

Auszonungen: kein Grund für Angst vor Entschädigungen

Gemeinden befürchten, dass wegen Auszonungen Forderungen entstehen, die ihre finanziellen Möglichkeiten übersteigen. Meinrad Huser, Baujurist und Dozent für Raumplanungs- und Baurecht an der ZHAW Winterthur, relativiert.



Das neue Raumplanungsgesetz richtet den Fokus auf die inneren Reserven. Das bedeutet, dass übergrosse Bauzonen verkleinert und gewisse Grundstücke einer Nichtbauzone zugewiesen werden müssen. Diese können dadurch erheblich an Wert verlieren. Bild: Shutterstock

Im Zentrum der Revision des Raumplanungsgesetzes vom 1. Mai 2014 stand das Anliegen, bestehende Bauzonen den gesetzlichen Grundsätzen anzupassen mit dem Fokus auf Nutzung der inneren Reserven. Übergrosse Bauzonen sollen auf das gesetzliche Niveau zurückgeführt werden. Grundstücke sind einer Nichtbauzone zuzuweisen und können dadurch erheblich an Wert verlieren. Die Verkleinerung der Bauzone steht somit im Konflikt mit der verfassungsrechtlich gesicherten Eigentumsgarantie. Gemeinden befürchten, dass wegen Auszonungen Forderungen entstehen, die ihre finanziellen Möglichkeiten über-

steigen. Im Folgenden soll gezeigt werden, dass diese Angst häufig unbegründet ist.

Auszonung als Ergebnis der Planung

Bauzonen sollen den voraussichtlichen Bedarf der nächsten 15 Jahre decken und in diesem Zeitraum erschlossen und überbaut werden. Kantone und Gemeinden legen gemeinsam die Grösse und Lage der Bauzonen in den einzelnen Gemeinden im Planungsverfahren fest. Auch bei Rückzonungen ist planerisch vorzugehen. Flächen, die einer der Nichtbauzone zugeteilt werden, hat die Ge-

meinde nach einer planerischen Interessenabwägung zu bestimmen. Bei der Bezeichnung der Grundstücke, die auszonieren sind, besitzt die Gemeinde ein gewisses Auswahlmessen. Der Rechtsgleichheit kommt in der Planung nur beschränkt Bedeutung zu; die Auswahl muss nach objektiven Kriterien erfolgen. Die Gemeinde wird die Lage der Grundstücke im Gesamtzusammenhang sichten und zunächst jene auszonieren, die am Rand der Siedlung oder ausserhalb des kompakten Siedlungsbereichs liegen. Auch die Eignung einer Parzelle für die Aufnahme in die Nichtbauzone sowie den Erschliessungsgrad

Beispiele zur Entschädigungspflicht bei Auszonungen

Beispiel Gemeinde Montreux:

Kein Vertrauensschutz auf den Bestand einer Zuweisung zur Bauzone trotz Zuweisung durch die Bauverwaltung (BGE 1C_449/2009 vom 26.10.2010)

Beispiel Dagmersellen:

Die Bauzonenreserven des Nutzungsplans von 1998 waren derart «klar überdimensioniert», dass das Bundesgericht die umstrittene Rückzonung als Nichteinzonung qualifizierte. Da auch keine Vertrauensschutzgründe vorlagen, war die Gemeinde nicht entschädigungspflichtig (BGE 1C_275/2018 vom 15.10.2019).

Beispiel Salenstein:

Für Grundstücke, die im Rahmen der Reduktion übergrosser Bauzonen der Landwirtschaftszone zugewiesen wurden, gelten die Grundsätze der Nichteinzonung auch dann, wenn sie unter der Herrschaft des RPG in Kraft getreten sind, aber materiell nicht in jeder Hinsicht auf die bundesrechtlichen Planungsgrundsätze ausgerichtet waren (BGE 1C_573/2011 und 1C_581/2011 vom 30.08.2013).

und die Wahrscheinlichkeit der Überbauung in naher Zukunft wird sie bei der Auswahl berücksichtigen.

«Bauerwartungsland» statt Zuweisung an Landwirtschaftszone

Um das Ziel, übergrosse Bauzonen zu verkleinern, erreichen zu können, gehören ausgezonte Flächen in eine Nichtbauzone. Eine Zuweisung zur Landwirtschaftszone ist aber nicht immer ideal. Die Bauparzelle wird sich für die landwirtschaftliche Nutzung oft nicht (mehr) eignen, und der Grundeigentümer wird selten die beruflichen Voraussetzungen für die Bewirtschaftung erfüllen. Die Zuweisung zu einer Schutzzone wird kaum möglich sein. Es ist deshalb sinnvoll, spezielle Nutzungsmöglichkeiten für die ausgezonten Grundstücke festzulegen. Einzelne Kantone sehen temporäre Lösungen vor: Zonen mit späterer Nutzungszulassung (Wallis), Übergangszonen (Aargau), Reservezonen (Solothurn). Diese Zwischenlösung schaffen «Bauerwartungsland».

Bei übergrossen Bauzonen gilt

entschädigungslose Nichteinzonung Eigentumsbeschränkungen sind dann zu entschädigen, wenn sie in ihrer Wirkung einer Enteignung gleichkommen. Dies

ist der Fall, wenn einem Eigentümer der bisherige oder ein voraussehbarer künftiger Gebrauch seines Grundeigentums untersagt oder so stark eingeschränkt wird, dass er einer Enteignung gleichkommt. Geht der Eingriff weniger weit, so kann eine Entschädigungsanspruch allenfalls für Sonderopfer oder aus Vertrauensschutz entstehen. Das Bundesgericht hat wiederholt klargestellt, dass die Frage der Entschädigung eine umfassende Abwägung der Interessen im Einzelfall erfordert. Bei der Reduktion übergrosser Bauzonen gewichtete es in der Regel die Interessen der Raumplanung höher als die Interessen der Grundeigentümer. Ein Anspruch auf den Bestand einer Nutzungsordnung besteht nicht; Änderungen sind sogar systembedingt. Das Vertrauen eines Käufers, der das Land überbauen will, ist somit nicht in jedem Fall gegeben (Beispiel Montreux).

Nichteinzonungen lösen keine Entschädigung aus

Übergrosse Bauzonen sind bundesrechtswidrig. Die im Rahmen einer Reduktion notwendige Zuweisung einzelner Flächen zur Landwirtschaftszone gilt deshalb als Nichteinzonung (Beispiel Salenstein). Nichteinzonungen lösen

keine Entschädigungspflicht aus (Beispiel Dagmersellen). Gleich zu beurteilen ist wohl die Zuweisung zu einer Zone mit «Bauerwartungsland».

Teilentschädigungen als Lösung?

Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Entschädigungspflicht erfolgt in der Interpretation der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie. Dort ist das Prinzip geregelt: volle Entschädigung bei materieller Enteignung, keine Entschädigung bei anderen Beschränkungen. Diese Spannweite lässt Raum für kantonale Zwischenregelungen. Für nicht enteignungsgleiche Einschränkungen können Entschädigungen vorgesehen werden. So finden sich Beiträge zur Erhaltung und Restaurierung geschützter Denkmäler, deren Nutzung durch die Schutzverfügung oft stark eingeschränkt ist, die aber nicht als materielle Enteignung gelten. Diese Einschränkungen werden nach kantonalen Regeln finanziell abgegolten. Der Kanton kann Planungs- und Projektierungsaufwand bei Nichteinzonungen sowie Geld aus Erschliessungs- und Planungsmehrwert oder anderen Leistungen des Grundeigentümers an den Staat (Vorzugslasten im Rahmen der Erschliessung) zurückbezahlen, sofern diese wegen der Auszonung nutzlos geworden sind.



Meinrad Huser
Dozent für Raumplanungs- und Baurecht an der ZHAW, Winterthur
Konsulent bei AAK, Abegg Anwälte und Konsulenten, Zürich

Anzeige