

Sitzung vom 16. Dezember 1998

**2768. Motion (Förderung des innovativen Bauens)**

Kantonsrat Willy Germann, Winterthur, hat am 7. September 1998 folgende Motion eingereicht:

Der Regierungsrat wird aufgefordert, die gesetzlichen Voraussetzungen zu schaffen, dass bei Projektwettbewerben von vornherein von baurechtlichen Bestimmungen abgewichen werden darf, ohne dass Sonderbauvorschriften oder Gestaltungspläne notwendig werden.

Ziel ist dabei, Planern und Architekten mehr Gestaltungsfreiheit zu gewähren, um innovatives Bauen von hoher Qualität zu ermöglichen.

Begründung:

Das engmaschige Baurecht des Kantons und vieler Zürcher Gemeinden wird von immer mehr Planern, Architekten und Grundeigentümern als zu starr empfunden.

Es verhindert wohl «schlechte» Projekte, erschwert gleichzeitig aber unkonventionelles, zukunftsgerichtetes Bauen, das hohen ästhetischen, ökologischen und gesellschaftlichen Ansprüchen zu genügen vermag.

So sollten solche Bauten anstatt einer überholten Nutzungsordnung zu entsprechen auf Nutzungsflexibilität angelegt sein, um dem steten Wandel in Gesellschaft und Wirtschaft nicht nachzuhinken (bessere Durchmischung von Arbeit, Wohnen, Freizeit; Veränderungen in der Familienform).

Unkonventionelle, zukunftsweisende Lösungen (wie z.B. in Luzern) werden am ehesten durch Wettbewerbe angeregt. Mit Ausnahme von nachbarrechtlichen und umweltpolitischen Auflagen (Verkehr) sollte dabei ohne starre Vorgaben geplant und projektiert werden dürfen, d.h. ohne die geltenden Bestimmungen zu Ausnützung, Baumasse, Höhe, Geschosszahl, Nutzung, Kernzonen und evtl. Baulinien.

Voraussetzung für einen solch «freien» Wettbewerb ist eine Jury, in der die öffentlichen Anliegen vertreten werden.

Auf Antrag der Baudirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Motion Willy Germann, Winterthur, wird wie folgt Stellung genommen:

Das Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG, SR 700) schreibt unter anderem vor, dass Bauten und Anlagen nur mit behördlicher Bewilligung errichtet werden dürfen (Art. 22 Abs. 1 RPG). Bundesrechtliche Voraussetzung einer Bewilligung ist grundsätzlich, dass die Bauten und Anlagen dem Zweck der Nutzungszone entsprechen (Art. 22 Abs. 2 lit. a). Ausnahmen sind zwar nicht ausgeschlossen, aber nur auf Grund gesetzlicher Regelung möglich. Das Baurecht bildet gesamthaft einen Teil des Verwaltungsrechts und unterliegt damit dem Grundsatz der Gesetzmässigkeit. Die der Freiheit des Einzelnen gezogenen Schranken jedes Verwaltungshandelns bedürfen einer gesetzlichen Grundlage. Jede Ausnahme vom Grundsatz der Gesetzmässigkeit muss auf eine geschriebene oder ungeschriebene Rechtsnorm gestützt werden können. Dieses Legalitätsprinzip steht insofern in engem Zusammenhang mit dem Prinzip der Gewaltentrennung, als die Rechtsanwendung durch die Verwaltung dem Grundsatz nach klar von der Rechtsetzung zu trennen ist. Dies heisst, dass die Bewilligungsbehörde die geltenden Bauvorschriften anzuwenden hat, hingegen grundsätzlich nicht dazu befugt ist, anstelle der zur Rechtsetzung zuständigen Organe selbst Recht zu setzen oder – was im Ergebnis auf das Gleiche hinausläuft – das geltende Recht ausser Kraft zu setzen, nämlich im einzelnen Fall nicht anzuwenden. Was für amtliche Bewilligungsbehörden gilt, kann nicht dadurch umgangen werden, dass die Bewilligungskompetenz in gewissen Fällen einer Fachjury übertragen wird.

Dem Grundanliegen der Förderung von Bauvorhaben hoher Qualität in kultureller, gesellschaftlicher, technischer, ökologischer und ökonomischer Hinsicht (SIA-Norm 142) ist vollumfänglich beizupflichten. Die bundesrechtlichen Minimalanforderungen an den Rechtsschutz würden aber verlangen, dass die Entscheide der Wettbewerbsjury den formellen und materiellen Erfordernissen einer anfechtbaren Verfügung zu genügen hätten. Diese müsste sich entweder auch auf Aspekte erstrecken, die als Ausführungsdetails regelmässig nicht

Gegenstand eines Projektwettbewerbes sind oder aber mit zahlreichen Spezialverfügungen anderer Stellen sowohl materiell als auch formell koordiniert werden. Schon hieraus ergäben sich praktisch nicht lösbare Probleme.

Wenn die für ein bestimmtes Gebiet geltenden kantonalen und kommunalen Bauvorschriften den Bedürfnissen nicht mehr entsprechen, können und müssen sie geändert werden. Es liegt auf der Hand, dass die Diskrepanz zwischen dem geltenden Recht und den sich wandelnden tatsächlichen Bedürfnissen umso grösser ist und ihre Beseitigung umso schwieriger sein kann, je enger und starrer die geltende Ordnung ist. Auf der Grundlage einer dem kantonalen Planungs- und Baugesetz entsprechenden und sich auf das Notwendige beschränkenden Ordnung genügen zumeist verhältnismässig geringfügige Anpassungen oder Ergänzungen der kommunalen Bau- und Zonenordnungen. Das geltende kantonale Recht gesteht den kommunalen Planungs- und Rechtsetzungsorganen namentlich seit der Gesetzesrevision vom 1. September 1991 grosse Freiheiten zu. Für eine freiere Gestaltung und Situierung von Gebäuden oder Gebäudegruppen stehen insbesondere die nachbarliche Vereinbarung von Näherbaurechten und die Bestimmungen über die Arealüberbauung zur Verfügung. Je flexibler letztere für geeignete Bereiche von Anfang an festgelegt werden, umso weniger muss die Grundordnung für einzelne Überbauungen, für die Wettbewerbe in Betracht kommen, angepasst oder ergänzt werden.

Die öffentlichen Bauvorschriften sind als generell-abstrakte Regeln auf die durchschnittlichen Verhältnisse in ihrem Geltungsbereich ausgerichtet. Den unterschiedlichen Verhältnissen im Einzelfall können sie nicht immer Rechnung tragen; kein moderner Baurechtserlass kommt daher ohne Ausnahmeklauseln aus. Bei allen Ausnahmegewilligungen ist jedoch Voraussetzung, dass ausserordentliche Verhältnisse vorliegen und (oder) die Anwendung der Vorschriften zu hart wäre. Mit der 1991 erfolgten Revision von § 220 PBG (LS 700.1) ist der Anwendungsbereich der Ausnahmegewilligungen ausgedehnt worden: Von der Einhaltung von Bauvorschriften muss im Einzelfall nicht nur bei aussergewöhnlichen Grundstückssituationen dispensiert werden, sondern auch dann, wenn in anderer Hinsicht besondere Verhältnisse vorliegen, bei denen die Durchsetzung der Vorschriften unverhältnismässig erscheint.

Ausserdem bietet das Planungs- und Baugesetz die Möglichkeit von Sonderbauordnungen (Sonderbauvorschriften und Gestaltungsplänen) an. Deren Aufstellung kann den Grundeigentümern überlassen und nur einer Zustimmung der kommunalen Exekutive (Stadtrat/Gemeinderat) sowie der kantonalen Genehmigung unterstellt werden, wenn der dafür geltende Rahmen durch die kommunale Legislative (Gemeindeparlament/Gemeindeversammlung) im Voraus in der Bau- und Zonenordnung festgelegt worden ist. Diese Regelung besteht im Kanton Zürich für die sogenannten privaten Gestaltungspläne, die den für Arealüberbauungen im betreffenden Gebiet geltenden Rahmen nicht überschreiten, schon seit dem Inkrafttreten des Planungs- und Baugesetzes von 1975 (§§ 85 und 86 PBG). Das zürcherische Recht verlangt nicht einmal, dass vorgängig eine Gestaltungsplanpflicht festgelegt worden ist. Auch in anderer Hinsicht steht die geltende Regelung anderen Lösungen nicht nach. Nur scheinbar liegt ein Nachteil darin, dass der Rahmen für solche Gestaltungspläne an die Bestimmungen für Arealüberbauungen gekoppelt ist; diese Regelung kann nämlich ohne weiteres so umgesetzt werden, dass sie einer anderweitigen Festlegung von so genannten Eckwerten gleichkommt. Wenn ein diesen Vorgaben entsprechender privater Gestaltungsplan sich auf den Entscheid einer Fachjury stützt, bedarf dessen Berücksichtigung keiner besonderen Regelung. Die örtliche Planungs- und Baubehörde wird sich einem solchen Fachurteil hinsichtlich der qualitativen Aspekte auch ohne ausdrückliche Vorschrift nicht entziehen.

Zusammenfassend ergibt sich, dass die geforderte Regelung mit den im Raumplanungsgesetz des Bundes und im kantonalen Recht enthaltenen Grundsätzen einer rechtsstaatlichen und demokratischen Nutzungsplanung nicht vereinbar ist. Eine mit diesen Grundsätzen im Einklang stehende teilweise Erfüllung des Anliegens ist wie dargestellt bereits nach geltendem Recht möglich.

Auf Grund des vom Kantonsrat überwiesenen Postulates KR-Nr. 278/1997 beschäftigt sich derzeit eine Arbeitsgruppe mit der Frage, ob und mit welcher Ausrichtung die Arbeiten für ein neues PBG an die Hand genommen werden sollen. Die Arbeiten stehen vor dem Abschluss, und die entsprechende Berichterstattung an den Kantonsrat erfolgt noch vor Ablauf der zu Ende gehenden Amtsdauer.

Der Regierungsrat beantragt daher dem Kantonsrat, die Motion nicht zu überweisen.

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

Vor dem Regierungsrat  
Der Staatsschreiber:  
**Husi**