

**Zeitschrift:** Vermessung, Photogrammetrie, Kulturtechnik : VPK = Mensuration, photogrammétrie, génie rural

**Herausgeber:** Schweizerischer Verein für Vermessung und Kulturtechnik (SVVK) = Société suisse des mensurations et améliorations foncières (SSMAF)

**Band:** 89 (1991)

**Heft:** 9

**Artikel:** Rechtliche Aspekte der Siedlungserneuerung

**Autor:** Diggelmann, H.

**DOI:** <https://doi.org/10.5169/seals-234603>

### **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

### **Conditions d'utilisation**

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

### **Terms of use**

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

**Download PDF:** 01.04.2025

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

## Rechtliche Aspekte der Siedlungserneuerung

H. Diggelmann

**Juristisch gesehen müssen für die Erhaltung und Erneuerung bestehender Bausubstanz siedlungspolitische Probleme gelöst, aber auch innerhalb der öffentlichen Bauvorschriften finanziell tragbare Lösungen gesucht werden. Das Projekt Baurecht im Rahmen des Impulsprogrammes Bau zeigt dazu Handlungsspielräume auf.**

*Du point de vue juridique il faut, pour assurer le maintien et le renouvellement de l'espace construit, résoudre certains problèmes de politique urbanistique mais aussi prévoir, au sein même des prescriptions officielles destinées à la construction, des solutions financièrement supportables. Le projet «Droit de la Construction», dans le cadre du programme d'impulsion PI-BAT – entretien et rénovation des constructions – détermine l'étendue de la liberté d'action.*

Siedlungspolitische Probleme hängen mit der Frage nach der «richtigen» Dimensionierung der Bauzone zusammen. Sie müssen nach klar umrissenen Grundvorstellungen gelöst werden, und sie sind in erster Linie innerhalb der von Bund und Kantonen zur Verfügung gestellten raumplanerischen Verfahren der Richt- und Nutzungsplanung zu bewältigen. Die Frage des privaten Eigentümers nach einer optimalen, finanzierbaren Gebäudebewirtschaftung wird durch verschiedene öffentliche Bauvorschriften und auch private Rechtspositionen von Nachbarn oder Mietern erheblich erschwert. Hier gilt es, durch gezielte Anwendung des geltenden Rechts situationsgerechte Lösungen zu finden.

### Der Umbauentscheid des einzelnen Grundeigentümers

Damit ein Gebäude längerfristig optimal genutzt werden kann, muss es laufend unterhalten werden. Der Entscheid des einzelnen Grundeigentümers über die Wahl der geeigneten Unterhaltsstrategie ist spätestens dann fällig, wenn ein Gebäude durch die natürliche Alterung technische Mängel aufweist. Erneuerungsarbeiten werden meist dann vorgenommen, wenn sich die Ansprüche der Bewohner verändert haben. Zu diesem Zeitpunkt kommen folgende Alternativen in Betracht:

- «Unterhalt» (Pflege durch reine Instandhaltungsmassnahmen)
- «Umbau» (Unterhalt mit funktionalen Anpassungen)
- «Ersatzneubau» (Abriss/Neubau im Falle schwerwiegender technischer und/oder funktionaler Mängel).

In gewachsenen Quartieren mit verschiedenen Gebäudeeigentümern wird jede einzelne Baute zu einem anderen Zeitpunkt für bauliche Änderungen fällig. Die hauptsächlichsten rechtlichen Schwierigkeiten ergeben sich dabei beim Umbau, wenn an einem Gebäude unter weitergehender Beibehaltung vorhandener Bausubstanz weitergebaut werden soll. Weil dabei zusätzlich die vorgegebene Parzellierung, die bestehende Erschliessung und der Baustil benachbarter Gebäude berücksichtigt werden müssen, sind überzeugende Lösungen in technischer, finanzieller und gestalterischer Hinsicht bei «Umbauten» am meisten eingeschränkt. Massgeschneiderte Lösungen sind gefragt, die aber oft durch bestehende kommunale Bau- und Zonenordnungen und mehrheitlich auf Neubauten zugeschnittene Bauvorschriften verunmöglicht werden.

### Bauerneuerung – Siedlungsoptimierung: Aufgaben der öffentlichen Hand

Der Entscheid, ob Umbau oder lediglich Unterhalt, liegt immer beim einzelnen Bauherrn. Aufgrund der Besitzstandsgarantie, die die bestehende Baute weitgehend in ihrem Bestande schützt, ist es möglich, den Status quo durch reine Unterhaltsarbeiten beizubehalten. Weil die optimale Nutzung des Bestehenden ein Hauptanliegen der modernen Raumplanung ist, muss sich die öffentliche Hand also vermehrt um die tatsächliche Realisierung von sinnvollen Anpassungen kümmern. Aus der zweckmässigen Nutzung des Bodens und den daraus abgeleiteten bundesrechtlichen Vorschriften über die Dimensionierung der Bauzonen ergibt sich: Den neuen oder veränderten Flächenansprüchen von Gesellschaft und Wirtschaft

soll nur dann ausserhalb weitgehend überbauter Gebiete Raum verschafft werden, wenn die Reserven im Innern bestehender Siedlungen ausgeschöpft sind.

In der revidierten Fassung der Raumplanungsverordnung wurde dieses Anliegen zusätzlich konkretisiert, indem die Gemeinden im Rahmen der Genehmigung ihrer Nutzungspläne dazu angehalten sind, darzulegen, «welche Nutzungsreserven im weitgehend überbauten Gebiet bestehen und wie diese Reserven haushälterisch genutzt werden sollen.»

Bauliche Reserven im Innern bestehender Siedlungen sind in verschiedener Form vorhanden. Neben dem Schliessen von Baulücken oder der Erstellung von Ersatzneubauten spielt dabei das Umbau- und Umnutzungspotential bestehender Bauten eine immer grössere Rolle.

### Unausweichliche Interessenkonflikte bei der Siedlungserneuerung

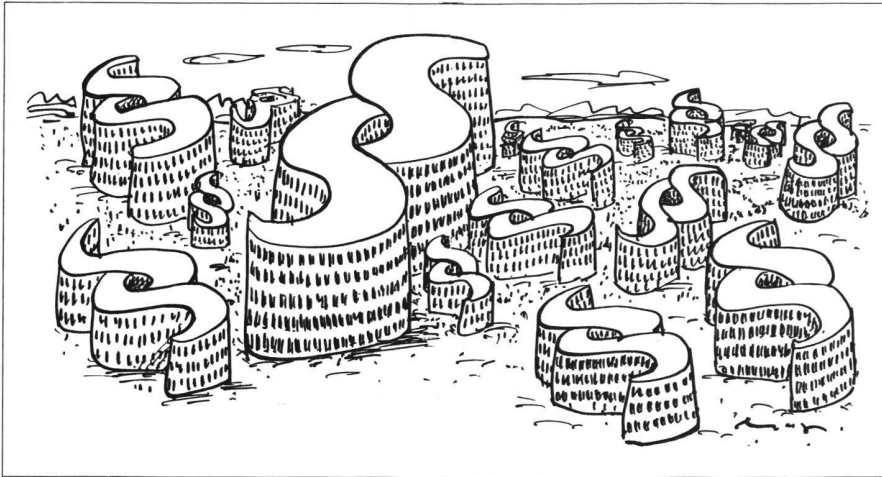
Die privaten Interessen des Grundeigentümers an einer optimalen Nutzung seines Grundstückes unterscheiden sich nicht von denjenigen des Gemeinwesens: Beide befürworten grundsätzlich eine haushälterische Bodennutzung.

Im Rahmen der Siedlungserneuerung sind verschiedenste, bestehende – und rechtlich geltende – städtebauliche, soziale und wirtschaftliche Strukturen zu berücksichtigen. Veränderungen dürfen nicht auf Kosten der Wohnhygiene, des Umweltschutzes und der Siedlungsqualität erfolgen. Im Gegensatz zu Neubauten «auf der grünen Wiese» tauchen in bestehenden Siedlungen Probleme auf, die nicht allein durch Einzonungen und Regelbauvorschriften zu klären sind: Stichworte wie Besitzstandsgarantie, Sanierungspflicht, Erhaltung preisgünstigen Wohnraums, städtebauliche Einordnung, Denkmalschutz und so weiter tönen die Interessenkonflikte an, denen durch sorgfältige Planungen auf kommunaler Stufe beizukommen ist.

Bauliche Erneuerungsvorhaben sind 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 sollen.

### Hauptsächlicher Impuls zuhanden der Gemeinden

Eine kohärente Siedlungspolitik muss durch ressortübergreifende konzeptionelle Vorstellungen sichergestellt werden.



Neben Fragen der Hochbauplanung können dabei im Rahmen der kommunalen Richtplanung auch Absichten bezüglich der Freizeitplanung, der Organisation des Verkehrs usw., rechtsverbindlich eingebunden werden, ohne dass bereits konkrete Umsetzungs-Massnahmen getroffen werden müssen.

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

- Teilrevision der Bau- und Zonenordnung;
- Aufstellung von Sondernutzungsplänen für ortsbaulich heikle Bereiche oder Perimeter, in denen in nutzungsmässiger Hinsicht differenzierte 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 Siedlungsgebietes;

- Bindung des Ermessens im Baubewilligungsverfahren, insbesondere bei der Gewährung von Ausnahmbewilligungen und der Handhabung von Ästhetik-Generalklauseln.

## Hauptsächlicher Impuls zuhanden Privater: frühzeitiges Ausloten von Handlungsspielräumen

Es lohnt sich, bevor die Pläne konkret ausgearbeitet werden, zuerst mit Behörden und Nachbarn Kontakt aufzunehmen.

### Begehren auf Umzonung:

Wenn sich seit dem Erlass des Nutzungsplanes die Verhältnisse erheblich verändert haben, sind auch grundeigentümerverbindliche Pläne der Entwicklung anzupassen.

### Private Aufstellung eines Sondernutzungsplanes:

Verschiedene kantonale Planungs-gesetze sehen die Möglichkeit vor, die der Rahmennutzungsplanung nachfolgende Detailplanung durch Private erarbeiten zu lassen.

### Ablösung privater Grunddienstbarkeiten:

In der Regel kommt zur Ablösung von Grunddienstbarkeiten auf bereits bebauten Grundstücken nur eine Vertragsänderung in Frage. Es lohnt sich, frühzeitig über die zu entrichtende Entschädigungssumme zu verhandeln.

### Nutzungstransfers:

Privatrechtliche Absprachen über Grenzabstände, Ausnützungsziffer, Nutzungsart und so weiter, im Rahmen des öffentlichen Baurechts sind durchaus möglich.

### Bauen nach Gesamtüberbauungsvorschriften:

Auf grossen Grundstücken oder vielen

Nutzungseinheiten sind, je nach Kanton, im Baubewilligungsverfahren Vergünstigungen gegenüber der Regelbauweise möglich.

### Einholen eines Vorentscheidendes:

Bei der Baubewilligungsbehörde können in einem sogenannten Vorentscheid einzelne Rechtsfragen verbindlich geklärt werden. Dieses Vorgehen empfiehlt sich insbesondere in bezug auf gestalterische Fragen, die gefürchtete Aberkennung der Besitzstandsgarantie oder der Gewährung einer Ausnahmbewilligung.

### Schutzwürdigkeit einer Baute:

Bei Unsicherheit über die Schutzwürdigkeit einer Baute kann der Eigentümer (je nach kantonalem Recht) vorzeitig einen verbindlichen Bescheid bei der zuständigen Behörde einholen.

## Das Projekt Baurecht

Das Projekt Baurecht will einerseits Grundeigentümer (Bauherren), Architekten und Liegenschaftsverwalter ansprechen, 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 Rahmenbewilligungen 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 Umbauentscheiden 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 Siedlung». 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.

# Partie rédactionnelle

## Mietereinbezug:

Nach neuem Mieterrecht müssen Erneuerungen und Änderungen während eines laufenden Mietvertrages für den Mieter «zumutbar» sein. Gründliche und frühzeitige Orientierung des Mieters erleichtert Planung und Vorhaben.

## Beispiel: Ausbau von Dach- und Untergeschossen

Bauen in bereits weitgehend überbauten Perimetern stellt höhere Anforderungen an alle Beteiligten. In der Regel sind massgeschneiderte Lösungen nötig, die ein Ausschöpfen der planerischen Möglichkeiten auf kommunaler Ebene erfordern. Die Tendenz, Umbauvorhaben durch generelle Freigabe von Dach- und Untergeschossen oder die Abschaffung der Ausnutzungsziffer zu erleichtern, weist insofern in die falsche Richtung, als mit einem generellen Sonderrecht für Altbauten im konkreten Fall auch Nachteile entstehen könnten. Es muss sichergestellt sein, dass bereits ansässigen Benützern keine unzumutbaren Nachteile erwachsen. Zu-

sätzlich könnte das übermässige Fördern von Um- und Ausbauvorhaben, besonders in städtebaulicher Hinsicht, attraktive Ersatzneubauten verunmöglichen – dort, wo sie angebracht wären. Das Impulsprogramm bietet dazu Entscheidungshilfen.

## Mehr Flexibilität zuhanden der Baubewilligungsbehörden

Das moderne Baurecht – ausgedrückt in Bauvorschriften mit exakten Metermassen und Prozentzahlen – verhindert zuweilen die Realisierung von individuellen Lösungen auf einzelnen Parzellen: So können zum Beispiel minimale Abstandsverstösse oder die Unterschreitung genereller Vorschriften betreffend Mindestfensterflächen ausserhalb der restriktiven Voraussetzungen zur Erteilung einer Ausnahmebewilligung nicht durch besondere gestalterische und funktionale Qualitäten des Projekts wettgemacht werden.

Kern des Problems: Das Baurecht kennt keine Gesamtwürdigung eines Einzelvorhabens durch die Baubewilligungsbehörden. Dies zu ermöglichen, bedingte jedoch einen eigentlichen Systemwechsel,

wie er nur schon aufgrund der abweichenden Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund, Kantonen und Gemeinden nicht absehbar ist. Das Bauen an sich dürfte nicht nur als ein in viele Einzelaspekte aufgefächertes Problem von Sanierungspflichten, Mieterschutz, kantonalen Mess- und Berechnungsweisen verstanden werden: Das einzelne Bauwerk müsste als ganzheitlicher Teilbeitrag an die Bewältigung gesellschaftlicher, ökonomischer und ökologischer Probleme gelten. Als verfahrensrechtliche Voraussetzung dazu müsste im Bauwesen die verwaltungsmässig organisierte Vollzugsmaschinerie abgelöst werden durch neu geschaffene Bewilligungsmöglichkeiten, die sowohl die verfügende Behörde als auch den Bauherrn in die Verantwortung miteinbeziehen.

## Adresse des Verfassers:

Hansruedi Diggelmann  
lic. iur. Raumplaner ETH/NDS  
Leiter Arbeitsgruppe IP Bau –  
Projekt Baurecht  
Impulsprogramm Bau  
Bundesamt für Konjunkturfragen  
CH-3003 Bern

## Dahinter steckt einiges: Orell Füssli Karten und Pläne

Sie wollen:

- scannen und vektorisieren
- Vorlagen mit Datenbanken kombinieren
- Daten ausgeben
- Karten und Pläne drucken

Wir bieten unseren Partnern aus den Bereichen

- Vermessungswesen
- Raumplanung
- Technische Werke
- Transportsysteme
- Touristik
- Kartografie

umfassende Lösungen ihrer Probleme der Datenumwandlung.

Unser erfahrenes Team unterstützt Sie gerne mit kompetenten Vorschlägen. Für eine eingehende Beratung setzen Sie sich bitte mit Herrn Nierula, Produktmanager Digitale Kartografie, in Verbindung.

**OF Orell Füssli Kartografie**

Dietzingerstr. 3, 8036 Zürich  
Telefon 01/466 77 11