

# Planungsrechtlicher Hintergrund bei Umnutzungen

Autor(en): **Hepperle, Erwin**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Ingenieur und Architekt**

Band (Jahr): **114 (1996)**

Heft 12

PDF erstellt am: **23.09.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-78933>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Erwin Hepperle, Zürich

## Planungsrechtlicher Hintergrund bei Umnutzungen

**Die Thematik der Nutzungsänderung von Bauten wird aus rechtlicher Sicht vor allem unter dem Gesichtspunkt ihrer raumplanerischen Zulässigkeit aufgegriffen. Dazu können noch denkmalpflegerische Aspekte kommen. Die örtlichen Behörden sind – ausgehend von den bestehenden nutzungsplanerischen Festlegungen – bei der Beurteilung eines Umnutzungsgesuchs nicht nur an das eidgenössische Raumplanungsrecht gebunden, sondern auch an das übergeordnete kantonale Bau- und Planungsrecht.**

Die eidgenössischen und kantonalen Rechtsgrundlagen geben den Entscheidungsorganen Instrumente in die Hand, welche die Umnutzung erleichtern oder erschweren. Ob und wie sie eingesetzt werden, bleibt über weite Strecken dem Dafürhalten der jeweils zuständigen Stellen überlassen. Das will nun aber nicht heissen, dass dem Recht die Funktion eines beliebig verfügbaren Werkzeugs zukommt.

Auch die Hoffnung, bei ihm für alle Fälle eine eindeutige Antwort auf die Frage zu erhalten, wie «man» eine solche Umnutzung bewerkstelligen könnte, muss enttäuscht werden, und zwar aus rechtlichen wie aus tatsächlichen Gründen: Die Rechtsanwendungsorgane sind gehalten, unter den beteiligten Interessen einen Ausgleich zu schaffen, weshalb beim Einsatz der Instrumente auf die Besonderheiten der konkreten Situation Rücksicht genommen werden muss. Aus näherer Betrachtung zeigt sich dann oft genug, dass nicht nur die Nutzungsordnung (und das berechtigte Interesse an ihrer Beständigkeit), sondern auch divergierende Vorstellungen von der räumlichen Entwicklung einer Umnutzung entgegenstehen können.

### Grundanforderung der Zonenkonformität

Nutzungsänderungen stehen in einem prinzipiellen Spannungsverhältnis zur Raumplanung, geht doch jene von der Idee einer räumlichen Ordnung des Nebeneinanders von Nutzungen aus. Nach gefestigter Rechtsprechung erfordert dem-

entsprechend schon allein die Änderung der Nutzungsart, ganz unabhängig von der baulichen Umgestaltung, eine Baubewilligung im Sinne von Art. 22 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG). Sie darf nur erteilt werden, wenn die Baute dem Zweck der Nutzungszone entspricht (Art. 22 Abs. 2 RPG), wobei allerdings das kantonale Recht, jedenfalls solange wir uns innerhalb der Bauzone befinden, Ausnahmen vorsehen kann (Art. 23 RPG).

Industriebauten beispielsweise stehen vielfach in Zonen, in denen grundsätzlich keine andere Nutzung zugelassen wird. Ausserdem sind oftmals erhebliche, gelegentlich ausgesprochen kostspielige Vorkehrungen notwendig, um eine neue Nutzung überhaupt zu ermöglichen und attraktiv zu gestalten (Erschliessung mit öffentlichen Verkehrsmitteln, Sanierung von Altlasten, Erhaltung schützenswerter Bausubstanz usw.)

Dem aus der geltenden Ordnung fließenden Änderungsverbot stehen die Forderungen nach entwicklungsangepasster Funktionsumgestaltung gegenüber. Am nachdrücklichsten werden sie ausgerechnet in jenen Räumen erhoben, die am dichtesten genutzt werden und die entsprechend den schwierigsten Planungsaufgaben gegenüberstehen: in den Städten.

Wird diesem Umstand dadurch entgegengekommen, dass den Grundeigentümern schon in der baurechtlichen Grundordnung eine relativ grosse Nutzungsfreiheit zugestanden wird, so hat dies automatisch eine geringere planerische Steuerungswirkung zur Folge. Das erfordert mitunter ein subtiles Abwägen, denn die mit einer zonenweiten Freigabe der Umnutzung einsetzenden architektonischen Veränderungen und wirtschaftlichen Verdrängungseffekte müssen auf politisch-raumplanerischer Ebene mit städtebaulichen, sozialen und ökologischen Anliegen unter einen Hut gebracht werden. In ländlichen Gegenden kann die Frage nach den Auswirkungen auf das Ortsbild zu einem der zentralen Diskussionspunkte werden.

### Voraussetzungen für eine Planrevision

Auch im umbauten Raum gelten die Revisionsvoraussetzungen von Art. 21 Abs. 2

RPG. Danach sind Nutzungspläne dann zu überprüfen, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben; als Ergebnis der Überprüfung ist nötigenfalls eine Anpassung ins Auge zu fassen. Dass nicht leichtfertig aus jedem beliebigen Anlass eine Planänderung anberaumt werden kann, liegt im berechtigten Interesse an einer minimalen Planbeständigkeit begründet; vgl. dazu BGE 119 Ib 486 (Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts, 119. Band, Teil Ib, Seite 486). Zu den massgeblichen Veränderungen zählen sowohl solche rechtlicher Art (z.B. Gesetzesänderungen) wie auch solche tatsächlicher Art.

Der schnell vor sich gehende Umstrukturierungsprozess der schweizerischen Wirtschaft lässt annehmen, dass die zitierte Bestimmung im allgemeinen der Nutzungsänderung von Industriezonen nicht im Wege steht, was die Behörden jedoch nicht davon entbindet, die Opportunität einer Neuregelung bezüglich der konkreten Situation in jedem Fall besonders zu prüfen (vgl. z.B. BGE 113 Ia 455 f. Bezüglich des Rechtsanspruchs eines Grundeigentümers auf Überprüfung und Anpassung der planerischen Massnahmen, soweit sie sein eigenes Grundstück betreffen, vgl. BGE 120 Ia 231 ff.; es gilt dabei die Vermutung, der gestützt auf das RPG in Kraft stehende Nutzungsplan genüge den gesetzlichen Anforderungen).

Wenn die Überprüfung der Nutzungspläne ergibt, dass ein Planrevisionsbedarf besteht, so ist damit die Frage nach den konkret zu ergreifenden Massnahmen noch nicht vom Tisch. Wirtschaftliche Bedürfnisse sind eine wichtige, aber nicht die einzig ausschlaggebende Leitlinie, die bei einer Ortsplanung zu beachten ist. Massgeblich für die Zonenzuweisung ist nach dem Willen des Raumplanungsgesetzes die erwünschte räumliche Entwicklung, wobei sich die Planungsbehörden an die in Art. 1 und 3 RPG vorgegebenen Grundsätze zu halten haben.

Die Problematik ist denn auch in ländlichen und in städtischen Gebieten von höchst unterschiedlicher Tragweite. Während sich das Problem im dörflichen Kontext in der Regel lokal begrenzen lässt, kann die Lockerung der planerischen Festsetzungen ganzer Industriegebiete mitten in einem dicht besiedelten Gebiet bedeutende räumliche Konsequenzen haben, deren Wünschbarkeit vor den Entwicklungsvorstellungen bezüglich des gesamten betroffenen Raumes zu prüfen sind.

Da in der Schweiz die Planungshoheit für die Ortsplanung durchwegs bei den Gemeinden liegt, muss eine Abstimmung unter den regionalen und kommunalen Entwicklungsvorstellungen erfolgen; hierzu hat das kantonale Recht die Richtung

zu weisen und gleichzeitig darauf zu achten, dass nicht in unzulässiger Weise in den Spielraum der nachgeordneten Gemeindebehörden eingegriffen wird (Art. 2 Abs. 1 und 3 RPG).

Die planerische Tätigkeit beginnt mit einer Zielsetzung, deren Formulierung vom Recht nicht vorweggenommen, sondern in die Hände der dafür zuständigen Organe gelegt wird. Die Planungsgrundsätze geben demgegenüber lediglich (aber immerhin!) die Eckpunkte an, innerhalb derer verschiedene Entwicklungsszenarien denkbar sind. Dadurch weitet sich der Ermessens- und Beurteilungsspielraum der Planungsbehörden noch einmal aus. Sie haben auch die Bevölkerung in geeigneter Weise an den Planungen zu beteiligen (Art. 4 Abs. 2 RPG).

Obschon brachliegende oder unternutzte Industriebaukubaturen nicht nur aus der Sicht des Eigentümers, sondern auch unter dem Gesichtspunkt der haushalterischen Bodennutzung höchst unerwünscht sind, bleibt somit die Frage, ob es tatsächlich zu einer Planrevision kommt, eine Folge der Meinungsbildungsprozesse über die anzustrebenden Ziele und die zu ihrer Erreichung einzusetzenden Mittel. Die erwähnten Punkte sind lediglich gewichtige, bei der Interessenabwägung zu berücksichtigende Punkte. Sie erfolgt im Rahmen des jeweils massgeblichen politischen Umfelds, zu dem die Einwohnerschaft ebenso gehört wie die regionalen und kantonalen Entwicklungsvorstellungen und die Absichten der betroffenen Grundeigentümer.

Wer bei dieser Sachlage massgebliche Korrekturen von den Gerichten erwartet, wird vielfach enttäuscht werden müssen, denn jene beschränken sich - in Respektierung des Gewaltenteilungsprinzips - im allgemeinen darauf zu prüfen, ob keine einschlägigen Rechtsnormen verletzt wurden, ob in der Sache korrekt vorgegangen wurde, ob alle relevanten Interessen in die Erwägungen einbezogen wurden und ob das Ergebnis der Überlegungen in diesem Lichte als tragbar erscheint.

### **Auswirkungen des kantonalen Baurechts**

Aus den unterschiedlichen im Spiel stehenden Interessen ergeben sich vielfach die hauptsächlichsten Probleme. Was die überörtlichen Entwicklungsvorstellungen betrifft, wären an sich die regionalen und kantonalen Richtpläne der geeignete Ort, sie einzubringen (vgl. Art. 6 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 1 RPG). Ihre Berücksichtigung ist hier verfahrensmässig abgesichert, denn Nutzungspläne sind hinsichtlich der Über-

einstimmung mit den Richtplänen zu überprüfen (Art. 26 Abs. 2). Gelegentlich wirken die Kantone allerdings noch weitergehend auf die Entscheidungsfindung der Gemeinden ein. Dies ist stets dann der Fall, wenn der gemeindeautonome Spielraum zusätzlich durch einschränkende Vorgaben des kantonalen Bau- und Planungsrechtes rechtssatzmässig verengt wird.

Solches konnte beispielsweise unter der Herrschaft des alten Planungs- und Baugesetzes des Kantons Zürich beobachtet werden. Es ging, bei starker Betonung des baulichen Entwicklungsaspekts, von einer starren Typisierung der Zonen aus, die den Gemeinden - gerade was den Umgang mit Industriebauten betrifft - eher wenig eigene baurechtliche Gestaltungsmöglichkeiten offen liess. Hieraus lassen sich einige der Streitpunkte in der Auseinandersetzung um die neue Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich erklären, wurde diese doch noch unter dem Regime der alten Ordnung ausgearbeitet.

Das Beispiel zeigt, dass der Ball zunächst bei den Kantonen liegt, die durch eine entsprechende Ausgestaltung des kantonalen Planungsrechtes den Gemeinden eine grössere oder kleinere Palette an Instrumenten zur Verfügung stellen können. Ist das Korsett des kantonalen Rechts zu eng, wird es den Gemeinden unter Umständen schwer gemacht, raumplanerischen Überlegungen auch in einem sich wandelnden wirtschaftlichen Umfeld zum Durchbruch zu verhelfen.

Nutzungsänderungen erfordern in komplexen Zusammenhängen ein offenes Planungssystem, das den Behörden ausreichend flexible, flächenbezogen auf den jeweiligen Grundkonflikt abstimmbare Lösungsansätze anbietet. Im selben Ausmass, wie das kantonale Planungsrecht variantenreichere Lösungen bereitstellt, wächst allerdings die Bedeutung des Richtplans für das Einbringen von Vorstellungen. Er ist hierfür auch deswegen besonders geeignet, weil er das Gefäss ist, in dem aufgezeigt wird, wie die Koordinationsprozesse einzuleiten sind.

Es scheint indessen, dass die Bevölkerung (im Gegensatz zu den Verbänden) noch wenig Sensibilität für diese Dimension des Planungsrechtes entwickelt hat, nicht zuletzt wohl deshalb, weil sie sich wegen der «blossen» Behördenverbindlichkeit nicht unmittelbar angesprochen fühlt.

### **Durchmischung der Nutzungen: Arbeitszonen und Gestaltungspläne**

Aus dem Umstand, dass heute zwischen Produktion, Handel und Dienstleistungen

eine so enge Verknüpfung besteht, dass sich ihre selektive Zulassung nur noch in Ausnahmefällen begründen lässt, wurde die - mancherorts bereits verwirklichte - Idee geboren, Industriezonen durch sogenannte «Arbeitszonen» zu ersetzen. Solche sind sowohl für Industrie- und Gewerbebetriebe wie auch für Handels- und Dienstleistungen offen, wobei immer noch für ganze Zonen oder auch für Teile davon Handels- und Dienstleistungsnutzungen oder einzelne Betriebsarten aus planerischen, insbesondere aus infrastrukturellen Gründen ausgeschlossen werden können.

In der Tat hat sich der räumlich in Erscheinung tretende Charakter der industriellen Nutzung seit geraumer Zeit geändert. Standen früher die Immissionen im Vordergrund, so werden sie heute im wesentlichen über die Bestimmungen des Umweltschutzgesetzes bekämpft. Die derzeit von der industriellen Nutzung ausgehenden Immissionen betreffen, soweit sie planerisch relevant sind, in den weitaus meisten Fällen primär den Verkehr und den Güterumschlag. Damit lassen sie sich vielfach lokal begrenzen bzw. kanalisieren, d. h., sie beschlagen die Nutzungsplanung in Abhängigkeit von der Verkehrsplanung.

Innerhalb derselben Zone braucht deshalb - eine geeignete Anordnung der Bauten vorausgesetzt - die Wohnnutzung neben Industrie-, Handels- und Dienstleistungsnutzungen nicht a priori ausgeschlossen zu sein. Es wäre sowohl von den Intentionen des Raumplanungsgesetzes her als auch aus verfassungsrechtlichen Gründen (mildeste Massnahme zur Erreichung desselben Zwecks) wünschbar, wenn das kantonale Recht den Gemeinden, namentlich den Städten, die Möglichkeiten gäbe, ihren diesbezüglichen Entwicklungsvorstellungen schon im Rahmennutzungsplan Ausdruck zu verleihen.

In verschiedenen Gebieten - namentlich da, wo sich das Grundeigentum grosser zusammenhängender Flächen auf nur wenige natürliche oder juristische Personen verteilt - wurde und wird versucht, über Gestaltungspläne massgeschneiderte Lösungen zu ermöglichen. Im Anwendungsfall können so städtebaulich und raumentwicklungspolitisch interessante, oftmals hochwertige Resultate erzielt werden.

Wird im Zuge einer Planrevision die Gestaltungsplanpflicht bereits im Nutzungsplan verankert, so ist zu berücksichtigen, dass dies für die Grundeigentümer eine erhebliche Beschränkung ihrer Eigentumsrechte bedeutet. Die damit verfolgten Zwecke müssen im konkreten Fall vor den Anforderungen des Verhältnismässigkeitsprinzips standhalten können; die Art und Weise der Umnutzung muss



Blick auf eines der vielen Industrie-/Dienstleistungsgelände in Zürich, die einer Um- oder Neunutzung harren: Das Areal am Bahnhof Giesshübel der Sihltal-Zürich-Üetlibergbahn

(SZU). 1992 wurde hierfür ein Ideenwettbewerb ausgeschrieben, den das Architekten-Team Bétrix/Consolascio gewann

mit anderen Worten von hoher räumlicher Relevanz sein.

### Ausnahmebewilligungen innerhalb der Bauzonen

Wird in Erwägung aller Umstände eine Umzonung verworfen, bleibt also die Umnutzung von Bauten nach Massgabe der planungsrechtlichen Grundordnung an sich ausgeschlossen, so kann dennoch die Frage aufgeworfen werden, ob nicht allenfalls eine Ausnahmebewilligung gewährt werden könnte. Ob hierfür die Voraussetzungen gegeben sind, wird nicht von Amtes wegen geprüft; es liegt vielmehr am Bauherrn, selbst darum nachzusehen. Die Zulässigkeit kann sich sowohl aus dem kommunalen wie aus dem kantonalen Recht ergeben, wobei die Gemeinden selbstverständlich bei der Ausgestaltung eigener Vorschriften an das übergeordnete kantonale Recht gebunden bleiben. Stets gilt es aber zu bedenken, dass Ausnahmebewilligungen in einem Grundspannungsverhältnis zur Grundordnung stehen. Es können die folgenden Hauptproblempunkte ausgemacht werden:

- Die Rechtssicherheit verlangt, dass den nutzungsplanerischen Vorschriften im Grundsatz Nachachtung zu verschaffen ist. Das bedeutet, dass die bau- und planungsrechtliche Ord-

nung nur in begründeten Fällen durchbrochen werden darf. Die Ausnahmepraxis darf nicht zum faktischen Normalfall verkommen und im Ergebnis den Nutzungsplan abändern (BGE 117 Ib 134). Sie dient dazu, den Besonderheiten des Einzelfalles Rechnung zu tragen. Wirtschaftliche Gründe sind genereller Natur; sie schaffen nicht ohne weiteres besondere Situationen, die eine Ausnahmebewilligung rechtfertigen (BGE 107 Ia 216).

- Ausnahmen dürfen nicht willkürlich erteilt werden, was impliziert, dass sie von den Behörden sachgerecht und rechtsgleich erteilt werden. Die rechtlich unterschiedliche Behandlung muss sich aus den konkreten Tatsachen ergeben; es geht um die Betrachtung der Besonderheiten des Einzelfalles unter Verhältnismässigkeitsgesichtspunkten. Ein wichtiger Grund kann etwa die Erhaltung eines Gewerbebetriebes sein; auch betriebstechnische Gründe sind mögliche Ausnahmegründe.
- Der Ausnahmebewilligung entgegenstehende öffentliche oder private Interessen sind zu schützen, gegebenenfalls durch geeignete Nebenbestimmungen (vgl. dazu Aldo Zaugg, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Bern vom 9. Juni 1985, 2. Aufl., Bern 1995, N 6 ff. zu Art. 26/27).

Das planungsrechtliche System der Grundordnung mit Ausnahmen vermag zwar den Besonderheiten des Einzelfalles Rechnung zu tragen, nicht aber dem wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandel; mehr als das: es darf ihn nicht berücksichtigen, soll ein Minimum an Rechtssicherheit gewährleistet werden. Hierfür muss vielmehr der Weg über das Planrevisionsverfahren beschritten werden.

Die geltenden Planungsverfahren erweisen sich indessen in grossstädtischen Gebieten als ausgesprochen schwerfällig. Dies ist dann in Kauf zu nehmen, wenn die Umnutzung grösserer und damit auch gesamtplanerisch bedeutsamer Flächen ansteht, denn hier kommt so oder so ein Mitwirkungsbedarf der Planungsbehörden auf. Es wäre jedoch wünschenswert, wenn Umnutzungen geringen Ausmasses, die sich für die Neuordnung nicht nachteilig auswirken vermögen, erleichtert zugelassen würden. Die entsprechende gesetzliche Grundlage müsste allerdings erst noch geschaffen werden.

### Umnutzung von Industriebauten ausserhalb der Bauzone

Zahlreiche Industriebauten liegen nicht im planerisch ausgewiesenen Siedlungsgebiet, z.B. entlang von Flussläufen. Die Änderung ihrer Nutzweise unterliegt dem für

Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone geltenden Regime. Zweckänderungen verlangen eine Ausnahmegewilligung nach Art. 24 Abs. 1 RPG. Damit wird das Kriterium der Standortgebundenheit zum entscheidenden Merkmal, d.h., der Zweck der Bauten bedingt einen Standort ausserhalb der Bauzone (vgl. Art. 24 Abs. 1 lit. a). Überdies dürfen der Nutzungsänderung keine überwiegenden Interessen entgegenstehen (Art. 24 Abs. 1 lit. b). Immerhin wird es nach Abs. 2 derselben Bestimmung dem kantonalen Gesetzgeber ermöglicht, die Erneuerung, teilweise Änderung oder den Wiederaufbau von Bauten ausserhalb der Bauzone zuzulassen, wenn dies mit den wichtigen Anliegen der Raumplanung vereinbar ist.

Die Abgrenzung des Anwendungsgebietes der beiden Bestimmungen, also die Feststellung, welche Zweckänderung als nach Massgabe des kantonalen Rechts zulässige Erneuerung oder teilweise Änderung und welche als (zumeist unzulässige) totale Nutzungsänderung zu gelten hat, ist flussend. Hintergrund der Unterscheidung ist eine Abwägung der Anforderungen der Raumplanung mit der Besitzstandsgarantie, die das Vertrauen auf Fortbestand von Investitionen schützt, welche noch unter der Herrschaft des früheren Rechts gemacht wurden.

Die teilweise Zweckänderung darf nach bundesgerichtlicher Rechtsprechung nicht zu einer völlig neuen wirtschaftlichen Zweckbestimmung führen; die neue Nutzung soll von der bisherigen nicht grundlegend abweichen (BGE 113 Ib 306). Das ist für jeden Einzelfall im Rahmen einer Gesamtbetrachtung zu entscheiden:

Die Änderung bleibt so lange eine teilweise, als Umfang, äussere Erscheinung und Zweckbestimmung des Gebäudes in den wesentlichen Zügen gewahrt werden und keine erheblichen neuen Auswirkungen auf Nutzungsordnung, Erschliessung oder Umwelt entstehen (BGE 108 Ib 361; 107 Ib 241). Denkbar ist in diesem Sinne etwa die Umwandlung industrieller Nutzung in eine überwiegend gewerbliche Nutzung.

Lässt sich die Umnutzung durch eine Ausnahmegewilligung nicht bewerkstelligen, so sollte auch ausserhalb der Bauzone die Errichtung eines Gestaltungsplans geprüft werden. Eine planerische Lösung könnte sich z.B. aufdrängen, wenn die Erhaltung der Baute aus Denkmalschutzgründen im öffentlichen Interesse liegt, eine industrielle Nutzung aber aus betrieblichen Gründen nicht mehr in Frage kommt.

---

### Fazit

Vom Recht erwartet man gemeinhin Sicherheit und Beständigkeit. Beides kann es stets nur in dem Masse gewähren, als auch das wirtschaftliche und soziale Leben dies zulässt. Die Forderung nach erleichteter Umnutzung bestehender Bauten entsteht hauptsächlich aus dem Wandel der wirtschaftlichen Umstände. Das Spannungsvieleck, in welches das Begehren stösst, lässt sich stets in ähnlicher Weise charakterisieren: Die Pflicht der Rechtsanwendungsorgane, gesetzmässig zu handeln, soll nicht zuletzt für Rechtssicherheit und die Durchsetzung des Demokratieprinzips bürden; die notwendige Rück-

sichtnahme auf die Besonderheiten der jeweiligen Situation kann der Gesetzgeber mit generell-abstrakten Normen allerdings nicht leisten. Den Entscheidungsorganen muss vielmehr ein ausreichender Spielraum eingeräumt werden.

Damit gelangt der einzelne Umnutzungsakt in das Kraftfeld von Interessenkonflikten; er wird zudem von den verfassungsrechtlichen Ansprüchen auf rechtsgleiche Behandlung und auf Wahrung der Verhältnismässigkeit bei der Auswahl der Massnahmen überlagert.

Wir müssen lernen, auch innerhalb des umbauten Raumes den Wandel als Ausdruck einer lebendigen Gesellschaft zu akzeptieren. Angesichts der beschränkten räumlichen Ressourcen sind wir gleichzeitig gehalten, verantwortungsvoll damit umzugehen. Dabei überdies die kulturellen Wurzeln - zu denen auch unsere Rechtsordnung gehört - zu respektieren und daran weiterzuarbeiten, setzt hohe Anforderungen an die Konsensbereitschaft aller Beteiligten, seien es Bauherrschaft, Nachbarn, Behörden, Architekten, Ingenieure, Planer oder Politiker. Ist aber diese Grundeinstellung vorhanden, so kann dem Prozess durchaus auch eine positive Seite abgewonnen werden: Im Zwang zum Auffinden möglicher Auswege liegt auch ein kreatives Potential verborgen; wird es geweckt, so kann dies sowohl eine anregende wie auch eine befreiende Wirkung haben.

---

Adresse des Verfassers:

Dr. iur. *Erwin Hepperle*, Rechtswissenschaften  
ETH Zürich, ETH Zentrum, 8092 Zürich.