

Yvonne A. Burger

Begrünung von Hochhäusern mit raumplanerischen Mitteln

Massnahmen und Instrumente zur Bekämpfung der Zersiedelung

Der Beitrag befasst sich anhand praktischer Beispiele mit der Frage, wie die Akzeptanz, Attraktivität und Umweltverträglichkeit von Hochhäusern gesteigert werden kann; im Fokus steht deren extensive Begrünung. Behandelt werden die Förderungsmöglichkeiten, die das geltende Raumplanungs- und Baurecht bietet, sowie der bestehende Handlungsbedarf bei der Gesetzgebung zur Umsetzung der raumplanerischen Ziele.

Rechtsgebiet(e): Bau- und Raumplanungsrecht. Bodenrecht; Energie- und Umweltrecht; Beiträge

Zitiervorschlag: Yvonne A. Burger, Begrünung von Hochhäusern mit raumplanerischen Mitteln, in: Jusletter 10. März 2014

Inhaltsübersicht

1. Ausgangslage
 - 1.1 Problematik
 - 1.2 Treiber der Zersiedelung
 - 1.3 Stand der raumplanerischen Bundesvorgaben
 - 1.4 Verbindliche Bundesvorgaben im Bereich Siedlung nach revidiertem RPG
 - 1.5 Innovative Vorgaben zur Siedlungsentwicklung nach innen und Steigerung der Siedlungsqualität
2. Beispiele
 - 2.1 Der senkrechte Wald in der Innenstadt von Mailand
 - 2.2 Parkhochhaus in Singapur
 - 2.3 Fassadenbegrünung von Hochhäusern
 - 2.4 Würdigung
3. Raumplanerische und baurechtliche Umsetzbarkeit
 - 3.1 Sondernutzungspläne für begrünte Hochhäuser
 - 3.2 Begrünungsaufgaben im Entscheid über den Gestaltungsplan
 - 3.3 Positive Anreize durch Ausgleich der planungsbedingten Mehrkosten
 - 3.4 Ausnahmebewilligung bei nachträglicher Begrünung
 - 3.5 Nutzungsbonus für grüne Hochhäuser
4. Durchsetzbarkeit
 - 4.1 Sicherheitsleistung für den Vollzug von Auflagen
 - 4.2 Gesetzliches Grundpfandrecht?
5. Fazit
6. Ausblick



© Boeri Studio, Milano

1. Ausgangslage

1.1 Problematik

[Rz 1] Der Bedarf an verdichteter Besiedelung führt in den Schweizer Metropolen vermehrt zum Bau von Hochhäusern. Zwar ist die Zeit vorbei, in der kein Gebäude den Kirchturm überragen durfte. Aber Hochhausprojekte stossen dennoch oft auf Widerstand. Im Gegenzug geniesst die Vorstellung eines Hauses im Grünen – vorzugsweise gut erschlossen – grundsätzlich Sympathie.¹ Eine Qualitätssteigerung trotz verdichteter Bauweise im Siedlungsgebiet bedarf daher Innovation. Mit den Instrumenten der Raumplanung und des Baurechts kann und soll die Akzeptanz und Attraktivität verdichteter Bauweise gefördert werden. Der vorliegende Beitrag will anhand von drei praktischen Beispielen Denkanstösse bieten und Möglichkeiten der rechtlichen Um- und Durchsetzung erörtern. Konkret wird einerseits die Frage behandelt,

¹ Dazu RUDOLF MUGGLI, Verdichtet bauen! – Postulat und Rechtswirklichkeiten, in: BRT 2013, S. 157: «Das kulturhistorisch gewachsene Ideal vom freistehenden Einfamilienhaus im Grünen mit einer glücklichen Familie dürfte noch lange dominieren, selbst wenn viele einsehen, dass die Folgen einer Verallgemeinerung dieser Siedlungsform nicht tragbar sind. Es gilt also, attraktive und nicht einfach nur dichte Alternativen bereitzustellen».

wie die Akzeptanz und Attraktivität von Hochhäusern – dem unausweichlichen Resultat der Siedlungsverdichtung – gesteigert werden kann. Andererseits soll untersucht werden, inwiefern sich dies mit dem geltenden Raumplanungs- und Baurecht verträgt und auch fördern lässt.

1.2 Treiber der Zersiedelung

[Rz 2] Das Siedlungswachstum der Schweiz hat sich in den letzten Jahren verglichen zum Bevölkerungswachstum überproportional beschleunigt. Mit «Zersiedelung» wird ein in der Landschaft optisch wahrnehmbares Phänomen bezeichnet; je mehr Flächen bebaut sind und je weiter gestreut die Gebäude liegen, desto höher ist die Zersiedelung². Treiber der Zersiedelung sind nebst dem Bevölkerungswachstum der steigende Wohlstand, der zu einem grösseren Flächenverbrauch führt, der Bau von Zweitwohnungen in Tourismusgebieten, die kleineren Haushalte, sowie die Agglomerationsbildung durch verbesserte Verkehrsinfrastruktur.³

1.3 Stand der raumplanerischen Bundesvorgaben

[Rz 3] Im Bereich Siedlung sind die raumplanerischen Bundesvorgaben meist allgemeiner Natur. In anderen Bereichen bestehen wesentlich verbindlichere Vorgaben; dazu zählen das Bauen ausserhalb der Bauzone, das Bäuerliche Bodenrecht, die Fruchtfolgefleichen und das Waldgesetz. Von diesen Regelungen sind primär die Agrar- und Forstwirtschaft betroffen – ein Sektor, der weniger als 5% der Schweizer Wirtschaftsleistung ausmacht. Für die aus planerischer und ökonomischer Sicht entscheidende Siedlungsentwicklung existieren dagegen kaum verbindliche Regeln.⁴

[Rz 4] Die Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) wurde in der Referendumsabstimmung vom 3. März 2013 angenommen und soll im Frühjahr 2014 zusammen mit der RPV in Kraft treten.⁵ Die Revision – nachfolgend als nRPG zitiert – zielt auf eine Verkleinerung zu grosser Bauzonen und Baulandreserven, um den Landverschleiss und die Bodenspekulation zu bekämpfen. Es soll eine kompakte Siedlungsentwicklung gewährleistet werden

² Vgl. JAEGER/BERTILLER/SCHWICK, Fortschreitende Zerschneidung und Zersiedelung der Landschaften in der Schweiz – unaufhaltsam?, in: Wohnen in der Metropole Schweiz, Lässt sich Urbanisierung planen?, Bern 2007, S. 79 f.

³ Vgl. MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, Zersiedelung in der Schweiz, in: Informationen zur Raumentwicklung, Heft 1/2.2012 avenir-suisse, S. 1 (<http://www.avenir-suisse.ch/15546/zersiedelung-in-der-schweiz>; alle Internetquellen zuletzt besucht am 6. März 2014).

⁴ Vgl. MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, a.a.O., S. 7.

⁵ <http://www.are.admin.ch/dokumentation/00121/00224/index.html?lang=de&msg-id=48139>.

als Garant, dass die Schweiz als Wohn- und Arbeitsort attraktiv bleibt.⁶

1.4 Verbindliche Bundesvorgaben im Bereich Siedlung nach revidiertem RPG

[Rz 5] Das neue RPG sieht in Art. 1 Abs. 2 lit. abis nRPG vor, dass Bund, Kantone und Gemeinden mit Massnahmen der Raumplanung die Bestrebungen unterstützen, die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken, unter Berücksichtigung der Wohnqualität. Zudem seien kompakte Siedlungen zu schaffen (Art. 1 Abs. 2 lit. b nRPG). Damit wird direkt auf der Ebene der Ziele der Raumplanung die Siedlungsentwicklung nach innen ausdrücklich verankert. Entwicklung nach innen bedeutet die bessere Nutzung bestehender Reserven innerhalb des bereits weitgehend überbauten Siedlungsgebiets unter gleichzeitiger Förderung der Siedlungsqualität. Sie bildet die zentrale Stossrichtung der schweizerischen Raumordnungspolitik. Es sind kompakte Siedlungen zu schaffen, um der schleichenden Zersiedelung Einhalt zu gebieten, und einen Beitrag zur haushälterischen Bodennutzung zu leisten. Kompakte Siedlungen bilden die notwendige Voraussetzung für nachhaltige Mobilität und ermöglichen eine bessere Auslastung der Infrastrukturen.⁷

[Rz 6] Der bestehende Art. 5 Abs. 1 RPG behandelt unter der Marginalie «Ausgleich und Entschädigung» die Verpflichtung der Kantone, erhebliche Vor- und Nachteile, die sich aus den Planungsmassnahmen ergeben, auszugleichen. Er konzentriert sich damit auf die wirtschaftlichen (Neben-) Folgen für den privaten Grundeigentümer.⁸ Nach dem neuen Art. 5 Abs. 1^{bis} nRPG werden Planungsvorteile konkret mit einem Satz von mindestens 20% ausgeglichen.

[Rz 7] Schliesslich soll neu bereits der Richtplan im Bereich Siedlung insbesondere festlegen, wie eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen bewirkt wird (Art. 8a Abs. 1 lit. c nRPG).

1.5 Innovative Vorgaben zur Siedlungsentwicklung nach innen und Steigerung der Siedlungsqualität

[Rz 8] Die Unterschiede hinsichtlich Planungsphilosophie und Planungskultur zwischen den Kantonen sind gross; das Spektrum reicht von aktiven Kantonen, die sich als Gestalter der räumlichen Entwicklung betrachten, bis zu denjenigen, die unter Richtplanung eher eine Zustandsbeschreibung als

eine strategische Steuerung verstehen.⁹ Die Bedeutung, das Augenmerk auf die innere Entwicklung und die Siedlungsqualität zu richten, wird vorab bei den Stadtkantonen immer aktueller. Der Kanton Basel-Stadt ist mit 71% Siedlungsflächenanteil praktisch ein reiner Stadtkanton, in welchem Raum- und Stadtplanung zusammen fallen.¹⁰ Im Metropolitanraum Zürich und der Métropole Lémanique (Genf-Lausanne) wird nach Alternativen zur dispersen Wohnraum- und Arbeitsplatzentwicklung gesucht unter anderem mit dem Ziel, die Siedlungs- und Wirtschaftsentwicklung auf bestehende Siedlungskerne zu konzentrieren, und die Qualität der Erholungs- und Kulturlandschaften zu stärken.¹¹

2. Beispiele

[Rz 9] Anhand der folgenden praktischen Beispiele soll gezeigt werden, wie die Begrünung von Hochhäusern und anderen Gebäuden bereits umgesetzt wurde bzw. am Entstehen ist.

2.1 Der senkrechte Wald in der Innenstadt von Mailand

[Rz 10] Das aktuell im Stadtzentrum von Mailand entstehende Projekt «Bosco Verticale» des italienischen Architekturbüros Stefano Boeri umfasst zwei Hochhäuser von 110 und 76 Metern Höhe, auf welchen dereinst 900 Bäume von bis zu neun Metern Höhe nebst Sträuchern und Bodenpflanzen angepflanzt werden sollen. Diese Vegetation würde einer Waldfläche von rund 10'000 m² entsprechen. So zielt das Projekt auf eine Wiederbewaldung der Metropole durch verdichtete Begrünung und leistet damit aktiv einen positiven Beitrag zur Ökobilanz unter anderem durch den Abbau von CO₂ oder die Förderung der Biodiversität, ohne das Gebiet eines Central Parks dafür in Anspruch zu nehmen. Der «Bosco Verticale» soll zum Wohlbefinden der Menschen in urbanen Zentren beitragen. Für die Bewohner der luxuriösen Bauten sorgt ein System mit integrierter Photovoltaik und Windenergie-technologie für einen optimierten Energieverbrauch und ein angenehmes Mikroklima. Die Bepflanzung filtert Staubpartikel aus der Stadtluft, spart Energie, sorgt für Luftfeuchtigkeit, schützt vor übermässiger Sonneneinstrahlung und Lärm. Zur Bewässerung des Pflanzenbestandes wird hauptsächlich das aus der Gebäudenutzung resultierende graue Abwasser verwendet.¹²

⁶ <http://www.are.admin.ch/dokumentation/00121/00224/index.html?lang=de&msg-id=47371>.

⁷ Vgl. Botschaft des Bundesrates zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes, S. 16 f. (<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/18005.pdf>).

⁸ BERNHARD WALDMANN/PETER HÄNNI, Handkommentar Raumplanungsgesetz, Bern 2006, N 4 zu Art. 5 RPG.

⁹ Vgl. MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, a.a.O., S. 2 f.

¹⁰ Vgl. MÜLLER-JENTSCH/RÜHLI, a.a.O., S. 4.

¹¹ Vgl. Raumkonzept Schweiz, Hrsg. Schweizerische Eidgenossenschaft et al., 20. Dezember 2012, S. 67 und 73 (<http://www.are.admin.ch/>).

¹² Vgl. <http://www.stefano-boeri-architetti.net/news/il-bosco-verticale/>.

2.2 Parkhochhaus in Singapur

[Rz 11] Singapur verweilt derzeit auf Platz drei der dichtbesiedeltesten Staaten der Welt.¹³ Das Architekturbüro WOHA stellte im Jahre 2013 im Herzen Singapurs den Hochhauskomplex «Royal Park» fertig. Der Büro- und Hotelbau ist geprägt von den mehrere Türme umrahmenden vertikalen Gärten, Wasserfällen und begrünten Terrassen. WOHA will die Art, wie die Hochhäuser der Zukunft gebaut werden, ändern. Das Projekt wird mit seinen 15'000 m² Grünfläche doppelt so viel Erholungsraum schaffen, wie der in der Nähe liegende Hong Lim Park. WOHA bietet damit praktische Lösungen für die Probleme mit der Überbevölkerung, Infrastruktur und Nachhaltigkeit in den asiatischen Städten.¹⁴

[Rz 12] Die zwölfstöckigen Hochhäuser des Royal Park setzen auf Tageslicht und natürliche Belüftung durch offene Seiten. Sie verfügen nebst Solaranlagen auf dem Dach über diverse energieeffiziente Technologien, wie automatische Licht-, Regen- und Bewegungssensoren, Regenwassersammlung zur Pflanzenbewässerung – sodass kein zusätzliches Wasser benötigt wird – sowie weitere Recycling-Mechanismen.¹⁵

2.3 Fassadenbegrünung von Hochhäusern

[Rz 13] Weitere Beispiele für die Begrünung von Hochhäusern in (finanziell) beschaulicheren Dimensionen bietet der französische Botaniker und Gartenkünstler Patrick Blanc. Seine vertikalen Gärten zieren bereits Gebäude rund um den Globus. In Zusammenarbeit mit dem Architekten Jean Nouvel begrünte er die Wände des Verwaltungsgebäudes des Museums Quai Branly in Paris.¹⁶ Für das Architekturbüro Herzog & de Meuron gestaltete er eine 600 m² hohe Wand am Caixa-Forum gegenüber dem Prado in Madrid.¹⁷ Diese Aufzählung liesse sich um diverse interessante Exempel verschiedenen Ausmasses auf allen Kontinenten erweitern.¹⁸

2.4 Würdigung

[Rz 14] Bezugnehmend auf das Beispiel «Bosco Verticale» in Mailand (vorne Ziff. 2.1) ist der Nutzen dieser vertikalen Renaturierung im Zentrum einer der am stärksten verschmutzten Städte Europas augenfällig. Im Schweizerischen Raumplanungsrecht liesse sich das Projekt unter die in Art. 1 Abs. 2 lit. abis nRPG statuierten Bestrebungen subsumieren,

die Siedlungsentwicklung unter Berücksichtigung der Wohnqualität nach innen zu lenken.

[Rz 15] Auch das Beispiel «Royal Park» in Singapur (vorne Ziff. 2.2) zeigt, wie sich bei steigendem Wohlstand das Bedürfnis nach Erholung in grünen Oasen im urbanen Kern umsetzen lässt. Die beiden erstgenannten Beispiele sind zwar High-End-Lösungen, aber auch als solche können sie richtungweisende Funktion haben.

[Rz 16] Am Exempel der Fassadenbegrünung – wie sie Patrick Blanc umsetzt (vorne Ziff. 2.3) – lässt sich darstellen, was für Möglichkeiten der Begrünung sich an bereits bestehenden Bauten anbieten. Hochhäuser stossen mehrheitlich durch ihre wuchtige, alles überragende Präsenz auf Ablehnung. Die Anwohner befürchten unter anderem eine negative Veränderung des Landschafts- bzw. Siedlungsbildes, weshalb sie oft eine Redimensionierung der Bauten um mehrere Geschosse fordern.¹⁹ Die Renaturierung der Fassaden verändert das Erscheinungsbild von Gebäuden massgeblich. Begrünte Fassaden scheinen in ihrer Umgebung zu verschwinden. Für die heute üblichen Hochhäuser sind primär harte, gerade Linien charakteristisch, deren Ästhetik vom Durchschnittsbetrachter oftmals nicht unmittelbar erschlossen werden kann. So wird der Blick ins Grüne dem Anblick einer Betonwand grossmehrheitlich vorgezogen. Der grüne Ansatz in Form einer im wahrsten Sinne des Wortes lebendig gestalteten Fassade könnte zu grösserer Akzeptanz in der Anwohnerschaft beitragen und damit den raumplanerischen Zielen der Verdichtung und Steigerung der Wohnqualität den Weg ebnen.

3. Raumplanerische und baurechtliche Umsetzbarkeit

[Rz 17] Nachfolgend werden die bau- und planungsrechtlichen Möglichkeiten für die Förderung von Hochhaus- bzw. Gebäudebegrünungen betrachtet.

3.1 Sondernutzungspläne für begrünte Hochhäuser

[Rz 18] Das kantonale Planungs- und Baurecht regelt die konkret zulässige oder minimal zu erreichende Dichte eines Bauwerks. Im Kanton Luzern sieht der seit dem 1. Januar 2014 in Kraft getretene § 39 PBG-LU²⁰ vor, dass Neuüberbauungen den Boden haushälterisch zu nutzen haben. Bestehende Überbauungen sind zu verdichten. Die Gemeinde hat geeignete Gebiete für eine Siedlungsentwicklung nach innen zu ermitteln; sie bezeichnet Gebiete für die verdich-

¹³ <http://www.welt-blick.de/staaten-der-erde-bevoelkerungsdichte.html>.

¹⁴ Vgl. <http://www.architecture-online.org/2013/03/woha-architects-impressive-park-royal-tower-in-singapore>.

¹⁵ Vgl. <http://inhabitat.com/groundbreaking-park-royal-tower-is-draped-with-curtains-of-greenery-in-singapore>.

¹⁶ Vgl. <http://www.verticalgardenpatrickblanc.com/realisations/paris/quai-branly-museum>.

¹⁷ Vgl. <http://www.verticalgardenpatrickblanc.com/node/1414>; http://de.wikipedia.org/wiki/Patrick_Blanc.

¹⁸ Vgl. <http://www.verticalgardenpatrickblanc.com/>.

¹⁹ Vgl. dazu ein aktuelles Beispiel in der Basler Gemeinde Reinach betreffend ein am Waldrand geplantes Hochhaus, publiziert in: BaslerZeitung (online), Neues Hochhaus am Waldrand stört Anwohner, 20. Dezember 2013.

²⁰ Gemäss der Teilrevision des PBG-LU vom 17. Juni 2013 (SRL Nr. 735).

tete Bauweise, in denen gegenüber der zonengemässen Nutzung eine höhere Überbauungsziffer gilt und legt für bestimmte Gebiete eine bauliche Mindestnutzung für Neu- und Ersatzbauten fest.²¹

[Rz 19] Damit bedient sich die kantonale Gesetzgebung für die Siedlungsentwicklung nach innen der Instrumente der erhöhten Überbauungsziffer und der Mindestnutzung. Denkbar wäre eine weitere Gestaltung der baupolizeilichen Masse in dem Sinne, dass die Überbauungsziffern gekoppelt an neu zu definierende «Begrünungsziffern» erhöht werden können. Diese Begrünungsziffern wären an harten Faktoren – wie insbesondere dem CO₂-Verbrauch und der Energieeffizienz – zu messen, sowie an weichen Faktoren, die im Rahmen der Qualitätssteigerung betreffend objektivierbarem Wohlbefinden und auch Förderung der Biodiversität zu eruieren sind. Mit RUDOLF MUGGLI ist festzuhalten, dass das öffentliche Planungs- und Baurecht seine Scheu vor der Qualitätsdiskussion ablegen muss, und der Glaube, dass Siedlungsqualität nicht justiziabel sei, zu überprüfen ist²².

[Rz 20] In der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB), welcher bislang 14 Kantone²³ beigetreten sind, ist unter den Nutzungsziffern der Begriff der «Grünflächenziffer» als Verhältnis der anrechenbaren Grünfläche zur anrechenbaren Grundstücksfläche definiert²⁴. Dies entspricht inhaltlich der geltenden Definition der Grünflächenziffer nach § 27 Abs. 1 PBG-LU. In IVHB Anhang 1 Ziff. 8.5 Abs. 2 werden nun allerdings Grünflächen als – natürliche und/oder bepflanzte – Bodenflächen eines Grundstücks definiert, die weder versiegelt sind, noch als Abstellflächen dienen.²⁵ Mit der Beschränkung auf *Bodenflächen* wird die Berücksichtigung von Fassadenbegrünung oder grünen Etagen eines Hochhauses im Rahmen der Berechnung der Grünflächenziffer grundsätzlich ausgeschlossen, was m.E. eine – im Hinblick auf die im nRPG statuierten Ziele – unzumutbare und nicht sachdienliche Einschränkung der Definition der Grünflächenziffer bewirkt. Die Definition der Grünfläche ist daher in Anbetracht der Möglichkeiten der Fassaden- und Etagenbegrünung auf sämtliche horizontale und vertikale Flächen auszuweiten.

[Rz 21] Seit dem 1. Januar 2014 sieht § 27 Abs. 2 PBG-LU vor, dass die Grünflächenziffern je nach Zone unterschiedlich festgelegt werden können. Eine grosszügige Anrechnung sämtlicher horizontaler und vertikaler Grünflächen bei der Prüfung, ob die angeordnete Grünflächenziffer eingehalten

wurde, ist in Anbetracht des vielseitigen Nutzens dieser Flächen gerechtfertigt.

3.2 Begrünungsaufgaben im Entscheid über den Gestaltungsplan

[Rz 22] Die Erstellung von Hochhäusern bedarf (im Kanton Luzern) eines Bebauungs- oder Gestaltungsplans.²⁶ Die zuständige Gemeinde hat allfällige Auflagen, Massnahmen und Bedingungen im Entscheid über die Genehmigung des Planes aufzuführen und diese als öffentlich-rechtliche Eigentumsbeschränkungen im Grundbuch anzumerken.²⁷ In der inhaltlichen Ausgestaltung der Massnahmen, Auflagen und Bedingungen im Rahmen der Plangenehmigung hätte der Gemeinderat damit einen gewissen Handlungsspielraum. Die vermehrte Anordnung von Begrünungsaufgaben würde nebst den genannten positiven Effekten dem Schutz des Ort- und Landschaftsbildes zuträglich sein²⁸ sowie urbane Kleinstlebensräume schaffen.

3.3 Positive Anreize durch Ausgleich der planungsbedingten Mehrkosten

[Rz 23] Für die betroffenen Grundeigentümer und die beteiligten Planungsträger entstehen aus den auf die extensive Begrünung von Hochhäusern gerichteten Planungsmassnahmen wirtschaftliche Vor- und Nachteile. Nach bisherigem RPG sollte das kantonale Recht einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile regeln, die durch die Planungen nach dem Gesetz entstehen²⁹. Diese vage Formulierung musste indes mangels Durchsetzbarkeit als *lex imperfecta* erkannt werden.³⁰

[Rz 24] Nach dem neuen Art. 5 Abs. 1^{bis} nRPG werden Planungsvorteile mit einem Satz von mindestens 20% ausgeglichen; der Ausgleich wird bei der Überbauung des Grundstücks oder dessen Veräusserung fällig. Das kantonale Recht gestaltet den Ausgleich so aus, dass mindestens Mehrwerte bei neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesenem Boden ausgeglichen werden.³¹ Diese Konkretisierung der Ausgleichspflicht stärkt deren Durchsetzbarkeit.

[Rz 25] M.E. ist eine Beschränkung auf die Vorteilsausgleichung nach rein grammatikalischer Auslegung des Art. 5 Abs. 1^{bis} nRPG unvollständig und eine systematische Auslegung des Artikels im Sinne einer Ausweitung auf die

²¹ Vgl. § 39 Abs. 1–4 PBG-LU.

²² RUDOLF MUGGLI, a.a.O., S. 154.

²³ Es sind dies AG, BE, BL, FR, GR, LU, NE, OW, SH, SO, SZ, ZG, UR, und ZG, wobei die Vereinbarung in 12 Kantonen bereits in Kraft ist. Im Kanton Luzern wird sie Anfang 2014, im Kanton Zug Anfang 2015 in Kraft treten (<http://www.bpuk.ch/konkordate/IVHB.aspx> – Faktenblatt).

²⁴ Vgl. IVHB Anhang 1 Ziff. 8.5 Abs. 1.

²⁵ <http://www.bpuk.ch/konkordate/IVHB.aspx> – Begriffe und Messweisen (Anhang 1).

²⁶ Beispiel im Kanton Luzern: § 166 Abs. 2 PBG-LU.

²⁷ § 77 Abs. 2 und 3 PBG-LU.

²⁸ Vgl. § 140 Abs. 2 PGB-LU: Wo es nach den örtlichen Verhältnissen zweckmässig ist, sind Bauten und Anlagen zu begrünen.

²⁹ Vgl. Art. 5 Abs. 1 RPG.

³⁰ Vgl. BERNHARD WALDMANN/PETER HÄNNI, a.a.O., N 8 zu Art. 5 RPG; PETER HÄNNI, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 5. Aufl., Bern 2008, S. 228.

³¹ Art. 5 Abs. 1^{bis} nRPG.

Nachteilsausgleichung zur Förderung der Umsetzung der raumplanerischen Ziele zu befürworten. Damit könnte den Grundeigentümern ein konkreter Ausgleichsanspruch für planungsbedingte Nachteile ermöglicht werden, die sich nicht auf Fälle der materiellen Enteignung oder des Vertrauensschutzes beschränken.

[Rz 26] Hier stellt sich die Frage nach der Finanzierung dieses Ausgleichs; ist der Mehrkostenausgleich für extensive Begrünungen aus den Mitteln der Staatskasse oder aus den Erträgen der Mehrwertabgabe zu leisten? Die Kantone sind in der genaueren Ausgestaltung der Ausgleichspflicht – unter Berücksichtigung des übergeordneten Bundesrechts – grundsätzlich frei. Eine Hauptschranke des Bundesrechts bildet das Legalitätsprinzip, das insbesondere auch für die Leistungsverwaltung gilt. Der kantonale Gesetzgeber hat daher die Nachteilstatbestände, sowie die Art und das Mass der Abgeltung konkret zu umschreiben. Gleichzeitig hat er als Pendant auf der Gegenseite Regelungen zur Vorteilsabschöpfung einzuführen. Der Nachteilsausgleich darf nicht zu einer Umgehung des Bundesrechts betreffend materieller Enteignung führen oder die bundesrechtlich bereits geregelten Entschädigungen tangieren; wie beispielsweise die Abgeltungen nach Art. 18c Abs. 2 NHG für Einschränkungen der bisherigen Nutzung oder für eine Leistung ohne entsprechenden wirtschaftlichen Ertrag im Hinblick auf den Biotopschutz.³²

[Rz 27] Eine griffige kantonale Regelung zum Ausgleich planbedingter wirtschaftlicher Nachteile, die in den Mehrkosten einer extensiv begrünten Bauweise bestehen, würde einen effektiven Anreiz für die Bauherren und deren Planer darstellen, das Augenmerk beim Hochhausbau vermehrt auf begrünte Varianten und Ergänzungsmöglichkeiten zu richten. Die kantonalen Gesetzgeber stehen daher in der Pflicht, die Nachteilsabgeltung konkret zu regeln.

3.4 Ausnahmebewilligung bei nachträglicher Begrünung

[Rz 28] Das kantonale Planungs- und Baurecht sieht Ausnahmebewilligungen für reglementswidrige Bauten vor aus Gründen der Verhältnismässigkeit, zur Vermeidung von Härtefällen oder wenn der Umbau zu einer erheblichen Verbesserung der Verhältnisse führt.³³ Die nachträgliche Begrünung von reglementswidrig erstellten Bauten könnte unter dem Gesichtspunkt der erheblichen Verbesserung der Verhältnisse als Grund für eine Ausnahmebewilligung zum Tragen kommen. Bei bereits bestehenden problematischen Bauten empfiehlt es sich daher, die Variante «Begrünung» in die Beurteilung miteinzubeziehen.

³² Vgl. BERNHARD WALDMANN/PETER HÄNNI, a.a.O., N 28 zu Art. 5 RPG m.w.H.

³³ Vgl. bspw. § 37 PBG-LU; § 220 PBG-ZH; Art. 26 BauG-BE.

3.5 Nutzungsbonus für grüne Hochhäuser

[Rz 29] Mit Ausnützungsboni kann das kantonale Planungs- und Baugesetz bestimmte Verhaltensweisen fördern. Diese bieten sich zur Förderung energiesparender Bauweisen an³⁴. Heute sehen bereits mehrere Kantone für Gebäude, die einen besseren Energiestandard erreichen, einen Nutzungsbonus vor.³⁵ Diese Ausnützungsboni werden zwar unter dem Oberbegriff des energieeffizienten Bauens gewährt, beschränken sich aber in der konkreten Umsetzung vorab auf Minergiebauten. Dass die Begrünung von Hochhäusern für die Energieeffizienz förderlich ist, zeigen die genannten Beispiele des «Bosco Verticale» und «Royal Park» (vorne Ziff. 2.1 und 2.2). Die extensive Begrünung hilft der Umsetzung des Verdichtens, weil sie diverse damit einhergehende negative Folgen aufzuheben bzw. zu lindern vermag. Zudem wäre ein Ausnützungsbonus für begrünte Bauweisen energetisch sinnvoll. Bezüglich der Berechnung des Ausnützungsbonus bei Begrünung ist wiederum der Gesetzgeber gefragt. Ein anderer Ansatz könnte in der Berücksichtigung der Begrünung bei der Definition der Minergie-Baustandards selbst liegen.

[Rz 30] Im Zuge der aktuellen Teilrevision der RPG soll im Energiegesetz (EnG; SR 730.0) ein Minergiebonus³⁶ auf Bundesebene eingeführt werden. Für Massnahmen, die den Verbrauch von Energie in Gebäuden betreffen, sind zwar primär die Kantone zuständig, der Bund legt aber die Grundsätze über den sparsamen und rationellen Energieverbrauch fest.³⁷ Zum Minergiebonus analoge Förderungsmassnahmen für eine begrünte Bauweise sind im Lichte des sparsamen und rationellen Energieverbrauchs gerechtfertigt; intensive Begrünung wirkt im Winter isolierend, im Sommer kühlend, reguliert die Luftfeuchtigkeit und ist damit energieeffizient. Die Implementierung entsprechender Nutzungsboni auf Bundesebene könnte eine einheitliche und beförderliche Umsetzung bewirken.

4. Durchsetzbarkeit

[Rz 31] Die grünen Hochhäuser sind jüngste und immer noch seltene Erscheinungen in den Weltmetropolen. Sie bedienen sich neuester Technologien. Die Pionierbauten bergen auch Risiken, die schwer einschätzbar sind. Die sachspezifische Problematik des Unterhalts scheint bei lebendigen Gebäuden grundsätzlich akuter als bei herkömmlichen Bauten; intensiv wachsende Begrünung birgt erhöhte Risiken in der

³⁴ RUDOLF MUGGLI, a.a.O., S. 161.

³⁵ Bspw. Kanton Aargau § 50 BauG-AG; § 35 BauV-AG; Kanton Thurgau §§ 35 PBV.

³⁶ Art. 9 Abs. 3 lit. e nEnG: Bei beheizten Gebäuden, welche mindestens den Minergiestandard (...) erreichen, wird die Überschreitung von maximal 20 cm für die Wärmedämmung (...) bei der Berechnung insbesondere der Gebäudehöhe, der Gebäude-, Grenz-, Gewässer-, Strassen- oder Parkplatzabstände und bei den Baulinien nicht mitgezählt.

³⁷ Vgl. Art. 89 BV.

Zeit. Eine Vernachlässigung oder Aufgabe der Begrünung bei gleichbleibend intensiv dichter Bauweise wäre ein bau- und planungsrechtlich nicht hinnehmbarer Zustand. Nachfolgend ist zu prüfen, mit welchen Mitteln diesen Risiken begegnet werden kann.

4.1 Sicherheitsleistung für den Vollzug von Auflagen

[Rz 32] Für die Durchsetzung von Auflagen kennt das kantonale Recht bereits Sicherungsmechanismen. Lassen es besondere Umstände angezeigt erscheinen, kann der Bauherr in der Baubewilligung für die Erfüllung wichtiger Auflagen zur Sicherheitsleistung verhalten werden. Diese darf nicht höher angesetzt werden, als die Kosten der Ersatzvornahme ausmachen würden oder als der Wert des gesicherten Interesses einzuschätzen ist.³⁸ Zudem können zur Sicherung von Auflagen Eigentumsbeschränkungen verfügt werden, welche die Bewilligungsbehörde im Grundbuch anmerken lassen kann.³⁹ Mit der Anmerkung im Grundbuch wirkt die Sicherung auch gegenüber allfälligen Rechtsnachfolgern der Grundstückseigentümer.

4.2 Gesetzliches Grundpfandrecht?

[Rz 33] Wird der Unterhalt durch die Grund- bzw. Stockwerkeigentümer vernachlässigt, sind die Kosten der Ersatzvornahme insbesondere bei Hochhäusern und Grossüberbauungen schwer abschätzbar. Es stellt sich daher die Frage, ob die obgenannte Sicherheitsleistung ein adäquates Instrument zur Sicherstellung ist; die Sicherheitsleistung droht betragsmässig ein zu starres Instrument zu sein. In Anbetracht der potentiell schnellen Veränderung der Risikolage wäre es sachdienlicher, ein gesetzliches Grundpfandrecht zu legislieren.⁴⁰ Dieses würde ohne Eintragung im Grundbuch zur Sicherung der betragsmässig nicht festgelegten Ersatzvornahmekosten dienen, falls die Grund- bzw. Stockwerkeigentümer ihren Pflichten nicht nachkommen sollten.

5. Fazit

[Rz 34] Die bau- und planungsrechtlichen Möglichkeiten für die Begrünung von Gebäuden sind grundsätzlich gegeben. Bislang ist es jedoch visionären Architekten und Bauherren überlassen, die extensive Begrünung von Hochhäusern und

Gebäuden in konkreten Projekten umzusetzen. Es ist angezeigt, dass die Gesetzgebung ihre Kompetenzen insofern wahrnimmt, als sie – im Sinne der raumplanerischen Ziele – positive Anreize zur Begrünung schafft.

[Rz 35] Die Gesetzgebung und die Raumplanung werden demnach noch einiges erledigen müssen, bis die Förderung der Gebäudebegrünung oder die Auflage der Begrünung neuer Hochhäuser Wirklichkeit werden kann.

6. Ausblick

[Rz 36] Mit der grundsätzlichen Befreiung der Baubewilligungspflicht von Solaranlagen auf Dächern nach Art. 18a Abs. 1 nRPG zielt der Gesetzgeber in eine ökologisch nachhaltige Richtung. Die grünen Hochhäuser atmen, verbrauchen damit CO₂ und wirken allseits kühlend – dies im Gegensatz zu den bisherigen Klimaanlage, die erheblich Wärme an die Umgebung abgeben. In den Städten wird es immer heisser. Nach Berechnungen der Zentralanstalt für Meteorologie und Geodynamik (ZAMG) haben in Wien die Tage über 30°C in den letzten Jahrzehnten um 50% zugenommen. Als Gegenmassnahme erläutert die ZAMG die einfache Formel «weniger Beton plus mehr Grün- und Wasserflächen ergibt weniger Hitze».

[Rz 37] Bereits kleine Parks können grosse Wirkung haben. Das Schaffen neuer Parks – im herkömmlichen Sinne – ist aber mangels Platz nur eingeschränkt möglich. Untersuchungen haben gezeigt, dass mehrere kleine Grünflächen in einem Stadtteil vergleichbar mit einem grossen Park kühlend in den bebauten Bereich hinein wirken und damit die Lebensqualität der Menschen merkbar steigern.⁴¹ Zudem bieten sich kleine Grünflächen für die akute Nachfrage nach urbanen Kleinstlebensräumen an und erzielen damit einen positiven Effekt für die Biodiversität.

[Rz 38] Über die Linderung heisser Sommertage und die Schaffung von städtischen Kleinstlebensräumen hinaus stösst der Anblick von Grün bei den Anwohnern grundsätzlich auf mehr Wohlwollen als die klassische Hochhausarchitektur. Für die Erhöhung der Standortattraktivität und Akzeptanz von Hochhäusern verspricht demnach extensive Begrünung ein innovatives und allseits konstruktives Mittel zu sein.

Lic. iur. YVONNE A. BURGER, Rechtsanwältin und Notarin.

³⁸ § 204 Abs. 1 PBG-LU.

³⁹ Vgl. § 204 Abs. 2 PBG-LU.

⁴⁰ Im Sinne von Art. 836 Abs. 2 ZGB: Analog den gesetzlichen Grundpfandrechten für bestimmte Steuerforderungen, wie die liegenschaftsbezogenen Einkommens-, Gewinn-, Vermögens- oder Kapitalsteuern (§ 206 Abs. 1 StG-LU [Nr. 620]), die Handänderungssteuer (§ 19a Abs. 1 HÄStG-LU [SRL Nr. 645]), die Grundstückgewinnsteuer (§ 32 Abs. 1 GGStG-LU [SRL Nr. 647]) oder die liegenschaftsbezogene Erbschaftsteuer (§ 10 Abs. 3 EStG-LU [SRL Nr. 630]).

* * *

⁴¹ Zentralanstalt für Meteorologie und Geodynamik (ZAMG), Wien wird heisser: Klimaforschung und Städtebau untersuchen Massnahmen gegen Hitzebelastung, 18. Juni 2013 (<http://www.zamg.ac.at/cms/de/klima/news/wien-wird-heisser-klimaforschung-und-staedtebau-untersuchen-massnahmen-gegen-hitzebelastung>).