

Bei der Umsetzung des RPG sind auch die Juristen gefordert

Die Umsetzung des revidierten Raumplanungsgesetzes wirft zahlreiche rechtliche Fragen auf. Ein Kongress zeigte dies anhand der Knackpunkte Siedlungsentwicklung gegen innen und Mehrwertabschöpfung.

Bereits in den 20er-Jahren des letzten Jahrhunderts verfügte die Schweiz über eine Siedlungsplanung; der Bündner Geologe Hans Bernhard entwarf das erste Bundesleitbild dazu. Rund zehn Jahre später entstanden auch auf kommunaler Ebene erste Zonenpläne, die noch weitgehend von den Gemeinden autonom verabschiedet wurden und ohne übergeordnete gesetzliche Vorgaben auskamen. Entsprechend dem damals erheblich grösseren Bodenangebot war die Zonierung ziemlich locker, was die Zersiedelung begünstigte.

Zahlreiche rechtliche Fragen

Der Umgang mit freien Flächen hat sich seither komplett gewandelt, denn Bauland ist heute knapp. Gleichzeitig nimmt die Siedlungsfläche laufend zu: Hierzulande wird alle zwei Stunden eine Fläche so gross wie ein Fussballstadion verbaut. Diese Entwicklung will das revidierte Raumplanungsgesetz (RPG) einschränken, das seit dem 1. Mai 2014 in Kraft ist. Bei der Anwendung des neuen Rechts stellen sich den Kantonen und Gemeinden zahlreiche rechtliche Fragen

wie etwa zur Ausscheidung von Bauzonen, zur Erschliessung und Baulandumlegung, zum Ausgleich planungsbedingter Vor- und Nachteile oder zur Entschädigung von Grundeigentümern bei Rückzonungen.

Mit der verstärkten Siedlungsentwicklung nach innen sind aber auch Schwierigkeiten verbunden, die sich nicht direkt aus dem RPG, sondern aus anderen Bundesgesetzen ergeben. Sie betreffen das Bauen in lärmbelasteten Gebieten oder den Umgang mit schützenswerten Ortsbildern. Diese Fragen wurden am nationalen Kongress «Innenentwicklung und Recht» der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung (VLP-Aspan) erörtert. Im Landhaus Solothurn trafen sich Ende Juni rund 400 Juristinnen und Juristen sowie Planungsfachleute, um die Eingrenzung der Siedlungsausdehnung aus rechtlicher Sicht zu diskutieren.

Höherer Druck zur Umsetzung

Derzeit läuft die Überführung des neuen Bundesrechts in die kantonalen Bau- und Planungsgesetze und in die Richtpläne der Kantone. Anschliessend werden auch

die Gemeinden ihre Nutzungsplanung anpassen müssen. Doch nicht alles ist neu, was im Abstimmungskampf 2013 als neu bekämpft wurde, wie der emeritierte ETH-Professor Alexander Ruch in seinem Referat aufzeigte. Schon das alte RPG von 1980 schrieb vor, dass die Bauzonen dem Bedarf der nächsten 15 Jahre zu entsprechen haben, also nicht darüber hinaus eingezont werden darf. Mit der revidierten Fassung wird jedoch der Umsetzungsdruck erhöht: «Das neue Gesetz verlangt etwa von den Kantonen, dass sie im Richtplan Aussagen zur Verteilung der Siedlungsfläche machen», so Ruch. «Von den Gemeinden werden zudem künftig Massnahmen gegen die Baulandhortung eingefordert.»

Mit dem neuen RPG gehe ein Paradigmenwechsel in der Raumplanung einher, erklärte Samuel Kissling von der VLP-Aspan, in seinem Vortrag zur Baulandmobilisierung. Innenentwicklung komme vor Aussenentwicklung – künftig sollen somit Neueinzonungen von Landwirtschaftsland als Bauland die Ausnahme bilden. Die Regelungen sind entsprechend umfassender als bisher: So sollen unter anderem die Reduktion von überdimensionierten Bauzonen, der Erhalt der Fruchtfolgeflächen sowie die Schonung von Natur und Landschaft angestrebt werden. Das Gesetz nennt weitere Kriterien, die erfüllt werden müssen. Beispielsweise muss die «rechtliche Verfügbarkeit» des Landes, das neu eingezont werden soll, sichergestellt sein. «Einzonungen sind somit nur noch auf Basis von ausgearbeiteten Projekten wie etwa Bebauungskonzepten erlaubt», so Kissling.

Frist gegen Baulandhortung

Mit diesen Leitplanken soll der Baulandhortung aktiv entgegengewirkt werden, die insbesondere in vielen ländlichen Gemeinden ein Problem ist. Oftmals verhindern Eigentümer von Bauland die Bebauung, etwa um ihrer eigenen Liegenschaft die freie Aussicht zu erhalten oder aus Spekulationsgründen. Das kantonale Recht sieht vor, dass die zuständige Behörde eine Frist für die Überbau-



Verdichten nach innen heisst das Gebot der Siedlungsentwicklung, doch bei wichtigen Rechtsfragen gibt es noch Klärungsbedarf.

Bild: VLP-Aspan

ung eines Grundstücks setzen darf, solange das öffentliche Recht es rechtfertigt. «Wenn die Frist verstreicht, ohne dass die Bauarbeiten aufgenommen werden, darf die Gemeinde bestimmte Massnahmen und Sanktionen anordnen», erklärte Kissling.

Dies führt wiederum zu der Frage, wie vorzugehen ist, wenn bei einer Arealentwicklung einzelne Schlüsselgrundstücke von den Eigentümern blockiert werden. Diese Konstellation beschäftigt momentan drei Juristen, die im Auftrag des Bundesamts für Raumentwicklung, der Kantonsplanerkonferenz und der Pensimo Management AG eine Studie zu eben einem solchen Fall in Illnau-Effretikon (ZH) erarbeiten. Am Kongress stellte Co-Autor Daniel Gebhardt erste Lösungsansätze vor: Für Grundstücke, die aus kantonalen Sicht von öffentlichem Interesse für eine Entwicklung sind, liesse sich etwa der neue Zonentyp «Arealentwicklung» schaffen. Gebhardt: «Diese Zonen müssten im kantonalen Richtplan festgelegt und von der Gemeinde parzellenscharf definiert werden.» Als allerletzte Möglichkeit, ein Projekt doch noch zu realisieren, stünde der Gemeinde zudem ein Enteignungsrecht zur

Verfügung. «Rechtfertigt wäre ein solcher Eingriff ins Eigentumsrecht aber nur dann, wenn das öffentliche Interesse im Richtplan tatsächlich nachgewiesen wurde.»

Entschädigung bei Rückzonung

Ein weiteres brisantes Thema, das am Kongress diskutiert wurde, war die vom RPG neu verlangte Mehrwertabschöpfung. Ihr Zweck ist der angemessene Ausgleich von Vor- und Nachteilen, die durch einen Planungsentscheid entstehen. So kann etwa eine Einzonung als Bauland oder aber die Möglichkeit zur Aufstockung einer Immobilie zu einer Wertsteigerung für den Eigentümer führen. Das neue RPG verlangt eine Abschöpfung von mindestens 20 Prozent des Mehrwerts bei Einzonungen. Laut alt Bundesrichter Heinz Aemisegger und Professor Etienne Poltier von der Universität Lausanne ist dies jedoch keine direkte Neuerung, denn schon das alte RPG forderte einen entsprechenden Ausgleich – dieser wurde jedoch bisher von den wenigsten Kantonen umgesetzt. Den Fachleuten zufolge soll es nicht bei der minimalen Abgabe von 20 Prozent bleiben, denn der Mehrwertausgleich

dient der Finanzierung wichtiger Aufgaben wie etwa der Kulturlanderhaltung oder der Entschädigung von Grundeigentümern bei Rückzonungen.

Dabei muss jedoch längst nicht jede Rückzonung von überdimensionierten Bauzonen entschädigt werden, wie Enrico Riva, emeritierter Professor für Staats- und Verwaltungsrecht der Universität Basel, an einem Beispiel aus einer Thurgauer Gemeinde darlegte. Rückzonungen von klar überdimensionierten Bauzonen, die nach Inkrafttreten des RPG im Jahr 1980 erlassen wurden, werden grundsätzlich als Nichteinzonungen qualifiziert und sind daher nicht entschädigungsberechtigt. Das Beispiel zeigte, dass die Umsetzung der RPG-Revision auf Gemeindeebene noch etliche Diskussionen auslösen wird.

Helen Weiss

Informationen:

Der Kongress fand im Hinblick auf die Veröffentlichung des neuen «Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung» im Oktober statt. www.tinyurl.com/praxiskommentar-rpg

Publireportage

ALTKLEIDERSAMMLUNG MIT UNTERFLUR-CONTAINERN

In dicht besiedelten Gemeinden und Städten geht der Trend immer häufiger zu platzsparenden Entsorgungssystemen. Unterflur-Container bieten eine saubere und ästhetische Lösung für die Erfassung von Abfallstoffen.

Unterflur-Systeme sind zur Zeit hauptsächlich für die Aufnahme von Kehricht oder Glas im Einsatz. Bei zahlreichen Sammelstellen ist ein Reserveschacht eingebaut, der nicht genutzt wird. Als innovatives Unternehmen, das sich für eine ökologisch und ökonomisch sinnvolle Altkleidersammlung einsetzt, möchte TEXAID dieses Potenzial nutzen. Um den systemspezifischen Anforderungen gerecht zu werden, hat TEXAID in Zusammenarbeit mit der Tessiner Firma Mondini eine Unterflur-Lösung für den Wertstoff Alttextilie entwickelt. Der Unterflur-Container von TEXAID wird im Untergrund eingebaut, sodass an der Oberfläche nur die Einwurfsäule sichtbar ist. Die niedrige Höhe der Säule ermöglicht einen bequemen Einwurf der Altkleidersäcke.

Ein erstes Pilotprojekt in der Gemeinde Adliswil wurde mit positiver Resonanz durchgeführt. Die unterirdische Lagerung ermöglicht ein grösseres Speichervolumen, sodass die Sammelstellen seltener als herkömmliche Container angefahren werden müssen. Dies ermöglicht eine ökonomische und umweltfreundliche Sammlung.

Interessierte Gemeinden mit freien Schächten können sich an info@texaid.ch oder 041 874 54 00 wenden.

