

# Rückzonen und Verdichten im Blick der höchsten Richter

Bis zum 1. Mai 2019 mussten die Kantone ihre Richtpläne und Gesetze an das neue Raumplanungsrecht anpassen. Nun sind die Gemeinden mit der Umsetzung konfrontiert – und mit der Auslegung des Bundesgerichts.



Die Richter am Bundesgericht in Lausanne machen Ernst mit der Umsetzung des revidierten Raumplanungsgesetzes. Für die Gemeinden halten die bisherigen Urteile etliche «Überraschungen» bereit.

Bild: Bundesgericht

Der Verband für Raumplanung, EspaceSuisse, hat für die Gemeinden als Leitplanken zur Umsetzung von Artikel 15 des 2014 in Kraft getretenen revidierten Raumplanungsgesetzes (RPG1) «10 Gebote» formuliert. Danach sind diese zehn Grundsätze einzuhalten:

1. Nur so viele Bauzonen festlegen, wie sie dem Bedarf in den nächsten 15 Jahren entsprechen.
2. Überdimensionierte Bauzonen verkleinern.
3. Einzonungen regional abstimmen.
4. Nutzungsreserven (z. B. Baulücken) konsequent berücksichtigen.
5. Kulturland nicht zerstückeln.
6. Ein Grundstück muss sich für eine Überbauung eignen.
7. Interessen sorgfältig abwägen (Art. 1 und 3 RPG) und insbesondere den Schutz der Fruchtfolgefleichen sicherstellen.
8. Die Gemeinde muss die Erschliessung finanzieren können.
9. Bauland muss rechtlich verfügbar sein (keine Baulandhortung).
10. Berücksichtigung des kantonalen Richtplans.

Gemeinden müssen zudem in einem Planungsbericht nachweisen (Art. 47 RPV), dass sie diese Gebote tatsächlich berücksichtigen.

Wie die Gebote im Detail einzuhalten sind, entscheiden allerdings wie in anderen Rechtsbereichen die Gerichte, und hier halten die bisherigen Bundesgerichtsurteile zum RPG1 für die Gemeinden manch eine «Überraschung» bereit.

## **Planbeständigkeit gilt nur für RPG-konforme Nutzungspläne**

So können beispielsweise bestehende, rechtskräftige Bauzonen im Zeitpunkt der konkreten Planung oder des Baubewilligungsverfahrens in Bezug auf die Vorgaben von RPG1 angefochten werden, als würde es sich um Neueinzonungen handeln. Dies ist dann der Fall, wenn bereits länger keine Ortsplanungsrevision mehr durchgeführt wurde; in der Regel sollte eine Ortsplanung nach rund 15 Jahren überarbeitet werden. Die Planbeständigkeit, so warnt denn auch EspaceSuisse, dauert nicht ewig. Das hat das Bundesgericht in einer Reihe von Urteilen klargemacht. Beispielsweise in der Bündner Gemeinde Bregaglia, wo

ein Eigentümer sein in der Bauzone gelegenes Grundstück überbauen wollte. Eine Nachbarin verlangte von der Gemeinde, den Nutzungsplan zu überprüfen und nicht überbaute Grundstücke, die nicht oder nur ungenügend erschlossen sind, dem Nichtbaugelände zuzuweisen. Vor Bundesgericht erhielt die Nachbarin recht: Wer ein «schutzwürdiges Interesse» habe, dass der Nutzungsplan einer Gemeinde an veränderte Verhältnisse angepasst werde, könne die Überprüfung und allenfalls auch die Anpassung der Nutzungsordnung verlangen. Dies ist dann der Fall, wenn der geltende Nutzungsplan den Betroffenen in der Nutzung seines eigenen Grundstücks einschränkt und gleichzeitig kein ausreichendes öffentliches Interesse besteht, dass diese Einschränkung aufrechterhalten bleibt. Dieses Prinzip gilt auch in Bezug auf Nachbargrundstücke, deren Überbauung die Nutzung der eigenen Liegenschaft beeinträchtigen könnte. In Bregaglia beurteilte das Bundesgericht die Änderung der Verhältnisse als erheblich im Vergleich zur letztmaligen Revision des Nutzungsplans im Jahr 2003 (Inkrafttreten von RPG1 2014 und Nach-

fragerückgang nach Bauland als Folge des Zweitwohnungsgesetzes). Das umstrittene Baugrundstück lag zudem am Rande der Bauzone von Maloja in der Gemeinde Bregaglia, bildete damit keine offensichtliche Baulücke und wurde von einer Gefahrenzone überlagert. Die Gemeinde musste nach dem Bundesgerichtsurteil ihre Nutzungsordnung überprüfen und untersuchen, ob sie ihre Bauzone insgesamt reduzieren muss (BGer 1C\_40/2016 vom 5. Oktober 2016). Dass für eine «erhebliche Veränderung der Verhältnisse» und damit eine vorgezogene Überprüfung des Nutzungsplans auch die Lage der Parzelle in der bestehenden Bauzone, der Grad der Erschliessung und das Alter des Plans eine Rolle spielen, bestätigte das Bundesgericht in einem Urteil über die Walliser Gemeinde Anniviers vom 4. März dieses Jahres (BGer1C\_67/2018).

### Neue Einsprachemöglichkeiten

Und schliesslich gilt es, daran zu erinnern, dass die Ausscheidung von Bauzonen mit dem revidierten RPG zur Bundesaufgabe geworden ist und seither nicht nur Private und Bundesämter, sondern auch Umweltverbände gegen Nutzungspläne, die Art. 15 Abs. 4 RPG nicht erfüllen, Einsprache erheben können (BGer 1C\_315/2015 und 1C\_321/2015 betreffend die Luzerner Gemeinde Adligenswil). Das wirkt sich ebenfalls auf die Planbeständigkeit aus: Wenn eine Gemeinde untätig war, also keine Überarbeitung der Ortsplanung gemacht hat, kann ein Nutzungsplan gestützt auf Art. 21 Abs. 2 RPG von Verbänden angefochten werden. Geprüft wird dann, ob sich die Verhältnisse erheblich verändert haben, sodass eine Überprüfung angezeigt ist, und, wenn Ja, erfolgt eine Interessensabwägung, ob eine Anpassung auch wirklich nötig ist (also ob die

Nutzungszone RPG-konform ist oder nicht).

### Keine Einfamilienhäuser auf Fruchtfolgeflächen mehr

Eine weitere wichtige Einschränkung auf rechtskräftig eingezonten Bauzonen gilt, wenn Fruchtfolgeflächen beansprucht werden. Gebaut werden darf nur dann, wenn damit ein aus Sicht des Kantons wichtiges Ziel erreicht wird und die Zone relativ dicht bebaut wird. Einfamilienhauszonen sind damit grundsätzlich nicht mehr möglich, auch wenn das Land ursprünglich als Einfamilienhauszone eingezont wurde, wie das Bundesgerichtsurteil im Fall der Gemeinde Develier (JU) zeigt (BGer 1C\_494/2016 vom 26. November 2018).

### Bestehende Bauzonen bestätigen heisst neu einzonen

Das Urteil im Fall von Develier zeigt wie zahlreiche andere zudem, dass das Bundesgericht bei einer Ortsplanungsrevision sämtliche unüberbauten Bauzonen als Neueinzonungen einstuft – auch wenn diese Zonen bereits in einer vorhergehenden Ortsplanungsrevision eingezont wurden. Mit anderen Worten: Wird eine bestehende Bauzone bestätigt, gilt sie materiell als «neue Bauzone», auch wenn sich Abs. 4 in Art. 15 RPG im Wortlaut an Neueinzonungen richtet. Somit gelten also für alle unüberbauten Bauzonen die eingangs aufgeführten «10 Gebote». Für die Gemeinden heisst dies, dass sie in ihrem Planungsbericht für sämtliche Bauzonen nachweisen müssen, dass die zehn Grundsätze eingehalten wurden.

### Entschädigungen sind gemäss Bundesgericht selten geschuldet

Gleichzeitig ist es für Gemeinden wichtig zu wissen, dass sich die finanziellen Fol-

gen einer Auszonung gemäss der aktuellen Rechtsprechung in Grenzen halten. Wenn Gemeinden in ihren Nutzungsplänen überdimensionierte Bauzonen ausgedehnt haben, die nicht RPG-konform sind, spricht das Bundesgericht nicht von «Auszonungen», sondern von «Nichteinzonungen», die zwar einen Eingriff ins Eigentum darstellen, aber nicht entschädigt werden müssen. Die betroffenen Grundstücke werden so behandelt, als wären sie nie in der Bauzone gewesen, und werden der Landschaftszone zugeordnet. Das gilt auch für neu-rechtliche, also nach dem Inkrafttreten des RPG im Jahr 1980 festgelegte, nicht RPG-konforme Bauzonen. Eine Entschädigungspflicht gilt gemäss Bundesgericht nur dann, wenn gleichzeitig das umstrittene Gebiet baureif ist, von einem generellen Kanalisationsprojekt erfasst wird und der Eigentümer für die Erschliessung oder Überbauung bereits erhebliche Kosten aufgewendet hat (Stichtag für die Beurteilung der drei Kriterien ist das Inkrafttreten des neuen Nutzungsplans).

*Denise Lachat  
Magdalena Meyer-Wiesmann  
Quellen: EspaceSuisse*

### Nützlicher Ratgeber:

Die Webplattform zum Thema Innenentwicklung und Verdichtung in der Schweiz, [www.densipedia.ch](http://www.densipedia.ch), hilft Gemeinden und Städten bei der Entwicklung ihrer Siedlungen mit guten Beispielen und Know-how.

### Anzeige

#### Professionelle Lösungen rund um Tür und Tor

- Gesamtkonzeptionen
- Individuallösungen
- Brandschutztore
- Entwicklung von Torantrieben
- Planung und Produktion in Fehraltorf
- Reparaturen und Service

**DARO TOR**

**Dahinden + Rohner Industrie Tor AG**  
CH-8320 Fehraltorf → Tel. +41 44 955 00 22  
info@darotor.ch → www.darotor.ch

