

Rechtliche Fragen des Hochhausbaues

Autor(en): **[s.n.]**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Bauen, Wohnen, Leben**

Band (Jahr): - **(1958)**

Heft 31

PDF erstellt am: **10.08.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-650982>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern. Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Rechtliche Fragen des Hochhausbaues

Vortrag von Dr. Berthold Zäch, St. Gallen, gehalten in der Schweizerischen, Vereinigung für Landesplanung

Die Aufgabe des Rechts

Die stürmische Entwicklung von Wissenschaft und Technik, die wir in unserer Generation erleben, bringt es mit sich, daß sich auch das Recht stets wieder vor neue Probleme und Aufgaben gestellt sieht. Zu diesen gehört auch das Hochhaus. Sobald die Baupolizeibehörde über ein konkretes Hochhausprojekt zu entscheiden hat, sieht sie sich unweigerlich vor die Frage gestellt: Besitze ich den notwendigen gesetzlichen Rückhalt, um ein untragbares Hochhausprojekt zu verhindern oder um einem städtebaulich wünschbaren Projekt gegen die Widerstände der mißgünstigen Nachbarschaft zum Durchbruch zu verhelfen? Damit ist bereits die grundsätzliche Aufgabe des Rechts auf dem Gebiete des Hochhausbaues skizziert: das Recht soll den zuständigen Behörden die notwendige Handhabe zu einer vernünftigen Lenkung des Hochhausbaues bieten; es soll ihnen einerseits ermöglichen, den Bau guter Hochhäuser an den dazu geeigneten Stellen gegen den unbegründeten Widerstand der Nachbarn zu bewilligen und die Erstellung schlechter Bauten entgegen dem Drängen des Bauherrn zu verhindern.

Verschiedene Wege

Zur Erreichung dieses Zweckes sind grundsätzlich verschiedene Wege möglich. Durch das *kantonale Baugesetz* können die Voraussetzungen, unter denen eine Baubewilligung für Hochhäuser erteilt wird, selbst geregelt werden, oder diese Befugnis kann – mit oder ohne kantonale rechtliche Schranken – den *Gemeinden* delegiert werden. Vorzuziehen ist wohl die zweite Lösung, welche den eigenen Wirkungskreis der Gemeinden nicht unnötigerweise einschränkt. Im Falle der Delegation der Rechtssetzungsbefugnis an die Gemeinden ist durch den Kanton auf alle Fälle zu bestimmen, daß Hochhäuser in Gemeinden ohne Bauordnungen nicht zulässig sind. Dies ist notwendig, um zu verhindern, daß in Ortschaften ohne Bauordnungen (es sind vorwiegend kleine, ländliche Gemeinden) schrankenlos Hochhäuser erstellt werden können.

Gleichgültig, ob die nähere Regelung durch den Kanton oder die Gemeinde erfolgt, können die Voraussetzungen des Hochhausbaues *generell* umschrieben werden, oder es kann bestimmt werden, daß Hochhäuser nur auf Grund eines im *Einzelfall* aufzustellenden Quartierplanes mit entsprechenden besonderen Vorschriften gebaut werden dürfen.

In formeller Hinsicht ist die Frage zu regeln, ob die *Baubewilligung* durch den Kanton oder die Gemeinde erteilt wird (im letzteren Fall eventuell unter Vorbehalt der kantonalen Genehmigung) und ob allfällige besondere Verfahrensvorschriften einzuführen sind.

Eine weitere Alternative betrifft die Frage, ob die Baubewilligung in Form einer Ausnahmebewilligung zu erteilen sei oder ob dem Grundeigentümer bei Erfüllung der gesetzlichen Voraussetzungen ein Rechtsanspruch auf Erteilung der Baubewilligung zustehen soll. In dieser Beziehung ist der zweiten Lösung, nämlich der grundsätzlichen gesetzlichen Umschreibung der Voraussetzungen eines Hochhauses im Interesse der Rechtssicherheit unbedingt der Vorzug zu geben. Diese Voraussetzungen können generell lauten, wie zum Beispiel: Die Errichtung von Gebäuden, deren Höhe oder Geschoszahl die in der Bauordnung fest-

gesetzten Grenzen übersteigt, ist nur zu bewilligen, sofern sie sich an ihrem Standort städtebaulich und landschaftlich einfügen, keine polizeilichen Hindernisse im Weg stehen und die Umgebung nicht wesentlich benachteiligt wird. Diese Formulierung schließt sich an die Formulierung von § 148 des zürcherischen Baugesetzes in der Fassung vom 8. April 1956 an. Entschieden abzulehnen ist jedoch die im zürcherischen Baugesetz enthaltene Klausel, daß das aus den Bauvorschriften sich ergebende Maß der Ausnützung des Baugrundes durch solche Gebäude nicht überschritten werden darf. Sofern die normalerweise mit der intensiveren Bodennutzung verbundenen Nachteile durch sorgfältige Planung ausgeglichen werden und sofern demnach weder städtebauliche noch ästhetische noch polizeiliche Hindernisse vorliegen und die Nachbarschaft nicht wesentlich beeinträchtigt wird, besteht keine Veranlassung,

die private Baufreiheit

lediglich um der Beschränkung willen einzuschränken. Der Kanton sollte im Baugesetz den Grundsatz aufstellen, daß Hochhäuser nur bewilligt werden dürfen, sofern sie sich an ihrem Standort städtebaulich und landschaftlich einfügen, keine polizeilichen Hindernisse im Weg stehen und die Umgebung nicht wesentlich benachteiligt wird. Die allfällige nähere Ausführung dieser Vorschrift durch Ueberbauungs- und Quartierpläne sowie die Erteilung oder Verweigerung der Baubewilligung wäre Sache der Gemeinde unter Wahrung des Rekursrechtes sowohl des Bauherrn wie der Nachbarn an den Regierungsrat.

Hochhaus und Rechtsgleichheit

Da ist vor allem der in Art. 4 der Schweizerischen Bundesverfassung verankerte *Grundsatz der Rechtsgleichheit* von Bedeutung.

Nach übereinstimmender Auffassung von Rechtslehre und Gerichtspraxis verletzt die rechtsetzende Behörde nur dann das Prinzip der Rechtsgleichheit, wenn sie *gleichartige* Tatbestände verschieden behandelt oder *sachlich nicht gerechtfertigte* Unterscheidungen macht (materielle Rechtsgleichheit). Die rechtsanwendende Behörde verletzt diesen Grundsatz, wenn sie sich zur Anordnung von Baubeschränkungen auf eine Vorschrift stützt, aus der sich deren Zulässigkeit nicht ergibt und ohne sachlich unhaltbare Auslegung nicht abgeleitet werden kann, ferner, wenn sie unter gleichen tatsächlichen Voraussetzungen einmal so und einmal anders entscheidet (formelle Rechtsgleichheit). Damit ist klargestellt, daß sich aus dem Prinzip der Rechtsgleichheit keineswegs ein Rechtsanspruch auf ein Hochhaus für jedermann ableiten läßt und daß die Behörde nicht gegen diesen Verfassungsgrundsatz verstößt, wenn sie einem Grundeigentümer an geeigneter Stelle ein Hochhaus bewilligt und einem andern an dazu ungeeigneter Stelle ein solches verweigert. Es handelt sich hier eben nicht um gleichartige Tatbestände, sondern um sachlich gerechtfertigte, auf gesetzlicher Grundlage beruhende Unterscheidungen.

Schranken der Eigentumsgarantie

Neben dem Prinzip der Rechtsgleichheit wird das öffentliche Bau-

recht beherrscht von der verfassungsmäßigen Eigentumsgarantie, die den Baubehörden und selbst dem Gesetzgeber bestimmte Schranken setzt. Immerhin ist das Privateigentum nicht absolut unantastbar, sonst wären baupolizeiliche Vorschriften überhaupt nicht möglich. Eine öffentlich-rechtliche Beschränkung des Privateigentums ist zulässig, wenn nachstehende drei Voraussetzungen miteinander erfüllt sind:

1. eine gesetzliche Grundlage (zum Beispiel Baugesetz beziehungsweise gestützt darauf aufgestellte Bauordnungen, Zonen-, oder Ueberbauungspläne);

2. ein öffentliches Interesse (zum Beispiel hygienische, polizeiliche oder städtebauliche Gründe);

3. Bezahlung einer Entschädigung, sofern der Eingriff eine bestimmte Intensität überschreitet – eine materielle Enteignung darstellt.

Bei der Beurteilung, ob eine gesetzliche Grundlage und ein genügend öffentliches Interesse vorliegen, legt sich das Bundesgericht große Zurückhaltung auf. Für die Aufrechterhaltung der angefochtenen Eigentumsbeschränkung genügt es, wenn sich die Auffassung der Gemeinde beziehungsweise des Kantons mit sachlichen Gründen, das auch wenn sie nicht die allein richtige ist. In bezug auf den dritten Punkt gilt, daß eine materielle Enteignung und damit eine Entschädigungspflicht dann gegeben ist, wenn entweder

a) ein bisher ausgeübter Gebrauch einer Sache untersagt wird oder

b) das Verbot die Benützung der Sache in außerordentlich hohem Maße eingeschränkt und dabei ein einzelner Eigentümer so getroffen wird, daß er allein ein allzu großes Opfer zugunsten der Allgemeinheit bringen müßte.

Diese Rechtslage beweist erneut die Notwendigkeit einer klaren gesetzlichen Grundlage für die Zulassung erwünschter und die Abwehr unerwünschter Hochhausprojekte. Ist diese gesetzliche Grundlage aber vorhanden, so sind seitens der Eigentumsgarantie keine wesentlichen Schwierigkeiten mehr zu erwarten. Das vom Bundesgericht verlangte öffentliche Interesse läßt sich mit städtebaulichen, ästhetischen und verkehrstechnischen Gründen ohne weiteres nachweisen. Wichtig ist, daß die Berücksichtigung aller dieser Gründe im Gesetz verankert ist. – Die Frage einer Entschädigungspflicht des Gemeinwesens gegenüber dem Bauinteressenten wegen Abweisung eines Hochhausprojektes wird sich kaum stellen, denn durch diesen Entscheid wird weder «ein bisher ausgeübter Gebrauch» des Grundstückes untersagt noch dessen Benützung «in außerordentlich hohem Maße eingeschränkt». Es liegt demnach keine materielle Enteignung vor.

Merkwürdigerweise kann nun aber eine Behörde gerade dann, wenn sie selbst die Entstehung eines Hochhauses wünscht, mit der

Eigentumsgarantie in Konflikt

kommen. Ist eine Gemeindebehörde berechtigt, zum Beispiel in einem Ueberbauungsplan vorzuschreiben, daß an einer bestimmten Stelle ein Hochhaus erstellt werden muß, das heißt keine andern Bauten als ein Hochhaus zulässig sind? Die Kompetenz der Behörde, ein Hochhaus nicht nur zuzulassen, sondern im vor-

genannten Sinne gegen den Willen des Grundeigentümers vorzuschreiben, müßte jedenfalls im kantonalen Baugesetz klar begründet werden. Ob ein solches Gesetz vom Volk angenommen würde, ist fraglich. Selbst wenn dies der Fall wäre, könnte vom Grundeigentümer vor dem Bundesgericht geltend gemacht werden, daß für einen derartigen Eingriff in das Privatrecht kein genügendes öffentliches Interesse gegeben ist, da den öffentlichen Interessen auch auf dem Wege normaler Ueberbauung entsprochen werden kann. Das Gesagte gilt jedenfalls, wenn der Bau des Hochhauses im Vergleich zu einer normalen Ueberbauung ungewöhnliche finanzielle Mittel oder den Zukauf von Nachbarliegenschaften erfordern würde.

Eine weitere Möglichkeit zum Konflikt mit der Eigentumsgarantie ist gegeben, wenn die Behörde an die Bewilligung eines Hochhauses

übersetzte Bedingungen

und Auflagen knüpft. Es ist selbstverständlich, daß die gesteigerte Höhenentwicklung einen Ausgleich durch vermehrte Grünflächen bedingt. Hier wird die Baupolizeibehörde kaum auf Schwierigkeiten stoßen. Sie wird auch entsprechende Parkmöglichkeiten auf privatem Grund für die Automobile der Hausbewohner und ihrer Zubringer verlangen können. Aber die große Zahl kinderreicher Familien läßt das Bedürfnis nach einem Kinderspielplatz und einem Kindergarten entstehen; für die Größeren wäre ein Sportplatz erwünscht. Je nach der Größe des Bauareals geht die Wunschliste weiter und endet schließlich bei der Forderung nach der Erstellung von Sportstadion, Primarschule und öffentlichem Spital zu Lasten des Bauherrn. Daß hier die Eigentumsgarantie an irgendeiner Stelle ein Halt setzen muß, ist klar. Grundsätzlich kann gesagt werden, daß die Baupolizeibehörde berechtigt ist, an die Baubewilligung diejenigen Bedingungen und Auflagen zu knüpfen, die erforderlich sind, um die durch die Besonderheiten des Hochhauses entstehenden besonderen Nachteile (bau-, gesundheits-, verkehrspolizeilicher oder ästhetischer Natur usw.) zu vermeiden. Darüber hinausgehende Wünsche können nur im Einvernehmen mit dem Bauherrn verwirklicht werden.

Hochhaus und Nachbarrecht

Ob und in welchem Umfang der Nachbar seine Interessen im öffentlich-rechtlichen Baubewilligungsverfahren zur Geltung bringen kann, hängt von der Ausgestaltung des kantonalen Verfahrens ab. Im Kanton St. Gallen wird durch die Praxis die Legitimation Dritter zur Geltendmachung aller *öffentlich-rechtlichen* Einspracheurteile (wozu auch zug von Luft, Licht und Sonne Gebäude- und Grenzabstände, Enthören) ohne weiteres anerkannt. Daneben steht dem Nachbarn für *privatrechtliche* Einspracheurteile noch das Verfahren vor dem Zivilrichter zur Verfügung. Dieses privatrechtliche Verfahren ist jedoch in seiner Wirksamkeit durch die Tatsache stark beschränkt, daß die Zivilgerichte im allgemeinen den Entzug von Luft, Licht, Sonne und Aussicht als sogenannte *negative Immissionen* nicht als übermäßige Einwirkungen im Sinne von Artikel 684 ZGB betrachten.

Etwas günstiger liegen die Verhältnisse für den Nachbarn, wenn ihm der Kanton (wie dies zum Beispiel Zürich in Artikel 154 des Einführungsgesetzes zum ZGB getan hat) ausdrücklich einen zivilrechtlichen Schutzanspruch gegen Entzug von Licht usw. verliehen hat.

Während somit die Einsprachemöglichkeit des Nachbarn auf kantonalem Boden verschieden geregelt ist, besteht Einheitlichkeit hinsichtlich der Weiterzugsmöglichkeit an das *Bundesgericht*. Das Bundesgericht steht auf dem Standpunkt, daß der Nachbar sowenig wie jeder andere Bürger zur staatsrechtlichen Beschwerde wegen ungenügender Berücksichtigung öffentlicher Bauvorschriften durch die Baupolizeibehörde befugt ist. Und zwar gilt

dies selbst dann, wenn die Behörde eine Ausnahme von der zonenmäßigen Ueberbauung bewilligte und wenn dem Nachbar im öffentlich-rechtlichen Baubewilligungsverfahren auf kantonalem Boden das Rekursrecht zusteht. Anders verhält es sich nur, wenn ein privater, nachbarrechtlicher Einsprachegrund besteht (wobei das Argument, daß die Zonenvorschriften auch im Interesse der Privaten erlassen wurden, nicht genügt) oder wenn durch die erteilte Baubewilligung die bauliche Ausnützung des Grundstückes des Nachbarn beeinträchtigt würde.

Die Tatsache, daß das Hochhaus seiner Natur nach wesentlich intensiver auf die Nachbarschaft einwirkt als die herkömmliche Bauweise, bedingt eine Verstärkung der bisherigen *Schutzbehelfe* der Nachbarn. In Betracht fällt in erster Linie eine allgemeine Vorschrift des Baugesetzes, daß ein Hochhaus nur zulässig ist, sofern die Interessen der Nachbarschaft bezüglich Belüftung, Belichtung und eventuell auch Aussicht nicht wesentlich beeinträchtigt werden (so der neue § 148 des Zürcher Baugesetzes).

Daneben sind konkrete

öffentlich-rechtliche Sicherungen

zum Beispiel über den zu wählenden minimalen Lichteinfallswinkel möglich (§ 3 der Baselstädtdischen Verordnung für den Bau von Hochhäusern vom 11. Februar 1930). Weiter fallen in Betracht der Ausbau der öffentlich-rechtlichen Einsprache- und Rekursmöglichkeiten des Nachbarn im Baubewilligungsverfahren (wie zum Beispiel St. Gallen) sowie der zivilrechtlichen Sicherungen (Weiterentwicklung von § 154 des Zürcher Einführungsgesetzes zum ZGB). Zu prüfen wäre ferner die Einführung des *Instituts des Mehrwertausgleiches*, das heißt einer wenigstens teilweisen Abschöpfung des durch eine erhöhte Bodenausnutzung erzielten Gewinnes, aus dem dann die benachteiligten Nachbarn entschädigt würden. Dabei ist allerdings zu bedenken, daß der Vorteil der größeren Bodenausnutzung in vielen Fällen durch die höheren Baukosten aufgezehrt wird. Da eine solche Regelung zudem einen Eingriff in das Bundeszivilrecht darstellt, wäre dazu die Mitwirkung des Bundesgesetzgebers erforderlich. Die Frage ist noch durchaus im Fluß.

Ein weiteres, noch unabgeklärtes Problem, das hier lediglich angetönt werden soll, liegt darin begründet, daß der Bau von Hochhäusern, besonders wo es um die

Sanierung ganzer Quartiere

geht, sowohl nach dem Umfang der in Anspruch genommenen Grundstückparzellen wie der erforderlichen Geldmittel, die Macht eines einzelnen vielfach übersteigt. Sollen die verschiedenen Grundeigentümer durch Gesetzesvorschrift zum Zusammenwirken (eventuell zum Abbruch ihrer bestehenden Gebäude und zur Beteiligung am Neubau) oder zum Zwangsverkauf ihrer Liegenschaft verpflichtet werden? Obwohl in vielen Fällen wichtige öffentliche Interessen für eine solche Lösung sprechen mögen, erweckt die Benachteiligung der Kleinen zum Vorteil der Großen Bedenken. Die gegenwärtig laufenden Bestrebungen zur Wiedereinführung des Stockwerkeigentums werden dieses Problem nicht aus der Welt schaffen, wohl aber dessen Lösung erleichtern. Das Hochhausproblem stellt nicht allein eine faszinierende architektonisch-städtebauliche Aufgabe dar, sondern bedarf zur praktischen Verwirklichung in weitem Maße der Mitarbeit des Rechts. Nur durch eine Zusammenarbeit aller beteiligten Kreise kann eine Koordination der oft auseinandergehenden Interessen und eine glückliche Lösung des Problems erreicht werden. VLP