang mit der bestehenden Bausubstanz direkt oder indirekt beeinflussen.

2.2 Siedlungserneuerung im Lichte des eidgenössischen Rechts

An erster Stelle muss hier auf die Ziele und Grundsätze des Raumplanungsgesetzes hingewiesen werden. Danach haben Bund, Kantone und Gemeinden dafür zu sorgen, dass der Boden haushälterisch genutzt wird. Im Rahmen des **Raumplanungsberichtes 1987** und vor allem auch mit dem **Nationalen Forschungsprogramm «BODEN»** (NFP 22) hat der Bund verdeutlicht, was er unter **haushälterischer Bodennutzung** versteht. Einen breiten Raum nehmen dabei Betrachtungen über die Begrenzung des Baugebietes und über die Nutzung der vorhandenen Reserven in den überbauten Gebieten ein. Konkret wird etwa gefordert, «dass die Dichte- bzw. Ausnützungsvorschriften so festzulegen sind, dass eine bessere Nutzung des vorhandenen Bauvolumens nicht behindert wird», oder an anderer Stelle «bestehende Dach- und Untergeschosse sollten ohne weitere Einschränkungen im Rahmen der zulässigen Ausnützung ausgebaut werden können». Obschon diese Empfehlungen noch nicht Bundesrecht im eigentlichen Sinn darstellen, werden sie die Gesetzgebung und auch die Rechtsprechung künftig beeinflussen.

Mit Art. 6 des Raumplanungsgesetzes werden die Kantone verpflichtet, mittels Richtplänen die **Grundzüge der räumlichen Entwicklung** zu bestimmen. Diese geben insbesondere auch Aufschluss über den Stand und die anzustrebende Entwicklung der Besiedlung und nehmen damit direkten Bezug auf die Ortsplanungen der Gemeinden.

Mit Art. 21 der Raumplanungsverordnung vom 2. Okt. 1989 werden die Gemeinden verpflichtet, den Stand der Erschliessung sowie die **Nutzungsreserven im weitgehend überbauten Gebiet** zu ermitteln und in einer Übersicht darzustellen und nachzuführen. Insbesondere mit dem zweiten Teil dieser Aufgabe schaffen die Gemeinden eine wesentliche Arbeitsgrundlage für ihre eigenen Bedürfnisse im Rahmen der Siedlungserneuerung und im Hinblick auf die Überarbeitung der Zonenordnungen, indem sie sich über die vorhandenen Siedlungsstrukturen einerseits und über deren Schutzwürdigkeit anderseits Klarheit verschaffen müssen. Nur wenn beides bekannt ist, lassen sich zuverlässige Nutzungsreserven ermitteln.

Einen direkten Einfluss auf die Siedlungserneuerung übt das Bundesrecht auch mit der Umweltschutzgesetzgebung aus, insbesondere mit der Lärmschutzverordnung, wo in Art. 31 das Bauen in lärmbelasteten Gebieten geregelt wird. Selbstverständlich ist auch hier der Besitzstand gewahrt; bei baulichen Erneuerungen und Umbauten sind aber zum Teil einschneidende Bestimmungen und Auflagen zu berücksichtigen oder es müssen gar Ausnahmebewilligungen erteilt werden. Auf jeden Fall lohnt es sich, vor Inangriffnahme grösserer Umbauvorhaben mit den zuständigen Instanzen Kontakt aufzunehmen, um nicht im nachhinein unangenehme Überraschungen zu erleben.

In Einzelfällen können sich natürlich auch andere Gesetze und Vorschriften des Bundes auf die bauliche Erneuerung auswirken, so zum Beispiel die Artikel der Bundesverfassung betreffend Eigentumsgarantie oder die Handels- und Gewerbefreiheit oder aber das Forstgesetz, nach dem sich u.a. auch die Grenzziehung zwischen Bauzone und Wald zu richten hat.

2.3 Baugesetz für den Kanton Schaffhausen (BauG)

Wichtigstes Gesetz und Planungsinstrument im Bauwesen ist und bleibt das kantonale Baugesetz mit seinen Verordnungen und Erlassen. Im Hinblick auf die laufende Revisionstätigkeit muss hier neben der rechtskräftigen Fassung vom 9.11.1964 (zitiert als BauG) auch die Vorlage des Grossen Rates vom 25.11.1991, soweit sie im Abstimmungskampf nicht bestritten worden ist, erläutert werden (zitiert als aV-BauG). Eine zusammenfassende Würdigung dieses Entwurfes und Wünsche

an eine Neuauflage sind im Abschnitt e) dieses Kapitels zu finden.

An sich ist unser geltendes Baugesetz von 1964 ein recht modernes Gesetz, mit dem sich gut leben liesse. Was fehlt, ist naturgemäss der Bezug zum jüngeren Raumplanungsgesetz und zur Umweltschutzgesetzgebung. Auch zeigt sich, dass den Gemeinden ein breiteres Spektrum von Erlassmöglichkeiten zur Verfügung gestellt werden muss, wenn sie ihre Aufgaben im Rahmen der Ortsplanung effizient und auf ihre Bedürfnisse zugeschnitten erfüllen wollen. Dies gilt insbesondere in bezug auf die Siedlungserneuerung, wo sich sowohl fehlende Legitimationen (wie beispielsweise das Recht, die Erstellung von Abstellplätzen verbieten oder zumindest einschränken zu können) als auch unnötige Zwangsvorschriften (wie beispielsweise Mindest-Abstands-Vorschriften) besonders nachteilig bemerkbar machen können. Im folgenden wird versucht, solche Schwachstellen aufzuspüren und deren Auswirkungen auf die Siedlungserneuerung abzuschätzen.

a) Altrechtliche Bauten und Besitzstandsgarantie

Wie «umbaufreundlich» ein Gesetz ist, zeigt sich am ehesten daran, wie mit der **bestehenden Bausubstanz** umgegangen wird, welche durch Erlass neuer oder die Revision bestehender Gesetze rechtswidrig oder eben «altrechtlich» geworden ist. An sich ist der Besitzstand von der Verfassung her garantiert, jedoch nur im Rahmen des bestehenden Volumens und der vorhandenen Nutzung. Solche altrechtlichen Bauten dürfen also in jedem Fall unterhalten werden; falls sie jedoch umgebaut oder ergänzt werden, gelten die neuen Vorschriften. In diesem Sinn lautet auch Art. 55 BauG, wobei der Wortlaut mit der Zeit so ausgelegt worden ist, dass auch ein **zeitgemässer Unterhalt** erlaubt war. Das heisst insbesondere, dass auch Standardanpassungen im Wohnungsbau wie Badzimmereinbauten, Heizungs- und Dachsanierungen und dergleichen auch bei baurechtswidrigen Bauten toleriert werden. Mit der Teilrevision des BauG vom 15.9.1980 wurden ausdrücklich auch Aussenisolationen zugelassen, auch wenn sich dadurch naturgemäss eine Volumenvergrösserung ergibt und u.U. Ausnützungs- und Abstandsvorschriften verletzt werden. Weitergehende Bestandesprivilegien, nach denen auch Erneuerungen, teilweise Änderungen oder Umnutzungen von altrechtlichen Bauten möglich werden, bleiben einem künftigen BauG vorbehalten.

b) Ausnahmebewilligung

Es wird kaum je Bauvorschriften geben, die allen Eventualitäten Rechnung tragen können. Vor allem in heterogen überbauten Gebieten können allgemeine Bauvorschriften im Rahmen der Nutzungsordnung, sei es im Rahmen von Bauordnung und Zonenplan oder im Rahmen von Quartierplanungen, praktisch nie auf alle Einzelfälle Rücksicht nehmen. Für diese Fälle sieht das BauG in Art. 57 das Instrument der Ausnahmebewilligung vor, mit welcher aus wichtigen Gründen Ausnahmen von einzelnen Bauvorschriften gewährt werden können, wenn dadurch entweder eine bessere Lösung für die Allgemeinheit ermöglicht oder – nach gängiger Rechtsprechung – kein wesentliches öffentliches oder privates Interesse verletzt wird. Zuständig für die Erteilung von Ausnahmebewilligungen ist nach geltendem Recht der Regierungsrat, dem volle Überprüfungsbefugnis zukommt.
Die Ausnahmebewilligung soll insbesondere dann zum Zuge kommen, wenn die strikte Anwendung der Vorschriften zu einem Ergebnis führen würde, das der Gesetzgeber so nicht gewollt haben kann oder das für den Betroffenen zu einem ungewollten Härtefall würde. Umgekehrt darf die Ausnahmebewilligung auch nicht als «Planungsinstrument» missbraucht werden, mit welchem unpassende Bauvorschriften regelmässig und systematisch umgangen werden (vergleiche Ausführungen in Kapitel 5.7 sowie die allgemeinen Erläuterungen im IP-BAU- Bericht).

PS: Mit den Ausnahmebewilligungen nicht zu verwechseln sind die Abweichungsmöglichkeiten von der Regelbauweise, welche die Gemeinden in ihren Bauordnungen im Hinblick auf spezielle Vorhaben und Aufgaben vorsehen können, soweit sie den Rahmen des Zonenzweckes nicht sprengen und klar definiert sind. Solche Regelungen sind für die Dorfkernzonen da und dort gebräuchlich und leisten bei der Siedlungserneuerung gute Dienste.

c) Rechte und Pflichten der Gemeinden

Sämtliche Gesetze und Vorschriften der Gemeinden bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, das gilt auch für die Bauordnung und den Zonenplan. In seinem «Legitimationsartikel» zählt das BauG denn auch auf, welche Vorschriften die Gemeinden in ihren Bauordnungen bzw. in den darin vorgesehenen Sondernutzungsplänen, Erlassen und Verordnungen festlegen dürfen. Nach geltendem Recht können die Gemeinden **besondere Vorschriften** erlassen zur *Erhaltung schöner oder geschichtlich wertvoller Landschafts-, Orts-*

und Strassenbilder. Nach diesem Grundsatz haben die Gemeinden fast lückenlos Sonderregelungen getroffen für ihre schützenswerten Dorf- und Stadtkerne, die übrigen erhaltenswerten Quartiere in dieser Beziehung jedoch meist vernachlässigt. Dabei steht es den Gemeinden frei, auch für besonders erhaltenswerte Aussenquartiere, die das Ortsbild in besonderer Weise prägen, Bauvorschriften zu erlassen, die massgeschneidert auf die erhaltenswerten und quartiertypischen Eigenheiten zugeschnitten sind und eine zweckmässige Siedlungserneuerung begünstigen. Man denke in diesem Zusammenhang beispielsweise an das Reduzieren von Grenz- und Gebäudeabständen oder an besondere Vorschriften für Sockel- oder Dachgeschosse. Leider fehlt heute noch das Recht, die Erstellung von Abstellplätzen zum Schutz von wichtigen Grünflächen und Vorgärten verbieten oder zumindest einschränken zu können.

d) Übrige Vorschriften des Baugesetzes

Baulinienplan: Neben der eher traditionellen Aufgabe der Trassesicherung für Strassen und Wege übernehmen Baulinien mehr und mehr auch gestalterische Funktionen. Insbesondere können Stellung und Grundriss von Gebäuden auch in schutzwürdigen Gebieten durch Baulinien verbindlich festgelegt und wichtige Grünbereiche erhalten werden. Mit solchen Baulinien können die Gemeinden die Voraussetzungen für eine zweckmässige Quartier- und Siedlungserneuerung mit relativ wenig Aufwand verbessern (Vergleiche auch Kap. 6.3).

Quartierplan: Im Hinblick auf massgeschneiderte Lösungen können Quartierpläne und vor allem Quartierplanvorschriften auch für überbaute Gebiete erlassen werden. In den wenigsten Quartieren dürften die Verhältnisse jedoch so verworren sein, dass sich das aufwendige Quartierplanverfahren zur Lösung der Erneuerungsprobleme lohnen würde (Vergleiche Kap. 6.2).

Landumlegung und Grenzbereinigung: Oft verunmöglicht der ungünstige Verlauf einer Grenze eine zweckmässige Überbauung im Sinne der erwünschten Siedlungsentwicklung und -erneuerung. Mit einer Grenzbereinigung oder einer Landumlegung kann die Baureife im Einverständnis mit den betroffenen Grundeigentümern herbeigeführt werden. Wenn die Baulandumlegung infolge Strassenbau oder einer Quartierplanung erforderlich ist, kann diese auch von Amtes wegen angeordnet und auch durchgeführt werden. Als nachteilig erweist sich die baugesetzliche Bestimmung, nach der sich die Baulandumlegung auf die Bauzone beschränken muss, indem deren Durchführung am Siedlungsrand unnötigerweise erschwert oder gar verhindert wird.

Erschliessung: Das anfängliche Misstrauen gegen die gestützt auf Art. 37 BauG erlassene Erschliessungsverordnung vom 6.4.71 hat sich inzwischen gelegt, nachdem sich erwiesen hat, dass eine zweckmässige Siedlungserneuerung durch diese Vorschriften nicht behindert wird. So werden beim Umbau von Altliegenschaften und sogar beim Überbauen von sogenannten Restparzellen die vorhandenen Zufahrten in der Regel akzeptiert, sofern eine quartiertypische Nutzung vorgesehen und kein atypischer Mehrverkehr erzeugt wird.

Wärmedämmung: Mit der Ergänzung des Baugesetzes vom 15.9.1980 und der gestützt darauf erlassenen Wärmedämmverordnung vom 17.2.1981 werden auch die Eigentümer von Altliegenschaften verpflichtet, bei Um- und Ausbauten sowie bei Renovationen die betroffenen Gebäude- bzw. Fassadenteile angemessen zu isolieren und alles vorzukehren, dass die Gebäude wirtschaftlich und mit möglichst geringem Aufwand an Energie genutzt werden können. Die Einhaltung dieser Vorschriften kann im Einzelfall zu recht aufwendigen Massnahmen führen, vor allem auch dann, wenn zusätzliche Massnahmen im Sinne des inneren und äusseren Schallschutzes erforderlich sind. Als wesentliche Erleichterung wird empfunden, dass bei Altbauten die durch die zusätzliche Wärmedämmung bedingten Abweichungen von Grenzabstand, Baulinie, Ausnützungsziffer und Gebäudeabmessungen als zulässig erklärt werden (Art. 44a BauG).

e) Würdigung des abgelehnten Entwurfes zum neuen Baugesetz (aV-BauG) und Wünsche an eine neue Vorlage

Die vom Souverän am 17.5.1992 verworfene Vorlage des Grossen Rates für ein neues Baugesetz vom 25.11.1991 (aV-BauG) hat eine Reihe von neuen, ergänzenden oder präzisierenden Bestimmungen enthalten, die gerade im Hinblick auf die zunehmenden Aktivitäten im Rahmen der Siedlungserneuerung von gewisser Bedeutung gewesen wären. Sie sollten wenn immer möglich wieder in eine neue Vorlage aufgenommen werden. Dies betrifft insbesondere die folgenden Bestimmungen:

Im Rahmen der **Besitzstandsgarantie** wurden die **Bestandesprivilegien** insofern erweitert, als *«bestehende Bauten auch erneuert oder teilweise geändert werden dürfen, wenn der bisherige Zustand hinsichtlich Form, Stellung, Gestaltung, Umfang und Nutzung im wesentlichen erhalten bleibt und der Wiederaufbau nicht wichtigen Zielen der Raumplanung widerspricht»* (Art. 58 aV-BauG). Mit einer solchen Formulierung dürften künftig zumindest sämtliche bauliche Massnahmen im Rahmen eines zeitgemässen Unterhaltes bzw. einer Standardanpassung möglich sein.
Darüber hinaus war mit Art. 59 aV-BauG sogar die Möglichkeit geboten, *«bestehende altrechtliche Bauten und Anlagen (auch) erweitern und in ihrer Zweckbestimmung ändern zu dürfen, wenn die Rechtswidrigkeit dadurch nicht verstärkt wird und keine überwiegenden privaten und öffentlichen Interessen entgegenstehen».* Mit diesem Bestandesprivileg würde ein weiteres Hindernis bei der Siedlungserneuerung wegfallen, das heute noch zahlreiche Bauvorhaben erschwert oder gar verunmöglicht. Offen bleibt aber nach wie vor noch die Frage, inwieweit vorhandene Estriche und auch Kellerräume über die zulässige Ausnützung hinaus ausgebaut und genutzt werden dürfen. Es sei denn, Art. 9 Ziff. 7 aV-BauG würde dahingehend interpretiert, dass den Gemeinden beim Erlass von Vorschriften für *«den Ausbau von Kellern und Dachgeschossen in bestehenden Bauten»* keine Schranken mehr auferlegt werden.

Bei den **gesetzlichen Grundlagen** nach Art. 9 aV-BauG interessiert aus Sicht der Siedlungserneuerung und der Quartiergestaltung vor allem die neu vorgeschlagene Möglichkeit, die Erstellung von privaten Abstellplätzen ganz oder teilweise verbieten und damit schützenswerte Vorgärten wirksam schützen zu können. Dass ein solches Verbot nur mit flankierenden Massnahmen zweckmässig sein kann, sei hier nur am Rande erwähnt.

Mit den Vorschriften über die **Mindestausnützung** sollte ein Beitrag zur haushälterischen Bodennutzung geleistet und versucht werden, allzu kleine, das Ortsbild störende und im Widerspruch zur Nutzungsordnung stehende Neubauten verhindern zu können. Obschon dieses Instrument an sich in den Bereich der Definition der Ausnützungsziffer und folglich auch schon heute in die Kompetenz der Gemeinden fällt, darf man gespannt sein, ob es unter dem neuen Baugesetz zu einer verbreiteteren Anwendung gelangt. Immerhin liegt darin auch ein gewisses Mass an Nutzungszwang verborgen, mit welchem man bisher eher restriktiv umgegangen ist.

Ebenfalls nicht neu, aber erstmals im Baugesetz erwähnt, ist die Möglichkeit der **Ausnützungsübertragung** innerhalb der Bauzonen. Damit kann nicht beanspruchte Ausnützung von einem Grundstück auf ein anderes übertragen werden, welches nach dem Wortlaut des neuen BauG nicht einmal mehr angrenzend oder benachbart sein muss. Die Gemeinden werden jedoch gut daran tun, gewisse Einschränkungen vorzusehen und den Nutzungstransport auf das Quartier oder zumindest die gleiche Zonenart zu beschränken.

Ganz im Sinne der Siedlungserneuerung liegt auch die vorgesehene Legitimation, den **Ausbau von Kellern und Dachgeschossen** in bestehenden Liegenschaften speziell regeln zu können. Obschon dies im Rahmen der Definition der Ausnützungsziffer auch bisher möglich war, machten die Gemeinden recht wenig Gebrauch von solchen Sonderregelungen, obwohl es immer wieder als störend empfunden wurde, wenn bestehende Volumen nicht genutzt werden konnten. Es bleibt zu hoffen, dass die Gemeinden diesem Problem künftig mehr Beachtung schenken werden.

Zusammenfassend darf der Entwurf zu einem neuen Baugesetz vom 25.11.1991 aus der Sicht der Siedlungserneuerung als positiv beurteilt werden, da das Bauen im überbauten Gebiet im allgemeinen und der Umgang mit der bestehenden Bausubstanz im besonderen erleichtert wird. Für eine Neufassung wünschten wir uns zumindest keine wesentlichen Abstriche bei den oben besonders hervorgehobenen Verbesserungen gegenüber dem geltenden Recht.

2.4 Übrige kantonale Gesetze

a) Strassengesetz vom 18.2.1980
Im Bereich des Tiefbaus kann eine zweckmässige Siedlungserneuerung eigentlich nur dann ernsthaft gestört oder gar behindert werden, wenn ein bestehendes Zutrittsrecht auf eine Haupt- oder Sammelstrasse aus Gründen der Verkehrssicherheit oder durch Ausbau entzogen wird. Obschon nach Strassengesetz eine Ersatz- oder zumindest eine Entschädigungspflicht besteht, können sich durch derartige Eingriffe weitreichende Konsequenzen in bezug auf die weitere Nutzung betroffener Gebäude ergeben.

Meist weniger gravierend sind die Folgen für die betroffenen Grundeigentümer, wenn für Strassenverbreiterungen oder Trottoirbauten Land abgetreten werden muss. Wohl gehen dabei oft wertvolle Flächen im Vorgartenbereich verloren, die Nutzung der Gebäude selbst wird jedoch kaum eingeschränkt; im übrigen darf davon ausgegangen werden, dass im Rahmen der Landerwerbsverhandlungen oder bei der allfälligen Enteignung die entstehenden Vor- und Nachteile angemessen ausgeglichen werden. Ernsthafte Probleme können sich dann ergeben, wenn durch die Landabtretung eine Übernutzung und damit eine altrechtliche Baute entsteht (vgl. Kapitel 2.3a).

b) Flurgesetz vom 10.3.1880

Obschon das Flurgesetz zur Förderung der Landwirtschaft erlassen worden ist, reichen einige Bestimmungen bis in die Bauzonen hinein, insbesondere was die Abstandsvorschriften für hochstämmige Bäume betrifft. Wohl sind die bestehenden älteren Bäume aufgrund der geltenden Verjährungsfrist von 5 Jahren in ihrem Bestand gesichert, auch wenn sie zu nahe an der Grenze stehen, doch für die Neuanpflanzung von Hochstämmern gilt grundsätzlich ein Abstand von 7.5 m, bei zahmen Obstbäumen noch ein solcher von 3.6 m.
Diese Abstandsvorschriften erschweren oder verunmöglichen u.U. eine Ersatzpflanzung, die aus Gründen des Orts- und Landschaftsbildes dringend erwünscht wäre. In solchen Gebieten empfiehlt es sich, Näherpflanzrechte einzuräumen. Da diese Mängel des Flurgesetzes erkannt sind, wurde eine Revision an die Hand genommen.

c) Gesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 12.2.1968

Mit den Vorschriften des Natur- und Heimatschutzgesetzes kann man insbesondere dann in Konflikt geraten, wenn die Gemeinden ihre Inventare der Schutzzonen und -objekte im Sinne von Art. 6 NHG noch nicht erstellt haben und ihnen erst im Zeitpunkt des Baubewilligungsverfahrens bewusst wird, dass eigentlich schützenswerte Bausubstanz betroffen ist. Auch wenn die Verhandlungen zu einer Einigung führen, bedingen sie doch in den meisten Fällen einen grossen zeitlichen und oft auch (unnötigen) finanziellen Aufwand.

d) Gesetz für die Erhaltung von Wohnraum vom 23.9.1990

Das von den Stimmbürgern trotz der ablehnenden Empfehlungen von Regierungs- und Kantonsrat angenommene Gesetz bezweckt «die Sicherung eines genügenden Angebotes von Wohnraum auf dem Gebiet des Kantons Schaffhausen. Insbesondere soll damit ein genügendes Angebot von geeignetem mietzinsgünstigem Wohnraum sichergestellt werden».
Obschon das Gesetz grundsätzlich richtige Ziele verfolgt und daher auch den Stimmbürger mehrheitlich überzeugen konnte, erschweren die darin enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriffe dessen Vollzug und Handhabung – wie von Fachleuten vorausgesehen – erheblich. Auch wenn es dank eines Leitfadens des kant. Baudepartementes gelungen ist, den Vollzug innerhalb des Kantons zu vereinheitlichen, muss nach einer ersten Beobachtungsperiode festgestellt werden, dass das Gesetz nicht allzu viel bewirkt hat. Dies nicht zuletzt darum, weil eigentliche Konfliktfälle durch Umwandlung von Miet- in Eigentumswohnungen dem Wirkungsfeld des Gesetzes entzogen worden sind.

3 Neue Aspekte der Ortsplanung

3.1 Einleitung

Es liegt im Wesen der Siedlungserneuerung, dass sie sich in vielen kleinen Schritten und an verschiedenen Orten innerhalb der Bauzone abspielt. Dabei bleibt es nur schwer absehbar, wo mit baulichen Massnahmen gerechnet werden muss und welchen Umfang diese annehmen können. Wohl gibt es Quartiere, die aufgrund des Gebäudealters und der Mieterstrukturen als potentielle Sanierungsgebiete bezeichnet werden könnten, doch der tatsächliche Zeitpunkt der Realisierung hängt von zu vielen Faktoren ab, als dass Prognosen verlässlich wären. Aufgrund dieser zeitlichen und räumlichen Unsicherheiten ist es für die Gemeinden oft schwierig, im Rahmen der Bau- und Nutzungsordnung immer die jeweils notwendigen Vorschriften verfügbar zu halten, zumal auch im Bereich der Siedlungserneuerung durchaus Modeströmungen beobachtet werden können.

3.2 Konzepte und Leitbilder

Viele Gemeinden gehen mehr und mehr dazu über, als Grundlage und Ergänzung zur Bau- und Zonenordnung Zielvorstellungen oder **Konzepte der räumlichen Entwicklung** zu erarbeiten, wie dies auch im Kriterienkatalog für die Überarbeitung und Überprüfung von Ortsplanungen vom Dezember 1985 empfohlen wird.

Mit einem solchen **Leitbild** können nicht nur Vorstellungen der räumlichen Entwicklung visualisiert, sondern auch die bestehenden Quartiere und Siedlungsstrukturen im Hinblick auf die Schutzziele und die erforderlichen Massnahmen beurteilt werden. An sich müssten diese Vorstellungen bereits vor Inangriffnahme der Zonenplanung vorliegen, damit die Zonenvorschriften voll in den Dienst des Zonenzwecks gestellt werden können. Wo dies noch nicht erfolgt ist, sind deshalb Differenzen zwischen der Zonenordnung einerseits und der erwünschten räumlichen Entwicklung anderseits nicht auszuschliessen und Grund für manche Schwierigkeiten und Missverständnisse, die sich im Rahmen der Siedlungserneuerung ergeben.

Das gleiche gilt in der Frage der Nachverdichtung und der Siedlungsentwicklung nach innen, wo es kaum gelingen dürfte, vernünftige Einzelentscheide ohne fundierte Grundlagen und das ganze Baugebiet einbeziehende Überlegungen zu fällen.

Aus diesen Beispielen (vgl. auch Anhang) wird ersichtlich, dass Leitbilder in diesem Zusammenhang als **Sach- oder Grundlagenpläne** verstanden werden, die wohl einen (politischen) Willen zum Ausdruck bringen und damit wegleitenden oder erläuternden Charakter haben, aber weder behörden- noch grundeigentümerverbindlich sind und sein können.

3.3 Kommunale Richtplanung

Wem das Instrument des Leitbildes bzw. des Konzeptes zu unverbindlich und in gewissem Sinn in der Öffentlichkeit auch zu wenig abgestützt ist, mag mit Vorteil zum Instrument des (kommunalen) **Richtplanes** greifen. Dieser ist nicht nur behördenverbindlich, sondern ermöglicht auch eine Mitwirkung der Bevölkerung bei dessen Erarbeitung und Nachführung.

Obschon der Richtplan im BauG nicht ausdrücklich erwähnt ist, darf man aufgrund der übrigen Verordnungen und Erlasse davon ausgehen, dass der kommunale Richtplan ein durchaus akzeptiertes und sogar erwünschtes Instrument der Ortsplanung ist. So sind die Gemeinden nicht nur gehalten, im Rahmen des Strassengesetzes *Strassenrichtpläne* aufzustellen, sondern sie werden mit der Erschliessungsverordnung und mit dem neuen Baugesetz (aV-BauG) auch verpflichtet, *Richtpläne für die Erschliessung* und deren zeitliche Durchführung und Etappierung aufzustellen. Es finden sich hier auch Hinweise betreffend Verfahren und Zuständigkeiten. Im Kriterienkatalog werden anderseits im Zusammenhang mit der Revision von BauO und Zonenplan *Grundlagenpläne (I-III)* verlangt, die durchaus auch den Status von Richtplänen annehmen können. Mit diesen Grundlagenplänen werden alle wesentlichen Sachbereiche betreffend Besiedlung und Ortsbildpflege abgedeckt, die auch bei der Bewältigung von Aufgaben im Rahmen der Siedlungserneuerung eine wichtige Rolle spielen.

Richtpläne sind im übrigen immer dann von Nutzen, wenn entweder vorhandene Konzepte und Leitbilder zu unverbindlich sind oder wenn die bestehenden gesetzlichen Grundlagen einen direkten Vollzug erschweren. Dies kann dann der Fall sein, wenn Bauordnungen einen relativ grossen Ermessens- und Beurteilungsspielraum lassen und konkrete (Bau-) Vorschriften erst im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens formuliert wer-

den müssen. In diesen Fällen wird man um gute Entscheidungsgrundlagen nicht herumkommen, wenn das Baubewilligungsverfahren nicht zu einem Zufalls- oder Willkürakt ausarten soll. Neben aussagekräftigen Leitbildern, Konzepten und Richtlinien hat sich gerade in solchen Fällen der Richtplan besonders empfohlen, wie die Beispiele von Neuhausen am Rheinfall und Schaffhausen zeigen (vgl. Anhang).

3.4 Empfehlung

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass es den Gemeinden kaum gelingen dürfte, die anstehenden und vermehrt auf sie zukommenden Probleme der Siedlungserneuerung ausschliesslich im Rahmen der traditionellen Ortsplanung und nur mit den Mitteln der Bau- und Nutzungsordnung zu bewältigen. Die Siedlungserneuerung ist so vielseitig und facettenreich, dass zusätzliche Entscheidungsgrundlagen unabdingbar geworden sind. Den Gemeinden wird daher empfohlen, ihre Ziele und Vorstellungen zur räumlichen Entwicklung möglichst frühzeitig zu formulieren und entweder in Form von Konzepten und Leitbildern zu visualisieren oder gar als behördenverbindlichen Richtplan festzulegen.

Aufbauend auf diesen Grundlagen können nicht nur fundierte Einzelentscheide im Baubewilligungsverfahren getroffen, sondern auch übergeordnete planerische Massnahmen im Sinne des Ortsbild- und Quartierschutzes abgeleitet oder zweckdienliche Gesetze erlassen werden. Damit soll erreicht werden, dass die Wünsche und Vorstellungen von Bevölkerung und Behörden einerseits und die geltenden Pläne und Vorschriften anderseits möglichst widerspruchsfrei und daher möglichst harmonisch aufeinander abgestimmt werden können als Voraussetzung für eine zweckmässige Siedlungserneuerung.

4 Bau- und Zonenordnung

4.1 Einleitung

Mit der Bau- und Zonenordnung wird im Rahmen der Nutzungsplanung die zulässige Nutzung des Bodens geregelt und dabei vorab in Bau-, Landwirtschafts- und Schutzzonen unterschieden. Die Bauzonen selbst umfassen Land, das sich für die Überbauung eignet und entweder weitgehend überbaut ist oder voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird. Bauzonen können in Zonen unterschiedlicher Bau- und Nutzungsweise unterteilt werden.

Es liegt auf der Hand, dass mit dieser übergeordneten Nutzungsordnung nur generalisierende Bauvorschriften erlassen werden können im Sinne von Regelbauweisen für einzelne Zonentypen. Solche Vorschriften eignen sich jedoch offensichtlich besser für Neubauten auf der grünen Wiese als im Umgang mit der bestehenden Bausubstanz in bereits überbauten Quartieren. Hier sind oft massgeschneiderte Lösungen gefordert, die den meist engen Rahmen der Regelbauweise sprengen können.

Man darf aus diesen Überlegungen jedoch nicht schliessen, die traditionelle Nutzungsplanung mit Bauordnung und Zonenplan hätte im Hinblick auf die zunehmende Erneuerungstätigkeit ausgedient. Es gilt viel mehr, die vorhandenen Instrumente und Möglichkeiten optimal auszunutzen und in den Dienst einer erwünschten Siedlungsentwicklung zu stellen.

Ziel soll sein, das erforderliche Mass an Flexibilität in die Grundordnung einzubauen, damit eine zweckmässige Siedlungserneuerung gefördert oder zumindest nicht behindert wird. In diesem Sinne soll angestrebt werden, die Mehrzahl der Baugesuche im Rahmen des geltenden Rechts speditiv behandeln zu können und nur noch in wirklichen Ausnahmefällen auf das Instrument der Ausnahmebewilligung im Sinne von Art. 57 BauG zurückgreifen zu müssen. Wir werden im folgenden sehen, dass das geltende Recht durchaus Spielraum für solche Lösungen offen lässt, er müsste nur vermehrt genutzt werden!

4.2 Bau- und Nutzungsvorschriften im Dienste der Siedlungserneuerung

a) Zonenvorschriften und Zonenzweck
Die traditionelle Zonenplanung geht meist von einer relativ engen Umschreibung des Zonenzweckes aus und unterscheidet in der Regel neben den Dorf- oder Kernzonen mehr oder weniger reine Wohnzonen mit teilweise unterschiedlicher Dichte und Bauhöhe sowie je nach Bedarf Gewerbe- und Industriezonen. Mischzonen sind eher noch selten, dagegen werden da und dort in den Wohnzonen stilles Gewerbe oder Dienstleistungsbetriebe akzeptiert. Wegen der sich stetig wandelnden Bedürfnisse und Nutzungsansprüche veralten solche Zonenvorschriften um so schneller, je enger die Nutzungen umschrieben und je spezifischer die Zonenvorschriften auf den jeweiligen Zonenzweck ausgelegt sind. So stossen nicht nur Verdichtungsbemühungen in Einfamilienhauszonen schnell an Grenzen, sondern auch Umnutzungen von stillgelegten Industriebauten oder die Nutzung von leerstehendem Bauvolumen überhaupt.

Es sei zugegeben, dass es eine äusserst delikate Aufgabe der Raumplanung ist, im Rahmen der Nutzungsordnung das richtige Mass an Flexibilität zu finden, wonach eine zweckmässige Siedlungserneuerung begünstigt und gleichzeitig ein als richtig erkannter Zonenzweck gewahrt werden kann. Die Gemeinden tun in diesem Sinn gut daran, wenn sie in den Bau- und Nutzungsordnungen Regelungen treffen, die ihnen ein *Abweichen von einzelnen Vorschriften* innerhalb gewisser Bandbreiten erlauben. Ob dies im Rahmen der Zonenordnung selbst oder mittels Ausscheiden von Schutzzonen geschieht, ist unerheblich.

Die meisten Gemeinden haben von solchen Rechten für ihre Dorfkerngebiete Gebrauch gemacht, für welche im Rahmen der Zonenbestimmungen oder überlagernder Ortsbildschutzzonen wohl generelle Bauvorschriften formuliert, aber gleichzeitig auch entsprechende Lockerungs- oder Abweichungsmöglichkeiten vorgesehen sind.

Es liegt nun durchaus auch in der Kompetenz der Gemeinden, die Vorteile dieser für die Dorfkerne gebräuchlichen Regelung auch für andere Zonen nutzbar zu machen, insbesondere für schützenswerte Gebiete oder für Quartiere mit erhaltenswer-

ten Orts- und Strassenbildern. Das BauG lässt hier Raum für sehr weitgehende und auch verschärfende Zonenvorschriften, die massgeschneiderte Lösungen ermöglichen, ohne dass auf Quartierpläne oder gar auf Ausnahmebewilligungen zurückgegriffen werden muss. Damit die Anwendung dieser grosszügigen Regelung nicht zufällig oder gar willkürlich wird, empfehlen sich auch hier zusätzliche Entscheidungsgrundlagen in Form von Leitbildern oder Richtplänen, aus denen die erwünschte Siedlungsentwicklung ersichtlich ist (vgl. Kap. 3). Es sei hier auch ausdrücklich auf die *Inventare der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS)* hingewiesen, die neben den bekannten Ortskernen auch die Aussenquartiere bewerten und Empfehlungen für deren Erhaltung oder Erneuerung abgeben. Diese Inventare stehen in sämtlichen Gemeinden zur Verfügung.

b) Ausnützungsvorschriften

Keine der Bauvorschriften kommt wohl häufiger unter Beschuss als die Ausnützungsziffer. Immer wieder wird deren Erhöhung oder gar deren Abschaffung gefordert, meist mit dem Argument des verdichteten Bauens oder des haushälterischen Umgangs mit dem Boden. Die versteckten Gründe liegen jedoch meist im wirtschaftlichen Bereich, sofern nicht einfach eine allgemeine Deregulierung beabsichtigt ist.

Dabei hat sich die Ausnützungsziffer als durchaus taugliches Planungsinstrument erwiesen, sofern es zweckmässig eingesetzt wird. Das heisst insbesondere, dass deren Höhe dem erwünschten Siedlungscharakter entspricht und der Grundsatz der haushälterischen Bodennutzung beachtet werden muss.

Dies darf aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Ausnützungsziffer eher ein Instrument für Neubauquartiere ist. Hier erleichtert sie nicht nur das richtige Dimensionieren von Strassen und Werkleitungen, sondern erlaubt auch verlässliche Prognosen über die zu erwartenden Einwohnerzahlen im Hinblick auf das Bereitstellen von Bauten und Anlagen der Infrastruktur wie Schulraum und Altersheime.

Im überbauten Gebiet ist es dagegen oft schwer, das richtige Mass an Ausnützung festzulegen, vor allem bei heterogenen Siedlungsstrukturen mit stark differenzierten Gebäudehöhen und Parzellengrössen. Zu kleine Ausnützungen wirken dabei eher *bestandes- und strukturerhaltend* – allerdings unter Inkaufnahme der Altrechtlichkeit; dagegen schaffen zu grosse Ausnützungsziffern eher einen Anreiz zum *Abbrechen zugunsten grösserer Ersatzneubauten.* Wo kein vernünftiger Kompromiss gefunden werden kann, kann **«auf den Bestand zoniert»** oder mittels einer **«Volumenerhaltungszone»** dem bestehenden Quartiercharakter Rechnung getragen werden. Beide Lösungen nehmen das bestehende Bauvolumen zum Massstab, welches entweder «eingefroren» oder aber im gleichen Umfang ersetzt werden kann. Diese Art der Volumenregelung erweist sich je länger je mehr als Alternative zur *Ausnützungsziffer,* sie setzt aber ebenfalls weitgehende Kenntnisse der vorhandenen Siedlungsstrukturen und der erwünschten Siedlungsentwicklung voraus.

Eine im Rahmen der Siedlungserneuerung immer wieder gestellte Frage ist diejenige nach der Zulässigkeit von Dachgeschossausbauten in bereits übernutzten Gebäuden. Da das geltende BauG (noch) keine Anhaltspunkte liefert (Art. 9 Ziff. 7 aV-BauG hätte hier wenigstens einen konkreten Hinweis geliefert!), müssen die Gemeinden im Rahmen von Bauordnung und Ausnützungsdefinition selbst zu tragfähigen Lösungen greifen. Während eher politisch orientierte Kreise in diesem Zusammenhang eine völlige Freigabe der Dachgeschossnutzung fordern, wie dies im neuen Baugesetz für den Kanton Zürich verwirklicht ist, halten Fachleute und Planer an der bisherigen Praxis ausdrücklich fest und rechnen die Dachgeschossfläche soweit zur anrechenbaren Bruttogeschossfläche, als diese auch tatsächlich benützbar ist. Dabei werden die nutzbaren Raumhöhen ebenso berücksichtigt wie die Belichtungsverhältnisse (vgl. die Überlegungen und Empfehlungen zur Ausnützungsziffer von BSP und KPK, Nov.92).

Die völlige Freigabe der Nutzung im Dachgeschoss könnte u.a. nur für überbaute Gebiete Vorteile bringen, indem (nachträgliche) Estrichausbauten legalisiert würden. Das gleiche Ziel könnte aber auch im Rahmen eines Bestandesprivileges oder mit einer Volumen- oder Baumassenziffer erreicht werden, doch wird man stets darauf achten müssen, dass für die Bewohner ausreichende Nebenräume und Abstellplätze für Velos und Motorfahrzeuge verbleiben oder geschaffen werden können.

Für Neubaugebiete ist die Freigabe jedoch grundsätzlich abzulehnen, da sie mit einer wesentlichen Volumenvergrösserung bzw. einem versteckten Ausnützungsbonus verbunden ist. Zudem ist zu

befürchten, dass mit überdimensionierten Dachgeschossen versucht wird, die Dichte noch weiter in die Höhe zu treiben.

Aus diesen Gründen sei den Gemeinden empfohlen, das Dachgeschoss (wie auch das Untergeschoss!) in die Ausnützungsberechnung einzubeziehen, soweit es tatsächlich benützt werden kann, das heisst unter Berücksichtigung der Belichtungsmöglichkeiten und der möglichen Stehhöhen unter den Dachschrägen. Wenn in diesem Sinn mehr auf die Benutzbarkeit denn auf die tatsächliche Nutzung abgestellt wird, ergeben sich auch weniger Probleme mit nachträglichen (illegalen) Dachausbauten. Ob das Mass der Ausnützungsziffer bei einer konsequenten Einrechnung der benutzbaren Estrichräume erhöht werden muss, hängt von der bisherigen Regelung ab: Wo die Estrichnutzung bisher frei war, wird man um eine gewisse Erhöhung der Ausnützungsziffer nicht herumkommen, um sich nicht mit dem Problem der Altrechtlichkeit konfrontiert zu sehen. Damit eine unerwünschte Volumenzunahme auch in den Voll- bezw. Normalgeschossen verhindert werden kann, könnte der Zuschlag zur Ausnützungsziffer ausdrücklich auf die Dachgeschossnutzung beschränkt werden im Sinne eines Bonus. Wenn die Attikageschosse bei Flachdachüberbauungen gleich behandelt werden, ergeben sich keine Rechtsungleichheiten.

Weniger geeignet sind in dieser Beziehung auch Vorschriften, die nur einen teilweisen Ausbau des Dachgeschosses von beispielsweise der Hälfte der Vollgeschossfläche zulassen. Solche Beschränkungen sind nicht nur schwer kontrollierbar, sondern sind bei einer späteren Erweiterung oder Erneuerung sogar hinderlich.

Zusammenfassend halten wir die Ausnützungsziffer nach wie vor für ein geeignetes Planungsinstrument, vor allem in Neubaugebieten. In überbauten Gebieten mit heterogenem Siedlungscharakter und stark differenzierter Bauweise halten wir deren Ersatz durch eine Regelung mit Volumenbeschränkung, wie beispielsweise den Erlass einer Baumassenziffer oder die Ausscheidung einer Volumenerhaltungszone, für denkbar, sofern ausreichende Entscheidungsgrundlagen zur Verfügung stehen. Bestehende Dachgeschosse sollten wenn immer möglich innerhalb der geltenden Rechtsordnung ausgebaut und genutzt werden können, ohne auf Sonder- oder Ausnahmerecht zurückgreifen zu müssen.

c) übrige Vorschriften der Bau- und Zonenordnung

Neben den Ausnützungsvorschriften gibt es zahlreiche weitere Bestimmungen, die eher für Neubaugebiete bestimmt (und dort auch zweckmässig) sind, im überbauten Gebiet aber schnell zu Hindernissen für eine erwünschte Siedlungserneuerung werden können. Man denke hier vor allem an allzu starre Grenz- und Gebäudeabstandsvorschriften oder an die oben erwähnten Nutzungsbeschränkungen von Dach- und Untergeschossen. Wenn solche Vorschriften nicht im Zusammenhang mit Schutz- oder Quartiererhaltungszonen angemessen, das heisst innerhalb eines begrenzten Rahmens, gelockert werden können, werden sie im Baubewilligungsverfahren rasch zu unüberwindlichen Hindernissen. Beim Erlass von Vorschriften ist deshalb stets auch die «Umbaufreundlichkeit» mit zu prüfen.

4.3 Schlussfolgerungen und Empfehlung

Im überbauten Gebiet erlangt der Grundsatz, wonach so wenig Vorschriften wie möglich und so viele wie nötig erlassen werden sollen, seine besondere Bedeutung. Zahlreiche Vorschriften, die für Neubaugebiete konzipiert wurden, sind im überbauten Gebiet nicht oder nur schwer anwendbar und werden ohne entsprechende Abweichungs- oder Lockerungsmöglichkeiten rasch zum Stolperstein oder gar zum unüberwindlichen Hindernis. Das heisst aber nicht, dass alle Bau- und Nutzungsvorschriften im überbauten Gebiet über Bord geworfen werden müssen, vielmehr gilt es, das Brauchbare vom Unbrauchbaren und das Notwendige vom Überflüssigen zu trennen. Auf jeden Fall sind Vorschriften zu vermeiden, die im Widerspruch zu erhaltenswerten Baustrukturen stehen, wie zu grosse, quartierunübliche Grenz- und Gebäudeabstände oder unangepasste Ausnützungs- oder Geschossvorschriften. Ganz allgemein sollte im überbauten Gebiet mehr mit qualitativen Argumenten im Sinne des Ortsbild- und Ensembleschutzes gefochten werden können als mit Metern und Zentimetern. Das setzt jedoch von allen Seiten vermehrtes Engagement und grösseren Einsatz voraus: von Seiten der Architekten und Bauherrschaften der Wille, ihren Beitrag zu einem besseren Siedlungsbild zu leisten, und von Seiten der Behörden das Offenlegen ihrer Zielsetzungen und Entwicklungsvorstellungen. Auf dieser Basis kann ein Dialog entstehen, der für beide Seiten befruchtend sein kann und der sich schliesslich in einem intakten Ortsbild manifestiert.

5 Baubewilligungsverfahren

5.1 Einleitung

Was die Bauordnung und die übrigen Vorschriften wert sind, zeigt sich in der Regel erst in der Anwendung am konkreten Einzelfall, dafür aber mit umso grösserer Deutlichkeit und Härte. Jede noch so gute Planung kann die Wirklichkeit als massgebende Grundlage nur mit unzureichender Genauigkeit wiedergeben und ist auf Abstraktion und Modellrechnung angewiesen. Im konkreten Baubewilligungsverfahren treten diese Unterschiede zwischen Vorhandenem und Angenommenem zu Tage und führen sowohl bei den Bauherrschaften als auch bei den Bewilligungsbehörden zu Unsicherheiten in der Gesetzesauslegung oder gar zu echten Problemen im Vollzug. Wir werden deshalb im folgenden jene Planungsinstrumente näher beleuchten, dank denen im Baubewilligungsverfahren von allzu starren Vorschriften der Bau- und Nutzungsordnung abgewichen werden kann. Die Aufgabe wird jedoch auch hier um so leichter fallen, je grösser der in der Grundordnung zugestandene Anordnungs- oder Ermessensspielraum ist und je besser die übrigen Entscheidungsgrundlagen in Form von Konzepten und Richtplänen sind.

5.2 Bestandesschutz und Bestandesprivileg

Wir haben bereits bei der Erläuterung des Baugesetzes in Kapitel 2.3 auf die Problematik der altrechtlichen Bauten und der Besitzstandsgarantie hingewiesen und festgestellt, dass mit Art. 55 BauG ein weitgehender Bestandesschutz gewährleistet ist, insbesondere mit den in Art. 44a vorgenommenen Ergänzungen vom September 1980. Noch ungenügend geregelt sind dagegen Erweiterungs- und Umnutzungsmöglichkeiten von altrechtlichen Bauten, indem angemessene Lockerungen von allzu starren Bauvorschriften im Sinne von **Bestandesprivilegien** gewährt werden können. Auch in dieser Beziehung hätte das neue Baugesetz wesentliche Erleichterungen gebracht (vgl. Abschnitt 2.3 e). Trotzdem bleibt festzuhalten, dass die Gemeinden den schon heute vorhandenen gesetzlichen Spielraum in der Regel viel zu wenig ausnützen und sich mit Bauvorschriften in ein zu enges Korsett schnüren.

Eine in diesem Zusammenhang immer wieder diskutierte Frage stellt sich beim Ausbau vorhandener Leerräume, insbesondere von Dach- und Untergeschossen. Sofern in der Nutzungsordnung keine ausreichenden Bestandesprivilegien vorgesehen sind, nach denen ein Ausbau bestehender Volumen auch dann möglich ist, wenn konkrete Bauvorschriften verletzt würden, fällt es im Baubewilligungsverfahren natürlich schwer, hier grosszügig zu sein. Dies selbst dann, wenn die Zustimmung der Nachbarn vorliegt und offensichtlich auch keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen.

Es empfiehlt sich daher in jedem Fall, dieser Frage bereits mit der Nutzungsordnung ausreichende Aufmerksamkeit zu schenken, damit nicht nur der Umgang mit der bestehenden altrechtlichen Bausubstanz entkrampft, sondern mit zweckmässigen Vorschriften auch die Entstehung neuer Altrechtlichkeit möglichst vermieden werden kann.

5.3 Einordnungsgebot und Ästhetikgeneralklauseln

«Bauten, Anlagen und Umschwung sind für sich und in ihrem Zusammenhang mit der baulichen und landschaftlichen Umgebung im Ganzen und in ihren einzelnen Teilen so zu gestalten und zu unterhalten, dass eine ***gute Gesamtwirkung*** *erreicht wird. Besondere Sorgfalt ist geboten im Bereich empfindlicher Orts- und Strassenbilder, Landschaften, Flussufer und Erholungsgebiete. Kulturell wertvolle Bausubstanz ist nach Möglichkeit zu erhalten».*

So steht der Gestaltungsgrundsatz im abgelehnten Entwurf zum neuen Baugesetz (aV-BauG), und in ähnlicher Form ist er auch in den meisten Bauordnungen zu finden. Auch wenn dieses generelle und abstrakte *Einordnungs- und Gestaltungsgebot* wegen seiner Auslegungsbedürftigkeit einerseits und seiner unterschiedlichen Anwendung in der Praxis anderseits oft abschätzig als «Gummi-Paragraph» bezeichnet wird, wird es immer wieder zur Begründung von Sonderregelungen im Baubewilligungsverfahren herangezogen, sei es von Bedingungen und Auflagen oder von Ausnahmebewilligungen. Immer häufiger werden aber solche Auflagen und damit der Einordnungs-Paragraph überhaupt in Frage gestellt und gerichtlich angefochten in der Hoffnung, die konkreten privaten Interessen würden die abstrakten öffentlichen überwiegen.

Da die Rechtswirksamkeit dieses Grundsatzartikels also nicht über jeden Zweifel erhaben ist, sind

die Gemeinden gut beraten, wenn sie unter dem Titel der «besonderen Sorgfalt» für spezielle Gebiete und Zonen besonders hohe Anforderungen an das Bauen und die Umgebungsgestaltung stellen und u.a. sogar zusätzliche (verschärfende) Bauvorschriften im Sinne von Art.2 BauG erlassen. Je konkreter diese Entscheidungsgrundlagen formuliert sind, um so eher halten sie auch einer juristischen Auseinandersetzung im Rekursfall stand. Das gleiche gilt auch bezüglich des Verhältnisses zur Nutzungsordnung: Je mehr im Einzelfall von der Nutzungsordnung abgewichen werden muss, desto zahlreicher werden die Ansatzpunkte für Einsprachen und Rekurse! Deshalb gilt auch hier die Empfehlung, die Nutzungsordnung möglichst gut auf die erwünschte Siedlungsentwicklung auszurichten und die erforderlichen *Anordnungsspielräume sicherzustellen.*

Was gemeint ist, illustriert der Quartierschutzgedanke, wie er in der BO der Stadt Schaffhausen in Art.10 und 11 umschrieben ist:

Art.10 BO Schaffhausen
Alle Bauwerke sind so in ihre bauliche und landschaftliche Umgebung einzufügen und in ihren Proportionen und Einzelheiten so zu gestalten, dass eine gute Gesamtwirkung erzielt wird.

Art.11 BO Schaffhausen
1 *In folgenden Fällen sind Bauwerke und deren Umgebung* ***besonders sorgfältig*** *zu gestalten, und es ist alles vorzukehren, um eine einwandfreie städtebauliche Wirkung zu erzielen, wobei* ***zusätzliche Vorschriften gemäss Art.2 BauG*** *erlassen werden können*
   a) in der Altstadt- und Dorfkernzone
   b) im Sichtbereich von künstlerisch, städtebaulich oder geschichtlich wertvollen Stätten, Bauten und Bauteilen, insbesondere in ***Quartierschutzgebieten***
   c) bei Bauten, die das Strassen-, Platz- oder Landschaftsbild beherrschen
   d) in der Nähe von markanten Landschaftsstellen, insbesondere in den ***empfindlichen Gebieten***
   e) entlang von Waldrändern.
2 *Die empfindlichen Gebiete und die Quartierschutzgebiete sind in den Richtplänen gemäss Art. 55 dargestellt.*

In Ergänzung dieser Bestimmungen und dem Eintrag im Richtplan wurden für die meisten Quartierschutzgebiete besondere Richtlinien in Form von Leitbildern und Empfehlungen ausgearbeitet, ebenso für die Altstadt und die beiden Dorfkernzonen Buchthalen und Herblingen. Ohne diese ergänzenden Grundlagen wäre der Grundsatzartikel in der BO nur halb so viel wert (vgl. Anhang).

Wichtiger noch als die Art und Weise, wie und wo diese Gestaltungsempfehlungen festgehalten sind, scheint uns der Zeitpunkt ihrer Verfügbarkeit: Grundsätzlich sollten diese vorliegen, bevor in einem Gebiet die Erneuerung auf breiter Front einsetzt und sich die Baugesuche häufen. Wer sich erst dann um die Gestaltung der Quartiere bemüht, hat weder einen zeitlichen noch einen fachlichen Vorsprung und muss unter Zeitdruck unfreiwillige Konzessionen machen. Es gilt auch hier der bekannte Slogan: Besser Richtlinien zu haben und sie (noch) nicht zu brauchen, als sie zu brauchen und sie nicht zu haben!
Da sich erfahrungsgemäss sowohl Bauinteressenten als auch Bewilligungsbehörden im Umgang mit Gestaltungsrichtlinien und Empfehlungen eher schwer tun, sollte deren Anwendung in die Hände eines Fachausschusses mit neutralen Experten gelegt werden. So hat die Stadt Schaffhausen jahrelang auf den Rat einer Kommission für Altstadtfragen vertraut und sie im Hinblick auf die zunehmenden Aufgaben im Rahmen der Siedlungserneuerung zu einer eigentlichen Stadtbildkommission aufgewertet.

5.4 Gesamtüberbauung

Zahlreiche Schaffhauser Gemeinden kennen das Instrument der Gesamtüberbauung und gewähren im Rahmen dieser Planungen Abweichungen von einzelnen Bauvorschriften innerhalb festgelegter Grenzen. Obschon dieses Instrument in erster Linie für Neubaugebiete gedacht ist, ist die Gesamtüberbauung grundsätzlich auch im überbauten Gebiet anwendbar. Damit liessen sich im Hinblick auf spezifische Erneuerungsprobleme einer bestehenden Siedlung massgeschneiderte Vorschriften realisieren, ohne die Bauordnung selbst strapazieren oder Quartierpläne erlassen zu müssen. In der Praxis stehen der Gesamtüberbauung aber doch gewichtige Hindernisse entgegen. Zum einen werden für Gesamtüberbauungen teils recht umfangreiche Mindestflächen vorgeschrieben, die im überbauten Gebiet fast nur bei homogenen Siedlungs- und Eigentumsstrukturen zu realisieren sind, wie etwa bei Überbauungen von Versicherungen oder Genossenschaften. Zum andern wird bei der Gesamtüberbauung als eigentli-

chem Ausführungsprojekt von einer zeitlich verzugsfreien Ausführung ausgegangen, das heisst eine Etappierung über grössere Zeiträume ist nicht möglich. Solange diese Einschränkungen gelten, werden sie in vielen Fällen verhindern, dass eine ausreichende Trägerschaft gefunden werden kann.

Aus diesen Gründen wird die Gesamtüberbauung im Rahmen der Siedlungserneuerung kaum eine tragende Rolle übernehmen können.

5.5 Näherbaurechte

Neben den Ausnützungs- und Höhenvorschriften gelten die Regelungen für die Grenz- und Gebäudeabstände zu den gängigsten Planungsinstrumenten und bezwecken in erster Linie eine zweckmässige Belichtung und Besonnung der Nutzräume. Obschon die entsprechenden Anforderungen je nach Lage, Exposition, Orientierung und Nutzung ändern können, tut man sich in bezug auf eine flexible Regelung eher schwer und versucht, mittels mehr oder weniger erprobter Durchschnittswerte und angemessener Längen- und Höhenzuschläge einen allseits akzeptablen Kompromiss im Sinne eines nachbarlichen Interessenausgleichs zu finden.

Mit der Möglichkeit, die Grenzabstände im gegenseitigen Einverständnis der Nachbarn *ungleich verteilen* zu können, haben sich die meisten Gemeinden eine gewisse Erleichterung im Umgang mit den relativ starren Abstandsvorschriften geschaffen. Solange aber der *Gebäudeabstand* eingehalten werden muss, bedeutet dies jedoch stets, dass neben einem Näherbaurecht auch eine entsprechende Nutzungsbeschränkung auf dem Nachbargrundstück eingetragen werden muss. Auch wenn dafür Entschädigungen geschuldet sind, dürfte dieses Servitut der Grund sein, dass Näherbaurechte nicht häufiger begründet werden können.

Grundsätzlich falsch wäre es, wenn man zur Erhaltung und Erneuerung einer schützenswerten, quartiertypischen Überbauungsstruktur *regelmässig* auf die Erteilung von Näherbaurechten angewiesen wäre. Hier empfehlen sich entsprechende Sonderregelungen in der Nutzungsordnung oder im Quartierplan, nach denen der Grenzabstand angemessen reduziert oder im Sinne einer Erhaltungszone auf die Einhaltung des Gebäudeabstandes verzichtet werden kann. Die Gemeinden tun jedenfalls gut daran, die Vorschriften für eine zweckmässige Siedlungserneuerung in eigener Kompetenz zu regeln und diese nicht (nur) in die Hände Privater zu legen.

PS: Da sich das Problem des Gebäudeabstandes nicht so leicht umschiffen lässt, helfen in dieser Beziehung auch Grenzbereinigungen im Sinne von Art. 25 BauG in den wenigsten Fällen weiter, obschon sie in gewissem Umfang von Seiten der Behörde erzwungen werden könnten.

5.6 Ausnützungsübertragung (Ausnützungstransport)

Obwohl das BauG den Begriff der Ausnützungsübertragung nicht kennt, sind solche Regelungen in den Gemeinden im Rahmen der Definition der Ausnützungsziffer gang und gäbe. Dabei wird meistens verlangt, dass die in die Ausnützungsübertragung einbezogenen Grundstücke aneinander angrenzen oder zumindest benachbart sein sollen. Eine allzu grosszügige Lockerung dieses Grundsatzes sollte vermieden werden, damit die Konsequenzen der Ausnützungsübertragung überschaubar bleiben. Aus dem gleichen Grund sollten die Rechte und Pflichten (Nutzungsbeschränkungen!) als Servitute im Grundbuch eingetragen werden.

Dank der Ausnützungsübertragung ist es schon oft gelungen, Projekte zu realisieren, die sonst nicht hätten bewilligt werden können, aber im Siedlungsbild durchaus erwünscht waren. Man denke beispielsweise an die Erweiterung einer bereits übernutzten altrechtlichen Baute. Dabei wird allerdings ein verkaufswilliger Nachbar vorausgesetzt, der sein übergrosses Grundstück nicht selbst voll ausnützen will oder kann.

Falls aber die Realisierung einer quartiertypischen Bauweise generell an den Ausnützungsvorschriften scheitert, müssen sich die Gemeinden entsprechende planerische Massnahmen überlegen und die Nutzungsordnung der erwünschten Bauweise anpassen.

Ob das Instrument der Ausnützungsübertragung auch zur Verdichtung von (unternutzten) Einfamilienhaus-Siedlungen im Sinne des haushälterischen Umgangs mit dem Boden herangezogen werden kann, muss eher bezweifelt werden. Zum einen werden wohl die wenigsten Grundeigentü-

mer auf freiwilliger Basis bereit sein, ihre nicht beanspruchte Ausnützung an den bauwilligen Nachbarn zu verkaufen; zum andern fehlt noch sowohl das gesetzliche Mittel als auch der politische Wille, um die Verdichtung zwangsweise durchzusetzen, auch wenn man da und dort von Mindestausnützungen spricht oder bereits solche festgelegt hat.

5.7 Ausnahmebewilligung

Nach Art. 57 BauG kann der Regierungsrat aus wichtigen Gründen Ausnahmen von einzelnen Bauvorschriften bewilligen, wenn dadurch eine bessere Lösung für die Allgemeinheit ermöglicht wird oder – nach gängiger Rechtsprechung – zumindest keine wesentlichen öffentlichen und privaten Interessen verletzt werden. Früher herrschte noch oft die Meinung vor, dass die Ausnahmebewilligung grundsätzlich an die Stelle des Anordnungs- oder Beurteilungsspielraumes zu treten habe und folglich nur mittels Ausnahmebewilligungen von konkreten Bauvorschriften abgewichen werden könne. Mit einer solchen Interpretation wäre das Instrumentarium der Ausnahmebewilligung ebenso überfordert, wie eine zweckmässige Siedlungserneuerung damit praktisch verunmöglicht würde. Es kann weder im Interesse der Gemeinden noch des Kantons liegen, die anfallenden Probleme bei der Siedlungserneuerung grundsätzlich mittels Ausnahmebewilligungen lösen und diese damit als eine billige Ersatzlösung für fehlende Planungen beanspruchen zu wollen.

Richtigerweise ist auf die Ausnahmebewilligung nur dann zurückzugreifen, wenn die vorhandenen *Anordnungsspielräume* in einem konkreten und nicht voraussehbaren Einzelfall zu eng sind und die Durchsetzung der Vorschriften unverhältnismässig erscheint. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn die strikte Anwendung von Bauvorschriften zu einem Ergebnis führte, das der Gesetzgeber so nicht gewollt hat oder das für den Betroffenen zu einem ungewollten Härtefall würde.

5.8 Schlussfolgerungen und Empfehlung

Da vor allem beim Bauen im überbauten Gebiet, das heisst bei der Siedlungserneuerung und bei der Erhaltung und Pflege bestehender Bausubstanz, die meisten Probleme erst bei der konkreten Projektierung sichtbar werden und im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens gelöst werden müssen, stellt sich die Frage, ob bei solchen Bauvorhaben nicht grundsätzlich die Pflicht zur Erwirkung eines **Vorentscheides** im Sinne von Art. 77 aV-BauG stipuliert werden müsste. Dies läge nicht nur im Interesse der Bewilligungsinstanzen im Hinblick auf die Bereitstellung noch fehlender Entscheidungsgrundlagen, sondern in erster Linie im Interesse der Bauherrschaften selbst, die mit dem Vorentscheid auch Einblick in vorhandene Konzepte und Richtpläne der Gemeinde nehmen und ihre Projekte darauf ausrichten könnten.

Zusammenfassend halten wir fest, dass das Bauen im überbauten Gebiet weder zum Glücksspiel noch zur Machtprobe zu werden braucht, wenn

a) die Nutzungsordnung optimal auf die Ziele einer zweckmässigen Siedlungserneuerung abgestimmt und die erforderlichen Ermessensspielräume sichergestellt sind; auf jeden Fall sind Widersprüche zwischen der Grundordnung und allfälligen Gestaltungsrichtlinien zu vermeiden;

b) die Ziele der räumlichen Entwicklung und einer zweckmässigen Siedlungserneuerung möglichst augenfällig dargestellt und öffentlich zugänglich gemacht werden; und

c) alle Parteien bereit sind, ihre Kräfte in den Dienst dieser Ziele zu stellen und anstelle des Gegeneinanders die Strategie der kooperativen Zusammenarbeit zu pflegen.

6 Sondernutzungspläne (Sonderbauvorschriften)

6.1 Einleitung

Im Rahmen von Bauordnung und Zonenplan sind erwiesenermassen nur generalisierende Bau- und Gestaltungsvorschriften sowie lediglich generelle Nutzungszuweisungen zu verwirklichen. Diese erweisen sich im konkreten Einzelfall oft als zu ungenau und zu wenig differenziert, vor allem in der Anwendung im überbauten Gebiet. Mittels Sonderbauvorschriften können nun für bestimmte Gebiete zusätzliche, lies detailliertere, Anordnungen getroffen werden. Zeitpunkt und Detaillierungsgrad richten sich dabei nach den vorhandenen Bedürfnissen, so dass in der Tat massgeschneiderte Lösungen möglich sind. Im Gegensatz zu den Konzepten und Richtplänen sind die Sonderbauvorschriften auch für den Grundeigentümer verbindlich und unterliegen einem geregelten Genehmigungs- und Rekursverfahren.

Das BauG des Kantons Schaffhausen ermöglicht den Erlass von Sonderbauvorschriften hauptsächlich in Form des **Quartierplans,** doch zählt man auch die **Baulinienpläne** und die **Baulandumlegung** zu den Sonderbauvorschriften, zumal sie in der Regel auch zusammen mit dem Quartierplan erlassen und nach den gleichen Verfahrensvorschriften behandelt und genehmigt werden. In dieser Beziehung unterscheiden sie sich auch von der Gesamtüberbauung, für welche die Regelungen des Baubewilligungsverfahrens gelten.

Inhalt und Verfahren der Sonderbauvorschriften richten sich nach den Bestimmungen des Baugesetzes und der jeweiligen Bauordnung, wo die Abweichungsmöglichkeiten von der Regelbauweise verbindlich festgelegt werden müssen. Nur so ist es überhaupt denkbar, dass die Sonderbauvorschriften und die Sondernutzungspläne im Kanton Schaffhausen nicht von der Legislative genehmigt werden müssen, sondern allein vom Gemeinde- und schliesslich vom Regierungsrat.

Da sowohl mit dem Quartier- als auch mit dem Baulinienplan nicht nur Fragen der Erschliessung geregelt, sondern in zunehmend stärkerem Mass auch gestalterische Ziele verfolgt werden, sind sie durchaus auch im überbauten Gebiet anwendbar und nicht nur auf der grünen Wiese. Wenn man da und dort immer noch von einer verbreiteten Anwendung der Sondernutzungsplanung zu Gestaltungszwecken zurückschreckt, dann ist dies wohl auf den relativ grossen fachlichen und administrativen Aufwand zurückzuführen sowie auf den Umstand, dass diesen Plänen mit der Genehmigung durch den Regierungsrat ein gewisses Mass an Starrheit und mangelnder Flexibilität zukommt. Man zieht deshalb oft flexiblere Instrumente wie Konzepte, Leitbilder und dergleichen vor, auch wenn deren Verbindlichkeiten weniger weit reichen.

6.2 Quartierplan

Gestützt auf Art.14 BauG kann der Gemeinderat mit dem Quartierplan festlegen, wie ein Teilgebiet mit Quartierstrassen, Kanalisation und Werkleitungen erschlossen werden soll. Dieser Aspekt des Quartierplans richtet sich vor allem an die Neubaugebiete, sofern nicht sanierungsbedürftige Altquartiere vollständig umstrukturiert und neu erschlossen werden sollen.

Da der Gemeinderat mit dem Quartierplan aber ausserdem befugt ist, die Überbauung von Quartieren durch Vorschriften nach Massgabe der Art. 2-6 des BauG zu ordnen, kommt dem Quartierplan auch eine wesentliche Gestaltungsfunktion zu, die sowohl für Neubaugebiete als auch für überbaute Gebiete genutzt werden kann und soll. Das Baugesetz sieht in Art.14 jedoch ausdrücklich vor, dass nur im Hinblick auf die *Neuüberbauung* oder die *Neugestaltung von Verkehrsanlagen* auch für überbaute Gebiete Quartierpläne und Vorschriften aufgestellt werden können. Diese einschränkenden Bedingungen, die im übrigen im Entwurf zum neuen Baugesetz (aV-BauG) richtigerweise nicht mehr enthalten waren, sind vermutlich mit ein Grund dafür, dass der Quartierplan bei der Siedlungserneuerung bisher keine aktivere Rolle gespielt hat.

Wo liegen nun die *Stärken* des Quartierplans im Rahmen der Siedlungserneuerung ?

Verbindlichkeit: Der Quartierplan ist wie alle Sondernutzungspläne und -vorschriften für den Grundeigentümer verbindlich. Er wird deshalb auch als öffentlich-rechtliche Nutzungsbeschränkung im Grundbuch angemerkt und bindet damit auch allfällige Rechtsnachfolger.

Etappierbarkeit: Im Gegensatz zur Baubewilligung und der ihr nahestehenden Gesamtüberbauung ist der Quartierplan zeitlich nicht befristet und im Prinzip solange gültig, bis er formell, das heisst nach den gleichen Verfahrensvorschriften wie bei dessen Aufstellung, aufgehoben wird. Gestützt auf

Art.21 des Raumplanungsgesetzes müssen die Quartierpläne jedoch überprüft und nötigenfalls angepasst werden, sofern die Verhältnisse erheblich geändert haben. Diese Überprüfungspflicht ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass die Realisierung und bauliche Umsetzung des Quartierplans grundsätzlich nicht an Fristen gebunden und die volle Etappierbarkeit gewährleistet ist.

Flexibilität des Inhaltes: der Schaffhauser Quartierplan kennt keinen Mindestinhalt; Form, Inhalt und Darstellung richten sich nach den jeweiligen Bedürfnissen. Abweichungen von Vorschriften der Bau- und Nutzungsordnung sind jedoch nur soweit erlaubt, als dies in der Bauordnung selbst vorgesehen ist. Diese Regelung erlaubt indes, dass die Gemeinden zum Beispiel die Ausnützung – vor allem für bereits überbaute Gebiete! – nicht im Zonenplan, sondern im (obligatorischen) Quartierplan festlegen und damit optimal auf die bestehenden Verhältnisse Rücksicht nehmen können. Eine solche Regelung hat insbesondere dann Vorteile, wenn die vorhandene Bau- und Grundstückstruktur derart heterogen ist, dass die Festlegung einer durchschnittlichen Ausnützungsziffer über ein grösseres Gebiet im Rahmen des Zonenplans nicht zweckmässig oder gar unmöglich scheint. Die Nachteile dieser Lösung liegen darin, dass nicht mehr ohne Quartierplan gebaut werden kann und sich die Realisierung eines Bauvorhabens um die Quartierplanphase verlängert. Die Verzögerung lässt sich jedoch in Grenzen halten, wenn auch von Seiten der Bauwilligen entsprechende Vorarbeiten geleistet werden.

Anordnungsspielraum: Es liegt grundsätzlich in der Kompetenz des Gemeinderates, bei Bedarf oder auf Verlangen der Grundeigentümer das Quartierplanverfahren anzuordnen und nach den Verfahrensvorschriften des Baugesetzes durchzuführen. Im Sinne von Art. 4 des Raumplanungsgesetzes besteht jedoch bei der Sondernutzungsplanung sowohl eine Informationspflicht als auch eine zu gewährende Mitwirkungsmöglichkeit seitens der Bevölkerung und vor allem seitens der betroffenen Grundeigentümer. In vielen Gemeinden ist es den Grundeigentümern sogar freigestellt, einen Quartierplan auf privater Basis ausarbeiten zu lassen, allerdings besteht keine Genehmigungspflicht seitens der Behörde. Wird diese jedoch erteilt, erlangen die privaten Quartierpläne die gleiche Rechtsverbindlichkeit wie die amtlichen.

Es darf nicht verschwiegen werden, dass dem Quartierplan auch einige Nachteile anhaften:

Mangelnde Flexibilität: Ein genehmigter und in Rechtskraft erwachsener Quartierplan ist ein ebenso starres Planungsinstrument wie die Bauordnung selbst, auch wenn er in zeitlicher und fachlicher Hinsicht aktueller und auf spezifische Verhältnisse zugeschnitten ist. Abweichungen von Quartierplanvorschriften sind denn auch meist nur über formelle Änderungsverfahren oder aber mittels Ausnahmebewilligungen möglich. Die Vorschriften von Quartierplänen sollten daher möglichst von unnötigem Ballast und vor modischen Details befreit sein und keinen Baustil festlegen.

Fehlende Realisierungspflicht: Die Idee, die hinter einem Quartierplan steckt, mag noch so gut sein, sie bleibt aber Utopie und Wunschdenken, solange sie baulich nicht vollzogen ist. Wohl ergibt sich aus den Nutzungs- und Quartierplanvorschriften die bindende Verpflichtung, diese beim Bauen auch einzuhalten, allein eine Pflicht zum Bauen existiert bislang noch nicht. Obschon auch im Hinblick auf die haushälterische Bodennutzung eine Bau- und Nutzungspflicht wünschbar wäre, scheint sie – mit Ausnahme vielleicht der Mindest-Ausnützungsziffer – weder auf Stufe Bauordnung noch beim Quartierplan realisierbar. Auch wenn die fehlende Realisierungspflicht als allgemeiner Planungsmangel beurteilt wird und als solcher nicht allein dem Quartierplan anlastet, muss man sich diesen Umstand auch vor jeder neuen Quartierplanung vor Augen halten, sofern man nicht desillusioniert und vom Ergebnis enttäuscht werden will. Aus diesen Gründen empfiehlt es sich, Quartierpläne nur dort einzusetzen, wo auch mit einer raschen Realisierung gerechnet werden kann. Mit andern Worten: Quartierpläne «auf Vorrat» sind nicht nur mühsamer in der Bearbeitung, sie bringen auch weniger Nutzen!

Wenn man trotz gewisser Mängel zum Instrument des Quartierplans greift, gilt es erst einmal die Grundeigentümer davon zu überzeugen, dass sich der zeitliche und finanzielle Aufwand auch wirklich lohnt. Obschon die mit dem Quartierplan angestrebte Verbesserung der Siedlungsqualität vorwiegend im Interesse der Grundeigentümer selbst liegt, sollten als Gegenleistung für deren Aufwand auch angemessene Vorteile gegenüber der Regelbauweise eingeräumt werden können, wie beispielsweise Ausnützungserhöhungen (Bonus) oder geringere Grenz- und Gebäudeabstände. Da-

mit könnten auch Beiträge im Sinne des verdichteten Bauens oder der qualifizierten Verdichtung geleistet und ausserdem bestehende Infrastrukturanlagen besser ausgelastet werden.

Zusammenfassend betrachten wir den Quartierplan im Rahmen der Siedlungserneuerung als durchaus zweckmässiges Planungsinstrument, sofern die Voraussetzungen günstig und die Ziele nicht allzu hoch gesteckt sind. Verfahrenstechnische Nachteile und insbesondere der zeitliche und finanzielle Aufwand müssen mit Gegenleistungen aufgewogen und damit ein Anreiz für dieses eher aufwendige Planungsverfahren geschaffen werden.

6.3 Baulinienplan

Obschon der Baulinie traditionellerweise die Aufgabe zukommt, Trassen für neue oder auszubauende Strassen und Wege zu sichern, wird sie je länger desto mehr auch für gestalterische Zwecke eingesetzt, sei es im Zusammenhang mit einem Quartierplan oder in einem eigenständigen Verfahren. In städtebaulich empfindlichen Gebieten können so die Stellung und Grundrisse der Gebäude mit Baulinien verbindlich festgelegt und mit Innenbaulinien rückwärtige Grünbereiche wirksam geschützt werden.

So werden zum Beispiel erwünschte Gebäudefluchten am zweckmässigsten mittels Baulinien festgelegt. Dies kann nur dann Probleme aufwerfen, wenn der Abstand dieser Flucht zum öffentlichen Grund kleiner als 5.00m ist und damit das baugesetzliche Mindestmass unterschreitet (Art. 30 BauG). In solchen Fällen hilft nur eine Ausnahmebewilligung weiter, da sich die Gemeinden nicht über das Kantonsrecht hinwegsetzen können. Ist eine solche Baulinie aber einmal rechtskräftig, wird nebenbei auch noch erreicht, dass allenfalls bereits auf dieser Flucht stehende Altbauten nicht mehr als altrechtlich betrachtet werden müssen und entsprechend grosszügiger umgestaltet werden können.

Zusätzliche Möglichkeiten ergeben sich mit Innen- oder Hofbaulinien, mit welchen schützenswerte Innengärten und Hofbereiche geschützt oder zumindest von einer Überbauung freigehalten werden können.

In bezug auf das Verfahren und die Genehmigung gelten die gleichen Regeln wie beim Quartierplan, entsprechend gelten auch die gleichen Vorbehalte und Empfehlungen: Das Baulinienverfahren als Bestandteil der Sondernutzungsplanung ist mitsamt seinem Auflage-, Genehmigungs- und Rekursverfahren relativ aufwendig, es bietet als Gegenleistung dafür Verbindlichkeit und Sicherheit bei allerdings wenig Flexibilität.

6.4 Baulandumlegung

Die Baulandumlegung kommt immer dann zur Anwendung, wenn die bestehenden Grundstücke wegen ihrer Form oder Grösse eine bauordnungskonforme Überbauung erschweren oder gar verunmöglichen. Gestützt auf Art.16 BauG kann die Baulandumlegung vom Gemeinderat angeordnet werden, sofern ihr die Mehrheit der Grundeigentümer, denen mehr als die Hälfte des einbezogenen Bodens gehört, zugestimmt hat. Diese Zustimmung ist gemäss Art. 20 RPG dann nicht erforderlich, wenn die Baulandumlegung wegen des Erlasses einer Sondernutzungsplanung (Quartierplanung!) unerlässlich ist; in diesen Fällen kann die Baulandumlegung vom Gemeinderat angeordnet und auch durchgeführt werden. Liegt die Baulandumlegung vorwiegend im Interesse des Strassenbaus, richtet sich das Baulandumlegungsverfahren nach den Vorschriften des Strassengesetzes, wonach die Zustimmung der Grundeigentümer auch nicht erforderlich ist.

Aus dem Inhalt und Wesen der Baulandumlegung ergibt sich, dass diese kaum allein für sich durchgeführt werden kann und soll, sondern praktisch immer im Zusammenhang mit dem Erlass oder der Überarbeitung eines Quartierplanes.
Sind die Verhältnisse so einfach, dass auf ein Quartierplanverfahren verzichtet werden kann, genügt meist auch ein einfacheres Grenzbereinigungsverfahren anstelle der Baulandumlegung.

Obschon mit einer Baulandumlegung auch komplizierte Grundstücksverhältnisse bereinigt und Parzellen im Sinne des Gesetzes baureif gemacht werden können, ist es kaum als das Instrument der Siedlungserneuerung zu betrachten: Im überbauten Gebiet gelten die bestehenden Grenzen noch weit mehr als unantastbares Gut als auf der grünen Wiese und sind deshalb nach Möglichkeit zu schonen. Die Grundeigentümer werden eher Servitute im Sinne von Näherbaurechten oder Nutzungsbeschränkungen dulden als Veränderungen im Grenzverlauf, da sie Inkonvenienzen im eigenen Gartenbereich befürchten müssen.

Die Baulandumlegung wird im überbauten Gebiet vor allem dann zum Zuge kommen, wenn – zusammen mit einem Quartierplan – eine wesentliche Umstrukturierung und Neuerschliessung eines Gebietes ins Auge gefasst werden muss, wie beispielsweise als Folge einer neuen Umfahrungsstrasse. Doch dies sind eigentlich nicht mehr «klassische» Aufgaben der Siedlungserneuerung.

6.5 Schlussfolgerungen

Mit Sondernutzungsplänen und Quartierplanvorschriften lassen sich unter gewissen Voraussetzungen Aufgaben der Siedlungserneuerung bewältigen, die mit der Bau- und Nutzungsordnung allein kaum lösbar und im ordentlichen Bewilligungsverfahren chancenlos wären. Allein die Komplexität und Schwierigkeit der Aufgabe rechtfertigt in diesen Fällen ein etwas aufwendigeres Verfahren, dessen Verbindlichkeit allerdings auf Kosten der Flexibilität geht. Sondernutzungspläne sind immer dann ratsam, wenn örtlich differenzierte Planungsziele über lange Zeit aufrecht erhalten werden müssen und deren Umsetzung nicht innert einer bestimmten Frist erfolgen kann und muss.

1 Konzepte und Leitbilder

1.1 Quartierschutz in Schaffhausen **32**

1.2 Leitbild 1990 der Stadt Illnau-Effretikon **35**

1.3 Städtebauliche Studien St. Gallen **39**

Quartierschutz in Schaffhausen

Als **Quartierschutzgebiete** werden in der Stadt Schaffhausen jene Gebiete bezeichnet, für die aufgrund ihrer besonderen städtebaulichen, architektonischen und geschichtlichen Qualitäten erhöhte Anforderungen an das Bauen gestellt werden können im Sinne von Art.11 BO (vgl. Kap. 5.3).Nach diesen Bestimmungen ist es der Bewilligungsbehörde erlaubt, im Rahmen dieser erhöhten Anforderungen *zusätzliche Vorschriften nach Art. 2 BauG* zu erlassen, d.h. je nach Bedarf die Bauvorschriften der Regelbauweise gemäss Bauordnung und Zonenplan zu verschärfen oder gegebenenfalls zu lockern. Damit ist die Möglichkeit gegeben, nach Bedarf massgeschneiderte Lösungen treffen zu können, ohne auf Sonderrecht (Sondernutzungspläne, Ausnahmebewilligungen etc.) zurückgreifen zu müssen. Es darf jedoch nicht verschwiegen werden, dass eine derart grosszügige Regelung nur funktionieren kann, wenn zwei wichtige Voraussetzungen erfüllt sind: eine möglichst gute Übereinstimmung zwischen den Nutzungsvorschriften und dem vorhandenen Siedlungscharakter und das Vorhandensein von zusätzlichen Entscheidungsgrundlagen.

Zum ersten: Bei der Revision des Zonenplans wurden zu Beginn für sämtliche Quartiere detaillierte *Nutzungserhebungen* durchgeführt und die erwünschte Siedlungsentwicklung grob festgelegt. Erst aufgrund dieser Bestandesaufnahme und den Leitbildvorstellungen wurden den einzelnen Gebieten die Nutzungszonen zugeordnet und die zulässigen Ausnützungsziffern festgelegt. Damit wurde in erster Linie verhindert, dass mit zu hohen Ausnützungsziffern massstabsprengende Neubauten provoziert und schützenswerte Siedlungsbilder gestört würden. In besonders schützenswerten Gebieten wurde sogar in Kauf genommen, dass die zulässigen Ausnützungsziffern unter dem bestehenden Wert liegen. Obschon man damit praktisch altrechtliche Bauten im Sinne von Art. 55 BauG geschaffen hat, ist die bauliche Erneuerung in diesen Gebieten dank der grosszügigen gesetzlichen Regelung bisher nicht eingeschränkt worden.

Zum zweiten: Eine noch so verantwortungsbewusste Bewilligungsbehörde dürfte Mühe haben, einen derart grossen Ermessens- und Anordnungsspielraum ohne Anzeichen von Willkür und ohne zeitliche Verzögerung auszunützen, wenn ihr nicht zusätzliche *Entscheidungsgrundlagen* zur Verfügung stehen würden. Im Falle des Quartierschutzes liegen solche Grundlagen auf zwei Ebenen vor: Auf der Ebene des (behördenverbindlichen) Richtplanes werden die einzelnen Quartierschutzgebiete bezeichnet und in ihrem geographischen Umfang dargestellt. Auf der Ebene von Richtlinien oder Konzepten werden für die einzelnen Quartierschutzgebiete die erwünschten Gestaltungsvorschriften formuliert. Je nach Bedarf handelt es sich dabei um verbale Umschreibungen, um planliche Darstellungen oder um eine Kombination beider Elemente. Die folgenden Beispiele mögen illustrieren, was bisher als zweckmässig erachtet worden ist:

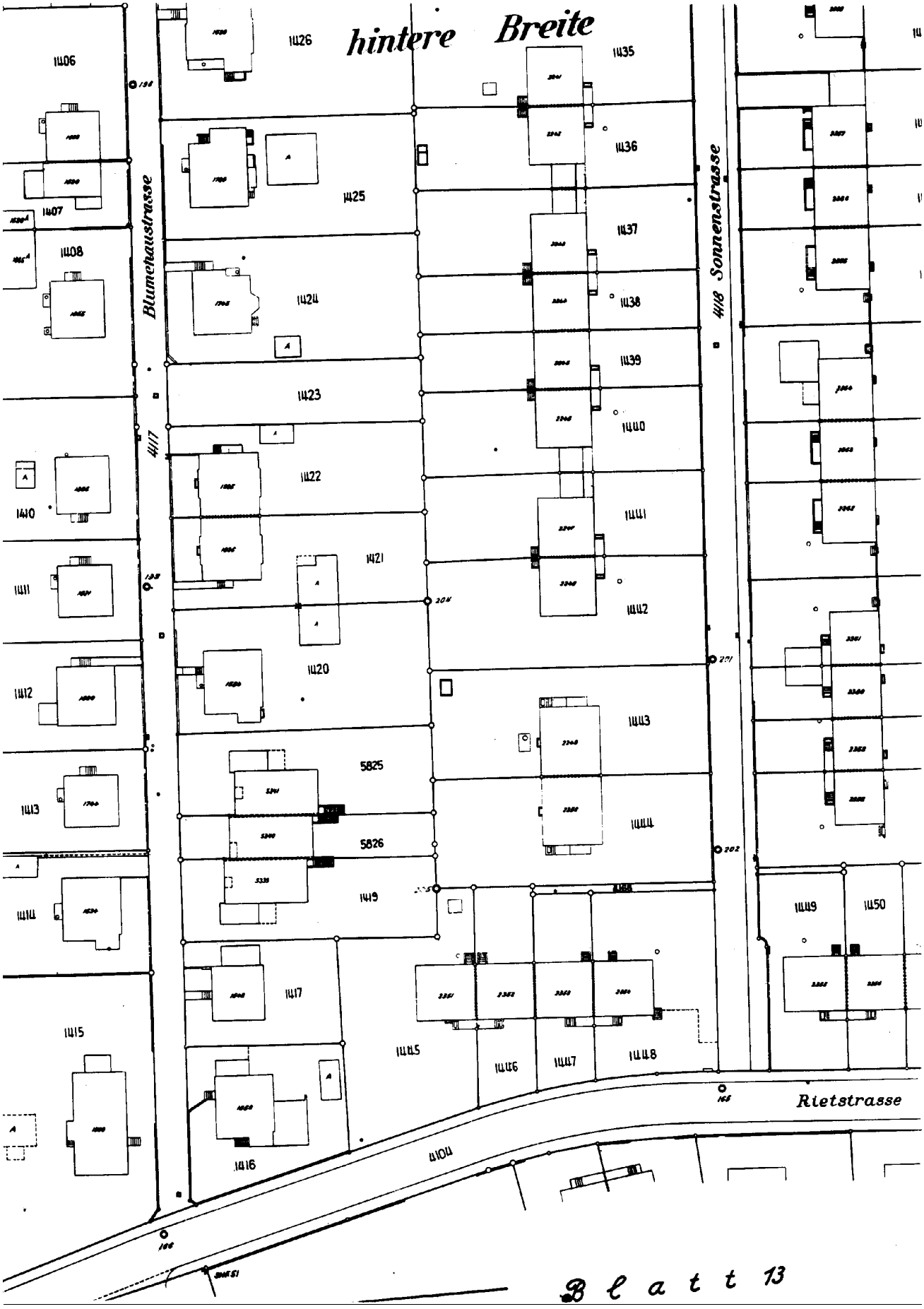
Quartierschutzgebiet «hintere Breite» (Sonnenstrasse):

Dieses Gebiet umfasst verschiedene, in sich geschlossene Siedlungstypen, allen voran die typische Reihenhaussiedlung aus den 20er Jahren an der Sonnenstrasse. Die bestehenden Ausnützungsziffern lagen damals zwischen 0,26 und 0,36. Da der vorhandene Siedlungscharakter als erhaltenswert bezeichnet werden konnte, wurde dieses Gebiet anlässlich der Zonenplanrevision 1982 von der Wohnzone mit mittlerer Ausnützung (Wm, AZ=0,70!) in die Wohnzone mit geringer Ausnützung (Wg, AZ=0,35) abgezont und zusätzlich im Richtplan «Siedlung» als *Quartierschutzgebiet* bezeichnet.

In der Folge wurden mit Richtlinien die wichtigsten Gestaltungsempfehlungen formuliert und die bedeutenden Gebäudefluchten mittels Gestaltungs-Bau- und Innenbaulinien festgelegt, getrennt für Haupt- und Nebenbauten. Damit konnten nicht nur städtebaulich wichtige Vorgartengebiete geschützt, sondern auch die grossen rückwärtigen Gartenbereiche, die das Landschaftsbild besonders prägen, erhalten werden. Trotz oder gerade dank dieser festgelegten «Spielregeln» hat sich in den letzten Jahren eine meist erfreuliche Siedlungserneuerung abgespielt, wozu nicht nur die Entscheidungsgrundlagen selbst beigetragen haben, sondern vor allem deren rechtzeitige Verfügbarkeit.

Situationsplan, vgl. nächste Seite

Situationsplan des Quartierschutzgebietes «hintere Breite», (Ausschnitt)



Quartierschutzgebiet «Niklausen» (Eisenbahnersiedlung):

Noch krasser als auf der Breite waren die Verhältnisse bei der Eisenbahnersiedlung auf dem Niklausen. Die Arbeiterhaussiedlung entlang der Stimmer- bzw. Akazienstrasse aus den 30er Jahren wiesen eine Ausnützungsziffer von unter 0,20 auf; im Zonenplan von 1968 war dieses Gebiet der Wohnzone mit hoher Ausnützung (Wh, AZ=0,85!) zugewiesen. Da anfang der 80er Jahre niemand mehr mit einer Vervierfachung des Gebäudevolumens rechnete, wurde das Areal im neuen Zonenplan von 1982 der Wohnzone mit geringer Ausnützung (Wg, AZ=0,35) zugewiesen und damit erheblich abgezont. Da diese Abzonung im Interesse sowohl der Stadt als auch der Bewohner selbst lag, wurde – wie in allen andern Fällen auch! – keine Entschädigung geschuldet.

Im Hinblick auf bauliche Ergänzungen in Form von An- und Nebenbauten wurden zur Erhaltung der Homogenität der Siedlung detaillierte Gestaltungsrichtlinien ausgearbeitet, und zwar in enger Zusammenarbeit zwischen dem beauftragten Architekten und den Bewohnern einerseits und dem städtischen Hochbauamt anderseits. Auf der Basis dieser Gestaltungsrichtlinien wurden in den Jahren 1991 bis 1992 umfangreiche Standardanpassungen vorgenommen, dank denen der Wohnwert wesentlich erhöht werden konnte, ohne das Siedlungsbild zu beeinträchtigen.

Quartierschutzgebiet «Emmersberg»:

Das Quartierschutzgebiet Emmersberg erwies sich aufgrund der insgesamt äusserst heterogenen Siedlungsstruktur mit Dichtewerten zwischen 0,26 und 0,76 als schwieriges Gebiet. Aufgrund der Gebäudehöhen und der Geschosszahlen waren zonenplanerische Massnahmen 1982 nicht erforderlich, das heisst das Gebiet konnte bedenkenlos in der Wohnzone mit mittlerer Ausnützung (Wm) belassen werden. Dagegen kam die allgemeine Reduktion der Ausnützungsziffer sehr gelegen, brachte sie doch mit 0,55 statt 0,70 für die Wohnzone Wm eine Grössenordnung, die weit näher bei den bestehenden Durchschnittswerten lag. Die Schwierigkeiten lagen zumeist bei den zwar quartiertypischen, aber nicht bauordnungskonformen Grenz- und Gebäudeabständen. Wegen der Sockelgeschosse und der teilweise ausgebauten Dachgeschosse wurden vielfach auch die zulässigen Gebäudehöhen bzw. die zulässigen Geschosszahlen überschritten. In einer umfangreichen Dokumentation wurde versucht, für die einzelnen Strassenzüge und Gebäudegruppen gemeinsame Gestaltungsempfehlungen zu formulieren und die Richtung der erwünschten Siedlungsentwicklung festzulegen. Dazu gehörte neben der Stellung und architektonischen Gestaltung der Bauten auch die Begrünung und die Gestaltung des Aussenraumes, insbesondere des Vorgartenbereiches als halböffentliche Zone. Diese Richtlinien leisteten in der Vergangenheit schon oft gute Dienste, nicht nur im Baubewilligungsverfahren, sondern auch bei gerichtlichen Auseinandersetzungen im Rekursfall.

Schlussbemerkungen
Zusammenfassend und rückblickend darf das in der Bauordnung unter dem Begriff «Quartierschutz» festgelegte Verfahren als durchweg positiv beurteilt werden, dies jedoch nur dank der Existenz ergänzender Entscheidungsgrundlagen in Form von Richtlinien und Gestaltungsempfehlungen.

PS: Unter Berücksichtigung der laufenden Diskussionen rund um die Ausnützungsziffer wird man sich anlässlich der bevorstehenden Revision von Bauordnung und Zonenplan auch in Schaffhausen Gedanken darüber machen müssen, ob man im überbauten Gebiet (und nur hier!) auf die Ausnützungsziffer verzichten kann und will. Als Ersatz käme eine «Zonierung auf den Bestand» oder eine «Volumenerhaltungszone» in Frage, verbunden mit Gestaltungsrichtlinien im Sinne des bisherigen Quartierschutzgedankens.

Leitbild 1990 der Stadt Illnau-Effretikon

Mit dem Leitbild 1990 wollte der Stadtrat von Illnau-Effretikon dem Parlament und einer weiteren Öffentlichkeit seine Entwicklungsvorstellungen bekannt machen. Auch wenn sich das Leitbild bewusst auf die bauliche Entwicklung beschränkt, wurden die Aspekte Umwelt, Finanzen und Soziales mitberücksichtigt. Das Leitbild ist seinem Charakter nach mit dem Finanzplan vergleichbar. Es zeigt – teils bewusst mit einem idealistischen Zug – planerische Absichten, die nachfolgend mit den bekannten Mitteln der Ortsplanung umgesetzt werden müssen.

Das Leitbild äussert sich in knapper Form zu folgenden Themenbereichen; sie enthalten je Ausführungen zur «Bisherigen Entwicklung», dem «Entwicklungsspielraum» und einer daraus abgeleiteten «Zielsetzung 1990».
A: Stadtentwicklung (Gegenüberstellung Konzept 1975 mit Leitbild 1990)
B: Bevölkerungsentwicklung / Flächen für Einwohner
C: Arbeitsplätze / Flächen für Arbeitsplätze
D: Nachverdichtung
E: Grundordnung – Sonderregelungen
F: Grösse des Siedlungsgebietes
G: Erschliessungsmassnahmen
H: Verkehr
I: Energie
K: Kultur – Freizeit – Erholung

Aus dem Inhalt des Leitbildes (auszugsweise Abschrift)

A: Stadtentwicklung

Bisherige Entwicklung
Bis zu den fünfziger Jahren war die Gemeinde Illnau ein beschauliches Gemeinwesen, welches stark von der Landwirtschaft geprägt war. Zwischen 1960 und 1970 fand ein fast explosionsartiges Wachstum statt. Die Einwohnerzahl schnellte von 6000 auf 14 000 Einwohner hoch. Noch 1972 glaubte man, dass sich diese Entwicklung im gleichen Sinne weiterführen lasse. Man plante für 30 000 Einwohner … Nach einer denkwürdigen politischen Auseinandersetzung wurde dann jedoch 1975 ein Konzept verabschiedet, welches zu einer Stabilisierung der Bevölkerungszahl führte. Dieses Konzept 1975 bildete die Grundlage der noch heute verbindlichen Planungen in Kanton, Region und Gemeinde. In dieser Zeit hat die Stadt an Selbstbewusstsein gewonnen: Aus der ehemaligen Schlafgemeinde entstand eine lebendige, offene Gemeinschaft.

Entwicklungsspielraum
Illnau-Effretikon wird ab 1990 mit der S-Bahn noch besser ins regionale und überregionale Verkehrsnetz eingebunden. Diese Steigerung der Verkehrsgunst macht Illnau-Effretikon als Wohn- und Arbeitsort nochmals attraktiver. Die Stadt kann diesen Entwicklungsdruck nutzen, um ihre Ziele für die Stadtentwicklung zu verwirklichen.
Denkbar wäre einerseits eine Stadtentwicklungspolitik, die versucht, unter diesen günstigen Verhältnissen sowohl bevölkerungsmässig wie auch bezüglich Arbeitsplätzen zu wachsen. Dies würde bedeuten, einen möglichst grossen Anteil des für die engere Region zu erwartenden Bevölkerungswachstums nach Effretikon zu ziehen. Zu diesem Zweck wären neue geeignete Bauzonen bereitzustellen und zu erschliessen. Die Umstrukturierung bestehender Quartiere wäre zu erleichtern und die erforderliche Siedlungsausstattung voranzutreiben.
Anderseits wäre es denkbar, für ein Nullwachstum, ja sogar für eine gewisse Abnahme einzutreten. Zu diesem Zweck wären die möglichen Baugebiete nicht zu erschliessen und auch die Umstrukturierung bestehender Quartiere nicht zu fördern.
Es liegt auf der Hand, dass es zwischen diesen beiden Entwicklungsextremen zahlreiche Zwischenlösungen gibt.

Zielsetzung 1990
Die Stadt Illnau-Effretikon will ein selbstbewusstes, eigenständiges Gemeinwesen bleiben.

Zur besseren Verwurzelung der Einwohner in ihrer Stadt ist das Wohneigentum zu fördern.

Den zu erwartenden Entwicklungsdruck will die Stadt wie folgt nutzen:
- Das Bevölkerungswachstum der Stadt soll im Einklang mit dem Bevölkerungswachstum von Kanton und Region stehen. Ein verstärktes Wachstum, welches zwangsläufig zu Lasten von wirtschaftlich schwächeren Regionen erfolgen würde, wird nicht angestrebt.
- Dagegen soll die Zahl der Arbeitsplätze soweit erhöht werden, dass die Pendlerbilanz ausgeglichen wird.

Zu diesem Zwecke sind:
- Nachverdichtungen in bereits überbauten Gebieten und das Schliessen von Baulücken zu fördern,
- in der Bau- und Zonenordnung gute Voraussetzungen zu schaffen,
- die erforderlichen Erschliessungsmassnahmen an die Hand zu nehmen und
- eine aktive Wirtschaftsförderung mit einer darauf ausgerichteten Landerwerbspolitik weiterzuführen.

D: Nachverdichtung

Bisherige Entwicklung
Die bauliche Dichte in den überbauten Wohn-, Kern- und Zentrumszonen ist sehr unterschiedlich. Sie liegt zwischen 10% und 100%, je nach Lage, Art der Zone und Verwendungszweck. Im Durchschnitt beträgt sie allerdings lediglich rund 40%.
Zahlreiche Überbauungen und Quartierteile sind gemäss der damals gültigen Bau- und Zonenordnung erstellt worden. Sie bedürfen heute sowohl bezüglich der bautechnischen Anforderungen wie auch zur Erreichung einer zeitgemässen Wohnqualität einer Erneuerung.

Entwicklungsspielraum
Im Interesse eines haushälterischen Umgangs mit den bestehenden Bauzonen ist eine qualitätsvolle Nachverdichtung bereits überbauter Gebiete zu fördern. Der Spielraum für diese Nachverdichtung ist je nach den baulichen Gegebenheiten unterschiedlich. Eine generelle Beurteilung der Bauzonen zeigt, dass theoretisch die Nachverdichtung ein recht hohes Flächenpotential erschliessen könnte. Realistischerweise sind jedoch dort kaum grosse Entwicklungen möglich, wo neue Überbauungen vorliegen, wo die Grundeigentumsverhältnisse kompliziert sind, wo bereits eine hohe Dichte vorhanden ist oder wo die Qualität des heutigen Quartiers überdurchschnittlich ist. Eine vorsichtige Schätzung ergab, dass in den überbauten Gebieten mit einem Nachverdichtungspotential von rund 15 0000 m^2 Bruttogeschossfläche gerechnet werden kann.
Eine Nachverdichtung kann auf unterschiedlichste Art und Weise ermöglicht werden (vgl. Kapitel Grundordnung – Sonderregelungen):
- Aufzonung in der Bau- und Zonenordnung,
- Erlass von Sonderbauvorschriften,
- Festsetzen von Gestaltungsplänen.

Zielsetzung 1990
Die Stadt will die Nachverdichtung in bereits überbauten Gebieten fördern. Unter Nachverdichtung versteht die Stadt das Ergänzen von Gebäudezeilen, das Anbauen, Verlängern, Zusammenbauen und Aufstocken bestehender Bauten sowie die Integration bestehender Bauten in zusammenhängende Gebäudekomplexe. Nachverdichten heisst nicht Abbruch bestehender Bauten und Ersatz durch grössere Bauvolumen, sondern Weiterbauen unter Verwendung vorhandener Bausubstanz.

Nachverdichtung soll immer zu einer Aufwertung der Siedlung führen. Es müssen neue Qualitäten entstehen und zwar
- bezüglich Wohnqualität und Wohnkomfort,
- zur Werterhaltung/Wertsteigerung von Bauten (Wärmedämmung, Energieverbrauch, Lärmschutz),
- durch ortsbauliche Verbesserungen zur Schaffung attraktiver Aussenräume,
- durch ökologische Aufwertung (Begrünung, Artenreichtum),
- mit einer rücksichtsvollen Verkehrserschliessung zur Verbesserung der Verkehrssicherheit und des Wohnumfeldes,
- durch Verbesserung der Infrastruktur.

E: Grundordnung – Sonderregelungen

Bisherige Entwicklung
In unserer Rechtsordnung ist es traditionell so, dass das Mass der baulichen Nutzung und die minimal zu erreichende Qualität durch Bauvorschriften und Zonenplan vorgegeben werden. Der Grundeigentümer hat einen Anspruch darauf, im Rahmen dieser Spielregeln seine Absichten realisieren zu können.
Die Stadt hat mit der Bau- und Zonenordnung vom 22. November 1984 von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht. In dieser Grundordnung wurde mit Rücksicht auf die ortsbaulichen und landschaftlichen Gegebenheiten der Spielraum zur Festlegung des Dichtemasses verantwortungsvoll interpretiert, nicht aber voll ausgeschöpft.

Entwicklungsspielraum
«...»
Die qualitativen Anforderungen sind in der Grundordnung relativ bescheiden: Die Qualität muss lediglich «genügend» sein. In Sonderregelungen dagegen können erhöhte Anforderungen gestellt werden. Es fragt sich somit, ob eine erhöhte Dichte in den bereits überbauten Gebieten in der Grundordnung oder in einer Sonderregelung erlassen werden soll.

Zielsetzung 1990
Die Stadt animiert die Grundeigentümer, Studien für die Nachverdichtung zu entwickeln und mit der Stadt zu besprechen.
Um die zu erreichenden Qualitätssteigerungen sicherzustellen, sind massgeschneiderte Sonderregelungen anzustreben (Arealüberbauungen, Gestaltungspläne, Sonderbauvorschriften).
Die Stadt erarbeitet nach Bedarf Quartierrichtpläne, um die Vorschläge der privaten Eigentümer im Gesamtzusammenhang beurteilen zu können und um die Vorstellungen verschiedener Grundeigentümer zu koordinieren.
In den Zonen E2 und W2 wird geprüft, ob Sonderbauvorschriften sinnvoll wären.

Städtebauliche Studien St. Gallen

Quellen:
Besselaar Mark und Schumacher Fritz, Die Revision des Zonenplanes der Stadt St. Gallen. Von zwei zu drei und mehr Dimensionen in: Dokumente und Informationen zur Schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung (DISP) Nr. 108, Januar 1992, S. 13 ff.
Heilig Edgar, St. Gallen: Städtebauliche Studien (Arbeiten für die Stadtplanung 1981–1991) in: architheses, Zeitschrift und Schriftenreihe für Architektur Nr. 6–91, November/Dezember 1991, S. 23 ff.

(Auszug aus architheses 6–91)
«Die Städtebaulichen Studien sind Entwurfsarbeiten für grössere stadträumliche Zusammenhänge eher problematischer Stadtgebiete. Sie liegen thematisch zwischen konkret formulierten, parzellenbezogenen Bauprojekten und den traditionellen Planungsinstrumenten und haben keinen rechtlich verbindlichen Status. Umfang und Detaillierungsgrad richten sich nach dem konkreten Planungsanlass, der ganz unterschiedlicher Natur sein kann: Ballung von grösseren Bauvorhaben, Strassenprojekte, Standortfragen öffentlicher Bauten, Zonierungsabsichten, Überlegungen zur Stadtentwicklung usw.
Die Studien entstehen im Auftrag des Hochbauamtes und werden von selbständigen Architekturbüros in enger Zusammenarbeit mit der Abteilung Stadtplanung durchgeführt. Die beauftragten Architekten arbeiten mit den Mitteln des städtebaulichen Entwurfs. Der konzeptionelle Ansatz basiert auf einer ausführlich dokumentierten siedlungshistorischen Untersuchung, die als Bestandteil in die Studie integriert wird, und einer städtebaulichen Problemanalyse, die dem Bearbeiter Hinweise auf städtebauliche und planerische Defizite, konkrete Bauabsichten und regionale Entwicklungsmöglichkeiten gibt.
Neben der Lösung des konkreten Projektanlasses geben die Studien Hinweise und Anregungen für den städtebaulichen Bezug privater Einzelprojekte (Bauberatung), für die Erarbeitung rechtsverbindlicher Instrumente wie Überbauungspläne oder Gestaltungspläne; sie dienen auch als Grundlage für Wettbewerbe und Studienaufträge. Sowohl in ihrem methodischen Ansatz wie auch in ihrem Anwendungsbereich ist ein offener Entwicklungsspielraum gegeben, d.h. das Instrument ist anpassungsfähig und lässt sich flexibel handhaben.

In formaler Hinsicht sind Umfang und Detaillierungsgrad, besonders die Wahl des Bearbeitungsmassstabes, selbstverständlich von der jeweiligen Aufgabenstellung abhängig. Sie werden von Fall zu Fall neu festgelegt. Die Massstäbe 1:1000 und 1:5000 haben jene Körnigkeit, die sich für die Erfassung des städtebaulichen Kontextes vom Quartierbereich bis zu ganzen Stadtteilen offenbar am besten eignet.
Eine Besonderheit im inhaltlichen Bereich ist die historisch-typologische Interpretation der Siedlungsentwicklung als integrierter Bestandteil im Aufbau der Arbeiten. Der Historiker liefert nicht einfach ein abgeschlossenes Gutachten ab, wie dies sonst üblich ist, sondern begleitet die Architekten auch im konzeptionellen Teil. Auf diese Weise können entwerferische Impulse immer wieder mit den siedlungshistorischen Grundlagen verglichen werden – und umgekehrt. Die Vertreter der Stadtplanung ihrerseits erarbeiten die für die Situationsanalyse notwendigen Daten zu den konkreten Nutzungsansprüchen, den räumlichen und planerischen Defiziten; auch hier nicht mit einem fixierten Anforderungskatalog, sondern den städtebaulichen Entwurfsprozess begleitend und beeinflussend.
Durch dieses gemeinsame Vorgehen sollen die konzeptionellen Vorschläge der Architekten, die ja immer eine persönliche Handschrift tragen, eine breitere Basis erhalten, einen Rückhalt, der für die Anwendung der städtebaulichen Grundsätze einer Studie in der konkreten Beratungssituation nützlich ist. Ein weiterer Vorteil dieser Methode, die sich dem dynamischen Aspekt der Planung entsprechend immer wieder wandeln kann, ist die Verpflichtung für das Hochbauamt, das nicht nur die Rolle als Auftraggeber wahrzunehmen hat, sondern auch inhaltlich und formal mitarbeitet – die Verpflichtung für den Architekten auch, mit den Mitteln seines Metiers über Parzellengrenzen hinaus Verantwortung für die Stadt zu übernehmen.»

Zusammenfassend können die städtebaulichen Studien, von denen bisher in der Stadt St. Gallen vierzehn erarbeitet wurden, wie folgt charakterisiert werden:

Auslöser:
- Anwendung in «instabilen» Gebieten, d.h. gezielt dort, wo planerische und bauliche Entscheide aktuellerweise anstehen.
- Bedürfnis, neben dem Nutzungsgerüst auch kohärente räumliche Vorstellungen urbaner Kontexte zur Verfügung zu haben.

Funktion:
- Ermöglichung einer Architekturpolitik; stärkere Verankerung städtebaulicher Argumente in das Bewusstsein aller Beteiligten, die an der Stadt bzw. am Dorf weiterbauen (Bauherren, Architekten, Juristen, Politiker).
- Städtebauliche Studien können Auslöser und Grundlage sein für (vgl. auch Abb. 2):
- Bauberatung (Aufdeckung und Verbesserung der städtebaulichen Präsenz von privaten Bauvorhaben)
- Erarbeitung von Sondernutzungsplänen (Überbauungsplan, Gestaltungsplan usf.)
- Vornahme von (Teil-)Revisionen des Zonenplans und Neueinzonungen
- Grundlage für Wettbewerbe und Studienaufträge
- Weiterentwicklung zu einem Leitbild bzw. Stadtentwicklungskonzept

Methodik:
- Verbindung von siedlungshistorischer Untersuchung mit städtebaulichem Entwurf.
- Inhalt, Umfang und Detaillierungsgrad offen; insbesondere keine Beschränkung auf einzelne Teilaspekte (z.B. Nutzungsart).
- Keine finalen nutzungsmässigen und gestalterischen Anordnungen; die Studien bilden Grundlage für eine nachfolgende, schrittweise Umsetzung mit den klassischen Mitteln der Ortsplanung (Richt- und Nutzungspläne, Baubewilligungsverfahren).
- Die Studien sind nicht rechtsverbindlich (d.h. insbesondere auch nicht im strengen Sinne behördenverbindlich, wie dies Richtpläne sind).

Abb. 1 Planausschnitt Studie Sitter-West

Abb. 2 Systematik der Studie Sitter-West

Abb. 3 Schematische Darstellung des Vorgehens bei der Bearbeitung von städtebaulichen Studien im Rahmen der Revision des Zonenplans

2 Richtpläne

2.1 Richtplan für die Kernzone I in Neuhausen am Rheinfall, 29. September 1992 44

2.2 Gestaltungsrichtplan «City» Kreuzlingen 1990 46

Richtplan für die Kernzone I in Neuhausen am Rheinfall, 29. September 1992

Ausgangslage
Im Rahmen der Revision der Ortsplanung bildete die Behandlung der eigentlichen **Kernzone** einen wichtigen Eckpunkt. Ähnlich wie in der Stadt Schaffhausen wurde auch in Neuhausen am Rheinfall aus der Erkenntnis heraus, dass in einem sehr komplexen Gemisch von unterschiedlichen Bauformen und -volumen mit der herkömmlichen Regelbauweise keine oder nur unzureichende planerische Festlegungen getroffen werden können, dem Gemeinderat weitgehende Kompetenzen zugestanden. Gleichzeitig wurde er jedoch verpflichtet, als Grundlage für den Vollzug einen Richtplan auszuarbeiten:

Art.30 BO Neuhausen am Rheinfall vom 1. September 1988

Besondere Vorschriften Kernzone I
1 Zur Erreichung von städtebaulich guten Lösungen und einem ausgewogenen Verhältnis zwischen Wohnungen und Arbeitsplätzen bestimmt der Gemeinderat bei Neu- und Umbauten die Bauweise und legt das Nutzungsmass fest. Er kann dabei die Bauflucht, die Gebäudehöhe, die Gebäudetiefe sowie die Grenz- und Gebäudeabstände oder die geschlossene Bauweise vorschreiben.

2 Als Grundlage für die Festlegung von Bauweise und Nutzungsmass bei Neu- und Umbauten erlässt der Gemeinderat einen Richtplan gemäss Art. 59.

Diese recht weitgehenden Kompetenzen kann der Gemeinderat offensichtlich nur dann sinnvoll ausschöpfen, wenn über die zukünftige Entwicklung eine klare räumliche Vorstellung besteht, an der er sich orientieren kann. Obschon der Richtplan nach Art. 59 BO keine unmittelbare Wirkung auf das Grundeigentum hat, ist er für die Baubewilligungsbehörde im Vollzug des Art. 30 BO bindend.

Konzept des Richtplans
Für die Kernzonenplanung stellt sich die grundsätzliche Frage, wie mit der vielfältigen Bausubstanz als «Bruchstücke der Vergangenheit» umgegangen werden soll. Die Auffassung, dass die bauliche Vergangenheit nicht ignoriert werden darf, sondern die verschiedenen Bebauungsschichten der Siedlungsentwicklung als Ausgangslage generell akzeptiert werden, beinhaltet insbesondere auch die Akzeptanz der Leistungen der Konjunkturjahre.

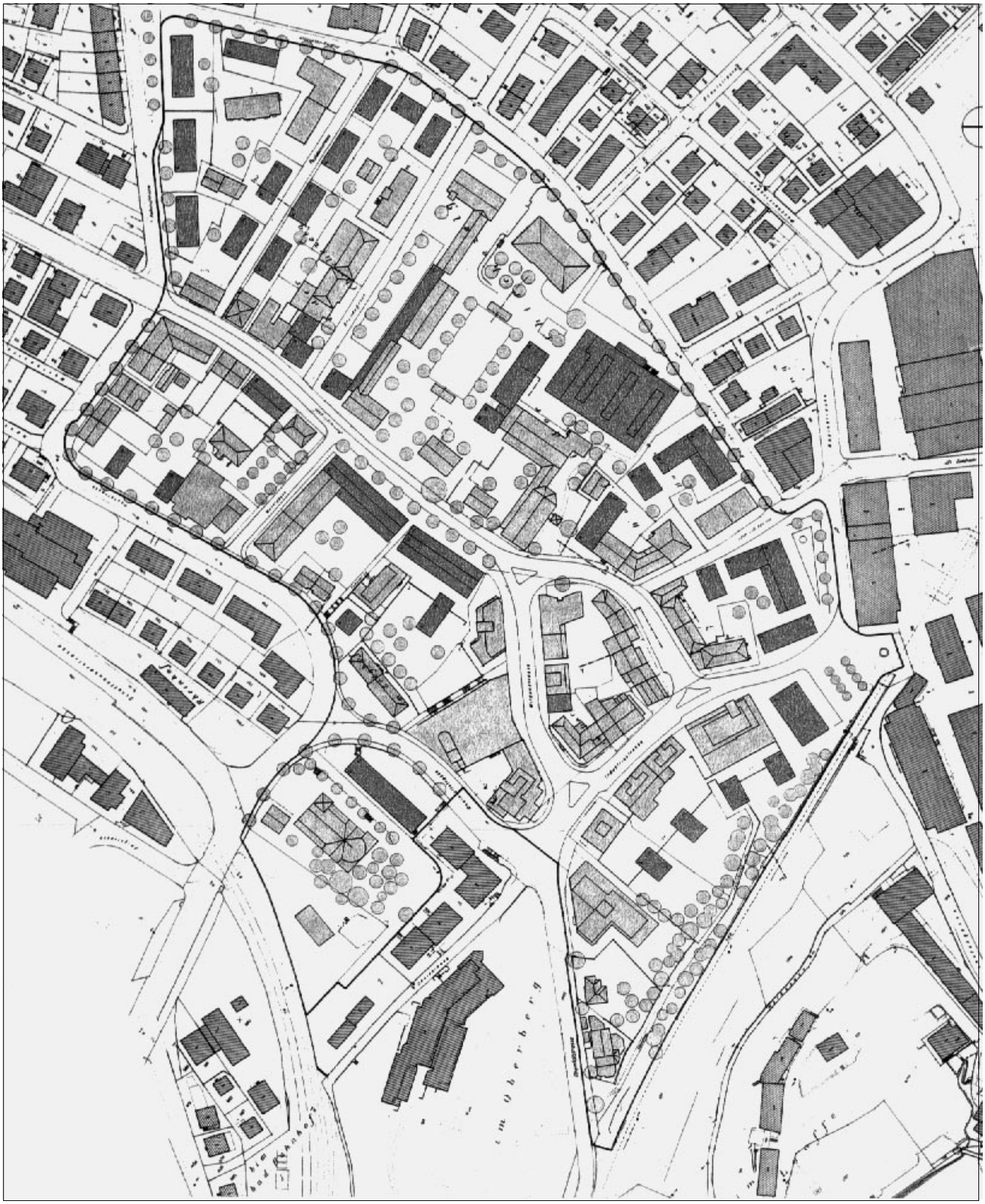
Das Ziel der Kernzonenplanung war es nun, die vorhandenen, positiven Ansätze weiterzuentwickeln und die einzelnen Siedlungsteile mit einer «neuen Ordnung» zu einem zeitgemäss gestalteten und funktionierenden Ortskern zu verschmelzen.

Um das Zentrum langfristig als attraktiven Einkaufs-, Wohn- und Arbeitsort zu entwickeln, müssen für die Zukunft gezielt neue Qualitäten eingebracht werden, welche Neuhausen am Rheinfall wieder eine stärkere Identität und Anziehungskraft verleihen.
Neben den städtebaulichen Aspekten wurden im Rahmen der Kernzonenplanung auch der Vernetzung der Aussenräume, der Nutzungsdurchmischung und der Verkehrsberuhigung grosse Beachtung geschenkt.

Inhalt des Richtplans
Neben einem allgemeinen Teil mit der *Analyse des Bestehenden* und den *konzeptionellen Überlegungen* enthält der Richtplan vor allem die *Empfehlungen* für die acht Teilgebiete und die *Übersichtpläne im Anhang.*

In den *Empfehlungen* werden für jedes Teilgebiet – basierend auf einer zusammenfassenden Würdigung der Ausgangslage und der Festlegung der Entwicklungsziele – die baulichen, gestalterischen und verkehrsmässigen Zielsetzungen verbal und zeichnerisch umschrieben. Zusammenfassend werden diese Vorstellungen der räumlichen Entwicklung in einem Modell visualisiert.

Man darf gespannt sein, wie sich der brandneue Richtplan in der Praxis bewähren wird und wie man sowohl auf Seiten der Behörde als auch auf Seiten der Bauwilligen damit umgeht. Allein aufgrund der Seriosität der Grundlagen und der Tatsache, dass die Bevölkerung aktiv an der Kernzonenplanung mitgewirkt hat, darf jedoch angenommen werden, dass der Richtplan in Verbindung mit Art. 30 BO zum erwünschten Erfolg beitragen kann.



Richtplan Kernzone I von Neuhausen am Rheinfall

Gestaltungsrichtplan «City» Kreuzlingen 1990

Quelle:
Zibell Barbara, Der Gestaltungsrichtplan als Instrument zur Steuerung innerstädtischer Entwicklungsreserven in: Dokumente und Informationen zur Schweizerischen Orts-, Regional- und Landesplanung (DISP) Nr. 106, Juli 1991, S. 12 ff.

Am Beispiel der Stadt Kreuzlingen (TG) wurde im Rahmen eines Auftrages an das Institut für Orts-, Regional- und Landesplanung der ETH-Zürich versucht, einen planungsmethodischen Ansatz für die ortsbildverträgliche Mobilisierung des innerstädtischen Entwicklungspotentials zu finden. Ziel war die Erarbeitung eines Richtplans für die weitere Entwicklung des Kreuzlinger Stadtzentrums.

Die Grundsätze für das Konzept, das in die drei Teilbereiche «Nutzung», «Gestaltung» und «Verkehr» gegliedert ist, wurden aus einer vorangegangenen Bestandesanalyse entwickelt und anschliessend in verfeinerte Planungsaussagen umgesetzt.

Das Ergebnis der Planung hat sich in einem behördenverbindlichen Gestaltungsrichtplan mit ergänzenden Sonderbauvorschriften und einem Massnahmenkatalog niedergeschlagen. Der **behördenverbindliche Gestaltungsrichtplan** beinhaltet in einer planlichen Darstellung wenige grundlegende Aussagen zur städtebaulichen Gestaltung wie Baulinien bzw. Baubegrenzungslinien, maximale Gebäudehöhen, Details zur Umgestaltung des Strassenraums, Gebäudelängen u.ä., vgl. **Abb. 1.** Seiner Funktion nach eröffnet er die Möglichkeit, differenzierte Planaussagen zu machen, damit direkt daraus (grundeigentümerverbindliche) Gestaltungspläne oder auch einzelne Bauvorhaben abgeleitet werden können. Einen weiteren wichtigen Bestandteil bilden **ergänzende Sonderbauvorschriften,** in denen die Inhalte der Planzeichnung erläutert und darüber hinaus zeichnerisch nicht darstellbare Planungsziele und -grundsätze enthalten sind. In einem **Massnahmenkatalog** («Gestaltungskonzept – Massnahmen») wurden zudem anstehende Entscheide und einzelne Massnahmen aufgeführt, die zur Realisierung des Gesamtkonzepts beitragen können, vgl. **Abb. 2.**

Als besondere Merkmale des Gestaltungsrichtplans «City» sind folgende Aspekte hervorzuheben:
- Entwicklungsmöglichkeiten allgemein, insbesondere aber auch die baulichen und nutzungsmässigen **Reservepotentiale werden auf dem Weg des städtebaulichen Entwurfs ermittelt.**
- Gegenstand ist die **umfassende Beplanung des privaten und des öffentlichen Raums** in einem bestimmten Perimeter.
- Das Ergebnis der Planung wird behördenverbindlich festgelegt. Damit bildet er eine verbindliche Grundlage für die Erarbeitung und Beurteilung einzelner nachfolgender grundeigentümerverbindlicher Detailplanungen, für verschiedenste öffentliche Vorhaben (insb. Strassengestaltung und Verkehrsregime) und dient auch als materielle Wertungshilfe bei der Bewilligung einzelner Bauvorhaben.

3 Generalklauseln

3.1 Bauordnung der Stadt Schaffhausen: Bauvorschriften für die Altstadt 50

3.2 Bauordnung der Stadt Frauenfeld: Nachverdichtung (Entwurf) 51

Bauordnung der Stadt Schaffhausen: Bauvorschriften für die Altstadt

Für die Altstadt der Stadt Schaffhausen gibt es **keine detaillierten Bauvorschriften.** Das Baugeschehen wird bezüglich aller Bauten weitgehend aufgrund von Grundsätzen abgewickelt, die der Stadtrat im Einzelfall durch den Erlass entsprechender «Bedingungen und Auflagen» umzusetzen hat (Art. 34 und 35); auch Unterschutzstellungen im Sinne von Art. 12 ff. werden bis anhin in diesem Verfahren und erst im Zusammenhang mit einem konkreten Projekt vorgenommen, weil noch kein Denkmalschutz-Inventar existiert. Zur sachgemässen Handhabung der durch diese Regelung eröffneten weitgehenden Ermessensspielräume steht dem Stadtrat eine Altstadtkommission beratend zur Seite (Art. 36).
In baulicher Hinsicht hat man sich bei Umbauten grundsätzlich am Bestand zu orientieren (Art. 34 Abs. 2 lit. b + c). Nutzungsmässig soll mit der «zeitgemässen Entwicklung Schritt gehalten werden», wobei einerseits der Entwicklung von Handel und Gewerbe Raum zu schaffen und anderseits zur Belebung der Altstadt ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Zahl der Einwohner und der Zahl der Arbeitsplätze anzustreben ist (Art. 34 Abs. 2 lit. a + d).

Art. 34: Altstadt, 1. Grundsatz

1 Die Altstadt soll als Baudenkmal und Wohnquartier sowie als Wirtschafts-, Kultur- und Verwaltungszentrum der Stadt und Region Schaffhausen erhalten und gefördert werden.
2 Dabei gelten folgende Grundsätze:

a) Alle Vorkehren zur Erhaltung, Pflege und Sanierung der Altstadt haben mit der zeitgemässen Entwicklung Schritt zu halten. Die für das Geschäftsleben, die Ausgestaltung der Ladenlokale, Büros und Wohnungen erforderlichen Einrichtungen sind zugelassen, sofern der Charakter der Altstadt nicht gestört wird.
b) Zum Charakter der Altstadt gehören das Zusammenspiel der vielfältigen Bauformen mit den typischen Fassaden, Erkern, Trauflinien, Dachflächen und Dachaufbauten; die Gassenzüge, Plätze und Winkel; die Innenhöfe und Grünflächen.
c) Die bauliche Erneuerung hat grundsätzlich im Rahmen der bestehenden Bauformen und unter möglichster Schonung der bestehenden Bausubstanz zu erfolgen.
d) Zur Belebung der Altstadt ist, unter Berücksichtigung der Lage, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Zahl der Einwohner und der Zahl der Arbeitsplätze anzustreben. Die vorhandene Wohnfläche soll grundsätzlich nicht geschmälert werden. Insbesondere ist an geeigneten Lagen Wohn- und Lebensraum für Familien mit Kindern zu schaffen.

Art. 35: 2. besondere Vorschriften

Bei Neu- und Umbauten in der Altstadtzone erlässt der Stadtrat jeweils die Bedingungen und Auflagen, die zur Erfüllung der in Art. 34 genannten Grundsätze nötig sind.

Art. 36: 3. Altstadtkommission

1 Der Stadtrat wählt eine Altstadtkommission, welche alle wesentlichen Fragen der baulichen Erhaltung und Gestaltung der Altstadt begutachtet und zu einzelnen Baugesuchen im Bereich der Altstadtzone Antrag stellt.
2 Bei der Zusammensetzung der Kommission werden Organisationen, die sich mit Fragen der Altstadterhaltung befassen, angemessen berücksichtigt.

Interessant an der dargestellten Schaffhauser Regelung ist, dass die Exekutive im Einzelfall auch für nicht unter Denkmalschutz gestellte bzw. zu stellende Objekte Entscheide von erheblicher Tragweite fällen kann und muss; das schafft gegenüber nutzungsplanerischen Lösungen eine erhebliche Flexibilität. **Da der Baubewilligungsentscheid zu einem reinen Ermessensentscheid wird, erfordert ein solcher Lösungsansatz eine frühzeitige Kontaktnahme und eine intensive Kommunikation während der Projektierungsphase zwischen Bauherr und Baubehörde.**
Seit einiger Zeit kam vermehrt das Bedürfnis auf, dass die Einzelentscheide berechenbarer und besser nachvollziehbar sein sollen. Anstelle einer nutzungsplanerischen Erfassung wurde das Baugeschehen seither in einen **durch verschiedene Arten von Richtlinien gesicherten konzeptionellen Kontext** eingebunden: Als entsprechende Grundlagen dienen in der Stadt Schaffhausen das Leitbild 1974/76, die Richtlinien von 1991 und ein in Bearbeitung stehender behördenverbindlicher Richtplan.

Bauordnung Frauenfeld: Nachverdichtung (Entwurf)

Die Stadt Frauenfeld beabsichtigt, die bauliche Erneuerung von Einzelobjekten und die Verdichtung bestehender Baugruppen durch einen neuen **Art. 18bis BauO unter dem Titel «Nachverdichtung»** zu erleichtern. Mit diesem neuen Artikel sollen der Baubewilligungsbehörde erhebliche Ermessensspielräume und Kompetenzen eingeräumt werden, damit «Um-, An-, Vor-, Auf- und Verbindungsbauten», die nach der Regelbauweise nicht erstellt werden könnten, inskünftig weitgehend ohne die Anpassung der Bau- und Zonenordnung bzw. die Aufstellung eines Sondernutzungsplans durchgezogen werden können. An diesem Vorschlag besticht, dass er das Verfahren für den Bauherrn erheblich erleichtert und damit der Planungs- und Bauablauf beim Umbauen gestrafft werden kann. Inhaltlich bildet er eine Ergänzung zum geltenden Art. 18 BauO («Verdichtete Bauweise»), der sich in der Anwendung wegen der mindestens einzubeziehenden Wohneinheiten eher für Neuüberbauungen eignet.

nota:
Der Entwurf wurde mehrmals überarbeitet. Die Fassung von 1991 ist auf S. 97 f. der gesamtschweizerisch konzipierten Broschüre abgedruckt. Der Verweis im nachfolgend aufgeführten Abs. 5 bezieht sich auf die (rechtskräftige) «Verdichtete Bauweise» gem. Art. 18 BauO/Frauenfeld, ebenfalls im Wortlaut abgedruckt auf S. 95 der gesamtschweizerisch konzipierten Broschüre.

Art. 18bis: Nachverdichtung

1 Die Nachverdichtung bestehender Überbauungen bezweckt die haushälterische Nutzung des Bodens sowie die Erhaltung und Verbesserung der Stadtstrukturen. Soweit nicht besondere Vorschriften gelten, sind die Bestimmungen der Regelbauweise anzuwenden.

2 Als Nachverdichtungsmassnahmen im Sinne von Abs. 3 ff. gelten Um-, An-, Vor-, Auf- und Verbindungsbauten, welche der Vergrösserung der Wohn- oder Arbeitsflächen sowie einer Durchmischung des Quartiers dienen. Sie sind anwendbar in Wohnzonen sowie in Wohn- und Gewerbezonen und zwar bei Bauten, die vor Inkrafttreten dieser Bestimmungen erstellt wurden.

3 In folgenden Fällen kann der Stadtrat Ausnahmen von den Vorschriften der Regelbauweise bewilligen:

a) für Nachverdichtungsmassnahmen am Einzelbau, die keine erheblichen Auswirkungen auf die Nachbarschaft haben, also zum Beispiel die Verbesserung des Altbaubestandes durch Grundrisserweiterungen, Dachausbauten und -aufbauten, Fassadenvorbauten sowie die Erstellung von Nebenbauten mit Aufbewahrungs- und Abstellräumen und dergleichen,
b) für Nachverdichtungen in bzw. von Baugruppen oder Quartierteilen.

4 Für Nachverdichtungsmassnahmen am Einzelbau kann der Stadtrat die zonengemässe Ausnützungsziffer um höchstens 0.10 erhöhen.

5 Für Nachverdichtungsmassnahmen gemäss Abs. 3 lit. b hat der Bauherr einen zweckmässig abgegrenzten Richtplan einzureichen, der mindestens

a) die bestimmenden Verhältnisse und die Besonderheiten des Quartiers berücksichtigt und
b) die Auswirkungen der Nachverdichtung aufzeigt.

Der Stadtrat kann für städtebaulich gute Lösungen, die insbesondere Art. 18 Abs. 2 lit. b,c,e und g erfüllen, die Ausnützungsziffer um höchstens 0.15 erhöhen.