Privatisierung der Baulandumlegung?

Autor(en): **Siegrist, Michael**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Ingenieur und Architekt**

Band (Jahr): **118 (2000)**

Heft 8

PDF erstellt am: **19.03.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-79881

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.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Michael Siegrist, Adligenswil

Privatisierung der Baulandumlegung?

Am Beispiel des Kantons Zürich wird dargestellt, dass privatrechtlich durchgeführte Baulandumlegungen gegenüber den öffentlichrechtlichen Verfahren nur in besonderen Fällen von Vorteil sind.

Nach Art. 20 Raumplanungsgesetz (RPG) können Landumlegungen von Amtes wegen angeordnet und auch durchgeführt werden, wenn Nutzungspläne dies erfordern. Der Bund hat jedoch keine weiteren rechtlichen - insbesondere verfahrensrechtlichen - Bestimmungen für Landumlegungen im Baugebiet erlassen. Auch gemäss Art. 11 Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG) und Art. 703, Abs. 3, Zivilgesetzbuch (ZGB) wird die Regelung von Baulandumlegungen an die Kantone delegiert.

Der Kanton Zürich hat in seinem Planungs- und Baugesetz (PBG) und in der Verordnung über den Quartierplan (QPV) die Landumlegungen im Baugebiet formell und materiell schon seit vielen Jahrzehnten sehr umfassend geregelt. Es können dabei folgende Landneuordnungsverfahren unterschieden werden:

- amtlicher Quartierplan (QP) gemäss §§ 123 ff PBG
- privater Quartierplan, gestützt auf § 130 Abs. 1 PBG
- Teil-Quartierplan im Sinne von § 123 Abs. 2 PBG (nur einzelne Massnahmen erforderlich)
- Grenzbereinigung gem. §§ 178 ff PBG (nur Änderung der Parzellengrenzen)
- Gebietssanierung gemäss §§ 186 ff PBG (Erneuerung von Ortsteilen im öffentlichen Interesse)

Grundsätzlich ist es jedoch auch möglich, eine Landumlegung in weit «privaterer» Form, gestützt auf Bestimmungen des ZGB und des Obligationenrechts (OR), durchzuführen als:

- «superprivater» Landumlegungs- und Erschliessungsvertrag (LU-E-Vertrag)

Die Erstellung der Erschliessungsanlagen allein kann an sich, gestützt auf Art. 691 ZGB (Durchleitungen) und Art. 694 ZGB (Notweg), rein privatrechtlich durchgeführt werden, was aber nur für einzelne Grundstücke zweckmässig ist.

Mit all diesen Verfahren wird angestrebt, eine der planungs- und baurechtlichen Ordnung entsprechende Nutzung zu ermöglichen; in aller Regel bedeutet dies, überbaubare Parzellenformen zu schaffen sowie diese Parzellen zu erschliessen.

Das amtliche Quartierplanverfahren

Im amtlichen QP-Verfahren wird der QP vom Gemeinderat aufgestellt, in grösseren Gemeinden wird oft eine QP-Kommission gebildet. Meist wird die materielle Ausarbeitung des QP einem privaten Planungs- oder Ingenieurbüro übertragen. Der Ablauf des Verfahrens ist gemäss §§ 147 ff PBG klar vorgegeben (Bild 1).

Materiell sind je nach Situation verschiedenste Aspekte zu regeln: Perimeterabgrenzung, Erfassung des alten Bestands und Bewertung, Verkehrserschliessung, Landbeschaffung für öffentliche Zwecke und für die Quartiererschliessung, Parzellenarrondierung/Neuzuteilung und Geldausgleich, Baulinien, Entwässerung/Abwassererschliessung, Wasser- und Stromerschliessung, Kostenverlegung, Bereinigung der dinglichen Rechte, Gestaltung, Altlastensanierung, Lärmschutz usw.

Das private Quartierplanverfahren

Wird das Gesuch um Verfahrenseinleitung von allen Grundeigentümern des Beizugsgebiets gemeinsam gestellt, kann ihnen der Gemeinderat mit dem Einleitungsbeschluss auf ihr Begehren die Aufstellung des QP überlassen (§ 160a PBG); sie können natürlich ein geeignetes Planungs- oder Ingenieurbüro beiziehen. Der aufgestellte QP bedarf der Zustimmung aller Grundeigentümer. Wegen dieser strengen Voraussetzungen kommt dieses Verfahren jedoch kaum zur Anwendung.

Der private Landumlegungs- und Erschliessungsvertrag

Träger eines privatrechtl. LU-E-Vertrags sind die beteiligten Grundeigentümer. Sie ziehen mit Vorteil ein geeignetes Planungs- oder Ingenieurbüro oder einen Juristen bei. Die Zustimmung des Gemeinderats ist in der Regel erforderlich, wenn mit dem Vertrag die Verhältnisse so geändert werden sollen, dass öffentlichrechtliche Bestimmungen tangiert sind. Z.B. dürfen gemäss § 228 PBG durch die Unterteilung von Grundstücken keine den Bauvorschriften widersprechende Verhältnisse geschaffen werden. Mit der Zustimmung gehen auch die entsprechenden Anschlussbewilligungen an die öffentlichen Anlagen einher. Der Ablauf zur Erstellung des Vertrags ist frei, es braucht jedoch wie bei jedem Vertrag die übereinstimmende Willensäusserung der beteiligten Grundeigentümer. Damit der Vertrag rechtsgültig wird, ist er öffentlich zu beurkunden und grundbuchamtlich zu vollziehen.

In materieller Hinsicht herrscht eigentlich Vertragsfreiheit; es können also analoge Bestimmungen wie in einem amtlichen QP-Verfahren aufgestellt werden, es können aber auch darüber hinausgehende oder abweichende Regelungen getroffen werden wie z.B.:

- Vertragsparteien, -bestandteile, -zweck, -grundlagen (rechtliche und planerische Grundlagen)
- käuflicher Erwerb von einzelnen Flächen
- Nachweis jeder einzelnen abzutauschenden Teilfläche für die Parzellengrenzmutation
- Zeitpunkt des Übergangs von Nutzen und Gefahren am Neubestand
- Mängelgewährleistung bzw. deren Ausschluss
- Trägerschaft für den Bau der Erschliessunganlagen
- Gegenseitige Verpflichtung zur Mitwirkung an einem Gestaltungsplan
- Gegenseitiger Verzicht auf das Einreichen von Rekursen im Baubewilligungsverfahren
- Vertragsvollzug erst bei Bewilligung eines bestimmten Bauprojekts
- Ausschluss einer Grundsteuerpflicht (privatrechtlicher Vertrag ist ein QP-ähnliches Verfahren)

Interessante Beispiele für private LU-E-Verfahren sind:

- Gebiet Schönau in Männedorf
- Areal Kreuzstrasse in Bülach
- Zentrum Zürich Nord (nördlich des Bahnhofs Zürich-Oerlikon)

Stellenwert der privaten Landumlegung und Erschliessung

Privatrechtliche LU-E-Verfahren wird es im Kanton Zürich wegen der erforderlichen Einstimmigkeit aller Grundeigentümer weiterhin nur bei besonderen Verhältnissen geben, z.B. bei:

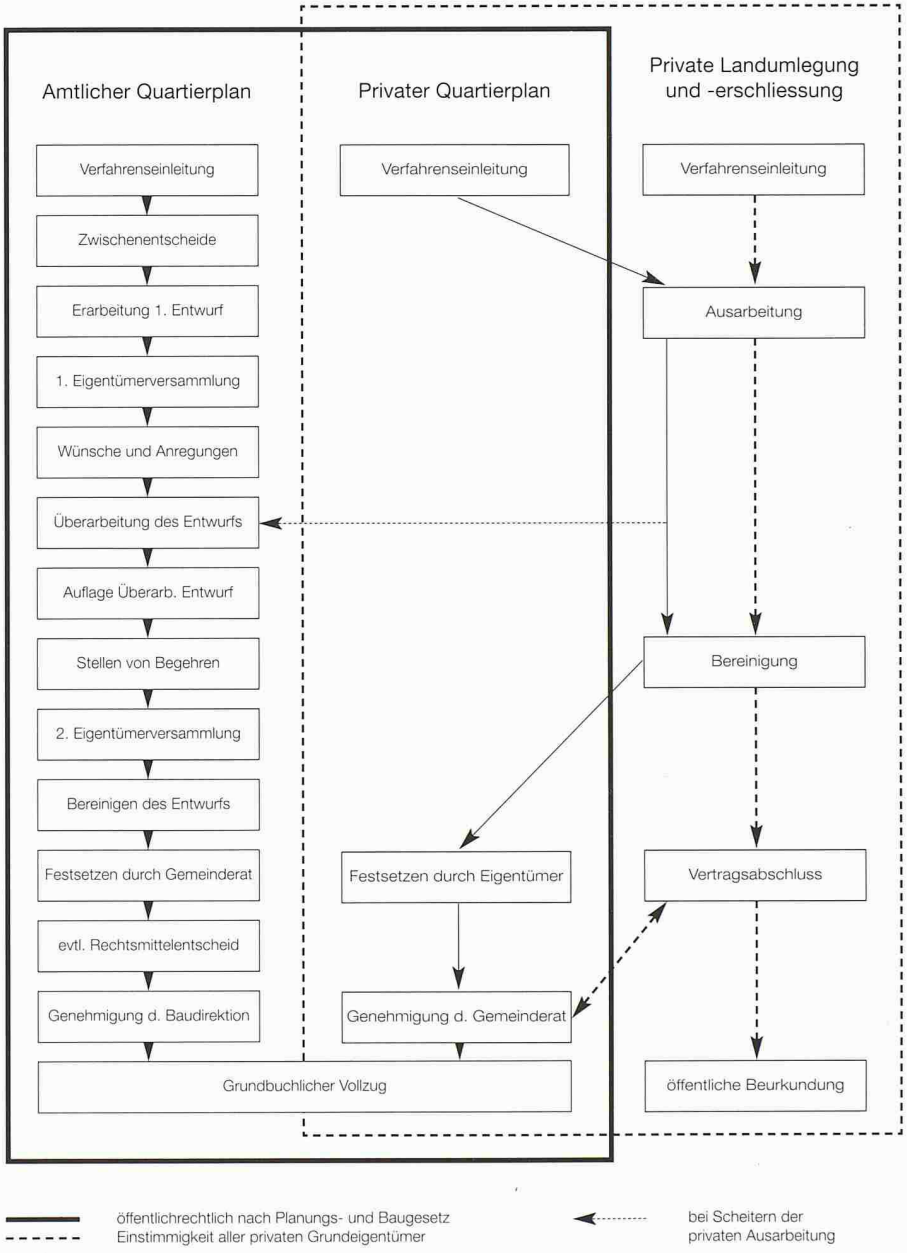
a) einem zusammenhängenden unüberbauten Gebiet mit überschaubaren Verhältnissen und klar voraussehbarem Regelungsbedarf, so dass weder ein amtliches noch privates QP-Verfahren erforderlich ist.

b) einem Gebiet an guter Lage mit aktuellen, (finanz)starken Bauabsichten, für die ein (u.U. langwieriges) QP-Verfahren unzweckmässig wäre.

c) einem Gebiet mit besonderem Regelungsbedarf, der in einem QP-Verfahren nicht abgedeckt werden kann (z.B. Verknüpfung der Landumlegung und Erschliessung mit speziellen Bauabsichten).

d) einem blockierten amtlichen QP-Verfahren, bei dem mit neuen Ansätzen eine Lösung gefunden werden muss.

Bild 1 zeigt, dass der private LU-E-Vertrag und der private QP bei Einstimmigkeit zweckmässige und rasche Verfahren sein können. Der private QP hat gegenüber dem privaten Vertrag den Vorteil, dass bei Uneinigkeit zum amtlichen QP-Verfahren gewechselt werden kann, wogegen beim rein privaten Verfahren zuerst das amtliche QP-Verfahren eingeleitet werden müsste.



1
Vergleich der Abläufe von privatem LU-E-Vertrag, privatem QP und amtl. QP

Optimierungsansätze für das amtliche Quartierplanverfahren

Effektivität

Die Erfahrung aus den vielen inzwischen durchgeführten amtlichen QP-Verfahren zeigt grob zusammengefasst, dass das Verfahren in (noch) weitgehend unüberbauten Perimetern oft innert zwei bis vier Jahren und ohne grössere Probleme durchgeführt werden kann. Aber auch in «schwierigeren» Gebieten, in denen z.B. nebst unüberbauten Parzellen auch bereits ältere Liegenschaften bestehen, kann das Verfahren bei einer längeren Dauer (theoretisch immer) durchgesetzt und der Verfahrenszweck erreicht werden.

Aus dem Vergleich des amtlichen QP-Verfahrens mit den privaten Verfahren lassen sich m.E. einzelne Schwächen des amtlichen Verfahrens und entsprechende, zu prüfende Optimierungsansätze angeben.

Klare Rollenverteilung der Beteiligten

Der Gemeinderat hat verschiedene Rollen: Träger des amtlichen QP-Verfahrens inkl. Koordination und Festsetzung, Vertretung öffentlicher Interessen (z.B. Landbeschaffung für öffentliche Zwecke); «privater» Grundeigentümer (falls die Gemeinde Land im Perimeter besitzt), Auftragsvergabe für die QP-Ausarbeitung (aufgrund einer Submission). Diese verschiedenen Rollen können vor allem in kleinen Gemeinden heikel sein (fehlende Distanz und Unabhängigkeit).

Eine vom Gemeinderat bestellte QP-Kommission mit (möglichst vielen) ausserhalb der Gemeinde wohnhaften, unbefangenen Fachleuten kann zur Entpolitisierung, Versachlichung und Beschleunigung des Verfahrens beitragen. Diese Kommission ist vor allem zuständig für die ganze Koordination, die Mitwirkung der Grundeigentümer und die materiellen Entscheide. Der Gemeinderat ist dann im Wesentlichen noch verantwortlich für die Einleitung und die Festsetzung des QP, für die Vertretung der öffentlichen Interessen und - auf Antrag der Kommission - für die Auftragsvergabe. Der Grundeigentümer «Gemeinde» kann z.B. durch eine Finanz- bzw. Liegenschaftskommission vertreten werden.

Quartierplanperimeter

Der QP-Perimeter wird gestützt auf § 124 PBG in der Regel grosszügig festgelegt. Dadurch werden oft viele Grundeigentümer in das Verfahren miteinbezogen, die einerseits kein Interesse daran haben und während der ganzen Verfahrensdauer Widerstand leisten können und die andererseits bei allen Verfahrensschritten mit zu berücksichtigen sind, was einen grossen Aufwand (Aufarbeitung Altbestand, Plandarstellung, Information usw.) bedingt.

Der QP-Perimeter sollte grundsätzlich nur so gross als erforderlich sein. Dies bedeutet in der Praxis allerdings eine schwierige, aber auch sehr wichtige Frage. Deshalb müsste bei der Abklärung der QP-Bedürftigkeit genauer untersucht und begründet werden, welche Parzellen wirklich in das Verfahren einzubeziehen sind. Der hier zusätzlich anfallende Aufwand kann

im späteren Verfahrensablauf u.U. mehrfach eingespart werden.

Eine weitere zu prüfende Möglichkeit insbesondere bei grossen und/oder bereits teilweise bebauten Gebieten könnte darin bestehen, schon bei der Verfahrenseinleitung bewusst einen engen Perimeter um die unzweifelhaft QP-bedürftigen Parzellen sowie einen weiten Perimeter im Sinne von § 124 PBG zu ziehen. Bei allen Grundstücken wird der QP-Bann angemerkt. Die Grundstücke ausschliesslich im weiten Perimeter werden nur dann in die effektive QP-Bearbeitung einbezogen, wenn sich dies während der Planausarbeitung als notwendig erweist (z.B. bei erforderlicher Verbesserung der Erschliessungsanlagen); sie werden zudem so bald als möglich ganz aus dem Verfahren entlassen. Zur Sicherstellung des Rechtsschutzes müssten die Grundeigentümer im weiten Perimeter in Abweichung zu § 155, Abs. 2, und Abs. 4 PBG die Möglichkeit erhalten, nach der Festsetzung gegen alle QP-Festlegungen (mit Ausnahme der Verfahrenseinleitung) Rekurs einlegen zu können.

Mitwirkung

Der Verfahrensablauf und die Mitwirkungsmöglichkeiten sind gemäss §§ 147 ff PBG vorgegeben und ziemlich starr (Bild 1). Oft können die Grundeigentümer erst zum gemäss § 27 QPV umfangreichen ersten QP-Entwurf Stellung beziehen, und es stellt sich deshalb erst dann heraus, dass dieser Entwurf auf grossen Widerstand stösst und praktisch vollständig überarbeitet werden muss.

Gleichzeitig mit der schriftlichen Zustellung der Rechtskraft der Verfahrenseinleitung könnten deshalb die Grundeigentümer aufgefordert werden, innert einer Frist von z.B. 30 Tagen die eigenen Absichten für ihr Grundstück sowie eigene Ideen oder Vorstellungen zum QP einzubringen. Damit könnte der mögliche Spielraum bereits für die Ausarbeitung des ersten QP-Entwurfs ausgenützt bzw. eine gangbare Richtung eingeschlagen werden.

Eine andere Möglichkeit könnte darin bestehen, nach genehmigter Verfahrenseinleitung zuerst nur das verkehrsmässige Erschliessungsprinzip und die (grobe) Neuzuteilung - allenfalls in Varianten - einem schriftlichen Vernehmlassungsverfahren (eventuell mit Orientierungsversammlung zu Beginn der Vernehmlassung) zu unterziehen und erst aufgrund der eingegangenen Stellungnahmen den vollständigen ersten QP-Entwurf auszuarbeiten.

Verfahrensbeschleunigung

QP-Verfahren können aus verschiedenen Gründen (komplexe Verhältnisse, umfangreiche Mitwirkung der Grundeigentümer, Ausschöpfung aller Rechtsmittel, fehlender Wille bei den Verfahrensträgern usw.) sehr lange dauern und bergen deshalb die Gefahr in sich, dass bei Verfahrensabschluss die persönlichen Absichten der Grundeigentümer, die Bedingungen am Immobilienmarkt usw. ganz anders sind als zu Verfahrensbeginn.

Eine Verfahrensbeschleunigung ist nicht so einfach. Am ehesten wäre zu prüfen, ob die Zwischenentscheide schon zusammen mit der Verfahrenseinleitung entschieden werden könnten; damit ergäbe sich insbesondere eine zeitliche Zusammenfassung von möglichen Rechtsmittelverfahren. Die Mitwirkungsmöglichkeiten der Grundeigentümer inkl. Fristen sowie die weiteren Rechtsmittelmöglichkeiten sollten nicht eingeschränkt werden. Die Behandlungszeiträume bei Rechtsmittelverfahren sind kein planungs- und baurechtliches Problem!

Neuzuteilung und Landhandel

Das in § 139 PBG enthaltene Realersatzprinzip weist Vor- und Nachteile auf. Bei einem etwas flexibler angewendeten Realersatzprinzip könnte der Spielraum für Mehr- und Minderzuteilungen erheblich ausgeweitet werden, dies natürlich unter entsprechender Berücksichtigung im Geldausgleich. Gleichzeitig mit der Landumlegung könnte so auch ein gewisser Landhandel miteingeschlossen und das Verfahren für die Grundeigentümer attraktiver gemacht werden. Ab einer bestimmten Grösse müsste dieser Landhandel jedoch wieder steuerpflichtig sein, wie jede Grundeigentumsänderung ausserhalb des QP-Verfahrens.

Fazit und Hinweise auf andere Kantone

Aus dem Vergleich von privaten LU-E-Verträgen mit dem amtl. QP-Verfahren zeigt sich im Kanton Zürich, dass erstere nur bei besonderen Voraussetzungen zweckmässig sind und dass das amtliche Verfahren sehr effektiv ist, die Baureifeerstellung also praktisch immer erreicht werden kann. Insbesondere kann das amtliche Verfahren auf Gesuch eines einzelnen Grundeigentümers durchgeführt werden.

In den einzelnen Kantonen sind die rechtlichen Grundlagen zu Baulandumlegungen und (Fein-)Erschliessungen ziemlich unterschiedlich, und zwar in Bezug auf Regelungsdichte, Verfahren und materielle Inhalte. Z.B. kennen einige Kantone das aus Art. 703 ZGB hergeleitete Erfordernis des kummulativen Mehrs für eine Verfahrenseinleitung, jedoch schwankt dann die erforderliche Anzahl zustimmender Grundeigentümer von einem bis zu zwei Dritteln. Andere Kantone regeln fast ausschliesslich die Feinerschliessung - und delegieren sie dabei oft weitgehend an die privaten Grundeigentümer - und behandeln die Landumlegung kaum. Als Konsequenz ergibt sich, dass es in vielen Kantonen in einem nicht baureifen Gebiet in der Bauzone meist eine grosse Zahl bauwilliger Grundeigentümer braucht, um eine zweckmässige Erschliessung und Landumlegung überhaupt in Angriff nehmen zu können.

Seit längerem ertönt der Ruf nach Privatisierung, Deregulierung und Beschleunigung der Planungs- und Bewilligungsverfahren. Das kann für einzelne Verfahren durchaus berechtigt sein, ist jedoch bei der Baulandumlegung und Erschliessung mit Vorsicht anzugehen, nicht zuletzt, weil hier ins Grundeigentum eingegriffen wird und dabei der Rechtsschutz eine wichtige Rolle spielt.

Aus dem Vergleich der Verfahren im Kanton Zürich und dem Blick auf andere Kantone kann von folgender Haltung ausgegangen werden: Baulandumlegungen und Erschliessungen auf (möglichst) privater Basis sind durchaus zweckmässig, wenn aufgrund der vorliegenden Situation mit einem Abschluss in nützlicher Frist gerechnet werden kann. Andernfalls braucht es jedoch eine wirksame rechtliche Grundlage, um die Baureifeerstellung von Amtes wegen oder auf Gesuch eines einzelnen Grundeigentümers durchzuführen. Diesbezüglich kann die umfassende Zürcher Regelung durchaus als «Mustergesetzgebung» im Bereich Baulandumlegung verstanden werden.

Adresse des Verfassers:
Michael Siegrist, dipl. Kult. Ing. ETH, Raumplaner ETH/NDS, Sonnmattstrasse 63, 6043 Adligenswil, E-Mail: michael.siegrist@zug.zg.ch

Ein ausführliches Quellenverzeichnis kann beim Autor bezogen werden.