

An den
Grossen Stadtrat
8200 Schaffhausen

Vorlage des Stadtrates vom 24. März 2009

**Teilrevision 2009 der Bauordnung:
Anpassung der Bestimmungen über Quartierpläne, Ausnutzungs-
übertragungen und Parzellierungen**

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

1. Ausgangslage

1.1 Anlass für die Anpassungen

Ausgangspunkt für die vorliegenden unumgänglichen Anpassungen in der Bauordnung bildet das Urteil des Obergerichts zum Fall „Geisshof“ (OGE Nr. 60/2005/61) vom 25. August 2006, welches vom Bundesgericht mit Urteil vom 29. Mai 2007 bestätigt worden ist. Das Obergericht hält im Urteil folgendes fest (Seite 11):

"Als Instrument zur Veränderung der Ausnutzung auf der Stufe des Quartierplans steht der Ausnutzungsbonus zur Verfügung. Die Ausnutzungsübertragung stellt demgegenüber das Instrument dar, mit welchem im engen Rahmen zwischen benachbarten Grundstücken die sich aus der Nutzungsplanung (inkl. Sondernutzungspläne) ergebende Ausnutzung im konkreten Anwendungsfall verändert werden kann. Eine Vermischung dieser beiden Instrumente auf der Ebene der Quartierplanung führt dagegen - wie gerade der vorliegende Fall zeigt - zu schwierigen oder gar unüberwindbaren Koordinations- und Abwägungsfragen, zumal beide Instrumente eine planerische Interessenabwägung in unterschiedlichen Verfahren verlangen."

Eine Ausnutzungsübertragung, wie sie in Art. 24 Abs. 5 BauO festgelegt ist, kann somit gemäss Urteil des Obergerichts im Rahmen einer Quartierplanung nicht vorgenommen werden (Seite 11):

"Ein zusätzlicher Ausnutzungstransport innerhalb des Quartierplangebiets kann hingegen nicht im Rahmen des Quartierplans vorgenommen werden, da Art. 26 Abs. 6 (neu Art. 24 Abs. 5) i.V.m. Art. 64 Abs. 2 lit. d (neu Art. 72 Abs. 2 lit. i) BauO für eine solche Nutzungsübertragung ein separates Bewilligungsverfahren mit entsprechender Ausschreibung und Grundbucheintrag vorschreiben."

Mit dem Urteil des Obergerichts wurde eine jahrelang von der Stadt angewendete Praxis, in Quartierplänen die Ausnutzung über den gesamten Quartierplanperimeter zu betrachten und so die Ausnutzung für einzelne Teilgebiete des Quartierplans flexibel handhaben zu können, hinfällig. Das Urteil hat zur Folge, dass für jedes Grundstück im Quartierplanperimeter zu jedem Zeitpunkt dargelegt werden muss, ob die Ausnutzung gemäss Bauordnung eingehalten ist bzw. ob mittels einer Ausnutzungsübertragung deren Einhaltung sichergestellt werden kann. Nach Art. 24 Abs. 5 BauO sind Ausnutzungsübertragungen nur zulässig, wenn auf benachbarten Grundstücken eine entsprechende Nutzungsbeschränkung durch Anmerkung im Grundbuch sichergestellt wird. Der Regierungsrat hat den Begriff 'benachbart' in seinem Entscheid zur Überbauung Geisshof vom 31. Mai 2005 eng interpretiert. Bereits eine dazwischenliegende untergeordnete Erschliessungsstrasse (wie beispielsweise der Geisshofweg) genügt, dass eine Ausnutzungsübertragung als nicht mehr zulässig betrachtet wird. Auch das zitierte Obergerichtsurteil hält fest, dass eine Ausnutzungsübertragung nur *„... eng begrenzt auf benachbarte Grundstücke im Rahmen einer Interessenabwägung möglich ist und die sich hieraus ergebenden Nutzungsbeschränkungen für die betroffenen Flächen im Grundbuch eingetragen werden müssen."*(Seite 12)

Der Gestaltungsspielraum der Stadt, im Rahmen von Quartierplänen massgeschneiderte Lösungen für schwierige städtebauliche Problemstellungen zu finden, wird durch die neue Rechtslage deutlich eingeschränkt. Eine Freihaltung beispielsweise von Umgebungsbereichen schutzwürdiger Bauten und deren Kompensation durch eine dichtere Bebauung in Randbereichen - wie es bei den Quartierplänen Weissturmgut und Oelberg gehandhabt wurde - ist kaum oder nur noch sehr eingeschränkt möglich.

Der Rechtsdienst des kantonalen Baudepartements wies in den nachfolgenden Gesprächen präzisierend darauf hin, dass gemäss Art. 18 Abs. 1 BauG in den Quartierplänen die Bau-, Schutz-, Gestaltungs-, und Nutzungsvorschriften der Bauordnung geändert, ergänzt oder ausser Kraft gesetzt werden können. Vom Zweck der Zone darf dabei nicht abgewichen werden. Art. 18 Abs. 2 BauG verlangt zudem, dass die zulässigen Abweichungen von Vorschriften über Gebäudemasse, Abstände und die Ausnutzung des Baugrundes in der Bauordnung festzulegen sind. Werden in der Bauordnung die zulässigen Abweichungen von den vorgenannten Vorschriften nicht definiert, so sind im Quartierplan keine Abweichungen mehr zulässig. Will die Stadt die Ausnutzung im

Quartierplan grundstücksübergreifend regeln, so stellt dies eine Abweichung von den Vorschriften der Bauordnung über die Ausnützung des Baugrundes dar und muss explizit in der Bauordnung geregelt werden.

1.2 Zulässige Abweichungen für Quartierpläne laut bestehender Bauordnung

Für Quartierpläne kennt die Stadt in ihrer Bauordnung Abweichungen von den Regelbauvorschriften in den unten aufgeführten Zonen. Die Abweichungen sind in den jeweiligen Zonenvorschriften aufgeführt und im Anhang 12 der Bauordnung in Tabelle B zusammengefasst.

Zone	Ausnützungsziffer AZ * Baumassenziffer BMZ	Innere Grenz- abstände	Geschosszahl ** Gebäudehöhe
Wohnzone 2 W2	0.40	2.50 m	4 VG
Wohnzone 3 W3	0.60	2.50 m	5 VG
Wohnzone 4 W4	0.75	2.50 m	6 VG
Gewerbe- und Wohnzone GW	0.75	2.50 m	6 VG
Ergänzungszone Altstadt E	2.20	2.50 m	7 VG
Gewerbezone G	-	2.50 m	13 m
Industriezone mit Dienstleistungen ID	8 m ³ /m ²		30 m
Industriezone I	12 m ³ /m ²		-

* Die AZ muss zu mindestens 80 % konsumiert werden.

** Sofern keine unzumutbare Beeinträchtigung der Nachbargrundstücke durch Schattenwurf.

Nach der geschilderten Rechtssprechung sind neben dem Ausnützungsbonus im Rahmen von Quartierplänen keine weiteren Abweichungen von den Bestimmungen der Ausnützung zulässig. Ausnützungsübertragungen innerhalb des Quartierplangebiets sind nach der Bestimmung von Art. 24 Abs. 5 BauO zu handhaben und können erst im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens geregelt werden. Damit kann die wesentliche Frage der Verteilung der Baudichte im Quartierplan nicht abschliessend gelöst werden und es kann diesbezüglich keine Planungssicherheit hergestellt werden, was gerade für Investoren grösserer Überbauungen sehr unbefriedigend ist.

1.3 Analyse bestehender Quartierpläne

Die Stadtplanung hat vor Ausarbeitung der Teilrevision eine kritische Analyse der in den letzten Jahren erstellten Quartierpläne vorgenommen. Dabei lassen sich im Wesentlichen zwei verschiedene Typen von Quartierplänen identifizieren:

- Quartierpläne, welche primär die **Erschliessung** eines Gebiets regeln und allenfalls Schutzobjekte bzw. wichtige Freiräume freihalten (z.B. die Quartierpläne Riet-Oerlifall und Schweizersbild-Pantli), aber zur Typologie und Gestaltung der Überbauung wenig bis nichts aussagen.

- Quartierpläne, welche primär die **Gestaltung** einer Überbauung regeln (z.B. die Quartierpläne Oelberg, Heerenberg-Windeggstieg und Glockengut, ebenso der kürzlich genehmigte Quartierplan Diana). Bei diesen Quartierplänen wird vorgängig ein Überbauungskonzept erstellt, dessen Umsetzung im Quartierplan mit geeigneten Festlegungen gesichert wird.

Daneben gibt es auch Mischformen. So regelt beispielsweise der Quartierplan Oelberg sowohl die Erschliessung als auch die Überbauung des Quartierplan-gebiets.

In den letzten Jahren haben die Quartierpläne, welche die Gestaltung einer Überbauung regeln, eindeutig zugenommen. Zweck dieser Quartierpläne ist es, von den in der Bauordnung aufgeführten Abweichungen zu profitieren, hauptsächlich von der Mehrausnützung (dem so genannten Ausnützungsbonus) und der Erhöhung der Geschosszahl. Als Voraussetzung für die Gewährung von Abweichungen wird in der Ergänzungszone, den Wohnzonen sowie der Gewerbe- / Wohnzone die Erzielung einer städtebaulich guten Gesamtlösung genannt. In der Gewerbezone, der Industriezone und der Industriezone mit Dienstleistungen sind keine Voraussetzungen genannt. Hier bemisst sich der Zweck der Quartierpläne nach Art. 17 Abs. 1 BauG¹.

Die bestehenden Quartierpläne weisen sehr unterschiedliche Regelungsdichten und Darstellungsweisen auf, dies weil sie in der Regel von Privaten ausgearbeitet werden. Die Stadtplanung hat sich in den letzten Jahren zwar um eine gewisse Vereinheitlichung bemüht, verbindliche Mindestanforderungen existieren aber nicht und können infolge fehlender Bestimmungen in der Bauordnung nur schwierig erreicht werden. Insbesondere ist rückblickend kritisch zu vermerken, dass zu wenige Quartierpläne die eigentlich geforderte städtebaulich gute Gesamtlösung durch entsprechende Vorschriften tatsächlich zu gewährleisten vermögen.

2. Stossrichtung der Teilrevision

Der Stadtrat gelangte aufgrund der Ergebnisse der obigen Analyse zur Überzeugung, dass eine Teilrevision der Bauordnung unumgänglich ist, wenn das Planungsinstrument „Quartierplan“ seine bisherige wichtige Stellung behalten soll.

Die Stossrichtung der Teilrevision umfasst demnach eine grundlegende Überarbeitung der Bestimmungen zu den Quartierplänen. Neben der Schliessung der im Fall „Geisshof“ zu Tage getretenen Lücken sollen auch die weiteren Bestimmungen der Bauordnung zur Quartierplanung neu gefasst werden.

¹ Art. 17 Abs. 1 Baugesetz : „Der Gemeinderat legt mit dem Quartierplan die Erschliessung oder Gestaltung eines Teilgebiets der Gemeinde fest. Der haushälterischen Nutzung des Bodens, dem umweltschonenden, energiesparenden sowie architektonisch und ästhetisch guten Bauen und der Gestaltung der Fussgänger- und Fahrradverbindungen ist besondere Aufmerksamkeit zu schenken.“

Im Einzelnen werden Anpassungen bei folgenden Themenbereichen vorgeschlagen:

- *Ausnützungsübertragung:*
Der strittige Begriff „benachbart“ wird in einem neuen Abschnitt näher umschrieben. Die gewählte Umschreibung des Begriffs „benachbart“ entspricht der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sowie anderer kantonaler Baugesetze. Neu wird auch explizit festgehalten, dass eine Ausnützungsübertragung über Erschliessungsstrassen hinweg zulässig ist. Die Erschliessungsstrassen sind im Strassenrichtplan der Stadt Schaffhausen bezeichnet.
- *Mindestanforderungen an Quartierpläne:*
Für Quartierpläne, die Abweichungen von den Vorschriften über Gebäudemasse, Abstände oder die Baudichte beanspruchen, werden neu in Art. 64a BauO verbindliche Mindestanforderungen formuliert. Diese Mindestanforderungen waren bisher nicht geregelt. Mit der Festlegung von minimalen Standards wird verdeutlicht, dass die Abweichungen von den Vorschriften über Gebäudemasse, Abstände oder die Baudichte nicht „umsonst“ zu haben sind, sondern diese Quartierpläne klaren Qualitätsansprüchen zu genügen haben. Die geforderte Festlegung von Lage, Grösse und Gestaltung der Bauten im Quartierplan trägt insbesondere auch dazu bei, die Rechtssicherheit für die Nachbarschaft zu erhöhen. Nachbarinnen und Nachbarn können besser ermessen, welche Art von Überbauung sie mit dem Quartierplan zu erwarten haben.
- *Grundstücksübergreifende Bestimmung der Baudichte in Quartierplänen:*
Mit dem neuen Art. 64b BauO wird für die Bestimmung der Baudichte in Quartierplänen eine eigenständige Regelung geschaffen. Zentraler Unterschied zur Definition in Art. 24 und Art. 25 BauO ist die grundstücksübergreifende Ermittlung der Baudichte über die gesamte, vom Quartierplan erfasste Fläche in der Bauzone. Die zur Überbauung vorgesehenen Flächen sind auf der Basis eines Überbauungskonzepts zu definieren und als Baufelder im Quartierplan zu bezeichnen. Die zulässigen Bruttogeschossflächen bzw. oberirdischen Bauvolumen sind diesen Baufeldern zuzuordnen.
- *Klärung der bewilligungspflichtigen baulichen oder anderen Massnahmen (Art. 72 BauO):*
Parzellierungen fallen gemäss Art. 54 Baugesetz nicht unter die baubewilligungspflichtigen Massnahmen. Über die Zulässigkeit einer Parzellierung hat indessen gemäss Art. 46 Baugesetz der Stadtrat zu entscheiden. Ausnützungsübertragungen infolge Parzellierung bei bestehenden Bauten fallen ebenfalls nicht unter die Baubewilligungspflicht. Der Stadtrat ist aber gemäss Art. 46 Abs. 2 Baugesetz verpflichtet, allfällige sich aus der Grundstücksteilung oder Grenzverlegung ergebende Nutzungsbeschränkungen auf Kosten der Grundeigentümerin oder des Grundeigentümers im Grundbuch anmerken zu lassen. Dies wird bereits heute so gehandhabt. Die bisherige freiwillige Unterstellung von Parzellierungen unter die Baubewilligungspflicht bedeutet hingegen, dass zumindest ein vereinfachtes

Baubewilligungsverfahren durchgeführt werden muss, d.h. die Anstösser müssen angeschrieben und es muss ihnen eine Frist für Einwendungen gewährt werden. Das ist unverhältnismässig und entspricht auch nicht der gängigen Praxis. Art. 72 Abs. 2 lit. i BauO und Art. 73 Abs. 2 lit. a BauO sollen deshalb ersatzlos gestrichen werden.

Sollen hingegen Ausnutzungsübertragungen für Neubauten vorgenommen werden, so wird die Zulässigkeit einer solchen Übertragung im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens für den Neubau umfassend überprüft.

3. Inhalte der Teilrevision im Einzelnen

Die neuen Bestimmungen über die Quartierpläne werden im Abschnitt D „Überbauungsordnung“ unter II „Quartierplan“ nach Art. 64 eingefügt. In den Erläuterungen finden sich nähere Angaben zu den neuen Bestimmungen sowie zweckdienliche Hinweise. Die Erläuterungen erscheinen in der Erläuterungsspalte der Bauordnung. Sie dienen der besseren Lesbarkeit und sind nicht rechtsverbindlich.

Die Anwendung der neuen Bestimmungen über Quartierpläne soll in einem neuen Merkblatt zu Quartierplänen erläutert und mit Beispielen illustriert werden. Ergänzend werden auch Mustervorlagen für Pläne und Vorschriften abgegeben.

Zum besseren Verständnis ist nachfolgend der Planungsablauf für einen Quartierplan mit Bestimmung der Baudichte nach dem neuen Art. 64b BauO aufskizziert:

1. Bestimmung der anrechenbaren Landfläche im Quartierplangebiet;
2. Bestimmung des gesamthaft zulässigen Nutzungsmasses (Bruttogeschossfläche oder Bauvolumen);
3. Entwurf eines Überbauungskonzepts auf Basis städtebaulicher Überlegungen für das Quartierplangebiet;
4. Bestimmung von Baufeldern auf Basis des Überbauungskonzepts, Zuweisung der zulässigen Bruttogeschossflächen bzw. oberirdischen Bauvolumen auf die Baufelder.

Der Begriff „Baufeld“ umschreibt dabei die zur Überbauung vorgesehenen Flächen im Quartierplangebiet. Baufelder werden durch Baulinien begrenzt. Je nach gestalterischer Absicht können dabei Mantelbaulinien (legen die maximalen Abmessungen einer Baute fest) oder Pflichtbaulinien (die Baute muss auf der ganzen Länge auf die Baulinie gestellt werden) festgelegt werden. Die Baufelder beinhalten in der Regel einen gewissen Projektierungsspielraum.

Mit der grundstücksübergreifenden Festlegung des Nutzungsmasses im Quartierplan sind keine nachträglichen Ausnutzungsübertragungen gemäss Art. 24 Abs. 5 Bauordnung mehr möglich, da dies den Zielsetzungen des Quartierplans widersprechen würde.

Gleichzeitig mit der vorliegenden Teilrevision wird eine redaktionelle Bereinigung von Anhang 12 der Bauordnung vorgenommen. Im Abkürzungsverzeichnis wird der Begriff „VG“ mit „Vollgeschoss à durchschnittlich 3.00 m“ erläutert. Gemäss Art. 21 Abs. 1 BauO gilt die Höhenbeschränkung für Vollgeschosse jedoch nur für die Wohnzonen. Dementsprechend wird die Umschreibung „à durchschnittlich 3.00 m“ in den Abkürzungserläuterungen von Anhang 12A und 12B gestrichen.

Weitere Details zur Teilrevision der Bauordnung und zum Verfahrensablauf sind dem beiliegenden *Planungsbericht nach Art. 47 RPV* zu entnehmen.

4. Vorprüfung

Das Planungs- und Naturschutzamt hat mit Datum vom 4. September 2008 zur beabsichtigten Teilrevision Stellung genommen und diese – unter Beachtung einiger Hinweise, die im Detail im Planungsbericht aufgeführt sind – als genehmigungsfähig eingestuft.

5. Gesamtbeurteilung

Die Notwendigkeit der vorliegenden Teilrevision war zum Zeitpunkt des Erlasses der heute gültigen Bauordnung noch nicht absehbar. Obwohl die Bauordnung und der Zonenplan der Stadt Schaffhausen erst seit dem 1. Oktober 2006 in Kraft sind und Teilrevisionen, die kurz nach Inkrafttreten erfolgen, im Hinblick auf die Planungssicherheit grundsätzlich problematisch sind, rechtfertigt sich angesichts der geänderten rechtlichen Beurteilung der Bauordnungsvorschriften zu Quartierplänen die vorliegende Anpassung der Bauordnung. Sie trägt dazu bei, das Instrument der Quartierplanung zu stärken und aufzuwerten, gleichzeitig werden wichtige Klärungen und Präzisierungen vorgenommen, welche der Rechtssicherheit zu Gute kommen.

Antrag

1. Der Grosse Stadtrat nimmt Kenntnis von der Vorlage des Stadtrates vom 24. März.2009 betreffend Teilrevision der Bauordnung 2008, Anpassung der Bestimmungen über Quartierpläne, Ausnützungsübertragungen und Parzellierungen.
2. Der Grosse Stadtrat stimmt den beantragten Änderungen der Bauordnung gemäss Anhang (Änderung von Art. 24 Abs. 5 und Art. 25 Abs. 5 BauO, neue Art. 64a und 64b BauO, Streichung von Art. 72 Abs. 2 lit. i und Art. 73 Abs. 2 lit. a BauO, redaktionelle Bereinigung von Anhang 12 BauO) zu.

3. Dieser Beschluss untersteht nach Art. 11 Abs. 1 lit. i der Stadtverfassung dem fakultativen Referendum.

Mit freundlichen Grüßen

IM NAMEN DES STADTRATES



Thomas Feurer
Stadtpräsident



Christian Schneider
Stadtschreiber

Anhang:

Teilrevision 2009 der Bauordnung: Anpassung der Bestimmungen über Quartierpläne, Ausnutzungsübertragungen und Parzellierungen

Beilage:

Planungsbericht nach Art. 47 RPV