

EXEMPLAR ARP TG
REGIERUNGSRAT DES KANTONS THURGAU



PROTOKOLL

vom **13. Juli 1982**

Nr. *1238*

Arealüberbauungsplan "Felsenburg" der Stadt Frauenfeld,
Genehmigung

Beschwerde von R. Schiess, der Gehring Liegenschaften AG,
der Erben J.U. Mötteli, Frauenfeld, vertreten durch Rechts-
anwalt R.P. Gehring, Frauenfeld, vom 4. September 1981;
Abweisung

1. Mit Protokollauszug der Sitzung vom 19. August 1981
ersucht der Stadtrat Frauenfeld um Genehmigung des
Arealüberbauungsplans "Felsenburg", den er am 21. Ja-
nuar 1981 beschloss.

Den Akten, die dem Genehmigungsgesuch beiliegen, ist
zu entnehmen, dass bei der Planaufgabe und Beschluss-
fassung den Anforderungen des Baugesetzes entsprochen
wurde. Die öffentliche Auflage erfolgte vom 26. Januar
bis 24. Februar 1981; sie war im Amtsblatt Nr. 3 publi-
ziert. Es gingen drei Einsprachen ein; auf zwei Ein-
sprachen trat der Stadtrat nicht ein, die dritte wies
er mit Entscheid vom 19. August 1981 ab.

Dieser Entscheid wurde von Robert Schiess, den Erben
Joh. Ulrich Mötteli und der Gehring Liegenschaften AG,
alle in Frauenfeld, vertreten durch Rechtsanwalt
R.P. Gehring, Frauenfeld, beim Regierungsrat angefocht-
ten. Es ist darauf in diesem Verfahren zurückzukommen.

2. Der Arealüberbauungsplan ist insbesondere zu überprüfen
im Hinblick auf § 109 des kantonalen Baugesetzes. Art. 8
des Baureglementes der Stadt Frauenfeld - vom Regierungs-
rat genehmigt im Februar 1968 - , der sich auf Gestal-

tungspläne bzw. sinngemäss auch auf Arealüberbauungspläne bezieht, steht nicht in Einklang mit dem übergeordneten kantonalen Recht und kann daher nur angewendet werden, soweit er nicht durch § 155 Abs. 2 BauG aufgehoben ist.

Die Voraussetzungen der Genehmigung eines Arealüberbauungsplans umschreibt das Baugesetz wie folgt:

- Bessere architektonische und städtebauliche Gestaltung sowie ein öffentliches Interesse am Erlass.
- Ueberbauung oder bauliche Erneuerung eines grösseren, zusammenhängenden und in sich geschlossenen Areals.
- Erhebliche Vorteile für die Benützer.
- Zustimmung aller beteiligten Grundeigentümer.

Sind diese Voraussetzungen erfüllt, so kann der Arealüberbauungsplan von der Regelbauweise abweichen. Dabei darf die Nutzungsart nicht geändert und bei angemessener Grundnutzung kann die Nutzungsintensität um 20 %, höchstens aber um 0,15 erhöht werden. Ausserhalb der Arealüberbauung gelegene Grundstücke und Bauten dürfen nicht anders als nach den für die Zone des Areals geltenden Vorschriften betroffen werden.

Mit der Arealüberbauung ist die Erschliessung zu ordnen. Dazu können, soweit erforderlich, auch die folgenden Inhalte aufgenommen werden:

- Lage, Grösse und Gestaltung der Bauten sowie Art und Mass ihrer Nutzung,
- Grenz- und Gebäudeabstände,
- Grünflächen, Ruhe-, Spiel- und Abstellplätze sowie Garagen,
- die Reihenfolge der Verwirklichung.

Nicht massgebend für die Beurteilung sind insbesondere die in Art. 8 des Baureglementes enthaltenen Mindestflächen der Areale sowie die Bestimmungen über die Erhöhung der Ausnützung.

3. Vorerst ist festzuhalten, dass das Areal "Felsenburg" am Holdertorplatz städtebaulich von grosser Bedeutung ist. Die Planung wurde denn auch in engem Kontakt mit allen Interessierten durchgeführt. Von den kantonalen Amtsstellen wurden insbesondere die Denkmalpflege und das Tiefbauamt beigezogen. Ebenso wurde die Frauenfeld-Wil-Bahn begrüsst.

Aufgrund der vorliegenden Pläne ist festzustellen, dass die architektonische und städtebauliche Gestaltung besser ist als bei Regelbauweisen in der viergeschossigen Stadtkernzone. Die Ueberbauung ist stark gegliedert und nimmt in den Baukuben, die am Holdertorplatz und an der Thundorferstrasse dreigeschossig in Erscheinung treten, die historische Situation auf, wie sie um 1850 nachgewiesen ist. Gegen den Marktplatz ist eingeschossig ein "Markt" vorgesehen. Die Hochbauten werden ergänzt durch eine zweigeschossige Tiefgarage, die später an eine von der Stadt vorgesehene öffentliche Parkgarage unter dem Marktplatz angeschlossen werden kann. Damit wird wesentlichen öffentlichen Interessen Rechnung getragen. Öffentlichen Interessen dient auch die durch die neue Ueberbauung ermöglichte bessere Linienführung der Frauenfeld-Wil-Bahn, mit der die Verkehrssicherheit verbessert wird. Schliesslich ergeben sich durch die neuen Fussgänger-Passagen Marktplatz/Promenade und Falkentreppe/Engelvorstadt mit direktem Zugang zur Bushaltestelle weitere Vorteile für die Öffentlichkeit.

Das Erfordernis der Ueberbauung oder baulichen Erneuerung eines grösseren, zusammenhängenden und in sich geschlossenen Areals ist erfüllt. Marktplatz, St. Gallerstrasse, Thundorferstrasse und die Zufahrt zum Marktplatz grenzen es klar von der übrigen Engelvorstadt ab; es besteht kein direkter baulicher Zusammenhang mit dem Areal zwischen Thundorferstrasse/Algisserstrasse/Spannerstrasse und mit dem Areal, das östlich der Zufahrt zur Marktstrasse anschliesst. Für die Bewohner - in dieser Zone eher die Geschäftsinhaber und Kunden - ergeben sich aus der Disposition der Läden, Büros und Wohnungen durchaus Vorteile, insbesondere durch die grosszügigen Fussgängerpassagen.

Die Nutzungsart der Arealüberbauung entspricht der Stadtkernzone. Die im Baureglement festgelegte Ausnützung von 1,25 bei Ueberbauung nach Gestaltungsplan kann eingehalten werden. Details sind in der Baubewilligung festzulegen. Die ausserhalb des Areals liegenden Grundstücke werden mit der vorgesehenen Ueberbauung eher weniger beeinträchtigt als bei voller Ausnützung der an sich zulässigen vier Geschosse.

Die Erschliessung ist einwandfrei geordnet. Insbesondere ermöglicht die in der ersten Etappe vorgesehene Zufahrt zur zweigeschossigen Tiefgarage eine wesentliche Verbesserung der heutigen Situation. Auf die Vorteile für die Fussgänger wurde bereits hingewiesen. Die Lage und Ausmasse der Bauten sind im Gestaltungsplan festgehalten, nicht aber die Gestaltung im Detail. Daraus lassen sich auch die Grenz- und Gebäudeabstände ableiten.

Insgesamt ist der Arealüberbauungsplan zweckmässig; er kann vorbehältlich der Beschwerdebehandlung genehmigt werden.

4. Am 4. September 1981 erhoben Robert Schiess, die Gehring Liegenschaften AG, Frauenfeld, sowie die Erben des J.U. Mötteli, alle vertreten durch Rechtsanwalt R.P. Gehring, Frauenfeld, Beschwerde gegen den Entscheid des Stadtrates Frauenfeld vom 19. August 1981 über ihre Einsprache betreffend Arealüberbauungsplan Felsenburg. Beantragt wird, der Einspracheentscheid sei aufzuheben, eventuell dahingehend zu ergänzen, dass darin die gestützt auf § 109 BauG in Verbindung mit Art. 2, 8 und 40 des Baureglementes gewährten Zugeständnisse und Ausnahmebewilligungen, insbesondere aber die Ausnützungsziffer von 1,25 und die Art und Weise der Anrechnung auch für das Areal Engelvorstadt in gleichem Sinn und Umfang definitiv und verbindlich festgelegt werden.

Geltend gemacht wird zunächst, die Beschwerdeführer hätten gravierende Mängel des Plans in der Einsprache gerügt. Die Vorinstanz sei mit der unzutreffenden Begründung nicht darauf eingetreten, Planungsmängel seien im Gestaltungsplanverfahren nicht zu beachten. Dies bedeute eine Verletzung des rechtlichen Gehörs der Beschwerdeführer, die als Einsprecher Anspruch auf Prüfung und Beurteilung sämtlicher Vorbringen hätten.

Der Stadtrat habe 1974 entschieden, dass Voraussetzung für eine Ueberbauung des Felsenburgareals ein Gestaltungsplan über dieses und das Areal Engelvorstadt bilde, und die privaten Grundeigentümer aufgefordert, einen solchen Gestaltungsplan über das ganze Areal einzureichen. 1978 habe der Stadtrat nach Intervention der Einsprecher Schiess und Gehring Liegenschaften AG und aufgrund eingehender Abklärungen daran festgehalten und erneut mit

aller Deutlichkeit beschlossen, dass über die Areale Felsenburg und Engelvorstadt ein umfassender Gestaltungsplan zu erstellen sei. Die in diesem Beschluss vertretenen Gründe für einen umfassenden Gestaltungsplan beanspruchten immer noch Geltung. Die Beschwerdeführer hätten auf Wunsch des Stadtrates im Oktober 1978 einen Architekten bestimmt, dessen Name dem Stadtbauamt Frauenfeld bekanntgegeben worden sei. Die gesonderte Behandlung widerspreche überdies den gesetzlichen Bestimmungen gemäss § 109 Abs. 1 BauG in Verbindung mit § 32 BauG und Art. 8 des Baureglementes. Dass von einem Gestaltungsplan zur Verfahrensbeschleunigung abgesehen werden könne, hätten die Beschwerdeführer nur unter der ausdrücklichen Bedingung zugestanden, dass die den Eigentümern des Areals Felsenburg gemachten Zugeständnisse und Ausnahmegewilligungen gleichzeitig mit der Genehmigung des Planes Felsenburg auch ihnen definitiv und in unanfechtbarer Weise zugestanden werde. Im Genehmigungsbeschluss fänden sich aber keine entsprechenden Bestimmungen und Zusicherungen. Der Beschluss Nr. 44 vom 28. Januar 1981 äussere sich hierüber nicht klar.

Der Arealüberbauungsplan weise Mängel auf. So sei der Gebäudeabstand zwischen dem Längsbau und dem bestehenden Gebäude sowie jener zwischen dem Längsbau und dem Kopfbau, welche als zwei Gebäude gälten, viel zu gering ausgefallen. Die vorgesehenen zwei Einzimmerwohnungen sowie Küche und Elternzimmer der 6 1/2-Zimmerwohnung im dritten Obergeschoss widersprächen den Mindestmassen für Wohnbauten. Unklar sei, was im Dachgeschoss des Kopfbauens vorgesehen sei. Die effektive Ausnützung überschreite die vorgesehene bei weitem. Der Beschluss vom 21. Januar 1981 sei zudem bezüglich der Berechnung

der Ausnützungsziffer unklar, indem er keine eindeutigen Abgrenzungen vornehme und Begriffe verwende, welche das Baugesetz in diesem Zusammenhang nicht kenne. Weiter entspreche es nicht dem Baureglement, hinsichtlich der erforderlichen Ruhe- und Spielflächen auf die öffentliche Anlage "Burstel" zu verweisen. Hinsichtlich des Parkierungsausweises würden kommentarlos Abminderungen von den Normen angenommen. Unverständlich sei, dass nicht die Ueberarbeitung der Pläne verlangt werde, obwohl die angedeutete Kellernutzung im Altbau nur möglich sei, sofern im Dachgeschoss der Neubauten entsprechende Reduktionen vorgenommen würden.

Der Stadtrat beantragt die Abweisung der Beschwerde. Er macht geltend, in einem Arealüberbauungsplan als besonderem Planungsinstrument würden lediglich Grundsatzentscheide für eine zukünftige Ueberbauung gefällt. Aufgrund eines genehmigten Arealüberbauungsplanes habe der Bauherr dann das konkrete Bauvorhaben auszuarbeiten, wobei er an den im Arealüberbauungsplan enthaltenen Grobrahmen gebunden sei. Entgegen der Auffassung der Beschwerdeführer gehe es in diesem Verfahren nicht um Details. Abgesehen davon lägen keine Mängel vor. Die Begründung, wonach sich die gewählten Gebäudeabstände aus der städtebaulichen Konzeption im Bereich Kopfbau/Mittelbau und Mittelbau/Altbau ergeben, stehe in Uebereinstimmung mit dem in § 32 Abs. 1 BauG enthaltenen Grundsatz, der auch für Arealüberbauungspläne gelte. Die Verteilung der Mindestmasse für einzelne Wohnungen könne nicht Gegenstand dieses Verfahrens bilden. Ebenso verhalte es sich mit dem Dachgeschoss des Kopfbaues. Bezüglich der Ausnützung sei für den zukünftigen Bauherrn nicht mehr und nicht weniger geregelt, als dass die Ausnützung für die Ueberbauung von 1,25 nicht über-

schritten werden dürfte. Art. 59 Abs. 2 Baureglement lasse zu, dass ein Bauherr an einer in der Nähe liegenden gemeinschaftlichen Anlage partizipiere. Der Stadtrat habe in direkter Anwendung der Norm 64601 der schweizerischen Normenvereinigung, auf welche § 17 BauV verweise, festgehalten, dass für die fehlenden Parkplätze Ersatzbeiträge zu entrichten seien. Bevor jedoch die detaillierten Nutzungspläne vorlägen, könnten diese nicht genau bestimmt werden. Die in Art. 8 Abs. 1 Baureglement festgelegte Mindestgrösse des Areals gelte nach Inkrafttreten des Baugesetzes, dessen §§ 32 Abs. 1 und 109 Abs. 1 lediglich von einem bestimmt umgrenzten Gebiet oder einem grösseren zusammenhängenden und in sich geschlossenen Areal spreche, nicht mehr. Der Stadtrat habe die von den Beschwerdeführern an die Abtrennung der Engelvorstadt geknüpften Bedingungen erfüllt. In seinem Beschluss vom 28. Januar 1981 habe er den Beschwerdeführern nicht nur eine gleichwertige, in der Zwischenzeit definitiv zu beurteilende Ausnützung von 1,25 zugesichert, vielmehr bekräftige der Stadtrat ganz grundsätzlich eine rechtsgleiche Behandlung. Damit habe der Stadtrat die für das Zugeständnis der Abtrennung der Engelvorstadt von den Beschwerdeführern geforderte Bedingung zweifellos erfüllt.

Die Beschwerdeführer sind Eigentümer von Parzellen in der sogenannten Engelvorstadt, welche nur durch eine Strasse getrennt an den durch den Arealüberbauungsplan erfassten Bereich angrenzt. Sie beantragen, der Plan sei nicht zu genehmigen, vielmehr habe die Gemeinde einen Gestaltungsplan über das Gebiet Felsenburg/Engelvorstadt zu erlassen. Aufgrund der Nähe ihrer Parzellen zu dem durch den Arealüberbauungsplan erfassten Bereich

sind sie in weitaus höherem Mass durch den Nichteinbezug ihrer Parzellen betroffen als jeder Dritte, was hinsichtlich dieses Einwandes für die Legitimation ausreicht. Durch die isolierte Planung für die Nachbarschaft ist nämlich die kostengünstige Planung und Erstellung von allfälligen Gemeinschaftsanlagen zumindest erschwert.

Zunächst wird geltend gemacht, der Stadtrat habe 1974 und 1978 beschlossen, über die Areale Felsenburg und Engelvorstadt einen umfassenden Gestaltungsplan - die Terminologie ist etwas unklar - zu erstellen. Hiezu ist festzuhalten, dass sich der Stadtrat in den von den Beschwerdeführern zitierten Beschlüssen einerseits auf die Auffassung der Baukommission, die sich aus der Teilüberbauung Felsenburg ergebenden Probleme müssten im Rahmen einer Gesamtschau über das Gesamtareal gelöst werden, stützte. Andererseits war für die damalige Auffassung des Stadtrates Art. 40 des Baureglementes, welcher für eine Ueberbauung nach Gestaltungsplan die Gewährung eines Bonusses zusätzlich zur maximal zulässigen Grundnutzung hinzu nur bei einer Arealgrösse von mindestens 3000 m² ermöglichte, sowie die Auffassung, dass die Grundeigentümer im Bereich der Engelvorstadt ebenfalls bauwillig seien, massgebend. Für das Areal Felsenburg allein wäre die in Art. 40 Baureglement für die Gewährung des Bonusses erforderliche Mindestgrösse nicht gegeben gewesen. Aus der ganzen Vorgeschichte ist weiter ersichtlich, dass auch die Demarchen der Beschwerdeführer beim Stadtrat im Hinblick auf diesen Artikel erfolgten und städtebauliche Gründe bzw. die Baubereitschaft weniger Gewicht hatten. Einerseits war aber in der Zwischenzeit das Baugesetz in Kraft getreten, welches keine zahlenmässige Bestimmung einer Mindestarealgrösse vorsah, sondern die notwendigen Eigenschaften des in einen

Arealüberbauungs- bzw. Gestaltungsplan einzubeziehenden Gebietes nur verbal umschreibt (§§ 32 bzw. 109 BauG), wobei das Kriterium der Grösse in den Hintergrund tritt. Gemäss § 155 Abs. 2 BauG war somit der hierin dem Baugesetz nicht entsprechende Teil von Art. 40 Baureglement aufgehoben. Andererseits war mit dem Projekt für den Holdertor-Neubau die städtebauliche Situation aus neuer Perspektive zu sehen. Die Umstände, welche die Behörde dazu bewogen, einen einzigen Gestaltungsplan für die Areale Felsenburg und Engelvorstädte zu verlangen, hatten deshalb ihre Gültigkeit verloren. Da die vorgenommene Abgrenzung des Plangebiets auch von den beteiligten kantonalen Fachstellen als zweckmässig beurteilt wird, schlägt die Argumentation der Beschwerdeführer ins Leere.

Hinsichtlich der Einwände, die die Beschwerdeführer bezüglich Plandetails erheben, ist die Legitimation zu verneinen, denn diese haben mit der räumlichen Situation der Beschwerdeführer, derentwegen diese mehr als jeder Dritte durch den Plan betroffen sein könnten, keinen Zusammenhang. Es ist deshalb nicht darauf einzutreten.

Die Beschwerdeführer beantragen weiter, eventuell sei ihnen die gleiche Ausnützung zuzugestehen. Dieser Antrag kann an sich nicht Gegenstand des vorliegenden Verfahrens bilden, der Klarheit halber sei trotzdem kurz darauf eingegangen. Das vom Arealüberbauungsplan erfasste Gebiet befindet sich wie die Engelvorstädte in der Stadtkernzone K 4. Die für die Stadtkernzone geltenden Ausnützungsziffern sind in Art. 40 Baureglement festgelegt. Dabei wird differenziert nach Einzelbauweise und nach Ueberbauung mittels Gestaltungsplan. Die maximale Ausnützungsziffer bei Ueberbauung nach Gestaltungsplan und sinngemäss auch nach Arealüberbauungsplan errechnet

sich dabei - darauf ist in diesem Artikel ausdrücklich hingewiesen, und das ergibt sich auch aus dem Zahlenvergleich - , indem aufgrund der Ausnutzungsziffer bei Einzelbauweise der Ausnutzungsbonus gemäss Art. 8 Baureglement errechnet und zu dieser hinzugezählt wird. Dabei fällt auf, dass gemäss diesem Art. 8 für Gestaltungspläne eine Erhöhung der zonengemässen Ausnutzungsziffer um 25 %, in den Stadtkernzonen um höchstens 40 % gewährt werden kann, während nach § 32 Abs. 2 bzw. § 109 Abs. 2 BauG bei angemessener Grundnutzung die Ausnutzungsziffer nur um 20 %, höchstens jedoch um 0,15 erhöht werden kann. Die im Baureglement vorgesehene Relation zwischen Grundnutzung und bei Arealüberbauungs- bzw. Gestaltungsplan höchstzulässiger Ausnutzung erweist sich somit als nicht dem Baugesetz entsprechend. Ihr liegt die Ueberlegung zugrunde, dass der Anreiz zur Beteiligung an bzw. Ausarbeitung von Gestaltungs- respektive Arealüberbauungsplänen desto stärker ist, je grösser der in Aussicht gestellte Bonus ausfällt. Dies wiederum hat zur Folge, dass die Behörde auf die Bauweise im Einzelfall einen grösseren Einfluss nehmen kann, als dies nach dem Baureglement möglich wäre, was an exponierten Stellen durchaus erwünscht ist. Es stellt sich jedoch die Frage, von welcher Ausnutzungsziffer ausgegangen werden kann. Die Formulierung von Art. 40 Baureglement lässt sich dahingehend auslegen, dass bei geschlossener Bauweise ein Gestaltungsplan (bzw. ein Arealüberbauungsplan) erforderlich ist. Es ist deshalb eher von der ausdrücklich für die bei Ueberbauung nach Gestaltungsplan vorgesehenen Ausnutzungsziffer auszugehen als von jener, die explizit bei Einzelbauweise vorgesehen ist. Dabei ist zu berücksichtigen, dass, wie dieser Artikel ausdrücklich erwähnt, der Bonus gemäss Art. 8 Baureglement in dieser Zahl bereits

enthalten ist. Dieser Artikel stimmt insofern mit § 32 Abs. 2 bzw. § 109 Abs. 2 BauG überein, als der Bonus ausgerichtet werden kann. Unter diesem Aspekt ist zulässig, dass die Gemeindebehörde nicht den maximalen oder überhaupt keinen Bonus gewährt, je nach den Vorteilen, die der Erlass eines Gestaltungs- bzw. Arealüberbauungsplanes im konkreten Fall mit sich bringt. Die für einen solchen Plan maximal zulässige Ausnützung bewegt sich somit je nach den Umständen des konkreten Falles zwischen 1,10 (1,25 abzüglich des nach Baugesetz maximal zulässigen fakultativen Bonus von 0,15) und 1,25.

Die Beschwerde ist somit abzuweisen, soweit darauf eingetreten wird.

Kosten fallen ausser Ansatz.

Der Regierungsrat beschliesst:

1. Der Arealüberbauungsplan Felsenburg wird genehmigt.
2. Die Beschwerde von Robert Schiess, der Gehring Liegenschaften AG sowie der Erben des J.U. Mötteli, Frauenfeld, alle vertreten durch Rechtsanwalt R.P. Gehring, Frauenfeld, wird abgewiesen, soweit darauf eingetreten wird. Kosten werden keine erhoben.
3. Mitteilung an:
 - Stadtrat Frauenfeld, 8500 Frauenfeld, unter Beilage eines Plandossiers mit Genehmigungsvermerk
 - Herrn Rechtsanwalt R.P. Gehring, Hertenstrasse 42, 8500 Frauenfeld (chargé mit Rückschein)
 - Baudepartement (3) mit den Beschwerdeakten
 - Amt für Raumplanung unter Beilage eines Plandossiers mit Genehmigungsvermerk sowie der Akten

16. Juli 1982

Expediert:



Für richtige Ausfertigung
DER STAATSSCHREIBER

m