

Siedlungen nach innen entwickeln

Gastkommentar

von DAMIAN JERJEN

Das revidierte Raumplanungsgesetz verlangt, dass die Gemeinden überdimensionierte Bauzonen reduzieren, wenn sie über den Bedarf von 15 Jahren hinausgehen. Professor Alain Griffel spricht sich in seinem Gastkommentar in der NZZ (vom 23. 11. 20) dafür aus, die Praxis zur Entschädigungspflicht zu überdenken: Rückzonungen sollen in mehr Fällen als bisher entschädigt werden. Diese Aussage weckt entsprechende Hoffnungen bei den Grundeigentümern. Sie bremst und erschwert aber auch die Umsetzung der Gesetzesrevision – entgegen dem Volkswillen.

In den meisten Fällen wird es – berechtigterweise – gar nicht erst zu Entschädigungszahlungen kommen, wie die folgenden drei typischen Fälle von zu grossen Bauzonen aus der Werkstatt zeigen: erstens bei Nutzungsplänen, die nie an das Raumplanungsgesetz aus dem Jahre 1980 angepasst wurden und nach geltender Rechtsprechung nicht bundesrechtskonform sind. Bei einer Reduktion dieser Bauzonen handelt es sich um sogenannte Nichteinzonungen, für die im Grundsatz keine Entschädigung gezahlt werden muss. Zweitens bei Bauzonen, die vor mehr als 20 bis 25 Jahren eingezont und seither nicht überbaut worden sind, weil keine Nachfrage bestand oder weil Schutzinteressen oder Naturgefahren einen Bau nicht zuließen. Und drittens bei Ferienhauszonen oder anderen Zonen für touristische Projekte, die in touristischen Gemeinden heute einen grossen Teil der überdimensionierten Flä-

In den meisten Fällen wird es gar nicht erst zu Entschädigungszahlungen kommen.

chen ausmachen. Aufgrund der Zweitwohnungsgesetzgebung werden kaum mehr neue Zweitwohnungen gebaut. Für Erstwohnungen sind die Ferienhauszonen meist am falschen Ort.

Auch wenn Rückzonungen der beiden letzten Kategorien ausnahmsweise entschädigungspflichtig sind, müssen sich die Entschädigungen am Verkehrswert der Grundstücke orientieren. Dieser nähert sich nicht selten demjenigen von (günstigerem) Landwirtschaftsland an. Ausserdem werden die betroffenen Grundeigentümer kaum benachteiligt, da sie ihr Grundstück nicht oder nicht nach ihren Wünschen hätten bebauen können. Nicht zu vergessen ist dabei, dass die Grundeigentümer bei der Einzonung für den entstandenen Mehrwert meist nicht zur Kasse gebeten wurden.

Was geschieht, wenn jedoch kurz zuvor im Vertrauen auf eine bundesrechtskonforme Planung erworbenes Bauland ohne Entschädigung zurückgezont werden soll? Die Gemeinden verfügen in solchen Fällen bei der Festlegung der betroffenen Flächen im Rahmen der konkreten Umsetzung des Rückzonungsauftrags über ein gewisses Ermessen. Zudem kann der Kanton eine gesetzliche Grundlage für eine weitergehende Entschädigung schaffen und damit betroffenen Grundeigentümern entgegenkommen. So hat beispielsweise der Kanton Wallis in seinem Ausführungsgesetz zum Raumplanungsgesetz vorgesehen, dass bei Rückzonungen von erschlossenen Bauzonen zumindest die vom Eigentümer bezahlten Erschliessungskosten zurückerstattet werden.

Die Umsetzung des Raumplanungsgesetzes ist in allen Gemeinden sehr anspruchsvoll. Nicht nur aufgrund der Rückzonungen, sondern auch aufgrund der neuen Anforderungen an die Nutzungspläne. Es braucht mehr finanzielle Mittel für die kommunale Raumplanung, insbesondere für die Finanzierung qualifizierter Verfahren, einer aktiven Bodenpolitik der Gemeinden oder für die Aus- und Weiterbildung von Fachleuten. Anstatt die Entschädigungspflicht bei Rückzonungen auszuweiten, sollte man die finanziellen Mittel der Raumplanung besser in eine hochwertige Umsetzung der Siedlungsentwicklung nach innen stecken. Das lohnt sich.

Rückzonungen – ja, aber nicht so

Seit 2014 sind die Kantone verpflichtet, überdimensionierte Bauzonen zu verkleinern. Dazu wird es wohl nur beschränkt kommen. Denn der Gesetzgeber hat zwar A, nicht aber B gesagt. Gastkommentar von Alain Griffel

das Bundesgericht, dass es auch Fälle gibt, die zwar nicht zum Entzug des Eigentums führen, sich für die Betroffenen aber ähnlich einschneidend auswirken. Damit war, sozusagen in der Verlängerung der Enteignung, die Figur der materiellen Enteignung geboren; die eigentliche Enteignung bezeichnete man fortan als formelle Enteignung. Aus der Entstehungsgeschichte wird auch klar, weshalb hier das Alles-oder-nichts-Prinzip gilt: Man wollte nicht nur Enteignete entschädigen, sondern auch gewisse Weitere, die ähnlich stark betroffen sind. An eine umfassende Entschädigungsordnung dachte man dabei nicht. – Das Konstrukt der materiellen Ent-

eignung wurde also mit Blick auf Einzelfälle entwickelt, um das Enteignungsrecht abzurunden. Hier aber geht es um etwas ganz anderes: Eine grosse Anzahl von Grundstücken soll ausgezont werden, um frühere Fehlentscheide zu korrigieren und Fehlentwicklungen in der Raumplanung zu bremsen. Dass dies überwiegend entschädigungslos erfolgen soll, hindert nicht nur die Umsetzung, sondern ist in vielen Fällen stossend; mehr noch: Es ist rechtswidrig, weil es gegen das fundamentale Prinzip des Vertrauensschutzes verstösst. Dieser rechtliche Aspekt ist bisher gänzlich unbeachtet geblieben. Denn es waren staatliche Behörden bzw. Organe,

welche die – wenn auch zum Teil rechtswidrigen – Einzonungen vorgenommen und genehmigt haben. Damit haben sie schutzwürdiges Vertrauen in deren Beständigkeit geschaffen. Das hindert den Staat zwar nicht daran, diese Beschlüsse bei Vorliegen eines überwiegenden öffentlichen Interesses – hier an der Eindämmung der weiteren Zersiedelung – wieder zu korrigieren, aber nur gegen eine Entschädigung. Eine solche zu regeln, ist Sache des Gesetzgebers. Das hat er bis heute nicht getan.

Der Bundesgesetzgeber wäre somit aufgerufen, einen fairen Entschädigungsmechanismus zu definieren. Dieser sollte einerseits abgestuft sein – also nicht nur Schwarz und Weiss, sondern auch Grautöne kennen – und andererseits Rechtssicherheit schaffen, indem die Entschädigungspflicht und die Höhe der Entschädigung im Voraus berechenbar oder zumindest abschätzbar werden. In einem ersten Schritt müsste der Gesetzgeber die Kriterien festlegen, die für die Entschädigung relevant sind (Nähe des Grundstücks zum überbauten Gebiet, Grad der Erschliessung, Eignung zur Überbauung, Lärmbelastung usw.). In einem zweiten Schritt müssten die Gemeinden die bundesrechtlichen Vorgaben in ihren Nutzungsplänen umsetzen und die auszuzonenden Grundstücke sowie die Höhe der jeweiligen Entschädigung in Prozenten des Verkehrswerts bezeichnen.

Die Aufblähung der Bauzonen war letztlich ein kollektives Versagen. Wer glaubt, das dadurch geschaffene Problem nun wieder beseitigen zu können, ohne Geld in die Hand zu nehmen, täuscht sich. Dass dieses Geld nicht vorhanden ist, weil es die Kantone in den letzten 40 Jahren in ebenfalls rechtswidriger Weise unterlassen haben, die durch Einzonungen generierten Mehrwerte abzuschöpfen, macht die Sache nicht besser. Die Zeche müsste heute deshalb die Allgemeinheit bezahlen.

Alain Griffel ist Professor für Staats- und Verwaltungsrecht an der Universität Zürich.

Die in der Volksabstimmung deutlich angenommene und 2014 in Kraft getretene Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG) verlangt ausdrücklich, dass überdimensionierte Bauzonen reduziert werden. Denn Bauzonen, die mehr als den Bedarf der nächsten 15 Jahre abdecken und damit grösser sind, als das RPG es erlaubt, sind ein Treiber der Zersiedelung. Um dieser Einhalt zu gebieten, sind Rückzonungen unumgänglich. Der Gesetzgeber ist jedoch auf halbem Weg stehengeblieben. Er hat es bis heute versäumt, eine taugliche Problemlösungsstrategie zu entwickeln. Deshalb erstaunt es nicht, dass in den letzten sechs Jahren wenig geschehen ist, zumindest in der Deutschschweiz. Immerhin hat der Kanton Luzern Anfang Jahr eine Rückzonungsstrategie beschlossen.

Bis zum Ziel dürfte der Weg jedoch noch lang und steinig sein. Denn mangels anderer Lösung müssen die Rückzonungen über das Konstrukt der materiellen Enteignung abgewickelt werden. Das ist in zweifacher Hinsicht unbefriedigend: Zum einen erlaubt es lediglich Alles-oder-nichts-Lösungen, das heisst eine volle oder gar keine Entschädigung, wobei die Hürden für eine Entschädigung nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung hoch sind. Zum andern ist, von klaren Fällen abgesehen, sowohl für die Grundeigentümer wie auch für die Gemeinden unklar, was bei einer Auszonung punkto Entschädigung bzw. finanzieller Belastung auf sie zukommt. Dies steht erst nach durchgeführtem Rechtsstreit fest, zu dem man also in vielen Fällen gezwungen wird. Vor allem dies dürfte die Kantone und Gemeinden überwiegend davon abhalten, Rückzonungen an die Hand zu nehmen.

Ein Blick auf die Entstehungsgeschichte zeigt, dass diese rechtliche Konstruktion hier nicht passt. Das Rechtsinstitut der Enteignung wurde im 19. Jahrhundert geformt, und zwar im Zusammenhang mit dem Bau des Eisenbahnnetzes und von Strassen. Wer dafür Land abtreten musste, wurde voll entschädigt. Erst wesentlich später erkannte