

Rechtliche Aspekte der Siedlungserneuerung

«Projekt Baurecht»

Trägerschaft

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

Bearbeitung

- Hansruedi Diggelmann, lic. iur., Raumplaner ETH/NDS, Zürich (Projektleiter)
- Marcel Muri, dipl. Arch. ETH, Zürich
- Franz Bartl, Architekt HTL/STV, Zürich

Expertenrat zum Projekt Baurecht

- J. Rudolf Ackeret, lic. iur. LL.M., Rechtsanwalt, Bassersdorf
- Benedetto Antonini, Kantonsplaner, Bellinzona
- Andreas Herzog, dipl. Arch. ETH, Herzog & Hubeli, Zürich
- Prof. Dr. Martin Lendi, Professor für Rechtswissenschaft, Vorsteher des Departements Recht und Ökonomie, ETH Zürich
- Ellen Meyrat-Schlee, Soziologin/Planerin BSP, Büro Z, Zürich
- Dr. Jürg Sulzer, Stadtplaner, Bern
- Alwin Suter, dipl. Kult.-Ing. ETH, Büro GLS, Zürich
- Walter Tüscher, urbaniste FUS/arch. FAS, Fribourg

Projektbetreuung IP Bau

- Hannes Wüest, dipl. Kult.-Ing. ETH, Wüest & Partner, Zürich
- Gustave E. Marchand, Dr. sc. techn., dipl. Ing. ETH, Walder & Marchand AG, Bern

Copyright Bundesamt für Konjunkturfragen
3003 Bern, April 1991

Auszugsweiser Nachdruck unter Quellenangabe erlaubt. Zu beziehen bei der Eidg. Drucksachen- und Materialzentrale, Bern (Best.-Nr. 724.477 d)

II. unveränderter Nachdruck

Vorwort

(zu den Publikationen IP Bau, RAVEL, PACER)

Das Aktionsprogramm «Bau und Energie» ist auf sechs Jahre befristet (1990–1995) und setzt sich aus den drei Impulsprogrammen (IP) zusammen:

- Bau – Erhaltung und Erneuerung
- RAVEL – Rationelle Verwendung von Elektrizität
- PACER – Erneuerbare Energien

Mit den Impulsprogrammen, die in enger Kooperation von Wirtschaft, Schulen und Bund durchgeführt werden, soll ein Beitrag zu einem verstärkt qualitativ orientierten Wirtschaftswachstum, d. h. zu einer rohstoff-, energie- und umweltschonenden Produktion bei gleichzeitig verstärktem Einsatz von Fähigkeitskapital geleistet werden.

Die Voraussetzungen für die Instandhaltung wesentlicher Teile unserer Siedlungsstrukturen sind zu verbessern. Immer grössere Bestände im Hoch- und Tiefbau weisen aufgrund des Alterns sowie der sich wandelnden Bedürfnisse und Anforderungen technische und funktionale Mängel auf. Sie müssen – soll ihr Gebrauchswert erhalten bleiben – erneuert werden. Mit stetem «Flicken am Bau» kann diese Aufgabe nicht sinnvoll bewältigt werden. Neben den bautechnischen und -organisatorischen Aspekten bilden auch die rechtlichen Rahmenbedingungen, die fast ausschliesslich auf den Neubau ausgerichtet sind, Gegenstand des IP BAU. Es gliedert sich entsprechend in die drei Fachbereiche Hochbau, Tiefbau, Umfeld.

Wissenslücken bei vielen Beteiligten – Eigentümer, Behörden, Planer, Unternehmer und Arbeitskräfte aller Stufen – sind zu schliessen, damit die technische und architektonische Qualität unserer Bauten, aber auch die funktionale, wirtschaftliche und kulturelle Bedeutung vieler Quartiere, Dorf- und Stadtteile erhalten oder verbessert werden können.

Kurse, Veranstaltungen, Publikationen, Videos, etc.

Umgesetzt werden sollen die Ziele des IP BAU durch Aus- und Weiterbildung sowohl von Anbietern als auch Nachfragern von Erneuerungsdienstleistungen sowie durch Information. Die Wissensvermittlung ist auf die Verwendung in der täglichen Praxis ausgerichtet. Sie basiert hauptsächlich auf Publikationen, Kursen und Veranstaltungen. Interessenten können sich über das breitgefächerte, zielgruppenorientierte Weiterbildungs-

angebot in der Zeitschrift IMPULS informieren. Sie erscheint zwei- bis dreimal jährlich und ist (im Abonnement) beim Bundesamt für Konjunkturfragen, 3003 Bern, gratis erhältlich.

Jedem Kurs- oder Veranstaltungsteilnehmer wird jeweils eine Dokumentation abgegeben. Diese besteht zur Hauptsache aus der für den entsprechenden Anlass erarbeiteten Fachpublikation. Die Publikationen können auch bei der Eidg. Druck- und Materialzentrale (EDMZ), 3000 Bern, bestellt werden.

Zuständigkeiten

Um das ambitionierte Bildungsprogramm bewältigen zu können, wurde ein Umsetzungskonzept gewählt, das neben der kompetenten Bearbeitung durch Spezialisten auch die Beachtung der vielen Schnittstellen in der Bauerhaltung und -erneuerung sowie die erforderliche Abstützung bei Verbänden und Schulen der beteiligten Branchen sicherstellt. Eine aus Vertretern der interessierten Verbände, Schulen und Organisationen bestehende Kommission legt die Inhalte des Programms fest und stellt die Koordination mit den übrigen Aktivitäten im Bereich der Bauerneuerung sicher. Branchenorganisationen übernehmen auch die Durchführung der Weiterbildungs- und Informationsangebote. Für die Vorbereitung ist das Projektleitungsteam (Reto Lang, Andreas Bouvard, Dr. Niklaus Kohler, Dr. Gustave E. Marchand, Ernst Meier, Dr. Dieter Schmid, Rolf Sägesser, Hannes Wüest und Eric Mosimann, BFK) verantwortlich. Die Hauptarbeit wird durch Arbeitsgruppen erbracht, die zeitlich und kostenmässig definierte Einzelaufgaben zu lösen haben.

Dokumentation

Die vorliegende Arbeit konzentriert sich auf die Frage nach der «*Umbautauglichkeit*» der verschiedenen *Verfahren und Institute des schweizerischen Planungs- und Baurechts*. Es wird aufgezeigt, wie eine Siedlungsentwicklung nach innen aufgrund des geltenden Rechts geplant und realisiert werden kann, ohne dass bestehende wirtschaftliche, soziale und städtebauliche Werte vor schnell einer Verdichtungseuphorie geopfert werden müssen. Obwohl künftig in vielen Fällen mit baulichen Anpassungen und Erweiterungen einzelner Gebäude und Gebäudegruppen zu rechnen ist, wurde bewusst auf den Begriff der «baulichen

Verdichtung» verzichtet. Denn aus siedlungsplanerischer Sicht nimmt er die Lösung der anstehenden Probleme bereits vorweg; sie müssen aber vorab durch sorgfältige konzeptionelle Planungen auf kommunaler Stufe und in der baurechtlichen Umsetzung durch einen verstärkten Dialog zwischen Bauherren und Gemeinden situationsgerecht erarbeitet werden.

Die Dokumentation ist hauptsächlich in zwei verschiedene Zutritte gegliedert. Durch eine separate Darstellung einzelner Rechtsfragen anhand typischer konkreter Umbausituationen soll insbesondere gewährleistet sein, dass auch Nichtjuristen der Einstieg in die Materie erleichtert wird. Gleichzeitig soll diese Typologie bildhaft zum Ausdruck bringen, dass sich Gesetzgeber und Gemeinden zwangsläufig – und in Zukunft noch differenzierter – mit den vielfältigen Randbedingungen auseinandersetzen müssen, wie sie die einzelne bestehende Baute der Siedlungsentwicklung nach innen setzt.

Nach einer Vernehmlassung und dem Anwendungstest in einer Pilotveranstaltung ist die vorliegende Dokumentation sorgfältig überarbeitet worden. Dennoch hatten die Autoren freie Hand, unterschiedliche Ansichten über einzelne Fragen nach eigenem Ermessen zu beurteilen und zu berücksichtigen. Sie tragen denn auch die Verantwortung für die Texte. Unzulänglichkeiten, die sich bei der praktischen Anwendung ergeben, können bei einer allfälligen Überarbeitung behoben werden. Anregungen nehmen das Bundesamt für Konjunkturfragen oder der verantwortliche Redaktor/Kursleiter (vgl. S. 2) entgegen.

Für die wertvolle Mitarbeit zum Gelingen der vorliegenden Publikation sei an dieser Stelle allen Beteiligten bestens gedankt.

März 1991

Dr. H. Kneubühler
Stv. Direktor des Bundesamtes für Konjunkturfragen

Inhaltsübersicht

	Seite
Einführung	7
1 Zur vorliegenden Publikation	8
2 Die bauliche Erneuerung als Rechtsproblem; Übersicht	10
<hr/>	
Zutritt 1: Typologie von Umbausituationen	17
Inhaltsverzeichnis zu Zutritt 1	17
«Erneuerungsabsichten» 1–24	19
<hr/>	
Zutritt 2: Einzelne Rechtsinstitute und -verfahren	65
1 Richtplanung	67
2 Nutzungsplanerische und baurechtliche Grundordnung	77
3 Baubewilligungsverfahren	83
4 Sondernutzungspläne	109
5 Natur- und Heimatschutz	123
6 Mietrecht	129
7 Grunddienstbarkeiten, Parzellanordnung	135
8 Baupflichten	139
<hr/>	
Anhang	143
Abkürzungsverzeichnis	144
Weiterführende Literatur	145
Detailliertes Inhaltsverzeichnis zu Zutritt 1	147
Detailliertes Inhaltsverzeichnis zu Zutritt 2	149

Einführung

1	Zur vorliegenden Publikation	8
1.1	Veränderte Situation auf dem Baumarkt	8
1.2	Zielsetzung des Projekts Baurecht	8
1.3	Adressatenkreis	8
1.4	Aufbau und empfohlene Handhabung der vorliegenden Publikation	9

2	Die bauliche Erneuerung als Rechtsproblem; Übersicht	10
2.1	Optimale Gebäudebewirtschaftung aus privater Sicht	10
2.2	Das öffentliche Interesse an der baulichen Erneuerung	11
2.3	Unvermeidbare Interessenkonflikte	11
2.4	Mängel generalisierender Bau- und Nutzungsvorschriften	12
2.5	Notwendige Aktivierung kommunaler Richtpläne	13
2.6	Die Handlungsspielräume Privater	14
2.7	Ausblick	15

Einführung

1 Zur vorliegenden Publikation

1.1 Veränderte Situation auf dem Baumarkt

Die Erhaltung und Erneuerung vorhandener Bausubstanz ist in jüngerer Zeit in den Mittelpunkt des Interesses verschiedenster Kreise gerückt: Bedingt durch die Altersstruktur des schweizerischen Gebäudebestandes – etwa die Hälfte aller Gebäude wurde nach 1945 erstellt – rutschen nämlich immer grössere Baubestände in eine umfassende gebäudetechnische Erneuerungsphase. Nur schon aus Gründen der Werterhaltung stehen somit aktuellerweise und in nächster Zukunft enorme Investitionen im Innern bestehender Siedlungen an. Bei der reinen Instandhaltung einzelner Gebäude soll es aber in vielen Fällen nicht sein Bewenden haben. Denn Flächenansprüche ändern sich der gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklung entsprechend laufend, weshalb die *Frage nach einer in wirtschaftlicher, sozialer, städtebaulicher und technischer Hinsicht optimalen Weiterentwicklung der Nutzungsmöglichkeiten einzelner bereits bebauter Parzellen aufgeworfen ist*. In baulicher Hinsicht kommen dabei z.B. An- und Ausbauten, Aufstockungen oder Grundrissveränderungen, aber auch die Erstellung eines Ersatzneubaus in Betracht. Solche Massnahmen sind u.a. deshalb oft echte Alternativen zum reinen Unterhalt, weil die aktuelle Erneuerungsproblematik weit über denkmalpflegerische Aspekte hinausreicht: Gerade durch Wahrnehmung schlummernder Nutzungspotentiale in Quartieren, die nach dem Krieg entstanden sind, kann viel dazu beigetragen werden, dass wir nicht in absehbarer Zukunft mit einem arg veralteten Gebäudebestand konfrontiert sind, dessen Defizite in technischer und funktionaler Hinsicht nur noch durch schubweise Quartierneubauten und Neueinzonungen wettgemacht werden könnten.

Der Stellenwert von Nutzungsreserven im Innern bestehender Siedlungen wurde von der Raumplanung seit längerem erkannt. Deren Realisierung stellt jedoch alle Beteiligten vor neue Probleme, weil im Zusammenhang mit Bauvorhaben in bereits weitgehend überbauten Perimetern gegenüber solchen "auf der grünen Wiese" vermehrt und andere Interessenkonflikte sichtbar werden,

die durch entsprechende vom Recht angebotene Problemlösungsprozesse gelöst werden müssen.

1.2 Zielsetzung des Projekts Baurecht

Das Projekt Baurecht behandelt rechtliche Fragen, wie sie beim Bauen im Innern bestehender Siedlungen typischerweise auftreten. Dabei sollen den verschiedenen Beteiligten vorab Impulse vermittelt werden, wie bereits unter Ausschöpfung des vorhandenen rechtlichen Instrumentariums gute Ergebnisse erzielt werden können. Dies aus zwei Gründen. Einerseits wurde nach Sichtung der verschiedenen kantonalen Planungs- und Baugesetze ersichtlich, dass eine umbaugerechte Handhabung der bereits heute zur Verfügung stehenden Möglichkeiten zum Gelingen von Erneuerungsvorhaben weitgehend ausreichen könnte und damit vordringlich ist. *Andererseits besteht aufgrund des aufkommenden gebäudetechnischen Erneuerungsbedarfs sehr vieler Bauten ein gewisser Handlungsdruck*: Es muss verhindert werden, dass durch die Vornahme von – aus rechtlicher Sicht in der Regel unproblematischen – reinen Unterhaltsarbeiten oder minimalen Änderungen die Verfügbarkeit einzelner Liegenschaften zur Vornahme funktionaler Anpassungen erneut auf Jahre und Jahrzehnte hinausgeschoben wird. Deshalb sollen vor allem die zur Nutzungsplanung berufenen Gemeinden und die privaten Investoren nicht auf Gesetzesänderungen auf kantonalen Stufe vertriebt, sondern zu sofortigem Handeln animiert werden.

Obwohl nicht in erster Linie beabsichtigt, ergaben sich gewisse Gesetzgebungsvorschläge: Soweit im Bereiche des Planungs- und Baurechts kantonale Besonderheiten zu berücksichtigen waren, wurde versucht, durch Darstellung verschiedener Regelungen die "umbautauglicheren" Lösungen zu propagieren (z.B. Möglichkeit privater Aufstellung von Sondernutzungsplänen).

1.3 Adressatenkreis

Angesprochen sind einerseits Grundeigentümer (Bauherren), Architekten und Liegenschaftsverwalter, die im Rahmen von konkreten Erneuerungsvorhaben mit rechtlichen Fragen konfrontiert sind. Andererseits sollen die zur Gesetzgebung, Raumplanung und Rechtsanwendung berufenen Behörden für die speziellen Anforderungen sensibilisiert werden, wie sie durch Bauvorhaben an

Orten, wo bereits gebaut ist, an die rechtlichen Rahmenbedingungen gestellt werden. Aber auch Mieter als direkt Betroffene dürften vermehrt an Fragen rund um das Bauen interessiert sein, zumal sie das neue Mietrecht in einem gewissen Rahmen zur Mitsprache bei Umbauentscheidungen des Eigentümers berechtigt. Und nicht zuletzt gilt es, eine breite Öffentlichkeit über eines der aktuellsten Themen der Raumplanung zu informieren, das weit über die Umbauproblematik am einzelnen Objekt hinausgeht: Die "Innere Erneuerung bestehender Siedlungen". Denn es wird unter anderem stark von den Stimmberechtigten einzelner Gemeinden abhängen, ob unter diesem schillernden Begriff ausschliesslich eine bauliche Verdichtung auf einzelnen Parzellen oder aber ein qualitatives Wachstum bestehender Siedlungen zu verstehen sei, zu dessen Realisierung insbesondere auch die Qualitäten des privaten und des öffentlichen Aussenraums in die Überlegungen einbezogen werden müssen.

1.4 Aufbau und empfohlene Handhabung der vorliegenden Publikation

Das Anliegen nach direkter Umsetzbarkeit der Ergebnisse hat dazu geführt, dass mit der vorliegenden Arbeit in erster Linie Handlungsspielräume aufgezeigt werden wie sie das geltende Recht bei sachgerechter Handhabung der einschlägigen Bestimmungen eröffnet. Insbesondere, um auch juristischen Laien den Einstieg zu erleichtern, besteht die vorliegende Publikation hauptsächlich aus zwei Teilen: Einer Typologie von Umbausituationen ("Erster Zutritt") und einem nach juristischen Gesichtspunkten gegliederten systematischen Teil ("Zweiter Zutritt").

Im ersten Zutritt werden einzelne mögliche Umbaumassnahmen objektbezogen dargestellt: Konkreten Umbausituationen sind häufig auftretende

"Erneuerungsabsichten" zugeordnet wie z.B. das nachträgliche Anbringen von Balkonen, der Ausbau des Dachgeschosses oder auch die Aufwertung des privaten Aussenraums. Die mit einer einzelnen Erneuerungsabsicht typischerweise verbundenen rechtlichen Probleme werden aufgeführt und Möglichkeiten zu deren Behebung diskutiert. **Zu beachten ist, dass die verschiedenen "Erneuerungsabsichten" grundsätzlich bei allen dargestellten Typen auftreten können; die entsprechenden Überlegungen sind also im wesentlichen analog auf verschiedenste Umbausituationen anwendbar.**

Zur vertieften Auseinandersetzung mit einzelnen Rechtsfragen sind im zweiten Zutritt umbaurelevante Rechtsgebiete, -institute und -verfahren dargestellt. Der Leser kann sich somit z.B. über das Wesen und die Einsatzmöglichkeiten kommunaler Richtpläne, Einzelfragen des Baubewilligungsverfahrens oder auch über die Ablösbarkeit privatrechtlicher Servitute informieren.

Dem Leser wird empfohlen, bei der Lektüre je nach Interessenschwerpunkten individuell vorzugehen; die konsequente Gliederung der verschiedenen Zutritte geschah in der Absicht, ein Durchlesen von vorne nach hinten überflüssig zu machen.

Mit dem Projekt Baurecht können und wollen keine Patentrezepte angeboten werden, wie sich das "Bauen, wo bereits gebaut ist" in Zukunft abspielen soll. Durch Berücksichtigung eines breiten möglichen Adressatenkreises, die notwendigerweise zu entsprechend breiter Problemauffassung zwang, und durch die Sichtung verschiedenster kantonaler Regelungen, ist jedoch ein Werk entstanden, von dem wir hoffen, dass es die Phantasie aller Beteiligten bei der Bewältigung anstehender Probleme im Rahmen der Siedlungserneuerung anregt.

2 Die bauliche Erneuerung als Rechtsproblem; Übersicht

Die Erhaltung und Erneuerung bestehender Bausubstanz betrifft aus juristischer Sicht im wesentlichen zwei übergeordnete Problemkreise: Einerseits wirft die bauliche Erneuerung *siedlungspolitische Probleme* auf, die letztlich mit der Frage nach der "richtigen" Dimensionierung der Bauzone zusammenhängen. Sie müssen auf einer konzeptionellen Ebene angesprochen werden und sind in erster Linie innerhalb der von Bund und Kantonen zur Verfügung gestellten raumplanerischen Verfahren der Richt- und Nutzungsplanung zu bewältigen. Andererseits stellt sich für jeden privaten Eigentümer die Frage nach einer optimalen Gebäudebewirtschaftung. Insbesondere der *Wunsch, unter finanziell tragbaren Bedingungen umbauen zu können*, führt dabei oft zur Erkenntnis, dass verschiedene öffentliche Bauvorschriften und auch private Rechtspositionen von Nachbarn oder Mietern das "Bauen, wo bereits gebaut ist", erheblich erschweren. Mit dem Projekt Baurecht wird versucht, Ideen zu liefern und Handlungsspielräume aufzuzeigen, wie die verschiedenen am Bauen Beteiligten durch problemgerechte Anwendung des geltenden Rechts zu situationsgerechten Lösungen beitragen können.

2.1 Optimale Gebäudebewirtschaftung aus privater Sicht

Jedes Gebäude altert und veraltet. Für den Eigentümer stehen somit in unterschiedlichen Abständen jedenfalls verschiedenste Erneuerungsarbeiten an, mit denen ein Gebäude in technischer Hinsicht oder zur Schaffung eines zeitgemässen Komforts instand gehalten werden soll. Zu denken ist z.B. an Massnahmen wie das Ausbessern der Dachhaut, den Ersatz heiztechnischer Installationen, eine Küchenerneuerung oder auch lediglich den Neuanstrich von Innenräumen. In manchen Fällen sind aber auch weitergehende Anpassungen erwünscht: Wenn sich die Ansprüche der bereits ansässigen Benutzer oder die Marktlage im Laufe der Zeit stark verändert haben, kann durch Erneuerungsarbeiten der obgenannten Art nicht ausreichend auf die veränderte Nachfrage reagiert werden; in solchen Fällen stehen vielmehr Mass-

nahmen zur Diskussion, wie z.B. das nachträgliche Anbringen von Balkonen, ein Dachgeschossausbau oder auch die Grundrissvergrösserung einzelner Wohneinheiten.

Die Frage nach der Wahl einer geeigneten Erneuerungsstrategie stellt sich dem einzelnen Grundeigentümer in aller Regel und spätestens dann, wenn ein Gebäude aufgrund der natürlichen Alterung erhebliche technische Mängel aufweist. In diesem Zeitpunkt muss nämlich entschieden werden, ob mit den ohnehin anstehenden Aufwendungen im gebäudetechnischen Bereich aus Rationalisierungsgründen auch noch gerade gewisse Anpassungen in funktionaler Hinsicht vorgenommen werden sollen. Als mögliche Erneuerungsstrategie kommen somit folgende Alternativen in Betracht:

- "Unterhalt" (Pfleger durch reine Instandhaltungsmassnahmen)
- "Umbau" (Unterhalt unter gleichzeitiger Vornahme funktionaler Anpassungen)
- "Ersatzneubau" (Abriss/Neubau im Falle schwerwiegender technischer und/oder funktionaler Mängel)

Der Entscheid des Eigentümers über die einzuschlagende Erneuerungsstrategie hängt von verschiedenst gelagerten Faktoren ab. Eigene Komfortansprüche bzw. diejenigen der Mieterschaft, das bauliche und nutzungsmässige Umfeld der einzelnen zu erneuernden Baute und insbesondere auch der Amortisationsstand und die übrigen finanziellen Verhältnisse dürften in manchen Fällen bereits für sich ausschlaggebend sein, welche Variante bei der Erneuerung gewählt wird. Daneben spielen jedoch auch vermehrt die rechtlichen Rahmenbedingungen eine Rolle, weil beim Bauen viele Vorschriften zu beachten sind, die den im Laufe der Zeit gewachsenen Verhältnissen und somit einer individuellen Erneuerungsmassnahme am einzelnen Objekt nicht immer gerecht werden.

In gewachsenen Quartieren mit breitgestreuten Eigentumsverhältnissen wird jedes einzelne Grundstück in einem anderen Zeitpunkt zur Vornahme baulicher Veränderungen verfügbar. Die hauptsächlichsten rechtlichen Schwierigkeiten ergeben sich dabei beim "Umbauen": Wenn unter weitgehender Beibehaltung vorhandener Bausubstanz an einem bestehenden Gebäude weitergebaut werden will und zusätzlich die durch bereits

bebaute Nachbargrundstücke vorgegebenen Verhältnisse berücksichtigt werden müssen (Parzellierung, Erschliessung, Baustil), sind die Handlungsspielräume zur Realisierung von in technischer, finanzieller und gestalterischer Hinsicht überzeugenden Lösungen am stärksten eingeschränkt. In diesen Fällen besteht deshalb häufig der Wunsch nach sog. massgeschneiderten Lösungen.

2.2 Das öffentliche Interesse an der baulichen Erneuerung

Solche massgeschneiderte Lösungen, wie sie das Bauen auf bereits bebauten Grundstücken nötig macht, werden durch generalisierende Anordnungen von kommunalen Bau- und Zonenordnungen oft verunmöglicht. Mit diesem Instrument werden nämlich üblicherweise für grössere Perimeter einheitliche Nutzungsvorschriften ausgeschieden und Anordnungen über eine Regelbauweise getroffen. Zusätzlich sind unabhängig von der Zonenzuteilung verschiedenste generelle Bauvorschriften zu beachten wie z.B. feuerpolizeiliche Vorschriften, Anforderung an die Erschliessung u.ä. So können sich in einer konkreten Umbausituation rechtliche Bedingungen ergeben, die unter vertretbaren technischen und finanziellen Aufwendungen eigentlich nur bei Neubauten "auf der grünen Wiese" oder durch Erstellung eines Ersatzneubaus ohne weiteres eingehalten werden können.

In neuerer Zeit stehen jedoch immer grössere Gebäudebestände zur Vornahme funktionaler Anpassungen zur Verfügung, die weder in ihrer Substanz schutzwürdig sind (und deshalb ohnehin lediglich unterhalten werden können) noch dermassen grosse technische oder funktionale Mängel aufweisen, dass ein Ersatzneubau in Frage käme. Wenn aber immer häufiger auch mass- und sinnvolle Umbauvorhaben an auf Neubauten zugeschnittenen Vorschriften scheitern und damit dem einzelnen Privaten eine optimale Nutzung seines Grundstücks verunmöglicht wird, kann dies aus folgenden Gründen auch nicht im öffentlichen Interesse liegen:

Aufgrund der verfassungsmässigen Maxime der zweckmässigen Nutzung des Bodens ergibt sich als eines der Hauptanliegen der modernen Raumplanung, dass Bestehendes optimal genutzt werden soll. Konkretisiert wird dieser Grundsatz durch

die bundesrechtlichen Vorschriften betreffend Dimensionierung der Bauzone, wonach diese in erster Linie "weitgehend überbaute" – d.h. bereits heute Siedlungscharakter aufweisende – Perimeter umfassen soll. Ebenfalls in diese Richtung weist die revidierte Verordnung zum Raumplanungsgesetz, indem die Gemeinden im Rahmen der Genehmigung ihrer Nutzungspläne dazu angehalten sind, darzulegen, "welche Nutzungsreserven im weitgehend überbauten Gebiet bestehen und wie diese haushälterisch genutzt werden sollen." Daraus ergibt sich eine *gesetzliche Pflicht für die Behörden, neuen oder veränderten Flächenansprüchen von Gesellschaft und Wirtschaft wenn immer möglich im Innern bestehender Siedlungen Raum zu schaffen.*

2.3 Unvermeidbare Interessenkonflikte

Die obenstehenden Ausführungen machen deutlich, dass die privaten Interessen des Grundeigentümers an einer optimalen Nutzung seines Grundstücks mit denjenigen des Gemeinwesens an einer haushälterischen Bodennutzung grundsätzlich weitgehend parallel laufen. Man könnte deshalb meinen, die Aufgabe von Gesetzgeber und Gemeinden bestehe nun ausschliesslich darin, alle möglichen rechtlichen Hindernisse abzubauen, um forciert eine "innere Verdichtung" im Sinne einer Vermehrung umbauter Nutzflächen zu fördern. Im Rahmen der baulichen Erneuerung sind aber verschiedenste bestehende – und rechtlich relevante – städtebauliche, soziale und wirtschaftliche Strukturen zu berücksichtigen. Zusätzlich muss sichergestellt sein, dass Veränderungen im Bestand nicht auf Kosten der Wohnhygiene, Anliegen des Umweltschutzes und letztlich der allgemeinen Siedlungsqualität erfolgen. Gegenüber Neubauvorhaben "auf der grünen Wiese" ergeben sich also im Innern bestehender Siedlungen vermehrt Probleme: Unter Berücksichtigung der obgenannten Aspekte kann die konkrete Interessenlage bezüglich einzelner bebauter Parzellen nicht mehr lediglich durch entsprechende Einzonungen und die Ausscheidung von Regelbauvorschriften geklärt werden. Stichworte wie Besitzstandsgarantie, Sanierungspflichten, Erhaltung von preisgünstigem Wohnraum, städtebauliche Einordnung oder auch Denkmalschutz tönen die Interessenkonflikte an, die es vorab im Rahmen sorgfältiger Planungen auf kommunaler Stufe zu

lösen gilt. Je nach Situation können also einem Umbauvorhaben ganz konkrete Interessen entgegenstehen, die wesensmässig bei Neubauten auf der grünen Wiese gar nicht auftreten und die durch entsprechende Rechtsvorschriften in Form von Denkmal-Schutzverfügungen, sozialpolitisch motivierten Abbruchverboten oder auch servitutari-schen Berechtigungen des Nachbarn geschützt sind.

Unter dem raumplanerischen Gesichtspunkt einer "zweckmässigen" bzw. "haushälterischen" Bodennutzung zusätzlich zu berücksichtigen ist, dass über den reinen Unterhalt hinausgehende bauliche Massnahmen lediglich eine der Möglichkeiten darstellt, um das Nutzungspotential innerhalb bestehender Siedlungen zu steigern. Gerade in städtischen Verhältnissen sind nämlich oft funktionale Defizite vorhanden, die sich auch durch Erhaltung oder Umgestaltung des privaten Aussenraums und durch Massnahmen im öffentlichen Raum beheben lassen. *Deshalb sind bauliche Erneuerungsvorhaben immer in den grösseren Zusammenhang einer durch das Gemeinwesen zu steuernden Siedlungserneuerung zu stellen, die sich nicht einseitig auf die Vermehrung umbauter Nutzflächen konzentrieren, sondern gesamthaft zur Steigerung der Siedlungsqualität beitragen soll.*

Die hauptsächlichen Probleme der inneren Erneuerung ergeben sich auf der Realisierungsebene. Denn wenn für kleinere Teilräume unter Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse eine in sozialer, städtebaulicher und wirtschaftlicher Hinsicht massvolle Erneuerungstätigkeit eingeleitet werden soll, muss dies durch intensivere Planungsaufwendungen auf Gemeindeebene geschehen, als sie für die Beplanung noch unüberbauter Perimeter ausgereicht haben mögen. Das Projekt Baurecht problematisiert deshalb verschiedene "umbaurelevante" Rechtsinstitute in erster Linie mit dem Anliegen, Handlungsspielräume aufzuzeigen, wie sie sich den zur Nutzungsplanung und in aller Regel zur erstinstanzlichen Rechtsanwendung berufenen Gemeinden und den privaten Investoren bei sachgerechter Handhabung der einschlägigen rechtlichen Bestimmungen eröffnen.

2.4 Mängel generalisierender Bau- und Nutzungsvorschriften

Zentrales Problem der Siedlungserneuerung ist, dass mittels grundeigentümerverbindlicher Rahmennutzungspläne in Form gängiger kommunaler Bau- und Zonenordnungen kaum massvolle Veränderungsprozesse initiiert werden können. Verschiedene Gründe können dafür verantwortlich gemacht werden. Je nach Kanton bestehen ungenügende Differenzierungsmöglichkeiten, die den Gemeinden ein Eingehen auf kleinräumige Besonderheiten und damit insbesondere die Rücksichtnahme auf gewachsene bauliche und nutzungsmässige Strukturen ermöglichen würden. Andererseits ist zu berücksichtigen, dass eine Rechtsänderung im Rahmen der Nutzungsplanung für sich noch keinerlei bauliche Tätigkeiten seitens Privater auszulösen vermag. Dieses Problem ist unter dem Stichwort "Baulandhortung" für unüberbaute Grundstücke hinlänglich bekannt. Während jedoch in diesen Fällen eine Überbauung durch Verhängung einer Baupflicht vergleichsweise leicht erzwingbar wäre, können solche Zwangsmassnahmen für bereits bebaute Grundstücke kaum in Betracht gezogen werden; denn die einzelne bestehende Baute genießt aufgrund der sog. Besitzstandsgarantie weitgehenden *Bestandeschutz*. Er bewirkt, dass dem Privaten die Beibehaltung des status quo von Verfassungs wegen praktisch immer als mögliche Alternative zur bauordnungsgemässen Nutzung seines Grundstücks offengehalten wird. *Planerische Absichten, die nicht mit der Gewährung höherer Ausnützung und/oder lukrativeren Nutzungsarten verbunden sind, haben deshalb auf bereits überbauten Grundstücken praktisch keine Verwirklichungschancen.*

Um voraussehbare negative Effekte an einzelnen Objekten zu vermeiden, wie sie sich durch mangelnde Differenzierungsmöglichkeiten im Rahmen von Bau- und Zonenordnungen ergeben können, wurde im Laufe der Zeit immer mehr mit gesetzlichen Massnahmen reagiert. Prominente Beispiele sind Wohnraumerhaltungsgesetze bzw. sozialpolitisch motivierte generelle Abbruchverbote: Sie sollen vor allem an zentral gelegenen Orten dafür sorgen, dass durch Umbauvorhaben nicht Mehrzimmerwohnungen in Appartements umgewandelt bzw. preisgünstiger Wohnraum durch die Erstellung von Ersatzneubauten verloren geht. Dass durch solche gesetzlichen Massnahmen Wider-

sprüche zu konkreten planerischen Absichten entstehen können, zeigt ein Beispiel aus der Stadt Zürich: Aufgrund des kantonalen Wohnraumerhaltungsgesetzes wurde ein Grundeigentümer zur Beibehaltung bestehender Mehrzimmerwohnungen gezwungen, obwohl die kommunale Nutzungsplanung für sein Grundstück ausdrücklich auf die Ausscheidung eines Wohnanteils verzichtet hat.

Es ist offensichtlich, dass im Rahmen der inneren Erneuerung vermehrt individuelle Interessenlagen Berücksichtigung finden müssen, denen nur durch *örtlich und zeitlich sehr differenzierte planerische Massnahmen* Rechnung getragen werden kann. Gute Möglichkeiten zur Ausscheidung kleinräumig angepasster Bau- und Nutzungsvorschriften ergeben sich für die Gemeinden durch Ausarbeitung von *Sondernutzungsplänen*. Diese der Rahmennutzungsplanung in der Regel nachfolgenden Detailplanungen sind in den verschiedenen Kantonen unter den Begriffen "Gestaltungsplan", "Bebauungsplan", "Sonderbauvorschriften" u.ä. bekannt. Sie bieten gegenüber Rahmennutzungsplänen verschiedene Vorteile: So können in aller Regel vermehrt qualitative Anforderungen getroffen werden bezüglich der Schaffung bzw. Beibehaltung ganz konkreter Nutzungsarten (verschiedene Wohnungsgrössen, quartierbezogene Gewerbebetriebe u.ä.), der individuellen äusseren Erscheinung der verschiedenen einbezogenen Bauten oder auch der Gestaltung des privaten Aussenraums. Entsprechend unbedenklicher ist es deshalb, mit solchen Instrumenten ausnutzungsmässige Anreize zur Realisierung von Umbauvorhaben zu schaffen, weil eine in nutzungsmässiger und städtebaulicher Hinsicht qualitätsvolle Weiterentwicklung bereits überbauter Grundstücke erreicht werden kann. Ein weiterer Vorteil ergibt sich durch die "Realisierungsnahe" von Sondernutzungsplänen: Die Gemeinde kann sich mit deren Ausarbeitung auf einzelne Perimeter beschränken, in denen sich aktuellerweise ein Erneuerungsdruck abzeichnet. Unter Berücksichtigung des konkreten baulichen Zustandes einzelner Gebäude und besserer Rücksichtnahme auf Bedürfnisse der von der Planung betroffenen Grundeigentümer und der Quartierbevölkerung können dann relativ gut *individuelle "Umbauwünsche" berücksichtigt werden, wie sie im Zeitpunkt des Erlasses einer*

generalisierenden Grundordnung oft gar nicht abrufbereit sind.

2.5 Notwendige Aktivierung kommunaler Richtpläne

Die Möglichkeiten zur Steuerung einer "Siedlungsentwicklung nach Innen" erschöpfen sich wie weiter oben erwähnt selbstverständlich nicht in Anordnungen grundeigentümergebundener Nutzungspläne. Sobald nämlich auch denkmalpflegerische Anliegen, Fragen der Freizeitplanung oder der Organisation des Verkehrs o.ä. miteinbezogen werden, *muss eine kohärente kommunale Siedlungspolitik durch übergreifende konzeptionelle Vorstellungen sichergestellt werden. Geeignetes Instrument ist der kommunale Richtplan:* Durch ihn können planerische Absichten rechtsverbindlich gebunden werden, ohne dass bereits konkrete Massnahmen zu deren Umsetzung getroffen werden müssen. Vorteilhaft ist, dass unabhängig von allenfalls auseinanderfallenden Zuständigkeiten die verschiedenen Behörden zu gut aufeinander abgestimmten Einzelmassnahmen verpflichtet werden können. Dies ist im Rahmen der Siedlungserneuerung ein vordringliches Anliegen. Denn deren Realisierung ist in so viele Sachzwänge und individuelle Umstände eingebunden, dass sie sich nur in einzelnen kleinen, in zeitlicher Hinsicht und geographisch gestreuten, Handlungsbeiträgen durchführen lassen wird. Entsprechend gross ist die Gefahr, dass übergeordnete Zielsetzungen aus den Augen verloren gehen und einzelne Teilräume durch sektorale Planungen nicht in ihrer Ganzheit erfasst werden können.

Gestützt auf eine gegenüber der heute praktizierten neu verstandenen kommunalen Richtplanung liessen sich insbesondere Massnahmen folgender Art gezielt einsetzen:

- Teilrevisionen der Bau- und Zonenordnung;
- Aufstellung von Sondernutzungsplänen für ortsbaulich heikle Bereiche oder Perimeter, in denen in nutzungsmässiger Hinsicht differenziertere Anordnungen erwünscht sind, als dies je nach kantonalem Recht mit der Bau- und Zonenordnung möglich ist;
- Beurteilung von privat aufgestellten Sondernutzungsplänen, insbesondere wenn in nutzungsmässiger Hinsicht massiv von der Grundordnung abgewichen werden soll;

- Aufhebung veralteter Baulinien;
- frühzeitige Sicherung von Flächen für Gemeinschaftsanlagen (z.B. zwecks Ermöglichung von Hofsanierungen oder der Einrichtung gemeinschaftlicher Fahrzeugparkierung);
- Veranlassung und finanzielle / organisatorische Unterstützung von Architekturwettbewerben auch für private Bauvorhaben;
- gestalterische Massnahmen im öffentlichen Raum;
- Anordnung von auf die übrige Siedlungsentwicklung gut abgestimmten Denkmalschutzmassnahmen, insbesondere Ablösung von Auskernungen durch einen wirksamen Strukturschutz;
- gezielte Ausscheidung von Grünflächen innerhalb des Siedlungsgebiets;
- Bindung des Ermessens im Baubewilligungsverfahren, insbesondere bei der Gewährung von Ausnahmbewilligungen und der Handhabung von Ästhetik-Generalklauseln.

2.6 Die Handlungsspielräume Privater

Um vermeidbaren Sachzwängen ausweichen zu können, hat sich der einzelne Investor im Rahmen einer umsichtigen Gebäudebewirtschaftung frühzeitig mit den rechtlichen Rahmenbedingungen seines Umbauvorhabens auseinanderzusetzen. In vielen Fällen sind nämlich umbauhindernde rechtliche Verhältnisse änderbar, wenn bereits vor der eigentlichen Umbauprojektierung mögliche Handlungsspielräume ausgelotet werden. Insbesondere eine frühe Kontaktnahme mit den Behörden und den Nachbarn kann in folgenden Bereichen erhebliche Vorteile bringen:

• *Begehren auf Umzonung:*

Wenn sich seit Erlass des Nutzungsplans die Verhältnisse erheblich geändert haben, sind auch grundeigentümergebundene Pläne der Entwicklung anzupassen.

Zusätzlich kann folgende Möglichkeit in Betracht kommen: Obwohl Nutzungspläne grundsätzlich direkt im Anschluss an deren Festsetzung angefochten werden müssen, kann einem Umzonungsbegehren gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung auch dann nachträglich Erfolg beschieden sein, wenn sich der betroffene Eigentümer beim Planerlass über die ihm auferlegte Eigentumsbeschränkung nicht im klaren sein konnte. Diese

Situation könnte aber im Rahmen der Siedlungserneuerung vermehrt auftreten, weil ohne die Ausarbeitung eines Grobprojekts – und damit dem kostspieligen Beizug von Fachleuten – oft gar nicht beurteilt werden kann, welche Umbaumöglichkeiten das neue Recht überhaupt eröffnet.

• *Private Aufstellung eines Sondernutzungsplans:*

Verschiedene kantonale Planungsgesetze sehen die Möglichkeit vor, dass der Rahmennutzungsplanung nachfolgende Detailplanungen durch Private erarbeitet werden können. Weil mit erheblichen finanziellen und zeitlichen Aufwendungen zu rechnen ist und diese Pläne durch ein Legislativorgan in Kraft gesetzt werden müssen, empfiehlt sich eine frühe Kontaktnahme mit den Behörden, damit abgetastet werden kann, ob die mit der Sondernutzungsplanung verfolgten Nutzungsabsichten dem politischen Klima entsprechen könnten. Je nach Kanton erschwerend wirkt, dass mit Sondernutzungsplänen bereits sehr weitgehende Anordnungen betreffend Kubatur und Stellung der einzelnen Bauten, ihrer übrigen äusseren Erscheinung und detaillierte Nutzungsregelungen getroffen werden müssen. Soweit der einzubeziehende Perimeter nicht in einheitlichem Grundbesitz liegt, scheitern deshalb solche Pläne meist an fehlenden Vorstellungen einzelner Grundeigentümer über mögliche Umbauabsichten.

• *Ablösung privater Grunddienstbarkeiten:*

Manche Grundstücke sind durch servitutarische Berechtigungen zugunsten eines Nachbargrundstücks belastet. Unabhängig von den Überbaumöglichkeiten gemäss öffentlichrechtlichen Vorschriften können deshalb Umbauvorhaben z.B. an einer "Aussichtsservitut" oder an einem servitutarischen Gewerbeverbot scheitern. In aller Regel kommt zur Ablösung von Grunddienstbarkeiten auf bereits bebauten Grundstücken nur eine Vertragsänderung in Frage, weshalb frühzeitig mit dem Berechtigten Kontakt aufgenommen und über eine zu entrichtende Entschädigungssumme verhandelt werden muss.

• *Nutzungstransfers:*

Das öffentliche Baurecht eröffnet in verschiedenen Bereichen Handlungsspielräume, die nur durch private Initiative mobilisiert werden können. Solche privatrechtlichen Absprachen innerhalb nach-

giebigen öffentlichen Rechts sind je nach Bauordnung bezüglich Grenzabständen, der Ausnutzungsziffer oder auch der zulässigen Nutzungsart möglich.

- *Bauen nach Gesamtüberbauungsvorschriften:*
Im Falle grosser Grundstücke oder bei Einbezug vieler Nutzungseinheiten können je nach Kanton auch noch im Baubewilligungsverfahren weitgehende Vergünstigungen gegenüber der Regelbauweise gewährt werden, wenn die geplante Überbauung detaillierten gesetzlich geregelten Qualitätsanforderungen genügt. Weil im Gegensatz zu Sondernutzungsplänen keine Etappierung der Überbauung möglich ist, kommen solche Möglichkeiten bei anstehenden Umbauvorhaben eigentlich nur für bestehende Grossüberbauungen von Genossenschaften und institutionellen Anlegern in Betracht.

- *Einholen eines Vorentscheids:*
In aller Regel besteht die Möglichkeit, bei der Baubewilligungsbehörde einen sog. Vorentscheid einzuholen. Dadurch können vorzeitig und verbindlich einzelne Rechtsfragen geklärt werden, die dann bei der Einreichung des ausgereiften Umbauprojekts nicht mehr zur Diskussion gestellt werden müssen. Vorteilhaft ist, dass allfällige Rechtsmittelverfahren frühzeitig durchgestanden und deshalb Verzögerungen im Bauablauf vermieden werden können. Die Einholung eines Vorentscheids drängt sich auf in Bereichen, in denen den Baubewilligungsbehörden grosses Ermessen eingeräumt ist. Insbesondere empfiehlt sie sich in Bezug auf spezielle gestalterische Fragen, die befürchtete Aberkennung der Besitzstandsgarantie oder auch bezüglich der Gewährung einer Ausnahmegewilligung.

- *Abklärungen der Schutzwürdigkeit einer Baute:*
Falls Unsicherheiten bezüglich der Schutzwürdigkeit einer Baute bestehen, kann der Eigentümer je nach kantonalem Recht vorzeitig einen verbindlichen Bescheid der zuständigen Behörde erwirken.

- *Mietereinbezug:*
Das neue Mietrecht sieht vor, dass Erneuerungen und Änderungen an der Mietsache während laufendem Mietverhältnis nur vorgenommen werden können, wenn sie für den Mieter "zumutbar" sind.

Soweit ein Umbauvorhaben nicht unter vorgängiger Kündigung aller Mietverhältnisse vorgenommen werden will – was leider sehr oft der Fall ist – sollte der Eigentümer deshalb frühzeitig seine Mieter in die Umbauprojektierung miteinbeziehen.

2.7 Ausblick

Bauen in bereits weitgehend überbauten Perimetern stellt höhere Anforderungen an alle Beteiligten. Weil in der Regel massgeschneiderte Lösungen nötig sind, sollten in erster Linie die planerischen Möglichkeiten auf kommunaler Ebene ausgeschöpft werden.

Die neuerdings aufkommende Tendenz, Umbauvorhaben durch generelle Freigabe von Dach- und Untergeschossen oder die Abschaffung der Ausnutzungsziffer zu fördern, weist insofern in die falsche Richtung, als mit solchem generellen Sonderrecht für Altbauten im konkreten Fall auch erhebliche negative Effekte einhergehen können. Vielmehr wäre mittels örtlich differenzierter Anordnungen einerseits sicherzustellen, dass mit derartigen Massnahmen im Einzelfall keine übermässigen Qualitätseinbussen für bereits ansässige Benutzer einhergehen. Andererseits ist zu befürchten, dass durch übermässige und undifferenzierte Förderung von Um- und Ausbauvorhaben die Erstellung von Ersatzneubauten auch dann keine attraktive Alternative bleibt, wenn dies längerfristig zur Behebung funktionaler Mängel oder zur Klärung der Verhältnisse in städtebaulicher Hinsicht eigentlich erwünscht wäre.

Trotz allseitigen Bemühungen wird es auch in absehbarer Zukunft viele Fälle geben, in denen "objektiv" berechnete und erwünschte Umbauabsichten an unsinnigen Bauvorschriften scheitern bzw. finanziell tragbare Erneuerungsvorhaben ohne ein Abweichen von einzelnen Vorschriften gar nicht zu bewerkstelligen sind. Die heute gültigen Planungs- und Baugesetze bieten zwar verschiedene Möglichkeiten an, mit denen von der generalisierenden Grundordnung abweichende Vorhaben ermöglicht werden können. In der Regel bleibt aber der einzelne Private auf eine entsprechende Aktivität der Gemeinde angewiesen (öffentliche Aufstellung von Sondernutzungsplänen) oder aber *echte Handlungsspielräume können realistisch nur von Grossinvestoren wahrgenommen werden* (private Aufstellung von Sondernutzungsplänen, Bauen nach Gesamtüberbauungsvorschriften).

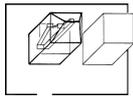
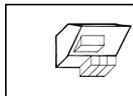
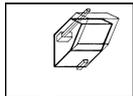
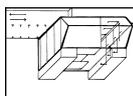
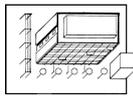
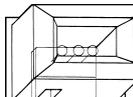
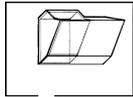
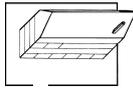
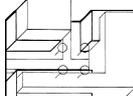
Diese Situation ist bedenklich, weil sie mittelfristig zu einer unerwünschten weiteren Konzentration des Grundeigentums führen könnte.

Zusätzlich ist unverkennbar, dass das moderne Baurecht vor lauter in exakten Metermassen und Prozentzahlen ausgedrückter Bauvorschriften die Realisierung von individuellen Qualitäten auf einzelnen Parzellen ziemlich aus den Augen verloren hat: So können ausserhalb der restriktiven Voraussetzungen zur Erteilung einer Ausnahmegewilligung z.B. geringste Abstandsverstösse oder Unterschreitungen genereller Vorschriften betreffend Mindestfensterflächen nicht durch besondere gestalterische und funktionale Qualitäten des Projekts oder auch die Erhaltung preisgünstigen Wohn- und Gewerberaums wettgemacht werden. *Kern des Problems ist, dass das Baurecht die Gesamtwürdigung eines Einzelvorhabens durch die Baubewilligungsbehörden nicht kennt.* Dies zu ermöglichen, bedingte jedoch einen eigentlichen

Systemwechsel, wie er u.a. nur schon aufgrund der divergierenden Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden in den "baurelevanten" Rechtsgebieten nicht absehbar ist. Er bestünde darin, dass das Bauen nicht mehr ausschliesslich als ein in viele Einzelaspekte aufgefächertes Problem von Sanierungspflichten, Mieterschutz, kantonalen Mess- und Berechnungsweisen usf. verstanden würde: Vielmehr wäre dem einzelnen Bauwerk sein Stellenwert als "ganzheitlicher" Teilbeitrag an die Bewältigung gesellschaftlicher, ökonomischer und ökologischer Probleme zurückzugeben, den es z.B. in der mittelalterlichen Stadtbaukunst einmal gehabt hat. Verfahrensrechtliche Voraussetzung dazu ist, dass im Bauwesen die verwaltungsmässig organisierte Vollzugsmaschinerie abgelöst würde durch Möglichkeiten zur Bewilligungserteilung, die sowohl die verfügende Behörde als auch den Bauherrn voll in die Verantwortung miteinbezieht.

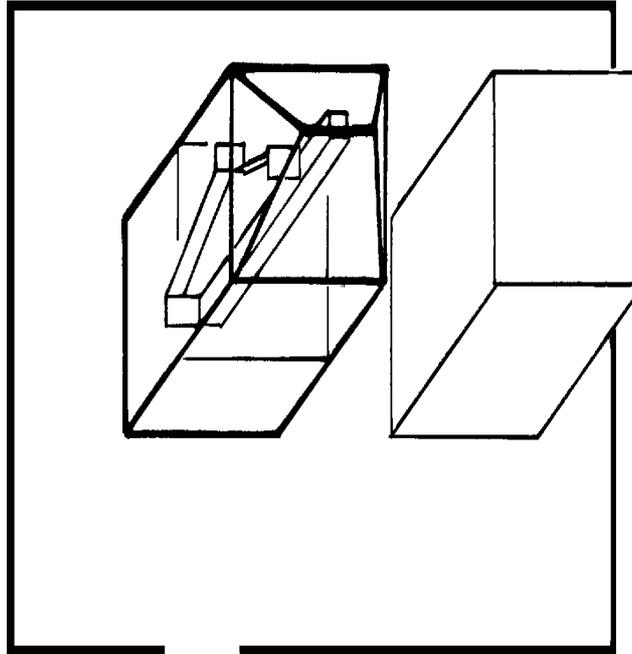
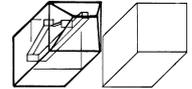
Zutritt 1: Typologie von Umbausituationen

Übersicht «Erneuerungsabsichten» und Zuordnung zu verschiedenen Umbausituationen

1	Aufteilung in mehrere Wohneinheiten	Typ Villa		21
2	Nutzungsänderung zu gewerblichen Zwecken			22
3	Ergänzungsbau			22
4	Ersatzneubau			23
5	Dachausbau	Typ Einfamilienhaus		27
6	Anbau Wintergarten			28
7	Sanierungspflichten	Typ Mehrfamilienhaus I		33
8	Sanierung unter Beibehaltung der Mieterschaft			34
9	Aufstockung			35
10	Umfassende gebäudetechnische Sanierung	Typ Mehrfamilienhaus II		39
11	Änderung Grundriss			39
12	Vergrößerung der Balkone			40
13	Ergänzungsvolumen für Parkierung			41
14	Sanierung Fassade	Typ Mehrfamilienhaus III		45
15	Flachdachsanierung mit Dachgeschossaufbau			45
16	Verbesserung des Wohnumfeldes			46
17	Kleinbauten			47
18	Erweiterung und Nutzung des Untergeschosses	Typ Blockrand		51
19	Hofsanierung zur Verbesserung der Wohnqualität			51
20	Auskernung zwecks Erstellung von Wohnungen	Typ Remise in Bauzone		55
21	Mischnutzung Gewerbe, Wohnen, Dienstleistung	Typ ehemalige Fabrik		59
22	(Klein-)Gewerbe- und Dienstleistungszentrum			60
23	Ergänzung Gewerbe-/Industrieareal mit Wohnen	Typ Gewerbe-/Industrieareal		63
24	Aufwertung des öffentlichen Umfeldes			64

Typ Villa

Erneuerungsabsichten:



- 1 Aufteilung in mehrere Wohneinheiten**
- 1.1 Änderung der internen Erschliessung /Treppenhaus
 - 1.2 Lifteinbau
 - 1.3 Zusätzliche Sanitärräume

21



- 2 Nutzungsänderung zu gewerblichen Zwecken**

22



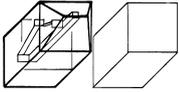
- 3 Ergänzungsbau**
- 3.1 Plazierung des Gebäudes innerhalb des Areals
 - 3.2 Beschränkungen aus privatrechtlichen Servituten
 - 3.3 Denkmalschutz und Gestaltung der Baute

22



- 4 Ersatzneubau**
- 4.1 Denkmalpflege
 - 4.2 Besitzstandsgarantie
 - 4.3 Gestalterische Anforderungen

23



Perspektivische Ansicht

Typologische Merkmale:

Baujahr:

vor ~ 1920

Architektonische Merkmale:

grosses Herrschaftshaus; parkartiger Umschwung; grosser Garten

Raumkonzeption:

grosszügiger Grundriss; offenes internes Erschliessungssystem für alle Räume, oft ungeeignet für mehrere Wohneinheiten

Nutzung:

Nutzungsart:

Wohnen

Andere Nutzungen:

Gartenhaus/Lauben

Anzahl Wohneinheiten:

1

Konstruktives Konzept:

Statischer Aufbau:

Fassade und grösstenteils auch Innenwände traend ausgebildet

Durchbrüche:

Lediglich kleinere Mauerdurchbrüche (Türen u.ä.) unproblematisch

Änderung Tragsystem:

bedingt aufwendige Ergänzungs konstruktion

Material:

Böden:

Holzbalken oder Hourdisdecken

Aussenwände:

Sichtbackstein oder Bruchsteinmauerwerk mit Putz

Trennwände:

Backstein

Keller:

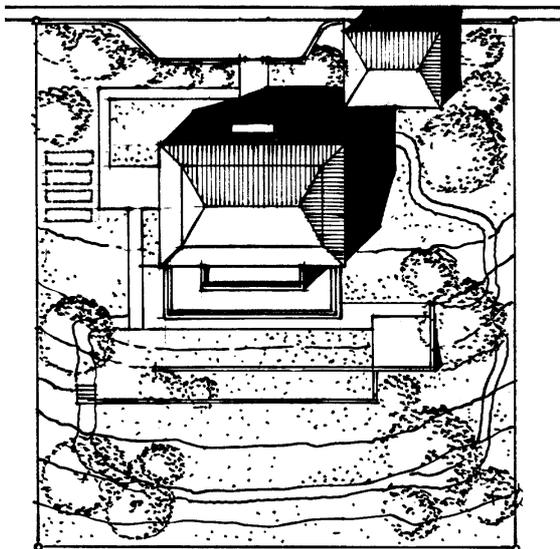
einfach unterkellert, enge Durchgänge; Gewölbe massiv, schlecht entwässert

Fenster:

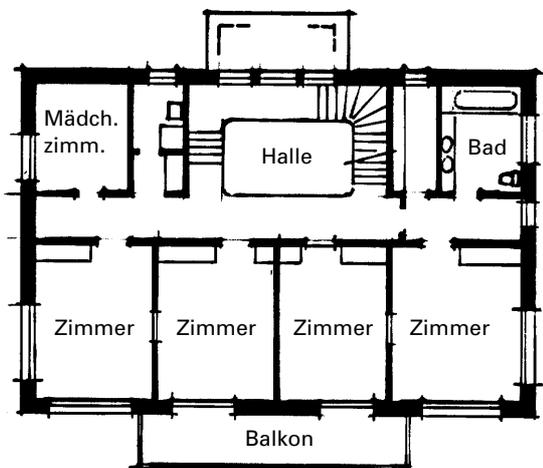
Kasten oder einfach verglaste Holzfenster mit Natur- oder Kunststeineinfassungen

Dach:

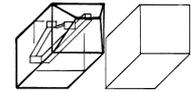
Schrägdach, Ziegel, Schiefer oder Blech



Situation



Grundriss



2.1.1 Aufteilung in mehrere Wohneinheiten



1.1 Änderung der internen Erschliessung / Treppenhaus

Bei der Sanierung von Treppenhäusern sind generelle – auf Neubauvorhaben zugeschnittene – **feuerpolizeiliche Vorschriften** einzuhalten.

• Dabei ergeben sich die häufigsten Konflikte bezüglich Einhaltung **minimaler Treppenbreiten** und **von Feuerwiderstandswerten**. Letztere geben den Zeitraum an, während dessen ein einzelner Bauteil den Flammen im Brandfall Widerstand leisten muss. Die entsprechenden Bestimmungen sind den kantonalen Baugesetzen, separaten feuerpolizeilichen Erlassen und einschlägigen Fachnormen (Richtlinien und Wegleitungen) zu entnehmen. Oft ergibt sich aber im Rahmen einer Treppenhauissanierung das Anliegen, aus finanziellen und/oder ästhetischen Erwägungen einzelne bestehende Bauteile zu erhalten, die für sich den gesetzlichen Anforderungen nicht genügen. Dann kann allenfalls mit Hilfe eines übergreifenden, die ganze Liegenschaft betreffenden Feuerchutzkonzepts den Problemen ausgewichen werden. So kommen z.B. anstelle der Ersetzung von Holztreppe, schönen alten Türen und Tapeten oder Stukkaturen folgende alternative Massnahmen in Betracht:

- Erstellung von Nottreppen/Notausgängen
- Einrichten einer Sprinkleranlage
- Verwendung neuartiger Materialien
- Gezielte Platzierung von Feuerlöschern

Zumindest die Kombination einzelner der genannten Massnahmen sollte ausreichen, dass den gesetzlichen Anforderungen an die Sicherheit gesamthaft Genüge getan werden kann.

Von derartigen Gesamtkonzepten, die die Einhaltung starrer Vorschriften in Bezug auf einzelne Bauteile überflüssig machen, gibt es erfolgreich realisierte Beispiele an verschiedenartigen Objekten, die unter Hinweis auf deren – oft erheblichen – Kostenfolgen noch vermehrt durch die Feuerpolizeibehörden bekannt gemacht werden sollten.



1.2 Lifteinbau

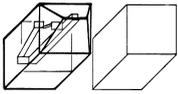
Zur Komfortsteigerung, vermehrt aber auch aus Anliegen **des betagten- und behindertengerechten Bauens** (Norm CRB SN 521 500) heraus, taucht im Rahmen von Umbauten oft der Wunsch auf, nachträglich einen Lift (ggf. mit ebenerdigen Zugang) einzubauen.

Soll der Liftschacht aus technischen und finanziellen Erwägungen ausserhalb der bereits bestehenden Kubatur angebracht werden, können folgende Konflikte entstehen:

- Anforderungen an die Ästhetik der Bau**ve** (**Ästhetik-Generalklausel**)
- Auflagen **der Denkmalpflege**, die ausdrücklich eine Veränderung der betreffenden Fassadengestaltung verunmöglichen

Bei innerhalb der bestehenden Kubatur erfolgreichem Lifteinbau sind grosse Aufwendungen unumgänglich: So muss diesfalls entweder das Treppenhaus komplett umgestaltet oder die übrige Raumaufteilung dem Lifteinbau entsprechend angepasst werden. Rechtliche Probleme können sich in folgenden Bereichen ergeben:

- **Schallschutz** innerhalb des Gebäudes (beachte: Die Einhaltung der SIA-Norm 181 wird von Art. 32 Abs. 1 LRV lediglich für die Erstellung neuer Gebäude zwingend als anwendbar erklärt). Für Umbauten gilt die in allen kantonalen Baugesetzen übliche Generalklausel, wonach Bauten und Anlagen den anerkannten Regeln der Baukunde zu entsprechen haben; bei der Beurteilung eines Umbauvorhabens werden wohl Anforderungen der SIA-Norm 181 zumindest als Vergleichswert herangezogen.
- Grundsätzlich zulässige **technisch bedingte Aufbauten** können aus ästhetischen oder denkmalpflegerischen Gründen nicht angebracht werden. Allenfalls ist in solchen Situationen der Einbau eines hydraulischen Lifts zu prüfen, der ohne Dachüberfahrt auskommen kann.
- Je nach statischen Verhältnissen muss mit grossem Aufwand für die Einhaltung der Vorschriften über **die Sicherheit bei Ausführung der Bauarbeiten** gesorgt werden.



1.3 Zusätzliche Sanitärräume

Typischerweise wird bei der nachträglichen Aufteilung in mehrere abgeschlossene Wohneinheiten auf jedem Geschoss entweder das fehlende Bad oder aber die fehlende Küche eingerichtet werden müssen. Die rechtsgenügende Platzierung und Gestaltung dieser Räume (insbesondere Einhalten **von Belichtungs- und Belüftungsvorschriften**) bietet kaum Probleme. Dagegen müssen durch den nachträglichen Anschluss dieser Räume an die bestehende technische Infrastruktur (Wasser-, Abwasser-, Strom- und Gasleitungen, Trennung fester Abfälle) die entsprechenden Vorschriften eingehalten werden, vgl.:

- ' Erneuerungsabsicht 7.2: Übrige Anpassungspflichten u. d.
- ' Erneuerungsabsicht 10: Umfassende gebäude-technische Sanierung.



2 Nutzungsänderung zu gewerblichen Zwecken

Aus wirtschaftlichen Überlegungen drängt es sich im Rahmen von Sanierungs- bzw. Umbauvorhaben an reinen Wohnbauten oft auf, zur Erreichung einer angemessenen Rendite neu auch – zumindest in einem Teil des Gebäudes – gewerbliche Nutzungsmöglichkeiten zu schaffen. Dies ist vor allem in denjenigen Fällen ein berechtigtes Anliegen, **wo denkmalpflegerische** und damit umbauverteuernde Anordnungen zu berücksichtigen sind; gerade Villen sind unter diesen Bedingungen in ihrer ursprünglichen Funktion für einen Privaten oft gar nicht mehr zu halten. Da die Möglichkeiten, wie sie die nutzungsplanerische Grundordnung für bereits bebaute Perimeter gewährt, in der Regel mit der aktuell vorhandenen Nutzung übereinstimmen, stellen sich folgende rechtliche Probleme:

- Die Durchführung der hier beschriebenen Erneuerungsabsicht setzt oft **eine Zonenplanänderung** voraus. Sie kann jedoch in folgenden Fällen nicht in Betracht gezogen werden: Wenn die betreffende Liegenschaft inmitten einer einheitlichen Zone liegt, deren gesamthafte Änderung nicht wünschbar ist, kommt eine sog. "Briefmarkenzonierung" zur Ermöglichung eines Einzel-

vorhabens grundsätzlich nicht in Frage. Oder aber es stehen die strengen Voraussetzungen zur Vornahme von Zonenplanänderungen solchem Ansinnen im Wege: Denn Zonenpläne können in der Regel nur geändert werden, wenn sich seit deren Inkrafttreten die Verhältnisse erheblich geändert haben (Art. 21 Abs. 2 RPG). Dies ist jedoch oft nicht der Fall.

- Je nach Kanton können die Voraussetzungen für die Umnutzung durch die Aufstellung eines **Sondernutzungsplans** geschaffen werden. Nach vielen kantonalen Regelungen wäre dies in unserem Fall jedoch nicht möglich: Einige Baugesetze sehen nämlich vor, dass im Rahmen von Sondernutzungsplanungen nicht von den Bestimmungen der Grundordnung betreffend Nutzungsart abgewichen werden darf; nach ändern kann ein solcher Plan nicht für eine einzelne, kleinere Parzelle erstellt werden.
- Gerade in Villenquartieren stehen Umnutzungsabsichten vielleicht auch privatrechtliche **Grunddienstbarkeiten** im Wege, weil im Zeitpunkt der Erstellung der Bauten gegenseitig vereinbart wurde, dass gewerbliche Nutzung auf 'ewig' ausgeschlossen werden soll.
- In Wohnzonen ist in der Regel nicht störendes Gewerbe zulässig. Eine entsprechende Nutzungsänderung wird dann allenfalls durch Vorschriften über **einen Mindestwohnanteil** verhindert.

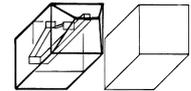
3 Ergänzungsbau



3.1 Plazierung des Gebäudes innerhalb des Areals

Bei der Realisierung von Ergänzungsbauten ergeben sich aufgrund einer ungünstigen Parzellарstruktur oft verschiedene Probleme:

- Die Unterschreitung von **hinderlichen Gebäudeabstandsvorschriften** auf dem Wege der **Ausnahmebewilligung** ist mangels Vorliegen "besonderer Verhältnisse" meist nicht möglich. Durch Einfügen eines Verbindungsbaus zwischen bestehender Baute und Ergänzungsbau (wodurch die verschiedenen Baukörper im rechtlichen Sinne als ein Gebäude gelten) kann diesem Problem ausgewichen werden; je nach Bauordnung steht dann aber allenfalls eine zu-



sätzlich zu beachtende **Gebäudelängenbeschränkung** im Wege.

- Die Unterschreitung eines hinderlichen **Grenzabstandes** kann durch Einräumung eines **Näherbaurechts** durch den Nachbarn erreicht werden. Dieser hat sich jedoch zu verpflichten, mit eigenen Bauvorhaben nur so nahe an die gemeinsame Grenze zu bauen, dass der erforderliche Gebäudeabstand jedenfalls eingehalten werden kann.

Allenfalls kann eine Projektierung nach den Regeln und unter den Vergünstigungen **von** **Gesamtüberbauungen** (Arealüberbauungen) in Betracht gezogen werden, weil mit diesem Instrument i.d.R. innerhalb des einbezogenen Areals von der Einhaltung genereller Gebäudeabstandsvorschriften bzw. Gebäudelängenbeschränkungen unter Vorbehalt der Einhaltung feuerpolizeilicher Mindestanforderungen befreit werden kann. Nach heute üblichen Regelungen treten jedoch zwei Probleme auf, die ganz allgemein der Anwendung von Gesamtüberbauungen in bereits weitgehend überbauten Perimetern entgegenstehen:

- Zu **große Mindestarealfläche** als Voraussetzung zur einheitlichen Projektierung (z.B. 8000m²)
- Fehlende Möglichkeit **der Anrechnung von bereits bebauten Parzellen** an die notwendige Mindestarealfläche.

Im Rahmen von Gesamtüberbauungen können Vergünstigungen gegenüber der Grundordnung nur unter im Gesetz näher umschriebenen Qualitätsanforderungen in gestalterischer und funktionaler Hinsicht gewährt werden. Damit diesen Qualitätsanforderungen auch auf kleineren Arealen genügt werden kann, bzw. beurteilbar ist, ob die vorgesehenen baulichen Massnahmen sich mit dem näheren Umfeld des betreffenden Areals zu einem sinnvollen Ganzen fügen, wären Vorleistungen des Gemeinwesens in Form von arealübergreifenden Gestaltungskonzepten zu erbringen: Zu diesem Zwecke können gewisse Arten **von** **Sondernutzungsplänen** oder aber **die** **kommunale Richtplanung** gute Dienste leisten. Wenn mit diesen Instrumenten eine qualitativ befriedigende Gestaltung eines ganzen Gevierts oder Quartiers vorgezeichnet wird, sollte von der Einhaltung einer Mindestarealfläche abgesehen werden können.



3.2 Beschränkungen aus privatrechtlichen Servituten

Die Überbaumöglichkeit eines Grundstücks ist z.B. durch **sog. Aussichts- oder Villenservitute** eingeschränkt.

- Wenn der Nachbar keine Hand zur Ablösung derartiger Belastungen bietet, besteht fast keine Möglichkeit zur Realisierung des in diesem Beispiel angestrebten Ergänzungsbaus, vgl. **auch** **Grunddienstbarkeiten**.



3.3 Denkmalschutz und Gestaltung der Baute

Der Ergänzungsbau kann allenfalls aufgrund des Schutzbeschriebs der bestehenden Hauptbaute, vor allem aber wegen **Schutzanordnungen betreffend Erhaltung des privaten Aussenraums** verunmöglicht sein (z.B. Erhaltung des parkartigen Umschwungs mit wertvollem altem Baumbestand).

- Aber auch wenn aufgrund der Bauvorschriften zulässig, ist die Gestaltung von Ergänzungsbauten eine anspruchsvolle architektonische Aufgabe und es können von der Bewilligungsbehörde aufgrund **von** **Ästhetikgeneralklauseln** auch entsprechende Anforderungen gestellt werden. Um vergebliche Projektierungsaufwendungen zu vermeiden, empfiehlt sich eine frühe Kontaktnahme mit den Behörden und ggf. sogar die Einholung **eines** **Vorentscheids** betreffend Zulässigkeit der beabsichtigten Gestaltung.

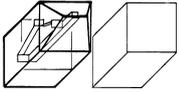
4 Ersatzneubau



4.1 Denkmalpflege

Durch eine integrale Unterschutzstellung oder Gebote, wonach einzelne Teile der Baute in ihrer ursprünglichen Form zu erhalten sind, wird ein Ersatzneubau verunmöglich**t** (**Substanzerhaltung**).

- Dagegen sind im Rahmen von Massnahmen **des** **Strukturschutzes** Ersatzneubauten nicht immer ausgeschlossen; diesfalls sind dann aber über das generelle Einordnungsgebot hinausgehende, detaillierte Anordnungen betreffend Ku-



batur und Stellung der Baute, der hauptsächlichen Merkmale der Fassadengliederung u.ä. zu beachten.



4.2 Besitzstandsgarantie

Ist ein bestehendes Gebäude nicht von substanzerhaltenden denkmalpflegerischen Anordnungen betroffen, so kann grundsätzlich an dessen Stelle eine Neubaute errichtet werden. Ein solcher Ersatzneubau ist in manchen Fällen die beste Lösung zur Behebung funktionaler und/oder gestalterischer Mängel des bisherigen Bestandes.

- In vielen Fällen verhindern jedoch eine restriktive Zonierung oder Baulinien – die die bestehende Baute sog. baurechtswidrig werden lassen – einen in finanzieller Hinsicht attraktiven Neubau: Wenn nämlich aufgrund des geltenden Rechts eine Baute im bestehenden Umfang gar nicht mehr erstellt werden könnte, beruft sich der Eigentümer mit Vorteil auf **ie ' Besitzstandsgarantie**. Die Umbauarbeiten dürfen jedoch diesfalls in ihrem Ausmass und den wirtschaftlichen Auswirkungen nicht einem Neubau gleichkommen.



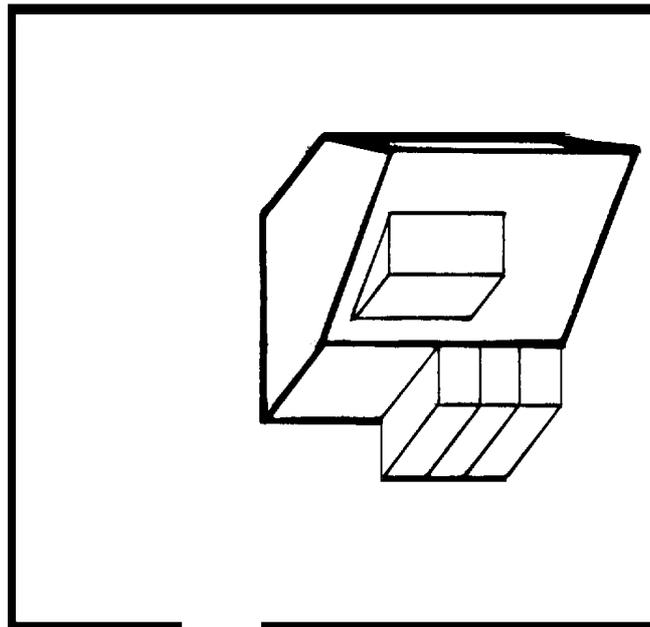
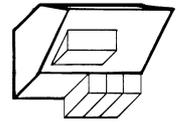
4.3 Gestalterische Anforderungen

In bereits weitgehend überbauten Perimetern allgemein, insbesondere natürlich im Zusammenhang mit Neubauvorhaben, stellen sich oft schwierige gestalterische Fragen.

- Bei der Anwendung **von ' Ästhetikgeneral-klauseln** ist oft nicht klar, ob sich nun ein Neubau in ästhetischer Hinsicht sklavisch an den Nachbargebäuden zu orientieren habe, diesem dialektisch begegnen oder eine völlig eigenständige Form aufweisen dürfe.

Typ Einfamilienhaus

Erneuerungsabsichten:



5 Dachausbau

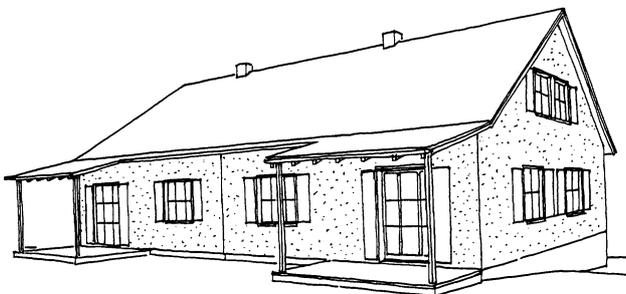
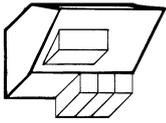
- 5.1 Ausnützung
- 5.2 Dachflächenfenster, Lukarnen/Dacheinschnitt
- 5.3 Neue Erschließung des Dachgeschosses
- 5.4 Isolation Dachfläche

27

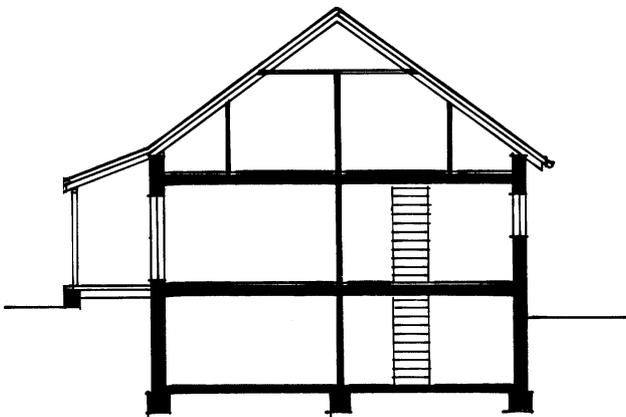


6 Anbau Wintergarten

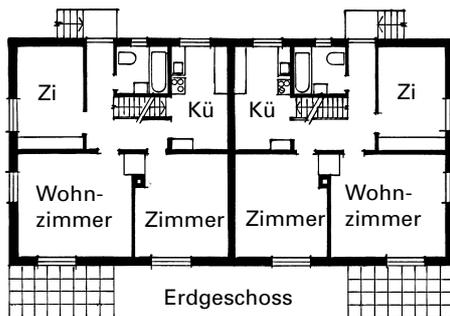
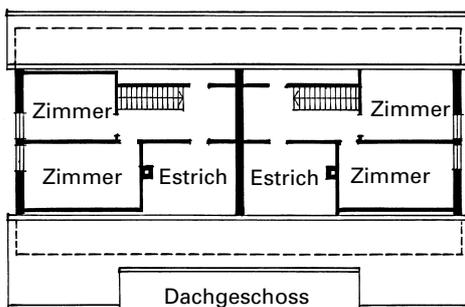
28



Perspektivische Ansicht



Schnitt



Grundriss

Typologische Merkmale:

Baujahr:

~ 1930–1990

Architektonische Merkmale:

Einfach konzipiertes Doppel-, Reihen- oder Einfamilienhaus, max. 2-geschossig

Raumkonzeption:

Enge Räume, Unterteilung Wohn-/Schlafgeschoss, 2. Geschoss als Dachgeschoss

Nutzung:

Nutzungsart:

Wohnen für 1 Familie

Andere Nutzungen:

–

Anzahl Wohneinheiten:

1

Konstruktives Konzept:

Statischer Aufbau:

konventionelle Bauweise in Backstein oder Beton

Durchbrüche:

unproblematisch

Änderung Tragsystem:

auch bei einschneidenden Massnahmen

unproblematisch

Material:

Böden:

Beton, Hourdis oder Holzbalken

Aussenwände:

Backstein/Verputz

Trennwände:

Backstein/Gips

Keller:

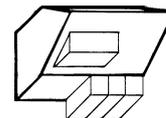
klein, durch Heizung und Waschen bereits ausgeschöpft

Fenster:

Holzfenster

Dach:

Schrägdach, Ziegel, Zementschiefer



5 Dachausbau



5.1 Ausnützung

Dem nachträglichen Dachgeschossausbau können fehlende Nutzungsreserven im Wege stehen: Oft ist nämlich **die zulässige Ausnützung** durch die ursprüngliche Baueingabe bereits ausgeschöpft worden. In diesen Fällen bestehen drei Möglichkeiten:

- Anhebung der Ausnützungsziffer mittels Planänderung für bestimmte umgrenzte Gebiete
- Generelles Sonderrecht für Altbauten: Einführen einer gesetzlichen Regelung, wonach bestehende Bauten, die vor einem bestimmten Datum erstellt wurden, unabhängig von der bereits konsumierten Ausnützung und Geschosshöhe innerhalb des bestehenden Volumens voll ausgebaut werden dürfen.
- Generelle Erleichterungen für Alt- und Neubauten: Einführung einer gesetzlichen Bestimmung, wonach Flächen in Dachgeschossen generell nicht in die Berechnung der Ausnützung einbezogen werden müssen.

Die Anhebung der Ausnützungsziffer mittels Planänderung lässt die differenziertesten Lösungen zu: Einerseits, weil diese Vergünstigung nur für geeignete, bestimmt umgrenzte Perimeter zugelassen werden kann. Andererseits erhöhen sich die Möglichkeiten für den einzelnen Eigentümer, weil dieser, je nach konkretem Bedürfnis und Eignung seines Objekts, die Zusatznutzung anstatt in Form eines allenfalls aus technischen und/oder finanziellen Gründen problematischen Dachausbaus auch in Form eines Anbaus (Wohnzimmer-, Küchenvergrößerung o.ä.) realisieren kann.

Solchen Anliegen kann mit **einer generellen Zulassung lediglich des Dachgeschossausbaus für Altbauten** nicht Rechnung getragen werden. Bei Einfamilienhäusern führen "Verdichtungsmöglichkeiten" in Form von Dachgeschossausbauten zwar zu befriedigenden Ergebnissen, weil der Eigentümer als Selbstnutzer ganz nach seinen Bedürfnissen von diesen Möglichkeiten Gebrauch machen kann oder eben auch nicht. Jedoch können bei Mietobjekten – insbesondere bei Mehrfamilienhäusern – generelle Ausbaumöglichkeiten von Dachgeschossen zu unbefriedigenden Ergebnissen führen: Durch den Ausbau des

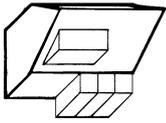
Dachgeschosses geht stets willkommener Stauraum verloren, was bei bescheidenen Grundrissen der bestehenden Wohnungen zu erheblichen Einbussen führen kann. Auch wird in aller Regel eine allfällig bestehende Zinne der neuerstellten Dachwohnung zugeschlagen, was eine Verminderung der Wohnqualität und Einschränkungen der Kontaktmöglichkeiten für die gesamte übrige Bewohnerschaft mit sich zieht. Aber auch energetische und finanzielle Aspekte sprechen allenfalls gegen die Aufhebung des Estrichs, der bisher auch der Wäschetrocknung diene: So werden in jeder Wohnung sog. Waschtürme (Waschmaschine und Tumbler) eingebaut, was mit einem weiteren Platzverlust und Mietzinsaufschlägen verbunden ist. Zusätzlich sind solche Massnahmen in energetischer Hinsicht wenig sinnvoll. Aus diesen Gründen sollte für Mehrfamilienhäuser auf generelle gesetzliche, ausschliesslich auf den Dachgeschossausbau gerichtete, Erleichterungen verzichtet werden.



5.2 Einbau von Dachflächenfenstern, Lukarnen und Dacheinschnitten

Dachausbauten machen aus wohngygienischen Gründen notwendigerweise bauliche Massnahmen nötig, die das äussere Erscheinungsbild des Daches verändern. Das nachträgliche Anbringen von Dachflächenfenstern, Lukarnen oder Dacheinschnitten (Balkone) kann zu folgenden Konflikten führen:

- In den kantonalen Baugesetzen bzw. in Bauordnungen werden i.d.R. generelle Vorschriften über **das zulässige Mass und die Situierung von Öffnungen in Dachgeschossen** getroffen. In diesem Sinne darf z.B. die Dachfläche lediglich auf einem Drittel der Fassadenlänge aufgerissen oder mit einzelnen Öffnungen ein bestimmtes Mass (z.B. 1.8m Breite) nicht überschritten werden. Die Mindestanforderungen an Belichtung und Belüftung der Dachwohnung können trotz solchen Beschränkungen in aller Regel eingehalten werden; doch werden gleichzeitig allenfalls auch aus funktionaler Sicht bessere – und mit gestalterischen Anforderungen im Einklang stehende – Lösungen verunmöglicht. Wenn nun in einem Quartier vermehrt mit Dachgeschossausbauten zu rechnen ist, sollten je nach baulicher Struktur eines Gevierts differen-



zierte Anordnungen betreffend Dachgestaltung getroffen werden können, damit nicht eine für alle Zonen einheitlich geltende entsprechende Regelung gute Lösungen verunmöglicht.

- Obwohl der nachträgliche Dachgeschossausbau immer häufiger generell durch die Grundordnung zugelassen und in dem Sinne gefördert wird, treten bei der Realisierung im Einzelfall häufig Konflikte mit gestalterischen Anliegen auf. Der Baubewilligungsbehörde stehen im Einzelfall zur Wahrung eines ansprechenden Siedlungsbildes die Möglichkeiten **von 'Ästhetikgeneralklauseln** zur Verfügung. Wenn sich nun aber für ein ganzes Quartier allgemein eine Unverträglichkeit von Dachgeschossausbauten mit ästhetischen Anforderungen herausstellen sollte, wären entsprechende Korrekturen durch Plan- bzw. Gesetzesänderungen vorzunehmen.



5.3 Neue Erschliessung des Dachgeschosses

v*¹. 'Erneuerungsabsicht 1.1: Änderung der internen Erschliessung / Treppenhaus



5.4 Isolation Dachfläche

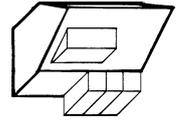
- Eine nachträgliche, **den Wärmedämmvorschriften** genügende Isolation des Dachgeschosses bringt bauphysikalische Probleme: Trotz hohen finanziellen Aufwendungen lassen sich Dampf- und Diffusionsprobleme kaum lösen, wenn nicht eine Totalsanierung des Daches vorgenommen wird.
- Je nach Dachneigung entstehen durch die erforderliche Isolationstiefe Probleme in der Grundrissgestaltung einer Dachwohnung, die als separate Wohneinheit dienen soll. Denn die **Einhaltung minimaler Raumhöhen** lässt allenfalls keine sinnvolle Raumaufteilung zu. Diesfalls kann insbesondere bei Mehrfamilienhäusern als Alternative der Einbau einzelner Mansardenzimmer in Betracht gezogen werden, der überdies aus technischer und finanzieller Sicht Vorteile bringen kann (separate Isolation der einzelnen Zellen anstelle der Dachhaut; geringere Infrastrukturaufwendungen, weil Mansarden je zu einer bereits bestehenden Wohnung zugehören).



6 Anbau Wintergarten

Wintergärten sind abgeschlossene, mehrheitlich verglaste Raumeinheiten, die keine heiztechnischen Installationen aufweisen; vielmehr dienen sie der passiven Energiegewinnung. Die Erstellung von Wintergärten stellt eine beliebte Massnahme zur Steigerung des Wohnwertes und der Vergrösserung der Nutzfläche dar. Aus technischer Sicht attraktiv ist, dass sie ohne wesentliche Eingriffe in die bestehende Substanz einem Gebäude 'angehängt' werden können. Wenn bei der Erstellung der betreffenden Hauptbaute die generellen Vorschriften voll ausgeschöpft wurden, liesse sich nachträglich kein Wintergarten mehr anfügen, weil für Anbauten, die dem dauernden Aufenthalt von Menschen dienen können, grundsätzlich alle einschlägigen Regelungen zu beachten sind, wie

- **Ausnutzungsziffer**
- **Raumhöhen**
- **Abstandsvorschriften** (Je nach kantonalem Recht ist abzuklären, ob Wintergärten als Gebäudeerweiterung oder aber als privilegierte An- oder Nebenbauten zu qualifizieren sind).
- **Gebäuelängenbeschränkungen**
- **Anforderungen an die Gestaltung und Einordnung**
- Weil mit Wintergärten gemessen am Aufwand ihrer Erstellung eine erhebliche Steigerung des Wohnwertes erreicht werden kann, und weil sie auch aus energetischen Gründen sinnvoll sein können, haben verschiedene Kantone und Gemeinden in den letzten Jahren **Sonderbestimmungen für die Erstellung von Wintergärten** eingeführt. Die Regelung solcher Privilegierungen gestaltet sich i.d.R etwa folgendermassen:
Allgemeine Voraussetzungen zur Privilegierung:
 - keine heiztechnischen Installationen;
 - Abtrennung(-smöglichkeit) von dahinter liegenden Räumen;
 - Südorientierung oder zumindest nicht mehrheitlich Sektor NW/NO ausgerichtet;
 - Beschränkung auf eine bestimmte Maximalfläche (absolut oder im Verhältnis zur gesamten zulässigen Nutzfläche);
 - bis zu einer bestimmten Maximalfläche müssen Wintergärten nicht in die Berechnung der Ausnutzung einbezogen werden;



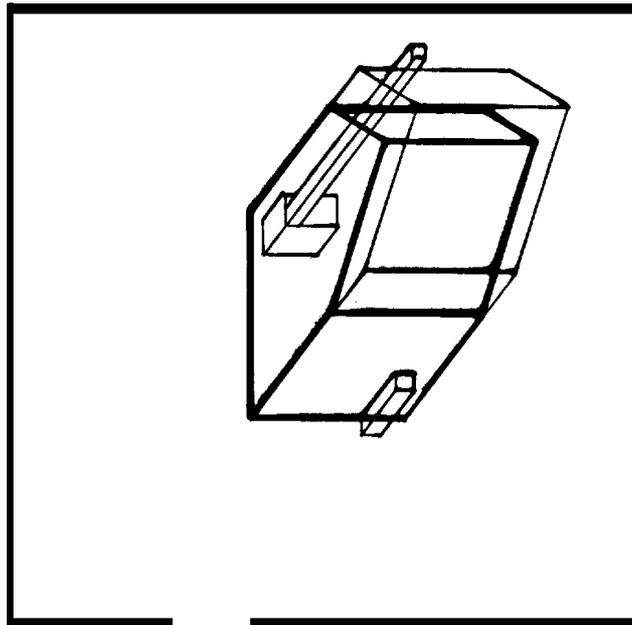
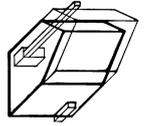
- Entbindung der hintenliegenden Räume von der Vorschrift, wonach Wohnräume grundsätzlich direkt belüftbar sein müssen;
- evt. Deklaration als selbständiger Anbau bzw. Kleinbaute mit entsprechenden Abstandsprivilegien.

Exkurs: Balkonverglasungen, Dachwintergärten
Während bei Einfamilienhäusern Wintergärten in Form von ebenerdigen Anbauten erstellt werden, tritt bei Mehrfamilienhäusern oft der Wunsch auf, Balkone zu verglasen oder einen Dachwintergarten zu erstellen.

- Wenn diese Vorhaben die erforderlichen Merkmale von Wintergärten aufweisen, kommen die obgenannten Privilegierungen grundsätzlich entsprechend zur Anwendung. Je nach Gestaltung sind dann aber Bestimmungen über erkerartige Anbauten (maximale Tiefe bzw. Baulinien- oder Abstandsunterschreitungen) bzw. die übrigen Bestimmungen betreffend Dach-/Attikageschosse zu berücksichtigen (Profile, First- und Gebäudehöhen).

Typ Mehrfamilienhaus I

Erneuerungsabsichten:



- 7 Sanierungspflichten**
 7.1 Eigentliche Sanierungspflichten
 7.2 Übrige Anpassungspflichten
 7.3 Reine Unterhaltungspflichten

33



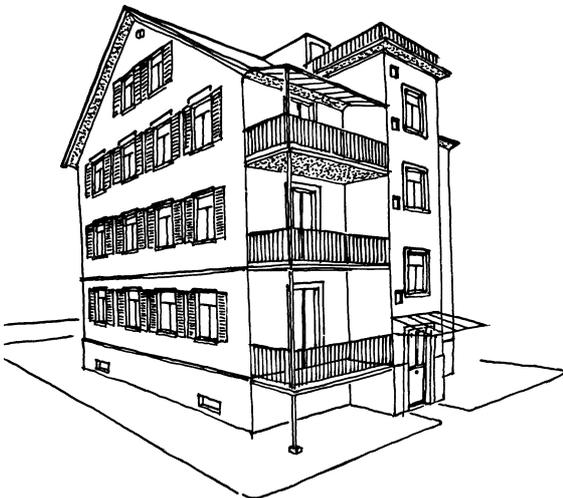
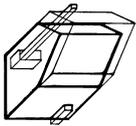
- 8 Sanierung unter Beibehaltung der Mieterschaft**

34

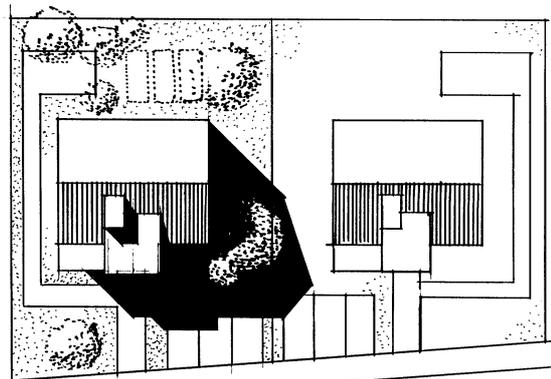


- 9 Aufstockung**

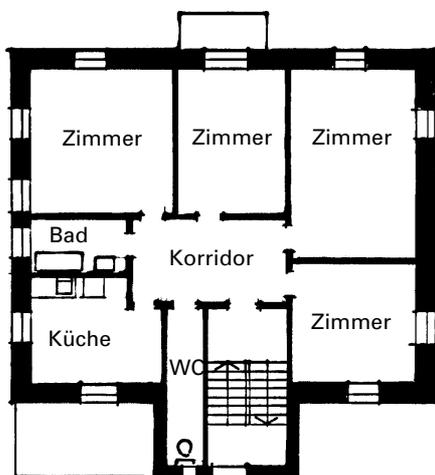
35



Perspektivische Ansicht



Situation



Grundriss

Typologische Merkmale:

Baujahr:

~ 1880–1960

Architektonische Merkmale:

3–4 geschossiges MFH mit Schrägdach, schlichtes Volumen und Gestaltung

Raumkonzeption:

Enge Wohnungen an einem sanierungsbedürftigen Treppenhaus angeschlossen

Nutzung:

Nutzungsart:

Wohnen

Andere Nutzungen:

Einzelzimmer im Dachgeschoss

Anzahl Wohneinheiten:

3–4 Familienwohnungen

Konstruktives Konzept:

Statischer Aufbau:

Massivbauweise, tragende Wände bilden Raumzellen

Durchbrüche:

keine überdurchschnittlichen Probleme

Änderung Tragsystem:

kann in Teilbereichen vorgenommen werden

Material:

Böden:

Holzbalken/Hourdis oder Beton

Aussenwände:

Bruchsteinmauerwerk/Backstein/Putz

Trennwände:

Holzständer/Bruchsteinausfüllung/Backstein

Keller:

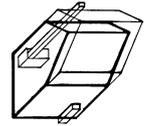
leicht erhöht mit Kellerfenster, Einteilung wie Obergeschoss

Fenster:

Holzfenster

Dach:

Schrägdach, Ziegel, Zementschiefer



7 Sanierungspflichten



Die bestehende Baute geniesst weitgehend **Bestandesschutz**: Nach Erstellung der Baute erlassene, schärfere Vorschriften tangiert die einmal rechtmässig getätigte Investition grundsätzlich nicht.

7.1 Eigentliche Sanierungspflichten



Namentlich im Bereiche des **Umweltschutzes** wurden in den letzten Jahren vermehrt gesetzliche Grundlagen geschaffen, um einzelne, vordringliche Massnahmen jedenfalls durchsetzen zu können.

- Aufgrund sog. Sanierungspflichten können in Abweichung zur Besitzstandsgarantie Anpassungen an neue Vorschriften auch dann verlangt werden, wenn der betreffende Grundeigentümer selbst noch gar keine Veränderungen vornehmen möchte. Dies bedeutet, dass einzelne von der Sanierungspflicht betroffene Bauteile ersetzt werden müssen, bevor sie genügend amortisiert werden konnten. Zur Milderung derartiger finanzieller Nachteile werden z.T. Übergangsfristen gewährt. Mit derartigen Sanierungspflichten muss namentlich in folgenden Bereichen gerechnet werden:
 - Sanierung von Feuerungsanlagen
 - getrennte Heizkostenerfassung und -abrechnung
 - Beseitigung erdverlegter Öltanks
 - Anbringen von Schallschutzfenstern
- Sanierungspflichten aus Gründen des Umweltschutzes sind in ihrer Intention wohl weitgehend unbestritten und es wird auch als zumutbar erachtet, entsprechende Mehraufwendungen in Kauf zu nehmen. Bei Überschreitung der Alarmwerte sind die Kosten für den Einbau von Schallschutzfenstern vom Inhaber der lärmverursachenden öffentlichen oder konzessionierten Anlage zu tragen, wenn dieser nicht nachweist, dass zum Zeitpunkt der Baueingabe des betroffenen Gebäudes entweder die Immissionsgrenzwerte schon überschritten wurden oder die Anlageprojekte bereits öffentlich aufgelegt waren (Art. 20 i.V.m. Art. 16 USG).

- Im Rahmen der Durchführung von Sanierungspflichten drängt es sich unter Umständen auf, aus Rationalisierungsgründen und zur Vermeidung von dauernden Umtrieben gleichzeitig weitere werterhaltende Massnahmen oder sogar Umbauten in Angriff zu nehmen, die sich im Normalfall noch hätten aufschieben lassen. Dies führt dann in vielen Fällen gleich zu Totalsanierungen und ggf. zu entsprechenden Konflikten mit den Interessen der bestehenden Mieterschaft (vgl. nachfolgend 'Erneuerungsabsicht 8: Sanierung unter Beibehaltung der Mieterschaft).

7.2 Übrige Anpassungspflichten



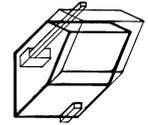
Im Gegensatz zu den obgenannten Sanierungspflichten, die unabhängig von Umbauabsichten des Eigentümers durchgesetzt werden können, löst auch die aus eigener Veranlassung eingeholte (Um-)Baubewilligung oft verschiedenste Pflichten zu Anpassungen aus, mit denen der Bauherr allenfalls nicht gerechnet hat.

- So ziehen z.B. der Einbau neuer Küchen oder der Ausbau eines bestehenden Dachgeschosses Anpassungsmassnahmen nach sich, die indirekt mit der geplanten Veränderung zusammenhängen.

Beispiele:

- Einhaltung **neuer Wärmedämmvorschriften** bei auch nur teilweiser Veränderung von Fassade, Dach oder Fenstern;
- Sanierung **des Abwassersystems** bei Neueinbau bzw. Ersatz von Sanitäreinrichtungen;
- Erstellen von Einrichtungen **zur Abfalltrennung** in der Küche;
- Einrichten **von Containerstandorten** auf privatem Grund;
- Einhaltung neuer Vorschriften **über Fahrzeugabstellplätze** (Verminderung oder Vermehrung); insbesondere Neueinrichtung bzw. Vermehrung von Fahrzeugabstellplätzen im Zusammenhang mit einer Nutzungsintensivierung (z.B. durch Dachgeschossausbau).

Aufgrund **des Prinzips der Verhältnismässigkeit** wird in der Praxis je nach Situation auf die Durchsetzung solcher Vorschriften verzichtet, wenn sie mit unzumutbaren finanziellen Aufwen-



dungen oder sonstwie sehr ungünstigen Auswirkungen verbunden wären. (Bei Sanierungspflichten werden solche Schwierigkeiten durch die Einräumung von Übergangsfristen gemildert, vgl. vorn.) Je nachdem wird die Erteilung einer formellen **Ausnahmebewilligung** nötig; daneben sind je nach Sachbereich Spezialtatbestände verbreitet, die Alternativen zulassen z.B.

- in bezug auf die Befreiung einer **Parkplatzersatzpflicht** (Leistung einer Ersatzabgabe);
- in bezug auf die Befreiung **von Wärmedämmvorschriften**, wenn ausdrückliche denkmalpflegerische Anordnungen oder auch lediglich **die Ästhetikgeneralklausel** deren Einhaltung entgegenstehen;
- in bezug auf die Einhaltung **neuer feuerpolizeilicher Anforderungen**, vgl. Erneuerungsabsicht 1.1: Änderung der internen Erschliessung / Treppenhaus.

7.3 Reine Unterhaltspflichten



Die bestehende Baute unterliegt verschiedenen Unterhaltspflichten. Im Gegensatz zu den Sanierungs- und Anpassungspflichten gem. den Punkten 7.1 und 7.2 werden Unterhaltspflichten nicht durch veränderte gesetzliche Rahmenbedingungen, sondern durch die natürliche Alterung oder Abnutzung der Baute ausgelöst:

- Es geht also darum, den einmal geschaffenen Zustand in seiner Qualität zu erhalten. Folgende Tatbestände zwingen zum reinen Unterhalt:
- Kantonales öffentliches Recht: **Mindestanforderungen an Hygiene und Sicherheit** müssen dauernd gewährleistet sein; denn die Besitzstandsgarantie bezieht sich nicht auf den rein physischen aktuellen, sondern auf den einmal bewilligten – eben einwandfreien – Zustand einer Baute. Deshalb wird in den meisten Kantonen ausdrücklich wiederholt, was bereits aufgrund der sog. Polizeigeneralklausel durchgesetzt werden könnte: Durch den Bestand einer Baute dürfen weder Personen noch Sachen gefährdet werden. Trifft dies aber in bezug auf irgendwelche Bauteile zu, so sind diese zu erneuern bzw. zu ersetzen (z.B. Ersatz elektrischer Installationen oder Wasserleitungen, Unterhalt einer Brand-

mauer, Sanierung einer abbröckelnden Fassade u.ä.)

- Bestehende Mietverträge: Der Mieter hat Anspruch **auf Erhaltung der Gebrauchsfähigkeit der Mietsache** im einmal vereinbarten Zustand, Art. 256 Abs. 1 OR. Den Vermieter treffen deshalb entsprechende Unterhaltspflichten (vgl. **Mietrecht**).



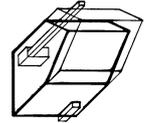
8 Sanierung unter Beibehaltung der Mieterschaft

Reine Unterhaltsarbeiten sind vom Eigentümer vorzunehmen, ohne dass deren Kosten auf den Mieter überwält werden könnten. Von diesem Grundsatz – der sich aus der generellen **Unterhaltungspflicht des Vermieters** gegenüber dem Mieter ergibt (Art. 256 Abs. 1 OR) – sind ausgewiesene Kostensteigerungen im Unterhalt ausgenommen (Art. 269a OR, Art. 12 VMWG).

Wertvermehrende Verbesserungen (Vergrößerung der Mietsache, andere zusätzliche Nebenleistungen) können unter zahlenmässiger Begründung voll auf die Mieterschaft überwält werden (Art. 20 VMWG); bei umfassender Überholung der Mietsache und ohne Ausweisen der einzelnen Kostenstellen i.d.R. zu 50-70 Prozent (Art. 14 Abs. 1 VMWG).

- Sanierungen und Umbauten stellen für die ansässige Mieterschaft oft eine starke finanzielle Mehrbelastung dar. Nur für den Fall, dass der Vermieter mit Erneuerungsabsichten **gegenüberwiegende Interessen der Mieter** verstösst, können sich diese allenfalls zur Wehr setzen (Art. 260 Abs. 1 OR).
- Die Vornahme von Sanierungs- und Umbauvorhaben samt ihren finanziellen Auswirkungen auf die bestehende Mieterschaft sind aufgrund des aktuellen Zustandes vieler bestehender Gebäude unausweichlich. In jedem Falle gilt es aber, auf die Interessen der Mieter Rücksicht zu nehmen und insbesondere die Kostensteigerungen in einem vertretbaren Rahmen zu halten, damit keine unfreiwilligen Umzüge stattfinden müssen.

Je nach Situation entsteht folgendes Problem. Die beabsichtigte Umbauabsicht (z.B. Dachgeschossausbau bei genügend vorhandenem Stauraum; Küchenvergrößerungen zu Wohnküchen bei be-



scheidenen Grundrissen) deckt sich *zwar an sich* mit den Interessen der aktuellen Mieterschaft, verursacht aber erhebliche Folgeaufwendungen (Totalsanierung Treppenhaus, Sanierung Kanalisation, v^ol. ' Erneuerungsabsicht 7.2: Übrige Anpassungspflichten). Wird aus diesen Gründen aufgrund von Rationalisierungsüberlegungen eine umfassende Instandstellung auch der übrigen Gebäudeteile vorgenommen, sind Veränderungen in der Mieterschaft meist unausweichlich. Stossend ist die Wahl der Totalsanierung als Umbauvariante dann, wenn der Eigentümer die Arbeiten ausschliesslich zur Steigerung der Rendite vornimmt oder damit die Auswirkungen nicht getätigter Rückstellungen nachträglich kompensieren muss. Unter Einberechnung allfälliger Erstrekungsfristen in der Planung ist dann die Vornahme von Kündigungen nach wie vor sehr verbreitet – sog. Wegsanierung. Diese radikale Vorgehensweise ist vor allem in stark nachgefragten Lagen möglich, weil sich stets eine noch leistungsfähigere Mieterschaft finden lässt.

Zum Ganzen v^ol. ' **Mietrecht**.



9 Aufstockung

Durch Aufstockung kann eine Mehrausnutzung unter Verwendung bestehender Bausubstanz erreicht werden. Da eine solche Massnahme den Abbruch des bereits bestehenden Daches und meist auch die Verstärkung der Statik nötig machen, ist die Aufstockung immer auch mit einer Totalrenovation der übrigen – zumindest der äusseren – Gebäudeteile verbunden. Dann sind über das gesamte Gebäude alle aktuellen Bau- und Nutzungsvorschriften einzuhalten: Der umfassende baulichen Eingriffe wegen wird regelmässig die Möglichkeit zur Gewährung ^{er} ' **Besitzstandsgarantie** entfallen.

Damit eine Aufstockung überhaupt in Betracht gezogen werden kann, müssen folgende Voraussetzungen erfüllt sein:

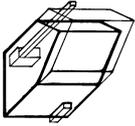
- Der aktuelle Bestand erreicht die nach der Zonenordnung **zulässige Geschosszahl** noch nicht;
- **die Ausnützung** ist nicht bereits in den bestehenden Geschossen voll ausgeschöpft;

- das bestehende Gebäude weist **keine Abstandsverstösse** auf, weil durch den Wegfall der Besitzstandsgarantie im Rahmen dieser Totalsanierung der Abbruch der betreffenden Fassadenteile erforderlich würde;
- dem Abbruch des bestehenden Daches stehen **keine denkmalpflegerischen Anordnungen** entgegen (ist das Gebäude inventarisiert, empfiehlt sich vor Inangriffnahme der Projektierung die Einholung eines definitiven Entscheids betreffend allfälliger Schutzmassnahmen);
- in gewissen Fällen können auch **priv^{ate} ' Grunddienstbarkeiten** zugunsten benachbarter Grundstücke einer Aufstockung entgegenstehen.

Wenn eine oder mehrere der obgenannten Voraussetzungen nicht erfüllt sind, kommen verschiedene Vorgehensweisen in Betracht, um das Vorhaben trotzdem durchziehen zu können:

- **Zonenplanänderung** zwecks Erhöhung der Geschosszahl und/oder Verringerung der Abstände (' Problematisierung unter Erneuerungsabsicht 2: Nutzungsänderung zu gewerblichen Zwecken).
- Initiierung ei^{ner} ' **Sondernutzungsplanung**, in deren Rahmen von verschiedensten Bauvorschriften der nutzungsplanerischen Grundordnung abgewichen werden kann. Je nach kantonaler Regelung ergeben sich jedoch folgende Probleme:

Wenn **die Aufstellung durch das Gemeinwesen** zu erfolgen hat, scheitert diese allenfalls bereits an entsprechenden Kapazitäten in der Bauverwaltung (finanzielle und personelle Belastungen). Vor allem aber stehen einer Aufstellung durch die öffentliche Hand je nach kantonaler Regelung strenge Voraussetzungen im Wege: Wenn im Rahmen von Sondernutzungsplanungen sehr weitgehende Regelungen betreffend Kubatur, Stellung, weiterer äusserer Merkmale und Nutzung der einzelnen Bauten getroffen werden müssen, stellt der Erlass eines Sondernutzungsplans nach traditioneller Auffassung einen schweren Eingriff in die Eigentumsfreiheit dar. Die Interessenlage des Eigentümers in der hier besprochenen Situation macht jedoch deutlich, dass in einem solchen Fall an den Erlass eines Sondernutzungsplans keine strengeren Voraussetzungen geknüpft werden sollten, als sie für die nutzungsplanerische Grundordnung zu beachten sind, weil ja die Überbau-



ungsmöglichkeit für den Privaten nicht weiter eingeschränkt, sondern im Gegenteil eine sinnvolle Erneuerung erst ermöglicht wird.

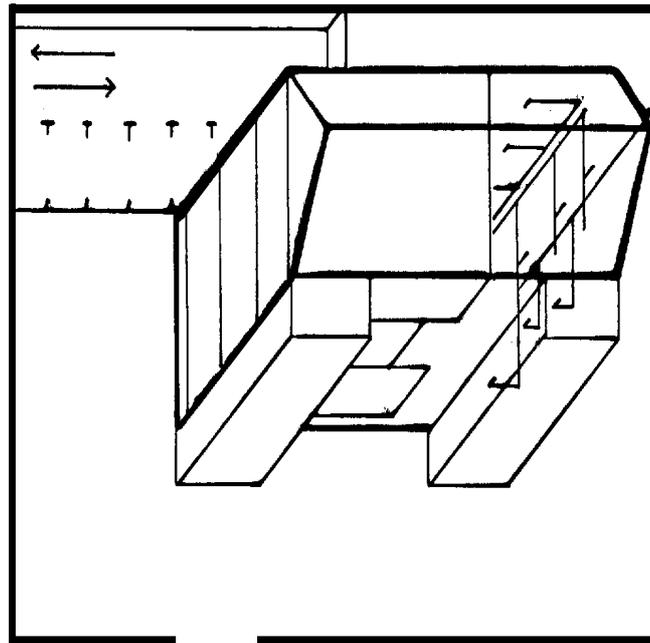
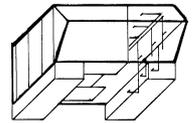
Falls **eine private Aufstellung** des Sondernutzungsplans möglich ist, ergibt sich in bereits überbauten Quartieren folgendes Problem: Wenn der Auslöser ein Einzelvorhaben ist, wird der Plan häufig am mangelnden Interesse der Nachbarn scheitern, wenn diese selbst keine Mehrausnutzungen anstreben oder bereits im Rahmen der Regelbauweise Sanierungen vorgenommen haben. Die Inkraftsetzung eines Sondernutzungsplans durch die Legislative wird jedoch in aller Regel von der Sichtbarmachung eines übergreifenden Konzepts abhängen, was den Einbezug mehrerer Parzellen nötig macht. Damit in Zukunft überzeugenden Lösungen mittels privat aufgestellter Sondernutzungspläne auch in kleineren Perimetern zum Durchbruch verholfen werden

kann, wäre durch das Gemeinwesen folgende Vorleistung zu erbringen: Durch die Ausarbeitung nicht grundeigentümergebundener Quartiergestaltungspläne bzw. **die kommunale Richtplanung** sind mit der Grundordnung verträgliche alternative Entwicklungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Durch den Nachweis der Konformität mit diesem übergeordneten Konzept liesse sich dann der Weg ebnen für eine positive Aufnahme in der Gemeindeversammlung, auch wenn die konkrete Sondernutzungsplanung nur einen kleinen Perimeter erfasst.

- Prüfung der Möglichkeiten, **nach 'Gesamtüberbauung'** zu projektieren; 'Problematisierung unter Erneuerungsabsicht 3: Ergänzungsbau.
- Ablösung einer 'Aussichtsservitude' oder privatrechtlichen Ausnutzungsbeschränkung durch gegenseitige Übereinkunft; vgl. **'Grunddienstbarkeiten'**.

Typ Mehrfamilienhaus II

Erneuerungsabsichten:



10 **Umfassende gebäudetechnische Sanierung**

39



11 **Änderung Grundriss**

39



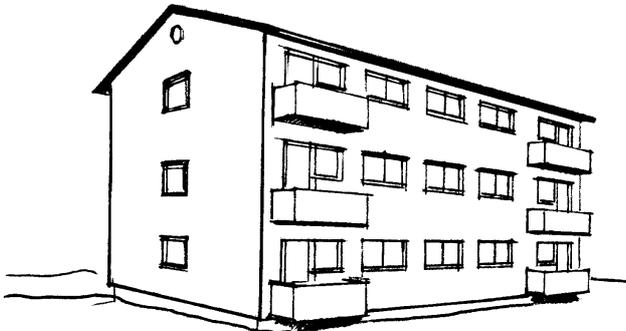
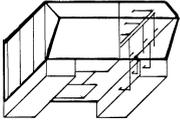
12 **Vergößerung der Balkone**

40

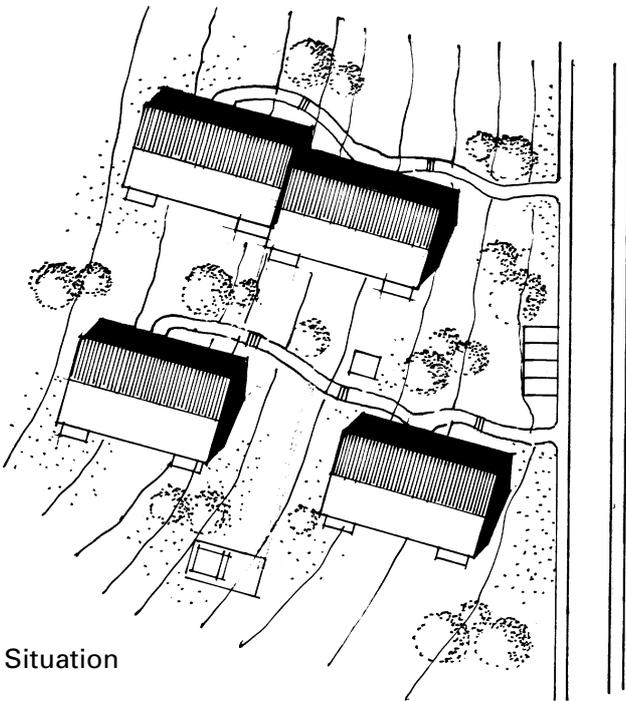


13 **Ergänzungsvolumen für Parkierung**

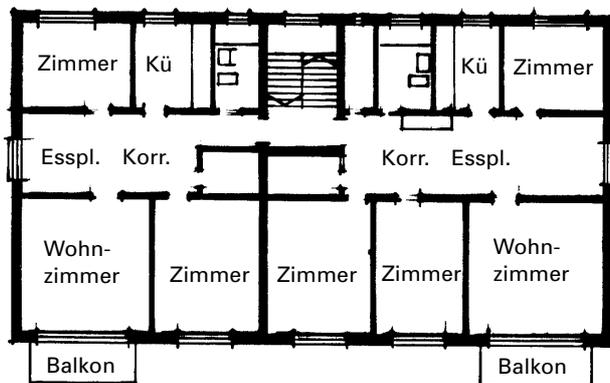
41



Perspektivische Ansicht



Situation



Grundriss

Typologische Merkmale:

Baujahr:

~ 1910–1960

Architektonische Merkmale:

Mietobjekt in Privatbesitz oder Genossenschaftsbau, schlichter Zweckbau

Raumkonzeption:

2-bündig angeordnete Wohnungen an einem gemeinsamen Treppenhaus

Nutzung:

Nutzungsart:

Wohnen

Andere Nutzungen:

Estrich

Anzahl Wohneinheiten:

6 bis 8 Wohnungen à 3–4-Zimmer

Konstruktives Konzept:

Statischer Aufbau:

Massivbauweise, tragende Wände bilden Raumzellen

Durchbrüche:

keine überdurchschnittlichen Probleme

Änderung Tragsystem:

kann in Teilbereichen vorgenommen werden

Material:

Böden:

Holzbalken/Hourdis oder Beton

Aussenwände:

Bruchsteinmauerwerk/Backstein/Putz

Trennwände:

Holzständer/Bruchsteinausfüllung/Backstein

Keller:

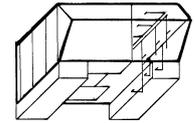
leicht erhöht mit Kellerfenster, Einteilung wie Obergeschoss

Fenster:

Holzfenster

Dach:

Schrägdach, Ziegel, Zementschiefer



10 Umfassende gebäudetechnische Sanierung

Durch die natürliche Alterung, veränderte Komfortansprüche oder auch aufgrund sog. Sanierungspflichten aus dem Umweltschutzbereich (v.a. Erneuerungsabsicht 7.1) wird der Ersatz von gebäudetechnischen Anlagen und Einrichtungen nötig. Es geht z.B. um den Ersatz oder die nachträgliche Einrichtung von

- elektrischen Installationen (Strom, Telefon, Antennen, Heizungssteuerung)
- sanitären Installationen (Wasser, Gas, Abwasser)
- Feuerungen
- Isolation (Fassade, Fenster, Dach)
- Lift- und anderen Beförderungsanlagen
- Installationen zur Belüftung (u.a. Klimaanlage)

Für bestehende derartige Einrichtungen gilt der allgemeine baurechtliche Grundsatz, wonach während dem Bestand eines Gebäudes keine sog. polizeiwidrigen Zustände eintreten dürfen (mangelnde Hygiene oder Sicherheit durch natürliche Alterung der verschiedenen Bauteile und Installationen). Ein Erneuerungsbedarf ergibt sich deshalb in periodisch wiederkehrenden Abständen je nach Lebensdauer der einzelnen Installation 'von selbst'.

Bei Ersatz bzw. Neueinrichtung von Installationen sind folgende Vorschriften zu beachten:

- Als Auffangstatbestand gilt die in allen kantonalen Gesetzen bekannte Grundsatzbestimmung, wonach Bauten und einzelne Teile davon ganz allgemein **den "anerkannten Regeln der Baukunst"** oder **den "Anforderungen an Hygiene und Sicherheit"** zu genügen haben bzw. **"fachgerecht"** zu erstellen sind.
- Je nach Art der Installation **sind spezielle Vorschriften** zu beachten, die oft in separaten Erlassen geregelt sind, z.B.
 - Abwasserreglemente
 - Umweltschutzgesetzgebung von Bund und Kanton (USG mit Verordnungen, kant. Massnahmenpläne)
 - kant. Energiegesetze
 - kant. Brandschutzvorschriften
 - Arbeitsschutz- Bestimmungen
 - usf.
- **Fachnormen:** In den verschiedenen Bereichen (elektrische Installationen, Feuerungen, Wärme-

dämmung usf.) existieren Fachnormen der betreffenden Berufsverbände, die zum Ziel haben, dass in allen Fällen die verschiedensten gesetzlichen Anforderungen eingehalten werden können. Vorteilhaft ist, dass solche sektorale Fachnormen laufend dem aktuellen Stand der Technik angepasst werden können. Diese von Privaten aufgestellten Normen können in zwei verschiedenen Verbindlichkeitsstufen zur Anwendung kommen:

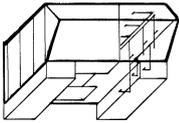
- Lediglich als Empfehlung (damit erlangen sie insbesondere eine wichtige Funktion bei der Auslegung einschlägiger gesetzlicher Bestimmungen, vgl. z.B. den Begriff "fachgerecht" weiter vorn);
- als zwingendes Recht, indem eine Fachnorm durch Gesetz für allgemein verbindlich erklärt wird.

In den letzten Jahren sind vermehrt Normen privater Fachverbände für allgemein verbindlich erklärt worden. Vorteilhaft ist, dass damit laufend aufgrund eines sehr aktuellen Standes der Technik gebaut wird, ohne dass laufend entsprechende Gesetzesänderungen vorgenommen werden müssen. Beim Umbauen ergeben sich jedoch vermehrt Probleme, weil sich die Einhaltung modernster Anforderungen teilweise nicht mit der bestehenden Substanz verträgt: Dann müssten über die eigentliche Erneuerungsabsicht hinausgehende Anpassungen gemacht werden, die allenfalls aus finanziellen oder auch ästhetischen Gründen gar nicht erwünscht sind (vgl. als Beispiel 'Erneuerungsabsicht 1.1: Änderung der internen Erschliessung/Treppenhaus). Deshalb ist erwünscht, dass Fachnormen auch auf ihre Umbauverträglichkeit hin laufend überprüft werden.



11 Änderung Grundriss

Viele Mehrfamilienhäuser enthalten vorwiegend Wohnungen mit einheitlichen Grundrissen, die weder für Mehrpersonen- noch für Einpersonenhaushalte den modernen Bedürfnissen entsprechen: So wird eine traditionelle 3 1/2-Zimmerwohnung heutzutage für Familien als zu klein angesehen, während von verschiedener Seite gefordert wird, dass Alleinstehende ihren Wohnflächenverbrauch freiwillig einschränken sollten. Aufgrund



veränderter Wohnbedürfnisse und vor allem auch der demographischen Entwicklung (viele Ein- und Zweipersonen-Haushalte aufgrund Überalterung, Scheidungsrate u.ä.) entsteht deshalb oft das Bedürfnis nach Anpassung der Wohnungsgrössen. Die Grundrissveränderung ist allenfalls für den einzelnen Mieter sehr unattraktiv: Eine im Rahmen der Grundrissverkleinerung renovierte 2-Zimmerwohnung wird teurer sein als die vormalige 3 1/2-Zimmerwohnung. Deshalb hat z.B. eine alleinstehende Person in aller Regel kein Interesse an der Neuerung, wenn nicht zumindest gerade gewisse Komfortsteigerungen vorgenommen werden, die die Flächenreduktion einigermaßen kompensieren.

Die Veränderung des Grundrisses z.B. in je eine moderne 2- und eine 4-Zimmerwohnung anstelle zweier 3 1/2-Zimmerwohnungen pro Geschoss zieht die Einhaltung folgender Vorschriften nach sich:

- Bereits minimale Grundrissveränderungen sind bewilligungspflichtig (vgl. **Generelles Bewilligungserfordernis**). Auch wenn sich die Änderung der Wohnungsgrössen ohne Verschieben der Wände bewerkstelligen lässt, ist eine Baubewilligung einzuholen (neue Durchbrüche und Raumabschlüsse).
- Je nach Kanton oder einzelner Stadt sind generelle Vorschriften über die Erhaltung von Mehrzimmerwohnungen bzw. Abbruchverbote für Gebäude, die Wohnungen enthalten, zu berücksichtigen (**Wohnerhaltungsgesetze**). Das Interesse an der Erhaltung bestehender "Familienwohnungen" kann im Einzelfall in Konflikt geraten mit dem Interesse an einem durchmischten Wohnungsangebot (entsprechend der demographischen Entwicklung): Sind in einem Gebäude alle vorhandenen Wohnungen als "Familienwohnungen" zu qualifizieren, so kann die beabsichtigte Umwandlung in Wohnungen verschiedenster Grösse nicht durchgeführt werden, soweit das betreffende Gesetz nicht Raum lässt zur Durchführung solcher sinnvoller Alternativen.
- Neue Wohnungsgrössen ziehen in aller Regel die Anpassung der Küchen-, Bäder- und Heizinstallationen nach sich, was zur Einhaltung der entsprechenden neuen Vorschriften zwingt, vgl. Erneuerungsabsicht 7.2: Übrige Anpassungspflichten.

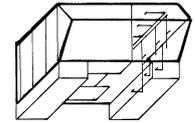
Zu den hierfür einzuhaltenden Vorschriften vgl. auch Erneuerungsabsicht 10: Umfassende Gebäudetechnische Sanierung).



12 Vergrößerung der Balkone

Balkone stellen gerade in dicht besiedelten Gebieten eine wesentliche Steigerung des Wohnwertes dar. Im Rahmen von Erneuerungsarbeiten wird deshalb auch oft der nachträgliche Anbau oder die Vergrößerung bestehender Balkone vorgesehen. Dabei können sich folgende Probleme ergeben:

- **Grenz- und Gebäudeabstände** sind auf der Seite, an der sich der Balkonanbau aufdrängt, allenfalls bereits ausgeschöpft (bzw. allfällige Privilegierungen in bezug auf Abstandsunterschreitung bei der Erstellung von Balkonen sind nicht ausreichend). Dann kann mangels vorliegenden "besonderer Verhältnisse" kaum mit der Erteilung einer **Ausnahmebewilligung** aufgrund einer Generalermächtigung gerechnet werden. Bei entsprechender Zustimmung des Nachbarn kann dem Problem ggf. mittels **Näherbaurecht** ausgewichen werden. Nachträgliche Balkonanbauten sind eine der häufigst anzutreffenden Umbaumaassnahmen, weil sich mit relativ geringem Aufwand eine erhebliche Wohnwertsteigerung erzielen lässt. Kommt dazu, dass sich diese Art von Verbesserung geradezu aufdrängt, wenn im Rahmen von Fassadenrenovierungen ohnehin ein Baugerüst erstellt werden muss. Zur Förderung dieser sinnvollen Massnahme sollten wenn nötig **Spezialermächtigungen** eingeführt werden, die es der Bewilligungsbehörde erlauben, im Einzelfall für nachträgliche Balkonanbauten auch grössere Abstandsunterschreitungen zu gewähren, als dies aufgrund heute gängiger Vorschriften möglich ist.
- **Baulinien** dürfen nach den meisten kantonalen Gesetzen durch *nicht auf den Boden abgestützte* Balkonanbauten bis zu einem gewissen Mass (z.B. 1.2 m) überkragt werden. Damit wird die aus wärmetechnischer Sicht sinnvolle Abstützung von Balkonen verunmöglicht (Schaffung vermeidbarer Kältebrücken). In solchen Fällen kann ggf. eine **Ausnahmebewilligung unter Beiseitigungsrevers** erwirkt werden.



13 Ergänzungsvolumen für Parkierung

Zwei hauptsächliche Auslöser können für die Neuorganisation der Parkierung im Rahmen eines Umbaus sprechen:

- Die im Rahmen des Umbaus erzielte Mehrausnutzung oder Änderung der Nutzungsart löst eine Parkplatzerstellungspflicht aus und/oder
- zur Aufwertung des privaten Aussenraums soll die bisher bestehende oberirdische Parkierungsfläche reduziert werden.

In solchen Fällen drängt sich oft eine unterirdische Lösung auf. Damit die nachträgliche Errichtung der Unterniveaugarage mit vertretbarem Aufwand durchgeführt werden kann, muss gewährleistet sein, dass sie vollständig neben bereits bestehenden Bauten errichtet werden kann (das Unterbauen bestehender Gebäude ist sehr aufwendig).

Folgende Aspekte sind zur Beurteilung der Realisierbarkeit zu berücksichtigen:

- Vorab ist abzuklären, ob das Vorhaben nicht mit Vorschriften **des Grundwasserschutzes** in Konflikt gerät.
- Unterirdische Bauten sind i.d.R. abstandsprivilegiert., d.h. gegenüber Nachbargrundstücken sind keine oder dann nur **minimale Grenzabstände** einzuhalten. Zudem sind **keine Gebäudeabstände** einzuhalten.

Trotz den vorgenannten Privilegierungen können die Parzellengrösse bzw. die Situierung der bestehenden Baute auf der Parzelle der Errichtung einer Unterniveaugarage entgegenstehen. Dann kommen folgende Möglichkeiten in Betracht:

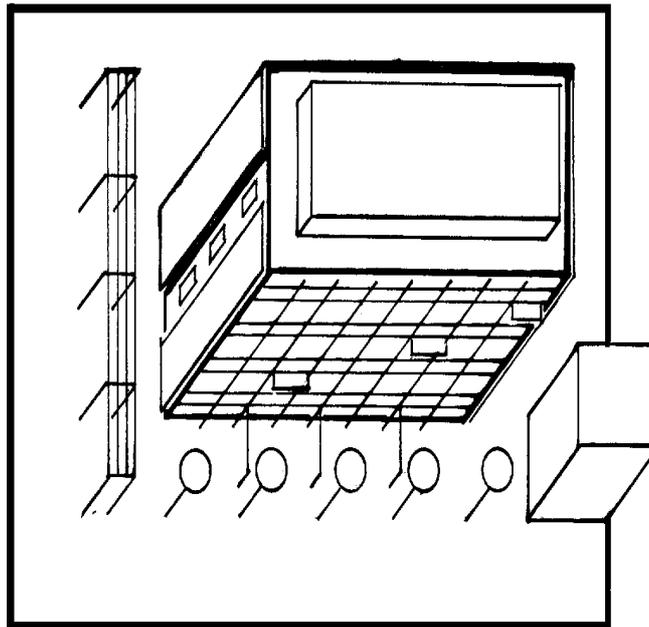
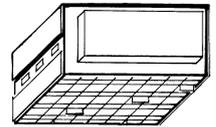
- Einräumung eines **Unterbaurechts** durch den Eigentümer des Nachbargrundstücks
- Errichtung einer **Gemeinschaftsanlage** mit benachbarten Grundstücken unter gegenseitiger Einräumung von Unterbaurechten.

Der Errichtung von Gemeinschaftsanlagen in bereits überbauten Perimetern steht im Wege, dass nur in den seltensten Fällen gleichzeitig das Bedürfnis der verschiedenen Grundeigentümer besteht, eine solche Anlage zu errichten. Zusätzlich können Bedenken bezüglich dem gemeinsamen Betrieb und Unterhalt einem solchen Vorhaben entgegenstehen.

Die Schaffung von gemeinschaftlichen Parkierungsanlagen (ggf. auch oberirdischen) kann den Aussenraum eines ganzen Quartiers erheblich aufwerten. Im Rahmen einer **kommunalen Richtplanung** sollten Ideen zur Neuorganisation des ruhenden Verkehrs auch auf privatem Grund überprüft und dann den Eigentümern zur Realisierung vermittelt werden. Zur Möglichkeit, Gemeinschaftsanlagen auch gegen den Willen der Betroffenen erstellen zu lassen, vgl. Erneuerungsabsicht 19: Hofsanierung zur Verbesserung der Wohnqualität.

Typ Mehrfamilienhaus III

Erneuerungsabsichten:



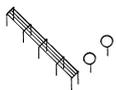
14 Sanierung Fassade

45



15 Flachdachsanierung mit Dachgeschossaufbau

45



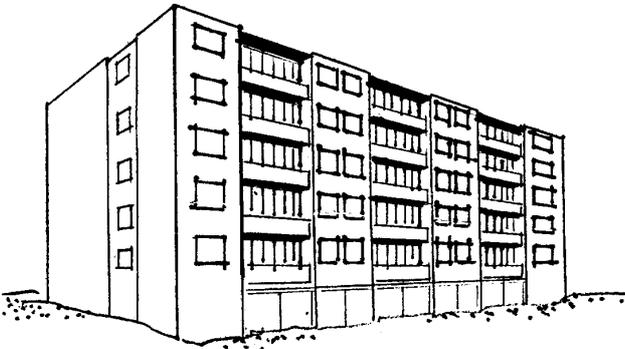
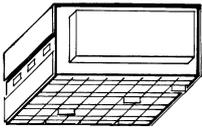
16 Verbesserung des Wohnumfeldes

46

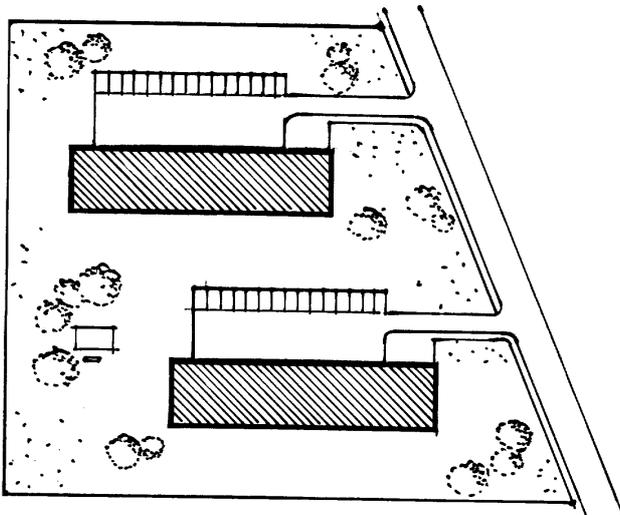


17 Kleinbauten

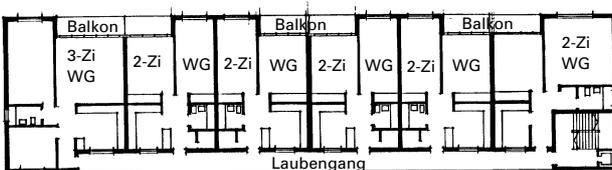
47



Perspektivische Ansicht



Situation



Grundriss

Typologische Merkmale:

Baujahr:

nach ~ 1950

Architektonische Merkmale:

Blockartige Bauweise, horizontaler Aufbau der Fassade

Raumkonzeption:

Zentrales Treppenhaus/Lift erschliesst offenen Laubengang mit angrenzenden Kleinwohnungen

Nutzung:

Nutzungsart:

Wohnen

Andere Nutzungen:

Parkierung Erdgeschoss

Anzahl Wohneinheiten:

grössere Anzahl von Wohnungen verschiedener

Grösse 1 1/2-4 1/2 Zimmer

Konstruktives Konzept:

Statischer Aufbau:

Scheibenbauweise, Tragsystem in Beton

Durchbrüche:

Durch tragende Elemente problematisch

Änderung Tragsystem:

Sehr aufwendig

Material:

Böden:

Beton

Aussenwände:

Beton/Backstein/Putz

Trennwände:

Gips

Keller:

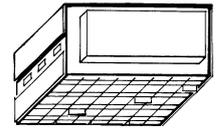
Waschküchen, Abstellräume

Fenster:

Metall/Holzfenster

Dach:

Flachdach/Kiesklebedach, nicht begehbar



14 Sanierung Fassade

Im Rahmen einer Fassadensanierung sind in aller Regel **neue Wärmedämmvorschriften** einzuhalten (v.a. Erneuerungsabsicht 7.2: Übrige Anpassungspflichten). Dabei fällt das Anbringen einer Innenisolation aus bauphysikalischen Gründen (Kondensationsprobleme) und dem Umstand, dass die vorhandene Wohnfläche verringert würde, weitgehend ausser Betracht. Möglichkeiten der nachträglichen Aussenisolation sind:

- Anbringen einer hinterlüfteten Fassade
- Errichtung eines zweiten separaten Mauerwerks
- Nicht hinterlüftete verputzte Aussenisolation, die auf bestehende Fassade aufgeklebt wird

In vielen Fällen wird durch die obgenannten Massnahmen **eine Unterschreitung von Abstandsvorschriften** nötig, weil bei der Errichtung der Baute die entsprechenden Möglichkeiten bereits voll ausgeschöpft wurden. Immer häufiger sind auch Fälle anzutreffen, in denen ein Gebäude durch Rechtsänderung nachträglich vorschriftswidrig geworden ist. In solchen Situationen kann die Aussenisolation trotzdem ermöglicht werden:

- Bei Gebäuden, die Abstandsvorschriften *bereits verletzen*, wird aufgrund **des Bestandeschutzes** das nachträgliche Anbringen einer Aussenisolation als "zeitgemässe Erneuerung" bzw. "angemessene Erweiterung", durch die "keine weitere Verschlechterung" resultiert, zu bewilligen sein.
- Werden durch die vorgesehene Massnahme *neuerdings* Abstandsvorschriften verletzt, so kommt die Erteilung einer **Ausnahmebewilligung** aufgrund einer Generalermächtigung kaum in Betracht, weil i.d.R. keine "besonderen Verhältnisse" nachgewiesen werden können. Deshalb haben die meisten Kantone so **Spezialermächtigungen** eingeführt, die das nachträgliche Anbringen einer Aussenisolation ausdrücklich privilegieren. Da je nachdem auch Konflikte mit **der Ausnutzungsziffer** (Einbezug der Mauerquerschnitte bei deren Berechnung) oder anderen Bauvorschriften entstehen können, ist durch eine solche Vorschrift auch diesen übrigen Aspekten Rechnung zu tragen. Beispiel Art. 17bis BauG/ZG: "Bei der Nachisolation von Gebäuden, welche vor dem 1. Januar 1985 rechtskräftig bewilligt worden sind, können Ab-

weichungen von den Abstands- und Ausnutzungsbestimmungen, anderen Massvorschriften und Baulinien bewilligt werden."

Bei der Sanierung *von Sichtbetonfassaden* treten Probleme in ästhetischer oder finanzieller Hinsicht auf:

- Da Beton eine spezielle Formensprache in der Fassadengliederung erlaubt, könnte das nachträgliche Anbringen einer zweiten Schicht aus einem anderen Material mit den Anforderungen an eine genügende Gestaltung und Einordnung in Konflikt geraten (**Ästhetikgeneralklausel**). Heute stehen Behandlungsmethoden für Beton zur Verfügung, die es erlauben, gleichzeitig Wärmedämmvorschriften und ästhetischen Anforderungen genügen zu können: Das direkte Auftragen eines Spezialbetons macht vielleicht nicht einmal das Unterschreiten von Massvorschriften der Bauordnung nötig – damit entfällt das Einholen entsprechender Ausnahmebewilligungen – ist jedoch (noch) sehr teuer.

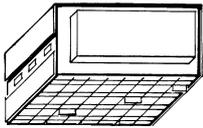


15 Flachdachsanieierung mit Dachgeschossaufbau

Im Rahmen einer Flachdachsanieierung bietet sich geradezu an, nachträglich einen Dachaufbau zu erstellen, weil nach üblicher Regelung innerhalb von 45 Grad ab Decke des obersten Geschosses ein Dachraumprofil erstellt werden kann: Es ergeben sich somit bei vielen Flachdachbauten in bezug auf **einzelne Massvorschriften** grundsätzlich keine Probleme.

Wenn der dazugewonnene Raum zur Einrichtung von Wohn- oder Arbeitsflächen genutzt wird, treten aber Konflikte auf, wenn das bestehende Gebäude die maximal zulässige **Ausnutzung** bereits konsumiert. Mögliche Auswege sind:

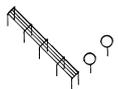
- **Erhöhung der Ausnutzungsziffer** mittels Gesetz oder Planänderung (v.a. Erneuerungsabsicht 5.1: Dachausbau/Ausnutzung).
- **Plazierung von nicht anrechenbaren Nutzungen**: Je nach kantonalem Recht sind auch dem Aufenthalt von Menschen dienende Räume nicht anrechenbar. **Solche Ausnutzungsprivilegierungen** sind dadurch motiviert, dass bestimmte Nutzungen speziell gefördert oder aber gerade Umbauvorhaben erleichtert werden sollen. So sind beispielsweise privilegiert:



- (Dach-)Wintergärten, v*^l. ' Erneuerungsabsicht 6: Anbau Wintergarten
 - offene überdeckte Dachterrassen
 - Gemeinschaftsräume (Freizeit-, Fitness-, Bastelräume u.ä.; leider i.d.R. nur für Wohnbauten vorgesehen)
 - Waschküchen und Trockenräume
- Wurde das betreffende Gebäude im Rahmen einer **Gesamtüberbauung** erstellt, so ist das nachträgliche Weiterbauen oft durch **sog. Arealüberbauungsreverse** verunmöglicht: Durch solche Reverse wurde sichergestellt, dass während dem Bestand einer bereits bei ihrer Erstellung privilegierten Überbauung keine ausnutzungsmässigen und/oder gestalterischen Änderungen vorgenommen werden können, die sich nicht mit den damals geforderten Qualitätsvorstellungen vertragen würden. Da jedoch im Rahmen von Gesamtüberbauungen erstellte Gebäude aus den 70-er Jahren heutigen Vorstellungen nur noch selten genügen, sollte bei Nachweis einer erneuten Qualitätsverbesserung die Ablösung von Arealbebauungsreversen ermöglicht werden (Löschung im Grundbuch).

Solange sich der Aufbau eines **Attikageschosses** innerhalb des erlaubten Dachraumprofils bewegt, passen solche Umbauvorhaben i.d.R. auch gut zur bereits vorhandenen baulichen Struktur. Demgegenüber kann die Formensprache eines **Schrägdaches** zu Konflikten mit gestalterischen Anliegen führen:

- Aufgrund **er ' Ästhetikgeneralklausel** ist es dann den Baubewilligungsbehörden möglich, ein solches Vorhaben auf seine genügende ästhetische Wirkung und vor allem auch Einordnung in sein näheres und weiteres Umfeld zu überprüfen.



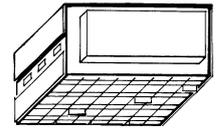
16 Verbesserung des Wohnumfeldes

Im Rahmen der inneren Erneuerung von Siedlungen gilt es, das Umfeld eines einzelnen Gebäudes in die Überlegungen miteinzubeziehen. Einerseits können durch Massnahmen der öffentlichen Hand viele Verbesserungen durch gezielte Umgestaltung *des öffentlichen Raums* erreicht werden; insbesondere durch Begrünung oder

Rückbau von Strassen, bessere Gestaltung von Plätzen (Fussgänger- und Ruheflächen), separate Fussgänger- und Veloverbindungen in den Quartieren usw. (Zu Aspekten der Umgestaltung des öffentlichen Raums, v*^l. ' Erneuerungsabsicht 24: Aufwertung des öffentlichen Umfeldes).

Andererseits sollte das einzelne private Gebäude vermehrt zusammen mit dem privaten Aussenraum als nutzungsmässige Einheit gesehen werden: Manche Bedürfnisse lassen sich durch entsprechende *Gestaltung des privaten Aussenraums* abdecken, ohne dass aufwendige Umbauten am Gebäude vorgenommen werden müssten. Mögliche Massnahmen sind:

- Neuregelung der Parkierung (vgl. **ach ' Erneuerungsabsicht 13: Ergänzungsvolumen für Parkierung**)
- Einrichtung von Spiel-, Grün- und Ruheflächen
- nachträgliches Anbringen von Gartenausgängen
- Einrichtung von Pflanzgärten
- Zu beachten ist, dass z.B. die Einrichtung von Spiel-, Grün- und Ruheflächen bei der Neuerstellung von Mehrfamilienhäusern bereits von den meisten Bauordnungen gefordert wird. Somit sind sie auch im Rahmen eines grösseren Umbauvorhabens einzurichten (v*^l. ' Erneuerungsabsicht 7.2: Übrige Anpassungspflichten).
- Da Massnahmen im privaten Aussenraum *auch anstelle* von baulichen Eingriffen zu erheblichen Qualitätsverbesserungen – und damit der Intensivierung der Grundstücksnutzung – führen können, sollten sie auch vermehrt "freiwillig" vorgenommen und unabhängig von Umbauabsichten am Gebäude geprüft werden. Viele Gründe sprechen dafür:
 - Förderung von Kommunikation und sozialer Sicherheit
 - Entlastung erziehender Elternteile
 - Freizeitaktivitäten im nächsten Umfeld (Vermeidung von Verkehr, übermässigem Fernsehgenuss u.ä.)
 - vermehrte Identifikationsmöglichkeiten (geringere Wohnungs- oder Arbeitsplatzwechsel)
 - Verhinderung von unfreiwilligen Umzügen durch in finanzieller Hinsicht schonendstmögliche Eingriffe.



17 Kleinbauten

Als Kleinbauten werden hier An- und Nebenbauten verstanden, die aufgrund ihrer Nutzung und/oder ihrer Dimensionierung nicht **zur Ausnützung** gerechnet werden müssen und in der Regel **Abstandsprivilegien** genießen. Dazu zählen in der Regel abgeschlossene bauliche Einheiten, die eine bestimmte Höhe (z.B. 3.5m) und Grundfläche (z.B. 30 m²) nicht überschreiten dürfen, wie

- Garagenboxen
 - Waschküchen
 - Geräte- und Bastelschuppen
 - ausnutzungsprivilegierte Nutzungen (z.B. Gemeinschaftsräume, Archive u.ä.)
 - Hühnerställe
- oder lediglich überdeckte Flächen bzw. Kleinstbauten, wie
- Velounterstände
 - offene Veranden und Pergolas
 - überdeckte Sammelbriefkastenanlagen, die gleichzeitig als Treffpunkte ausgestaltet werden

Die Auslagerung solcher Nutzungen aus dem Hauptgebäude kann sich insbesondere in den zwei nachfolgend beschriebenen Situationen aufdrängen:

- Trotz veränderten Komfort- und Platzansprüchen lässt sich allenfalls *ein Umbau des Haupt-*

gebäudes vermeiden (Neuschaffung eines Gemeinschaftsraums; Auslagerung der Waschküche, damit auf der entsprechenden Fläche im UG eine Sauna eingerichtet werden kann u.ä.).

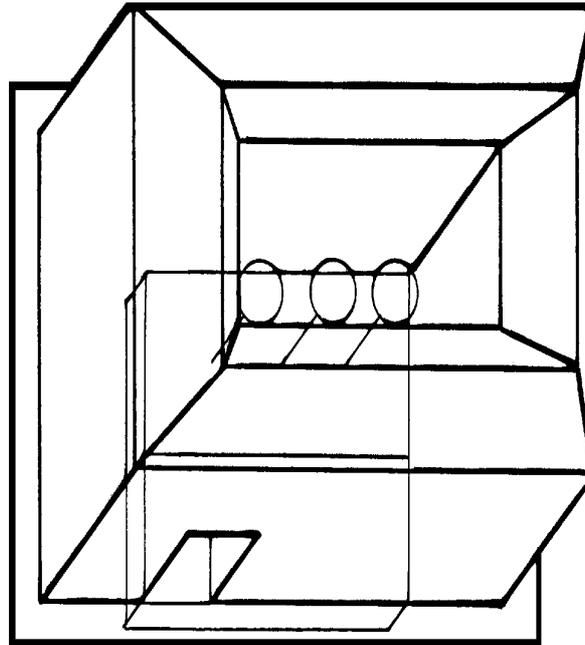
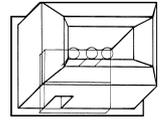
- Wenn durch einen Umbau Mehrausnutzungen realisiert werden (Dach- oder Untergeschossausbau), entstehen gegenüber dem früheren Zustand für die bereits bestehenden Wohneinheiten oft Komforteinbußen. *Kompensationsmöglichkeiten* in Kleinbauten sind etwa:
 - Ersatz für verlorenen Stauraum
 - Ersatz der Wäschetrocknungsmöglichkeiten zur Vermeidung von Tumbereinbauten in den einzelnen Wohnungen
 - Ersatz für Kommunikationsmöglichkeiten auf der ehemaligen Zinne durch Einrichtung eines Gemeinschaftsraums

Trotz der generellen Abstandsprivilegierung können folgende zusätzliche Rechtsprobleme auftauchen:

- Beachtung **von Gebäudelängenbeschränkungen** bei Anbauten
- Auf kleinen Parzellen reicht die Abstandsprivilegierung allenfalls nicht aus. In solchen Fällen dürfen Kleinbauten mit entsprechender Zustimmung des Nachbarn bis auf die Grenze gestellt werden (**Grenzbaurecht für Kleinbauten**).

Typ Blockrand

Erneuerungsabsichten:



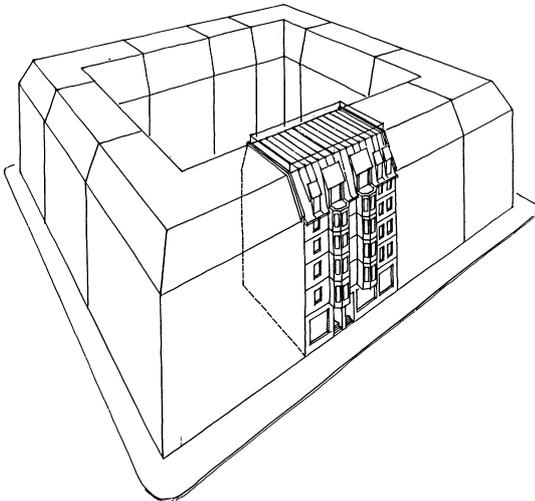
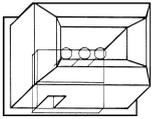
18 Erweiterung und Nutzung des Untergeschosses

51

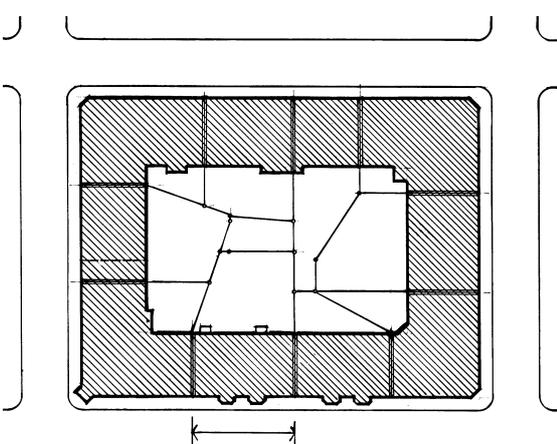


19 Hofsanierung zur Verbesserung der Wohnqualität

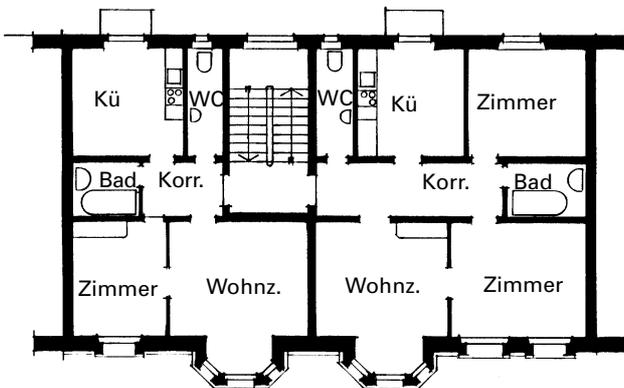
51



Perspektivische Ansicht



Situation



Grundriss

Typologische Merkmale:

Baujahr:

~ 1880–1930

Architektonische Merkmale:

Geschlossener Häuserblock mit Repräsentations- und Hoffassade

Raumkonzeption:

2-bündig angeordnete Wohnungen an einem gemeinsamen Treppenhaus

Nutzung:

Nutzungsart:

Wohnen

Andere Nutzungen:

Estrich

Anzahl Wohneinheiten:

6 bis 8 Wohnungen à 3–4 Zimmern

Konstruktives Konzept:

Statischer Aufbau:

Fassade, Brandmauern und Holzständer

Durchbrüche:

Kleinere Wanddurchbrüche unproblematisch

Änderung Tragsystem:

wesentliche Änderungen des Tragsystems bedingen aufwendige Ergänzungs konstruktion

Material:

Böden:

Holzbalken oder Hourdis

Aussenwände:

Bruchsteinmauerwerk/Backstein/Putz/Naturstein

Trennwände:

Holzständer/Bruchsteinausfüllung/Backstein

Keller:

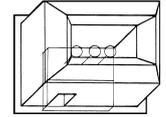
Einteilung wie Obergeschoss/enge Verhältnisse

Fenster:

Holzfenster

Dach:

Schrägdach, Ziegel, Zementschiefer



18 Erweiterung des Untergeschosses

In stark ausgenutzten Gebäuden kann sich aus verschiedenen Gründen eine nachträgliche Erweiterung des Untergeschosses lohnen. Vorteilhaft ist, dass i.d.R. **keine Abstandsvorschriften** im Wege stehen und allenfalls nötige Grenzunterbauungen mit dem Nachbarn geregelt werden können (v.a. Erneuerungsabsicht 13: Ergänzungsvolumen für Parkierung). Aus folgenden Gründen kann eine derartige Gebäudeerweiterung erwünscht sein:

- Erweiterung des UG *mit nicht anrechenbaren* Flächen, wenn z.B. durch Ausbau des Dachgeschosses der gesetzlich geforderte Stauraum verloren ging oder auch unabhängig von gesetzlichen Mindestanforderungen weitere Bedürfnisse bestehen.
- Erweiterung des UG *mit nicht anrechenbaren* Flächen, wenn z.B. eine gewerbliche Nutzung im Erdgeschoss Lager- und Archivräume in nächster Nähe benötigt.
- Einrichtung *von anrechenbaren* Nutzungen, wenn die vollständig künstliche Belichtung und Belüftung für solche Räume erlaubt ist, was i.d.R. für nicht dem Wohnen oder Schlafen dienende anrechenbare Räume erlaubt ist. In diesem Falle müssen jedoch entsprechende Nutzungsreserven vorhanden sein.
- Ist die zulässige Ausnützung bereits konsumiert, muss der Weg über **eine Ausnahmebewilligung**, einen **Sondernutzungsplan** oder sogar **eine Umzonung** beschritten werden. Immer häufiger sind auch gesetzliche Regelungen anzutreffen, die Flächen in Untergeschossen generell von der Anrechnung an die Ausnutzungsziffer befreien (Problematisierung solcher **genereller Privilegierungen** und Erneuerungsabsicht 5.1: Dachausbau/ Ausnützung).



19 Hofsanierung zur Verbesserung der Wohnqualität

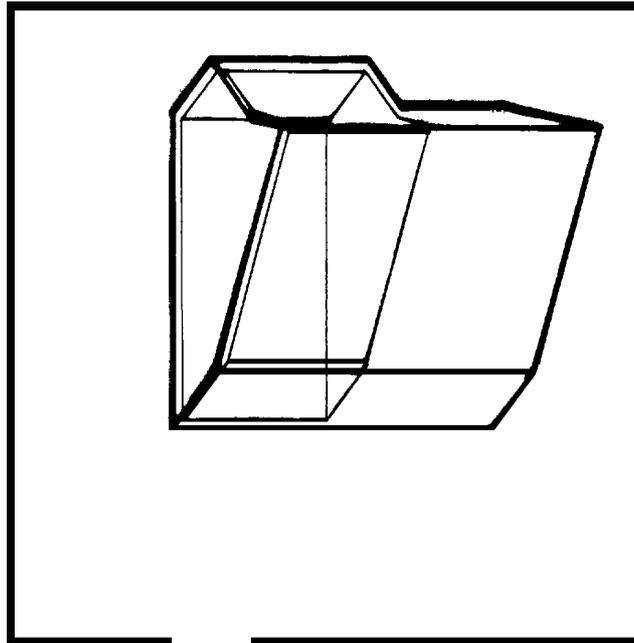
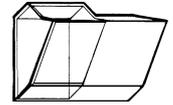
Zu grundsätzlichen Überlegungen betr. Aufwertung des privaten Aussenraums v.a. Erneuerungsabsicht 16: Verbesserung des Wohnumfeldes.

Die Hofsanierung in einer bestehenden Blockrandbebauung führt typischerweise zu folgenden Konflikten:

- Die gemeinschaftliche Benützung des Hofraums zu Erholungszwecken ist oft gar nicht erwünscht, weil entweder eine "Gartenzaunmentalität" herrscht oder auch bestehende Parkplätze einer veränderten Nutzung des Hofraums entgegenstehen. Bei Unterversorgung entsprechender Quartiere mit Naherholungsmöglichkeiten und je nach Immissionslage kann der Zugänglichkeit des Hofraums für alle Bewohner eine grosse Bedeutung zukommen. Dann liegt es aus wohngygienischen und sozialpolitischen Überlegungen auch im öffentlichen Interesse, dass Hofräume zur Verbesserung der Wohnqualität saniert werden. Insbesondere, wenn verschiedene Eigentümer einzelner kleiner Hofparzellen nicht selbst zu einem geeigneten Sanierungskonzept finden, kann wie folgt vorgegangen werden:
 - Finanzielle Förderung und Planungshilfen durch das Gemeinwesen
 - Forderung der Einrichtung von Spiel-, Grün- und Ruheflächen im Zusammenhang mit Umbauvorhaben (v.a. Erneuerungsabsicht 7.2: Übrige Anpassungspflichten)
 - **Pflicht zur Erstellung von Gemeinschaftsanlagen**, wenn das öffentliche Interesse an der Hofsanierung entgegenstehende private Interessen überwiegt.

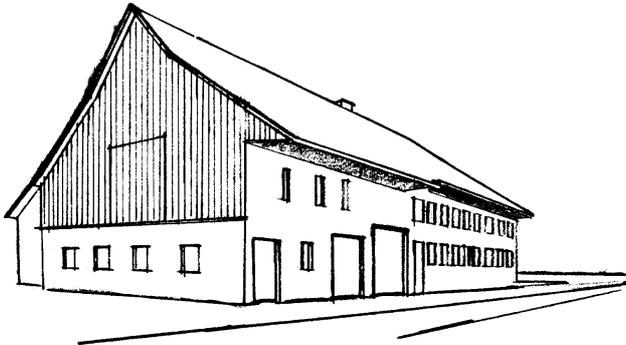
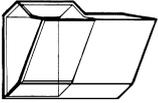
Typ Remise in Bauzone

Erneuerungsabsichten:

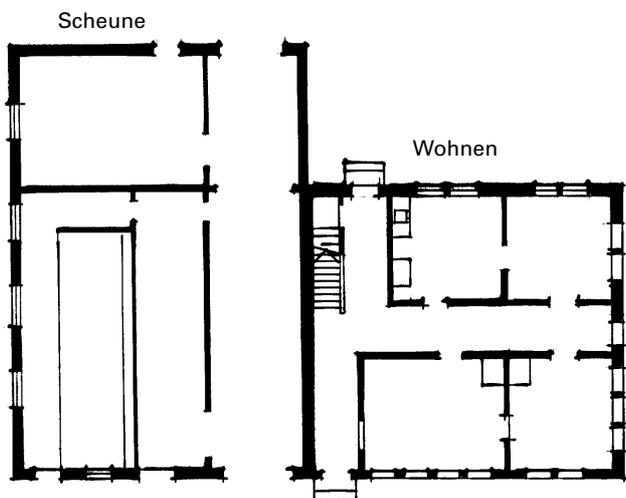
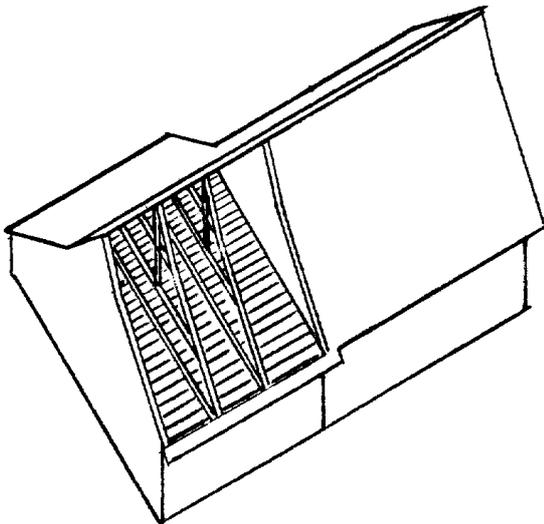


20 **Auskernung zwecks Erstellung von Wohnungen**

55



Perspektivische Ansicht



Grundriss

Typologische Merkmale:

Baujahr:

historische Bausubstanz

Architektonische Merkmale:

nicht genutzte Bauteile wie Remisen und Ställe

Raumkonzeption:

grosser isolierter und schlecht beleuchteter Raum mit meist grossem Dachvolumen

Nutzung:

Nutzungsart:

Remise/Stall

Andere Nutzungen:

–

Anzahl Wohneinheiten:

0

Konstruktives Konzept:

Statischer Aufbau:

Umfassungswände tragend, Dachvolumen in Zimmermannskonstruktion

Durchbrüche:

Nur einzelne Stützen vorhanden

Änderung Tragsystem:

im Innern möglich

Material:

Böden:

Holzbalkenkonstruktion

Aussenwände:

Bruchsteinmauerwerk

Trennwände:

keine oder Holz

Keller:

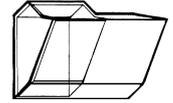
nicht unterkellert

Fenster:

nur wenig Öffnungen, teilweise ohne Fenster

Dach:

Schrägdach, Ziegel



20 Auskernung zwecks Erstellung von Wohnungen

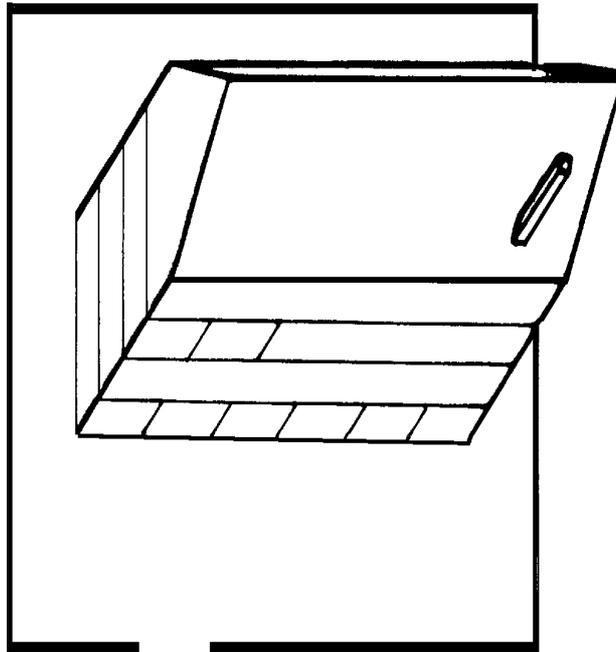
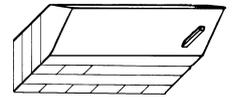
In manchen Dorfkernen findet man eine bäuerliche Baustruktur, die heute nicht mehr zu landwirtschaftlichen Zwecken genutzt wird. Insbesondere Ökonomiebauten bieten sich oft für einen Umbau zu Wohnzwecken an. Dabei stellen sich vorab Fragen nach der Art der Schutzwürdigkeit:

- Ist das Gebäude als Einzelobjekt schutzwürdig, so sind allenfalls einschneidende substanzerhaltende Schutzmassnahmen zu berücksichtigen.
- Ist das Gebäude als Teil eines Ortsbildes lediglich von strukturerhaltenden Schutzmassnahmen betroffen, so kann unter Umständen sogar vollständig neu gebaut bzw. ausgekernt werden, wobei detaillierten Gestaltungsanforderungen genügt werden muss (Einhaltung der ehemaligen Dachneigung, Verwendung bestimmter Materialien u.ä.).
- Weil Ökonomiebauten zur Einrichtung einer Wohnnutzung in keiner Weise geeignet sind, **führen substanzerhaltende Massnahmen** betreffend Fassade (fehlende Möglichkeit zum Anbringen von Fensteröffnungen) und Raumaufteilung (ungeeignet für Wohnräume) zu unlösbaren Konflikten.
- Hingegen kann mit Mitteln **des Strukturschutzes** ein in seiner Kubatur und der Materialwahl auf den früheren Zustand und die Umgebung abgestimmter Neubau ermöglicht werden. Die denkmalpflegerisch motivierten, detaillierten Gestaltungsvorschriften haben dann selbstverständlich Vorrang gegenüber allgemeinen Bauvorschriften. Ein massstäblicher Ersatzneubau bzw. eine Auskernung kann somit auch dann ermöglicht werden, wenn die Regelbauweise dies gar nicht zuliesse.

Zum Ganzen, v***I. ' Natur- und Heimatschutz.**

Typ ehemalige Fabrik

Erneuerungsabsichten:



21 Mischnutzung: Wohnen, Gewerbe, Dienstleistungen

59

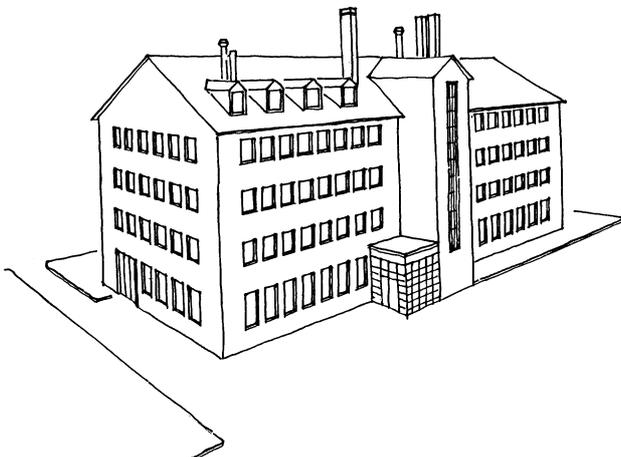
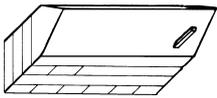
21.1 Umnutzung innerhalb der Bauzone

21.2 Umnutzung ausserhalb der Bauzone



22 (Klein-)Gewerbe- und Dienstleistungszentrum

60



Perspektivische Ansicht

Typologische Merkmale:

Baujahr:

~ vor Jahrhundertwende

Architektonische Merkmale:

Grosses Volumen mit einfacher Gestaltung

Raumkonzeption:

Massivbauweise mit grossen Raumtiefen, Bodenlasten für modernes Gewerbe meist ungeeignet

Nutzung:

Nutzungsart:

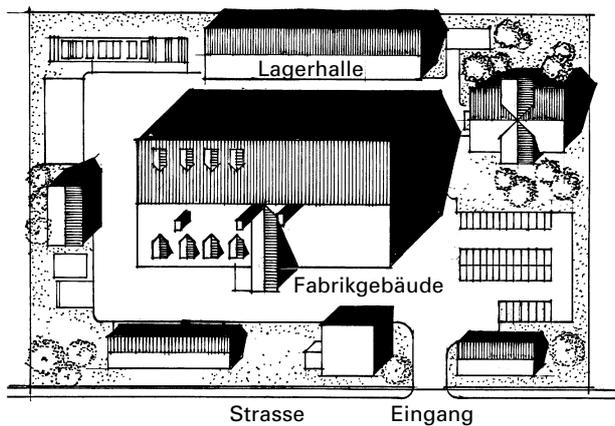
Industrie und Gewerbe

Andere Nutzungen:

Lager, Wasserkraftnutzung

Anzahl Wohneinheiten:

-



Situation

Konstruktives Konzept:

Statischer Aufbau:

Massivbauweise mit Hourdis- oder Holzbalkendecken, evtl. Gusseisenstützen

Durchbrüche:

kleinere Durchbrüche unproblematisch, Änderung

Tragsystem:

aufwendig, jedoch möglich

Material:

Böden:

Hourdis-/Holz

Aussenwände:

Backstein/Bruchstein/Putz

Trennwände:

Ausgefüllte Ständer, Backstein

Keller:

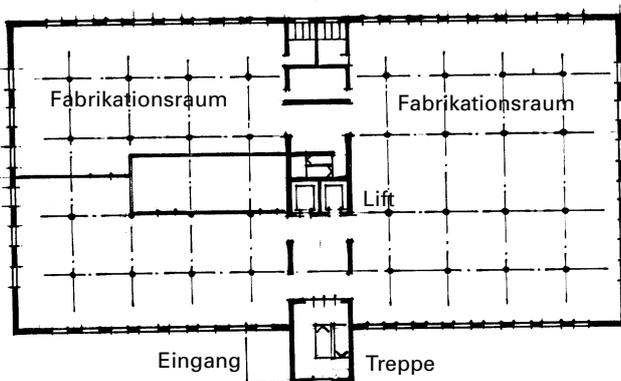
nicht unterkellert oder Gewölbekeller

Fenster:

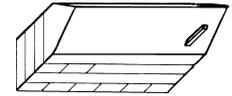
Einfachverglasung

Dach:

Ziegel/Schiefer



Grundriss



21 Mischnutzung: Wohnen, Gewerbe, Dienstleistungen

Immer häufiger werden alte Fabrikgebäude für neue Nutzungen frei, weil sie für heutige Produktionsmethoden nicht mehr geeignet sind.



21.1 Umnutzung innerhalb Bauzone

Stehen sie an – mittlerweile – zentralen Lagen, besteht ein grosses Interesse, im Rahmen der Neubelegung eine gemischte Nutzung einzuführen. Dabei ergeben sich folgende Probleme:

- **Aktuelle Zonierung:** Ist das Grundstück aus traditionellen Gründen einer Industrie-/ Gewerbezone zugeteilt, ist in aller Regel keine Wohnnutzung zulässig. Denn diese Zonentypen lassen höchstens Wohnungen für sog. standortgebundene Betriebsangehörige zu (Hauswart u.ä.). Deshalb muss **eine Umzonung** in eine Wohn- und Gewerbezone erfolgen.
- **Neue Bauvorschriften:** Wenn so umfangreiche Umbauarbeiten nötig werden, dass **der Bestandesschutz** entfällt, müssen entweder **denkmalpflegerische Anordnungen** die Erhaltung baurechtswidriger Zustände gebieten oder aber es muss mit **einer Sondernutzungsplanung** für die nötige Flexibilität in der Gestaltung gesorgt werden.
- **Anforderungen an Belichtung und Belüftung** von Wohnräumen: In aller Regel müssen dem dauernden Aufenthalt dienende Wohnräume direkt belichtet und belüftet werden können und es sind gewisse Mindestfensterflächen im Verhältnis zur Grundfläche einzuhalten. Wenn dies trotz optimierter interner Organisation (Verteilung der Wohn-, Gewerbe- und Lagerflächen innerhalb des Gebäudes; Grundrissgestaltung der einzelnen Wohneinheiten) wegen grosser Gebäudetiefe nicht möglich ist, kann wohl aus öffentlichen Interessen an der Erhaltung des Gebäudes **eine Ausnahmegewilligung** erreicht werden.



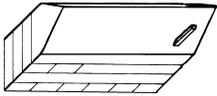
21.2 Umnutzung ausserhalb Bauzone

Typischerweise sind ältere Fabriken auch ausserhalb einer zusammenhängenden Siedlungseinheit anzutreffen, weil der Standortentscheid bei

deren Erstellung z.B. von der Wasserkraftnutzung oder anderere Rohstoffvorkommen abhängig war (Lehmgruben, Holz u.ä.). Weil die Neuerstellung solcher Nutzungen nicht mehr erwünscht wäre, werden die betreffenden Objekte in aller Regel auch nicht nachträglich eingezont: Der bestehende Betrieb darf dann ausschliesslich aufgrund **der Besitzstandsgarantie** weitergeführt und das Gebäude lediglich unterhalten werden. Dagegen sind Umbauten und andere Änderungen nur unter den Voraussetzungen von Art. 24 Abs. 2 RPG möglich. Wenn nun der bestehende Betrieb aufgegeben und an dessen Stelle ein gemischtes Nutzungskonzept unter Einbezug von Wohnnutzung ermöglicht werden soll, bestehen folgende Möglichkeiten:

- **Einzonung** des betreffenden Areals, sofern unter Berücksichtigung von Art. 15 RPG ein entsprechender Bedarf an weiteren Wohnflächen ausgewiesen werden kann und unter Berücksichtigung der Ziele und Grundsätze der Raumplanung (Art. 1 und 3 RPG) eine solche Massnahme genügend begründet werden kann.
- **Aufstellung eines Sondernutzungsplans.** Damit kann je nach kantonalem Recht gleichzeitig eine Einzonung vorgenommen werden. Zusätzlich ermöglichen Sondernutzungspläne detaillierte Anordnungen betreffend Gestaltung und Nutzung, wie sie aus Gründen des Denkmal- und Landschaftsschutzes bei solchen Objekten wohl erforderlich sind.
- **Gewährung einer Ausnahmegewilligung gem. Art. 24 Abs. 2 RPG,** sofern eine gewisse Identität der ehemaligen Baute erhalten werden kann. Zusätzlich dürfen keine wesentlichen neuen Auswirkungen auf Erschliessung und Umwelt zu erwarten sein und auch sonst keine überwiegenden Interessen entgegenstehen.

In der Praxis dürften sich die obgenannten Möglichkeiten aus der Sicht des Realisierungswilligen einander aus folgendem Grund weitgehend annähern: Auch um eine entsprechende Umzonung bzw. Sondernutzungsplanung zu erwirken, wird es unerlässlich sein, zur Ermöglichung der nötigen umfassenden Interessenabwägung ein detailliertes und überzeugendes Umnutzungsprojekt vorzuweisen.



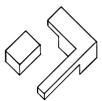
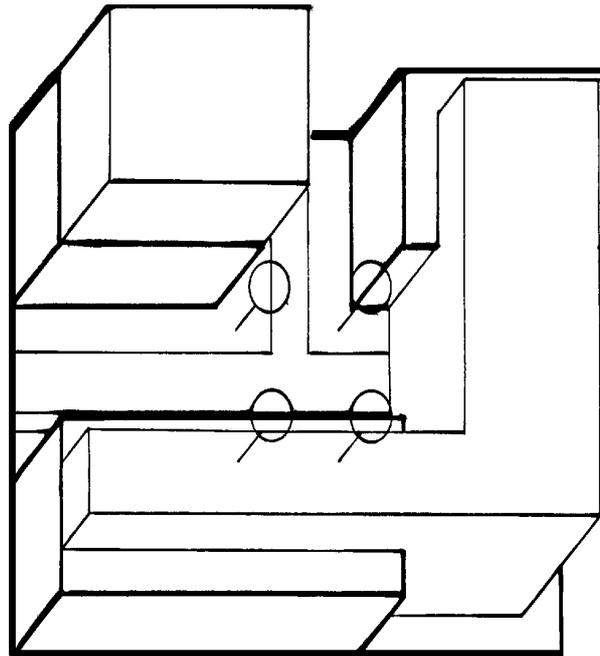
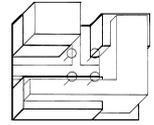
22 (Klein-)Gewerbe und Dienstleistungszentrum

Werden ältere Fabrikbauten innerhalb des Siedlungsgebiets wegen Betriebsaufgabe oder -auslagerung für neue Nutzungen frei, drängt sich nicht immer die Einführung von zusätzlichen Wohnnutzungen auf. Dann kann die Zonierung als Industrie- / Gewerbezone beibehalten werden. Nach den üblichen Regelungen sind in diesen Zonentypen reine Büronutzungen unbeschränkt zulässig. Besteht jedoch die Absicht, auch (Klein-)Gewerbe anzusiedeln, entsteht folgendes Problem:

- Die Einrichtung solcher Betriebe wird durch ertragsstärkere Büronutzung verunmöglicht. Damit eine gemischte gewerbliche Nutzung entsteht, sind dann je nachdem folgende Vorkehren zu treffen:
 - Ausscheidung eines **Höchstbüroanteils**
 - Aufstellung eines **Sondernutzungsplans**. Damit können je nach kantonalem Recht ebenfalls Höchstbüroanteile ausgeschieden und zusätzlich nähere Angaben über die Art der übrigen gewerblichen Nutzung und deren Situierung innerhalb des Gebäudes gemacht werden. (Z.B. Vorbehalten der Erdgeschossnutzung für Läden des täglichen Bedarfs).

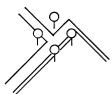
Typ Gewerbe-/Industrieareal

Erneuerungsabsichten:



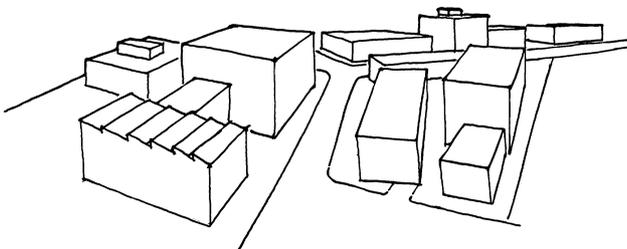
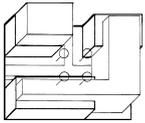
23 Ergänzung Gewerbe-/Industrieareal mit Wohnen

63

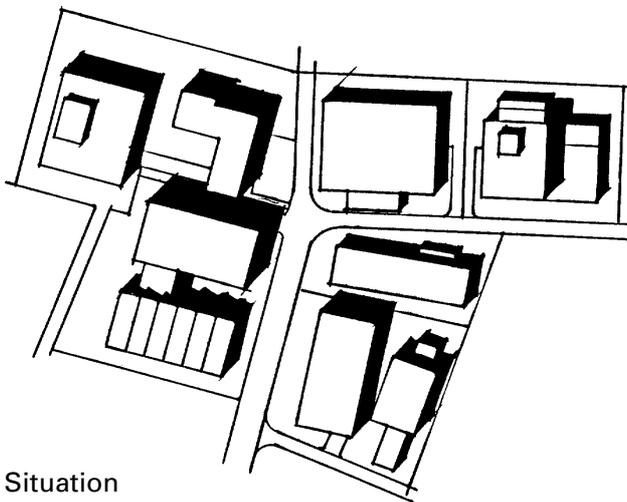


24 Aufwertung und Anpassung des öffentlichen Umfeldes

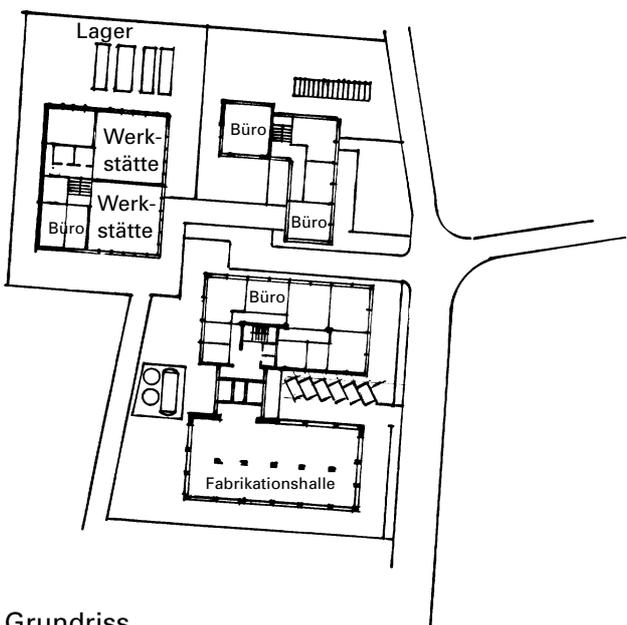
64



Perspektivische Ansicht



Situation



Grundriss

Typologische Merkmale:

Baujahr:

~ 1960–1990

Architektonische Merkmale:

Bestehende Industriezone ohne störende Betriebe

Raumkonzeption:

Skelettbauten mit Stützen und stabilisierendes Treppenhaus/Lift/Wandelemente

Nutzung:

Nutzungsart:

Industrie und Gewerbe

Andere Nutzungen:

Parkplätze, Lager

Anzahl Wohneinheiten:

Wohnungen von Betriebsangehörigen

Konstruktives Konzept:

Statischer Aufbau:

Skelettbau mit Vorhangfassade, regelmässiger Stützenraster

Durchbrüche:

unproblematisch, ausser aussteifenden Elementen (Lift, Treppenhaus)

Änderung Tragsystem:

Sehr aufwendig

Material:

Böden:

Beton, teilweise Hohlböden

Aussenwände:

Beton/Glas/Metall

Trennwände:

Gips/Sandwichplatten

Keller:

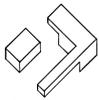
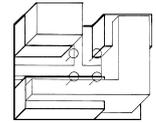
nicht unterkellert, oder Lager/Parkplätze

Fenster:

Element der Fassade, nur teilweise zum öffnen

Dach:

Flachdach



23 Ergänzung Gewerbe-/Industrieareal mit Wohnen

Aufgrund veränderter Produktionsmethoden, der fortschreitenden Tertiarisierung des industriellen Sektors und Produktionsauslagerungen hat sich die Immissionssituation in manchen Industriezonen derart gewandelt, dass grundsätzlich die Ansiedlung von Wohnnutzungen ermöglicht werden könnte. Gleichzeitig bestehen auf grosszügig geplanten Arealen erhebliche echte Verdichtungspotentiale in Form von Baulücken, An- und Aufbauten, sowie dichter Ersatzneubauten anstelle von:

- baulich noch nicht genutzten Flächen (ehemalige Abstell- und Lagerplätze, nicht genutzte Reserveflächen für Betriebserweiterungen u.ä.)
- überdimensionierten Erschliessungsanlagen und offenen Parkplätzen
- baulich schlecht ausgenutzter Flächen (eingeschossige Lagerhallen, Unterstände u.ä.)
- Aufstockungsmöglichkeiten an verschiedensten Gebäudetypen.

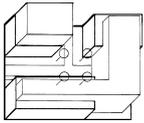
Wenn im Rahmen von Verdichtungskonzepten auch die Neueinrichtung von Wohnnutzung beabsichtigt wird, ergeben sich folgende Probleme:

- **Eine generelle Umzonung** des ganzen Areals in eine Wohn- und Gewerbezone ist kaum möglich, da in einzelnen Bereichen Immissionsvorschriften nicht eingehalten werden könnten (weiterbestehende Produktion, Werkverkehr).
- **Die Umzonung einzelner Teile des Areals** und die Bestückung mit Regelbauvorschriften allein reicht auch nicht aus: Denn nötige Veränderungen an der bestehenden Erschliessung, die Schaffung eines für die Wohnnutzung erträglichen Umfeldes (Gestaltung der Freiflächen, des öffentlichen Raums und der einzelnen Bauten, Ergänzung der Siedlungsausstattung mit Einrichtungen des täglichen Bedarfs u.ä.) bedürfen eines das ganze Areal umfassenden Konzepts. In dessen Rahmen werden einerseits differenzierte Anordnungen betreffend Nutzung, Situierung und Gestaltung der einzelnen Gebäude nötig (zwecks Einhaltung von Immissionsvorschriften und aus städtebaulichen Gründen). Andererseits müssen die Aufgaben des Gemeinwesens sachgerecht miteinbezogen werden können (Erstellung der öffentlichen Infrastruktur und übrigen Siedlungsausstattung).

- Die Ausarbeitung eines **Sondernutzungsplans über das gesamte Areal** könnte zwar die nötige Flexibilität bezüglich differenzierter Nutzungsausscheidung, Situierung und Gestaltung der einzelnen Bauten bringen; er wird jedoch wegen der üblicherweise erforderlichen hohen Regeldichte den Anforderungen nicht gerecht: Im Zeitpunkt des Erlasses eines Sondernutzungsplans muss in aller Regel der Gang der baulichen und nutzungsmässigen Entwicklung des erfassten Perimeters bereits vollständig absehbar sein.

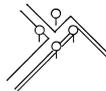
Zur Lösung derartiger Probleme könnte wie folgt vorgegangen werden:

- **Erste Stufe:** Es ist unter Einbezug der Grundeigentümer und den ansässigen Betrieben ein zumindest behördenverbindlicher **Quartiergestaltungs-Richtplan** zu erarbeiten, zu dem sich auch die Bevölkerung in geeigneter Weise äussern können soll (Mitwirkungsverfahren gem. Art. 4 RPG). Im Rahmen dieser Richtplanung fallen folgende Arbeiten an:
 - Vornahme einer umfassenden *Bestandesaufnahme* des aktuellen Zustands (aktuelle Benützung und baulicher Zustand der einzelnen Gebäude inkl. allfällige Verwendungsmöglichkeiten für neue Nutzungen; Entwicklungsabsichten der einzelnen ansässigen Unternehmungen u.ä.).
 - Formulierung mittel- und langfristiger *Entwicklungsabsichten der öffentlichen Hand* im betreffenden Perimeter und dessen Umgebung.
 - Ausloten möglicher *Konflikte* der Erneuerungsabsichten mit dem bestehenden Erschliessungssystem, Immissionsvorschriften, genügender Besonnung, fehlender Siedlungsausstattung (Läden, Kindergarten) usf.
 - Aufzeigen von *Verdichtungs- und Umnutzungspotentialen* unter Berücksichtigung der Konfliktsituation.
 - Prinzipielle Ausscheidung von Nutzungen, ungefähre Verteilung der Baumassen.
- **Zweite Stufe:** Das behördenverbindliche Konzept ist differenziert in grundeigentümerverbindliche Anordnungen umzusetzen. Durch verschiedenste Instrumentierung der einzelnen Teile des Areals und entsprechende Etappierungsmöglichkeiten ist insbesondere dem ungewissen zeitlichen Ablauf der Erneuerung Rechnung zu tragen. Dies sollte aufgrund des



erarbeiteten Richtplans durch differenzierten Einsatz der obgenannten Massnahmen möglich sein:

- **Selektive Umzonungen** unter Ausschöpfung der Differenzierungsmöglichkeiten, wie sie kantonales Recht in der Ausgestaltung der einzelnen Zonentypen zulässt. (z.B. "Wohn- und Gewerbezone 1, 2 oder 3", "Industriezone", "Industrie-/Gewerbezone" usf. je mit Abstufungen bezüglich Immissionsempfindlichkeit, Wohn- bzw. Gewerbeanteil, Ausnützung, Abständen usf.)
- Erarbeitung **von Sondernutzungsplänen** bzw. Anordnung einer Sondernutzungsplanungspflicht für ausgewählte Perimeter. Besonders geeignet sind solche Instrumente dann, wenn – je nach kantonalem Recht – eine Zone der Grundordnung auch lediglich mit ausgewählten ("Sonder"-)Bauvorschriften ergänzt werden kann. Die Aufstellung von Sondernutzungsplänen wird nötig, wenn mittels Grundordnung die gewünschten Differenzierungen gar nicht vorgenommen werden könnten (Grünflächenanteile, Baubegrenzungslinien, Vorschriften über Dachgestaltung, Wohnungsgrössen in einzelnen Gebäuden u.ä.).
- Füllung grösserer Baulücken aufgrund einer **Gesamtüberbauung**, (die im Gesetz abstrakt formulierten Qualitätsanforderungen können am behördenverbindlichen Quartierrichtplan gemessen werden).



24 Aufwertung und Anpassung des öffentlichen Umfeldes

Mit dem Rückgang der gewerblichen und industriellen Produktion und dem Wachstum des tertiären Sektors steigen die Ansprüche an das Arbeitsumfeld. Besteht zudem die Möglichkeit, ein Teil eines Gewerbe- und Industrieareals dem Wohnen zugänglich zu machen, ist die Schaffung eines geeigneten Umfeldes zwingend notwendig. Dies kann nicht nur eine Aufgabe des privaten Bauherrn sein. Vielmehr sind bei der dichteren Nutzung eines Areals (Erschliessungs-)Leistungen zu erbringen, wie sie heute schon bei einem unbebauten Areal gefordert werden. So ist

- die Situierung von Haltestellen des öffentlichen Verkehrs und dessen Linienführung,
 - das Verkehrsregime innerhalb des Quartiers (beruhigte Zellen, Einbahnstrassen, Sackgassen),
 - die Gestaltung von Strassen und Plätzen,
 - die Platzierung von öffentlichen Erholungsplätzen innerhalb des Siedlungsraumes,
 - die Sicherung von Velo- und Fussgängerverbindungen,
 - die öffentliche Siedlungsausstattung (Quartiertreff, Kindergärten, Läden des täglichen Bedarfs, Betagtenwohnungen, Spitex),
 - die Schaffung von Abfall-Sammelstellen
- ein Teil der Massnahmen, die von der öffentlichen Hand zu überprüfen und allenfalls zu planen sind. Nicht nur im hier beschriebenen Falle werden solche Massnahmen nötig: Auch in Quartieren, in denen keine grundlegenden Umgestaltungen anstehen, können Vorhaben im öffentlichen Raum viel zur Steigerung der Siedlungsqualität beitragen. Durch eine detaillierte Bestandaufnahme sind in einem ersten Schritt allfällige Defizite zu ermitteln. In Form eines **Quartiergestaltungs-Richtplans** kann anschliessend unter Mitwirkung der Bevölkerung ein behördenverbindliches Erneuerungskonzept erarbeitet werden. Vorteilhaft an diesem Vorgehen ist, dass einzelne Massnahmen auch dann gut aufeinander abgestimmt erfolgen können, wenn sie sich lediglich über längere Zeit und in kleinen Schritten realisieren lassen.

Zutritt 2: Einzelne Rechtsinstitute und -verfahren

1	Richtplanung	67
1.1	Kantonale Richtplanung gem. Art. 6 ff. RPG	68
1.2	Kommunale Richtplanungen	71
2	Nutzungsplanerische und baurechtliche Grundordnung	77
2.1	Einleitung	78
2.2	Rahmenbedingungen der Nutzungsplanung aus übergeordnetem Recht	78
2.3	Würdigung	80
3	Baubewilligungsverfahren	83
3.1	Einleitung	84
3.2	Bestandesschutz	85
3.3	Ausnahmbewilligung	88
3.4	Gesamtüberbauungen	94
3.5	“Ästhetik-Generalklausel”	99
3.6	Verfahrensrechtliche Einzelfragen	102
4	Sondernutzungspläne	109
4.1	Funktion und Wesen von Sondernutzungsplänen, Abgrenzung	110
4.2	Verhältnis zur nutzungsplanerischen Grundordnung, Abweichungsmöglichkeiten	111
4.3	Aufstellungsverfahren, Inkraftsetzung und Rechtswirkungen	113
4.4	Vollständige Neuregelung der Bebauungsmöglichkeit anstelle der Grundordnung	113
4.5	Sondernutzungspläne, die die Grundordnung nur teilweise modifizieren	115
4.6	Würdigung	117
5	Natur- und Heimatschutz	123
5.1	Einleitung	124
5.2	Substanzerhaltung – Strukturschutz	125
5.3	Würdigung: Einbindung der Ortsbild- und Denkmalpflege in die übrige Siedlungsplanung	125
6	Mietrecht	129
6.1	Einleitung	130
6.2	Unterhaltsarbeiten	130
6.3	Umbauten (Bau- und nutzungstechnische Verbesserungen) unter Beibehaltung der ursprünglichen Mieterschaft	131
6.4	Bauliche Änderungen unter vorgängiger Kündigung der Mietverhältnisse	132
6.5	Würdigung	133

7	Grunddienstbarkeiten, Parzellarordnung	135
7.1	Einleitung	136
7.2	Arten umbauhindernder Grunddienstbarkeiten	136
7.3	Änderung und Ablösung von Grunddienstbarkeiten	136
7.4	Würdigung	138

8	Baupflichten	139
8.1	Funktion und Wesen	140
8.2	“Weiterbaupflichten“	140
8.3	Pflicht zur Erstellung von Gemeinschaftsanlagen	142

1 Richtplanung

1.1 Kantonale Richtplanung gem. Art. 6 ff. RPG 68

1.1.1	Funktion und Wesen	68
1.1.1.1	Einleitung	68
1.1.1.2	Richtplanung und Richtpläne	68
1.1.1.3	Behördenverbindlichkeit	68
1.1.2	Würdigung	69
1.1.2.1	Einleitung	69
1.1.2.2	Ausweisen von Nutzungsreserven; Realisierungschancen von "Umbauplanungen"	70
1.1.2.3	(Re-)Aktivierung regionaler Richtpläne	70
1.1.2.4	Nutzbarmachung der Richtpläne als Grundlage für spezielle Massnahmen	70

1.2 Kommunale Richtplanungen 71

1.2.1	Funktion und Wesen	71
1.2.2	Unterschiedliche kantonale Regelungen	71
1.2.3	Würdigung	73
1.2.3.1	Allgemeine Bemerkungen	73
1.2.3.2	Quartiergestaltungs-Richtpläne	74

1 Richtplanung

1.1 Kantonale Richtplanung gem. Art. 6 ff. RPG

1.1.1 Funktion und Wesen

1.1.1.1 Einleitung

Um ihrem Auftrag nachzukommen, eine zweckmässige Nutzung des Bodens und eine geordnete Besiedlung des Landes sicherzustellen (Art. 22 quater BV), kann sich die Raumplanung nicht damit begnügen, punktuelle Aussagen über die zulässige Art und Intensität der Bodennutzung zu machen. Die Realisierung einer angestrebten räumlichen Entwicklung – die der Maxime der haushälterischen Nutzung des Bodens verpflichtet ist (Art. 1 RPG) und verschiedenste Interessen von Staat, Gesellschaft, Wirtschaft und der Natur zu berücksichtigen hat (Art. 3 RPG) – müsste Flickwerk bleiben, wenn nicht mittels in sachlicher Hinsicht übergreifender und von allen planenden Behörden mitgetragener Konzepte und Programme die verschiedenen unmittelbar auf die Raumordnung sich auswirkenden Tätigkeiten zu einem sinnvollen Ganzen gefügt würden.

Diesem Anliegen dient die Richtplanung: So besteht z.B. in bezug auf Fragen des Verkehrs, des Natur- und Heimatschutzes oder des Umweltschutzes das Bedürfnis nach auf bestimmte Teilräume bezogener Harmonisierung der entsprechenden sektoralen Planungen. Die Kantone sind von Bundesrechts wegen zur Richtplanung verpflichtet (Art. 6 ff. RPG).

Als zentralem Instrument der überörtlichen Raumplanung kommen der Richtplanung folgende Aufgaben zu. Sie hat

- die verschiedenen auf die räumliche Organisation sich auswirkenden Umstände und Interessen zu erheben (Grundlagenerarbeitung);
- Aussagen zu machen über die angestrebte räumliche Entwicklung;
- allfällige Konflikte zwischen verschiedenen raumrelevanten Interessen einem umfassenden, nötigenfalls auch interkantonalen, Abstimmungsprozess zuzuführen;
- ihre Ergebnisse in einem Plan festzuhalten, der die mit irgendwelchen raumwirksamen Aufgaben betrauten Behörden von Bund, Kanton und Gemeinden an die Entscheide und Wertungen

binden, die im Rahmen der Richtplanung ergangen sind. (Zu den verschiedenen Kategorien von Richtplanaussagen vgl. Art. 5 Abs. 2 RPV).

1.1.1.2 Richtplanung und Richtpläne

Zu unterscheiden ist der Planungsvorgang von dessen Ergebnis, den Richtplänen. Zwischen festgesetzten Richtplänen und nachfolgenden Planungen besteht eine Hierarchie, die sich unter anderem in der zwingend vorzunehmenden Überprüfung von Nutzungsplänen auf ihre Übereinstimmung mit dem kantonalen Richtplan äussert (Art. 26 Abs. 2 RPG). Demgegenüber verlangt das Planabstimmungsgebot bei der Ausarbeitung der Pläne ein Argumentieren von oben nach unten und von unten nach oben (sog. Gegenstromprinzip). Unter den Gemeinwesen verschiedenster Stufe gilt dieser Grundsatz aufgrund von Art. 2 Abs. 1 RPG.

Zusätzlich ist dafür zu sorgen, dass sich auch die Bevölkerung in geeigneter Weise am Entscheidungsprozess beteiligen kann (Art. 4 RPG: Information und Mitwirkung), was für Planungen bezüglich weitgehend überbauter Gebiete von besonderer Bedeutung ist: Die geplanten Veränderungen innerhalb der Siedlung werden im Falle ihrer Realisierung bestehende bauliche, soziale und wirtschaftliche Strukturen so direkt verändern, dass eine Mitsprachemöglichkeit der potentiell Betroffenen in einer frühen Planungsphase umso gerechtfertigter und sinnvoller erscheint.

1.1.1.3 Behördenverbindlichkeit

Aus der Funktion der Richtplanung als eigentliche Drehscheibe zur inhaltlichen Harmonisierung von aufgrund verschiedenster sektoraler Gesetzgebungen und Planungen zu treffender raumwirksamer Massnahmen ergibt sich folgerichtig der wesentlichste Unterschied zwischen Richtplänen und direkt raumwirksamen Plänen und Massnahmen: Richtpläne sind ausschliesslich behördenverbindlich, Art. 9 Abs. 1 RPG.

Von den Richtplänen gehen also nur indirekte, aber doch eben entscheidende Wirkungen auf die mehrheitlich von Privaten betriebene Hochbautätigkeit aus. Wichtigste Aspekte, die sich für die Siedlungserneuerung aus der Behördenverbindlichkeit ergeben, sind:

- *Vorzeichnung der Nutzungsplanung der Gemeinden ("Vornutzungsplanung")*

Mittels Richtplänen wird das planerische Ermessen des für die Nutzungsplanung zuständigen Organs gebunden. In den verschiedenen Kantonen wird dies auf unterschiedlichste Art und je nachdem mittels ganz konkreter Vorgaben gemacht. Dabei können sich schwierige Fragen in bezug auf die Respektierung der Autonomie stellen, wie sie den zur Nutzungsplanung berufenen Gemeinden gesetzlich zugesichert ist. (Der konkrete Umfang der Gemeindeautonomie in Planungssachen ergibt sich vorab aus kantonalem Recht. Vgl. aber auch Art. 2 Abs. 3 RPG, wonach die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden darauf zu achten haben, den ihnen nachgeordneten Behörden den zur Erfüllung ihrer Aufgaben nötigen Ermessensspielraum zu lassen).

Insbesondere i.Z.m. der jeweiligen gesetzlichen Ausgestaltung des kantonalen Planungs- und Baurechts können weitgehende richtplanerische Vorgaben zu Problemen führen. Denn gerade für die Nutzungsplanung bezüglich bereits weitgehend überbauter Gebiete fehlen den Gemeinden oft die Handlungsspielräume, der konkreten – und meist unter anderen gesetzlichen Bedingungen gewachsenen – baulichen und nutzungsmässigen Struktur angemessene Anordnungen treffen zu können, vgl. auch Pt. 2.2.

- *Bindung des behördlichen Ermessens bei anderen raumwirksamen Entscheiden*

Neben den Handlungsspielräumen bei der Erstellung von Bau- und Zonenordnungen kommt der Gemeinde auch in anderen Bereichen erhebliches Ermessen zu, so z.B. der Verwaltung im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens. Dasselbe gilt aber auch für Entscheide betreffend Massnahmen des Ortsbild- und Denkmalschutzes bezüglich Objekten von kommunaler Bedeutung oder der Aufhebung bzw. Änderung von Baulinien, der Initiierung von Sondernutzungsplänen, der kommunalen Liegenschaftspolitik u.ä. Solche Ermessensspielräume sind richtplankonform auszufüllen, wenn dem Richtplan – ob direkt oder indirekt – entsprechende Aussagen und Wertungen entnommen werden können.

- *Problemgerechte Abänderbarkeit*

Weil Richtpläne ausschliesslich behördenverbind-

lich sind, können sie permanent überprüft und nötigenfalls angepasst werden, sobald sich neue Aufgaben stellen oder eine gesamthafte bessere Lösung möglich ist, Art. 9 Abs. 2 RPG. Dies stellt einen gewichtigen Vorteil gegenüber grundeigentümerbindlichen Nutzungsplänen dar, deren Abänderbarkeit von Bundesrechts wegen aus Gründen der Rechtssicherheit erschwert ist (sog. Plan-gewährleistung, vgl auch Pt. 4.6.2 zu dieser Problematik i.Z.m. der Aufstellung von Sondernutzungsplänen).

1.1.2 Würdigung

1.1.2.1 Einleitung

Die Richtplanung ist die wichtigste Stufe im planerischen Konkretisierungsprozess: Sie ist unabdingbar, wenn einzelne Teilräume in ihrer Ganzheit erfasst und organisiert werden sollen und zusätzlich gewährleistet sein muss, dass auch die Interdependenzen zwischen diesen einzelnen Teilräumen sachgerechte Berücksichtigung finden. (Beispielsweise trifft dies in hohem Masse zu für die nutzungs- und verkehrsmässige Organisation eines städtischen – weitestgehend bebauten – Siedlungskerns in seiner hochgradigen Multifunktionalität, wenn gleichzeitig der räumlichen Situation und Entwicklung in dessen Agglomeration Rechnung getragen werden soll). Zwischen den Zielen und gesetzlich vorgezeichneter Massnahmen verschiedener sektoraler raumrelevanter Rechtsgebiete (Verkehrs- und Umweltschutzrecht, Heimatschutz u.ä.) und entsprechenden konkreten Umsetzungen in Form von Strassenbauplänen, Lärmschutzprogrammen oder Nutzungsplänen hat also die Richtplanung für eine sachgerechte Koordination und vorläufige Konkretisierung der verschiedenen einzelnen Handlungsbeiträge zu sorgen.

Diese Feststellungen gelten ganz allgemein. Ein Ausschöpfen der Möglichkeiten der überörtlichen Richtplanung wird jedoch gerade bei der Beplanung bestehender Siedlungen besonders aktuell: Herausragende Voraussetzung für eine "Siedlungsentwicklung nach innen" ist der politische Wille aller, der weiteren Zersiedlung und Mehrbelastung der Umwelt entgegenzuwirken. Wenn aber neue bzw. veränderte Bedürfnisse von Gesellschaft, Wirtschaft und Staat in Zukunft grundsätzlich in bereits weitgehend überbauten Gebieten befriedigt werden sollen, stellen sich bereits an die

Richtplanung auf überörtlicher Stufe spezielle Anforderungen. Auf folgende Punkte ist besonders zu achten:

1.1.2.2 Ausweisen von Nutzungsreserven; Realisierungschancen von "Umbauplanungen"

Physische Nutzungsreserven (Erhöhung der Nutzfläche durch Aus-, Um- und Neubau) und auch Möglichkeiten zur intensiveren Nutzung von Bestehendem (z.B. Vermietpraxis, Mehrfachbelegung öffentlicher Gebäude, Aufwertung des Ausserraums) sind in einer frühen Phase abzuschätzen. Die Veränderungsdynamik bestehender Strukturen ist dabei zu bewerten, d.h. es sind Aussagen darüber zu machen, in welchem Zeithorizont mit der tatsächlichen Realisierung entsprechender Massnahmen überhaupt gerechnet werden kann: So ist z.B. zu berücksichtigen, dass der Planungshorizont von Bau- und Zonenordnungen (15 Jahre) in bezug auf weitgehend überbaute Perimeter insofern unsachgemäss ist, weil er sich nicht mit den Amortisationsfristen der einzelnen – und weitgehend Bestandesschutz geniessenden – bestehenden Bauten zu decken braucht.

• *Beispiel:*

Die Freigabe von bisher als Kaldach, Trocken- und Stauraum genutzter Dachgeschosse zu Wohnzwecken durch Änderung von Vorschriften in kantonalen Baugesetzen bzw. durch generelle Erleichterung im Rahmen von kommunalen Bau- und Zonenordnungen ergibt zwar eine theoretische Kapazitätssteigerung, besagt jedoch sogar wie nichts über die tatsächlich zu erwartende Realisierung von Dachstockausbauten durch private Investoren. Gleichzeitig ist fraglich, ob durch solche generellen Massnahmen im Einzelfall sachgerechte Lösungen erzielt werden können.

Seit 1989 haben die Gemeinden von Bundesrechts wegen im Rahmen der *Genehmigung* von Nutzungsplänen darzulegen, "welche Nutzungsreserven im weitgehend überbauten Gebiet bestehen und wie diese Reserven haushälterisch genutzt werden sollen" (Art. 26 Abs. 2 RPV). Diese Bestimmung wird der Problematik insofern nicht gerecht, als solche Angaben im Sinne des oben erwähnten "Gegenstromprinzips" bereits als Grundlagen in die kantonale Richtplanung einfließen sollten. Nach entsprechender Abstimmung mit anderen

überörtlichen Aspekten wären dann umgekehrt – und auf die allgemeine regionale Entwicklung abgestimmte – *Vorgaben* für die kommunale Nutzungsplanung zu machen.

Ob nun Reserverechnungen bereits im Rahmen der überörtlichen Planung oder eben erst bei der Erstellung von Nutzungsplänen zuhanden der Genehmigungsbehörde vorliegen: In beiden Fällen ist zu berücksichtigen, dass nicht nur die Nutzungsplanung, sondern die gesamte Gemeindepolitik dafür massgebend ist, ob und in welchem Zeitraum sich die Reserven mobilisieren lassen.

1.1.2.3 (Re-)Aktivierung regionaler Richtpläne

Mit kantonalen Richtplänen sind vorab Aussagen zur angestrebten räumlichen Entwicklung des gesamten Kantons zu machen (Art. 6 Abs. 1 RPG). Trotzdem drängt es sich nicht unbedingt auf, die Ergebnisse in einem einzigen Planwerk festzuschreiben: Denn neben raumwirksamen Vorhaben, die eine Koordination mit Bund oder Nachbarkantonen nötig machen und deshalb sinnvollerweise in einem einheitlichen Plan festgehalten werden, kommt vielen Richtplanaussagen ausschliesslich regionale Bedeutung zu. Damit nun die sich aus der Behördenverbindlichkeit ergebenden Möglichkeiten flexibler Planfortschreibung auch wirklich ausgeschöpft werden können, sollten noch vermehrt vom "kantonalen" Richtplan formell abgekoppelte "regionale" Richtpläne erstellt werden. Die Erfahrungen mit der überörtlichen Raumplanung haben nämlich gezeigt, dass aus rechtlicher Sicht zulässige und erwünschte Anpassungen kantonalen Richtpläne nur schon deshalb nicht vorgenommen werden, weil sie mit grossen organisatorischen, finanziellen und technischen Aufwendungen verbunden wären. Gerade für Erneuerungsplanungen wird aber eine effizient bewirtschaftbare Richtplanung nötig: Diese muss in der Lage sein, auf – gegenüber Neubauparimetern vermehrt auftretenden – Realisierungsschwierigkeiten der Siedlungsplanung zu reagieren.

1.1.2.4 Nutzbarmachung der Richtpläne als Grundlage für spezielle Massnahmen

Sinnvollerweise sollten in den Richtplänen noch vermehrt verbale Aussagen gemacht werden, mit

denen die echten Probleme angesprochen bzw. die mit einzelnen Richtplananordnungen verfolgten Ziele ausformuliert werden. Mit im voraus typisierten Signaturen bestückte kartographische Darstellungen tragen nämlich zur konkreten Aufgabenbewältigung nicht immer sehr viel bei, wenn damit lediglich der Standort von Einzelvorhaben bezeichnet oder spezielle Massnahmen (z.B. Auftrag an die Gemeinde, Siedlungskern in seiner Struktur zu erhalten) abstrakt umschrieben werden.

Gerade zu Bereichen, die voraussehbar in Bau- und Zonenordnungen keinen – oder zumindest nur ungenügenden – Niederschlag finden und in denen den Gemeinden weite Ermessensspielräume zukommen, sollten dem Richtplan noch vermehrt Aussagen entnommen werden können. Denn viele kleine, scheinbar wenig ins Gewicht fallende, Einzelentscheide können in ihrer Summe und im Laufe der Zeit zu sehr unterschiedlichen Ergebnissen führen. Damit die durch Richtpläne verfolgten konzeptionellen Absichten für einen kleineren Teilraum auch wirklich zu einem plankonformen sinnvollen Ganzen gefügt werden können, wären also nachfolgende Entscheide vermehrt durch richtplanerische Aussagen einzubinden. Die Gemeinden als wohl wichtigste Akteure der Siedlungserneuerung könnten z.B. zumindest zur Prüfung folgender Möglichkeiten angehalten werden:

- Förderung der Erstellung von Gemeinschaftsanlagen (Fahrzeugparkierung, Feuerungsanlagen, Erholungsflächen u.ä.);
- Aufstellung öffentlicher bzw. Förderung privat zu erarbeitender Sondernutzungspläne;
- langfristig anzustrebende Gestaltung des Strassenraums, Aufhebung veralteter Baulinien;
- Erwerb ausgewählter Liegenschaften durch die öffentliche Hand zur Ermöglichung einer entsprechenden Vermietpraxis zugunsten ganz bestimmter Gewerbebetriebe oder Wohnungsmietersegmente.

1.2 Kommunale Richtplanungen

1.2.1 Funktion und Wesen

(Zum Ganzen vgl. die Ausführungen zur kantonalen Richtplanung, insb. Pt. 1.1.1, die entsprechend auch für die kommunale Stufe gelten. Zu beachten ist jedoch, dass das Raumplanungsgesetz den Kantonen nicht vorschreibt, eine durch die Ge-

meinden zu betreibende Richtplanung einzuführen).

Der kommunalen Richtplanung kommt grundsätzlich dieselbe Funktion wie der überörtlichen Richtplanung zu. Denn aus der Einsicht heraus, dass sich eine sinnvolle Raumordnung und -gestaltung nicht ausschliesslich mittels sektoraler Planungen bewerkstelligen lässt, besteht auch auf Gemeindeebene das *Bedürfnis nach einer ressortübergreifenden Entwicklungsrichtplanung*. Dabei sollten die Möglichkeiten solcher Konzepte gerade im Rahmen der inneren Erneuerung bestehender Siedlungen noch vermehrt ausgeschöpft werden, weil sich deren Realisierung im Vergleich mit derjenigen von Planungen "auf der grünen Wiese" viel unübersichtlicher und voraussichtlich auch in zeitlicher Hinsicht erschwert abspielen wird. Neben dem Anliegen nach Koordination privater Hochbautätigkeit mit Aufgaben der öffentlichen Hand gilt es also, konzeptionelle Vorstellungen zu entwickeln, die sich insbesondere nicht auf den Planungshorizont von Nutzungsplänen gemäss Art. 15 RPG zu erstrecken bzw. zu beschränken brauchen. In verfahrensmässiger Hinsicht treten dabei zwei Aspekte besonders hervor:

- In Form des Richtplans gebundene Konzepte sind behördenverbindlich und deshalb flexibel der laufenden Entwicklung anpassbar;
- Das formelle Planungsverfahren stellt sicher, dass die Bevölkerung in geeigneter Weise mitwirken und ein Legislativorgan über diese Pläne abstimmen kann.

(Zu den materiellen Vorteilen vgl. die Würdigung unter Pt. 1.2.3)

1.2.2 Unterschiedliche kantonale Regelungen

Je nach Kanton unterscheidet sich die gesetzliche Regelung kommunaler Richtpläne erheblich. Dabei lassen sich teilweise verschiedene Grundauffassungen erkennen, für welche Funktionen im Rahmen der örtlichen Raumplanung diese Pläne eingeführt wurden.

Die gesetzliche Regelung eines Richtplans muss notwendigerweise sehr offen gehalten sein, damit darin die verschiedensten räumlichen Probleme angesprochen werden können. Deshalb kann festgestellt werden, dass einer vielfältigen Anwendung dieses Instituts grundsätzlich keine rechtlichen Hindernisse im Wege stehen: Die kommunala-

len Richtpläne können somit als Gefäss für irgendwelche raumrelevanten behördenverbindlichen Festlegungen dienstbar gemacht werden. Im Rahmen der inneren Erneuerung gilt es also in erster Linie, diese *bestehenden Möglichkeiten sachgerecht auszuschöpfen*.

• **Beispiel: Art. 5 BauG/SG**

“Die politische Gemeinde erstellt die für die Ortsplanung und für den Ausbau der Infrastruktur notwendigen Richtpläne, wie Siedlungs-, Landschafts-, Verkehrs- und Versorgungspläne.” (Abs. 1)

“Die Richtpläne sollen aufgrund des Bestehenden und des Voraussehbaren Aufschluss geben insbesondere über die wichtigsten Verkehrsanlagen, über die künftigen Bauzonen und die Landwirtschaftsgebiete, über die Anlagen der Energie- und Wasserversorgung, der Abwasser- und Kehrrichtbeseitigung sowie über die Erholungsräume, die zu schützenden Landschaften, Natur- und Kulturobjekte. Wenn Gebiete durch Lawinen oder andere Elementarereignisse erfahrungsgemäss gefährdet sind, ist dies in den Richtplänen festzuhalten.” (Abs. 2)

“Diese sind für die mit der Planung beauftragten Organe und Behörden wegleitend.” (Abs. 3)

“Die genehmigten kantonalen Gesamtpläne und Regionalpläne sind zu berücksichtigen.” (Abs. 4)

• **Beispiel: Art. 68 BauG/BE**

“Als Grundlagen der Ortsplanung sind alle für den Stand und die anzustrebende räumliche Entwicklung der Gemeinde wesentlichen Tatsachen zu ermitteln. Artikel 6 des Bundesgesetzes über die Raumplanung ist sinngemäss anwendbar.” (Abs. 1)

“Die Richtpläne stimmen die Nutzungszonen, die Erschliessung und den Verkehr aufeinander ab. Sie können sich namentlich beziehen auf

- a den Schutz der Landschaft, von Ortsbildern, Natur- und Kulturobjekten;
- b die Gestaltung der Siedlung, von Ortszentren und Quartieren sowie von Erholungsräumen;
- c die öffentlichen Bauten, Anlagen und Einrichtungen;
- d die Erschliessung und den Verkehr
- e die wirtschaftliche Entwicklung und die Landwirtschaft
- f die in einem späteren Zeitpunkt zu treffenden planerischen Massnahmen.” (Abs. 2)

“Die Richtpläne binden die Gemeindebehörden. Die Genehmigungsbehörde kann auf Antrag der Gemeinde die Verbindlichkeit auf zuständige regionale Organe und kantonale Behörden sowie auf besondere Erschliessungsträger ausdehnen.” (Abs. 3)

• **Beispiel: § 18 BauG/ZG**

“Der Ortsgestaltungsplan ergänzt den kantonalen Richtplan mit eigenen Planungszielen. Er bildet die Grundlage für die Erstellung des Zonenplans und den Erlass weiterer gemeindlicher Bauvorschriften und informiert über die Erschliessung des Baugebietes.”

1.2.3 Würdigung

1.2.3.1 Allgemeine Bemerkungen

Richtplanungen auf kommunaler Stufe sind in der Praxis noch allzu oft einer sektoralen Auffassung der verschiedenen Planungen verhaftet. Teilweise liegt dies an den kantonalen Regelungen: So wird z.B. im Kanton St. Gallen die Erstellung von Teilrichtplänen zur Siedlungs-, Landschafts-, Verkehrs- und Versorgungsplanung gefordert (vgl. den oben zitierten Art. 5 Abs. 1 BauG/SG). Im Kanton Zürich dürfen sich die Gemeinden sogar auf die Ausarbeitung eines Verkehrsplans beschränken, vgl. § 31 PBG/ZH. Diese Regelungen werden aber der veränderten planerischen Aufgabenstellung, wie sie sich bei der inneren Erneuerung stellt, nicht gerecht.

Bereits aus dem Umstand, dass sich die Siedlungserneuerung in erster Linie nur mittels punktueller und in vielfältige kleinräumige Sachzwänge eingebundener Massnahmen durchführen lässt, sind die Gemeinden auch bei deren Planung als wichtigste Akteure anzusehen: Sie haben laufend die vielen kleinen Handlungsspielräume auszuloten und darauf mit entsprechend differenzierten Massnahmen zu reagieren. Deshalb drängt es sich auf, anstelle von das gesamte Gemeindegebiet abdeckenden Teilrichtplänen vermehrt auch umfassende Konzepte bezüglich einzelner kleinerer Teilräume zu erstellen, die nicht nur Einzelvorhaben ankündigen, sondern eine ganzheitliche Problematik der zu lösenden Aufgabe ermöglichen. (Im Extremfall könnte bis zu einer wenigstens behördenverbindlichen Formulierung spezieller Probleme in den einzelnen Quartieren gegangen werden; dadurch entstünde wenigstens eine Pflicht zur Kenntnisnahme einer ganz bestimmten *Problemfassung*, damit die gesamte raumrelevante Gemeindepolitik möglichst kohärent erfolgen kann). Wenn kommunale Richtpläne mit planlichen Darstellungen ausgewählter gestalterischer Fragen verknüpft werden, drängt sich sogar die Einführung einer eigentlichen Quartiergestaltungs-Richtplanung auf, vgl. nachstehend Pt. 1.2.3.2.

Eine "ganzheitlich" betriebene kommunale Richtplanung kann im Rahmen der inneren Erneuerung vorab folgende Vorteile bringen:

- *Grundlagen und Absichten*, die im Rahmen einer umsichtigen kommunalen Richtplanung erarbeitet bzw. behördenverbindlich festgeschrieben

werden, wären in einer frühen Phase in die kantonale Planung einzubringen. Neben der Ermöglichung sachgerechter regionaler Konzepte kann damit auch zur Wahrung der kommunalen Planungsautonomie beigetragen werden, weil allfällig unliebsamen Vorgaben durch den Kanton mit besseren Argumenten entgegengetreten werden kann (z.B. Pflicht zur Neueinzonung entgegen dem Willen der Gemeinde, wenn diese alternative Massnahmen zur Realisierung von Nutzungsinintensivierungen ausweisen kann).

- *Lücken in der Aussagekraft genereller Bau- und Zonenordnungen* können zu einem guten Teil geschlossen werden durch geeignete – und eben mit behördenverbindlicher Kraft ausgestattete – Formulierungen über die Ziele und Absichten der kommunalen Nutzungsplanung. Damit könnte erreicht werden, dass Ermessensentscheide im Baubewilligungsverfahren richtplankonform (materieller Aspekt) und deshalb auch für den einzelnen Bauherrn berechenbarer und für alle Betroffenen transparent gefällt werden können (formeller Aspekt).

Neben den bestehenden Möglichkeiten im Zusammenhang mit der Erteilung von Ausnahmegewilligungen, der Gewährung eines Bestandesprivilegs oder auch der Handhabung von Ästhetikgeneral Klauseln würde zusätzlich eine Liberalisierung in den Formulierungsmöglichkeiten einzelner Bauvorschriften möglich, weil die Justiziabilität von mit weitergehendem Ermessen befrachteten Entscheidungen ja durch entsprechende Richtplanaussagen gewährleistet werden kann. Solche Anpassungen werden nötig, weil das moderne Baurecht vor lauter in exakten Metermassen und Prozentzahlen ausgedrückter Bauvorschriften die Gesamtwürdigung eines Einzelvorhabens durch die Baubewilligungsbehörde nicht kennt und damit die Realisierung von individuellen Qualitäten oft verunmöglicht. In diesem Zusammenhang wäre sogar die Einführung von → "Gesamtüberbauungsartigen Vergünstigungen für Einzelvorhaben" zu prüfen (vgl. Pt. 3.4.3.3). Besonders interessant wäre dieses Institut für Perimeter mit kleingestreuten Eigentumsverhältnissen, weil dort sehr oft nicht mit der zeit- und sachgerechten Aufstellung eines Sondernutzungsplans gerechnet werden kann.

- *Transparente Beurteilung von Sondernutzungsplänen*: Sondernutzungspläne, mittels denen z.T. massiv von der nutzungsplanerischen Grundord-

nung abgewichen werden darf, können besser auf ihre Verträglichkeit mit der übrigen angestrebten Entwicklung einer Gemeinde überprüft werden.

- *Sicherung von Handlungsspielräumen* mittels Planungszonen oder individueller Bausperren, die sich gestützt auf richtplanerische Absichten besser rechtsgenügend begründen lassen (Voraussetzung der genügenden Konkretisierung einer noch fehlenden planerischen Massnahme). Damit könnte vermehrt *Sachzwängen ausgewichen werden, wie sie sich oft durch Umbauvorhaben auf einzelnen Parzellen ergeben*. So wird zum Beispiel die Einrichtung einer gemeinschaftlichen Heizungsanlage in einer sanierungsbedürftigen Reihenhaussiedlung oder die quartierweise Neuregelung der Fahrzeugparkierung verunmöglicht, wenn für ein einzelnes Umbauvorhaben die Baubewilligung erteilt wird, ohne dass die Möglichkeiten gemeinschaftlicher Lösungen wenigstens geprüft wurden. Entsprechend könnte ein einzelnes Umbauvorhaben mittels Bausperre hinausgeschoben werden, wenn aufgrund des aufkommenden Sanierungsbedarfs in einem Quartier zuerst abgeklärt werden soll, welche besseren Möglichkeiten sich durch die Erarbeitung eines privaten oder auch öffentlichen Sondernutzungsplans ergeben.
- *Koordination von Vorhaben im öffentlichen Raum mit der privaten Erneuerungstätigkeit*. Die intensivere – und damit i.d.R. “haushälterische” – Nutzung eines bestimmten Teilraums kann in vielen Fällen nicht nur durch Vermehrung umbauter Nutzflächen, sondern auch durch die bessere Organisation und Gestaltung des öffentlichen Raums erreicht werden. Massnahmen im öffentlichen Raum können dabei einerseits als flankierende Massnahmen zur privaten Umbautätigkeit, andererseits auch im Sinne einer Vorleistung des Gemeinwesens in Betracht gezogen werden.

Zusätzlich kommen Massnahmen im öffentlichen Raum je nachdem sogar als Alternative zu baulichen Verdichtungen in Frage, weil bestimmte Bedürfnisse nicht innerhalb des Gebäudes befriedigt werden müssen (z.B. Schaffung von Nächstherholungsmöglichkeiten durch Gestaltung einer Wohnstrasse).

Vgl. auch → Erneuerungsabsicht 24: Aufwertung und Anpassung des öffentlichen Umfeldes.

1.2.3.2 Quartiergestaltungs-Richtpläne

(Grundsätzlich gelten die vorstehend zur kommunalen Richtplanung gemachten allgemeinen Ausführungen)

Soweit nicht eigentliche Gebietssanierungen i.S. der Neubebauung eines ganzen Gevierts oder Quartiers vorgenommen werden, wird sich die Bautätigkeit im Rahmen der inneren Erneuerung in zum voraus schlecht voraussehbaren kleinen Schritten und damit evolutiv abspielen. *Gegenüber der Situation in Neubauperimetern fällt es also umso schwerer, im Rahmen von Umbauplanungen in einem Anlauf alle nötigen Anordnungen grundeigentümerverbindlich auszuschneiden bzw. die durch das Gemeinwesen zu erbringenden Leistungen abschliessend beschreiben zu können.*

Die Möglichkeiten richtplanerischer Anordnungen auf kommunaler Stufe können nun am besten ausgeschöpft werden, wenn quartierweise umfassende und differenzierte konzeptionelle Vorstellungen vorhanden sind. Zu deren Entwicklung könnte gerade in grösseren Gemeinden auch ein städtebaulicher Wettbewerb durchgeführt werden, dessen Ergebnisse dann als Grundlage für den Richtplan heranzuziehen sind. Vorteilhaft ist, dass die Bevölkerung bei quartierweisen Planungen effektiv mitwirken kann, weil ihr die behandelten Themen vertraut sind.

Quartiergestaltungs-Richtpläne haben die im Laufe der Zeit zu treffenden einzelnen Massnahmen behördenverbindlich vorzeichnen bzw. abzustützen. Wenn für ein bestimmtes Quartier entsprechende Vorgaben erarbeitet werden, können dann – sobald sich entsprechende Handlungsfenster auftun – folgende Massnahmen gezielt eingesetzt werden:

- Teilrevision der Bau- und Zonenordnung;
- Initiierung von Sondernutzungsplänen;
- mit der übrigen Siedlungsentwicklung gut abgestimmte Ortsbild- und Denkmalschutzmassnahmen;
- Erstellung von Gemeinschaftsanlagen wie z.B. gemeinschaftliche Fahrzeugparkierung;
- Anordnungen betreffend Gestaltung und Benützbarkeit des privaten Aussenraums;
- auf die Verkehrsplanung abgestimmte Gestaltung und Bepflanzung des Strassenraums;
- Veranstaltung oder Mitfinanzierung eines Architekturwettbewerbes für einen ortsbaulich heiklen Bereich;

- Verhängung von Bausperren zur Sicherstellung auch parzellenübergreifender Lösungen in gestalterischer oder funktionaler Hinsicht (z.B. Einrichtung gemeinschaftlicher Fahrzeugparkierung zur Schonung bestehender Vorgärten);
- richtplankonforme und damit berechenbarere und besser justiziable Ausübung von Ermessen im Baubewilligungsverfahren; Quartiergestaltungsrichtpläne wären wohl auch eine unabdingbare Voraussetzung zur Handhabung eines Instituts wie den "Gesamtüberbauungsartigen Vergünstigungen für Einzelvorhaben" gem. Pt. 3.4.3.3.

Quartierübergreifende umfassende konzeptionelle Richtpläne sind zu erarbeiten, wenn inmitten bestehender Siedlungen mittelfristig mit einer weitgehenden Umgestaltung grosser zusammenhängender Areale gerechnet werden kann (z.B. Industriegebiete). Denn eine massvolle Entwicklung solcher Areale zu einem neuen Quartier mit gemischten Nutzungen ist oft weder durch generelle Umzonungen noch durch isolierte Sondernutzungspläne durchführbar. Mittels kommunaler Richtplanung sind dann auch die entsprechenden städtebaulichen und funktionalen Bezüge zu den umliegenden Quartieren herzustellen, damit Chancen zur Qualitätssteigerung bzw. Behebung funktionaler Mängel der bestehenden Siedlung effektiv wahrgenommen werden können.

2	Nutzungsplanerische und baurechtliche Grundordnung	78
2.1	Einleitung	78
2.1.1	Bau- und Zonenordnung	78
2.1.2	Übrige Bauvorschriften	78
<hr/>		
2.2	Rahmenbedingungen der Nutzungsplanung aus übergeordnetem Recht	78
<hr/>		
2.3	Würdigung	80
2.3.1	Einleitung	80
2.3.2	Die spezielle Problematik genereller Vorschriften in bereits weitgehend überbauten Gebieten	80

2 Nutzungsplanerische und baurechtliche Grundordnung

2.1 Einleitung

Damit ein (Um-)Bauvorhaben realisiert werden kann, muss die mögliche bauliche Grundstücksnutzung im Zeitpunkt, wenn das Baugesuch gestellt wird, grundeigentümerverbindlich geregelt sein. Bei der Erstellung eines Gebäudes sind dabei sehr viele und verschiedenste Arten von Vorschriften zu beachten; soweit öffentlichrechtlicher Natur, sind sie im → Baubewilligungsverfahren vollumfänglich zu beachten, vgl. Art. 22 RPG.

2.1.1 Bau- und Zonenordnung

Viele Vorschriften können nicht in generell-abstrakter Weise auf alle Bauten gleichermassen angewendet werden. Vielmehr sind sie im Rahmen der *Nutzungsplanung* im Sinne übergeordneter gesetzlicher Ziele und Richtplanvorgaben bezüglich verschiedener Teilräume – und damit der konkreten Situation angemessen – zu konkretisieren. Diese Konkretisierung fällt in aller Regel in den Zuständigkeitsbereich der einzelnen Gemeinden, die in Form eines Zonenplans mit zugehörigem Baureglement die für den realisierungswilligen Privaten zentralen Voraussetzungen zum Bauen schaffen. Im Rahmen von Bau- und Zonenordnungen werden hauptsächlich folgende Bereiche geregelt:

- *Art der Nutzung:*

Ausscheidung verschiedener Zonentypen in nutzungsmässiger Hinsicht wie z.B. Wohnen, Gewerbe und Dienstleistungen, Industrie, öff. Bauten.

- *Mass der Ausnützung:*

Festlegung, wie viel Bruttogeschossfläche im Verhältnis zur massgeblichen Parzellenfläche höchstens realisiert werden kann. Diese Ausnützungsmöglichkeiten werden entweder in Form einer Ausnützungsziffer ausgedrückt oder sind aufgrund verschiedenster Massvorschriften eines theoretischen Ausführungsprojekts zu ermitteln. (Unter Berücksichtigung der speziellen Anforderungen wird in Industrie- und Gewerbezone mit Baumassenziffern gearbeitet).

- *Bauvorschriften:*

Bestimmungen über die *kubische Erscheinung* einer Baute und deren *Situierung auf dem Grundstück* wie Geschosshöhe, Grenz- und Gebäudeabstände, Baulinien, Gebäudehöhen und -längen, zulässige Dachform, Bauweise (offen oder geschlossen), Zulässigkeit besonderer Gebäudetypen (Terrassenhäuser, Hochhäuser) usw.

2.1.2 Übrige Bauvorschriften

In der Bau- und Zonenordnung müssen wie erwähnt Anordnungen bezüglich derjenigen Qualitäten einer Hochbaute getroffen werden können, die lediglich unter Berücksichtigung verschiedenster konkreter Umstände (Topographie, Situierung innerhalb des bzw. zum Siedlungsgebiet u.ä.) sinnvoll geregelt werden können.

Demgegenüber sind bei der Erstellung einer Baute auch unzählige Bauvorschriften zu beachten, die sich vorwiegend auf *technische und eigentlich polizeiliche Aspekte* beziehen und deshalb unabhängig von der Zonenzuteilung beachtet werden müssen:

- Normen betreffend Anforderungen an Fundation und Konstruktion der Baute allgemein;
- Anforderungen an die hygienischen Verhältnisse von Räumen, die dem dauernden Aufenthalt von Menschen dienen (Sicherstellung genügender Belichtung und Belüftung z.B. durch Mindestfensterflächen, Verbot der Erstellung gefangener Wohnräume u.ä.);
- feuerpolizeiliche Anforderungen (Brandmauern, Treppenbreiten, Materialwahl usw.);
- technische Ausrüstung wie Heizung, künstliche Belüftung u.ä.;
- Anforderungen an die Erschliessung (Wasser, Abwasser, Elektrisch, Verkehr);
- Anforderungen an die Umgebungsgestaltung, Fahrzeugparkierung oder auch Abfallbeseitigung;
- generelle Mindestanforderungen an die Ästhetik einer Baute.

2.2 Rahmenbedingungen der Nutzungsplanung aus übergeordnetem Recht

Die unter Pt. 2.1.1 genannten Vorschriftsarten bedürfen zwar typischerweise einer räumlichen Konkretisierung im Zuge der Nutzungsplanung der

Gemeinde, finden aber ihre *gesetzliche Grundlage in aller Regel in kantonalen Planungs- und Baugesetzen*. Dabei variiert die bereits auf dieser Ebene vorgenommene Regelungsdichte beträchtlich: Während z.B. der Kanton Zürich im PBG/ZH sehr weit ging, stellt sich die Lage im Kanton Wallis ganz anders dar (Ausführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Raumplanung; die einzelnen kommunalen Baureglements gestalten sich entsprechend umfangreicher als im Kanton Zürich). Neben bereits mittels einer kantonalrechtlichen Regelung vorgenommener Einschränkungen des Anordnungsspielraums der Gemeinde (z.B. durch Mindestabstände, Berechnungsweise der Gebäudehöhe u.ä.) ist deren Autonomie bei der Bauzonplanung insbesondere beschränkt durch Vorgaben des Richtplans und kantonale Nutzungszonen (z.B. Landwirtschaftszone, Schutzzonen, Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen).

Im Rahmen der inneren Erneuerung sind oft massgeschneiderte Lösungen gefragt, um der speziellen Problematik des Um- und Weiterbaus an und innerhalb Bestehendem gerecht werden zu können. Deshalb interessiert vor allem die Frage nach entsprechenden *Handlungsspielräumen in materieller und verfahrensmässiger Hinsicht, wie sie den Trägern der Nutzungsplanung zur Verfügung gestellt werden*.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen betreffend Anwendungs- und Ausgestaltungsmöglichkeiten der Bau- und Zonenordnung stellen sich dabei in den verschiedenen Kantonen sehr unterschiedlich dar, und es können deshalb keine generellen Aussagen gemacht werden. Trotzdem lassen sich auch diesbezüglich einige typische Punkte festhalten, und es sind insbesondere auch bundesrechtliche Vorgaben zu berücksichtigen, die im Zusammenhang mit der inneren Erneuerung besondere Erwähnung verdienen:

- *Dimensionierung der Bauzone*

Gemäss Art. 15 RPG sollte nicht mehr Land eingezont werden, als voraussichtlich innerhalb von 15 Jahren benötigt und erschlossen wird. Selbstverständlich sind bei der Dimensionierung der Bauzonen deshalb auch die Möglichkeiten der Mobilisierung innerer Reserven zu berücksichtigen (vgl. auch die 1989 eingeführte diesbezügliche Konkretisierung in Art. 26 Abs. 2 RPV).

- *Änderung von Nutzungsplänen*

An die Änderung von Nutzungsplänen werden aus Gründen der Rechtssicherheit bereits vom Bundesrecht Mindestanforderungen gestellt, vgl. Art. 21 Abs. 2 RPG.

- *Besitzstandsgarantie*

Der Fortbestand einer Baute ist von Bundesrechts wegen und weitgehend gesichert, solange diese lediglich unterhalten wird. Rechtsänderungen bis und mit einer Auszonung oder massiven Umzonung des betreffenden Grundstücks vermögen also für sich am status quo nichts zu ändern.

- *Vorgegebene Zonentypen*

In den meisten Kantonen werden für die Ausgestaltung der Bauzone bestimmte Zonentypen zur Verfügung gestellt (Wohnzonen, gemischte Wohn- und Gewerbezone, Industriezone u.ä.). Sind solche Zonentypologien des kantonalen Rechts abschliessend, bleibt auf kommunaler Stufe kein Raum, z.B. in einer Industrie- und Gewerbezone Wohnnutzungen zuzulassen, auch wenn dies aufgrund der konkreten Situation und unter Einhaltung einschlägiger Immissionsvorschriften möglich wäre.

- *Weitere Ausgestaltung einer Zone*

Je nach Kanton werden an die nutzungsmässige Zonentypologie auch bereits generelle Einschränkungen geknüpft, inwieweit ein bestimmter Zonentyp mit kommunalen *Bauvorschriften und weitergehenden Differenzierungen bezüglich Nutzungsart* ausgestaltet werden darf. So sind z.B. je nachdem bei der Ausgestaltung einzelner Bauzonen kantonale Mindestabstände, vorgegebene Berechnungsweise zur Ermittlung der zulässigen Gebäudehöhe oder auch Bestimmungen, welche Nutzungsarten nicht in die Ausnutzungsberechnung einbezogen werden müssen, zu berücksichtigen. Zusätzlich kann es einer Gemeinde durch entsprechende zwingende kantonale Vorgaben verunmöglicht sein, z.B. Mindestwohnanteile in gemischten Wohn- und Gewerbezone vorzusehen oder für ganz bestimmte Perimeter gewisse Nutzungsarten auszuschliessen (z.B. Spielsalons, wenn diese aufgrund der nutzungsplanerischen Grundordnung als Gewerbebetriebe in einer gemischten Wohn- und Gewerbezone zwingend zugelassen werden müssen).

- Bereits in der Nutzungsplanung zu bedenken gilt es, welche Möglichkeiten das kantonale Recht bei der *Anwendung* von Bau- und Zonenordnungen im Baubewilligungsverfahren gewährt. So sind z.B. Anforderungen an die Gewährung einer Ausnahmebewilligung oft abschliessend nach kantonalem Recht zu beurteilen, obwohl die konkret zur Debatte stehende Anordnung (z.B. Grenzabstand von 6m in einer 3-geschossigen Wohnzone) vollständig im Autonomiebereich der Gemeinde lag. Bis heute werden also unabhängig von einzelnen Zonentypen und deren Ausgestaltung durch die kommunale Bauordnung bereits vom kantonalen Recht oft Regelungen getroffen, durch welche die Flexibilität der Baubewilligungsbehörden betreffend Erteilung einer → Ausnahmebewilligung oder auch der Gewährung eines → Bestandesprivilegs erheblich eingeschränkt werden. Dagegen sind bei der Möglichkeit, nach → Gesamtüberbauungsvorschriften zu bauen, wenigstens zonenweise Differenzierungen bezüglich einzubeziehender Mindestfläche und höchstzulässigen Abweichungsmöglichkeiten vorgesehen.
- Je nach Kanton stehen unterschiedlich ergiebige Möglichkeiten zur Verfügung, eine der *Rahmen-nutzungsplanung* nachfolgende Detailplanung zu betreiben. Gerade bei der baulichen Erneuerung können aber solche → Sondernutzungspläne erhebliche Vorteile bringen.

2.3 Würdigung

2.3.1 Einleitung

Nach schweizerischem Recht sind mittels grundeigentümergebundenen Anordnungen die Voraussetzungen zu schaffen, dass – soweit die betreffenden Grundstücke erschlossen sind – *im gesamten rechtsgültig ausgeschiedenen Baugebiet ohne weiteres gebaut werden kann*:

Für Bauzonen, die den Anforderungen der Art. 15 i.V.m. Art. 1 und 3 RPG und allfälligen Richtplanvorgaben genügen, haben deshalb die Gemeinden neben den im Zonenplan bezeichneten zulässigen Nutzungsarten und -intensitäten gleichzeitig die entsprechenden Bauvorschriften aufzustellen, damit der einzelne Bauwillige zur Realisierung schreiten kann. Dies geschieht in aller Regel in Form von *Regelbauvorschriften*: Für jeden ausgeschiedenen Zonentyp werden dabei im Bauregle-

ment *einheitliche* Massvorschriften erlassen, die für die verschiedenen in derselben Zone liegenden Grundstücke *gleichermaßen* Anwendung finden. Eine in funktionaler und städtebaulicher Hinsicht befriedigende und in bezug auf mögliche Benutzersegmente abgestimmte Überbauung kann mit generalisierenden Bau- und Zonenordnungen vorab in Neubaugebieten initiiert werden: Denn allfälligen Schwierigkeiten bei der Realisierung des Plans kann durch → Landumlegungen (Schaffung von auf die zulässige Überbaumöglichkeit abgestimmten Parzellen) und durch Ausschöpfung der architektonischen Handlungsspielräume bei der Projektierung der einzelnen Bauten (Anordnung der anrechenbaren Flächen, freie Grundrissgestaltung) begegnet werden. Zusätzlich können im Falle des Neubaus auch spezielle technische Anforderungen (Wärmedämmvorschriften, Brandschutz) durch geeignete Materialwahl leicht eingehalten werden.

2.3.2 Die spezielle Problematik genereller Vorschriften in bereits weitgehend überbauten Perimetern

Pointiert anders stellt sich die Situation dar, wenn *mittels Regelbauvorschriften* an bestehenden Bauten und *unter weitgehender Beibehaltung vorhandener Bausubstanz* weitergebaut werden soll.

Die Erfahrung zeigt, dass mit den heute üblichen Bau- und Zonenordnungen in bereits weitgehend überbauten Perimetern nicht immer adäquat auf kleinräumige Besonderheiten und individuelle "Umbauwünsche" eingegangen werden kann, sei dies aus rechtlichen Gründen (das kantonale Recht lässt entsprechende Differenzierungen gar nicht zu) oder auch nur dadurch, dass die Gemeinden die ihnen zur Verfügung gestellten Möglichkeiten gar nicht ausschöpfen. Ebenfalls zu bedenken ist, dass ohne die Erarbeitung eines Grobprojekts (unter Berücksichtigung des konkreten baulichen Zustandes und den individuellen Ansprüchen der Benutzer einer einzelnen Baute) oft gar keine Aussagen über mögliche sinnvolle Umbaumassnahmen gemacht werden können; deshalb fällt es umso schwerer, im voraus für noch gar nicht näher absehbare Umbauvorhaben entsprechend sinnvolle Bauvorschriften aufzustellen.

Je nach Konstruktionsart, aktuellem technischem Zustand und Amortisationsstand der einzelnen

bestehenden Baute kommen zu einem bestimmten Zeitpunkt grössere Umbauvorhaben bereits aus Kostengründen vernünftigerweise gar nicht in Frage. Aus der Sicht des Bauherrn könnte diesen Problemen durch grosszügige Verringerung der Abstände gegenüber dem Bestand, der Zulassung von mehr Geschossen usw. und unter gleichzeitiger genereller Erhöhung der Ausnützungsziffer begegnet werden: Damit können baurechtlich unproblematische und für den Eigentümer finanziell attraktive Umbaumöglichkeiten geschaffen werden. Ein solches Vorgehen birgt jedoch die Gefahr in sich, dass das Kind mit dem Bade ausgeschüttet wird. Denn derartige generelle Änderungen der Bau- und Zonenordnung können das Umbauen bereits aus rein wirtschaftlichen Gründen so nahe legen, dass andere Aspekte freiwillig kaum mehr Beachtung finden: Beim Umbauen ist aber zusätzlich die Rücksichtnahme auf vorhandene architektonische Qualitäten der zu erneuernden Baute geboten. Auch muss im Vergleich mit der Beplanung "grüner Wiesen" vermehrt auf städtebauliche Merkmale des näheren und weiteren Umfeldes eines zu erwartenden Umbauvorhabens eingegangen werden können. Gleichzeitig werden durch bauliche Massnahmen im Innern von Siedlungen immer auch eingelebte soziale Netze im Quartier und individuelle Rechtspositionen (Mieter und Pächter) tangiert.

Um befürchtete negative Effekte von Umbauvorhaben in städtebaulicher und sozialer Hinsicht zu vermeiden, wie sie sich durch zu weite Handlungsspielräume der Eigentümer bestehender Bauten ergeben können, bietet sich dem Gemeinwesen im Rahmen der generellen Bau- und Zonenordnung die Alternative an, "auf den Bestand" zu zonieren: Dann sind aber überhaupt keine Veränderungen mehr möglich, und es kann lediglich innerhalb der engen Möglichkeiten der → Besitzstandsgarantie renoviert werden. Offensichtlich nachteilig ist, dass damit auch in jenen Fällen keine neuen Nutzflächen geschaffen werden können, in denen dies unter Respektierung bestehender Strukturen grundsätzlich erwünscht wäre. Zusätzlich sind aber auch andere negative Effekte zu befürchten: Insbesondere in gut nachgefragten Lagen besteht nämlich die Gefahr, dass – spätestens im Rahmen von aus bautechnischen Gründen ohnehin anstehenden werterhaltenden Sanierungsmassnahmen – das Objekt zwecks Ertragssteigerung über-

mässig luxuriös ausgebaut wird. Diesfalls wird aber die angestammte Mieterschaft genauso zum Wegzug gezwungen, wie dies bei der Realisierung eines grösseren Umbaus oder der Erstellung eines Ersatzneubaus der Fall gewesen wäre.

Damit in bereits weitgehend überbauten Gebieten gezielte und unter Abwägung der verschiedensten Interessen erwünschte Veränderungsprozesse initiiert werden können, reicht es also in vielen Fällen nicht aus, in einem Anlauf für grössere Perimeter generalisierende Bau- und Nutzungsvorschriften festzusetzen. Vielmehr besteht das Bedürfnis nach sog. massgeschneiderten Lösungen: Damit wirtschaftlich tragbare Umbauten unter angemessener Berücksichtigung städtebaulicher, sozialer und auch ökologischer Anliegen durchgeführt werden können, drängen sich nur allzu oft für jede einzelne Liegenschaft spezielle Lösungen auf.

In allen Fällen, in denen überzeugende Umbauvorhaben aufgrund der generellen Vorschriften nicht zu verwirklichen sind, stellt sich dann einerseits die Frage, inwieweit entsprechende Handlungsspielräume im Rahmen des → Baubewilligungsverfahrens bestehen. Andererseits kann die Grundordnung für mehrere zusammenhängende Parzellen je nachdem durch → Sondernutzungspläne umbauadäquat abgelöst oder auch nur ergänzt werden. Im Rahmen solcher Detailplanungen können wenn nötig auf jede einzelne Parzelle zugeschnittene Bauvorschriften aufgestellt werden. Daneben bieten solche Pläne – insbesondere auch aus der Sicht des Gemeinwesens – attraktive weitere Möglichkeiten: Neben der Gewährung von Mehrausnutzungen können spezielle qualitative Anforderungen gestellt werden, wie es in den meisten Kantonen mittels Grundordnung gar nicht möglich wäre (näher definierte Nutzungsarten, verschiedene Wohnungsgrössen u.ä.).

Werden mittels spezieller Institute des Bau- und Planungsrechts für ein paar wenige oder sogar einzelne Parzellen über die generelle Bau- und Zonenordnung hinausgehende grössere Umbau- und Verdichtungspotentiale geschaffen, muss eine harmonische Gesamtentwicklung durch übergreifende konzeptionelle Vorstellungen sichergestellt sein. Der Weg wäre u.E. über eine intensiviertere und gegenüber der heutigen Praxis in qualitativer Hinsicht anders betriebene → kommunale Richtplanung zu suchen. Weil sich für bereits weitgehend überbaute Gebiete ohnehin nur sehr

beschränkt Aussagen machen lassen über die innerhalb eines bestimmten Planungshorizonts zu erwartende (Um-)Bautätigkeit, könnten kommunale Richtpläne noch eine andere Funktion erfüllen, die bis anhin der Bau- und Zonenordnung zugedacht ist: Das Ausweisen von *realisierbaren Nutzungsreserven*. Diese können nämlich aufgrund der Bau- und Zonenordnung und daraus abgeleiteten theoretischen Reserverechnungen für bereits bebaute, aber entwicklungsfähige Perimeter gar nicht mit befriedigender Genauigkeit ermittelt werden. Dagegen könnte aufgrund eines behördenverbindlichen und umfassenden Konzepts, das Aufschluss über die gesamte raumrelevante Gemeindepolitik gibt, wohl besser beurteilt werden, mit welchen Entwicklungen tatsächlich gerechnet werden kann.

3	Baubewilligungsverfahren	84
3.1	Einleitung	84
3.1.1	Vorbemerkung	84
3.1.2	Möglichkeiten und Grenzen des Baubewilligungsverfahrens	84
3.1.3	Umbaurelevante besondere Aspekte des Baubewilligungsverfahrens	85
3.2	Bestandesschutz	85
3.2.1	Die spezielle Interessenlage bei bestehenden vorschriftswidrigen Gebäuden	85
3.2.2	Das bundesrechtliche Minimum: Die Besitzstandsgarantie	86
3.2.3	Umbauten und Erweiterungen ("Bestandesprivileg")	86
3.2.4	Würdigung	87
3.3	Ausnahmebewilligung	88
3.3.1	Wesen und Funktion der Ausnahmebewilligung	88
3.3.2	Verfahren, Abgrenzungen	89
3.3.3	Bundesrechtliches Minimum: Art. 4 BV (Grundsatz von Treu und Glauben, Willkürverbot)	89
3.3.4	Generalermächtigungen (Ausnahmebewilligungen i.e.S.)	90
3.3.5	Spezialermächtigungen	90
3.3.6	Ausnahmebewilligung unter Beseitigungsrevers	91
3.3.7	Würdigung	92
3.4	Gesamtüberbauungen	94
3.4.1	Wesen und Funktion der Gesamtüberbauung, Abgrenzung	94
3.4.2	Die gesetzlichen Regelungen	94
3.4.3	Würdigung	96
3.4.3.1	Allgemeines	96
3.4.3.2	Bereits aufgrund von Gesamtüberbauungsvorschriften erstellte Siedlungen	96
3.4.3.3	Gesamtüberbauungsartige Vergünstigungen für Einzelvorhaben	97
3.5	"Ästhetik-Generalklausel"	99
3.5.1	Wesen und Funktion von Ästhetik-Generalklauseln	99
3.5.2	Verunstaltungsverbot, Einordnungsgebot	100
3.5.3	Abgrenzung	101
3.5.4	Würdigung	101
3.6	Verfahrensrechtliche Einzelfragen	102
3.6.1	Bewilligungspflichtige Vorhaben, Verfahrensarten	102
3.6.1.1	Generelles Bewilligungserfordernis	102
3.6.1.2	Verfahrensarten	103
3.6.2	Vorentscheid	104
3.6.3	Einheit der Baubewilligung	105
3.6.4	Privatrecht und Baubewilligung	106
3.6.4.1	Grundsatz: Nichtberücksichtigung privatrechtlicher Absprachen im Baubewilligungsverfahren	106
3.6.4.2	Privatrechtliche Absprachen innerhalb nachgiebigen öffentlichen Rechts	106

3 Baubewilligungsverfahren

3.1 Einleitung

3.1.1 Vorbemerkung

Bauvorhaben in bereits weitgehend überbauten Gebieten spielen sich gegenüber solchen "auf der grünen Wiese" unter grundsätzlich anderen Rahmenbedingungen ab: So wird die Zahl der möglichen Überbauungsvarianten bereits durch die gegebene Parzellierung, bestehende Gebäude auf benachbarten Grundstücken und die Strassenführung eingeengt. Solche vorgegebenen Strukturen sind aber im Rahmen eines Einzelvorhabens, wie es im Rahmen der Baubewilligung zur Beurteilung ansteht, kaum änderbar. Diese Feststellung gilt nicht nur für Umbauvorhaben, sondern insbesondere auch für Ersatzneubauten und das Schliessen von Baulücken.

Für Erneuerungsvorhaben, die mit Änderungen beispielsweise in Form von Anbauten, Aufstokungen oder Nutzungsänderungen verbunden sind, ergeben sich je nach konkreter Rechtslage zusätzliche Probleme:

- Sanierungsbedürftige Bauten halten die geltenden Vorschriften oft nur knapp ein, weil mit der ursprünglichen Baueingabe die Möglichkeiten bereits voll ausgeschöpft wurden oder
- inzwischen mittels Planänderung "auf den Bestand" zониert wurde.
- Immer häufiger sind auch die Fälle anzutreffen, in denen bestehende Bauten durch Rechtsänderung in irgend einer Beziehung nachträglich vorschriftswidrig geworden sind.

Grosszügige Sanierungen, insbesondere wenn sie mit Erweiterungen oder Mehrausnützungen verbunden sind, stossen somit schnell einmal an Grenzen. Idealerweise kann solchen Engpässen bei der baulichen Erneuerung mittels planerischer Massnahmen begegnet werden. Durch problemgerechte Anpassung der → kommunalen Bau- und Zonenordnung (Grundordnung), Möglichkeiten im Rahmen von → Sondernutzungsplänen oder auch der Aufhebung veralteter Baulinien können in baurechtlicher Hinsicht unproblematische Bedingungen geschaffen werden, die die Durchführung der entsprechenden Umbauabsicht ermöglichen.

Wie an entsprechender Stelle ausgeführt, stehen jedoch planerischen Lösungsmöglichkeiten in formeller Hinsicht oft die rechtlichen Voraussetzungen zur Änderung von Nutzungsplänen im Wege (Art. 21 Abs. 2 RPG). Daneben können einer Änderung der Grundordnung sachliche Gründe entgegenstehen: Insbesondere zur Vermeidung erheblicher negativer Effekte – z.B. "Wegsanierung" der angestammten Mieter von Wohnungen oder Verdrängung ertragsschwacher Gewerbebetriebe – wird oft bewusst an der restriktiven Zonierung festgehalten. In solchen Situationen könnte durch die Erarbeitung von Sondernutzungsplänen für eine in qualitativer Hinsicht befriedigende und massvolle Weiterentwicklung bereits weitgehend überbauter Perimeter gesorgt werden. Doch kommen diese Detailplanungen nicht immer sach- und zeitgerecht zustande: So kann das öffentliche Aufstellungsverfahren an Kapazitätsengpässen der Verwaltung scheitern. Oder aber es steht dem privaten Aufstellungsverfahren der Umstand im Wege, dass im betreffenden Perimeter eine Vielzahl von Eigentümern vorliegt, die sich nicht gleichzeitig auf ein gemeinsames Sanierungskonzept einigen kann.

3.1.2 Möglichkeiten und Grenzen des Baubewilligungsverfahrens

Aufgrund der vorstehenden Ausführungen lässt sich also sagen, dass für Bauvorhaben im Innern bestehender Siedlungen der Ruf nach flexibler Anwendung starrer Bau- und Nutzungsvorschriften im Baubewilligungsverfahren grundsätzlich häufiger und mit mehr sachlicher Berechtigung auftritt, als dies bei Vorhaben in Neubaugebieten der Fall ist.

Zu hohe Erwartungen sind jedoch unter Berücksichtigung zweier gewichtiger Umstände fehl am Platz:

- Einerseits gilt es, die spezielle rechtliche Qualität des Bewilligungsverfahrens zu berücksichtigen: Als Verfahren der Rechtsanwendung sind zwingend und primär die in Gesetzen und Plänen enthaltenen Vorgaben umzusetzen. Erst in zweiter Linie kann die Verwaltung eigene Ansichten und Wertungen in ihre Entscheide einbringen – und auch das nur dann, wenn die einschlägigen Bestimmungen entsprechende Interpretations- oder Handlungsspielräume offen halten.

• Andererseits prägen nämlich ziffernmässig exakte Festlegungen viele Arten von baurechtlichen Normen. Deshalb lässt sich so schlecht über die Auslegung von Bestimmungen diskutieren wie z.B. in Prozentzahlen oder Metermassen definierten Ausnutzungsziffern, Abstände, Raumhöhen, Fensterflächen usw. Die Einhaltung solcher starrer Normen ist im Falle eines Neubaus oft machbar: Spielraum bei Situierung und Ausrichtung der Baute, in der Grundrissgestaltung u.ä. lassen in den meisten Fällen vertretbare Lösungen zu. Nicht so bei Umbauten: Nur allzu oft scheitern auch mass- und sinnvollste Sanierungsvorhaben an geringfügigen Rechtsverstössen. Erwähnt sei der Fall, in dem einem Eigentümer die nachträgliche Isolierung der Fassade unter dem Hinweis verweigert werden musste, das öffentliche Interesse an der Unterschreitung von Abstandsvorschriften zu solchen Zwecken könnte nur durch Schaffung einer ausdrücklichen Gesetzesgrundlage rechtsgenügend ausgewiesen werden (was für den Kanton Zürich, wo sich diese Frage stellte, unterdessen geschehen ist, vgl. § 357 Abs. 5 PBG/ZH i.V.m. § 33a der Allgemeinen Bauverordnung zum PBG. Zum Ganzen: → Erneuerungsabsicht 14: Sanierung Fassade).

3.1.3 Umbaurelevante besondere Aspekte des Baubewilligungsverfahrens

Gerade weil die Rechtslage in Gesetzen und Plänen weitestgehend vorgezeichnet ist, kennt das Baurecht verschiedene Institute, die im Einzelfall – also *ausserhalb planerischer Vorkehren* – sachlich vertretbare Entscheide im Baubewilligungsverfahren ermöglichen sollen. Denn aus der Sicht des einzelnen Bauwilligen ist es am einfachsten, wenn auch Lösungen, die kleinere Abweichungen von der Grundordnung nötig machen, im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens ermöglicht werden können, ohne dass der Weg über eine Planänderung oder eine Sondernutzungsplanung gewählt werden müsste.

Im folgenden werden deshalb insbesondere der → Bestandesschutz bezüglich bestehender rechtswidriger Bauten, die → Ausnahmegewilligung und das Institut der → Gesamtüberbauung speziell behandelt. Mit der → Ästhetikgeneralklausel ist allen diesen Instrumenten gemeinsam, dass der rechtsanwendenden Behörde im Rahmen des Bewilligungsverfahrens überdurchschnittlich viel Ermes-

sen in der Beurteilung der konkreten Interessenlage eingeräumt wird.

Die erwähnten Institute eröffnen einerseits wünschbare Handlungsspielräume. Andererseits wird auch eine gewisse Rechtsunsicherheit geschaffen: Der Ermessensbetätigung wegen wird der Behörde nur allzu oft Willkür in der Rechtsanwendung vorgeworfen und entsprechende Entscheide führen vermehrt zu langwierigen Rechtsmittelverfahren. Durch planerische Vorleistungen des Gemeinwesens (insb. → Quartiergestaltungsrichtpläne) und gewisse organisatorische Massnahmen könnte aber diesen Problemen u.E. weitgehend ausgewichen werden, vgl. die Würdigungen der verschiedenen nachfolgend dargestellten Institute und → Verfahrensrechtliche Einzelfragen, insb. Pt 3.6.2 zum Vorentscheid und Pt. 3.6.4.2 zu privatrechtlichen Absprachen innerhalb nachgiebigen öffentlichen Rechts.

3.2 Bestandesschutz

3.2.1 Die spezielle Interessenlage bei bestehenden vorschriftswidrigen Gebäuden

Ändern sich die Vorschriften nach der ursprünglich rechtmässigen Erstellung einer Baute derart, dass diese unter neuem Recht überhaupt nicht mehr oder zumindest nicht mehr in demselben Umfang erstellt werden könnte, ergibt sich ein schwerwiegender Interessenkonflikt: Auf der einen Seite verlangt das durch die neuen Vorschriften zum Ausdruck kommende öffentliche Interesse, dass der neuerdings angestrebte Zustand tatsächlich zur Verwirklichung gelangt. Andererseits stehen erhebliche Investitionen auf dem Spiel: Müssten bereits erstellte Bauten laufend den neuen Vorschriften angepasst werden, könnten diese in den seltensten Fällen genügend amortisiert werden; daraus ergibt sich ein grundsätzlich schützenswertes privates Interesse am Fortbestand der betreffenden bestehenden Baute.

In einer solchen Situation muss unterschieden werden zwischen folgenden Fällen:

- Am bestehenden Zustand werden keine Änderungen vorgenommen; die Baute wird der ursprünglichen Baubewilligung gemäss lediglich durch geeignete Massnahmen instand gehalten (Pt. 3.2.2);

- es werden Umbauten oder Erweiterungen vorgenommen (Pt. 3.2.3).

Im folgenden wird die Rechtslage in bezug auf Objekte innerhalb der Bauzonen dargestellt. Für Bauten ausserhalb der Bauzone gilt Art. 24 RPG, wobei die Möglichkeit von Umbauten und Erweiterungen als "teilweise Änderung" im Sinne des Raumplanungsgesetzes vom kantonalen Recht ausdrücklich gestattet werden muss. Der bare Unterhalt dagegen wäre auch ohne entsprechendes kantonales Ausführungsrecht aufgrund der sog. Besitzstandsgarantie zu ermöglichen, vgl. die nachfolgenden Ausführungen unter Pt. 3.2.2, die auch für Bauten ausserhalb der Bauzone gelten.

3.2.2 Das bundesrechtliche Minimum: Die Besitzstandsgarantie

Eine vorschriftswidrige Baute, an der überhaupt keine Änderungen vorgenommen werden oder die lediglich instand gehalten wird, geniesst bereits von Verfassungen wegen weitgehenden Bestandesschutz: Durch die Eigentumsgarantie (Art. 22ter BV) und den aus Art. 4 BV fliessenden Grundsatz von Treu und Glauben geschützte privaten Interessen gehen in solchen Fällen dem öffentlichen Interesse an der Durchsetzung des neuen Rechts regelmässig vor.

Klarstellung: Aufgrund verschiedener Unterhaltspflichten hat der Eigentümer ein Gebäude laufend instand zu halten (vgl. → Erneuerungsabsicht 7.3: Reine Unterhaltspflichten). Solche Unterhaltspflichten werden nicht durch eine Rechtsänderung hervorgerufen. Vielmehr gebieten sie, den einmal bewilligten – selbstredend einwandfreien – Bestand der Baute laufend zu gewährleisten. Wenn sich durch die natürliche Alterung Mängel ergeben, die aufgrund einer reinen Unterhaltspflicht behoben werden müssen, kann die Instandhaltung also nicht unter Berufung auf die Besitzstandsgarantie unterbleiben.

Die Besitzstandsgarantie als Ausfluss verfassungsmässiger Rechte ist von den rechtsanwendenden Behörden jedenfalls zu beachten. Deshalb sind die privaten Interessen an der Beibehaltung des einmal bewilligten Zustandes einer Baute auch dann zu berücksichtigen, wenn keine entsprechende kantonale Vorschrift besteht. Trotzdem wird im kantonalen Recht in der Regel wiederholt, was schon von Verfassungen wegen gilt:

• Beispiel: Art. 55 BauG/SH ("Bauten nach altem Recht")

"Bestehende Bauten, die diesem Gesetz oder den Gemeindebauvorschriften nicht entsprechen, dürfen nur unterhalten werden. Falls sie umgebaut oder ergänzt werden, gelten die neuen Vorschriften."

Das Bestandesvertrauen im hier behandelten Umfang geht dem Recht des Gemeinwesens, neue Vorschriften durchzusetzen, grundsätzlich vor, weil ein Unterhaltsverbot einem verzögert wirkenden Widerruf der Baubewilligung gleichkäme; trotzdem ist es in jedem einzelnen Fall gegenüber allenfalls überwiegenden öffentlichen Interessen abzuwägen. Typischerweise kann die Besitzstandsgarantie in folgenden Fällen nicht zum Zuge kommen:

- Wenn es sich um ein *Abbruchobjekt* handelt, hat der Investitionsschutz keine Bedeutung; ein schützenswertes privates Interesse liegt gar nicht mehr vor. Es ist ein Neubau zu erstellen, der die aktuellen Bauvorschriften vollumfänglich einhält.
- Im Falle von → *Eigentlichen Sanierungspflichten* (vgl. Erneuerungsabsicht 7.1) wird die Interessenabwägung bereits vom Gesetz selbst zugunsten des neuen Rechts vorgenommen. Im Umfange der von der Sanierungspflicht erfassten Bauteile wird somit die Besitzstandsgarantie ausser Kraft gesetzt. Um Unbilligkeiten zu vermeiden, sind dann aber wenigstens Übergangsfristen einzuräumen.

Diese Einschränkungen gelten auch für das nachfolgend besprochene "Bestandesprivileg".

3.2.3 Umbauten und Erweiterungen ("Bestandesprivileg")

Es ist den Kantonen erlaubt, über die oben dargestellte reine Unterhaltsgarantie hinausgehende Erleichterungen zu gewähren. Aufgrund solcher sog. *Bestandesprivilegien* dürfen an Gebäuden, die aktuellen Bau- und/oder Nutzungsvorschriften widersprechen, auch bauliche Änderungen vorgenommen werden, ohne dass der bestehende Rechtsverstoss zu beheben wäre. Wie die Besitzstandsgarantie orientieren sich auch diese Bestandesprivilegien nach kantonalem Recht am Grundsatz von Treu und Glauben.

• **Beispiel: Art. 357 Abs. 1 und 2 PBG/ZH**

“Bauliche Massnahmen und baurechtlich beachtliche Nutzungsänderungen an Bauten, die den Bauvorschriften widersprechen, sind nur gestattet, wenn keine weitere Verschlechterung eintritt.” (Abs. 1)

“Umbauten und angemessene Erweiterungen an Bauten und Anlagen, die den Nutzungsvorschriften widersprechen, sind gestattet, wenn keine überwiegenden Interessen entgegenstehen; widersprechen bestehende Betriebe den zonenbedingten Immissionsvorschriften, so unterstehen sie lediglich den Vorschriften über die allgemeinen Schranken der Eigentums- und Besitzesausübung.” (Abs. 2)

• **Beispiel: § 108 BauG/TG**

“Bestehende Bauten und Anlagen, welche diesem Gesetz oder gestützt darauf erlassenen Vorschriften nicht entsprechen, dürfen zeitgemäss erneuert werden. Sie sind bei Änderungen nach Möglichkeit den geltenden Vorschriften anzupassen.” (Abs. 1)

“Die angemessene Erweiterung zonenfremder Betriebe ist unter Vorbehalt von § 103 gestattet, wenn zugleich eine Verbesserung erzielt wird”. (Abs. 2)

Aufgrund solcher Bestandesprivilegien wird der Spielraum zur Erneuerung bestehender, baurechtswidriger Gebäude erheblich erweitert. So ist es z.B. nicht a priori ausgeschlossen, neuen betrieblichen Bedürfnissen eines bestehenden Gewerbebetriebs durch entsprechende bauliche Anpassungen bzw. Erweiterungen Raum zu schaffen. Was jedoch als “weitere Verschlechterung” oder “zeitgemässe Erneuerung” zu verstehen ist, kann nicht generell umschrieben werden und hängt von einer umfassenden Interessenabwägung im Einzelfall ab. In diese sind alle rechtlichen (aus den einschlägigen Gesetzen und Plänen ersichtlichen planerischen Absichten) und auch tatsächlichen (bestehendes Umfeld des betreffenden Objekts) Verhältnisse miteinzubeziehen. Die Praxis in der Anwendung von Bestandesprivilegien variiert zudem je nach Kanton beträchtlich.

Die Schranke, wonach der Investitionsschutz für Abbruchobjekte keine Bedeutung hat (vgl. Pt. 3.2.2), bedarf i.Z.m. der Anwendung des Bestandesprivilegs einer Konkretisierung: Entsprechende kantonale Regelungen beziehen sich ihrer Intention nach alle nur auf Änderungen an Bestehendem. Die Voraussetzung, dass eine schützenswerte Investition vorhanden sein muss, ist aber bei der Gewährung des Bestandesprivilegs dann nicht mehr gegeben, wenn die baulichen Massnahmen nach Art und Umfang einem Neubau gleichkommen. Dies ist wohl für den Fall anzunehmen, wo die durch die Umbauten geschaffene innere Einteilung und Organisation oder Konstruktion des Gebäudes nicht mehr als Verbesserung oder Anpassung des Vorhandenen verstanden werden kann. Letztlich liegt hier ein Anwendungsfall des Rechtsmissbrauchsverbots vor: Wer bei einem Umbau finanzielle und bautechnische Erschwernisse in Kauf nimmt, welche jene des Neubaus erreichen oder gar übersteigen, dem geht es – ausser im Falle von Schutzobjekten – i.d.R nicht primär um die Erhaltung von Bestehendem, sondern um die Umgehung der neuen Vorschriften. In solchen Fällen kann im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens höchstens noch die Einholung einer → Ausnahmebewilligung in Betracht gezogen werden.

3.2.4 Würdigung

Die grundsätzliche Möglichkeit, einer bestehenden rechtswidrigen Baute einen gewissen Bestandesschutz zu gewähren, ist aus rechtlichen Gründen (Rechtssicherheit, Vertrauensschutz) unabdingbar: Andernfalls bestünde für den Privaten in vielen Fällen gar keine Möglichkeit, seine einmal rechtmässig getätigte bauliche Investition genügend zu amortisieren. Aber auch aus volkswirtschaftlicher und ökologischer Sicht wäre es widersinnig, Bauten laufend den neuen Anforderungen anzupassen.

Gleichwohl wirft der Bestandesschutz einige raumplanerische und rechtliche Probleme auf:

• *Kein Amortisationszwang:*

Grundsätzlich besteht die Gefahr, dass eine Planung auf bereits bebauten Parzellen nur noch dann verwirklicht wird, wenn sie gegenüber der alten Ordnung Mehrausnützungen bzw. lukrativere Nutzungsarten gewährt. Denn sowohl die Besitz-

standsgarantie als auch die kantonalen Bestandesprivilegien werden an keinerlei Übergangsfristen gebunden; eine Amortisationspflicht für Bauten – mögen sie den planerischen Absichten auch noch so widersprechen – besteht also grundsätzlich nicht. (Vgl. aber die grundsätzlich denkbare Möglichkeit der Verhängung von → “Weiterbaupflichten” und die Ausführungen zu “Eigentlichen Sanierungspflichten” in → Erneuerungsabsicht 7.1).

• *Planwidrige Nutzungen:*

Insbesondere in bezug auf bestehende zonenwidrigen Betriebe ergibt sich folgendes Problem: In der Praxis wird der Ersatz einer zonenwidrigen Nutzung durch eine andere gleichartige Nutzung oft geduldet, solange durch diese Nutzungsänderung nicht gleichzeitig erhebliche bauliche Eingriffe nötig werden. So kann zum Beispiel anstelle eines Möbelgeschäfts, das den aktuellen Zonenvorschriften widerspricht, neu ein Sportgeschäft eingerichtet werden, ohne dass im Einzelfall ein konkretes Bestandesvertrauen durch den Hauseigentümer nachgewiesen werden müsste (das Bestandesvertrauen bestünde in der Unzumutbarkeit der Verwendung der baulichen Investition zu zonenkonformen Zwecken im konkreten Fall). Werden gar keine bewilligungspflichtigen Bauarbeiten nötig, erfahren die Behörden nicht einmal von einer derartigen Neubelegung. Besonders häufig sind solche Fälle anzutreffen, wenn unter altem Recht in einer Wohnbaute, die inzwischen mit einem Wohnanteil belegt wurde, Büros eingerichtet wurden. Obwohl die Räume bei Betriebsaufgabe oder Verlagerung des Standortes ohne weiteres wieder der Wohnnutzung zugeführt werden könnten, darf aufgrund des Bestandsschutzes wiederum eine Büronutzung eingerichtet werden.

• *Anknüpfung:*

Besitzstandsgarantie und Bestandesprivilegien knüpfen an der bestehenden *rechtswidrigen* Baute an. Dadurch werden aber in erster Linie unverhältnismässig erscheinende vorzeitige Abbrüche verhindert und nicht ein umfassenderes Bestandesvertrauen geschützt, wie es bei jedem – auch vorschriftskonformen – erneuerungsbedürftigen Gebäude auftreten kann.

Je nach kantonalen Regelungen des Bestandesprivilegs und einer generellen Ausnahmegesetzgebung (→ Generalermächtigung) können unsachgemä-

se Ungleichbehandlungen entstehen: Wenn an einer bestehenden vorschriftskonformen Baute Änderungen vorgenommen werden wollen, deren Realisierung neuerdings ein Abweichen von Bauvorschriften nötig macht, wird im Rahmen von Generalermächtigungen das Vorliegen “besonderer Verhältnisse” gefordert. Da sich jedoch eine beabsichtigte Änderung an einem bisher alle Vorschriften eingehaltenden Gebäude unter dem Gesichtspunkt des Bestandesvertrauens im Einzelfall allenfalls genauso gut rechtfertigen lässt wie die Perpetuierung einer bestehenden Rechtswidrigkeit, sollten solche Ungleichbehandlungen ausgeglichen werden.

• *Beurteilung des baulichen Zustandes im Zeitpunkt der Bewilligungserteilung:*

Die Beurteilung, ob ein Umbauvorhaben im konkreten Fall neubauähnliche Eingriffe nötig mache und damit konkretes Bestandesvertrauen gar nicht zu schützen wäre, kann im Zeitpunkt der Baubewilligungserteilung nicht immer mit genügender Sicherheit festgestellt werden, vgl. Pt. 3.6.3 zur → Einheit der Baubewilligung.

3.3 Ausnahmegewilligung

3.3.1 Wesen und Funktion der Ausnahmegewilligung

Mittels Ausnahmegewilligungen wird im Verwaltungsverfahren die Abweichung von einer einzelnen materiellen Bauvorschrift ermöglicht. Die Regelung von Ausnahmen innerhalb der Bauzonen erfolgt durch kantonales Recht (Art. 23 RPG). Ausnahmeklauseln sind normierte Zugeständnisse an den Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Im Baurecht finden sie sich fast notwendigerweise, weil hier – aus der Natur der Sache heraus – die Konkretisierung der normativen Ordnung sehr weit getrieben ist. Dieser Umstand schafft in besonderer Weise die Gefahr, dass die gesetzliche Regelung bei der Anwendung in einem beim Erlass nicht vorgesehenen Fall – also bei Vorliegen “besonderer” Verhältnisse – zu Ergebnissen führt, die der Gesetzgeber gar nicht gewollt hat. M.a.W.: Der Gesetzgeber hätte eine andere Norm aufgestellt, hätte er um die besondere tatsächliche Situation gewusst, für die mit guten Gründen die Erteilung einer Ausnahmegewilligung begehrt wird. In

solchen Fällen Hilfe zu bringen und den Gedanken des Gesetzgebers situationsgerecht weiterzuführen, ist Zweck der Ausnahmegewilligung; sie soll Härten, Unbilligkeiten und Unzulänglichkeiten vermeiden, die sich daraus ergeben, dass die strikte (wörtliche) Anwendung der Allgemeinordnung der Besonderheit der konkreten Verhältnisse nicht Rechnung zu tragen vermag.

Typisch baurechtliche Anordnungen wie Vorschriften betreffend Abstände, Gebäudehöhe oder Mass der zulässigen Ausnützung, aber auch Raumhöhen, Fensterflächen u.ä. werden i.d.R. ziffernmässig exakt festgelegt. (Es wird z.B. generell angeordnet, dass die Fensterflächen mindestens einen Zehntel der Grundfläche des zu belichtenden Wohnraumes betragen müssen). Bei der Anwendung solcher Vorschriften bleibt den Bewilligungsbehörden deshalb mangels Rechtsfolgeermessen kein Raum, nötigenfalls der konkreten Situation vollauf gerecht werdende Entscheidungen treffen zu können. (Im obigen Beispiel hängt die genügende Belichtung auch stark von der konkreten geographischen Ausrichtung des Raumes ab, was von der Bewilligungsbehörde nicht berücksichtigt werden kann). In solchen Situationen wird oft gefordert, die angemessene Lösung sei mittels Erteilung einer Ausnahmegewilligung zu ermöglichen.

3.3.2 Verfahren, Abgrenzungen

Ausnahmen von einzelnen Bauvorschriften werden von der Exekutive im Bewilligungsverfahren erteilt. Dadurch unterscheiden sie sich von → Sondernutzungsplänen, die in einem politischen Verfahren Zustandekommen (Inkraftsetzung durch Legislative) und eine separate nachfolgende Detailprojektierung nötig machen.

Bei der Erteilung von Ausnahmegewilligungen hat die Behörde das Recht *und die Pflicht*, mit erheblichem Ermessen den Gedanken des Gesetzgebers weiterzuführen, um zu bestimmen, in welchem Ausmass die angebehrte Abweichung gewährt werden soll. Insbesondere bei Generalermächtigungen (nachstehend Pt. 3.3.4) muss im Rahmen von Ausnahmegewilligungen eine umfassende Interessenabwägung mit anderen öffentlichen und nachbarlichen Interessen vorgenommen werden und zwar unter Berücksichtigung des Zwecks der Norm, von der abgewichen werden will. Zusätzlich dürfen aufgrund des Prinzips der Verhältnismässigkeit Erleichterungen nur soweit

gewährt werden, als es der konkrete Sonderfall tatsächlich erheischt. Demgegenüber ist bei → Gesamtüberbauungen von der Bewilligungsbehörde nicht abzuklären, ob das von der Bauherrschaft angestrebte Ziel auch unter geringeren Abweichungen von der Grundordnung erreicht werden könnte: Werden die Voraussetzungen erfüllt, besteht ein Anspruch auf ganz bestimmte, vom Gesetz vorgezeichnete Vergünstigungen. Ein weiterer Unterschied zur Ausnahmegewilligung besteht darin, dass zur Ermöglichung von Gesamtüberbauungen gleichzeitig Vergünstigungen verschiedenster Art gewährt werden können.

3.3.3 Bundesrechtliches Minimum: BV 4 (Grundsatz von Treu und Glauben; Willkürverbot)

Den Behörden wird aufgrund der Regel von Treu und Glauben die strikte Anwendung einer Norm von Verfassungen wegen versagt, wenn deren Anwendung im Einzelfall zu in krasser Weise unbilligen Ergebnissen führen würde. Um Konflikte mit dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit der Verwaltung zu vermeiden ("Legalitätsprinzip") und weil die Berufung auf Art. 4 BV nur in wirklich krassen Fällen zu Korrekturen führen kann, kennen alle Kantone das Institut der baurechtlichen Ausnahmegewilligung in mindestens einer der nachfolgend beschriebenen Spielarten: Den Bewilligungsbehörden wird damit ein Instrument in die Hand gegeben, das es erlaubt, über das bundesrechtliche Minimum hinausgehende Korrekturmöglichkeiten wahrzunehmen.

3.3.4 Generalermächtigungen (Ausnahmebewilligung i.e.S.)

• **Beispiel: Art. 26 Abs. 1 und 2 BauG/BE.**

“Aus wichtigen Gründen können Ausnahmen von einzelnen Bauvorschriften gewährt werden, sofern dadurch keine öffentlichen Interessen beeinträchtigt werden.” (Abs. 1)

“Ausnahmen dürfen überdies keine wesentlichen nachbarlichen Interessen verletzen, es sei denn, die Beeinträchtigung könne durch Entschädigung vollwertig ausgeglichen werden (Lastenausgleich gemäss Art. 30 f.).“ (Abs. 2)

• **Beispiel: Art. 55 BauG/FR**

“Innerhalb der Bauzone kann die Gemeinde mit dem Einverständnis der Direktion Abweichungen von den Plänen und von den Gemeindevorschriften bewilligen, wenn weder ein höheres öffentliches Interesse, noch überwiegende Interessen Dritter entgegenstehen:

- a) für Bauten im öffentlichen Interesse;
- b) für Bauten, die für die Allgemeinheit von Bedeutung sind;
- c) in Fällen, bei denen die Anwendung einer Vorschrift ihrem Zweck zuwiderläuft oder den Eigentümer übermässig schädigen würde;
- d) für bewegliche und provisorische Bauten.” (Abs. 1)

“Die Nachbarn sind von den Gemeindebehörden anzuhören. Die in Artikel 166 vorgesehene Entschädigung bleibt vorbehalten.” (Abs. 2)

“Die Abweichung kann vorübergehend oder endgültig bewilligt werden; sie kann an besondere Voraussetzungen und Auflagen gebunden werden, namentlich an die Errichtung eines Revers, durch den der Eigentümer gewisse Pflichten übernimmt oder auf gewisse Rechte verzichtet. Der Revers ist auf Kosten des Eigentümers im Grundbuch anzumerken.” (Abs. 3)

Mittels Generalermächtigungen wird es den Baubewilligungsbehörden ermöglicht, in allen erdenklichen unvorhersehbaren Fällen zu einem befriedigenden Entscheid zu gelangen. Deshalb werden in genereller Art und Weise die Voraussetzungen umschrieben, unter denen von den verschiedensten Bauvorschriften abgewichen werden kann. Ob es sich also im konkreten Fall um eine Abstandsvorschrift oder um die Einhaltung der zulässigen Ausnützung handelt; es wird aufgrund ein und desselben Paragraphen die Möglichkeit der Erteilung einer Ausnahmebewilligung geprüft. Weil Generalermächtigungen auf verschiedenste Arten von Bauvorschriften angewendet werden müssen, können auch mögliche Rechtsfolgen – d.h. die zulässigen Abweichungen – nicht genauer umschrieben werden: Es ist in jedem einzelnen Fall neu zu beurteilen, durch welche Intensität der Abweichung den konkreten Umständen am sinnvollsten Rechnung zu tragen ist.

3.3.5 Spezialermächtigungen

• **Beispiel: § 301 PBG/ZH:**

“Wohn- und Schlafräume von Mehrzimmernwohnungen dürfen gesamthaft mit den gesetzlich nötigen Fenstern nicht mehrheitlich nach dem Sektor Nordost/Nordwest gerichtet sein.” (Abs. 1)

“Abweichungen sind zulässig in Kern- und Zentrumszonen oder in Hotels sowie bei besonderen Verhältnissen, unter denen eine andere Orientierung übermässige Einwirkungen öffentlicher Werke abwendet.” (Abs. 2)

• **Beispiel: Art. 17bis BauG/ZG**

“Bei der Nachisolierung von Gebäuden, welche vor dem 1. Januar 1985 rechtskräftig bewilligt worden sind, können Abweichungen von Abstands- und Ausnützungsbestimmungen, anderen Massvorschriften und Baulinien bewilligt werden.”

• **Beispiel: § 33a der Allgemeinen Bauverordnung zum PBG/ZH**

“Das Anbringen einer Aussenisolation an vor dem 1. Januar 1987 erstellten Gebäuden gilt als eine zweckmässige Anpassung Dadurch darf der nach Gesetz und Bauordnung massgebliche Abstand bis zu 15 cm unterschritten werden; im gleichen Umfang fällt die Vergrösserung der Bruttomasse ... für die Ausnützungsziffer ausser Ansatz.”

• **Beispiel: § 7a Abs. 1 HBG/BS:**

“Aus besonderen städtebaulichen Erwägungen kann unter den im Anhang (Abschn. E) festgesetzten Voraussetzungen der zuständige Departementstsvorsteher für eine grössere Gebäudehöhe und Geschosshöhe, als die Zonenvorschriften erlauben, Ausnahmegewilligungen erteilen, für Hochhäuser der Regierungsrat”.

Spezialermächtigungen zur Erteilung einer Ausnahmegewilligung beziehen sich auf eine (z.B. § 301 PBG) oder mehrere (z.B. Art. 17bis BauG/ZG) materielle Bauvorschriften bzw. haben eine ganz bestimmte Konfliktsituation im Auge (alle drei obgenannten Beispiele). Der Erlass von Spezialermächtigungen ist mit grossen Vorteilen verbunden; je nach kantonaler Regelung ergeben sich jedoch auch Nachteile:

• **Vorteile:**

Die *Voraussetzungen* zur Erteilung der Ausnahmegewilligung können näher umschrieben werden, wenn sich die Dispensmöglichkeit auf einzelne Bauvorschriften beschränkt; ebenso kann die *Rechtsfolge* – also das Mass der möglichen Vergünstigung – unter Berücksichtigung des Zwecks der einzelnen Norm und den in ihrer Anwendung erfahrungsgemäss häufig auftretenden Konflikten genauer bestimmt werden.

Wenn Voraussetzungen und/oder Rechtsfolge einer Spezialermächtigung genauer bestimmt sind, engt sich das Ermessen der Bewilligungsbehörde erheblich ein und macht die Anwendung von

Spezialermächtigungen entsprechend unproblematisch: Gegenüber der Generalermächtigung bringt diese Form des Dispenses also grössere Berechenbarkeit und Rechtssicherheit für den Bauherrn und andere Betroffene. Von den beschriebenen Möglichkeiten sollte im Rahmen von Spezialermächtigungen auch wirklich Gebrauch gemacht werden; ansonsten beschränkt sich der Unterschied zu Generalermächtigungen auf den rein formalen Aspekt der unterschiedlichen Situierung im Gesetz.

• **Nachteil:**

Falls eine kantonale Baurechtsgesetzgebung ausschliesslich mit dem System der Spezialermächtigungen arbeitet (z.B. Kt. BS) ist nachteilig, dass von den nicht mit einer eigenen Ausnahmeklausel versehenen Vorschriften nur unter den restriktiven Voraussetzungen von Art. 4 BV abgewichen werden kann (vgl. Pt. 3.3.3). Um derlei Unzulänglichkeiten zu vermeiden, können beide Systeme nebeneinander vorgesehen werden (z.B. Kt. ZH). Dann geht die jeweilige Spezialermächtigung der Generalermächtigung vor, und diese kommt somit nur subsidiär zur Anwendung.

3.3.6 Ausnahmegewilligung unter Beseitigungsrevers

Ausnahmegewilligungen können von der Bedingung abhängig gemacht werden, dass sich der Eigentümer verpflichtet, bei Änderung der rechtlichen oder tatsächlichen Verhältnisse denjenigen Zustand wiederherzustellen, der bestünde, wenn ohne Ausnahmegewilligung gebaut worden wäre. Mittels sog. Beseitigungsrevers erfolgt die Bewilligung also nur unter ausdrücklichem Widerrufsvorbehalt und die eingeräumte Befugnis wird zu einem Provisorium auf unbestimmte Zeit abgeschwächt. Das ist insofern untypisch, als im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens die Rechtslage grundsätzlich umfassend und definitiv zu klären ist (vgl. → Einheit der Bewilligung). Zwei Aspekte sind zu berücksichtigen:

- Beseitigungsrevers dürfen nur verlangt werden, wenn sich dies aus gewichtigen sachlichen Gründen aufdrängt: Denn der grundsätzlich in bezug auf getätigte Investitionen zu gewährende → Bestandesschutz wird zum vornherein ausgeschlossen.
- Andererseits kann sich die Ausnahmegewilligung unter Revers aus Gründen der Verhältnismässig-

keit aufdrängen, wenn dies aus der Sicht des Eigentümers als mildere Massnahme gegenüber einer gänzlichen Verweigerung seines Bauvorhabens erscheint.

• **Beispiel: Art. 55 Abs. 3 BauG/FR**, zitiert unter Pt. 3.3.4

• **Beispiel: § 101 PBG/ZH**

“Baulinienwidrige Bauten und Anlagen im Baulinienbereich dürfen entsprechend dem bisherigen Verwendungszweck unterhalten und modernisiert werden.” (Abs. 1)

“Weitergehende Vorkehren sind nur zu bewilligen, wenn die Baulinie in absehbarer Zeit nicht durchgeführt werden soll und wenn mit sichernden Nebenbestimmungen zur baurechtlichen Bewilligung ausgeschlossen wird, dass das Gemeinwesen bei der Durchführung der Baulinie den entstandenen Mehrwert zu entschädigen hat.” (Abs. 2)

§ 100 PBG/ZH sieht entsprechende Möglichkeiten vor für den Fall, dass der Baulinienbereich mit der Erstellung oberirdischer Gebäudevorsprünge erstmals überstellt wird. Für bestehende Bauten ist diese Bestimmung genauso brisant wie der oben zitierte § 101 Abs. 2, der Erweiterungen von Bauteilen erlaubt, die die Baulinie bereits überstellen (also eigentlich ein → Bestandesprivileg darstellt). Mangels Flexibilität in der Situierung einer bisher baulinienkonformen Bauteile können somit vermehrt z.B. nachträgliche Erker- und Balkonbauten ermöglicht werden: Diese sollten in vielen Situationen unter Verletzung der generellen Baulinienvorschriften auf den Boden abgestützt werden können, damit bei deren Erstellung keine unnötigen Kältebrücken geschaffen werden müssen, vgl. → Erneuerungsabsicht 12: Vergrösserung der Balkone.

3.3.7 Würdigung

Es gibt wohl kaum ein baurechtliches Institut, das so viele Fragen aufwirft und deshalb auch zu entsprechend uferlosen Diskussionen führt wie die Ausnahmebewilligung. Diese Feststellung trifft vor allem für Generalermächtigungen zu; dabei

verdienen folgende Aspekte besondere Erwähnung:

- Sinn und Zweck von Generalermächtigungen ist es, als *Auffangtatbestände* in bezug auf irgendwelche materiellen Bauvorschriften und in allen erdenklichen – nicht aber voraussehbaren – Fällen situationsgerechte Entscheide zu ermöglichen. Deshalb sollte von exemplifikativen Aufzählungen von Situationen, in denen die Erteilung eines Dispeneses gerechtfertigt sein kann, abgesehen werden: Sie stiften per saldo mehr Verwirrung, als dass zur korrekten Auslegung der Ausnahmebestimmung beigetragen werden kann.

- *Die Auferlegung von Bedingungen oder Auflagen* i.Z.m. der Gewährung einer Bewilligung gestützt auf eine reine Generalermächtigung ist sachwidrig, wenn damit dem Baugesuchsteller mehr Einschränkungen auferlegt werden, als dies im Rahmen einer “normalen” Baubewilligung zulässig wäre. Denn die generellen Ausnahmetatbestände wollen Unzulänglichkeiten beseitigen, die grundsätzlich der Gesetzgeber zu verantworten hat (vgl. einleitende Bemerkungen unter Pt. 3.3.1). Der betreffende Bauherr ist insofern an seiner Situation nicht “selber schuld” und soll deshalb auch nicht mit Bedingungen und Auflagen “bestraft” werden.

- *Regelmässig auftretende Probleme* beim (Um-)Bauen können *nicht* ohne weiteres mittels Generalermächtigungen gelöst werden, weil es grundsätzlich Aufgabe von Gesetzgebung und Planung ist, häufig und typischerweise auftretende Interessenkonflikte zu lösen.

Insbesondere durch die Erstellung von Quartiergestaltungs-Richtplänen (planerische Lösung) und/oder gezielte Neuschaffung von Spezialermächtigungen (gesetzgeberische Lösung) könnten aber gerade in bezug auf Umbauperimeter die nötigen Handlungsspielräume geschaffen werden:

- *Behördenverbindliche Pläne als Auslegungshilfe im Baubewilligungsverfahren*

Mittels einer sorgfältig und detailliert betriebenen kommunalen Richtplanung lassen sich Probleme in der Anwendung von Regelbauvorschriften und entsprechender genereller Ausnahmetatbestände entschärfen: → Quartiergestaltungs-Richtpläne, die ihrer Natur nach keine direkt grundeigentümerverbindlichen Anordnungen enthalten, können viel zur transparenten Ermessensbetätigung

durch die Behörden beitragen. Die Erteilung von Ausnahmegewilligungen ist dann weniger suspekt, wenn sich die Baubewilligungsbehörde in ihrer Ermessensbetätigung auf ein parzellenübergreifendes, behördenverbindliches Konzept stützen und damit ihren Entscheid hinreichend begründen kann.

Die Notwendigkeit eines parzellenübergreifenden Quartierrichtplans wird aber auch bei der oben zitierten Spezialermächtigung gem. Art. 7a BauG/BS sichtbar (vgl. Pt. 3.3.5): Danach dürfen – im Gegensatz zu den gängigen Regelungen betreffend → Gesamtüberbauungen – aus städtebaulichen Erwägungen sehr weitgehende Abweichungen für ein einzelnes Bauvorhaben gewährt werden. Zur transparenten Ermessensbetätigung kann wohl auf einen Quartierrichtplan nicht verzichtet werden, weil die im Anhang (Abschnitt E) zum BauG/BS – wenn auch sehr detailliert – aufgeführten gesetzlichen Anforderungen notwendigerweise abstrakt formuliert sind; eine befriedigende Lösung ist somit durch die gesetzliche Regelung allein noch nicht gewährleistet (vgl. auch Pt. 3.4.3.3 zu den “Gesamtüberbauungsartigen Vergünstigungen für Einzelvorhaben”).

• *Vermehrtes Vorsehen von Spezialermächtigungen*

Wirklich schwierige Ermessensfragen ergeben sich eigentlich nur bei der Anwendung von Generalermächtigungen: Denn im Falle der Spezialermächtigung ist die Interessenabwägung idealerweise bereits so weitgehend durch das Gesetz vorgezeichnet, dass weniger Bedenken aufkommen können, die Bewilligungsbehörde lasse sich bei ihrem Entscheid von sachwidrigen Überlegungen leiten oder entscheide geradezu willkürlich. Wenn Voraussetzungen und Rechtsfolge ziemlich genau bestimmt sind, handelt es sich bei einem solchen Ausnahmetatbestand sogar eher um eine ganz gewöhnliche Spezialbestimmung (sog. *lex specialis*): Die (um-)bauhindernde Grundnorm wird dann durch die entsprechende Spezialermächtigung für einzelne Sachverhalte so weitgehend konkretisiert, dass diese als grundsätzlich selbständiger gesetzlicher Tatbestand zur Anwendung gelangen kann. M.a.W.: Die Grundnorm dient dann nur noch beschränkt als Auslegungshilfe, weil die speziellere Vorschrift einen weitgehend selbständigen Normzweck vermittelt (im Gegen-

satz zur Anwendung von Generalermächtigungen, wo in erster Linie Sinn und Zweck der Norm, von der “befreit” sein will, berücksichtigt werden muss).

Bei genügender Konkretisierung von Spezialermächtigungen erübrigt sich auch die Voraussetzung des Vorliegens “besonderer Verhältnisse”, wie sie für die Anwendung von Generalermächtigungen von der verwaltungsrechtlichen Dogmatik zur Wahrung der Gewaltenteilung gefordert wird. Diese Überlegung trifft in noch verstärktem Masse auf die Ausnahmegewilligungserteilung unter Beseitigungsrevers zu, da in solchen Fällen gar keine definitive Interessenabwägung vorgenommen werden muss.

Zur Lösung von Schwierigkeiten, wie sie bei der Erteilung einer Ausnahmegewilligung entstehen können, bieten sich je nachdem auch verfahrenstechnische und weitere Alternativen an:

• *Frühe Kontaktnahme mit der Baubehörde*

Im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens will der Bauherr oft “auf Biegen und Brechen” in den Genuss einer Ausnahmegewilligung kommen, weil aus einer allenfalls angeordneten Umprojektion erhebliche Mehrkosten entstehen. Damit solche Sachzwänge vermieden werden können, sollte in einer frühen Projektierungsphase ein diesbezüglicher → Vorentscheid eingeholt werden.

• *Sondernutzungspläne als Alternative zur Ausnahmegewilligung?*

Je nach gesetzlicher Ausgestaltung von Sondernutzungsplänen stellen diese echte Alternativen zur Erteilung einer Ausnahmegewilligung dar, weil sie im Gegensatz zu den obgenannten Richtplänen grundeigentümergebunden Anordnungen enthalten. Wenn durch das Umbauvorhaben auf einer einzelnen kleineren Parzelle ausgelöst, muss aber die Sondernutzungsplanung auf *ganz gezielte Anordnungen beschränkbar* sein und idealerweise als *Alternative zur Grundordnung* angeboten werden können: Damit kann erreicht werden, dass eine von der Regelbauweise abweichende bauliche Massnahme auf einer einzelnen Parzelle realisiert werden kann, ohne dass gleichzeitig der ganze von der Sonderbauweise erfasste Perimeter *umfassend* beplant werden müsste, vgl. die Ausführungen zu den → Sondernutzungsplänen, insb. Pt. 4.6.4 und 4.6.7.

• Zusätzlich ist frühzeitig abzuklären, ob nicht mittels → privatrechtlicher Absprachen innerhalb nachgiebigen öffentlichen Rechts die nötigen Handlungsspielräume geschaffen werden können, vgl. Pt. 3.6.4.2.

3.4 Gesamtüberbauungen

3.4.1 Wesen und Funktion der Gesamtüberbauung; Abgrenzung

Abweichungen von der Grundordnung zur Realisierung von Gesamtüberbauungen werden im Gegensatz zu → Sondernutzungsplanungen im Rahmen eines Verwaltungsverfahrens erteilt.

Im Gegensatz zur → Ausnahmegewilligung kann bei Vorliegen bestimmter – im Gesetz detailliert umschriebener – Voraussetzungen gleichsam “auf einen Schlag” von mehreren Bauvorschriften abgewichen werden, ohne dass für jede Abweichung von einer einzelnen Bauvorschrift eine separate Begründung geliefert werden müsste: Es kann eine vom Gesetz vorgezeichnete *Gesamtwürdigung des Projekts* durch die Exekutive vorgenommen werden.

Mit der Zulassung von Gesamtüberbauungen beabsichtigt der Gesetzgeber die Ermöglichung “grosser Würfe” und zwar in quantitativer und qualitativer Hinsicht. Gewisse Beispiele aus den 60-er und 70-er Jahren lassen jedoch Zweifel aufkommen, ob dieses Ziel erreicht werden kann. Denn gerade aus dieser Zeit stammende schlechte Projekte bzw. den heutigen Anforderungen in funktionaler und ästhetischer Hinsicht nicht mehr genügende Grossüberbauungen weisen oft einen vergleichsweise frühen und erheblichen Erneuerungsbedarf auf.

3.4.2 Die gesetzlichen Regelungen

• **Beispiel: BauG/BE Art. 75 (“Gestaltungsfreiheit bei gemeinsamer Projektierung”)**

“Bei gemeinsamer Projektierung eines Areals mit mehreren Bauten können die arealinternen Grenz- und Gebäudeabstände, die Anordnung der Bauten und die Gebäudelängen unter den nachgenannten Voraussetzungen frei bestimmt werden.” (Abs. 1)

“Die freie Gestaltung setzt voraus, dass:

- a) Art und Mass der Nutzung der Zone eingehalten werden;
- b) in der Regel gemeinsame Spielflächen und Abstellplätze für Fahrzeuge geschaffen werden;
- c) keine überwiegenden Interessen beeinträchtigt werden;
- d) die Durchführung der Überbauung, soweit nötig, durch privatrechtliche Vereinbarung sichergestellt ist.” (Abs. 2)

“Die Gemeinden können in der Grundordnung eine weitergehende Gestaltungsfreiheit vorsehen. Absatz 2 hiervor bleibt anwendbar.” (Abs. 3)

“Die Gestaltungsfreiheit ist ausgeschlossen

- a) für besondere Bauten und Anlagen (Art. 19 f.) und für Zonen mit Planungspflicht (Art. 92 ff.);
- b) für die weiteren in der Grundordnung bezeichneten Gebiete.” (Abs. 4)

**• Beispiel: Art. 18 BauO/Frauenfeld
("Verdichtete Bauweise")**

"Die verdichtete Bauweise bezweckt die haushälterische Nutzung des Bodens in den Wohnzonen und Wohn- und Gewerbebezonen im Rahmen der Zonenordnung. Soweit nicht besondere Vorschriften gelten, sind die Bestimmungen über die Regelbauweise anwendbar." (Abs. 1)

"Die verdichtete Bauweise hat folgende Forderungen zu erfüllen:

- a) die Anwendung der halboffenen und geschlossenen Bauweise für zusammenhängende Gebäudegruppen;
- b) die Bauten sind rücksichtsvoll in die bestehende Siedlungsstruktur und ins Landschaftsbild einzuordnen;
- c) die Abstellflächen sind in den Randgebieten der Siedlung oder unter Terrain zusammenzufassen;
- d) eine möglichst kostengünstige öffentliche Erschliessung;
- e) die Energie ist optimal zu nutzen, insbesondere durch entsprechende Orientierung der Bauten, kurze Fassadenabwicklung und gute Isolation;
- f) ruhige, besonnte Wohnungen mit variablen Grundrisstypen, mit gesicherter Privatsphäre und Möglichkeiten des individuellen Gestaltens in Haus und Garten, haben eine hohe Wohnqualität zu gewährleisten;
- g) durch Schaffung von gemeinschaftlichen Bereichen, wie Spielplätzen, Grünanlagen, Gemeinschaftsräumen und Treffpunkten ist ausserdem eine hohe Siedlungsqualität sicherzustellen." (Abs. 2)

"Die Gebäudegruppen in verdichteter Bauweise haben mindestens zu umfassen:

- in der Zone WE1 10 Wohneinheiten
 - in den Zonen
 WE2a + WE2b 12 Wohneinheiten
 - in den Zonen W2 + WG2 18 Wohneinheiten
- Den Wohneinheiten gleichgestellt werden zulässige gewerbliche Betriebe im Ausmass von höchstens einem Drittel der Bruttogeschossfläche." (Abs. 3)

"Bei verdichteter Bauweise ist eine zusätzliche Ausnützungserhöhung durch einen Areal- oder Gestaltungsplan nicht möglich." (Abs. 4)

Zusätzlich werden in Art. 31 die höchstzulässigen Abweichungen von der Regelbauweise umschrieben in bezug auf Ausnützungsziffer, Gebäudelänge, Gebäudeabstand, Gebäudehöhe (Abs. 1-3) und gefordert, dass die Gliederung der Wohneinheiten in bestimmten Zonentypen vertikal zu erfolgen habe (Abs. 4).

• Beispiel: § 69 ff. PBG/ZH ("Arealüberbauungen")

– Die nutzungsplanerische Grundordnung muss die Möglichkeit, nach Arealüberbauung zu bauen, ausdrücklich gestatten. (§ 69)

– Zumindest einzubeziehende Arealfläche; je nach Zonentyp von 4000 bis 8000m². (§ 70)

– Detailliert ausformulierte Anforderungen an die Qualität der Überbauung (§ 71):

"Die Bauten und Anlagen sowie deren Umschwung müssen besonders gut gestaltet sowie zweckmässig ausgestattet und ausgerüstet sein." (Abs. 1)

"Bei der Beurteilung sind insbesondere folgende Merkmale zu beachten: Beziehung zum Ortsbild sowie zur baulichen und landschaftlichen Umgebung; kubische Gliederung und architektonischer Ausdruck der Gebäude; Lage, Zweckbestimmung, Umfang und Gestaltung der Freiflächen; Wohnlichkeit und Wohnhygiene; Verkehrs- und Versorgungslösung; Art und Grad der Ausrüstung". (Abs. 2)

– Umschreibung der höchstzulässigen durch die Gemeinde gewährbaren Abweichungsmöglichkeiten von der Regelbauweise, insbesondere Beschränkung eines Ausnützungsbonus auf 10% und absolute Geschosszahlbeschränkungen. (§ 72)

– Voraussetzung der einheitlichen Baueingabe und Arealüberbauungsrevers. (§ 73)

3.4.3 Würdigung

3.4.3.1 Allgemeines

Das Bauen nach Gesamtüberbauungsvorschriften wird durch die gängigen Regelungsarten in den verschiedenen Kantonen vorab für grosse Neubauprojekte ermöglicht. Somit können auf grossen, noch unüberbauten Flächen innerhalb bestehender Bauzonen verdichtete Bauformen entstehen.

Dass jedoch Umbauprojekte ganz allgemein, speziell aber punktuelle Änderungen auf einzelnen Parzellen – wie sie im Rahmen der inneren Erneuerung oft erwünscht sind – in aller Regel nicht mit diesem Instrument bewerkstelligt werden können, hat folgende Gründe:

- *Berechnung der Ausnützung*

Die durch bestehende Bauten bereits konsumierte Ausnützung darf nicht in allen Kantonen in der Ausnützungsberechnung für die Gesamtüberbauung berücksichtigt werden. In solchen Fällen wird der Einbezug bestehender Bauten – auch wenn sie im Rahmen der Umbautätigkeit im Sinne der erhöhten Qualitätsanforderungen aufgewertet würden – in eine Gesamtüberbauung verunmöglicht.

- *Mindestgrösse des Projekts; fehlende Etappierungsmöglichkeiten*

Es wird eine bestimmte Mindestgrösse des Projekts gefordert (vgl. die Beispiele in Pt. 3.4.2: BauG/BE Art. 75 Abs. 1: "Mehrere Bauten" auf einem Areal; BauO/Frauenfeld Art. 18 Abs. 2: Anzahl der einzubeziehenden Wohneinheiten; PBG/ZH § 70: Mindestfläche zwischen 4000-8000 m²). Solche starren Mindestanforderungen in quantitativer Hinsicht können den Verhältnissen in weitgehend überbauten Gebieten nicht gerecht werden: In einem gewachsenen Quartier bestehen meist gestreute Eigentumsverhältnisse. Weil die bereits vorhandenen Bauten dann entsprechend unterschiedliche bauliche Zustände aufweisen, werden sich in den seltensten Fällen alle Eigentümer im selben Zeitpunkt auf eine gemeinsame Ausführungsprojektierung einigen können. Insbesondere trifft dies zu, wenn in jüngerer Zeit bereits punktuell Renovationen vorgenommen wurden – dann kommt eine erneute Änderung für die betreffenden Grundeigentümer nämlich bereits aus finanziellen Gründen gar nicht in Frage.

Weil es sich bei Gesamtüberbauungen um eine Ausführungsprojektierung handelt, ist eine ein-

heitliche Baueingabe erforderlich. Damit entfallen aber auch allenfalls erwünschte Etappierungsmöglichkeiten aus sachlichen und formellen Gründen: Einerseits soll durch die einheitliche Baueingabe eine abschliessende Überprüfung des Projekts auf die gesetzlich geforderten Qualitätsanforderungen ermöglicht werden. Dementsprechend kann die Bewilligung nur erteilt werden, wenn die Durchführung des Projekts in seiner Gesamtheit gesichert ist. Andererseits ist die Gültigkeit von Baubewilligungen ohnehin befristet.

- *Beschränkte Abweichungsmöglichkeiten von der Grundordnung*

Wegen der gesetzlich fixierten höchstzulässigen Abweichungsmöglichkeiten von der Grundordnung kann gerade in bereits weitgehend überbauten Gebieten wohl meist nicht die nötige Flexibilität erreicht werden: Während für Neubauperimeter ein Ausnützungsbonus von 10% oder die Bestimmung, wonach die erlaubte Vollgeschosszahl höchstens um ein Geschoss überschritten werden darf, die nötigen Handlungsspielräume bringen mögen, reicht dies beim Umbauen nicht immer aus. Damit die hohen Qualitätsanforderungen, wie sie an Gesamtüberbauungen gestellt werden, *nachträglich* für ein bereits bestehendes Geviert erfüllt werden können, wäre wohl in den meisten Fällen zur Wahrung eines genügend grosszügigen Aussenraums und zur Setzung von Akzenten ein weitergehendes Abweichen von der Grundordnung nötig.

Den beschriebenen Problemen kann je nach kantonaler Regelung durch die Aufstellung von → Sondernutzungsplänen ausgewichen werden. Insbesondere auch durch die mittels Sondernutzungsplanungen ermöglichte Etappierungsmöglichkeit einzelner Ausführungsprojekte können Grundstücke bzw. Einzelbauten einbezogen werden, an denen kein aktuelles Umbauinteresse besteht.

3.4.3.2 Bereits aufgrund von Gesamtüberbauungsvorschriften erstellte Siedlungen

In einem Fall dürften zumindest in bezug auf die geforderte Mindestgrösse des Projekts keine Schwierigkeiten entstehen: Wenn eine bestehende Überbauung bereits nach Gesamtüberbauungsvorschriften erstellt wurde, liesse sich grundsätzlich auch unter erneuter Mobilisierung ent-

sprechender Vergünstigungen weiterbauen. Folgende Punkte sind jedoch zu beachten:

• *Arealüberbauungsrevers*

Bauliche und ausnutzungsmässige Vergünstigungen gegenüber damals geltenden Regelbauvorschriften wurden nur unter der Bedingung gewährt, dass während dem Bestand der betreffenden Siedlung keine gegenüber der ursprünglichen Baueingabe wesentlich abweichenden Änderungen vorgenommen werden dürfen (sog. Arealüberbauungsrevers). Damit kommt ein Weiterbauen unter erheblicher Umgestaltung (Mehrausnutzung, Nutzungsmix mit gewerblichen Nutzungen in reinen Wohnsiedlungen u.ä.) mittels erneuter Inanspruchnahme von Vergünstigungen bei gemeinsamer Projektierung nicht in Frage, auch wenn die Mindestanforderungen bezüglich Grundfläche bzw. Gebäudezahl erfüllt wären. Dann fragt sich, ob solche Reverse nicht aufgehoben werden sollten (z.B. "freiwillige" Löschung des Grundbucheintrags durch Gemeinwesen oder aber Ausserkraftsetzung durch Auf- bzw. Umzonung).

• *Änderung der Auffassung betreffend Siedlungsqualität*

Die Vorstellungen darüber, was in einer konkreten Situation unter einer "besonders zweckmässigen Ausstattung", der "rücksichtsvollen Einordnung in die bestehende Siedlungsstruktur und ins Landschaftsbild" usf. zu verstehen ist, ändern sich laufend. Seit Erstellung der Gesamtüberbauung geänderte Auffassungen können deshalb einem Weiterbauen in der Weise entgegenstehen, dass wirtschaftlich tragbare Sanierungen – Einbezug eines grossen Teils der bestehenden Substanz – gar nicht in Frage kommen. Könnten den neuen Anforderungen genügende Verbesserungen aber nur unter weitergehenden Abweichungen erreicht werden, als dies die starren Möglichkeiten der Gesamtüberbauung zulassen (z.B. mittels Erstellung von Ergänzungsbauten, die den Ausnutzungsbonus sprengen), verbleiben die Möglichkeiten einer Umzonung bzw. Sondernutzungsplanung.

• *Fehlende Etappierungsmöglichkeit*

Auch wenn die beiden obgenannten Gründe einer Anwendung von Gesamtüberbauungsvorschrif-

ten nicht grundsätzlich entgegenstehen sollten, ergeben sich durch die fehlende Etappierungsmöglichkeit auch in solchen Fällen Probleme. Denn in Grossüberbauungen sind meist evolutive Veränderungen gefragt, damit auf die bestehende Mieterschaft Rücksicht genommen werden kann (Vermeidung von unfreiwilligen Umzügen). Bei Genossenschaften stossen Umbauvorhaben zudem oft aufgrund der Altersstruktur der Bewohner an Grenzen: Wenn sich im Laufe der Zeit die Mehrheit der ehemaligen Familienhaushalte zu Betagtenhaushalten mit einer oder zwei Personen entwickelt hat, sind Veränderungen mehrheitlich unerwünscht. In solchen überalterten Genossenschaftssiedlungen scheitern deshalb grössere Sanierungsvorhaben nur allzu oft an Generalversammlungen, in denen die Veränderungsunwilligen die Mehrheit bilden.

Auch für bereits ursprünglich unter Gesamtüberbauungsvorschriften erstellte Siedlungen drängt es sich somit auf, zur Ermöglichung von weitergehenden Abweichungen von der Grundordnung die Möglichkeiten von Sondernutzungsplanungen zu prüfen. Damit können Veränderungen in Etappen realisiert werden und unvermeidbare Umzüge können innerhalb der Siedlung stattfinden (Nachziehen junger Mehrpersonenhaushalte in renovierte Teile der Siedlung, Verbleiben der älteren Generation in unrenovierten Wohnungen).

**3.4.3.3 Aktuelle Lösungsvorschläge:
"Gesamtüberbauungsartige
Vergünstigungen für Einzel-
vorhaben"**

Neuerdings wird in verschiedenen Kantonen versucht, durch Gesetzesänderungen das Weiterbauen an bereits bestehenden Bauten zu erleichtern, wobei auch den hier beschriebenen Gesamtüberbauungen angenäherte Instrumente geprüft werden. Sie sollen es den Bewilligungsbehörden ermöglichen, weitgehende Vergünstigungen gegenüber der Regelbauweise in bezug auf Abstände, Geschoszahl, Gebäudelänge oder Ausnutzung auch für Umbauvorhaben an einzelnen Bauten gewähren zu können: Die Voraussetzung des Einbezugs eines grösseren Perimeters zur Sicherstellung eines überzeugenden Gesamtkonzepts entfällt.

Mit der Ausnahmegewilligung vergleichbar sind solche Lösungsmöglichkeiten bezüglich dem Um-

stand, dass Vergünstigungen für Umbauvorhaben an einem einzelnen Objekt gewährt werden können. Im Gegensatz zu Ausnahmegewilligungen können aber weitgehende Abweichungen von der Grundordnung erfolgen und die Baubewilligungsbehörde kann eine *Gesamtwürdigung des Projekts* vornehmen: Deshalb werden lange Kataloge von abstrakten Qualitätsanforderungen aufgestellt, wie sie auch zur Regelung von Gesamtüberbauungen verwendet werden.

• **Beispiel: Entwurf zu einem Art. 18 bis zur Bau/O Frauenfeld ("Nachverdichtung")**

"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 anwendbar." (Abs. 1)

"Als Nachverdichtungsmassnahmen gelten Um-, An-, Vor-, Auf-, Verbindungs- und Zwischenbauten in Wohn- oder Wohn- und Gewerbezone, welche der Vermehrung der Wohn- oder Arbeitsflächen sowie einer lebensfähigen Durchmischung des Quartiers dienen. Sie sind anwendbar auf Einzelbauten, Baugruppen oder Überbauungen, die vor dem Inkrafttreten dieses Reglements erstellt wurden." (Abs. 2)

"Der Stadtrat kann für Nachverdichtungsmassnahmen Abweichungen von den Vorschriften der Regelbauweise bewilligen, wenn insbesondere die folgenden Bedingungen erfüllt sind:

- a) gebührende Berücksichtigung der öffentlichen Interessen, mindestens aber keine Verschlechterungen für die Allgemeinheit
- b) schutzwürdige Interessen der Nachbarn (insbesondere die Belichtung und Besonnung) dürfen nicht erheblich beeinträchtigt werden
- c) keine weitere Verschlechterung bestehender zonenwidriger Verhältnisse
- d) rücksichtsvolle Einfügung in die bestehende Siedlungsstruktur und ins Quartierbild

- e) Gewährleistung einwandfreier wohnhygienischer Verhältnisse
- f) den Wohnungen zweckmässig zugeordnete Abstellräume (Keller, Estrich, Reduit usw.) in der Grösse von mindestens 1/12 der Bruttogeschossfläche pro Wohnung
- g) Erfüllung der feuerpolizeilichen Anforderungen und der Sicherheitsbestimmungen
- h) gute Durchgrünung der Freiflächen, Erhaltung von Vorgärten und Kinderspielflächen in hinreichender Grösse und geeigneter Lage." (Abs. 3)

"Bestimmungen über Sachverhalte, welche in Baugesetz und Bauverordnung abschliessend geregelt sind, können nicht verändert werden." (Abs. 4)

"Vermehrungen der Bruttogeschossfläche, welche mehr als 3 Motorfahrzeugabstellplätze bedingen, erfordern die unterirdische Anlage der zusätzlichen Abstellplätze oder die Unterbringung im Untergeschoss." (Abs. 5)

Das Problem solcher Lösungsvorschläge liegt in der Beurteilung der *durch das Gesetz lediglich abstrakt geforderten Qualitäten* des Projekts. Damit ein solches Einzelvorhaben auf seine Übereinstimmung mit auch längerfristigen Entwicklungsabsichten im betreffenden Quartier überprüft werden kann, wären entsprechende Vorleistungen des Gemeinwesens zu erbringen: Durch die Erarbeitung von Quartiergestaltungs-Richtplänen könnte das Ermessen der Bewilligungsbehörde sachgerecht gebunden und die notwendige Transparenz geschaffen werden, weil sich die durch Gesetz abstrakt formulierten Qualitätsanforderungen an *planlich konkretisierten* Entwicklungsmöglichkeiten überprüfen liessen. Zudem wäre eine demokratische Mitbestimmungsmöglichkeit gewährleistet: Auch bei der Aufstellung solcher behördenverbindlicher Pläne ist nämlich die Bevölkerung in geeigneter Weise zur Mitwirkung heranzuziehen (Art. 4 RPG). Ohne solche planlichen – auf einzelne Teilräume bezogene – Konkretisierungen sind also einerseits kaum befriedigende Gesamtergebnisse zu erreichen; andererseits wären auf solche "Blankovollmachten" gestützte Bewilligungsentscheide

mangels transparenter Beurteilungsgrundlagen kaum justiziabel.

Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass Lösungen nach dem Muster des zitierten Entwurfs zu einem Art. 18 bis der Frauenfelder Bauordnung je nach kantonalem Baugesetz gar nicht zulässig sind: Wenn den Gemeinden bereits vom kantonalen Recht ein detailliertes und abgestimmtes planungs- und baurechtliches Instrumentarium zur Verfügung gestellt wird, liegt es gar nicht im Kompetenzbereich der einzelnen Gemeinde, solche zwischen der Gesamtüberbauung und der Ausnahmebewilligung liegende Institute zu schaffen. Bei der Einführung von "Gesamtüberbauungsartigen Vergünstigungen für Einzelvorhaben" sind also folgende Punkte zu beachten:

• *Gesetzliche Grundlage*

Das kantonale Recht muss den Gemeinden überhaupt den Spielraum zur Einführung solcher Institute gewähren oder diese sind durch das kantonale Recht selbst einzuführen.

• *Planerische Konkretisierung der erwünschten Quartiererneuerung*

Zur Gewährleistung guter Gesamtergebnisse und der nötigen Transparenz sind Blankovollmachten dieser Art zugunsten der Exekutive vom Vorliegen eines → Quartiergestaltungs-Richtplans abhängig zu machen. Zwei Möglichkeiten kommen in Betracht: Entweder kann die Ausarbeitung erst durch ein konkretes Umbauvorhaben ausgelöst werden. Diesfalls erübrigen sich Planungsaufwendungen für Gebiete, in denen gar kein Veränderungsdruck besteht. Andererseits wären Quartierrichtpläne im Sinne einer *Vorleistung* des Gemeinwesens für diejenigen Perimeter auszuarbeiten, in denen eine entsprechende Bautätigkeit behördlicherseits ausgelöst werden will.

3.5 "Ästhetik-Generalklausel"

3.5.1 Wesen und Funktion von Ästhetik-Generalklauseln

• **Beispiel: § 94 BauG/TG ("Schutz des Ortsbildes")**

"Bauten und Anlagen dürfen das Landschafts-, Orts-, Quartier- und Strassenbild nicht beeinträchtigen. Sie haben sich zudem so in ihre Umgebung einzugliedern, dass sie die Gesamtwirkung nicht stören."

Die äussere Erscheinung einer Baute und die Gestaltung ihres Umschwungs wird grundsätzlich und weitgehend durch die verschiedenen übrigen Bauvorschriften bestimmt (Abstände, Gebäudehöhe, Bestimmungen betreffend zulässiger Dachformen, Bepflanzungsgebote u.ä.). Ästhetik-Generalklauseln kommen dort zum Zuge, wo in einem konkreten Fall trotz Einhaltung aller übrigen Bauvorschriften noch kein in städtebaulich/architektonischer Hinsicht befriedigendes Gesamtergebnis erreicht wird; sie bilden einen Auffangtatbestand zur Wahrung eines ansprechenden Ortsbildes.

Generalklauseln der besprochenen Art dienen nicht lediglich zur Auslegung der übrigen Bauvorschriften: Sie sind ihrer Funktion entsprechend regelmässig als selbständig anwendbare Bauvorschriften ausgestaltet. Dieser Umstand wirkt sich in doppelter Weise aus:

• Wo sich die übrigen Bauvorschriften über gestalterische Aspekte überhaupt ausschweigen – z.B. bezüglich der Wahl bestimmter Baumaterialien oder Farbgebung der Gebäudehülle bei nicht unter Schutz gestellten Gebäuden – kann ausschliesslich aufgrund der Ästhetik-Generalklausel beurteilt werden, ob sich eine entsprechende Massnahme mit den ortsgestalterischen Anliegen vereinbaren lasse.

• Aber auch in anderen Belangen betreffend Kubatur und sonstiger äusserer Erscheinung einer Baute, die grundsätzlich durch einzelne andere Bauvorschriften geregelt sind, kann die Ästhetik-Generalklausel einem im übrigen bauordnungskonformen Projekt im Wege stehen. Dann treten die durch sie verfolgten Interessen mit den durch die

übrigen Bauvorschriften verfolgten Interessen in direkten Konflikt. Die Baubewilligungsbehörde hat sich deshalb eine – aus der Natur der Sache heraus mit weitgehenden Ermessensfragen befrachtete – Interessenabwägung zuzumuten, die soweit führen kann, dass eine bestimmte Bauvorschrift (z.B. eine Abstandsvorschrift) im Einzelfall nicht voll ausgeschöpft werden darf. In solchen Fällen spricht aber viel für die grundsätzliche Realisierbarkeit der bauordnungskonformen Bebauungsart: Wird nämlich eine bestimmte Bauvorschrift in ästhetischer Hinsicht für ein ganzes Quartier als generell unzweckmässig erachtet, so wären entsprechende Korrekturen über eine Planänderung vorzunehmen. Denn es ergibt sich bereits aus der Natur der Ästhetik-Generalklausel als Instrument des Bewilligungsverfahrens, dass entsprechende Entscheide nicht zur Aufhebung der demokratisch abgesegneten Überbauungsordnung gemäss Bau- und Zonenordnung führen dürfen.

3.5.2 Verunstaltungsverbot, Einordnungsgebot

Je nach kantonaler Ausgestaltung wird im Zusammenhang mit Ästhetik-Generalklauseln von “Verunstaltungsverboten” oder aber “Einordnungsgeboten” gesprochen (sog. negative bzw. positive Einordnungsklausel).

• Beispiel für eine positive Einordnungsklausel: § 238 PBG/ZH

“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, dass eine befriedigende Gesamtwirkung erreicht wird; diese Anforderung gilt auch für Materialien und Farben.” (Abs. 1)

“Auf Objekte des Natur- und Heimatschutzes ist besondere Rücksicht zu nehmen; sie dürfen auch durch Nutzungsänderungen und Unterhaltsarbeiten nicht beeinträchtigt werden, für die keine baurechtliche Bewilligung nötig ist.” (Abs. 2)

“Wo die Verhältnisse es zulassen, kann mit der baurechtlichen Bewilligung verlangt werden, dass vorhandene Bäume bestehen bleiben, neue Bäume und Sträucher gepflanzt werden sowie der Vorgarten als Grünfläche hergestellt wird.” (Abs. 3)

• Beispiel für eine negative Einordnungsklausel: Art. 54 BauG/SG

“Bauten und Anlagen sind architektonisch so zu gestalten, dass sie weder hinsichtlich Massstab und Gliederung noch in bezug auf Materialwahl und Farbgebung verunstaltend wirken.”

Das Bundesgericht hat den Unterschied zwischen negativer und positiver ästhetischer Generalklausel i.Z.m. der Zürcher Regelung wie folgt dargelegt:

“Diese Vorschrift ist eine positive ästhetische Generalklausel. ... Die Anforderungen einer solchen Vorschrift gehen weiter als das blosse Verunstaltungsverbot, bei dessen Anwendung in einem Quartier mit fehlender Einheitlichkeit und den ver-

schiedensten Bauformen kein allzu strenger Massstab angelegt werden darf. ... Verlangt hingegen das Gesetz ausdrücklich eine positiv gute Gestaltung zur Sicherstellung einer befriedigenden Gesamtwirkung, so dürfen strengere Massstäbe angelegt werden."

Im konkreten Fall konnte die Errichtung von Satteldächern anstelle der bestehenden Flachdächer mangels genügender Einordnung untersagt werden, obwohl die geplanten Satteldächer im übrigen voll und ganz den Massvorschriften der Bauordnung entsprachen. (Wie der Entscheid bei der Anwendung einer sog. negativen ästhetischen Generalklausel ausgefallen wäre, muss an dieser Stelle dahin gestellt bleiben).

3.5.3 Abgrenzung

Verschiedene Bestimmungen befassen sich ausdrücklich mit Einzelfragen der Gestaltung einer Baute oder deren Umschwung, wie z.B. Vorschriften betreffend Begrünung von Vorgärten, der Herrichtung gewisser Freiflächen zu Spiel- oder Ruhezwecken u.ä.

Ebenso befassen sich Anordnungen aufgrund des reichen Instrumentariums der Natur- und Heimatschutzgesetzgebung vorwiegend und ausdrücklich mit gestalterischen Fragen; diesfall werden jedoch die entsprechenden Anforderungen i.d.R. detailliert und positiv umschrieben, was die kumulative Anwendung einer Ästhetik-Generalklausel auf die von der Denkmalschutzmassnahme betroffenen Liegenschaft selbst überflüssig macht. (Dagegen ist die genügende Gestaltung der Umgebung eines Schutzobjektes im Sinne flankierender Massnahmen dann aufgrund der Ästhetik-Generalklausel sicherzustellen, wenn keine entsprechenden ausdrücklichen Anordnungen getroffen werden. Eine diesbezügliche Konkretisierung der allgemeinen Einordnungsvorschrift stellt der oben zitierte Abs. 2 des § 238 PBG/ZH dar).

3.5.4 Würdigung

Bei der Anwendung von Ästhetik-Generalklauseln ergeben sich die hauptsächlichen Schwierigkeiten – wie bei der Anwendung der übrigen besonderen Institute des Baubewilligungsverfahrens – durch das grosse Ermessen, das der Exekutive zugestanden (und damit eben auch zugemutet) wird.

Über Geschmack lässt sich bekanntlich endlos streiten. Im Zusammenhang mit auf Ästhetik-Generalklauseln gestützten Entscheiden wird des-

halb gefordert, dass sie nicht nach irgend einem subjektiven architektonischen Empfinden oder Gefühl gefällt, sondern sorgfältig begründet werden sollten. Dabei stellt sich jedoch gerade in bereits weitgehend überbauten Quartieren, wo im Zusammenhang mit einem Bauvorhaben regelmässig gestalterische Fragen aufgeworfen sind, ein grundsätzliches Problem in bezug auf die anzuwendenden Massstäbe:

Die weitverbreitete Praxis, wonach ein Bauvorhaben auf seine Einordnung mit dem im Zeitpunkt des Bewilligungsentscheides bestehenden Umfelds überprüft wird, muss als generelles Rezept in Frage gestellt werden. Eine sich ausschliesslich an Bestehendem orientierende und damit zu "anpässlerischer" Gestaltung zwingende Praxis dürfte u.E. nur in Fällen gerechtfertigt sein, wo denkmalpflegerische Aspekte zu berücksichtigen sind. Muss jedoch aufgrund der baulichen Situation in einem Quartier realistischerweise mit vielen weiteren punktuellen Veränderungen gerechnet werden, sollte die Einleitung einer zukunftsweisenden Entwicklung nicht ohne weiteres aufgrund der Ästhetik-Generalklausel unterbunden werden können.

Damit zeitgemässe – insbesondere auch durch die Verwendung neuartiger Materialien und Techniken bedingte – Gestaltungselemente mit guter Begründung zugelassen werden können, wird eine Abkehr vom status quo als alleinigem Beurteilungsmassstab vorgeschlagen: Die genügende städtebauliche Qualität eines (Um-)Bauvorhabens wäre in erster Linie aufgrund der langfristig zu erwartenden baulichen und landschaftlichen Entwicklung seines näheren und weiteren Umfelds zu begutachten. Als Grundlage der Beurteilung sind dann aber alle in kommunalen Richt- und Nutzungsplänen gebundenen Aussagen über die angestrebte Entwicklung heranzuziehen. Da jedoch in den meisten Gemeinden entsprechende Abklärungen über die tatsächlichen Realisierungschancen einer Nutzungsplanung – und damit eben auch über die zu erwartende Entwicklung in städtebaulicher Hinsicht – fehlen und auch gestalterische Leitbilder bis heute kaum erarbeitet werden, befinden sich die Bewilligungsbehörden regelmässig in einem "Argumentationsnotstand". M. a. W.: Prospektives Argumentieren unter Berücksichtigung der zu erwartenden Entwicklung ist mangels entsprechender Grundlagen gar nicht möglich. Dann

ziehen sich die Behörden eben in ihrer Ermessensausübung auf das Bestehende als Massstab zurück, was in den seltensten Fällen als geradezu willkürlich bezeichnet und deshalb von Rekursinstanzen auch nicht unterbunden werden kann. Obwohl – oder eben gerade weil – die Anforderungen an die Ästhetik im Einzelfall genauer zu umschreiben sind, wären also über die einzelne Liegenschaft hinausgehende Abklärungen und gestalterische Konzepte der öffentlichen Hand nötig, um sachgerechte Entscheide zu fördern. Dies ist aus Gründen der Rechtssicherheit und der Rechtsgleichheit besonders in denjenigen Fällen ein vorrangliches und berechtigtes Postulat, wo gestalterischen Anliegen durch Einschränkungen der im übrigen bauordnungskonformen Grundstücksnutzung zum Durchbruch verholfen werden muss (z.B. Verbot der Erstellung von Abstellplätzen im Vorgartenbereich oder aber das oben zitierte Beispiel, wo der – im übrigen plankonforme – nachträgliche Aufbau von Satteldächern untersagt wurde). Andererseits kann mit derselben Begründung nicht auf nachvollziehbare Entscheidungsgrundlagen verzichtet werden, wo der Bauherrschaft aufgrund der Ästhetik-Generalklausel auch positive Leistungen abverlangt werden können, wie z.B. die behördlich verfügte Bepflanzung einer bestimmten Grundstücksfläche in einer ganz bestimmten Art (vgl. als Beispiel die diesbezügliche gesetzliche Grundlage im oben zitierten Abs. 3 des § 238 PBG/ZH).

Gesetzlich verankerte Ästhetik-Generalklauseln als taugliche Instrumente der Siedlungsgestaltung sollen an dieser Stelle in keiner Weise in Frage gestellt werden: Nur sind die damit verbundenen schwierigen Ermessensfragen u.E. durch planerische Massnahmen soweit zu binden, wie dies je nach Situation möglich ist. Dabei ist zu beachten, dass die hier angeregten gestalterischen Aussagen und Konzepte nicht mit Grundeigentümergebindlichkeit (Bauordnung, Sondernutzungspläne, Denkmalpflege) ausgestattet zu sein brauchen, weil sie ja ausschliesslich innerhalb des den Behörden gesetzlich zugestandenen Ermessens zum Zuge kommen. Als Grundlage derartiger Ermessensbindung in der Rechtsanwendung bietet sich eine umfassende kommunale Richtplanung bzw. die Erarbeitung von → Quartiergestaltungs-Richtplänen geradezu an.

3.6 Verfahrensrechtliche Einzelfragen

3.6.1 Bewilligungspflichtige Bauvorhaben; Verfahrensarten

3.6.1.1 Generelles Bewilligungserfordernis

Bauten und Anlagen dürfen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet oder geändert werden (Art. 22 Abs. 1 RPG). Die Baubewilligung stellt eine präventive verwaltungsrechtliche Massnahme dar, die sicherstellen soll, dass ein Bauvorhaben dem gesamten einschlägigen öffentlichen Recht von Bund und Kantonen entspricht (Art. 22 Abs. 2 und 3 RPG).

Damit erstreckt sich das Bewilligungserfordernis bereits von Bundesrechts wegen notwendigerweise auch auf Umbau- und Umnutzungsvorhaben. In Ausführung dieser Bestimmungen bestehen in allen Kantonen längere – und im wesentlichen gleichlautende – Kataloge darüber, was im einzelnen unter einer baurechtlich erheblichen “Baute” oder “Anlage” zu verstehen ist. Dabei werden nur sehr untergeordnete Vorhaben von einer Bewilligungspflicht befreit, wobei diese Befreiung ausschliesslich in verfahrensmässiger Hinsicht besteht: Sie entbindet also nicht von der Einhaltung der materiellen Bauvorschriften.

• Beispiel:

In einer Wohnung werden alte Steckdosen ausgetauscht. Zwar darf man diese Massnahme ohne Bewilligung vornehmen, doch müssen selbstverständlich die entsprechenden Sicherheitsvorschriften eingehalten und deshalb auch geeignete Produkte verwendet werden.

• Beispiel:

Ein Gebäude soll im Rahmen einer minimalen Renovation lediglich aussen neu gestrichen werden, jedoch in einer anderen Farbe. Weil es sich um eine doch bereits erhebliche Investition handelt, die vielleicht nicht mit den baurechtlichen Mindestanforderungen bezüglich Einordnung in Übereinstimmung stehen könnte, wird eine solche Massnahme regelmässig der präventiven Kontrolle des formellen Baubewilligungsverfahrens unterzogen.

• Beispiel:

Ein grösseres Mehrfamilienhaus liegt in einer 3-geschossigen Wohnzone, in der nach der Bauordnung grundsätzlich auch nicht störendes Gewerbe

zugelassen ist. Das Gebäude ist zusätzlich mit einem Wohnanteil belegt. Sollen bestehende Wohnungen zu Bürozwecken umgenutzt werden, so ist eine Baubewilligung auch dann einzuholen, wenn keine bewilligungspflichtigen physischen Veränderungen vorgenommen werden. Denn es muss sichergestellt sein, dass die vorgesehenen Nutzungen vollumfänglich dem Zonenzweck entsprechen und z.B. die Parkierungsvorschriften eingehalten werden.

3.6.1.2 Verfahrensarten

Grundsätzlich werden alle bewilligungspflichtigen Bau- und Umnutzungsvorhaben im sog. *ordentlichen Baubewilligungsverfahren* geprüft. Je nach Kanton ist dazu eine kommunale oder eine kantonale Behörde zuständig (gesamte Gemeindeexekutive bzw. Ausschuss davon; Kantonsregierung oder eine einzelne kant. Amtsstelle). Unabhängig von den auf ein Bauvorhaben anwendbaren Gesetzesbestimmungen und den sich daraus allenfalls ergebenden verschiedenen Zuständigkeiten zum Entscheid in der Sache ist ein Baugesuch regelmässig bei der ordentlichen Baubewilligungsbehörde einzureichen; diese setzt dann ihren Entscheid bis zum Vorliegen von Spezialbewilligungen aus oder versieht ihn nötigenfalls mit entsprechenden Bedingungen (vgl. nachstehend → Einheit der Bewilligung). Im Rahmen des ordentlichen Baubewilligungsverfahrens ist das Bauvorhaben insbesondere auch in geeigneter Weise bekannt zu machen, damit allfällige zur Einsprache bzw. Rekurs Berechtigten sich über das geplante Vorhaben ein Bild machen können (öffentliche Auflage, Publikation und Aussteckung des Projekts).

I.d.R. ist vorgesehen, dass wenig umfangreiche Bauvorhaben in einem *vereinfachten Verfahren* bewilligt werden können. So kann z.B. auf die öffentliche Bekanntmachung verzichtet werden, wenn die Beeinträchtigung von schutzwürdigen Interessen Dritter ausgeschlossen werden kann oder dann der Kreis der Anfechtungsberechtigten eindeutig feststeht und deren schriftliches Einverständnis zum Bauvorhaben vorliegt.

Viele Umbauvorhaben wirken sich nicht auf das äussere Erscheinungsbild oder die Nutzungsintensität einer Baute aus (Ersatz technischer Installationen, Grundrissveränderungen, Einrichtung nicht anrechenbarer Bastel- oder Gemeinschaftsräume

in bestehenden Geschossen, Umnutzungen innerhalb des zonenrechtlich Zulässigen) und sind an sich gar nicht geeignet, Interessen Dritter zu beeinträchtigen; dann kann zusätzlich die Pflicht zur Aussteckung entfallen und es lässt sich das Verfahren erheblich verkürzen.

Die Gewährung einer → *Ausnahmebewilligung* erfolgt entgegen einer weit verbreiteten Auffassung nicht in einem speziellen Verfahren. Im Unterschied zu den übrigen Bauvorschriften sind jedoch echte Ausnahmetatbestände nicht von Amtes wegen anzuwenden: Der Bauherr hat ausdrücklich um die Gewährung einer Ausnahmebewilligung nachzusuchen und unterliegt einer Begründungspflicht, weshalb eine im Sinne der Bauordnung zulässige Überbauung in seinem speziellen Fall nicht unter Einhaltung der jeweils geltenden Ordnung (Regelbauweise, Sondernutzungsplan) sinnvoll bewerkstelligt werden kann. Ebenfalls charakteristisch ist, dass dem Bauherrn Ausnahmen nicht gegen seinen Willen aufgezwungen werden können; liegt eine von der Regelbauweise abweichende Überbaumöglichkeit im öffentlichen Interesse, wären also entsprechende Änderungen an der Bau- und Zonenordnung, dem betreffenden Sondernutzungsplan oder auch an hinderlichen Baulinien vorzunehmen.

Bei umfangreichen Bauvorhaben oder auch, wenn sich in bezug auf einzelne Umbauwünsche schwierige Ermessensfragen stellen, deren Beurteilung durch die Baubewilligungsbehörde im voraus nur schwer absehbar sind, kann sich das Einholen eines → *Vorentscheids* aufdrängen.

3.6.2 Vorentscheid

• **Beispiel: § 138 BauG/TG**

“Die Möglichkeiten der Überbaubarkeit eines Grundstückes oder die Erteilung einer Ausnahmebewilligung können bei grösseren Bauvorhaben Gegenstand eines Vorentscheides sein.” (Abs. 1)

“Die Bestimmungen über das Verfahren bei Baueingaben sind anzuwenden.” (Abs. 2)

“Der Vorentscheid ist für die Beteiligten und für Dritte während eines Jahres verbindlich, sofern während dieser Frist keine abweichende Baueingabe eingereicht wird. Die Bestimmungen über Widerruf und Erlöschen von Baubewilligungen sind singemäss anzuwenden.” (Abs. 3)

• **Beispiel: Art. 32 Abs. 2 BauG/BE**

“Der Bauherr kann bei grösseren Bauvorhaben oder unklarer Rechtslage zunächst um die generelle Baubewilligung nachsuchen. Für diesen Fall gilt:

- a) Das generelle Baugesuch kann namentlich die vorgesehene Nutzung, die Erschliessung des Baugrundstückes, die Lage und die äussere Gestaltung des Bauobjekts, dessen Einordnung in die Umgebung sowie ähnliche Einzelfragen zum Gegenstand haben.
- b) Die generelle Baubewilligung gilt für die damit beurteilten Gegenstände, sofern innert zwei Jahren seit ihrer Rechtskraft für das Bauvorhaben das Ausführungsprojekt zur Bewilligung eingereicht wird.”

Vor allem bei Umbauvorhaben stellt der Vorentscheid ein willkommenes Instrument zur Vermeidung unnützer Projektierungsaufwendungen dar, weil durch die vorgezogene Abklärung einzelner zentraler Fragen zweierlei erreicht werden kann:

• Umbauwünsche, die z.B. von der Erteilung einer Ausnahmebewilligung, der Gewährung der Besitzstandsgarantie oder der Zulässigkeit bestimmter gestalterischer Absichten stehen und fallen, können in einer frühen Projektierungsphase auf

ihre Realisierbarkeit hin überprüft werden lassen. Dieser Wunsch besteht ganz allgemein für *Materien, bei deren Beurteilung der Baubewilligungsbehörde erhebliches Ermessen eingeräumt wird*. Denn der Ausgang des Bewilligungsverfahrens kann in solchen Fällen oft auch unter Beizug eines erfahrenen Architekten oder Juristen nicht mit genügender Sicherheit vorausgesagt werden.

• Wenn der Vorentscheid in demselben Verfahren und mit denselben Wirkungen wie ein “normales” Baugesuch abgewickelt wird, können allenfalls zu erwartende langwierige *Rechtsmittelverfahren frühzeitig* durchgestanden werden: Wird innert der vom Gesetz vorgeschriebenen Frist dann das vollständige Baugesuch eingereicht, sind die mittels Vorentscheid geklärten Fragen einem erneuten Rechtsmittelverfahren nicht mehr zugänglich.

Die Möglichkeit des Einholens eines formellen Vorentscheides ist bisher nicht in allen Kantonen bekannt. Aus den obgenannten Gründen ist jedoch dieses Institut sehr zu empfehlen und sollte noch vermehrt bekannt gemacht werden. Folgende Punkte sind bei der Einführung dieser Verfahrensart zu beachten, damit sie auch beim Umbauen vermehrt zur Anwendung gelangen kann:

- Keine Beschränkungen in bezug auf den Umfang eines Bauvorhabens;
- keine Beschränkung auf einzelne ausgewählte baurechtliche Materien;
- Vorsehen der Möglichkeit, den Vorentscheid mit denselben Wirkungen wie eine “normale” Baubewilligung zu erwirken; insbesondere sollten auch Rekursmöglichkeiten vorgesehen werden, damit allfällige Rechtsmittelverfahren in einem frühen Projektierungsstadium durchgestanden werden können.

Abzugrenzen gilt es den Vorentscheid gegenüber dem informellen Gespräch mit einer Behörde über einzelne Fragen: *Informelle Auskunftserteilungen* – auch wenn sie durch die in der Sache zuständige Stelle erteilt werden – haben in aller Regel keine rechtliche Bedeutung. (Nur in ganz speziellen Fällen kann es aufgrund der Regel von Treu und Glauben vorkommen, dass eine Behörde in einem nachfolgenden Entscheid an von ihr früher formlos gemachte Aussagen gebunden ist).

Insbesondere zur Klärung folgender Fragen empfiehlt sich eine derartige Kontaktnahme mit den Behörden vor Inangriffnahme der Projektierung trotzdem:

- Abtasten, ob sich die Aufstellung eines → Sondernutzungsplans lohnen könnte;
- bei grossen bzw. sehr exponierten Einzelvorhaben: Frage, ob sich die Gemeinde allenfalls an der Durchführung eines Wettbewerbs beteiligen würde (finanziell und/oder mit entsprechendem Know-how);
- wenn ganz einfach Fragen über eine unklare Gesetzesbestimmung oder der dazu geübten Praxis in der Rechtsanwendung bestehen, die Einholung eines Vorentscheids aber nicht als notwendig erscheint. (Nachahmenswert ist zum Beispiel das Vorgehen der Baubehörde der Stadt Zürich: In Form einer Broschüre "Nachrichten aus der Baupolizei" werden interessierte Kreise regelmässig über die aktuelle Bewilligungspraxis zu wichtigen baurechtlichen Einzelfragen informiert).

3.6.3 Einheit der Bewilligung

Mit der Erteilung einer Baubewilligung soll die Rechtslage in bezug auf ein Bauvorhaben grundsätzlich umfassend und definitiv geklärt werden. Trotzdem ist es in einzelnen Fällen unumgänglich, die Bewilligung in Abweichung von diesem Grundsatz mit sog. Nebenbestimmungen (Bedingungen und/oder Auflagen) zu versehen.

- Beispiele für *Bedingungen*:

Ist die örtliche Baubewilligungsbehörde zur Beurteilung gewisser Einzelfragen eines Bauvorhabens nicht kompetent (z.B. Zulässigkeit der Umnutzung einer Familienwohnung nach Kant. Wohn-erhaltungsgesetz), so kann die Bewilligung gleichwohl unter der Bedingung erteilt werden, dass die betreffende Spezialbewilligung mit Erfolg eingeholt werde. (Solange diese Bedingung nicht eintritt, kann auch die Verfügung der örtlichen Baubewilligungsbehörde keine Rechtswirkungen entfalten.)

Ein Umbauprojekt konsumiert eine grössere Ausnützung als dies aufgrund der betreffenden Parzellengrösse eigentlich zulässig wäre. Der Bauherr beruft sich auf einen gesetzlich zulässigen Ausnützungstransfer, mittels dem nicht konsumierte Ausnutzungsmöglichkeiten des Nachbargrundstücks auf sein Grundstück verschoben wurden (vgl. Pt. 3.6.4.2). Die Bewilligung kann unter der Bedingung erteilt werden, dass vor Baubeginn die

entsprechende Zustimmung des Nachbarn rechtsgenügend beigebracht werde.

- Beispiel für eine *Auflage*:

Eine Bewilligung für die nach den Plänen grundsätzlich als zulässig erachteten nachträglichen Balkonbauten werden unter der Auflage erteilt, dass das Anbringen der vorgesehenen Geländersprossen in einen Höchstabstand von 12cm erfolgt.

(Trotz Auflage kann unverzüglich mit den Bauarbeiten begonnen werden. Wird die Auflage nicht eingehalten, wird sie nötigenfalls mit Verwaltungszwang durchgesetzt.)

Namentlich in bezug auf ein → Bestandesschutz beanspruchendes Projekt ergibt sich u.U. folgendes Problem: Für die Renovation oder den Umbau eines den Bauvorschriften nicht mehr entsprechenden Objekts kann der Bestandesschutz dann nicht geltend gemacht werden, wenn die vorgesehenen baulichen Massnahmen nach Art und Umfang einem Neubau gleichkommen. Oft stellt sich jedoch erst während der Bauarbeiten heraus, dass insbesondere bezüglich bestehenden technischen Einrichtungen und einzelnen tragenden Konstruktionen unvorhergesehene und sehr umfangreiche Mehraufwendungen nötig werden. In derartigen Fällen kann sich dann die Frage stellen, ob die Bewilligungserteilung im Hinblick auf das konkrete Bestandesvertrauen – also bei genauer Kenntnis des baulichen Zustandes – ebenfalls und gleichlautend hätte erteilt werden können.

Wie in solchen Fällen verfahren wird, ist in der Praxis wohl je nach Gemeinde sehr unterschiedlich (fortlaufende Bewilligung untergeordneter Projektänderungen in einem vereinfachten Verfahren bis zur Verfügung eines Baustopps) und hängt bestimmt auch von der Kapazität der öffentlichen Baukontrolle ab. Ein Zurückkommen auf den ursprünglichen Entscheid dürfte zumindest dann gerechtfertigt sein, wenn der Bauherr bestimmte Mängel bewusst verschwiegen und sich dadurch den Bestandesschutz gleichsam erschlichen hat. Zur Vermeidung von Fehlentscheiden könnte ganz generell wie folgt vorgegangen werden: Dem Bauherrn wird eine Meldepflicht auferlegt für den Fall, dass sich bis zu einer – näher zu umschreibenden – Phase der Umbauarbeiten massive Mehraufwendungen abzeichnen. Dabei hätte sich die Baubewilligungsbehörde zusätzlich ausdrücklich vorzube-

halten, je nach konkreter Situation und unter Abwägung der verschiedenen Interessen eine Neu- bzw. Umprojektierung zu veranlassen. Die Bewilligung für ein Umbauvorhaben gilt dann bei einem derartigen Vorgehen als unter der *auflösenden Bedingung* erteilt, dass die erwähnten massiven Mehraufwendungen nicht nötig werden. Zum Spezialfall der → Ausnahmegewilligung unter Beseitigungsrevers, vgl. Pt. 3.3.6.

3.6.4 Privatrecht und Baubewilligungsverfahren

3.6.4.1 Grundsatz: Nichtberücksichtigung privatrechtlicher Verträge im Baubewilligungsverfahren

Im Baubewilligungsverfahren wird ein Projekt lediglich auf seine Übereinstimmung mit öffentlich-rechtlichen Vorschriften geprüft. Gerade Umbauvorhaben stehen aber oft auch Hindernisse aus Privatrecht entgegen (Grunddienstbarkeiten, Mietverträge).

Der aus einem Privatrechtsverhältnis Berechtigte (z.B. der Mieter) hat seine Interessen vor Zivilgericht geltend zu machen. Dieser allgemeingültige Grundsatz wird von einigen kantonalen Baugesetzen ausdrücklich wiederholt. Nötigenfalls sind die Bauarbeiten dann mittels zivilprozessualer Massnahmen zu verhindern.

Privatrechtliche Hinderungsgründe eines Bauvorhabens beschlagen die Gültigkeit der Baubewilligung selbst nicht. Wird jedoch am betreffenden Privatrechtsverhältnis nichts geändert (z.B. freiwillige Ablösung einer Aussichtsservitut), so ist eine Umprojektierung und dementsprechend die Einreichung eines erneuten Baugesuchs unumgänglich.

3.6.4.2 Privatrechtliche Absprachen innerhalb nachgiebigen öffentlichen Rechts

Bestimmungen des öffentlichen Planungs- und Baurechts sind zwingender Natur. Deshalb können sie durch private Absprachen grundsätzlich nicht aufgehoben oder gemildert werden (zu möglichen Verschärfungen, vgl. → Grunddienstbarkeiten).

Stehen einem Umbauvorhaben Hindernisse aus öffentlichem Recht entgegen, ist deshalb in der Regel entweder der Weg über eine Gesetzesänderung, eine Änderung der nutzungsplanerischen Grundordnung (Umzonung), eine Sondernut-

zungsplanung oder auch der Einholung einer Ausnahmegewilligung einzuschlagen.

Durch ausdrückliche Regelung können nun aber auch öffentlich-rechtliche Bauvorschriften einer Abänderbarkeit durch Private zugänglich gemacht werden. Die Möglichkeit vertraglicher Abweichung wird in den verschiedenen kantonalen bzw. kommunalen Baugesetzen typischerweise für folgende Fälle vorgesehen:

Näherbaurecht:

- **Beispiel: § 158 Abs. 4 BauG/BS**

“Der durch das Lichtraumprofil bestimmte Grenzabstand darf bis auf 3 m verkleinert werden, sofern durch eine Dienstbarkeit oder eine öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung auf der Nachbarparzelle sichergestellt ist, dass das Lichtraumprofil gewahrt wird.”

- **Beispiel: Art. 56 BauG/TG**

“Im Baureglement und gegebenenfalls in den Überbauungsplänen ist der Grenzabstand festzulegen. Der Grenzabstand kann ungleich auf benachbarte Parzellen verteilt werden, wenn der Nachbar sich schriftlich zur Einhaltung eines entsprechenden grösseren Grenzabstandes verpflichtet. Der Gemeinderat verfügt diese Verpflichtung als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung und lässt sie im Grundbuch anmerken.”

Der Gebäudeabstand hat in der Regel dem doppelten Grenzabstand zu entsprechen und darf deshalb auch durch ein Näherbaurecht bezüglich der Grenzabstände nicht verletzt werden. Lässt eine kantonale Regelung das Näherbaurecht bis an die Grenze zu (Grenzbaurecht), so hat der Nachbar also entweder den doppelten Grenzabstand als Gebäudeabstand zu beachten oder aber es wird gefordert, dass für ihn nach Lage, Beschaffenheit und Zonenzugehörigkeit seines Grundstücks der Anbau eines Hauptgebäudes möglich ist. Diese Regelung kommt in Frage, wenn die geschlossene Bauweise zwar nicht vorgeschrieben, aufgrund der Bauordnung jedoch erlaubt ist.

Grenzbaurecht für Kleinbauten

• Beispiel: § 288 Abs. 2 PBG/ZH

“Wo nichts anderes bestimmt ist, dürfen Gebäude und Gebäudeteile, die nicht für den dauernden Aufenthalt von Menschen bestimmt sind und deren Höhe 4 m nicht übersteigt, seitlich wie rückwärtig an die Grenze gestellt werden, wenn sie

- a) gleichzeitig gebaut werden oder an ein bestehendes Gebäude anlehnen oder nicht mehr als einen Drittel der nachbarlichen Grenze beanspruchen und
- b) überdies den Mindestgrenzabstand wahren.“ (Abs. 1)

“Nachbarliche Vereinbarungen dürfen den Grenzbau erleichtern, doch bleiben die öffentlichen Interessen, insbesondere des Brand-schutzes, vorbehalten.“ (Abs. 2)

Im Gegensatz zu obgenannten Näherbaurechten für Hauptbauten hat also im Falle des zitierten Abs. 2 der zustimmende Nachbar nicht unbedingt den doppelten Grenzabstand einzuhalten bzw. sein Hauptgebäude an die Grenze zu stellen.

Ausnützungstransfer

• Beispiel: Art. 63 BauG/SG

“Die Inanspruchnahme von Nachbargrundstücken zur Berechnung der Ausnützungsziffer ist ausnahmsweise zulässig, wenn die betreffenden Grundeigentümer sich schriftlich zu einem Verzicht auf die spätere Überbauung verpflichten. Der Gemeinderat verfügt diese Verpflichtung als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung und lässt sie im Grundbuch anmerken.“

Durch den Ausnützungstransfer tritt eine Verschiebung der realisierbaren Bruttogeschossfläche von einem auf das andere Grundstück ein: Bei der Bestimmung der anrechenbaren Grundfläche darf diesem der durch private Absprache zusätzlich zugeschlagene Teil des andern Grundstücks angerechnet werden.

Insbesondere bei bereits überbauten Grundstücken ergeben sich dadurch interessante Möglich-

keiten: Wenn ein Grundstück bereits sinnvoll überbaut und das Gebäude vom entsprechenden Grundeigentümer auch in weiterer Zukunft nicht intensiver ausgenützt werden will, so kann er nicht beanspruchte Ausnützungsréserven dem Nachbar verkaufen. Eine analoge Interessenlage ergibt sich, wenn sich seine Erneuerungsabsichten auch mit nicht anrechenbaren zusätzlichen Volumen bewerkstelligen lassen (z.B. Nebenbauten, die nicht dem dauernden Aufenthalt von Menschen dienen oder in ausnützungsmässiger Hinsicht privilegierte Wintergärten, Windfänge u.ä.).

Solche Transfermöglichkeiten sind auch aus der Sicht des Gemeinwesens interessant: Lassen die Abstandsvorschriften und die Bestimmungen bezüglich Gebäudehöhe bzw. Geschosszahl einen grösseren Kubus zu, als er aufgrund der Ausnützungsziffer überhaupt realisierbar ist, so entstehen bei solchen Verschiebungen per saldo keine Unter-nutzungen.

Nutzungstransfer

• Beispiel: Art. 39a ff. BauO/Zürich

Für die Stadt Zürich wurden für Wohn- und Kernzonen in einem Plan Wohnflächenanteile aus-geschieden. Ist eine Parzelle von solchen Vorschriften betroffen, so hat der – jeweils in Prozenten zur gesamten theoretisch realisierbaren Nutzfläche angegebene – Teil der Bruttogeschossfläche Wohnzwecken zu dienen. Innerhalb eines Gebiets, das von öffentlichen Strassen, Freihalte-zonen, Wald oder Gewässern umgrenzt wird, kann eine *Verlegung des Wohnflächenanteils auf andere Grundstücke* vorgenommen werden.

Entsprechend den Ausführungen zum Ausnützungstransfer ergeben sich auch hier insbesondere in bezug auf bereits überbaute Parzellen sinnvolle Lösungen. So kann ein Grundeigentümer, der sein Gebäude auch weiterhin ausschliesslich Wohnzwecken vorbehalten will, die nicht realisierten Gewerbeflächen dem Nachbar verkaufen. Sieht der Plan für die betreffenden Parzellen z.B. einen Wohnanteil von 80% vor, so kann durch den zusätzlichen Erwerb dieser Flächen je nachdem sogar die Einrichtung eines Betriebes ermöglicht werden, der sich auf verschiedene Gebäude ver-

teilt sonst sinnvoll in diesem Quartier gar nicht einrichten liesse.

Entsprechende Transfermöglichkeiten in Bezug auf die Nutzungsart können auch vorgesehen werden im Falle der Ausscheidung von *Zweitwohnungsanteilen*, Vorschriften über *Mindestgewerbeflächen* in Industriezonen mit zugelassener Dienstleistungsnutzung u.ä.

Würdigung und Abgrenzung

Im Gegensatz zu den → Grunddienstbarkeiten bewirken die hier beschriebenen privatrechtlichen Absprachen über ein ganzes Geviert gesehen keine Minderausnützungen oder Beschränkungen in der Nutzungsart; vielmehr wird durch Verschiebung der entsprechenden Nutzungsmöglichkeiten zwischen verschiedenen Parzellen gerade die volle Realisierung des nach Bau- und Zonenordnung Zulässigen gefördert. Möglichkeiten zur Vornahme von Nutzungs- und Ausnutzungstransfers liegen deshalb sowohl im privaten wie öffentlichen Interesse an einer haushälterischen Bodennutzung.

Vor allem in bereits überbauten Perimetern kann mittels Transfermöglichkeiten elegant Sachzwängen ausgewichen werden, die sich durch bereits bestehende Bauten und ihre Nutzungen ergeben (Stellung eines gut erhaltenen Gebäudes auf der

Parzelle, fehlendes Interesse an der Vollaussnutzung einer bereits bebauten Parzelle aus wirtschaftlichen oder sozialen Gründen u.ä.). Ein auf dem begünstigten Grundstück beabsichtigtes (Um-)Bauvorhaben muss dann auch nicht aufgrund einer → Sondernutzungsplanung (die i.d.R. den Einbezug mehrerer Grundstücke nötig macht und deshalb vielleicht gar nicht zustande käme) oder auf dem Wege der → Ausnahmebewilligung ermöglicht werden.

Die veränderte Rechtslage, wie sie sich für das durch den Nutzungstransfer begünstigte Grundstück ergibt, ist von der Behörde im Baubewilligungsverfahren voll zu beachten, weil – lediglich durch private Absprache *modifiziertes – öffentliches* Recht zur Anwendung gelangt. (Dies im Unterschied zu privatrechtlichen Verträgen gem. vorstehendem Pt. 3.6.4.1). Bei Einreichung des Projekts ist der entsprechende Nachweis zu erbringen, dass der Nachbar dem Transfer zugestimmt hat. Zusätzlich muss sichergestellt sein, dass durch spätere Bau- oder Umnutzungsvorhaben auf dem verzichtenden Grundstück keine bauordnungswidrigen Zustände geschaffen werden; zu diesem Zwecke ist in aller Regel eine entsprechende private oder öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung im Grundbuch anzumerken.

4	Sondernutzungspläne	
4.1	Funktion und Wesen von Sondernutzungsplänen, Abgrenzung	110
4.2	Verhältnis zur nutzungsplanerischen Grundordnung, Abweichungsmöglichkeiten	111
4.2.1	Ersetzen oder Ergänzen der Grundordnung	111
4.2.2	Sondernutzungs-Planungspflicht	111
4.2.3	Abweichungsmöglichkeiten zugängliche Vorschriften	112
4.3	Aufstellungsverfahren, Inkraftsetzung und Rechtswirkungen	113
4.4	Vollständige Neuregelung der Bebauungsmöglichkeit anstelle der Grundordnung	113
4.5	Sondernutzungspläne, die die Grundordnung nur teilweise modifizieren	115
4.6	Würdigung	117
4.6.1	Schaffung erwünschter Handlungsspielräume	117
4.6.2	Umbausituationen angemessenes zweistufiges Verfahren	117
4.6.3	Ermöglichung und Sicherung qualitativ hochstehender Verdichtungen	118
4.6.4	Problem des Zustandekommens einer Sondernutzungsplanung am richtigen Ort	119
4.6.4.1	Im Falle privater Aufstellung	119
4.6.4.2	Im Falle der Aufstellung durch das Gemeinwesen	119
4.6.5	Gefährdete tatsächliche Realisierung der Planung	120
4.6.6	Fehlende Grundlagen zur Beurteilung des Sondernutzungsplans	120
4.6.7	Umbaugerechte gesetzliche Ausgestaltung in verfahrensmässiger und inhaltlicher Hinsicht	121

4 Sondernutzungspläne

4.1 Funktion und Wesen von Sondernutzungsplänen, Abgrenzung

Sondernutzungspläne gestalten die in der → Bau- und Zonenordnung enthaltene Grundordnung differenzierter aus. Sie werden für bestimmte umgrenzte Gebiete – die allenfalls auch Flächen verschiedener Zonentypen beinhalten können – aufgestellt. Je nach Kanton hat der Planperimeter “grössere” oder “geeignete” Gebiete zu umfassen. Für sehr kleine Perimeter und Einzelgrundstücke kann also in der Regel keine Gestaltungsplanung betrieben werden; die gesetzgeberische Überlegung ist, dass nur durch Einbezug mehrerer bzw. sehr grosser Grundstücke eine gegenüber der Grundordnung in funktionaler, städtebaulicher, architektonischer und wohnhygienischer Hinsicht bessere Überbauung gewährleistet werden könne.

Sondernutzungspläne sind Nutzungspläne i.S.v. Art. 14 ff. RPG. Sie unterstehen grundsätzlich denselben Schranken wie diese: Bei ihrer Ausarbeitung müssen also insbesondere Richtplananordnungen und zwingende Bestimmungen des übergeordneten Rechts berücksichtigt werden (z.B. Immissionsvorschriften aus USG, zwingende kantonale Mindestabstände u.ä.).

Die Regelungen der verschiedenen Kantone unterscheiden sich in bezug auf Abweichungsmöglichkeiten von der nutzungsplanerischen Grundordnung (vgl. Pt. 4.2) und insbesondere auch der zwingend vorgeschriebenen Inhaltselemente, die im Rahmen von Sondernutzungsplanungen festgeschrieben werden müssen (vgl. Pt. 4.4 und 4.5), erheblich. So kann zum Beispiel im Thurgau mit Sondernutzungsplänen nicht von der in der Grundordnung vorgeschriebenen Nutzungsart abgewichen werden (vgl. zum durch das Gemeinwesen aufzustellenden “Gestaltungsplan” § 32 Abs. 2 bzw. für die unter Zustimmung aller Grundeigentümer privat aufgestellte “Arealüberbauung” § 109 Abs. 2 BauG/TG). Demgegenüber sind nach diesen Regelungen nicht zwingend umfassende und detaillierte Anordnungen betreffend Lage, Grösse, Gestaltung sowie Art und Mass der Nutzung der einzelnen Bauten erforderlich, wie dies etwa das Zürcher Recht für den “Gestaltungsplan” gem. §§ 83 ff. PBG/ZH vorsieht.

Sondernutzungspläne im hier beschriebenen Sinne unterscheiden sich jedenfalls – also unabhängig von kantonalen Unterschieden – zumindest in verfahrensmässiger Hinsicht von → Gesamtüberbauungen:

- Die Inkraftsetzung des Sondernutzungsplans geschieht in einem politischen Verfahren durch ein Legislativorgan, weil im voraus nicht näher bestimmte Abweichungen von der Grundordnung ermöglicht werden können. Demzufolge sind solche Pläne auch bei der zuständigen kantonalen Behörde zur Genehmigung einzureichen.
- Die nachfolgende Realisierung erfordert eine separate Detailprojektierung, die nicht gleichzeitig den gesamten Planperimeter erfassen muss. Deshalb eröffnen sich mit Sondernutzungsplänen Etappierungsmöglichkeiten, wie sie gerade beim Bauen in bereits weitgehend überbauten Quartieren grundsätzlich erwünscht sind.

Einige Kantone kennen Institute, die gleichzeitig Züge der Gesamtüberbauung und einer Sondernutzungsplanung tragen: Wie bei diesen ist bis zur Bauausführung ein zweistufiges Verfahren durchzuführen, das in der dem Sondernutzungsplan nachfolgenden Detailprojektierung Etappierungsmöglichkeiten eröffnet. Dagegen sind die Voraussetzungen zur Aufstellung dieser Pläne und mögliche Abweichungen von der Grundordnung bereits durch das Gesetz genau umschrieben, wie dies bei Gesamtüberbauungen üblich ist; damit wird eine Inkraftsetzung durch die Exekutive ermöglicht.

• **Beispiel: "Gestaltungsplan" gem. § 72 ff. PBG/LU**

- "Die Mindestfläche für einen Gestaltungsplan, bei dem vom Zonenplan und Bau- und Zonenreglement und vom Bebauungsplan abgewichen werden kann, ist im Bau- und Zonenreglement festzulegen." (§ 72 Abs. 2)
- "Der Gestaltungsplan kann vom Zonenplan, Bau- und Zonenreglement oder Bebauungsplan abweichen, sofern wegen der besonderen Verhältnisse eine eigene Regelung sinnvoll erscheint und der Zonencharakter gewahrt bleibt." (§ 75 Abs. 1)
- Detailliert formulierte Qualitätsanforderungen. (§ 73, 75 Abs. 3 und 4)
- Gesetzlich im voraus bestimmte höchstzulässige Abweichungsmöglichkeiten gegenüber der Grundordnung bezüglich Geschosszahl und Ausnützung. (§ 75 Abs. 2)
- Genehmigung und Inkraftsetzung durch Gemeindeexekutive (§ 78)

Solche speziellen Sondernutzungspläne eignen sich für die innere Erneuerung von Siedlungen nur bedingt: Ihr Anwendungsbereich wird einerseits durch die starre gesetzliche Umschreibung der Voraussetzungen und Abweichungsmöglichkeiten von der Grundordnung eingeschränkt (vgl. auch Würdigung der Gesamtüberbauungen, Pt. 3.4.3).

Andererseits entbinden die Etappierungsmöglichkeiten nicht von der Pflicht, die geplante – und bereits sehr detailliert vorgezeichnete – Überbauung wie eine Gesamtüberbauung vollständig zu realisieren; denn inhaltlich entspricht ein solcher Plan weitgehend einem Ausführungsprojekt, dessen Qualitäten von der Exekutive lediglich dann rechtsgenügend beurteilbar sind, wenn auch die vollständige Realisierung der geplanten Überbauung gesichert ist (vgl. § 78 Abs. 6 PBG/LU: "Die entscheidungsgemässe Ausführung des Gestaltungsplanes ist auf Kosten der Grundeigentümer durch Anmerkung öffentlich-rechtlicher Eigentumsbeschränkungen im Grundbuch sicherzustellen"). Damit kommt aber auch ein solcher Sondernutzungsplan bei Vorliegen gestreuter Eigentumsverhältnisse in einem bereits weitgehend überbauten

Perimeter aufgrund der verschiedenartigen Disponibilität der einzelnen bebauten Grundstücke kaum in Betracht.

• **Beispiel: "Privater Gestaltungsplan" gem. § 86 Abs. 1 PBG/ZH**

- "Private Gestaltungspläne dürfen
- a) von der Bau- und Zonenordnung nur unter den Voraussetzungen und im Ausmass von Arealüberbauungen abweichen;
 - b) keine öffentlichen Interessen verletzen."

Weil durch die Exekutive gewährbar, darf auch in diesem Beispiel nur in einem zum voraus fest umschriebenen Rahmen von der Bau- und Zonenordnung abgewichen werden, weshalb sich die Anwendung insofern gegenüber den nachfolgend beschriebenen Sondernutzungsplänen erheblich einschränkt. Dagegen statuiert das Zürcher Recht im Gegensatz zum oben zitierten Beispiel des § 72 ff. PBG/LU keine Pflicht, dass die tatsächliche Ausführung der geplanten Überbauung im Zeitpunkt der Inkraftsetzung des Plans gesichert sein muss.

4.2 Verhältnis zur nutzungsplanerischen Grundordnung; Abweichungsmöglichkeiten

4.2.1 Ersetzen oder Ergänzen der Grundordnung

Betreffend das Verhältnis zwischen Anordnungen des Sondernutzungsplans und der nutzungsplanerischen Grundordnung bestehen vorab zwei grundlegend verschiedene Möglichkeiten: Entweder wird die Grundordnung durch eine in bau- und nutzungsmässiger Hinsicht umfassende Regelung ersetzt (vgl. Pt. 4.4). Oder aber es genügt, eine sachlich beschränkte Differenzierung bezüglich einzelner Teilaspekte der geplanten Überbauung vorzunehmen; diesfalls wird die Grundordnung also lediglich ergänzt (vgl. Pt. 4.5).

4.2.2 Sondernutzungs-Planungspflicht

Je nach kantonaler Regelung können auch Zonen ausgeschieden werden, in denen nur nach Sondernutzungsplänen gebaut werden darf.

• **Beispiel: "Zonen mit Planungspflicht", Art. 92 ff. i.V.m. 73 Abs. 2 BauG/BE**

"Teile der Bauzone, deren Überbauung der Landschaft oder der Siedlung besonders gut angepasst werden soll oder für die Ortsentwicklung besonders bedeutsam ist (z.B. Hanglagen, Kuppen, Altstadt- und Dorfkernzonen, Neubaugebiete), können als Zonen mit Planungspflicht (Art. 92 ff.) bezeichnet werden. (Art. 73 Abs. 2)

"Die Grundeigentümer ... haben Anspruch, dass ihnen das Bauen innert angemessener Frist ermöglicht wird. Dazu hat die Gemeinde entweder

- a) in der Grundordnung die Grundsätze der Überbauung soweit festzulegen, dass die Überbauungsordnung vom Gemeinderat beschlossen oder durch Ersatzvornahme geschaffen werden kann (Zone nach Art. 93 und 94), oder
- b) für den Fall der endgültigen Ablehnung der Überbauungsordnung ersatzweise das Bauen nach Grundordnung vorzusehen (Zone nach Art. 95)." (Art. 92 Abs. 3)

Betrifft die Sondernutzungs-Planungspflicht einen dem Art. 15 RPG genügenden Bauzonenperimeter, so wird eine der zitierten Berner Regelung entsprechende differenzierte Regelung nötig. Durch die Festsetzung des Plans auf dem Wege der Ersatzvornahme bzw. die unter gewissen Voraussetzungen alternativ vorgesehenen Überbaumungsmöglichkeiten nach der Grundordnung kann sichergestellt werden, dass das Bauzonenland in seiner Gesamtheit für die Bebauung bereitgehalten ist; denn es dürfen der baulichen Nutzung in einer nach Art. 15 RPG ausgeschiedenen Bauzone nicht Hindernisse in den Weg gestellt werden, die mit einer Neueinzonung vergleichbar sind oder einer solchen nahekommen.

4.2.3 Abweichungsmöglichkeiten zu gängliche Vorschriften

Verschiedenartige Abweichungsmöglichkeiten von der Grundordnung machen Sondernutzungspläne je nach kantonaler Regelung zu einem In-

strument, mit dem im Vergleich mit der Grundordnung sehr weitgehende Massschneiderei betrieben werden kann:

• *Abweichung von Bauvorschriften:*

Abweichungen von Vorschriften wie Abständen, Gebäudelängen- und höhenbeschränkungen, Geschoszahl, Dachformen u.ä. Solche Möglichkeiten, die insbesondere in bezug auf die äusseren Abmessungen eines Gebäudes und in gestalterischer Hinsicht angepasste Lösungen erlauben, sind in allen kantonalen Gesetzen vorgesehen.

• *Abweichungen vom Mass der Ausnützung:*

Gerade in bereits weitgehend überbauten Gebieten kann damit ein Anreiz geschaffen werden, dass der Plan auch wirklich zur Ausführung gelangt bzw. im Falle privater Aufstellung überhaupt erarbeitet wird.

• *Abweichung von Vorschriften betreffend Art der Nutzung:*

Im Rahmen von Gestaltungsplanungen darf nicht in allen Kantonen von den Nutzungsvorschriften der Grundordnung abgewichen werden (vgl. z.B. Gestaltungsplan gem. § 32 BauG/TG: "Die Nutzungsart darf nicht geändert werden. ... " (Abs. 2). Soll im Rahmen einer Gestaltungsplanung z.B. in einer Gewerbezone neu auch Wohnen ermöglicht werden, hat dies durch separate Umzonung des betreffenden Perimeters in eine Wohn- und Gewerbezone zu erfolgen.

• *Weitere Konkretisierungen innerhalb einer bestimmten Nutzungsart:*

Beispiel: § 84 Abs. 1 PBG/ZH: "Durch den Gestaltungsplan werden Zahl, Lage äussere Abmessungen sowie Nutzweise der Bauten und je nach den Umständen *innerhalb der Art der Nutzweise die nähere Aufteilung und Zweckbestimmung* bindend festgelegt;" Wenn innerhalb einer bestimmten Nutzungsart weitere Unterteilungen zulässig sind, können sinnvolle Nutzungsmischungen erreicht werden (Beispiele: Bestimmtes Verhältnis von Mehrzimmer- zu Kleinwohnungen innerhalb der Wohnnutzung; Mindestanzahl an behindertengerechten Wohneinheiten; Gewerbeflächen, die ausschliesslich Läden des täglichen Bedarfs oder dem Kleingewerbe vorbehalten werden u.ä.).

4.3 Aufstellungsverfahren, Inkraftsetzung und Rechtswirkungen

• Aufstellungsverfahren

In den verschiedenen Kantonen können Sondernutzungspläne je nachdem lediglich vom Gemeinwesen selbst oder auch von Privaten aufgestellt werden.

Das private Aufstellungsverfahren hat den Vorteil, dass die Gemeinde weder personell noch finanziell belastet wird, da die Planungskosten durch die betreffende Trägerschaft selbst zu berappen sind. Dafür entstehen Sondernutzungspläne aufgrund privater Aufstellung nicht unbedingt in Gebieten, wo es aus planerischer Sicht am vordringlichsten, sondern vorab, wo es aufgrund einheitlicher Eigentumsverhältnisse überhaupt möglich ist. Denn im Falle privater Aufstellung ist der Plan grundsätzlich von der Zustimmung aller betroffenen Eigentümer abhängig, wie sie gerade in bereits weitgehend überbauten Perimetern nicht immer erreicht werden kann. Immerhin sehen einzelne Kantone die Möglichkeit einer Allgemeinverbindlicherklärung des privat aufgestellten Sondernutzungsplans durch das Gemeinwesen vor, vgl. z.B. § 85 Abs. 2 PBG/ZH: "Liegt der Gestaltungsplan im öffentlichen Interesse, kann er als allgemeinverbindlich erklärt werden, wenn ihm die Grundeigentümer zustimmen, denen mindestens zwei Drittel der einbezogenen Flächen gehören, und wenn keine schutzwürdigen Interessen der andern Grundeigentümer verletzt werden."

• Festsetzung

Gleichgültig, ob vom Gemeinwesen oder von Privaten aufgestellt, hat die Festsetzung von Sondernutzungsplänen jedenfalls durch ein Legislativorgan zu erfolgen, weil ja im Gegensatz zur → Ausnahmegewilligung und den → Gesamtüberbauungen weitergehende – und im Baureglement nicht näher vorgezeichnete – Abweichungen von der Grundordnung vorgesehen werden können.

• Rechtswirkungen

Aufgrund der Inkraftsetzung durch das Gemeinwesen begründen alle hier besprochenen Sondernutzungspläne öffentliches Recht, das in der für das Detailprojekt einzuholenden Baubewilligung vollumfänglich zu beachten ist. (Im Gegensatz zu Überbauungsordnungen, wie sie mittels → Grund-

dienstbarkeiten unter Privaten vereinbart werden können).

4.4 Vollständige Neuregelung der Bebauungsmöglichkeit anstelle der Grundordnung

Verschiedene kantonale Regelungen sehen vor, dass im Rahmen von Sondernutzungsplanungen bereits sehr detaillierte und vor allem umfassende Anordnungen betreffend Zahl, Lage, äusseren Abmessungen sowie der Nutzweise der Bauten, der Gestaltung des Aussenraums und der arealinternen Erschliessung zu treffen sind.

• Beispiel: Gestaltungsplan gem. §§ 83 ff. PBG/ZH

"Durch den Gestaltungsplan werden Zahl, Lage, äussere Abmessungen sowie Nutzweise der Bauten und je nach den Umständen innerhalb der Art der Nutzweise die nähere Aufteilung und Zweckbestimmung bindend festgelegt;" (§ 84 Abs. 1)

Diese zwingende Regelungsdichte bewirkt zweierlei:

- Die nutzungsplanerische Grundordnung wird durch die Sondernutzungsplanung vollständig ersetzt. Damit stellt sie auch logischerweise die einzig mögliche Überbauungsvariante dar.
- Bereits im Rahmen der Sondernutzungsplanung muss eine konkrete Überbauungsidee vorhanden sein. Es wird also faktisch bereits im Rahmen der Planung ein Ausführungsprojekt erstellt. Gerade im Falle privater Aufstellung wird damit auch einem Illustrationsbedürfnis der Legislative nachgekommen: Diese will in der Regel genau wissen, zu welchem "Tarif" sich einzelne Private die durch den Sondernutzungsplan ermöglichten Vergünstigungen gegenüber der Grundordnung verschaffen können.

Durch die verschiedenen Abweichungsmöglichkeiten von der Grundordnung kann grundsätzlich die Flexibilität erreicht werden, wie sie in bereits weitgehend überbauten Perimetern oft erwünscht ist:

- *Differenzierte Gestaltungsvorschriften*

Durch differenzierte Gestaltungsvorschriften (Kubatur, Stellung und übrige äussere Erscheinung der einzelnen Bauten) lässt sich gut auf gewachsene Strukturen Rücksicht nehmen: Einerseits können damit An- und Aufbauten an bestehenden Gebäuden ermöglicht werden, wie sie im betreffenden Fall aufgrund der Parzellarstruktur und schematischen Massvorschriften der Grundordnung nicht zur Realisierung gelangen könnten. Andererseits können der Situation angepasst Baulücken geschlossen bzw. Ergänzungsbauten ermöglicht werden: Allfällige Hindernisse der Grundordnung (einheitliche Abstände, Geschosszahl, Dachform) lassen sich beheben und gleichzeitig kann mittels detaillierter Gestaltungsvorschriften eine in hohem Masse mit der vorhandenen Quartierstruktur verträgliche Verdichtung des betreffenden Perimeters erreicht werden.

- *Gezielte Erhöhung der Ausnützung*

Durch gezielte Erhöhung der Ausnützung kann unter Ausschluss übermässiger negativer Nebeneffekte ein Anreiz zur Realisierung des Sondernutzungsplans geschaffen werden. So kann z.B. der nachträgliche Ausbau eines vorhandenen Dachgeschosses zu Wohnzwecken nur dort und gezielt zugelassen werden, wo nicht mit einer erheblichen Verminderung des Wohnwertes der bereits bestehenden Wohnungen gerechnet werden muss (Stauraum, allgemein zugängliche Zinne) oder energetische Gesichtspunkte gegen einen Dachgeschossausbau sprechen (Kaltdach, Wäschetrocknung).

Gegenüber einer generellen Zulassung des Dachgeschossausbaus an bestehenden Gebäuden durch Gesetz bzw. Zonenplan können durch gezielte Ausnützungserhöhungen einer konkreten Situation angepasste Alternativen ermöglicht werden, wenn z.B. im Zusammenspiel mit der Ausnützungserhöhung wenn nötig differenzierte Massvorschriften oder Baubereiche ausgeschieden werden, damit Grundrissvergrößerungen bestehender Wohnungen möglich werden, vgl. das Beispiel am Ende dieses Abschnittes.

- *Weitere Konkretisierungen innerhalb einer bestimmten Nutzungsart*

Durch differenzierte Anordnungen betreffend zulässiger Nutzungsart können im Rahmen der Sied-

lungserneuerung funktionale Mängel eines Quartiers behoben bzw. Optimierungen des Bestehenden ermöglicht werden (z.B. gezielte Ermöglichung gewerblicher Nutzung in bestimmten Bereichen eines reinen Wohnquartiers zur Einrichtung von Quartiersversorgungsbetrieben, Anordnungen betreffend Wohnungsgrößen, Verbot von Zweitwohnungen u.ä.).

- *Beispiel für eine gezielte Erhöhung der Ausnützung verbunden mit differenzierten Bau- und Nutzungsvorschriften:*

Ein bestehendes Mehrfamilienhaus konsumiert bereits die gemäss Grundordnung zulässige Ausnützung und weist einheitliche Wohnungsgrundrisse (z.B. acht 3 1/2-Zimmerwohnungen) auf. Im Laufe der Zeit haben sich die ehemaligen Mehrpersonenhaushalte zu Betagtenhaushalten entwickelt; bei der Neubelegung von Wohnungen lassen sich aber keine Mehrpersonenhaushalte finden, weil die bestehenden Wohnungen punkto Grösse und Grundrissgestaltung modernen Anforderungen nicht mehr genügen. Anstelle der Ausnützung des Dachgeschosses kann nun mittels Sondernutzungsplan die Ausnützungserhöhung ausschliesslich zur Vergrößerung einzelner bestehender Wohnungen zugelassen werden. Stehen diesen Erweiterungsabsichten Massvorschriften der Grundordnung im Wege, sind die entsprechenden Spielräume (gezielte Herabsetzung von Abstandsvorschriften, Ausscheiden von Baubereichen) ebenfalls durch den Sondernutzungsplan zu schaffen. Wenn zusätzlich verschiedene Wohnungsgrößen verlangt werden, kann dieses durch die Sondernutzungsplanung ermöglichte differenzierte Vorgehen im hier gemachten Beispiel folgende Vorteile bringen:

- Das Dachgeschoss bleibt für die aktuelle, nicht anrechenbare Nutzung erhalten und muss nicht mit viel technischem und finanziellem Aufwand isoliert werden;
- Eine Veränderung der hausinternen Erschliessung und die Einrichtung sanitärer und anderer technischer Einrichtungen im Dachgeschoss entfällt;
- Durch die Schaffung von z.B. vier 4 1/2 oder 5-Zimmerwohnungen anstelle der Hälfte der vorhandenen 3 1/2-Zimmerwohnungen kann eine höhere Belegungsdichte des gesamten Gebäudes erreicht werden, als dies durch den Dachge-

schossausbau möglich wäre (je nachdem lediglich eine grosse sehr teure Dachwohnung oder dann zwei kleine Dachwohnungen, die im Zweifel wiederum nur von Einpersonenhaushalten belegt würden);

- Das Gebäude weist nach dem Umbau unterschiedliche Wohnungsgrössen auf; bei entsprechender Vermietpraxis führt dies zu einer gemischten Bewohnerschaft und Veränderungen in den einzelnen Haushalten kann ggf. sogar durch Umzüge innerhalb des einzelnen Objekts Rechnung getragen werden. Insbesondere können auch Betagtenhaushalte in den durch den Umbau wenig verteuerten bereits bestehenden 3 1/2- Zimmerwohnungen belassen werden.

4.5 **Sondernutzungspläne, die die Grundordnung nur teilweise modifizieren**

• **Beispiel: § 32 f. BauG/ZG (“Bebauungsplan”)**

“Bebauungspläne legen die Art der Überbauung für ein bestimmtes Baugebiet zur Erzielung von zweckmässigen und städtebaulich guten Lösungen näher fest. Neben den Bestandteilen des Baulinienplanes können sie Bestimmungen enthalten über die Ausnützung der Grundstücke, die Anordnung der Baukörper, die Geschosszahl, die Gebäudehöhe, die Dachform, die Abstände, die Gestaltung der Umgebung der Bauten und so weiter.” (§ 32)

“ Der Bebauungsplan kann vom Einwohnerat oder von den beteiligten Privaten im Einvernehmen mit dem Wohnerrat aufgestellt werden. Vorbehalten bleibt die Genehmigung des Regierungsrates.” (§ 33)

• **Beispiel: § 79 ff. PBG/ZH (“Sonderbauvorschriften”)**

“Sonderbauvorschriften ermöglichen und erleichtern die freiere Überbauung bestimmter geeigneter Gebiete nach einheitlichen Gestaltungsgrundsätzen.” (§ 79 Abs. 1).

“Sie können ferner die Voraussetzungen für besondere Nutzungsarten schaffen.” (§ 79 Abs. 2)

“Sonderbauvorschriften können von der Bau- und Zonenordnung abweichen sowie die Nutzweise nach ihrer Art und innerhalb der Art nach Aufteilung und Zweckbestimmung näher umschreiben; sie haben für die einwandfreie Einordnung, Gestaltung, Erschliessung, Ausstattung und Ausrüstung der Überbauung zu sorgen.” (§ 80 Abs. 1)

“Hochhäuser können in den Schranken dieses Gesetzes vorgesehen werden, sofern die Bau- und Zonenordnung sie nicht ausschliesst.” (§ 80 Abs. 2)

“Sonderbauvorschriften können durch einen Plan ergänzt werden, der die wesentlichen Elemente der erlaubten Überbauung wiedergibt.” (§ 80 Abs. 3)

“Sonderbauvorschriften bewirken keinen Zwang, nach ihnen zu bauen.” (§ 81 Abs. 1)

“Sie können jedoch bestimmen, dass Baubewilligungen auf ihrer Grundlage nur erteilt werden, wenn die entsprechende Überbauung des ganzen Gebiets oder näher umschriebener Teilgebiete rechtlich gesichert ist.” (§ 81 Abs. 2)

“Wird auf die eingeräumte Überbaumöglichkeit verzichtet, finden die Vorschriften der allgemeinen Bau- und Zonenordnung Anwendung.” (§ 81 Abs. 3)

“Sonderbauvorschriften können frühestens fünf Jahre nach ihrem Inkrafttreten aufgehoben werden, wenn weder eine wesentliche Bautätigkeit eingesetzt hat, die von den eingeräumten Möglichkeiten Gebrauch macht, noch entsprechende ernsthafte Bestrebungen nachgewiesen werden.” (§ 82)

Diese Arten von Sondernutzungsplänen erlauben im Gegensatz zu den unter Pt. 4.4 behandelten Typen eine *differenziertere und somit je nach kon-*

kreter Situation angepasste Instrumentierung. Weil nicht zwingend eine umfassende Regelung getroffen werden muss, bleibt die Grundordnung für diejenigen Aspekte der Überbauung ergänzend in Kraft, bezüglich derer keine Spezialregelung getroffen wird. Gegebenenfalls verbleibt somit für diese Regelungsbereiche auch ein weiterer Gestaltungsspielraum in der Ausführungsprojektion.

Neben der Möglichkeit einer differenzierten Instrumentierung ist gerade für Umbauperimeter die gemäss den zitierten "Sonderbauvorschriften" des Zürcher Rechts bestehende Möglichkeit interessant, wonach die Bebauungsmöglichkeit nach *Sondernutzungsplan als echte Alternative zur Grundordnung angeboten werden kann*, vgl. § 81 PBG/ZH. Damit eröffnen sich sowohl für die betroffenen Grundeigentümer als auch für das planende Gemeinwesen attraktive Handlungsspielräume: So muss in einer Situation, in der zwar gute (und unter Abwägung mit anderen Interessen überwiegende) Gründe für eine bestimmte mit Regelbauvorschriften bestückte Zonenausscheidung sprechen, ebenfalls im öffentlichen Interesse liegenden Alternativen nicht von vornherein jede Möglichkeit der Verwirklichung versagt werden. Die Alternative in Form des Sondernutzungsplans muss sich diesfalls natürlich sowohl baulich wie auch nutzungsmässig soweit mit der Grundordnung vertragen, dass die Realisierung von Bauvorhaben nach den verschiedenen Ordnungen auch zwischen benachbarten Grundstücken zu befriedigenden Ergebnissen führen kann. Dazu zwei Beispiele:

- Beispiel

Unter anderem zur Erhaltung der typischen Quartierstruktur und aus Gründen der Siedlungsökologie (Gewährleistung einer genügenden Durchlüftung der Innenstadt) ist im Entwurf für eine neue Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich für den weitgehend mit Einzelvillen überbauten Teil des Zürichberghangs eine spezielle Zone ausgeschieden worden. Durch die der bestehenden Körnung angepasste Überbauungsziffer (22%) und eine generelle Gebäudelängenbeschränkung von 25m werden aber manche Gebäude auf den Bestand zониert oder sogar baurechtswidrig. Im Rahmen eines Umbauvorhabens kann an solchen Objekten dann bei entsprechenden Ausnützungsreserven

ohne Verletzung von Vorschriften bezüglich der äusseren Abmessungen des Gebäudes nur noch das Dachgeschoss ausgebaut werden. Dies kann sinnvoll sein, wenn lediglich eine weitere Vergrößerung der nutzbaren Geschossfläche für die bestehende Wohneinheit oder die Einrichtung einer – nicht separat zugänglichen – kleineren Dachwohnung angestrebt wird.

Aus privaten und aus öffentlichen Interessen kann aber auch das Bedürfnis bestehen, im Rahmen eines Umbaus zwei gleichwertige, grosse Wohnungen einzurichten, um eine höhere Belegungsdichte zu erreichen. Zur Neuorganisation der internen Erschliessung und der Einrichtung von Küche und Bad im Ober- bzw. Erdgeschoss drängt sich dann allenfalls eine teilweise Erweiterung des bestehenden Kubus auf, damit das Umbauvorhaben mit vernünftigem Aufwand realisiert werden kann. Falls sich die oben erwähnten beiden Vorschriften oder auch Baulinien an einem konkreten Objekt zu restriktiv auswirken, könnte dieser Erneuerungswunsch wie folgt ermöglicht werden: Mittels Sonderbauvorschriften wird die Überschreitung der generellen Gebäudelängenbeschränkung bzw. Überbauungsziffer, die Unterschreitung von Grenzabständen oder auch die Überstellung von Baulinien erlaubt *für den Fall, dass der Umbau zur Schaffung von neuen Wohneinheiten dient und die Abweichungen von der Grundordnung zu den oben dargestellten Zwecken nötig werden*. Wenn nötig kann diese Vorschrift durch eine einfache planliche Darstellung ergänzt werden, die höchstens zu beanspruchende Baubereiche ausscheldet oder für jeden Strassenzug Baubegrenzungslinien bezeichnet, die den übrigen kommunalen Vorschriften in diesen Fällen vorgeht.

- Beispiel

In städtischen Quartieren ist oft das Bebauungsmuster des sog. Blockrands anzutreffen: In geschlossener Bauweise sind eine Vielzahl von Einzelbauten mit weitgehend einheitlichen Bautiefen hofbildend angeordnet. Typische Probleme solcher Siedlungen sind eine starke Überalterung der Bewohnerschaft bzw. ein ansässiges Mietersegment, das durch eingreifende Umbauvorhaben finanziell schnell überanstrengt würde. Zusätzlich bedürfen bauliche Massnahmen ausserhalb der bestehenden Kubatur strassenseitig aus ästhetischen und verkehrstechnischen Gründen einer dif-

ferenzierteren Regelung, als sie mittels Grundordnung zu bewerkstelligen wäre. Gleiches gilt hofseitig zur Erhaltung bzw. Steigerung der Attraktivität des Aussenraums als Spiel- und Erholungsflächen.

Die Grundordnung kann zur Vermeidung unerwünschter Umbaumassnahmen restriktiv gehalten werden, wenn mittels Sondernutzungsplan alternative Erweiterungsmöglichkeiten für ganz bestimmte Zwecke ermöglicht werden. So könnte z.B. bei Vorliegen einheitlicher Wohnungsgrössen mit kleinen Küchen und fehlenden Balkonen alternativ zur zulässigen Bautiefe nach Grundordnung eine *zusätzliche Hofbaulinie ausgeschieden werden, die lediglich zur Erstellung von Wohnküchen und/oder grosszügigen Balkonbauten ausgeschöpft werden darf*. Damit können hofseitige Liftanbauten oder Wohnraumvergrößerungen mit geringer Steigerung des Wohnwertes verhindert werden, was mittels pauschaler Erleichterungen durch die Grundordnung nicht möglich wäre. Je nach Grundrissgestaltung der einzelnen Wohnungen müssen entsprechende Möglichkeiten auch strassenseitig geprüft werden. Einer weiteren Möblierung des Strassenraums stehen nämlich – soweit keine schutzwürdigen Repräsentationsfassaden zu berücksichtigen sind – oft lediglich veraltete Baulinien im Wege: Insbesondere wenn gleichzeitig verkehrsberuhigende Massnahmen getroffen werden, können dann aber auch strassenseitige Erweiterungen aus verkehrspolizeilicher Sicht ohne weiteres hingenommen werden. Die beiden Beispiele zeigen, dass sich eine mit sozialen, städtebaulichen oder sonstigen Argumenten begründete restriktive Zonierung mittels Grundordnung dann nicht unbedingt ungünstig auswirken muss, wenn gleichzeitig sinnvolle *Alternativen* zur Qualitätssteigerung einzelner bereits bebauter Parzellen angeboten werden können. Aus der Sicht des planenden Gemeinwesens vorteilhaft ist, dass selektiv und massvolle Veränderungsprozesse initiiert werden können, wie sie in bereits bestehenden Strukturen oft erwünscht sind. Denn mit Sondernutzungsplänen bietet sich die Möglichkeit, Mehrausnutzungen vermehrt von situationsgerechten Qualitätserfordernissen abhängig zu machen.

4.6 Würdigung

4.6.1 Schaffung erwünschter Handlungsspielräume

Von Sondernutzungsplänen können entscheidende Impulse zur Erneuerung bereits wegehend überbauter Perimeter ausgehen. Der konkreten Situation angepasste Abweichungen von der Grundordnung schaffen einerseits die nötige Flexibilität. Durch sie können vorhandene bauliche und nutzungsmässige Strukturen angemessen berücksichtigt und eine entsprechende Massschneiderei betrieben werden. Andererseits kann durch gezielte Vergünstigungen erreicht werden, dass der Plan auch eine gute Verwirklichungschance hat: Werden nämlich bezüglich bereits bebauter Parzellen keine ausnutzungs- oder nutzungsmässigen Erleichterungen gegenüber der Grundordnung gewährt, besteht für den einzelnen Eigentümer wenig Anreiz, plankonforme Anpassungen an seinem Gebäudebestand vorzunehmen. Im Gegensatz zu generellen gesetzlichen Vergünstigungen und Umzonungen im Rahmen der Grundordnung können jedoch negative Nebeneffekte weitgehend vermieden werden, wenn an die durch Sondernutzungspläne initiierten Umbauvorhaben qualifizierte qualitative Anforderungen gestellt werden.

Wegen der weitgehenden Differenzierungsmöglichkeiten kann mit Sondernutzungsplänen nötigenfalls auch gut auf ästhetische bzw. städtebauliche Aspekte Rücksicht genommen werden. Insbesondere Anliegen der Denkmalpflege müssen nicht gegen den Wunsch nach einer dichteren Nutzung bestehender Siedlungsteile ausgespielt werden, wenn z.B. zur massvollen *Ergänzung und Erweiterung* schützenswerter Dorfkerne oder anderer Ensembles die Möglichkeiten von Sondernutzungsplanungen ausgeschöpft werden (vgl. → Natur- und Heimatschutz).

4.6.2 Umbausituationen angemessenes zweistufiges Vorgehen

Sondernutzungsplanungen bringen es wie erwähnt mit sich, dass zwei verschiedene Verfahren durchlaufen werden müssen, bevor es zur Ausführung der Umbauarbeiten kommen kann: In einer ersten Runde ist der Sondernutzungsplan von der Legislative festzusetzen. (Im Falle privater Ausarbeitung geht diese zusätzlich auf Kosten der betei-

lichten Eigentümer, wobei je nach kantonalem Recht Beiträge des Gemeinwesens erhältlich sind). Anschliessend ist eine Detailprojektierung auszuarbeiten, zu deren Realisierung ein Baubewilligungsverfahren durchzuführen ist. Gegenüber einer direkt auf die Grundordnung gestützten Ausführungsprojektierung dürfte sich jedoch ein zweistufiges Vorgehen lohnen bzw. keine unerwünschten Mehrbelastungen in zeitlicher und finanzieller Hinsicht mit sich bringen. Vielmehr sprechen gerade für Umbauperimeter folgende Gründe für dieses zwischen Grundordnung und Baubewilligung geschaltete Sondernutzungs-Planungsverfahren:

- Im Gegensatz zu Neubauperimetern sind für bereits bebaute Parzellen ohnehin umfangreiche *Vorabklärungen* zu treffen z.B. bezüglich vordringlich zu behebender baulicher und funktionaler Mängel, spezieller Fragen der Rentabilität, der Beibehaltung vorhandener Substanz, den Interessen der vorhandenen Mieterschaft u.ä. Zusätzlich wird in den meisten Fällen ohnehin eine *frühzeitige Kontaktnahme mit der Gemeinde* angezeigt sein, um allfällige städtebauliche Rahmenbedingungen der Erneuerung vor der eigentlichen Ausführungsprojektierung zu klären. Der Inhalt des Sondernutzungsplans entspricht also weitgehend den Ergebnissen einer ersten Planungsphase, wie sie sich in weitgehend überbauten Perimetern aus der zu bewältigenden Aufgabe heraus notwendigerweise aufdrängt. Auch im Falle einer privaten Aufstellung des Plans dürften also trotz Planauflege- und Festsetzungsverfahren insbesondere dann keine wesentlichen zeitlichen Verzögerungen in Kauf genommen werden müssen, wenn das Gemeinwesen in einer frühen Phase als Gesprächspartner einbezogen wurde und das politische Klima in der Gemeinde ungefähr abgeschätzt werden kann; diesfalls kann die Detailprojektierung fast nahtlos an die Hand genommen werden.

- Trotz den bundesrechtlichen Mindestanforderungen an die *Abänderbarkeit von Nutzungsplänen* gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG stehen einer Sondernutzungsplanung dann grundsätzlich keine Hinderungsgründe im Wege, wenn damit in qualitativer Hinsicht Anordnungen getroffen werden, wie sie im Rahmen der Grundordnung gar nicht möglich wären. Gerade wenn durch die Sondernutzungsplanung verbesserte Umbaumöglichkeiten geschaffen werden, stehen ja auch keine zu

schützenden privaten Interessen auf dem Spiel. So können von der Grundordnung abweichende Umbauvorhaben auch kurz nach deren Inkrafttreten und dann ermöglicht werden, wenn aufgrund der sog. Plangewährleistung die Änderung der Grundordnung selbst aus Gründen der Rechtssicherheit noch nicht in Frage käme.

- Stehen für eine Mehrzahl benachbarter Gebäude Umbauabsichten an, so kann nach abgeschlossener Sondernutzungsplanung innerhalb des Perimeters in verschiedenen *Etappen* erneuert werden. Das ist ein gewichtiger Vorteil gegenüber , Gesamtüberbauungen, bei denen ein konkretes Projekt in einem Guss durchgezogen werden muss.

4.6.3 Ermöglichung und Sicherung qualitativ hochstehender Verdichtungen

Wenn ein kohärentes, der → kommunalen Richtplanung in hohem Masse entsprechendes Nutzungskonzept erreicht werden kann, ist in der Regel nicht nur der Private, sondern *auch das Gemeinwesen an Mehrausnützungen und Nutzungsänderungen interessiert*: Die durch Sondernutzungspläne ermöglichte bessere Berücksichtigung bewährter baulicher und sozialer Strukturen und insbesondere auch gestalterischer Aspekte unter gleichzeitiger Nutzungssteigerung liegen ja gleichzeitig im öffentlichen und privaten Interesse. Besonders interessant ist die Möglichkeit, im Rahmen von Sondernutzungsplänen innerhalb einzelner Nutzungsarten Detaillierungen vornehmen zu können, damit für ein Quartier günstige Nutzungsmischungen und eine vielfältige Bewohnerstruktur erreicht wird.

Abweichungen von der Grundordnung bewirken in aller Regel auch wirtschaftliche Vergünstigungen; die Möglichkeit von Mehrausnützungen und lukrativeren Nutzungsarten sind denn auch hauptsächlichlicher Anreiz für Private, selbst die Ausarbeitung einer Sondernutzungsplanung an die Hand zu nehmen. Werden dabei z.B. die Einrichtung preisgünstiger Familienwohnungen, ein – oft über den Planungssperimeter positiv sich auswirkendes – gemischtes Nutzungskonzept oder die besonders gute Gestaltung eines ortsbaulich heiklen Bereichs vorgesehen, so haben auch von privater Seite aufgestellte Sondernutzungspläne eine gute Chance, die Zustimmung des Souveräns zu finden.

Durch eine Verbindung von Verdichtungsmöglichkeiten mit erhöhten Qualitätsanforderungen lassen sich die Interessen des Gemeinwesens und der Grundeigentümer im Rahmen von Sondernutzungsplanungen oft konstruktiv zusammenspannen; dies trifft vor allem dann zu, wenn die Grundordnung für überbaute Parzellen unter der Annahme restriktiv gehalten wurde, es könnten im Falle einer Um- oder Ersatzneubautätigkeit die negativen Auswirkungen gegenüber dem status quo überwiegen.

4.6.4 Problem des Zustandekommens einer Sondernutzungsplanung am richtigen Ort

4.6.4.1 Im Falle privater Aufstellung

Privat aufgestellte Sondernutzungspläne kommen nicht immer in den aus planerischer Sicht vordringlichst zu sanierenden Gebieten zur Anwendung, sondern vorab dort, wo dies aufgrund einheitlicher Eigentumsverhältnisse überhaupt möglich ist. Denn im Falle gestreuter Eigentumsverhältnisse stehen oft verschiedenste individuelle Umstände einem gemeinsamen Vorgehen im Wege: So weisen die einzelnen Gebäude unterschiedlichste bauliche Zustände auf (insbesondere wenn im Laufe der Zeit bereits punktuell Renovationen vorgenommen wurden); oder Erneuerungsabsichten werden aus Gründen eines bevorstehenden Erbfalls tabuisiert usw. Für eine private Aufstellung des Plans zusätzlich erschwerend wirkt, wenn bereits im Rahmen der Sondernutzungsplanung zwingend umfassende Anordnungen getroffen werden müssen (vgl. Pt. 4.4). Diesfalls müssten nämlich bereits zu diesem Zeitpunkt für jedes einbezogene Grundstück ganz konkrete Erneuerungsabsichten vorhanden sein.

4.6.4.2 Im Falle der Aufstellung durch das Gemeinwesen

Der Aufstellung von Sondernutzungsplänen durch die öffentliche Hand stehen vorab zwei Hindernisse im Wege:

- Nur allzu oft *fehlen schlicht die Kapazitäten* des Gemeinwesens, zeit- und sachgerecht eine der Grundordnung nachfolgende Detailplanung zu betreiben für vordringlich zu sanierende bzw. erweiterungsfähige bereits weitgehend überbaute Perimeter.

- Aber auch wenn der Wille vorhanden und die nötigen Mittel grundsätzlich verfügbar wären, kann ein Sondernutzungsplan nur selten ins Auge gefasst werden, wenn dessen *Aufstellung durch das Gemeinwesen von übermässig qualifizierten Voraussetzungen abhängig* gemacht wird. Dies trifft z.B. für den "öffentlichen Gestaltungsplan" des Zürcher Rechts zu: Gemäss § 83 PBG/ZH kann die Gemeinde nur dann selbst einen Gestaltungsplan aufstellen, wenn daran ein "wesentliches" öffentliches Interesse besteht. Ein solches ist nach der Literatur beispielsweise für Situationen anzunehmen, in denen mit dem Gestaltungsplan eine gute Überbauung im Nahbereich von Natur- und Heimatschutzobjekten oder von Stationen öffentlicher Verkehrsmittel mit hoher Leistungsfähigkeit ermöglicht werden soll bzw. wenn standortgebundene öffentliche Werke mit unvermeidbaren Immissionen in Frage stehen. Seiner rechtlichen Ausgestaltung wegen ist der öffentliche Gestaltungsplan also von vornherein nur in wenigen Teilen des Gemeindegebiets anwendbar, in denen ein qualifiziertes Interesse der Öffentlichkeit an einer detaillierten, zwingend im Umfange von § 84 Abs. 1 PBG/ZH auszugestaltenden, Sonderordnung besteht. Diese Einschränkung lässt sich aber u.E. nur rechtfertigen, wenn der Gestaltungsplan gegenüber der Grundordnung im Einzelfall als unverhältnismässig schwererer Eingriff in das Privateigentum zu qualifizieren wäre und damit kein konkretes überwiegendes öffentliches Interesse an der Sondernutzungsplanung nachgewiesen werden kann. Während dies jedoch am ehesten in Neubauparimetern zutreffen kann, wird für bereits weitgehend überbaute Perimeter wohl in vielen Fällen gerade das Gegenteil sichtbar: Oft eröffnen sich nämlich erst durch die massgeschneiderten Regelungen des Gestaltungsplans auch im privaten Interesse liegende oder dieses zumindest nicht verletzende sinnvolle Umbau- und Erweiterungsmöglichkeiten, wie sie durch die Grundordnung gar nicht angeordnet werden könnten. Die Aufstellung eines Gestaltungsplans durch das Gemeinwesen wäre dann aber nicht vom Vorliegen eines "wesentlichen" öffentlichen Interesses abhängig zu machen, sondern es sollte zum Schutze der Planbetroffenen genügen, wenn im konkreten Fall ein "überwiegendes" öffentliches Interesse nachgewiesen wird.

4.6.5 Gefährdete tatsächliche Verwirklichung der Planung

Wenn für einen Neubauperimeter Sondernutzungspläne erstellt werden, kann in aller Regel auch mit deren Realisierung gerechnet werden. Denn die damit ermöglichte Bebauungsart stellt in den meisten Fällen die einzige Möglichkeit dar, die von der Detailplanung erfassten Grundstücke baulich und somit wirtschaftlich sinnvoll zu nutzen. Demgegenüber ist die Plandurchführung in bereits weitgehend überbauten Perimetern nicht gesichert, weil die einzelnen bestehenden Bauten → Bestandesschutz geniessen. Danach dürfen einmal rechtmässig erstellte Gebäude im bestehenden Umfang unterhalten oder – je nach kantonaler Regelung – sogar angemessen erweitert werden, ohne dass neue Vorschriften einzuhalten wären. Dass die neue Planung aus diesen Gründen toter Buchstabe bleibt, ist insbesondere dann zu erwarten, wenn nicht Anreize zu deren Realisierung geschaffen werden; diesem Umstand kann in vielen Fällen durch Ermöglichung höherer Ausnutzung und/oder lukrativerer Nutzungsarten begegnet werden.

In bereits dicht bebauten Perimetern wird es jedoch auch vorkommen, dass ausschliesslich qualitative Verbesserungen angestrebt werden, weil z.B. vorab funktionale Mängel einer bestehenden Überbauung zu beheben sind und der bereits vorhandenen Dichte wegen auf Mehrausnutzungen verzichtet werden soll. Zu denken ist z.B. an Situationen, in denen aufgrund einer ungünstigen Bevölkerungsstruktur in erster Linie Grundrissveränderungen (Einführung verschiedener Wohnungsgrössen) oder andere Anpassungen innerhalb bereits bestehender Kubaturen angestrebt werden. Gerade in städtischen Verhältnissen kommt es auch häufig vor, dass eine angestrebte Intensivierung der Benützbarkeit eines Grundstücks eher durch die nachhaltige Umgestaltung des privaten Aussenraums als durch einschneidende bauliche Massnahmen an der bestehenden Baute behoben werden können.

Mangels finanziellen Anreizen muss also in solchen Fällen nach anderen Möglichkeiten gesucht werden, die Realisierung der Umbauplanung sicherzustellen. Naheliegender wäre die Auferlegung einer Baupflicht. Bei Vorliegen entsprechender gesetzlicher Grundlagen liesse sich wohl im Einzelfall auch die Erforderlichkeit einer solchen

Massnahme zur Durchführung der Sondernutzungsplanung nachweisen. Demgegenüber wirft die Voraussetzung der Verhältnismässigkeit – im Sinne des Vorliegens eines gegenüber den privaten Interessen *überwiegenden* öffentlichen Interesses – fast unlösbare Probleme auf. Denn bei der konkreten Durchsetzung bezüglich bereits bebauter Parzellen kommt die Baupflicht einer Aberkennung der Besitzstandsgarantie gleich, vgl. Pt. 8.2.

4.6.6 Fehlende Grundlagen zur Beurteilung eines Sondernutzungsplans

Wie bereits an verschiedener Stelle erwähnt, kann sich die Festsetzung einer Grundordnung aufdrängen, mit der für einen bereits weitgehend überbauten Perimeter die Auslösung eines übermässigen und ggf. undifferenzierten Veränderungsdrucks verhindert werden will (z.B. keine generelle Öffnung von reinen Industrie- und Gewerbebezonen für Dienstleistungsbetriebe, keine generelle Aufzoning in bestehenden Wohnquartieren o.ä.). Wenn sich also insbesondere zur Schonung vorhandener sozialer, wirtschaftlicher oder auch städtebaulicher Strukturen in vielen Fällen relativ restriktive Zonierungen rechtfertigen mögen, kann gleichwohl das Bedürfnis nach massvollen – durch die Grundordnung eben gerade verhinderten – Veränderungsprozessen bestehen, gegen die nichts einzuwenden wäre, wenn im Rahmen der Erneuerung genügend Qualitäten gefordert werden könnten.

Wenn nun für ein restriktiv zonierte Gebiet eine Sondernutzungsplanung aufgestellt wird, mit der stark von der Grundordnung abgewichen werden will, stellt sich aber je nachdem folgendes Problem: Gerade im Falle privater Aufstellung bedarf es einer überzeugenden Begründung, weshalb – abgesehen von den ausgewiesenen Qualitäten des Sondernutzungsplans an sich – gerade für den in Frage stehenden Perimeter im grossen Stil z.B. Abstände unterschritten, die Ausnutzung erhöht oder auch zumindest teilweise Vorschriften betreffend der Nutzungsart geändert werden dürfen. Zur nachvollziehbaren – sowohl in rechtsstaatlicher als auch demokratischer Hinsicht einwandfreien – Begründung solcher weitgehender Abweichungen von der Grundordnung müssten entsprechend ausgereifte Entwicklungskonzepte auf kommunaler Stufe erarbeitet sein, die in ihrer Aussage

kraft weit über diejenige eines Rahmennutzungsplans hinausgehen.

Diese Entwicklungskonzepte wären vorab aus zwei Gründen in Form behördenverbindlicher Pläne zu kleiden (→ kommunale Richtplanung). Einerseits eröffnet dieses formelle Vorgehen Mitsprachemöglichkeiten der Bevölkerung (zwingend durchzuführendes Mitwirkungsverfahren gem. Art. 4 RPG und je nach Kanton bzw. Gemeinde Inkraftsetzung durch ein Legislativorgan). Andererseits wird das Gemeinwesen an die formell festgeschriebenen Entwicklungsabsichten gebunden, wodurch das Planungsrisiko für privat aufgestellte Sondernutzungspläne vermindert werden kann.

4.6.7 Umbaugerechte gesetzliche Ausgestaltung in verfahrensmässiger und inhaltlicher Hinsicht

Sondernutzungspläne können je nach kantonaler Ausgestaltung lediglich vom Gemeinwesen selbst oder auch von Privaten aufgestellt werden. Zusätzlich unterscheiden sie sich z.T. erheblich bezüglich der Abweichungsmöglichkeiten von der Grundordnung (Pt. 4.2) und den zwingend festzuschreibenden Inhaltselementen des Plans (Pt. 4.4. und 4.5). Damit Sondernutzungspläne in Zukunft vermehrt auch für bereits weitgehend überbaute Perimeter zur Anwendung gelangen können, ist bei der gesetzlichen Ausgestaltung dieser Institute auf folgende Punkte zu achten:

- *Neben der Möglichkeit der Aufstellung durch das Gemeinwesen – wie sie in allen Kantonen vorgesehen ist – sollte auch die private Aufstellung des Plans möglich sein.* Damit können überzeugende, konzeptionell zusammenhängende Erneuerungsvorhaben auch für Bereiche ermöglicht werden, in denen sich das Gemeinwesen aus verschiedensten Gründen auf die Ausscheidung einer nutzungsplanerischen Grundordnung beschränkt. Private Sondernutzungsplanungen werden dort initiiert, wo tatsächlich Veränderungsabsichten vorhanden sind; damit können unergiebigere Planungsaufwendungen vermieden werden. Andererseits kann das Gemeinwesen dort und gezielt selbst differenzierte Planungen betreiben, wo dies vordringlich erwünscht ist und allenfalls aufgrund der Eigentümerstruktur oder der konkreten Planungsabsichten nicht mit einer privaten Aufstellung gerechnet werden kann.

- Vermehrt anwendbar sind Sondernutzungspläne dann, wenn mit ihnen nicht zwingend umfassende Anordnungen betreffend Zahl, Lage, äusseren Abmessungen sowie der Nutzweise und weiterer gestalterischer Merkmale der einzelnen Bauten getroffen werden müssen. *Denn selektiv instrumentierbare Sondernutzungspläne sind in viel höherem Masse auch für Perimeter anwendbar, in denen nicht gleichzeitig alle betroffenen Eigentümer eigene Erneuerungsabsichten in die Planung einbringen können:* Durch Beschränkung auf das Wesentliche (z.B. lediglich Ausscheidung von differenzierten Baubegrenzungslinien i.V.m. Anforderungen an die Gestaltung des Aussenraums) können dann auch im Zeitpunkt der Planfestsetzung nicht absehbare Entwicklungen aufgefangen werden. Speziell im Falle privater Aufstellung des Plans vorteilhaft ist, dass durch die verbleibenden Handlungsspielräume viel eher mit der Zustimmung aller Grundeigentümer gerechnet werden kann.

5	Natur- und Heimatschutz	
5.1	Einleitung	124
<hr/>		
5.2	Substanzerhaltung – Strukturschutz	125
<hr/>		
5.3	Würdigung: Einbindung der Ortsbild- und Denkmalpflege in die übrige Siedlungsplanung	125
5.3.1	Einleitung	125
5.3.2	Einzelne Instrumente des Raumplanungs- und Baurechts	126
5.3.2.1	Richtplanung	126
5.3.2.2	Nutzungsplanerische Grundordnung	127
5.3.2.3	Sondernutzungspläne	127
5.3.2.4	Baubewilligungsverfahren	127

5 Natur- und Heimatschutz

5.1 Einleitung

Die folgenden Ausführungen bleiben auf Aspekte des Ortsbild- und Denkmalschutzes beschränkt. Es ist jedoch zu beachten, dass sich moderne Planungen auch vermehrt dem Naturschutz im Siedlungsgebiet anzunehmen versuchen, so z.B. durch Renaturierung eingedolter Bachläufe, das Einrichten von Nistplätzen für Vögel usf. Eine Berücksichtigung auch dieser Themen würde jedoch den Rahmen der vorliegenden Arbeit sprengen.

Zwischen Raumplanung, öffentlichem Baurecht und Ortsbild- bzw. Denkmalschutz besteht ein enger sachlicher Zusammenhang. Entsprechend dieser inhaltlichen Affinität fallen denn auch diese Aufgaben in erster Linie in den Kompetenzbereich der Kantone und, soweit diese es vorsehen, der einzelnen Gemeinden. Trotzdem haben sich die gesetzlichen Regelungen dieser Sachbereiche im Laufe dieses Jahrhunderts nebeneinander entwickelt; bis heute bestehen in vielen Kantonen noch *separate Erlasse zum Natur- und Heimatschutz*, während das öffentliche Baurecht gesetzestechnisch – also zumindest formal – dem Planungsrecht angegliedert wurde.

Im Vergleich zur Raumplanung sind die Anliegen des Ortsbildschutzes enger: Dieser hat sich als sektorale Aufgabe in erster Linie um die Auswahl grundsätzlich schützenswerter Gebäude und Gebäudegruppen (Inventarisierung), deren Schutz und Unterhalt zu kümmern. Demgegenüber ist es Aufgabe der *Raumplanung als Querschnittsplanung*, im Rahmen von Siedlungsplanungen auch die übrigen Interessen wie z.B. diejenigen des Verkehrs, der Wirtschaft, des Umweltschutzes oder der Erholung unter dem Aspekt der übergeordneten Zielsetzung zur haushälterischen Bodennutzung und der geordneten Besiedlung einzubringen und zusammen mit den Anliegen des Ortsbildschutzes einem Abstimmungsprozess zuzuführen. Die Raumplanung als ein Mittel zur Durchsetzung des Natur- und Heimatschutzes stellt die Verfahren zur Verfügung, in deren Rahmen die Interessen an der Erhaltung eines Schutzobjekts gegen die übrigen Interessen, die es bei einer Ortsplanung zu berücksichtigen gilt, abgewogen werden können.

Auf die *Notwendigkeit einer umfassenden Interessenabwägung* macht zum Beispiel das zürcherische Planungs- und Baugesetz ausdrücklich aufmerksam: Auf der einen Seite wird festgestellt, dass das Gemeinwesen in Erfüllung aller seiner Aufgaben, also insbesondere auch bei Siedlungsplanungen, Schutzobjekte zu schonen und, wo das öffentliche Interesse an diesen *überwiegt* – und nur dann! –, ungeschmälert zu erhalten habe (§ 204 Abs. 1 PBG/ZH). Um die sachgerechte Abwägung mit anderen Aspekten der Siedlungsplanung sicherzustellen, folgt die entsprechende Anweisung, dass der Schutz in erster Linie durch Massnahmen des Planungsrechts zu erfolgen habe (§ 205 PBG/ZH); so ist z.B. bereits im Rahmen der Richtplanung auf Konflikte einer geplanten Verkehrsbaute mit Anliegen des Ortsbildschutzes aufmerksam zu machen und ggf. durch geeignete Projektänderung (Änderung der Linienführung, rücksichtsvolle Gestaltung) eine allseits befriedigende Lösung anzustreben.

In diesem Zusammenhang gilt es, einem Missverständnis vorzubeugen, das sich ebenfalls am Beispiel der Zürcher Regelung illustrieren lässt. Obwohl der Entscheid, welche Objekte im Einzelnen und v.a. auch in welchem Umfang und in welcher Art diese zu erhalten sind, nicht abschliessend vom Gesetz vorweggenommen werden kann – die nötige Abwägung mit anderen, ebenfalls von Gesetzes wegen in die Siedlungsplanung einzubringenden Interessen muss ja durch eine nachfolgende Planung erfolgen – lautet § 203 PBG/ZH in bezug auf die hier vordringlich zu beachtenden Objekte: "Schutzobjekte sind: ... lit. c) Orts-, Quartier-, Strassen und Platzbilder, Gebäudegruppen, Gebäude und Teile sowie Zugehör von solchen, die als wichtige Zeugen einer politischen, wirtschaftlichen, sozialen oder baukünstlerischen Epoche erhaltenswürdig sind oder die ein Landschaftsbild wesentlich mitprägen, samt der für ihre Wirkung wesentlichen Umgebung; ...".

Die Formulierung "Schutzobjekte sind" ist nun insofern verhänglich, als § 203 PBG lediglich die Voraussetzungen umschreibt, unter denen ein Objekt überhaupt für eine Unterschutzstellung in Betracht gezogen werden kann ("Schutzfähigkeit"). Es besteht also entgegen dem Wortlaut kein direkter gesetzlicher Schutz, wenn z.B. ein Gebäude als "wichtiger Zeuge einer baukünstlerischen Epoche" angesehen werden kann. Ein solches

Objekt ist dann aber zu inventarisieren und die Interessen an dessen Erhaltung sind von den planenden Behörden zu berücksichtigen. Bis zu einer definitiven Entscheidung sind auch geeignete Massnahmen zur Vermeidung von unerwünschten Veränderungen durch den Grundeigentümer vorzusehen (vorläufige Veränderungsverbote z.B. durch formelle Eröffnung des Inventars, individuelle Bausperre im Rahmen eines Baugesuchs zwecks Abklärung der Schutzwürdigkeit, Erlass einer Planungszone u.ä.). Nur wenn das Interesse an dessen Erhaltung in der Güterabwägung *überwiegt*, können definitive Schutzmassnahmen angeordnet werden.

5.2 Substanzerhaltung – Strukturschutz

Zur Erhaltung eines schutzwürdigen Ortsbildes stehen zwei grundsätzlich verschiedene Arten von Massnahmen zur Verfügung, die je nachdem nebeneinander zur Anwendung gelangen und sich sinnvoll ergänzen können:

- Zur *Substanzerhaltung* werden bezüglich jeder einzelnen Baute detaillierte Anordnungen getroffen. Diese stellen z.B. fest, welche Teile in ihrem Zustand zu erhalten oder dann wenigstens unter Verwendung der ursprünglichen Materialien und der entsprechenden Farbgebung zu ersetzen sind. Gerade wenn es sich beim Schutzobjekt um eine Gebäudegruppe handelt, treten aber Details der äusseren Erscheinung (wie z.B. die genauen Abstände von Fenstersprossen, Körnung des Verputzes u.ä.) oft in den Hintergrund.
- Der Schutzzweck liegt dann vielmehr darin, die wesentlichen Gestaltungselemente eines ganzen Strassenzuges oder Quartiers in seinen Grundzügen zu erhalten. Massnahmen des Strukturschutzes konzentrieren sich deshalb z.B. auf die Erhaltung typischer Baufluchten, Traufhöhen, Dachneigungen, wichtige Merkmale der Fassadengliederung, der Gestaltung des Aussenraums u.ä. Der Vorteil solcher Schutzmassnahmen, die sich vorab auf die genaue Definition von Kubatur und Ausrichtung der Baute und anderer wesentlicher Gestaltungselemente beschränkt, liegt nun darin, dass allenfalls auch strukturtypische *Neubauten* oder *Ergänzungsbauten* zugelassen werden können, ohne dass der Charakter des schützenswerten

Ensembles verloren ginge. Auch für den Fall, dass die Substanz einer oder mehrerer Bauten weitgehend erhalten werden soll, ermöglicht die Besinnung und Beschränkung auf das Wesentliche je nach Situation massvolle *Auf- und Anbauten*. Denn es ist zu berücksichtigen, dass viele schützenswerte Gebäude im Laufe der Zeit allmählich gewachsen sind; einer abermaligen massvollen Weiterentwicklung steht dann aber besonders in jenen Fällen eigentlich kein vernünftiger Grund im Wege, wenn man sich im Rahmen der Unterschutzstellung gar nicht auf einen *genauen Zustand in der Geschichte der Baute einigen kann, der geschützt werden soll*.

5.3 Würdigung: Einbindung der Ortsbild- und Denkmalpflege in die übrige Siedlungsplanung

5.3.1 Einleitung

Mangels Einbindung in die gesamte Siedlungsplanung blieb der Effekt von Bemühungen im Bereiche des Ortsbildschutzes oft darauf beschränkt, dass einzelne Objekte erfolgreich unter Schutz gestellt werden konnten; deren näheres und weiteres Umfeld hat sich im Laufe der Zeit dann aber dermassen verändert, dass diese Einzelobjekte heutzutage in manchen Gemeinden der Schweiz z.B. an überdimensionierten Strassenkreuzungen oder inmitten von Hochkonjunkturbauten stehen. Dadurch wird das Schutzziel nachträglich in Frage gestellt.

Solche Fehlentwicklungen zeugen einerseits davon, dass das Umfeld (und dessen voraussehbaren Veränderungen) einzelner Schutzobjekte von den planenden Behörden zu wenig in die Schutzbemühungen einbezogen und deshalb auch keine übergreifenden konzeptionellen Überlegungen und entsprechende Anordnungen im Rahmen der Richt- und Nutzungsplanung gemacht wurden. Andererseits blieben die Handlungsmöglichkeiten interessierter privater Kreise und Organisationen nur allzu oft darauf beschränkt, im letzten Moment den Abbruch eines einzelnen Objekts und damit lediglich das Schlimmste zu verhindern. Bessere Möglichkeiten ergeben sich für Organisationen des Natur- und Heimatschutzes, wenn ihnen durch kantonales Recht die Beschwerdelegitimation eingeräumt wird (sog. ideelle Verbandsbeschwerde).

gegen Verfügungen und Erlasse, die sich auf Vorschriften des Natur- und Heimatschutzes stützen). Damit jedoch nicht lediglich "Feuerwehrlübungen" gemacht werden können, sollte sich diese Legitimation in sachlicher Hinsicht auch ganz allgemein auf den Erlass von ortsbildschutzrelevanten Anordnungen in Nutzungsplänen erstrecken. Zusätzlich ist auf Mitwirkungsmöglichkeiten gem. Art. 4 RPG aufmerksam zu machen; dadurch kann bereits im Rahmen der Richtplanung von Kanton und Gemeinden den Anliegen des Ortsbild- und Denkmalschutzes vermehrt Gehör verschafft werden.

Es drängt sich also auf, im Rahmen der Inneren Erneuerung der Siedlungen noch vermehrt die Möglichkeiten eines wirksamen *Strukturschutzes* wahrzunehmen. Einerseits soll damit verhindert werden, dass lediglich einzelne geschützte Bauten beziehungslos in einem stark veränderten Umfeld gleichsam als "verweiste" Zeugen der Vergangenheit bestehen bleiben. Andererseits kann mit einem wirksamen Strukturschutz, der sich vorab an der Kubatur und den wichtigsten Elementen der übrigen äusseren Erscheinung der Bauten orientiert und in dessen Rahmen der öffentliche und private *Aussenraum als wichtiger Gestaltungsfaktor* seinen angemessenen Niederschlag findet, zu Lösungen beitragen, die auf die Dauer insgesamt zu befriedigenderen Ergebnissen führen als viele singuläre Einzel-Unterschutzstellungen.

Auch in Zukunft werden *gezielte Massnahmen zur Erhaltung der Substanz einzelner Bauten unumgänglich sein*. Wenn jedoch z.B. in ehemals bäuerlichen Dorfkernen mehr Wohnraum geschaffen oder auch gewerbliche Nutzungen eingerichtet werden sollen oder inmitten einer bestehenden Siedlung ein grösseres teilweise schützenswertes Industrieareal für neue Nutzungen zur Verfügung gestellt werden kann, wird es aus funktionalen und vor allem auch finanziellen Gründen gar nicht möglich sein, das architektonische Detail zu pflegen. Dann gilt es vielmehr, sich auf die wesentlichen Elemente des schützenswerten Objekts zu besinnen, Raum zu schaffen für die Ermöglichung eines sinnvollen Zusammenspiels zwischen Elementen der ehemaligen Überbauung und den neuen Nutzungen und auch durch geeignete Massnahmen, die Bezüge zur weiteren Umgebung sicherzustellen (Gestaltung des öffentlichen Raums!).

Die Mängel eines den detaillierten physischen Merkmalen des Einzelobjekts verhafteten Ortsbild- und Denkmalschutzes treten oft besonders deutlich bei sogenannten *Auskernungen* auf: Wenn z.B. "nur" die Fassade – diese aber absolut unverändert in ihrer Substanz – erhalten werden muss, entstehen unter grossem technischem und finanziellem Aufwand hinter alten Fassaden völlig neue Gebäude. Besonders stossende Ergebnisse resultieren dann, wenn mit der Erneuerung auch Nutzungsänderungen einhergehen, die dem Charakter der ehemaligen Baute in keiner Weise entsprechen. In solchen Fällen wäre ein massstäblicher Neubau, der auf die Umgebung Rücksicht nimmt und dessen Wirkungen durch geeignete Gestaltung des privaten und öffentlichen Aussenraums zusätzlich gesichert wird, oft die bessere Lösung.

5.3.2 Einzelne Instrumente des Raumplanungs- und Baurechts

Die Möglichkeiten zur Verwirklichung von Schutzabsichten werden erheblich erweitert, wenn das gesamte raumplanerische und baurechtliche Instrumentarium auch für Anliegen der Ortsbild- und Denkmalpflege nutzbar gemacht wird. Dadurch kann nicht nur das einzelne Objekt nachhaltiger geschützt werden: Durch übergreifende Konzepte und damit der Förderung eines organischen Wachstums ganzer Siedlungsteile wird auch einem vordringlichen Anliegen des modernen Städtebaus nachgekommen, das weit über die denkmalpflegerische Optik hinausgeht.

Neben der typischen denkmalpflegerischen Massnahme der Einzelunterschutzstellung mit ihren substanzerhaltenden Schutzbeschrieben und entsprechenden Erhaltungspflichten sollten insbesondere folgende Institute vermehrt in Betracht gezogen werden:

5.3.2.1 Richtplanung

Auf dieser Stufe gilt es in erster Linie, Anliegen des Ortsbildschutzes mit Vorhaben des Gemeinwehns zu harmonisieren: Konflikte z.B. mit Strassenbauprojekten oder anderen Bauvorhaben der öffentlichen Hand (grössere Verwaltungsgebäude, Spitäler, Schulhäuser usw.) sollten nach Möglichkeit bereits in dieser frühen Phase bereinigt werden können.

Soweit kantonale Richtplanungen die nachfolgende kommunale Planung in der Auswahl der nut-

zungsplanerischen Mittel bereits erheblich präjudizieren ("Vornutzungsplanung" durch den Kanton), sind allfällige Konflikte früh auszutragen, damit nach Festsetzung des kantonalen Richtplans nicht der aufwendige Weg über eine Planänderung beschritten werden muss. Voraussetzung dazu ist jedoch, dass der Gemeinde bereits entsprechende Grundlagen zur Verfügung stehen (Inventare, ortsgestalterische Konzepte), die sie deshalb frühzeitig zu erstellen bzw. dauernd den veränderten Bedürfnissen anzupassen hat.

5.3.2.2 Nutzungsplanerische Grundordnung

Insbesondere im Sinne flankierender Massnahmen kann bezüglich des näheren und weiteren Umfelds eines Schutzobjekts viel zur Erreichung des Schutzziels beigetragen werden, wenn mit Mitteln der Bau- und Zonenordnung auf einzelne Unterschutzstellungen reagiert wird:

- Ausscheidung von Freihaltezonen (Gliederung und Trennung des Baugebiets)
- Ausschluss gewisser Bauformen (Hochhäuser, Terrassenhäuser, Flachdächer)
- Bestückung verschiedener Zonen mit differenzierten Anordnungen betreffend Geschosshöhe, ortstypischen Dachformen und Abständen, Gebäudelängenbeschränkungen, Ver- oder Gebot der geschlossenen Bauweise u.ä.
- Gezielte Ausscheidung zulässiger Nutzungsarten zur Sicherstellung sinnvoller funktionaler Bezüge zwischen schutzwürdigem Ensemble und dessen näherer Umgebung.
- Einführung von Sondernutzungs-Planungspflichten für bestimmte Teile der Bauzone, vgl. Pt. 4.2.2.

5.3.2.3 Sondernutzungspläne

Mittels Sondernutzungsplänen lässt sich differenziert auf bestehende bauliche Strukturen eingehen: Nach den meisten kantonalen Regelungen können unter Abweichung von der Regelbauweise für jede einzelne Baute besondere Anordnungen bezüglich Kubatur, Stellung und anderer äusserer Merkmale getroffen werden. Durch differenzierte Situierung der Baukörper wird gleichzeitig auch die Erhaltung schutzwürdiger Merkmale des Aussenraums ermöglicht. Lässt die konkrete Situation vereinzelt auch Neubauten oder – grosszügiger Platzverhältnisse wegen – Ergänzungsbauten zu,

kann somit mittels Sondernutzungsplänen die Erhaltung typischer struktureller Merkmale durch die genaue Ausscheidung von Baubereichen sichergestellt werden.

Je nach Situation lassen sich also besonders gute Ergebnisse erzielen, wenn der Perimeter einer Sondernutzungsplanung nicht auf das schützenswerte Ensemble oder Einzelobjekt beschränkt bleibt: Durch den Einbezug weiterer Grundstücke lässt sich eine in massstäblicher und nutzungsmässiger Hinsicht in höchstem Masse mit den Schutzabsichten verträgliche Weiterentwicklung des betreffenden Ortes erreichen. (Im Kanton Zürich können massgeschneiderte Lösungen auch ausserhalb von Sondernutzungsplanungen mittels Ausscheidung einer Kernzone gem § 50 PBG/ZH ermöglicht werden. Bemerkenswert ist, dass dabei auch kantonale Mindestabstände unterschritten werden dürfen, was nach geltendem zürcherischen Recht im Rahmen von Sonderbauvorschriften und Gestaltungsplänen nicht möglich ist, vgl. § 79 ff. PBG/ZH).

Nutzungsmässige Abweichungen von der Grundordnung tragen je nachdem wesentlich zur Erreichung des Schutzzieles bei, wenn die Einrichtung einer nach der Grundordnung zulässigen Nutzung sich nur schwerlich mit dem Charakter der betreffenden Baute in Einklang bringen liesse. In einigen Kantonen sind aber solche Abweichungen gar nicht zulässig. Demgegenüber sehen andere Kantone vor, dass im Rahmen von Sondernutzungsplanungen nicht nur von der Grundordnung abgewichen, sondern gleichzeitig auch weitgehende Differenzierungen in nutzungsmässiger Hinsicht vorgenommen werden dürfen. So ist es je nachdem möglich, für bestimmte Gebäude z.B. die Nutzung des Erdgeschosses als Gaststätte vorzuschreiben oder dem Kleingewerbe vorzubehalten; ebenso können innerhalb einer grundsätzlich zulässigen Nutzungsart bestimmte Unterarten ausgeschlossen werden (z.B. Ausschluss von Spielsalons bei grundsätzlich zulässiger Gewerbenutzung, Ausschluss von Einzelappartements bei grundsätzlich zulässiger Wohnnutzung u.ä.)

5.3.2.4 Baubewilligungsverfahren

In der Phase der Projektierung und Bauausführung kann durch die Institute der → Ästhetikgeneralklausel, der → Ausnahmegewilligung oder auch der Möglichkeit des Einholens eines → Vorentscheids

im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens noch viel zum Gelingen einer den Schutzabsichten entsprechenden Renovation beigetragen werden.

(Bei frühzeitiger Kontaktnahme mit den Behörden lässt sich ggf. auch ein mit Unterstützung der öffentlichen Hand durchgeführter Wettbewerb veranstalten.) Insbesondere trifft dies für Objekte zu, die nicht direkt von substanzerhaltenden Schutzmassnahmen betroffen sind bzw. deren Gestaltung nicht mittels planerischer Mittel wie z.B. eines Sondernutzungsplans oder einer Kernzone weitestgehend vorgezeichnet wurde (Ergänzungsbauten, übrige Bauvorhaben in der näheren und weiteren Umgebung des Schutzobjekts).

Demgegenüber ist zu beachten, dass für ein von denkmalpflegerischen Anordnungen direkt betroffenes Objekt die sonst gültigen Bauvorschriften nicht einzuhalten sind, soweit sie durch substanzerhaltende Massnahmen oder andere konkrete Gestaltungsvorschriften ersetzt wurden: So macht z.B. die Pflicht, eine Baute bezüglich der inneren Raumaufteilung in ihrer Substanz zu erhalten, die Einholung einer Ausnahmegewilligung zur Unterschreitung der sonst vorgeschriebenen Mindestraumhöhen selbstverständlich überflüssig. Ebenso kann die Baubewilligungsbehörde nicht entgegen einer denkmalpflegerischen Anordnung, die z.B. eine hellblaue Farbgebung der Fassade gebietet, aufgrund der Ästhetikgeneralklausel ein blaues Gelb verlangen.

6	Mietrecht	
6.1	Einleitung	130
<hr/>		
6.2	Unterhaltsarbeiten	130
6.2.1	Unterhaltungspflicht des Vermieters	130
6.2.2	Natürliche Alterung und Abnützung der Mietsache	130
6.2.3	Aus mietrechtlicher Sicht unproblematische bauliche Massnahmen	130
<hr/>		
6.3	Umbauten (Bau- und nutzungstechnische Verbesserungen) unter Beibehaltung der ursprünglichen Mieterschaft	131
6.3.1	Die spezielle Interessenlage zwischen Vermieter und Mieterschaft	131
6.3.2	Die verschiedenen baulichen Massnahmen	132
6.3.3	Die Regelung gemäss Art. 260 Abs. 1 OR	132
<hr/>		
6.4	Bauliche Änderungen unter vorgängiger Kündigung der Mietverhältnisse	132
<hr/>		
6.5	Würdigung	133

6 Mietrecht

6.1 Einleitung

Bei Gebäuden, die nicht ausschliesslich vom Eigentümer selbst genutzt werden, können bestehende Mietverhältnisse einer baulichen Änderung im Wege stehen. Je nach Art und Zustand des Gebäudes, dem Umfang der beabsichtigten Arbeiten und der konkreten Interessenlage zwischen Vermieter und Mieter ergeben sich verschiedene Problemlagen.

Im Rahmen dieser Arbeit wird davon ausgegangen, dass auf die bestehende Mieterschaft weitgehend Rücksicht zu nehmen versucht wird: Es soll wenn möglich auf Kündigungen verzichtet werden, obwohl dies bis heute wohl die häufigste Vorgehensweise bei der Durchführung grösserer Umbauvorhaben ist (vgl. Pt. 6.4).

Die Rechtslage ist dabei je nachdem verschieden, ob es sich um reine Instandhaltungsarbeiten (grundsätzlich zulässig, vgl. Pt. 6.2.3) oder um eigentliche Änderungsvorhaben handelt (vgl. Pt. 6.3). Letztere könnten in Zukunft vermehrt an Mieterinteressen scheitern: Wenn nämlich Änderungen als reine "Luxussanierungen" zu taxieren wären – die einseitig oder sogar ausschliesslich dem Vermieter Vorteile (Mehreinnahmen) bringen – haben die Mieter gute Chancen, unter Berufung auf Art. 260 Abs. 1 OR solchem Ansinnen entgegenzutreten (Voraussetzung der Zumutbarkeit der Massnahme für den Mieter).

Besondere Beachtung verdient der Fall einer Handänderung der Liegenschaft, weil Umbauvorhaben oft im Anschluss an Eigentumswechsel vorgenommen werden.

Gemäss Art. 261 Abs. 1 OR tritt der Erwerber von Gesetzes wegen in die bestehenden Mietverhältnisse ein. Er wird also m.a.W. den Mietern zu derselben Rücksicht verpflichtet, wie wenn er die betreffenden Mietverträge selbst eingegangen wäre; nur gerade eine minimal erweiterte Kündigungsmöglichkeit bei dringendem Eigenbedarf unterscheidet seine Rechtsstellung von derjenigen der ursprünglichen Vermieterschaft, vgl. Art. 261 Abs. 2 lit. a OR.

Solchen Problemen wird üblicherweise nach dem folgenden Muster ausgewichen. Als Beispiel diene die häufig anzutreffende Situation bei einem Erb-

fall: Die Erben übernehmen ein Gebäude, an dem zu Lebzeiten des Erblassers keine oder nur minimale Instandhaltungs- oder Erneuerungsarbeiten vorgenommen wurden. Entschliessen sie sich zum Verkauf der Liegenschaft, wird zwecks Optimierung des Verkaufserlöses oft vorgängig allen Mietern gekündigt – unter Einkalkulation allfälliger Erstreckungsfristen –, um die Liegenschaft "mieterfrei" übergeben zu können. Diese Vorgehensweise verschafft dem Erwerber entsprechenden Handlungsspielraum zur Vornahme von Umbauten, und er kann nach Abschluss der Bauarbeiten das Gebäude vollständig neu vermieten.

6.2 Unterhaltsarbeiten

6.2.1 Unterhaltungspflicht des Vermieters

Im Mietvertrag verpflichtet sich der Vermieter, die Sache in einem zum vorausgesetzten Gebrauch tauglichen Zustand zu übergeben und auch zu erhalten, Art. 256 Abs. 1 OR. Dieser Unterhaltungspflicht tritt eine entsprechende Pflicht des Mieters gegenüber: Er muss Arbeiten an der Sache dulden, wenn sie zur Beseitigung von Mängeln oder zur Behebung oder Vermeidung von Schäden notwendig sind, Art. 257h Abs. 1 OR.

6.2.2 Natürliche Alterung und Abnutzung der Mietsache

Durch die unvermeidliche Alterung gewisser Bauteile und den bestimmungsgemässen Gebrauch der Mietsache durch den Mieter werden periodisch wiederkehrend gewisse Reparaturen oder werterhaltende Massnahmen nötig. Sie dienen dazu, auch längerfristig den gemäss Mietvertrag bestimmungsgemässen Gebrauch der Sache sicherzustellen; deshalb sind die entsprechenden Kosten grundsätzlich vom Vermieter zu tragen, d.h. sie dürfen nicht auf den Mieter überwält werden. Nur bei – individuell ausgewiesenen – Steigerungen der Gebäudeunterhaltskosten dürfen entsprechende Mietzinsaufschläge vorgenommen werden. (Zu diesen Kostensteigerungen vgl. Art. 12 und 20 VMWG i.V.m. Art. 269a lit. b OR).

6.2.3 Aus mietrechtlicher Sicht unproblematische bauliche Massnahmen

Unter rechtzeitiger Anzeige der vorgesehenen Unterhaltsarbeiten und Rücksichtnahme auf die

Interessen des Mieters bei deren Durchführung (Art. 257h Abs. 3 OR) kann der normale Unterhalt eines Gebäudes inkl. der Ersatz einzelner Bauteile zur Angleichung der Lebensdauer mit den übrigen Bauteilen i.d.R. problemlos durchgeführt werden. Bei dieser periodischen Instandstellung handelt es sich z.B. um Massnahmen folgender Art:

Erneuerung bzw. Ausbesserungen von Dachhaut, Aussenanstrich, Fensterabdichtungen – aber auch Neutapezierung der Wände, Streichen der Decken u.ä. Zusätzlich kommen verschiedene technische Instandhaltungsarbeiten in Betracht wie etwa die unausweichliche Erneuerung der Zentralheizung (nicht aber deren Neuinstallation anstelle bestehender Etagenheizungen!), das Ersetzen von ungenügenden elektrischen Einrichtungen usf.

Gemäss Art. 260 Abs. 1 OR kann der Vermieter Erneuerungen und Änderungen an der Sache nur vornehmen, wenn sie für den Mieter *zumutbar* sind und wenn das Mietverhältnis *nicht gekündigt* ist. Die Frage der “Zumutbarkeit” stellt sich vor allem bei eigentlichen Umbauten, die auch entsprechende Vertragsanpassungen nach sich ziehen (vgl. Pt. 6.3). Bei reinen Unterhaltsarbeiten dürfte sie kaum aktuell werden.

Bei gekündigtem Mietverhältnis kann es jedoch vorkommen, dass auch mit reinen Unterhaltsarbeiten zugewartet werden muss. Dürfte nämlich der Vermieter Erneuerungsarbeiten selbst nach erfolgter Kündigung ausführen, so hätte der Mieter nur die Unannehmlichkeiten zu tragen, die damit verbunden sind, aber praktisch keinen Nutzen mehr davon. Deshalb kann die Duldungspflicht des Mieters gem. Art. 257h Abs. 1 OR entfallen; dann können entsprechende Arbeiten erst vorgenommen werden, wenn der Mieter ausgezogen ist. Demgegenüber wäre eine Duldungspflicht wohl zu bejahen in einem Fall, wo der Vermieter die Arbeiten aus gewichtigen Rationalisierungsgründen in allen Wohnungen des Hauses gleichzeitig durchführen lässt und sich ein Mieter zufällig in gekündigtem Mietverhältnis befindet.

6.3 Umbauten (Bau- und Nutzungstechnische Verbesserungen) unter Beibehaltung der ursprünglichen Mieterschaft

6.3.1 Die spezielle Interessenlage zwischen Vermieter und Mieterschaft

Aus der Sicht des Mieters stellen wertvermehrende Investitionen des Eigentümers oft eine unwillkommene Mehrbelastung dar. Besonders typisch ist der Fall, in dem eine junge Familie vor Jahren z.B. eine 4-Zimmerwohnung bezogen hat, die damals dem üblichen Standard entsprochen hat. Unterdessen wurde aus dem Familien- ein Betagtenhaushalt mit nurmehr ein oder zwei Personen, denen einerseits bestimmt genügend Wohnraum zur Verfügung steht, die sich andererseits aber vor allem auch an den Ist-Zustand gewöhnt haben. In solchen Fällen sind aus der Sicht der Mieterschaft weder die Einrichtung einer Zentralheizung, das Anbringen von Balkonen oder eines direkten Gartenausgangs noch irgendwelche anderen komfortsteigernden baulichen Massnahmen erwünscht; grundsätzlich wird jeder Art von Modernisierung skeptisch gegenübergestanden.

Viele Vermieter nehmen auf solche Verhältnisse Rücksicht und warten mit entsprechenden Umbauten freiwillig zu. In grösseren Mehrfamilienhäusern kann aber nicht immer auf spezielle Anliegen einzelner Mieter eingegangen werden.

Der Vermieter kommt im Rahmen einer umsichtigen Gebäudebewirtschaftung um die Berücksichtigung gewisser ökonomischer Grundsätze nicht herum: Insbesondere Fragen der rationellen Vornahme von baulichen Massnahmen, aber je nach Lage des Objekts auch Überlegungen zur langfristigen Vermietbarkeit, lassen sich nicht immer vollends mit den Interessen der aktuellen Mieterschaft in Einklang bringen.

Besonders häufig werden sich etwa Rationalisierungsmassnahmen aufdrängen, wenn ohnehin verschiedene Unterhaltsarbeiten (vgl. Pt. 6.2) anstehen, die bereits für sich eine relativ aufwendige Planung, das Einholen einer Baubewilligung und das Engagement verschiedenster Handwerker nach sich ziehen. In solchen Fällen liegt es im Interesse des Eigentümers, allfällige Umbauwünsche gerade im selben Anlauf “mitzuziehen”, auch wenn aus der Sicht der Mieter mit solchen Vorha-

ben noch ein paar Jahre zugewartet werden könnte (z.B. Ausbau des Dachgeschosses bei umfassender Instandstellung des Daches, Grundrissveränderungen im Zuge aufwendiger Erneuerung technischer Installationen oder das Anbringen von Balkonen bei einer Renovation der Fassade).

6.3.2 Die verschiedenen baulichen Massnahmen

Unter den bau- und nutzungstechnischen Verbesserungen sind je nach Objekt alle baulichen Massnahmen zu verstehen, die über reine Unterhaltsarbeiten hinausgehen aber unter weitgehender Erhaltung des Bestehenden vorgenommen werden. Dabei kann es sich z.B. um Aus- oder Anbauten, Grundrissveränderungen oder auch umfangreichere Massnahmen in der Aussenraumgestaltung – insbesondere auch der Neuregelung der Parkierung – handeln.

Werden mehrere bau- und nutzungstechnische Verbesserungen gleichzeitig vorgenommen, resultieren in der Regel dermassen grosse Umtriebe bei den Bauarbeiten und vor allem auch einschneidende Mietzinserhöhungen, dass sich solche Totalsanierungen nur unter vorgängiger Kündigung aller Mietverhältnisse durchführen lassen. Diesfalls werden dann die Mietverträge nicht nur der erbrachten Mehrleistung des Vermieters entsprechend angepasst – wie in diesem Abschnitt davon ausgegangen wird –, sondern es werden auf den Zeitpunkt der Beendigung der Bauarbeiten durchgehend neue Mietverträge eingegangen (vgl. Pt. 6.4).

6.3.3 Die Regelung gemäss Art. 260 Abs. 1 OR

Der Vermieter hat die Mietsache während der ganzen Mietdauer im vertraglich vereinbarten Zustand zu erhalten. Er ist deshalb zur Vornahme der nötigen Unterhaltsarbeiten berechtigt und verpflichtet (vgl. Pt. 6.2). Andererseits braucht sich der Mieter eine für ihn in finanzieller Hinsicht belastende Änderung der einmal vereinbarten Qualität der Mietsache nicht unbedingt gefallen zu lassen, auch wenn diese objektiv Komfortsteigerungen mit sich bringt.

Dem Interessenkonflikt zwischen sinnvollen Erneuerungsabsichten des Vermieters und dem Recht des Mieters, die Sache im einmal angetretenen Zustand zu benützen, will Art. 260 Abs. 1 OR

gerecht werden: Während bestehendem Mietverhältnis kann der Vermieter Erneuerungen und Änderungen an der Sache nur vornehmen, wenn sie für den Mieter "zumutbar" sind. Was in einer konkreten Situation unter Zumutbarkeit zu verstehen ist, kann nicht generell gesagt werden, sondern hängt von einer umfassenden Interessenabwägung im Einzelfall ab. Je nach Objekt und Mieterschaft werden folgende Faktoren mehr oder weniger ins Gewicht fallen:

- Notwendigkeit bzw. Nützlichkeit der Massnahme;
- bestimmte Rationalisierungsüberlegungen, die für die Änderung sprechen;
- voraussichtliche Beeinträchtigung der Mieterinteressen;
- Dauer des Mietverhältnisses, insb. auch Zeitpunkt des Ablaufs eines befristeten Mietverhältnisses oder einer vorgemerkten Miete (Art. 261b OR i.V.m. Art. 959 ZGB);
- planerische Absichten des Gemeinwesens im betreffenden Gebiet.

Von Gesetzes wegen kann also der Vermieter nicht völlig an den Interessen seiner Mieterschaft vorbezielende Vorhaben durchziehen. Andererseits darf es aber auch nicht dazu kommen, dass einzelne Mieter sich stur und mit richterlicher Hilfe berechtigten Anliegen des Vermieters widersetzen können. Falls nicht restlos Gerechtigkeit bringend, so wird Art. 260 Abs. 1 OR doch zumindest dazu beitragen, dass die Vertragsparteien in einem frühen Zeitpunkt an einen Tisch finden und eine möglichst allseits befriedigende Umbauvariante ausgehandelt werden kann.

6.4 Bauliche Änderungen unter vorgängiger Kündigung der Mietverhältnisse

Die radikalste Methode von Vermietern, irgendwelchen Problemen auszuweichen, stellt die Kündigung des Mietverhältnisses dar: Nach Ablauf allfällig gewährter Erstreckungsfristen wird das Gebäude vollständig geräumt und die Bauarbeiten können ohne weitere Umtriebe vorgenommen werden. Anschliessend werden durchwegs neue Mietverträge eingegangen. Dabei wird es erfahrungsgemäss die Regel sein, dass sich die ehema-

lige Mieterschaft aus finanziellen Gründen nicht mehr einmieten kann (sog. Wegsanierung). Zu beachten ist, dass die Erstreckung einer Kündigung dann ausgeschlossen ist, wenn der Mietvertrag, "im Hinblick auf ein bevorstehendes Umbau- oder Abbruchvorhaben ausdrücklich nur für die beschränkte Zeit bis zum Baubeginn oder bis zum Erhalt der erforderlichen Bewilligung abgeschlossen wurde." (Art. 272a lit. d OR). Ebenfalls ausgeschlossen ist die Erstreckung "in der Regel" dann, "wenn der Vermieter dem Mieter einen gleichwertigen Ersatz für die Wohn- oder Geschäftsräume anbietet." (Art. 272a Abs. 2 OR).

6.5 Würdigung

Wenn es dem Vermieter grundsätzlich ein Anliegen ist, die bisherige Mieterschaft trotz anstehenden Umbauvorhaben beibehalten zu können, zwingt Art. 260 Abs. 1 OR zu einem Gespräch zwischen den Vertragsparteien in einer frühen Projektierungsphase. Objektiv überflüssige Umbauvorhaben sollten damit verhindert werden können. Das neue Mietrecht kann also dazu beitragen, dass einmal eingelebte soziale Netze und die Vertrautheit mit einem lieb gewordenen Umfeld nicht durch einseitige Interessen des Vermieters zerschlagen werden. Damit versucht das Privatrecht mittels Mieterschutzvorschriften eine Lücke zu schliessen, die das öffentliche Baurecht in dieser Differenziertheit (Abwägung der Interessen im Einzelfall je nach Objekt und konkreter Mieterschaft) gar nicht sinnvoll regeln könnte (generelle Abbruchverbote, Wohnhaltungsgesetze). Die Erfahrung zeigt jedoch, dass die Kündigung aller Mietverhältnisse die heute wohl meistverbreitete Vorgehensweise ist, um grössere Umbauvorhaben an Einzelobjekten durchzuführen. Je nach Eigentümerstruktur (keine Möglichkeit zur Vornahme von Mischrechnungen in der Mietzinsbelastung für die Mehrzahl der privaten Hauseigentümer) und Zustand der betreffenden Baute ist eine Kündigung in manchen Fällen gar nicht zu umgehen, weil für viele Mieter in Altliegenschaf-

ten auch geringe Mietzinserhöhungen nicht verkraftbar sind. Es darf jedoch auch nicht unerwähnt bleiben, dass sich die innere Erneuerung der Siedlungen ohne erhebliche Neuinvestitionen gar nicht bewerkstelligen lässt und deshalb immer zu gewissen Umschichtungen in der Mieterschaft führen wird. Trotzdem entstehen für den einzelnen Mieter Härten. Aufgrund der heutigen Wohnsituation wäre wünschenswert, wenn im Falle einer aufwendigen Sanierung oder des Ersatzneubaus für die angestammte Mieterschaft vermehrt innerhalb des Quartiers Ersatz beschafft werden könnte; eine Wohnungsvermittlung der Gemeinde, die sich nicht nur eigentlichen Sozialfällen annähme, könnte vielleicht in einigen Fällen Hilfe bringen. Auch eine solche Massnahme muss aber erfolglos bleiben, wenn das Umbauen von Altliegenschaften zu stark und undifferenziert gefördert wird. So führt eine generelle Gewährung von Mehrausnutzungen (Ermöglichung von Dach- und Untergeschossausbauten durch Gesetze, generelle Aufzonen) nur allzu oft zu einer vorzeitigen "Umbau-reife": Die noch ungenügende Amortisation eines Gebäudes wird dann durch die realisierte Mehrausnutzung und die frühzeitige Renovation auch der bereits bestehenden Wohnungen kompensiert. Wenn aber – was für einigermaßen gut nachgefragte Lagen in Zukunft vermehrt zu befürchten ist – kein vernünftiges Verhältnis zwischen Altliegenschaften und renovierten Gebäuden besteht, wird es nicht bei den erwähnten Umschichtungen innerhalb einzelner Siedlungen bleiben. Weniger leistungsfähige Mieter werden dann schlicht in andere Regionen verdrängt. Bei grösseren Überbauungen, insbesondere bei Genossenschaftsbauten, Liegenschaften von institutionellen Anlegern oder der öffentlichen Hand kommen Massenkündigungen entweder aus rechtlichen oder aber politischen Gründen gar nicht in Frage. In solchen Fällen werden Sanierungskonzepte erarbeitet, die unter weitgehender Berücksichtigung der Mieter realisiert werden können (Möglichkeit von Mischrechnungen; etappenweiser Umbau von Grossüberbauungen, vgl. auch Pt. 3.4.3.2 zur Gesamtüberbauung).

7	Grunddienstbarkeiten, Parzellarordnung	
7.1	Einleitung	136
<hr/>		
7.2	Arten umbauhindernder Grunddienstbarkeiten	136
<hr/>		
7.3	Änderung und Ablösung von Grunddienstbarkeiten	136
7.3.1	Durch Vertragsänderung	136
7.3.2	Durch den Zivilrichter	136
7.3.3	Durch Änderungen der Parzellarordnung	137
7.3.3.1	Landumlegung	137
7.3.3.2	Grenzbereinigung	137
<hr/>		
7.4	Würdigung	138

7 Grunddienstbarkeiten, Parzellarordnung

7.1 Einleitung

“Ein Grundstück kann zum Vorteil eines andern Grundstücks in der Weise belastet werden, dass sein Eigentümer sich bestimmte Eingriffe des Eigentümers dieses andern Grundstücks gefallen lassen muss oder zu dessen Gunsten nach gewissen Richtungen sein Eigentumsrecht nicht ausüben darf.” (Art. 730 Abs. 1 ZGB). Mittels solchen sog. Grunddienstbarkeiten können gegenüber den Bau- und Nutzungsvorschriften des öffentlichen Baurechts grundsätzlich nur Einschränkungen, nicht aber Erleichterungen vorgesehen werden; deshalb wirken sie sich in der Regel (um-)bahindernd auf das belastete Grundstück aus.

Zu privatrechtlichen Absprachen innerhalb nachgiebigen öffentlichen Rechts und deren dinglichen Sicherung mittels Grunddienstbarkeiten vgl. → Privatrecht und Baubewilligung, Pt. 3.6.4.

7.2 Arten umbauhindernder Grunddienstbarkeiten

Mittels Grunddienstbarkeiten können Private unter sich die bauliche oder nutzungsmässige Grundstücksnutzung in beliebiger Art und Intensität einschränken. Häufig auftretende Belastungen sind:

- *In bezug auf die Nutzungsart:*
 - Beschränkung auf reine Wohnnutzung, obwohl das öffentliche Recht auch die Einrichtung eines mässig störenden Gewerbebetriebs zulassen würde;
 - Ausschluss gewisser speziell bezeichneter Nutzungsarten (z.B. Restaurant, Spielsalon o.ä.);
- *In bezug auf die Nutzungsintensität:*
 - “Villenservitute”, nach denen auf einer Parzelle lediglich eine Hauptwohneinheit erstellt werden darf;
 - Festsetzung privater Ausnutzungsziffern;
- *In bezug auf Kubatur und Stellung der Baute:*
 - Servitutarische Verschärfung der öffentlich-rechtlichen Abstandsvorschriften;

- Regelung, wonach ein Gebäude in seiner Höhenentwicklung eine bestimmte Kote nicht überschreiten darf.

Häufigste Motivation zur Errichtung von Dienstbarkeiten obgenannter Art sind je nachdem das Bedürfnis, ein Quartier weitmöglichst von Werk- oder Freizeitverkehr freizuhalten, einem Grundstück auf unabsehbare Zeit hinaus eine bestimmte Aussicht zu sichern oder auch das Bedürfnis gewisser Kreise, “ewig unter sich” zu bleiben (Villenservitute). Dabei werden Rechte und Pflichten nicht selten gegenseitig eingeräumt bzw. auferlegt: Insbesondere vor Einführung des modernen öffentlichen Baurechts entstanden auf diese Weise eigentliche Quartierbauordnungen auf privatrechtlicher Grundlage.

7.3 Änderung und Ablösung von Grunddienstbarkeiten

Die Aufhebung bzw. Änderung umbauhindernder Grunddienstbarkeiten kann auf verschiedene Art erfolgen:

7.3.1 Durch Vertragsänderung

Grunddienstbarkeiten basieren auf privatrechtlicher (vertraglicher) Grundlage. Deshalb können sie durch Vertragsänderung und entsprechender Änderung im Grundbuch auch abgeändert oder aufgehoben werden. Obwohl bei Aufhebung bestehender Belastungen z.T. horrendes Loskaufsummen bezahlt werden müssen, dürfte die Ablösung von Servituten durch gegenseitige Übereinkunft in bereits überbauten Perimetern die häufigste Vorgehensweise sein.

7.3.2 Durch den Zivilrichter

Ganz oder zumindest fast nutzlos gewordene Dienstbarkeiten, welche die rationelle Ausnutzung des belasteten Grundstücks hindern, haben keine Existenzberechtigung; sie sollen aufgehoben werden können. Der Eigentümer des belasteten Grundstücks kann mittels Klage die Löschung der Dienstbarkeit verlangen, wenn diese für das belastete Grundstück alles Interesse verloren hat (Art. 736 Abs. 1 ZGB). Um rechtsmissbräuchliches Beharren auf einer servitutarischen Berechtigung zu vermeiden, kann gemäss Abs. 2 derselben Bestim-

mung die Dienstbarkeit gegen Entschädigung ganz oder teilweise abgelöst werden, wenn ein Interesse des Berechtigten zwar noch vorhanden, aber im Vergleich zur Belastung von unverhältnismässig geringer Bedeutung ist.

Art. 736 ZGB erlaubt es, in stossenden Fällen eine zwangsweise Ablösung bzw. Änderung einer Grunddienstbarkeit zu erwirken. Da jedoch nur die Befreiung von für den privaten Berechtigten objektiv nutzlos gewordenen Belastungen ermöglicht werden will, kann diese Bestimmung im Rahmen der inneren Erneuerung wohl nur in den seltensten Fällen Hilfe bringen.

7.3.3 Durch Änderung der Parzellierung

7.3.3.1 Landumlegung

Ihrem Zweck entsprechend, eine bauordnungskonforme Bebauung zu ermöglichen, sind im Rahmen einer Landumlegung bauverhindernde Grunddienstbarkeiten zu bereinigen. In bereits überbauten Perimetern kommt dieses Verfahren jedoch in den seltensten Fällen zur Anwendung, weil in der Regel punktuelle Veränderungen auf einer einzelnen Parzelle vorgenommen werden. Landumlegungen werden aber meist für noch unüberbaute grössere Flächen vorgenommen. Damit wird nicht nur die Überbaubarkeit für den Privaten sichergestellt; die neue definitive Landteilung erlaubt auch dem Gemeinwesen, die nötige Erschliessungstätigkeit zu planen und auszuführen (Quartierstrassen, Ver- und Entsorgungsanlagen).

Im Rahmen der inneren Erneuerung von Siedlungen kommt die Baulandumlegung praktisch nur für eigentliche Gebietssanierungen in Frage, bei denen grossflächig die bestehenden Bauten abgebrochen und ein völlig neues Quartier erstellt wird. In den allermeisten Situationen dürfte eine solche Massnahme aus sozialen und städtebaulichen Überlegungen gar nicht erwünscht sein. Aufgrund des (Rest-)Wertes der bestehenden Bauten und Erschliessungsanlagen ist sie vielleicht auch in finanzieller Hinsicht gar nicht attraktiv. Kommt dazu, dass bei gestreuten Eigentumsverhältnissen kaum je alle Eigentümer im selben Zeitpunkt für einen "Quartierneubau" zu bewegen wären und jede einzelne Baute grundsätzlich → Bestandeschutz genießt: Der zwangsweise Abbruch einer gebrauchsfähigen Liegenschaft müsste an der Ei-

gentumsgarantie scheitern. Nur gerade bei grossflächig auftretenden polizeiwidrigen Zuständen könnte wohl eine solche Massnahme gegen den Willen der betroffenen Eigentümer als verhältnismässiger Eingriff in das Eigentum angesehen und deshalb auch durchgezogen werden. Weil jedoch ein Gebäude aus verschiedenen öffentlich- und privatrechtlichen Gründen (baugesetzliche Unterhaltungspflichten, Sanierungspflichten, Mietrecht, Nachbarrecht) unterhalten werden muss, treten in der Schweiz kaum je wirklich auffällige Quartiere auf.

7.3.3.2 Grenzbereinigung

Anstelle einer umfassenden Neuregelung der Parzellarstruktur kann sich eine Landumlegung auch auf *einzelne Grenzverschiebungen* beschränken. Dadurch könnten grundsätzlich für bereits bebaute Parzellen gewisse Handlungsspielräume geschaffen werden, weil anstelle tatsächlicher Grenzverschiebungen aufgrund des Verhältnismässigkeitsprinzips auch lediglich die Ablösung von Servituten in Betracht kommt, wenn sie im konkreten Fall als mildere Massnahme zur Erreichung desselben Zwecks einzustufen wäre. Im Gegensatz zur vorstehend beschriebenen Ablösung durch den Zivilrichter muss jedoch eine im Rahmen von sog. Grenzregulierungen oder Grenzbereinigungen verfügte zwangsweise Ablösung von Servituten im öffentlichen Interesse liegen und es ist eine entsprechende gesetzliche Grundlage im kantonalen Recht nötig.

Wurde mittels der umbauhindernden Servitut eine absolute Beschränkung vorgesehen (Gebäudeabstände in Metern, Ausnützungsbeschränkungen in Quadratmetern Bruttogeschossfläche u.ä.), kann die Vergrösserung des Grundstücks keine Vorteile bringen. Gegen Beschränkungen in der Nutzungsart (Gewerbeverbot, Villenservitut) fällt eine derartige Massnahme ausser Betracht. Aber auch in den übrigen Fällen ist die *einseitige Grenzverschiebung bzw. eben Ablösung einer Servitut gegen den Willen des betroffenen Grundeigentümers kaum je durchsetzbar, solange das mit einer Grunddienstbarkeit belastete Grundstück in irgendeiner Weise sinnvoll überbaut werden kann* (ggf. unter Erteilung einer → Ausnahmebewilligung). Denn solange das belastete Grundstück nicht aufgrund einer individuell gerechtfertigten Baupflicht der bauordnungsgemässen Vollaussnützung zugeführt wer-

den muss, dürfte es aus folgendem Grund nicht angehen, sich unter Berufung auf das generelle Interesse der Öffentlichkeit an einer haushälterischen Bodennutzung von irgendwelchen Servituten zu befreien: Durch eine solche Praxis würde ein Institut des Bundesrechts pauschal in Frage gestellt, weil sie grundsätzlich die Ablösung aller gegenüber dem öffentlichen Baurecht beschränkend wirkenden Servitute ermöglichen würde. Aufgrund der derogatorischen Kraft des Bundesrechts und Art. 6 ZGB ergibt sich aber, dass die Kantone keine Vorschriften aufstellen dürfen, die dem Sinn und Zweck des Bundesprivatrechts widersprechen.

7.4 Würdigung

Viele umbauhindernde Grunddienstbarkeiten stammen aus einer Zeit, in der ein haushälterischer Umgang mit dem Boden noch gar kein Thema war. Nach geltendem Recht geniessen jedoch diese privaten Rechtspositionen einen weitgehenden Schutz: Bietet der Eigentümer des berechtigten Grundstücks keine Hand zur vertraglichen Ablösung der Grunddienstbarkeit, so wird der Eigentümer des belasteten Grundstücks in aller Regel auf eine bauordnungskonforme Vollaussnutzung seines Grundstücks verzichten müssen. Denn wie oben dargestellt, können weder die Ablösungsmöglichkeit nach Art. 736 ZGB noch die dargestellten Parzellarordnungsmassnahmen die nötigen Erleichterungen bringen.

Für den Fall, dass servitutarische Belastungen eines Grundstücks den planerischen Absichten des Gemeinwesens diametral entgegenstehen, könnte durch Schaffung entsprechender gesetzlicher Grundlagen die Ablösung aus überwiegenden öffentlichen Interessen im Einzelfall ermöglicht werden. Eine solche Möglichkeit müsste dann auch ausserhalb von Parzellarordnungsmassnahmen verfügt werden können, damit unabhängig von der Parzellengrösse beschränkend wirkende Grunddienstbarkeiten ebenfalls beseitigt werden könnten (absolute Gebäudeabstände, Beschränkungen in der Nutzungsart). Einwandfrei wäre wohl der Weg über → Baupflichten, in deren Rahmen dem Eigentümer des belasteten Grundstücks das entsprechende Recht zur Enteignung der umbauhindernden Servitut eingeräumt würde.

8	Baupflichten	
8.1	Funktion und Wesen	140
8.2	“Weiterbaupflichten”	140
8.3	Pflicht zur Erstellung von Gemeinschaftsanlagen	142

8 Baupflichten

8.1 Funktion und Wesen

Unter Baupflichten werden i.d.R. Massnahmen verstanden, mit denen Eigentümer dazu verhalten werden können, baureife, noch nicht überbaute Grundstücke der vorgesehenen Nutzung zuzuführen. Mit ihnen soll vor allem der sog. Baulandhortung entgegengewirkt werden. Vor der Eigentums-garantie halten solche Eingriffe Stand, wenn sie auf einer ausdrücklichen gesetzlichen Grundlage beruhen, im verfassungsmässigen öffentlichen Interesse an der haushälterischen Nutzung des Bodens liegen und als verhältnismässiges Mittel zur Erreichung des angestrebten Zwecks angesehen werden können.

Neben der Erzwingung der Erstüberbauung eines Grundstücks interessieren im Rahmen der inneren Erneuerung in erster Linie Möglichkeiten, die zur *intensiveren Nutzung bereits überbauter Parzellen* beitragen. Denn es gilt zur Verhinderung weiterer Einzonungen vorab, die *im Rahmen von Um- und Ersatzneubauvorhaben mobilisierbaren Reserven* auszuschöpfen. Weil auch über einen weiteren Planungshorizont als Reserven verfügbar, sind u.E. weniger dringend sowohl die Schliessung von Baulücken als auch vor allem die Erstüberbauung – wenn auch bereits erschlossener – Neubauperimeter: Denn im Unterschied dazu stellt sich im Rahmen ohnehin vorzunehmender Sanierungsarbeiten an bestehenden Gebäuden die Frage, ob nicht gleichzeitig gewisse Anpassungen in ausnützungsmässiger und/oder funktionaler Hinsicht vorgenommen werden sollen, die viel zur intensiveren Nutzung des betreffenden Objekts beitragen können. Werden aber solche Chancen nicht wahrgenommen, bleiben sie im Falle nachhaltig werterhaltender Sanierungen u.U. für Jahrzehnte vertan. Demgegenüber drängt sich bezüglich noch unüberbauter Grundstücke viel weniger die Realisierung der Überbauung zu einem ganz bestimmten Zeitpunkt auf. Deshalb können sie im Gegenteil auch als Manövriermasse für über den Planungshorizont von Nutzungsplänen hinausgehende Zeitpunkte verfügbar gehalten werden. Solche Handlungsspielräume könnten sogar dazumal sehr willkommene Ausweichmöglichkeiten bieten, wenn sich herausstellen sollte, dass die innere

Erneuerung bezüglich bereits bebauter Parzellen trotz umfassender Bemühungen nicht im erwünschten Ausmass rechtzeitig durchführbar ist.

8.2 “Weiterbaupflichten”

Unter “Weiterbaupflicht” wird im folgenden eine Baupflicht verstanden, mittels derer der Eigentümer einer bereits bebauten Parzelle zur *nachträglich vollständig bauordnungsgemässen Ausnutzung* seines Grundstücks gezwungen werden soll. Mittels Weiterbaupflichten liessen sich also z.B. An-, Auf-, Aus- oder auch Ersatzneubauten erzwingen.

Rechtsgenügende Grundlagen zur Verhängung von Baupflichten sind in verschiedenen kantonalen Baugesetzen enthalten oder werden im Zuge deren Revision neuerdings zur Einführung vorgeschlagen. Auch das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz des Bundes sieht in Art. 9 eine derartige Nutzungspflicht vor. Alle diese Regelungen knüpfen jedoch die Zulässigkeit der Verhängung einer Baupflicht entweder an das Vorliegen eines noch unüberbauten Grundstücks oder aber an die Durchführung einer Baulandumlegung.

Für die Verpflichtung zur Vornahme bestimmter – die Nutzungsintensität steigernder – baulicher Massnahmen an bestehenden Bauten kommen somit die heute bestehenden gesetzlichen Grundlagen entweder überhaupt nicht in Frage oder es kann bezüglich bereits bebauter Grundstücke realistischere nicht mit ihrer Verwirklichung gerechnet werden (vgl. Pt. 7.3.3 zur Baulandumlegung in bereits weitgehend überbauten Perimetern). Es wären somit entsprechende gesetzliche Grundlagen erst noch zu schaffen, die ausdrücklich und auch ausserhalb von Parzellarordnungsmassnahmen das Weiterbauen an Bestehendem vorsehen (zum speziellen Fall der Sanierungspflichten aus USG, vgl. → Erneuerungsabsicht 7.1). Dabei ist denkbar, dass der Bund gestützt auf Art. 22 quater BV selbst eine gesetzliche Regelung trifft, die landesweit einheitliche Geltung beanspruchen könnte. Solange er jedoch von dieser Möglichkeit keinen Gebrauch macht, bleiben die einzelnen Kantone zu entsprechenden gesetzgeberischen Schritten kompetent.

Gesetzliche Regelungen einer “Weiterbaupflicht” können grundsätzlich unter den in Pt. 8.1 einleitend

genannten Voraussetzungen vor der Eigentums-garantie standhalten. Es sind jedoch folgende Be-denken am Platz:

- Bei der Durchführung einer Baupflicht muss für den konkreten Fall ein die ggf. entgegenstehenden privaten Interessen *überwiegendes* öffentliches Interesse nachgewiesen werden können. Insbesondere diese Voraussetzung stellt aber im Einzel-fall die schwerwiegendste Klippe dar und es ist zu berücksichtigen, dass wohl aus diesem Grunde auch die bereits bestehenden gesetzlichen Rege-lungen von Baupflichten bezüglich noch unüber-bauter Grundstücke bisher toter Buchstabe geblieben sind. Im Falle bereits zumindest teilweise bau-lich ausgenützter Grundstücke kommt aber ein Umstand dazu, der zusätzlich gegen die Zumutbar-keit der Verhängung einer Baupflicht im konkreten Fall spricht: Die Durchsetzung einer "Weiterbau-pflicht" stellt nämlich gleichzeitig notwendiger-weise eine Aberkennung der → Besitzstandsgarantie dar. Eine bereits getätigte Investition müsste m.a.W. – zumindest teilweise – unfreiwillig zerstört werden, was nach heutiger Auffassung in aller Regel als unverhältnismässig angesehen wird bzw. erhebliche Entschädigungsleistungen des Gemeinwesens auslösen könnte.
- Speziell problematisch auswirken kann sich die *vorzeitige Durchführung verschiedener Unter-halts- bzw. Sanierungspflichten* bezüglich eines Objekts, an dem erst später eingreifende und eine bessere Nutzung anstrebende Umbauvorhaben vorgesehen sind (vgl. → Erneuerungsabsicht 7.1 zu den Sanierungspflichten aus USG und → Erneue-rungsabsicht 7.3 zu den Unterhaltspflichten, wie sie sich z.B. aus bestehenden Mietverträgen erge-ben). Diese Verpflichtungen wirken nämlich grundsätzlich gesehen der Schaffung genügender Disponibilität auf einem bereits bebauten Grund-stück entgegen: Denn auch wenn bei der Auferleg-ung einer Baupflicht Übergangsfristen gewährt werden, müssen aufgrund der erwähnten bundes-rechtlichen Sanierungs- und/oder Unterhalts-pflichten bauliche Massnahmen vorgenommen werden, welche die angestrebte Amortisations-möglichkeit erneut herauszögern und insofern in Widerspruch mit dem Zweck der eingeräumten Übergangsfrist treten können.

Auch wenn bei Schaffung entsprechender gesetz-licher Grundlagen aufgrund der Erfahrung mit an-deren Baupflichten ohnehin realistischerweise nicht mit der breiten Anwendung von "Weiterbau-pflichten" im hier beschriebenen Sinne gerechnet werden kann, müssten bei deren Einführung zu-mindest folgende Punkte beachtet werden:

- Als Voraussetzung der Zumutbarkeit einer Wei-terbaupflicht wäre mittels geeigneter – je nach konkreter Situation auch längerer – *Übergangs-fristen* vorab einmal die genügende Amortisa-tion der betroffenen bestehenden Baute zu er-möglichen.
- Um möglichen Widersprüchen zu begegnen, wäre an die Übergangsfrist allenfalls ein *Unter-haltsverbot* zu koppeln, das auch Sanierungs- und Unterhaltspflichten aus Bundesrecht zu überspielen imstande wäre. Für solche Zwecke kommt jedoch aufgrund der derogatorischen Kraft des Bundesrechts eine kantonale Rege-lung nicht in Frage, weshalb entsprechende Möglichkeiten durch den Bundesgesetzgeber einzuführen wären.

Weil sich "Weiterbaupflichten" aller Voraussicht nach auch in weiterer Zukunft nicht als realistische Massnahme zur Mobilisierung echter innerer Re-serven anbieten werden, ist das Weiterbauen an bestehenden Gebäuden wohl ausschliesslich durch geeignete Anreize zu fördern, wie sie unter Ausschöpfung des gesamten planungs- und bau-rechtlichen Instrumentariums auch unter Forde-rung entsprechender Qualitäten geschaffen wer-den können sollten. Zusätzlich bietet sich seit neuerer Zeit die Möglichkeit an, auch für private *Umbauvorhaben* an Wohngebäuden öffentliche Gelder zu vergeben (vgl. die bereits revidierten oder zumindest zur Revision vorgesehenen Wohn-bauförderungs-Gesetzgebungen von Bund, Kan-tonen und Gemeinden).

8.3 Pflicht zur Erstellung von Gemeinschaftsanlagen

• Beispiel: § 222 ff. PBG/ZH

“Wo ein öffentliches Interesse entgegenstehende private Interessen überwiegt, können die Eigentümer benachbarter Grundstücke auch ausserhalb planungsrechtlicher Vorkehren durch Verfügung des Gemeinderats ... gegenseitig für berechtigt und verpflichtet erklärt werden,

- a) bestimmte Bauten, Anlagen, Ausstattungen und Ausrüstungen gemeinsam zu erstellen, zu betreiben und zu unterhalten sowie hierfür nötigenfalls Vorleistungen zu erbringen;
- b) an bestehende derartige Werke gegen angemessene Entschädigung anzuschliessen.” (§ 222)

In den §§ 223 - 225 werden die Modalitäten bezüglich privater Vereinbarung und Sicherung bzw. der behördlichen Anordnung der Rechtsverhältnisse getroffen und die Pflicht zur gemeinsamen Erstellung der betreffenden Gemeinschaftsanlage durch die beteiligten Grundeigentümer statuiert.

Im Rahmen der inneren Erneuerung kann sich z.B. die Erstellung folgender Arten von Gemeinschaftsanlagen aufdrängen:

- gemeinsame Regelung der privaten Fahrzeugparkierung
- Schaffung von Gemeinschaftsräumen im Falle ungenügender entsprechender Entfaltungsmöglichkeiten in einer grösseren Siedlung
- Einrichtung gemeinsamer Spiel-, Grün- und Ruheflächen
- Installation einer gemeinsamen Feuerungsanlage
- ...

Mit der zitierten Zürcher Regelung hatte man bei deren Erlass wohl in erster Linie Neubausituationen im Auge. Aufgrund des Wortlautes des Gesetzes stehen aber dessen Anwendung für auch nachträglich zu erstellende Gemeinschaftsanlagen kei-

ne Hindernisse entgegen. Bei der konkreten Durchsetzung können sich jedoch grundsätzlich entsprechende Probleme ergeben, wie sie im Zusammenhang mit “Weiterbaupflichten” gem. Pt. 8.2 eingehend behandelt worden sind. *Weil aber auch Massnahmen in Betracht kommen, die ohne grössere Eingriffe in bestehende Bausubstanz durchgeführt werden können, ergeben sich bessere Chancen, dass die Pflicht zur Erstellung einer Gemeinschaftsanlage erfolgreich durchgezogen werden kann:*

- Insbesondere der Ersatz von Fahrzeugabstellplätzen durch eine neue oberirdische Lösung macht keine übermässigen Aufwendungen nötig.
- Gemeinschaftsräume lassen sich in neu zu erstellenden Nebenbauten unterbringen. Gerade für bereits überbaute Grundstücke vorteilhaft ist, dass solche Nutzungen nach einigen kantonalen Regelungen nicht in die Ausnützungsberechnung einbezogen werden müssen. Nebenbauten kommen zudem i.d.R. in den Genuss von Abstandsprivilegien.
- Die nachträgliche Einrichtung von geeigneten Spiel-, Grün- und Ruheflächen anstelle von “Abwärtsgrün” bietet in bezug auf mögliche Eingriffe in bestehende Werte kaum Probleme.
- Durch nachträgliche Installation von gemeinschaftlichen Feuerungsanlagen kann in den einbezogenen Gebäuden neuer Raum geschaffen werden, weshalb der Einzelne Grundeigentümer auch aus diesem Grunde an einer Gesamtlösung interessiert sein kann.

Wenn sich solche Massnahmen auch im überwiegenden öffentlichen Interesse aufdrängen, ist jedoch zu verhindern, dass punktuelle Erneuerungsmassnahmen getroffen werden, bevor die Durchführbarkeit einer gemeinschaftlichen Lösung überhaupt geprüft werden konnte. Deshalb sind entsprechende Handlungsspielräume im Rahmen der → kommunalen Richtplanung frühzeitig auszuloten, um dann zur richtigen Zeit mit entsprechenden (zuerst einmal die Planung sichernden) Massnahmen reagieren zu können. In vielen Fällen sollten überzeugende Lösungen aber auch ohne die Auferlegung von Baupflichten möglich sein, falls frühzeitig auf die Vorzüge gemeinschaftlicher Lösungen aufmerksam gemacht wird.

Anhang

Abkürzungsverzeichnis	144
Bundesrecht	144
Kantonales Recht	144

Weiterführende Literatur	145
Gesamtdarstellung zum Planungs- und Baurecht	145
Zivilrecht	145
4.2.3 Spezialliteratur (Auswahl)	145

Detailliertes Inhaltsverzeichnis zu Zutritt 1	147
--	------------

Detailliertes Inhaltsverzeichnis zu Zutritt 2	149
--	------------

Abkürzungsverzeichnis

Bundesrecht

BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (SR 101)
OR	Obligationenrecht; BG betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911 (SR 220)
RPG	BG über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (SR 700)
RPV	Verordnung über die Raumplanung vom 2. Oktober 1989 (SR 700.1)
USG	BG über den Umweltschutz (Umweltschutzgesetz) vom 7. Oktober 1983 (SR 814.01)
VMWG	Verordnung über die Miete und Pacht von Wohn- und Geschäftsräumen vom 9. Mai 1990 (AS Band I Nr. 21)
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)

Kantonales Recht

BauG*	Baugesetz
HBG*	Hochbautengesetz
PBG*	Planungs- und Baugesetz

*Die verschiedenen kantonalen Gesetze sind jeweils gekennzeichnet durch die Angabe der entsprechenden Abkürzungen (Bsp.: BauG/SG, PBG/LU usw.)

BauO	(kommunale) Bauordnungen
------	--------------------------

Weiterführende Literatur

Gesamtdarstellungen zum Planungs- und Baurecht

ÄMISEGGER HEINZ, Leitfaden zum Raumplanungsgesetz, in: VLP- Schriftenfolge Nr. 25, Bern 1980.

EJPD/BRP, Erläuterungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Bern 1981.

HALLER WALTER/KARLEN PETER, Raumplanungs- und Baurecht nach dem Recht des Bundes und des Kantons Zürich, 2. Aufl., Zürich 1988.

LENDI MARTIN/ELSASSER HANS, Raumplanung in der Schweiz – Eine Einführung, 2. Aufl., Zürich 1986.

SCHÜRMMANN LEO, Bau- und Planungsrecht, 2. Aufl., Bern 1984.

ZAUGG ALDO, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern vom 9. Juni 1985, Bern 1987.

ZIMMERLIN ERICH, Baugesetz des Kantons Aargau, Kommentar, 2. Aufl., Aarau 1985.

Zivilrecht

Für zivilrechtliche Fragen sei auf die reiche Literatur in Form von Lehrbüchern und Kommentaren verwiesen. Das am 1. Juli 1990 in Kraft getretene neue Mietrecht ist übersichtlich kommentiert worden von

ZIHLMANN PETER, Das neue Mietrecht, Zürich 1990.

Spezialliteratur (Auswahl)

BÖSCH PETER, Fragen zum Zürcher Gestaltungsplan, in: DISP Nr. 88, Zürich 1987, S. 49 ff.

DIGGELMANN HANSRUEDI, Die bestehende Baute im Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich; dargestellt an ausgewählten Instituten der Gemeindeebene, Zürich 1989 (vervielfältigt).

GOOD CHARLOTTE, Die Ausnahmegewilligung im Baurecht, insbesondere nach § 220 des zürcherischen Planungs- und Baugesetzes, Zürcher Diss., Entlebuch 1990.

HALLER WALTER, Raumplanung im demokratisch-föderalistischen Rechtsstaat, in: Festschrift zum 70. Geburtstag von Werner Kägi, Zürich 1979, S. 161 ff.

HEINIGER THOMAS, Der Ausnahmeentscheid, Diss. Zürich 1985.

HUBER FELIX, Die Ausnützungsziffer, Diss. Zürich 1986.

HUBER HANS, Die Zuständigkeiten des Bundes, der Kantone und der Gemeinden auf dem Gebiet des Baurechts – Vom Baupolizeirecht zum Bauplanungsrecht, in: Rechtliche Probleme des Bauens, BTJP 1968, Bern 1969, S. 47 ff.

HÜBNER PETER, Die Parzellarordnung nach baselstädtischem Recht, Diss. Basel 1990 (vervielfältigt) erscheint 1991.

JAAG TOBIAS, Die Abgrenzung zwischen Rechtssatz und Einzelakt, Zürich 1985.

KAPPELER RUDOLF, Änderungen bestehender Gebäude, in: ZBL 60 (1959) S. 33 ff. und 65 ff.

KÖLZ ALFRED, Intertemporales Verwaltungsrecht, in: ZSR 102 (1983) S. 109 ff.

KUTTLER ALFRED, Orientierungspunkte zur Revision des Zürcher Planungs- und Baugesetzes, in: ZBI 1990, S. 289 ff.

LENDI MARTIN, Die bestehende Baute – Neue Probleme des Bau- und Planungsrechts (Unter Mitarbeit von Diggelmann Hansruedi), in: Seminar für Schweizerisches Baurecht, Dokumentation Baurechtstagung 1991, Band II, S. 21 ff.

DERS. Zukunftsperspektiven im Raumplanungs- und Baurecht, in: In die Zeit gesprochen, Reflexionen zu Recht und Politik, Zürich 1990, S. 82 ff.

DERS. Die Bedeutung der Rechtsprechung für die Raumplanung, in: Aktuelle Probleme des Staats- und Verwaltungsrechts, Festschrift für Otto Kaufmann, Bern + Stuttgart 1989, S. 295 ff.

DERS. Akzentverschiebungen im Raumplanungsrecht – Europäische Ebene und Nachbarstaaten, in: ZSR 102 (1983) S. 505 ff.

MÜLLER GEORG, Baupflicht und Eigentumsordnung, in: Festschrift für Ulrich Häfelin zum 65. Geburtstag, Zürich 1989, S. 167 ff.

MÜLLER PETER, Aktuelle Fragen des eidgenössischen und kantonalen Raumplanungsrechts, in: ZBl 84 (1983) S. 193 ff.

PFISTERER MARTIN, Die Anwendung neuer Bauvorschriften auf bestehende Bauten und Anlagen – insbesondere die Besitzstandsgarantie, Berner Diss., in: Reihe Verwaltungsrecht Bd. 4, Diessenhofen 1979.

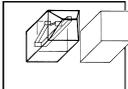
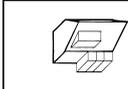
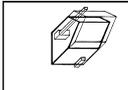
PFISTERER THOMAS, Die bestehende Überbauung in der bundesrechtlichen Bauzonierung, in: Der Kanton St. Gallen und seine Hochschule, Festschrift St. Gallen 1989, S. 479 ff.

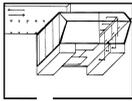
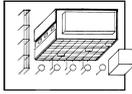
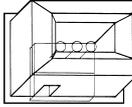
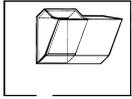
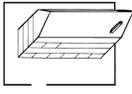
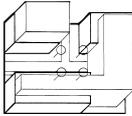
SCHUMACHER PETER, Die kantonalen Wohnraumerhaltungsgesetze, Basel 1990.

TSCHANNEN PIERRE, Der Richtplan und die Abstimmung raumwirksamer Aufgaben, in: Abhandlungen zum schweizerischen Recht Heft 501, Berner Diss., Bern 1986.

Detailliertes Inhaltsverzeichnis zu Zutritt 1

Übersicht "Erneuerungsabsichten" und Zuordnung zu verschiedenen Umbausituationen

1	Aufteilung in mehrere Wohneinheiten	Typ Villa	21
1.1	Änderung der internen Erschliessung /Treppenhaus		21
1.2	Lifteinbau		21
1.3	Zusätzliche Sanitärräume		22
2	Nutzungsänderung zu gewerblichen Zwecken		22
3	Ergänzungsbau		22
3.1	Plazierung des Gebäudes innerhalb des Areals		22
3.2	Beschränkungen aus privatrechtlichen Servituten		23
3.3	Denkmalschutz und Gestaltung der Baute		23
4	Ersatzneubau		23
4.1	Denkmalpflege		23
4.2	Besitzstandsgarantie		24
4.3	Gestalterische Anforderungen		24
5	Dachausbau	Typ Einfamilienhaus	27
5.1	Ausnützung		27
5.2	Dachflächenfenster, Lukarnen / Dacheinschnitt		27
5.3	Neue Erschliessung des Dachgeschosses		28
5.4	Isolation Dachfläche		28
6	Anbau Wintergarten		28
7	Sanierungspflichten	Typ Mehrfamilienhaus I	33
7.1	Eigentliche Sanierungspflichten		33
7.2	Übrige Anpassungspflichten		33
7.3	Reine Unterhaltspflichten		34
8	Sanierung unter Beibehaltung der Mieterschaft		34
9	Aufstockung		35

10	Umfassende gebäudetechnische Sanierung	Typ Mehrfamilienhaus II	39
11	Änderung Grundriss		39
12	Vergrößerung der Balkone		40
13	Ergänzungsvolumen für Parkierung		41
14	Sanierung Fassade	Typ Mehrfamilienhaus III	45
15	Flachdachsanierung mit Dachgeschossaufbau		45
16	Verbesserung des Wohnumfeldes		46
17	Kleinbauten		47
18	Erweiterung und Nutzung des Untergeschosses	Typ Blockrand	51
19	Hofsanierung zur Verbesserung der Wohnqualität		51
20	Auskernung zwecks Erstellung von Wohnungen	Typ Remise in Bauzone	55
			
21	Mischnutzung: Wohnen, Gewerbe, Dienstleistungen	Typ ehemalige Fabrik	59
21.1	Umnutzung innerhalb der Bauzone		59
21.2	Umnutzung ausserhalb der Bauzone		59
22	(Klein-)Gewerbe- und Dienstleistungszentrum		60
23	Ergänzung Gewerbe-/Industrieareal mit Wohnen	Typ Gewerbe-/Industrieareal	63
24	Aufwertung des öffentlichen Umfeldes		64

Detailliertes Inhaltsverzeichnis zu Zutritt 2

1	Richtplanung	68
1.1	Kantonale Richtplanung gem. Art. 6 ff. RPG	68
1.1.1	Funktion und Wesen	68
1.1.1.1	Einleitung	68
1.1.1.2	Richtplanung und Richtpläne	68
1.1.1.3	Behördenverbindlichkeit	68
1.1.2	Würdigung	69
1.1.2.1	Einleitung	69
1.1.2.2	Ausweisen von Nutzungsreserven; Realisierungschancen von "Umbauplanungen"	70
1.1.2.3	(Re-)Aktivierung regionaler Richtpläne	70
1.1.2.4	Nutzbarmachung der Richtpläne als Grundlage für spezielle Massnahmen	70
1.2	Kommunale Richtplanungen	71
1.2.1	Funktion und Wesen	71
1.2.2	Unterschiedliche kantonale Regelungen	71
1.2.3	Würdigung	73
1.2.3.1	Allgemeine Bemerkungen	73
1.2.3.2	Quartiergestaltungs-Richtpläne	74
2	Nutzungsplanerische und baurechtliche Grundordnung	78
2.1	Einleitung	78
2.1.1	Bau- und Zonenordnung	78
2.1.2	Übrige Bauvorschriften	78
2.2	Rahmenbedingungen der Nutzungsplanung aus übergeordnetem Recht	78
2.3	Würdigung	80
2.3.1	Einleitung	80
2.3.2	Die spezielle Problematik genereller Vorschriften in bereits weitgehend überbauten Gebieten	80
3	Baubewilligungsverfahren	84
3.1	Einleitung	84
3.1.1	Vorbemerkung	84
3.1.2	Möglichkeiten und Grenzen des Baubewilligungsverfahrens	84
3.1.3	Umbaurelevante besondere Aspekte des Baubewilligungsverfahrens	85
3.2	Bestandesschutz	85
3.2.1	Die spezielle Interessenlage bei bestehenden vorschriftswidrigen Gebäuden	85
3.2.2	Das bundesrechtliche Minimum: Die Besitzstandsgarantie	86
3.2.3	Umbauten und Erweiterungen ("Bestandesprivileg")	86
3.2.4	Würdigung	87
3.3	Ausnahmebewilligung	88
3.3.1	Wesen und Funktion der Ausnahmebewilligung	88
3.3.2	Verfahren, Abgrenzungen	89
3.3.3	Bundesrechtliches Minimum: Art. 4 BV (Grundsatz von Treu und Glauben, Willkürverbot)	89
3.3.4	Generalermächtigungen (Ausnahmebewilligungen i.e.S.)	90
3.3.5	Spezialermächtigungen	90
3.3.6	Ausnahmebewilligung unter Beseitigungsrevers	91
3.3.7	Würdigung	92

3.4	Gesamtüberbauungen	94
3.4.1	Wesen und Funktion der Gesamtüberbauung, Abgrenzung	94
3.4.2	Die gesetzlichen Regelungen	94
3.4.3	Würdigung	96
3.4.3.1	Allgemeines	96
3.4.3.2	Bereits aufgrund von Gesamtüberbauungsvorschriften erstellte Siedlungen	96
3.4.3.3	Gesamtüberbauungsartige Vergünstigungen für Einzelvorhaben	97
3.5	“Ästhetik-Generalklausel”	99
3.5.1	Wesen und Funktion von Ästhetik-Generalklauseln	99
3.5.2	Verunstaltungsverbot, Einordnungsgebot	100
3.5.3	Abgrenzung	101
3.5.4	Würdigung	101
3.6	Verfahrensrechtliche Einzelfragen	102
3.6.1	Bewilligungspflichtige Vorhaben, Verfahrensarten	102
3.6.1.1	Generelles Bewilligungserfordernis	102
3.6.1.2	Verfahrensarten	103
3.6.2	Vorentscheid	104
3.6.3	Einheit der Baubewilligung	105
3.6.4	Privatrecht und Baubewilligung	106
3.6.4.1	Grundsatz: Nichtberücksichtigung privatrechtlicher Absprachen im Baubewilligungsverfahren	106
3.6.4.2	Privatrechtliche Absprachen innerhalb nachgiebigen öffentlichen Rechts	106
<hr/>		
4	Sondernutzungspläne	110
4.1	Funktion und Wesen von Sondernutzungsplänen, Abgrenzung	110
4.2	Verhältnis zur nutzungsplanerischen Grundordnung, Abweichungsmöglichkeiten	111
4.2.1	Ersetzen oder Ergänzen der Grundordnung	111
4.2.2	Sondernutzungs-Planungspflicht	111
4.2.3	Abweichungsmöglichkeiten zugängliche Vorschriften	112
4.3	Aufstellungsverfahren, Inkraftsetzung und Rechtswirkungen	113
4.4	Vollständige Neuregelung der Bebauungsmöglichkeit anstelle der Grundordnung	113
4.5	Sondernutzungspläne, die die Grundordnung nur teilweise modifizieren	115
4.6	Würdigung	117
4.6.1	Schaffung erwünschter Handlungsspielräume	117
4.6.2	Umbausituationen angemessenes zweistufiges Verfahren	117
4.6.3	Ermöglichung und Sicherung qualitativ hochstehender Verdichtungen	118
4.6.4	Problem des Zustandekommens einer Sondernutzungsplanung am richtigen Ort	119
4.6.4.1	Im Falle privater Aufstellung	119
4.6.4.2	Im Falle der Aufstellung durch das Gemeinwesen	119
4.6.5	Gefährdete tatsächliche Realisierung der Planung	120
4.6.6	Fehlende Grundlagen zur Beurteilung des Sondernutzungsplans	120
4.6.7	Umbaugerechte gesetzliche Ausgestaltung in verfahrensmässiger und inhaltlicher Hinsicht	121

5	Natur- und Heimatschutz	124
5.1	Einleitung	124
5.2	Substanzerhaltung – Strukturschutz	125
5.3	Würdigung: Einbindung der Ortsbild- und Denkmalpflege in die übrige Siedlungsplanung	125
5.3.1	Einleitung	125
5.3.2	Einzelne Instrumente des Raumplanungs- und Baurechts	126
5.3.2.1	Richtplanung	126
5.3.2.2	Nutzungsplanerische Grundordnung	127
5.3.2.3	Sondernutzungspläne	127
5.3.2.4	Baubewilligungsverfahren	127

6	Mietrecht	130
6.1	Einleitung	130
6.2	Unterhaltsarbeiten	130
6.2.1	Unterhaltungspflicht des Vermieters	130
6.2.2	Natürliche Alterung und Abnützung der Mietsache	130
6.2.3	Aus mietrechtlicher Sicht unproblematische bauliche Massnahmen	130
6.3	Umbauten (Bau- und nutzungstechnische Verbesserungen) unter Beibehaltung der ursprünglichen Mieterschaft	131
6.3.1	Die spezielle Interessenlage zwischen Vermieter und Mieterschaft	131
6.3.2	Die verschiedenen baulichen Massnahmen	132
6.3.3	Die Regelung gemäss Art. 260 Abs. 1 OR	132
6.4	Bauliche Änderungen unter vorgängiger Kündigung der Mietverhältnisse	132
6.5	Würdigung	133

7	Grunddienstbarkeiten, Parzellarordnung	136
7.1	Einleitung	136
7.2	Arten umbauhindernder Grunddienstbarkeiten	136
7.3	Änderung und Ablösung von Grunddienstbarkeiten	136
7.3.1	Durch Vertragsänderung	136
7.3.2	Durch den Zivilrichter	136
7.3.3	Durch Änderungen der Parzellarordnung	137
7.3.3.1	Landumlegung	137
7.3.3.2	Grenzbereinigung	137
7.4	Würdigung	138

8	Baupflichten	140
8.1	Funktion und Wesen	140
8.2	“Weiterbaupflichten“	140
8.3	Pflicht zur Erstellung von Gemeinschaftsanlagen	142
