

Recht informiert.

Der Newsletter von Pfisterer Fretz Rechtsanwälte,  
Dezember 2019

### Denkmalschutz im Spannungsfeld zum verdichteten Bauen

**Grundeigentümer mit der Absicht der besseren Ausnutzung ihres bereits überbauten Baulands sind gerade in Zentrumsgebieten oft damit konfrontiert, dass bestehende Gebäude zwar baufällig aber geschützt sind und die Realisierung von Neubauten dadurch erschwert oder sogar verunmöglicht wird.**



Das Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) hat u.a. die haushälterische Nutzung des Bodens zum Ziel (Art. 1 Abs. 1 RPG). Die Siedlungsentwicklung soll nach innen gelenkt werden (Art. 1 Abs. 2 lit. a<sup>bis</sup> RPG) und es sind kompakte Siedlungen zu schaffen (Art. 1 Abs. 2 lit. b RPG). Im Weiteren verlangt das RPG, dass Massnahmen zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und der Möglichkeiten zur Verdichtung der Siedlungsfläche getroffen werden sollen (Art. 3 Abs. 3 lit. a<sup>bis</sup> RPG). Die Kantone müssen in ihren Richtplänen anordnen, wie eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen bewirkt wird (Art. 8a Abs. 1 lit. c RPG). Dem verdichteten Bauen misst das Bundesgericht hohes Gewicht zu, doch es kann in Einzelfällen mit den Interessen des Denkmalschutzes kollidieren.

Eine wichtige Rolle spielen dabei die Sachpläne des Bundes. Zu den zu berücksichtigenden Sachplänen des Bundes gehören insbesondere das Bundesinventar

der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS), das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler (BLN) und das Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz (IVS). Die kantonalen Richtpläne haben die Konzepte und Sachpläne des Bundes zu berücksichtigen (Art. 6 RPG), wodurch die Schutzanliegen der Bundesinventare auch Eingang in die Nutzungsplanung (Art. 14 ff. RPG), insbesondere in die Ausscheidung von Schutzzonen (Art. 17 Abs. 1 RPG) und in die Anordnung von anderen Schutzmassnahmen (Art. 17 Abs. 2 RPG) finden. Sind die Bundesinventare erst einmal in der Nutzungsplanung umgesetzt, so sind sie auch für Grundeigentümer verbindlich. Auf diese Weise können Schutzanliegen beispielsweise aus dem ISOS zum Stolperstein eines Bauvorhabens werden.

Während das ISOS via Richtplan und Nutzungsplanung indirekt auf ein Bauvorhaben Anwendung findet, so ist das ISOS im Einzelfall auch direkt im Baubewilligungsverfahren zu beachten. Dies ist insbesondere von Bedeutung, wenn unbestimmte Rechtsbegriffe auszulegen sind (wozu z.B. Ästhetikklauseln gehören) oder wenn Spielraum für eine Interessenabwägung besteht, weil die Bewilligungsbehörde über Ermessen verfügt (zum Ganzen [BGE 135 II 209](#), E. 2.1.). Die Baubewilligungsbehörde hat beispielsweise abzuwägen, ob die Unzumutbarkeit der Erhaltung eines sich in sehr schlechtem Zustand befindlichen Gebäudes höher zu gewichten ist als dessen durch das ISOS definierte Schutzwürdigkeit.

Gerade in den Zentrumsgebieten, wo der Bedarf an Realisierung innerer Verdichtung am grössten ist, befinden sich häufig auch die meisten schützenswerten Gebäude. So sehen sich bauwillige Grundeigentümer mit der Tatsache konfrontiert, dass alte und teilweise sogar abbruchreife Gebäude erhalten werden müssen, und die Realisierung eines Neubaus nicht möglich ist. Beim neusten Beispiel, das publik geworden ist, handelt es sich um das Friesenbergquartier in Zürich. Die bisherige, eher lockere Bebauung sollte durch eine Überbauung ersetzt werden, die den heutigen Anforderungen an die verdichtete Bauweise gerecht würde. Der Zürcher Heimatschutz reichte jedoch Beschwerde dagegen ein und fand beim Verwaltungsgericht damit Gehör. Dieses hiess die Beschwerde gut mit der Begründung, das öffentliche Interesse am Erhalt dieser Gründersiedlung sei höher zu gewichten als andere Interessen. Der Fall ist aktuell vor dem Bundesgericht hängig.

Mit dem Spannungsfeld zwischen Denkmalschutz und verdichteter Bauweise beschäftigt sich wohl bald auch das Parlament. Es wurde eine Parlamentarische

Initiative ([17.526](#)) eingereicht, wonach Artikel 6 RPG um einen Absatz 5 zu ergänzen sei. Dieser soll festhalten, dass die Bundesinventare gemäss Artikel 5 NHG bei der Erstellung der Richtpläne durch die Kantone nicht zu berücksichtigen seien bzw. Ausnahmen vorgesehen werden können, wenn öffentliche Interessen entgegenstehen. Als öffentliches Interesse gelte insbesondere die Verdichtung der Siedlungsfläche nach innen (vgl. Art. 1 RPG). Auch Artikel 4a der Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (VISOS; SR 451.12) sei entsprechend anzupassen. Die Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie des Nationalrats hat der parlamentarischen Initiative am 18. Februar 2019 bereits Folge gegeben. Am 10. Oktober 2019 hat auch die Kommission des Ständerats der Initiative zugestimmt.

Fazit:

Die mit der parlamentarischen Initiative angestrebte Anpassung des Art. 6 RPG würde dazu führen, dass dem öffentlichen Interesse der inneren Verdichtung bei der ohnehin vorzunehmenden Interessenabwägung ein stärkeres Gewicht gegeben wird. Eine entsprechende Ergänzung des Art. 6 RPG schliesse aber nach wie vor nicht aus, dass im Einzelfall die Schutzwürdigkeit eines Objekts höher gewichtet wird als das öffentliche Interesse der inneren Verdichtung. Die Vornahme einer umfassenden Interessenabwägung wäre nach wie vor Pflicht. Es würde lediglich das begründete Abweichen von einem Bundesinventar im Einzelfall erleichtert.

---