Regulatorische Rahmenbedingungen zur Mobilisierung des Grundeigentums

Autor(en): **Bühlmann, Lukas**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale**

Band (Jahr): **- (2018)**

Heft 2

PDF erstellt am: **24.05.2024**

Persistenter Link: https://doi.org/10.5169/seals-956998

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.
Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.
Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Ein Dienst der *ETH-Bibliothek*
ETH Zürich, Rämistrasse 101, 8092 Zürich, Schweiz, www.library.ethz.ch

http://www.e-periodica.ch

Regulatorische Rahmenbedingungen zur Mobilisierung des Grundeigentums

LUKAS BÜHLMANN
Dr. h.c., lic. iur., Direktor Schweizerische Vereinigung für Landesplanung VLP, Bern. [1]

[ABB.1]

[ABB.1] Effretikon: Wenn wenige Grundeigentümer querstehen ist Verdichtung schwierig. (Quelle: VLP-ASPAN)

Nachverdichtungsprojekte stossen in der Praxis oft auf Probleme, die im Bodenrecht liegen. Wenn verschiedene Grundeigentümer an einem Verfahren beteiligt sind, wächst die Wahrscheinlichkeit, dass einzelne – oft durchaus mit respektablen Gründen – für ihr Eigentum andere Vorstellungen hegen. Es liegt dann in der Hand der Projektentwickler durch Verhandlungskunst, alternative Konzepte, Landabtausch oder finanzielle Optionen eine allseits tragfähige Lösung herbeizuführen. Das gelingt nicht immer. Als *ultima ratio* könnte daher die Möglichkeit der Enteignung ins Spiel kommen. Der Beitrag untersucht einschlägige Verfahren, weist auf interessante neue Ansätze im kantonalen Recht hin und bringt die Rahmenbedingungen zur Sprache, die es bei Verdichtungsprojekten zu beachten gilt.

Die Industriebrachen, mindestens jene an wirtschaftlich interessanten Lagen, sind schon weitgehend überbaut. Das grosse Verdichtungspotenzial liegt heute in bereits überbauten, aber unternutzten Gebieten. Es geht also um Nachverdichtung. Allerdings ist die Ausgangslage hier besonders komplex, denn im Gegensatz zu vielen Industriebrachen hat man es bei grösseren Arealen der Nachverdichtungen oft mit mehreren Grundeigentümern, nicht nur zwei oder drei, sondern oft sogar mehr als zehn zu tun. Das erschwert solche Verdichtungsprojekte.

Noch schwieriger ist es in Einfamilienhausgebieten, wo man zum Teil ungeeignete Parzellenformen sowie eine Vielzahl von Eigentümern mit unterschiedlichen Interessen antrifft, nicht zu reden von den zahlreichen potenziellen Einsprechern, wenn man in ihrer Umgebung etwas ändern möchte.

[1] Referat gehalten an der CUREM-Tagung *«Der mobile Boden» – Unterschiedliche Blickwinkel auf das Grundeigentum und Lösungsansätze zur Erhaltung der Lebendigkeit unserer Städte.* CUREM – Center for Urban & Real Estate Management, 30. Oktober 2017, Zürich.

[ABB.2]

[ABB.2] Arealentwicklung am Bahnhof Effretikon, Projekt «Mittim». (Quelle: Annemarie Straumann, VLP-ASPAN)

Welche Schwierigkeiten auftreten können, veranschaulicht beispielsweise das Projekt einer Bahnhofsüberbauung in Effretikon im Kanton Zürich. In diesem gut erschlossenen Stadtgebiet ging es um ein Areal von rund 25 Grundstücken. Der Entwickler vermochte 22 der Eigentümer zu überzeugen, aber drei eben nicht. Am Siedlungsrand hätte man möglicherweise auf deren Grundstücke verzichten können, nicht aber in diesem Fall, denn es ging hier um Schlüsselparzellen in einem innerstädtischen Kontext. Was tun? *Verhandeln, verhandeln, immer wieder neue Optionen skizzieren.*

Vielversprechend ist auch der Ansatz, einen *externen Ortskernbeauftragten* beizuziehen, der sich im Mandatsverhältnis um die Beteiligten kümmert. Von Vorteil sind dabei Ortskundige, welche das Vertrauen der Leute geniessen und denen es dadurch vielleicht eher gelingt, einen Konsens herbeiführen, wie das z. B. in der Luzerner Landgemeinde Ruswil geschehen ist.

Manchmal besteht auch die Möglichkeit, *Flächen abzutauschen*, was allerdings eine aktive Bodenpolitik der Gemeinde voraussetzt.

Ultima Ratio

Als letzte Variante ist auch die *Möglichkeit der Enteignung* zu nennen, wenn es in verfahrenen Situationen gar nicht mehr anders geht. Der Kanton St. Gallen hat kürzlich eine vielversprechende rechtliche Grundlage geschaffen für sogenannte *Schwerpunktzonen*.

Art. 19 BauG Schwerpunktzonen, Grundsätze
1 Schwerpunktzonen ermöglichen die Neuüberbauung von Siedlungsgebieten, die zur Umstrukturierung bestimmt sind.
2 […]

Art 39 E-BauG Schwerpunktzonen, Enteignung
1 Die politische Gemeinde kann im Zonenplan bei Vorliegen eines öffentlichen Interesses für bestimmte Flächen in Schwerpunktzonen ein Enteignungsrecht vorsehen.
2 […]

Dieses Instrument könnte in komplizierten Fällen zum Zuge kommen, eine Lösung herbeizuführen, wenn alle anderen Verfahren versagt haben. Wobei zu betonen ist, dass Enteignungsverfahren in der Praxis nicht einfach sind. Es braucht fundierte Interessenabwägungen, das öffentliche Interesse muss überwiegen und dies muss zweifelsfrei nachgewiesen werden, überdies muss die Massnahme verhältnismässig sein. Kurz, es handelt sich hierbei instrumentell gewissermassen um die «ultima ratio», die einiges an Abklärungen erfordert, um gegebenenfalls vor Gericht bestehen zu können.

Voraussetzung ist, dass eine entsprechende gesetzliche Grundlage vorhanden ist. Man muss eine solche, das sei angeführt, möglicherweise gar nicht anwenden; allein die Möglichkeit zur Enteignung genügt oft schon, widerspenstige Partner zu einer gütlichen Lösung zu bewegen.

Auch der Kanton Wallis hat mit der 2017 erfolgten Revision des kantonalen Raumplanungsgesetzes eine interessante neue Bestimmung zur Baulandmobilisierung eingeführt:

Art. 12 bis kRPG / VS – Entwicklungsperimeter
1 Falls es das öffentliche Interesse rechtfertigt, kann die Gemeinde einen Sondernutzungsplan annehmen, der einen Entwicklungsperimeter zwecks Erneuerung bestehender Bauten oder Restrukturierung einer Gebäudegruppe definiert.
2 Innerhalb dieses Entwicklungsperimeters kann sie Flächen bezeichnen, die zur Erreichung der festgelegten Ziele unentbehrlich sind.
3 Die Gemeinde hat ein Enteignungsrecht für die in Absatz 2 bezeichneten Flächen. Das Enteignungsrecht kann durch verwaltungsrechtlichen Vertrag auf Personen übertragen werden, die die Ziele konkretisieren.
4 Die Gemeinde kann mit den betroffenen Eigentümern Verträge abschliessen, um die Enteignung zu vermeiden und die Ziele des Entwicklungsperimeters zu erreichen.

Eine besonders interessante Regelung war im Entwurf für ein neues Planungs- und Baugesetz des Kantons Zug vorgesehen und zwar für überbaute Areale, die einer verdichteten Überbauung zugeführt werden sollen. Dabei gingen die Überlegungen sehr weit, bis hin zum Stockwerkeigentum und zum Aufheben von Dienstbarkeiten.

Der Regierungsrat schlug eine sogenannte Gebietsverdichtung mit Enteignungsrecht vor. Es ging dabei um das Zusammenlegen und Neuverteilen von Grundstücken, Grundstücksteilen und Miteigentumsanteilen sowie die Aufhebung von Dienstbarkeiten und Baurechten zur Förderung der Neuüberbauung. Leider fand die Regelung im Kantonsrat nicht die erforderliche politische Mehrheit. Der innovative Lösungsansatz soll trotzdem kurz erläutert werden.

Wir wissen, dass man bei Verdichtungsarealen oft mit privaten Absprachen, Dienstbarkeiten, Höhenbeschränkungen, Näherbaurechten, Wegrechten und dergleichen konfrontiert wird, die im Grundbuch verankert sind. Die Gefahr besteht, dass die Gemeinde mit ihren öffentlich-rechtlich festgelegten Entwicklungsvorstellungen in den Plänen an diesen privatrechtlichen Gegebenheiten scheitert. Um in solchen Fällen weiterzukommen, braucht es gesetzliche Grundlagen – und natürlich wiederum die fundierten Interessenabwägungen. Gemäss Gesetzesentwurf hätten entsprechende Gebiete im kantonalen Richtplan für die Verdichtung vorgesehen sein und innerhalb eines ordentlichen Bebauungsplanes liegen müssen.

Eingeleitet worden wären solche Verfahren durch einen Mehrheitsbeschluss der beteiligten Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, denen mehr als zwei Drittel der in der Umlegung oder Gebietsverdichtung einzubeziehenden Fläche gehört und welche gleichzeitig über zwei Drittel der konsumierten Baumasse verfügen. Alternativ hätte auch das zuständige Gemeinwesen das Verfahren einleiten können.

Die Zuger Regierung sah als Ergebnis solcher Prozesse folgende Möglichkeiten vor:
— Belassung der bisherigen Eigentumsverhältnisse
— Zuteilung eines neuen selbständigen Grundstücks
— Zuteilung eines dem Wert ihres eingeworfenen Grundstücks entsprechenden Anteils am Gesamteigentum, Miteigentum oder Stockwerkeigentum
— Ausnahmsweise Ausgleichszahlung in Geld
— Möglichkeit der Festlegung einer Bauverpflichtung, nach Art. 9 Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz WEG

Falls es bei einer derart festgelegten Gebietsverdichtung dennoch zu Blockaden gekommen wäre, weil einzelne Grundeigentümer für eine Überbauung nicht Hand geboten hätten, hätte die Möglichkeit einer Enteignung bestanden. Voraussetzung wäre gewesen, dass ein rechtskräftiger Bebauungsplan mit einer Bauverpflichtung vorgelegen wäre.

Bei der Zuger Gebietsverdichtung hätte es sich um einen schweren Eingriff ins Grundeigentum gehandelt. Es erstaunt daher nicht, dass diese neue Regelung viel zu reden gab und im stark bürgerlich geprägten Kanton Zug keine Mehrheit fand. Überraschend ist unter diesem Gesichtspunkt, dass die Schwerpunktzone mit dem Enteighungsrecht im Kanton St. Gallen relativ wenig Staub aufgewirbelt hat.

Das *Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz WEG* des Bundes bietet eigentlich schon lange eine gesetzliche Grundlage für die Baulandumlegung und Enteignung und zwar für Gebietserneuerungen. Es bedarf jedoch einer kantonalen Ausführungsgesetzgebung. Als Beispiele, wie dies im kantonalen Recht umgesetzt werden kann, seien Bern und Zürich angeführt.

Der Kanton Bern sieht bei der *Altstadt- und Quartiersanierung* im Rahmen einer Überbauungsordnung das Enteignungsrecht vor. Solche Sanierungen sind auf den Be-

stand ausgerichtet, denn es ist explizit von «Massnahmen des Schutzes oder der Gestaltung des Ortsbildes und der Landschaft oder der Altstadt- oder Quartiersanierung» die Rede (Art. 128 Abs. 1 Bst. d BauG). Aktuell ist offenbar ein solches Verfahren in einer Berner Gemeinde im Gange.

Der Kanton Zürich kennt gemäss Planungs- und Baugesetz das Instrument der *Gebietssanierung*. Es kann mittels Gestaltungs- und Quartierplänen zur Erneuerung überbauter Ortsteile eingesetzt werden.

Bei der Gebietssanierung handelt es sich um ein schwerfälliges und sehr anspruchsvolles Instrument. Es wurde im Kanton zwar schon angedacht, aber soweit bekannt noch nie konkret umgesetzt.

Das in allen der erwähnten Fälle angesprochene Enteignungsrecht ist in der Schweiz zwar nicht neu, es kommt aber im Wesentlichen nur bei Infrastrukturvorhaben wie Eisenbahntrassen oder Strassenbauten zum Einsatz, in der Raumplanung bisher höchstens in Spezialfällen (öffentliche Bauten und Anlagen wie Schulhäuser, Werkhöfe, Friedhöfe), aber nicht bei Siedlungsentwicklungen.

Die Enteignung gilt als schwerer Eingriff ins Grundeigentum und daher als «ultima ratio». Sie erfordert:
— eine gesetzliche Grundlage, wie oben erwähnt, beispielsweise im Kanton St. Gallen
— ein überwiegendes öffentliches Interesse und
— den Nachweis der Verhältnismässigkeit der Massnahme.

Der Nachweis des überwiegenden öffentlichen Interesses kann über eine Festlegung im kantonalen Richtplan erfolgen. Umfassende Interessenabwägungen, die Mitwirkung der Bevölkerung und die Genehmigung durch den Bund sind starke Indizien für ein hohes öffentliches Interesse an einer Verdichtung.

Ein solches Interesse kann aber auch anderweitig dokumentiert werden. Dies wurde in einem Entscheid des Bundesgerichts [2] in einer anders gelagerten Sache auch so bestätigt.

Denn die oben diskutierten Fragen und Probleme bei der Verdichtung stellen sich keineswegs nur bei überörtlich relevanten Gebieten, die per se eine Festlegung im Richtplan des Kantons erfordern, sondern auch bei rein kommunalen Arealen, die verdichtet werden sollen, etwa in grösseren Gemeinden.

Ein überwiegendes öffentliches Interesse an einer Verdichtung kann sich auf die zahlreichen Grundsätze und allgemeinen Handlungsanweisungen stützen, die heute in kantonalen Richtplänen enthalten sind. Sie weisen die Gemeinden an, mit jeweils geeigneten Instrumenten – z.B. Siedlungsleitbilder, räumliche Entwicklungskonzepte, Stadtentwicklungskonzepte u.dgl. – kommunal Areale zur Verdichtung zu bezeichnen und hierbei Interessenabwägungen vorzunehmen und diese zu dokumentieren.

Die VLP-ASPAN wird sich dieses Jahr – sie feiert ihr 75-jähriges Bestehen – ausführlich mit Verdichtungsfragen befassen und eine Charta für eine hochwertige Innenentwicklung vorlegen, mit Aussagen zu Prozessen, Instrumenten, Ressourcen und Kompetenzen.

Ein erster Werkstattbericht dazu wird die VLP-ASPAN an ihrem Jubiläumskongress vom 29. Juni 2018 in Solothurn vorstellen.

[2] Urteil BGer 1C455/2010 vom 7.1.2011, Gemeinde Randa VS (Enteignung für einen Golfplatz).

RÉSUMÉ

Conditions réglementaires pour la mobilisation de la propriété foncière

Dans la pratique, les projets de densification se heurtent souvent à des problèmes qui ont leur source dans le droit foncier. Lorsqu'une procédure implique différents propriétaires ou propriétaires par étage, il faut s'attendre à ce qu'ils aient une idée différente de ce qu'ils entendent faire de leur bien. C'est alors aux développeurs qu'il appartient – par la négociation, par des concepts alternatifs, par des échanges de terrains ou par des options financières – de faire émerger une solution qui convienne à tous. Cela n'aboutit cependant pas toujours. Aussi la possibilité d'exproprier peut-elle être envisagée en dernier recours. L'expropriation représentant une atteinte grave au droit de propriété, elle a surtout été appliquée jusqu'ici aux projets d'infrastructures et de constructions et installations publiques, mais pratiquement pas dans les autres problématiques d'aménagement du territoire – bien que la loi fédérale encourageant la construction et l'accession à la propriété de logements (LCAP) fournisse une base légale pour procéder à des regroupements de terrains à bâtir et à des expropriations. Ce n'est que tout récemment que certains cantons se sont attelés à rendre l'expropriation possible pour les projets de densification. Ce pas doit être fait, car les conventions de droit privé ancrées dans le registre foncier, telles que servitudes, droits de construction rapprochée, droits de passage et autres restrictions en matière de hauteur, s'avèrent constituer des obstacles considérables lorsque les communes souhaitent réaliser leurs plans.

RIASSUNTO

Quadro normativo per la mobilitazione delle proprietà fondiarie

I progetti di densificazione degli insediamenti spesso si trovano confrontati con problemi di diritto fondiario. Quando diversi proprietari fondiari o di proprietà per piani (o condomini) sono coinvolti in una tale procedura, aumenta la probabilità che i singoli abbiano idee diverse per le loro proprietà. Spetta quindi ai responsabili di progetto, ricorrendo all'arte della negoziazione, allo scambio di terreni o valutando opzioni finanziarie, giungere a una soluzione praticabile. Questo però non sempre funzioni. In ultima istanza, potrebbe entrare in gioco la possibilità di espropriazione. Questo strumento è considerato come una forte ingerenza nel settore immobiliare e finora è stato applicato principalmente in progetti infrastrutturali o nell'edilizia pubblica, raramente in situazioni problematiche correlate alla pianificazione del territorio – sebbene la legge federale che promuove la costruzione d'abitazioni e l'accesso alla loro proprietà (LCAP) fornisca la base legale per il trasferimento e l'esproprio di terreni. Solo di recente singoli cantoni hanno iniziato a considerare, per i progetti di densificazione urbana, la possibilità di espropriazione. Questo provvedimento è dovuto al fatto che gli accordi di tipo edilizio quali servitù, convenzioni tra privati concernenti la distanza dal confine, diritti di passo e simili, iscritti nel registro degli indici, possono costituire degli ostacoli considerevoli se i comuni vogliono mettere in atto i loro progetti pianificatori.