

Auszug aus:

VLP-ASPAN 

NOVEMBER 4/2017

INFORAUM

MAGAZIN FÜR RAUMENTWICKLUNG

BAULANDHORTUNG | STADTANALYSE | KONGRESS ZUR VERDICHTUNG | BÜRO-UMNUTZUNG | Z.B. RÔTILLON, LAUSANNE



BAULANDHORTUNG

Bundesgericht: Kanton Freiburg muss schärfere Massnahmen vorsehen

Christa Perregaux DuPasquier
Vizedirektorin VLP-ASPAN

Der Kanton Freiburg muss sein Raumplanungs- und Baugesetz überarbeiten. Die von ihm vorgesehenen Massnahmen gegen die Baulandhortung wurden vom Bundesgericht für unzureichend befunden. Die Bundesrichter gaben der Gemeinde Villars-sur-Glâne und mehreren Privatpersonen Recht, die gegen eine geplante Gesetzesbestimmung Beschwerde eingereicht hatten. «Griffige Massnahmen» zur Baulandmobilisierung seien nicht nur in kantonalen Gesetzen einzuführen, sondern auch im kantonalen Richtplan vorzuspüren, so die Richter.



Das Bundesrecht sieht eine Baupflicht vor, die für alle Bauzonen gilt. Also nicht nur für Arbeitszonen, wie es der Kanton Freiburg vorsah. Im Bild: Ein noch nicht bebautes Industriegebiet in Glovelier JU. Foto: Alain Beuret, VLP-ASPAN.

Auf die Euphorie vom 3. März 2013 folgt eine gewisse Ernüchterung. Das Ergebnis der Abstimmung über die Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG 1) liess erwarten, dass eine breite Sensibilisierung stattgefunden hat. Diese Begeisterung wird jedoch etwas gedämpft, da sich die Siedlungsverdichtung und das Abrücken von alten Bebauungsmustern als schwierig erweisen. Der Reflex «not in my backyard» (nicht in meinem Hinterhof) rückt die in der Volksabstimmung befürworteten Grundsätze der Siedlungsentwicklung nach innen teilweise in den Hintergrund. Zu Recht gebietet das Bundesgericht diesem Reflex und der Zurückhaltung gewisser Gesetzgeber Einhalt. Zuletzt bekam dies der Kanton Freiburg zu spüren.

«Nicht mehr länger in den Rückspiegel schauen»

Aufgrund der Teilrevision des RPG, die seit Mai 2014 in Kraft ist, müssen die Kantone ihr kantonales Raumplanungs- und Baugesetz anpassen. In erster Linie müssen sie Massnahmen zur Baulandmobilisierung einführen, das heisst sicherstellen, dass eingezontes Bauland auch tatsächlich überbaut wird. Ausserdem haben sie Bestimmungen zum Mehrwertausgleich zu erlassen (vgl. Kasten «Das verlangt das Bundesgesetz»).

Das Bundesrecht sieht eine Baupflicht vor, die für alle Bauzonen gilt.

Auch der Kanton Freiburg nahm diesen bundesgesetzlichen Auftrag in Angriff. Die Regierung liess sich dabei von anderen Kantonen inspirieren, berücksichtigte die Interessen des Kantons und seiner Gemeinden und legte dem Parlament einen umfassenden Gesetzentwurf vor. Der Grosse Rat (das Parlament) änderte diesen Entwurf jedoch stark ab. Den Gemeinden wurde dadurch die Möglichkeit genommen, auf die Verfügbarkeit der eingezonten Parzellen Einfluss zu nehmen und die Baulandhortung wirksam zu bekämpfen. Als sie merkten, dass die Stimmung im Parlament zu ihren Ungunsten umschlug, wurden sie – relativ spät – aktiv und versuchten, den Grossen Rat doch noch vom Gesetzentwurf der Exekutive zu überzeugen. So forderte Nadia Savary, Präsidentin des Freiburger Gemeindeverbandes, die Grossräte auf, «nicht länger in den Rückspiegel zu schauen» und den Gemeinden die notwendigen Instrumente zur Lenkung der künftigen Siedlungsentwicklung an die Hand zu geben.

Der Grosse Rat hat diese Bedürfnisse der Gemeinden, wie auch die Anforderungen des Bundesgesetzes, ignoriert. Dies zeigt sich insbesondere in Artikel 46 RPBG/FR. Dieser erlaubt es dem Staatsrat lediglich bei Arbeitszonen, die vorgängig im kantonalen Richtplan bezeichnet wurden, nach zehn Jahren von einem gesetzlichen Kaufrecht Gebrauch zu machen (siehe Kasten «Der beanstandete Gesetzesartikel»). Die Möglichkeit zur Bekämpfung der Baulandhortung wird damit stark eingeschränkt. Das verabschiedete Gesetz entsprach überhaupt nicht den Erwartungen vieler Gemeinden. Die Gemeinde Villars-sur-Glâne und einige Privatpersonen legten daher gegen diese Bestimmung beim Bundesgericht Beschwerde ein. Mit Erfolg, wie sich zeigt.

Das verlangt das Bundesgesetz (RPG)

Art. 15a Förderung der Verfügbarkeit von Bauland

- 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 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.

Der beanstandete Gesetzesartikel (Art. 46 RPBG/FR)

Art. 46 Bewirtschaftung der Bau- und Spezialzonen

a) Grundsätze und gesetzliches Kaufrecht

- ¹ Jede Einzonung muss mit den Ausrichtungen des kommunalen, des überkommunalen und des kantonalen Richtplans übereinstimmen.
- ² Werden Grundstücke, die Arbeitszonen von kantonalen Bedeutung zugewiesen wurden, nicht innert zehn Jahren ab Rechtskraft des Genehmigungsentscheids gemäss ihrer Nutzungsbestimmung überbaut und verwendet, so verfügt der Staat über ein gesetzliches Kaufrecht zum Verkehrswert über die gesamte oder einen Teil der betroffenen Fläche. Davon ausgenommen sind Reserveflächen, die bewirtschafteten Unternehmen zur Verfügung stehen. Wenn der Staat sein Recht ausüben möchte, erlässt er eine Verfügung, die auf einem übergeordneten öffentlichen Interesse beruht.
- ³ Wenn die Grundstücke nicht innerhalb von fünfzehn Jahren ab Rechtskraft des Genehmigungsentscheids zur Einzonung überbaut werden, überprüft die Gemeinde noch einmal, ob ihre Belassung in der Zone zweckmässig ist.

Eine unzureichende Massnahme

Angesichts der Bedeutung des Falles beschloss das Bundesgericht, seine Beratungen öffentlich abzuhalten. Rund 40 Personen waren am 5. Juli 2017 im Saal des Bundesgerichts in Lausanne anwesend. Die fünf Bundesrichter waren sich darin einig, dass die gesetzliche Bestimmung im Freiburger Recht unzureichend ist. Der den Kantonen vom Bund übertragene Gesetzgebungsauftrag, der verlangt, Massnahmen gegen das Horten von Bauland zu ergreifen (Art. 15a Abs. 2 RPG), werde mit der getroffenen Regelung nicht angemessen erfüllt. Zur Erfüllung dieses Auftrags müsse die zuständige Behörde (Kanton oder Gemeinde) nach Auffassung des Bundesgerichts die Möglichkeiten erhalten:

- unabhängig von der Art der Bauzone eine Frist für die Überbauung zu setzen; und
- bei Nichteinhaltung dieser Frist Massnahmen zu ergreifen.

Diese Baupflicht und damit verbundene Sanktionen müssen auf einer gesetzlichen Grundlage beruhen, im öffentlichen Interesse liegen und dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit entsprechen.

Das Gericht stellte fest, dass die angefochtene Regelung (Art. 46 RPBG/FR) in mehrfacher Hinsicht die bundesrechtlichen Vorgaben nicht erfüllt. Als Hauptargument führte das Bundesgericht an, dass Artikel 46 Absatz 2 RPBG/FR die Baupflicht auf die Arbeitszonen von kantonaler Bedeutung beschränkt. Das Bundesrecht sehe aber eine Baupflicht vor, die für alle Bauzonen gelte. Nach Auffassung der Bundesrichter ist Artikel 46 Absatz 2 RPBG/FR aber auch insofern unvollständig, als er der zuständigen Behörde nicht die Befugnis gibt, im Einzelfall eine Frist für die Überbauung der bestehenden Bauzonen festzusetzen. Das Bundesgericht hat den Artikel 46 RPBG/FR trotz der erwähnten Mängel jedoch nicht aufgehoben. Auch wenn dieser Artikel aus Sicht des Bundesrechts unzureichend ist: Das Bundesgericht wollte dem Kanton nicht ein Mittel entziehen, das diesem erlaubt, in bestimmten Situationen ein Kaufrecht auszuüben. Kurzum: Die Freiburger Gesetzesbestimmung ist besser als gar nichts.

Bundesrat und Bundesgericht müssen ihre Rollen wahrnehmen

Die Richter unterhielten sich auch darüber, welche Rolle dem Bundesrat bei der Genehmigung der kantonalen Richtpläne zukommt und welches die Rolle des Bundesgerichts bei der Überprüfung eines kantonalen Gesetzes

ist. Dabei warfen sie die Frage auf, ob die heisse Kartoffel nicht dem Bundesrat zugeschoben werden müsse, da er bei der Genehmigung des Richtplans entscheiden müsse, ob die getroffene Massnahme richtig sei oder nicht.

Gemäss Bundesrecht müssen im kantonalen Richtplan «Aufträge erteilt» werden, um «die bestehenden und neu geschaffenen Bauzonen bodensparend und effizient zu bebauen und zu verdichten» (Art. 5a Abs. 3 Bst. b RPV gestützt auf Art. 8 und 8a in Verbindung mit den Art. 15 und 15a RPG). Dieser Auftrag umfasst auch Massnahmen zur wirksamen Bekämpfung der Baulandhortung. Bei der Genehmigung der kantonalen Richtpläne muss der Bundesrat daher prüfen, ob der Kanton diesen Auftrag erfüllt oder nicht.

Da der kantonale Richtplan nur behördenverbindlich ist und keine direkte Wirkung für Private hat, ist gemäss Bundesgericht der im Richtplan enthaltene Auftrag nicht ausreichend, um Artikel 15a Absatz 2 RPG zu erfüllen. Einer der Richter zitierte dazu Montesquieu: «Die Richter der Nation sind der Mund, der den Wortlaut des Gesetzes spricht.» Damit forderte er seine Kollegen auf, den Fall selber zu entscheiden und ihn nicht dem

«Der Bundesrat könnte bei Untätigkeit des kantonalen Gesetzgebers den kantonalen Richtplan nur unter Auflagen genehmigen oder ihm die Genehmigung gar verweigern.»

Bundesrat weiterzureichen. Dies taten die Richter denn auch. Es war ihnen jedoch wichtig, im Urteil festzuhalten, dass der Bundesrat bei Untätigkeit des (kantonalen) Gesetzgebers oder bei unzureichenden Massnahmen den neuen kantonalen Richtplan nur unter Auflagen genehmigen oder ihm die Genehmigung gar verweigern kann. Sollte dies geschehen, würde dies zu einer unerwünschten Verlängerung des Bauzonenmoratoriums führen, d. h. die Gemeinden könnten bis zur vollständigen Genehmigung des Richtplans überhaupt keine neuen Bauzonen mehr ausscheiden. Auf diese Gefahr hat die VLP-ASPAN bereits in einem früheren Artikel hingewiesen (INFORAUM 1/2016, S. 13).

Warnsignal für andere Kantone

Bei den Beratungen sassen Juristinnen und Juristen aus anderen Kantonen und der Bundesverwaltung im Publikum. Das Urteil zeitigt in der Tat auch Auswirkungen auf andere kantonale Gesetze, die sich derzeit in der parlamentarischen Beratung befinden oder bereits erlassen sind. Der Bund ist im Zusammenhang mit der Genehmigung der kantonalen Richtpläne vom Urteil betroffen.

Für die Kantone bedeutet das Urteil, dass sie bei der Ausarbeitung ihrer Gesetzgebung gut daran tun, griffige Massnahmen für alle Arten von Bauzonen zu erlassen, und dass sie sich die Regelung der massgebenden Frist gut überlegen. Damit können sie verhindern, dass sie dereinst selber vor Bundesgericht erscheinen müssen, und sie laufen auch nicht Gefahr, dass ihr kantonaler Richtplan vom Bundesrat nicht genehmigt wird. Eine griffige Massnahme zur Bekämpfung der Baulandhortung ist das Kaufsrecht, das nach einer von der Gemeinde- oder Kantonsbehörde festgesetzten Frist für alle Bauzonen gilt.

Die kantonalen Gesetzgeber sollten sich den Auftrag zur Siedlungsbegrenzung, der ihnen von 63 Prozent der Schweizer Stimmberechtigten im März 2013 erteilt worden ist, zu Herzen nehmen, die Siedlungsentwicklung nach innen vorantreiben und der Zersiedelung ein Ende setzen.



Zitierte Urteile

Urteil des Bger 1C_222/2016 vom 5. Juli 2017, Kanton Freiburg, in ES VLP-ASPAN Nr. 5346 (Unzureichende Bestimmung gegen Baulandhortung)

HAUSHÄLTERISCHE BODENNUTZUNG

Darum muss die Baulandhortung bekämpft werden

Als gehortetes Bauland wird ein Grundstück bezeichnet, das der Bauzone zugewiesen und genügend erschlossen ist, das aber nicht innerhalb einer angemessenen Frist (höchstens 15 Jahre) überbaut wird. Die Gründe für Baulandhortung sind vielfältig: Das Land wird als Wertanlage betrachtet oder hat einen emotionalen Wert. Die Eigentümer wollen die Aussicht bewahren, die Nachbarn fernhalten oder – im Fall von Industrie- oder Gewerbeland – den Boden für eine allfällige spätere Betriebserweiterung sichern. Auch Uneinigkeiten in Erbgemeinschaften über die künftige Nutzung des Bodens können der Grund sein, weshalb ein Grundstück nicht überbaut wird.

Vor der Revision des RPG führte die Baulandhortung dazu, dass die Gemeinden der Nachfrage nach Bauland dadurch begegneten, dass sie ihre Bauzonen erweiterten. Dies förderte die Zersiedelung. Mit der RPG-Revision sind solche Bauzonenerweiterungen nicht mehr möglich. Die Gemeinden sollen sich trotzdem weiterentwickeln können, wenn Nachfrage nach Bauland besteht. Aus diesem Grund müssen die Kantone eine Rechtsgrundlage für die Einführung einer Baupflicht schaffen und Sanktionen vorsehen, für den Fall, dass die

Pflicht nicht eingehalten wird (Art. 15a RPG). Voraussetzung für eine solche Baupflicht ist, dass ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Überbauung besteht.

Das Bundesgesetz überlässt es den Kantonen, welche Massnahmen sie zur Baulandverflüssigung bzw. zur Bekämpfung der Baulandhortung vorsehen wollen. Mögliche Massnahmen sind eine aktive Bodenpolitik, ein Kaufsrecht der öffentlichen Hand, befristete Bauzonen, die Besteuerung unüberbauter Grundstücke zum Verkehrswert (anstatt zum landwirtschaftlichen Ertragswert), der Mehrwertausgleich, vertragliche Regelungen oder die Landumlegung. Denkbar sind auch Kombinationen dieser Massnahmen.



Die VLP-ASPAN hat eine Übersicht über die bereits ergriffenen oder geplanten Massnahmen der Kantone zur Bekämpfung der Baulandhortung erstellt. Das Dokument kann gratis von der Website heruntergeladen werden:

www.vlp-aspan.ch > Themen > Baulandmobilisierung