

Instrumente, um Grundeigentumsstrukturen im Interesse der Mehrheit zu entwickeln Aktuelle Gesetzeslage

Forum Raumwissenschaften, 6. November 2014, Zürich

Lukas Bühlmann, lic.iur., Direktor Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN

Immo-Monitoring 2015/1

Wüest & Partner

Übersicht über die Entwicklungsareale in der Schweiz

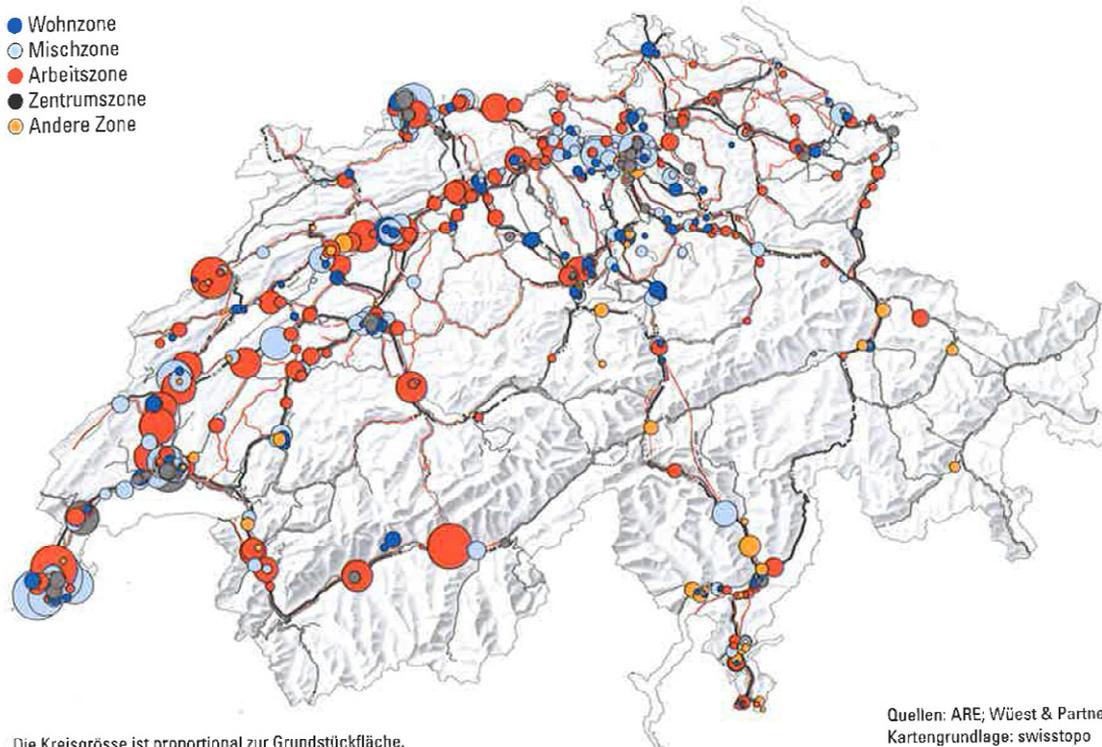
- 704 Entwicklungsareale
- insgesamt 5'626 ha Fläche

allein auf den bebauten
Arealen

- Wohnraum für
288'000 Personen
- Platz für 257'000
Beschäftigte.

4.1 Entwicklungsareale nach Zonentyp (Sept. 2014)

- Wohnzone
- Mischzone
- Arbeitszone
- Zentrumszone
- Andere Zone



«Potenzial allein kein Garant für den Erfolg»

Sieben Faktoren für erfolgreiche Arealentwicklungen

- Vorabklärungen (Ausgangslage: Altlasten, Lärmsituation, Denkmalschutz....)
- Planungs- und Rechtssicherheit (rechtliche und politische Realisierungschancen)
- Beachtung von Rentabilitätskillern (Investitionskosten...)
- Partizipative Verfahren
- **Entscheidungs- und Eigentumsverhältnisse
(Anzahl und Verhalten der Akteure...)**
- Massgeschneiderter Nutzungsmix (Bebauungsdichte, Freiräume, Erdgeschossnutzungen...)
- Durchhaltevermögen.

Förderung der Verfügbarkeit von Bauland

Art. 15a RPG

¹ Die Kantone treffen in Zusammenarbeit mit den Gemeinden die Massnahmen, die notwendig sind, um die Bauzonen ihrer Bestimmung zuzuführen, insbesondere bodenrechtliche Massnahmen wie Landumlegungen (Art. 20).

² (...)

Landumlegung

Art. 20 RPG

Die Landumlegung kann von Amtes wegen angeordnet und auch durchgeführt werden, wenn Nutzungspläne dies erfordern.

Wohnbau- und Eigentums- förderungsgesetz WEG

Umlegung von Bauland und Grenzregulierung

Grundsatz Art. 7 WEG

Ist die Erschliessung und die Überbauung eines Gebiets für den Wohnungsbau oder **die Erneuerung von Wohnquartieren** wegen ungünstiger Grundstückgrössen und -grenzen erschwert, so ist durch Umgestaltung der Grundstücke nach Form, Grösse und Gruppierung oder durch Grenzregulierung eine rationelle Überbauung zu ermöglichen.

Erschliessungs- und Neuordnungsumlegung

Art. 8 WEG

- Vorschrift zur Anordnung der Landumlegung*
- ¹ Die Umlegung von überbauten und nicht überbauten Grundstücken wird eingeleitet durch Beschluss der zuständigen kantonalen Behörden oder durch Beschluss der beteiligten Grundeigentümer, der mehr als die Hälfte des betroffenen Grundbesitzes umschließt.
 - ² Die Kantone können die Befugnis zur behördlichen Anordnung der Landumlegung den Gemeinden erteilen; sie können ferner die Anforderungen an den Beschluss der beteiligten Grundeigentümer auf Einleitung der Umlegung erleichtern.

Zur Erinnerung

Gemäss Art. 20 RPG können die Kantone die Landumlegung nicht nur anordnen, sondern auch durchführen.

Bauverpflichtung

Art. 9 WEG

¹ Werden die Eigentumsverhältnisse nach Artikel 8 neu geordnet, so kann die Zuteilung der Grundstücke mit der Auflage verbunden werden, dass die Grundstücke in einer für den Eigentümer zumutbaren Frist überbaut oder für Zwecke, die der Überbauung dienen, zur Verfügung gestellt werden (Bauverpflichtung).

² Die Bauverpflichtung ist im Grundbuch anzumerken.

Zuständigkeit und Verfahren

Art. 11 WEG

¹ Das kantonale Recht (...) stellt die Durchführung der Bauverpflichtung sicher und regelt den Rechtsschutz.

² (...)

Umsetzung und Praxis in den Kantonen

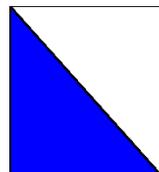
- **Sämtliche Kantone kennen Vorschriften zur Landumlegung.**
- **Landumlegungen erfolgen häufig im Rahmen von Sondernutzungsplanungen (Kanton Zürich: Quartierplanverfahren).**
- **Vorschriften und Verfahren sind stark auf Landumlegungen auf der grünen Wiese ausgerichtet.**
- **Selbst auf der grünen Wiese sind Landumlegungen selten (Ausnahme VD).**
- **Prozesse sind kompliziert und zeitaufwendig.**
- **Es gibt wenig Erfahrungen, die für Landumlegung im überbauten Gebiet genutzt werden können.**

Rechtsgrundlagen für Gebietserneuerungen in den Kantonen Bern und Zürich



Altstadt- und Quartiersanierung

im Rahmen einer Überbauungsordnung mit Enteignungsrecht, vor allem auf Bestand ausgerichtet
Art. 119, Art. 128 Abs. 1 Bst. d BauG

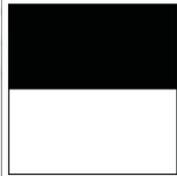


Gebietssanierung

mittels Gestaltungs- und Quarterplänen zur Erneuerung überbauter Ortsteile. Das öffentliche Interesse ist gegeben, wenn die bestehende Überbauung in einem starken Missverhältnis zur Bau- und Zonenordnung steht, und wenn sie die erwünschte Entwicklung erheblich gefährdet oder eine schwerwiegende Fehlentwicklung fördert.

§ 186 ff. PBG.

Kanton Freiburg Enteignungen für sozialen Wohnungsbau und Industrieansiedlungen



Bei der letzten Gesetzesrevision ersatzlos gestrichen!

Art. 138 Abs. 2 RBG

Raumplanungs- und Baugesetz vom 9. Mai 1983

Im Falle von ausgesprochener Landknappheit werden Sozialwohnungen sowie Industriebauten und –anlagen als Fälle öffentlichen Interesses, die eine Enteignung rechtfertigen, anerkannt.

Zonenenteignung

Art. 35 RPG¹⁹⁷⁴

VLP-ASPAN 

1976 vom Volk abgelehnt,
u.a. wegen dieser Bestimmung

Art. 35

Enteignung

¹ Wäre die Durchführung der Nutzungspläne in ihrem wesentlichen Inhalt unmöglich oder übermässig erschwert und lassen sich die Nutzungspläne auch durch andere Mittel nicht verwirklichen, so steht den zuständigen Behörden das Recht zu, Grundstücke oder Rechte daran zu enteignen; soweit möglich, ist Realersatz anzubieten.

² Die Enteignung ist insbesondere auch zulässig, wenn im betreffenden Gebiet das Angebot an erschlossenem Land ungenügend ist und der Eigentümer, ohne dass er wichtige Gründe, vorab späteren Eigenbedarf, nachweisen kann, trotz Ansetzung einer angemessenen Frist das Grundstück nicht der Überbauung zuführt. Die enteigneten Grundstücke sind ohne Verzug der Überbauung zuzuführen; sie sind auf dem Wege einer öffentlichen Ausschreibung in der Regel wieder in Privatbesitz überzuführen.

³ Das kantonale Recht regelt die Einzelheiten.

→ **Wurde vorab als Instrument gegen die Baulandhortung und zur Förderung des Wohnungsbaus verstanden.**

Lehrmeinungen

im Zusammenhang mit Art. 35 RPG¹⁹⁷⁴

- **Nur zur Bekämpfung der Wohnungsnot gerechtfertigt.**
Jean-François Aubert / Riccardo Jagmetti, Gutachten zur Verfassungsmässigkeit des RPG-Entwurfs vom 14. Oktober 1970
- **Auch für andere Zielsetzungen möglich, Enteignung dürfte aber häufig an der Verhältnismässigkeit scheitern.**
Georg Müller, Baupflicht und Eigentumsordnung, Festschrift Haefelin
- **Allgemeine Rechtsgrundlage zur Enteignung zu raumplanerischen Zwecken empfohlen.**
Ulrich Zimmerli, Raumplanungsrecht und Enteignung, Berner Tage für die juristische Praxis
- **Enteignung ist in sachlicher und örtlicher Hinsicht zu begrenzen.**
Riccardo Jagmetti, Neue Tendenzen im Zürcherischen Bau- und Planungsrecht

Quelle: Pierre Tschannen, Simone Wyss, Zonenenteignung und automatische Auszonung im Kanton Bern, Gutachten, 2006, S. 12 f.

Förderung der Verfügbarkeit von Bauland Art. 15a RPG

1 (...)

2 Das kantonale Recht sieht vor, dass, **wenn das öffentliche Interesse es rechtfertigt**, die zuständige Behörde eine **Frist für die Überbauung** eines Grundstücks setzen und, wenn die **Frist unbenützt** verstreicht, **bestimmte Massnahmen anordnen** kann.

- **Bauverpflichtung**
- **Kantone müssen Sanktionsmöglichkeiten vorsehen, wenn Grundstücke innert einer bestimmten Frist nicht überbaut werden.**

Baulandhortung

vor allem ein Problem in ländlichen Gemeinden

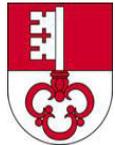


Beispiel Kanton St. Gallen

- Knapp 1/3 der Reservefläche wird gehortet (rund 500 ha).
- überwiegend kleinere Flächen (Grundfläche > 2'000 m²).
- mehrheitlich innerhalb des bestehenden Siedlungsgebiets, wo raumplanerisches Interesse an einer Überbauung am grössten ist.

Massnahmen gegen die Baulandhortung

Art. 15a Abs. 2 RPG – Auftrag an die Kantone



Art. 11a Baugesetz

Gesetzliches Kaufrecht des Gemeinwesens



Art. 86 Ausführungsgesetz zum RPG

Enteignungsrecht des Gemeinwesens



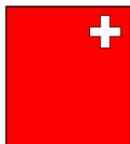
§ 38 Planungs- und Baugesetz

Kaufrecht des Gemeinwesens oder Auszonung (Siedlungsrand)



Art. 126a ff. Entwurf Baugesetz

Strauss von Massnahmen, unter anderem: zeitlich abgestufter Abgabesatz der Mehrwertabgabe bei Einzonungen (Art. 142 ff)



§ 42 Abs. 2 Steuergesetz

Verkehrswert- statt Ertragswertbesteuerung von eingezonten, noch nicht überbauten Grundstücken

Herausforderung Nachverdichtung

**Blockierung der
baulichen
Entwicklung durch
Einzelgrundstücke /
Schlüsselparzellen.**

Private wehren sich gegen ein Mammutprojekt in Illnau-Effretikon

Im Schatten des Grossprojekts

Zürich Samstag, 9. November, 07:00



Das Bürohaus (Mitte des Bilds) stört die Überbauungspläne. (Bild: Christoph Ruckstuhl / NZZ)

Die Stadt Illnau-Effretikon und ein Arealentwickler planen Grosses: Für über 400 Millionen Franken soll ein neues Zentrum mit drei Hochhäusern entstehen. Private fühlen sich überrumpelt, wollen aber bleiben. In einem Fall gefährdet dies das Vorhaben.

Benken SG

Nicht nur Grossprojekte

Zentrumsentwicklung blockiert wegen überrissenen Preisvorstellungen einzelner Grundeigentümer.



Entwicklungszonen mit Enteignungsrecht Entwurf Baugesetz



Art. 17 E-BauG Entwicklungszonen, Grundsätze

1 Entwicklungszonen ermöglichen die Neuüberbauung von unternutzten oder in Umstrukturierung befindlichen Siedlungsgebieten.

Art. 18 E-BauG Entwicklungszonen, Enteignung

1 Die politische Gemeinde kann im Rahmennutzungsplan ein Enteignungsrecht für Flächen vorsehen, deren Verfügbarkeit für die Erreichung der Entwicklungsziele unerlässlich ist.

2 (...)

Kanton Neuenburg
Zonenenteignung



**Zonenenteignung nach dem Muster
der abgelehnten RPG-Regelung**

Art. 86 LCAT Expropriation formelle

¹ S'il est impossible ou difficile à l'excès d'exécuter les plans d'affectation dans leur contenu essentiel et si ces plans ne peuvent pas non plus être réalisés par d'autres moyens, la commune peut exproprier des biens-fonds ou des droits sur ces biens-fonds.

² Les bien-fonds appartenant à l'Etat ne peuvent pas faire l'objet d'une expropriation.

Enteignung für öffentliche Werke

- **Infrastrukturanlagen, Erschliessungen**
national, kantonal, kommunal

Ein Beispiel vor der Haustüre

Bundesgericht gewichtet die gute Erschliessung des Maag-Areals höher als die Interessen der Eigentümer. Turbinenstrasse kann so gebaut werden, wie sie Stadt und Kanton geplant haben.



- **Schul- und Sportanlagen, Friedhöfe, Gemeindeverwaltungen, Werkhöfe....**
→ Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen mit Enteignungstitel

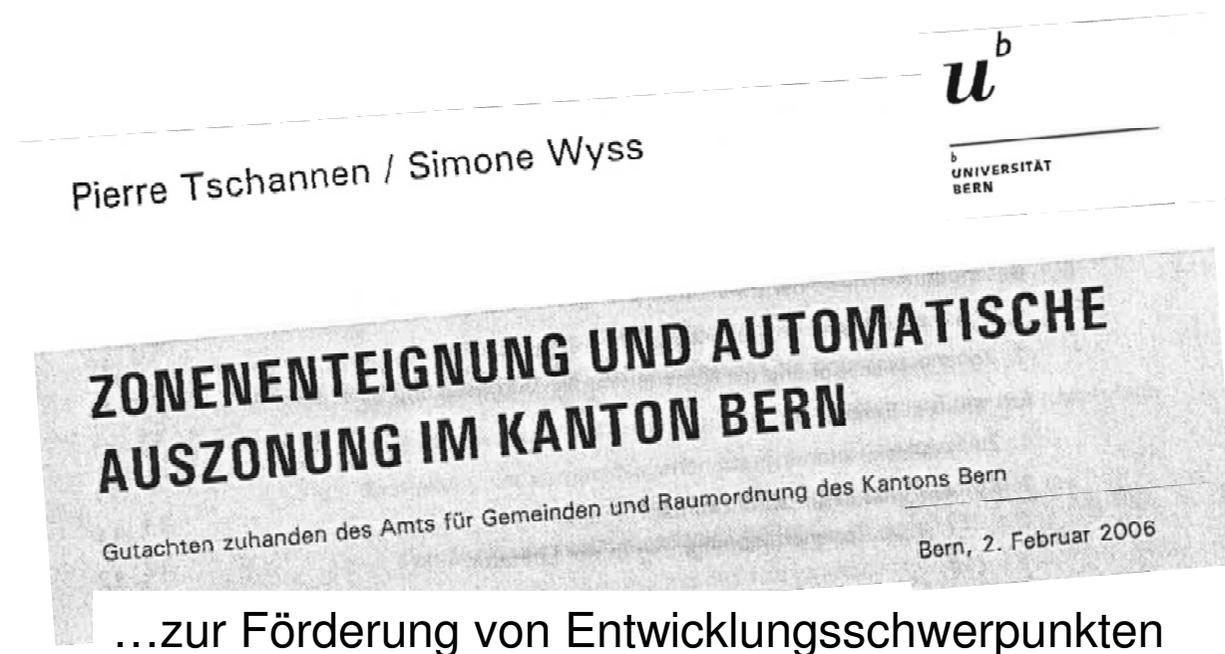
Voraussetzungen für einen Eingriff in die Eigentumsgarantie

- **Gesetzliche Grundlage**
- **Öffentliches Interesse**
- **Verhältnismässigkeit der Massnahme**

Voraussetzungen für einen Eingriff

Gesetzliche Grundlage

- **Rechtsgrundlage muss genügend bestimmt sein.**
- **Sind kantonale Enteignungsgesetze eine ausreichende Grundlage für Enteignungen zur Förderung der Überbauung und Verdichtung?**



Enteignungsgesetz des Kantons Bern

Art. 1

Formelle und materielle Enteignung

¹ Das Gesetz regelt den dauernden oder zeitweisen Entzug von Grundstücken oder von darauf bezüglichen dinglichen oder persönlichen Rechten zugunsten öffentlicher Werke oder **zugunsten anderer, durch das Interesse der Allgemeinheit gerechtfertigter Zwecke** (formelle Enteignung).

² (...)

Ähnliche Formulierungen kennt die Enteignungsrechte des Bundes und zahlreicher Kantone.

Enteignungsgesetz des Kantons Bern

Gutachten Tschannen/Wyss

- **Art. 1 EntG-BE ist keine genügende Grundlage für die Enteignung zugunsten Privater.**
- **Der «Zweck» im Interesse der Allgemeinheit ist eng zu verstehen. Er hat keine eigenständige Bedeutung, sondern muss in Relation zum «öffentlichen Werk» stehen, zum Beispiel: Enteignung von Überschliessrechten bei einem Schiessstand.**
- **Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen sind nur dann ein Enteignungstitel zugunsten Privater, wenn das öffentliche Interesse der Tätigkeit im Vordergrund steht und das wirtschaftliche Interesse der Privaten untergeordnet ist.**

Voraussetzungen für einen Eingriff

Gesetzliche Grundlage

- **Der Schaffung einer kantonalen gesetzlichen Grundlage steht grundsätzlich nichts entgegen.**
- **Da zugunsten Privater (und nicht des Gemeinwesens) enteignet wird, ist darauf zu achten, dass ein genügendes öffentliches Interesse ausgewiesen ist.**
- **Es ist sicherzustellen, dass der künftige Eigentümer die vorgesehene Nutzung effektiv realisiert.**
Vorverhandlungen mit möglichen Investoren und rechtliche Absicherungen

Voraussetzungen für einen Eingriff

Öffentliches Interesse

Relativ leicht nachweisbar:

- **Verfassungsartikel über die Nachhaltigkeit (Art. 73 BV) und die Raumplanung (Art. 75 BV)**
 - **Ziele und Grundsätze des RPG (Art. 1 und 3)**
 - **weitere öffentliche Interessen**
 - **Wohnbauförderung**
 - **Energienutzung**
 - **Kulturlanderhaltung**
 - **(...)**
- **Planung und Wirklichkeit sind in Übereinstimmung zu bringen.**

Voraussetzungen für einen Eingriff

Verhältnismässigkeit der Massnahme

- **Eignung der Massnahme**
Tauglichkeit, Beitrag an die Zielerreichung
- **Erforderlichkeit der Massnahme**
Es gibt keine andere geeignete Massnahme, die weniger weit geht.
- **Zumutbarkeit**
Die Massnahme muss in einem vernünftigen Verhältnis zum Eigentumseingriff stehen.
→ Abwägung öffentlicher und privater Interessen im Einzelfall

Verhältnismässigkeit der Massnahme

Erforderlichkeit

- **Enteignung als «ultima ratio»**
- **Weniger weit gehende Massnahmen:**
 - **einvernehmliche Lösungen:**
 - **Gespräche, Verhandlungen,**
 - **Abtausch von Flächen**
 - **finanzielle Anreize**
 - **(.....)**

Gespräche, Verhandlungen

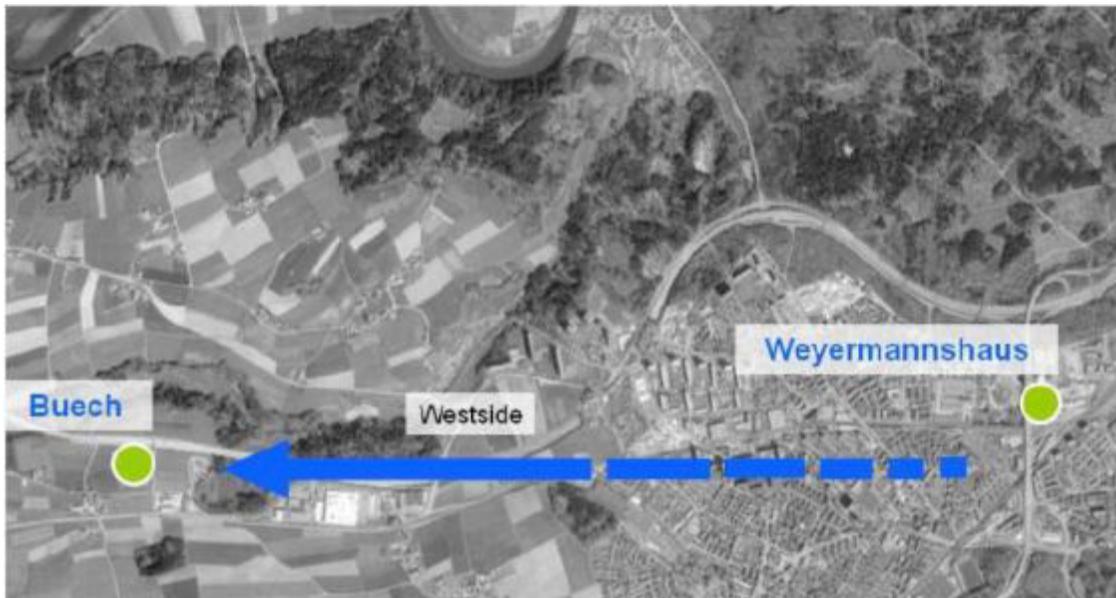
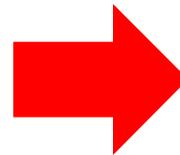
- Investoren und Grundeigentümer untereinander
- Engagement der Gemeinden und Städte
- Engagement der Kantone
Beispiel Gebietsmanager Kanton Luzern
- **Dritte** Beispiel Gassenclub Netzwerk Altstadt

Gemeinde Ruswil LU

Ortkernbeauftragter «Kümmerer» im Mandatsverhältnis



Abtausch von Flächen



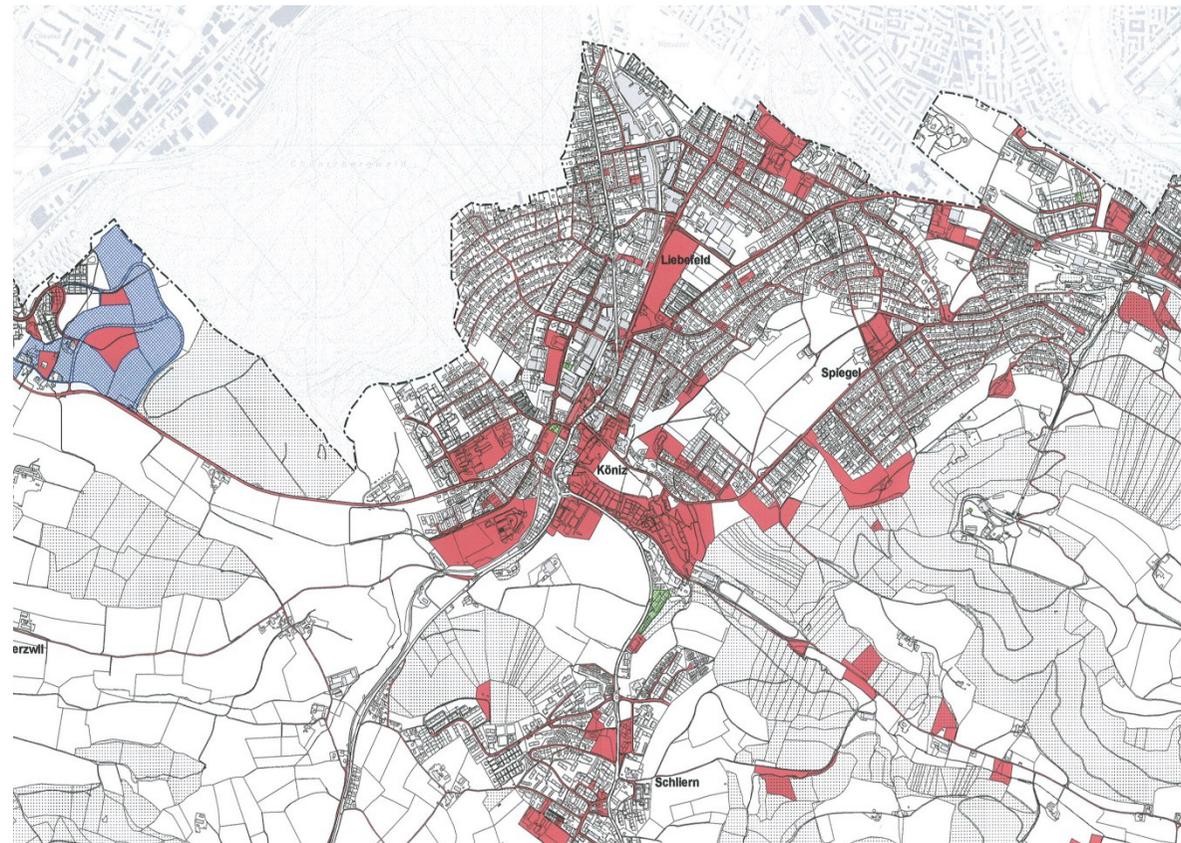
Verlagerung Recycling-Sortierwerk vom ESP Ausserholligen an den Stadtrand

→ erfordert eine aktive Bodenpolitik der Gemeinde

Gemeinde Köniz BE

Beispiel für eine aktive Bodenpolitik

Ein mehrjähriger Rahmenkredit für die Landbeschaffung ermöglicht dem Gemeinderat einen raschen Zugriff auf strategisch bedeutsame Grundstücke.



Erforderlichkeit der Massnahme

Finanzielle Anreize

- **Finanzielle Anreize bzw. höhere Abgaben werden im Gutachten Tschannen/Wyss erwähnt ohne nähere Hinweise darauf, wie diese aussehen könnten.**
- **Denkbar, aber problematisch: Mehrwertabgabe auf Um- und Aufzonungen mit Fälligkeit im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Planungsmassnahme und nicht im Zeitpunkt der Realisierung.**
- **(...)**

Verhältnismässigkeit der Massnahme **Zumutbarkeit**

Die Massnahme muss in einem vernünftigen Verhältnis zum Eigentumseingriff stehen.

Interessenabwägung Art. 3 RPV

- **Ermittlung der Interessen:**
öffentliche / private Interessen
- **Gewichtung der Interessen**
- **Interessenabwägung im engeren Sinn**

Zumutbarkeit

Gewichtung der Interessen

Öffentliche Interessen

Starkes öffentliches Interesse an der Innenentwicklung und Verdichtung

- Raumkonzept Schweiz
- Revidiertes RPG mit Fokussierung auf Innenentwicklung
- Abstimmung Siedlungsentwicklung und Verkehr
- Vorgaben des kantonalen Richtplans oder Agglomerationsprogramms aufgrund umfassender Abwägung der *öffentlichen* Interessen, z.B.
 - Ausweisung von Entwicklungsschwerpunkten,
 - Bezeichnung von Verdichtungsgebieten...
- (...)

Zumutbarkeit

Gewichtung der Interessen

Interessen des Grundeigentümers

berechtigt, weniger oder nicht berechtigt

- **Verbundenheit mit dem Ort**
- **andere Entwicklungsabsichten; Eigenbedarf**
- **Reine Spekulationsabsichten**
- **Verkaufsbereitschaft nur zu Phantasiepreisen
→ Vergoldung von Liegenschaften**
- **(...)**

Zumutbarkeit

Interessenabwägung im engeren Sinn

Abwägung öffentliche Interessen und private Interessen im Einzelfall

- **Optimale Berücksichtigung der einzelnen Interessen.**
- **Ev. Möglichkeit der Arealentwicklung unter Ausschluss des fraglichen Grundstücks.**
- **Kompromiss ist nicht immer möglich; einzelne Interessen können ganz auf der Strecke bleiben (→ Enteignung).**

Fazit

Keine allzu grossen Erwartungen an rechtliche Instrumente stellen

- **Die rechtlichen Instrumente sind vorhanden oder können geschaffen werden, um im Sinne der Innenentwicklung und Verdichtung auf die Parzellarstruktur Einfluss zu nehmen.**
- **Der Vollzug ist schwierig und die Verfahren sind langwierig (Rechtsschutz).**
- **Die Zurückhaltung der Behörden ist sehr gross, das Instrument der Enteignung anzuwenden.**
- **Immerhin: gesetzliche Regelungen (Enteignungen) können als Druckmittel helfen, Blockierungen zu lösen, vor allem im Fall von Einzel- und Schlüsselparzellen.**



Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit