Zeitschrift: Werk, Bauen + Wohnen

Herausgeber: Bund Schweizer Architekten

Band: 105 (2018)

Heft: 1-2: Grands ensembles : neue Chancen für alte Riesen

Rubrik: Recht

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 31.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Bauland mobilisieren

Anforderungen an Gesetze gegen Baulandhortung

Als Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative aus dem Jahr 2008, die ein zwanzigjähriges Moratorium für Einzonungen forderte, steht seit Mai 2014 eine Änderung des Raumplanungsgesetzes in Kraft, die die Baulandreserven mobilisieren und mit der vor allem der Baulandhortung wirksam begegnet werden soll. Seither schreibt das Bundesrecht den Kantonen vor, insbesondere mit der Richtplanung sozusagen ein (die Gemeindegrenzen überschreitendes) Bauzonenmanagement zu betreiben.

Waren früher die Bauzonengrössen so zu bemessen, dass sie den in den kommenden 15 Jahren erwarteten Baulandbedarf deckten, so genügt das jetzt nicht mehr: Neueinzonungen sind zwar weiterhin auf diesen Zeithorizont auszurichten, aber sie dürfen nur erfolgen, wenn nicht nur der Bedarf aufgezeigt, sondern einerseits die Reserven ausgeschöpft sind und anderseits die tatsächliche Überbauung auch gesichert wird.

Einzonungen nur noch über konkrete Projekte?

In der Tendenz dürfte das dazu führen, dass Neueinzonungen nur noch über konkrete Projekte zu erreichen sein werden.

Die Absicherung der Ausführung kann beispielsweise über verwaltungsrechtliche Verträge erfolgen, die zu ihrer Durchsetzung Sanktionen vorsehen. Zuvorderst stehen dafür ein Kaufsrecht des Gemeinwesens, die Verpflichtung zur Veräusserung an Baufähige, die Enteignung oder der Rückfall in die Nichtbauzone. Dabei handelt es sich um schwere Eingriffe in die Eigentumsfreiheit, die deshalb einerseits einer klaren gesetzlichen Grundlage bedürfen und andererseits nur in den Schranken der Verhältnismässigkeit erfolgen dürfen.

Die Verhältnismässigkeit bedeutet auf der einen Seite, dass mildere Sanktionen gewählt werden müssen, wenn diese möglich und zielführend sind, anderseits, dass sie – wenn unausweichlich – geeignet sind, das Ziel zu erreichen. So nützt beispielsweise in einer finanzschwachen Gemeinde ein Kaufsrecht nichts, weil es nicht ausgeübt werden könnte. In solchen Fällen könnte eine progressive Verkehrswertbesteuerung des Baulandes oder die direkte Fälligkeit einer Mehrwertabgabe infolge einer Ein- oder Aufzonung Anreiz für eine Bebauung schaffen.

Spielraum bei den Durchsetzungsinstrumenten

Das Raumplanungsgesetz verpflichtet die Kantone zwar, in der vorgegebenen Richtung gesetzgeberisch tätig zu werden, es lässt ihnen aber einen weiten Spielraum in der Umsetzung und der Wahl der Mittel aus einem breiten, nicht abgeschlos-

senen Sortiment von Instrumenten.[1] Raumplanerisch erwünscht ist etwa das Forcieren der inneren Verdichtung, was aber nicht bereits das Bundesrecht vorschreibt. Den Kantonen bleibt es möglich, dafür gesetzliche Grundlagen zu schaffen. Vom Bund vorgeschrieben ist aber etwa, dass die Kantone den Gemeinden das Recht verschaffen müssen, eine Bauverpflichtung statuieren und zur Erfüllung dieser Pflicht Fristen ansetzen zu können. Im Visier sind Grundstücke, die in Spekulationsabsicht unbebaut bleiben. Aber auch das Reservieren von Bauland für Nachkommen soll künftig der zwingenden Mobilisierung weichen, im Unterschied zum Erhalt angemessener Reserven für Betriebserweiterungen.

Mit dem vorgegebenen Spielraum ist es im Gesetz angelegt, dass es sich erst in der Umsetzung, das heisst aber auch: mit der Rechtsprechung entwickelt und konkretisiert. Kürzlich hat sich das Bundesgericht mit der auf der Gesetzesnovelle beruhenden Umsetzung im Kanton Freiburg auseinander gesetzt (1C_222/2016). Angefochten war die Bestimmung, dass dem Kanton über Grundstücke in Arbeitszonen, die nicht innert 10 Jahren bestimmungsgemäss überbaut und verwendet werden, ein Kaufsrecht (zum Verkehrswert) zusteht. Bleiben sie 15 Jahre lang unüberbaut, kann eine Rück- oder Umzonung in Frage kommen (Art. 46 Abs. 2 Raumplanungs- und Baugesetz). Die Rekurrierenden, darunter eine Gemeinde, monierten, eine Baupflicht dürfe nicht auf eine Zone beschränkt werden, das Kaufsrecht dürfe nicht dem Kanton, sondern müsse der Gemeinde zustehen, und die 10-jährige Frist sei zu lang, weil zu ihr noch die Zeit der nötigen kantonalen Richtplanrevision hinzuzurechnen wäre.

Der Kanton stellte sich auf den Standpunkt, das statuierte Kaufsrecht sei nur eines unter vielen Mobilisierungsinstrumenten. Einerseits könnten die Gemeinden in öffentlich-rechtlichen Verträgen ihrerseits Kaufsrechte vorsehen, anderseits sehe das kantonale Recht noch weitere Massnahmen vor (die automatische Rückzonung, die Mehrwertabgabe, vorgezogene Anschlussgebühren, ein Enteignungsrecht). Das Bundesrecht schreibe keine Fristen vor.

Das Bundesgericht resümiert einlässlich die Gesetzesrevision und deren Zielsetzung und betont, dass den Kantonen mit dem revidierten Art. 15 RPG und dem neuen Art. 15a RPG nicht nur die Möglichkeit eingeräumt, sondern die Pflicht auferlegt worden ist, alle notwendigen Massnahmen zu treffen, um die Mobilisierung des Baulandes zu fördern und die Baulandhortung zu unterbinden («un mandat législatif impératif»). Es hält es jedoch für zulässig, dass der Kanton das Kaufsrecht für sich selbst in Anspruch nimmt (und nicht den Gemeinden überlässt), hingegen für unzulässig, dieses Kaufsrecht nur bezogen auf einen Zonentyp zu statuieren: Die Baupflicht, die erforderliche Fristansetzung bei Untätigkeit und die Sanktionen bei unbenutztem Verstreichenlassen der Frist müssen in allen Bauzonen in gleichem Mass gelten. Zudem fehlt in der kantonalen Regelung die Pflicht und Möglichkeit, eine Frist anzusetzen, innert der eine Überbauung erfolgen muss.

Präzisierung notwendig

Die vom Kanton Freiburg angerufenen weiteren Massnahmen beurteilt das Bundesgericht als zu wenig spezifiziert und sicher, als dass damit die unzureichende Legiferierung der Bauverpflichtung (mit dem Kaufsrecht als möglicher Sanktion) aufgewogen werden könnte. Um aber eine sozusagen überschiessende Lücke in der Gesetzgebung zu vermeiden – denn die angefochtene Regelung ist nach dem Urteil des Bundesgerichtes zwar unzureichend, ihre Nichtanwendung könnte aber mehr Schaden anrichten als deren temporärer Legalitätsmangel – hat es das Gesetz nicht aufgehoben, sondern zur Nachbesserung an den Kanton zurückgewiesen.
— *Dominik Bachmann*

1 Vgl. zu den unterschiedlichen kantonalen Normen die Übersichtstabelle des Verbands VLP/ASPAN: www.vlp-aspan.ch/de/themen/baulandmobilisierung