Maja Saputelli

Zwischennutzungen

Foto: Thomas Stöckli/Anzeiger aus dem Bezirk Affoltern

Zwischennutzungen sind im Trend, und gerade in Zeiten von Corona kann man immer wieder lesen, dass zum Beispiel Hotels vorübergehend anderen Nutzungen zugeführt werden. Der Leerstand an ehemaligen Industriearealen, Büros, Ladenlokalen, Spitälern, Restaurants, Hotels, Bahnhöfen, militärischen oder kirchlichen Gebäuden und sogar Mehrfamilienhäusern nimmt zu. Leerstände sind jedoch für keine Partei begrüssenswert. Sowohl Eigentümer als auch die Nachbarschaft, das Quartier und das Gemeinwesen profitieren, wenn für Leerstände eine gute Zwischennutzung gefunden werden kann.

Immer häufiger treten professionelle Anbieter auf, welche sich auf das Geschäft der Zwischennutzung konzentrieren. Neben der ganzen Organisation und den Verträgen, welche zwischen Eigentümer und Zwischennutzern abgeschlossen werden müssen, stellt sich praktisch immer die Frage, ob eine Zwischennutzung einer Baubewilligung bedarf. Und fast immer ist die Antwort ja. Auch Zwischennutzungen müssen die baurechtlichen Vorschriften einhalten. Damit Bewilligungen für Zwischennutzungen schneller und flexibler erteilt werden können, ist im Kanton Zürich eine Motion[1] eingereicht worden, welche entsprechende Gesetzesänderungen im PBG anstrebt. Der

Regierungsrat hat bis im Frühjahr 2022 Zeit, Bericht zu erstatten und einen Antrag zu stellen. Das heisst also, dass vorläufig mit den geltenden gesetzlichen Bestimmungen beurteilt werden muss, ob eine Zwischennutzung bewilligt werden kann.

Bevor aber die geltenden gesetzlichen Bestimmungen analysiert werden, ist es sinnvoll, die Zwischennutzung etwas genauer zu definieren.

1 Arten von Zwischennutzungen

1.1 Temporäre Nutzungen, Provisorien und Besetzungen

Die temporäre Nutzung von Räumlichkeiten, öffentlichem Raum oder Provisorien sind von Beginn weg als sehr kurzfristig geplant. Beispielsweise weil sich für ein Gebäude oder Grundstück keine neuen Investoren finden lassen, weil aus der zeitlichen Beschränkung eigene Qualitäten gewonnen werden sollen oder weil ein Übergangsort für eine Tätigkeit gefunden werden soll. Eine temporäre Nutzung oder ein Provisorium kann aber auch als Form einer Zwischennutzung betrachtet werden. Sobald ihre Dauer zwei oder drei Monate übersteigt, stellt sich auch hier in der Regel die Frage nach einer ordentlichen Baubewilligung.

Im Unterschied zu temporären Nutzungen und Provisorien sind Besetzungen illegal in zivilrechtlichem und öffentlich-rechtlichem Sinn. Die Aneignung von Räumlichkeiten erfolgt ohne Einverständnis von Eigentümerschaft und Gemeinwesen und ohne Entschädigung. Dennoch sind sie als eine Art Zwischennutzung zu qualifizieren und würden denselben gesetzlichen Bestimmungen unterstehen wie alle Formen von Zwischennutzungen.

1.2 Zwischennutzungen

Die eigentliche Zwischennutzung ist die Nutzung leerstehender Räume oder Flächen vor einer bereits festgelegten neuen Nutzung. Die Dauer der Zwischennutzung ist mehr oder weniger definiert, je nach Planungsprozess für die neue Nutzung. Zwischennutzungen verhindern nicht nur Besetzungen, sondern dienen den Eigentümern dazu, die Kosten zu decken oder eine kleine Rendite zu erzielen und den Nutzern als kostengünstige Möglichkeit, Räume oder Flächen zu nutzen, manchmal an äusserst guter Lage. Sie beleben die Nachbarschaft und das Quartier und ermöglichen auch das Ausprobieren neuer Nutzungsmöglichkeiten. Sehr häufig sind die Nutzer Kleinbetriebe oder sogenannte Start-ups.

Je nach neuer geplanter Nutzung kann die Zwischennutzung von längerer Dauer sein. Eine eigentliche Zwischennutzung lässt jedoch immer alle Optionen für die zukünftige Bebauung oder Nutzung offen und bewirkt keine

Änderungen in planungsrechtlicher Hinsicht.[2] Es ist aber möglich, dass eine Zwischennutzung aufgrund eines gescheiterten Planungsprozesses zu einer Umnutzung wird. Die beschränkte Zeitdauer wird aufgehoben und es kommt zu einer definitiven Nutzung. Bei Umnutzungen sind in der Regel Planungsschritte notwendig, wie die Anpassung bei der Erschliessung und allenfalls bei der Zonenkonformität.

Die Nutzung von Baulücken, Baulandreserven oder Arealen ohne Bauabsichten ist deshalb mit einer Umnutzung verbunden. Auch das Zuwarten, bis neue Nutzungsideen entstehen oder das Ausprobieren von neuen Nutzungsformen in bestehenden Räumen oder auf bestehenden Flächen sind Umnutzungen, da die zeitliche Beschränkung nicht gegeben ist.[3] Die Übergänge zwischen den verschiedenen Formen können natürlich fliessend sein oder sich im Verlauf der Zeit ändern. Bei der Beurteilung, ob eine baurechtliche Bewilligung erforderlich ist oder welche baurechtlichen Vorschriften anwendbar sind, kann diese Beurteilung helfen.

«Die eigentliche Zwischennutzung ist die Nutzung leerstehender Räume oder Flächen vor einer bereits festgelegten neuen Nutzung.»

2 Baurechtliche Bewilligung

Grundsätzlich muss jede Nutzung die planungs- und baurechtlichen Vorschriften erfüllen, so auch Zwischennutzungen. Da es sich in der Regel um die Nutzung von bestehenden Gebäuden handelt, ist vorab zu klären, ob überhaupt eine baurechtliche Bewilligung erteilt werden muss.

Sofern keine baulichen Massnahmen getroffen werden und keine Zweckänderung erfolgen soll, ist grundsätzlich keine neue Bewilligung erforderlich. Voraussetzung dafür ist aber auch, dass die Nutzung in etwa im gleichen Rahmen bleibt und keine neuen oder grösseren Auswirkungen auf die Umwelt hat. Es darf also keine relevante Nutzungssteigerung vorgenommen werden. Dies könnte Auswirkungen auf die Erschliessung haben oder andere öffentlich-rechtlichen Interessen wie beispielsweise den Lärmschutz oder Brandschutz betreffen. Zu beachten ist auch, dass auch ohne Zweckänderung anderweitige Bewilligungen erforderlich sind. Hier ist insbesondere an betriebliche Bewilligungen zu denken.

Bei Zweckänderungen, also Nutzungsänderungen, ist immer eine Baubewilligung erforderlich, wenn es Räume oder Flächen betrifft, denen baurechtliche Bedeutung zukommt (§ 309 Abs. 1 lit. b PG). Dies ist dann der Fall, wenn die Nutzungsänderung im Vergleich zum Vorbestand wesentlich

andere Auswirkungen auf die Umwelt hat, so dass namentlich die Zonenkonformität, die Immissionen, die Anforderungen an die Erschliessung und Parkierung neu geprüft werden müssen.[4] Bei Zwischennutzungen ist vor allem zu denken an leerstehende Büroräumlichkeiten oder Gewerbebetriebe, welche anderweitig genutzt werden sollen, an stillgelegte Hotelbetriebe, die vorübergehend wieder belebt werden könnten oder an Industrieareale, welche nicht mehr genutzt werden. Aber auch Kirchen, nicht mehr genutzte Bahnhöfe oder militärische Anlagen können sich für eine Zwischennutzung anbieten, bis die Gebäude wieder einer definitiven Nutzung zugeführt werden.

«Auch wenn keine baulichen Vorkehrungen getroffen werden, kann eine Nutzungsänderung bewilligungspflichtig sein.»

Auch wenn keine baulichen Vorkehrungen getroffen werden, kann eine Nutzungsänderung bewilligungspflichtig sein, sofern das Vorhaben dennoch neue oder verstärkte Auswirkungen auf ein umweltrechtlich geschütztes Rechtsgut hat. Die Bewilligungspflicht einer Nutzungsänderung ist jeweils aufgrund einer Gesamtbetrachtung und unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit zu prüfen.[5] Es besteht ein Ermessensspielraum, den ein Gemeinwesen ausschöpfen kann, darf und soll, denn bei diesen Einzelentscheiden sind auch immer die örtlichen Verhältnisse miteinzubeziehen.

2.1 Zonenkonformität

2.1.1 Wohnzone

Als erstes zu prüfen ist, ob ein Bauvorhaben, also auch eine Nutzungsänderung, zonenkonform ist.

Bei Zwischennutzungen in der Wohnzone ist die Zonenkonformität in Frage zu stellen, wenn Wohnraum zu gewerblicher Nutzung umfunktioniert wird. In einer Wohnzone sind nicht störende Betriebe oder mässig störende Betriebe zulässig, je nach Lärmempfindlichkeitsstufe und wenn die jeweilige Bau- und Zonenordnung mässig störende Betriebe nicht ausschliesst. Möglich sind demnach auf jeden Fall kleinere Büro- und Dienstleistungsbetriebe sowie Quartierversorgungsbetriebe, welche die täglichen Bedürfnisse der Quartierbevölkerung befriedigen. Ebenfalls zulässig sind entsprechende Restaurationsbetriebe oder Versammlungslokale für Kultuszwecke. Zu den mässig störenden Betrieben sind die üblichen Handwerks- und Gewerbebetriebe zu zählen, wenn sie sich an die üblichen Arbeitszeiten halten und keine übermässigen Emissionen erzeugen.

Auch in Wohnzonen, in welchen nur nicht störende Betriebe zugelassen sind, können damit etliche Arten von Betrieben bewilligt werden. Die Zonenkonformität ist aber funktionell zu betrachten, denn ein Betrieb in einer reinen Wohnzone, in welchem mässig störende Betriebe verboten sind, muss den täglichen Bedürfnissen der Quartierbewohner dienen.[6] Aber auch in nicht reinen Wohnzonen muss ein Betrieb immer funktional in eine Wohnzone passen. Das bedeutet, dass die Immissionen, welche vom Betrieb ausgehen, nicht die Wohnnutzung praktisch verunmöglichen dürfen. Zu berücksichtigen sind aber nicht nur die Immissionen gemäss Umweltschutzgesetzt, sondern auch immer allfällige ideelle Immissionen, welche von einem Betrieb ausgehen könnten.

Gewisse Bau- und Zonenordnungen sehen in Wohnzonen zusätzliche besondere Nutzungsanordnungen vor. Am bekanntesten sind die Vorschriften über den Wohnanteil. Gerade bei Zwischennutzungen können solche Vorschriften sehr einschränkend sein, wenn ein ehemaliges Wohngebäude vorübergehend mehrheitlich gewerblich genutzt werden soll, auch wenn es sich um nicht störende Betriebe handelt.

2.1.2 Industrie- und Gewerbezone

Industrie- und Gewerbezonen sind für die Ansiedlung industrieller und gewerblicher Betriebe der Produktion, der Gütergrossverteilung, der Lagerhaltung und des Transports bestimmt (§ 56 Abs. 1 PBG). Industrie- und Gewerbezonen dienen ausschliesslich der Ansiedlung von Arbeitsplätzen.[7] Gemäss § 56 Abs. 2 PBG sind aber auch Betriebe, welche dem täglichen Bedarf der Beschäftigten dienen sowie weitere Dienstleistungen in deren Nutzen zulässig.

Die Bau- und Zonenordnungen können vorsehen, dass bestimmte Kategorien von Betrieben je nach Industrie- oder Gewerbezone zugelassen oder ausgeschlossen sind. Industriebetriebe, also Betriebe mit grossen Immissionswirkungen, sei dies bezüglich Lärm, Verkehr, Gerüchen oder anderweitigen Auswirkungen, sind nur in der Industriezone zulässig. Umgekehrt sind typische Gewerbebetriebe in der Gewerbezone anzusiedeln, es sei denn, die Bau- und Zonenordnung lasse solche Betriebe ausdrücklich zu.

In der Industrie- und Gewerbezone sind keine Wohnnutzungen oder wohnungsähnliche Nutzungen, wie Spitäler, Alters-, Pflege- und Erholungsheime, Kinderheime, Internate, Horte oder Hotels zulässig. Einzig zulässig sind betriebsnotwendige Wohnungen für Hauswarte, Betriebsinhaber, Pikettdienst etc, sofern die Anwesenheit von Personen über die normalen Arbeitszeiten hinaus notwendig ist.[8] Freilich wird heute versucht, Arbeits-

und Wohngebiete mehr zu durchmischen. Dennoch sind diese beiden Nutzungen grundsätzlich zu trennen und sollen nur gebietsweise zugelassen werden.

Gerade bei leerstehenden Gebäuden in Industrie- und Gewerbezonen ist deshalb genau hinzuschauen, ob es sich bei der beabsichtigten Nutzung um eine Umnutzung oder um eine Zwischennutzung handelt. Sehr häufig werden bei Zwischennutzungen eine Vielzahl von Nutzungsarten vorgesehen, was zu Problemen führen könnte. Die Vorschriften der Bau- und Zonenordnung sind anzuwenden und nur bei einer eigentlichen Zwischennutzung scheint eine Erleichterung angebracht.

2.1.3 Zone für öffentliche Bauten

Für leerstehende Gebäude in der Zone für öffentliche Bauten ist es schwierig, eine zonenkonforme Zwischennutzung zu finden. In dieser Zone sind Nutzungen vorgesehen, welche der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen. Es handelt sich dabei aber nicht nur um Aufgaben, welche durch öffentliche Institutionen vorgenommen werden. Ziel in dieser Zone ist es, mit grosszügigen Bauvorschriften die Erfüllung öffentlicher Aufgaben zu ermöglichen, die nach den Bestimmungen der umgebenden Zonen nicht oder nur erschwert zulässig wären.[9]

2.2 Erschliessung und weitere bauliche Vorgaben

Auch wenn bei einer Nutzungsänderung keine oder kaum bauliche Veränderungen vorgenommen werden, ist es möglich, dass die neue Nutzung grosse Auswirkungen auf die Erschliessung haben kann. Sehr häufig beabsichtigen Zwischennutzungen nicht nur die eigentliche Nutzung von leerstehenden Gebäuden, sondern es wird auch beabsichtigt, die Gebäude einer breiteren Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen, beispielsweise in der Form von Verpflegungsstätten oder Kulturveranstaltungen. Dies kann erhebliche Auswirkungen auf die Erschliessung haben und nachbarliche Interessen betreffen. Diesfalls müssen Massnahmen getroffen, oder wenn dies nicht möglich ist, eine Bewilligung verweigert werden. Mit der Erschliessung ist auch immer die Parkierung ein Thema, welches bei Zwischennutzungen grosse Schwierigkeiten bereiten kann. Sofern die vorherige Nutzung nicht bereits über eine gewisse Anzahl Parkplätze für Publikumsverkehr verfügt hat, ist es in der Regel nicht ohne weiteres möglich, zusätzliche Parkplätze zu schaffen.

«Hat eine vermehrte oder veränderte Nutzung zusätzliche Lärmemissionen zur Folge, müssen diese von Nachbarn nicht einfach hingenommen werden.»

Auch kann eine solche vermehrte oder veränderte Nutzung zusätzliche Lärmemissionen zur Folge haben. Diese müssen von Nachbarn nicht einfach hingenommen werden. Dem Lärmschutz kommt gerade in Wohnzonen grosse Bedeutung zu, und eine Bewilligung darf auch für Zwischennutzungen nur erteilt werden, wenn die notwendigen Massnahmen zum Schutz vor Lärm getroffen werden können.

Eine weitere grosse Bedeutung haben die Brandschutzvorschriften, gerade auch bei Zwischennutzungen. Wenn ein Gebäude einem grösseren Publikum zur Verfügung stehen soll oder wenn neue Betriebe ein Gebäude beleben sollen, ist immer auch der Brandschutz zu prüfen und in der Regel auch anzupassen. Vor allem beim Brandschutz kann kaum auf die Erfüllung von Vorschriften verzichtet werden, denn das öffentliche Gut Leib und Leben sowie der Sachschutz bedingen eine angemessene Auslegung der Vorschriften.

3 Ausnahmen

Zwischennutzungen sind grundsätzlich ohne Zweifel eine sinnvolle Sache. Wenn alle baurechtlichen Vorschriften eingehalten werden können, ist eine Zwischennutzung für alle Seiten ein Gewinn. Was aber, wenn gewisse baurechtliche Vorschriften nicht erfüllt werden können bzw. wenn der Aufwand für die Erfüllung zu gross erscheint. Naheliegend wäre die Erteilung einer Ausnahmebewilligung, vorausgesetzt, es würden keine nachbarlichen Interessen in erheblichem Masse beeinträchtigt und es würde eine Interessenabwägung stattfinden. Ob dies jedoch dem Legalitätsprinzip entspricht, muss genauer untersucht werden.

3.1 Ausnahmebewilligung

Das Bundesrecht sieht in Art. 23 Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) vor, dass die Kantone innerhalb der Bauzone die Ausnahmen regeln. Die Ermächtigung, Ausnahmen zu gewähren, das heisst von gesetzlichen Vorschriften abzuweichen, bedarf aber einer eindeutigen gesetzlichen Grundlage im kantonalen Recht.[10] Die gesetzliche Grundlage kann als Dispens von Einzelvorschriften und als generelle Ausnahme erfolgen.

Sofern das kantonale Recht oder die Bau- und Zonenordnung vorsieht, dass von einer einzelnen Vorschrift bei Vorliegen von bestimmten Voraussetzungen abgewichen werden kann, kann anstandslos eine Ausnahme erteilt werden. Wenn zudem bei der Beurteilung, ob die Voraussetzungen erfüllt werden, zusätzlich ein Ermessenspielraum vorliegt, können diese Ausnahmeregelungen ohne weiteres bei Zwischennutzungen zur Anwendung kommen. Beispielsweise sieht die Verkehrserschliessungsverordnung

vom 17. April 2019 (VErV; LS 700.4) in § 6 die Möglichkeit vor, dass an die technische Ausgestaltung von Zu- und Ausfahrten in Einzelfällen geringere Anforderungen gestellt werden kann. Bedingung ist aber immer, dass eine Güterabwägung vorgenommen worden ist, sprich das Interesse an der Ausnahmegewährung gegen das öffentliche Interesse an der Einhaltung des ordentlichen Rechts abgewogen wird. Auch dürfen keine überwiegenden nachbarlichen Interessen verletzt werden.

«Entspricht die vorgesehene Zwischennutzung nicht den baurechtlichen Vorschriften, kann keine Ausnahmebewilligung i.S.v. § 220 PBG erteilt werden.»

Der kantonale Gesetzgeber hat aber in § 220 PBG auch eine generelle Ausnahmeregelung vorgesehen. Die Ausnahmebewilligung ist eine Verfügung, die eine Abweichung von der ordentlichen gesetzlichen Regelung erlaubt.[11] Sie soll den Baubehörden ermöglichen, den Besonderheiten des Einzelfalls Rechnung zu tragen. Eine Ausnahmebewilligung darf aber nicht mit genereller Begründung erteilt werden, da sonst die Grundordnung aufgehoben würde.[12]

In § 220 Abs. 1 PBG wird verlangt, dass besondere Verhältnisse vorliegen. Diese besonderen Verhältnisse sind jedoch in der Topographie, Form oder Lage eines Grundstücks zu suchen. Zudem dürfen die Ausnahmegründe nicht dazu führen, dass Vorschriften zum Zweck der Optimierung des Bauvorhabens nicht eingehalten werden müssen.[13] Wenn Gebäude leer stehen und zwischengenutzt werden sollen, ist es kaum vorstellbar, dass anlässlich einer anderen Nutzung ein Ausnahmetatbestand gemäss § 220 PBG vorliegen könnte. Dass wegen einer Umnutzung besondere Verhältnisse im Sinne des Gesetzes vorliegen könnten, scheint unwahrscheinlich. Eine trotzdem erteilt Ausnahmebewilligung würde dazu führen, dass aus Optimierungsgründen Vorschriften nicht eingehalten werden müssten, und eine Ausnahme würde gegen Sinn und Zweck der gesetzlichen Ordnung verstossen (§ 220 Abs. 2 PBG).

Wenn also der Gesetzgeber keine Ausnahmen von Einzelvorschriften vorgesehen hat und die vorgesehene Zwischennutzung nicht den baurechtlichen Vorschriften entspricht, kann keine Ausnahmebewilligung i.S.v. § 220 PBG erteilt werden.

3.2 Befristung

Wenn es nicht möglich ist, für eine Zwischennutzung eine ordentliche Baubewilligung zu erteilen und keine Ausnahmebewilligung in Frage kommt, kann geprüft werden, ob eine befristete Bewilligung erteilt werden kann. Da die eigentliche Zwischennutzung relativ genau zwischen Vornutzung und

bereits festgelegter neuer Nutzung terminiert werden kann, kann dies ein Grund sein, bei der Interessenabwägung zugunsten der Erteilung einer befristeten Baubewilligung zu entscheiden.

Eine befristete Bewilligung ist eine temporäre Tolerierung eines vorschriftswidrigen baurechtlichen Zustands.[14] Befristete Bewilligungen sind nicht möglich bei eigentlichen Umnutzungen, das heisst bei der sogenannten Zwischennutzung von leerstehenden Gebäuden oder Flächen, bei welchen keine Bauabsichten vorhanden sind. Nur temporäre Nutzungen, Provisorien oder eben Zwischennutzungen können Gegenstand einer befristeten Bewilligung sein.

Der befristeten Zulassung rechtswidriger Bauvorhaben sind in mehrfacher Hinsicht aber enge Grenzen gesetzt. Das öffentliche oder private Interesse an der Nutzung muss ein hohes Gewicht haben und entgegenstehende Interessen überwiegen. Zudem muss der Nachweis erbracht sein, dass eine vorschriftsgemässe Ausführung nicht möglich oder unverhältnismässig ist.[15] Die temporäre Tolerierung darf nur für so lange bewilligt werden, als die Realisierung eines gesetzeskonformen Projekts für die Bauherrschaft unzumutbar ist. Bei einer Zwischennutzung muss damit das gesetzeskonforme Projekt absehbar sein. Nur dann lässt sich eine Abweichung von der gesetzlichen Ordnung rechtfertigen und nur dann, wenn sie geringfügig und keine nachbarlichen oder öffentlichen Interessen erheblich verletzt. Gemäss Gerichtspraxis kann die Frist auf höchstens fünf Jahre angesetzt werden und ist im Grundbuch als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkung einzutragen.[16] Eine Verlängerung liegt im Ermessen der Behörden, und das Gesuch muss vor Ablauf der Frist gestellt werden.

«Eine Abweichung von der gesetzlichen Ordnung lässt sich nur rechtfertigen, wenn bei einer Zwischennutzung das gesetzeskonforme Projekt absehbar ist.»

In Frage kommen könnte beispielsweise eine befristete Bewilligung für eine zonenwidrige Nutzung. Wenn zum Beispiel in einer Industriebrache nicht nur neue kleingewerbliche Betriebe angesiedelt werden, sondern ein ganzes Quartier entstehen soll, in welchem zwischenzeitlich auch gewohnt werden kann, so ist dies dann möglich, wenn die Wohnnutzung durch die gewerbliche Nutzung nicht beeinträchtigt wird. Dieser Zustand darf zudem eine gewisse Dauer nicht übersteigen, ansonsten der baurechtlich korrekte Zustand durch eine Projektänderung oder planungsrechtlich gelöst werden muss. So ist es auch vorstellbar, dass leerstehende Gebäude, bei welchen noch keine Bauabsichten vorhanden sind, vorab eine befristete Bewilligung erteilt wird, diese dann aber nicht verlängert werden kann, wenn nach Ablauf der Befris-

tung nach wie vor unklar ist, wie die zukünftige Nutzung definitiv aussehen wird. So kann vermieden werden, dass jahrelange ungesetzliche Zustände entstehen.

3.3 Frist bei Erfüllung von Auflagen oder Behebung von Mängeln

Auflagen verpflichten einen Gesuchsteller zu einem Tun, Dulden oder Unterlassen. Die Auflage hat aber keine aufschiebende Wirkung und die Baubehörde hat festzulegen, wann die Verpflichtung erfüllt werden muss. Sie hat hier also je nach Thema der Auflage einen gewissen Ermessensspielraum. Dass eine Frist für die Erfüllung von Auflagen oder die Behebung von Mängeln grosszügig angesetzt wird, scheint jedoch nur bei kurzfristigen temporären Nutzungen oder Provisorien gerechtfertigt. Weiter darf es sich lediglich um einen Tatbestand handeln, bei welchem eine Auflage überhaupt in Frage kommt; die grosszügige Fristsetzung muss begründet werden und alle Interessen sind gegeneinander abzuwägen. Ein Anwendungsfall wäre hier beispielsweise der Brandschutz, wobei aus sicherheitstechnischer Sicht nur wenig Spielraum besteht.

4 Gestaltungsplan

Sobald es sich um ein grösseres Areal handelt, welches zwischengenutzt werden soll, sind in der Regel auch planungsrechtliche Schritte vorgesehen. Das Areal wird durch einen Gestaltungsplan für die geplante neue Nutzung planungsrechtlich vorbereitet. Die planungsrechtliche Vorbereitung und auch die anschliessende bauliche Planung kann viel Zeit in Anspruch nehmen, in welcher das Areal bestens zwischengenutzt werden kann. Damit planungsrechtliche Schritte nicht plötzlich mit einer bestehenden Zwischennutzung in Konflikt geraten, empfiehlt es sich, die Zwischennutzung in die Gestaltungsplanung miteinzubeziehen, so dass diese für die Dauer ihrer Existenz nicht widerrechtlich werden kann. Es muss aber klar geregelt sein, dass die Zwischennutzung befristet ist und nicht die geplante planungsrechtliche Nutzung verändern kann.

5 Gesetzliche Regelung

Es ist absehbar, dass Leerstände und damit das Bedürfnis nach Zwischennutzungen zunehmen werden. Da Leerstände für alle Parteien negativ sind, ist es sinnvoll, auch Zwischennutzungen etwas klarer zu regeln. Auch wenn es bereits mit der bestehenden gesetzlichen Regelung möglich ist, Zwischennutzungen zu bewilligen, mindestens befristet, sind Unsicherheiten und Rechtsungleichheiten möglich. Besser wäre eine gesetzliche Regelung auf kantonaler Ebene.

Der Gesetzgeber müsste vorsehen, dass für befristete Zwischennutzungen und provisorische Bauten und Anlagen Ausnahmebewilligungen erteilt werden können. Es soll aber nur dann eine Abweichung von der gesetzlichen Ordnung möglich sein, wenn keine überwiegenden öffentlichen Interessen entgegenstehen. Damit wäre sichergestellt, dass die notwendige Interessenabwägung in jedem Fall vorgenommen wird. Sinnvoll wäre auch eine Regelung, dass befristete Zwischennutzungen und provisorische Bauten und Anlagen grundsätzlich in allen Zonen zulässig sind. Ebenso geregelt werden sollte die Dauer, für welche Zwischennutzungen und provisorische Bauten und Anlagen bewilligt werden können und wie die Verlängerungsmöglichkeiten sind.

Diese Regelungen sollten auf kantonaler Ebene vorgenommen werden. Die Gemeinden könnten jedoch ermächtigt werden, im Zusammenhang mit Zwischennutzungen weitere Regelungen zu erlassen, sofern diese nicht gegen überwiegende öffentliche Interessen verstossen. So wären die ländlichen und städtischen Gebiete mit unterschiedlichen Voraussetzungen und Interessen in der Lage, gezielte Vorschriften zu erlassen.

6 Fazit

Leerstände sind ein Fakt, Durchmischung und temporäre Arbeits- und Lebensformen im Trend. Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass die Nutzung von Leerständen gewinnbringend ist für alle. Die gesetzlichen Regelungen sind im Gegenzug vielfältig und können starr wirken. Auch wenn bereits heute gute Zwischennutzungsprojekte bewilligt oder befristet bewilligt werden können, scheint es doch sinnvoll, solche Entwicklungen für alle gleich zu regeln, um das Ermessen der Behörden nicht überstrapazieren zu müssen.

Bei der Beurteilung von heutigen Zwischennutzungsprojekten ist auch im Sinne einer Akzeptanz durch die Bevölkerung darauf zu achten, dass die Nachbarschaft von dieser Nutzung entweder ebenfalls direkt profitiert oder aber wenigstens nicht beeinträchtigt wird. Allzu grosszügige Bewilligungspraktiken würden eher dazu führen, dass solche Projekte inskünftig auf Ablehnung stossen könnten. Baubehörden haben auch hier die Möglichkeit, konstruktiven Einfluss zu nehmen.

Ebenfalls sollten die Baubehörden genau hinsehen, um welche Art von Zwischennutzung es sich handelt. Eine Zwischennutzung ist klar befristet, oft kennt man jedoch die konkrete Dauer nicht genau. Sofern aber ein leerstehendes Gebäude oder eine brachliegende Fläche einfach genutzt werden soll,

bis Ideen für neue Nutzungen entstehen oder wenn gewisse Arten von Nutzungen getestet werden sollen, handelt es sich um Umnutzungen und nicht um Zwischennutzungen. Solche Nutzungsänderungen müssen grundsätzlich alle baurechtlichen Anforderungen erfüllen und können nur in ganz beschränktem Masse und in Ausnahmesituationen von allfälligen Befristungen oder anderen Erleichterungen profitieren. Dies insbesondere auch deshalb, weil längerfristige Umnutzungen, welche nicht den gesetzlichen Vorschriften entsprechen, den Rechtsgleichheitsgedanken verletzen. Um Klarheit zu schaffen, ist deshalb eine gesetzliche Regelung auf kantonaler Ebene für befristete Zwischennutzungen und temporäre Bauten und Anlagen zu begrüssen.

Maja Saputelli, Rechtsanwältin, Zürich

[1] Motion KR-Nr. 354/2018 betreffend Erleichterung von befristeter Zwischennutzung vom 4. März 2019.
[2] Plüss Priska, Bau- und planungsrechtliche Aspekte von Zwischennutzungen, Abschlussarbeit im MAS in Raumplanung, ETH Zürich, Zürich 2007, S. 13.
[3] Plüss (EN 2), S. 14.
[4] Fritzsche Christoph/Bösch Peter/Wipf Thomas/Kunz Daniel, Zürcher Planungs- und Baurecht, 6. Aufl., Wädenswil 2019, S. 356.
[5] Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz (EN 4), S. 356.
[6] Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz (EN 4), S. 977; siehe zur genaueren Definition der störenden bzw. nicht störenden Betriebe in der Wohnzone auch Urteil 1C_555/2018 vom 29. August 2019, in: PBG aktuell 4/2019, S. 12 ff.
[7] Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz (EN 4), S. 161.
[8] Siehe auch Saputelli Maja, Wohnnutzung in Industrie- und Gewerbezone, in: PBG aktuell 4/2019, S. 5 ff; Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz (EN 4), S. 161 f.
[9] Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz (EN 4), S. 162.
[10] Ruch Alexander, in: Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, Zürich/Basel/Genf 2020, N4 zu Art. 23 RPG.
[11] Ruch (EN 10), N 8 zu Art 23 RPG.
[12] Ruch (EN 10), N 9 zu Art. 23 RPG.
[13] BRGE IV Nr. 0080/2017 vom 29. Juni 2017, E. 7.1.
[14] Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz (EN 4), S. 440.
[15] Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz (EN 4), S. 441.
[16] Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz (EN 4), S. 441 f.