

ÖFFENTLICHES BAU- UND PLANUNGSRECHT, ENTEIGNUNGSRECHT

DIE RÜCKZONUNG ÜBERDIMENSIONIERTER BAUZONEN

von Dr. Christoph Meyer, LL.M., Advokat, Fachanwalt Bau- und Immobilienrecht., Partner und Lehrbeauftragter Universität Basel, christoph.meyer@neovius.ch und Laura Luthiger, Advokatin, laura.luthiger@neovius.ch

Gemäss Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) bestehen in den ländlichen Gebieten des Kantons Basel-Landschaft überdimensionierte Bauzonen. Die Gemeinden mit zu grossen Bauzonen sind deshalb gemäss Baselbieter Richtplan verpflichtet, diese zu überprüfen. Im Mai 2019 hat der Bundesrat den Richtplan nur mit der zusätzlichen ausdrücklichen Auflage genehmigt, dass überdimensionierte Bauzonen anschliessend zurückzuzonen sind.

Die Autoren zeigen im vorliegenden Newsletter auf, welche Vorgaben das Raumplanungsrecht in Bezug auf die notwendigen Rückzonungen macht, wie eine solche Redimensionierung vorzunehmen ist und mit welchen Entschädigungsfolgen die Gemeinden zu rechnen haben.

VORGABEN DES NEUEN RAUMPLANUNGSRECHTS

Am 1. Mai 2014 setzte der Bundesrat das revidierte Raumplanungsgesetz (RPG) in Kraft. Ziel der Revision war unter anderem, die Siedlungsentwicklung nach innen zu fördern und dem Flächenverbrauch Einhalt zu gebieten. Die Kantone

haben danach die Pflicht, innert fünf Jahren nach dessen Inkrafttreten ihre Richtpläne an die Anforderungen von Art. 8 und 8a RPG anzupassen. Mit anderen Worten hat jeder Kanton einen Richtplan zu erstellen, worin er mindestens festlegt, wie der Kanton sich räumlich entwickeln soll (Art. 8 RPG) und wie sichergestellt wird, dass die Bauzonen den Anforderungen von Artikel 15 entsprechen (Art. 8a RPG). Nach Art. 15 Abs. 1 RPG sind Bauzonen nämlich so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen. Überdimensionierte Bauzonen sind zu reduzieren (Art. 15 Abs. 2 RPG).

Dass es der Bund bei der Überprüfung der kantonalen Richtpläne ernst nimmt, hat sich beispielhaft im Kanton Basel-Landschaft gezeigt. Der vom Kanton Anfang 2019, knapp vor Ablauf der Fünfjahresfrist, vorgelegte Richtplan wurde vom Bundesrat nur mit Auflagen genehmigt. Der Bund sieht in zahlreichen Baselbieter Gemeinden überdimensionierte Bauzonen. Er hat deshalb die Vorgabe erlassen, dass betroffene Gemeinden im Anschluss an die Überprüfung ihrer Bauzonen entsprechende Rückzonungen

überdimensionierter Bauzonen vornehmen müssen.

Um festlegen zu können, welche Gemeinden von Rückzonungen betroffen sind, wird der Kanton per 31. Dezember 2020 die Baulandauslastung aller 86 Gemeinden neu einschätzen. Wer dann einmal zu viel Bauland eingezont hat, wird innerhalb von eineinhalb Jahren eine Strategie vorlegen müssen, wie die überschüssigen Reserven reduziert werden können. Von einer allfälligen Rückzonungspflicht betroffen ist, wer laut Prognose im Jahr 2035 – vereinfacht gesagt – weniger als 90 Prozent des Baulands aufgebraucht hat. Von zu hohen Reserven ist bei rund 30 Gemeinden im ländlichen Kantonsteil auszugehen.

RÜCKZONUNG VON BAULAND

Gemeinden, die ihre prognostizierte Bauzonenauslastung nicht rechtzeitig auf den geforderten Wert bringen, werden eine Rückzonung von überflüssigem Bauland ins Auge fassen müssen.

Rückzonungen sind im Kanton Basel-Landschaft nach den Verfahren gemäss § 31 Raumplanungs- und Baugesetz

DR. CHRISTOPH MEYER, LL.M.

ist Partner bei NEOVIUS, Fachanwalt SAV im Bau- und Immobilienrecht und Lehrbeauftragter an der Universität Basel. Er begleitet öffentliche Institutionen sowie Private u.a. in bau- und planungsrechtlichen Fragestellungen (Baubewilligungen, Einsprachen, Planungsverfahren, Mehrwertabgabe, Infrastrukturverträge etc.).



LAURA LUTHIGER, MLAW

ist Advokatin bei NEOVIUS. Zu ihrem Tätigkeitsschwerpunkt gehört das private und öffentliche Bau-, Planungs- und Immobilienrecht. Ihre Arbeitsbereiche erstrecken sich auf sämtliche Aspekte des Planens und des Bauens, wie das Raumplanungsrecht, das Vertragswesen im Zusammenhang mit Bauvorhaben, das Stockwerkeigentumsrecht, das Umweltschutzrecht, das Submissionsrecht sowie das Enteignungsrecht.



(RBG BL) durchzuführen. Der betroffene Teil einer Bauzone ist im Rahmen einer Zonenrevision in eine Nicht-Bauzone (insbesondere Landwirtschaftszone) umzuteilen, worüber die Gemeindeversammlung bzw. der Einwohnerrat zu entscheiden hat. Die neuen Zonenvorschriften sind öffentlich aufzulegen. Betroffene Grundeigentümer haben das Recht, gegen die Rückzonung Einsprache zu erheben. Führt eine darauf vom Gemeinderat durchgeführte Verständigungsverhandlung nicht zum Erfolg, kann die Streitsache an den Regierungsrat und anschliessend an das kantonale Verwaltungsgericht und von dort ans Bundesgericht weitergezogen werden.

Ein Grundeigentümer, der gegen eine Rückzonung vorgehen will, kann vorbringen, eine solche sei nicht rechtmässig, insbesondere nicht zweck- bzw. verhältnismässig. Die Frage der rechtlichen Zulässigkeit der Rückzonung ist jeweils im Einzelfall zu prüfen. Dabei ist darauf hinzuweisen, dass das Argument der Rechtssicherheit einer relativ neu geschaffenen Bauzone (Planbeständigkeit) in den vorliegenden Fällen nicht relevant sein dürfte. Die Verwirklichung einer den gesetzlichen Grundsätzen entsprechenden Planung geniesst Vorrang gegenüber dem Gebot der Beständigkeit eines Planes. Die Anpassung an die planungsrechtlichen Grundsätze des RPG (insbesondere an Art. 15 RPG) geht in einem solchen Fall dem privaten Interesse der Grundeigentümer an der Beständigkeit des Planes vor. Bei Bauzonen, welche die Voraussetzungen von Art. 15 RPG (Ausrichtung auf Planungshorizont von 15 Jahren) nicht erfüllen, kann bei einer Rückzonung der Grundsatz der Planbeständigkeit vom Grundeigentümer deshalb kaum ins Feld geführt werden.

ENTSCHÄDIGUNGSPFLICHT

Ist eine Rückzonung rechtskräftig, kann ein betroffener Grundeigentümer geltend machen, die Planungsmassnahme sei eine «enteignungsähnliche Eigen-

tumsbeschränkung», welche einer Entschädigungspflicht unterliege (sogenannte entschädigungspflichtige materielle Enteignung). In diesem Fall hat der Grundeigentümer ein Entschädigungsbegehren an das Enteignungsgericht des Kantons Basel-Landschaft zu stellen. Der Entschädigungsanspruch verwirkt mit Ablauf von sechs Monaten, nachdem die Rückzonung rechtskräftig geworden ist (§ 78 RBG BL). Gegen den Entscheid des Enteignungsgerichts sind die üblichen Rechtsmittelmöglichkeiten gegeben. Das Urteil kann folglich an das Kantonsgericht und letztinstanzlich an das Bundesgericht weitergezogen werden.

Für die Beurteilung, ob eine Rückzonung, welche bestehendes Bauland einer Nichtbauzone zuweist, zu einer Entschädigungspflicht des Gemeinwesens führt, ist in einem ersten Schritt zu klären, ob die Rückzonung rechtlich als «Auszonung» oder «Nichteinzonung» zu qualifizieren ist.

Die Unterscheidung ist insbesondere deshalb von Relevanz, weil für eine «Nichteinzonung» grundsätzlich keine Entschädigung geschuldet ist. Eine «Auszonung» ist hingegen im Grundsatz entschädigungspflichtig.

UNTERSCHIED AUSZONUNG UND NICHEINZONUNG

Unterzieht man die beiden Begriffe der «Auszonung» und «Nichteinzonung» einer Begriffsinterpretation könnte man zum naheliegenden Schluss gelangen, dass bei der Überführung von Bauland in eine Nichtbauzone immer eine Auszonung vorliegt. Diese Schlussfolgerung ist jedoch gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung nicht zutreffend. Eine (im Grundsatz) entschädigungspflichtige Auszonung liegt nur dann vor, wenn das betroffene Grundstück ursprünglich einer in allen Teilen RPG-konformen Bauzone zugewiesen war und aufgrund der Planungsmassnahme in eine Nichtbauzone überführt wird. Sofern ein

solches Grundstück in naher Zukunft ohne grössere Hindernisse hätte überbaut werden können, ist eine solche Auszonung grundsätzlich zu entschädigen.

Wenn jedoch das betroffene Grundstück ursprünglich in einer Bauzone lag, welche nicht dem Bundesrecht entsprach, beispielsweise weil die Bauzone nicht auf den Baulandbedarf von 15 Jahre ausgerichtet und folglich überdimensioniert und nicht RPG-konform war, dann stellt die Rückzonung gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung eine «Nichteinzonung» dar. Denn in diesen Fällen geht das Bundesgericht davon aus, dass mit dem Planungsakt erstmals ein bundesrechtskonformer Zustand geschaffen wird.

Die bestehende Nutzungsplanung verschiedener Baselbieter Gemeinden ist wie dargelegt nicht RPG-konform. Ihr Bauland ist im Hinblick auf den 15-jährigen Planungshorizont gemäss Art. 15 RPG als überdimensioniert zu qualifizieren. Damit wird bei den vorzunehmenden Rückzonungen in den meisten Fällen vom Tatbestand der «Nichteinzonung» auszugehen sein.

«Nichteinzonungen» lösen nur ausnahmsweise eine Entschädigungspflicht aus. Dies, falls sie Grundeigentümer enteignungsähnlich treffen. Solche Ausnahmen können sich dort ergeben, wo die Belassung des Grundstücks in der Bauzone geboten gewesen wäre und der Eigentümer auf diesen Umstand auch vertrauen durfte. Das kann beispielsweise für folgende Grundstücke gelten:

- Das Grundstück ist überbaubar oder durch die Kanalisation grob erschlossen.
- Das Grundstück liegt «weitgehend» im überbaubaren Gebiet (sogenannte Baulücke).
- Für die Erschliessung und Überbauung des Grundstücks hat der Grundeigentümer bereits «erhebliche Kosten» aufgewendet.

Des Weiteren ist es denkbar, dass die kantonale Genehmigung der «ursprünglichen» Nutzungsplanung beim Grundeigentümer eine Vertrauenssituation begründet, welche ebenfalls eine Entschädigung durch das Gemeinwesen rechtfertigt.

KANTONALER UNTERSTÜTZUNGSFOND

Bei jenen Grundstücken, welche unter Berücksichtigung des oben Gesagten dennoch die Entschädigungskriterien erfüllen, dürfte der Wertverlust gross sein und die zu leistende Entschädigung entsprechend hoch ausfallen. Eine Gemeinde, welche infolge der vorgenommenen Reduktion überdimensionierter Bauzonen gegenüber einem Grundeigentümer entschädigungspflichtig wird, muss diese Kosten jedoch grundsätzlich nicht selbst tragen. Die Gemeinde kann

beim Kanton einen Rückerstattungsantrag für die zu zahlende Entschädigung stellen. Die Kantone sind nämlich gestützt auf das RPG verpflichtet, durch Planungen bewirkte Vorteile (namentlich infolge Einzonungen in die Bauzone) mit einer Mehrwertabgabe abzuschöpfen (Art. 5 Abs. 1 bis RPG). Der Kanton Basel-Landschaft ist dieser Verpflichtung mit Erlass des Gesetzes über die Abgeltung von Planungsmehrwerten nachgekommen. Die Erträge dieser Abgabe sind für die Bezahlung von Entschädigungen aus materieller Enteignung zu verwenden (Art. 5 Abs. 1 ter RPG). Es dürfte jedoch noch mehrere Jahre dauern, bis der Baselbieter Fond die für allfällige zu zahlende Entschädigungen notwendigen finanziellen Mittel aufweist. Sofern das geäußerte Kapital des Fonds nicht genügt, besteht keine Rückerstattungspflicht des Kantons (vgl. § 5 Abs. 2 des

Fondsreglements betreffend Planungsmehrwertabgabe).

AUSBLICK

Die anstehenden Rückzonungen werden bei vielen Grundeigentümern auf Widerstand stossen. Von den beauftragten Raumplanern und den betroffenen Gemeinden wird viel Fingerspitzengefühl abverlangt werden. Für die Beurteilung, welche Parzellen idealerweise dem Nichtbaugelände zuzuweisen sind, wird dabei insbesondere auch darauf abzustellen sein, wo nach der bisherigen Rechtsprechung des Bundesgerichts keine Entschädigung zu leisten sein wird. Die Rückzonungen werden verschiedentlich wohl erst vor Gericht einer abschliessenden Beurteilung zugeführt werden können.

Basel, August 2020