

Verdichtung und Recht – die Schweiz im Wandel

Die Raum-
planung hat
vielen, teils
gegensätzlichen
und auch dem
Wandel der Zeit
unterliegenden
Interessen
gerecht zu
werden und soll
die Lebens-
grundlage für
künftige
Generationen
sichern.



Text: Daniel Thaler Bild: Gettyimages



Nach traditionellem Verständnis ist die Schweiz geprägt von einer ländlich-dörflichen Siedlungsstruktur. Selbst in Städten besteht die überkommene Vorstellung einer eher kleinräumigen, von wenigen grossvolumigen Bauten geprägten Bebauung in historisch gewachsenen Quartieren. Dichte Neuüberbauungen mit voluminösen, hohen Gebäuden lösen oft Unbehagen aus. Entwicklungen wie in internationalen Grossstädten oder gar «Hongkonger Verhältnisse» werden meist abgelehnt. Es besteht mitunter ein Ideal mit Einfamilien- oder kleineren Mehrfamilienhäusern, eigenen Gärten und jedenfalls einem Umschwung, der nicht von lästigen Nachbarbauten gestört wird. Aber stimmt dieses Bild noch?

Personen, die seit geraumer Zeit erstmals wieder die Schweiz besuchen, erkennen das Land kaum noch. Die Bebauung hat in den letzten Jahrzehnten massiv zugenommen, Bauzonen wurden erweitert und die Zersiedlung nahm ihren Lauf. Infolgedessen stiegen das Bewusstsein der Verknappung des Bodens und die Erkenntnis von Interessengegensätzen in Wirtschaft und Gesellschaft. Die Raumplanung hat unterschiedlichen Interessen und Planungszielen im Rahmen einer Gesamtschau Rechnung zu tragen. Letztlich geht es darum, attraktive und lebenswerte öffentliche Räume und privaten Wohnraum sowie eine zweckmässige Durchmischung von Wohn- und Arbeitsgebieten in einem zunehmend urbaneren Umfeld zu schaffen.

Durch Gesetz geförderte Verdichtung

Die Zielbestimmung des Raumplanungsgesetzes verdeutlicht die Marschrichtung: haushälterische Bodennutzung, Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet, Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen, Lenkung der Siedlungsentwicklung nach innen und Schaffung kompakter Siedlungen (Art. 1 RPG), die viele Grünflächen und Bäume enthalten sollen (Art. 3 Abs. 3 lit. e RPG). Mit der seit 1. Mai 2014 in Kraft getretenen «RPG 1»-Revision soll im Sinne eines Paradigmenwechsels eine qualitativ hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen statt der bisherigen laufenden Bauzonenausdehnung befördert sowie eine Reduktion überdimensionierter Bauzonen samt konsequenter Mobilisierung der inneren

Baulandreserven erzielt werden. Die Kantone waren und sind gehalten, entsprechende Mindestinhalte zur Steuerung solcher Siedlungen in ihren Richtplänen umzusetzen, Bestimmungen zur Bauzonendimensionierung aufzunehmen, Massnahmen gegen Baulandhortung zu prüfen sowie Regelungen für einen Mehrwertausgleich bei Einzonungen und gegebenenfalls bei Auf- und Umzonungen zu treffen. Für per dato säumige Kantone, darunter Zürich, Luzern, Zug und Tessin, gilt seit 30. April 2019 ein Einzonungsstopp. Mit der inzwischen vom Bundesrat verabschiedeten Botschaft zur zweiten Etappe der RPG-Teilrevision («RPG 2») soll das Bauen ausserhalb der Bauzonen neu geregelt werden mit dem Ziel, den Gebäudebestand ausserhalb der Bauzonen zumindest zu stabilisieren und für eine Verbesserung der Gesamtsituation zu sorgen. Den Kantonen soll aber auch bedürfnisgerecht Gestaltungsspielraum gewährt werden. Für Mehrnutzungen soll mittels eines Planungs- und Kompensationsansatzes ein Ausgleich, etwa durch Beseitigung nicht mehr benötigter Bauten im Nichtbaugebiet, geschaffen werden, verknüpft mit Aufwertungsmassnahmen. Weiter sollen die grenzüberschreitende Planung in funktionalen Räumen und die Raumplanung im Untergrund gestärkt sowie ackerfähiges Kulturland besser geschützt werden.

Konkretisierung in Rechtsprechung und Praxis

Das Bundesgericht anerkennt zunehmend Anliegen der Verdichtung und setzt hohe Hürden für Neueinzonungen, ganz besonders zum Schutz von Kulturland, sowie für Umnutzungen von Ställen in Wohnraum ausserhalb der Bauzone. Es hat in jüngeren Entscheiden wiederholt klargestellt, dass der verdichteten Bauweise bzw. einer baurechtskonformen Ausnutzungsausschöpfung hohes öffentliches Interesse beizumessen ist und eine Baumassenreduktion höchstens bei überwiegenden öffentlichen Interessen in Frage kommt, namentlich wenn dies der Schutz von denkmalgeschützten Bauten oder Gebäudekomplexen erfordert. Das Bundesgericht schützt auch Aufwertungen und Verdichtungen bzw. respektvolle Bauvorhaben in Altstädten und Dorfzentren, die als schützenswerte Ortsbilder von nationaler Bedeutung im ISOS aufgeführt sind. Das ISOS bildet mithin keine «Käseglocke», sondern bildet ➔



**Dr. iur.
Daniel Thaler**

ist Rechtsanwalt und Partner der auf Immobilien-, Miet- und Baurecht spezialisierten Zürcher Anwaltskanzlei Tschudi Thaler Rechtsanwälte. Er bildete sich am Institut für Schweizerisches und Internationales Baurecht in Fribourg weiter und ist einer der ersten Schweizer Fachanwälte SAV Bau- und Immobilienrecht. Der Autor ist beratend und prozessierend tätig und publiziert regelmässig zu immobilienrechtlichen Themen.

www.ttlegal.ch

→ eine wertvolle Beurteilungsgrundlage, die funktionale Interessenabwägungen von Kantonen und Gemeinden zulässt. Hochhäuser unterliegen grundsätzlich kantonalem Baurecht, was regionenspezifische Siedlungsentwicklungen ermöglicht, zumal sich das Bundesgericht gewöhnlich Zurückhaltung bei städtebaulichen Anliegen auferlegt. Der Kanton Zürich sieht im Rahmen eines Reformpaketes die Flexibilisierung der Abstandsregelung bei Hochhäusern vor, womit das Potential dieses Bautypus besser ausgeschöpft werden soll. Die Praxis zunehmender städtebaulicher Verträge erlaubt es privaten Bauherren, sich als Ausgleich für eine Aufzoning an der städtischen Infrastruktur zu beteiligen. Im Rahmen beispielsweise von Arealbebauungen lassen sich markante Verdichtungen sogar ohne Sondernutzungsplan realisieren, sofern eine hohe Bauqualität und die Ortsbildeingliederung sichergestellt sind.

Gegenläufige Anliegen und Grenzen der Verdichtung

Es ist nicht zu übersehen, dass mitunter Widerstand in der Bevölkerung gegen eine weitere Siedlungskonzentration aufkommt. Um eine Ausdehnung des Siedlungsgebiets zu vermeiden und die Verkehrsströme zu bewältigen, sollen urbane Gebiete stärker wachsen als ländliche. Letztere befürchten nun aber, sich mangels Einzonungen nicht mehr entwickeln zu können. Bei Agglomerationsgemeinden dagegen entsteht Streit darüber, ob man Dorf bleiben oder Stadt werden will. Diskutiert wird etwa darüber, ob das geplante Wachstum über die kommunale Bau- und Zonenordnung einzudämmen ist. Solche Anliegen können rasch mit dem übergeordneten Recht in Konflikt geraten. Kritisiert werden auch Abrisse nicht zwingend sanierungsbedürftiger Wohnbauten zugunsten grossvolumigerer, höherer Ersatzneubauten, zumal wenn die Aussicht von Nachbarn beeinträchtigt wird oder günstiger Wohnraum verloren geht. Möglicherweise ist qualitatives Wachstum auch durch Festlegung von Standorten und Quartieren, wo keine innere Entwicklung erfolgen soll, zu erzielen.

Die Rechtsordnung selbst setzt auch Hindernisse bei der Siedlungsverdichtung. Nebst durchaus erheblichen privatrechtlichen Hürden, etwa im Zusammenhang mit der Erschliessung von Grundstücken und damit vermehrt zum Zuge kommenden Baurechtsdienstbarkeiten, Überbau-, Näherbau-, Durchleitungs- und anderen Rechten in «verschachtelten» Bauverhältnissen, ist es nicht zuletzt der Lärmschutz, der zu berücksichtigen ist. Seitdem das Bundesgericht die mitunter in lärmvorbelasteten Gebieten angewandte «Lüftungsfensterpraxis» verwarf und bei Neubauten die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte bei allen Fenstern, nicht nur bei einem (Lüftungs-)Fenster verlangt, werden vermehrt lärmschutzrechtliche Ausnahmegewilligungen erteilt, um dem Interesse an neuen Wohnungen in klassischen Wohnquartieren oder an gut erschlossenen Lagen und namentlich auch entlang von Verkehrsachsen gerecht werden zu können. Es wird sich weisen, ob diese Lösung nachhaltig ist.

Zweifellos verbleiben grosse Herausforderungen auf dem Weg zur Gewährleistung guter Lebensgrundlagen für kommende Generationen. An Denkansätzen, Städte und Dörfer möglichst ressourcenschonend und in hochwertiger Baukultur als attraktive Lebensräume auszugestalten, fehlt es nicht. ■

Codex

GEMEINDEAUTO- NOMIE UND ER- MESSEN BEI EIN- ORDNUNGSFRAGEN

Bei der Beurteilung von Bauästhetikfragen und lokalen Verhältnissen steht der kommunalen Baubehörde ein Beurteilungs- und Ermessensspielraum zu. Kantonale Gerichte dürfen kommunale Einordnungsent-scheide nur aufheben, wenn dieser Spielraum überschritten wurde.

Das ist namentlich dann der Fall, wenn der bau-rechtliche Entscheid sachlich nicht mehr vertretbar und willkürlich ist, zweckfremde Erwägungen enthält, die Grundsätze der Rechtsgleichheit und der Verhältnismässigkeit verletzt oder übergeordnetes Gesetzesrecht, namentlich die Interessen an der Erreichung der Zielsetzungen der Raumplanung des Bundes missachtet.

(BGE 145 I 52, 1C_358/2017, 05.09.2018).

VERANSTALTUNGEN VON ESPACESUISSE ZUR SIEDLUNGS- VERDICHUNG

Der Verband für Raumplanung führt demnächst drei empfehlenswerte Veranstaltungen durch:

– 5 Jahre revidiertes RPG (RPG 1) – Verdichtung und Rückzonung

Kongress vom 4. Juli 2019, Landhaus Solothurn

– Verdichten mit ISOS – Rechtliche Grundlagen und Praxis

Seminar vom 4. September 2019, Rüti ZH

– Siedlungsqualität in der Ortsplanung

Seminar vom 10. September 2019, Bassersdorf