Zeitschrift: Schweizer Ingenieur und Architekt
Herausgeber: Verlags-AG der akademischen technischen Vereine
Band: 109 (1991)
Heft: 4

Artikel: Die bestehende Baute im Planungsprozess
Autor: Lendi, Martin
DOI: https://doi.org/10.5169/seals-85883

Nutzungsbedingungen
Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. 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. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

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. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

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. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 14.07.2025

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

Die bestehende Baute im Planungsprozess

Die gegenwärtige Diskussion der schweizerischen Raumordnungspolitik konzentriert sich auf die Entwicklung nach innen. In diesem Sinne verweist sie die Bauwirtschaft auf die bestehende Bausubstanz und hält die planenden Behörden an, die optimale Nutzung bestehender Bauten zu erleichtern. Der vorliegende Artikel möchte zeigen, dass die bestehende Baute nicht als isoliertes Einzelobjekt betrachtet werden darf. Sie gehört in den grösseren Zusammenhang der Mehrung der Siedlungsqualität und damit zuerst in den Raumplanungs- und erst dann in den Bauplanungsprozess. Gleichzeitig bleiben - vom übergeordneten Ziel der Siedlungsqualität her betrachtet - Neubauten nötig.

Traditionellerweise befassen sich das Raumplanungs- und Baurecht mit der Errichtung von Neubauten [1]. Das Pro-

VON MARTIN LENDI, ZÜRICH

blem der Änderung resp. Sanierung ist für sie weniger interessant, lebt doch das kreative Element im Neuen und nicht im Umgang mit dem Bestehenden. Ähnliches gilt für die Bauherren, Planer und Unternehmer. Auch für sie liegt der Reiz im Neuen. In der Wertung der Gesellschaft gilt sodann als Pionier und genialer Schöpfer - in der herkömmlichen Sicht - nur derjenige, der etwas Neues schafft, der gleichsam aus dem Nichts kreiert. So versuchen noch heute viele Architekten und Ingenieure, aber auch Bauherren der öffentlichen Hand und der privaten Wirtschaft, mit Neubauten in die Geschichte einzugehen, von der Errichtung von Eisenbahntunnels bis zu einem das Firmenimage stärkenden Hochhaus, gleichsam die Kathedralen der Ingenieure und Architekten sowie des Bauherrn, auf alle Fälle sichtbarer als in das Stadtbild eingebundene Häuser und Anlagen.

Die Zuwendung zur bestehenden Baute und das Erkennen deren Eignung für Nutzungen vielerlei Art gewinnen zwar an Bedeutung, doch wäre die Behauptung, das Bauen orientiere sich vermehrt an der vorhandenen Bausubstanz, Schönfärberei. Dies ändert aber nichts daran, dass die Aufgabe des bewussten und gekonnten Umganges mit dem Bestehenden gestellt ist. Es ist vor allem die Raumplanung, die auf die Notwendigkeit der Akzentverschiebung aufmerksam gemacht hat, gefolgt von der Wirtschaft, welche den Wert der bestehenden Bausubstanz unter volks- und bauwirtschaftlichen Gesichtspunkten zu erkennen beginnt [2].

Optimale Nutzung des Bestehenden

Einer der wichtigsten Planungsgrundsätze lautet: Optimale Nutzung des Bestehenden [3]. In dieser Form ist der Satz dem geltenden Bundesgesetz über die Raumplanung leider noch nicht zu entnehmen, doch folgt er aus dessen Sinn [4]. Seinem Grundanliegen nach will das zitierte Gesetz die Bauzonen nämlich nur dort ausdehnen, wo ein Bedarf ausgewiesen und dieser nicht mit andern Mitteln gestillt werden kann. Dies führt im Ergebnis zu einer Raumplanung, welche die offene Landschaft bestmöglich erhält und die Blickrichtung auf die ausgeschiedenen Bauzonen, auf die gegebene Bausubstanz und die bessere Nutzung unternutzter Teile der Bauzone richtet. Sie strebt also gerade nicht die Siedlungserweiterung durch Ausdehnung der Bauzonen an - ausgenommen dort, wo der Bedarf erwiesen und eine bessere Nutzung der bestehenden Bauzonen wirtschaftlich und innert nützlicher Frist nicht möglich ist [5].

Nun ist allerdings zuzugeben, dass die übliche Sicht der gängigen Raumplanung von einem seltsamen Wachstumsdenken her geprägt ist, das neue Aufgaben im bisher baulich ungenutzten Gebiet angehen will. Es sucht gleichsam die Problemlösung auf der grünen Wiese. Im Vordergrund dieser Optik steht das Beifügen von neu zu erschliessenden Bauzonen, die Errichtung von Wohnsiedlungen am Dorf- resp. Stadtrand, verbunden mit der bekannten Erscheinung des Ausuferns der Siedlungen in die Landschaft, der Bildung von Agglomerationsgürteln, mit der Wirkung eines Verstädterungsprozesses. Die räumlichen Folgen sind im schweizerischen Mittelland vom Boden- bis zum Genfersee mit offenen Augen erkennbar. Dass es zu einem Umdenken kommen musste, versteht sich, gemessen an den kritisch zu beurteilenden Veränderungen, von selbst. Interessanterweise hat aber diese Begründung aus der «räumlichen Empfindlichkeit» heraus weder die Öffentlichkeit noch die planenden Behörden unmittelbar zu überzeugen vermocht. Erst die Hinweise auf die wirtschaftliche Relevanz der vorhandenen Bausubstanz, die es zu erhalten und zu erneuern gelte, wie auch jene auf die tatsächliche Bedürfnislage, die nicht allenthalben und in konkreten Einzelfällen auf neue Bauten und Anlagen in der offenen Landschaft angewiesen ist, vermochten die Aufmerksamkeit der Bauwirtschaft und der Behörden auf die bestehende Bausubstanz und die bestehenden Nutzungsmöglichkeiten innerhalb der Bauzone zu lenken. In seinem Kern ist das Problem eine Optimierungsaufgabe zwischen Siedlungsfläche einerseits und offener Landschaft im Sinne eines ökologischen Ausgleichsraumes anderseits, die bilanzierend angegangen werden muss [6].

Das Bestehende

Wenn es nun also darum geht, das Bestehende besser zu nutzen, dann muss gleich einleitend die Frage aufgenommen und beantwortet werden, was denn zum Bestehenden gehört.

Üblicherweise wendet sich der Blick vorschnell den in die Augen springenden Bauten zu. Tatsächlich stellt sich das Problem der Erhaltung, Gestaltung und bestmöglichen Nutzung der vorhandenen Substanz der privaten Hochbauten, sei es von Wohnhäusern, Lagerhäusern, Fabrikbauten usw., mit grösster Vordringlichkeit. Nicht minder wichtig ist aber die bestmögliche Nutzung von Anlagen des privaten und öffentlichen Verkehrs, vorweg also von Strassen, Eisenbahnlinien, Flugplätzen, Rangierbahnhöfen usw., die ihrerseits unternutzt sein können. Über die Anlagen des öffentlichen Verkehrs hinaus stehen weitere Infrastrukturbauten zur Debatte.

Optimal zu nutzen wären auch Versorgungs- und Entsorgungsanlagen, von Kernkraftwerken bis zu Kläranlagen, Kehricht-Verbrennungsöfen, aber auch Abwasserkanäle und Übertragungsleitungen. Ebenso gewichtig sind die sogenannten lebensnotwendigen Einrichtungen im Sinne von Ausstattungen, beispielsweise Altersheime, Spitäler, Schulhäuser usw. Selbst mit dieser Ka-

tegorie hat es noch nicht sein Bewenden. Zum Bestehenden sind auch die ausgeschiedenen und erschlossenen resp. in naher Zukunft zu erschliessenden Bauzonen zu zählen. Sie sind ihrerseits Teil des Bestehenden und können gleichsam wie Bauten ungenutzt, unternutzt oder sinnvoll genutzt sein. Zum Bestehenden gehören also auch Teilgebiete der Bauzonen. Sie stehen ebenfalls unter dem Planungsgrundsatz der besseren Nutzung des Bestehenden.

Die Klammer um das «Bestehende» bildet die Raumplanung, die sich für den Lebensraum und innerhalb dessen für das Siedlungsgebiet verantwortlich weiss. Sie steuert die optimale Nutzung des bestehenden Baugebietes durch den Erlass von Rahmennutzungs- und Sondernutzungsplänen, durch Vorschriften über die Nutzungsart und Nutzungsintensität sowie durch das «Einplanen» der Fein-, Grob- und Basiserschliessung und der lebensnotwendigen Einrichtungen.

Siedlungsqualität als übergeordnete Zielsetzung

So gewichtig die Hervorhebung des Planungsgrundsatzes der optimalen Nutzung des Bestehenden ist, so deutlich muss unterstrichen werden, dass das Problem in den Lebensraum der Siedlung eingebettet ist. Die Erhaltung, Sanierung, Erneuerung, Gestaltung der vorfindbaren Bausubstanz und der ausgeschiedenen Nutzungsflächen ist nicht Selbstzweck, sondern findet ihre Rechtfertigung in der Sicherung und Verbesserung der Lebensqualität in der Siedlung, d.h. der Siedlungsqualität, die ihrerseits in einer Relation zur Qualität der offenen Landschaft im Sinne des ökologischen Ausgleichsraumes steht [9].

Es kann sich deshalb nicht darum handeln, den Blick einseitig auf das Bestehende und vor allem pointiert einseitig auf die bestehende Bausubstanz – vorweg für das Wohnen – auszurichten. Vielmehr geht es beim Planungsgrundsatz der optimalen Nutzung des Bestehenden um einen Beitrag an die Mehrung der Siedlungsqualität, die vom bebauten und unbebauten Lebensraum her zu definieren ist. Die Umsetzung des Planungsgrundsatzes ist deshalb immer wieder von neuem daraufhin zu überprüfen, ob und in welcher Art und in welchem Mass er zur Stärkung eines menschenwürdigen Wohnens, Arbeitens und Sicherholens sowie der Entfaltung der im Einzelnen schlummernden Potenzen beiträgt. Allein schon diese Einordnung tönt an, dass die vorbehaltlose, absolute, also ausnahmslose schematische Handhabung des Planungsgrundsatzes nicht von selbst zu sinnvollen Resultaten führt. Massgebend ist – es sei nochmals unterstrichen – der Beitrag der Handhabung des Planungsgrundsatzes an die Siedlungsqualität. Umgekehrt kann bereits hier vorgemerkt werden, dass die oft anzutreffende, einseitig denkmalpflegerische Begründung von Erhaltungsmassnahmen niemals ausreicht und ausreichen kann. Es sind eben nicht nur jene Bauten zu erhalten, welche Denkmalcharakter haben, sondern alle bestehenden Bauten und Anlagen, deren optimale Nutzung einen Beitrag an die Siedlungsqualität leistet, selbst wenn es sich nur darum handelt, unbedachte, vorschnelle Problemlösungen auf der grünen Wiese zu vermeiden.

Erwünschte Neubauten

Die Einbindung des Planungsgrundsatzes der optimalen Nutzung des Bestehenden in den Gesamtaspekt der Siedlungsqualität und damit ganz allgemein der Lebensraumqualität lässt bereits erahnen, dass Neubauten nicht von vornherein ausgeschlossen sind [10].

Zunächst sind jene Fälle auszumachen, in denen die optimale Nutzung des Bestehenden zusätzliche Neubauten (Ergänzungsbauten) erfordert. Ein Beispiel dafür liefert die S-Bahn Zürich, die mit relativ wenigen Neubaustrekken das gegebene Schienennetz einer optimalen Nutzung zugeführt hat, damit aber auch die bestehenden Bahnhofanlagen und die vorhandene Siedlungsstruktur, die weitgehend auf die örtlichen Bahnhöfe und deren zentrumbildende Kraft ausgerichtet ist. Solche funktionsgerechten Ergänzungsbauten sind auch bei andern Bauten irgendwelcher Art denkbar [11]. Eine zweite Gruppe bilden die Neubauten auf Liegenschaften innerhalb der Bauzonen, die nicht erheblich oder nicht genutzt sind (Baulücken). Im Interesse der optimalen Nutzung der Bauzonen und der damit verbundenen Erschliessungsanlagen sind solche Neubauten – in der Regel – sogar erwünscht. Des weitern können Neubauten sich dort aufdrängen, wo sie vertretbare Verdichtungen (Intensivnutzung) bewirken – eine dritte, nicht unwichtige Kategorie. Eine vierte ist dort auszumachen, wo die Bebauungsplanung im Interesse der Siedlungsqualität nicht nur nach besseren Nutzungen, sondern nach neuen gestalterischen Akzenten oder Bereinigungen des Verhältnisses von Bauten und Aussenraum (städtebaulich bedingte Bauten) ruft.

Eine fünfte Kategorie machen jene Neubauten aus, die aus einem Sanierungszwang (Sanierungszwangsbauten) entstehen. Lässt sich eine Baute oder Anlage nicht sinnvoll erneuern und bestehen keine denkmalpflegerischen Auflagen, so ist ein Neubau angezeigt, auf alle Fälle besser als eine Auskernung oder eine Fassadenrekonstruktion mit dem einzigen Ziel, sich der Auseinandersetzung um die Frage nach dem optimalen Beitrag an die Siedlungsqualität durch einen echten Neubau mit einer unechten «Neugestaltung» zu entziehen. Es steht nirgends geschrieben, das Bestehende oder die Art des Bestehenden seien siedlungsqualitätsmässig immer besser. Der Nachweis, wonach vorhandene Bausubstanz den Anforderungen der Siedlungsqualität tatsächlich genügt, ist nicht – wie dies gängige Praxis geworden ist – zu vermuten, sondern zu erbringen. Eine weitere, sechste Art von notwendigen Bauten kann durch Kapazitätsengpässe (bedarfsnotwendige Erweiterungsbauten) bedingt sein, beispielsweise der Neubau von Kanälen, Übertragungsleitungen, Spurenvermehrung an Strassen usw. Die siebente Gruppe bilden jene Neubauten, die neuen Bedürfnissen (bedarfsbedingte Neubauten) entspringen und die nicht in der vorhandenen Bausubstanz befriedigt werden können.

Diese Auflistung möglicher Kategorien erwünschter Neubauten ist keineswegs abschliessend bedacht. Sie will lediglich zeigen und in ihrer Reichhaltigkeit auch belegen, dass der Planungsgrundsatz der optimalen Nutzung der bestehenden Bauten und Anlagen die Auseinandersetzung mit Neubauten nicht erübrigt. Solche werden immer wieder nötig werden, auch wenn der Akzent aus raumplanerischen und volkswirtschaftlichen Gründen in Richtung auf die bestehende Bausubstanz gesetzt wird.

Integration in die Raumplanung

Die Auseinandersetzung mit den bestehenden Bauten und Anlagen sowie mit den nicht genutzten oder unternutzten Bauzonen und mit Neubauten der erwähnten Kategorien ruft nach einer Raumplanung, die sowohl Erhaltungs- als auch Gestaltungsfunktionen wahrzunehmen bereit und fähig ist [12].

Von vornherein steht dabei fest, dass die tradierte Raumplanung mit ihrer grundeigentümerverbindlichen Flächenwidmungsplanung, unterstützt von Vorschriften der Regelbauweise, nicht mehr ausreicht, um die optimale Nutzung des Bestehenden – verbunden mit den unabdingbaren Neubauanliegen – den Anforderungen der Siedlungsqualität entsprechend zu ermöglichen. Vorweg hat die Raumplanung aus

einer überörtlichen Planung heraus die Siedlungsbedürfnisse zu klären und mit den Anforderungen des ökologischen Ausgleichsraumes abwägend in Einklang zu bringen [13]. Alsdann ist es ihre Aufgabe, die Flächenwidmungen vorzuzeichnen und die Bebauungsplanung an die Hand zu nehmen [14], und zwar sowohl für die bereits weitgehend überbauten Gebiete als auch für allfällige Zonen für Neubauten, nicht einseitig ausgerichtet auf Immissionen oder Nutzungsarten und -intensitäten sowie Erschliessungs- und Entsorgungsanforderungen, sondern vorweg und vor allem auf den ganzheitlichen Aspekt der Siedlungsqualität. Sie definiert sich vom Menschen und seinen Bedürfnissen her und bringt Innen- und Aussenräume in Beziehung, vermag ästhetische Gesichtspunkte ebenso zu würdigen wie solche des Umweltschutzes und der gemeinschaftsbildenden Kraft, akzeptiert und pflegt das Vorhandene, visiert das Neue aber dort an, wo es geboten ist. Gesucht sind deshalb differenzierende Planungen und nicht schematische, gleichmacherische «Gesetzlichkeiten» mit so fragwürdigen, cum imperio und eingleisig vorgetragenen Versuchen, über gesetzliche Abbruchverbote, Wohnerhaltungsgesetze usw. das planerische «Glück» zu erzwingen.

Dies heisst allerdings nicht, dass es neben den differenzierenden Planungen keiner rechtsverbindlichen Massnahmen bedürfe. Umgekehrt kann und darf die Planung nicht durch gesetzliche Vorschriften substituiert werden, da nur der Plan örtlich und sachlich angemessene Lösungen differenziert zu ermöglichen vermag. Dass von dieser Raumplanung nicht eine «hoheitliche Ästhetik» und nicht die «hoheitlich verordnete, angemasst richtige Bebauung» ausgehen darf, welche vorgibt, die bessere Lösung gepachtet zu haben, das versteht sich von selbst. Die Planung muss sich darauf beschränken, verantwortbare Lösungen zu ermöglichen resp. zu begünstigen. Sie schafft dies durch einen «Rahmenplan», welcher sich darauf beschränkt, die im öffentlichen Interesse unabdingbaren Ausrichtungen zu initiieren. Es geht deshalb bei einem solchen Plan nicht um ein Projekt, um einen Endzustandsplan, sondern um eine tragfähige Grundlage für innovative, kreative, ästhetisch ansprechende Projekte!

Massnahmenspektrum

Der moderne Planungs- und Baugesetzgeber hat sich eine Reihe von gesetzlichen Massnahmen ausgedacht, um die Nutzungen der bestehenden Bauten und Anlagen zu forcieren. Besonders gern greift er auf den Denkmalschutz zurück, wobei die Verwaltung damit beginnt, den Denkmalsbegriff und die Denkmalwürdigkeit erheblich auszuweiten, um das Instrument in den Dienst der Zielsetzung der optimalen Nutzung des Bestehenden zu stellen – nur, die Gefahr einer Überdehnung ist vorgezeichnet [15]. Ein weiterer Schritt besteht darin, die traditionell negative in eine positive Ästhetikklausel umzuwandeln, mit der – vermeintlich erleichtert – bewiesen werden soll, dass die bestehende Baute sich gut oder eben sogar besser einfügt als eine allfällig neue [16]. Ein weiterer Schritt zielt auf ein gesetzliches Abbruchverbot [17], d.h. Abbrüche werden unter Erlaubnisvorbehalt gestellt, wobei die an unbestimmten Rechtsbegriffen reichen Bewilligungstatbestände den Behörden einen nicht unerheblichen Ermessensspielraum verschaffen.

In eine spezifischere Richtung weisen Wohnerhaltungsgesetze, die Umnutzungen verhindern [18]. Wohnanteilpläne, wie sie vor allem in grösseren Städten vorzufinden sind, richten sich nominell auf Neubauten aus, doch geht von ihnen eine Vorwirkung aus, welche den Grundeigentümer zur Prüfung der Frage zwingt, ob ein Neubau wirtschaftlich für ihn interessant sei oder nicht. Insofern können Wohnanteilpläne im Dienst des Grundsatzes der optimalen Nutzung der bestehenden Bausubstanz stehen. Ähnliche Wirkungen zeitigen Vorschriften über Erst- und Zweitwohnungsanteile, die früher oder später sicherlich auch in Städten anzutreffen sein werden, vorläufig aber in Touristikzentren auszumachen sind [19]. Bei all diesen Massnahmen handelt es sich – sucht man den gemeinsamen Nenner – um solche indirekter Art. Sie begünstigen die Erhaltung des Bestehenden und versuchen, eine gewünschte Nutzung zu gewährleisten – ohne allerdings die optimale Nutzung der bestehenden Bauten und Anlagen direkt zu initiieren.

Zu den neu zu lancierenden direkten Massnahmen könnten beispielsweise Vorschriften über die Mindestausnützung [20], dann solche über ein Baugebot [21] innerhalb der Bauzonen, ferner solche über die erleichterte zusätzliche Nutzung bestehender Bauten – Einbau von Zweitwohnungen in Einfamilienhäusern, Ausbau von Dachgeschossen usw. – zählen [22]. Eine nicht unwesentliche Massnahme wäre in der Neudefinition von Industriezonen zu sehen, die nach der üblichen Formulierung zu akzentuiert auf die Industrievorstellung des 19. Jahrhunderts ausgerichtet sind. Prüfenswert ist konkret eine *Zweiteilung:* in Industriezonen mit erheblich störenden Betrieben und in solche mit weniger störenden Betrieben, wobei in der letztern Zone die rückwärtigen Dienste der Dienstleistungsunternehmungen zulässig wären. Die verdichtete Bauweise, dies dürfte unbestritten sein, kann und darf nicht über Ausnahmebewilligungen erreicht werden. Sie ist einerseits durch Abschaffung – die Diskussion darüber ist eröffnet – oder durch Modifikationen der Nutzungsziffern zu ermöglichen, anderseits sind Sondernutzungspläne in der Regel positive Voraussetzung, da dichtere Überbauungen den Anforderungen der Siedlungsqualität nicht widersprechen dürfen [23].

Bei andern Bauten und Anlagen, beispielsweise bei den Anlagen des öffentlichen Verkehrs und der sonstigen Infrastruktur, kann die optimale Nutzung sehr oft über eine bessere Regelung des Betriebes erreicht werden, so bei den Eisenbahnen über die Sicherungsanlagen mit der Ermöglichung einer intensiveren Zugsfolge, durch eine «Zugsleitung», welche Kreuzungen und Überholungen in einen flüssigen Betriebsablauf eingliedert usw. Dass sich damit auf die spezifische Funktion begrenzte Ergänzungs- und Neubauten verbinden, zeigt in eindrücklicher Weise das Konzept Bahn 2000, das es versteht, durch eine geschickte, präzis definierte Infrastrukturergänzung ein wesentlich höheres und attraktiveres Leistungsangebot zu produzieren. Ähnliche Überlegungen sind für Produktionsunternehmungen denkbar, wenn auch in anderer Art und in anderem Ausmass. Praktisch keines zusätzlichen Raumes bedürfen Erhöhungen des Wirkungsgrades, beispielsweise bei Wasserkraftnutzungsanlagen. Moderne Technologien sind ganz allgemein gekennzeichnet durch platzsparende Anlagen mit wesentlich höherem Ausstoss, allerdings oft verbunden mit Überkapazitäten, die ihrerseits einer besseren Nutzung rufen. Aufgefangen wird diese Reduktion des Flächen- und Raumbedarfs – ganz oder teilweise – durch die kürzeren Arbeitszeiten und die steigenden Ansprüche an die individuellen Arbeitsplätze [24].

Bestandesgarantie und Innovation

Eine biblische Weisheit besagt: Behaltet, was ihr habt, ihr könnt es wohl gebrauchen. Dieser Satz gilt – teilweise auch gegenüber den bestehenden Bauten und Anlagen. Tatsächlich kann das Gebaute in aller Regel, nötigenfalls unter Aufbietung von Phantasie, sinnvoll verwendet werden. Das Bestehende geniesst übrigens einen erhöhten Schutz, sogar einen rechtlich geordneten. Beste-

hende Bauten werden von der Bestandesgarantie gemäss Art. 22ter BV getragen, vermögen also, gestützt auf die Eigentumsgarantie, gegenüber Rechtsänderungen, bezogen auf Neuentwicklungen, zu bestehen [25]. So mag eine Baute von einer Baulinie angeschnitten sein; sie kann bleiben und muss nicht hinter die Baulinie zurückversetzt werden. Eine konzessionierte Eisenbahnlinie geniesst ihrerseits den Schutz der Eigentumsgarantie im Sinne des Schutzes des wohlerworbenen Rechts. Nicht landwirtschaftszonenkonforme Bauten ausserhalb der Bauzonen müssen im Sinne dieser Ausführungen nicht abgebrochen und können weiterhin bestimmungsgemäss genutzt werden [26]. Sollen sie aber abgebrochen und neu aufgebaut oder erheblich erweitert und nach ihrem Verwendungszweck einer neuen Nutzung zugeführt werden, dann stellt sich für den Gesetzgeber die Frage nach der Einflussnahme auf die nicht mehr im bisherigen Zustand weiter bestehende Baute.

Die Klippe, die sich gegenüber der Bestandesgarantie abzeichnet, liegt nicht im Schutz des Bestehenden, sondern in der Verhinderung der Innovation, und damit verbunden in der sach- und zeitgerechten Investition. Überall dort, wo die Nutzungsvorschriften zu eng und eine wirtschaftlich vertretbare Überbauung nicht mehr oder nur noch mit erhöhtem Risiko möglich wäre, neigt der Eigentümer dazu, auf Investitionen zu verzichten und die bestehende Baute unter Vermeidung von Kosten nur soweit zu unterhalten, als dies für das Einbringen der Rendite nötig ist. Die Gesetzgebung tut deshalb gut daran, überall dort, wo Neuerungen, Sanierungen, Veränderungen, Innovation gefragt sind, einen positiven Spielraum zwischen dem Bestehenden und dem zukünftig Möglichen zu schaffen, damit ausreichende Anreize bestehen, Innovationen, allenfalls sogar verbunden mit einer Risikotragung, zu leisten. Umgekehrt kann der Anreizspielraum dort zurückgenommen resp. vernachlässigt werden, wo die Erhaltung und Sanierung des Bestehenden vorbestimmtes Ziel ist.

Einbindung in den Bauplanungsprozess

Die bauplanerische Auseinandersetzung mit der bestehenden Baute, vor allem dann, wenn sich damit Umnutzungen und erhöhte Nutzungen verbinden lassen, sind für den Architekten und Ingenieur eine Herausforderung, einzig belastet mit dem Nachteil, dass am Schluss nicht das Lob einer einmaligen

Literatur

[1] Art. 22 Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) vom 22. Juni 1979 (SR 700); 218 ff. Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (PBG) des Kantons Zürich vom 7. September 1975; *Haller Walter/Karlen Peter,* Raumplanungs- und Baurecht, Zürich 1990, S. 109 ff.; *Kappeler Rudolf,* Änderung bestehender Gebäude, ZBl 60 (1959) S. 33.

[2] *Wüest Hannes/Schweizer Markus/Gabathuler Christian,* Bauland Schweiz, Grundlagen und Perspektiven zum Bau- und Baulandmarkt und zur Siedlungsentwicklung der 90er Jahre, Zürich 1990; *Gabathuler Christian et. al.,* Siedlungsbegrenzung Schweiz, Möglichkeiten und Grenzen einer Siedlungsentwicklung nach innen, Bericht 57 NFP Boden, Liebefeld-Bern 1990.

[3] Dieser Satz ist ein Ausfluss des Prinzips der haushälterischen Bodennutzung; vgl. Art. 1 Abs. 1 RPG. In diese Richtung weist Art. 23 ff. Verordnung über die Raumplanung (RPV) vom 2. Oktober 1989 unter dem Abschnittstitel «Erhaltung bestehender Bausubstanz». Vgl. dazu auch Art. 15 Abs. 3 lit. d, in: Übersicht über die Revisionsvorschläge der Expertenkommission für die Revision des Raumplanungsgesetzes vom 8. November 1988, Bern 1988 (vervielfältigt). Weitergehende Vorschläge finden sich bei *Lendi Martin,* Akzentverschiebungen im Raumplanungsrecht - Europäische Ebene und Nachbarstaaten, in: Recht und Politik der Raumplanung, Zürich 1984, S. 193.

[4] Art. 3 RPG in Verbindung mit Art. 1 RPG.

[5] Die Bemessung der Bauzonen richtet sich nach Art. 15 und Art. 3 RPG.

[6] Art. 15 und Art. 16 RPG stehen in einem unmittelbaren Zusammenhang. Ergänzend ist Art. 3 RPG zu beachten sowie das Umwelt- und Natur- und Heimatschutzrecht.

[7] Die bessere Nutzung der bestehenden Bauzonen ist sowohl ein bodenpolitisches als auch ein ökologisches Anliegen. Siehe dazu den Bericht der Expertenkommission für die Revision des Raumplanungsgesetzes vom 16. Januar 1989 (Bern, vervielfältigt).

[8] Art. 14, 15, 16 und 19 in Verbindung mit Art. 8 RPG.

[9] Die Förderung der Siedlungsqualität ist ein zentrales Anliegen der Expertenkommission für die Revision des Raumplanungsgesetzes; vgl. dazu Anm. 7 Seite 4. Siehe dazu die eingehenden Ausführungen bei *Lendi Martin,* Städtebauliche Gestaltungsvorgaben aus rechtlicher Sicht, DISP Nr. 103, Zürich 1990, S. 14 ff.

[10] Eine Typologie bestehender Bauten fehlt, zeichnet sich aber in Umrissen ab. Es ist eine der zentralen Aufgaben der Forschung, diese zu entwickeln, sei es unter rechtlichen, sei es unter raumplanerischen oder unter ökonomischen Aspekten. Die Rechtsfragen erläutert *Pfisterer Thomas,* Die bestehende Überbauung in der bundesrechtlichen Bauzonierung, in: Der Kanton St. Gallen und seine Hochschule, St. Gallen 1989, S. 479 ff.

[11] Darunter fallen auch Erweiterungsbauten.

[12] Diese Spannweite ist eine Belastung und Bereicherung der Raumplanung. Sie kommt in den Art. 1 und 3 RPG zum Ausdruck. Vgl. dazu *Lendi Martin,* Grundriss einer Theorie der Raumplanung, Zürich 1988, S. 85 ff.

[13] Im schweizerischen Recht ist diese Aufgabe der Richtplanung übertragen (Art. 6 ff. RPG).

[14] Das schweizerische Recht spricht von Nutzungsplänen, insbesondere von Zonen- und Sondernutzungsplänen (Art. 14 ff. RPG).

[15] 203 PBG.

[16] 238 PBG.

[17] 309 lit. c PBG. Vgl. auch [18].

[18] *Schumacher Peter,* Die kantonalen Wohnraumerhaltungsgesetze, Basel 1990, und die dort zit. Literatur, sowie *Schläpfer Kaspar,* Die Erhaltung von Wohnraum nach den Vorschriften von Stadt und Kanton Zürich, Zürich 1978.

[19] Art. 15 Abs. 2 Revisionsvorschläge RPG, Bern 8. November 1988.

[20] Traditionellerweise wird eine Maximalnutzung vorgeschrieben.

[21] *Müller Georg,* Baupflicht und Eigentumsordnung, in: Festschrift für Ulrich Häfelin, hrsg. von Walter Haller et al., Zürich 1989, S. 167 ff.

[22] Dies ist unter anderen eines der Ziele neuerer kantonaler Gesetzesrevisionen (Kantone Zürich, Solothurn und Aargau).

[23] Siehe dazu auch *Lendi Martin,* Verdichtetes Bauen, Planungs- und baurechtliche Fragen, in: Lebensraum-Technik-Recht, Zürich 1988, S. 315 ff.

[24] Nicht unbeachtet bleiben darf die offene Schere zwischen der Zahl der Arbeitsplätze und dem Flächenbedarf der Anlage, typisch für die neuere Textilindustrie.

[25] *Müller Georg,* Kommentar BV zu Art. 22ter, Ziff. 17, der darauf aufmerksam macht, dass die «Besitzesstandsgarantie» erworbener Rechtspositionen entweder aus der Eigentumsgarantie oder dem Vertrauensschutzprinzip hergeleitet werden kann. Siehe ferner *Pfisterer Martin,* Die Anwendung neuer Bauvorschriften auf bestehende Bauten und Anlagen, insbesondere die Besitzesstandsgarantie, Diessenhofen 1979.

[26] Siehe dazu Art. 22 ff. RPG.

[27] Vgl. dazu «Impuls», Zeitschrift für IP Bau, Ravel und Pacer, Nr. 1, Bern 1990 (Bundesamt für Konjunkturfragen und Impulsprogramme).

[28] Ich danke meinem Mitarbeiter Hansruedi Diggelmann für die Durchsicht des Manuskriptes.

Vgl. insbesondere Diggelmann Hansruedi, Die bestehende Baute im Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich, dargestellt an ausgewählten Instituten der Gemeindeebene, Zürich 1989 (vervielfältigt).

kreativen Leistung stehen wird, sondern jenes des besonderen Einfühlungs- und Problemlösungsvermögens unter wesentlich erhöhten Randbedingungen. Die wohl heikelste Phase ist nicht die ureigene Architektur- und Ingenieurleistung, sondern die vorausgehende der Klärung des rechtlich Zulässigen, des Erforderlichen und des Vertretbaren und des allseits befriedigend Realisierbaren.

Aus der Erfahrung heraus kann nicht genug betont werden, wie wichtig, wie zeitraubend und entscheidend diese Vorphase der rechtlichen Klärung sein wird, sei es im Umgang mit der Denkmalpflege, sei es mit den Baubewilligungsbehörden der Gemeinde, allenfalls des Kantons, möglicherweise hineingetrieben in langwierige Rekursverfahren und zivile Bauprozesse, allenfalls belastet mit Alternativplanungen für Neubauten, Auskernungen, Fassadenrekonstruktionen usw. Nirgends wie hier zeigt sich so deutlich der Zusammenhang zwischen Architektur- und Ingenieurarbeit auf der einen und der rechtlichen Klärung auf der andern Seite. Die «Problemlösung auf der grünen Wiese» ist demgegenüber verhältnismässig einfach, auch wenn es an juristischen Hürden nie fehlen wird. Stimmen Zonierung und Erschliessung und hält sich das Bauvorhaben an die Bauvorschriften, so ist in diesem Fall der Weg, wo es langgehen soll, erkennbar und einigermassen berechenbar. Beim Umgang mit bestehenden Bauten ist dem nicht so, auf alle Fälle dann nicht, wenn die Baute nicht minimalistisch unterhalten, sondern Objekt einer Bauherren-, Architekten- und Ingenieurleistung werden soll, also vom Ziel her angegangen wird, die bestehende Baute von der Art und Intensität her (als Beitrag an die Siedlungsqualität) optimal zu nutzen – und erst noch marktkonform.

Forschungsgegenstand

Diese kurzen Ausführungen aus der Sicht eines Juristen, mitgetragen vom Wissen über die wirtschaftliche – das heisst in diesem Fall sowohl bau- als auch volkswirtschaftliche – und raumplanerische Bedeutung des Umganges mit der bestehenden Bausubstanz, dürften aufgezeigt haben, dass es sich lohnen müsste, sich nicht nur mit neuen Bauten und Anlagen, sondern auch mit den bestehenden zu befassen. Der vorhersehbare Erkenntnisgewinn lässt sich abschätzen, allein schon aus der Tatsache, dass bei der Beschäftigung mit den baulichen Problemen der bestehenden Bauten alle Probleme noch enger zusammenrücken, von der Raumplanung über die Rechtsfragen bis zur Architektur- und Ingenieurleistung, gleichsam an einem einzigen Objekt – und doch eingebunden in die Aufgabe der Mehrung der Siedlungsqualität. Das neue Impulsprogramm «BAU – Erhaltung und Erneuerungen (1990–1995)» [27] kann wesentlich werden. Aber abgesehen davon ist es Aufgabe der Wissenschaft und des Gesetzgebers, rechtliche Voraussetzungen zu schaffen, damit die Probleme beim Umgang mit der bestehenden Bausubstanz nicht grösser sind als bei Neubauten auf der grünen Wiese [28].

Adresse des Verfassers: Prof. Dr. *Martin Lendi*, Rechtswissenschaft, ETH Zürich, 8092 Zürich.

Europäische Hochtechnologie beim Gleisbau

19. Internationale Gleisbaumaschinen- und Geräteausstellung in Zürich, 8.–10.5.1990

Der Verband Deutscher Eisenbahn-Ingenieure (VDEI) verlegte die alle drei Jahre durchzuführende Ausstellung 1990 von Frankfurt/Main nach Zürich. Die fast 90 Aussteller aus zwölf Ländern Europas und aus Übersee zeigten die neuesten technischen Entwicklungen der Baumaschinen und Geräte, der Fahrwegkonstruktion und Fahrwegsicherung, der Mess- und Auswertetechnik und zahlreiche Spezialfahrzeuge auch der verwandten Fachbereiche [1, 2] – mit einem Gesamtwert der Exponate von über 150 Mio. Fr.

Diese grösste und in ihrer Art wohl einmalige Demonstrationsschau fand dieses Mal in Zusammenarbeit mit der Gesellschaft der Ingenieure der Schweizerischen Bundesbahnen (GdI) und dem Verband der Ingenieure und Architekten HTL der Schweizer Bahnen (VIA/AIA) sowie unter dem Patronat von SBB-Kreisdirektor Dr. *Gregor Beuret* statt.

Bei dieser Gelegenheit wurde den Besuchern der Leistungsschau der europäischen Gleisbauer noch vor der Inbetriebnahme der S-Bahn Zürich [3–5] eindrucksvoll vorgeführt, was im HB Zürich und Umgebung für die Kunden der Bahn gebaut worden ist. Als Ausstellungsgelände diente die 5000 m² grosse S-Bahn-Abstellanlage mit 4000 m Gleisen in Zürich-Herdern; zwischen den beiden Haltepunkten der Ausstellung und dem Hauptbahnhof Zürich (tief) pendelten Sonderzüge.

Die SBB zeigten ihre neuesten S-Bahn-Doppelstockwagen; ausserdem entsandten die Deutsche Bundesbahn (DB) ihren Intercity-Express (ICE) und die Französischen Staatsbahnen (SNCF) ihren neuesten Hochgeschwindigkeitszug, den TGV Atlantique, nach Zürich, um auf die Modernität des schnellen und bequemen Reisens aufmerksam zu machen. Kein Wunder ist deshalb die grosse Zahl von über 20 000 Fachbesuchern und Eisenbahnfreunden, die aus über 60 Ländern aus Europa, dem Fernen Osten (Japan, Korea, Taiwan, China, Singapur, Indien und Australien), Nahost (Irak, Iran), Südafrika und Übersee (USA, Kanada, Südamerika) kamen, um hier die technischen Möglichkeiten des Neubaus und der Unterhaltung der Eisenbahngleise, des Schotterbettes und des Bahnkörpers und deren Wirtschaftlichkeit, aber auch die Präzision und grosse Geschwindigkeit der Arbeitsabläufe vorgeführt zu bekommen.