



Die Verdichtung des bebauten Umfelds und ihr Einfluss auf den rechtlichen Verkehr
Weiterbildungsseminar der Stiftung Schweizer Notariat
vom 21. August 2017

Verkleinerung der Bauzonen: Grundsätze und Verfahren

Dr. iur. Meinrad Huser

Huser Bau- und Immobilienrecht, Zug

Lehrbeauftragter an der ETHZ sowie Dozent an der FHNW und der ZHAW



Verkleinerung der Bauzonen: Eine nicht neue gesetzliche Pflicht

Überdimensionierte Bauzonen sind zu reduzieren!

- **Gesetzlicher Auftrag an die Planungsbehörden**
- **Bestätigung / Stärkung der ständigen Rechtsprechung seit 1980 (Inkrafttreten RPG)**
- **Zur Verwirklichung des Verfassungsauftrags (Art. 74 BV)**
 - **zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens**
 - **geordnete Besiedlung des Landes**



Kernfragen und Vorgehen

Kernfragen

- **Wann sind Bauzonen überdimensioniert?**
= Frage der Berechnungsweise
- **Welche Planungsbehörden sind angesprochen?**
= Frage nach dem Verfahren
- **Was hat der Grundeigentümer mit der Reduktion zu tun?**
= Frage nach der Entschädigung



Kernfragen und Vorgehen

Vorgehen

- **Bauzonengrösse und Reduktionsbedarf vor dem RPG**
- **Ansätze im RPG 1980**
- **Neue Grundsätze und Handlungsinstrumente mit dem revidierten RPG?**
- **Verfahren: Bauzonengrösse festlegen – Richtplan anpassen - Nutzungszonen ändern**
- **Rechte der Grundeigentümer – neue Voraussetzungen der Entschädigung?**



Vor dem Raumplanungsgesetz – mit dem RPG 1980





Vor dem Raumplanungsgesetz

Grösse/Reduktion der Baugebiete kaum Thema

- **Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet mit wenig Bedeutung bei den kantonalen Baugesetze**
- **Erste Ansätze im Gewässerschutzgesetz (1971): Grösse des Baugebiets ergibt sich aus dem generellen Kanalisationsprojekt**
- **Neue Vorgaben durch Verfassungsauftrag mit den Bodenrechtsartikeln 1969 (Eigentumsgarantie 26 BV, Raumplanung 75 BV)**



Raumplanungsgesetz 1980

Verfassungsauftrag (75 BV)

- **Trennungsgedanke wird zum Verfassungsgrundsatz**
- **umgesetzt im RPG 1980 unter Motto: «Vom generellen Kanalisationsprojekt zu den Nutzungszonen»**
 - **Bauzonen mit zeitlichem Horizont (Bedarf für 15 Jahre) und**
 - **umfassender Interessenabwägung**
 - **Bestimmen der Siedlungsgebiete, innerhalb deren Bauzonen ausgeschieden werden können**
 - **Erfordernis der Verkleinerung überdimensionierter Bauzone um RPG-konform zu sein**



Raumplanungsgesetz 1980

Grösse/Reduktion der Baugebiete

- **Bedarf für 15 Jahre – keine Berechnungsvorgaben**
- **Siedlungsdruck → Vergrößerung der Bauzonen**
- **Kontrolle nur bei Anfechtung neuer Einzonungen**
- **Kaum politischer Wille zur Reduktion grosser Bauzonen - Gefahren wegen Entschädigungsforderungen**
- **Gemeindeautonomie: keine regionale Sicht**



Vor der Revision des Raumplanungsgesetzes

Landverbrauch / Landversiegelung

- Beschleunigung des Landverbrauchs (pro Sekunde wird ein Quadratmeter überbaut)
- Zahnloser Sachplan FFF – keine Einschränkung der Siedlungsauehnung

Sinneswandel nach erfolgreichen Initiativen zum Schutz der Landschaft (Bund, ZH)

=> Revision RPG 2012 – mit Reduktionspflicht



Grundsätze nach der Revision des Raumplanungsgesetzes





Grundsätze nach der Revision des Raumplanungsgesetzes

Verdichten / Siedlungsentwicklung nach innen

- **Massnahmen vor der Erweiterung der Bauzonen**
 - **Bessere Nutzung brachliegender/ungenügend genutzter Flächen in Bauzonen (3 Abs. 3 lit. abis RPG)**
 - **Steuerung der Siedlungsentwicklung nach innen (1 Abs. 2 abis RPG)**
 - **Keine Zuweisung zur Bauzone, solange Überbauung innert 15 Jahren nicht erforderlich und nicht gesichert (15 Abs. 4 lit. d RPG)**
 -

=> Förderung der Verfügbarkeit des Baulandes



Grundsätze nach der Revision des Raumplanungsgesetzes

Verdichtung / Siedlungsentwicklung nach innen

- **Förderung der Verfügbarkeit von Bauland (Art. 15a RPG)**
 - **Gemäss kantonalem/kommunalem Recht**
 - **Baulandumlegungen (Abs. 1): für Flächen, die für die zonenkonforme Nutzung wenig geeignet sind**
 - **Massnahmen zur Stärkung des Überbauungswillens: Abschluss verwaltungsrechtlicher Verträge, bedingte Einzonung**
 - **Pflicht zur Überbauung innert bestimmter Frist + Massnahmen bei unbenutztem Fristablauf (Abs. 2), wie gesetzliches Kaufsrecht der Gemeinde**



Grundsätze nach der Revision des Raumplanungsgesetzes

Verkleinerung zu grosser Bauzonen (15 Abs. 2 RPG)

- **Keine neuen Grössenvorgaben, aber Pflicht zu gesetzmässigem Handeln!**
- **Vorschlag im Ständerat**
- **Die Reduktion der Bauzonen**
 - **zentrales Anliegen RPG-Revision;**
 - **wichtiger Grund für die Überprüfung von Nutzungsplänen (BGer)**
 - **Setzt Feststellen der zulässigen Bauzonengrösse voraus!**



Grundsätze nach der Revision des Raumplanungsgesetzes

Verkleinerung übergrosser Bauzonen

- **Feststellen** der (richtigen) Bauzonengrösse:
 - Vergleich des voraussichtlichen Bedarfs innert 15 Jahren und der Reserven
 - kantonale Auslastung der Wohn-, Misch- und Zentrumszonen als Mass für korrekte Dimensionierung im Kanton
 - Berechnungsmethodik nach den technischen Richtlinien (30a RPV)
 - Abstellen auf Wachstumsannahmen des Bundesamtes für Statistik
 - Massnahmen nach Auslastungsgrad
 - Kantone mit $< 100\%$ Auslastung in 15 Jahren gemäss TRB
 - Kantone mit $< 95\%$ Auslastung in 15 Jahren gemäss TRB



Grundsätze nach der Revision des Raumplanungsgesetzes

Verkleinerung übergrosser Bauzonen

- **Ergebnis:**
 - (richtige) Bauzonengrösse im Richtplan
 - Überprüfbarkeit
 - Anordnen von Massnahmen



Verfahren: Richtplananpassung, Zonenreduktion, Umsetzung





Verfahren: Richtplananpassung, Zonenreduktion, Umsetzung

Grundsätze

- enge Zusammenarbeit der Planung zwischen Gemeinden, Kanton und dem Bund
- Zentrales Planungsinstrument = **Richtplan**
 - Planungsverantwortung des Kantons
 - Kontrolle durch den Bund im Rahmen der Richtplangenehmigung
- Zeitgerechte Umsetzung > kurze Übergangsfrist und Einzonungsmoratorium



Verfahren: Richtplananpassung, Zonenreduktion, Umsetzung

Verkleinerungspflicht im Richtplan

- **Vornutzungsplan (8a RPG) => Kantone legen u.a. fest:**
 - wie gross die Siedlungsfläche insgesamt ist und wie sie im Kanton verteilt sein soll;
 - wie sichergestellt wird, dass die Bauzonen den Anforderungen von 15 RPG entsprechen
 - Nach welchen **Massnahmen überdimensionierte Bauzonen reduziert** werden (15 Abs. 2 RPG und 5a Abs. 4 RPV).
- **Unterschied zwischen Siedlungsgebiet (Vornutzungsplan) und Bauzonengrösse (Nutzungsplan)!**



Verfahren: Richtplananpassung, Zonenreduktion, Umsetzung

Verkleinerungspflicht im Richtplan

- **Richtpläne sind**
 - an 8 und 8a des RPG 2012 anzupassen
 - innert bestimmter Frist
- **Kontrolle der RPG-Konformität durch den Bund**
 - Im Rahmen der Genehmigung des Richtplans
 - Kantonale Berechnung der Auslastung gemäss TRB wird bei Anpassung des Richtplans nach Plausibilität geprüft



Grundsätze nach der Revision des Raumplanungsgesetzes

Massnahmen bei zu grossen Bauzonen (5a Abs. 2 RPV)

- **Kantone mit $< 100\%$ Auslastung zeigen, wie + innerhalb welcher Frist sie die Vorgaben von 15 RPG erfüllen können.**
- **Kantone $< 95\%$ Auslastung müssen Vorgaben machen, um die Bauzonen insgesamt zu verkleinern)**



Grundsätze nach der Revision des Raumplanungsgesetzes

Zusätzliche Massnahmen (5a Abs. 4 RPV)

- **Kantone zeigen auf, mit welchen Massnahmen und innerhalb welcher Frist sie die Anforderungen an RPG-konforme Bauzonen erreichen (5a Abs. 4 RPV)**
- **kantonales Rückzonungsprogramm bei schwacher Auslastung (< 95 %)**



Verfahren: Richtplananpassung, Zonenreduktion, Umsetzung

Richtplan **erteilt Aufträge** (5a Abs. 3 RPV), an Gemeinden / kantonale Fachstellen

- die nötig sind, um Flächen für Rückzonung planungsrechtlich vor (weiterer) Überbauung frei zu halten (lit. c)
- um **Ersatzvornahme** vorzunehmen, wenn Gemeinde fünf Jahre nach Festlegung die planungsrechtlichen Massnahmen, keine Umsetzung beschlossen hat (lit. d RPV).



Verfahren: Richtplananpassung, Zonenreduktion, Umsetzung

Frist zur Anpassung des Richtplans (38a RPG)

- **fünf Jahren nach Inkrafttreten => bis am 1. Mai 2019**
- **Keine Vergrößerung der rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonenfläche bis zur Genehmigung durch Bundesrat – Einzonungen sind zu kompensieren**
- **Nach dem 1. Mai 2019: Ausscheidung neuer Bauzonen = unzulässig, sofern Richtplangenehmigung fehlt - Bauzonenmoratorium**



Verfahren: Richtplananpassung, Zonenreduktion, Umsetzung

Dauer der Anpassung (38a RPG)

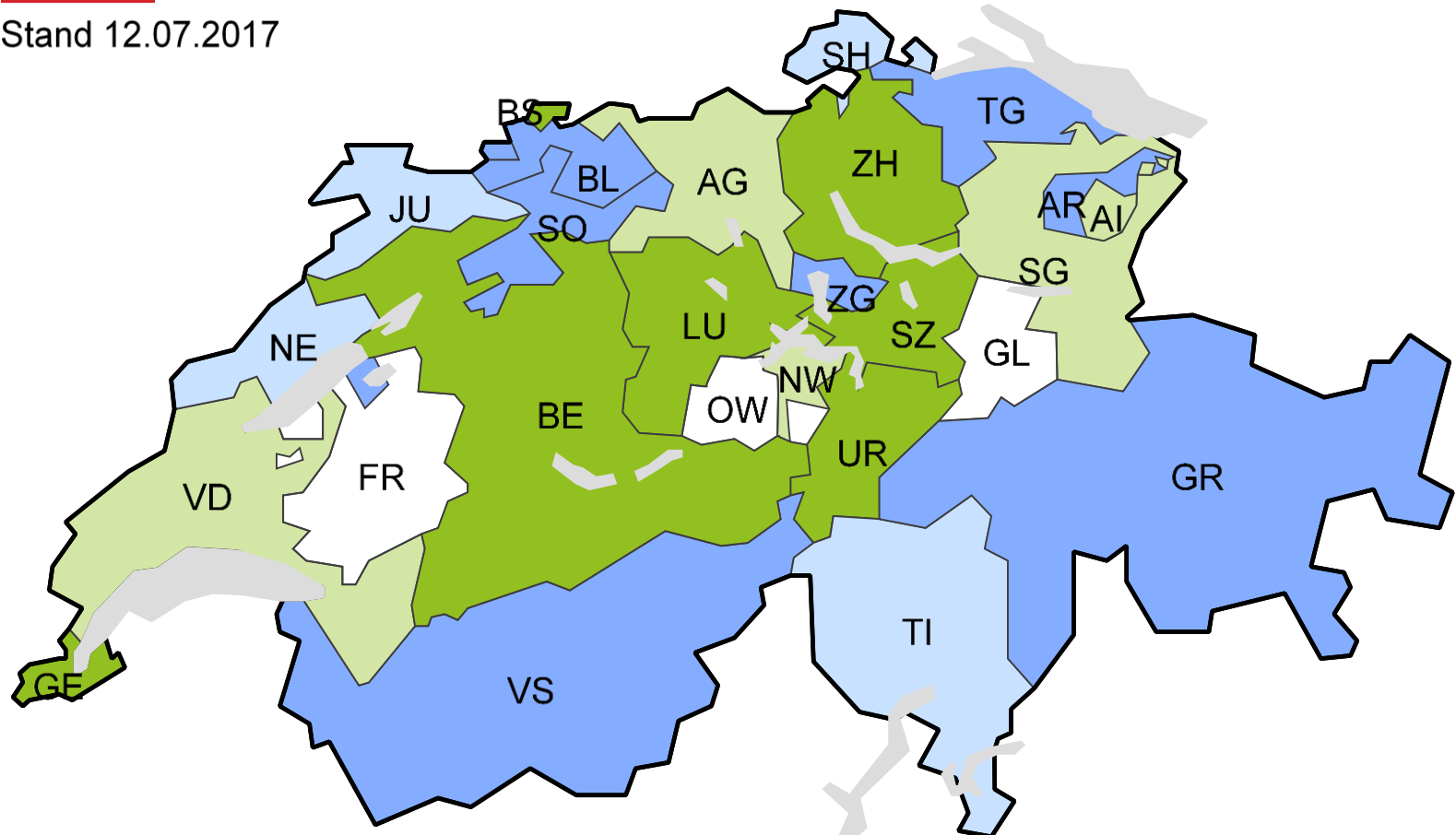
- **Während der Anpassungsphase Sicherung der bestehenden Verhältnisse durch**
 - **Planungszonen (27 RPG), evtl. durch Kanton erlassen (52a Abs. 3 RPV) >**
 - **bis zur Genehmigung des Richtplans (5a Abs. 3 lit. c RPV).**
- **Anschliessend – Anpassung der Nutzungsplanung**
 - **ohne weitere Frist**
 - **immerhin: Ersatzvornahme durch Kanton, wenn kein kommunaler Umsetzungsbeschluss innerhalb der Richtplanvorgaben (5a Abs. 3 lit. d RPV)**



Anpassung der Richtpläne an RPG 2012 gemäss Angaben des ARE



Stand 12.07.2017



- Richtplan genehmigt
- Richtplan in Prüfung
- Richtplan Vorprüfung abgeschlossen
- Richtplan in Vorprüfung
- Richtplan in Erarbeitung



Verfahren: Richtplananpassung, Zonenreduktion, Umsetzung

Richtplan und Nutzungsplanung

- **Umsetzung der Richtplanvorgaben und der Anweisungen**
- **Nutzungsplanung mit den formellen Anforderungen**
 - **Planung als umfassende Interessenabwägung (3 RPV) bei Berücksichtigung der Richtplanvorgaben**
 - **Information und Mitwirkung der Bevölkerung**
 - **Beschwerderechte usw.**
 - **Genehmigung durch eine kantonale Stelle**



Verfahren: Richtplananpassung, Zonenreduktion, Umsetzung

Spezielle Vorgaben in der Nutzungsplanung

- **Bestimmen des Umfangs der Nutzungszonen ggf. deren örtliche Lage = kantonale Aufgabe**
- **Umsetzung des revidierten RPG erfordert auch neue Grundlagen im kantonalen Gesetz**
- **Richtplananpassungen und Bau- und Planungsgesetze in den Kantonen sind in Diskussion**
- **erste Beispiele sind bekannt**



Verfahren: Richtplananpassung, Zonenreduktion, Umsetzung

Umsetzung Baugesetz des Kantons Aargau

§ 170 Abs. 2

- Die Gemeinden können Grundstücke, die zur Anpassung an das RPG von der Bauzone ausgeschlossen werden müssen, in eine **Übergangszone** einweisen, wenn sie nicht aus überwiegenden Interessen einer andern Zone zuzuordnen sind.
- Bauten und Anlagen sind **nur nach Art. 24 RPG** zulässig.
- Die Eigentümer können frühestens 10 Jahre nach der Genehmigung des allgemeinen Nutzungsplans eine Überprüfung der Zoneneinteilung verlangen.



Verfahren: Richtplananpassung, Zonenreduktion, Umsetzung

Umsetzung PBG des Kantons Uri

-> Umfassende Vorgaben im Richtplan für Rückzonungen,

-> plus folgende gesetzliche Regelung:

§ 10 abs. 5

Der Regierungsrat kann **den Gemeinden eine angemessene Frist** setzen, innert welcher sie den Richtplan in der gemeindlichen Nutzungsplanung umzusetzen haben.

§ 57 Abs. 2

Der Regierungsrat kann anstelle und auf Kosten der Gemeinde eine **Planungszone** verfügen, wenn die Gemeinde trotz Aufforderung ihre Nutzungsordnung **nicht** innert angemessener Frist den **Anforderungen des übergeordneten Rechts anpasst**.



Verfahren: Richtplananpassung, Zonenreduktion, Umsetzung

Umsetzung Ausführungsgesetz zum RPG (Wallis)

Art. 14 Abs. 1bis / 14ter

Um den Vorgaben von Artikel 15 RPG nachzukommen, kann die Gemeinde Gebiete der Bauzone, welche sich innerhalb des Siedlungsgebietes im Sinne von Artikel 21 Absatz 2 kRPG befinden, **einer zweiten Erschliessungsetappe zuweisen**.

Diese Gebiete dürfen erst zu einem späteren Zeitpunkt erschlossen werden und unterliegen einem **Bauverbot**.

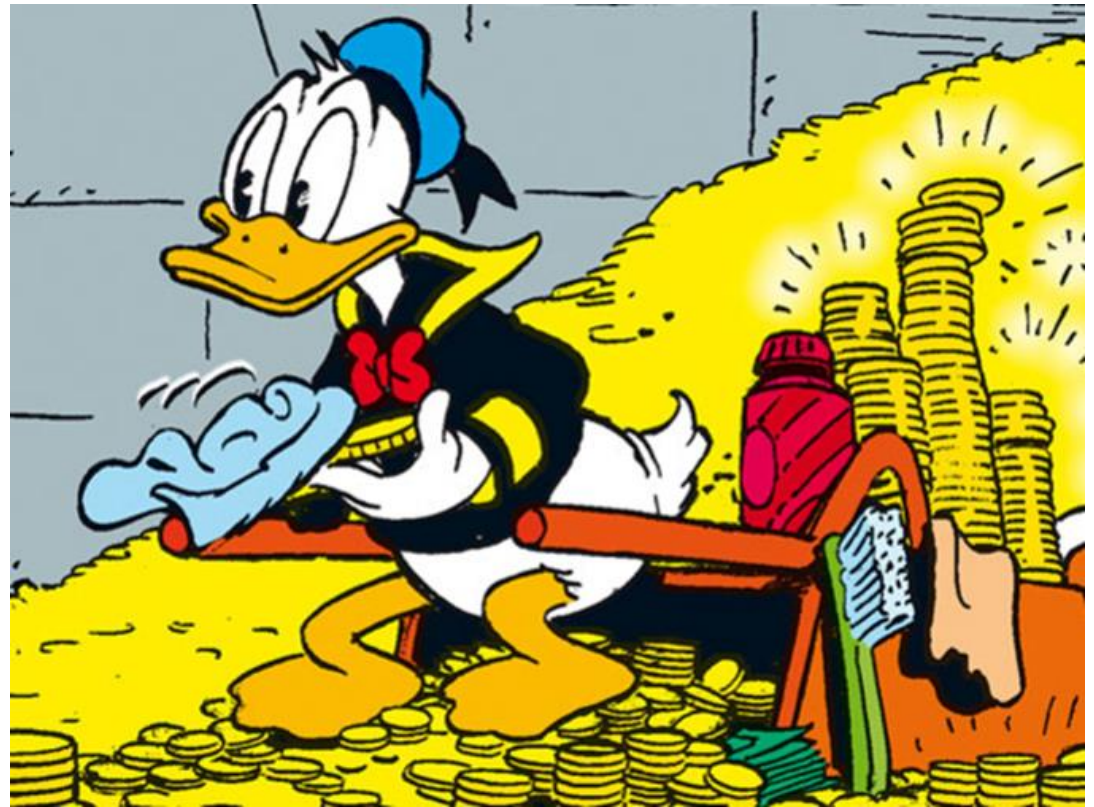
Bei nachgewiesenem Bedarf können die Gebiete der zweiten Erschliessungsetappe in die erste Erschliessungsetappe überführt werden.

Beachte: Unterschied zwischen Siedlungsgebiet (im Richtplan) und Bauzone (im Nutzungsplan)!



Verkleinerung der Bauzonen – Entschädigung für Grundeigentümer?

**Finanzielle Folgen
der
Rückzonungen?**





Verkleinerung der Bauzonen - Entschädigung für Grundeigentümer?

Rückzonung als materielle Enteignung?

- **Verkleinerung der Bauzonen = Änderung der Grundstücksnutzung**
- **Rück- bzw. Auszonung > erheblicher Wertverlust des Grundstücks => materielle Enteignung (5 Abs. 2 RPG)?**
- **Keine zusätzliche Regeln im RPG 2012**
- **Entschädigung, wenn Eigentumsbeschränkung einer Enteignung gleichkommt (26 Abs. 2 BV)**
- **Entschädigung als Hindernis für Rückzonung?**



Verkleinerung der Bauzonen - Entschädigung für Grundeigentümer?

Rückzonung als materielle Enteignung?

- Enteignung bei schwerem Eingriff oder Sonderopfer
- **Schwerer Eingriff:** Eine in naher Zukunft sehr wahrscheinliche Nutzung wird untersagt, verunmöglicht oder in besonders wichtiger Weise beschränkt (Intensität ist unzumutbar).
- **Sonderopfer:** Eingriff an sich nicht besonders schwer, trifft aber einen Eigentümer, dem die Last, die er für die Allgemeinheit erbringt, nicht zumutbar ist



Verkleinerung der Bauzonen - Entschädigung für Grundeigentümer?

Entschädigung wegen materieller Enteignung?

- **In beiden Fällen:** Entschädigung nur, wenn beabsichtigte künftige Nutzung mit hinreichender Wahrscheinlichkeit bzw. die Berechtigung zum Bauen in naher Zukunft mit hoher Wahrscheinlichkeit hätte realisiert werden können
- Kantone können Entschädigung auch bei weniger schweren Einschränkungen vorsehen: «Wenn keine Entschädigung gemäss Absatz 1 geschuldet ist, wird in jedem Fall eine Entschädigung im Falle der Rückzonung von erschlossenen Bauzonen vorgesehen. Sie entspricht dem von der Gemeinde einkassierten Erschliessungsmehrwert.» (10k Abs. 2 kRPG)



Verkleinerung der Bauzonen - Entschädigung für Grundeigentümer?

Vorschläge zur Verhinderung von Entschädigungen

- **Rechtsprechung zu «Nichteinzonung – Auszonung»**
 - **Wurde vom Bundesgericht in bisheriger Rechtsprechung strikte auf erstmalige Ausscheidung RPG-konformer Bauzonen beschränkt (BGE 131 II 728 E. 2.2)**
 - **Keine Rechtsprechung des BGer zur Reduktion des Baugebietes nach RPG 2012**
 - **Vorschlag: Rechtsprechung bei Reduktion nach 15 Abs. 2 RPG 2012 anwenden, weil Bauzonen nicht RPG-konform.**



Verkleinerung der Bauzonen - Entschädigung für Grundeigentümer?

Vorschläge zur Verhinderung von Entschädigungen

- **Zu grosse Bauzonen als Folge der inneren Verdichtung? –**
 - **Verdichtung nach innen schafft neue Ausnutzung und führt u.U. dazu, dass die Bauzonen in einer Gemeinde zu gross werden**
 - **Vorschlag: Rechtsprechung zur Nichteinzonung anwenden**
 - **Begründung: Bauzonen, die seit der Geltung des RPG zu grosse waren oder mit der Verdichtung zu gross wurden, sind nicht RPG-konform**
 - **=> Keine Entschädigung**



Verkleinerung der Bauzonen - Entschädigung für Grundeigentümer?

Vorschläge zur Verhinderung von Entschädigungen

- **Auszonung nach 15 Ab. 2 RPG ohne Mehrwertabgabe bei Einzonung?**
 - Im RPG nicht geregelt
 - Gerichtliche Lückenfüllung oder bewusste Nichtregelung?
 - (mutiger) Vorschlag:
 - keine Entschädigung
 - Begründung: es ist auch nach dem allgemeinen Grundsatz keine Entschädigung geschuldet, solange keine Aufwendungen zur (baulichen) Nutzung des Grundstücks gemacht wurden



Schlussbemerkungen

Überdimensionierte Bauzonen sind zu reduzieren!



#38392266



Schlussbemerkungen

- **Kriterien und Vorgehen gemäss öffentlichem Recht**
- **Aufgabe der kantonalen Behörden, unter engem Mitwirken des Bundes, gewisse Einschränkung des kommunalen Freiraums im Nutzungsplanverfahren**
- **Kantonaler Gesetzgeber und Richtplanverantwortliche sind gefordert (Übergangsfristen)**
- **Umsetzung durch Verträge des öffentlichen Rechts oder im Enteignungsverfahren**
- **Berührungspunkte mit dem privaten Notariat?**



Schlussbemerkungen

Überdimensionierte Bauzonen sind zu reduzieren!

**Vielen Dank für die
Aufmerksamkeit**

