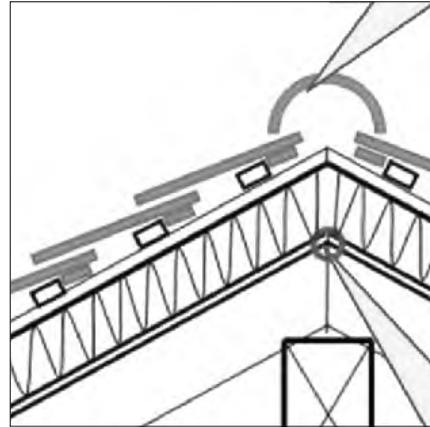
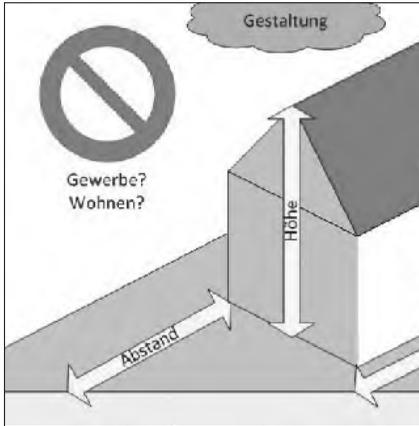


Harmonisierung der Bauvorschriften – oder gleich Vereinfachung der Bauvorschriften?¹

Dr. Peter Bösch



I. Einleitung

A. Zweck der IVHB

Die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) harmonisiert 30 formelle Baubegriffe (Definitionen) wie Höhen, Abstände oder Geschossigkeit, damit in allen Kantonen die entsprechenden Begriffe gleich verstanden werden. Mit dieser Harmonisierung will man die grosse Regelungsvielfalt eindämmen. Zudem sollen enorme Kosten für die Beschäftigung mit unterschiedlichen Gesetzgebungen eingespart werden.² Der Kanton Zürich hat einen solchen Harmonisierungsschritt innerkantonal bereits mit dem Inkrafttreten des PBG 1976 bzw. 1978 getan. Während nämlich unter der Herrschaft des alten Baugesetzes³ die Baubegriffe weitgehend in den Bauordnungen der Gemeinden umschrieben wurden, gelten nun unter der Herrschaft des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG; LS 700.1) im ganzen Kanton die gleichen Definitionen (Abstände,

«Die Harmonisierung der Baubegriffe soll die grosse Regelungsvielfalt eindämmen und Gesetzgebungskosten einsparen.»

Höhen, Geschossarten etc.).⁴ Den Gemeinden blieb es dann überlassen, den einzelnen Begriffen Massvorschriften (Grenzabstand, Geschosszahlen, Ausnützungsziffer etc.) zu unterlegen.

B. Weg zur Harmonisierung der Bauvorschriften im Kanton Zürich

«Der Kanton Zürich sprach sich für den teilweise autonomen Nachvollzug der IVHB-Bestimmungen aus.»

Der Zürcher Kantonsrat ist 2015 entgegen dem Antrag des Regierungsrates auf Beitritt zur IVHB gar nicht erst darauf eingetreten. Immerhin hat er sich aber gleichzeitig für einen teilweisen autonomen Nachvollzug der IVHB-Bestimmungen im Rahmen einer PBG-Revision ausgesprochen.⁵ Weil im Kanton Zürich die Baubegriffe teilweise im PBG, teilweise aber auch in der Allgemeinen Bauverordnung vom 22. Juni 1977 (ABV; LS 700.2) geregelt sind, bedurfte neben dem PBG auch die ABV einer Änderung. Ausserdem mussten die Bauverfahrensverordnung vom 3. Dezember 1997 (BVV; LS 700.6) und die BBV II (Besondere Bauverordnung II vom 26. August 1981; LS 700.22) teilweise ebenfalls an die neuen Begriffe angepasst werden. Diese Gesetzesänderungen traten nach erfolgter Zustimmung des Kantonsrates am 1. März 2017 auf kantonaler Ebene in Kraft. Die Gemeinden haben nun acht Jahre Zeit, um ihre Bau- und Zonenordnung an die harmonisierten Bauvorschriften anzupassen, also bis zum 28. Februar 2025. Bis dahin muss bei der Ausarbeitung eines Bauprojekts jeweils geklärt werden, ob die betreffende Gemeinde ihre Bau- und Zonenordnung bereits harmonisiert hat. Wenn die Anpassung noch nicht erfolgt ist, finden das PBG, die ABV und die BBV II in der alten bis zum 28. Februar 2017 geltenden Fassung Anwendung. In der elektronischen Gesetzesammlung des Kantons⁶ können beide Fassungen dieser Normen abgerufen werden.

«Die Gemeinden haben bis zum 28. Februar 2025 Zeit, ihre BZO an die harmonisierten Bauvorschriften anzupassen.»

Die Baudirektion hat auf ihrer Website eine Reihe von Unterlagen aufgeschaltet, welche die Rechtsanwendung erleichtern sollen:⁷

- je eine PBG-Version in der geltenden Fassung vor und nach der Anpassung der betreffenden Bau- und Zonenordnung sowie eine synoptische Darstellung beider Versionen;
- je eine ABV-Version in der geltenden Fassung vor und nach der Anpassung der betreffenden Bau- und Zonenordnung sowie eine synoptische Darstellung beider Versionen;
- je eine BBV II-Version in der geltenden Fassung vor und nach der Anpassung der betreffenden Bau- und Zonenordnung sowie eine synoptische Darstellung beider Versionen;
- Liste der Gemeinden, welche ihre Bau- und Zonenordnung bereits harmonisiert haben;
- Merkblatt «Fragen und Antworten»;
- Merkblatt «Was ist von den Gemeinden zu prüfen bzw. zu regeln?»;
- Leitfaden zur Anwendung der Baubegriffe nach IVHB.⁸

«Auf ihrer Website hat die Baudirektion diverse Unterlagen zur Erleichterung der Rechtsanwendung aufgeschaltet.»

Im Folgenden werden die nach der Harmonisierung der Bau- und Zonenordnung geltenden Vorschriften mit «nPBG», «nABV» und «nBBV II» zitiert.

C. Herausforderung für die Gemeinden

Wie erwähnt, sind die Gemeinden verpflichtet, ihre Bau- und Zonenordnungen an die neuen Vorschriften anzupassen. Da sich die Begriffe der Harmonisierungsvorlage teilweise von den bisherigen Begriffen unterscheiden, kann eine Bauordnung nicht 1:1 ins neue Recht überführt werden. Die Gemeinden müssen also im Zuge der Anpassung der Bau- und Zonenordnung ihr ganzes Regelungssystem überprüfen. Möglich wären zwar durchaus «sanfte» Revisionen der Bau- und Zonenordnung. Sinnvoll und fruchtbringend ist es aber, wenn die Gemeinden die Gelegenheit der Anpassung der Bau- und Zonenordnung für eine Ver-

«Die Gemeinden müssen wegen den unterschiedlichen Begriffsdefinitionen im Zuge der Anpassungen ihr ganzes Regelungssystem überprüfen.»

einfachung und Beschränkung auf das Wesentliche nutzen würden. Für ein solches Vorgehen möchte der Autor einige Hinweise geben.

II. Überlegungen für die Anpassung der kommunalen Bauvorschriften an die Harmonisierungsvorlage

Im Zuge der Anpassung der Bau- und Zonenordnung ist zuerst zu überlegen,

- was mit diesen Vorschriften erreicht werden soll und kann,
- welche Bedürfnisse der Beteiligten (Bauherrschaft, Nachbarschaft und Gemeinde) abgedeckt werden sollen.

Auszuklammern sind aus dieser Diskussion alle Vorschriftengruppen, welche durch Bauordnungsbestimmungen gar nicht beeinflusst werden können (so z. B. Sicherheitsvorschriften, Hygienebestimmungen, Umweltschutzvorschriften, Erschliessungsbestimmungen etc.).

«Bei der Umsetzung der Harmonisierungsvorlage besteht grosse Freiheit darin, einzelne Baubegriffe zu verwenden oder wegzulassen.»

Die Gemeinden verfügen bei der Umsetzung der Harmonisierungsvorlage über einen grossen Spielraum. Dieser besteht nicht nur bei der Festlegung der einzelnen Masse (Abstand, Höhe, Geschosszahl etc.). Die Gemeinden haben auch grosse Freiheiten, einzelne Baubegriffe zu verwenden oder wegzulassen. Folgende Gesichtspunkte sollten bei der Umsetzung eine Rolle spielen:

- angemessene Berücksichtigung der verschiedenen Interessen der Beteiligten (Öffentlichkeit, Bauherrschaft, Nachbarschaft)
- Wirksamkeit von Vorschriften
- verständliche Bestimmungen in der Bauordnung

A. Bedürfnisse der Beteiligten an die Bauvorschriften

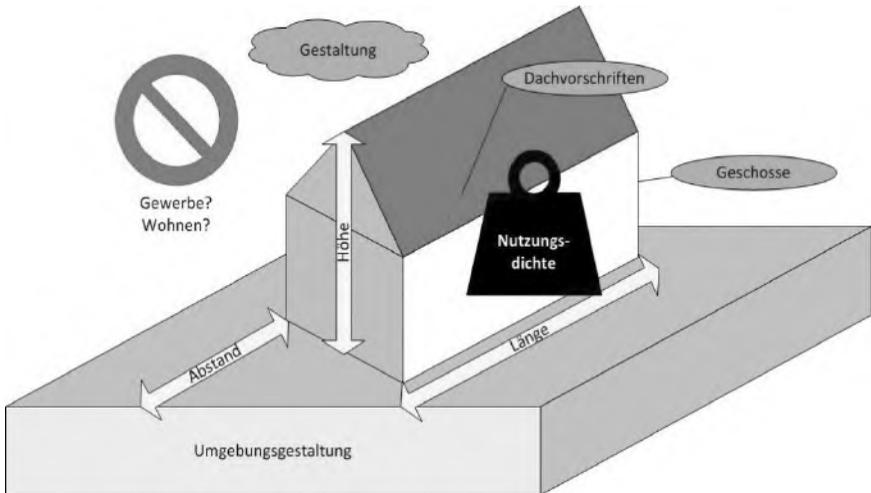


Abb. 1: Bedürfnisse der Beteiligten an die Bauvorschriften

Bedürfnisse der Nachbarschaft

Für die Nachbarschaft ist ausschlaggebend:

- Wie gross ist der Abstand des Gebäudes auf dem Nachbargrundstück?
- Wie lang wird das Gebäude?
- Wie hoch wird das Gebäude insgesamt?
- Wie intensiv wird das Grundstück genutzt?
- Welche Nutzungen sind in diesem Gebäude vorgesehen?
- Wie wird der Umschwung des Gebäudes gestaltet?

«Es sind die Bedürfnisse der Nachbarschaft, der Gemeinde und der Bauherrschaft zu berücksichtigen.»

Bedürfnisse der Gemeinde

Für die Gemeinde stehen folgende Anliegen, welche durch Bauvorschriften erfüllt werden sollen, im Vordergrund:

- rationelle Bodennutzung, innere Verdichtung
- gutes Orts- und Quartierbild
- angemessene Durchgrünung der Quartiere

Bedürfnisse der Bauherrschaft

Die Bauherrschaft möchte folgende Bedürfnisse erfüllt haben:

- optimale Grundstücksnutzung
- angemessene Rendite
- grosser Gestaltungsspielraum

B. Wechselbeziehung zwischen Bauvorschriften und Einordnung von Bauten

«In der Regel wird der in der BZO vorgegebene Rahmen voll ausgeschöpft.»

Mit der Ausscheidung von verschiedenen Bauzonen und der Festsetzung von Bauvorschriften für diese Zonen (Abstände, Längen, Höhen, Nutzungsdichte [z. B. Baumassenziffer]) haben es die Gemeinden in der Hand, die Erscheinungsweise der einzelnen Quartiere bis zu einem bestimmten Punkt zu beeinflussen. Diese Einflussmöglichkeiten sind allerdings auch begrenzt:

- Bauherrschaften sind in der Regel aus wirtschaftlichen Überlegungen darauf erpicht, den in der Bau- und Zonenordnung für ihr Baugrundstück vorgegebenen Rahmen voll auszunützen. So werden beispielsweise die zulässigen Höhen ausgeschöpft, die zugestandene Ausnutzung wird konsumiert oder Dachaufbauten in der maximal zulässigen Breite erstellt.
- Nach der Praxis können Bauprojekte, welche die Baumöglichkeiten der betreffenden Zone ausschöpfen, nur in ausgesprochenen Ausnahmefällen aus ästhetischen Gründen verweigert werden.⁹

«Ausser in der Kernzone kann ein Bauvorhaben nur in Ausnahmefällen aus ästhetischen Gründen verweigert werden.»

Stärker können die Gemeinden das Ortsbild und die Gestaltung der einzelnen Bauten in Kernzonen beeinflussen. Sie können gestützt auf § 50 Abs. 3 PBG eine gute Einordnung verlangen sowie äusserst vielfältige und einschneidende Gestaltungsvorschriften erlassen (z. B. Dachneigung, hochrechteckige Fenster, Fassadenmaterial etc.). Einer Bauherrschaft kann, anders als in den anderen Bau-

zonen, sogar aus ästhetischen Gründen die Ausschöpfung der Baumöglichkeiten verwehrt werden.¹⁰ Ein enges Korsett von Gestaltungsvorschriften bewirkt eher die Entstehung einer künstlichen und langweiligen Nachahmung eines von der Bauordnung vorgegebenen Baumusters. Die in den Kernzonen bestehende Vielfalt wird im Extremfall abgelöst durch eine eigentliche Disney-World-Architektur. Eine solche Entwicklung kann nur dann verhindert werden, wenn:

- das Gestaltungskorsett¹¹ auch in den Kernzonen nicht zu eng geschnürt wird;
- die Bauordnung bei Bauprojekten, welche von einem Beurteilungsgremium als sehr gut eingestuft werden, Abweichungen von den Kernzonenvorschriften zulässt,¹² denn unter Umständen ordnet sich in einer Kernzone ein Flachdachbau viel besser ein als ein Steildachbau mit einer vorgeschriebenen Dachneigung von 30°.¹⁵

Einschränkende Bauvorschriften verhindern also eher ein gutes Orts- und Quartierbild. Der Königsweg für gute ästhetische Ergebnisse führt ohnehin nur über eine konsequente Ausschöpfung des Ermessensspielraums, welcher die Gerichtspraxis bei der Anwendung von § 238 PBG zugesteht. Die Gemeinden sind auch gut beraten, bei heiklen Fällen Fachgremien (Stadtbildkommission) oder Fachleute (qualifizierte Architekten) beizuziehen.

C. Einfache und klare Bauvorschriften

Wenn die kommunalen Bauvorschriften klar und einfach ausgestaltet sind, so erleichtert dies die Vorbereitung und die Ausarbeitung von Baugesuchen durch die Bauherrschaften und ihre Planer.¹⁴ Sie bringt auch erhebliche Arbeits- und Zeitersparnisse bei der Prüfung der Baugesuche. Letztlich lassen sich damit auch Rechtsmittelverfahren vermeiden.

«Für heikle Fälle sollten die Gemeinden besser Fachleute oder -gremien beiziehen.»

«Klare und einfache Bauvorschriften erleichtern die Ausarbeitung von Baugesuchen.»

III. Wichtigste Änderungen durch den Nachvollzug der IVHB

Im Anhang 1 zur IVHB werden 50 Baubegriffe umschrieben. Der Kanton Zürich übernahm in der Harmonisierungsvorlage 29 dieser Begriffe. Statt der in der IVHB vorgesehenen Geschossflächenziffer bleibt der Kanton Zürich aber bei der Ausnützungsziffer.¹⁵

Zu beachten ist, dass mit der Harmonisierungsvorlage nicht nur die Bestimmungen der IVHB übernommen werden. Gleichzeitig erfolgten auch mehrere Liberalisierungen (Vorbautenbreite, Breite von Dachaufbauten, geringere Rückstaffelung des Attikageschosses etc.), welche aufgrund des Nachvollzuges der IVHB nicht notwendig gewesen wären.

Der Kantonsrat hat offensichtlich folgendes «Naturgesetz» nicht bedacht: Bauherrschaften werden zwar die Liberalisierungen begrüßen. Aber die Bauherrschaften von heute sind gleichzeitig auch Nachbarn. Baut der Nachbar, werden sie in den meisten Fällen diese Liberalisierungen erwünschen.

Für eine umfassende Übersicht über die Änderungen fehlt hier der Platz.¹⁶ Deshalb wird an dieser Stelle nur auf folgende Änderungen hingewiesen:

A. Abstände

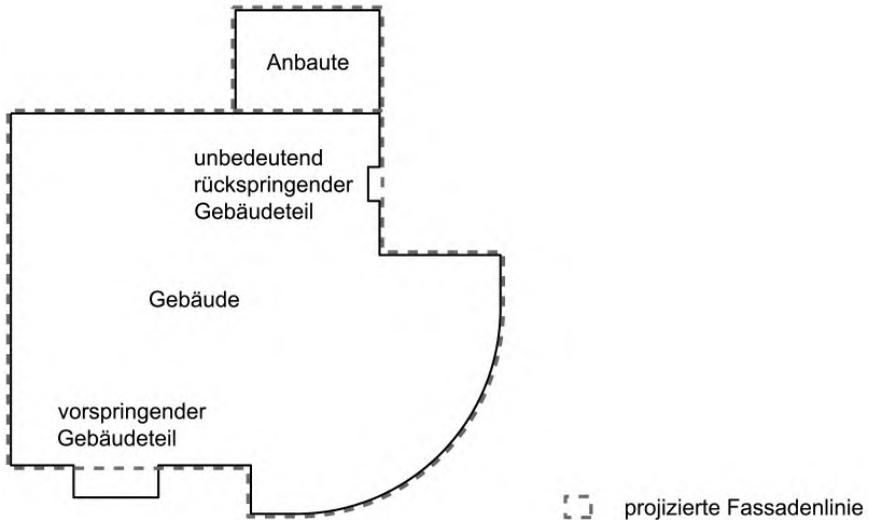


Abb. 2: Projizierte Fassadenlinie

Bei den Grenz- und Gebäudeabständen ergeben sich nur wenige Änderungen. In gewissen Situationen kann neu die überbaubare Fläche nicht mit den Abständen, sondern mit einem Baubereich umschrieben werden (§ 7 nABV).¹⁷ Solche Baubereiche wurden bisher nur in Kernzonen oder in Gestaltungsplänen ausgeschieden. Ausgangspunkt für die Abstandsmessung ist die projizierte Fassadenlinie (§ 260 nPBG). Unbedeutende Gebäuderücksprünge (max. 1,5 Meter und ein Fünftel des zugehörigen Fassadenabschnitts) werden nicht berücksichtigt (§ 6d nABV). Gravierend ist aber, dass neu vorspringende Gebäudeteile (Balkone, Erker, Windfänge etc.) auf einer Tiefe von 2 Metern und bis zur Hälfte der betreffenden Fassadenlinie hinaus in den Abstandsbereich ragen dürfen (§ 260 nPBG und § 6c nABV). Die bisherige Beschränkung für Balkone und Erker (§ 260 Abs. 3 PBG) auf einen Drittel der betreffenden Fassadenlänge wurde also auf die Hälfte des zugehörigen Fassadenabschnitts erhöht (vgl. § 6c Abs. 1 nABV). Für die Berechnung des zulässigen Anteils von vorspringenden Gebäude-

«In gewissen Situationen kann neu die überbaubare Fläche mit einem Baubereich umschrieben werden.»

«Vorspringende Gebäudeteile dürfen neu auf einer Tiefe von 2 Metern und bis zur Hälfte der betreffenden Fassadenlinie hinaus in den Abstandsbereich ragen.»

teilen werden mehrere vorspringende Gebäudeteile auf unterschiedlichen Stockwerken zusammengezählt (vgl. § 6c Abs. 2 nABV).¹⁸ Es wird sich wahrscheinlich erst aufgrund von Gerichtsentscheidungen zeigen, wie dieses Zusammenzählen von vorspringenden Gebäudeteilen erfolgen soll. Sinnvoll erscheint es, in solchen Situationen eine «Umhüllende» zu bilden. Die Breite dieser «Umhüllenden» darf dann nur die Hälfte der betreffenden Fassadenlänge ausmachen.

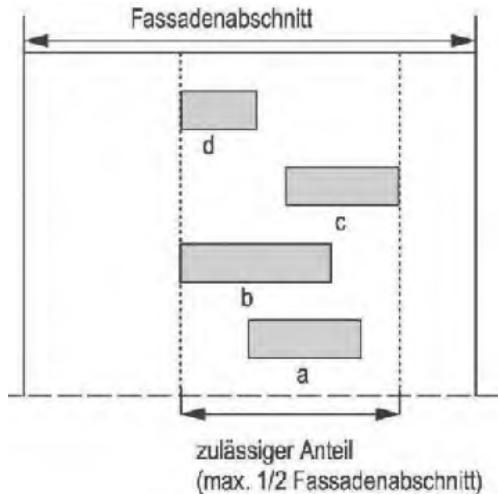


Abb. 3: Geschossweise versetzte vorspringende Gebäudeteile

«Der erforderliche Grenzabstand kann u.U. auf der Hälfte der betreffenden Fassade um 2 Meter unterschritten werden.»

Die versetzte Anordnung von Balkonen und Erkern, welche in den Abstandsbereich reichen sollen, ist damit nicht mehr attraktiv.

Die Nachbarschaft muss sich unter Umständen damit abfinden, dass ein Bau den erforderlichen Grenzabstand auf der Hälfte der betreffenden Fassade um 2 Meter unterschreitet. Ist ein Grenzabstand von 3,5 Metern festgesetzt, kann also ein vorspringender Gebäudeteil bis 1,5 Meter an die Grundstücksgrenze ragen. Dieser Negativeffekt kann sich noch dadurch verstärken, dass das zulässige Mass der

vorspringenden Gebäudeteile beliebig auf die betreffende Fassade verteilt werden kann. Eine Fassade könnte also wie ein Heizungsradiator ausgestaltet werden. Dabei werden von der Nachbarschaft die hervorstehenden «Rippen», welche bis zu 2 Meter in den Abstandsbereich ragen können, deutlich wahrgenommen. Dieser ungünstige Effekt verstärkt sich noch dadurch, dass Dachvorsprünge auf der ganzen Breite 2 Meter in den Grenzabstand hineinragen dürfen (§ 6c Abs. 1 nABV).¹⁹

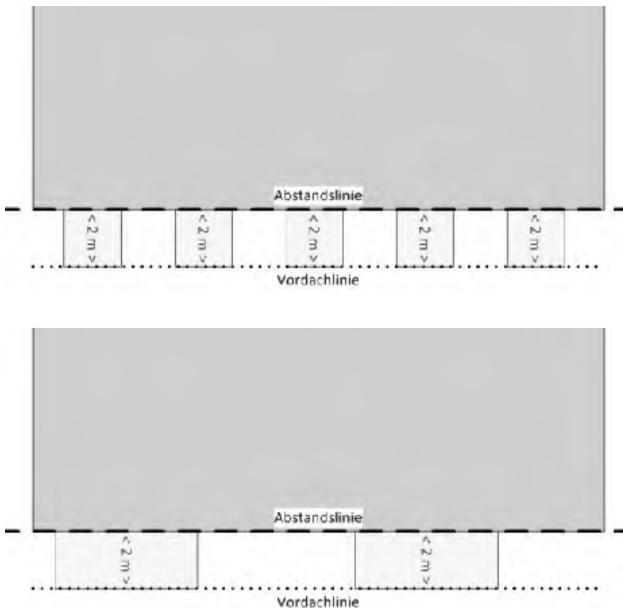


Abb. 4: Mögliche vorstehende Gebäudeteile im Abstandsbereich

Die Gemeinden könnten zwar, um diesen Negativeffekt zu vermeiden, generell die Grenzabstände um 2 Meter erhöhen. Dies hätte aber zur Folge, dass zahlreiche bereits vorhandene Gebäude baurechtswidrig würden.

B. Höhen

Das System der Höhenvorschriften (Gebäudehöhe [§ 278 f. PBG] bzw. Firsthöhe [§ 281 PBG]) wird aufgegeben. Neu gibt es eine Gesamthöhe, welche dem grössten Höhenunterschied zwischen dem höchsten Punkt der Dachkonstruktion und dem massgebenden Terrain entspricht (vgl. § 281 nPBG). Schon bisher wurde dieser Begriff in Industriezonen (§ 58 PBG), vereinzelt auch für andere Zonen²⁰ und in Gestaltungsplänen verwendet.²¹

«Die neu eingeführte Fassadenhöhe wird abweichend von der bisherigen Gebäudehöhe auch bei fassadenbündigen Dachgeschossen gemessen.»

Neu wird der Begriff der Fassadenhöhe eingeführt. Die Fassadenhöhe ist der grösste Höhenunterschied zwischen der Schnittlinie der Fassadenflucht mit der Oberkante der Dachkonstruktion und der zugehörigen Fassadenlinie (vgl. § 278 nPBG). Da die Fassadenhöhe abweichend von der bisherigen Gebäudehöhe auch bei fassadenbündigen Dachgeschossen (z. B. an der Stirnseite eines Attikageschosses) gemessen wird, ist die Festlegung einer giebelseitigen Fassadenhöhe erforderlich.²² Es ist auch möglich, die Fassadenhöhe für die Bergeite und die Talseite unterschiedlich festzulegen. Damit kann die fassadenbündige Anordnung von Attikageschossen auf der Bergeite ermöglicht werden (vgl. Art. 7a Abs. 2 der Bauordnung der Stadt Zürich Bau- und Zonenordnung vom 23. Oktober 1991, BZO; AS 700.100).

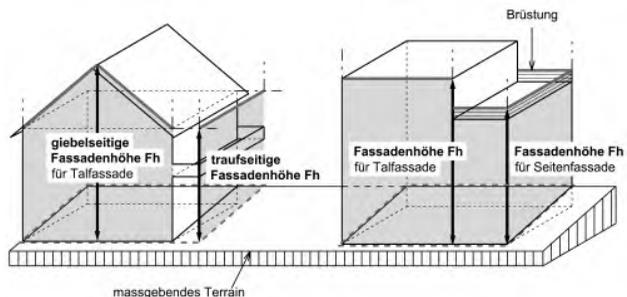


Abb. 5: Messweise Fassadenhöhe

Bei der Messung der Gesamthöhe wird neu nicht mehr auf den höchsten Punkt der Dachfläche abgestellt, sondern auf den höchsten Punkt der Dachkonstruktion. Oberhalb dieses Punktes kommen jeweils noch die Isolation und die Dachhaut zu liegen. Diese Bauteile machen ca. 50 Zentimeter aus und müssten eigentlich bei der Neufestlegung der Gesamthöhe in der Bauordnung berücksichtigt werden. Analog dazu wird die Fassadenhöhe bis zur Oberkante der Dachkonstruktion gemessen.²⁴ Auch da erhöht sich dieses Höhenmass um die Isolation und die Dachhaut.

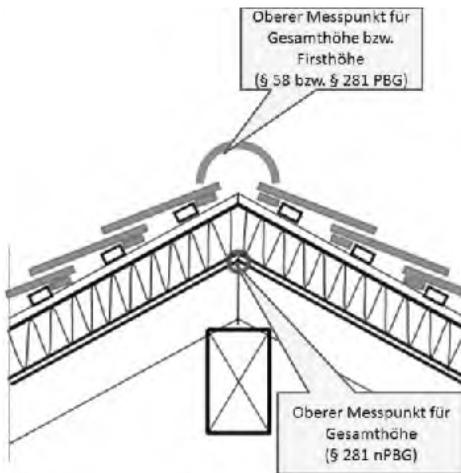


Abb. 6: Messweise Gesamthöhe

C. Geschosse

1. Untergeschosse

Bei den Untergeschossen wird neu festgelegt, welcher Anteil der Fassadenfläche höchstens oberhalb des massgebenden Terrains liegen darf (vgl. § 275 nPBG; § 29 nABV). Dieser Flächenanteile wird mit folgender Formel berechnet:

$$\frac{\text{Summe der Fassadenfläche über der Fassadenlinie}}{\text{Länge der projizierten Fassadenlinie}} \leq 2.5$$

Die bisherige Praxis, wonach anrechenbare Untergeschosse im Extremfall nur 1 Zentimeter ins gewachsene Terrain ragen durften, wird damit verlassen.²⁵

2. Dachgeschosse

«Die bisherige Beschränkung, dass besondere Dachformen unterhalb eines 45°-Profils anzuordnen sind, wird fallen gelassen.»

Dachgeschosse sind neu Geschosse mit einer Kniestockhöhe bis 1,5 Meter (vgl. § 275 Abs. 2 nPBG). Die bisherige Beschränkung, dass besondere Dachformen (Mansardendächer, Tonnendächer) unterhalb eines 45°-Profils anzuordnen sind, wird fallen gelassen.²⁶ Die Gemeinden können allerdings mit Dachgestaltungsvorschriften und allenfalls mit der Festlegung einer Gesamthöhe, welche nur eine kleine Differenz gegenüber der Fassadenhöhe aufweist, wuchtige Dächer verhindern.²⁷

«Attikageschosse sind auf Flachdächern aufgesetzte zusätzliche Geschosse.»

Während bisher Attikageschosse als sogenannte «Dachgeschosse über Flachdächern» behandelt wurden, welche den normalen Beschränkungen für Dachgeschosse unterlagen²⁸, wird neu der Begriff «Attikageschoss» eingeführt. Attikageschosse sind auf Flachdächern aufgesetzte zusätzliche Geschosse. Das Attikageschoss muss bei den fiktiven Traufseiten gegenüber dem darunterliegenden Geschoss um das halbe Mass seiner Höhe zurückversetzt sein (vgl. § 275 Abs. 4 nPBG). Bisher betrug das Mass der Rückstufelung 45°.²⁹ Nun steigt dieses Mass auf 63,43° (= Verhältnis 1:2). Dieser Umstand führt neben der Zulassung von brei-

teren Dachaufbauten dazu, dass sich Attikageschosse kaum mehr von den darunterliegenden Vollgeschossen unterscheiden lassen.

In manchen Gemeinden werden in Wohnzonen Steildächer vorgeschrieben, um eine ausgewogene Dachlandschaft zu erreichen. Wenn nicht eine konkrete Bandbreite der zulässigen Dachneigungen bestimmt wird, lässt sich dieses Ziel nicht erreichen. Möglich bleibt eine Vielfalt von Dachformen aus folgenden Gründen:

- Ein Steildach liegt schon bei einer Dachneigung von 10° vor.⁵⁰ Erst wenn die Dachneigung mehr als 80° beträgt, wird ein solches Dach zu einem Fassadenteil.
- Pultdächer, Tonnendächer und Mansarddächer zählen auch zu den Steildächern.

3. Verzicht auf Geschosshöhenvorschriften

Gerade weil für die Erscheinung einer Baute die Höhenbestimmungen massgebend sind und nicht die Art und Zahl der Geschosse, haben einige Gemeinden auf die Festlegung von Geschosshöhen verzichtet (z.B. Männedorf, Pfäffikon).

Bei einem solchen Verzicht wird die Zahl der möglichen anrechenbaren Geschosse anhand des maximal möglichen Gebäudeprofils festgelegt. Dieses Profil wird durch folgende Werte bestimmt: maximal zulässige Gesamthöhe, Fassadenhöhen, mögliches Mass der Abgrabungen, erforderliche lichte Höhe der Geschosse und die nötige Dicke der Geschossdecke.⁵¹

«Statt Geschosshöhenvorschriften kann das maximal mögliche Gebäudeprofil festgelegt werden.»

Mit dem Verzicht auf Geschosshöhenvorschriften gibt es keine Diskussionen mehr über die Zahl der zulässigen Geschosse und deren Nutzung (siehe hierzu das Urteil aus dem Bundesgericht in dieser Ausgabe auf S. 27).

«Dachaufbauten, die bei Schrägdächern über die tatsächliche Dachebene hinausragen, dürfen insgesamt nicht breiter als die Hälfte der betreffenden Fassadenlänge sein.»

«Es erscheint zweckmässig, nur die Gesamthöhe festzulegen und auf die Festsetzung von Fassadenhöhen zu verzichten.»

4. Dachaufbauten

Dachaufbauten, welche bei Schrägdächern über die tatsächliche Dachebene hinausragen oder bei Flachdächern das Mass der Rückversetzung unterschreiten, dürfen insgesamt nicht breiter als die Hälfte der betreffenden Fassadenlänge sein (§ 292 nPBG). Bisher war die Breite auf einen Drittel beschränkt (§ 292 PBG). Die Gemeinden können aber die Breite der Dachaufbauten in der Bauordnung zwischen 0 und 100 Prozent frei bestimmen (§ 292 nPBG).⁵² Bei der Zulassung von Dachaufbauten auf mehr als 50 Prozent der betreffenden Fassadenlänge lässt sich dann aber das Dachgeschoss praktisch nicht mehr vom darunterliegenden Vollgeschoss unterscheiden. Dieser Effekt wird noch dadurch verstärkt, dass Dachaufbauten in der zulässigen Baute beliebig aufgeteilt und auf der Dachebene platziert werden können.⁵³ Der unliebsame «Radiator-Effekt» entsteht also auch da (vgl. vorne S. 15 und Abb. 4). Sodann kann die Beschränkung der Dachaufbautenbreite mit der Erstellung von Kreuzfirsten nach wie vor umgangen werden.⁵⁴

Für die Nachbarschaft und generell für die Öffentlichkeit ist die Gesamthöhe einer Baute das wichtigere Mass als die Fassadenhöhe. Sie ist ausschlaggebend, ob die Aussicht der Nachbarschaft erhalten bleibt oder die Grünbereiche in Hanglagen sichtbar bleiben.

Gerade weil die Gesamthöhe das prägende Mass ist, erscheint es zweckmässig, nur diese Höhe festzulegen und auf die Festsetzung von Fassadenhöhen zu verzichten. Dieser Ansatz wird bei Gestaltungsplänen bereits heute verfolgt. Die horizontale Ausdehnung der Bauten wird durch Baubereiche und die vertikale Ausdehnung durch Festlegung einer Gesamthöhe (in Meter oder durch eine Kote) festgelegt.⁵⁵

5. Nutzungsziffern

Die Ausnutzungsziffer (§ 255 nPBG) kann nach wie vor eingesetzt werden. Probleme bereiten bei der Anwendung dieser Ziffer vor allem die Unterbringung von Wohn-, Schlaf- und Arbeitsräumen in nichtanrechenbaren Unter- und Dachgeschossen, welche nur schwer verhindert werden können.⁵⁶

Diese Vollzugsprobleme fallen bei der Überbauungsziffer (§ 256 nPBG) und der Baumassenziffer (§ 258 nPBG) weitgehend weg. Es gibt keine Diskussionen über die Nutzung der Räume. Bei der Überbauungsziffer ist die überbaute Fläche und bei der Baumassenziffer das Bauvolumen über dem massgebenden Terrain allein ausschlaggebend.

Bei der Überbauungsziffer, welche nur in wenigen Gemeinden Anwendung findet (z. B. Zürich), ist zu beachten, dass bis zum zulässigen Mass vorspringende Gebäudeteile (Tiefe 2 Meter, Breite maximal die Hälfte des zugehörigen Fassadenabschnitts; vgl. § 6c nABV) auf die Überbauungsziffer nicht anrechenbar sind. Dieser Umstand bewirkt eine markante Steigerung der Nutzungsmöglichkeiten eines Grundstückes. Dem kann nur durch eine entsprechende Senkung der Überbauungsziffer begegnet werden.

Nach wie vor kann die Ausnutzung eines Grundstückes auch ohne Nutzungsziffer allein durch Abstände, Höhen, Längen und allenfalls Geschossezahlen bestimmt werden (§ 251 lit b nPBG). Einen solchen Verzicht machen die Gemeinden aber vor allem in Kern- und Zentrumszonen.⁵⁷

«Bei der Ausnutzungsziffer sind die Nutzungen der nichtanrechenbaren Unter- und Dachgeschosse problematisch.»

IV. Sinnvolle Umsetzung der Harmonisierung

A. Lösungen in anderen Kantonen

Die meisten Kantone, welche der IVHB beitraten, sind derzeit mit der Umsetzung dieser Änderungen auf kommunaler Ebene beschäftigt. Wie in der Schweiz üblich sucht sich jeder Kanton seinen eigenen Weg. Vor allem zwei Lösungen stechen hervor:

«In Nidwalden definiert die Bebaubarkeit eines Grundstückes neu ein Nutzkörper, der durch die Abstände und die Gesamthöhe begrenzt wird.»

– Der Kanton Nidwalden³⁸ definiert die Bebaubarkeit eines Grundstückes neu über einen Nutzkörper, der durch die Abstände³⁹ und die Gesamthöhe begrenzt wird. Damit fallen Ausnützungsziffer, Fassadenhöhe und Geschoszahlvorschriften weg. Innerhalb dieses Nutzkörpers ist grundsätzlich nur ein Teil des Volumens zur Nutzung freigegeben. Begrenzt wird die Nutzung durch eine von den Gemeinden festgelegte Überbauungsziffer, die bei Bedarf mit einer Grünflächenziffer ergänzt werden kann.⁴⁰ Vor Nidwalden hat St. Gallen ein ähnliches Nutzkörpermodell zur Diskussion gestellt.⁴¹ Das St. Galler-Modell erlitt im Vernehmlassungsverfahren Schiffbruch. Das auf den 1. Oktober 2017 in Kraft tretende Planungs- und Baugesetz des Kantons St. Gallen bewegt sich nun weitgehend wieder in konventionellen Bahnen.⁴²

«Die Gemeinde Glarus Nord möchte zukünftig ganz auf Ausnützungsziffern und Baumassenziffern verzichten.»

– In der Gemeinde Glarus Nord sieht das neue Baureglement keine Ausnützungsziffern oder Baumassenziffern mehr vor. Auf die Festlegung von verschiedenen Wohnzonen wurde verzichtet. Ebenso fehlen Vorschriften zur Fassadenhöhe, Gebäudelänge oder Erscheinungsweise von Attikageschossen.⁴³ Über dieses Baureglement wird die Gemeindeversammlung am 23. Juni 2017 befinden. Es gibt keine Bauzonen wie W2, W3 und WG3 mehr. Traufhöhen, Gebäudelängen oder Mehrlängenzuschläge sind abgeschafft.

B. Lösung für die Zürcher Gemeinden

Dem Ruf nach Einfachheit und Flexibilität entspräche am ehesten ein Nutzkörpermodell analog zum Nidwaldner-Modell. Auf Grund des Spielraums, welcher die Harmonisierungsvorlage gewährt, ist es möglich, sich in den Bauzonen mit wenigen Beschränkungen zu begnügen. Kernzonen kommen wohl weiterhin nicht ohne detailliertere Vorschriften aus. Diese Reduktion des Vorschriftenets wäre schon heute möglich gewesen. Sinnvoll wäre es, nur folgende Bauvorschriften einzusetzen:

- Nutzungsziffer (Baumassenziffer oder Überbauungsziffer)
- Gesamthöhe, aber keine Fassadenhöhe
- Grenzabstand
- evtl. Längenbeschränkung und Regelung des Zusammenbaus

Verzichtet werden sollte hingegen auf:

- Geschossvorschriften
- Dachvorschriften
- Fassadenhöhen

Dieses kleine Vorschriftenet kann die Interessen der Beteiligten (Bauherrschaft, Nachbarschaft, Öffentlichkeit) optimal abdecken. Gleichzeitig würde die Ausarbeitung und Beurteilung von Baugesuchen wesentlich vereinfacht.

«Das Nutzkörpermodell entspräche am ehesten dem Ruf nach Einfachheit und Flexibilität.»

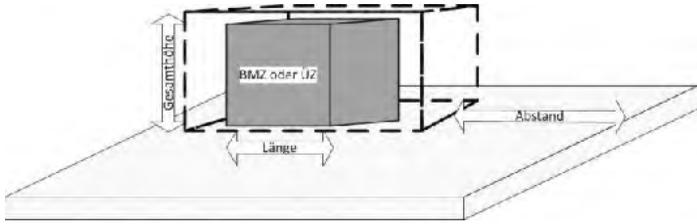


Abb. 7: Vorschlag für das Zürcher «Nutzkörpermodell»

«Durch dieses Modell würden aber Flachdachbauten eindeutig begünstigt.»

Dieses Modell hat allerdings den Nachteil, dass Flachdachbauten, die den «Nutzkörper» möglichst gut ausfüllen, eindeutig begünstigt werden; dies insbesondere bei der Festlegung einer Überbauungsziffer.

Als (ebenfalls einfache) Alternative zu diesem «Nutzkörpermodell» lässt sich auch die Beschränkung auf folgende Bauvorschriften denken:

- Nutzungsziffer (Baumassenziffer oder Überbauungsziffer)
- verschiedene Fassadenhöhen ohne Festsetzung einer Gesamthöhe
- Festlegung einer Bandbreite für die Dachneigung
- Grenzabstand
- evtl. Längenbeschränkung und Regelung des Zusammenbaus

Der Autor ist Mitverfasser des Buches «Zürcher Planungs- und Baurecht», welches vom Verein Zürcherischer Gemeindeschreiber und Verwaltungsfachleute VZGV herausgegeben und im Verlag KDMZ voraussichtlich 2018 in 6. Auflage erscheinen wird.

**Peter Bösch,
Dr. iur.,
Rechtsanwalt,
Fachanwalt SAV
Bau- und Immobili-
enrecht,
Mediator SAV/
SKWM/SDM,
Zürich**



Quellenangaben

Abb. 2: Anhang IVHB

Abb. 3: Suter von Känel Wild AG

Abb. 5: Anhang IVHB

- ¹ Walter von Büren, Sektorleiter Recht der Baudirektion, und Olaf Wolter, Partner bei der Suter von Känel Wild AG, danke ich für ihre Hinweise.
- ² Vgl. die Musterbotschaft zur IVHB der Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz BPUK, S. 3 ff. (<http://www.bpuk.ch/bpuk/konkordate/ivhb>, Stand: 16. Mai 2017).
- ³ Baugesetz für Ortschaften mit städtischen Verhältnissen vom 23. April 1893.
- ⁴ Vgl. Vollenweider Walter, Neues Planungs- und Baurecht für den Kanton Zürich, in: ZBI 1975, S. 325 f.
- ⁵ Vgl. von Büren Walter, Harmonisierung der Baubegriffe – Die vom Kantonsrat beschlossenen Änderungen im PBG, in: PBG aktuell 3/2015, S. 5 ff.
- ⁶ http://www.zh.ch/internet/de/rechtliche_grundlagen/gesetze.html, Stand: 16. Mai 2017.
- ⁷ <http://www.baugesuche.zh.ch/internet/baudirektion/baku/de/rundumsbauen/harmonisierung-baubegriffe.html>, Stand: 16. Mai 2017.
- ⁸ Auf der Website der BPUK <http://www.bpuk.ch/bpuk/konkordate/ivhb/> (Stand: 16. Mai 2017) sind zweisprachige Erläuterungen zu den IVHB-Bestimmungen aufgeschaltet. Mehrere Kantone haben ähnliche Merkblätter ausgearbeitet, welche die Anpassungen der Baureglements an die IVHB-Bestimmungen erleichtern sollen (z. B. Thurgau, Aargau, Schaffhausen).
- ⁹ Fritzsche Christoph/Bösch Peter/Wipf Thomas, Zürcher Planungs- und Baurecht, 5. Aufl., Zürich 2011, S. 660 ff.
- ¹⁰ Fritzsche/Bösch/Wipf, S. 662 ff.
- ¹¹ Vgl. Eiermann Thomas, Entwicklung in Ortskernen ohne Qualitätsverlust, in: UMWELTPRAXIS Nr. 63/Dezember 2010, S. 15 ff.
- ¹² Vgl. Gemeinde Grüningen, Art. 25 Bau- und Zonenordnung vom 27. März 2015 oder Gemeinde Andelfingen, Art. 17 Bau- und Zonenordnung vom 21. September 2013. Eine solche Bestimmung wird denn auch von der Baudirektion Kanton Zürich empfohlen, in: Bestimmungen für die Kernzone – Leitfaden für Bauordnungsregelungen in ländlichen Gemeinden, S. 7.

- ¹³ Vgl. Amt für Raumentwicklung ARE (ehemals Amt für Raumordnung und Vermessung ARV) Kanton Zürich, Um- und Neubauten im Ortsbild – ARV-STUDIE: Umnutzung und Verdichtungspotenzial in ländlichen Gemeinden, S. 69 ff und 77 ff.
- ¹⁴ Der Autor hat bereits in einem früheren Aufsatz auf das Problem mit den Formulierung von Bauvorschriften hingewiesen: Bösch Peter, Brennpunkte des Zürcher Gestaltungsplans, in: PBG aktuell 3/2014, S. 16 ff.
- ¹⁵ Von Büren, S. 8 f.
- ¹⁶ Von Büren, S. 8 f.; Baudirektion Kanton Zürich, Harmonisierung der Baubegriffe – Leitfaden vom 1. März 2017, S. 5 ff. (Baudirektion Leitfaden)
- ¹⁷ Baudirektion Leitfaden, S. 37 f.
- ¹⁸ Baudirektion Leitfaden, S. 16 f.
- ¹⁹ Baudirektion Leitfaden, S. 17.
- ²⁰ z. B. Gemeinde Fehraltorf, Ziff. 8 Bau- und Zonenordnung vom 9. September 2013 oder Gemeinde Hittnau, Ziffer 3.1 Bau- und Zonenordnung vom 11. November 2013.
- ²¹ Baudirektion Leitfaden, S. 16 f.
- ²² Baudirektion Leitfaden, S. 23 f.
- ²³ Baudirektion Leitfaden, S. 21 f.
- ²⁴ Baudirektion Leitfaden, S. 23 f.
- ²⁵ Fritzsche/Bösch/Wipf, S. 892 f.
- ²⁶ Fritzsche/Bösch/Wipf, S. 926 ff.
- ²⁷ Baudirektion Leitfaden, S. 32 f.
- ²⁸ Fritzsche/Bösch/Wipf, S. 904 ff.
- ²⁹ Fritzsche/Bösch/Wipf, S. 904 ff.
- ³⁰ VB.2012.00531 vom 10. April 2013 E. 5.2.2.
- ³¹ Fritzsche/Bösch/Wipf, S. 895 ff.
- ³² Baudirektion Leitfaden, S. 46 f.
- ³³ Vgl. etwa die Bilder bei Fritzsche/Bösch/Wipf, S. 957.
- ³⁴ Fritzsche/Bösch/Wipf, S. 948 ff.
- ³⁵ Öffentlicher Gestaltungsplan Bülach-Nord.
- ³⁶ Fritzsche/Bösch/Wipf, S. 743 ff.
- ³⁷ In Niederhasli wird seit 1993 auch in den Wohnzonen auf eine Nutzungsziffer verzichtet.
- ³⁸ Vgl. Art. 103 ff. Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht Kanton Nidwalden vom 21. Mai 2014 (Planungs- und Baugesetz, PBG; NG 611.1).
- ³⁹ Nidwalden legt interessanterweise in Art. 111 ff. PBG für alle Gemeinden einheitliche Masse für Grenzabstände fest.
- ⁴⁰ Laut Auskunft von Dr. Urs Achermann, Departementssekretär des Baudepartementes Nidwalden vom 28. April 2017 hat noch keine Gemeinde das Baureglement an das neue Recht angepasst.
- ⁴¹ Planungs- und Baugesetz (PBG), Bericht und Entwurf des Baudepartementes des Kantons St. Gallen vom 15. Mai 2012, S. 40 ff.
- ⁴² Art. 79 ff. Planungs- und Baugesetz vom 27. April 2016 des Kantons St. Gallen (PBG; sGS 731.1), in Vollzug ab 1. Oktober 2017.
- ⁴³ Vgl. Marti Rahel, Weg mit W2!, in: Hochparterre 1–2/17, S. 17 ff.