

The background image shows a residential building with a red-tiled roof and white walls. The building has several windows with green shutters. In the foreground, there is a paved area with a bicycle rack and some greenery. A large blue semi-transparent rectangle covers the left and center parts of the image, containing the title and author information.

Privates Wohnumfeld

Rechtliche Grundlagen

RA lic. iur. Antonio Frigerio MAS RP
Gerichtsschreiber Baurekursgericht Zürich/
Dozent für Umwelt-, Planungs- und Baurecht HSR
Rapperswil, 18. April 2012

Fachtagung:

4/4 WOHNUMFELD

Vier Blickwinkel auf das Wohnumfeld
Qualität • Planung • Marktwert • Kosten

Inhaltsverzeichnis

- Fragestellung
- Problematik
- Gesetzliche Grundlagen
- Spielraum bei Bewilligung
- Rechtsprechung zu bestehenden Bauten und Anlagen
- Beispiel

Fragestellung

- Was sind - vor allem im Bestand - juristische Spielräume in der Bewilligungspraxis (Möglichkeiten und Grenzen anhand von Beispielen und Gerichtsentscheiden)?

Problematik

- **Spannungsverhältnis zwischen Planung und Ansprüchen des Eigentümers**
- Was auf Plänen sinnvoll und aus raumplanerischer Sicht erwünscht ist, erweist sich in der Realität oft als für den Grundeigentümer ungewollte Eigentumsbeschränkung



■ Beispiel

- Ein Gestaltungsplan legt im Zusammenspiel mit Text und Plänen fest, dass ein Raum in der sogenannten „Wohngasse“ als Restaurant zu bewirtschaften ist.
- In der nachfolgenden baurechtlichen Bewilligung wird die Nutzung des Raumes als Café verlangt.
- Die Bauherrschaft wendet sich gegen diese Auflage.
- Die Pflicht zum Betrieb eines Cafés bzw. zur Bereitstellung eines entsprechenden Raums in einer reinen Wohnüberbauung stelle einen massiven Eingriff in die Grundeigentümergebungen dar.

■ Eingriff in das Grundeigentum

- Art. 36 der Bundesverfassung legt fest, dass Eingriffe in ein Grundrecht nur zulässig sind, wenn
 - eine genügende gesetzliche Grundlage besteht
 - ein öffentliches Interesse gegeben ist
 - und sich der Eingriff als verhältnismässig erweist
 - verhältnismässig ist ein Eingriff, wenn er geeignet, erforderlich (die mildeste Massnahme darstellt) und verhältnismässig im engeren Sinne ist (das öffentliche Interesse überwiegt das private Interesse)

Gesetzliche Grundlagen

■ Raumplanungsgesetz

- Art. 1 Abs. 2 lit. b Ziele:
„wohnliche Siedlungen“
- Art. 3 Abs. 3 lit. e Planungsgrundsätze:
„Insbesondere sollen Siedlungen viele Grünflächen und Bäume enthalten.“

■ Planungs- und Baugesetz Zürich

■ § 238 Abs. 3 Umgebungsbepflanzung

„Wo die Verhältnisse es zulassen, kann mit der baurechtlichen Bewilligung verlangt werden, dass vorhandene Bäume bestehen bleiben, neue Bäume und Sträucher gepflanzt sowie Vorgärten und andere geeignete Teile des Gebäudeumschwungs als Grünfläche erhalten oder hergerichtet werden.“

- Die Praxis entwickelte daraus beispielsweise die 1/3-Regel, wonach Vorgärten nur auf einem Drittel der Fläche als Abstellplätze umgenutzt werden dürfen.

■ § 248 Spiel- und Ruheflächen, Gärten

„Bei der Erstellung von Mehrfamilienhäusern sind in angemessenem Umfang verkehrssichere Flächen als Kinderspielplätze, Freizeit- und Pflanzgärten oder, wo nach der Zweckbestimmung der Gebäude ein Bedarf besteht, als Ruheflächen auszugestalten. Gleiches kann bei bestehenden Bauten verlangt werden, wenn dafür ein Bedürfnis vorhanden und die Verpflichtung zumutbar ist.“

■ Planungs- und Baugesetz Zürich

■ § 71 Arealüberbauungen

„Die Bauten und Anlagen sowie deren Umschwung müssen besonders gut gestaltet sowie zweckmässig ausgestattet und ausgerüstet sein.“

- Der Umgebungsplan muss zusammen mit der Baueingabe eingereicht werden, da der Umschwung zur Beurteilung der Arealüberbauungswürdigkeit essentiell ist (vgl. § 73 Abs. 1 PBG. Diese Bestimmung setzt eine vollständige Baueingabe voraus).

■ § 73 Abs. 2 lit. b Freiflächen von Arealüberbauungen

„Mit der baurechtlichen Bewilligung sind Nebenbestimmungen zu verbinden, die sichern, dass während des Bestands der bewilligten Überbauung [...]

b. die Freiflächen und sonstigen Umgebungsanlagen sowie die Ausstattungen und Ausrüstungen dem plangemässen Zweck erhalten bleiben.“

Gesetzliche Grundlagen

■ Planungs- und Baugesetz Zürich

■ Verkehrsbaulinien

§ 96

„Baulinien dienen, wo das Gesetz nicht etwas Besonderes vorsieht, der Sicherung bestehender und geplanter Anlagen und Flächen.

Es sind folgende Baulinien zu unterscheiden und im Baulinienplan unter Angabe ihres Zwecks verschieden darzustellen:

a. Verkehrsbaulinien für Strassen, Wege, Plätze und Eisenbahnen, gegebenenfalls samt begleitenden Vorgärten, Lärmschutzanlagen, Grünzügen und Fahrzeugabstellplätzen; [...]“

Gesetzliche Grundlagen

■ Planungs- und Baugesetz Zürich

■ Verkehrsbaulinien

§ 97 Abs. 2

„Verkehrsbaulinien dürfen ferner ein öffentliches Interesse an der bestimmten Gestaltung von Verkehrsräumen und Plätzen wahrnehmen und näher umschreiben, insbesondere das Bauen auf die Baulinie vorschreiben oder die Gebäudehöhe näher ordnen.“

Gesetzliche Grundlagen

■ Planungs- und Baugesetz Zürich

■ § 76 Baumschutz und Begrünung

„Die Bau- und Zonenordnung kann die Erhaltung von näher bezeichneten Baumbeständen und deren Ersatz sowie zonen- oder gebietsweise angemessene Neupflanzungen und die Begrünung geeigneter Teile des Gebäudeumschwungs und von Flachdächern vorschreiben; diese dürfen jedoch die ordentliche Grundstücknutzung nicht übermässig erschweren.“

Gesetzliche Grundlagen

■ Planungs- und Baugesetz Zürich

■ Schutzmassnahmen

§ 203 lit. f

„wertvolle Park- und Gartenanlagen, Bäume, Baumbestände, Feldgehölze und Hecken.“



Gesetzliche Grundlagen

■ Bau- und Zonenordnungen

- Viele Bau- und Zonenordnungen enthalten weitere Vorschriften mit Wirkung auf das Wohnumfeld, allerdings benötigt die Gemeinde dazu eine Kompetenzdelegation im PBG (vgl. etwa § 248 Abs. 2 oder 249 PBG). Gestalterische Regelungen dürfen dabei nur für Kernzonen getroffen werden.

- z.B. Art. 28 ff. BZO Thalwil

- „Art. 28 Spiel- und Ruheflächen

- 1) Bei Mehrfamilienhäusern ab 4 Wohnungen sind im Freien an geeigneter Lage mindestens 20% der zum Wohnen genutzten Geschossfläche zweckmässig als Spielplätze und Ruheflächen auszugestalten und dauernd ihrem Zwecke zu erhalten.“

Gesetzliche Grundlagen

■ Bau- und Zonenordnungen

- z.B. Art. 28 ff. BZO Thalwil

- „Art. 29 Abstellflächen

- 1) Bei Mehrfamilien- und Geschäftshäusern sind an geeigneten Standorten genügend grosse Abstellflächen für Kinderwagen, Fahrräder und Motorfahräder bereitzustellen.
- 2) Bei Mehrfamilienhäusern ab vier Wohnungen sind an geeigneter Lage Plätze für eine zweckmässige Abfallentsorgung und für die Kompostierung bereitzustellen.“

Gesetzliche Grundlagen

- **Bau- und Zonenordnungen**

- Einfluss auf die Umgebung haben sodann die Vorschriften betreffend Abstellplätze z.B. Art. 26 BZO Thalwil



Gesetzliche Grundlagen

■ Gestaltungsplan §§ 83 ff. PBG

■ § 83 Abs. 3

„Der Gestaltungsplan hat auch die Erschliessung sowie die gemeinschaftlichen Ausstattungen und Ausrüstungen zu ordnen, soweit sie nicht schon durch einen Quartierplan geregelt sind; er kann Festlegungen über die weitere Umgebungsgestaltung enthalten.“



Gesetzliche Grundlagen

■ Gestaltungsplan §§ 83 ff. PBG

■ Beispiel Gestaltungsplan „Stadtraum HB“ in Zürich

- Art. 4 Abs. 2 Zweck
„Insbesondere sollen [...] Aussenräume von hoher Qualität gewährleistet werden [...]“
- Art. 5 Gestaltung
„Bauten und Anlagen sind für sich und in ihrem Zusammenhang mit der baulichen Umgebung im Ganzen und in ihren einzelnen Teilen so zu gestalten, dass eine besonders gute Gesamtwirkung entsteht.“
- Art. 22 Abs. 6 Parkierung
„Die Parkierung hat überwiegend unterirdisch zu erfolgen. [...]“
- Art. 22 Abs. 9 Parkierung
„Für öffentliche, bahnorientierte Fahrradabstellplätze ist an geeigneten Lagen (Bereiche Postbrücke - Bahnhofplatz) mit guter Anbindung an den Strassenraum und Bahnanlagen entsprechender Raum bereit zu stellen.“

■ Gestaltungsplan §§ 83 ff. PBG

■ Beispiel Gestaltungsplan „Stadtraum HB“ in Zürich

■ Art. 23 Freiflächen

„¹Der öffentliche Freiraum gemäss Art. 6 Abs. 3 ist als Platzabfolge mit hoher Aufenthaltsqualität und Identität stiftender Gestaltung bzw. als Erschliessungsgassen auszubilden. Der Anlieferungsverkehr und die Vorfahrt zu den einzelnen Gebäuden haben sich diesem Ziel unterzuordnen.

²In den Baufeldern c, f und h gilt eine Freiflächenziffer von 10 %.

³Bei der Pflanzung von Bäumen muss eine angemessene Baumgrube bzw. bei Unterbauten eine ausreichende Überdeckung zur Verfügung gestellt werden.“

Spielraum bei Bewilligung

■ Ermessen

- Gestaltungsvorschriften sind nicht exakte Vorschriften, sondern sie delegieren deren Handhabung an die Bewilligungsinstanz.
- Diese soll im Rahmen ihrer Entscheidungskraft eine optimale Lösung treffen. Das bedeutet, dass sie die in den Bestimmungen genannten „kann“, „soll“ sowie die unbestimmten Rechtsbegriffe wie „besonders gut gestaltet“ oder „mit hoher Aufenthaltsqualität und Identität stiftender Gestaltung“ nach ihrem Ermessen ausfüllen kann.
- Dadurch kann eine Bewilligungsinstanz Einfluss auf die Umgebungsgestaltung nehmen.

Spielraum bei Bewilligung

■ Grenzen der Einflussnahme

- Da die Einflussnahme auf die Umgebung regelmässig das Eigentum eines Bauherren tangiert, müssen die erwähnten Anforderungen von Art. 36 BV eingehalten werden.
 - Gesetzliche Grundlage
Es bestehen eine ganze Anzahl von Bestimmungen auf verschiedener Ebene, die eine Regelung der Umgebung vorsehen.
 - Öffentliches Interesse
Raumplanerische und städtebauliche Interessen
 - Verhältnismässigkeit

Rechtsprechung zu bestehenden Bauten und Anlagen

■ BRKE IV Nr. 32/2008

- Stockwerkeigentümer von Erdgeschosswohnungen einer Arealüberbauung hatten nach dem Kauf der Wohnungen die Umschwünge umgestaltet (vor allem Änderung der Bepflanzung).
- Die BRK IV erwog, dass das Planungs- und Baugesetz allein für das Pflanzen oder die Beseitigung von nicht geschützten Bäumen und Sträuchern noch keine Bewilligungspflicht statuiere. Hingegen könnten Baubehörden gestützt auf § 238 PBG oder § 71 PBG gegen gestalterisch klar nachteilige oder gar verunstaltende Änderungen des Umschwungs einschreiten; dies auch dann, wenn die Verschlechterung lediglich auf eine Änderung der Bepflanzung zurückzuführen sei (vgl. dazu RB 1984 Nr. 106).
- Damit war implizit auch gesagt, dass Änderungen des Umschwungs zur Prüfung, ob diese gestalterisch nachteilig sind, einem (nachträglichen) Baubewilligungsverfahren unterworfen werden können.

Rechtsprechung zu bestehenden Bauten und Anlagen

■ VB 73/1984 in RB 1984 Nr. 106 Thujahecke in Kernzone

- Das PBG statuiert zwar für Pflanzen allein keine Bewilligungspflicht. Hingegen können Baubehörden gestützt auf PBG 238 III oder - gestützt auf eine einschlägige Kernzonenvorschrift - gegen Verunstaltungen des Umschwungs einschreiten, die auf Änderung an der Bepflanzung zurückzuführen sind.



■ VB.1995.00124 Ersatzpflanzung

- Mit der baurechtlichen Bewilligung für Um-, An- und Aufbauten an einem Einfamilienhaus hatte die Baubehörde angeordnet, dass eine Schwarzföhre auf dem Baugrundstück erhalten werden müsse. Nachdem jedoch der Wurzelbereich bei den Bauarbeiten angeschnitten worden war, so dass die Standsicherheit der Föhre nicht mehr gewährleistet war, wurde die Fällung der Schwarzföhre bewilligt. In der Folge wurde die Bauherrschaft eine Ersatzpflanzung befohlen (hochstämmiger, mittelkroniger Baum mit mindestens so grosser Baumscheibe). Diese Anordnung focht die Bauherrschaft an.
- Die Rechtsmittelinstanzen hatten zu prüfen, ob § 238 Abs. 3 Rechtgrundlage für die Anordnung bilden könne; der Baum war nicht im Sinne von § 203 lit. f unter Schutz gestellt worden. Die BRK I verneinte dies mit der Begründung, die Ersatzpflanzungspflicht sei von der Vorinstanz explizit zur Wahrung des Strassenbildes angeordnet worden, wozu § 238 Abs. 3 PBG keine Grundlage biete.

■ VB.1995.00124 Ersatzpflanzung

- Das VGer hielt in Bestätigung fest, § 238 Abs. 3 PBG biete die Rechtsgrundlage, um im Rahmen einer baurechtlichen Bewilligung die Erhaltung eines bestimmten Baumes oder die Pflanzung eines Ersatzbaums anzuordnen. Dies sei jedoch nur dann zu rechtfertigen, wenn das von der Bauherrschaft vorgesehene Gestaltungskonzept hinsichtlich der Begrünung des Umschwungs eine befriedigende Gestaltung nach § 238 PBG nicht zu gewährleisten vermöge.
- Die Vorschrift von § 238 Abs. 3 PBG sei damit so verstehen, dass die entsprechenden Massnahmen erst dann und nur insoweit anzuordnen seien, als diese es mit Blick auf den Normzweck von § 238 auch erforderten.
- Das Ziel, einen Baum zur Wahrung des Strassenbildes zu erhalten bzw. durch einen gleichwertigen zu ersetzen, sei nur über eine Unterschutzstellung nach § 203 Abs. 1 lit. f PBG zu erreichen.

- **Bewilligungsbehörde verlangt gestützt auf Gestaltungsplan Café**
 - Ein Gestaltungsplan legt im Zusammenspiel mit Text und Plänen fest, dass ein Raum in der sogenannten „Wohngasse“ als Restaurant zu bewirtschaften ist.
 - In der nachfolgenden baurechtlichen Bewilligung wird die Nutzung des Raumes als Café verlangt.
 - Die Bauherrschaft wendet sich gegen diese Auflage.
 - Die Pflicht zum Betrieb eines Cafés bzw. zur Bereitstellung eines entsprechenden Raums in einer reinen Wohnüberbauung stelle einen massiven Eingriff in die Grundeigentümergebungen dar.

Beispiel

- **Bewilligungsbehörde verlangt gestützt auf Gestaltungsplan Café**
 - Gesetzliche Grundlage
Gegeben im GP und den dazu gehörenden Plänen



Beispiel

- **Bewilligungsbehörde verlangt gestützt auf Gestaltungsplan Café**
 - Öffentliches Interesse
Belebung der Wohnsiedlung durch den Betrieb eines Café entspricht einem ausreichenden planerischen Interesse

■ Bewilligungsbehörde verlangt gestützt auf Gestaltungsplan Café

■ Verhältnismässigkeit

■ Geeignet

Führt die Verpflichtung ein Café zu führen tatsächlich zur Belebung der Umgebung? Was ist wenn der Bedarf gar nicht ausgewiesen ist, weil die Bewohner lieber zuhause oder ausserhalb der Wohnsiedlung konsumieren?

■ Erforderlichkeit

Gibt es eine mildere Massnahme als die Verpflichtung zur Führung eines Café, mit welcher die Wohnsiedlung ebenfalls belebt werden könnte?

■ Verhältnismässig im engeren Sinne:

Relation zwischen öffentlichen und privaten Interessen

Das private Interesse, einen unrentablen Betrieb zu vermeiden, überwiegt das öffentliche Interesse, zumal die Verpflichtung ein Café zu führen, noch nicht automatisch zur Belebung der Wohnsiedlung führt.

Beispiel

- **Bewilligungsbehörde verlangt gestützt auf Gestaltungsplan Café**
 - Ergebnis:
Die Auflage wurde als zu weitgehend aufgehoben.

