



Bericht

Regelungen zur Förderung der Verdichtung und zur Beseitigung von Verdichtungshemmnissen

Auftraggeber: Bundesamt für Raumentwicklung ARE

Auftragnehmer: EspaceSuisse, Verband für Raumplanung
Samuel Kissling, MLaw
Lukas Bühlmann, Dr. h.c., Direktor

Bern, 29. März 2019

Inhalt

1	Einleitung	3
2	Baulandmobilisierung und Förderung der Überbauung.....	4
2.1	Mobilisierungsbestimmungen in kantonalen Baugesetzen.....	4
2.1.1	Mobilisierung unbebauter Grundstücke	4
2.1.2	Mobilisierung bebauter Grundstücke	5
2.2	Beseitigung von Dienstbarkeiten	9
3	Dichtevorschriften	10
3.1	Dichtevorschriften bei Neueinzonungen	11
3.2	Mindestdichten in bestehenden Bauzonen.....	12
4	Nutzungsbonus im Baubewilligungsverfahren.....	15
5	Sondernutzungspläne – bewährte Instrumente der Verdichtung	17
6	Offenere Zonenvorschriften und innovative Verfahren.....	19
7	Zwischennutzungen als Wegbereiter künftiger Nutzungen	22
8	Flexibilisierung von Erschliessungsvorschriften	24
9	Ortsbildschutz und Lärmschutz als Verhinderer?	25
9.1	Ortsbildschutz	25
9.2	Lärmschutz	30
10	Fazit	32
	Anhang.....	33

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit haben wir auf die Nennung der männlichen und weiblichen Form verzichtet.
Es sind selbstverständlich immer beide Geschlechter gemeint.

Titelbild: Nachverdichten statt zersiedeln wird in Städten und Gemeinden gefordert. Das Einfamilienhaus am Friedheimweg in Bern weicht einem Wohnblock.

1 Einleitung

Das Raumplanungsgesetz des Bundes und die Planungs- und Baugesetze der Kantone konnten in der Vergangenheit das Bauen auf der grünen Wiese nur ungenügend verhindern. Mit dem 2012 revidierten Raumplanungsgesetz (RPG 1) wurde nun aber ein Paradigmenwechsel in dem Sinn eingeläutet, dass sich die Siedlungen zunächst wieder nach innen entwickeln müssen, bevor Einzonungen zulässig sind. Im Vordergrund steht die Steigerung der Nutzerdichte innerhalb der bereits bestehenden Siedlungen. Eines der wichtigsten Mittel zur Erreichung dieses Ziels ist die bauliche Verdichtung, von der hier die Rede ist. So verlangt RPG 1, dass Baulücken gefüllt, Industrie- und andere Brachen in Städten und Dörfern transformiert und unternutzte Flächen einer besseren Nutzung zugeführt werden müssen. Auf diesem Weg der Innenentwicklung sind diverse Hindernisse zu überwinden. Das Bauen im Bestand ist anspruchsvoll und komplex, die Konflikte sind hier grösser und die einzelnen Interessen manifestieren sich stärker als auf der grünen Wiese oder auf grossflächigen Brachen, die oft nur einem oder ein paar wenigen Eigentümern gehören.

Die zahlreichen Hindernisse bei der Verdichtung waren für den früheren Berner Nationalrat Alec von Graffenried Anlass, den Bundesrat in einem Postulat zu beauftragen, der Bundesversammlung einen Bericht zum Potenzial der baulichen Verdichtung in gut erschlossenen Ortszentren zu unterbreiten (14.3806). Der Bundesrat erfüllte das Postulat mit seinem Bericht «Verdichtetes Bauen in Ortszentren fördern, aber wie?». Darin wurden mögliche Hindernisse für die angestrebte Verdichtung identifiziert. Diese Hindernisse verhindern die Innenentwicklung in den wenigsten Fällen; können sie aber deutlich erschweren. Neben soziokulturellen, technischen und wirtschaftlichen Aspekten spielten bei der Innenentwicklung vor allem die rechtlichen Rahmenbedingungen eine grosse Rolle.¹ So können Bau- (z.B. Grenzabstände) und Nutzungsvorschriften (z.B. Monofunktionalität strategisch bedeutsamer Zonen) sowie die Bestimmungen über die Eigentumsgarantie die Mobilisierung innerer Nutzungsreserven und damit die Verdichtung stark erschweren. Das wohl häufigste Beispiel sind Eigentümerschaften, die ihr Bauland horten, obwohl es für die Entwicklung des Gebiets von strategischer Bedeutung ist. Dazu kommen Konflikte mit anderen Zielsetzungen, insbesondere mit denjenigen des Landschafts-, Ortsbild- und Denkmalschutzes oder des Schutzes von Nachbarsinteressen.

Diesen Konflikten versucht die Politik häufig mit neuen Regelungen zu begegnen. Die Erfahrung zeigt jedoch, dass weitere und strengere Regeln oft nicht die besten Projekte hervorbringen. Sie können höchstens vermeiden, was nicht erwünscht ist. Qualitätsvolle Innenentwicklung ist hoch komplex und stark von den örtlichen Gegebenheiten abhängig. Ein gutes Projekt entsteht deshalb meistens nicht mechanisch, indem strikte Regeln befolgt werden, sondern durch kreative Lösungen im Rahmen breiter rechtlicher Handlungsspielräume.

¹ Bundesrat, Verdichtetes Bauen in Ortszentren fördern, aber wie? Bericht in Erfüllung des Postulats von Graffenried 14.3806 vom 24. September 2014, Bern 2017, S. 14 ff.

Der vorliegende Bericht zeigt auf, wie mit den erwähnten Verdichtungshemmnissen umgegangen werden kann und welche Regelungen die Verdichtung explizit fördern können. Die Ausführungen betreffen vorab das kantonale Recht², denn das eidgenössische Raumplanungsgesetz gibt als Grundsatzgesetz lediglich den Rahmen für die von den Kantonen zu regelnden Instrumente und Verfahren vor. Einschränkungen finden sich oft aber auch in Spezialgesetzen; auf zwei solcher bundesrechtlicher Einschränkungen wird im Bericht eingegangen (Lärmschutz und Ortsbildschutz, siehe Ziff. 9).

Um eine qualitätsvolle Innenentwicklung zu ermöglichen und einen Weg zu finden, um mit der hohen Komplexität bei Verdichtungen umzugehen, spielen informelle Planungsinstrumente und die Ausgestaltung der Planungsprozesse eine grosse Rolle. Auf sie wird in diesem Bericht ebenfalls kurz eingegangen (Ziff. 6). Planende Behörden müssen sich bereits in einem frühen Stadium Gedanken über die künftige Entwicklung machen. Mit entsprechenden Strategiedokumenten (Leitbilder, Konzepte etc.) lassen sich Konflikte frühzeitig vermeiden. Einige Kantone verpflichten deshalb die Gemeinden explizit, kommunale Siedlungsleitbilder oder Richtpläne zu erarbeiten (z.B. die Kantone Genf, Luzern und Uri). Auch die Kantone selber müssen - seit der Revision 2012 - vorgängig strategische Festlegungen zur zukünftigen räumlichen Entwicklung des Kantons treffen und diese im Richtplan verbindlich festhalten. Ebenfalls wichtig ist, dass Grundlagen (z.B. zu den Nutzungsreserven) stufengerecht erarbeitet und bereitgestellt werden. Fehlen derartige Vorleistungen, können sich daraus ergebende Hindernisse kaum mehr überwunden werden.

2 Baulandmobilisierung und Förderung der Überbauung

In der Bauzone liegende Grundstücke werden von der Eigentümerschaft oft nicht oder nur ungenügend bebaut. Dies kann zur paradoxen Situation führen, dass es den Gemeinden trotz erheblicher Baulandreserven an verfügbarem Bauland mangelt. Früher haben die Gemeinden in solchen Situationen am Siedlungsrand neues Bauland ausgeschieden. Das revidierte Raumplanungsgesetz schiebt diesem Vorgehen jedoch einen Riegel. Gemeinden dürfen, solange sie noch über innere Reserven verfügen, keine Neueinzonungen vornehmen.

2.1 Mobilisierungsbestimmungen in kantonalen Baugesetzen

2.1.1 Mobilisierung unbebauter Grundstücke

Aus diesem Grund verlangt der Bund in RPG 1 von den Kantonen, dass sie in ihren Bau- und Planungsgesetzen Massnahmen zur «Baulandmobilisierung» vorsehen. Wenn es das öffentliche Interesse rechtfertigt, sollen die Gemeinden den Grundeigentümern eine Frist zur Überbauung ihrer Grundstücke setzen und - wenn diese Frist unbenutzt abgelaufen ist - Massnahmen zur Mobilisierung des Baulands anordnen können (Art. 15a Abs. 2 RPG). Die Wahl der konkreten Massnahmen wird dabei

² Die Regelungen im Wortlaut finden sich im Anhang ab Seite 34.

den Kantonen überlassen. Ausdrücklich im Gesetz erwähnt werden die Landumlegung und die Bauverpflichtung. Als Sanktionsmöglichkeiten bei unterlassener Überbauung eines Grundstücks kommen beispielsweise ein Kaufs- oder Enteignungsrecht sowie eine Rückzonung unbebauter, am Siedlungsrand gelegener Grundstücke in Frage. Neben der Bauverpflichtung gibt es weitere Massnahmen zur Baulandmobilisierung wie eine befristete Einzonung, eine Lenkungsabgabe, solange das Grundstück nicht bebaut ist, oder ein zeitlich gestaffelter Abgabesatz beim Mehrwertausgleich. Zur Baulandmobilisierung beitragen kann aber auch die Art, wie eingezontes, noch nicht bebautes Land besteuert wird. Das Steuerharmonisierungsgesetz des Bundes sieht in solchen Fällen eine Besteuerung zum landwirtschaftlichen Ertragswert vor, lässt aber auch andere Regelungen zu. Von dieser Möglichkeit hat beispielsweise der Kanton Schwyz Gebrauch gemacht: Unbebaute in der Bauzone liegende landwirtschaftlich genutzte Grundstücke werden zum Verkehrswert besteuert (§ 42 Abs. 2 Steuergesetz des Kantons Schwyz).

Kantonale Regelungen zur Baulandmobilisierung

EspaceSuisse hat die kantonalen Regelungen zur Baulandmobilisierung in bebauten und unbebauten Bauzonen in einer Tabelle zusammengestellt und führt diese laufend weiter:

www.espacesuisse.ch > [Raumplanung](#) > [Handlungsfelder der Innenentwicklung](#) > [Baulandmobilisierung](#)

2.1.2 Mobilisierung bebauter Grundstücke

Die meisten kantonalen Regelungen betreffen die Mobilisierung unbebauter Grundstücke. Die raumplanerische Herausforderung besteht künftig jedoch vor allem in der Nachverdichtung unternutzter Parzellen sowie erneuerungsbedürftiger Quartiere. Hier hat man es oft mit kleinteiligen Parzellenstrukturen und entsprechend vielen Grundeigentümern zu tun. Dies birgt viele Probleme. Raumplanerisch erwünschte, sich über mehrere Parzellen erstreckende Arealentwicklungen können in solchen Fällen an einzelnen Grundeigentümern scheitern, die - aus unterschiedlichen Gründen - nicht bereit sind, die angestrebte Entwicklung mitzutragen.

Bei solchen Blockaden sind, wenn es die privaten Akteure (Grundeigentümer, Investoren) nicht selber schaffen, die Städte und Gemeinden gefordert. Durch Gespräche und Vermittlungen können sie verfahrenere Situationen deblockieren. Oft werden hierfür besondere Personen bezeichnet (sog. Kümmerer). Zum Teil stellen die Kantone solche Personen zur Verfügung, so beispielsweise der Kanton Luzern mit den «Gebietsmanagern». Die Luzerner Gemeinde Ruswil hat für die Erneuerung des Ortskerns im Mandatsverhältnis den pensionierten Verwalter der Lokalbank eingesetzt, der aufgrund seiner früheren Tätigkeit sehr ortskundig ist und das Vertrauen der Leute genießt. Vorteilhaft ist es, wenn Städte und Gemeinden über eigenen Boden verfügen und in blockierten Situationen den Grundeigentümern Ersatzgrundstücke anbieten können.



1 In Effretikon sollte ein unternutztes Areal beim Bahnhof (hier ein Ausschnitt) neu gestaltet werden. Drei Einzelpersonen blockierten das ganze Projekt. Verfügte der Kanton Zürich über eine ähnliche Regelung wie der Kanton St. Gallen oder das Wallis, könnte dieser Situation entgegnet werden.

Zielführend können auch *Baulandumlegungen* sein. Mit ihnen werden alle Grundstücke zusammengelegt und im Hinblick auf die neue Nutzungsordnung optimal und möglichst ohne Wertverlust neu verteilt. Das *Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz WEG* des Bundes enthält seit den 1970er Jahren eine gesetzliche Grundlage für Baulandumlegungen. Die Bestimmungen sind jedoch nicht direkt anwendbar, sondern bedürfen einer Ausführungsgesetzgebung der Kantone.

Mit dem revidierten RPG stellt sich die Frage nach weiteren rechtlichen Möglichkeiten, um verfahrenre Situationen zu deblockieren. Als Druckmittel auf Grundeigentümer und als «ultima ratio» steht, unabhängig von Baulandumlegungen, die Enteignung zur Diskussion. So haben die Kantone *St. Gallen* mit der «Schwerpunktzone» und *Wallis* mit dem «Entwicklungsperimeter» entsprechende Rechtsgrundlagen geschaffen (siehe Kasten unten)

Schwerpunktzonen im Kanton St. Gallen

Art. 19 BauG-SG *Schwerpunktzonen, Grundsätze*

¹Schwerpunktzonen ermöglichen die Neuüberbauung von Siedlungsgebieten, die zur Umstrukturierung bestimmt sind.

²(...)

Art 39 BauG-SG *Enteignungsrecht, Erteilung*

¹Die politische Gemeinde kann im Zonenplan bei Vorliegen eines überwiegenden öffentlichen Interesses für bestimmte Flächen in Schwerpunktzonen ein Enteignungsrecht vorsehen, wenn die Grundeigentümerinnen oder Grundeigentümer von drei Vierteln dieser Flächen dem Erlass der Schwerpunktzone zustimmen.

²(...)

Entwicklungsperimeter im Kanton Wallis

Art. 12bis kRPG-VS *Entwicklungsperimeter*

¹ Falls es das öffentliche Interesse rechtfertigt, kann die Gemeinde einen Sondernutzungsplan annehmen, der einen Entwicklungsperimeter zwecks Erneuerung bestehender Bauten oder Restrukturierung einer Gebäudegruppe definiert.

² Innerhalb dieses Entwicklungsperimeters kann sie Flächen bezeichnen, die zur Erreichung der festgelegten Ziele unentbehrlich sind.

³ Die Gemeinde hat ein Enteignungsrecht für die in Absatz 2 bezeichneten Flächen. Das Enteignungsrecht kann durch verwaltungsrechtlichen Vertrag auf Personen übertragen werden, die die Ziele konkretisieren.

⁴ Die Gemeinde kann mit den betroffenen Eigentümern Verträge abschliessen, um die Enteignung zu vermeiden und die Ziele des Entwicklungsperimeters zu erreichen.

Enteignungen sind schwere Eigentumseingriffe und setzen daher neben der gesetzlichen Grundlage ein überwiegendes öffentliches Interesse am Eingriff voraus. Zudem müssen sie verhältnismässig sein. Zu Enteignungen kommt es somit erst dann, wenn mildere Massnahmen nicht zum gewünschten Ziel führen. Aufgrund der hohen rechtlichen Anforderungen an Enteignungen dürfte es oft gar nicht zu einem solchen Schritt kommen. Allein die rechtliche Möglichkeit zur Enteignung dürfte jedoch nicht selten genügen, um eine Lösung herbeizuführen und nicht bauwillige Eigentümer zu einer Bebauung ihrer Grundstücke zu bewegen.

Eine interessante und zukunftsweisende Regelung zur Überwindung von Blockaden hat der Regierungsrat des *Kantons Zug* 2017 bei der Revision des kantonalen Planungs- und Baugesetzes vorge-

schlagen. Der Vorschlag ging dem Kantonsrat jedoch zu weit, so dass er nicht Eingang ins Gesetz gefunden hat. Er verdient es, an dieser Stelle trotzdem vorgestellt zu werden.

Vorgesehen war eine sogenannte «Gebietsverdichtung mit Enteignungsrecht» für überbaute Areale. Es ging dabei um das Zusammenlegen und Neuverteilen von Grundstücken, Grundstücksteilen und Stockwerkeigentumsanteilen sowie die Aufhebung von Dienstbarkeiten und Baurechten zur Förderung der Neuüberbauung. Eingeleitet wären solche Verfahren durch einen Mehrheitsbeschluss der beteiligten Grundeigentümer worden, denen mehr als zwei Drittel der in die Umlegung oder Gebietsverdichtung einzubeziehenden Fläche gehört und welche gleichzeitig über zwei Drittel der konsumierten Baumasse verfügen. Alternativ hätte auch das zuständige Gemeinwesen das Verfahren einleiten können.

Die Zuger Regierung versprach sich im Ergebnis folgende Möglichkeiten:

- Belassung der bisherigen Eigentumsverhältnisse;
- Zuteilung eines neuen selbständigen Grundstücks;
- Zuteilung eines dem Wert ihres eingeworfenen Grundstücks entsprechenden Anteils am Gesamteigentum, Miteigentum oder Stockwerkeigentum;
- ausnahmsweise Ausgleichszahlung in Geld;
- Möglichkeit der Festlegung einer Bauverpflichtung nach Art. 9 WEG.

Falls es bei einer derart festgelegten Gebietsverdichtung dennoch zu Blockaden käme, weil einzelne Grundeigentümer für eine Überbauung nicht Hand bieten, hätte die Möglichkeit einer Enteignung bestanden. Voraussetzung war, dass ein rechtskräftiger Bebauungsplan mit einer Bauverpflichtung vorliegt.

Die Beispiele aus den Kantonen St. Gallen, Wallis und Zug für die bessere Nutzung bereits überbauter Gebiete sind jedoch nicht ganz neu. Die Kantone Bern und Zürich kennen unter dem Titel der «Altstadt- und Quartierssanierung» bzw. der «Gebietssanierung» schon lange ähnliche Regelungen.

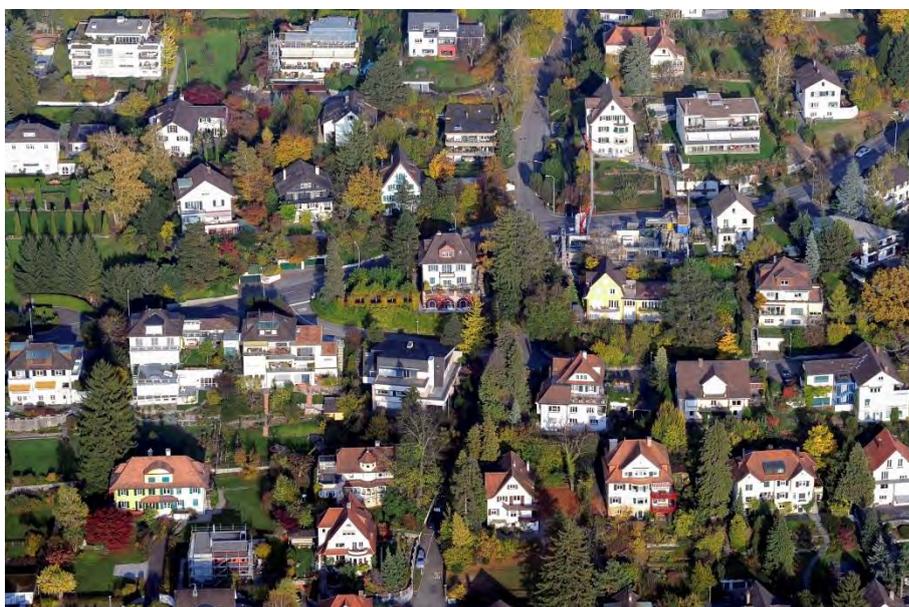
Der *Kanton Bern* sieht bei der Altstadt- und Quartiersanierung im Rahmen einer Überbauungsordnung das Enteignungsrecht vor. Solche Sanierungen sind auf den Bestand ausgerichtet, es ist von «Massnahmen der Altstadt- oder Quartiersanierung» die Rede (Art. 88 Abs. 1 Bst. g i.V.m. 128 Abs. 1 Bst. d BauG-BE). Wie die untenstehende Zürcher Regelung auch, bezieht sich diese Bestimmung ursprünglich auf die Beseitigung baulicher oder wohn- und arbeitshygienischer Missstände. Heute geht es dabei vor allem um eine Verbesserung des Quartierbildes, die Schaffung wohnlicher Verhältnisse sowie die Gestaltung von Aufenthaltsbereichen und von Quartierzentren.

Der *Kanton Zürich* kennt gemäss Planungs- und Baugesetz das Instrument der Gebietssanierung (§ 186 ff. PBG-ZH). Es kann mittels Quartier- und Gestaltungsplänen zur Erneuerung überbauter Ortsteile eingesetzt werden. Die Baulandumlegung und die Verbesserung der Erschliessung sind begleitende Massnahmen dieser Sanierung. Bei der Gebietssanierung handelt es sich um ein schwerfälliges und,

sehr anspruchsvolles Instrument. Es wurde im Kanton zwar schon angedacht, aber soweit bekannt noch nie konkret umgesetzt.

2.2 Beseitigung von Dienstbarkeiten

Der besseren Nutzung von Grundstücken können auch privatrechtliche, im Grundbuch verankerte Dienstbarkeiten entgegenstehen wie Wegrechte oder Höhenbeschränkungen von Gebäuden zur Wahrung von Aussichten. Sie können verhindern, dass die Grundeigentümer ihre Parzelle weiter bebauen und vollständig ausnützen.



2 An Hanglagen mit schöner Aussicht – wie hier an der Goldküste am Zürchersee – gibt es oft privatrechtliche Vereinbarungen zur Beschränkung der Höhe von Nachbarliegenschaften, um die eigene Aussicht sicherzustellen. Sie stehen der Verdichtung im Wege. Foto: reportair.ch

Die Beseitigung solcher Dienstbarkeiten ist schwierig und nur unter einschränkenden Voraussetzungen möglich. Im optimalen Fall einigen sich die Beteiligten über eine Aufhebung oder Anpassung der Dienstbarkeit. Dafür braucht es die Zustimmung des berechtigten Nachbarn. Dieser dürfte für einen solchen Schritt oft nicht Hand bieten. Rechtlich ist es zwar grundsätzlich möglich, aufgrund eines überwiegenden öffentlichen Interesses und unter Beachtung des Verhältnismässigkeitsprinzips eine solche Dienstbarkeit zu enteignen und damit ausser Kraft zu setzen. Hierfür bedarf es jedoch einer gesetzlichen Grundlage. Eine solche kennen nur wenige Kantone, und dies nur in besonderen Situationen, beispielsweise im Rahmen von Landumlegungen. Der *Kanton Zürich* kennt hierfür das Quartierplanverfahren (§ 139 PBG-ZH). Der *Kanton Gené* kennt seit längerem ein Enteignungsrecht in Entwick-

lungszonen für Industrie und Gewerbe (Art. 8 LZIAM-GE) sowie zur Förderung des gemeinnützigen Wohnungsbaus (Art. 2 LGL-GE).³

Solange der Nachbar nicht bereit ist, die Dienstbarkeit anzupassen oder aufzuheben und keine rechtliche Grundlage für eine Enteignung besteht, so ist eine Aufhebung der Dienstbarkeit nur in sehr eingeschränkten Ausnahmefällen möglich. Allenfalls können Zeitablauf, Bedeutungslosigkeit oder eine Neuinterpretation der Beschränkung zu einer einseitigen Aufhebung führen. In den meisten Fällen wird diese Dienstbarkeit jedoch bestehen bleiben.⁴

3 Dichtevorschriften

Das revidierte RPG und die von ihm postulierte Innenentwicklung setzen auf eine möglichst optimale Nutzung der in der Bauzone gelegenen Grundstücke. Dies bedeutet, dass je nach örtlichen Gegebenheiten gewisse Mindestdichten zu erreichen sind. Die Kantone haben entsprechend in den kantonalen Planungs- und Baugesetzen und/oder im kantonalen Richtplan Vorgaben formuliert.⁵ Diese Vorgaben betreffen meistens die bauliche Dichte. Es ist wichtig, diese bauliche Dichte von der Nutzungsdichte in den Bauzonen zu unterscheiden. Das RPG strebt nämlich eine Nutzungsverdichtung in den Bauzonen an, und zwar hinsichtlich Bewohnern und Beschäftigten. Die bauliche Verdichtung kann zwar eine notwendige Voraussetzung zur Erreichung dieses Ziels sein, sie reicht aber für sich allein genommen nicht aus. Vielmehr bedarf es weiterer Massnahmen um sicherzustellen, dass die bebauten Flächen auch tatsächlich besser genutzt werden.⁶ So sind beispielweise Anreize zu schaffen für neue Wohnformen (Mehrgenerationenwohnen, Clusterwohnungen mit hoher Flexibilität, genossenschaftlicher Wohnungsbau mit Belegungsvorschriften).

³ Auch die St. Galler Schwerpunktzonen und der Walliser Entwicklungsperimeter sehen als ultima ratio ein Enteignungsrecht vor (vgl. Ziff. 2.1.2). In beiden Fällen geht es um die Enteignung ganzer Grundstücke. Wenn das Gesetz die Enteignung von ganzen Grundstücken vorsieht, dürfte jedoch auch die Enteignung einer Dienstbarkeit, die einen weniger weitgehenden Eingriff darstellt, zulässig sein.

⁴ Mehr zu diesem Thema: MEINRAD HUSER, Baubeschränkungen und Verdichtung, in VLP-ASPAN, Raum&Umwelt 4/2016.

⁵ Vgl. SAMUEL KISSLING, Trends in der kantonalen Richtplanung, in VLP-ASPAN, Raum&Umwelt 3/2017, S. 24 und 34 f.

⁶ Vgl. Bundesrat, Verdichtetes Bauen in Ortszentren fördern, aber wie? Bericht in Erfüllung des Postulats von Graffenried 14.3806 vom 24. September 2014, Bern 2017, S. 11



3 Auf der Erlenmatt entsteht seit 2007 ein neues dichtes Stadtquartier, das nach den Prinzipien einer nachhaltigen Quartierentwicklung konzipiert wurde. Der westliche Teil des Erlenmatt-Areals vereint über 700 Wohnungen. Mehr dazu auf www.densipedia.ch. Foto: R. Rieder, EspaceSuisse.

3.1 Dichtevorschriften bei Neueinzonungen

Die meisten Kantone kennen Dichtevorschriften bei Neueinzonungen. So verlangt beispielsweise der *Kanton Schwyz* einen Dichtenachweis, welcher darlegt, dass - im Sinne einer Nutzungsverdichtung - die folgenden Mindestdichten in den neu eingezonten Grundstücken effektiv erreicht werden können: Urbaner Raum 85 Einwohner + Beschäftigte/ha, periurbaner Raum 70 E+B/ha, ländlicher Raum: 50 E+B/ha.

Im *Kanton Bern* wird bei den Dichtevorgaben unterschieden, ob Kulturland oder Nichtkulturland eingezont wird. In beiden Fällen sind minimale Geschossflächenziffern (GFZo) einzuhalten. Einzonungen von Kulturland richten sich nach der kantonalen Bauverordnung (minimale GFZo zwischen 1,2 in den Zentren und 0,4 in Hügel- und Berggebieten). Der Kanton Bern hält im Richtplan fest, dass höhere GFZo als die Minimalwerte den 15-jährigen Baulandbedarf nicht reduzieren. Damit soll wohl allfälligen Ängsten entgegengewirkt werden, dass mit einer hohen Mindestdichte der Bauzonenbedarf schrumpfen würde.

Der *Genfer Richtplan* teilt das Kantonsgebiet in verschiedene Dichtekategorien ein (hoch, mittelhoch, mittel und schwach). Jeder Dichtekategorie werden minimale Nutzungsziffern zugeteilt (von 0,6 in der schwachen Dichtekategorie bis 2,5 in der hohen Dichtekategorie). Diese gelten auch für die bestehenden Bauzonen. Die Nutzungsziffern für die (überlagernden) Entwicklungszonen sind im kantonalen Gesetz festgeschrieben (Art. 2A Abs. 2 LGZD-GE). Eine maximale Dichtevorgabe gibt es nicht.

Bereits das RPG verlangt bei Neueinzonungen (indirekt) konkrete Vorstellungen über die künftige bauliche Dichte der Grundstücke. So muss unter anderem die Verfügbarkeit des neu eingezonten Landes rechtlich sichergestellt sein (Art. 15 Abs. 4 Bst. d RPG). Dabei genügt nicht, dass ein Grundeigentümer bloss seinen Willen zur Überbauung kundtut. Es sind Massnahmen rechtlicher Art zu treffen, damit das Grundstück auch tatsächlich verfügbar ist und überbaut wird. Dies dürften vor allem vertragliche Vereinbarungen zwischen dem Grundeigentümer und der Gemeinde sein, in denen die konkrete Überbauung sowie deren Finanzierung und Fristen geregelt werden. Allenfalls sind auch rechtliche Fragen mit den Nachbarn zu klären und Weg- oder Näherbaurechte zu vereinbaren. Diese rechtlichen Sicherungen setzen klare Vorstellungen des Grundeigentümers und der Gemeinde über die zukünftige Nutzung des Grundstücks voraus – dazu gehört auch die entsprechende Dichte. Einzelne Gemeinden verlangen von den Grundeigentümern schon heute ein Überbauungskonzept, bevor sie das Grundstück ein- oder umzonen. Der Kanton Luzern hält in seinem Richtplan explizit fest, dass «für Einzonungsgebiete wenn immer möglich, ab 1 ha in jedem Fall, Bebauungskonzepte zu erstellen [sind]. Für neue Bauzonen sind die Planung und Realisierung von Erschliessung und Überbauung mit Infrastrukturverträgen zwischen Gemeinden und Privaten gemäss § 38 Absatz 2 PBG sicherzustellen».

3.2 Mindestdichten in bestehenden Bauzonen

Das revidierte RPG verlangt, dass auch bestehende Bauzonen in Bezug auf ihre Dichten und die Möglichkeiten höherer Ausnützung überprüft werden. Pauschale Dichtevorgaben bzw. Aufzonungen sind jedoch in den meisten Fällen nicht sinnvoll. Es braucht - hier noch mehr als bei Neueinzonungen - massgeschneiderte Lösungen, die Rücksicht auf die örtlichen Gegebenheiten nehmen (vorhandene Infrastruktur, Erschliessungssituation, allfällige Beeinträchtigung des Orts- und Landschaftsbilds etc.).

Verschiedene Kantone geben den Gemeinden daher für die Festlegung des Nutzungsmasses der Bauzonen Richtwerte vor. So kennt der *Kanton Bern* beispielsweise «Richtwerte der Raumnutzerdichte RN-Dichte» pro Raumtyp. Dieser rechnerisch ermittelte und im Richtplan festgelegte Wert muss von den Gemeinden, die Bauzonen haben, die unter diesem Wert liegen, mittels Nachverdichtungen erreicht werden.

Auch der *Kanton Luzern* gibt den Gemeinden einen bestimmten Dichtewert vor. Die Gemeinden werden dabei in verschiedene Typen unterteilt. Die vorgegebenen Richtwerte sind von den Gemeinde innert dreier Ortsplanungsperioden von je 15 Jahren anzustreben. Gemeinden, die diesen Durchschnittswert bereits erreicht oder unterschritten haben, müssen ihren spezifischen Wert wenigstens halten.

Der *Kanton Zürich* delegiert die Festlegung übergeordneter Dichteziele an die Regionen: Diese müssen in ihren regionalen Richtplänen Nutzungs- und Dichtevorgaben gebietsweise festlegen. Fehlen solche Dichtevorgaben, so bestimmt das Zürcher Planungs- und Baugesetz minimale Ausnützungsziffern in den einzelnen Zonen (§ 49a PBG-ZH).

Im *Genfer Richtplan* werden, wie oben erwähnt, jeder Dichtekategorie minimale Nutzungsziffern zugeteilt (von 0,6 in der schwachen Dichtekategorie bis 2,5 in der hohen Dichtekategorie). Die Einfamilien-

hauszone (Zone 5) ist in zwei verschiedene Dichtekategorien aufgeteilt. 10 Prozent der Einfamilienhauszonen sollen stark verdichtet werden. Es handelt sich dabei um Gebiete, die bestens gelegen und gut erschlossen sind. Die anderen 90 Prozent werden demgegenüber nur «sanft verdichtet»; dies mit dem Ziel, Gartenstädte zu erhalten.

Die Kantone müssen bei der Festlegung dieser Bauzonendichten über ihre Gebietsgrenzen hinaus denken. Dies zeigt das Beispiel des *Kantons Schwyz*. In der Stellungnahme zum Richtplan des Kantons Schwyz hat der Nachbarkanton Zürich darauf hingewiesen, dass die angestrebten Siedlungsdichten in Schwyz deutlich tiefer lägen als im angrenzenden Raum des Kantons Zürich. Dies erhöhe den Druck auf Neueinzonungen im Kanton Schwyz und führe dazu, dass Zürcherinnen und Zürcher vermehrt auch in Schwyzer Gemeinden Wohnsitz nehmen würden. Die Schwyzer Behörden haben diese Bedenken zur Kenntnis genommen und wollen die Vorgaben zur Verdichtung auf regionaler und kommunaler Ebene mit dem Nachbarkanton koordinieren.

Der *Kanton Uri* verpflichtet auf gesetzlichem Weg die Gemeinden Mindestausnützungen für die einzelnen Zonen in ihren Bauordnungen vorzuschreiben (Art. 17 Abs. 3 PBG-UR). Dabei handelt es sich jedoch nicht um Dichtevorgaben an die Gemeinden für die Ausscheidung von Nutzungszonen, wie in den obigen Fällen, sondern um bauliche Vorgaben an die Grundeigentümer. Bei ihren Bauvorhaben dürfen sie die Mindestausnützungen nicht unterschreiten.

Verdichtung ist selbstverständlich auch im *Kanton Basel-Stadt* ein Thema. Er kennt dazu unter anderem eigene Richtplankapitel zu den Themen «Vertikale Verdichtung» und «Hochhäuser». Die Behörden (nicht nur in Basel-Stadt) sind sich aber auch bewusst, dass Verdichtung Grenzen hat und die Siedlungsqualität gefördert werden muss. Basel-Stadt definiert deshalb im kantonalen Richtplan sogenannte «Vorzugsgebiete zur Entdichtung», in denen die Siedlungs- und Lebensqualität verbessert werden soll. In solchen Stadtquartieren mit heute wenigen Freiräumen sollen geeignete Grundstücke aus dem Mehrwertabgabefonds erworben und in Parkanlagen umgewandelt werden können.



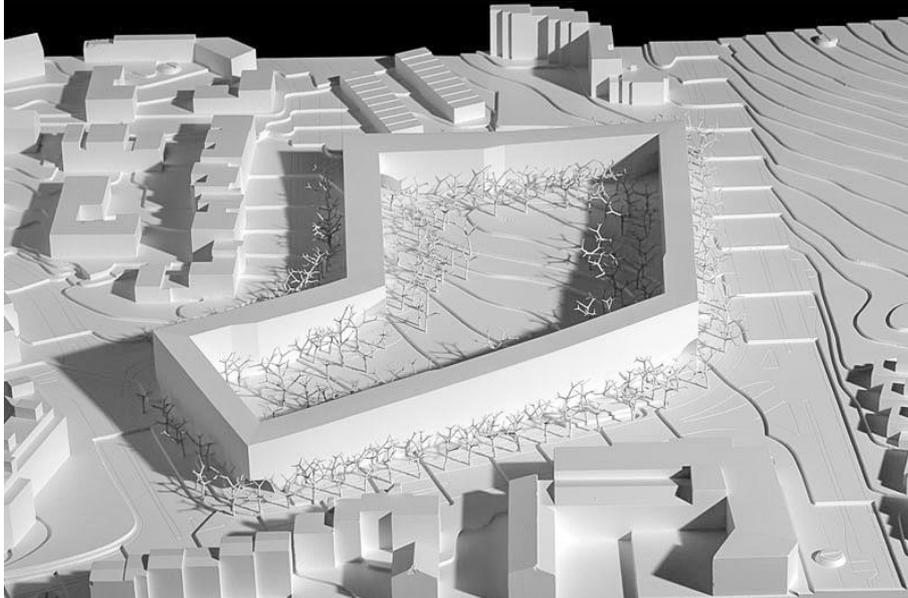
4 Basel kennt im Richtplan Kapitel zu den Themen «Vertikale Verdichtung» und «Hochhäuser», definiert aber auch Gebiete zur «Entdichtung». Im Bild der Roche Tower. Foto: R. Rieder, Espace-Suisse

4 Nutzungsbonus im Baubewilligungsverfahren

Die Behörden können Anreize zur Verdichtung auch über Nutzungsboni schaffen. Sie beinhalten erhöhte Nutzungsziffern, Geschossezahlen, grössere Gebäudehöhen, reduzierte Abstände etc. Zur Anwendung gelangen sie im Baubewilligungsverfahren.

Der Kanton Zürich kennt diesbezüglich das Instrument der «Arealüberbauung» (§ 69 ff. PBG-ZH). Dieses räumt den Behörden ein sehr grosses Ermessen ein. So können sie bei der Erteilung von Baubewilligungen von der Regelbauweise, wie sie die Bau- und Zonenordnung vorgibt, abweichen und dies unter Umständen und je nach kommunaler Ausgestaltung der erhöhten Nutzung, sehr stark. Damit ein solches Ermessen nicht zum Freipass der Behörden verkommt, enthält das Zürcher PBG eine Reihe von Voraussetzungen, die für eine Arealüberbauung erfüllt sein müssen. So wird verlangt, dass die Bauten und Anlagen und deren Umgebung «besonders gut gestaltet» sein müssen. Zu beachten sind gemäss PBG insbesondere die «Beziehung zum Ortsbild und zur baulichen und landschaftlichen Umgebung» und die «kubische Gliederung und architektonischer Ausdruck der Gebäude». Weiter müssen «Lage, Zweckbestimmung, Umfang und Gestaltung der Freiflächen» sowie die «Wohnlichkeit und Wohnhygiene» in die Überlegungen einbezogen werden. Diese Anforderungen müssen sorgfältig geprüft werden, wie das Bundesgericht im Fall «Ringling» in der Stadt Zürich festgehalten hat.⁷ Bei dieser Überbauung ging es um eine siebengeschossige Baute in einer dreigeschossigen Wohnzone; das heisst, um mehr als eine Verdoppelung der Geschossigkeit gegenüber der Regelbauweise. Das Bundesgericht kam zum Ergebnis, dass das Vorhaben die Anforderungen einer Arealüberbauung nach zürcherischem Recht nicht erfüllt, da es einen bewussten Gegensatz zum bestehenden Ortsbild setzt und die kleinteilige und offene Bauweise in der Umgebung ignoriert.

⁷ Urteile BGer 1C_313/2015 und 1C_317/2015 vom 10.8.2016 (Stadt Zürich), in US EspaceSuisse Nr. 5147.



5 Das Projekt «Ringling»: Laut dem Bundesgericht war es nicht «besonders gut gestaltet» und gliederte sich nicht gut in die Umgebung ein. Illustration: <http://gbmz.ch/gruenwald/index.htm>



6 Die Wohnsiedlung am Zürcher Stadtrand hätte 277 Wohnungen enthalten. Illustration: <http://gbmz.ch/gruenwald/index.htm>

Das Urteil des Bundesgerichts zeigt, dass solche weitreichenden Nutzungsboni wohl das falsche Instrument sind, um grössere Überbauungen zu realisieren. Abweichungen von der Regelbauweise, wie sie die Bau- und Zonenordnung vorschreibt, sollen und müssen zwar möglich sein. Der richtige Weg hierfür führt aber über eine Sondernutzungsplanung (siehe unten Ziff. 5) und nicht über eine unter dem Gesichtspunkt der demokratischen Legitimation fragwürdigen Ausnahmeregelung im Baubewilligungsverfahren, was die Arealüberbauung letztlich ist.

5 Sondernutzungspläne – bewährte Instrumente der Verdichtung

Der Komplexität von Nachverdichtungen kann bei der Entwicklung von Arealen oft nur über die Sondernutzungsplanung begegnet werden. Die Grundordnung (Rahmennutzungsplan) kann die Erwartungen an eine massgeschneiderte Lösung oft nicht erfüllen. Auch die nachfolgende Baubewilligung eignet sich häufig nicht dazu (siehe oben Ziff. 4). Die Qualität bleibt häufig auf der Strecke. Der Sondernutzungsplan ist dagegen ein geeignetes und bewährtes Instrument, um mit der hohen Komplexität umzugehen und eine qualitätsvolle Siedlungsentwicklung sicherzustellen. Je nach Kanton wird das Instrument unterschiedlich bezeichnet. Im Kanton Zürich kennt man beispielsweise den Gestaltungsplan und den Quartierplan, im Kanton Bern die Überbauungsordnung, im Kanton St. Gallen den Überbauungsplan, in den Kantonen Basel-Stadt und Luzern den Bebauungsplan, im Kanton Freiburg den Detailnutzungsplan und im Kanton Waadt den Quartierplan.

Sondernutzungspläne sind darauf angelegt, in Ergänzung und zum Teil auch in Abweichung von der Regelbauweise eine städtebaulich, architektonisch und wohngygienisch einwandfreie Gesamtüberbauung zu ermöglichen. Sie erlauben es, die Bevölkerung und Nachbarn frühzeitig und angemessen in den Entscheidungsprozess einzubinden. Das Risiko, dass Bauprojekte am Schluss scheitern und dadurch viel Zeit und Geld verloren gehen, wird damit minimiert. Sondernutzungspläne werden häufig mit Verträgen ergänzt, die beispielsweise die Zusammenarbeit der öffentlichen Hand mit Privaten regeln (Zuständigkeiten und Ansprechpartner, zeitlicher Rahmen, Aufteilung von Planungskosten etc.) und die gegenseitigen Leistungen definieren. In der Regel werden sie unter der Bedingung abgeschlossen, dass die vertraglich angestrebte Planung von den zuständigen Planungsträgern in der gewünschten Form festgesetzt wird.

Als Ausgleich zur Förderung der Siedlungsqualität werden in Sondernutzungsplänen in der Regel höhere Ausnutzungen zugelassen als dies die Grundordnung vorsieht. Solchen Abweichungen von der Grundordnung sind jedoch Grenzen gesetzt, wie das Bundesgericht im Entscheid Le Locle festgehalten hat.⁸ Die Stadt Le Locle im Kanton Neuenburg hatte einen Sondernutzungsplan erlassen, der in einer Wohnzone mit schwacher Dichte die Erweiterung eines Uhren- und Schreibgeräteunternehmens vorsah. Das Bundesgericht hielt fest, mittels Sondernutzungsplan könne nur geringfügig von der kommunalen Bau- und Zonenordnung, die sich über das ganze Stadtgebiet erstreckte und einen gesamtheitlichen Charakter habe, abgewichen werden. Sondernutzungspläne, welche die Grundordnung in wesentlichen Teilen ausser Kraft setzen, seien unzulässig. Würden in Sondernutzungsplänen massive Abweichungen von der Grundnutzungsordnung ohne gleichzeitige koordinierte Anpassung derselben zugelassen, so geriete das wichtige Prinzip der Einheit und Widerspruchsfreiheit der Planung in Gefahr. Wo die Grenze der zulässigen Abweichung liegt, sei im Einzelfall und gestützt auf das kantonale

⁸ Urteil BGer 1C_800/2013 vom 29.4.2014 (Le Locle NE), in US EspaceSuisse Nr. 4596.

Recht zu bestimmen. Der vorliegende Sondernutzungsplan in Le Locle weiche bezüglich Art und Intensität der Nutzung sehr stark von der Bau- und Zonenordnung ab und sei deshalb rechtswidrig.

Mit dieser bundesgerichtlichen Rechtsprechung vereinbar ist die Berner «Zone für Planungspflicht ZPP» (Art. 92 ff. BauG-BE). In solchen Zonen muss die baurechtliche Grundordnung stets durch einen Sondernutzungsplan (in Bern eine Überbauungsordnung) ergänzt werden. Planungszweck, Art und Mass der Nutzung sowie die Gestaltungsgrundsätze für Gebäude und Aussenräume werden in der ZPP bereits auf Stufe der Rahmennutzungsplanung festgelegt. Es wird aber ein grosszügiger Rahmen vorgegeben (innerhalb dessen sich die Überbauungsordnung bewegen muss). Da sich die Überbauungsordnung im Rahmen der Grundordnung bewegt, kann sie von der Gemeindeexekutive erlassen werden und muss nicht mehr den Stimmberechtigten vorgelegt werden, was sich positiv auf die Verfahrenslänge auswirken kann. Auf eine Überbauungsordnung kann unter anderem verzichtet werden, wenn für ein Vorhaben ein Projektwettbewerb durchgeführt wurde und das Ergebnis nicht von den groben Festlegungen der Grundordnung abweicht.



7 Das verwandelte Gygax-Areal in Biel mit der dichten Überbauung «Jardin du Paradis» und der Schüssinsel im Vordergrund, dahinter der neue Hauptsitz der Swatch AG. Bereits im Jahr 1999 wurde hierfür der planerische Grundstein gelegt: Die Stadt legte für das Areal eine Zone mit Planungspflicht (ZPP) mit der Pflicht zu einem Wettbewerbsverfahren fest. Mehr dazu auf www.densipedia.ch.
Foto: S. Grünig

6 Offenerere Zonenvorschriften und innovative Verfahren

Qualitätsvolle Innenentwicklung im Bestand braucht kreative Lösungen und innovative Projekte.⁹ Diese setzen oft voraus, dass man es wagt, in einem wenig geregelten Bereich - mit dem Mut zur Lücke - zu experimentieren und damit das Risiko eines ungewissen Ergebnisses einzugehen. Gerade für die Innenentwicklung ist es notwendig, innovationsfördernde Methoden wie Testplanungen, Modellvorhaben und Pilotprojekte voranzutreiben. Es können auch neue Formate definiert werden, wie beispielsweise Experimentierzonen in Nutzungsplänen¹⁰. Das vom Schweizer Föderalismus geprägte Planungssystem kann zur Schaffung dieser vielfältigen und kreativen Lösungen beitragen. Die Kantone können hier eine Vorreiterrolle übernehmen. Zur Weiterentwicklung der Nutzungsplanung hat beispielsweise das Planungsbüro EBP einen Bericht «Neue Generation der Nutzungsplanung» veröffentlicht.¹¹ Dabei geht es darum, die Vorschriften zu entschlacken und die bauliche Entwicklung künftig eher mit Bildern, Leilinen und Prinzipien zu steuern.¹²

Der *Kanton Nidwalden* hat die Bauvorschriften bereits massiv reduziert.¹³ Er begrenzt die Bebaubarkeit eines Grundstücks im Allgemeinen nur noch durch eine Gesamthöhe und einen Grenzabstand (Art. 102 Abs. 1 PBG-NW). Die Gemeinden legen noch eine maximale und minimale Überbauungsziffer fest, die mit einer Grünflächenziffer ergänzt werden kann (Art. 104 PBG-NW). Weitere Festlegungen sind nicht zulässig. Eine solche Grundordnung lässt dem Grundeigentümer oder Investor zwar viele Freiheiten, es stellt sich jedoch zu Recht die Frage, inwiefern damit die erforderliche Qualität sichergestellt werden kann.

Noch einen Schritt weiter ging die *Gemeinde Glarus Nord*. Sie legte den Stimmbürgern ein radikal vereinfachtes Baureglement vor. Darin gab es beispielsweise keine Ausnützungsziffer und keine Baumassenziffer mehr. Nach Geschossen geordnete Wohnzonen (W2, W3 oder WG3) wurden generell durch Mischzonen ersetzt. Regeln zu Längen, Höhen, Farben und Materialien entfielen. Die Gestaltung war damit weitgehend frei. Die Qualität sollte mittels Wettbewerbsverfahren und Überbauungsplanpflicht sichergestellt werden. Das Baureglement wurde jedoch 2017 an der Gemeindeversammlung deutlich zurückgewiesen.

Blind Vorschriften abzubauen ist nicht die Lösung. Gleichzeitig kann es im Einzelfall und wohlüberlegt durchaus ein probates Mittel sein. Es gibt - vor allem auf kommunaler Ebene - interessante Ansätze,

⁹ Siehe EspaceSuisse, Sieben Impulse für die Zukunft: Gemeinsam experimentieren – um die guten Regeln zu finden, unter: www.densipedia.ch/wissen-werkzeuge/wie-entwickeln/impulse-fuer-die-zukunft

¹⁰ Eine solche «Zone für Wohnexperimente» wurde in der Berner Gemeinde Riedbach kürzlich abgelehnt. Dies jedoch wegen fehlender Kompensationsmöglichkeiten während den Übergangsbestimmungen des RPG.

¹¹ EBP Schweiz AG, Eine neue Generation der Nutzungsplanung, Ansätze für die Weiterentwicklung im Zeitalter der Innenentwicklung, Zürich 2019.

¹² Siehe auch die Ideen für ein neues Instrumentarium in: GREGORY GRÄMIGER / BSA (Hrsg.), Baugesetze formen, gta Verlag ETH Zürich 2018, S. 49 ff.

¹³ Im Kanton St. Gallen wurde bei den Arbeiten zur Revision des Planungs- und Baugesetzes eine ähnliche Regelung geprüft, schliesslich jedoch verworfen.

um die Qualität von Siedlungen und Bauten ohne detaillierte Vorschriften zu erhöhen. Nachfolgend drei Beispiele aus unterschiedlichen Gemeinden.

- Die *Stadt Delémont* hat 2018 ein neues Planungsinstrument eingeführt, das «Pflichtenheft». Darin hat die Stadt vorgespurt, wie sich ihr Zentrum baulich entwickeln soll. Als Grundlage wurde das Stadtzentrum ausführlich analysiert. Für jede Parzelle, auf der eine bauliche Veränderung erwünscht war, wurde das Potenzial der baulichen Verdichtung abgeschätzt und dreidimensional visualisiert. Hinzu kommen Höhenangaben, Mantellinien und Pflichtbaulinien. Davon ausgehend hält das Pflichtenheft architektonische Leitplanken fest. Als Bestandteil der Bau- und Zonenordnung ist das Pflichtenheft grundeigentümerverbindlich.

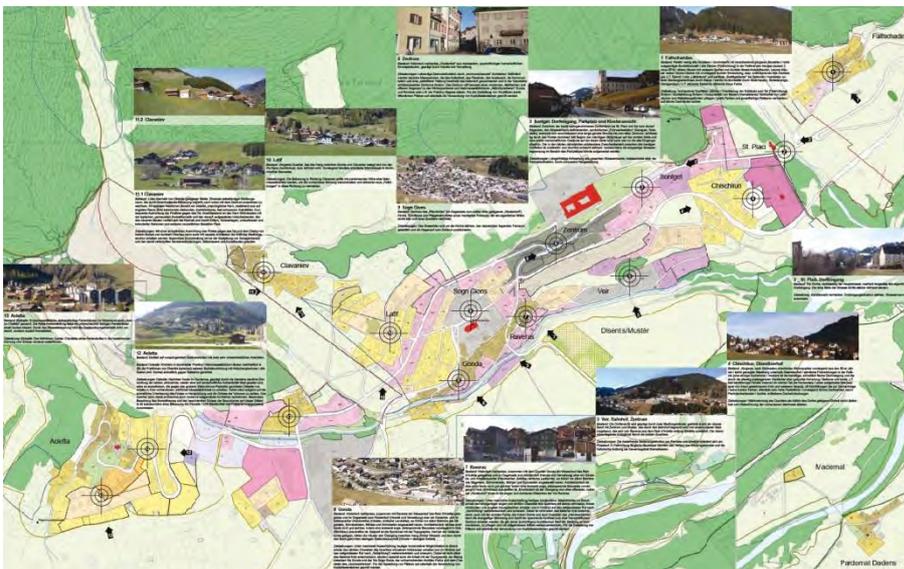
Vor der Bebauung der Parzellen ist ein Architekturwettbewerb vorgeschrieben. Wenn ein Grundeigentümer nun diesen Wettbewerb durchführt und mit seinem Projekt die Vorgaben des Pflichtenhefts erfüllt, benötigt er keinen Überbauungsplan mehr. Er kann direkt ins Baubewilligungsverfahren einsteigen. Damit entfällt unter anderem auch die öffentliche Mitwirkung, was schliesslich den Prozess beschleunigt. Der partizipative Dialog mit der Öffentlichkeit hat bereits bei Erarbeitung des Pflichtenhefts stattgefunden.



8 Auszug aus dem Pflichtenheft der Stadt Delémont. Grau dargestellt sind die bestehenden Häuser, blau eingefärbt ist das Potential zur baulichen Verdichtung. Plan: Kanton Jura

- Kürzer werdende Amtszeiten von Gemeindebehörden, wechselnde Baukommissionen, fehlendes Fachwissen, unterschiedliches Architekturverständnis etc. führen oft zu Zielkonflikten für eine nachhaltige Siedlungsentwicklung. Das «Bau-Memorandum» der Bündner *Gemeinde Disentis* versucht dem entgegenzuwirken.

Das Memorandum besteht aus einem 1 x 3 Meter grossen Gemeindeplan im Massstab 1:2000 und einem dazugehörigen Ordnerwerk. Markante, baulich zusammengehörende Gebiete – sei dies eine Häusergruppe, ein Dorfquartier, eine Silhouette, ein Ortskern - werden mit einem Fadenkreuz fokussiert (dadurch ist der jeweilige Perimeter fließend) und mit Fotos, einem Beschrieb des Bestandes und einer Zielsetzung versehen. Veränderungen werden dokumentiert und im Ordnerwerk nachgeführt. Bauentscheide - und insbesondere der Prozess der Bauberatung sowie die Interpretation des kommunalen Gestaltungsparagraphen - werden dokumentiert, sind jederzeit nachvollziehbar und können auch als vorbereitende Planungsgrundlage für zukünftige Bauvorhaben konsultiert werden. Das Memorandum ist der rote Faden des Bauens in Disentis - unabhängig von der Zusammensetzung der Baukommission, von politischer Einflussnahme und juristischer Paragrafeninterpretation. Es dient somit der Planungs- und Rechtssicherheit.



9 Das Baumemorandum der Gemeinde Disentis fokussiert zusammengehörende Gebiete mit einem Fadenkreuz. Quelle: Gemeinde Disentis

- Das «Workshop-Verfahren» der *Stadt Langenthal* ist eine offen und sachbezogen geführte Diskussion einer Jury mit dem Bauherrn, der ein Baugesuch eingereicht hat, über das Bauvorhaben und dessen räumliche Einordnung. Gegenstand der Diskussion sind unter anderem die Abweichung von der baurechtlichen Grundordnung, die Erschliessung des Areals und die volumetrische und städte-

bauliche Setzung des Gebäudes. Das Verfahren erstreckt sich in der Regel über vier Workshops. Die Jury ist breit zusammengesetzt. Dazu gehören der Stadtbaumeister und der Fachbereichsleiter Stadtentwicklung, Vertreter der kantonalen Denkmalpflege, Mitglieder der Bau- und Planungskommission und der Bauherr sowie der Projektverfasser. In der Regel werden als Beobachter auch Anwohner zu den Sitzungen eingeladen. Die Jury kann das Verfahren abbrechen, wenn ein konstruktiver Prozess nicht möglich ist.

Das Workshop-Verfahren steckt immer noch in der Pilotphase. Bisher haben rund ein Dutzend Workshop-Verfahren stattgefunden. Eine explizite gesetzliche Grundlage für das Verfahren gibt es noch nicht.



10 Die Stadt Langenthal gewann 2018 den Wakkerpreis. Das Zentrum ist wieder in Schwung, was von der guten Planung und der Bereitschaft zum Dialog her rührt. Foto: Gaëtan Bally, Keystone

7 Zwischennutzungen als Wegbereiter künftiger Nutzungen

Nachverdichtung benötigt Zeit - und dies nicht nur wegen langer Bauphasen. Oft werden Verdichtungsprojekte durch Rechtsmittelverfahren jahrelang blockiert. Die betroffenen Freiflächen oder leerstehenden Gebäude bleiben ungenutzt. Solche Gebäude und Flächen können temporär genutzt werden. Temporäre Nutzungen fördern die Innenentwicklung, sind ein Versuchslabor für künftige Entwicklungen und können zur Belebung von Quartieren beitragen.

Zwischennutzungen verändern in der Regel den ursprünglichen Nutzungszweck von Grundstücken oder Gebäuden und bedürfen daher einer Baubewilligung. Gewisse kurzzeitige Zwischennutzungen

können zwar bewilligungsfrei sein, sobald sich die Nutzung jedoch über zwei, drei Monate erstreckt, muss ein Baugesuch eingereicht werden. Oft lassen sich Zwischennutzungen über Ausnahmen innerhalb der Bauzonen (Art. 23 RPG) regeln. Die Behörden verfügen diesbezüglich über ein relativ grosses Ermessen. Sie dürfen jedoch die Bau- und Zonenordnung nicht unterlaufen, indem sie Zwischennutzungen willkürlich erlauben. Die Behörden sollen zwar das öffentliche Interesse an einer besseren Nutzung von nicht oder schlecht genutzten Räumen und an der Belebung von Quartieren berücksichtigen. Rechnung zu tragen ist auch dem privaten Interesse des Eigentümers. Heikel ist aber dabei die Frage, ob diese Interessen ein Abrücken von der Zonenordnung rechtfertigen – beispielsweise dann, wenn die Gefahr besteht, dass die Zwischennutzung zu übermässigen Immissionen in der Nachbarschaft führt, die spätere definitive Umnutzung eines Gebäudes erschwert oder ein schützenswertes Kulturgut beeinträchtigt.

Meist ist jedoch nicht das kantonale Planungs- und Baurecht das grösste Hindernis für Zwischennutzungen. Bisweilen gilt es andere bzw. gewichtigere Hindernisse zu überwinden. So muss beispielsweise ein temporärer Gastronomiebetrieb die eidgenössischen und kantonalen Vorschriften über Lärmschutz, Hygiene und Brandschutz einhalten. Gewisse Industriebranchen müssen zudem vor ihrer Zwischennutzung wegen allfälliger Altlasten saniert werden.



11 Die Zwischennutzung Alte Feuerwehr Viktoria findet grossen Zuspruch im Quartier: Quartierfest im Frühsommer 2016. Foto: P. Eichenberger

Einzelne Kantone und Gemeinden haben die Voraussetzungen für Zwischennutzungen explizit geregelt. Ein Beispiel ist die *Stadt Luzern*. Sie lässt zeitlich begrenzte Zwischennutzungen in allen Zonen grosszügig zu. Die städtischen Bestimmungen bieten jedoch einen viel grösseren Spielraum als das

kantonale Recht. Letzteres formuliert eher zurückhaltend, dass für zonenfremde Zwischennutzungen eine Ausnahmegewilligung erteilt werden kann.¹⁴ Einen interessanten Mittelweg hat der *Kanton Bern* begangen. Er schlug den Gemeinden vor, eine Bestimmung in ihr Baureglement aufzunehmen, wonach eine Zwischennutzung nur bewilligt werden kann, wenn – neben einer Reihe weiterer Voraussetzungen – die entstehenden Immissionen nicht höher sind als jene der anderen typischen Bauten in dieser Zone. Einige Berner Gemeinden (z. B. die Stadt Thun) kennen daher solche Regelungen. Sie gelten grundsätzlich für jede Art von Übergangsnutzung, unabhängig von Objekt und Zweck, beispielsweise für die temporäre Umnutzung von Industriebauten oder Schulgebäuden als Kulturlokal oder für die Umnutzung von Gewerberäumen zu Wohnzwecken.

8 Flexibilisierung von Erschliessungsvorschriften

Die Anforderungen der Kantone und Gemeinden an eine hinreichende Erschliessung können die Verdichtung ebenfalls erschweren - dies insbesondere in Bezug auf die strassenmässige Erschliessung und Parkplatzregelungen. Mit einer flexiblen Ausgestaltung von Erschliessungs- und Parkierungsvorschriften kann somit eine verdichtete Bauweise gefördert werden. So könnten beispielsweise Strassenbreiten reduziert und die Abstände von Gebäuden zu den Strassen verkürzt bzw. die Spielräume für Ausnahmeregelungen grosszügig genutzt werden.

Auch die Vorschriften über Pflichtparkplätze sind zu überprüfen. In den grösseren Schweizer Städten verfügt heute fast die Hälfte der Haushalte über kein Auto mehr. Die kantonalen und kommunalen Gesetze berücksichtigen diesen Umstand jedoch häufig nicht oder zu wenig. Sie verlangen, selbst an Orten mit ausgezeichnete ÖV-Anbindung, einen oder gar mehrere Parkplätze pro Wohneinheit.

Es findet jedoch ein Umdenken statt. Diverse Kantone kennen Ausnahmen von der Parkplatzstellungspflicht. Eine anschauliche Übersicht über die aktuelle Situation zum autofreien oder autoarmen Wohnen bietet die Online-Plattform «Autofrei/Autoarm Wohnen» unter www.wohnbau-mobilitaet.ch. So kann beispielsweise die Zahl der zu erstellenden Parkplätze reduziert werden oder ganz auf Parkplätze verzichtet werden, wenn die Erschliessung durch den öffentlichen Verkehr genügt, wenn aus anderen Gründen kein Bedürfnis für das Abstellen von Fahrzeugen besteht oder wenn es dafür Ersatzlösungen gibt. Der *Kanton Thurgau* erlaubt einen Nutzungsbonus, wenn für ein Gebäude unterirdische oder vollständig in das Gebäude integrierte Parkieranlagen erstellt werden (vgl. § 34 der Verordnung des Regierungsrates des Kantons Thurgau zum Planungs- und Baugesetz und zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe). Auch die Investoren und Wohnbaugenossenschaften reagieren auf die sinkende Nachfrage nach Parkplätzen. So sind in den letzten Jahren in der Schweiz diverse autofreie und autoarme Projekte realisiert worden. Viele weitere Projekte sind in Planung oder im Bau.

¹⁴ Es wird Aufgabe der Gerichte sein, zu entscheiden in welchem Verhältnis die teilweise widersprüchlichen Regelungen zueinander stehen.



12 Die autofreie Siedlung Stöckacker Süd in Bern. Auf 146 Wohnungen kommen 24 Parkplätze (7 Besucher, 2 Carsharing, 15 Bewohner). Mehr dazu auf www.densipedia.ch. Foto: R. Rieder, EspaceSuisse

9 Ortsbildschutz und Lärmschutz als Verhinderer?

Verdichtungshemmnisse finden sich nicht nur in den kantonalen Planungs- und Baugesetzen, sondern häufig auch in Spezialgesetzen. Häufig werden dabei der Ortsbild- und Lärmschutz genannt. Beide kommen auf den ersten Blick als starre Vorschriften daher, die einzelfallgerechte Lösungen schwierig machen. Es gibt jedoch durchaus Spielraum für Interessenabwägungen.

9.1 Ortsbildschutz

Vor dem Hintergrund des Baubooms, der Mitte des letzten Jahrhunderts eingesetzt hat, wurden in den 1960er-Jahren die Rechtsgrundlagen für den Natur- und Heimatschutz auf Bundesebene geschaffen (Verfassungsartikel und Gesetz) und gestützt darauf ab den 1970er-Jahren das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) erlassen. Das Inventar beinhaltet heute schweizweit 1'274 Schutzobjekte mit unterschiedlichem Schutzstatus (Erhaltungsziele). Da das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz (NHG) nur bei der «Erfüllung einer Bundesaufgabe» unmittelbar Anwendung findet, wurde es im Rahmen kantonalen und kommunalen Aufgaben, wozu der Erlass von Nutzungsplänen und die Erteilung von Baubewilligungen in der Regel gehören,

kaum beachtet. Dies änderte 2009, als das Bundesgericht in einem Fall in der Gemeinde Rüti ZH festhielt, dass das ISOS auch von den Kantonen und Gemeinden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zu berücksichtigen ist.¹⁵ Fünf Jahre später trat das revidierte RPG in Kraft, das dem Bauen auf der grünen Wiese eine Schranke setzt und verlangt, dass sich die Siedlungen nach innen entwickeln. Diese beiden Entwicklungen erhöhen die Interessenkonflikte, insbesondere auch deshalb, weil an zentralen, gut erschlossenen Lagen verdichtet werden soll und es sich hier oft um geschützte Ortsbilder handelt.

Die Kritik am Ortsbild- und Denkmalschutz hat deshalb in den vergangenen Jahren zugenommen. Arealentwickler und Grundeigentümer klagen, dass über Ortszentren, Altstädte und historische Siedlungen eine Käseglocke gestülpt werde. Einzelne Exponenten befürchteten, dass das Bauen in diesem Kontext nur noch mit hohem finanziellem Aufwand oder gar nicht möglich sei. Bei einer näheren Analyse erweist sich diese Befürchtung, zumindest in dieser pauschalen Form, als unzutreffend. Im Urteil Rüti ZH hat das Bundesgericht festgehalten, dass sich die Kantone und Gemeinden verstärkt mit den inventarisierten Ortsbildern auseinandersetzen müssen und dies, da es bei baulichen Verdichtungsmassnahmen in der Regel nicht um die «Erfüllung einer Bundesaufgabe» geht, im Rahmen einer ordentlichen Interessenabwägung nach Artikel 3 RPV. Findet diese statt und werden die Interessen sorgfältig gegeneinander abgewogen, besteht für das Bundesgericht kein Anlass zu intervenieren, wie es dies bei der Verdichtung eines Villenquartiers in der Stadt Schaffhausen festgehalten hat.¹⁶

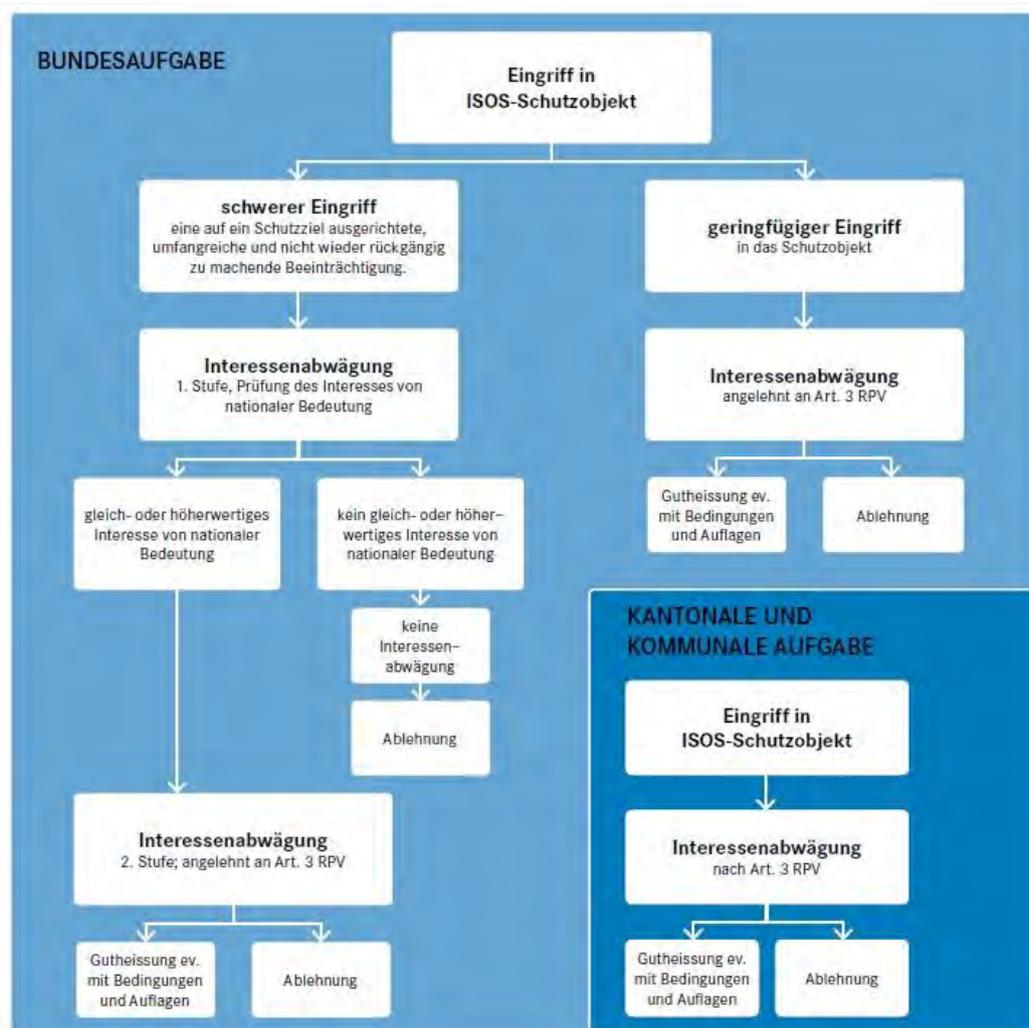
Geht es bei einer Verdichtung ausnahmsweise um die *Erfüllung einer Bundesaufgabe*, wie im Fall Sarnen¹⁷, wo der Bau einer Tiefgarage einer bundesrechtlichen Gewässerschutzbewilligung bedurfte, kommt es zu einer zweistufigen Interessenabwägung gestützt auf das NHG (siehe untenstehende Grafik). Sie ist gemäss Artikel 6 Absatz 2 NHG in folgender Weise vorstrukturiert: In einer ersten Stufe muss nachgewiesen werden, dass es sich beim Eingriff um ein gleich- oder höherwertiges nationales Interesse handelt. In einer zweiten Stufe findet eine umfassende Interessenabwägung nach der Methode von Artikel 3 RPV statt. Bei dieser Abwägung werden die Grundsätze, welche Artikel 3 RPV für die raumplanungsrechtliche Interessenabwägung anordnet, sinngemäss angewendet. Da das Bundesgericht die Verdichtung grundsätzlich als nationales Interesse erklärt hat, ist die erste Stufe der Interessenabwägung nicht unüberwindbar. Bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe sind die Schutzanforderungen im Vergleich zu einer kantonalen oder kommunalen Aufgabe jedoch insofern höher, als das in Artikel 6 NHG enthaltene Gebot, das Schutzobjekt ungeschmälert zu erhalten oder grösstmöglich zu schonen, unmittelbar zur Anwendung kommt. Bei der Erfüllung einer kantonalen oder kommunalen Aufgabe braucht es eine Umsetzung über die Richt- und insbesondere Nutzungsplanung. Bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe ist zudem ein Gutachten der Eidgenössischen Natur- und Heimatschutzkommission oder Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege erforderlich. Diese Kommissionen nehmen jedoch lediglich zum Eingriff in das Schutzobjekt Stellung und beurteilen dessen Verträglichkeit mit dem Ortsbildschutz. Zur Frage, ob gleich- oder höherwertige Interessen ausserhalb des NHG

¹⁵ BGE 135 II 209 (Rüti ZH), in US EspaceSuisse Nr. 3786.

¹⁶ Urteil BGer 1C_130/2014 und 1C_150/2014 vom 6.1.2015 (Schaffhausen/Steig SH), in US EspaceSuisse Nr. 4766.

¹⁷ Urteil BGer 1C_118/2016 vom 21.3.2017 (Sarnen OW), in US EspaceSuisse Nr. 5281.

einem Schutz des ISOS-Objektes entgegenstehen, äussern sie sich nicht, wie sie im Fall Sarnen gegenüber dem Verwaltungsgericht Obwalden festgehalten haben. Ob der Ortsbildschutz oder die Verdichtung überwiegt, müssen letztlich die Planungs- und Bewilligungsbehörden bzw. die Gerichte entscheiden.



Dazu ein eindrückliches Beispiel aus jüngster Zeit: Der Kanton Zürich setzte in seinem Richtplan - unter Vornahme einer umfassenden Interessenabwägung - die bauliche Weiterentwicklung des gemeinsamen «Forschungs- und Gesundheitsclusters» von ETH Zürich (Bundesaufgabe), Universitätsspital und Universität (kantonale Aufgaben) in der Stadt Zürich fest. Das Gebiet ist im ISOS verzeichnet. Beim Vorhaben ging es aufgrund gewisser bundesrechtlicher Anforderungen und der mit den Vor-

haben verbundenen Bundessubventionen um die Erfüllung von Bundesaufgaben. Der Kanton musste deshalb Artikel 6 Absatz 2 NHG anwenden.

Der Bundesrat genehmigte diese Anpassung des Richtplans mit folgender Begründung: «[...] Ein Gutachten der Eidgenössischen Kommission für Denkmalpflege kommt zum Schluss, dass die vorgesehene bauliche Weiterentwicklung des Hochschulgebiets dieses (im ISOS verzeichnete) Ortsbild stark beeinträchtigt. Allerdings handelt es sich bei den geplanten Nutzungen für Bildung, Forschung und Gesundheit um Interessen von nationaler Bedeutung. Die Weiterentwicklung der ETHZ ist für den Bund von grösster Wichtigkeit. Zudem entspricht die Planung dem Ziel der Siedlungsentwicklung nach innen, wie es das revidierte Raumplanungsgesetz verlangt und welches ebenfalls von hohem nationalem Interesse ist. Der Bundesrat hat nun mit seiner Genehmigung diesen Interessen ein höheres Gewicht gegeben als der ungeschmälernten Erhaltung des Ortsbildes. Dieser Grundsatzentscheid soll auch bei späteren Entscheiden des Bundes zu Gesuchen um Bauinvestitionsbeiträge an die Universität Zürich und an das Universitätsspital Zürich nicht mehr in Frage gestellt werden. Bei der weiteren Umsetzung der baulichen Vorhaben in den kantonalen Gestaltungsplänen soll aber den Anliegen des Ortsbildschutzes bestmöglich Rechnung getragen und das Ortsbild soweit wie möglich geschont werden.»

Dies zeigt, dass die bauliche Entwicklung innerhalb von Ortsbildern von nationaler Bedeutung durchaus möglich ist. Dies gilt nicht nur für Um- und Anbauten, sondern auch für Neubauten. Behörden, Grundeigentümer, Investoren und Gerichte müssen lernen, mit dem ISOS richtig umzugehen. Das ISOS ist ein wertvolles Instrument, um die Entwicklung eines Ortes besser zu verstehen und damit seine Identität sicherzustellen¹⁸. Sie müssen sich frühzeitig mit dem ISOS auseinandersetzen, die Spielräume für Interessenabwägungen nutzen, die ihnen zustehen, aber auch die Grenzen erkennen. Ein inventarisiertes Ortsbild mit dem Erhaltungsziel A ist beispielsweise kein Ort für eine (starke) Verdichtung. Setzt man sich über diese Erkenntnis hinweg, sind Konflikte und Rechtsstreitigkeiten vorprogrammiert.

¹⁸ Wüest Partner (2018). Siedlungsentwicklung nach innen in den Städten. Studie im Auftrag des Schweizerischen Städteverbandes, Bern. S. 46-47.



13 Die Auseinandersetzung mit dem vorhandenen baulichen Erbe gehört dazu, wenn man Siedlungsqualität schaffen will. In Rüti ZH half das ISOS, ein Verdichtungsprojekt zu verbessern. Das bauliche Erbe (rotes Haus) und der Neubau harmonisieren. Mehr dazu auf www.densipedia.ch. Foto: A. Straumann, EspaceSuisse



14 Sanfter Übergang zwischen Alt und Neu: In Rüti verhinderte das ISOS das geplante Hochhaus. An dessen Stelle stehen nun zwei moderne Giebelhäuser (Bildmitte). Foto: A. Straumann, EspaceSuisse

Eine 2018 erschienene *Arbeitshilfe von EspaceSuisse* äussert sich detailliert zum Thema «Ortsbildschutz und Verdichtung».¹⁹ Sie zeigt den Spielraum auf, welcher bei der Beurteilung von Vorhaben innerhalb von inventarisierten Ortsbildern besteht. Zudem vermittelt sie Ideen, wie Schutzziele mit den Instrumenten der Raumplanung umgesetzt werden können. Daneben besteht ein *Bericht des Bundesamts für Raumentwicklung ARE* zum Thema «ISOS und Verdichtung».²⁰ Er befasst sich mit den Herausforderungen, die sich bei der Abstimmung von Ortsbildschutz und Innenentwicklung stellen. In beiden Publikationen spielt die Interessenabwägung eine zentrale Rolle, angefangen bei der Ermittlung über die Bewertung bis hin zur Abwägung der Interessen. Unumgänglich ist auch eine frühzeitige und stufengerechte Auseinandersetzung mit dem ISOS im Rahmen von kommunalen Entwicklungskonzepten, Siedlungsleitbildern und Richtplänen, in der Nutzungsplanung (Ausgestaltung der Kernzonenvorschriften) und Sondernutzungsplanung. Die Rücksichtnahme auf den Ortsbildschutz trägt dazu bei, in der Bevölkerung die Akzeptanz für die Verdichtung zu erhöhen.

9.2 Lärmschutz

Ähnlich wie beim Ortsbildschutz gibt es auch beim Lärmschutz Konflikte im Zusammenhang mit der Verdichtung, denn an zentralen, gut erschlossenen Lagen, wo Verdichtungen grundsätzlich sinnvoll sind, ist häufig auch die Lärmbelastung hoch. Das Umweltschutzgesetz und die Lärmschutzverordnung des Bundes setzen dem Bauen in lärmbelasteten Gebieten enge Grenzen. So müssen bei Neubauten in der Regel die Immissionsgrenzwerte eingehalten werden und dies in der Mitte der geöffneten Fenster. Mit baulichen und gestalterischen Massnahmen können zum Teil Lösungen gefunden werden, beispielsweise über die Ausrichtung der lärmempfindlichen Räume (Wohn- und Schlafzimmer) auf die lärmabgewandte Seite der Gebäude (Hinterhöfe etc.). Denkbar ist in Verdichtungsgebieten und bei der Füllung von Baulücken ausnahmsweise auch eine (geringfügige) Überschreitung der Immissionsgrenzwerte aufgrund einer Interessenabwägung (Art. 31 LSV). Im Rahmen einer solchen Interessenabwägung ist auch die in vielen Kantonen praktizierte «Lüftungsfensterpraxis» zulässig, wie das Bundesgericht 2016 im Urteil Niederlenz festgehalten hat.²¹ Mit dieser Praxis werden die Lärmschutzanforderungen erfüllt, wenn in lärmempfindlichen Räumen bei einem von mehreren Fenstern (dem Lüftungsfenster) die Immissionsgrenzwerte eingehalten werden.

¹⁹ EspaceSuisse, *Arbeitshilfe Ortsbildschutz und Verdichtung – Raumplanerische Interessenabwägung in Gemeinden mit einem Ortsbild von nationaler Bedeutung (ISOS)*, Bern 2018. Die Arbeitshilfe wird auch auf Französisch und italienisch übersetzt und soll 2019 erscheinen.

²⁰ Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), *ISOS und Verdichtung – Bericht der Arbeitsgruppe*, Bern 2016.

²¹ BGE 142 II 100 (Niederlenz AG), in US EspaceSuisse Nr. 5052.



15 Siebengeschossige Lärmschutzmassnahme: Die Liegenschaften an der Habsburgerstrasse in Brugg AG (rechts im Bild) schirmen das ganze Areal vor Eisenbahnlärm ab. Mehr dazu auf www.densipedia.ch. Foto: www.gross-ag.ch

Da man an zentralen, gut erschlossenen Lagen Gefahr läuft, bei Verdichtungen die Einhaltung der Lärmschutzverordnung nur noch über Ausnahmen sicherzustellen, ist das heutige Lärmschutzkonzept an diesen Orten zu überprüfen und nach einer Lösung zu suchen, die auf dem ordentlichen Bewilligungsweg den Anliegen des Lärmschutzes und der Verdichtung Rechnung trägt. Diese Forderung ist einem Bericht zu entnehmen, den der Rat für Raumordnung und die Eidgenössische Kommission für Lärmbekämpfung 2015 erarbeitet haben.²² Eingeflossen ist sie 2017 auch in den «Nationalen Massnahmenplan zur Verringerung der Lärmbelastung», der auf ein Postulat des Genfer Nationalrats Guillaume Barazzone (15.3840) zurückgeht.²³ Schliesslich hat der grünliberale Aargauer Nationalrat Beat Flach 2016 als Reaktion auf den oben erwähnten Bundesgerichtsentscheid Niederlenz zur Lüftungsfensterpraxis eine Motion eingereicht (16.3529), die in die gleiche Richtung zielt. Sie wurde leicht modifiziert und anschliessend gutgeheissen. Die Umsetzung der Motion unter der Federführung des Bundesamts für Umwelt hat 2018 begonnen. Eingesetzt wurde eine Begleitgruppe mit Vertretern der Kantone, Gemeinden und von Planungsverbänden. Das Ziel wird eine Anpassung des Bundesgesetzes über den Umweltschutz und der Lärmschutzverordnung sein.

Nicht zu vergessen ist, dass in lärmbelasteten Gebieten Temporeduktionen wesentlich zur Lärmminde- rung beitragen können. So wird beispielsweise bei einer Temporeduktion von 50 auf 30 km/h der Lärm

²² VLP-ASPAN, Lärmbekämpfung und Raumplanung, Grundlagen - Positionen – Stossrichtungen, Bericht im Auftrag von EKLB und ROR, Bern 2016.

²³ Nationaler Massnahmenplan zur Verringerung der Lärmbelastung. Bericht des Bundesrats vom 28. Juni 2017 in Erfüllung des Postu- lats 15.3840 Barazzone vom 14. September 2015.

um rund die Hälfte reduziert. In stark lärmbelasteten Gebieten sind Temporeduktionen von den Behörden zu prüfen, wie das Bundesgericht in einem Fall aus der Stadt Zug entscheiden hat.²⁴

10 Fazit

Die bauliche Verdichtung bedarf gewisser Grundregeln, um die Qualität der Siedlungen sicherzustellen und die Interessen der Grundeigentümer und Bevölkerung zu gewährleisten. Die räumliche Entwicklung und die gesteckten Ziele dürfen durch die Vorschriften jedoch nicht zu stark behindert werden. Hindernisse müssen daher abgebaut und einzelfallgerechte Lösungen ermöglicht werden. Dazu braucht es eine gewisse Offenheit der Regelungen. Zu starre oder detaillierte Planungs- und Bauvorschriften sind daher zu überprüfen und soweit möglich so auszugestalten, dass sie erwünschte Entwicklungen fördern statt behindern. Die räumliche Entwicklung lässt sich beispielsweise mehr mit Bildern und Leitlinien steuern. Das Kind darf jedoch nicht mit dem Bade ausgeschüttet werden. So sind etwa Lärmschutz und Ortsbildschutz wichtig für die Förderung der Siedlungsqualität. Hier braucht es zum Teil rechtliche Anpassungen.

In erster Linie müssen wir aber lernen, mit der Komplexität der Verdichtung umzugehen. Dabei ist zwischen der baulichen Verdichtung und der Nutzerdichte zu unterscheiden. Eine pauschale Erhöhung der Ausnützung über das ganze Gemeindegebiet und die unreflektierte Beseitigung von Verdichtungshindernissen sind nicht zielführend. Das Raumplanungsgesetz verlangt zu Recht eine hochwertige Innenentwicklung. Bau- und Planungsvorschriften sollten deshalb weder zu detailliert - um die Handlungsspielräume der Planungsbehörden zu wahren -, noch zu beliebig sein, da in solchen Fällen die erforderliche Qualität nicht sichergestellt werden kann. Diese Balance zu halten, ist nicht einfach.

²⁴ Urteil BGer 1C_589/2014 vom 3.2.2016 (Zug ZG), in US EspaceSuisse Nr. 5017

Anhang

Nachfolgend sind im Bericht zitierte kantonale Regelungen im Wortlaut aufgeführt. Die Auflistung folgt dem Text. Die Auswahl der Regelungen ist beispielhaft und nicht abschliessend.

Ziffer 2.1.2: Mobilisierung bebauter Grundstücke

§ 42 Steuergesetz des Kantons Schwyz (StG) vom 9.2.2000

Grundstücke

[...]

² Land- oder forstwirtschaftlich genutzte Grundstücke werden mit Einschluss der erforderlichen Gebäude zum Ertragswert bewertet. Unüberbaute Grundstücke in der Bauzone werden ungeachtet einer allfälligen landwirtschaftlichen Nutzung unter Berücksichtigung ihres Erschliessungszustandes besteuert.

[...]

Planungs- und Baugesetz des Kantons Zug (PBG), Vorschlag des Regierungsrats (wurde nicht angenommen)

Gebietsverdichtung

§ 48

^{2a} Die Gebietsverdichtung besteht im Zusammenlegen und Neuverteilen von Grundstücken, Grundstücksteilen und Miteigentumsanteilen sowie in der Aufhebung von Dienstbarkeiten und Baurechten zur Förderung der Neuüberbauung in Gebieten, welche

- a) der kantonale Richtplan für die Verdichtung vorsieht und
- b) innerhalb eines ordentlichen Bebauungsplans mit Bauverpflichtung liegen.

§ 49

¹ Das Landumlegungs- und das Gebietsverdichtungsverfahren werden eingeleitet

a) durch Mehrheitsbeschluss der beteiligten Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, denen mehr als drei Viertel der in die Umlegung oder Gebietsverdichtung einzubeziehenden Fläche gehört und welche gleichzeitig über drei Viertel der konsumierten Baumasse verfügen; oder [...]

³ Die beteiligten Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, die Berechtigten bzw. die zuständige Behörde führen die Landumlegung oder die Gebietsverdichtung selbst durch oder betrauen damit eine Ausführungskommission.

§ 51

² Die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer des erfassten Gebiets haben je nach den Umständen Anspruch auf Belassung der bisherigen Eigentumsverhältnisse, auf Zuteilung eines neuen selbst-

ständigen Grundstücks oder auf Zuteilung eines dem Wert ihres eingeworfenen Grundstücks entsprechenden Anteils am Gesamteigentum, Miteigentum oder Stockwerkeigentum.

³ Landumlegung, Gebietsverdichtung und Grenzbereinigung müssen auf den Ausgleich von Vor- und Nachteilen sowie von altem und neuem Besitzstand Bedacht nehmen. Geringfügige Mehr- und Minderzuteilungen sowie besondere Vor- und Nachteile sind durch Geld auszugleichen.

§ 52

¹ Das Durchführungsorgan entscheidet

a) im Landumlegungsverfahren über die Neuzuteilung samt Entschädigungen und Kostenverteilung sowie über eine allfällige Bauverpflichtung;

b) im Gebietsverdichtungsverfahren über die Neuzuteilung samt Entschädigungen und Kostenverteilung.

^{1a} Im Gebietsverdichtungsverfahren bedarf der Neuzuteilungs- bzw. Bereinigungsplan der Zustimmung von drei Viertel der beteiligten Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, die gleichzeitig verfügen über

a) neun Zehntel oder mehr der in die Gebietsverdichtung einzubeziehenden Fläche und

b) neun Zehntel oder mehr der konsumierten Baumasse.

Baugesetz des Kantons Bern (BauG) vom 9.6.1985

Altstadt- oder Quartiersanierung

Art. 88 Überbauungsordnung, Begriff

¹ Die Gemeinden bestimmen, soweit erforderlich, mit Überbauungsordnungen näher, wie bestimmte Teile des Gemeindegebietes zu überbauen, zu gestalten, freizuhalten oder zu schützen sind. Die Überbauungsordnung kann sich namentlich beziehen auf [...]

g. die Altstadt- oder die Quartiersanierung; [...]

Art. 128 Formelle Enteignung, Enteignungsrecht

¹ Mit der Genehmigung eines Zonenplans oder eines Überbauungsplans ist das Enteignungsrecht erteilt für die in diesen Plänen festgelegten [...]

d. Massnahmen des Schutzes oder der Gestaltung des Ortsbildes und der Landschaft oder der Altstadt- oder Quartiersanierung gemäss Artikel 88 Absatz 1 Buchstaben f oder g.

² Das Enteignungsrecht erstreckt sich auf dingliche und obligatorische Rechte sowie Nachbarrechte, die zur Ausführung der geplanten Bauten, Anlagen oder Massnahmen benötigt werden oder ihr entgegenstehen.

Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich (PBG) vom 7.9.1975

Die Gebietssanierung

§ 186 Grundsatz

¹ In überbauten Ortsteilen, deren Zustand im öffentlichen Interesse einer Erneuerung bedarf, kann die Gebietssanierung durchgeführt werden.

² Vorbehalten bleiben Anordnungen zur Behebung polizeilicher Missstände gemäss den Bauvorschriften dieses Gesetzes.

§ 187 Öffentliches Interesse im Besonderen

Ein öffentliches Interesse an der Erneuerung liegt vor, wenn die bestehende Überbauung

a. zu den Zielen der Bau- und Zonenordnung in einem starken Missverhältnis steht und dadurch entweder die erwünschte Entwicklung erheblich gefährdet oder eine mit andern Mitteln nicht korrigierbare schwerwiegende Fehlentwicklung fördert oder

b. hinsichtlich der Hygiene, der Erschliessung, der Ausstattung, der Ausrüstung oder der ortsbaulichen Gestaltung erhebliche Missstände aufweist, die nicht auf andere Weise beseitigt werden können.

§ 188 Gebiet

Dem Verfahren ist jeweils ein Gebiet zu unterwerfen, dessen Erneuerung innert vernünftiger Frist möglich ist und das hinsichtlich der ortsbaulichen und architektonischen Gestaltung, der Erschliessung, der Ausstattung oder der Ausrüstung eine sinnvolle Einheit darstellt.

§ 190 Verfahrenseinleitung

Das Verfahren wird auf Begehren der Grundeigentümer, denen mehr als zwei Drittel der Fläche des Sanierungsgebiets gehören, oder durch den Gemeindevorstand von Amtes wegen eingeleitet.

§ 191 Gegenstand

¹ Die Gesamterneuerung bezweckt eine Neuüberbauung des erfassten Gebiets; sie kann nur angeordnet werden, wenn eine Teilerneuerung keine günstige Gesamtwirkung erwarten lässt.

² Die Teilerneuerung sorgt durch zweckgerechte Anordnungen für die Beseitigung von Missständen.

§ 192 Gestaltungsplan

Bei Gesamterneuerungen ist ein Gestaltungsplan zu erstellen, der Bestandteil des Quartierplans ist.

Ziffer 2.2 Beseitigung von Dienstbarkeiten

§ 139 Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich (PBG) vom 7.9.1975

¹ Die nach den Abzügen verbleibende Gesamtfläche ist so zuzuteilen, dass die Grundeigentümer nach Möglichkeit geeignete Parzellen in gleichwertiger Lage und im Verhältnis zur Fläche ihres Altbestands unter Berücksichtigung der Wertunterschiede erhalten; dabei können nötigenfalls gesetzliche Eigen-

tumsbeschränkungen des privaten Rechts, Dienstbarkeiten, Grundlasten oder vorgemerkte persönliche Rechte aufgehoben, geändert oder begründet werden.

[...]

Loi générale sur les zones de développement industriel ou d'activités mixtes des Kantons Genf (LZIAM) vom 13.12.1984

Art. 8 Expropriation, Principe

Est déclarée d'utilité publique, au sens de la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 10 juin 1933, l'acquisition:

- a) de tous les immeubles ou droits nécessaires à la réalisation des équipements et de l'infrastructure prévus aux plans et aux règlements directeurs ou aux plans localisés de quartier;
- b) de tous les immeubles compris dans la zone de développement industriel, respectivement dans la zone de développement d'activités mixtes, au fur et à mesure de sa mise en valeur.

Loi générale sur le logement et la protection des locataires des Kantons Genf (LGL) vom 4.12.1977

Art. 2 Politique d'acquisition

L'Etat et les communes, dans le cadre de leur politique générale d'acquisition de terrains et de biens-fonds immobiliers qui peuvent être affectés à la construction de logements, disposent, outre la possibilité d'achat de gré à gré, du droit de préemption légal et d'expropriation qui leur est conféré par la présente loi aux fins de construction de logements d'utilité publique.

Ziffer 3.1: Dichtevorschriften bei Neueinzonungen

Loi générale sur les zones de développement des Kantons Genf (LGZD) vom 29.6.1957

Art. 2A Indices de densité et indices d'utilisation du sol

[...]

² Un indice de densité minimal est applicable en zone de développement. Il est de:

- a) 2,5 en zone de développement 2;
- b) 1,8 en zone de développement 3;
- c) 1 en zone de développement 4A;
- d) 0,8 en zone de développement 4B.

Ziffer 3.2: Mindestdichten in bestehenden Bauzonen

§ 49a Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich (PBG) vom 7.9.1975

¹ Soweit der kantonale oder regionale Siedlungsplan keine Festlegungen bezüglich der baulichen Dichte enthält, sind in der Regel folgende minimale Ausnutzungsziffern oder entsprechende andere Ausnutzungsbestimmungen vorzusehen:

bei eingeschossigen Zonen 20%

bei zweigeschossigen Zonen 30%

bei dreigeschossigen Zonen 50%

bei viergeschossigen Zonen 65%

bei mehr als viergeschossigen Zonen 90%

[...]

Art. 17 Planungs- und Baugesetz des Kantons Uri (PBG) vom 13.6.2010

[...]

3 Die Bauordnung hat für die einzelnen Zonen eine Mindestausnutzung vorzuschreiben.

[...]

Ziffer 4: Nutzungsbonus im Baubewilligungsverfahren

Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich (PBG) vom 7.9.1975

Arealüberbauungen

§ 69 Zulässigkeit

Die Bau- und Zonenordnung kann in den Bauzonen allgemein, zonen- oder gebietsweise Arealüberbauungen zulassen. Dabei sind Mindestarealflächen festzulegen.

§ 71 Anforderungen

¹ Die Bauten und Anlagen sowie deren Umschwung müssen besonders gut gestaltet sowie zweckmässig ausgestattet und ausgerüstet sein.

² Bei der Beurteilung sind insbesondere folgende Merkmale zu beachten:

- a. Beziehung zum Ortsbild sowie zur baulichen und landschaftlichen Umgebung,
- b. kubische Gliederung und architektonischer Ausdruck der Gebäude,
- c. Lage, Zweckbestimmung, Umfang und Gestaltung der Umgebungsanlagen,
- d. Wohnlichkeit und Wohnhygiene,
- e. Versorgungs- und Entsorgungslösung,
- f. Art und Grad der Ausrüstung.

³ Arealüberbauungen können auch bereits überbaute Grundstücke umfassen, wenn die Überbauung als ganzes den Anforderungen genügt.

[...]

Ziffer 5: Sondernutzungspläne – bewährte Instrumente der Verdichtung

Baugesetz des Kantons Bern (BauG) vom 9.6.1985

Überbauungsordnungen für Zonen mit Planungspflicht

Art. 92 Festlegungen der Grundordnung

¹ Die Grundordnung hat für jede Zone mit Planungspflicht (Art. 73) den Planungszweck, die Art der Nutzung, deren Mass als Planungswert und die Gestaltungsgrundsätze für Bauten, Anlagen und Ausserräume festzulegen. Der Gemeinderat kann in der Überbauungsordnung baurechtliche Vorschriften, die nicht diese Festlegungen betreffen, abweichend zur Grundordnung festlegen.

² Die Grundordnung kann als weitere Vorgabe für die Überbauungsordnung die Durchführung eines Wettbewerbs oder eines nach anerkannten Regeln durchzuführenden wettbewerbsähnlichen Verfahrens verlangen.

Art. 93 Grundsatz des Bauens nach Überbauungsordnung

¹ Das Bauen in einer Zone mit Planungspflicht setzt eine rechtskräftige Überbauungsordnung (Art. 88) voraus. Wenn aber die Festlegungen der Grundordnung eingehalten werden, kann die Gemeindebehörde

a vor dem Erlass der Überbauungsordnung der Bewilligung eines einzelnen Vorhabens zustimmen;

b auf den Erlass der Überbauungsordnung verzichten, wenn ein Vorhaben das Ergebnis eines Projektwettbewerbs ist, der nach anerkannten Verfahrensregeln durchgeführt wurde;

c mit Zustimmung der zuständigen Stelle der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion auf den Erlass der Überbauungsordnung verzichten, wenn ein Gesamtvorhaben das Planungsziel in der ganzen Zone mit Planungspflicht erfüllt.

² Wurden Bauten unter Verzicht auf den Erlass der Überbauungsordnung erstellt, sind andere Vorhaben nur noch gestattet, wenn sie den Festlegungen der Grundordnung entsprechen und sich in die bestehenden Bauten einordnen; andernfalls lebt die Planungspflicht wieder auf.

³ Die Grundeigentümer haben Anspruch, dass ihnen das Bauen nach einer Überbauungsordnung in-nernt angemessener Frist ermöglicht wird.

⁴ Die Gemeinde und die Grundeigentümer arbeiten beim Entwerfen der Überbauungsordnung zusammen.

⁵ Erstreckt sich die Überbauungsordnung nur auf einen Teil der Zone, so muss dargetan sein, dass sich die geplante Überbauung zweckmässig in die Gesamtplanung der Zone einfügt.

Ziffer 6: Offenerere Zonenvorschriften und innovative Verfahren

Planungs- und Baugesetz des Kantons Nidwalden (PBG) vom 21.5.2014

Bebauungsvorschriften

Art. 102 *Bebaubarkeit, im Allgemeinen*

1 Die Bebaubarkeit eines Grundstücks wird begrenzt durch:

1. die in der jeweiligen Zone geltende Gesamthöhe; und
2. den Grenzabstand gemäss Art. 110 ff., soweit nicht ein grösserer Abstand gemäss Art. 118 ff. oder der Spezialgesetzgebung zu berücksichtigen ist.

Art. 104 *kommunale Bebauungsvorschriften*

¹ Die Gemeinden bestimmen im Bau- und Zonenreglement für Bauzonen:

1. eine maximale Gesamthöhe;
2. eine maximale und eine minimale Überbauungsziffer;
3. einen Höchstanteil an Hauptbauten gemäss Art. 104a Abs. 2;
4. einen Höchstanteil an Nebenbauten und Hauptbauten gemäss Art. 104a Abs. 3.

² Sie können im Bau- und Zonenreglement die Bebaubarkeit von Grundstücken ergänzend regeln, indem sie in einzelnen Bauzonen:

1. eine minimale Gesamthöhe vorsehen;
2. eine maximale Gebäudelänge festlegen;
3. den Mehrlängenzuschlag gemäss Art. 110 bereits für Gebäude mit einer Fassadenflucht von mehr als 25 m vorsehen;
4. eine Grünflächenziffer vorsehen;
5. das zulässige Mass bei Abgrabungen zusätzlich begrenzen; oder
6. die höhenmässige Bebaubarkeit in steilen Hanglagen zusätzlich begrenzen.

Ziffer 8: Flexibilisierung von Erschliessungsvorschriften

§ 34 Verordnung des Regierungsrates zum Planungs- und Baugesetz und zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe vom 18.9.2012

¹ Werden für ein Gebäude unterirdische oder vollständig in das Gebäude integrierte Parkieranlagen erstellt, kann ein Zuschlag von 10 % auf die im Baureglement festgelegte Nutzungsziffer geltend gemacht werden.

² Ist als Nutzungsziffer die Geschossflächenziffer festgelegt, kann für unterirdische Parkieranlagen zusätzlich die Differenz zwischen der zulässigen Geschossflächenziffer für das Bauwerk samt Parkieranlage und der Geschossflächenziffer des Bauwerks ohne Parkieranlage als Nutzungsbonus geltend gemacht werden.