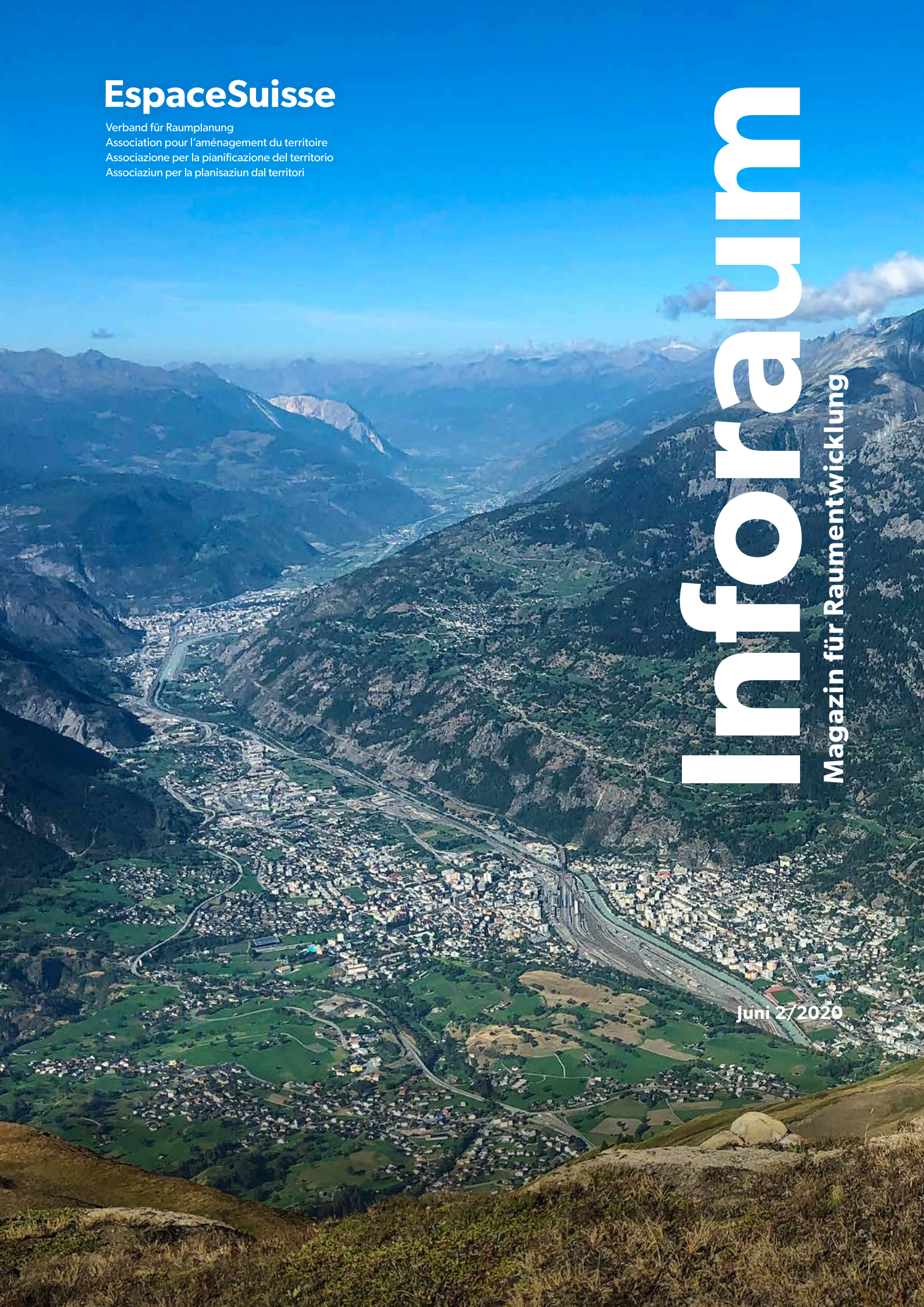

EspaceSuisse

Verband für Raumplanung
Association pour l'aménagement du territoire
Associazione per la pianificazione del territorio
Associaziun per la planisaziun dal territori

Informaum

Magazin für Raumentwicklung

Juni 2/2020

Innenentwicklung

Verdichten ja, aber …

Sonia Blind
Juristin, EspaceSuisse

Christa Perregaux DuPasquier
Rechtsanwältin, Vizedirektorin, EspaceSuisse

Im vergangenen Jahr fällte das Bundesgericht mehrere Urteile über Verdichtungsprojekte in der Stadt Lausanne. In zwei Fällen wurde dem Bauvorhaben eine Absage erteilt, weil es sich ungenügend in die Umgebung einordnete. Erste Stimmen werden laut, welche die in RPG 1 geforderte Siedlungsentwicklung nach innen in einer Sackgasse sehen. Für EspaceSuisse sind die gescheiterten Projekte aber kein Nein zur Verdichtung, sondern vielmehr ein Nein zu Projekten, die sich zu wenig mit ihrer Umgebung auseinandersetzten.

Fall zwei: Die beiden Wohnhäuser von 1926 sind im Bauinventar des Kantons Waadt als Teil einer Gruppe von sechs Gebäuden aufgeführt. Foto: Bauinventar, Kanton Waadt

Fall eins: Die Bauherrschaft wollte anstelle des bestehenden Wohnhauses ein siebenstöckiges Gebäude mit 17 Wohnungen bauen.
Quelle: Bundesamt für Landestopografie swisstopo; Kanton Waadt

Der erste Fall drehte sich um ein Baugesuch für ein siebenstöckiges Gebäude mit 17 Wohnungen in einer Mischzone mit hoher Dichte. Dazu sollte vorgängig ein Einfamilienhaus abgerissen werden. Die Gemeinde lehnte das Baugesuch ab und stützte sich dabei auf die kantonale Ästhetikklausel (Art. 86 LATC-VD). Zur Begründung führte sie an, dass das geplante Gebäude deutlich höher wäre als die Gebäude in unmittelbarer Umgebung, sein Standort besonders exponiert und das geplante Dach, eine Kombination von Schräg- und Flachdach, in Lausanne äusserst selten sei. Die Bauherrschaft zog den Fall weiter und landete letztinstanzlich vor dem Bundesgericht, welches den Entscheid der Gemeinde bestätigte. Bei der Beurteilung der Einordnung des Gebäudes in die umgebende Stadtlandschaft spielte vor allem eine Rolle, dass das betroffene Gebiet im Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) verzeichnet war.

Auch der zweite Fall spielte in Lausanne. Die Ausgangslage war ähnlich: Zwei Gebäude aus dem Jahr 1926 in einer Mischzone mit hoher Dichte sollten abgerissen werden, um an ihrer Stelle ein Mehrfamilienhaus mit 20 Wohnungen zu errichten. Wiederum berief sich die Gemeinde auf die kantonale Ästhetikklausel und lehnte das Baugesuch gestützt darauf ab. Auch dieses Bauvorhaben befand sich innerhalb eines ISOS-Perimeters. Zudem sind die beiden bestehenden Gebäude im Bauinventar des Kantons Waadt als Teil einer Gruppe von sechs identischen, paarweise erstellten Wohnhäusern aufgeführt. Die Gemeinde argumentierte, dass der Abbruch der beiden Gebäude das Ortsbild zu sehr beeinträchtigen würde. Zudem befand sie, dass der Neubau aufgrund seiner Höhe, seines Volumens und seiner äusseren Erscheinung zu einem Bruch mit der bebauten Umgebung führen würde. Das Bundesgericht bestätigte den Entscheid der Gemeinde.

Verdichten ja, aber mit Qualität

In beiden Urteilen erkannten die Richter, dass ein öffentliches Interesse an der Verdichtung des Stadtzentrums vorhanden sei. Dabei dürfe jedoch die Qualität nicht ausser Acht gelassen werden. Im ersten Fall gaben die Richter der Vorinstanz Recht, dass das strittige Vorhaben eine zu intensive Verdichtung («densification trop brutale») im betreffenden Gebiet vorsehe. Im zweiten Fall bestätigten sie, dass das Bauvorhaben den ISOS-Perimeter in einen nördlichen und südlichen Teil spalten und den bebauten Raum völlig umgestalten würde.

Dies zeigt, dass die Qualität der bebauten Umgebung für das Wohlbefinden der Bevölkerung zu berücksichtigen ist – auch wenn das Interesse an der Verdichtung stark ins Gewicht fällt. In diesem Sinne hält der Richtplan des Kantons Waadt fest, dass die Aufgabe des Ortsbildschutzes nicht nur der Erhalt von Einzelobjekten sei, sondern auch Räume als Ensembles geschützt werden sollen: Solche Räume können aus historischer oder landschaftlicher Perspektive ein einheitliches Bild abgeben. Dies muss laut Richtplan überprüft werden. Dabei spielt auch der soziale und wirtschaftliche Kontext eine Rolle (Massnahme C11, S. 163).

Was sagt das Gesetz?

Das revidierte Raumplanungsgesetz RPG verlangt, dass Siedlungen verdichtet werden (Art. 3 Abs. 3 Bst. a[bis]). Das ist heute bekannt. Das gleiche Gesetz verlangt aber auch eine hochwertige beziehungsweise qualitätsvolle Innenentwicklung. Zudem haben die Behörden darauf zu achten, dass die Landschaft geschont wird und «Siedlungen, Bauten und Anlagen sich in die Landschaft einordnen» (Art. 3 Abs. 2 Bst. b RPG). Auch dieser Planungsgrundsatz muss berücksichtigt werden – und zwar nicht nur in der unbebauten Landschaft. Verdichtungsprojekte müssen lebenswert gestaltet werden und sich in ihre Umgebung einordnen. Dadurch werden letztlich auch Vorbehalte und Skepsis der Bevölkerung gegenüber Verdichtungsprojekten abgebaut.

Ästhetikklausel bietet Beurteilungsspielraum

Das unbestreitbar grosse öffentliche Interesse an der Verdichtung der Stadtzentren führt nicht dazu – und daran scheiterten die Investoren bei beiden Lausanner Bauvorhaben –, dass ein urbanes Wohnbauvorhaben in jedem Fall realisiert werden kann. Insbesondere die Bestimmungen zu Ästhetik und Einordnung dürfen nicht einfach mit Verweis auf die Innenentwicklung vernachlässigt werden.

Die Ästhetikklausel gesteht den Behörden mit unbestimmten Rechtsbegriffen einen Beurteilungsspielraum zu. Für Investoren ist diese Situation häufig frustrierend, da Konflikte zwischen Verdichtung und Ortsbildschutz oft erst im Baubewilligungsverfahren zu Tage treten. Das heisst zu einem Zeitpunkt, an dem bereits konkrete Bauvorhaben vorliegen. Zudem ist die Einordnung in die Umgebung weder quantifizierbar noch anderweitig messbar. Dies kann dazu führen, dass sie als subjektiv und zuweilen als willkürlich empfunden wird.

Verdichtung und Qualität frühzeitig in Einklang bringen

Bei der Siedlungsentwicklung nach innen geht es nicht nur um bauliche Verdichtung, sondern vor allem auch darum, für eine hohe Siedlungs- und Wohnqualität zu sorgen sowie orts- und städtebauliche Qualitäten zu erhalten und diese weiterzuentwickeln. Wie kann der «traditionelle» Nutzungsplan diesen Herausforderungen begegnen? Oder könnte das Baubewilligungsverfahren so angepasst werden, dass ein Projekt nicht

Fall zwei: Die Bauherrschaft wollte zwei Häuser abbrechen, um ein Mehrfamilienhaus mit 20 Wohnungen zu bauen.
Quelle: Bundesamt für Landestopografie swisstopo; Kanton Waadt

Fall zwei: Geplant war, die beiden Wohnhäuser in der linken Bildhälfte durch ein grösseres Gebäude zu ersetzen, das aber laut Bundesgericht nicht gut in die Umgebung integriert war. Foto: Bauinventar, Kanton Waadt

Anpassung der Nutzungspläne und der Prozesse an die Qualitätsanforderungen

Das Thema ist umfangreich und kann hier nicht abschliessend behandelt werden. Wir beschränken uns deshalb auf drei Publikationen:

- Das Planungs- und Ingenieurbüro EBP stellt vier innovative Ansätze vor. Einer besteht darin, «das Planen und Denken in räumlichen Bildern statt in abstrakten Bauvorschriften und Zonenplänen» voranzutreiben. Fünf Bausteine, die von diesen vier Ansätzen unabhängig sind, zeigen zudem die Möglichkeiten, wie die Nutzungsplanung punktuell und schrittweise weiterentwickelt werden kann. So können formelle Quartiervertretungen beispielsweise die Ebene der Quartiere institutionalisieren. Offizielle Vertreterinnen und Vertreter können bei der Planung mitwirken, Stadtbildkommissionen bilden oder bereits im Vorfeld der Baubewilligungsverfahren den Dialog mit den Behörden suchen.
  Die EBP-Publikation kann unter der folgenden Adresse heruntergeladen werden:
  ebp.ch > de > Publikationen > Eine neue Generation der Nutzungsplanung
- Ein von EspaceSuisse im Auftrag des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE) erstellter Bericht zeigt auf, wie mit Verdichtungshemmnissen umgegangen werden kann und welche Regelungen eine qualitätsvolle Verdichtung fördern. Im Bericht werden ebenfalls innovative Ansätze vorgestellt.
  densipedia.ch > Wissen & Werkzeuge > Arbeitshilfen > Regelung zur Förderung der Verdichtung und zur Beseitigung von Verdichtungshemmnissen
- Eine interdisziplinäre Arbeitsgruppe hat sich im Auftrag von EspaceSuisse Gedanken zur hochwertigen Innenentwicklung gemacht. Es lohnt sich, einen Blick auf die von den Expertinnen und Experten vorgeschlagenen sieben Impulse zur Innenentwicklung zu werfen – in diesem Zusammenhang insbesondere auf den Impuls zum Vorurteil «Purer Paragraphendschungel». Dieser befasst sich mit einer zentralen Frage: Welches sind die Regeln, welche die Behörden und Planer heute festlegen müssen, damit die dichte Stadt funktioniert und ihre Qualität auf lange Sicht gewährleistet ist? Und welche Regeln dienen nur dazu, deren Autoren kurzfristig zu beruhigen? Wir müssen die guten Regeln suchen, ihnen nachgehen und das Wesentliche anstreben.
  densipedia.ch > Wissen & Werkzeuge > Wie entwickeln > Sieben Impulse für die Zukunft.

erst kurz vor der Realisierung aus ästhetischen Gründen blockiert wird? In den Beispielen aus der Stadt Lausanne konnte die Ästhetikklausel wohl eine «zu intensive» Verdichtung vermeiden. Die Absage erhielten die Investoren jedoch erst im Baubewilligungsverfahren.

Es braucht spezifische Verfahren oder Instrumente, die es erlauben, die Qualität von Siedlungen und Bauten zu erhöhen. Wenn es um die Innenentwicklung und um eine Auseinandersetzung mit dem Bestand geht, erweisen sich herkömmliche Nutzungspläne oft als starr. Sie erschweren dadurch an das Quartier angepasste Projekte. Gibt es andere Lösungen? Zwei Publikationen zeigen interessante Ansätze (siehe Kasten «Anpassung der Nutzungspläne und der Prozesse an die Qualitätsanforderungen», S. 12).

Schlussfolgerung

Verdichtungsprojekte, die die bebaute Umgebung nicht einbeziehen, sind rechtlich zum Scheitern verurteilt. Eine qualitätsvolle Innenentwicklung, wie sie das RPG vorschreibt, steigert das Wohlbefinden der Bevölkerung. Sie trägt zudem dazu bei, die notwendige gesellschaftliche Akzeptanz von Verdichtungsprojekte in der Bevölkerung zu finden.

Dazu müssen wir uns alle stärker engagieren. Wir brauchen kreative Lösungen sowie innovative Projekte und müssen den Dialog zwischen Behörden, Bevölkerung und Investoren fördern.

Gute Beispiele

EspaceSuisse setzt sich für eine qualitätsvolle Verdichtung ein. Die Artikel in der Rubrik «Zum Beispiel» des Inforaums (siehe Artikel «Münchwilen AG: Wie ein kleines Dorf seine Zukunft plant», S. 22) und die Beispiele auf densipedia.ch sollen zu Projekten inspirieren, die eine hochwertige Innenentwicklung verfolgen (siehe Artikel «Hergiswil NW: Dank Innenentwicklung zum Quartierzentrum», S. 20). Zusammen mit seinen Expertinnen und Experten erarbeitete EspaceSuisse zehn wesentliche Aspekte einer qualitätsvollen Siedlung.

Die zehn Aspekte der Siedlungsqualität gemäss EspaceSuisse:

1. Ein erkennbares, **belebtes Ortszentrum**, wo man sich trifft (z. B. Begegnungszonen)
2. **Identität und Geschichte**, die spürbar ist
3. **Aussen-, Frei- und Grünräume**, in denen man durchatmen kann (z. B. Plätze und Pärke)
4. **Verkehrsberuhigte Räume**, in denen man sicher aneinander vorbeikommt (z. B. Tempo 30 oder Begegnungszonen)
5. **Nahversorgung**, die Alltagsgüter und -freuden in nächster Nähe ermöglicht (z. B. Lebensmittelgeschäfte, Apotheke, soziokulturelle Angebote)
6. **Baukultur und Ästhetik**, die erlebbar ist
7. **Bevölkerungsmix**: unterschiedliche Menschen leben zusammen (z. B. Alt und Jung, In- und Ausländer)
8. **Nutzungsmix**: Wohnen, Arbeiten, Freizeit und Einkauf sind nahe (z. B. Arbeits- und Wohnraum)
9. **Immissionsarme Räume**, die weder durch Lärm noch durch Abgase beeinträchtig werden
10. **Fussgänger- und Veloinfrastruktur**, die man gerne nutzt

Weiterführende Informationen

Siehe auch «Sie fragen – Wir antworten», S. 19

Vollständige Urteile

Erster im Text erwähnter Fall: Urteil BGE 1C_360/2018 vom 9.5.2019 in US EspaceSuisse Nr. 5735

Zweiter im Text erwähnter Fall: Urteil BGE 1C_ 610/2018 vom 12.6.2019 in US EspaceSuisse Nr. 5734