

Zur aktuellen Rechtsprechung bezüglich Mehrwertausgleich, überdimensionierten Bauzonen und materieller Enteignung

*Mitgliederversammlung der Schweizerischen
Bausekretärenkonferenz vom 19. September 2019
in Luzern*

Dr. iur. Erik Lustenberger

Übersicht

- 1. Gesamtzusammenhang**
- 2. Mehrwertausgleich**
 - a. RPG-konforme Umsetzung
 - b. Ermittlung Mehrwert
- 3. Überdimensionierte Bauzonen**
 - a. Allgemein
 - b. Urteile Bundesgericht
 - c. Urteile Kantonsgericht
- 4. Materielle Enteignung**
 - a. Auszonung oder Nichteinzonung
 - b. Gemeinden mit Rückzonungsbedarf
 - c. Gemeinden ohne Rückzonungsbedarf

1. Gesamtzusammenhang

Mehrwertabgabe

- Auf Einzonungen wird eine Mehrwertabgabe von 20 % erhoben.

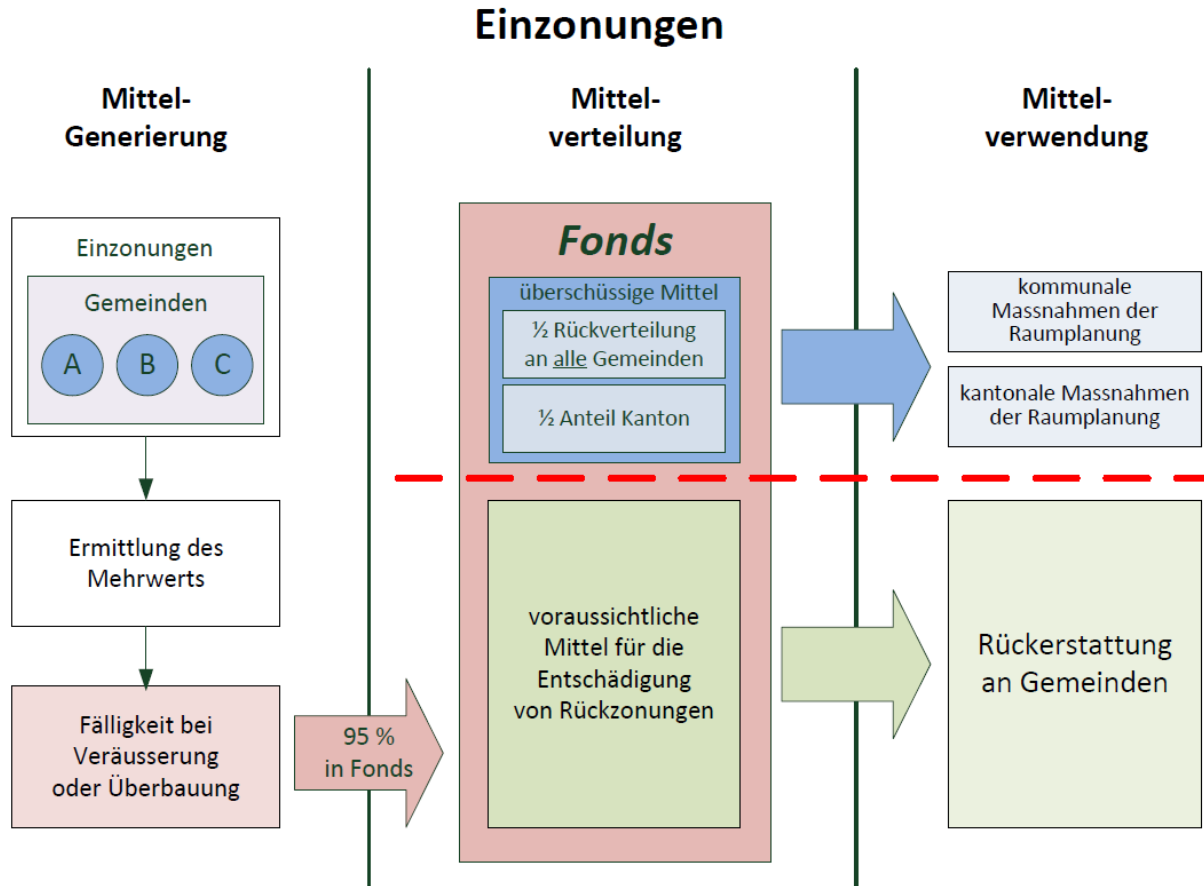
Redimensionierung Bauzonen

- Die aus der Mehrwertabgabe gewonnenen Mittel sind *zweckgebunden* in erster Linie für die Finanzierung von Rückzonungen nach Art. 15 Abs. 2 RPG zu verwenden.

Materielle Enteignung

- Im Schätzungsverfahren ist zu prüfen, ob für die Rückzonungen ein Anspruch auf eine Entschädigung aus materieller Enteignung besteht.

1. Gesamtzusammenhang



2. Mehrwertausgleich

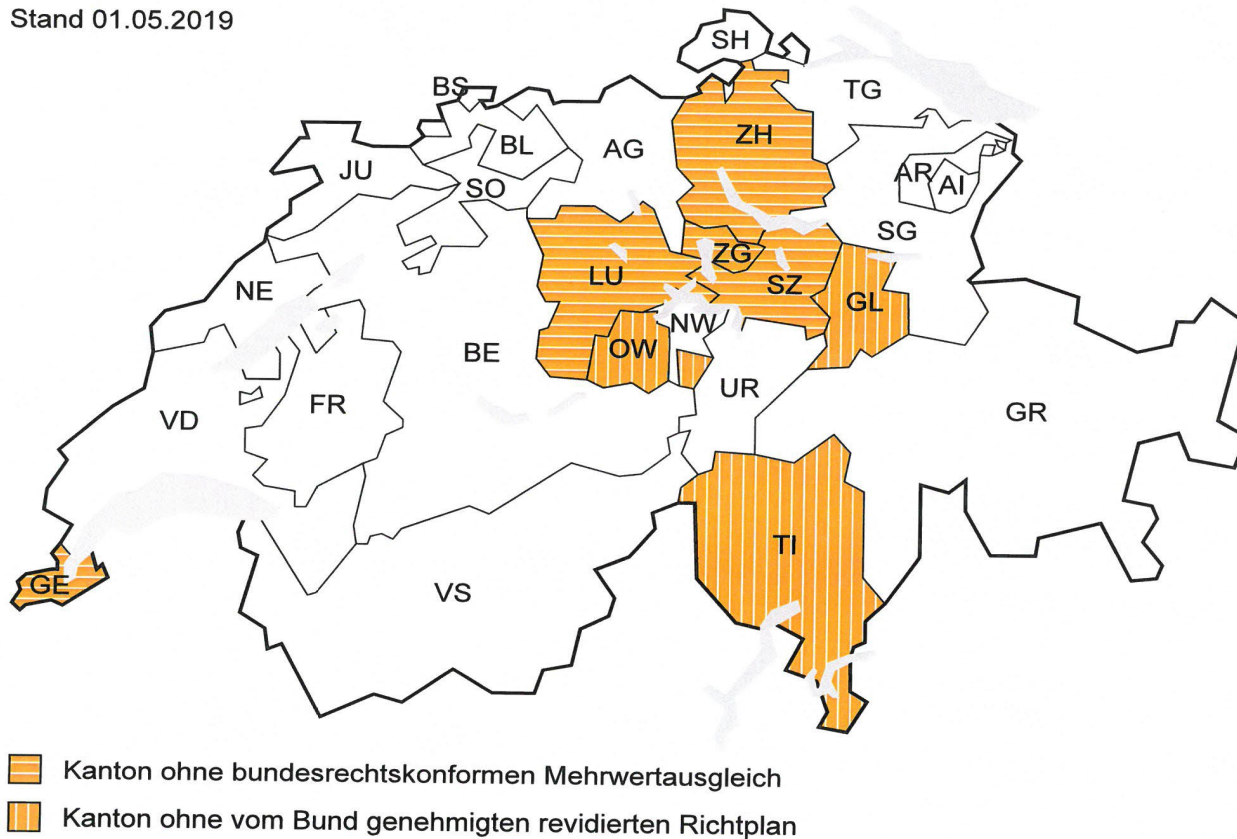
a. RPG-konforme Umsetzung

- Das Bundesgericht hat in seinem Urteil 1C_132/2015 vom 16. August 2017 eine Bestimmung aus dem Kanton Tessin, die eine Freigrenze von 100'000 Franken vorsah, aufgehoben. Es erachtete die Höhe dieser Grenze als bundesrechtswidrig.
- Der Kanton Luzern hat die gleiche Regelung, er passt diese bis Ende 2019 an (Botschaft B 157 vom 19.2.2019).
- Bis Ende Jahr gilt im Kanton Luzern gemäss Beschluss des Bundesrates ein Einzonungsmoratorium.

2. Mehrwertausgleich

Kantone mit Einzonungsstopp

Stand 01.05.2019



2. Mehrwertausgleich

b. Ermittlung des Mehrwerts

- Praxis der Ermittlung des Verkehrswertes von sehr grosser praktischer und finanzieller Bedeutung.
- Abziehbarkeit von Gestehungskosten wie z.B. Rückbau-, Planungs-, Erschliessungs- und Sanierungskosten etc. ist umstritten (vgl. Entscheid Baurekurskommission Basel-Stadt vom 31.10.2018).
- Mehrwertabgabe ist Bundesrecht, daher hat auch die Berechnung des Mehrwerts schweizweit einheitlich zu erfolgen.
- Investorenfreundliche Schätzungen bei privaten Schätzungen?

3. Überdimensionierte Bauzonen

a. Bauzonenbedarf

- Gesamtbuchhaltung (Bauzonen im gesamten Kanton) versus Einzelbuchhaltung (Bauzonen in der einzelnen Gemeinde)
- Besteht überhaupt Handlungsbedarf, wenn ein Kanton insgesamt nicht zu viel Bauzonen hat? Ja, aus zwei Gründen:
 - Auch wenn der Kanton insgesamt nicht zu viel Bauzonen hat, muss gemäss Rechtsprechung die einzelne Gemeinde mit Überkapazitäten dennoch Rückzonungen prüfen, und - soweit raumplanerisch zweckmässig - vornehmen.
 - Innerhalb des Kantons werden durch Rückzonungen in peripheren Gebieten Bauzonenkapazitäten an zentraleren Lagen frei (Ziel der Verlagerung von Bauzonen an den «richtigen» Ort).

3. Überdimensionierte Bauzonen

b. Urteile des Bundesgerichtes

- Nicht RPG-konformer Nutzungsplan (überdimensionierte Bauzonen) muss vorgängig angepasst werden, bevor ein Quartierplan erlassen wird (BGer 1C568/2015 vom 13.1.2016 *Mollens*) oder bevor ein Quartier erschlossen wird (BGer 1C_447/2015 vom 21.1.2016 *St. Niklaus*)
- Vorfrageweise Prüfung des Nutzungsplans im Baubewilligungsverfahren im Fall *Bregaglia* zugelassen (BGer 1C_40/2016 vom 5.10.2016), in den Fällen *Bremblens* (BGer 1C_326/2016 vom 7.12.2017) und *Oron* (BGer 1C_244/2017 vom 7.4.2018) verneint.

3. Überdimensionierte Bauzonen

b. Urteile des Bundesgerichtes

- RPG enthält keine Kriterien für Rückzonungen.
- Für die Rückzonung von überdimensionierten Bauzonen kommen analog diesselben Bestimmungen zur Anwendung wie für Neueinzonungen (BGr. 1C_134/2015, E. 3.2).
- Zu berücksichtigen sind insbesondere Art. 15 Abs. 3 und 4 RPG (Eignung, Erschliessung, Verfügbarkeit, Richtplankonformität und Einhaltung der Planungsziele und -grundsätze des RPG).
- Offene Frage: Müssen auch «Einzelparzellen» rückgezont werden, wenn für die Zersiedelungsthematik kein Gewinn resultiert?

3. Überdimensionierte Bauzonen

c. Urteile des Kantonsgerichtes

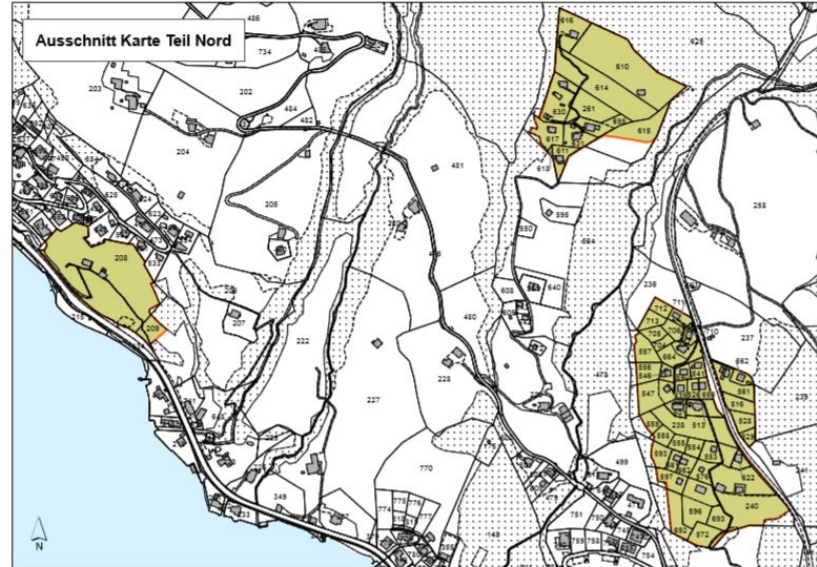
A. Planungszone Vitznau

- Zuständigkeit des Regierungsrates zum Erlass einer Planungszone wird bestätigt.
- Planungszone ist zumutbar, öffentliches Interesse geht vor.


B. Sistierung eines Gestaltungsplanverfahrens

- Sistierung ist auf Grundstücken, die für eine Rückzonung in Frage kommen, zulässig.
- Sistierung wirkt punktuell und ist gegenüber einer Planungszone das mildere Mittel (KGer LU 7H 19 32 vom 16.4.2019).

Kantonale Planungszone ab Regierungsratsbeschluss

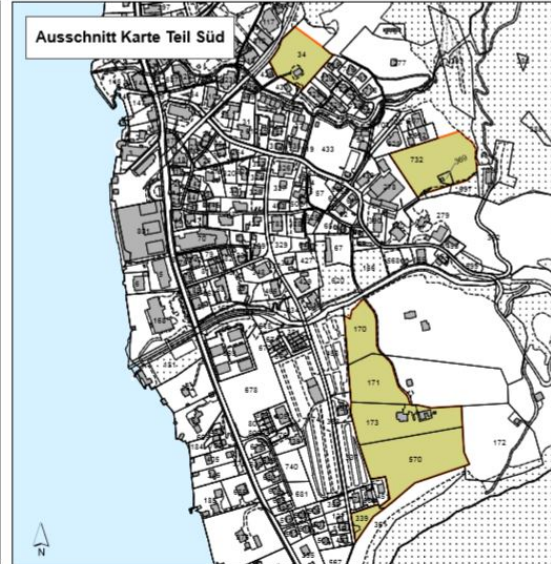


Legende
Kantonale Planungszone

 Perimeter Planungszone

Provisorische Bau- und Nutzungsvorschriften
Landschaftszone 1 (gemäss Art. 26 Bau- und Zonenreglement der Gemeinde Vitznau)

- 1 Die Landschaftszone 1 dient der landschaftlichen Nutzung, insbesondere dem Futter- und Obstbau, dem bodenabhängigen Garten- und Gemüsebau und der bodenabhängigen Nutztierhaltung.
- 2 Die Zulässigkeit von Bauten und Anlagen richtet sich nach eidgenössischem und kantonalem Recht.
- 3 Neue Bauvorhaben sind auf ihre Verträglichkeit im Landschafts- und Ortsbild zu prüfen. Der Gemeinderat kann im Baubewilligungsverfahren Auflagen bezüglich der Standortwahl, den Abmessungen, der Materialwahl sowie der gestalterischen Einordnung von Bauten und Anlagen erlassen. Zudem kann er zum Schutz des Landschaftsbildes die Pflanzung von Hecken oder Bäumen anordnen.
- 4 In den im Zonenplan bezeichneten reichstrukturierten Gebieten sind Terrainveränderungen (Abgrabungen, Aufschüttungen, Ablagerungen) und bauliche Bodenverbesserungen nicht gestattet; ausgenommen sind zwingend erforderliche Massnahmen zur Erschliessung oder Gefahrenabwehr.



4. Materielle Enteignung

a. Auszonung oder Nichteinzonung

1. Altrechtliche Nutzungsplanungen

Betrifft vor 1980 eingezonte Grundstücke, Zuweisung zur Nichtbauzone unter Regime des RPG galten als «Nichteinzonung»

2. Neurechtliche Nutzungsplanungen

Bauzone beruht auf einer Nutzungsplanung nach 1980 unter Regime des RPG, ist aber trotzdem RPG-widrig, weshalb sie weiterhin als «Nichteinzonung» gilt (BGer 1C_573/2011, 1C_581/2011 *Salenstein*).

3. Neu-neurechtliche Nutzungsplanungen

Für Nutzungsplanungen nach Inkrafttreten des revidierten RPG am 1. Mai 2014 gilt die «verschärfte» Rechtslage gestützt auf Art. 15 Abs. 2 RPG.

4. Materielle Enteignung

b. Gemeinde mit Rückzonungsbedarf

- Rechtsprechung zur materiellen Enteignung im Hinblick auf Art. 15 Abs. 2 RPG noch offen.
- Kosten der Entschädigung werden den Gemeinden aus dem Fonds vollumfänglich rückerstattet. Finanzielle Risiken sind keine Argument (mehr) gegen Rückzonungen.
- Gemeinden mit Rückzonungsbedarf haben RPG-widrige Bauzonen. Liegt nach wie vor eine entschädigungslose «Nichteinzonung» vor? (vgl. BGer 1C_573/2011 und 1C_581/2011 Salenstein GR). Davon ist wohl eher auszugehen.

4. Materielle Enteignung

b. Gemeinde mit Rückzonungsbedarf

- Der Frage der ausnahmsweisen Entschädigungspflicht bei Nichteinzonungen dürfte eine erhöhte praktische Bedeutung zukommen. Folgende Fälle sind zu unterscheiden:
 - Land ist grob erschlossen und von einem gewässerschutzrechtskonformen generellen Kanalisationsprojekt (GKP) erfasst.
 - Land liegt im weitgehend überbauten Gebiet gemäss Art. 15 lit. a RPG (Baulücke)
 - Vertrauensschutz, Eigentümer darf zu Recht auf Einzonung vertrauen.

4. Materielle Enteignung

c. Gemeinde ohne Rückzonungsbedarf

- Liegen keine überdimensionierten Bauzonen vor, ist eine materielle Enteignung grundsätzlich zu bejahen (sofern nicht aus anderen Gründen eine RPG-widrige Nutzungsplanung besteht, z.B. eine «Inselbauzone»).
- Die Voraussetzung der *Überbauungswahrscheinlichkeit in naher Zukunft* kann aber einer Entschädigung entgegen stehen.
- Um diese Voraussetzung zu erfüllen, muss ein Grundstück in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht in naher Zukunft überbaubar sein (Beurteilung mittels einer Interessenabwägung).

4. Materielle Enteignung

c. Gemeinde ohne Rückzonungsbedarf

- Gegen eine Überbauung in naher Zukunft spricht gemäss Bundesgericht:
 - wenn noch ein Sondernutzungsplan oder Erschliessungsrichtplan erlassen oder geändert werden muss (BGE 112 Ib 390);
 - Wenn sich das Grundstück nach Massgabe des Ziels einer zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens nicht für die Überbauung eignet, weil sich z.B. die Siedlungstätigkeit nicht in die Richtung des betreffenden Grundstücks hin entwickelt (BGE 113 Ib 137);
 - wenn noch weit gehende Erschliessungsarbeiten vorgenommen werden müssten (BGE 112 Ib 390);

4. Materielle Enteignung

c. Gemeinde ohne Rückzonungsbedarf

- wenn eingezontes Land wegen zu grosser Bauzonen keine Nachfrage findet;
 - wenn das Grundstück weitgehend im Abstandsbereich zu Wald, Naturschutzzonen usw. liegt.
- Nicht gegen eine Überbauung in naher Zukunft spricht:
 - Eine fehlende Groberschliessung, weil die Gemeinde nach Art. 19 RPG verpflichtet ist, RPG-konforme Bauzonen zu erschliessen und ihr Versäumnis nicht dem Grundeigentümer angelastet werden kann (BGE 131 II 72 *Weinfeld*).
 - Der Anspruch auf Entschädigung hängt nicht davon ab, ob der Eigentümer (subjektiv) die Absicht hat, in naher Zukunft sein Grundstück zu überbauen, sondern ob er dies objektiv könnte (BGE 113 Ib 3c/aa und bb S. 324).