

Umzonung von Bauland – Entschädigungspflicht?

Blog 02 | April 2020

Die praktische Umsetzung des revidierten Raumplanungsgesetzes stellt Kantone und Gemeinden bis heute vor Herausforderungen und droht Grundeigentümern mit Enteignungen, welche nicht immer voll entschädigt werden.

Das revidierte Raumplanungsgesetz (RPG; 2012¹) stellt Kantone und Gemeinden in ihrer Siedlungspolitik vor Herausforderungen. Ein Ziel der Revision war die Eindämmung der Zersiedelung der Schweiz. Viele Kantone müssen ihre Bauzonen² verkleinern und Baulandreserven besser nutzen. Der Bauzonenbestand darf den Baulandbedarf der nächsten 15 Jahren nicht übersteigen. Ausserdem gibt das Bundesrecht nun vor, wie dieser Bedarf zu errechnen ist. Methodisch wird die Grösse der Bauzonen insgesamt für das ganze Kantonsgebiet bestimmt und anschliessend jeder Gemeinde ihr Anteil im kantonalen Richtplan zugeteilt. Die konkreten Voraussetzungen, damit Land einer Bauzone zugewiesen werden kann, benennt das Gesetz (Art. 15 Abs. 4 RPG)³.

Für viele Grundeigentümer führt diese Bauzonenre-dimensionierung zur Rückzonung bzw. Auszonung ihres bisher in der Bauzone liegenden Grundstücks. Dies geschieht trotz ursprünglich meist rechtmässiger Einzonung. Natürlich verliert das betroffene Grundstück damit enorm an Wert. Diese Wertverminderung wird nicht immer voll entschädigt. Das Bundesgericht hat dazu eine strenge Rechtsprechung entwickelt.

Wann darf der Staat ein Grundstück auszonieren?

Um eine Auszonung handelt es sich, wenn mittels einer Zonenplanänderung ein Grundstück von der Bauzone in eine Nichtbauzone (z.B. Grünzone) umgezont wird. Dabei ist entscheidend, ob der ursprüngliche Nutzungsplan, in dem das Grundstück

eingezont wurde, bundesrechtskonform war. Falls dieser nicht konform war, liegt keine Auszonung, sondern eine Nichteinzonung vor. Für Grundeigentümer ist die Konsequenz einer Auszonung und einer Nichteinzonung zunächst die gleiche: Das Grundstück liegt nicht länger in der Bauzone und es darf nicht (mehr) gebaut werden. Der grosse Unterschied liegt in der Entschädigungspflicht.

Das Bundesgericht wendet eine Rückblickbetrachtung an: Seit den 1980er Jahren wurden Grundstücke zwar formell rechtmässig eingezont, allerdings wurden die bundesrechtliche Pflicht zur Bauzonenverkleinerung sowie allgemeine Ziele und Grundsätze der Raumplanung nicht immer berücksichtigt. Das kann zum Beispiel der Fall sein, wenn eine Gemeinde im Nutzungsplan zu grosse Bauzonen eingezont hat oder das Bevölkerungswachstum kleiner als erwartet war, sodass die Bauzonen den Bedarf von 15 Jahren überstiegen haben. Sofern der Nutzungsplan, welcher der Einzonung des Grundstückes zugrunde liegt, diese Pflicht zur Bauzonenverkleinerung nicht berücksichtigt hatte, handelt es sich aus heutiger Sicht, rückblickend, nicht um eine Auszonung, sondern um eine Nichteinzonung. Das bedeutet, dass die ursprüngliche Einzonung zu keinem Zeitpunkt materiell rechtmässig war, weshalb eine Nichteinzonung grundsätzlich auch nicht entschädigt wird. Der betroffene Grundeigentümer verliert damit den Bauzonenwert ganz.

In jedem Fall muss für die Auszonung oder Nichteinzonung ein überwiegendes öffentliches Interesse vorliegen und sie muss für den Grundeigentümer verhältnismässig sein. Durch das RPG besteht in der Verkleinerung der Bauzonen grundsätzlich ein öffentliches Interesse. Das private

¹ Änderung vom 15. Juni 2012, in Kraft seit 01. Mai 2014

² Bauzonen sind primär: Wohnzonen, Mischzone, Zentrumszone, Arbeitszone

³ Als Prämisse: Die Einzonung muss die Vorgaben des Richtplans umsetzen (lit. e). Das betroffene Land muss sich grundsätzlich für die Überbauung eignen (lit. a) und darf das Kulturland nicht zerstückeln (lit. c). Das zur Bauzone bestimmte Land muss trotz konsequenter Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen voraussichtlich innerhalb von 15 Jahren benötigt, erschlossen und überbaut werden (lit. b) und seine Verfügbarkeit muss rechtlich sichergestellt sein (lit. d).

Interesse, endlich bauen zu können, wird von der Rechtsprechung dagegen wenig gewichtet.

Wann muss der Staat die Grundeigentümer entschädigen?

Sowohl im Fall einer Auszonung als auch im Fall einer Nichteinzonung erleidet das Grundstück einen erheblichen Wertverlust. Im Gegensatz zur Auszonung wird eine Nichteinzonung aber grundsätzlich nicht entschädigt, da die Einzonung durch die Gemeinde ursprünglich nicht materiell rechtmässig war. Entscheidend für die Entschädigungsfrage ist also der ursprüngliche Nutzungsplan.

Liegt tatsächlich eine Auszonung vor, muss diese rechtlich zudem als materielle Enteignung qualifiziert werden, damit ein Entschädigungsanspruch besteht. Eine materielle Enteignung ist dann gegeben, wenn der bisherige oder der zukünftige Gebrauch des Grundstückes besonders stark eingeschränkt ist. Mit dem Verlust der Baulandqualität eines Grundstückes ist dies fast immer gegeben. Deshalb wird als weitere Voraussetzung die Realisierungswahrscheinlichkeit einer Überbauung beurteilt. Für ein unbebautes Grundstück bedeutet dies, dass es im Zeitpunkt der Planänderung mit hoher Wahrscheinlichkeit hätte überbaut werden können – beispielsweise durch das Vorliegen eines konkreten Projekts oder einer Baubewilligung. Die Rechtsprechung bejaht eine materielle Enteignung, wenn dem Vorhaben im Zeitpunkt der Planänderung keine grösseren tatsächlichen oder rechtlichen Hindernisse im Weg gestanden wären. Sofern die Voraussetzungen einer materiellen Enteignung erfüllt sind, bestimmt die kantonale Schätzungskommission die Höhe der Entschädigung nach Massgabe des Wertverlustes (Differenz der Verkehrswerte des Grundstückes mit Baulandqualität und ohne Baulandqualität) sowie allfälliger Planungsaufwendungen.

Eine Nichteinzonung wird hingegen nur in Ausnahmefällen entschädigt. Ein Ausnahmefall kann sein, wenn der Grundeigentümer auf die Baulandqualität seines Grundstückes vertrauen durfte, weil sich das Grundstück in einem zum Grossteil überbautem Gebiet befindet (Baulücke), und er für die

Erschliessung oder Überbauung des Grundstückes bereits grosse finanzielle Auslagen getätigt hat.

In der Praxis treten vielfältige Konstellationen auf. Die Zulässigkeit der Umzonung eines Stücks Bauland in Nichtbauland sowie die Entschädigungspflicht dieses Aktes sind stets gesamtheitlichen und im Einzelfall zu beurteilen. Insbesondere ist im Raumplanungsrecht immer eine Gesamtbetrachtung verschiedener Faktoren anzustellen, wobei auch die kantonalen sowie kommunalen Unterschiede zu berücksichtigen sind.

Seidel & Partner

Eichstrasse 1, CH-8142 Uitikon

Zusatzadresse: Balz Zimmermann-Strasse 7, CH-8302 Kloten

Postadresse: Postfach, CH-8058 Zürich-Flughafen

T +41 44 590 20 12 | info@seidelpartner.ch | www.seidelpartner.ch