

sui generis

Grundsatz der Siedlungsentwicklung nach innen und seine Umsetzung

Der Grundsatz der
Siedlungsentwicklung nach
innen und seine Umsetzung
Tobias Egli

Inauguraldissertation zur Erlangung der Würde eines Doctor iuris der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bern. Die Fakultät hat diese Arbeit am 12. Dezember 2024 auf Antrag der beiden Gutachter, Prof. Dr. Markus Kern und Prof. em. Dr. Pierre Tschannen, als Dissertation angenommen.

Hinweise zur digitalen Fassung dieses Buches:

- Die digitale Fassung (Open Access) ist sowohl auf der Webseite des Verlags (www.suigeneris-verlag.ch), auf Google Books als auch direkt über den Digital Object Identifier (DOI) zugänglich. Der DOI zum vorliegenden Buch ist im Impressum angegeben.
- Sämtliche Gesetzesartikel sowie alle frei zugänglichen Gerichtsurteile und Behördenentscheidungen sind in der digitalen Fassung verlinkt.
- Häufig verwenden die AutorInnen in ihrem Manuskript Links auf weitere Quellen. Diese werden in den Büchern nicht abgedruckt, aber in der digitalen Fassung den entsprechenden Textstellen hinterlegt.
- Für die Verlinkung werden Permalinks eingesetzt. Es handelt sich dabei um Links auf eine archivierte Version der Webseiten im Zeitpunkt der Linksetzung. Die Links sind beständig, d.h. sie funktionieren auch dann noch, wenn die Originalseite nicht mehr zugänglich ist und ihr Inhalt ändert nicht, wenn sich die Originalseite ändert.

Tobias Egli

Der Grundsatz der Siedlungsentwicklung nach innen und seine Umsetzung

Dank

Eine Dissertation ist das Ergebnis eines langen Weges, der nur mit viel Unterstützung, Geduld und gelegentlich einem liebevollen Stups in die richtige Richtung zu bewältigen ist. Deshalb möchte ich an dieser Stelle all jenen danken, die mich auf diesem Weg begleitet und getragen haben.

Mein ganz besonderer Dank gilt meinem Doktorvater, Prof. Dr. Markus Kern, dessen Engagement, Weitblick und unerschütterliches Vertrauen in mein Projekt mich vom ersten Entwurf bis zur letzten Fussnote begleitet haben. Nicht nur hat er mir die Möglichkeit eröffnet, meine Dissertation parallel zu meiner Tätigkeit als Assistent an seinem Lehrstuhl zu verfassen, sondern er hat meine Arbeit stets mit scharfem Blick, klugen Rückfragen und motivierender Gelassenheit begleitet. Seine Fähigkeit, zwischen Detailverliebtheit und dem Blick aufs Ganze zu balancieren, war für mich Vorbild und Ansporn zugleich. Ich bin ihm für seine grosszügige Betreuung, seine diversen Anregungen und die vielen Gespräche, die weit über das Fachliche hinausgingen, zutiefst dankbar.

Ebenso danke ich Prof. em. Dr. Pierre Tschannen herzlich für die Übernahme des Zweitgutachtens. Es ist für mich eine grosse Ehre, dass er sich bereit erklärt hat, meine Arbeit zu begutachten.

Ein grosses Dankeschön geht an die unerschrockene Leserunde: Sian Affolter, Nora Camenisch-Ehinger, Rebecca Duss, Jeremias Fellmann, Simone Imboden, Ignaz Müller und Karl-Marc Wyss. Sie haben sich – tapfer und mit spitzem Rotstift bewaffnet – durch mein Manuskript gearbeitet, Fehler aufgespürt und unverständliche Passagen aufgedeckt. Ihre Rückmeldungen waren Gold wert! Ganz besonders danke ich sodann Cornelia Wyss und Metkel Yosief, die stets ein offenes Ohr für meine Sorgen hatten. Ihre klugen Gedanken und ihr Humor haben mir in so mancher schwierigen Phase sehr gutgetan.

Ein herzliches Dankeschön gilt des Weiteren meinen Kolleginnen und Kollegen am Institut für öffentliches Recht der Universität Bern. Die Kaffeepausen – manchmal erfrischend banal und manchmal geprägt von anregenden Gesprächen – waren oft genau das, was ich brauchte, um die nächsten Absätze zu bewältigen. Für eure fachlichen Hinweise, die spontanen Brainstormings und das stille Verständnis für das Leiden am eigenen Text danke ich euch von Herzen.

Schliesslich danke ich meiner Familie, die mich mit unerschütterlichem Rückhalt durch alle Höhen und Tiefen getragen hat. Für ihr Vertrauen und ihre Geduld bin ich ihr unendlich dankbar. Diese Arbeit ist ihr gewidmet.

Das Manuskript wurde im April 2024 fertiggestellt. Später erschienene Literatur und ergangene Rechtsprechung konnten nur noch punktuell berücksichtigt werden.

Bern, im April 2025

Tobias Egli

Inhaltsübersicht

Dank	V
Inhaltsübersicht	VII
Inhaltsverzeichnis	XI
Abkürzungsverzeichnis	XXXIII
Literaturverzeichnis	XLI
Materialienverzeichnis	LV

Einleitung	1
§1 Ausgangslage	1
§2 Fragestellung und Zielsetzung	4
§3 Eingrenzung	5
§4 Methodik	6
§5 Aufbau	6
§6 Begriffliche Grundlagen	7
A. Siedlungsentwicklung nach innen	8
B. Verdichtung	10
C. Qualitätsvolle Siedlungsentwicklung nach innen	10
D. Zersiedlung	11
E. Trennungsgrundsatz	11
F. Konzentrationsprinzip	13
G. Baulandhortung	13
H. Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes	14
I. Planungsziele und Planungsgrundsätze der Raumplanung	16
J. Planungsträger	17

Erster Abschnitt: Siedlungsgebiet, Nutzungsplanung und Bauzonen	19
§7 Der Richtplan im Bereich Siedlung	21
A. Einführung zum Richtplan im Bereich Siedlung	21
B. Neuerungen der RPG-Revision 2012	34
C. Gesetzliche Anforderungen an den kantonalen Richtplan	37

D. Umsetzung in ausgewählten Kantonen	63
E. Würdigung	78
§8 Dimensionierung von Bauzonen	80
A. Ausgangslage	80
B. Dimensionierung	97
C. Zwischenfazit Dimensionierung	121
§9 Reduktion überdimensionierter Bauzonen	123
A. Ausgangslage	123
B. Überdimensionierte Bauzonen	124
C. Der zu reduzierende Zonentyp	127
D. Umfassende Interessenabwägung	129
E. Zuordnung	144
F. Verfahren zur Anpassung der Nutzungsplanung	149
G. Verlegung von Bauzonen	177
H. Umzonungen	178
I. Umgehung der Rückzonungspflicht	179
J. Entschädigungspflicht bei Rückzonungen	186
K. Überblick über ausgewählte Kantone	209
L. Zwischenfazit Reduktion überdimensionierter Bauzonen	231
§10 Neueinzonungen	237
A. Bundesrechtliche Vorgaben	237
B. Überblick über ausgewählte Kantone	255
C. Zwischenfazit Neueinzonungen	265
§11 Mehr- und Minderwertausgleich	267
A. Ausgangslage	267
B. Mehrwertausgleich	269
C. Minderwertausgleich	296
D. Überblick über ausgewählte Kantone	300
E. Zwischenfazit Mehr- und Minderwertausgleich	338
Zweiter Abschnitt: Auswahl rechtlicher Massnahmen und Instrumente zur Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen	343
§12 Baudichtevorschriften	345
A. Allgemeines zur Baudichte	345
B. Ausgestaltungsmöglichkeiten	355

C. Überblick über ausgewählte Kantone	367
D. Würdigung	383
§13 Baupflicht	385
A. Allgemeines zur Baupflicht	385
B. Ausgestaltungsmöglichkeiten	404
C. Sanktionen	411
D. Überblick über ausgewählte Kantone	418
E. Zwischenfazit	428
§14 Förderung der Verfügbarkeit von Bauland (Art. 15a Abs. 1 RPG)	430
A. Mobilisierung der bestehenden Bauzonen	430
B. Auswahl an Massnahmen	435
C. Überblick über ausgewählte Kantone	445
D. Zwischenfazit	455
Dritter Abschnitt: Die rechtlichen Hürden der Siedlungsentwicklung nach innen	457
§15 Eigentumsgarantie	460
A. Ausgangslage	460
B. Bestandesgarantie, Baufreiheit und Eingriffe	462
C. Entschädigungsanspruch	477
D. Besitzstandsgarantie	478
E. Zwischenfazit Eigentumsgarantie	479
§16 Ortsbildschutz i.S.v. Art. 5 NHG	480
A. Ausgangslage	480
B. Raumplanungsrechtliche Relevanz des ISOS	488
C. Zwischenfazit Ortsbildschutz	517
§17 Lärmschutz	519
A. Ausgangslage	519
B. Raumplanungsrechtliche Relevanz	524
C. Massnahmen	542
D. Ausblick Revision USG	555
E. Zwischenfazit Lärmschutz	561
§18 Verdichtung und Siedlungsqualität	563
A. Siedlungsqualität als qualitatives Kriterium	563
B. Ausprägungen	565
C. Folgerungen zur Siedlungsqualität	568

Vierter Abschnitt: Zusammenfassung und Folgerungen	569
§19 Erkenntnisse	571
A. Massnahmen der Kantone (Forschungsfrage 1)	571
B. Rechtliche Hürden (Forschungsfrage 2)	583

Inhaltsverzeichnis

Dank	V
Inhaltsübersicht	VII
Inhaltsverzeichnis	XI
Abkürzungsverzeichnis	XXXIII
Literaturverzeichnis	XLI
Materialienverzeichnis	LV

Einleitung	1
§1 Ausgangslage	1
§2 Fragestellung und Zielsetzung	4
§3 Eingrenzung	5
§4 Methodik	6
§5 Aufbau	6
§6 Begriffliche Grundlagen	7
A. Siedlungsentwicklung nach innen	8
B. Verdichtung	10
C. Qualitätsvolle Siedlungsentwicklung nach innen	10
D. Zersiedlung	11
E. Trennungsgrundsatz	11
F. Konzentrationsprinzip	13
G. Baulandhortung	13
H. Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes	14
I. Planungsziele und Planungsgrundsätze der Raumplanung	16
J. Planungsträger	17

Erster Abschnitt: Siedlungsgebiet, Nutzungsplanung und Bauzonen	19
§7 Der Richtplan im Bereich Siedlung	21
A. Einführung zum Richtplan im Bereich Siedlung	21
I. Richtplanung und Richtplan	22
1. Richtplanung	22
2. Richtplan	23

II. Koordinationsrichtplan	24
III. Nutzungsrichtplan	24
IV. Entwicklung des Instruments	25
V. Wesen des Richtplans	26
1. Verbindlichkeit und Rechtsnatur	26
a) Behördenverbindlichkeit	26
b) Rechtsnatur	28
2. Form	28
3. Verhältnis zum Nutzungsplan	29
4. Gliederung	30
VI. Verfahren der Richtplanung	31
1. Das kantonale Verfahren	31
2. Genehmigungsverfahren auf Bundesebene	32
B. Neuerungen der RPG-Revision 2012	34
I. Gesetzesebene	35
II. Verordnungsebene	35
III. Zusätzliche Instrumente	36
1. Ergänzung des Leitfadens für die kantonale Richtplanung (E-LRP)	36
2. Technische Richtlinien Bauzonen (TRB)	37
C. Gesetzliche Anforderungen an den kantonalen Richtplan	37
I. Mindestinhalt der Richtpläne	39
1. Kantonale Raumentwicklungsstrategie	39
2. Richtplanvorbehalt für Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt	40
II. Anforderungen an den Richtplan im Bereich Siedlung	42
1. Festlegung der Siedlungsfläche	43
a) Grösse des Siedlungsgebiets	44
b) Methoden zur Festlegung des Siedlungsgebiets	45
aa) Variante A: Vornutzungsplan	45
bb) Variante B: Siedlungsentwicklung vorzeichnen	47
cc) Variante C: Nummerischer Ansatz	47
c) Planungshorizont	48
d) Verteilung des Siedlungsgebiets	49
e) Erweiterung des Siedlungsgebiets	49
2. Siedlungsverdichtung und Siedlungserneuerung	50
3. Vorgaben zu den Bauzonen	52
a) Wachstumsszenario für die Einwohnerinnen und Einwohner sowie der Beschäftigten (Art. 5a Abs. 1 und 2 RPV)	54

b) Aufträge zur korrekten Sicherstellung der Bauzonendimensionierung (Art. 5a Abs. 3 RPV)	54
aa) <i>Grösse und Lage der Bauzonen</i> (Art. 5a Abs. 3 lit. a RPV)	55
aaa) <i>Kapazität und Auslastung der Bauzonen</i>	55
bbb) <i>Neueinzonungen</i>	56
ccc) <i>Vorgaben für die Schaffung neuer Arbeitszonen</i> ...	57
ddd) <i>Vorgaben zu allfälligen Kompensationen</i>	57
eee) <i>Verlegung der Bauzonen</i>	57
fff) <i>Fruchtfolgeflächen</i>	58
ggg) <i>Überkommunale Abstimmung und Controlling</i>	58
bb) <i>Bodensparende und effiziente Bebauung sowie Verdichtung der bestehenden und neu geschaffenen Bauzonen</i> (Art. 5a Abs. 3 lit. b RPV)	59
cc) <i>Planungsrechtliche Sicherung von potenziellen Rückzonungsflächen</i> (Art. 5a Abs. 3 lit. c RPV)	59
dd) <i>Ersatzvornahme</i> (Art. 5a Abs. 3 lit. d RPV)	60
c) <i>Vorgaben zu Rückzonungen</i> (Art. 5a Abs. 4 RPV)	60
4. <i>Abstimmung von Siedlung und Verkehr</i>	61
D. Umsetzung in ausgewählten Kantonen	63
I. Genf	63
1. <i>Raumentwicklungsstrategie und Wachstumsszenario</i>	64
2. <i>Festlegung des Siedlungsgebiets und kantonsinterne Verteilung</i>	64
3. <i>Dimensionierung der Bauzonen und Vorgaben für Neueinzonungen</i>	65
4. <i>Verdichtung und Siedlungserneuerung</i>	65
5. <i>Abstimmung Siedlung und Verkehr</i>	65
II. Bern	66
1. <i>Raumentwicklungsstrategie und Wachstumsszenario</i>	67
2. <i>Festlegung des Siedlungsgebiets und kantonsinterne Verteilung</i>	67
3. <i>Dimensionierung der Bauzonen und Vorgaben für Neueinzonungen</i>	68
4. <i>Verdichtung und Siedlungserneuerung</i>	69
5. <i>Abstimmung Siedlung und Verkehr</i>	70
III. Zürich	70
1. <i>Raumentwicklungsstrategie und Wachstumsszenario</i>	71
2. <i>Festlegung des Siedlungsgebiets und kantonsinterne Verteilung</i>	72

3. Dimensionierung der Bauzonen und Vorgaben für Neueinzonungen	73
4. Verdichtung und Siedlungserneuerung	73
5. Abstimmung Siedlung und Verkehr	74
IV. Luzern	74
1. Raumentwicklungsstrategie und Wachstumsszenario	74
2. Festlegung des Siedlungsgebiets und kantonsinterne Verteilung	75
3. Dimensionierung der Bauzonen und Vorgaben für Neueinzonungen	76
4. Verdichtung und Siedlungserneuerung	77
5. Abstimmung Siedlung und Verkehr	77
E. Würdigung	78
§8 Dimensionierung von Bauzonen	80
A. Ausgangslage	80
I. Die Folgen überdimensionierter Bauzonen	82
1. Zersiedlung	82
2. Ökologische und ökonomische Folgen	83
II. Entwicklung	85
1. Erlass des ersten Raumplanungsgesetzes	85
2. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung	87
3. Explizite Aufnahme ins Gesetz	90
a) Allgemeine Dimensionierungsvorgabe (Art. 15 Abs. 1 RPG)	90
b) Weitere Präzisierungen	92
c) Redimensionierungspflicht gemäss Art. 15 Abs. 2 RPG ...	92
d) Richtplanüberarbeitung als Folge der Gesetzesrevision	93
III. Begriff der Bauzone	95
B. Dimensionierung	97
I. Faktoren zur Dimensionierung	98
1. Bevölkerungsentwicklung	99
2. Nutzungsreserven	100
3. Weitere Faktoren	100
II. Konkrete Dimensionierung	101
1. Gesamtkantonale Ebene	101
a) Technische Richtlinien Bauzonen (TRB)	102
aa) Hintergrund der TRB	102
bb) Tragweite der TRB	103
cc) Inhalt der TRB	103

<i>dd) Einordnung der Bauzonenkalkulation gemäss TRB</i> ...	104
b) Wohn-, Misch- und Zentrumszone	105
<i>aa) Wachstumsszenario und Flächenbedarf</i>	106
<i>bb) Bauzonenflächenbeanspruchung und Berücksichtigung der inneren Nutzungsreserven</i>	107
<i>cc) Kapazität und Auslastung</i>	109
c) Arbeitszonen	111
d) Übrige Bauzonen	112
2. Innerkantonale Ebene: Nutzungsplanung	112
a) Richtplan als Planungsinstrument	117
b) Wahl der Berechnungsmethode?	118
c) SIA-Norm 422	120
d) Frist zur Anpassung der Nutzungspläne	120
C. Zwischenfazit Dimensionierung	121
§9 Reduktion überdimensionierter Bauzonen	123
A. Ausgangslage	123
B. Überdimensionierte Bauzonen	124
C. Der zu reduzierende Zonentyp	127
I. Herleitung aus der Bauzonendimensionierung	127
II. Bei kompensierenden Einzonungen	128
III. Fehlende Rückzonungsflächen	128
D. Umfassende Interessenabwägung	129
I. Ziele und Planungsgrundsätze des RPG	131
II. Kriterien zur Ausscheidung und Dimensionierung von Bauzonen (Art. 15 Abs. 3 und 4 RPG)	134
1. Eignung als Bauland	135
2. Verfügbarkeit als Bauland	136
3. Eignung für die Landwirtschaft	137
4. Natur- und Landschaftsschutz	138
5. Erschliessung	138
6. Richtplan im Bereich Siedlung	139
III. Kantonale Raumentwicklungsstrategie	140
IV. Grundsatz der Verhältnismässigkeit	141
1. Eignung	141
2. Erforderlichkeit	142
3. Zumutbarkeit	142
V. Vertrauensschutz	143
VI. Zu vernachlässigende Faktoren	143
E. Zuordnung	144

I.	Bei Eignung für die Landwirtschaft	144
II.	Bei Nichteignung für die Landwirtschaft	145
	1. Zuweisung zu nichtlandwirtschaftlicher Nichtbauzone	145
	2. Zuweisung zu einer Zone mit eingeschränkter baulicher Nutzung	146
	3. Im Zweifel: Zuweisung zur Landwirtschaftszone	147
III.	Reservezone	148
F.	Verfahren zur Anpassung der Nutzungsplanung	149
I.	Einleitung des Verfahrens	149
	1. Stufe 1: Erhebliche Veränderung der Verhältnisse	151
	a) Im Allgemeinen	151
	b) RPG-Revision 2012: Grundsätzlich keine erhebliche Veränderung der Verhältnisse	154
	c) Ausnahmen	155
	aa) <i>Ursprüngliche Fehlerhaftigkeit des Nutzungsplans</i> ...	155
	bb) <i>Nachträgliche Fehlerhaftigkeit durch Gesetzesänderung</i>	155
	cc) <i>Richtplanänderung</i>	157
	d) Zwischenfazit zur erheblichen Veränderung der Verhältnisse	158
	2. Stufe 2: Notwendigkeit der Plananpassung	158
	a) Faustregeln	159
	b) Erhebliche Änderungsgründe	160
	aa) <i>Ordentliche Gesamt- oder Teilrevision des Nutzungsplans</i>	160
	aaa) <i>Auf Initiative des Gemeinwesens</i>	160
	bbb) <i>Auf Initiative der Grundeigentümerschaft</i>	161
	bb) <i>Vorfrageweise Überprüfung des Nutzungsplans</i>	161
II.	Umsetzungsfrist für die Nutzungsplanung	162
III.	Genehmigung der Nutzungspläne durch den Kanton	163
	1. Zweck der Genehmigung	163
	2. Genehmigungsbehörde	163
	3. Genehmigungsverfahren	164
	4. Genehmigungsvoraussetzung	164
	5. Konstitutive Wirkung der Genehmigung	166
IV.	Planungsrechtliche Sicherung von Rückzonungen	166
V.	Sanktionen bei übergrossen Bauzonen	168
VI.	Ersatzvornahme durch den Kanton	169
VII.	Prozessuales	170
	1. Direkte Anfechtung des Nutzungsplans	170

2. Ideelles Verbandsbeschwerderecht	171
3. Behördenbeschwerde	172
4. Vorfrageweise Überprüfung der Nutzungspläne im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens	172
5. Kantonales Initiativrecht	174
6. Weitere Möglichkeiten zur Überprüfung der kommunalen Nutzungsplanung	174
a) Strassenprojekt und Erschliessungsplanung	174
b) Enteignungsverfahren im Zusammenhang mit einem Fahrwegrecht	175
G. Verlegung von Bauzonen	177
H. Umzonungen	178
I. Umgehung der Rückzonungspflicht	179
I. Unterscheidung zwischen zu grossen und deutlich zu grossen Bauzonen	179
II. Grosszügige Annahmen beim Bevölkerungswachstum	180
III. Teilweise Berücksichtigung der inneren Reserven	182
IV. Nur gesamtkantonale Betrachtungsweise	183
V. Gesetzeskonformität der Umsetzungsbestimmungen	183
VI. Charakter der «technischen Richtlinien Bauzonen»	184
VII. Gesamtschau fehlt	185
VIII. Zwischenfazit zur Umgehung der Rückzonungspflicht	185
J. Entschädigungspflicht bei Rückzonungen	186
I. Grundsätze zur materiellen Enteignung	188
1. Gesetzliche Grundlagen	188
2. Barret-Formel des Bundesgerichts	190
a) Entzug wesentlicher Eigentumsbefugnis	191
b) Tatbestand des Sonderopfers	193
c) Erfordernis der Realisierungswahrscheinlichkeit	194
3. Auszonung und Nichteinzonung	195
a) Entschädigungspraxis des Bundesgerichts	195
aa) <i>RPG-Konformität der Nutzungsplanung</i>	196
bb) <i>Nachträglich nicht RPG-konforme Nutzungsplanung</i>	197
b) Daseinsberechtigung der Unterscheidung Auszonung und Nichteinzonung	197
II. Auszonung	199
III. Nichteinzonung	201
1. Nutzungsplanung	201
a) Nutzungspläne vor 1980	201
b) Nicht RPG-konforme Nutzungspläne nach 1980	203

2. Grundsatz: keine Entschädigung	205
3. Ausnahme: Entschädigung geschuldet	205
a) Fall 1: Weitgehend überbautes Gebiet	206
b) Fall 2: Vertrauensschutz	206
c) Fall 3: Gewässerschutzkonformes generelles Kanalisationsprojekt	207
IV. Entschädigung	207
1. Verkehrswert	208
2. Inkonvenienzen	208
3. Anmerkung im Grundbuch	209
K. Überblick über ausgewählte Kantone	209
I. Kanton Genf	210
1. Richtplanvorgaben	210
a) Dimensionierung	210
aa) Wohn-, Misch- und Kernzonen	210
bb) Arbeitszonen	211
cc) übrige Zonen	211
b) Rückzonungsstrategie und Rückzonungen	211
c) Strategie Verlegung von am falschen Ort gelegenen Bauzonen	211
II. Kanton Bern	212
1. Richtplanvorgaben	212
a) Dimensionierung	212
aa) Wohn-, Misch- und Kernzonen	212
bb) Arbeitszonen	213
cc) übrige Zonen	214
b) Rückzonungsstrategie und Rückzonungen	214
c) Strategie Verlegung von am falschen Ort gelegenen Bauzonen	215
2. Konkretisierende gesetzliche Vorgaben	215
III. Kanton Zürich	216
1. Richtplanvorgaben	217
a) Dimensionierung	217
aa) Wohn-, Misch- und Kernzonen	217
bb) Arbeitszonen	217
cc) übrige Zonen	218
b) Rückzonungsstrategie und Rückzonungen	218
c) Strategie Verlegung von am falschen Ort gelegenen Bauzonen	218
IV. Luzern	218

1. Richtplanvorgaben	219
a) Dimensionierung	219
aa) Wohn-, Misch- und Kernzonen	219
bb) Arbeitszonen	220
cc) übrige Zonen	221
b) Rückzonungsstrategie und Rückzonungen	221
aa) Rückzonungsgemeinden	222
bb) Rückzonungskriterien	223
cc) Rückzonungsflächen	224
dd) Umsetzung	226
aaa) Beispiel Gemeinde Rickenbach	227
bbb) Beispiel Gemeinde Altbüren	228
c) Strategie Verlegung von am falschen Ort gelegenen Bauzonen	229
2. Konkretisierende gesetzliche Vorgaben	229
L. Zwischenfazit Reduktion überdimensionierter Bauzonen	231
I. Rückzonungsprozess	231
II. Wahl der Rückzonungsflächen	233
III. Entschädigungsproblematik	234
§10 Neueinzonungen	237
A. Bundesrechtliche Vorgaben	237
I. Allgemeine Voraussetzungen für Bauzonen	238
1. Abstimmung über Gemeindegrenzen hinaus	239
2. Ziele und Grundsätze der Raumplanung	240
a) Erhalten der Fruchtfolgeflächen	240
b) Schonung der Natur und Landschaft	242
II. Spezifische Voraussetzungen für Neueinzonungen	242
1. Eignung zur Überbauung (Art. 15 Abs. 4 lit. a RPG)	242
a) Tatsächliche Eignung	243
b) Rechtliche Eignung	243
c) Weitgehend überbautes Gebiet	244
2. Überbauung in den nächsten 15 Jahren (Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG)	245
a) Planungshorizont	245
b) Mobilisierung der inneren Reserven	245
c) Bedarf	247
d) Erschliessung	248
e) Überbauung	248
3. Keine Zerstückelung von Kulturland (Art. 15 Abs. 4 lit. c RPG)	248

4. Rechtliche Sicherstellung der Verfügbarkeit (Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG)	249
5. Umsetzung der Richtplanvorgaben (Art. 15 Abs. 4 lit. e)	250
6. Bei zu grossen Bauzonen	250
a) Bei einfach zu grossen Bauzonen (Art. 5a Abs. 4 Satz 1 RPG)	252
b) Bei deutlich zu grossen Bauzonen (Art. 5a Abs. 4 Satz 2 RPG)	252
III. Planungsbericht nach Art. 47 RPV	253
IV. Neueinzonung als Bundesaufgabe	254
B. Überblick über ausgewählte Kantone	255
I. Kanton Genf	255
1. Stadterweiterungen	256
2. Dorferweiterungen	258
3. Fruchtfolgeflächen unter Druck	259
II. Kanton Bern	260
III. Kanton Zürich	261
IV. Kanton Luzern	263
C. Zwischenfazit Neueinzonungen	265
I. Bundesrecht	265
II. Umsetzung in den ausgewählten Kantonen	266
§11 Mehr- und Minderwertausgleich	267
A. Ausgangslage	267
B. Mehrwertausgleich	269
I. Entstehungsgeschichte	269
1. Gesetzlicher Ursprung	269
2. RPG-Revision 2012	270
3. RPG-Revision 2023	272
II. Mehrwertausgleich bei Neueinzonungen	273
1. Innerkantonale Zuständigkeit	274
2. Abgabepflicht	275
a) Tatbestand der Neueinzonung	275
b) Abgabesatz	276
c) Abgabepflichtige Subjekte	277
d) Bemessungsgrundlage	278
e) Fälligkeit der Abgabe	278
aa) Überbauung	279
bb) Veräusserung	279
f) Abgabebefreiung, Freigrenzen und Freibeträge	280

aa) Abgabebefreiung des Gemeinwesens	281
bb) Freigrenzen und Freibeträge	281
aaa) Freigrenze	282
bbb) Freibeträge	283
ccc) Kombination von Freigrenze und Freibetrag	283
cc) Abzug für landwirtschaftliche Ersatzbaute	284
dd) Grundstückgewinnsteuer	284
g) Rechtsschutz	285
h) Sicherung der Abgabe	285
i) Abgabempfeänger	286
3. Verwendung der Erträge	287
4. Form	288
III. Mehrwertausgleich bei Um- und Aufzonungen	289
1. Begriff der Umzonung	291
2. Begriff der Aufzonung	291
3. Andere Planungsvorteile?	291
4. Zuständigkeiten	292
a) Abgabepflichtige Subjekte	292
b) Bemessungsgrundlage und Höhe der Abgabe	293
c) Fälligkeit der Abgabe	293
d) Abgabebefreiung, Freigrenzen und Freibeträge	294
5. Verwendung der Erträge	295
6. Form	295
C. Minderwertausgleich	296
I. Blick zurück	297
II. Sinn und Zweck	297
III. Rechtliche Anforderungen an den Minderwertausgleich	298
1. Erhebliche planerische Nachteile	299
2. Höhe der Entschädigung	299
D. Überblick über ausgewählte Kantone	300
I. Kanton Genf	300
1. Mehrwertausgleich	300
a) Innerkantonale Zuständigkeiten	301
b) Abgabesubjekte	301
c) Abgabetatbestände	301
d) Bemessungsgrundlage und Abgabehöhe	302
e) Freigrenze	303
f) Fälligkeit der Abgabe	303
g) Sicherung	303
h) Verwendung der Erträge	304

i) Besonderheiten der Regelung im Kanton Genf	305
j) Form	305
2. Minderwertausgleich	305
II. Kanton Bern	306
1. Mehrwertausgleich	306
a) Innerkantonale Zuständigkeiten	307
b) Abgabesubjekte	307
c) Abgabetatbestände	308
d) Bemessungsgrundlage und Abgabehöhe	308
e) Freigrenze	309
f) Fälligkeit der Abgabe	309
g) Sicherung	310
h) Verwendung der Erträge	310
i) Besonderheiten der Regelung im Kanton Bern	311
j) Umsetzung auf Gemeindeebene	311
k) Form	312
2. Minderwertausgleich	312
III. Kanton Zürich	313
1. Mehrwertausgleich	313
a) Innerkantonale Zuständigkeiten	313
b) Abgabesubjekte	314
aa) Kantonaler Mehrwertausgleich	314
bb) Kommunaler Mehrwertausgleich	314
c) Abgabetatbestände	315
aa) Kantonaler Mehrwertausgleich	315
bb) Kommunaler Mehrwertausgleich	316
d) Bemessungsgrundlage und Abgabehöhe	316
aa) Kantonaler Mehrwertausgleich	316
bb) Kommunaler Mehrwertausgleich	317
e) Freigrenze und Freibetrag	317
aa) Kantonaler Mehrwertausgleich	317
bb) Kommunaler Mehrwertausgleich	317
f) Fälligkeit der Abgabe	318
aa) Kantonaler Mehrwertausgleich	318
bb) Kommunaler Mehrwertausgleich	319
g) Sicherung	319
aa) Kantonaler Mehrwertausgleich	319
bb) Kommunaler Mehrwertausgleich	320
h) Verwendung der Erträge	320
aa) Kantonaler Mehrwertausgleich	320

bb) Kommunalen Mehrwertausgleich	321
i) Besonderheiten der Regelung im Kanton Zürich	321
aa) Verjährung	321
j) Form	321
aa) Kantonalen Mehrwertausgleich	321
bb) Kommunalen Mehrwertausgleich	322
2. Minderwertausgleich	324
IV. Kanton Luzern	326
1. Mehrwertausgleich	326
a) Innerkantonale Zuständigkeiten	327
b) Abgabesubjekte	327
c) Abgabetatbestände	327
d) Bemessungsgrundlage und Abgabehöhe	329
e) Freigrenze	330
f) Fälligkeit der Abgabe	332
g) Sicherung	333
h) Verwendung der Erträge	334
i) Besonderheiten der Regelung im Kanton Luzern	336
j) Form	336
2. Minderwertausgleich	338
E. Zwischenfazit Mehr- und Minderwertausgleich	338
I. Mehr- und Minderwertausgleich	338
II. Umsetzung in den ausgewählten Kantonen	340

**Zweiter Abschnitt: Auswahl rechtlicher Massnahmen und
Instrumente zur Förderung der
Siedlungsentwicklung nach innen** 343

§12 Baudichtevorschriften	345
A. Allgemeines zur Baudichte	345
I. Begriffliches	346
1. Bauliche Verdichtung	346
2. Bauliche Dichte, Nutzungsdichte und Mindestausnutzungsziffer	346
3. Ausnutzungsziffer und Mindestausnutzungsziffer	347
4. Exkurs zu Nutzungsziffern und der Interkantonalen Verein- barung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) ...	348
a) Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB)	348
b) Nutzungsziffern	348

<i>aa) Ausnützungsziffer (AZ)</i>	349
<i>bb) Geschossflächenziffer (GFZ)</i>	350
<i>cc) Baumassenziffer (BMZ)</i>	350
<i>dd) Überbauungsziffer (ÜZ)</i>	350
II. Historisches	351
III. Kompetenzverteilung	352
1. Bund	352
a) <i>de lega lata</i>	352
b) <i>de lege ferenda</i>	353
2. Kantone und Gemeinden	355
B. Ausgestaltungsmöglichkeiten	355
I. Kantonales Planungs- und Baurecht	356
1. Unmittelbare Regelung	357
2. Mittelbare Regelung	357
a) Planungsgrundsatz	357
b) Vorgaben an die Nutzungsplanung	358
c) Mindestbaudichtevorschriften als Baupflicht	359
3. Ausnahmeregelungen	359
4. Ausnutzungsübertragung	360
II. Richtplanvorgaben	361
III. Nutzungsplanung	362
1. Rahmennutzungsplan: Kommunale Bau- und Zonenordnung	363
a) Anwendung auf unüberbautes Gebiet	363
b) Anwendung auf überbautes Gebiet	363
2. Sondernutzungsplanung	364
IV. Vertragliche Vereinbarung	366
V. Einschränkung der Besitzstandsgarantie	366
C. Überblick über ausgewählte Kantone	367
I. Kanton Genf	367
1. Richtplanvorgabe	367
2. Gesetzliche Regelung	368
II. Kanton Bern	369
1. Richtplanvorgabe für Nichtkulturland	369
2. Gesetzliche Vorgabe für Kulturland	370
3. Sondernutzungsplanung: Überbauungsordnung	370
4. Mindestausnützungsziffer gestützt auf Art. 126a BauG/BE?	371
III. Kanton Zürich	372
1. Regionale Richtplanvorgabe	372
2. Bau- und Zonenordnung	374

3. Instrument der Arealüberbauung	374
4. Sondernutzungsplanung: Gestaltungsplan	377
IV. Kanton Luzern	378
1. Richtplanvorgabe	378
2. Bau- und Zonenreglement (Nutzungsplanung)	378
3. Sondernutzungsplanung	380
a) Bebauungsplan	381
b) Gestaltungsplan	382
D. Würdigung	383
§ 13 Baupflicht	385
A. Allgemeines zur Baupflicht	385
I. Begrifflichkeit	386
II. Historisches	388
1. Die Ursprünge der Baupflicht	388
2. Kantonale Regelungen	389
3. Renaissance auf Bundesebene	390
4. RPG-Revision 2012	391
5. Bauverpflichtung nach Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz	392
III. Anforderungen des Bundesgesetzgebers	393
1. Gesetzgebungsauftrag nach Art. 15a Abs. 2 RPG	394
a) Inhalt des Gesetzgebungsauftrags	394
aa) <i>Die Überbauung</i>	395
bb) <i>Behörde</i>	395
cc) <i>Frist zur Überbauung</i>	395
dd) <i>Anforderungen an den kantonalen Gesetzgeber</i>	396
ee) <i>Sanktionen</i>	398
b) Exkurs Fall «Freiburg»	398
2. Faktische Baupflicht nach Art. 15 Abs. 4 lit. b und d RPG	400
a) Anforderungen an die Bauzonen	400
b) Sicherstellung der rechtlichen Verfügbarkeit	401
3. Verhältnis von Art. 15a Abs. 2 RPG zu Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG	403
4. Weitergehende kantonale Instrumentarien	404
B. Ausgestaltungsmöglichkeiten	404
I. Hoheitliche Baupflicht	404
1. Konkretisierung durch Verfügung	405
2. Baupflicht gestützt auf den Nutzungsplan	405
3. Anwendungsfälle	405
II. Vertragliche Baupflicht	406

1. Die Zulässigkeit der vertraglichen Baupflicht	406
2. Anwendungsfälle	407
a) Vertragliche Vereinbarung bei Änderungen der Nutzungsplanung	407
aa) <i>Einzonung</i>	407
bb) <i>Erlass von Sondernutzungsplänen</i>	408
cc) <i>Aufzonung</i>	409
b) Vertragliche Vereinbarung bei Veräusserung von gemeindeeigenen Grundstücken	409
III. Nutzungsplanerische Instrumente der bedingten bzw. befristeten Einzonung	410
IV. Anwendung auf bestehende Bausubstanz?	411
C. Sanktionen	411
I. Fiskalische Sanktionen	412
II. Kaufrecht	413
III. Ersatzvornahme	414
IV. Auszonung	415
V. Enteignung	417
VI. Kombination der Sanktionen	417
D. Überblick über ausgewählte Kantone	418
I. Kanton Genf	418
1. Sozialer Wohnungsbau	418
2. Industrielle Entwicklungszonen	418
II. Kanton Bern	419
1. Vertragliche Bauverpflichtung	420
2. Hoheitliche Bauverpflichtung	421
3. Bedingte Einzonung	423
III. Kanton Zürich	424
IV. Kanton Luzern	424
1. Vertragliche Baupflicht (§ 38 Abs. 2 PBG/LU)	425
2. Hoheitliche Baupflicht (§ 38 Abs. 3-5 PBG/LU)	426
3. Bedingte Einzonung (§ 36 Abs. 3 PBG/LU)	427
E. Zwischenfazit	428
§ 14 Förderung der Verfügbarkeit von Bauland (Art. 15a Abs. 1 RPG)	430
A. Mobilisierung der bestehenden Bauzonen	430
I. Ausgangslage	432
1. Baulandhortung	432
2. Folgen der Baulandhortung	433
II. Gesetzgebungsauftrag an die Kantone	434

1. Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden	434
2. Geeignetheit der Massnahmen	435
3. Bauzonen ihrer Bestimmung zuführen	435
B. Auswahl an Massnahmen	435
I. Baulandumlegung	436
1. Landumlegung nach Art. 20 RPG	437
a) Hintergrund	437
b) Auftrag an die Kantone	438
c) Verdichtungsumlegung im Besonderen	438
2. Grenzbereinigung	440
II. Beseitigung von Dienstbarkeiten	440
1. Möglichkeiten von Grunddienstbarkeiten und ihre Auswirkungen auf Verdichtungsbestrebungen	441
2. Aufhebung, Verlegung und Enteignung von Grunddienstbarkeiten	441
a) Verzicht mittels schriftlicher Erklärung oder beurkundeten Vertrags	442
b) Ablösung durch das Gericht	442
c) Verlegung	442
d) Enteignung bei überwiegenden öffentlichen Verdichtungsinteressen	443
III. Verkehrswertbesteuerung unüberbauter Grundstücke	443
IV. Aktive Bodenpolitik	444
V. Mehrwertausgleich	444
VI. Vertragliche Regelungen	444
C. Überblick über ausgewählte Kantone	445
I. Kanton Genf	445
1. Aufhebung von Dienstbarkeiten	445
2. Vorkaufs- und Enteignungsrecht für den gemeinnützigen Wohnungsbau	446
3. Enteignungs- und Vorkaufsrecht in Entwicklungszonen	446
II. Kanton Bern	447
1. Aufhebung von Dienstbarkeiten (Art. 126 BauG/BE)	447
2. Baulandumlegung (Art. 119 ff. BauG/BE)	448
3. Grenzregulierung (Art. 125 BauG/BE)	449
4. Vertragliche Bauverpflichtung (Art. 126b BauG/BE)	449
5. Hoheitliche Anordnung einer Bauverpflichtung (Art. 126d BauG/BE)	449
6. Verkehrswertbesteuerung gemäss Art. 58 StG/BE	450
III. Kanton Zürich	450

1. Aufhebung von Dienstbarkeiten	450
2. Gebietssanierung (§§ 186 ff. PBG/ZH)	450
3. Grenzbereinigung (§ 178 ff. PBG/ZH)	451
IV. Kanton Luzern	452
1. Vertragliche Lösung (§ 38 Abs. 2 PBG/LU)	452
2. Kaufrecht der Gemeinde (§ 38 Abs. 3 und 4 PBG/LU)	452
3. Aufhebung privatrechtlicher Baubeschränkungen (§ 39 Abs. 5 PBG/LU)	452
4. Baulandumlegung	454
D. Zwischenfazit	455

Dritter Abschnitt: Die rechtlichen Hürden der Siedlungsentwicklung nach innen	457

§15 Eigentumsgarantie	460
A. Ausgangslage	460
I. Teilgehalte der Eigentumsgarantie	460
1. Institutsgarantie	460
2. Bestandesgarantie	461
3. Wertgarantie	461
II. Schutzbereich	462
1. Sachlicher Schutzbereich	462
2. Persönlicher Schutzbereich	462
B. Bestandesgarantie, Baufreiheit und Eingriffe	462
I. Bestandesgarantie	462
II. Baufreiheit	463
III. Einschränkungen der Baufreiheit	464
IV. Adressaten	465
V. Eingriffsvoraussetzungen	465
1. Gesetzliche Grundlage	466
2. Öffentliches Interesse	469
3. Verhältnismässigkeit	472
a) Eignung	472
b) Erforderlichkeit	473
c) Zumutbarkeit	474
d) Veranschaulichungsbeispiel Verhältnismässigkeitsprüfung	474
aa) Rückzonungsstrategie des Kantons Luzern	474
bb) Veranschaulichungsbeispiel Gemeinde Büron/LU	475
VI. Kerngehalt	476

C. Entschädigungsanspruch	477
D. Besitzstandsgarantie	478
E. Zwischenfazit Eigentumsgarantie	479
§ 16 Ortsbildschutz i.S.v. Art. 5 NHG	480
A. Ausgangslage	480
I. Kompetenzverteilung Bund und Kantone	482
II. Das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder (ISOS)	483
III. Bundesaufgabe	484
1. Praxisbeispiele für Bundesaufgaben	486
2. Abgrenzung zu kantonalen Aufgaben	487
3. Begutachtung als Folgen der Qualifikation als Bundesaufgabe	488
B. Raumplanungsrechtliche Relevanz des ISOS	488
I. Erfüllung einer Bundesaufgabe	489
1. Grundsatz der Schonung	489
2. Qualifizierter Schutz für inventarisierte Objekte von nationaler Bedeutung	490
3. Eingriffsintensität	492
a) Veränderungen ohne Beeinträchtigung	492
b) geringfügige Beeinträchtigung	493
c) erhebliche Beeinträchtigung	494
aa) <i>kein gleich- oder höherwertiges Interesse von nationaler Bedeutung</i>	495
bb) <i>gleich- oder höherwertiges Interesse von nationaler Bedeutung</i>	496
aaa) <i>generelles Aufgabeninteresse</i>	496
bbb) <i>konkretes Eingriffsinteresse</i>	497
cc) <i>eigentliche Interessenabwägung</i>	497
dd) <i>Praxisbeispiel «Sarnen»</i>	498
II. Erfüllung einer kantonalen bzw. kommunalen Aufgabe	499
1. Exkurs: Pläne zur gesetzlichen Verankerung der Rechtsprechung	502
2. Richtplanung und ISOS	503
3. Nutzungsplanung und ISOS	505
a) Regelbauweise	507
aa) <i>Ausscheidung von Schutzzonen</i>	508
bb) <i>andere geeignete Massnahmen</i>	509
cc) <i>Praxisbeispiel «Mels»</i>	510
dd) <i>Praxisbeispiel «Fluntern», Stadt Zürich</i>	511

b) Sondernutzungsplan	514
4. Baubewilligungsverfahren und ISOS	515
C. Zwischenfazit Ortsbildschutz	517
§17 Lärmschutz	519
A. Ausgangslage	519
I. Lärmschutz und Raumplanung	519
II. Lärmschutzkonzept des Bundes	521
1. Immissionsgrenzwerte (IGW)	522
2. Planungswerte (PW)	522
3. Alarmwerte (AW)	523
III. Lärmempfindlichkeitsstufen	523
B. Raumplanungsrechtliche Relevanz	524
I. Einzonung	524
II. Erschliessung von Bauzonen	527
III. Umzonung	528
1. Grundsatz	528
2. Ausnahme bei nicht erschlossenen Bauzonen	528
3. Umzonung und Verdichtung	529
IV. Baubewilligung	530
1. Grundsatz und Präzisierung	531
2. Ausnahmegewilligung nach Art. 31 Abs. 2 LSV	532
a) Anforderung an die Ausnahmegewilligung	533
b) Interessenabwägung	533
<i>aa) Berücksichtigung raumplanerischer Anliegen</i>	534
<i>bb) Berücksichtigung weiterer Faktoren</i>	535
<i>cc) Struktur der Interessenabwägung nach</i>	
<i>Art. 31 Abs. 2 LSV</i>	537
<i>aaa) Ermittlung der Interessen</i>	537
<i>bbb) Bewertung der Interessen</i>	538
<i>ccc) Abwägung der Interessen</i>	538
c) Zustimmung der kantonalen Behörde	538
d) Praxisbeispiel BGE 146 II 187 (Lausanne)	539
e) Praxisbeispiel BGE 145 II 189 (Lausanne)	540
f) Exkurs Gesetzeskonformität von Art. 31 Abs. 2 LSV	542
C. Massnahmen	542
I. Umzonungen	543
II. Höhereinstufung der Empfindlichkeitsstufe	545
III. Baulinien	546

IV. Zweckmässige Anordnung des Gebäudes und der Räume (Art. 31 Abs. 1 lit. a LSV)	546
V. Gestalterische und bauliche Massnahmen (Art. 31 Abs. 1 lit. b LSV, Art. 29 LSV / Art. 24 USG)	547
1. Bauliche Massnahmen	548
2. Gestalterische Massnahmen	549
3. Abgrenzung zu Ersatzmassnahmen in Anwendung von Art. 31 Abs. 2 LSV	550
VI. Ausnahmegewilligung nach Art. 31 Abs. 2 LSV	551
VII. Anwendung der Lüftungsfensterpraxis im Rahmen der Ausnahmegewilligung nach Art. 31 Abs. 2 LSV	551
VIII. Sanierungspflicht und Strassenlärm	553
D. Ausblick Revision USG	555
I. Neuregelung für die Änderung von Nutzungsplänen (Art. 24 nUSG)	556
II. Neuregelung für Baubewilligungen (Art. 22 nUSG)	557
III. Kurzfazit zum Revisionsvorhaben	559
E. Zwischenfazit Lärmschutz	561
§ 18 Verdichtung und Siedlungsqualität	563
A. Siedlungsqualität als qualitatives Kriterium	563
I. Begriff und Tragweite der Siedlungsqualität	564
B. Ausprägungen	565
1. Gesetzliche Vorgaben	565
2. Richtplanerische Vorgaben	566
C. Folgerungen zur Siedlungsqualität	568
1. Siedlungsqualität und Verdichtung schliessen sich nicht aus	568
2. Verdichtung als eigenes Qualitätsmerkmal	568
Vierter Abschnitt: Zusammenfassung und Folgerungen	569
§ 19 Erkenntnisse	571
A. Massnahmen der Kantone (Forschungsfrage 1)	571
I. Auswahl an Massnahmen und Instrumenten	571
1. Richtplan im Bereich Siedlung	571
2. Dimensionierung der Bauzonen	573
3. Reduktion überdimensionierter Bauzonen	574
4. Anforderungen an Neueinzonungen	576
5. Mehr- und Minderwertausgleich	577
6. Baudichtevorschriften	578

7. Baupflicht	579
8. Massnahmen zur Förderung der Verfügbarkeit von Bauland	580
II. Handlungsbedarf	581
1. Mehrwertausgleich auf Um- und Aufzonungen	581
2. Minderwertausgleich	581
3. Schweizweit einheitliche Methode zur Berechnung der Bauzonengrösse auf Ebene der Nutzungsplanung und bessere rechtliche Verankerung der Regeln	582
B. Rechtliche Hürden (Forschungsfrage 2)	583
I. Rechtliche Hürden	583
1. Eigentumsgarantie	583
2. Ortsbildschutz	583
3. Lärmschutz	584
4. Siedlungsqualität	584
II. Handlungsbedarf	585

Abkürzungsverzeichnis

a	alt
a.a.O.	am angegebenen Ort
a.M.	anderer Meinung
AB	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung
Abs.	Absatz
aBV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (alte Bundesverfassung)
AG	Aargau
aGF	anrechenbare Geschossfläche
aGSF	Anrechenbare Grundstücksfläche
AGVE	Sammlung der Aargauischen Gerichts- und Verwaltungsentscheide
AJP	Aktuelle Juristische Praxis, Zürich
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
ARL	Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover
ARP Kt. BL	Amt für Raumplanung des Kantons Basel-Landschaft
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
Aufl.	Auflage
AW	Alarmwert(e)
AZ	Ausnützungsziffer
BAFU	Bundesamt für Umwelt
BAK	Bundesamt für Kultur
BauG/AG	Gesetz über Raumentwicklung und Bauwesen des Kantons Aargau vom 19. Januar 1993 (SAR 713.100)
BauG/BE	Baugesetz des Kantons Bern (BSG 721.0)
BauV/BE	Bauverordnung des Kantons Bern (BSG 721.1)
BBl	Bundesblatt
BE	Kt. Bern
BewD/BE	Dekret über das Baubewilligungsverfahren (Baubewilligungsdekret) des Kantons Bern vom 22. März 1994 (BSG 725.1)
BEZ	Baurechtsentscheide Kanton Zürich
BFS	Bundesamt für Statistik
BGE	Amtliche Sammlungen der Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts
BGer	Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts (nicht in amtlicher Sammlung publiziert)

BGG	Bundesgesetz vom 17. Juni 2005 über das Bundesgericht (SR 173.110)
BGLE	Bundesgesetz über die Lärmsanierung der Eisenbahnen vom 24. März 2000 (SR 742.144)
BGS	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Zug / Solothurnische Bereinigte Gesetzessammlung
BLAR	Blätter für Agrarrecht, Bern
BLN	Verordnung über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler vom 29. März 2017 (SR 451.11)
BMZ	Baummassenziffer
BPG/BS	Bau- und Planungsgesetz des Kantons Basel-Stadt vom 17. November 1919 (SG 730.100)
BPR	Bundesgesetz über die politischen Rechte (SR 161.1)
BPUK	Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz
BR	Bündner Rechtsbuch (Systematische Sammlung)
BR/DC	Zeitschrift für Baurecht / Revue du droit de la construction (Freiburg)
BRGer ZH	Baurekursgericht des Kantons Zürich
BRP	Bundesamt für Raumplanung (heute: ARE)
BSG	Bernische Systematische Gesetzessammlung
BSIG	Bernische Systematische Information Gemeinden
bspw.	beispielsweise
BUD/BE	Dekret über die Umlegung von Baugebiet, die Grenzregulierung und die Ablösung oder Verlegung von Dienstbarkeiten des Kantons Bern (Baulandumlegungsdekret, BSG 728.1)
BUWD	Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement des Kantons Luzern
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
BVm	Bauvolumen über massgebendem Terrain
BVR	Bernische Verwaltungsrechtsprechung, Bern
BZG	Bundesgesetz über den Bevölkerungsschutz und den Zivilschutz (SR 520.1)
BZO Winterthur	— Bau- und Zonenordnung der Stadt Winterthur vom 3. Oktober 2000 (SRS 7.1.3-1)
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
CHF	Schweizer Franken
dB (A)	Dezibel (A-bewerteter Schallpegel)
d.h.	das heisst

Diss.	Dissertation
E-(+Abkürzung Gesetz) —	Entwurf eines Gesetzes
E.	Erwägung(-en)
EG ZGB/BE	Gesetz betreffend die Einführung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches des Kantons Bern (BSG 211.1)
EJPD	Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement
EKD	Eidgenössische Kommission für Denkmalspflege
EnG	Energiegesetz vom 30. September 2016 (SR 730.0)
ENHK	Eidgenössische Natur- und Heimatschutzkommission
EntG/LU	Enteignungsgesetz des Kantons Luzern vom 29. Juni 1970 (SRL Nr. 730)
EnV	Energieverordnung vom 1. November 2017 (SR 730.01)
Espace Suisse et al.	Verband für Raumplanung (bis 29. Juni 2018: VLP-ASPAN) et alii (und andere)
f./ff.	und folgende/folgender
FFF	Fruchtfolgefläche(n)
FHB	Fachhandbuch
Fn.	Fussnote
Forum	Raumentwicklung, Magazin des Bundesamtes für Raum- entwicklung ARE
FZR	Freiburger Zeitschrift für Rechtsprechung
GE	Genf
GFZ	Geschossflächenziffer
GFZo	Geschossflächenziffer oberirdisch
GGStG/LU	Gesetz über die Grundstückgewinnsteuer des Kantons Luzern vom 31. Oktober 1961 (SRL Nr. 647)
GKP	generelles Kanalisationsprojekt
GS	Sammlung des glarnerischen Rechts
GSchG	Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer vom 24. Januar 1991 (Gewässerschutzgesetz, GSchG, SR 814.20)
GSchV	Gewässerschutzverordnung vom 28. Oktober 1998 (GSchV, SR 814.201)
ha	Hektare
Habil.	Habilitationsschrift
Hrsg.	Herausgeber
ID	indice de densité
i.e.S.	im engeren Sinne
IGW	Immissionsgrenzwert(e)
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit

Inforaum	Inforaum, EspaceSuisse, Magazin für Raumentwicklung (Bern)
inkl.	inklusive
insb.	insbesondere
ISOS	Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung
IUS	indice d'utilisation du sol
IVHB	Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe
KB-LU	Kantonsblatt des Kantons Luzern
KPG-Bulletin	Zeitschrift der Kantonalen Planungsgruppe Bern
KRG/GR	Raumplanungsgesetz für den Kanton Graubünden vom 6. Dezember 2004 (BR 801.100)
kRPG/VS	Ausführungsgesetz zum Bundesgesetz über die Raumplanung des Kantons Wallis vom 23. Januar 1987 (SGS 701.1)
Kt.	Kanton
LaLAT/GE	Loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire vom 4. Juni 1987 (RS/GE L 130)
LExt/GE	Loi sur l'extension des voies de communication et l'aménagement des quartiers ou localités vom 9. März 1929 (RS/GE L 140)
LGL/GE	Loi générale sur le logement et la protection des locataires du canton de Genève vom 4. Dezember 1977 (RS/GE I 4 05)
LGVE	Luzerner Gerichts- und Verwaltungsentscheide
LGZD/GE	Loi générale sur les zones de développement du canton de Genève vom 29. Juni 1957 (RS/GE L 135)
lit.	litera/literae
LSPC/NE	Loi sur la sauvegarde du patrimoine culturel des Kantons Neuenburg vom 1. Juli 1966 (RSN 461.30)
LSV	Lärmschutz-Verordnung vom 15. Dezember 1986 (SR 814.41)
LU	Luzern
LZIAM/GE	Loi générale sur les zones de développement industriel ou d'activités mixtes du canton de Genève vom 13. Dezember 1984 (RS/GE L 145)
m.E.	meines Erachtens
m.w.H.	mit weiterem Hinweis/ mit weiteren Hinweisen
m ²	Quadratmeter
MAG/ZH	Mehrwertausgleichsgesetz des Kantons Zürich vom 28. Oktober 2019 (LS 700.9)
MAV/ZH	Mehrwertausgleichsverordnung des Kantons Zürich vom 30. September 2020 (LS 700.91)

N	Nationalrat
n	neu
NG	Nidwaldner Gesetzessammlung
NHG	Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz vom 1. Juli 1966 (SR 451)
NHG/GL	Gesetz über den Natur- und Heimatschutz des Kantons Glarus vom 2. Mai 1971 (GS IV G/1/1)
NHV/ZH	Kantonale Natur- und Heimatschutzverordnung des Kantons Zürich vom 20. Juli 1977 (LS 702.11)
NR	Nationalrat
Nr.	Nummer
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OR	Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 30. März 1911 (SR 220)
PBG	PBG aktuell – Zürcher Zeitschrift für öffentliches Baurecht
PBG/LU	Planungs- und Baugesetz des Kantons Luzern vom 7. März 1989 (SRL Nr. 735)
PBG/NW	Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht des Kantons Nidwalden vom 21. Mai 2014 (NG 611.1)
PBG/SG	Planungs- und Baugesetz des Kantons St. Gallen vom 5. Juli 2017 (sGS)
PBG/SO	Planungs- und Baugesetz des Kantons Solothurn vom 3. Dezember 1978 (BGS 711.1)
PBG/UR	Planungs- und Baugesetz des Kantons Uri vom 13. Juni 2010 (Urner Rechtsbuch Nr. 40.1111)
PBG/ZG	Planungs- und Baugesetz des Kantons Zug vom 26. November 1998 (BGS 721.11)
PBG/ZH	Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich vom 7. September 1975 (LS 700.1)
PBV/LU	Planungs- und Bauverordnung des Kantons Luzern (SRL Nr. 736)
PW	Planungswert(e)
Raum & Umwelt	— EspaceSuisse, Dossier zur Raumentwicklung (Bern)
rawi	Dienststelle Raum und Wirtschaft des Kantons Luzern
RBG/BL	Raumplanungs- und Baugesetz des Kantons Basel-Landschaft vom 8. Januar 1998 (SGS [BL] 400)
REG	Raumentwicklungsgesetz, Vernehmlassungsentwurf 2008
RGB/GL	Raumentwicklungs- und Baugesetz des Kantons Glarus vom 2. Mai 2010 (GS VII B/1/1)

Rn.	Randnote
RN-Dichte	Richtwert der Raumnutzerdichte
RPBG/FR	Raumplanungs- und Baugesetz des Kantons Freiburg vom 2. Dezember 2008 (SGF 710.1)
RPG 74	Bundesgesetz über die Raumplanung vom 4. Oktober 1974, BBl 1974 II 816 (abgelehnt in der Volksabstimmung vom 13. Juni 1976)
RPG	Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (Raumplanungsgesetz, SR 700)
RPV	Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (SR 700.1)
RR	Regierungsrat
RS/GE	Recueil systématique de la législation genevoise
RSN	Recueil systématique de la législation neuchâteloise
S.	Seite(-n)
SAR	Systematische Sammlung des Aargauischen Rechts
SG	Kt. St. Gallen
SG	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Basel-Stadt
SG/BE	Strassengesetz des Kantons Bern vom 4. Juni 2008 (BSG 732.11)
SGF	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Freiburg
SGS	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Basel-Landschaft
sGS	systematische Gesetzessammlung des Kantons St. Gallen
SGS	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Wallis
SIA	Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein
sog.	sogenannt
SR	Ständerat
SRL	Systematische Rechtssammlung des Kantons Luzern
SRSZ	Systematische Gesetzessammlung des Kantons Schwyz
StG/BE	Steuergesetz des Kantons Bern (BSG 661.11)
StG/SZ	Steuergesetz des Kantons Schwyz (StG) vom 9. Februar 2000 (SRSZ 172.200)
StR	Ständerat
u.a.	unter anderem / unter anderen
URP	Umweltrecht in der Praxis (Zürich)
USG	Bundesgesetz über den Umweltschutz vom 7. Oktober 1983 (Umweltschutzgesetz, SR 814.01)
usw.	und so weiter
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation

ÜZ	Überbauungsziffer
VBLN	Verordnung über das Bundesinventar der Landschaften und Naturdenkmäler vom 29. März 2017 (SR 451.11)
VBO	Verordnung über die Bezeichnung der im Bereich des Umweltschutzes sowie des Natur- und Heimatschutzes beschwerdeberechtigten Organisationen vom 27. Juni 1990 (SR 814.076)
VGer SG	Verwaltungsgericht des Kantons St. Gallen
VGer ZH	Verwaltungsgericht des Kantons Zürich
vgl.	vergleiche
VISOS	Verordnung über das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz vom 13. November 2019 (SR 451.12)
VIVS	Verordnung vom 14. April 2010 über das Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz (SR 451.13)
VLP-ASPAN	Schweizerische Vereinigung für Landesplanung/Association Suisse pour l'Aménagement National (seit 29. Juni 2018: EspaceSuisse)
VOG RR/ZH	Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung des Kantons Zürich (Ordnungs-Nr. 172.11)
VUR	Vereinigung für Umweltrecht
WEG	Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz vom 4. Oktober 1974 (WEG, SR 843)
z.B.	zum Beispiel
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht (bis 1988: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung)
ZGB	Schweizerisches Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907 (SR 210)
ZH	Zürich
Ziff.	Ziffer
zit.	zitiert als
ZSR	Zeitschrift für Schweizerisches Recht

Literaturverzeichnis

AEMISEGGER HEINZ, Der Mehrwertausgleich gemäss Art. 5 Abs. 1 – Abs. 1^{sexies} RPG; Rechtliche Grundlagen, Umsetzung in den Kantonen, Verhältnis Kanton – Gemeinden, in: AJP 5/2016, S. 632 ff. (zit. AEMISEGGER, Mehrwertausgleich)

AEMISEGGER HEINZ / KISSLING SAMUEL, Verkleinerung überdimensionierter Bauzonen – Ausgleich und Entschädigung nach Art. 5 RPG, in: ZBL 4/2021, S. 204 ff. (zit. AEMISEGGER/KISSLING, Verkleinerung)

Aemisegger Heinz / Moor Pierre / Kuttler Alfred / Ruch Alexander / Tschannen Pierre (Hrsg.), Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 1999/2010 (Stand 2009) (zit. AUTOR/IN, in: Komm. RPG, Art. RPG Rn.)

Aemisegger Heinz / Moor Pierre / Ruch Alexander / Tschannen Pierre (Hrsg.)

- Praxiskommentar RPG: Nutzungsplanung, Zürich/Basel/Genf 2016 (zit. AUTOR/IN, in: PraKomm RPG I, Art. RPG Rn.)
- Praxiskommentar RPG: Aemisegger Heinz / Moor Pierre / Ruch Alexander / Tschannen Pierre (Hrsg.), Praxiskommentar RPG, Zürich/Basel/Genf 2017 (zit. AUTOR/IN, in: PraKomm RPG II, Art. RPG Rn.)
- Praxiskommentar RPG: Richt- und Sachplanung, Interessenabwägung, Zürich/Basel/Genf 2019 (AUTOR/IN, in: PraKomm RPG III, Art. RPG Rn.)
- Praxiskommentar RPG: Baubewilligung, Rechtsschutz und Verfahren, Zürich/Basel/Genf 2020 (zit. AUTOR/IN, in: PraKomm RPG IV, Art. RPG Rn.)

Akademie für Raumforschung und Landesplanung / Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (Hrsg.), Deutsch-Schweizerisches Handbuch der Planungsbegriffe, 2. Aufl., Hannover/Bern 2008 (zit. ARL/VLP-ASPAN, Planungsbegriffe)

ANTONIAZZA YANNICK, Die Baupflicht, Diss. Zürich/Basel/Genf 2008 (zit. ANTONIAZZA, Baupflicht)

BARBEN EVELINE / MUGGLI RUDOLF, Rückzonungspflicht und Gemeindeautonomie, Juristische Beurteilung der Planungsfreiheit der Gemeinden im Anwendungsbereich der Rückzonungsstrategie des Kantons Luzern (zit. BARBEN/MUGGLI, Gutachten)

- BAUMANN ANDREAS / VAN DEN BERGH RALPH / GROSSWEILER / HÄUPTLI CHRISTIAN / HÄUPTLI-SCHWALLER ERICA / SOMMERHALDER FORESTIER VERENA, Kommentar zum Baugesetz des Kantons Aargau, Bern 2013 (zit. AUTOR/IN, in: Komm. BauG/AG, Art. BauG/AG Rn.)
- BELLANGER FRANÇOIS, *Déclassement et autres mesures de planification dans le canton de Genève*, in: Foëx Bénédic (Hrsg.), *Planification territoriale: droit fédéral et spécificités cantonales*, Genf/Zürich/Basel 2013, S. 85 ff. (zit. BELLANGER, *Déclassement*)
- BERGER CORINA, Die Mehrwertabgabe – Grundzüge der bernischen Umsetzung und Schnittstellen zu anderen Abgabeinstrumenten, in: BR 2017, S. 349 ff. (zit. BERGER, *Mehrwertabgabe Kt. BE*)
- BERTSCHI MARTIN, Die Umsetzung von Art. 15 lit. b RPG über die Dimensionierung der Bauzonen: Bundesrecht, föderalistische Realität und Wechselwirkungen, Diss. Zürich 2001 (zit. BERTSCHI, *Diss.*)
- BERZ CHRISTIAN, Zur Berücksichtigungspflicht des ISOS im kantonalen Bau- und Planungsrecht, in: PBG aktuell, 2018 Heft 3 S. 5 ff. (zit. BERZ, *Berücksichtigungspflicht ISOS*)
- BIAGGINI GIOVANNI, Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft, Kommentar, 2. Aufl., Zürich 2017 (zit. BIAGGINI, *Komm. BV, Art. BV Rn.*)
- Biaggini Giovanni / Häner Isabelle / Sayser Urs / Schott Markus (Hrsg.), *Fachhandbuch Verwaltungsrecht*, Zürich 2015 (zit. AUTOR/IN, in: FHB *Verwaltungsrecht*)
- BRAHIER JEAN-MICHEL / PERRITAZ PIERRE, LAT révisée, dézonage et indemnisation des propriétaires, in: Zufferey Jean-Baptiste (Hrsg.), *Journées suisses du droit de la construction 2015, Pour tous ceux qui construisent...*, S. 255 ff. (zit. BRAHIER/PERRITAZ, *LAT révisée*)
- BÜHLMANN LUKAS
- Rechtliche Möglichkeiten der Baulandmobilisierung im Kanton Solothurn, in: Regierungsrat des Kantons Solothurn (Hrsg.), *Festgabe Walter Straumann, Zum Rücktritt und zum 70. Geburtstag, Biberist 2013*, S. 541 ff. (zit. BÜHLMANN, *Baulandmobilisierung Kt. SO*)
 - Rechtsgutachten Rückzonungsstrategie des Kantons Luzern vom 23. August 2020 (zit. BÜHLMANN, *Gutachten Rückzonungsstrategie Kt. LU*)
 - Rückzonungen sind facettenreich, in: *inforaum 2/2013*, S. 3 ff. (zit. BÜHLMANN, *Rückzonungen*)

- Überdimensionierte Bauzonen zurückzonen, der Gesetzesauftrag und die Praxis: in: Raum & Umwelt 1/2012, S. 3 ff. (zit. BÜHLMANN, überdimensionierte Bauzonen)
- Zu grosse Bauzonen, Gemeinden müssen ihre Nutzungspläne überprüfen, in: Inforaum 1/2017, S. 16 ff. (zit. BÜHLMANN, zu grosse Bauzonen)

BÜHLMANN LUKAS / JUD BARBARA, Beispiele und Lösungsansätze im Umgang mit dem Freizeit- und Alltagslärm – eine Würdigung, in: URP 2019 S. 663 ff. (zit. BÜHLMANN/JUD, Lärm)

BÜHLMANN LUKAS / KISSLING SAMUEL, Entschädigungspflicht bei Rückzonen, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zur materiellen Enteignung, Raum & Umwelt 4/2019, S. 3 ff. (zit. BÜHLMANN/KISSLING, Entschädigungspflicht)

BÜHLMANN LUKAS / PERREGAUX DUPASQUIER CHRISTA, Rechtliche Möglichkeiten zur Baulandmobilisierung in den Kantonen und Gemeinden, in: Raum & Umwelt 5/2013, S. 2 ff. (zit. BÜHLMANN / PERREGAUX DUPASQUIER, Baulandmobilisierung)

BÜHLMANN LUKAS / PERREGAUX DUPASQUIER CHRISTA / KISSLING SAMUEL, Der Mehrwertausgleich im revidierten Raumplanungsgesetz, in: Raum & Umwelt 4/2013, S. 2 ff. (zit. BÜHLMANN / PERREGAUX DUPASQUIER / KISSLING, Mehrwertausgleich)

CUENI CHRISTOPHE, Dinglich gesicherte Baubeschränkungen und Entwicklung nach innen, in: KPG Bulletin, 4/2016, S. 122 ff. (zit. CUENI, Dinglich gesicherte Baubeschränkungen)

DAJCAR NINA, Natur- und Heimatschutz-Inventare des Bundes, Diss. Zürich 2010, Zürich/Basel/Genf 2011 (zit. DAJCAR, Diss.)

DUBEY JACQUES

- La dimension totale des zones à bâtir du canton, in: Zufferey Jean-Baptiste (Hrsg.), Journées suisses du droit de la construction 2015, Pour tous ceux qui construisent..., S. 263 ff. (zit. DUBEY, Dimension)
- La garantie de la disponibilité du terrain à bâtir – A propos des art. 15 al. 4 let. d et 15a LAT, in: Zufferey Jean-Baptiste / Waldmann Bernhard (Hrsg.), Revision Raumplanungsgesetz 2014, Paradigmenwechsel oder alter Wein in neuen Schläuchen? Zürich 2015, S. 175 ff. (zit. DUBEY, Garantie de la disponibilité)

EBERHARD PHILIPP, BGGB und das Merkmal des «weitgehend überbauten Gebiets» gemäss RPG (Urteil 2C_543/2020 vom 25. Mai 2021), in: Digitaler

Rechtsprechungs-Kommentar vom 22. September 2021 (zit. EBERHARD, weitgehend überbautes Gebiet)

Ehrenzeller Bernhard / Egli Patricia / Hettich Peter / Hongler Peter / Schindler Benjamin / Schmid Stefan G. / Schweizer Rainer J, Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 4. Aufl., Zürich / St. Gallen 2023 (zit. AUTOR/IN, in: SGK BV, Art. BV Rn.)

Ehrenzeller Bernhard / Engeler Walter (Hrsg.), Handbuch Heimatschutzrecht, Zürich / St. Gallen 2020 (zit. AUTOR/IN, in: Handbuch Heimatschutzrecht)

ENGELER WALTER, Das Baudenkmal im schweizerischen Recht, Untersuchungen zum materiellen Baudenkmalbegriff und dem Verfahren der Unterschutzstellung, Diss. St. Gallen, Zürich / St. Gallen 2008 (zit. ENGELER, Baudenkmal)

EYMANN URS

- Die Mehrwertabgabe nach Art. 142 ff. BauG vom 9. Juni 2016, in: KPG-Bulletin 4/2016, S. 114 ff. (zit. EYMANN, Mehrwertabgabe Kt. BE)
- Die Umsetzung der Mehrwertabgaberegung des Baugesetzes durch die Gemeinden im Kanton Bern, Eine Zwischenbilanz vom Juni 2021, in: KPG-Bulletin 2/2021, S. 73 ff. (zit. EYMANN, Umsetzung Mehrwertabgabe)
- Einzelaspekte zum Planungsmehrwertausgleich, in: KPG-Bulletin 4/2018, S. 94 ff. (zit. EYMANN, Einzelaspekte)
- Grundsätze zur Ermittlung des Planungsmehrwerts nach Art. 5 RPG, ZBl 2015, S. 167 ff. (zit. EYMANN, Planungsmehrwert)

FAVRE ANNE-CHRISTINE, Urteilsbesprechung zu BGer 1C_275/2020, in: URP 2022 S. 449 ff. (zit. FAVRE, Urteilsbesprechung Bürgli-Areal)

FLÜCKIGER ALEXANDRE, La création et le dimensionnement des zones à bâtir: enjeux et méthodes, in: Zufferey Jean-Baptiste / Waldmann Bernhard (Hrsg.), Revision Raumplanungsgesetz 2014, Paradigmenwechsel oder alter Wein in neuen Schläuchen? Zürich 2015, S. 55 ff. (zit. FLÜCKIGER, Dimensionnement)

FÖHSE KATHRIN, Positivierte Aufgaben- und Nutzungsinteressen von nationaler Bedeutung – Bestandesaufnahme im neuen Energierecht des Bundes, in ZBJV 2017 S. 581 ff. (zit. FÖHSE, Aufgaben- und Nutzungsinteressen)

FOURNIER JACQUES, Questions choisies de l'équipement, in: Zufferey Jean-Baptiste (Hrsg.), Journées suisses du droit de la construction 2019, S. 183 ff. (zit. FOURNIER, Questions choisies de l'équipement)

Fritzsche Christoph / Bösch Peter / Wipf Thomas / Kunz Daniel (Hrsg.)

- Zürcher Planungs- und Baurecht, Band 1: Planungsrecht, Verfahren und Rechtsschutz, 7. Aufl., Wädenswil 2024 (Band 1) (zit. AUTOR/IN, in: Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, Band I)
- Zürcher Planungs- und Baurecht, Band 2: Bau- und Umweltrecht, 7. Aufl., Wädenswil 2024 (Band 2) (zit. AUTOR/IN, in: Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, Band II)

GATTI SUSANNE, Steuerung der Siedlungsentwicklung über die kantonalen Richtpläne – eine Übersicht, in: Raum & Umwelt 5/2004, S. 21 ff. (zit. GATTI, Siedlungsentwicklung)

Geiser Thomas / Wolf Stephan (Hrsg.), Basler Kommentar, Zivilgesetzbuch (ZGB), Band II, 7. Aufl., Basel 2023 (zit. AUTOR/IN, in: BSK ZGB, Art. ZGB Rn.)

GRAHAM-SIEGENTHALER BARBARA

- Berner Kommentar, Das Eigentum, Allgemeine Bestimmungen, Art. 641-654a ZGB, Bern 2022 (zit. GRAHAM-SIEGENTHALER, BK ZGB, Art. ZGB Rn.)
- Verdichtung des Bodens und Sachenrecht, in: Jusletter 9. April 2018 (zit. GRAHAM-SIEGENTHALER, Verdichtung)

GRIFFEL ALAIN

- Bauen im Spannungsfeld zwischen Eigentumsgarantie und Bauvorschriften, in: ZBl 2002, S. 169 ff. (zit. GRIFFEL, Eigentumsgarantie und Bauvorschriften)
- Die Befristung von Bauzonen als Mittel zum Bauzonenmanagement, in: Raum & Umwelt 2006, S. 57 ff. (zit. GRIFFEL, Bauzonenbefristung)
- Die Grundsatzgesetzgebungskompetenz gemäss Art. 75 Abs. 1 BV: Tragweite und Grenzen, Rechtsgutachten zuhanden des Bundesamtes für Raumentwicklung ARE, 20. Februar 2017 (zit. GRIFFEL, Grundsatzgesetzgebungskompetenz)
- Die Verkleinerung überdimensionierter Bauzonen: wichtiges raumplanerisches Anliegen mit einem Konstruktionsfehler, in: ZBl 2022 S. 631 ff. (zit. GRIFFEL, Verkleinerung überdimensionierter Bauzonen)
- Raumplanungs- und Baurecht in a nutshell, 4. Aufl., Zürich / St. Gallen 2021 (zit. GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht)
- Umweltrecht in a nutshell, 3. Aufl., Zürich / St. Gallen 2023 (zit. GRIFFEL, Umweltrecht)
- Urteilsbesprechung BGer 1C_275/2020, in: ZBl 2023 S. 373 ff. (zit. GRIFFEL, Urteilsbesprechung BGer 1C_275/2020)

Griffel Alain / Liniger Hans U. / Rausch Heribert / Thurnherr Daniela (Hrsg.),
Fachhandbuch Öffentliches Baurecht, Zürich 2016 (zit. AUTOR/IN, in:
FHB Öffentliches Baurecht)

Griffel Alain / Rausch Heribert (Hrsg.), Kommentar zum Umweltschutzgesetz,
Ergänzungsband zur 2. Auflage, Zürich 2011 (zit. AUTOR/IN, in: Komm.
USG, Ergänzungsband, Art. USG Rn.)

GROSSENBACHER JASMIN / JÄGER CHRISTOPH, Grenzen der Sondernutzungs-
planung: Vorbehalt der Anpassung der Grundordnung gemäss Art. 2 RPG,
in: BR/DC 4/2022, S. 181 ff. (zit. GROSSENBACHER/JÄGER, Sondernutzungs-
planung)

GUGGISBERG CLAUDIA, Die Zukunft des kantonalen Richtplans als zentrales
Steuerungsinstrument der Siedlungsentwicklung, in: ARE/UVEK (Hrsg.),
forum raumentwicklung Informationsheft 2/2010, S. 9 ff. (zit. GUGGIS-
BERG, Richtplan)

HÄFELIN ULRICH / HALLER WALTER / KELLER HELEN / THURNHERR DANIELA,
Schweizerisches Bundesstaatsrecht, 10. Aufl., Zürich 2020 (zit. HÄFELIN/
HALLER/KELLER/THURNHERR)

HÄFELIN ULRICH / MÜLLER GEORG / UHLMANN FELIX, Allgemeines Verwaltungs-
recht, 8. Aufl., Zürich / St. Gallen 2020 (zit. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN)

HAFEN CORINNE, Mehrwertausgleich, Details zum Vollzug, in: PBG 2/2021,
S. 32 ff. (zit. HAFEN, Vollzug Mehrwertausgleich)

HÄNNI PETER

- Die Rückzonungspflicht nach dem revidierten Raumplanungsgesetz:
Entschädigungspflicht wegen materieller Enteignung? in: Zufferey Jean-
Baptiste / Waldmann Bernhard (Hrsg.), Revision Raumplanungsgesetz
2014, Paradigmenwechsel oder alter Wein in neuen Schläuchen? Zürich
2015, S. 245 ff. (zit. HÄNNI, Rückzonungspflicht)
- Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 7. Aufl., Bern 2022
(zit. HÄNNI, BPUR)

HEER PETER / SCHULER MYRIAM, Bauen in lärmbelasteten Gebieten, in: Bau-
recht-Lexpress (zit. HEER/SCHULER, Bauen in lärmbelasteten Gebieten)

HENGSTERMANN ANDREAS / GERBER JEAN-DAVID, Die faktische und explizite
Bauverpflichtung – eine Rezension des bodenpolitischen Instruments
in Recht und Praxis, in: UPR – Umwelt- und Planungsrecht, 2017 S. 16 ff.
(zit. HENGSTERMANN/GERBER, Bauverpflichtung)

HOFSTETTER-ARNET URS / HOFSTETTER DOMINO / MUNDHAAS STEFAN, Verdichtet bauen – Dienstbarkeiten beseitigen, in: SJV 2019 S. 335 ff. (zit. HOFSTETTER-ARNET/HOFSTETTER/MUNDHAAS, Verdichtet bauen)

HOLLENSTEIN KARIN / JERJEN DAMIAN / KISSLING SAMUEL, Die Bewirtschaftung von Arbeitszonen in Theorie und Praxis, in: Raum & Umwelt 1/2022, S. 3 ff. (zit. HOLLENSTEIN/JERJEN/KISSLING, Arbeitszonen)

HUNYADY KATALIN

- Änderungen bei den Bestimmungen zur Mehrwertabschöpfung, in: KPG-Bulletin 1/2020, S. 15 ff., (zit. HUNYADY, Mehrwertabschöpfung)
- Baugesetzrevision 2016: Ein Gesetz – Zwei Revisionen, in: KPG-Bulletin 1/2017, S. 2 ff. (zit. HUNYADY, Baugesetzrevision)

HUSER MEINRAD

- Baubeschränkungen und Grundbuch, in: Institut für Schweizerisches und internationales Baurecht (Hrsg.), Baurecht 2016 S. 197 ff. (zit. HUSER, Baubeschränkungen und Grundbuch)
- Baubeschränkungen und Verdichtung, in: VLP-ASPAN (Hrsg.), Raum & Umwelt 4/2016, S. 3 ff. (zit. HUSER, Baubeschränkungen und Verdichtung)
- Denkmalschutzrecht: Grundlagen und aktuelle Entwicklungen, in: AJP 2022 S. 131 (zit. HUSER, Denkmalschutzrecht)
- Verkleinerung der Bauzonen: Grundsätze und Verfahren, in: Morger Jürg (Hrsg.), Die Verdichtung des bebauten Umfelds und ihr Einfluss auf Immobiliengeschäfte, Zürich 2019, S. 95 ff. (zit. HUSER, Verkleinerung der Bauzonen)

INGOLD-BERGER CORINA, Das Kompensationsprinzip im Schweizer Raumplanungsrecht, Diss. Bern, Zürich 2023 (zit. INGOLD-BERGER, Diss.)

JAEGER JOCHEN / SCHWICK CHRISTIAN / HENNIG ERNST I. / ORLITOVA ERIKA / SOUKUP TOMAS / NAZARNIA NAGHMEH / KIENAST FELIX, Zersiedelung aus landschaftsökologischer, sozialer und siedlungstechnischer Sicht, in: WSL Berichte, Heft 33/2015, S. 15 ff. (zit. JAEGER/SCHWICK/HENIG/ORLITOVA/SOUKUP/NAZARNIA/KIENAST, Zersiedlung)

JÄGER CHRISTOPH, Bauen im lärmbelasteten Gebiet, Interessenabwägung nach Art. 31 Abs. 2 LSV, Raum & Umwelt 2009/4, S. 3 ff. (zit. JÄGER, Bauen im lärmbelasteten Gebiet)

JERJEN DAMIAN / KISSLING SAMUEL, RPG 1 findet statt, in: Inforaum 1/2021, S. 20 ff. (zit. JERJEN/KISSLING, RPG 1)

JOST FELIX, Grösse und Lage von Bauzonen nach Art. 15 RPG und dem weiteren raumrelevanten Recht, Diss. Zürich 2000 (zit. JOST, Diss.)

JUD BARBARA, Bundesinventare nach Art. 5 NHG und ihre Tragweite für Bund, Kantone und Gemeinden, Raum & Umwelt 2011/1, S. 2 ff. (zit. JUD, Bundesinventare)

JUD BARBARA / KISSLING SAMUEL, Der Auftrag zum Mehrwertausgleich, Zur Tragweite der bundesrechtlichen Vorgaben (Art. 5 RPG) bei Auf- und Umzonungen, Raum & Umwelt 2021/3, S. 3 ff. (zit. JUD/KISSLING, Mehrwertausgleich)

KAPPELER RUDOLF, Welche Regelungen braucht es zur Förderung der verdichteten Bauweise?, in: AJP 4/2012, S. 457 ff. (zit. KAPPELER, verdichtete Bauweise)

KARLEN PETER

- Das Enteignungsrecht zwischen Beständigkeit und Wandel, in: ZBl 2019, S. 647 ff. (zit. KARLEN, Enteignungsrecht)
- Der lange Weg zum raumplanerischen Vor- und Nachteilsausgleich, in: ZBl 122/2021 S. 185 ff. (zit. KARLEN, Vor- und Nachteilsausgleich)
- Die Überhöhung des Ortsbildschutzes durch den Bund, in: ZBl 124/2023 S. 115 ff. (zit. KARLEN, Überhöhung des Ortsbildschutzes)
- Schweizerisches Verwaltungsrecht, Gesamtdarstellung unter Einbezug des europäischen Kontextes, Zürich/Basel/Genf 2018 (KARLEN, Verwaltungsrecht)

Keller Helen / Griffel Alain / Rausch Heribert (Hrsg.), Kommentar zum Umweltschutzgesetz, 2. Aufl., Zürich 2004 (zit. AUTOR/IN, in: Komm. USG, Art. USG Rn.)

Keller Peter M. / Zufferey Jean-Baptiste / Fahrländer Karl-Ludwig (Hrsg.), Kommentar NHG, Ergänzt um Erläuterungen zu JSG und BGF, 2. Aufl., Zürich/Basel/Genf 2019 (zit. AUTOR/IN, in: Komm. NHG, Art. NHG Rn.)

KISSLING SAMUEL

- Der Bericht zur Nutzungsplanung, Die Chance für Transparenz und fundierte Planung, in: Raum & Umwelt 4/2018, S. 5 ff. (zit. KISSLING, Bericht zur Nutzungsplanung)
- Neue Bauzonen, Neueinzonungen nur noch als Ausnahme, Inforum 2/2016 S. 4 ff. (zit. KISSLING, Neueinzonungen)
- Nicht jede Rückzonung muss entschädigt werden, in: Inforum 1/2014 S. 8 ff. (zit. KISSLING, Nicht jede Rückzonung muss entschädigt werden)

- Trends in der kantonalen Richtplanung, Eine Zwischenbilanz zur Umsetzung von RPG 1, in: Raum & Umwelt 3/2017, S. 3 ff. (zit. KISSLING, Richtplanung)
- Urteil zum Mehrwertausgleich, Um- und Aufzonungen finanzieren die Innenentwicklung mit, Inforaum 1/2021 S. 16 ff. (zit. KISSLING, Urteil Mehrwertausgleich)

KISSLING SAMUEL / JERJEN DAMIAN, Ein langer Weg mit unerfreulichem Ende, in: Inforaum 4/2023, S. 14 ff. (zit. KISSLING/JERJEN, unerfreuliches Ende)

KOLETSIS MARCO

- Grundzüge des zürcherischen MAG, in: PBG 3/2019, S. 5 ff. (zit. KOLETSIS, Grundzüge MAG/ZH)
- Planungsmehrwert gemäss Vorlage zum zürcherischen MAG, in: PBG 2/2018, S. 5 ff. (zit. KOLETSIS, Vorlage MAG/ZH)

LÜDI MIRIAM, Zielkonflikt zwischen Lärmschutz und Siedlungsverdichtung, Diss. Basel, Zürich 2023 (zit. LÜDI, Diss.)

MAHAIM RAPHAËL, Steuerung der Siedlungsentwicklung im kantonalen Richtplan, in: Raum & Umwelt 1/2014, S. 2 ff. (zit. MAHAIM, Siedlungsentwicklung)

MARTI ARNOLD

- Die bewegte Geschichte des Schweizer Raumplanungsrechts, in Boillet Véronique / Favre Anne-Christine / Martenet Vincent (Hrsg.), Mélanges en l'honneur du Professeur Etienne Poltier, Genf/Zürich/Basel 2020, S. 951 ff. (zit. MARTI, Schweizer Raumplanungsrecht)
- Rechtsgutachten zu Fragen im Zusammenhang mit dem Erlass des Bundesinventars der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS) (zit. MARTI, Rechtsgutachten ISOS)
- Richtplanung im Bereich der Siedlung – Vom Koordinationsrichtplan zum Vornutzungsplan mit Aufträgen an die nachfolgenden Planungsträger, in: Zufferey Jean-Baptiste / Waldmann Bernhard (Hrsg.), Revision Raumplanungsgesetz 2014, Paradigmenwechsel oder alter Wein in neuen Schläuchen? Zürich 2015, S. 23 ff. (zit. MARTI, Richtplanung)
- Urteilsbesprechung BGer 1C_179/2015 und 1C_180/2015, in: ZBl 2017 S. 624 ff. (zit. MARTI, Urteilsbesprechung Lungern)
- Urteilsbesprechung BGer 1C_459/2020, in: ZBl 2024 S. 97 ff. (zit. MARTI, Urteilsbesprechung Mels)
- Urteilsbesprechung BGer 1C_573/2011 und 1C_581/2011 (zit. MARTI, Urteilsbesprechung Salenstein)

- Urteilsbesprechung Verwaltungsgericht des Kantons Aargau, Urteil WBE.2020.43 vom 20. Oktober 2021, in: ZBl 2023 S. 42 ff. (zit. MARTI, Urteilsbesprechung Aarau)

MATTLE ADRIAN, Das ISOS und die Nutzungsplanung, in: PBG aktuell, 2021 Heft 3 S. 17 ff. (zit. MATTLE, ISOS und Nutzungsplanung)

MENGHINI ORLANDO, Innovatives Modell zur Bekämpfung der Baulandhortung, in: VLP-ASPAN (Hrsg.), Inforum 3/2012 S. 8 ff. (zit. MENGHINI, Baulandhortung)

MERKLI THOMAS, Die Rechtsprechung des Bundesgerichts zum Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz (ISOS), in: Boillet Véronique / Favre Anne-Christine / Martenet Vincent (Hrsg.), *Mélanges en l'honneur du Professeur Etienne Poltier*, Genf/Zürich/Basel 2020, S. 965 ff. (zit. MERKLI, Rechtsprechung ISOS)

MUGGLI RUDOLF

- Ist der Föderalismus an der Zersiedelung schuld? Pilotstudie und Thesen, Zürich 2014 (zit. MUGGLI, Föderalismus)
- Knappe Bauzonen – kommt jetzt die Baupflicht?, in: BRT 2017, S. 107 ff. (zit. MUGGLI, Knappe Bauzonen)
- Mindestausnutzungsziffer, Evaluation der Stärken, Schwächen, Risiken und Chancen eines Einsatzes als Instrument zur Förderung der baulichen Verdichtung des Siedlungsgebietes, Rechtsgutachten zu Händen des Bundesamtes für Raumentwicklung (ARE), Bern 2016 (zit. MUGGLI, Gutachten)
- Verdichtet bauen! – Postulat und Rechtswirklichkeiten, in: BRT 2013, S. 153 ff. (zit. MUGGLI, Verdichtet bauen)

MÜLLER GEORG, Baupflicht und Eigentumsordnung, in: Haller Walter / Kölz Alfred / Müller Georg / Thürer Daniel (Hrsg.), *Festschrift für Ulrich Häfelin zum 65. Geburtstag*, Zürich 1989, S. 167 ff. (zit. MÜLLER, Baupflicht)

MÜLLER JÖRG PAUL / SCHEFER MARKUS, Grundrechte in der Schweiz, Im Rahmen der Bundesverfassung, der EMRK und der UNO-Pakte, 4. Aufl., Bern 2008 (zit. MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte)

MULLER MARK, *Droit genevois de la construction*, Zürich 2021 (zit. MULLER, Droit genevois)

Müller Markus / Feller Reto (Hrsg.), *Bernisches Verwaltungsrecht*, 3. Aufl., Bern 2021 (zit. AUTOR/IN, in: Bernisches Verwaltungsrecht)

PERREGAUX CHRISTA, Qualitätsvolle Innenentwicklung trotz Lärm, in: Inforum 1/2023 S. 4 ff. (zit. PERREGAUX, Qualitätsvolle Innenentwicklung trotz Lärm)

PERREGAUX DUPASQUIER CHRISTA

- Baulandhortung, Bundesgericht: Kanton Freiburg muss schärfere Massnahmen vorsehen, in: Inforum 4/2017, S. 4 ff. (zit. PERREGAUX DUPASQUIER, Baulandhortung Kt. FR)
- Bauzonen – gehörtet oder am falschen Ort: was tun?, in: Raum & Umwelt 2006, S. 45 ff. (zit. PERREGAUX DUPASQUIER, gehörtete Bauzonen)
- in: Inforum 6/2013, S. 7 ff. (zit. PERREGAUX DUPASQUIER, Bauzonen regional abstimmen)

PETER SACHA, Der neue kantonale Richtplan, in: PBG aktuell 2016 Heft 1 S. 5 ff. (zit. PETER, Der neue kantonale Richtplan)

PFLÜGER MICHAEL, Die Mehrwertabgabe nach Art. 142 ff. des revidierten Baugesetzes – Streiflichter auf eine Baustelle, in: BVR 6/2017, S. 268 ff. (zit. PFLÜGER, Mehrwertabgabe)

REBSAMEN PHILIPP, Nachhaltigkeit in der Bodennutzung und Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen: Rechtliche Umsetzung – Unter besonderer Berücksichtigung der aktuellen Entwicklungen im Schweizer Raumplanungsrecht und alternativer Lösungsansätze, Diss. Luzern, Zürich 2021 (zit. REBSAMEN, Diss.)

RIVA ENRICO, Aktuelle Entwicklungen im Recht der materiellen Enteignung, in: Commissione ticinese per la formazione permanente dei giuristi (Hrsg.), Temi scelti di diritto espropriativo : atti della Giornata di studio del 5 giugno 2009, Basel 2010, S. 63 ff. (zit. RIVA, Entwicklungen materielle Enteignung)

RUCH ALEXANDER

- Grundlagen der Revision vom 15. Juni 2012, in: Zufferey Jean-Baptiste / Waldmann Bernhard (Hrsg.), Revision Raumplanungsgesetz 2014, Paradigmenwechsel oder alter Wein in neuen Schläuchen?, Zürich 2015, S. 1 ff. (zit. RUCH, RPG-Revision 2012)
- Umwelt – Boden – Raum, SBVR, Band VI, Basel 2010 (zit. RUCH, SBVR)

RÜSSLI MARKUS

- Mehrwertausgleich in den Kantonen – ein Überblick, in: ZBl 2021 S. 187 ff. (zit. RÜSSLI, Mehrwertausgleich)
- Urteilsbesprechung BGer 1C_233/2021 vom 5. April 2022, in: ZBl 2022 S. 475 ff. (zit. RÜSSLI, Urteilsbesprechung Meikirch)

SCHNEIDER ADRIAN, Der angemessene Ausgleich für erhebliche Planungsvorteile nach Art. 5 Abs. 1 RPG, Diss. Freiburg 2005, Zürich 2006 (zit. SCHNEIDER, Diss.)

Schweizer Bauernverband (Hrsg.), Das bäuerliche Bodenrecht, Kommentar zum Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht vom 4. Oktober 1991, 2. Aufl., Brugg 2011 (zit. AUTOR/IN, in: Komm. BGBB, Art. BGBB Rn.)

SCHWICK CHRISTIAN / JAEGER JOCHEN / BERTILLER RENÉ / KIENAST FELIX, Zersiedelung der Schweiz – unaufhaltsam? Quantitative Analyse 1935 bis 2002 und Folgerungen für die Raumplanung, Bern/Stuttgart/Wien 2010 (zit. SCHWICK/JAEGER/BERTILLER/KIENAST, Zersiedlung der Schweiz)

SCHWITTER GAUDENZ / FREI CORNELIA, Berücksichtigungspflicht des ISOS bei der Nutzungsplanung: Aufhebung einer Umzonung im Quartier Fluntern, in: PBG aktuell 2020 Heft 2 S. 29 ff. (zit. SCHWITTER/FREI, Berücksichtigungspflicht ISOS)

SIEBER ROMAN, Die bauliche Verdichtung aus rechtlicher Sicht, Diss. Freiburg 1996 (zit. SIEBER, Verdichtung)

STALDER BEAT

- Der Ausgleich von Planungsvorteilen – Aufbruch zu neuen Ufern, in: Schweizerische Baurechtstagung, Freiburg 2015, S. 75 ff. (zit. STALDER, Ausgleich von Planungsvorteilen)
- Die Revision RPG 1 nach Ablauf der Übergangsfrist von Art. 38a RPG – Bestandesaufnahme und Ausblick, in: Baurecht 3/2019, S. 117 ff. (zit. STALDER, Übergangsfrist von Art. 38a RPG)

STÖCKLI ANDREAS, Bauverpflichtung nach Art. 15a Abs. 2 RPG – mangelhafte Umsetzung im Kanton Freiburg, Bemerkungen zu BGE 143 II 476, in: Freiburger Zeitschrift für Rechtsprechung (FZR) 2018, S. 1 ff. (zit. STÖCKLI, Bauverpflichtung)

THURNHERR DANIELA

- Anmerkung zu BGE 142 II 509, in: URP 1/2017 S. 7 ff. (zit. THURNHERR, Anmerkung zu BGE 142 II 509)
- Überprüfung und Redimensionierung bestehender Bauzonen, in: Zuferey Jean-Baptiste / Waldmann Bernhard (Hrsg.), Revision Raumplanungsgesetz 2014, Paradigmenwechsel oder alter Wein in neuen Schläuchen? Zürich 2015, S. 219 ff. (zit. THURNHERR, Redimensionierung)
- Urteilsbesprechung BGE 1C_409/2018 vom 23. Juli 2019, in: ZBl 2021 S. 668 ff., (zit. THURNHERR, Urteilsbesprechung Dallenwil)

TRAJKOVA RENATA, Die Verkleinerung überdimensionierter Bauzonen in der Vollzugskrise, in: Canapa Damiano / Landolt Robin / Müller Nicola (Hrsg.), Analysen und Perspektiven von Assistierenden des Rechtswissenschaftlichen Instituts der Universität Zürich, Band/Nr. 19, Zürich 2018, S. 49 ff. (zit. TRAJKOVA, Verkleinerung überdimensionierter Bauzonen)

TSCHANNEN PIERRE

- Die Rolle des Richtplans bei der Ansiedlung grosser raumwirksamer Vorhaben, in: Raum & Umwelt 5/2005, S. 41 ff. (zit. TSCHANNEN, Richtplan und Ansiedlung grosser raumwirksamer Vorhaben)
- Interessenabwägung bei raumwirksamen Vorhaben, in: URP 2018, S. 111 ff. (zit. TSCHANNEN, Interessenabwägung)
- Staatsrecht der Schweizerischen Eidgenossenschaft, 5. Aufl., Bern 2021 (zit. TSCHANNEN, Staatsrecht)

TSCHANNEN PIERRE / MÖSCHING FABIAN, Nationale Bedeutung von Aufgaben- und Eingriffsinteressen im Sinne von Art. 6 Abs. 2 NHG, Gutachten im Auftrag des Bundesamtes für Umwelt (BAFU), Bern 2012 (zit. TSCHANNEN/MÖSCHING, Gutachten NHG)

TSCHANNEN PIERRE / MÜLLER MARKUS / KERN MARKUS, Allgemeines Verwaltungsrecht, 5. Aufl., Bern 2022 (zit. TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht)

VOGT JODOK, Die Baulandumlegung als Instrument zur Förderung der Innenentwicklung, Diss. Basel 2022 (zit. VOGT, Baulandumlegung)

VON BALLMOOS SILVAN, Alltagsprobleme der Mehrwertabgabe – Hinweise für die Rechtsetzung auf Gemeindestufe sowie die Rechtsanwendung unter Berücksichtigung der Änderung des BauG per 1. März 2020 sowie der bisher ergangenen Rechtsprechung im Kanton Bern, in: KPG-Bulletin 3/2020, S. 86 ff. (zit. VON BALLMOOS, Alltagsprobleme Mehrwertabgabe)

VON FISCHER SABINE, Verdichtung und Lärmschutz, in: Raum & Umwelt 1/2015 S. 3 ff. (zit. VON FISCHER, Verdichtung und Lärmschutz)

WALDMANN BERNHARD

- Der Raum wird knapp – Funktionen und Grenzen des Planungsrechts, in: BRT 2009, S. 221 ff. (zit. WALDMANN, Der Raum wird knapp)
- Urteilsbesprechung Urteil des Bundesgerichts vom 5. April 2022 (1C_233/2021), in: BR/DC 2022, S. 258 ff. (zit. WALDMANN, Urteilsbesprechung Meikirch)

Waldmann Bernhard / Belser Eva Maria / Epiney Astrid (Hrsg.), Basler Kommentar, Schweizerische Bundesverfassung (BV), Basel 2015 (zit. AUTOR/IN, in: BSK BV, Art. Rn.)

WALDMANN BERNHARD / HÄNNI PETER, Stämpfli Handkommentar SHK Raumplanungsgesetz, Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG), Bern 2006 (zit. WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. RPG Rn.)

WASER FRANZISKA

- L'obligation de réduire la zone à bâtir – surdimensionnée au niveau de la planification d'affectation, in: BR/DC 2/2020 S. 58 ff. (zit. WASER, L'obligation de réduire la zone à bâtir)
- La réduction de la zone à bâtir surdimensionnée selon l'art. 15 al. 2 LAT, Diss. Freiburg 2018 (zit. WASER, Diss.)

WIDMER IRENE / LÄSSIGER LUKAS, Urteilsbesprechung BGer 1C_275/2020, in: AJP 2022 S. 2022 S. 476 ff. (zit. WIDMER/LÄSSIGER, Urteilsbesprechung BGer 1C_275/2020)

ZAUGG ALDO / LUDWIG PETER

- Baugesetz des Kantons Bern vom 9. Juni 1985, Band I (Art. 1-52: öffentliches Baurecht), 5. Aufl., Bern 2020 (ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BE I)
- Baugesetz des Kantons Bern vom 9. Juni 1985, Band II (Art. 53-153: Planung, Bauen ausserhalb der Bauzone, Erschliessung, Baulandumlegung, formelle und materielle Enteignung, Finanzierung), 5. Aufl., Bern 2024 (ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BE II)

ZEN-RUFFINEN PIERMARCO / GUY-ECABERT CHRISTINE, Aménagement du territoire, construction, expropriation, Bern 2021 (zit. ZEN-RUFFINEN/ GUY-ECABERT, Aménagement du territoire)

ZÜRCHER DOMINIK, Die Beachtung des ISOS im Baubewilligungsverfahren, in: KPG-Bulletin 2/2023, S. 2 ff. (zit. ZÜRCHER, ISOS im Baubewilligungsverfahren)

Materialienverzeichnis

(alphabetisch und subsidiär zeitlich geordnet)

ARE

- Minimale Geodatenmodelle Bereich Nutzungsplanung, Modelldokumentation, Version 1.2a vom 20. März 2023 (zit. Geodatenmodelle)
- Bauzonenstatistik Schweiz 2022, Statistik und Analysen, November 2022 (zit. ARE, Bauzonenstatistik 2022)
- ISOS-Leitfaden, Ortsbildschutz und Innenentwicklung, 2022 (zit. ISOS-Leitfaden)
- Canton de Genève, 1^{re} mise à jour du plan directeur cantonal, Rapport d'examen vom 13. Januar 2021 (zit. Prüfungsbericht Richtplan GE, 1. Aktualisierung «Genève 2030»)
- Sachplan Fruchtfolgeflächen vom 8. Mai 2020 (zit. Sachplan FFF vom 8. Mai 2020)
- Umsetzung des Gesetzgebungsauftrags zum Ausgleich von Planungsvorteilen (Art. 5 und Art. 38a Abs. 5 RPG, Kanton Luzern, Prüfungsbericht zur Änderung vom 9. September 2019 des Planungs- und Baugesetzes des Kantons Luzern vom 7. März 1989 vom 17. Oktober 2019 (zit. Prüfungsbericht Kt. LU zur Änderung vom 9. September 2019 des PBG/LU)
- Mise en œuvre du mandat législatif exigeant un régime de compensation des avantages résultant de mesures d'aménagement (art. 5 et art. 38a, al. 5, LAT), Canton de Genève, Rapport d'examen vom 28. März 2019 (zit. Prüfungsbericht Richtplan GE, Art. 5 RPG vom 28. März 2019)
- Umsetzung des Gesetzgebungsauftrags zum Ausgleich von Planungsvorteilen (Art. 5 und Art. 38a Abs. 5 RPG), Kanton Bern, Prüfungsbericht Mehrwertabgabe Kt. Bern vom 28. März 2019 (zit. Prüfungsbericht Mehrwertabgabe Kt. Bern)
- Umsetzung des Gesetzgebungsauftrags zum Ausgleich von Planungsvorteilen (Art. 5 und Art. 38a Abs. 5 RPG), Kanton Luzern, Prüfungsbericht, Prüfungsbericht Kt. LU Umsetzung des Gesetzgebungsauftrags zum Ausgleich von Planungsvorteilen vom 28. März 2019 (zit. Prüfungsbericht Kt. LU Umsetzung des Gesetzgebungsauftrags zum Ausgleich von Planungsvorteilen vom 28. März 2019)
- Richtplan Kanton Luzern, Teilrevision 2015 und Genehmigung des Richtplans nach Art. 38a Abs. 2 RPG, Prüfungsbericht vom 9. Juni 2016 (zit. ARE, Prüfungsbericht Richtplan LU, Teilrevision 2015)

- Richtplan Kanton Bern, Anpassung Richtplan 2030 und Genehmigung des Richtplans nach Art. 38a Abs. 2 RPG, Prüfungsbericht vom 20. April 2016 (zit. Prüfungsbericht Richtplan BE, «Richtplan 2030»)
- ISOS und Verdichtung, Bericht der Arbeitsgruppe, April 2016 (zit. Bericht Arbeitsgruppe ISOS und Verdichtung)
- Richtplan Kanton Zürich, Gesamtüberprüfung, Prüfungsbericht vom 15. April 2015 (zit. Prüfungsbericht Richtplan ZH, Gesamtüberprüfung 2015)
- Plan directeur cantonal Genève 2030, Rapport d'examen vom 13. April 2015 (zit. Prüfungsbericht Richtplan GE, «Genève 2030»)
- Ergänzung des Leitfadens Richtplanung, Umsetzung der Teilrevision vom 15. Juni 2012 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979, März 2014 (zit. E-LRP)
- Erläuternder Bericht zur Teilrevision vom 2. April 2014 der Raumplanungsverordnung, Umsetzung der Teilrevisionen vom 15. Juni 2012 und vom 22. März 2013 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979, August 2013 (zit. EB-RPV)
- Empfehlung zur Berücksichtigung der Bundesinventare nach Artikel 5 NHG in der Richt- und Nutzungsplanung vom 15. November 2012 (zit. Empfehlung Bundesinventare)
- Konzept zur Siedlungsentwicklung nach innen, Arbeitshilfe zur Erarbeitung der Agglomerationsprogramme Verkehr und Siedlung, Dezember 2009 (zit. Konzept zur Siedlungsentwicklung nach innen)
- Revision des Raumplanungsgesetzes, Erläuternder Bericht vom 12. Dezember 2008 (zit. ARE, Erläuternder Bericht REG)
- Umnutzung von Industrie- und Gewerbebrachen, Massnahmen zur Förderung, Oktober 2007 (zit. Umnutzung von Industrie- und Gewerbebrachen)
- Umsetzung des Gesetzgebungsauftrags zum Ausgleich von Planungsvorteilen (Art. 5 und Art. 38a Abs. 5 RPG), Kanton Zürich, Prüfungsbericht vom 27. Oktober 2020 (zit. Prüfungsbericht Kt. ZH Umsetzung des Gesetzgebungsauftrags zum Ausgleich von Planungsvorteilen vom 27. Oktober 2020)

BAFU

- Lärmbelastung der Schweiz, Ergebnisse des nationalen Lärmmonitorings sonBASE, Stand 2015, in: Umwelt-Zustand (zit. BAFU, Lärmbelastung in der Schweiz)

BAK

- Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung, ISOS, Erläuterungen, 2021 (zit. Erläuterungen ISOS)

BFS

- Bau- und Wohnungswesen 2020, Bau- und Wohnbaustatistik 2020. Gebäude- und Wohnungsstatistik 2020. Leerwohnungszählung vom 1. Juni 2021, 2022 (zit. BFS, Bau- und Wohnungswesen 2020)

Botschaft des Bundesrats

- zur Änderung des Umweltschutzgesetzes (Lärm, Altlasten, Lenkungsabgaben, Finanzierung von Aus- und Weiterbildungskursen, Informations- und Dokumentationssysteme, Strafrecht) vom 16. Dezember 2022, BBl 2023 239 (Botsch. Änderung USG)
- zur Volksinitiative «Für die Zukunft unserer Natur und Landschaft (Biodiversitätsinitiative)» und zum indirekten Gegenvorschlag (Revision des Natur- und Heimatschutzgesetzes), BBl 2022 737 (zit. Botsch. Revision NHG)
- zur zweiten Etappe der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 31. Oktober 2018, BBl 2018 7443 ff. (zit. Botsch. RPG 2023)
- zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 20. Januar 2010, BBl 2010 1049 ff. (zit. Botsch. RPG 2012)
- zur Volksinitiative «Raum für Mensch und Natur (Landschaftsinitiative)» vom 20. Januar 2010, BBl 2010 1033 ff. (zit. Botsch. Landschaftsinitiative)
- zu einem Bundesgesetz über die Raumplanung vom 27. Februar 1978, BBl 1978 I 1006 ff. (zit. Botsch. RPG 1979)
- an die Bundesversammlung zum Bundesgesetz über die Raumplanung vom 31. Mai 1972, BBl 1972 I 1453 ff. (zit. Botsch. RPG 1972)
- an die Bundesversammlung zu einem neuen Gewässerschutzgesetz und Bericht zum Volksbegehren für den Gewässerschutz vom 26. August 1970, BBl 1970 II 425 ff. (zit. Botsch. GSchG)
- an die Bundesversammlung über die Ergänzung der Bundesverfassung durch die Artikel 22^{ter} und 22^{quater} (Verfassungsrechtliche Ordnung des Bodenrechts vom 15. August 1967, BBl 1967 II 143 ff. (zit. Botsch. Ordnung des Bodenrechts)

Bundesrat

- Medienmitteilung «Bundesrat setzt Änderung des Bundesgesetzes über den Umweltschutz teilweise in Kraft» vom 14. März 2025
- Stellungnahme vom 10. Mai 2023 zum Postulat 23.3427 Sommaruga «Wohnfläche pro Kopf. Analyse des Pro-Kopf-Wohnflächenverbrauchs und Strategie für einen gerechteren und faireren Wohnflächenverbrauch», (zit. Bundesrat, Stellungnahme Postulat Sommaruga)

- Medienmitteilung «Bundesrat hebt Einzonungsstopp im Kanton Zürich auf» vom 11. Dezember 2020
- Medienmitteilung, «Bundesrat hebt Einzonungsstopp im Kanton Genf auf» vom 29. April 2020
- Medienmitteilung, «Bundesrat hebt den Einzonungsstopp im Kanton Luzern auf» vom 13. November 2019
- Stellungnahme vom 23. August 2017 zur Motion 17.3589 Egloff «Für eine Raumplanung und Mehrwertabgabe mit Augenmass», (zit. Bundesrat, Stellungnahme Motion Egloff)
- Nationaler Massnahmenplan zur Verringerung der Lärmbelastung, Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats 15.3840 Barazzzone vom 14. September 2015, vom 28. Juni 2017 (zit. Bundesrat, Nationaler Massnahmenplan Lärmbelastung)
- Verdichtetes Bauen in Ortszentren fördern, aber wie?, Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats von Graffenried 14.3806 vom 24. September 2014, vom 21. Juni 2017 (zit. Bundesrat, Verdichtetes Bauen in Ortszentren fördern)
- Vernehmlassungsentwurf eines Bundesgesetzes über die Raumentwicklung 2008 (zit. E-REG)
- Bericht über den Stand und die Entwicklung der Bodennutzung und Besiedlung in der Schweiz (Raumplanungsbericht 1987) vom 14. Dezember 1987, BBl 1988 I 871 ff. (zit. Bundesrat, Raumplanungsbericht 1987)

EJPD/BRP

- Grundlagen für die Raumplanung, Erläuterungen zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Bern 1981 (zit. EJPD/BRP, Erläuterungen RPG)

Espace Suisse / VLP-ASPAN

- Baulandmobilisierung, Vergleich der kantonalen Regelungen, Stand 26. April 2024 (zit. Baulandmobilisierung: Vergleich der kantonalen Regelungen)
- Mehrwertabgabe, Vergleich der kantonalen Bestimmungen, Stand 12. Juli 2024 (zit. Mehrwertabgabe: Vergleich der kantonalen Bestimmungen)
- Espace Suisse, Bericht Regelungen zur Förderung der Verdichtung und zur Beseitigung von Verdichtungshemmnissen, Bern, 29. März 2019 (zit. Förderung der Verdichtung)
- Arbeitshilfe «Ortsbildschutz und Verdichtung», Raumplanerische Interessenabwägung in Gemeinden mit einem Ortsbild von nationaler Bedeutung (ISOS), 2018 (zit. Ortsbildschutz und Verdichtung)

- Lärmbekämpfung und Raumplanung, Grundlagen – Positionen – Stossrichtungen, 24. September 2015 (zit. Lärmbekämpfung und Raumplanung)

Kanton Aargau

- Richtplan, Stand mit Änderungen gemäss Beschlüssen des Grossen Rats / Regierungsrats bis: 12. Dezember 2023 (zit. Richtplan AG)

Kanton Basel-Landschaft

- Amt für Raumplanung, Wegleitung Lärmschutz bei Einzonung und Erschliessung, Mai 2010 (zit. ARP Kt. BL, Wegleitung Lärmschutz bei Einzonung und Erschliessung)

Kanton Bern

- Richtplan Kanton Bern, Richtplan 2030, Stand: 13. September 2023 (zit. Richtplan BE)
- AGR Kt. BE, Merkblatt «Rechtliche Sicherstellung der Verfügbarkeit von Bauland» (zit. AGR Kt. BE, Merkblatt Rechtliche Sicherstellung der Verfügbarkeit von Bauland)
- Raumplanungsbericht `22, Bericht nach Art. 100 BauG, 8/2022 (zit. Raumplanungsbericht 2022)
- MUSTER-REGLEMENT ÜBER DIE MEHRWERTABGABE (MWAR), Fassung 1.3.2020 (zit. Musterreglement Mehrwertabgabe)
- Arbeitshilfe Baulandumlegung, Ein Verfahren zur Baulandmobilisierung für die Siedlungsentwicklung nach innen, April 2018 (zit. Arbeitshilfe Baulandumlegung)
- Vortrag RR Änderung BauG/BE vom 2. September 2015 (zit. RR BE, Vortrag Änderung BauG)
- Ablaufschema Grenzregulierung, undatiert, (zit. Ablaufschema Grenzregulierung)

Kanton Freiburg

- Botschaft 2018-DAEC-56 des Staatsrats an den Grossen Rat zum Gesetzesentwurf zur Änderung des Raumplanungs- und Baugesetzes (regionale Planung und Baupflicht) vom 1. Mai 2018 (zit. Staatsrat Kt. FR, Botschaft vom 1. Mai 2018)

Kanton Genf

- Plan directeur cantonal 2030, 1^{re} mise à jour – approuvé par la Confédération le 18 janvier 2021 (zit. Richtplan GE)

- Secrétariat du Grand Conseil GE, Rapport de la commission fiscale chargée d'étudier le projet de loi du Conseil d'Etat modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT), Projet de loi 12492-A, 30. Oktober 2019 (zit. Secrétariat du Grand Conseil GE, Rapport de la commission fiscale, PL 12492-A)
- Secrétariat du Grand Conseil GE, Projet de loi modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT), Projet de loi 12492, 17. April 2019 (zit. Secrétariat du Grand Conseil GE, Projet de loi 12492)
- Plan directeur cantonal 2030, 1^{re} mise à jour, rapport explicatif, Juni 2019 (zit. Kt. GE, rapport explicatif de juin 2019)
- Secrétariat du Grand Conseil GE, Projet de loi modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT), Projet de loi 11214, 22. Mai 2013 (zit. Secrétariat du Grand Conseil GE, Projet de loi 11214)
- Secrétariat du Grand Conseil GE, Projet de loi modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire, Projet de loi 10125, 4. Oktober 2007 (zit. Secrétariat du Grand Conseil GE, Projet de loi 10125)

Kanton Luzern

- BUWD, Muster Bau- und Zonenreglement, Stand Oktober 2024, mit Erläuterungen (zit. BUWD-LU, Muster Bau- und Zonenreglement)
- BUWD-LU, Erläuterungen PBG (zit. BUWD-LU, Erläuterungen zu §)
- Strategie «Umgang mit überdimensionierten Bauzonen und Reservezonen» («Rückzonungsstrategie»), Schlussbericht an den Regierungsrat per 30. Januar 2020 (zit. BUWD-LU, Rückzonungsstrategie)
- MM Kt. LU vom 27. Oktober 2020, Regierungsrat erlässt kantonale Planungszone in der Gemeinde Altbüron (zit. MM Kt. LU, Gemeinde Altbüron)
- RAWILU, Benutzerhandbuch Luzerner-Bauzonen-Analyse-Tool (LUBAT) (zit. RAWILU, Benutzerhandbuch LUBAT)
- MM Kt. LU vom 6. Oktober 2022, Altbüron und Büron: Nächste Schritte in der Umsetzung der Rückzonungsstrategie (zit. MM Kt. LU, Gemeinden Altbüron und Büron)
- MM Kt. LU vom 7. Juli 2022, Rickenbach: Regierungsrat genehmigt Zonenplan und ordnet Rückzonungen an (zit. MM Kt. LU, Gemeinde Rickenbach)
- Kt. LU, Wegleitung zum Mehrwertausgleich vom 13. Juli 2018, angepasst am 14. Oktober 2020 (zit. Kt. LU, Wegleitung Mehrwertausgleich)
- Kantonaler Richtplan vom 17. November 2009, teilrevidiert am 26. Mai 2015, angepasst im Sinn von § 14 Abs. 4 des Planungs- und Baugesetzes am 2. Juli 2019 (zit. Richtplan LU)
- Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat, Anpassung der Regelung zur Abgabebefreiung beim Mehrwertausgleich, Entwurf Änderung des

Planungs- und Baugesetzes, Vorlage B 157 vom 19. Februar 2019 (zit. RR Kt. LU, B 157)

- MM Kt. LU vom 4. Mai 2018, Erlass einer kantonalen Planungszone in der Gemeinde Vitznau (zit. MM Kt. LU, Gemeinde Vitznau)
- Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat, Änderung des Planungs- und Baugesetzes mit Schwerpunkt Mehrwertausgleich, Entwurf Änderung von PBG und Enteignungsgesetz, Vorlage B 72 vom 24. Januar 2017 (zit. RR Kt. LU, B 72)
- RAWI LU, Technische Arbeitshilfe Bauzonendimensionierung, Juni 2016 (zit. RAWI LU, Technische Arbeitshilfe Bauzonendimensionierung)

Kanton Zürich

- Regionaler Richtplan Stadt Zürich, Richtplantext, Stand: 7. März 2023 (zit. Regionaler Richtplan Stadt Zürich)
- Kanton Zürich Richtplan, Beschluss des Kantonsrates (Festsetzung), Stand: 11. März 2024 (zit. Richtplan ZH)
- Regionaler Richtplan Knonauseramt, Beschluss des Regierungsrates vom 24. August 2022 (zit. Regionaler Richtplan Knonauseramt)
- Amt für Raumentwicklung, Kantonaler Mehrwertausgleich, Beiträge an Entschädigungen bei Auszonungen gemäss § 16 Abs. 1 lit. a MAG, Kreisschreiben vom 19. Mai 2022 (zit. ARE/ZH, Kreisschreiben Entschädigungen bei Auszonungen)
- Fachstelle Lärmschutz Kt. ZH, Anforderungen Lärmschutzoptimierungen vom April 2022 (zit. Fachstelle Lärmschutz Kt. ZH, Anforderungen Lärmschutzoptimierungen vom April 2022)
- Fachstelle Lärmschutz Kt. ZH, Interessenabwägung nach Art. 31 Abs. 2 LSV im Baubewilligungsprozess vom März 2022 (zit. Fachstelle Lärmschutz Kt. ZH, Interessenabwägung nach Art. 31 Abs. 2 LSV)
- Baudirektion Kt. ZH, Mehrwertausgleich, Inkrafttreten der kantonalen Rechtsgrundlagen und Aufhebung des Einzonungsverbots – Kreisschreiben vom 21. Dezember 2020 (zit. Baudirektion Kt. ZH, Kreisschreiben zur Aufhebung des Einzonungsverbots)
- Mehrwertausgleichsgesetz (Inkraftsetzung), Mehrwertausgleichsverordnung (Neuerlass) vom 30. September 2020, mit Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen (zit. Erläuterungen MAV/ZH)
- Regionen und funktionale Räume im Kanton Zürich, Ein Vorschlag der Arbeitsgruppe Interkommunale Zusammenarbeit der Projektplattform «Gemeinden 2030», Stand 9. März 2020 (zit. Kt. ZH, Regionen und funktionale Räume im Kanton Zürich)

- Informationsschreiben der Baudirektion vom 12. Februar 2020 an die politischen Gemeinden und die regionalen Planungsverbände im Kanton Zürich betreffend Regelung der Gemeinden zur Umsetzung von § 19 des Mehrwertausgleichsgesetzes (zit. Kt. ZH, Informationsschreiben betreffend Regelung der Gemeinden zur Umsetzung von § 19 MAG)
- Antrag des Regierungsrates für ein Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) vom 7. Februar 2018 (Vorlage 5434) (zit. Antrag des Regierungsrates für ein Mehrwertausgleichsgesetz)
- Kt. ZH, Vernehmlassungsentwurf Mehrwertausgleichsgesetz (MAG), Erläuterungen, Stand 25. Mai 2016 (zit. Kt. ZH, Erläuterungen Vernehmlassungsentwurf MAG)
- Baudirektion, Mehrwertausgleich: Umsetzung im Kanton Zürich, Erläuterungen und Gesetzesentwurf, 2016 (zit. Baudirektion Kt. ZH, Broschüre Mehrwertausgleich)
- Amt für Raumentwicklung, Kantonaler Richtplan Neufestsetzung 2014, Ergänzender Erläuterungsbericht vom 18. September 2014 (zit. ARE/ZH, Erläuterungsbericht Richtplan 2014)
- Amt für Raumentwicklung, Förderung der Siedlungsqualität, November 2012 (zit. ARE/ZH, Siedlungsqualität)
- Umsetzung von § 19 des Mehrwertausgleichsgesetzes (MAG) – Musterbestimmungen für die kommunalen Bau- und Zonenordnungen (BZO), undatiert (zit. Musterbeispiel BZO)
- Kt. ZH, Lärmschutz in der Nutzungsplanung, undatiert (zit. Kt. ZH, Lärmschutz in der Nutzungsplanung)

SIA

- SIA 422, Bauzonenkapazität – mit Anhang Bauzonendimensionierung, 2009 (zit. SIA-Norm 422:2009)

UVEK

- BAK/ARE, Schweizer Ortsbilder erhalten, Empfehlungen zum Umgang mit schützenswerten Ortsbildern bei der Siedlungsentwicklung nach innen, Bericht an den Bundesrat vom 1. September 2021 (zit. BAK/ARE, Schweizer Ortsbilder erhalten)
- Technische Richtlinien Bauzonen, Umsetzung der Teilrevision vom 15. Juni 2012 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979, beschlossen von der Schweizerischen Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz am 7. März 2014 und vom Eidgenössischen Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation am 17. März 2014 (zit. TRB)

Einleitung

§ 1 Ausgangslage

Am 14. August 2008 reichte das Initiativkomitee «Landschaftsinitiative» die 1
Volksinitiative «Raum für Mensch und Natur (Landschaftsinitiative)» ein.¹ Die Initiative beabsichtigte, die Zersiedlung des Landes zu stoppen und gleichzeitig die Landschaft besser zu schützen. Art. 75 der Bundesverfassung sollte dazu angepasst und ergänzt werden. Das damalige Revisionsvorhaben lässt sich in drei Punkten zusammenfassen: *Erstens* sollte die Raumplanung neu als Verbundaufgabe von Bund und Kantonen ausgestaltet werden.² *Zweitens* beabsichtigte die Initiative, die Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet und den Schutz des Kulturlandes explizit als Verfassungsziele zu verankern sowie den Bund damit zu beauftragen, Bestimmungen zur hochwertigen Siedlungsentwicklung nach innen und zur Begrenzung des Bauens im Nichtbaugebiet zu erlassen. Um das Wachstum der Bauzonen zu bremsen, enthielt der vorgeschlagene Verfassungstext schliesslich *drittens* ein zwanzigjähriges Moratorium für die Gesamtfläche der Bauzonen in der Schweiz.³

Der Bundesrat anerkannte, dass die Zersiedlung des Landes und die 2
Zerstörung von Kulturland ungelöste Probleme der Raumplanung darstellen.⁴ Die Initiative ziele – so der Bundesrat im Jahr 2010 – grundsätzlich in die richtige Richtung. Allerdings werde das generelle Bauzonenmoratorium den unterschiedlichen Verhältnissen in den Landesgegenden nicht gerecht. Es belohne tendenziell die Kantone, die zum damaligen Zeitpunkt bereits über zu grosse Bauzonen verfügten, und bestrafe diejenigen Kantone, die ihre Bauzonengrössen bedarfsgerecht geplant hatten.⁵ Sodann gelte die Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugebiet bereits heute als ungeschriebenes

1 Botsch. Landschaftsinitiative, S. 1035; Botsch. RPG 2012, S. 1050.

2 Vgl. Botsch. RPG 2012, S. 1054; RUCH, RPG-Revision 2012, S. 2.

3 Botsch. Landschaftsinitiative, S. 1039; RUCH, RPG-Revision 2012, S. 2; MARTI, Schweizer Raumplanungsrecht, S. 958.

4 Zum gleichen Ergebnis gelangte auch das Bundesgericht im Zusammenhang mit dem Bau von Hochspannungsleitungen, vgl. BGE 137 II 266 E. 4.2: «In diesem Zusammenhang ist auch die zunehmende Verbauung des Schweizer Mittellandes zu berücksichtigen, mit der Folge, dass unbeeinträchtigte Landschaften immer seltener werden und das Interesse an ihrer Erhaltung zunimmt.». Ferner BGE 139 II 499 E. 4.3.

5 Botsch. Landschaftsinitiative, S. 1034.

Verfassungsrecht. Die Siedlungsentwicklung nach innen und die Begrenzung des Bauens ausserhalb der Bauzone seien bereits Schwerpunkte der Raumplanung und der Bund könne hierzu nach bestehendem Recht einlässliche Bestimmungen erlassen, ohne dass es dafür einer Verfassungsänderung bedürfe.⁶ Nach Ansicht des Bundesrats liessen sich die Anliegen der Landschaftsinitiative auch ohne Verfassungsänderung erreichen. Er verzichtete aus diesen Gründen auf einen indirekten Gegenentwurf zur Landschaftsinitiative und unterbreitete stattdessen dem Parlament einen indirekten Gegenvorschlag auf Gesetzesstufe.⁷

- 3 Der Vorschlag des Bundesrats zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG-Revision 2012) nahm die als berechtigt qualifizierten Anliegen der Landschaftsinitiative auf. Den Fokus legte er auf den Bereich der Siedlungsentwicklung.⁸ Sie verfolgt drei Stossrichtungen: *Erstens* soll die weitere Zersiedlung der Landschaft beschränkt, *zweitens* soll die qualitätsvolle Siedlungsentwicklung nach innen gefördert und *drittens* sollen die Bauzonen bedarfsgerecht dimensioniert werden.⁹ In Einklang mit den Bestrebungen der Landschaftsinitiative soll die RPG-Revision 2012 einen besseren Schutz des Kulturlands sicherstellen. Die vorliegende Abhandlung nimmt diese Ziele der RPG-Revision 2012 auf und untersucht, ob die Gesetzesrevision ihnen gerecht werden kann.¹⁰
- 4 Um den Anliegen der Landschaftsinitiative und der RPG-Revision 2012 gerecht zu werden, stärkte der Gesetzgeber das Planungsinstrument des kantonalen Richtplans. Dieser muss nun zwingend gewisse Mindestinhalte im Bereich Siedlung enthalten (vgl. Art. 8a RPG). Der Bundesgesetzgeber unterstrich diesen Auftrag mit einer griffigen Übergangsbestimmung (Art. 38a RPG): Einerseits durften die Kantone bis zur Genehmigung ihres überarbeiteten Richtplans ihre Bauzonen insgesamt nicht vergrössern, andererseits drohte ihnen im Jahr 2019 ein Bauzonenmoratorium. Sofern sie bis zu diesem Zeitpunkt ihre Richtpläne nicht an die neuen Anforderungen angepasst hatten,

6 Vgl. Botsch. RPG 2012, S. 1054.

7 Zuvor beabsichtigte der Bundesrat noch, den Anliegen der Initianten mit einer Totalrevision des Raumplanungsgesetzes, konkret mit dem Erlass eines neuen Raumentwicklungsgesetzes (E-REG) zu begegnen. Die Arbeiten dazu hatten bereits vor Einreichung der Landschaftsinitiative begonnen. Diese Vorlage stiess in der Vernehmlassung jedoch auf breite Kritik, weshalb der Bundesrat dem Volksbegehren namentlich aus Zeitgründen einen indirekten Gegenvorschlag gegenüberstellte. Botsch. RPG 2012, S. 1052 f.; RUCH, RPG-Revision 2012, S. 2; DUBEY, Dimension, S. 264; MARTI, Schweizer Raumplanungsrecht, S. 958.

8 Vgl. Botsch. RPG 2012, S. 1050.

9 Vgl. GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 9; Botsch. RPG 2012, S. 1056 ff.

10 Zur Fragestellung und Zielsetzung siehe sogleich Rn. 8 ff.

durften sie keine neuen Bauzonen ausscheiden. Weiter konkretisierte die Vorlage die Anforderungen zu den Bauzonen (vgl. Art. 15 RPG). Mitunter wurde die Pflicht zur Reduktion überdimensionierter Bauzonen explizit ins Gesetz aufgenommen.¹¹

Der National- und der Ständerat nahmen die RPG-Revision 2012 am 15. Juni 2012 an. Daraufhin zogen die Initianten der Landschaftsinitiative am 26. Juni 2012 die Initiative unter der Bedingung zurück, dass der indirekte Gegenvorschlag der Initiative tatsächlich in Kraft tritt.¹² Gegen die Teilrevision des RPG kam das Referendum zustande. In der Volksabstimmung vom 3. März 2013 nahm das Volk die Revision mit 62,9 Prozent Ja-Stimmen deutlich an. Die breite Zustimmung zeigte sich auch darin, dass die Stimmberechtigten in 25 der 26 Kantone dem Revisionsvorhaben zustimmten.¹³ Indem das Volk den indirekten Gegenvorschlag im März 2013 annahm, war die Bedingung für den Rückzug der Landschaftsinitiative eingetreten und der Rückzug wurde wirksam.¹⁴ Der Bundesrat setzte das revidierte RPG auf den 1. Mai 2014 in Kraft.¹⁵

Erst in einer weiteren Etappe nahm sich der Bundesrat der Problematik des Bauens ausserhalb der Bauzone an.¹⁶ Am 29. September 2023 verabschiedete das Parlament diese zweite Revisionsetappe.¹⁷ Der Forschungsinhalt der vorliegenden Arbeit beschränkt sich allerdings primär auf die Bauzonen und die bauliche Entwicklung innerhalb des Siedlungsgebiets.¹⁸

Die jüngsten Zahlen der Bauzonenstatistik 2022 verdeutlichen, dass die Flächen der wichtigsten Bauzonenarten¹⁹ zwischen 2017 und 2022 nicht weiter angewachsen sind.²⁰ Für genaue Aussagen zu den Auswirkungen der RPG-Revision 2012 ist es jedoch noch zu früh.²¹ Wie nachfolgend aufgezeigt, haben alle Kantone ihre Richtpläne an die neuen gesetzlichen Anforderungen der

11 Vgl. HÄNNI, BPUR, S. 78.

12 BBl 2012 7377; BBl 2013 5798.

13 Vgl. BBl 2013 3129 ff., 3129, 3132.

14 Art. 73a Abs. 3 lit. c und Art. 90a BPR.

15 AS 2014 899 ff., 903.

16 Vgl. Botsch. RPG 2012, S. 1061, Botsch. RPG 2023, S. 7445 ff.

17 BBl 2023 2488.

18 Zur Eingrenzung der vorliegenden Arbeit siehe Rn. 12 ff.

19 Wohn-, Arbeits-, Misch- und Zentrumszonen sowie Zonen für öffentliche Nutzungen. Diese machen 93 Prozent der Bauzonen aus. Vgl. ARE, Bauzonenstatistik 2022, S. 5.

20 Gleichzeitig ist die Bauzonenfläche pro Einwohnerin bzw. Einwohnerin und Beschäftigte von 309 m² im Jahr 2012 auf 291 m² im Jahr 2017 auf zuletzt 282 m² im Jahr 2022 gesunken (ARE, Bauzonenstatistik 2022, S. 19).

21 Dies wird gemäss ARE erst mit der nächsten Bauzonenstatistik im Jahr 2027 möglich sein, vgl. ARE, Bauzonenstatistik 2022, S. 5.

RPG-Revision 2012 angepasst.²² Nun ist es Aufgabe der Gemeinden, ihre Nutzungspläne an die neuen Gegebenheiten anzupassen. In den nachfolgenden Ausführungen soll untersucht werden, ob und inwiefern die RPG-Revision 2012 ihren Zielen gerecht werden kann.

§2 Fragestellung und Zielsetzung

- 8 Die auf den 1. Mai 2014 in Kraft getretene Revision des Raumplanungsgesetzes hat die Eindämmung der Zersiedlung und eine verstärkt nach innen gelenkte Siedlungsentwicklung zum Ziel. Aufgrund der fragmentierten Zuständigkeitsordnung in der schweizerischen Raumplanung liegt die Umsetzung der RPG-Revision 2012 primär in den Händen der Kantone. Viele raumplanungsrechtliche Aufgaben delegieren diese sodann an die Gemeinden. Der Bund kann gestützt auf seine Grundsatzgesetzgebungskompetenz im Bereich der Raumplanung²³ lediglich beschränkt auf die Umsetzung der Gesetzesrevision Einfluss nehmen. Damit verfügen die Kantone bzw. die Gemeinden über einen beträchtlichen Gestaltungsspielraum bei der Umsetzung der von Bundesrechts wegen geforderten Siedlungsentwicklung nach innen.
- 9 Ein Vergleich zwischen den Kantonen zeigt auf, dass sie diesen Spielraum unterschiedlich zu nutzen wissen. Hier setzt die vorliegende Arbeit an. Die übergeordnete Forschungsfrage lautet demnach: Welcher Massnahmen und Instrumente bedienen sich die Kantone, um der von Bundesrechts wegen geforderten Siedlungsentwicklung nach innen zum Durchbruch zu verhelfen (*Forschungsfrage 1*)? In der Beantwortung dieser Forschungsfrage werden für jede Massnahme und jedes Instrument gesondert die bundesrechtlichen Vorgaben und Schranken einer Analyse unterzogen. Sodann erfolgt eine Darstellung der Möglichkeiten, aber auch der Grenzen der jeweiligen Massnahmen und Instrumente. Die konkreten Ausgestaltungsmöglichkeiten einer Massnahme bzw. eines Instruments werden jeweils mit einem Überblick über die Umsetzung in den Kantonen Genf, Bern, Zürich und Luzern aufgezeigt.
- 10 Bei der Umsetzung der Siedlungsentwicklung nach innen stossen die mit der Raumplanung betrauten Behörden bisweilen auf Schwierigkeiten. Es stellt sich in diesem Zusammenhang die Frage: Welche Hürden rechtlicher Art verunmöglichen oder erschweren die Siedlungsentwicklung nach innen und wie können die sich entgegenstehenden Interessen in Einklang gebracht werden (*Forschungsfrage 2*)?

22 Siehe Rn. 63.

23 Siehe Rn. 33 ff.

Der Fokus der Arbeit liegt nicht primär darin, auf die Defizite des überarbeiteten Raumplanungsgesetzes hinzuweisen. Vielmehr soll innerhalb des bestehenden Rechtsrahmens aufgezeigt werden, über welche Möglichkeiten die Kantone zur Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen verfügen und wie sie dieses Potenzial trotz vorhandenen rechtlichen Hürden ausschöpfen können. 11

§3 Eingrenzung

Der Untersuchungsgegenstand dieses Forschungsvorhabens ist in mehrfacher Hinsicht einzugrenzen. Zunächst konzentriert sich die vorliegende Arbeit entsprechend dem Regelungsinhalt der RPG-Revision 2012 auf das *Bauen innerhalb der Bauzone*. Auch Bauten ausserhalb der Bauzone tragen zur Zersiedlung und zum Kulturlandverlust bei. Die jüngst vom Parlament verabschiedete RPG-Revision 2023 bringt hier tiefgreifende Änderungen mit sich. Das Bauen ausserhalb der Bauzone und seine Folgen auf die Zersiedlung der Landschaft werden an dieser Stelle jedoch ausgeklammert. 12

Eine weitere Eingrenzung des Untersuchungsgegenstands erfolgt in *zeitlicher Hinsicht*. Auch hier orientiert sich die vorliegende Arbeit an der RPG-Revision 2012. Der Fokus liegt auf den mit der RPG-Revision 2012 in Kraft getretenen Neuerungen und dem Vollzug dieser Bestimmungen. Ausgangspunkt bildet der Ist-Zustand der Raumplanung zum Zeitpunkt dieser Gesetzesrevision. Auf eine Analyse der Vorkommnisse der vorhergehenden Jahrzehnte, namentlich die Gründe für die derzeitige Situation der (Über-)Dimensionierung der Bauzonen, wird verzichtet. Mit dem Blick in die Zukunft gerichtet stellt sich primär die Frage, wie die bestehenden Defizite in der Schweizer Raumplanung angegangen und bestenfalls beseitigt werden können. 13

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, die *Umsetzung* der RPG-Revision 2012 zu untersuchen. Die raumplanerischen Aufgaben finden sich verteilt auf den drei Staatsebenen Bund, Kantone und Gemeinden. Eine gesamtheitliche Darstellung der Situation in allen 26 Schweizer Kantonen würde den Rahmen dieser Abhandlung auch dann überschreiten, wenn die Umsetzung auf kommunaler Ebene gänzlich ausgeklammert bliebe. Aufgrund der Vielzahl an raumplanerischen Akteuren drängt sich eine weitere Eingrenzung auf. Ziel war es, Kantone mit unterschiedlichen Gegebenheiten untereinander zu vergleichen. Der Autor hat sich für eine vertiefte Analyse der *Kantone Genf, Bern, Zürich und Luzern* entschieden. Die Gründe für diese Auswahl sind vielschichtig. Der Kanton Genf als Stadtkanton verfügt beispielsweise über eine andere Ausgangslage als die anderen, zumindest teilweise ländlich geprägten Kantone. 14

Weiter spielte auch die Gesamtgrösse der Kantone eine Rolle bei der Auswahl. In der Hoffnung, dass in grösseren Kantonen im Verlaufe der Ausfertigung dieser Arbeit in der Rechtsprechung mengenmässig mehr Urteile zum neuen Bundesrecht, aber auch gestützt auf die Gesetzesnovelle erlassenes kantonales Recht ergehen, sind grössere Kantone in der vorliegenden Untersuchung übervertreten. Schliesslich flossen auch unwissenschaftliche Kriterien in die Auswahl mit ein. Der Autor bittet um Verständnis, dass er sich als gebürtiger Luzerner im Rahmen dieser Arbeit eingehend mit seinem Heimatkanton befasste und sodann als Doktorand der Universität Bern der Situation im Kanton Bern besondere Beachtung schenkte. Wo sinnvoll, wird die Darstellung der Situation in den vier ausgewählten Kantonen ausserdem mit Beispielen aus einzelnen Gemeinden ergänzt.

- 15 Die vorgenommene Auswahl auf die erwähnten Kantone wird sogleich relativiert: Obwohl der Hauptfokus auf der Umsetzung der RPG-Revision 2012 in den Kantonen Genf, Bern, Zürich und Luzern liegt, finden sich in nachfolgender Abhandlung der Vollständigkeit halber punktuelle Verweise auf die Umsetzung in anderen Kantonen. Ausserdem erhebt die vorliegende Abhandlung trotz Eingrenzung auf vier Kantone keinerlei Anspruch auf Vollständigkeit.

§4 Methodik

- 16 Bei der vorliegenden Abhandlung handelt es sich um eine rechtsdogmatische Arbeit. Sie stützt sich auf eine Analyse der Gesetzesbestimmungen inklusive der dazugehörigen Materialien, der Rechtsprechung der kantonalen Gerichte sowie des Bundesgerichts, der einschlägigen Richt- und Nutzungspläne und der juristischen Fachliteratur.²⁴ Inhaltlich befasst sich die Dissertation zu einem grossen Teil mit der Umsetzung der Siedlungsentwicklung nach innen auf Ebene der Kantone. Entsprechend drängten sich eine vertiefte Untersuchung sowie ein Vergleich der kantonalen Raumplanungs- und Baugesetze auf.

§5 Aufbau

- 17 Diese Untersuchung ist in fünf Abschnitte gegliedert. Der einleitende Abschnitt bildet die Grundlage für die nachfolgende materielle Abhandlung. Diese wiederum gliedert sich in einen *ersten Abschnitt*, der sich umfassend

24 Rechtsprechung und Literatur sind bis 31. März 2024 berücksichtigt.

mit der Bauzone befasst. Beleuchtet werden dort der Richtplan im Bereich Siedlung als zentrales Element zur Steuerung der Siedlungsentwicklung, die Dimensionierung der Bauzonen und – in Abhängigkeit davon – die Reduktion überdimensionierter Bauzonen sowie die Anforderungen an Neueinzonungen. Eng mit dieser Thematik verbunden ist das planerische Instrument des Mehr- bzw. Minderwertausgleichs für planungsbedingte Mehr- und Minderwerte. Mit Ausführungen dazu, wie dieses Instrument zur Förderung der Siedlungsentwicklung beitragen kann, schliesst der erste Abschnitt.

Im *zweiten Abschnitt* wird sodann eine Auswahl an Massnahmen und Instrumenten präsentiert, die den Kantonen zur Verwirklichung der Siedlungsentwicklung nach innen zur Verfügung stehen. Eingehender betrachtet werden Baudichtevorschriften und das Instrument der Baupflicht. Ebenfalls erfolgt ein Überblick über Massnahmen, mit denen die Hortung von Bauland bekämpft und die Verfügbarkeit von Bauland gefördert werden können.

Als Gegenstück zum vorangehenden Abschnitt befasst sich der *dritte Abschnitt* mit den rechtlichen Hürden, die der Siedlungsentwicklung nach innen entgegenstehen. Raumplanerische Massnahmen tangieren häufig die Eigentumsrechte der betroffenen Grundeigentümer. Es drängt sich somit eine genauere Untersuchung des Spannungsverhältnisses zwischen der Siedlungsverdichtung auf der einen und der Eigentumsgarantie auf der anderen Seite auf. Zusätzlich können die Vorschriften des Ortsbild- und des Lärmschutzes die Planungsbehörden und Grundeigentümer vor Herausforderungen stellen, weshalb sich eine genauere Betrachtung dieser möglichen Hürden anbietet. Diese Arbeit fokussiert jedoch nicht auf die Hürden der Siedlungsentwicklung nach innen als Umstände, die eine Verdichtung verunmöglichen, sondern soll vielmehr aufzeigen, wie Verdichtungsvorhaben in Einklang mit der Eigentumsgarantie, dem Ortsbild- sowie dem Lärmschutz umgesetzt werden können.

Die Ergebnisse dieser Untersuchung werden schliesslich im *vierten Abschnitt* dieser Abhandlung zusammengefasst.

§6 Begriffliche Grundlagen

Das Raumplanungsrecht zeichnet sich durch einen gewissen Grad an Technizität aus. Aus diesem Grund wird im Folgenden auf die wichtigsten Begrifflichkeiten eingegangen. Dies erlaubt es, die nachfolgenden Ausführungen einfacher zu gestalten.

A. Siedlungsentwicklung nach innen

- 22 Die RPG-Revision 2012 beschränkt sich inhaltlich auf die Siedlungsentwicklung, genauer auf die Siedlungsentwicklung *nach innen*.²⁵ Sie kann als eigentliches Leitmotiv der Revision bezeichnet werden.²⁶ Das Gebot der Siedlungsentwicklung nach innen kommt im revidierten Raumplanungsgesetz in Art. 1 Abs. 2 lit. a^{bis} RPG bei den Zielen der Raumplanung sowie in Art. 8a Abs. 1 lit. c RPG beim Richtplaninhalt im Bereich Siedlung zum Ausdruck.²⁷ In der Botschaft des Bundesrats zur Gesetzesvorlage wird darunter «die bessere Nutzung bestehender Reserven innerhalb des bereits weitgehend überbauten Siedlungsgebiets unter gleichzeitiger Wahrung und Förderung einer bestmöglichen Siedlungsqualität»²⁸ verstanden. Die Siedlungsentwicklung nach innen trägt damit wesentlich zur Erfüllung des Verfassungsziels der haushälterischen Nutzung des Bodens bei (vgl. Art. 75 Abs. 1 BV).²⁹
- 23 Das Bundesgericht versteht unter der Siedlungsentwicklung nach innen Folgendes:
- «Siedlungsentwicklung nach innen im Sinne einer haushälterischen Bodennutzung steht für die Devise, wonach Siedlungen prioritär im bebauten Bestand wachsen sollen. Entsprechend sind zuerst die inneren Nutzungsreserven (unternutzte Bauzonen, Baulücken, Industriebrachen) zu beanspruchen, bevor neues Bauland geschaffen wird. Verdichtung meint auch die effizientere Nutzung bereits bebauter Areale durch Aufzonungen, Schliessung von Baulücken, Umnutzungen oder Erstellung von Ergänzungs- und Ersatzneubauten. Unter dem Planungsziel der Siedlungsentwicklung nach innen wird mitunter grundsätzlich angestrebt, dass im Vergleich zum Ist-Zustand auf einer bestimmten Fläche mehr Personen leben bzw. arbeiten können, wobei trotz Verdichtungsmassnahmen eine angemessene Wohnqualität zu wahren ist [...]»³⁰
- 24 Unter dem Begriff der Siedlungsentwicklung nach innen im hier verwendeten Sinn wird die *konsequente Mobilisierung des Nutzungspotenzials* im bestehenden Siedlungsgebiet verstanden, bevor eine Ausdehnung des Sied-

25 Botsch. RPG 2012, S. 1050.

26 Vgl. VOGT, Baulandumlegung, Rn. 20; TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 1 Rn. 31.

27 Vgl. Botsch. RPG 2012, S. 1056.

28 Botsch. RPG 2012, S. 1064.

29 Zur haushälterischen Nutzung als zentrales Ziel der Raumplanung siehe TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 1 Rn. 12 ff.

30 BGer 1C_300/2020 vom 1. Dezember 2020 E. 2.5 mit Hinweis auf TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 1 Rn. 32 f. und AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 98.

lungsgebiets ins Auge gefasst wird. Dieser Gedanke findet sich im Gesetz in Art. 15 RPG bei den Anforderungen an Neueinzonungen wieder: So darf Land u.a. nur dann der Bauzone zugewiesen werden, wenn es auch im Fall einer konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen voraussichtlich innerhalb von 15 Jahren *benötigt, erschlossen und überbaut* wird (Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG).³¹ Dies begrenzt die Ausdehnung des Siedlungsgebiets auf Kosten des wertvollen Kulturlands.³² Dabei ist nicht allein eine maximale bauliche Verdichtung anzustreben, sondern die Siedlungsentwicklung nach innen hat unter Wahrung einer bestmöglichen *Siedlungs- und Wohnqualität* zu geschehen.³³ Die Komponente der Siedlungsqualität als Teil der Siedlungsentwicklung nach innen wird gelegentlich unterschlagen.³⁴ Damit wird ausser Acht gelassen, dass eine Siedlungsentwicklung nach innen nur dann die Akzeptanz der Bevölkerung geniesst, wenn mit ihr eine Aufwertung oder zumindest eine Beibehaltung der vorhandenen Siedlungsqualität einhergeht.

Den Gegenspieler zur Siedlungsentwicklung nach innen bildet die *Aussenentwicklung*.²⁵ Darunter wird die Inanspruchnahme von Land ausserhalb des überbauten Siedlungsgebiets zur Deckung der Nachfrage verstanden.³⁵ Die Siedlungsentwicklung nach innen möchte die weitere Ausbreitung des Siedlungsgebiets demgegenüber möglichst verhindern und wertvolles Landwirtschaftsland, Natur- und Erholungsflächen vor Überbauung freihalten. Nur in Ausnahmefällen und namentlich dann, wenn das Potenzial innerhalb des bestehenden Siedlungsgebiets ausgeschöpft ist, sollen punktuell unüberbaute Parzellen am Rande des Siedlungsgebiets überbaut oder allenfalls neue Parzellen der Bauzone zugeführt werden.³⁶ Die Siedlungsentwicklung nach innen erweist sich damit als deutlich herausfordernder als die Aussenentwicklung, d.h. die Ausweitung des Siedlungsgebiets auf die grüne Wiese.³⁷

31 Vgl. LÜDI, Diss., Rn. 27.

32 Vgl. LÜDI, Diss., Rn. 27.

33 Vgl. E-LRP, S. 14; TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 1 Rn. 32; RUCH, RPG-Revision 2012, S. 12 f.

34 Im Entwurf zu Art. 1 Abs. 2 lit. a^{bis} RPG war die Wohnqualität noch explizit erwähnt. Dieser Passus strich der Nationalrat jedoch mit der Begründung, dass eine Verdichtung ohne Abstriche an der Wohnqualität kaum möglich sei. Vgl. BBl 2010 1085; AB N 2011 1576 ff., 1582 sowie TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 1 Rn. 2.

35 Vgl. VOGT, Baulandumlegung, Rn. 22.

36 Vgl. E-LRP, S. 13 f.

37 Baudirektion Kt. ZH, Broschüre Mehrwertausgleich, S. 7.

B. Verdichtung

- 26 Die Verdichtung der Siedlungsfläche taucht im RPG in den in Art. 3 verankerten Planungsgrundsätzen auf. Um die Siedlungen nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten und in ihrer Ausdehnung zu begrenzen, sollen Massnahmen zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und zur Möglichkeit der *Verdichtung der Siedlungsfläche* getroffen werden (Art. 3 Abs. 3 lit. a^{bis} RPG).
- 27 Die Verdichtung ist als Vorgang zu verstehen, ein bestimmtes, bereits (teilweise) überbautes Gebiet einer *effizienteren Nutzung* zuzuführen: Durch das Schliessen von Baulücken, die Erhöhung der zulässigen Ausnutzung, Umbauten, bauliche Ergänzungen oder Neubauten im bestehenden Siedlungsgebiet soll erreicht werden, dass im gleichen Perimeter mehr Menschen Wohn- und Lebensraum finden.³⁸ Eine bauliche Verdichtung allein genügt somit nicht, sondern das Raumplanungsgesetz verlangt eine *Nutzungsverdichtung*: Die Anzahl an Einwohnerinnen und Einwohnern sowie an Arbeitsplätzen je Grundfläche soll erhöht werden.³⁹ Die Erhöhung der Nutzungsdichte muss nicht zwingend mit baulichen Massnahmen erfolgen. Auch wenn dies nur selten der Fall ist, kann auch mit einer intensiveren Nutzung der bestehenden Bausubstanz und einer Reduktion des Flächenverbrauchs pro Kopf eine Nutzungsverdichtung erreicht werden.⁴⁰ Damit trägt die Verdichtung im hier verstandenen Sinn zur Siedlungsentwicklung nach innen bei. Allerdings ist damit nur ein Aspekt unter mehreren angesprochen.

C. Qualitätsvolle Siedlungsentwicklung nach innen

- 28 Der Richtplan im Bereich Siedlung hat insbesondere festzulegen, wie eine *hochwertige* Siedlungsentwicklung nach innen bewirkt wird (Art. 8a Abs. 1 lit. c RPG). Es soll also nicht eine Verdichtung um jeden Preis angestrebt werden, sondern die Siedlungsentwicklung hat *unter Wahrung einer angemessenen Siedlungsqualität* zu erfolgen.⁴¹ Siedlungsqualität als Kriterium für die Innenentwicklung ist dabei im ganzheitlichen Sinn zu verstehen: Davon erfasst sind

38 Vgl. E-LRP, S. 14; TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 1 Rn. 32; ARL/VLP-ASPAN, Planungsbegriffe, S. 233.

39 Zum Unterschied zwischen baulicher Dichte und Nutzungsdichte siehe Rn. 751 f. Espace Suisse, Förderung der Verdichtung, S. 10; Bundesrat, Verdichtetes Bauen in Ortszentren fördern, S. 11.

40 Vgl. VOGT, Baulandumlegung, Rn. 28.

41 Vgl. Botsch. RPG 2012, S. 1064.

nebst gesellschaftlichen Qualitätsbedürfnissen (bspw. Versorgungseinrichtungen in der Nähe, Anbindung an den öffentlichen Verkehr, kurze Wege zwischen Wohn-, Arbeits- und Erholungsgebieten) auch wirtschaftliche Anforderungen (erschwinglicher Wohnraum) und die Umweltqualität (Grünräume, geringe Lärmexposition).⁴²

D. Zersiedlung

Die RPG-Revision 2012 beabsichtigt, die Zersiedlung einzudämmen bzw. zu bekämpfen. An dieser Stelle wird auf die Definition von GRIFFEL verwiesen, der ausnahmslos beizupflichten ist. Er versteht darunter «die grossflächige, unstrukturierte und weitgehend auch unkontrollierte Überbauung der Landschaft [...], gemessen an den Parametern Flächenverbrauch, Nutzungsintensität und Streuung»⁴³. Die Auswirkungen der Zersiedlung laufen damit der Siedlungsentwicklung nach innen und der Verdichtung zuwider.⁴⁴ Die Siedlungsentwicklung soll nicht dem Zufall überlassen werden, sondern in Einklang mit dem Verfassungsauftrag von Art. 75 Abs. 1 BV geordnet erfolgen. Dies bedeutet insbesondere, dass die Grösse und Lage der Bauzonen gesteuert werden.⁴⁵ Die konsequente Trennung von Bau- und Nichtbaugelände⁴⁶ sowie strenge Anforderungen für Bauten ausserhalb der Bauzone können der Zersiedlung entgegenwirken.⁴⁷ Erst wenn die Siedlungsfläche längerfristig stabilisiert werden kann, ist diese als *nachhaltig* zu bezeichnen.⁴⁸

E. Trennungsgrundsatz

Der Trennungsgrundsatz fordert die Trennung des Baugebiets vom Nichtbaugelände (vgl. Art. 1 Abs. 1 Satz 1):⁴⁹ Eine Fläche wird entweder dem Baugebiet

42 Vgl. E-LRP, S. 14; Botsch. RPG 2012, S. 1070; ARL/VLP-ASPAN, Planungsbegriffe, S. 130.

43 GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 19. Vgl. ferner ARL/VLP-ASPAN, Planungsbegriffe, S. 227.

44 Vgl. Botsch. RPG 2012, S. 1075.

45 E-LRP, S. 2.

46 Zum Trennungsgrundsatz sogleich Rn. 30.

47 ARL/VLP-ASPAN, Planungsbegriffe, S. 130.

48 Das war im Jahr 2010 noch nicht der Fall (Botsch. RPG 2012, S. 1052). Daran dürfte sich in der Zwischenzeit noch nicht allzu viel geändert haben. Botsch. RPG 2012, S. 1072. Eingehend zum Thema der Nachhaltigkeit in der Bodennutzung REBSAMEN, Diss., *passim*.

49 BGE 147 II 309 E. 5.5; BGE 145 II 83 E. 4.1; GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 22; GRIFFEL, in: BSK BV, Art. 75 Rn. 21.

oder dem Nichtbaugebiet zugewiesen.⁵⁰ Dieses für die Raumplanung fundamentale Prinzip leitet sich aus den verfassungsmässigen Zielen der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes ab (vgl. Art. 75 Abs. 1 BV).⁵¹ Vereinfacht ausgedrückt gilt aufgrund des Trennungsgrundsatzes ein Bauverbot für die Gebiete ausserhalb der Bauzone:⁵² Das Bauen soll sich grundsätzlich auf das in einem rechtsstaatlichen Verfahren ausgeschiedene Baugebiet beschränken und das Nichtbauland «von allen nicht landwirtschaftlichen und nicht standortgebundenen Bauten freigehalten werden».⁵³ Dies führt zu einer Einschränkung der Baufreiheit: Der Grundeigentümer darf sein Land grundsätzlich nur dann überbauen, wenn dieses der Bauzone zugehört.⁵⁴ Gesetzlich wurde der Trennungsgrundsatz das erste Mal mit dem Gewässerschutzgesetz aus dem Jahr 1971 verankert und daraufhin im Jahr 1980 in das damals in Kraft getretene eidgenössische Raumplanungsgesetz überführt.⁵⁵ Das Bundesgericht führt zum Inhalt des Trennungs- und des Konzentrationsprinzips (siehe sogleich Rn. 30 f.) Folgendes aus:

«Das Trennungsprinzip besagt, dass Bau- und Nichtbaugebiete klar zu trennen sind. Damit soll der haushälterischen Nutzung des Bodens als zentrale Forderung der Raumplanung Rechnung getragen werden. Dem gleichen Anliegen dient auch das Konzentrationsprinzip. Dieses verlangt, dass die verschiedenen Nutzungen örtlich sinnvoll zusammengefasst werden, d.h.[,] Bauten und Anlagen sind grundsätzlich auf räumlich zusammenhängende, vom umliegenden Nichtsiedlungsgebiet klar abgegrenzte und auf das Notwendige beschränkte Zonen zu konzentrieren [...]»⁵⁶

50 INGOLD-BERGER, Diss., Rn. 351.

51 BGE 147 II 309 E. 5.5; TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 1 Rn. 9 f., 16; GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 142.

52 BGE 147 II 309 E. 5.5; GRIFFEL, in: BSK BV, Art. 75 Rn. 21; GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 22; TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 1 Rn. 17.

53 BGE 147 II 309 E. 5.5; MUGGLI, Knappe Bauzonen, Rn. 1.

54 Siehe unten Rn. 1017 ff.

55 Zur Geschichte des Schweizer Raumplanungsrechts vgl. MARTI, Schweizer Raumplanungsrecht, S. 951 ff. AS 1972 950, vgl. insb. aArt. 19 GSchG (AS 1972 956); Botsch. GSchG, S. 452 ff.; Botsch. RPG 1979, S. 1014 und 1023; RUCH/HETTICH, in: SGK BV, Art. 75 Rn. 38; GRIFFEL, in: BSK BV, Art. 75 Rn. 5; HÄNNI, BPUR, S. 67 f.; MUGGLI, Knappe Bauzonen, Rn. 1.

56 BGE 1A.27/2002 vom 20. August 2002 E. 5.4.3. Vgl. ebenfalls HETTICH/MATHIS, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 1.39; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 84 f.; WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 15 Rn. 2.

F. Konzentrationsprinzip

Als zweites Grundprinzip des Raumplanungsrechts nebst dem Trennungs- 31
grundsatz gilt das Konzentrationsprinzip. Die beiden fundamentalen Prin-
zipien ergänzen sich gegenseitig.⁵⁷ Auch das Konzentrationsprinzip leitet
sich aus Art. 75 Abs. 1 BV ab.⁵⁸ Um dem Verfassungsziel der haushälterischen
Bodennutzung nachzukommen und namentlich der Zersiedlung entgegen-
zuwirken, verlangt das Konzentrationsprinzip die Konzentration der Sied-
lungstätigkeit:⁵⁹ Bauten und Anlagen sind in Zonen, die sich vom umliegenden
Nichtsiedlungsgebiet klar abgrenzen und sich auf das Notwendige beschrän-
ken, örtlich sinnvoll zusammenzufassen.⁶⁰ Im revidierten Raumplanungs-
gesetz gelangt dieses Prinzip etwa in Art. 1 Abs. 2 lit. abis und lit. b RPG zum
Ausdruck: Raumplanerisches Ziel ist es einerseits, die Siedlungsentwicklung –
unter Berücksichtigung einer angemessenen Wohnqualität – nach innen zu
lenken, und andererseits, *kompakte Siedlungen* zu schaffen.⁶¹ Als Ausfluss
des Konzentrationsprinzips ist zunächst immer das Potenzial der bestehen-
den Bauzonen auszuschöpfen, bevor zu Neueinzonungen geschritten wird.
Dabei sind die unausgeschöpften Nutzungsmöglichkeiten im überbauten Ge-
biet ebenfalls mitzubersichtigen.⁶² Neu einzuzonende Grundstücke sollen
sodann, wenn immer möglich an das bestehende Siedlungsgebiet angren-
zen.⁶³ Gestützt auf das Konzentrationsprinzip erachtet das Bundesgericht bei-
spielsweise neue Kleinbauzonen ausserhalb von Siedlungen im Allgemeinen
für unzulässig.⁶⁴

G. Baulandhortung

Wenn erschlossene Baulandparzellen an raumplanerisch geeigneten La- 32
gen während längerer Zeit nicht überbaut werden, spricht man von der sog.

57 GRIFFEL, in: BSK BV, Art. 75 Rn. 20.

58 GRIFFEL, in: BSK BV, Art. 75 Rn. 21.

59 GRIFFEL, in: BSK BV, Art. 75 Rn. 20, 22; TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 1 Rn. 13.

60 BGer 1C_442/2019 vom 17. Juni 2020 E. 2.5; BGer 1C_119/2007 vom 12. November 2008
E. 3.7.3; ferner BGE 116 Ia 335 E. 4a; BGE 145 II 83 E. 6.2.1.

61 Vgl. GRIFFEL, in: BSK BV, Art. 75 Rn. 22.

62 BGE 136 II 204 E. 6.2.2; BGer 1C_374/2011 vom 4. März 2012 E. 3.

63 BGE 124 II 391 E. 3b; BGer 1C_374/2011 vom 4. März 2012 E. 3; MUGGLI, Verdichtet bauen,
S. 158; GRIFFEL, in: BSK BV, Art. 75 Rn. 22.

64 BGer 1C_442/2019 vom 17. Juni 2020 E. 2.5. Ferner BGE 145 II 83 E. 6.2.1.

Baulandhortung.⁶⁵ Die Gründe hierzu sind vielschichtig. So können die Grundeigentümer nebst der schlechten Lage von Grundstücken oder einer ungünstigen Parzellenaufteilung auch aus spekulativen Zwecken auf die Überbauung eines Grundstücks verzichten.⁶⁶ Als Folge der Baulandhortung fehlt es an verfügbarem Bauland. Dadurch wächst wiederum der Druck auf die umliegenden Nichtbauzonen, namentlich auf das Landwirtschaftsland. Dies führte in der Vergangenheit häufig zu Neueinzonungen an peripheren, weniger geeigneten Lagen.⁶⁷ Die Ausbreitung der Bauzone auf Kosten der Nichtbauzone läuft damit den Bestrebungen der Siedlungsentwicklung nach innen und der Verdichtung zuwider.⁶⁸ Unter dem neuen Raumplanungsgesetz dürfen bei fehlender Bereitschaft der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer grundsätzlich keine Neueinzonungen mehr vorgenommen werden.⁶⁹ Für die Folgen der Baulandhortung sowie die Möglichkeiten zur Mobilisierung dieser «blockierten» Baulandflächen wird auf die Ausführungen in §§ 13 und 14 zur Baupflicht und zur Förderung der Verfügbarkeit von Bauland verwiesen.⁷⁰

H. Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes

- 33 Der Bund verfügt im Bereich der Raumplanung nicht über eine umfassende Gesetzgebungskompetenz. Seine Kompetenz beschränkt sich auf die Festlegung von Grundsätzen.⁷¹ Dies hat zur Folge, dass «der Bund den gesamten Sachbereich Raumplanung regeln darf, aber nur im Grundsätzlichen, d.h. nicht bis in alle Einzelheiten»⁷². Er muss sich folglich auf das Notwendige beschränken und den Kantonen gewisse Regelungsspielräume belassen.⁷³

65 Vgl. Botsch. RPG 2012, S. 1075; GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 54; AEMISEGGER/KISLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15a Rn. 18; ANTONIAZZA, Baupflicht, Rn. 140 ff.

66 Vgl. Botsch. RPG 2012, S. 1075; GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 54; AEMISEGGER/KISLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15a Rn. 17 f.; DUBEY, Garantie de la disponibilité, S. 183.

67 GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 54.

68 Zur Zersiedlung siehe Rn. 29. Botsch. RPG 2012, S. 1075; GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 49 f.

69 Vgl. zu den Voraussetzungen für Neueinzonungen § 10 (Rn. 504 ff.). AEMISEGGER/KISLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15a Rn. 19.

70 Rn. 843 ff. (§ 13) und Rn. 949 ff. (§ 14).

71 Botsch. RPG 2012, S. 1082; RUCH/HETTICH, in: SGK BV, Art. 75 Rn. 28; BIAGGINI, Komm. BV, Art. 75 Rn. 3; TSCHANNEN, Staatsrecht, Rn. 769.

72 GRIFFEL, Grundsatzgesetzgebungskompetenz, S. 13. Zu den Konsequenzen dieser Kompetenzaufteilung vgl. GRIFFEL, in: BSK BV, Art. 75 Rn. 25 f.

73 Vgl. TSCHANNEN, Staatsrecht, Rn. 769; GRIFFEL, in: BSK BV, Art. 75 Rn. 25; GRIFFEL, Grundsatzgesetzgebungskompetenz, S. 13.

Das eidgenössische Raumplanungsgesetz stellt folglich keine abschliessende Kodifikation des Raumplanungsrechts dar.⁷⁴ Dies schliesst jedoch nicht aus, dass der Bundesgesetzgeber zur Verwirklichung der verfassungsmässigen Ziele der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens sowie der geordneten Besiedlung des Landes (Art. 75 Abs. 1 BV) punktuell nicht auch detailliertere Regelungen aufstellen oder sogar direkt anwendbare Bestimmungen erlassen darf.⁷⁵ Die Kantone sind gehalten, die Grundsätze des Bundesgesetzgebers wo notwendig mit ergänzenden Bestimmungen zu komplementieren.⁷⁶ Dies erfolgt anhand der kantonalen Raumplanungsgesetze, die häufig mit baurechtlichen Vorschriften ergänzt werden.⁷⁷

Des Weiteren verfügt der Bund gestützt auf Art. 75 BV nicht über Planfestsetzungskompetenzen, d.h., ihm kommt grundsätzlich nicht die Kompetenz zu, Raumpläne zu erlassen oder gewisse Nutzweisen räumlich festzulegen.⁷⁸ Die Raumplanung als solche obliegt den Kantonen (vgl. Art. 75 Abs. 1 Satz 2 BV).⁷⁹ Nur punktuell verfügt der Bund bei gewissen Sachkompetenzen über die Kompetenz zur Planfestsetzung, beispielsweise beim Bau der Nationalstrassen.⁸⁰ Diese Sachkompetenzen des Bundes sind für die Siedlungsentwicklung nach innen jedoch von untergeordneter Bedeutung.⁸¹

Als Folge dieser fragmentierten Zuständigkeitsordnung sind «[d]ie Aufgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden [...] im Bereich der Raumplanung verzahnt»⁸². Dass der Bund nur über eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz verfügt und ihm keine Kompetenz zukommt, selbst Raumpläne zu erlassen und bestimmte Nutzungsweisen räumlich festzulegen, prägt die verschiedenen rechtlichen Instrumente zur Bekämpfung der Zersiedlung und zur Lenkung der Siedlungsentwicklung nach innen. Aufgrund der fehlenden umfassenden Gesetzgebungskompetenz kann der Bund häufig nur die Grundzüge eines Instruments festlegen und muss den Kantonen einen gewissen Gestaltungsspielraum bei der Umsetzung belassen oder aber den Kantonen verschiedene Instrumente zur Auswahl überlassen.

74 GRIFFEL, Grundsatzgesetzgebungskompetenz, S. 13.

75 TSCHANNEN, Staatsrecht, Rn. 770f.; BIAGGINI, Komm. BV, Art. 75 Rn. 3; GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 17f.; HÄNNI, BPUR, S. 71.

76 Vgl. BIAGGINI, Komm. BV, Art. 75 Rn. 3.

77 Vgl. LÜDI, Diss., Rn. 46.

78 GRIFFEL, Grundsatzgesetzgebungskompetenz, S. 14; RUCH/HETTICH, in: SGK BV, Art. 75 Rn. 33.

79 GRIFFEL, in: BSK BV, Art. 75 Rn. 26.

80 Vgl. hierzu das Bundesgesetz über die Nationalstrassen (NSG, SR 725.11).

81 Vgl. LÜDI, Diss., Rn. 41.

82 BGE 142 I 177 E. 4.1.

- 36 Andere Bundeskompetenzen können sich jedoch auf das Raumplanungs- und Baurecht auswirken. So verfügt der Bund im Sachbereich Umweltschutz über eine umfassende Rechtsetzungskompetenz (Art. 74 Abs. 1 BV). Als Folge davon überlagert das Umweltrecht des Bundes das kantonale und kommunale Raumplanungs- und Baurecht.⁸³ Dies zeigt sich beispielsweise anhand der Auswirkungen der bundesrechtlichen Lärmschutzbestimmungen auf die Raumplanung.⁸⁴

I. Planungsziele und Planungsgrundsätze der Raumplanung

- 37 Die in Art. 1 RPG aufgeführten Planungsziele verdeutlichen den Verfassungsauftrag von Art. 75 BV.⁸⁵ Es handelt sich dabei um «anzustrebende künftige Zustände»⁸⁶. Art. 3 RPG beschreibt demgegenüber die Grundsätze der Planung. Sie stellen «Handlungsdirektiven» zur Erreichung der raumplanerischen Ziele dar.⁸⁷ Als «Anweisungen zur Entscheidungsfindung» richten sich die Planungsgrundsätze an die mit raumwirksamen Aufgaben betrauten Behörden.⁸⁸
- 38 Aus praktischer Sicht unterscheiden sich die Ziele und Grundsätze kaum voneinander.⁸⁹ Alle mit raumwirksamen Aufgaben betrauten Behörden auf Bundes-, kantonaler und kommunaler Ebene haben sich dort, wo sie über Handlungsspielräume verfügen, an den Planungszielen und -grundsätzen zu orientieren.⁹⁰ Das RPG gewährt den Behörden grosse Gestaltungsspielräume. Hier entfalten die Planungsziele und Grundsätze ihre Wirkung, indem sie eine verbindliche gesetzliche Wertung vorgeben.⁹¹ Als «Planungsanliegen» sind die Planungsgrundsätze und -ziele bei der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen und im Rahmen von Interessenabwägung sollen sie möglichst umfangreich verwirklicht werden.⁹² Dabei beschränken sie sich auf die Aspekte der

83 GRIFFEL, Grundsatzgesetzgebungskompetenz, S. 60.

84 Siehe Rn. 1135 ff. GRIFFEL, in: BSK BV, Art. 75 Rn. 28; LÜDI, Diss., Rn. 42.

85 BGer 1C.157/2014 vom 4. November 2015 E. 3.3; TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 1 Rn. 3.

86 TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 1 Rn. 5.

87 TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 1 Rn. 5.

88 BGE 117 Ia 302 E. 4b; TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 3 Rn. 3.

89 TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 1 Rn. 5.

90 TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 1 Rn. 6; HÄNNI, BPUR, S. 88.

91 Vgl. HÄNNI, BPUR, S. 91 ff.

92 Vgl. GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 21; TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 1 Rn. 5, Art. 3 Rn. 5.

öffentlichen Interessen der Raumplanung, andere öffentliche oder private Interessen bleiben vor.⁹³ Hinsichtlich der Rechtsnatur sind die Planungsziele und -grundsätze justiziabel.⁹⁴ Insbesondere sind sie für den Gesetzgeber verbindlich, soweit er raumwirksame Aufgaben wahrnimmt.⁹⁵

Die Planungsziele und -grundsätze bilden allerdings kein widerspruchsfreies System. Sie stellen *Wertungsgesichtspunkte* dar, die im Einzelfall der *Harmonisierung* bedürfen. Dabei sind auch weitere öffentliche und private Interessen zu berücksichtigen. Dass ihnen somit keine absolute rechtliche Geltung zukommt, ändert jedoch nichts an ihrer rechtlichen Verbindlichkeit.⁹⁶

J. Planungsträger

Als Sammelbegriff für die mit der Raumplanung betrauten Behörden wird der Begriff Planungsträger verwendet. Darunter fallen primär der Bund, die Kantone und die Gemeinden. Teilweise ermächtigt das kantonale Recht auch andere Rechtssubjekte wie Bezirke mit der hoheitlichen Planung.⁹⁷

93 TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 3 Rn. 3.

94 TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 1 Rn. 5, Art. 3 Rn. 6.

95 BGE 112 Ia 65 E. 4; BGer 1C_157/2014 vom 4. November 2015 E. 3.3.

96 BGE 117 Ia 302 E. 4b; BGE 114 Ia 364 E. 4; BGer 1C_230/2017 vom 24. Mai 2018 E. 5.1; BGer 1C_157/2014 vom 4. November 2015 E. 3.3; ferner BGE 134 II 97 E. 3.1; TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 3 Rn. 5f.

97 Vgl. ARL/VLP-ASPAN, Planungsbegriffe, S. 90.

Erster Abschnitt:
Siedlungsgebiet,
Nutzungsplanung und
Bauzonen

§ 7 Der Richtplan im Bereich Siedlung

A. Einführung zum Richtplan im Bereich Siedlung

Als zentrales Element der im Mai 2014 in Kraft getretenen RPG-Revision 2012 wurden die Bestimmungen zur Richtplanung (Art. 6 ff. RPG⁹⁸) einer Anpassung unterzogen. Damit erfährt der Richtplan als bedeutendes Planungsinstrument der Raumplanung eine «ausgeprägte Aufwertung»⁹⁹. Der Revision liegt die Absicht zu Grunde, die Siedlungsentwicklung inskünftig verstärkt über das Instrument des kantonalen Richtplans zu steuern.¹⁰⁰ Diese Steuerungsaufgabe des Richtplans ist keineswegs neu.¹⁰¹ Diverse Kantone haben bereits vor der Gesetzesrevision in ihren Richtplänen neue Instrumente zur Steuerung der Siedlungsentwicklung eingeführt. Sie dienen nun als Vorbild für die neu eingeführten Vorgaben auf Bundesebene.¹⁰² In der Lehre ist man sich über die gewichtige Rolle der kantonalen Richtpläne zur Bekämpfung der Zersiedlung weitgehend einig.¹⁰³ Zu Recht wird deshalb von einer «Schlüsselrolle» gesprochen, die der kantonale Richtplan zur Erreichung der übergeordneten Ziele des Raumplanungsgesetzes innehat.¹⁰⁴

Nach einleitenden Ausführungen zum Richtplan und zum Verfahren der Richtplanung, die zur Verständlichkeit und Nachvollziehbarkeit der anschliessend zu beleuchtenden Massnahmen zur Siedlungsentwicklung nach innen beitragen, wird nachfolgend auf die mit der RPG-Revision 2012 einhergehenden Neuerungen in der Richtplanung¹⁰⁵ eingegangen. Dabei werden die inhaltlichen Anforderungen an den kantonalen Richtplan¹⁰⁶ im Detail beleuchtet. Das Kapitel schliesst mit einem Überblick über die Richtpläne der Kantone Genf, Bern, Zürich und Luzern und einem Vergleich darüber, wie diese Kantone die neuen bundesrechtlichen Anforderungen an den Richtplan im Bereich Siedlung umgesetzt haben.¹⁰⁷

98 Ausgeführt in der RPV in Art. 4 ff.

99 MARTI, Richtplanung, S. 24.

100 Botsch. RPG-Revision 2012, S. 1056.

101 Vgl. GATTI, Siedlungsentwicklung, S. 21 ff., insbes. S. 24 f.

102 MAHAIM, Siedlungsentwicklung, S. 2, 4.

103 MAHAIM, Siedlungsentwicklung, S. 4 mit Verweis auf GUGGISBERG, Richtplan, S. 9 f.

104 AEMISEGGER/KISLING, in: Prakomm RPG I, Art. 15 Rn. 21 m.w.H.; KISLING, Richtplanung, S. 7; vgl. auch HÄNNI, BPUR, S. 125.

105 Rn. 68 ff.

106 Rn. 74 ff.

107 Rn. 125 ff.

I. Richtplanung und Richtplan

- 43 Das Gesetz unterscheidet zwischen Richtplanung und Richtplan – unausgesprochen und ohne darauf einzugehen.¹⁰⁸ Die beiden Begriffe sind eng miteinander verbunden: Währenddem unter der Richtplanung (nachfolgend Ziff. 1) der stetige Planungsprozess zu verstehen ist, hält der Richtplan (Ziff. 2) die wesentlichen Ergebnisse dieses Prozesses fest.¹⁰⁹

1. Richtplanung

- 44 Der stetige Prozess der Richtplanung¹¹⁰ hat die «Vorbereitung und Abstimmung raumwirksamer Aufgaben mit Einschluss der Nutzungsplanung»¹¹¹ zum Ziel. Dazu zählen das Erstellen und Aktualisieren der Grundlagen¹¹² und der kantonalen Raumentwicklungsstrategie (vgl. Art. 6 und Art. 8 Abs. 1 lit. a RPG) sowie als Ergebnis dieses Prozesses die Ausfertigung des eigentlichen Richtplans.¹¹³ Der Prozess der Richtplanung hat dabei unter ständiger Zusammenarbeit mit den Behörden des Bundes und der Nachbarkantone (Art. 7 RPG) sowie unter Mitwirkung der Gemeinden, der Umweltverbände und der Bevölkerung (Art. 4 und 10 RPG) zu geschehen.¹¹⁴
- 45 Die Grundlagen der Richtplanung (vgl. Art. 6 RPG, Art. 4 RPV) liefern die für die Planung notwendigen Informationen.¹¹⁵ Dadurch ist es möglich, den weiteren Planungsprozess zu bestimmen und die konkreten Festlegungen im Richtplan zu begründen.¹¹⁶ Die Grundlagen sollen sowohl die bisherige Entwicklung als auch den heutigen Zustand wiedergeben.¹¹⁷ Sie haben sich

108 HÄNNI, BPUR, S. 126; TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Vorbem. zu Art. 6-12 Rn. 2, jeweils mit weiteren Hinweisen.

109 TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Vorbem. zu Art. 6-12 Rn. 2 ff.; HÄNNI, BPUR, S. 126. Oder in den Worten von GRIFFEL (Raumplanungs- und Baurecht, S. 1) ausgedrückt: «Planung ist ein strukturierter Prozess; der Plan ist das Ergebnis dieses Prozesses.»

110 Zum Verfahren der Richtplanung vgl. TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Vorbem. zu Art. 6-12 Rn. 8 ff.

111 HÄNNI, BPUR, S. 126. Dies bedingt von Bundesrechts wegen eine Auswahl, wobei dabei einerseits die räumlichen Auswirkungen und andererseits die politische Bedeutung eines Vorhabens als Kriterien fungieren (a.a.O., S. 132 mit Hinweis auf BGE 137 II 222 ff.).

112 Die Grundlagen bilden die Informationsbasis für den Prozess der Richtplanung, vgl. Rn. 45.

113 HETTICH/MATHIS, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 1.3.

114 TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Vorbem. zu Art. 6-12 Rn. 2 ff.; HÄNNI, BPUR, S. 126.

115 WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Vorbem. zu Art. 6-12 Rn. 3 f., Art. 6 Rn. 2.

116 WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Vorbem. zu Art. 6-12 Rn. 3.

117 Art. 6 Abs. 3 RPG; Botsch. RPG 2012, S. 1066; HETTICH/MATHIS, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 1.7.

mitunter zur Lage und Grösse der Bauzonen (vgl. Art. 6 Abs. 3 lit. a RPG) und zu den inneren Nutzungsreserven zu äussern, damit auch die Vorgaben von Art. 8a RPG zum Richtplan im Bereich Siedlung fundiert umgesetzt werden können.¹¹⁸ Die Kantone berücksichtigen bei der Erarbeitung der Grundlagen die Konzepte und Sachpläne des Bundes, die Richtpläne der Nachbarkantone sowie regionale Entwicklungskonzepte und Pläne (Art. 6 Abs. 4 RPG).

2. Richtplan

Der eigentliche Richtplan hält die wesentlichen – und nur diese – Ergebnisse des oben erwähnten Prozesses für den Zeitpunkt des Planerlasses fest.¹¹⁹ Schliesslich stellt die Richtplanung einen stetig fortlaufenden Prozess dar und der Richtplan bildet jeweils das (Zwischen-)Ergebnis dieses Prozesses ab.¹²⁰ Damit ist er gleichzeitig Ausgangspunkt für die weiteren Planungen auf Sachplan-, Nutzungsplan- und zugleich auch auf Richtplanebene.¹²¹ Wie nachfolgend aufgezeigt, dient der Richtplan damit als Koordinationsinstrument¹²² für alle mit der Raumplanung betrauten staatlichen Ebenen. Er enthält Planungen für sämtliche raumwirksamen Rechtsbereiche.¹²³ Der Richtplan in seiner heutigen Form ist jedoch nicht mehr nur ein Instrument der Koordination, sondern er entwickelt sich zunehmend auch zu einem Instrument, mit dem die Raumordnung in vielerlei Hinsicht behördenverbindlich festgehalten wird.¹²⁴ Er koordiniert nicht nur die Tätigkeiten der verschiedenen Planungsträger, sondern enthält nunmehr auch inhaltliche Vorgaben für die nachfolgende Nutzungsplanung.¹²⁵ Dieser gemäss dem planerischen Stufenbau der (kantonalen) Richtplanung nachfolgende Planungsprozess ist vorwiegend auf kommunaler Ebene angesiedelt. Der Richtplan erfüllt somit eine doppelte Funktion: Er hält sowohl die Ergebnisse der Koordinations- als

118 Zum Mindestinhalt des Richtplans im Bereich Siedlung siehe Rn. 81 ff. Botsch. RPG 2012, S. 1066 f.

119 Art. 5 Abs. 1 RPV; BGE 146 I 36 E. 2.3; TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Vorbem. zu Art. 6-12 Rn. 4; HÄNNI, BPUR, S. 126.

120 Aus diesem Grund wird der Richtplan auch als «Ergebnisprotokoll» bezeichnet. WALDMANN/HÄNNI (HK RPG Vorbem. zu Art. 6-12 Rn. 3) sprechen in diesem Zusammenhang von einer «Momentaufnahme». TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Vorbem. zu Art. 6-12 Rn. 4; HÄNNI, BPUR, S. 126.

121 Vgl. TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Vorbem. zu Art. 6-12 Rn. 4; HÄNNI, BPUR, S. 126.

122 Sog. Koordinationsrichtplan, vgl. Rn. 47 ff.

123 HETTICH/MATHIS, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 1.4.

124 Vgl. HETTICH/MATHIS, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 1.1.

125 Sog. Nutzungsrichtplan bzw. Vornutzungsplan, vgl. Rn. 48 ff. HETTICH/MATHIS, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 1.1; MAHAİM, Siedlungsentwicklung, S. 18; HÄNNI, BPUR, S. 128 f.

auch der Nutzungsrichtplanung fest.¹²⁶ Auf die beiden Typen des Richtplans ist nachfolgend näher einzugehen (nachfolgend Ziff. II bzw. III).

II. Koordinationsrichtplan

- 47 Als zentrales Raumplanungsinstrument dient der Richtplan der Koordination der auf den Raum gerichteten Planungen von Bund, Kantonen und Gemeinden.¹²⁷ Abgeleitet wird diese Koordinationsfunktion unmittelbar aus dem in Art. 1 Abs. 1 RPG verankerten Ziel der Raumplanung, wonach für eine häus-
 hälterische Nutzung des Bodens zu sorgen ist.¹²⁸ Die Koordination erfolgt dabei sowohl in horizontaler (d.h. auf der Ebene desselben Gemeinwesens) als auch in vertikaler (d.h. unter den verschiedenen Ebenen) Dimension.¹²⁹ Im Sinne eines Ergebnisprotokolls stimmt damit der Richtplan die raumwirk-
 samen Tätigkeiten mit Blick auf die anzustrebende räumliche Entwicklung ab (vgl. Art. 8 Abs. 1 lit. b RPG).¹³⁰ Die Koordinationsfunktion lässt sich auch anhand der im Gesetz aufgeführten Informations- und Koordinationspflichten erkennen (vgl. Art. 7, 10 Abs. 2 RPG, Art. 9 RPV).¹³¹

III. Nutzungsrichtplan

- 48 Spätestens seit Inkrafttreten der RPG-Revision 2012 im Jahr 2014 lässt sich der Richtplan auch als Vornutzungsrichtplan bezeichnen.¹³² Seither hat er zusa-
 ätzlich im Detail aufzuzeigen, wie sich der Kanton räumlich entwickeln soll (Art. 8 Abs. 1 lit. a RPG).¹³³ Damit fand eine Gewichtsverschiebung des Richt-

126 HÄNNI, BPUR, S. 126.

127 Botsch. RPG 2012, S. 1067; HÄNNI, BPUR, S. 137.

128 WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Vorbem. zu Art. 6–12 Rn. 8.

129 HÄNNI, BPUR, S. 137; WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Vorbem. zu Art. 6–12 Rn. 8.

130 BGE 146 I 36 E. 2.3; MARTI, Richtplanung, S. 25 f.; HETTICH/MATHIS, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 1.4.

131 TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Vorbem. zu Art. 6–12 Rn. 5.

132 Vorher erfüllten zumindest gewisse Kantone schon die neu geltenden Anforderungen, vgl. MAHAIM, Siedlungsentwicklung, S. 2 ff. MARTI (Richtplanung, S. 26) hält diesbezüglich fest, dass dem Richtplan bereits mit dem 1979 in Kraft getretenen RPG die Funktion der Nutzungsrichtplanung zukam. Allerdings waren damals «inhaltliche und örtliche Aussagen zur bestehenden und anzustrebenden Nutzungsordnung [...] nur in den sog. Grundlagen der Richtplanung vorgesehen, welche selber nicht Teil des behördenverbindlichen Richtplans bildeten, sondern lediglich das Fundament der konkreten Abstimmungsergebnisse des Richtplans darstellten». HETTICH/MATHIS, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 1.4.

133 Vor der Revision musste dies nicht zwingend im Richtplan selbst geregelt sein, sondern es reichte, wenn sich die Kantone im Rahmen der Grundlagen nach Art. 6 RPG

plans vom Instrument der Koordination und Steuerung hin zu konkreten Vorgaben an die nachfolgende Nutzungsplanung statt.¹³⁴ Seit der Gesetzesrevision hat sich der Richtplan in seiner Funktion als Nutzungsrichtplan zu den verschiedenen Raumnutzungen und ihrem Verhältnis zueinander zu äussern. Die verschiedenen Nutzungen sollen in ihrer Art und in ihrem Ausmass «grossräumig und in einem ausgewogenen Verhältnis sowohl festgestellt als auch für die überblickbare Zukunft festgelegt werden»¹³⁵. Gemäss Art. 5 Abs. 1 RPV wird vom Richtplan denn auch verlangt, dass er «Vorgaben für die Zuweisung der Bodennutzung» macht.¹³⁶ Für den Bereich Siedlung hat der Gesetzgeber in Art. 8a RPG neu Mindestinhalte festgelegt.¹³⁷ Im Sinne eines Nutzungsplans hat der Richtplan im Bereich Siedlung die Siedlungsgebiete der Gemeinden weitgehend vorzugeben.¹³⁸ Er setzt dadurch «einen verbindlichen Rahmen für die Ausübung des planerischen Ermessens»¹³⁹ für die mit der weiterführenden Planung betrauten Behörden, namentlich für die mit der Nutzungsplanung betrauten Gemeinden. Diese Konkretisierung auf Gesetzesebene verstärkt das bundesrechtliche Instrumentarium zur Umsetzung der verfassungsrechtlichen Ziele der Trennung von Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet sowie der haushälterischen Bodennutzung.¹⁴⁰

IV. Entwicklung des Instruments

Vor der RPG-Revision 2012 enthielt das RPG keine inhaltlichen Mindestanforderungen an die kantonalen Richtpläne. Welche Themen im Richtplan zu behandeln waren, liess sich nur indirekt aus den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung und aus den Vorgaben für die Grundlagen der Richtplanung ableiten.¹⁴¹ Dies führte dazu, dass die Probleme, die mit den wachsenden Raumansprüchen einhergehen und letztendlich zur Siedlungsausdehnung oder sogar Zersiedlung führen, von den Kantonen in ihrem Richtplan ganz

mit der räumlichen Entwicklung auseinandersetzen. Vgl. TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Vorbem. zu Art. 6-12 Rn. 15.

134 MARTI, Richtplanung, S. 24; HÄNNI, BPUR, S. 127.

135 HÄNNI, BPUR, S. 128.

136 TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Vorbem. zu Art. 6-12 Rn. 6.

137 Vgl. Rn. 81 ff.

138 MAHAIM, Siedlungsentwicklung, S. 2; HÄNNI, BPUR, S. 127, 139; AEMISEGGER, Mehrwertausgleich, S. 632; ferner BGE 146 I 36 E. 2.3.

139 Vgl. WALDMANN/HÄNNI, Vorbem. zu Art. 6-12 Rn. 8.

140 HÄNNI, BPUR, S. 139.

141 GUGGISBERG, Richtplan, S. 10; ferner Botsch. RPG 2012, S. 1065 f.

unterschiedlich angegangen wurden.¹⁴² Es gab sowohl Kantone, die sich auf das minimal Notwendige beschränkten, als auch solche, die sich von ihrer innovativen Seite zeigten und neue Instrumente zur Steuerung der Siedlungsentwicklung kreierten.¹⁴³ Lehre und Praxis erkannten die Schlüsselrolle, welche die Richtpläne im Kampf gegen die fortschreitende Zersiedlung einnehmen können bzw. müssen schon früh.¹⁴⁴ Die weitere Entwicklung mündete schliesslich in der Landschaftsinitiative und der RPG-Revision 2012 als indirekter Gegenvorschlag dazu.¹⁴⁵ Die Aufwertung des kantonalen Richtplans als zentrales Instrument zur Steuerung der Siedlungsentwicklung ist das Ergebnis dieser Entwicklung.¹⁴⁶

V. Wesen des Richtplans

- 50 Um die zentrale Rolle des Richtplans als Planungsinstrument zur Umsetzung der Siedlungsentwicklung nach innen¹⁴⁷ aufzeigen zu können, sind gewisse Grundkenntnisse dieses Instruments unabdingbar. Die nachfolgenden, allgemein gehaltenen Ausführungen zum Richtplan sollen dabei helfen, die Möglichkeiten und Grenzen des kantonalen Richtplans in der vorliegend beabsichtigten Funktion als Steuerungsinstrument der Siedlungsentwicklung zu verdeutlichen.

1. Verbindlichkeit und Rechtsnatur

a) Behördenverbindlichkeit

- 51 Richtpläne sind gleich wie die Sachpläne und Konzepte des Bundes behördenverbindlich (Art. 9 Abs. 1 RPG). Der Richtplan bindet die mit raumwirksamen Aufgaben betrauten Behörden auf Bundes-, Kantons- und Gemeindeebene sowie die damit betrauten öffentlich-rechtlichen Körperschaften und privaten Organisationen.¹⁴⁸ GRIFFEL präzisiert diesbezüglich, dass einzig die kantonalen und kommunalen Planungs- und Vollzugsbehörden an die

142 MAHAİM, Siedlungsentwicklung, S. 4.

143 MAHAİM, Siedlungsentwicklung, S. 4.

144 GUGGISBERG, Richtplan, S. 10.

145 Siehe oben Rn. 1 ff.

146 Botsch. RPG 2012, S. 1066. Ungeachtet der zentralen Bedeutung dieser Revision wurde der Entwurf von Art. 8a RPG zum Richtplan im Bereich Siedlung in den parlamentarischen Beratungen beinahe gestrichen. Nachdem sich bereits diverse Ratsmitglieder gegen eine Streichung ausgesprochen hatten, ergriff Bundesrätin Doris Leuthard das Wort und unterstrich die zentrale Bedeutung dieser Norm für die Stärkung des kantonalen Richtplans (AB 2011 N 1595, 1998; MAHAİM, Siedlungsentwicklung, S. 13).

147 Vgl. Rn. 96 ff.

148 HÄNNI, BPUR, S. 141; TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 9 Rn. 10 ff.

Richtpläne von gleicher oder übergeordneter Ebene gebunden sind, nicht jedoch die Bundesbehörden.¹⁴⁹ Die Behördenverbindlichkeit stellt eine Kohärenz der Planung sicher und trägt damit zur Wirksamkeit des Richtplans als Instrument der koordinativen Raumplanung bei.¹⁵⁰ Ausserdem wird durch die Behördenverbindlichkeit die Rechtssicherheit der Nutzungspläne sowie das Vertrauen der Grundeigentümer in sie gestärkt.¹⁵¹

Von der Verbindlichkeit erfasst sind die von Bundesrecht verlangten Mindestinhalte der Richtpläne (vgl. Art. 8-8b RPG), nicht jedoch die Grundlagen nach Art. 6 RPG sowie der Planapparat.¹⁵² Auch die Richtplaninhalte nach kantonalem Recht, die über die Mindestinhalte nach Art. 8, 8a und 8b RPG hinausgehen, entfalten grundsätzlich keine Behördenverbindlichkeit, es sei denn, das kantonale Recht würde dafür separat eine Bindungswirkung statuieren.¹⁵³

Da die Richtpläne keine parzellenscharfen Anordnungen enthalten, sind sie *nicht grundeigentümerverbindlich*.¹⁵⁴ Damit Inhalte des Richtplans gegenüber Privaten rechtswirksam werden, bedarf es zu deren Umsetzung Akte der Rechtsetzung und der Rechtsanwendung.¹⁵⁵ Die fehlende Rechtsverbindlichkeit im Verhältnis zwischen Bürger und Staat zeitigt im Speziellen Auswirkungen verfahrensrechtlicher Art: Richtpläne können von Privaten nicht direkt angefochten werden. Möglich ist jedoch die vorfrageweise Anfechtung des Richtplans im Rahmen der Nutzungsplanung oder eines Baubewilligungsverfahrens.¹⁵⁶ Der Richtplan bindet folglich insbesondere die Gemeinden in ihrer Nutzungsplanung, wobei diesen ein Anordnungsspielraum zukommt.¹⁵⁷ Gemeinden steht deshalb im Vergleich zu den Privaten aufgrund der Behördenverbindlichkeit des Richtplans die Rüge der Verletzung der Gemeindeautonomie offen.¹⁵⁸

149 GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 43.

150 TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 9 Rn. 2; HÄNNI, BPUR, S. 141 f.

151 HÄNNI, BPUR, S. 141 f.

152 TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 8 Rn. 44, Art. 9 Rn. 8; WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 9 Rn. 12.

153 Sie sind entsprechend für die Nachbarkantone nicht verbindlich. ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BE II, Art. 103 Rn. 5; TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 9 Rn. 8.

154 Vgl. GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 43; HÄNNI, BPUR, S. 145 f.

155 HÄNNI, BPUR, S. 145.

156 BGE 143 II 276 E. 4.2.3; BGE 143 II 276 E. 4.2; TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 9 Rn. 7, m.w.H.; AEMISEGGER/HAAG, in: PraKomm RPG IV, Art. 33 Rn. 58 und Fn. 155.

157 Zum Verhältnis zur Nutzungsplanung siehe Rn. 58 f. HETTICH/MATHIS, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 1.15.

158 BGE 146 I 36 E. 1.4 und E. 3; BGE 136 I 265 E. 1.3; HETTICH/MATHIS, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 1.16.

b) Rechtsnatur

- 54 Eng verbunden mit der Verbindlichkeit des Richtplans ist die Frage nach seiner Rechtsnatur.¹⁵⁹ Das RPG lässt diese Frage unbeantwortet und auch aus den verschiedenen Regelungselementen des Gesetzes lassen sich keine zuverlässigen Rückschlüsse ziehen.¹⁶⁰ Die Diskussion um die Rechtsnatur, getrieben von den praktischen Rechtsschutzfragen, ist lange. Unumstritten ist immerhin, dass der Richtplan zu den Rechtsakten zu zählen ist.¹⁶¹ Er entstammt einem rechtlich geregelten Verfahren, kennt einen rechtlich geregelten Inhalt und unterliegt rechtlich geregelten Formvorschriften.¹⁶² Einigkeit besteht auch darüber, dass der Richtplan weder Rechtssatz noch Verfügung darstellt und sich insofern nicht von der klassischen Typologie der Rechtsakte erfassen lässt.¹⁶³ Ob der Richtplan gemäss Lehrmeinungen als «Rechtsakt sui generis»¹⁶⁴ zu qualifizieren oder ob für dessen rechtliche Einordnung «auf seine Funktion»¹⁶⁵ zurückzugreifen ist, ist für die nachfolgenden Abhandlungen von vernachlässigbarer Bedeutung. Da die verfahrensrechtlichen Fragen zum Rechtsschutz mittlerweile weitestgehend durch die Rechtsprechung geklärt sind, kommt der genauen rechtlichen Einordnung des Richtplans keine praktische Bedeutung mehr zu.¹⁶⁶

2. Form

- 55 Der Richtplan besteht aus Karte und Text, die durch wechselseitige Verweisungen miteinander verbunden sind (Art. 6 Abs. 1 RPV). Die *Richtplankarte* zeigt gesamthaft die Richtplanvorhaben aller Sachbereiche in ihrem räumlichen Zusammenhang auf, wofür in der Regel ein Kartenmassstab von 1:50'000 zu wählen ist (Art. 6 Abs. 2 RPV). Die Karte stellt jene Richtplaninhalte dar, die sich aufgrund ihrer Natur besser bildlich darstellen lassen, wie etwa Aussagen zur Dimensionierung oder Lokalisierung von einzelnen Vorhaben.¹⁶⁷

159 Vgl. TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 9 Rn. 5. Ausführlich dazu WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 9 Rn. 6ff.

160 TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 9 Rn. 5.

161 TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 9 Rn. 5; HÄNNI, BPUR, S. 107; WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 9 Rn. 3.

162 TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 9 Rn. 5.

163 HÄNNI, BPUR, S. 107f.; TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 9 Rn. 5; WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 9 Rn. 4.

164 HÄNNI, BPUR, S. 107.

165 TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 9 Rn. 6.

166 Vgl. TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 9 Rn. 6. WALDMANN/HÄNNI (HK RPG, Art. 9 Rn. 2) warnen von einer «Begriffsjurisprudenz».

167 TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 8 Rn. 38.

Art. 6 Abs. 2 RPV spricht von «die Karte» in Einzahl, d.h., die räumlichen Veränderungen aller Bereiche sollen auf einer einzigen Karte sichtbar gemacht und nicht etwa in sachlich unterschiedliche Teilkarten aufgeteilt werden.¹⁶⁸

Der *Richtplantext* enthält – geordnet nach Sachbereichen und Einzelvorhaben – Anweisungen zum weiteren Vorgehen in Bezug auf Raum, Zeit und Organisation sowie Angaben zu den planerischen und finanziellen Mitteln (Art. 6 Abs. 3 RPV). Alle Richtplangeschäfte¹⁶⁹ sind ausnahmslos vom Text zu erfassen, und zwar ungeachtet dessen, ob sie in der Richtplankarte abgebildet sind oder nicht.¹⁷⁰ Da sich nicht alle Aussagen bildlich darstellen lassen, finden jene Aussagen der Planvorhaben Eingang in den Richtplantext, die sich im Vergleich zur Karte besser sprachlich darstellen lassen.¹⁷¹

Zusätzlich zum eigentlichen Richtplan erarbeiten die Kantone Erläuterungen (Art. 7 RPV). Die Erläuterungen fassen die Geschichte des Richtplaninhalts und dessen Begründung zusammen und dienen damit auch der Bestätigung, dass der Kanton die verfahrensrechtlichen Vorschriften der Richtplanung eingehalten hat.¹⁷² Ebenfalls verbinden die Erläuterungen die Grundlagen mit dem daraus entstandenen Richtplaninhalt.¹⁷³

3. Verhältnis zum Nutzungsplan

Die Nutzungspläne sind bei ihrer Genehmigung durch die dafür zuständige kantonale Behörde auf ihre Übereinstimmung mit dem kantonalen Richtplan zu überprüfen (Art. 26 Abs. 2 RPG). Ebenfalls bestimmt der Richtplan gemäss Art. 5 Abs. 1 RPV «die Richtung der weiteren Planung», was mit «Vorgaben für die Zuweisung der Bodennutzungen» geschieht. Dennoch kann nicht von einer eigentlichen Hierarchie zwischen Richtplan und Nutzungsplänen gesprochen werden.¹⁷⁴ Richtplan und Nutzungsplan stehen grundsätzlich selbständig nebeneinander.¹⁷⁵ Die Anordnungen der Richtplanung sind nicht «parzellenscharf», weshalb der Nutzungsplanung ein gewisser Anordnungsspielraum

168 HÄNNI, BPUR, S. 140; WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 8 Rn. 18.

169 Dazu zählen alle wesentlichen Ergebnisse der Richtplanung. Vgl. Art. 5 Abs. 1 RPV; TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 6 Rn. 8.

170 TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 8 Rn. 41.

171 Vgl. TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 8 Rn. 41.

172 TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 8 Rn. 47.

173 Vgl. Art. 7 lit. b RPV. TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 8 Rn. 47 f.

174 Zu einem ähnlichen Schluss könnte auch die Aussage des Bundesgerichts verleiten, die vom «planerischen Stufenbau» spricht. Dies weist eher auf ein hierarchisches Verhältnis zwischen Richtplanung und Nutzungsplanung hin. Vgl. HÄNNI, BPUR, S. 143 f.

175 TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 9 Rn. 31; vgl. auch WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 9 Rn. 19.

schreitet auch nach Festsetzung des Richtplans permanent weiter.¹⁸⁶ Der Richtplan ist folglich weiter zu bewirtschaften und entsprechend periodisch anzupassen.¹⁸⁷ Dieser fortlaufende Prozess hat zur Folge, dass der Richtplan Ergebnisse von unterschiedlichem Planungsstand beinhaltet. Dies zeigt sich auch anhand der Gliederung des Richtplans:¹⁸⁸ Es wird unterschieden zwischen den drei Klassen «Festsetzungen», «Zwischenergebnisse» und «Vororientierungen» (vgl. Art. 5 Abs. 2 lit. a-c RPV).¹⁸⁹ Jede Planaussage muss einer dieser drei Kategorien zugeordnet werden, wobei der jeweilige Planungsstand eines Richtplanvorhabens für die Zuordnung in die konkrete Kategorie massgebend ist.¹⁹⁰

VI. Verfahren der Richtplanung

Damit die Richtpläne ihre Funktion als Koordinations- und Steuerungsinstrument wahrnehmen können, müssen sie regelmässig überprüft und angepasst werden.¹⁹¹ Verfahrenstechnischer Ausgangspunkt einer Anpassung bildet das kantonale Verfahren¹⁹², gefolgt vom Genehmigungsverfahren auf Bundesebene.¹⁹³

1. Das kantonale Verfahren

Es obliegt den Kantonen, die bundesrechtlichen Vorschriften über die Richtplanung und den Richtplan umzusetzen.¹⁹⁴ Das Bundesrecht stellt zum Verfahren der Richtplanung jedoch gewisse Mindestanforderungen auf: Art. 10 RPG hält fest, dass die Kantone die kantonale Zuständigkeit und das kantonale Verfahren zu regeln haben (Abs. 1) und wie bestimmte Akteure wie Gemeinden oder beschwerdeberechtigte Umwelt-, Natur- und Heimatschutzorganisationen in das Verfahren einzubeziehen sind (Abs. 2).

Das Verfahren der Plananpassung (vgl. Art. 9 Abs. 2 RPG) entspricht grundsätzlich jenem beim erstmaligen Erlass des Richtplans.¹⁹⁵ Davon gibt

186 Vgl. BGE 143 II 276 E. 4.1; BGer 1C_536/2021 vom 7. November 2022 E. 3.1.

187 TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Vorbem. zu Art. 6-12 Rn. 16.

188 TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Vorbem. zu Art. 6-12 Rn. 16, Art. 8 Rn. 28.

189 BGE 146 I 36 E. 2.3 f.; TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 8 Rn. 28; ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BE II, Art. 103 Rn. 5.

190 WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Vorbem. zu Art. 8 Rn. 12.

191 WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 9 Rn. 26.

192 Rn. 62 f.

193 Rn. 64 ff.

194 Vgl. auch Art. 46 Abs. 1 BV. TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 10 Rn. 3.

195 TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 9 Rn. 51.

es zwei Abweichungen: Zunächst bilden nur die konkreten Anpassungen und die davon unmittelbar betroffenen Planteile Gegenstand des Plananpassungsverfahrens. Ausserdem sind bei geringfügigen Anpassungen Abstriche bei der Mitwirkung und der Zusammenarbeit erlaubt.¹⁹⁶ Die Kantone unterziehen die Richtpläne in der Regel alle zehn Jahre einer gesamthaften Überprüfung und überarbeiten diese nötigenfalls (Art. 9 Abs. 3 RPG). Daneben gibt es auch Richtplananpassungen, die sich unmittelbar aus dem RPG ergeben.¹⁹⁷ Die RPG-Revision 2012 und die damit verbundenen Neuerungen machten eine Neubearbeitung sämtlicher kantonaler Richtpläne notwendig.¹⁹⁸ Aufgrund der neu redigierten bzw. eingefügten Bestimmungen von Art. 8 und 8a RPG räumte die Übergangsbestimmung von Art. 38a Abs. 1 RPG den Kantonen eine Frist von fünf Jahren zur Anpassung ihrer Richtpläne ein. Flankierend dazu bestimmte Art. 38a Abs. 2 RPG, dass die Kantone bis zur Genehmigung dieser Richtplananpassung die Fläche der rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen insgesamt nicht vergrössern dürfen.¹⁹⁹ Dieser Prozess ist mittlerweile abgeschlossen, alle Kantone haben ihren Richtplan an die neuen bundesrechtlichen Vorgaben adaptiert.²⁰⁰

2. Genehmigungsverfahren auf Bundesebene

- 64 Der kantonale Richtplan bedarf der Genehmigung des Bundesrats (Art. 11 Abs. 1 RPG).²⁰¹ Durch das Genehmigungsverfahren²⁰² wird sichergestellt, dass der Richtplan seine «Planungs- und Abstimmungspflicht ausreichend erfüllt»²⁰³. Auf Seiten des Bundes zeichnet das ARE für das Prüfverfahren verantwortlich (Art. 10 Abs. 1 RPV). Das Ergebnis hält das ARE in einem Prüfungsbericht fest (vgl. Art. 10 Abs. 2 RPV). Erst durch die Genehmigung durch den Bundesrat wird der Richtplan für die Behörden des Bundes und der Nachbarkantone verbindlich (Art. 11 Abs. 2 RPG).²⁰⁴ Prüfgegenstand bildet

196 TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 9 Rn. 47.

197 HÄNNI, BPUR, S. 152.

198 HÄNNI, BPUR, S. 152.

199 Zu dieser Kompensationspflicht vgl. INGOLD-BERGER, Diss., Rn. 232 ff. HÄNNI, BPUR, S. 152. Vgl. zur Übergangsfrist auch STALDER, Übergangsfrist von Art. 38a RPG, S. 117 ff.

200 ARE, RPG 1: Umsetzung in den Kantonen.

201 HÄNNI, BPUR, S. 150; TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 11 Rn. 3.

202 Zu den Fristen vgl. Art. 10 Abs. 4 RPV und EB-RPV, S. 9 f.

203 TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 11 Rn. 5; vgl. auch WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 11 Rn. 1.

204 Insofern wirkt die Genehmigung für den Bund und die Nachbarkantone konstitutiv. Für den Kanton selbst ist die Genehmigung rein deklaratorisch. BGer 1C_528/2018, 1C_530/2018 vom 17. Oktober 2019 E. 3.3; TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 11 Rn. 4, 32 f.; WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Vorbem. zu Art. 6-12 Rn. 9 und Art. 11 Rn. 26 f.

der Mindestinhalt des Richtplans nach Art. 8-8b RPG, wobei der Planapparat in die Prüfung miteinzubeziehen ist.²⁰⁵ Damit ein Richtplan genehmigt werden kann, wird Folgendes vorausgesetzt:

Zunächst muss der Richtplan dem RPG entsprechen.²⁰⁶ Das RPG enthält 65 sowohl Vorschriften formeller Art für das Verfahren der Richtplanung und die Form des Ergebnisses als auch Vorgaben inhaltlicher Art an den kantonalen Richtplan. Beides wird im Genehmigungsverfahren geprüft.²⁰⁷ In formeller Hinsicht gilt es zu überprüfen, ob im Planungsverfahren die formellen bundesrechtlichen Mindestvorschriften wie insbesondere die verschiedenen Mitwirkungsrechte²⁰⁸ sowie die Anforderungen an die Form des Richtplans²⁰⁹ eingehalten wurden.²¹⁰ Aus materieller Perspektive ist sicherzustellen, dass die Grundlagen nach Art. 6 RPG korrekt erarbeitet wurden, dass der Richtplan den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung (vgl. Art. 1 und Art. 3 RPG) entspricht und dass die weiteren inhaltlichen Anforderungen an den kantonalen Richtplan gewahrt sind.²¹¹ Hinsichtlich der Anforderungen an den Richtplan im Bereich Siedlung und der übrigen mit der RPG-Revision ergangenen Neuerungen (vgl. Art. 8 und 8a RPG) wird sich der Bund bei der Überprüfung an die «Beurteilungskriterien Bund» gemäss E-LRP halten.²¹² Ob die Richtpläne den Anforderungen von Art. 8 und 8a RPG gerecht werden, stellt eine Rechtsfrage dar. Allerdings verfügt der Bund bei der Beurteilung dieser Rechtsfrage über einen beachtlichen Beurteilungsspielraum.²¹³

Zudem muss der Richtplan auch mit dem übrigen Bundesrecht konform 66 sein.²¹⁴ Zwar ist diese Anforderung nicht explizit im Gesetz aufgeführt, «ver-

205 TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 11 Rn. 5; HÄNNI, BPUR, S. 151; ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BE II, Art. 103 Rn. 5.

206 Vgl. den Wortlaut von Art. 11 Abs. 1 RPG, wonach «Der Bundesrat [...] die Richtpläne und ihre Anpassungen [genehmigt], wenn sie diesem Gesetz entsprechen [...]»

207 Vgl. HÄNNI, BPUR, S. 150.

208 Dazu zählen mitunter die Information und Mitwirkung der Bevölkerung nach Art. 4 Abs. 1 und Abs. 2 RPG, die Zusammenarbeit zwischen den kantonalen Behörden und jenen des Bundes und der Nachbarkantone nach Art. 7 Abs. 1 RPG und die Mitwirkung von Gemeinden, anderen Trägern raumwirksamer Aufgaben sowie der beschwerdeberechtigten Umwelt-, Natur und Heimatschutzorganisationen nach Art. 10 Abs. 2 RPG. TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 11 Rn. 13.

209 Siehe oben Rn. 55 ff.

210 Vgl. HÄNNI, BPUR, S. 150; TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 11 Rn. 13 f.; WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 11 Rn. 7.

211 Zu den inhaltlichen Anforderungen an den kantonalen Richtplan siehe unten Rn. 76 ff. Vgl. HÄNNI, BPUR, S. 150 f.; WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 11 Rn. 8.

212 Vgl. AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 38a Rn. 19.

213 Vgl. AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 38a Rn. 18.

214 BGer C_528/2018, 1C_530/2018 vom 17. Oktober 2019 E. 3.3; WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 11 Rn. 10; TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 11 Rn. 10.

steht sich [jedoch] von selbst»²¹⁵. Hierfür wird die Standortbestimmung von Deponien oder andere Abfallanlagen im Richtplan als Beispiel erwähnt.²¹⁶ Schliesslich hat der Richtplan die raumwirksamen Aufgaben des Bundes und der Nachbarkantone sachgerecht zu berücksichtigen.²¹⁷

- 67 Gleich wie der erstmalige Erlass unterstehen auch Anpassungen des Richtplans der Genehmigungspflicht.²¹⁸ Vom bundesrätlichen Genehmigungsverfahren ausgenommen sind «unbestrittene Anpassungen» (Art. 11 Abs. 2 RPV).²¹⁹ Als unbestritten gelten Anpassungen, «wenn sie die gesetzlichen Anforderungen erfüllen und keine Einwände von verfahrensbeteiligten Bundesstellen oder Nachbarkantonen vorliegen»²²⁰. Solche Änderungen werden in einem vereinfachten Genehmigungsverfahren durch das UVEK genehmigt.²²¹ Dieses vereinfachte Verfahren findet jedoch keine Anwendung auf die gesamthafte Überarbeitung des Richtplans nach Art. 9 Abs. 3 RPG, auch wenn am Ende des Überarbeitungsprozesses nur unbestrittene Änderungen vorgenommen werden sollen.²²²

B. Neuerungen der RPG-Revision 2012

- 68 Als indirekter Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative konzipiert und geprägt durch die fortschreitende Zersiedlung, konzentriert sich die RPG-Revision 2012 insbesondere auf die bundesrechtlichen Vorgaben im Bereich Siedlung.²²³ Doch nicht nur das Raumplanungsgesetz erfuhr gewisse Änderungen, auch die dazugehörige Raumplanungsverordnung wurde auf den 1. Mai 2014 hin angepasst.²²⁴ Zusätzlich hat eine vom Bundesrat eingesetzte gemischte Arbeitsgruppe zwei weitere Umsetzungsinstrumente erarbeitet: zum einen die Ergänzung des Leitfadens für die kantonale Richtplanung (E-LRP), zum anderen die technischen Richtlinien Bauzonen (TRB).²²⁵ Die neuen Bestimmungen und Instrumente sollen dafür sorgen, dass die Siedlungsentwicklung

215 HÄNNI, BPUR, S. 150.

216 WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 11 Rn. 10.

217 Vgl. Art. 11 Abs. 1 RPG in fine.

218 WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 11 Rn. 4.

219 BGE 146 I 36 E. 2.4.

220 TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 11 Rn. 6.

221 TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 11 Rn. 6.

222 TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 11 Rn. 7; WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 11 Rn. 4.

223 Botsch. RPG 2012, S. 1066; MARTI, Richtplanung, S. 24, 29.

224 EB-RPV, S. 2.

225 MARTI, Richtplanung, S. 31f.

nach innen gelenkt und die weitere Zersiedlung der Landschaft durch Bestimmung der Lage und Grösse der Bauzonen verhindert wird.²²⁶ Dies geschieht unter anderem, indem überdimensionierte Bauzonen reduziert und örtlich falsch gelegene Bauzonen dorthin verschoben werden, wo ein Bedarf besteht.²²⁷ Aufgrund dieser Änderungen auf Bundesebene sahen sich teilweise auch die Kantone veranlasst, ihre gesetzlichen Regelungen zur Richtplanung in ihrem jeweiligen Planungs- und Baugesetz anzupassen. All diese Anpassungen münden schliesslich in der Überarbeitung der kantonalen Richtpläne.

I. Gesetzesebene

Im Sinne einer Mindestregelung gibt das Raumplanungsgesetz die Themen vor, zu denen sich der kantonale Richtplan zu äussern hat.²²⁸ Vorliegend von Bedeutung sind die beiden mit der Revision vorgenommenen Änderungen bzw. Ergänzungen zum Mindestinhalt der Richtpläne (Art. 8 RPG) und dem Richtplaninhalt im Bereich Siedlung (Art. 8a RPG).

II. Verordnungsebene

Aufgrund der Revision des RPG erfuhr auch die Raumplanungsverordnung diverse Änderungen. Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich auf die Neuerungen, die den Richtplan und die Richtplanung im Bereich Siedlung im Besonderen beschlagen. Art. 5 Abs. 1 RPV hält nunmehr fest, dass der Richtplan die anzustrebende räumliche Entwicklung aufzuzeigen hat.²²⁹ Ergänzend zu Art. 8a RPG zum Richtplaninhalt im Bereich Siedlung befasst sich der neu eingeführte Art. 5a RPV mit den Richtplanvorgaben zu den Bauzonen.²³⁰ Die beiden ersten Absätze der Bestimmung setzen sich mit den Wachstumsannahmen zur Ermittlung des Bauzonenbedarfs²³¹ auseinander. Art. 5a Abs. 3 RPV enthält sodann eine Aufzählung der Aufträge, die der Kanton in seinem Richtplan zu erteilen hat, damit eine korrekte Dimensionierung der Bauzonen sichergestellt werden kann.²³² Schliesslich verpflichtet Art. 5 Abs. 4 RPV jene

226 E-LRP, S. 2.

227 EB-RPV, S. 3. Zur Reduktion der Bauzonen bzw. der örtlichen Neuordnung vgl. Rn. 252 ff.

228 Vgl. auch zum Verhältnis Richtplan und Gesetz KISSLING, Richtplanung, S. 10.

229 MARTI, Richtplanung, S. 31.

230 Vgl. DUBEY, Dimension, S. 267; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPGI, Art. 15 Rn. 43.

231 Siehe dazu unten Rn. 104, 217 ff.

232 KISSLING, Richtplanung, S. 10; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPGI, Art. 15 Rn. 37 ff.

Kantone mit zu grossen Bauzonen dazu, Massnahmen zur Sicherung und Durchsetzung von Rückzonungen zu ergreifen.²³³ Darüber hinaus hält die RPV in Art. 9 Abs. 1 fest, dass die Kantone das ARE mindestens alle vier Jahre über den Stand und die Umsetzung der Richtplanung zu unterrichten haben. Art. 10 Abs. 4 RPV setzt neu Ordnungsfristen für die Prüfung und Genehmigung der Richtpläne fest und Art. 30a RPV befasst sich schliesslich mit der Gesamtgrösse der Bauzonen im Kanton.

III. Zusätzliche Instrumente

- 71 Um die Umsetzung der RPG-Revision 2012 zu beschleunigen und eine einheitliche Rechtsanwendung zu gewährleisten, wurden zwei Richtlinien bzw. Leitfäden erlassen. Zum einen verabschiedete das ARE gestützt auf Art. 8 RPV die Ergänzung des Leitfadens für die kantonale Richtplanung (nachfolgend Ziff. 1)²³⁴, zum anderen erliessen die Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz und das UVEK gestützt auf die Bestimmung von Art. 15 Abs. 5 RPG die technischen Richtlinien Bauzonen (nachfolgend Ziff. 2)²³⁵. Bei beiden Instrumenten handelt es sich um blossе Richtlinien, die als «Prüfungsraster für die bundesrätliche Genehmigung»²³⁶ der Richtpläne zu verstehen sind. Somit sollte es den Kantonen in begründeten Fällen auch möglich sein, davon abzuweichen.²³⁷

1. Ergänzung des Leitfadens für die kantonale Richtplanung (E-LRP)

- 72 Die Ergänzung des Leitfadens für die kantonale Richtplanung präzisiert die neuen bundesrechtlichen Anforderungen an die kantonalen Richtpläne.²³⁸ Inhaltlich verfolgt die Ergänzung zwei Stossrichtungen: Zunächst konkretisiert der Leitfaden die vom Bund erwarteten Mindestinhalte der kantonalen Richtpläne. Diese Konkretisierungen stellen sodann die Kriterien für die Überprüfung der kantonalen Richtpläne²³⁹ durch den Bund dar.²⁴⁰ Wie sich aus dem Dokumenttitel ergibt, handelt es sich um eine Ergänzung des bestehenden

233 MARTI, Richtplanung, S. 31; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 43; vgl. ferner ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BE II, Art. 103 Rn. 1a.

234 Siehe Rn. 72.

235 Siehe Rn. 73. EB-RPV, S. 2.

236 MARTI, Richtplanung, S. 32.

237 MARTI, Richtplanung, S. 32.

238 E-LRP, S. 3.

239 Vgl. Art. 11 Abs. 1 RPG.

240 E-LRP, S. 3; DUBEY, Dimension, S. 268; vgl. hierzu ARE, Prüfungsbericht Richtplan LU, Teilrevision 2015, S. 6.

Leitfadens aus dem Jahr 1997²⁴¹, der grundsätzlich seine Gültigkeit behält.²⁴² Die Grundlage sowohl für den Leitfaden von 1997 als auch für dessen Ergänzung bildet Art. 8 RPV. Demnach erlässt das ARE nach Anhörung der Kantone und der Bundesstellen technische Richtlinien für die Erstellung der Richtpläne.

2. Technische Richtlinien Bauzonen (TRB)

Für die Berechnung des Baulandbedarfs als zentrales Kriterium für die Planung des Siedlungsgebiets und namentlich für die Zuweisung von Land zu den Bauzonen standen den Kantonen in der Vergangenheit verschiedene Methoden zur Verfügung. Dies führte schliesslich zu grossen Unterschieden zwischen den Kantonen bei der Dimensionierung der Bauzonen.²⁴³ Diese Problematik möchte die RPG-Revision 2012 dadurch angehen, dass der Bund und die Kantone für die Zuweisung von Land zu den Bauzonen und für die Berechnung des Bedarfs an Bauzonen gemeinsam technische Richtlinien erarbeiten (vgl. Art. 15 Abs. 5 RPG). Nachdem der Entwurf für ein Raumentwicklungsgesetz die Kompetenz für die Berechnung des Baulandbedarfs dem Bundesrat zuordnen wollte und dies zu Kritik führte, entschied man sich für eine gemeinsame Verantwortung von Bund und Kantonen.²⁴⁴ Dem Auftrag von Art. 15 Abs. 5 RPG ist man im März 2014 nachgekommen. Die Schweizerische Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz hat gemeinsam mit dem UVEK die technischen Richtlinien Bauzonen erlassen.²⁴⁵ Für weitere Einzelheiten zu den TRB wird auf die entsprechenden Ausführungen in § 8 zur Dimensionierung der Bauzonen verwiesen.²⁴⁶

C. Gesetzliche Anforderungen an den kantonalen Richtplan

Die Bestimmungen von Art. 8 und Art. 8a RPG befassen sich mit dem kantonalen Richtplan und richten sich an die Kantone, die für dessen Erlass verantwortlich zeichnen.²⁴⁷ Diverse Kantone verfügen über ein Planungssystem, das

241 Dem E-LRP (S. 3) ist zu entnehmen, dass eine gesamthafte Überarbeitung des Leitfadens für die kantonale Richtplanung beabsichtigt ist, sobald die zweite Etappe der Teilrevision des RPG beschlossen ist.

242 E-LRP, S. 3.

243 Botsch. RPG 2012, S. 1074.

244 Botsch. RPG 2012, S. 1074.

245 TRB, S. 1; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 119.

246 Rn. 163 ff.

247 Vgl. E-LRP, S. 3. GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 58. Je nach Kanton ist für den Erlass des Richtplans die Exekutive (z.B. Kt. BE) oder auf Antrag der Exekutive

jedoch nicht nur den vom Bundesrecht zwingend vorgeschriebenen kantonalen Richtplan, sondern auch regionale und kommunale Richtpläne kennt.²⁴⁸ Diesen kantonalrechtlichen Planungsinstrumenten kommt eine äusserst wichtige Rolle bei der Umsetzung des kantonalen Richtplans auf regionaler Ebene zu.²⁴⁹ Allerdings darf dieser Umstand nicht darüber hinwegtäuschen, dass die bundesrechtlichen Vorgaben inhaltlicher Art grundsätzlich vom kantonalen Richtplan selbst zu erfüllen sind. Die vom kantonalen Richtplan zu erfüllenden Aufgaben dürfen damit grundsätzlich nicht an die regionalen oder kommunalen Richtpläne delegiert werden.²⁵⁰ Einzig eine gezielte Delegation ausgewählter Umsetzungsaufgaben an die regionalen Richtpläne ist unter einschränkenden Voraussetzungen möglich.²⁵¹ Ausgeschlossen ist jedoch die Delegation der kantonalen Raumentwicklungsstrategie²⁵², der Festlegung des kantonalen Siedlungsgebiets²⁵³ sowie der übergeordneten kantonalen Vorgaben zur Sicherstellung der Bauzonendimensionierung^{254, 255}. Dies ist insofern schlüssig, als die Erfüllung dieser Aufgaben einer überregionalen Gesamtschau bedarf und der Richtplaninhalt im Bereich Siedlung einen Schlüsselpunkt zur Umsetzung der Siedlungsentwicklung nach innen darstellt.

75 Die Mindestanforderungen an den kantonalen Richtplan finden sich in Art. 8 und 8a RPG und in Art. 5 f. RPV. Nachfolgend werden zunächst die gesetzlichen Anforderungen an den Richtplan im Allgemeinen (Ziff. I) sowie sodann an den Richtplaninhalt im Bereich Siedlung (Ziff. II) beleuchtet.

die Legislative (z.B. Kt. LU) oder die Legislative allein (z.B. Kt. ZH) zuständig. Vgl. für eine Übersicht TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 10 Rn. 13 und HÄNNI, BPUR, S. 149 f.

248 Dies ist rechtlich zulässig, vgl. BGE 143 II 276 E. 4.1. HÄNNI, BPUR, S. 141. Zu den regionalen und kommunalen Richtplänen vgl. auch DUSSY, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 7.69 ff. Der Kanton BE regelt bspw. die kommunalen Richtpläne in Art. 68 Abs. 2 BauG/BE und die regionalen Richtpläne in Art. 97a Abs. 2 und Art. 98 Abs. 3 BauG/BE, im Kanton LU erlassen die regionalen Entwicklungsträger regionale Teilrichtpläne gestützt auf § 8 PBG/LU und die Gemeinden stützen ihre kommunalen Richtpläne auf § 9 PB/LU.

249 E-LRP, S. 6.

250 E-LRP, S. 7.

251 Für die Voraussetzungen einer Delegation siehe E-LRP, S. 7.

252 Rn. 77 f.

253 Rn. 84 ff.

254 Rn. 101 ff.

255 E-LRP, S. 7.

I. Mindestinhalt der Richtpläne

Trotz der legislatorischen Überarbeitung der Richtplanung und des Richtplans ist und bleibt Art. 8 RPG die Grundnorm zum Inhalt des kantonalen Richtplans.²⁵⁶ 76

Art. 8 RPG *Mindestinhalt der Richtpläne*

¹ Jeder Kanton erstellt einen Richtplan, worin er mindestens festlegt:

- a. wie der Kanton sich räumlich entwickeln soll;
- b. wie die raumwirksamen Tätigkeiten im Hinblick auf die anzustrebende Entwicklung aufeinander abgestimmt werden;
- c. in welcher zeitlichen Folge und mit welchen Mitteln vorgesehen ist, die Aufgaben zu erfüllen.

² Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt bedürfen einer Grundlage im Richtplan.

1. Kantonale Raumentwicklungsstrategie

Gemäss Art. 8 Abs. 1 lit. a RPG haben die Kantone neu im Richtplan selbst und nicht mehr in den Grundlagen dazu aufzuzeigen, wie sich der Kanton räumlich entwickeln soll.²⁵⁷ Aufgenommen wird die zukünftige räumliche Entwicklung auch von Art. 5 Abs. 1 RPV.²⁵⁸ Die kantonale Raumentwicklungsstrategie bildet nunmehr Bestandteil des Richtplans.²⁵⁹ Für gewisse Kantone ist dies kein Novum, haben sie doch bereits in den Jahren vor Erlass des RPG-Revision 2012 solche strategischen Aussagen in ihren Richtplan aufgenommen.²⁶⁰ Die E-LRP²⁶¹ bezeichnet die entsprechenden Festlegungen als «kantonale Raumentwicklungsstrategie». Den Kantonen steht es jedoch frei, einen anderen Titel dafür zu wählen.²⁶² Dies ändert jedoch nichts an der Tatsache, dass die Raumentwicklungsstrategie zwingender Teil des behördenverbindlichen 77

256 Vgl. TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 8 Rn. 4.

257 Die analoge Formulierung bei den Grundlagen in Art. 6 RPG ist damit weggefallen, E-LRP, S. 4; MARTI, Richtplanung, S. 32.

258 E-LRP, S. 8.

259 Botsch. RPG 2012, S. 1067.

260 GATTI, Siedlungsentwicklung, S. 21 f.; MARTI, Richtplanung, S. 32; vgl. auch MAHAIM, Siedlungsentwicklung, S. 2.

261 Vgl. Rn. 72 f.

262 E-LRP, S. 4. Davon hat u.a. der Kt. Zürich Gebrauch gemacht, der hierfür den Namen «Raumordnungskonzept» verwendet, vgl. Rn. 142 ff. sowie GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 36; MARTI, Richtplanung, S. 32.

Richtplans bildet. Damit ist auch gesagt, dass die Raumentwicklungsstrategie – gleich wie der eigentliche Richtplan – vom Bund zu prüfen und zu genehmigen ist.²⁶³

- 78 Die kantonale Raumentwicklungsstrategie verlangt eine «Gesamtschau» über die räumliche Entwicklung des Kantons, unter Berücksichtigung einer haushälterischen Bodennutzung und nachhaltigen Raumstruktur.²⁶⁴ Zudem muss der Kanton die zu erwartende Bevölkerungs- und Arbeitsplatzentwicklung festlegen sowie Aussagen über die räumliche Verteilung der zu erwartenden Entwicklung und deren räumliche Auswirkungen treffen.²⁶⁵ Damit bildet die kantonale Raumentwicklungsstrategie den Rahmen für die Abstimmung der verschiedenen raumrelevanten Tätigkeiten und Sektoralpolitiken. Gleichzeitig wird dadurch auch die kantonsübergreifende Koordination auf konzeptionell-strategischer Ebene sichergestellt.²⁶⁶

2. Richtplanvorbehalt für Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt

- 79 Vorgaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt bedürfen einer Grundlage im Richtplan (Art. 8 Abs. 2 RPG).²⁶⁷ Als Indizien für gewichtige Auswirkungen im Sinne von Art. 8 Abs. 2 RPG zählt die E-LRP «grosse Flächenbeanspruchung, Konflikte zwischen verschiedenen Interessen an der Nutzung des Bodens, ein[en] bedeutende[n] Einfluss auf die Nutzungs- und Versorgungsstrukturen des Kantons, die Erzeugung grosser Verkehrsströme, die Verursachung hoher Kulturlandverluste sowie hohe[] Umwelt-, Natur- und Landschaftsbelastungen»²⁶⁸ auf. Kennzeichnend für solche Vorhaben ist, dass sie einen hohen Koordinationsbedarf aufweisen.²⁶⁹ So bedürfen beispielsweise Entwicklungsschwerpunkte «Arbeiten und Wohnen» sowie ein

263 E-LRP, S. 4, 8.

264 Botsch. RPG 2012, S. 1067; E-LRP, S. 8; MARTI, Richtplanung, S. 32 f.

265 E-LRP, S. 8.

266 Die E-LRP (S. 8 ff.) listet die konkreten Mindestinhalte der kantonalen Raumentwicklungsstrategie sowie die Beurteilungskriterien des Bundes für deren Überprüfung im Detail auf. Die Kantone müssen sich beispielsweise hinsichtlich der Entwicklungsziele bezüglich Siedlung, Verkehr, Kulturland, Natur und Landschaft sowie Energie untereinander abstimmen.

267 Vgl. BGE 146 I 36 E. 2.3; BGE 140 II 262 E. 2.3.2; BGE 137 II 254 E. 3.2 f.; BGer 1C_471/2021 vom 10. Oktober 2022 E. 3.6.1. Vgl. ferner TSCHANNEN, Richtplan und Ansiedlung grosser raumwirksamer Vorhaben, S. 41 ff.

268 Vgl. die indikative Liste der Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt in der E-LRP, S. 32 f. E-LRP, S. 29; Botsch. RPG 2012, S. 1068. Vgl. ferner BGE 147 II 164 E. 3.1; MARTI, Richtplanung, S. 41 f.

269 E-LRP, S. 29.

neu zu erstellendes Eisenbahndepot aufgrund ihrer gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt einer Grundlage im kantonalen Richtplan.²⁷⁰ Die Grenze wird mit Blick auf den planerischen Stufenbau höher angesetzt als bei der Planungspflicht, also bei der Schwelle, ab der ein Vorhaben einer Grundlage in der Nutzungsplanung bedarf und nicht mehr allein im Baubewilligungsverfahren beurteilt werden kann.²⁷¹

Das Bundesgericht führt zu Richtplanfestlegungen Folgendes aus: «Bei der Beurteilung der Notwendigkeit einer richtplanerischen Festsetzung ist die räumliche Wesentlichkeit des Vorhabens wegleitend. Entscheidend ist, ob angesichts der weitreichenden Auswirkungen eines Vorhabens eine vorgängige umfassende Interessenabwägung notwendig erscheint, die nur durch den Prozess der Richtplanung garantiert werden kann [...].»²⁷² Für Vorhaben mit entsprechenden Auswirkungen auf Raum und Umwelt reicht es nicht, wenn sie lediglich in der Nutzungsplanung planerisch erfasst werden.²⁷³ Eine genügende Grundlage im Richtplan setzt voraus, dass der Richtplan entweder zu den Vorhaben direkt, d.h. mit räumlicher Festlegung, oder indirekt mittels Kriterien «räumlich konkrete Aussagen macht».²⁷⁴ Dabei unterscheiden sich die Anforderungen an deren Bestimmtheit je nach Art des Vorhabens.²⁷⁵ Die Aufnahme solcher Vorhaben im Richtplan²⁷⁶ stellt sicher, dass sie mit den übrigen Anliegen und Nutzungsinteressen sowohl innerhalb des Kantons als auch kantonsübergreifend sowie unter Umständen auch mit dem Bund koordiniert sind.²⁷⁷ Der Richtplanvorbehalt nach Art. 8 Abs. 2 RPG soll insbesondere eine optimale Koordination zwischen Raumplanung und Umweltschutz bezwecken.²⁷⁸ Erforderlich ist eine stufengerechte Interessenabwägung, die mitunter die Wahl eines geeigneten Standorts inklusive der Evaluation von Alternativstandorten sowie eine grobe Machbarkeitsbeurteilung beinhaltet.²⁷⁹ Die Festlegung von Standorten oder Gebieten muss dabei mit den

270 BGE 146 I 36 E. 4.2; E-LRP, S. 32.

271 Botsch. RPG 2012, S. 1068.

272 BGer 1C_139/2017 vom 6. Februar 2018 E. 4.6.1. Vgl. auch die dortige Übersicht über die bisherige Rechtsprechung des Bundesgerichts.

273 E-LRP, S. 29.

274 E-LRP, S. 29.

275 E-LRP, S. 29.

276 Die Festlegung der Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen inklusive der entsprechenden Gebiete erfolgt im Richtplantext und – wo angezeigt – auch in der Richtplan-karte (E-LRP, S. 29).

277 E-LRP, S. 29.

278 Botsch. RPG 2012, S. 1069.

279 Vgl. BGE 146 I 36 E. 4.2; BGE 137 II 254 E. 3.2; E-LRP, S. 29.

anderen Richtplaninhalten abgestimmt sein und in Einklang mit der kantonalen Raumentwicklungsstrategie stehen.²⁸⁰

II. Anforderungen an den Richtplan im Bereich Siedlung

- 81 Die mit der RPG-Revision 2012 neu eingefügte Bestimmung von Art. 8a Abs. 1 RPG formuliert und konkretisiert die Anforderungen an die Richtplaninhalte im Bereich Siedlung im Sinne eines bundesrechtlichen Mindestinhalts:²⁸¹

Art. 8a RPG *Richtplaninhalt im Bereich Siedlung*

¹ Der Richtplan legt im Bereich Siedlung insbesondere fest:

- a. wie gross die Siedlungsfläche insgesamt sein soll, wie sie im Kanton verteilt sein soll und wie ihre Erweiterung regional abgestimmt wird;
- b. wie Siedlung und Verkehr aufeinander abgestimmt und eine rationelle sowie flächensparende Erschliessung sichergestellt werden;
- c. wie eine hochwertige Siedlungsentwicklung nach innen bewirkt wird.
- d. wie sichergestellt wird, dass die Bauzonen den Anforderungen von Artikel 15 entsprechen; und
- e. wie die Siedlungserneuerung gestärkt wird.

(...)

- 82 Es handelt sich dabei um eine der wesentlichen mit dieser Revision eingeführten Änderungen.²⁸² Aufgrund der Gesetzesrevision stieg die Bedeutung der kantonalen Richtpläne hinsichtlich der Steuerung der Siedlungsentwicklung sowie der Dimensionierung der Bauzonen.²⁸³ Betreffend die Siedlungsentwicklung hat sich der kantonale Richtplan zur Grösse des Siedlungsgebiets²⁸⁴, dessen Verteilung und Erweiterung (Art. 8a Abs. 1 lit. a RPG), zur Abstimmung von Siedlung und Verkehr (lit. b), zur Siedlungsentwicklung nach innen (lit. c) sowie zur Siedlungserneuerung (lit. e) zu äussern. Bei der Dimensionierung der Bauzonen hat der kantonale Richtplan aufzuzeigen, wie sichergestellt wird, dass die Bauzonen den Anforderungen von Art. 15 RPG entsprechen (lit. d). Die Regelungen bezwecken, das Siedlungsgebiet in Einklang mit den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung²⁸⁵ knapp zu halten. Dies stärkt

280 E-LRP, S. 29.

281 Wobei die Aufzählung der «Pflichtthemen» nicht abschliessend ist, was sich aus der Verwendung des Wortes «insbesondere» ergibt, vgl. TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 8a Rn. 4; Botsch. RPG 2012, S. 1069; HÄNNI, BPUR, S. 139.

282 GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 38.

283 E-LRP, S. 2, vgl. auch AEMISEGGER/KISLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 21.

284 Siedlungsfläche und Siedlungsgebiet können dabei als Synonym verwendet werden, vgl. Rn. 84.

285 Vgl. Art. 1 und Art. 3 RPG.

das Instrumentarium zur Verwirklichung der beiden raumplanungsrechtlichen Grundsätze der Trennung von Siedlungs- und Nichtsiedlungsgebiet sowie der haushälterischen Bodennutzung.²⁸⁶ Nachfolgend wird im Einzelnen auf die verschiedenen Anforderungen an den kantonalen Richtplan im Bereich Siedlung eingegangen, wobei die hochwertige Siedlungsentwicklung (Art. 8a Abs. 1 lit. d RPG) und die Siedlungserneuerung (Art. 8a Abs. 1 lit. e RPG) aufgrund ihres engen sachlichen Zusammenhangs gemeinsam betrachtet werden.

Die inhaltlichen Vorgaben zum Richtplan im Bereich Siedlung haben zur Folge, dass der Ermessensspielraum der für die Nutzungsplanung zuständigen Behörden²⁸⁷ eingeschränkt wird.²⁸⁸ Doch die zu regelnden Aspekte im Richtplan im Bereich Siedlung zeitigen nicht nur Auswirkungen «nach unten», sondern auch «nach oben»: Aufgrund der gesetzlich festgehaltenen Vorgaben inhaltlicher Art ist es dem Bund bei der Überprüfung des Richtplans möglich, die von den Kantonen im Richtplan festgehaltenen Massnahmen zu würdigen. Genügen die vom Richtplan erfassten Massnahmen nicht den inhaltlichen Vorgaben des Raumplanungsgesetzes, steht es dem Bund frei, Anpassungen zu verlangen.²⁸⁹

1. Festlegung der Siedlungsfläche

In Art. 8a Abs. 1 lit. a RPG ist von der Grösse der «Siedlungsfläche» die Rede. Damit greift das Gesetz auf einen Begriff zurück, der bis anhin im Raumplanungsgesetz keine Verwendung fand.²⁹⁰ Die Ergänzung des Leitfadens Richtplanung spricht dann allerdings von der «Festlegung des Siedlungsgebiets».²⁹¹ Die beiden Begriffspaare stiften zwar Verwirrung, können nach einheitlicher Auffassung jedoch als Synonyme betrachtet werden.²⁹² Die Siedlungsfläche ist im Vergleich zur Bauzone ein weiter gefasster Begriff. Dieser umfasst nicht nur die bestehenden Bauzonen, sondern auch Gebiete, die während der Geltung des Richtplans als Bauzone ausgeschieden werden können.²⁹³ Die Siedlungsflächen sind infolgedessen in aller Regel grösser als die ausgeschiedenen

286 Vgl. HÄNNI, BPUR, S. 140.

287 Dies dürften in den allermeisten Fällen die Gemeinden sein. Einzig im Kt. Genf ist der Kanton – zusätzlich zur Richtplanung – auch für die Nutzungsplanung verantwortlich.

288 MAHAIM, Siedlungsentwicklung, S. 13.

289 KISSLING, Richtplanung, S. 9.

290 MAHAIM, Siedlungsentwicklung, S. 13.

291 Worauf AEMISEGGER/KISSLING zu Recht hinweisen (in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 24). E-LRP, S. 18.

292 E-LRP, S. 18; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 24; MARTI, Richtplanung, S. 34; MAHAIM, Siedlungsentwicklung, S. 13 f.; TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 8a Rn. 6.

293 TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 8a Rn. 6.

Bauzonen²⁹⁴ und insbesondere grösser als das bisher überbaute Gebiet, da davon auch jene Gebiete erfasst sind, die für die zukünftige Siedlungsentwicklung vorgesehen sind.²⁹⁵ Nebst den bestehenden Bauzonen kann es auch Gebiete umfassen, die für die zukünftige Siedlungsentwicklung vorgesehen sind.

- 85 Der Richtplan hat im Bereich Siedlung festzulegen, wie gross die Siedlungsfläche insgesamt sein soll, wie sie im jeweiligen Kanton verteilt sein soll und wie ihre Erweiterung regional abgestimmt wird (Art. 8a Abs. 1 lit. a RPG).²⁹⁶ Die kantonale Richtpläne bilden damit einen langfristigen konzeptionellen und räumlichen Rahmen für die Festlegung der Bauzonen durch die Gemeinden.²⁹⁷ Dadurch wird deren Handlungsspielraum hinsichtlich Siedlungsentwicklung und Entwicklungspotenzial eingeschränkt.²⁹⁸ Die Bestimmung zwingt die Gemeinden, die Siedlungsentwicklung auf Ebene der Nutzungsplanung quantitativ zu begrenzen.²⁹⁹

a) Grösse des Siedlungsgebiets

- 86 Seit der RPG-Revision 2012 haben die Kantone die Gesamtgrösse des Siedlungsgebiets im Richtplan auszuweisen. Diese Verpflichtung ist ein Novum der RPG-Revision 2012. Das RPG enthielt bis zur Revision einzig Anordnungen zur Dimensionierung der Bauzonen im Rahmen der Nutzungsplanung.³⁰⁰ Die Neuerung ist insofern von grosser Bedeutung, als das im Richtplan festgelegte Siedlungsgebiet³⁰¹ die Grenzen setzt für die Festlegung der Bauzonen durch die Nutzungsplanung.³⁰² Dies bedeutet jedoch nicht, dass das ausgewiesene Siedlungsgebiet durch die Nutzungsplanung direkt übernommen werden kann. An den Anforderungen für die spätere Ausscheidung von Bauzonen ändert die Festlegung des Siedlungsgebiets auf Richtplanebene nichts: Auch innerhalb des ausgeschiedenen Siedlungsgebiets sind die ebenfalls

294 Eine Ausnahme besteht für den Fall, dass der Kanton allgemein über zu grosse Bauzonen verfügt. Dies hat zur Folge, dass der Kanton die Siedlungsflächen zu reduzieren hat. MAHAIM, Siedlungsentwicklung, S. 14.

295 MAHAIM, Siedlungsentwicklung, S. 14; E-LRP, S. 18.

296 Vgl. EB-RPV; S. 9; Art. 8a Abs. 1 lit. a RPG, AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 23.

297 Botsch. RPG 2012, S. S. 1070; E-LRP, S. 18 ff.

298 MAHAIM, Siedlungsentwicklung, S. 13.

299 Vgl. Botsch. RPG 2012, S. 1070; MAHAIM, Siedlungsentwicklung, S. 13; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 23.

300 Vgl. damals wie heute Art. 15 RPG; MARTI, Richtplanung, S. 35.

301 Davon erfasst sind nicht nur jene Gebiete, die als Bauzone ausgeschieden sind, sondern auch solche, die noch der Bauzone zugewiesen werden können. Dies führt dazu, dass die Siedlungsflächen in der Regel grösser bemessen sind als die Bauzonen, vgl. Rn. 196.

302 E-LRP, S. 18; GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 39.

durch die Revision konkretisierten Kriterien von Art. 15 RPG für Einzonungen einschlägig.³⁰³

Konkrete Vorgaben zur Grösse des Siedlungsgebiets enthalten auch die neuen bundesrechtlichen Bestimmungen nicht.³⁰⁴ Aufgrund dieses Umstandes lässt sich auch erklären, dass im Richtplan nicht das gesamte Siedlungsgebiet flächenmässig zu ermitteln und auszuweisen ist.³⁰⁵ Immerhin muss die Siedlungsfläche in dem Sinne quantifizierbar sein, als der Richtplan Angaben enthalten muss, um eine Berechnung zu ermöglichen.³⁰⁶ In den Worten des E-LRP ist das Siedlungsgebiet im kantonalen Richtplan «nach einem planerisch-konzeptionellen Ansatz» festzulegen und folglich nicht rechnerisch zu ermitteln oder auszuweisen.³⁰⁷ Eine gewisse Ungenauigkeit ist dabei auch dem Umstand geschuldet, dass auf Richtplanebene keine parzellenscharfe Abgrenzung des Baugebiets vorzunehmen ist.³⁰⁸

b) Methoden zur Festlegung des Siedlungsgebiets

Für die Festlegung des Siedlungsgebiets sieht die E-LRP drei mit dem Bundesrecht vereinbare Varianten zur Quantifizierung des Siedlungsgebietes (A, B, C) vor.³⁰⁹ Die Kantone können die drei verschiedenen Methoden auch miteinander kombinieren.³¹⁰

aa) Variante A: Vornutzungsplan

In der Variante A wird das Siedlungsgebiet als abschliessend umgrenzter Perimeter in der Richtplankarte dargestellt.³¹¹ Nebst dem bestehenden Siedlungsgebiet sind auch Siedlungserweiterungen und – sofern gesetzlich geboten – Rückzonungen in der Karte auszuscheiden.³¹² Damit enthält diese Variante die präzisesten Vorgaben für die Siedlungsentwicklung, womit auch eine starke Einschränkung des planerischen Ermessen bei der nachfolgenden

303 Zu den Voraussetzungen für Neueinzonungen vgl. § 10 (Rn. 504 ff.). MARTI, Richtplanung, S. 35.

304 MARTI, Richtplanung, S. 35.

305 E-LRP, S. 19; MARTI, Richtplanung, S. 35 Fn. 41.

306 MAHAİM, Siedlungsentwicklung, S. 14.

307 E-LRP, S. 19.

308 MAHAİM, Siedlungsentwicklung, S. 14.

309 MAHAİM, Siedlungsentwicklung, S. 14.

310 E-LRP, S. 19. Eine Kombination zwischen den Varianten B und Chat der Kt. Bern gewählt, vgl. Rn. 135. Der Kt. Genf wiederum kombiniert die Varianten A und B, vgl. Rn. 126 ff.

311 E-LRP, S. 19 f.; MAHAİM, Siedlungsentwicklung, S. 15 f. Für diese Variante hat sich der Kt. Zürich entschieden, vgl. Rn. 145.

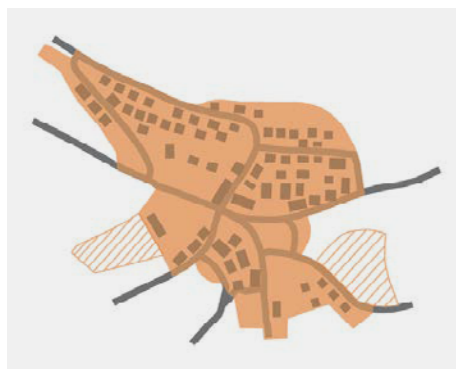
312 TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 8a Rn. 10.

Nutzungsplanung einhergeht.³¹³ Aufgrund der abschliessenden Festlegung im Richtplanverfahren wird nämlich das nachfolgende Verfahren der Nutzungsplanung hinsichtlich Eignung bei der Ausscheidung von Bauzonen entlastet³¹⁴ – bzw. es wird der planerische Gestaltungsspielraum der mit der Nutzungsplanung betrauten Behörde (i.d.R. die Gemeinden) eingeschränkt.³¹⁵ Von der in der Richtplankarte festgesetzten Siedlungsgebiet kann unter gewissen Voraussetzungen in einem späteren Zeitpunkt abgewichen werden.³¹⁶



Auszug aus dem Richtplan des Kantons Aargau.

Orange das Siedlungsgebiet, rot schraffiert die Anweisung zur Auszonung.³¹⁷



Siedlungsgebiet:

Orange Bauzone

Hatched orange Siedlungserweiterungsgebiet

Auszug E-LRP.³¹⁸

³¹³ MARTI, Richtplanung, S. 36.

³¹⁴ E-LRP, S. 19; vgl. ferner VGer SG, Urteil B 2015/36 vom 28. März 2017 E. 6.

³¹⁵ TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 8a Rn. 10; MARTI, Richtplanung, S. 36.

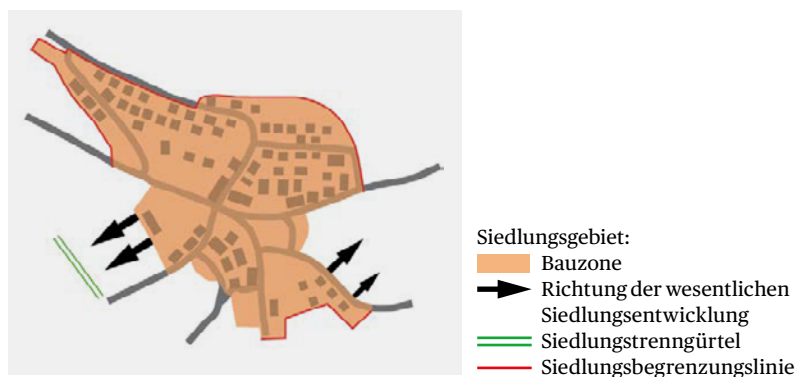
³¹⁶ Zu einem späteren Zeitpunkt kann das Siedlungsgebiet anders angeordnet werden. Auch ist ein Abtausch unter Umständen möglich, wobei die Gesamtfläche des Siedlungsgebiets dadurch nicht vergrössert werden darf, siehe E-LRP, S. 19.

³¹⁷ Richtplan AG, S. 1.2 S. 7.

³¹⁸ E-LRP, S. 19.

bb) Variante B: Siedlungsentwicklung vorzeichnen

Die Variante B besteht aus der Abbildung der bestehenden Bauzonen verbunden mit einer symbolischen Darstellung der wesentlichen Siedlungsentwicklung.³¹⁹ Sie kann folglich als Zwischenvariante der beiden anderen zur Verfügung stehenden Optionen angesehen werden.³²⁰ Aufgrund der im Vergleich zur Variante A nur schematisch dargestellten Siedlungsentwicklung, die häufig anhand von Pfeilen erfolgt, ist die gleichzeitige Verwendung von Siedlungsbegrenzungslinien und/oder Siedlungstrenngürteln³²¹ in der Richtplankarte unabdingbar. Ebenfalls muss der Text klare Vorgaben zur Ausgestaltung der Siedlungsentwicklung enthalten.³²²



Auszug E-LRP.³²³

cc) Variante C: Numerischer Ansatz

Die Variante C verzichtet auf eine Darstellung des Siedlungsgebiets in der Richtplankarte und umschreibt das konkrete Siedlungsgebiet für den ganzen Kanton quantitativ im Richtplankontext.³²⁴ Dabei ist nach der Erfassung der

³¹⁹ E-LRP, S. 19; MAHAIM, Siedlungsentwicklung, S. 16 f.

³²⁰ MARTI, Richtplanung, S. 36.

³²¹ Vgl. MAHAIM, Siedlungsentwicklung, S. 11. Der Zweck der beiden Instrumente besteht darin, Erweiterungen des Baugebietes räumlich einzuschränken. MAHAIM (a.a.O.) definiert die beiden Instrumente wie folgt: «Siedlungsbegrenzungslinien gebieten der Ausdehnung der Siedlungsgebiete Einhalt, wo dies aus Gründen des Landschafts- und Ortsbildschutzes oder zum Erhalt der Landwirtschaftsflächen notwendig ist oder wo die Siedlungsentwicklung generell eingedämmt werden muss. Siedlungstrenngürtel verhindern ein Zusammenwachsen von Siedlungsgebieten. Sie dienen der grossräumigen Gliederung der Landschaft und der Erhaltung typischer Siedlungsbilder.».

³²² E-LRP, S. 20; TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 8a Rn. 10.

³²³ E-LRP, S. 20.

³²⁴ Diese Variante wurde u.a. vom Kt. Luzern gewählt, vgl. Rn. 152. E-LRP, S. 19, 21; MAHAIM, Siedlungsentwicklung, S. 14; TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 8a Rn. 10.

aktuellen Bauzonen und der Festlegung des kantonalen Siedlungsgebiets in einem weiteren, zweiten Schritt die dadurch errechnete Siedlungsfläche auf die verschiedenen Raumtypen und Regionen aufzuteilen.³²⁵ Diese Variante belässt den Planungsbehörden hinsichtlich der räumlichen Festlegung der Bauzonen in der Nutzungsplanung den grössten Spielraum.³²⁶ Deshalb ist bei dieser Variante die überkommunale Abstimmung und Steuerung des Siedlungsgebiet von besonderer Bedeutung.³²⁷ Auch sollte der kantonale Richtplan trotz des numerischen Ansatzes dieser Variante wenigstens eine minimale kartografische Darstellung enthalten.³²⁸

c) Planungshorizont

- 92 Die Vorgaben zur Siedlungsfläche unterscheiden sich im Vergleich zu jenen zu den Bauzonen nicht nur in inhaltlicher, sondern auch in ihrer zeitlichen Dimension. Sie weisen nämlich einen unterschiedlichen Zeithorizont auf.³²⁹ Das ausgeschiedene Siedlungsgebiet hat sich an der zu erwartenden Entwicklung der nächsten 20–25 Jahre zu orientieren.³³⁰ Demgegenüber liegt der Dimensionierung der Bauzonen lediglich ein Zeithorizont von 15 Jahren zu Grunde.³³¹

- 93 Da das Siedlungsgebiet die unbebauten Bauzonen, die den Bedarf der nächsten 20 bis 25 Jahre übersteigen, nicht inkludieren sollte, trägt die Ausscheidung des Siedlungsgebietes indirekt ebenfalls dazu bei, bestimmte Fälle von überdimensionierten Bauzonen zu identifizieren.³³² Bauzonen, die in ihrer Grösse das Siedlungsgebiet übersteigen, überragen die gemäss Art. 15 Abs. 1 RPG zulässige Dimension an Bauzonenflächen, die auf den Bedarf der nächsten fünfzehn Jahre abstellt, bei Weitem und sind deshalb eindeutig als Fälle von Überdimensionierung zu qualifizieren.³³³ Entsprechen die ausgeschiedenen Bauzonen sodann ungefähr der Siedlungsfläche oder fallen diese

325 E-LRP, S. 21; MARTI, Richtplanung, S. 36.

326 Vgl. MARTI, Richtplanung, S. 36.

327 E-LRP, S. 21.

328 E-LRP, S. 21.

329 Vgl. HETTICH/MATHIS, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 1.11.

330 E-LRP, S. 18; GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 39; HÄNNI, BPUR, S. 129. Vgl. ausserdem für eine Übersicht der Lehrmeinungen AEMISEGGER/KISSLING, in: Prakomm RPGI, Art. 15 Fn. 51.

331 E-LRP, S. 4 und 18; HETTICH/MATHIS, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 1.11.

332 Vgl. E-LRP, S. 18 f.; WASER, Diss., Rn. 340.

333 Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn sich der Kanton für die Methode A für die Festlegung des Siedlungsgebiets entscheidet (siehe Rn. 89). Trotzdem sollten auch gewisse Schlussfolgerungen bei den anderen beiden Methoden zu ziehen sein. WASER, Diss., Rn. 340, 346, 381 ff.

nur geringfügig kleiner aus, lässt sich aufgrund des unterschiedlichen Planungshorizonts (15 Jahre für die Bauzonen bzw. 20 bis 25 Jahre für die Siedlungsfläche) ebenfalls eine Überdimensionierung der Bauzonen ausmachen.³³⁴

d) Verteilung des Siedlungsgebiets

Gemäss Art. 8a Abs. 1 lit. a RPG haben die Kantone nicht nur die Gesamtgrösse ihrer Siedlungsflächen festzulegen, sondern der Richtplan hat auch Auskunft darüber zu geben, wie die Siedlungsfläche im Kanton verteilt sein soll.³³⁵ Der Kanton hat hier klare Vorgaben an die Gemeinden zu machen, wo die Siedlungsentwicklung stattfinden soll.³³⁶ Währendem das Bundesrecht u.a. mit Art. 8a und Art. 15 RPG strenge Vorgaben zur Dimensionierung der Bauzonen enthält, verfügen die Kantone hinsichtlich der innerkantonalen Verteilung der Bauzonen über einen beachtlichen Spielraum.³³⁷ Hier kommt die kantonale Raumentwicklungsstrategie zum Zuge, die Prioritäten und Schwerpunkte der räumlichen Entwicklung zu bestimmen hat.³³⁸

e) Erweiterung des Siedlungsgebiets

Soweit der Richtplan Siedlungserweiterungen vorsieht, sind die Kantone gehalten, diese regional abzustimmen.³³⁹ Erweiterungen des Siedlungsgebiets sind über die Gemeindegrenzen hinweg zu planen, wobei den funktionalen Räumen³⁴⁰ in diesem Zusammenhang eine besondere Bedeutung zukommt. Wo Planungsregionen oder andere Trägerschaften wie regionale Richt- und Sachpläne, Regionalplanungsgruppen oder Regionalkonferenzen bestehen, sollen die Kantone darauf zurückgreifen.³⁴¹

334 WASER, Diss., Rn. 341.

335 Botsch. RPG 2012, S. 1049 ff.; MAHAİM, Siedlungsentwicklung, S. 17; MARTI, Richtplanung, S. 45 f.

336 AEMISEGGER/KISSELING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 33.

337 EB-RPV, S. 3; MAHAİM, Siedlungsentwicklung, S. 17.

338 Zur Raumentwicklungsstrategie vgl. Rn. 77 f. EB-RPV, S. 3.

339 Art. 8a Abs. 1 lit. a in fine; Botsch. RPG 2012, S. 1070.

340 Vgl. für eine Definition vgl. Kt. ZH, Regionen und funktionale Räume im Kanton Zürich: «Funktionale Räume umfassen eine oder mehrere Gemeinden, die wirtschaftlich, gesellschaftlich oder ökologisch eng miteinander verflochten sind und sich gegenseitig ergänzen. [Sie] werden als Gefässe verstanden, welche die Zusammenarbeit zwischen den Gemeinden stärken sollen. Dies kann in zwei Formen erfolgen: Durch einen Ausbau der interkommunalen Zusammenarbeit oder mit Gemeindefusionen. Die funktionalen Räume sind nicht als neue, zusätzliche Staatsebene gedacht, sondern stellen einen Vorschlag zur räumlichen Strukturierung der interkommunalen Zusammenarbeit dar. Jede Gemeinde entscheidet innerhalb eines funktionalen Raums selbständig, welche Aufgaben sie zusammen mit anderen Gemeinden erbringen will.

341 Botsch. RPG 2012, S. 1070.

2. Siedlungsverdichtung und Siedlungserneuerung

- 96 Die Kantone haben in ihrem Richtplan aufzuzeigen, mit welchen Massnahmen sie die Siedlungsentwicklung nach innen zu intensivieren beabsichtigen (Art. 8a Abs. 1 lit. c RPG) und die Siedlungserneuerung stärken wollen (Art. 8a Abs. 1 lit. e RPG)³⁴². Dieser Auftrag wird auch von der Raumplanungsverordnung in Art. 5a Abs. 3 lit. b aufgenommen. Demnach hat der Kanton im Richtplan die Aufträge zu erteilen, die nötig sind, um die bestehenden und neu geschaffenen Bauzonen bodensparend und effizient zu bebauen und zu verdichten.³⁴³ Dadurch soll sichergestellt werden, dass der Kanton laufend die Situation der Bauzonen analysiert, um gegebenenfalls auf veränderte Verhältnisse zu reagieren.³⁴⁴
- 97 Die Siedlungsentwicklung nach innen ist ein weit gefasster Begriff.³⁴⁵ Die E-LRP konkretisiert jene Massnahmen, welche die Kantone zur Verwirklichung der Siedlungsentwicklung nach innen in den Richtplan aufzunehmen haben.³⁴⁶ Davon erfasst sind die Aspekte Siedlungsbegrenzung, Verdichtung, Siedlungserneuerung sowie kompakte Siedlungsentwicklung am geeigneten Ort.³⁴⁷ Entscheidend ist die konsequente Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven, wobei Siedlungserneuerung und Verdichtung stets unter Berücksichtigung der Siedlungs- und Wohnqualität zu erfolgen haben.³⁴⁸ Die Innenentwicklung beschränkt sich nicht nur auf das Überbauen von Baulücken bzw. die sog. Nachverdichtung, auch Verdichtungsmassnahmen, die den Bestand an Bauten verändern, sind davon miteingefasst.³⁴⁹ Verdichtung ist folglich als «Erhöhung der Ausnützung in mehrheitlich überbauten Gebieten durch Umbau, bauliche Ergänzungen, Umnutzungen sowie Neubebauungen der bestehenden Siedlungsfläche unter Wahrung der bestmöglichen Siedlungs-

342 Auch die Ziele der Raumplanung nach Art. 1 RPG und die Planungsgrundsätze nach Art. 3 RPG erfuhren eine Änderung. So haben nach Art. 1 Abs. 2 lit. a^{bis} und lit. b RPG der Bund, die Kantone und Gemeinden mit Massnahmen der Raumplanung die Bestrebungen zu unterstützen, die Siedlungsentwicklung unter Berücksichtigung einer angemessenen Wohnqualität nach innen zu lenken sowie kompakte Siedlungen zu schaffen. Gemäss Art. 3 Abs. 3 lit. a^{bis} RPG sind Massnahmen zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und der Möglichkeit zur Verdichtung der Siedlungsfläche zu treffen.

343 Vgl. auch EB-RPV, S. 8.

344 EB-RPV, S. 7f.

345 Zum Begriff der Siedlungsentwicklung nach innen siehe oben Rn. 22 ff.

346 E-LRP, S. 13 ff.

347 E-LRP, S. 13.

348 E-LRP, S. 13.

349 E-LRP, S. 14; KISSLING, Richtplanung, S. 33; KAPPELER, verdichtete Bauweise, 458.

qualität»³⁵⁰ zu verstehen. Kennzeichnend für die anzustrebende Entwicklung ist der Grundsatz «Innenentwicklung vor Aussenentwicklung»: Erst nachdem das Potenzial der Innenentwicklung ausgeschöpft ist, sollen bereits eingezonte, aber bislang unüberbaute Parzellen am Siedlungsrand überbaut oder allenfalls neue Grundstücke eingezont werden.³⁵¹

Art. 8a Abs. 1 lit. c RPG spricht von einer *hochwertigen* Siedlungsentwicklung nach innen. Damit ist die Siedlungsqualität und nicht etwa ein finanzieller Wert gemeint.³⁵² Angesprochen sind gesellschaftliche Qualitätsbedürfnisse, wirtschaftliche Anforderungen und insbesondere die Umweltqualität.³⁵³ Merkmale einer hochwertigen Siedlungsentwicklung sind etwa «die Gestaltung der Aufenthalts- und Strassenräume sowie der Gebäude, die Nähe zu den Versorgungseinrichtungen und den öffentlichen Dienstleistungen, kurze Distanzen zwischen Wohn- Arbeits- und Erholungsgebieten sowie den heutigen Wohn- und Arbeitsbedürfnissen angepasste Gebäude».³⁵⁴ Der Bundesrat bekräftigt anhand dieser Merkmale, dass die von den Kantonen zu ergreifenden Verdichtungsmassnahmen nicht auf Kosten der Wohnqualität geschehen dürfen und Verdichtungsbestrebungen mit Massnahmen zur Förderung der Siedlungsqualität einherzugehen haben.³⁵⁵

Als Teil der Siedlungsentwicklung nach innen bezieht sich die in Art. 8a Abs. 1 lit. e RPG aufgeführte *Siedlungserneuerung* explizit auf den Siedlungsbestand.³⁵⁶ Der wirtschaftliche und gesellschaftliche Wandel der letzten Jahrzehnte führte dazu, dass Areale oder ganze Quartiere – obwohl bereits überbaut und erschlossen – nicht oder nur noch teilweise genutzt werden.³⁵⁷ Häufig entsprechen die heutigen Nutzungsansprüche den vorhandenen Siedlungsstrukturen und der gegebenen Bausubstanz nur noch teilweise oder gar nicht mehr.³⁵⁸ Leerstände, Wertzerfall der Gebäude, eine schlechte Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen des täglichen Bedarfs bis hin zur sozialen Segregation sind die Folge. Im Fokus der Siedlungserneuerung stehen somit die Umnutzung von Siedlungsbrachen wie ehemalige Fabrikareale, die Aufwertung bestehender Wohnquartiere, die Weiterentwicklung von zentral

350 E-LRP, S. 14. Vgl. ebenfalls die allgemeinen Ausführungen zu den Begrifflichkeiten oben Rn. 26f.

351 E-LRP, S. 14.

352 Botsch. RPG 2012, S. 1070; KISSLING, Richtplanung, S. 32.

353 E-LRP, S. 14. Für weitere Qualitätsmerkmale vgl. auch Botsch. RPG 2012, S. 1070.

354 Botsch. RPG 2012, S. 1070; KISSLING, Richtplanung, S. 32.

355 Botsch. RPG 2012, S. 1070.

356 E-LRP, S. 14; KISSLING, Richtplanung, S. 33.

357 Botsch. RPG 2012, S. 1071.

358 Botsch. RPG 2012, S. 1071.

gelegenen und gut erschlossenen Gebieten wie Bahnhofsgelände und Entwicklungsschwerpunkte sowie der Erhalt und die Pflege von identitätsstiftenden Siedlungsteilen.³⁵⁹

- 100 Konkret überträgt die E-LRP den Kantonen zwei Aufgaben, die sie im Rahmen der kantonalen Strategie der Siedlungsentwicklung nach innen in ihrem Richtplan zu erfüllen haben: Zum einen haben die Kantone die Reserven innerhalb und ausserhalb des weitgehend überbauten Gebiets zu erfassen und auf eine konsequente Mobilisierung der inneren Reserven³⁶⁰ zu achten. Zum anderen müssen die Kantone die planungsrechtlichen Rahmenbedingungen und die Baubewilligungsverfahren dahingehend überprüfen, dass diese der Siedlungsentwicklung nach innen nicht entgegenstehen. Nötigenfalls – und sofern nicht bereits erfolgt – haben sie die Planungs- und Baugesetzgebung auf kantonaler und kommunaler Ebene anzupassen.³⁶¹ Ansonsten erfolgen die Festlegungen zur Siedlungserneuerung und zur Siedlungsentwicklung generell in Form von Planungsgrundsätzen und Planungsanweisungen. Hierfür hat der Kanton Entwicklungsgebiete von kantonalem Interesse oder mit überkommunalem Abstimmungsbedarf zu bezeichnen. Dabei sind die Anforderungen an die Siedlungsqualität zu berücksichtigen: Allfällige Auswirkungen der Verdichtung auf die vorhandenen Verkehrssysteme sind zu eruieren und entsprechend abzustimmen bzw. anderenfalls ist an einem ungeeigneten Standort auf eine weitere Verdichtung zu verzichten.³⁶² Auch die Natur innerhalb des Siedlungsgebiets und das Naturerlebnis der Bevölkerung ist in die Planung miteinzubeziehen.³⁶³

3. Vorgaben zu den Bauzonen

- 101 Der kantonale Richtplan hat nach Art. 8a Abs. 1 lit. d RPG darzulegen, wie sichergestellt werden kann, dass die für die Nutzungsplanung geltenden Anforderungen an die Bauzonen gemäss Art. 15 RPG erfüllt werden.³⁶⁴ Die Kantone formulieren hierzu in ihrem Richtplan Vorgaben oder Aufträge an die mit der Nutzungsplanung betrauten Gemeinden.³⁶⁵ Schliesslich weisen eine Vielzahl

359 Vgl. dazu auch den Planungsgrundsatz von Art. 3 Abs. 3 lit. a^{bis} RPG, wonach Massnahmen zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und der Möglichkeiten zur Verdichtung der Siedlungsfläche getroffen werden sollen. E-LRP, S. 14; TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 8a Rn. 15.

360 Gemeint sind die Reserven innerhalb des weitgehend überbauten Gebiets. Zum Begriff siehe Rn. 526.

361 E-LRP, S. 15. Vgl. ferner TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 8a Rn. 16.

362 E-LRP, S. 15.

363 E-LRP, S. 15.

364 MARTI, Richtplanung, S. 37.

365 Botsch. RPG 2012, S. 1071.

von Gemeinden noch überdimensionierte Bauzonen auf.³⁶⁶ Der Dimensionierung der Bauzonen ist ein separates Kapitel (§8)³⁶⁷ dieser Arbeit gewidmet. Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich aus diesem Grund auf die Aufgaben, die dem kantonalen Richtplan zur korrekten Dimensionierung der Bauzonen zukommt. Wo angebracht, wird hinsichtlich der konkreten Bauzonendimensionierung auf die Ausführungen in §8 verwiesen. Da sich die Richtplanfestlegungen zur Sicherstellung der Bauzonendimensionierung auf die Vorgaben und Ergebnisse der anhand der TRB errechneten kantonalen Bauzonengrösse stützen, sind diese Verweise unabdinglich.³⁶⁸ Dass die Vorgaben für die Bauzonendimensionierung weit zerstreut im Gesetz (namentlich Art. 15 RPG und Art. 8a RPG), in der dazugehörigen Verordnung (namentlich Art. 5a, 30a, 32 RPV), den TRB und im E-LRP zu finden sind und sich darüber hinaus die Tragweite der RPV-Bestimmung häufig erst nach Konsultation des dazugehörigen erläuternden Bericht des ARE ergibt, trägt nicht gerade zur Nachvollziehbarkeit dieses per se schon äusserst technischen Vorgangs bei.

Die Raumplanungsverordnung konkretisiert den Auftrag von Art. 8a Abs. 1 lit. d RPG in Art. 5a RPV mittels konkreter Vorgaben an den kantonalen Richtplan, den die Gemeinden im Rahmen der Nutzungsplanung zu beachten haben.³⁶⁹ Die Bestimmung enthält zum einen Vorgaben zur Ermittlung des Bauzonenbedarfs auf gesamtkantonomer Ebene (Art. 5a Abs. 1 und 2 RPV; nachfolgend lit. a)³⁷⁰, zum anderen beinhaltet sie auch eine Reihe von Aufträgen an die Adresse der Kantone, welche diese in ihrem Richtplan zu erfüllen haben (Art. 5a Abs. 3 und 4 RPV; nachfolgend lit. b)³⁷¹. Die Aufzählung der verschiedenen Aufträge in Art. 5a Abs. 3 und Abs. 4 RPV, die an die Adresse der Kantone gerichtet ist, ist nicht von abschliessender Natur, sondern je nach Gegebenheiten kann sich direkt aus Art. 8a Abs. 1 lit. d RPG die Notwendigkeit weiterer Aufträge ergeben.³⁷² Soweit als möglich orientieren sich die nachfolgenden Ausführungen an dieser Gesetzessystematik.

Die im kantonalen Richtplan zu erteilenden Aufträge gemäss Art. 5a RPV sind Teil des behördenverbindlichen Richtplans (vgl. Art. 9 Abs. 1 RPG).³⁷³

366 Zur Redimensionierung bestehender Bauzonen vgl. §9 (Rn. 252 ff.). Botsch. RPG 2012, S. 1071.

367 Siehe unten Rn. 163 ff.

368 Vgl. E-LRP, S. 24.

369 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 36.

370 Vgl. unten Rn. 104.

371 Vgl. unten Rn. 105 ff.

372 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 37; EB-RPV, S. 7; MARTI, Richtplanung, S. 38 f.

373 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 43. A.M. MARTI, Richtplanung, S. 38. Vgl. ferner RUCH, RPG-Revision 2012, S. 15.

Die Richtplaninhalte entfalten ihre Wirkung jedoch häufig erst durch ihre Umsetzung auf Ebene der grundeigentümergebundenen Nutzungsplanung. Hier ist es Aufgabe der kantonalen Genehmigungsbehörde, zur Verwirklichung der Richtplaninhalte beizutragen. Bei Nutzungsplanänderungen hat nämlich die kantonale Genehmigungsbehörde den Nutzungsplan auf seine Übereinstimmung mit dem kantonalen Richtplan zu überprüfen (Art. 26 Abs. 1 und 2 RPG). Bei Neueinzonungen entfalten Richtplaninhalte ihre Wirkung zusätzlich über Art. 15 Abs. 4 lit. a RPG, der besagt, dass Einzonungen nur dann erlaubt sind, wenn damit die Vorgaben des Richtplans umgesetzt werden.³⁷⁴

- a) Wachstumsszenario für die Einwohnerinnen und Einwohner sowie der Beschäftigten (Art. 5a Abs. 1 und 2 RPV)
- 104 Zur Ermittlung des Bauzonenbedarfs hat der Kanton im Richtplan zu bestimmen, von welcher Entwicklung der Wohnbevölkerung und der Beschäftigten er ausgeht (Art. 5a Abs. 1 RPV).³⁷⁵ Dazu stehen den Kantonen verschiedene Wachstumsszenarien des Bundesamts für Statistik zur Verfügung, wobei die Kantone unter Umständen davon auch abweichen (vgl. Art. 5a Abs. 2 RPV) oder auf eigene Wachstumsprognosen abstellen können. Für Einzelheiten wird diesbezüglich auf die Ausführungen in § 8 zur Dimensionierung der Bauzonen verwiesen.³⁷⁶
- b) Aufträge zur korrekten Sicherstellung der Bauzonendimensionierung (Art. 5a Abs. 3 RPV)
- 105 Art. 5a Abs. 3 RPV zählt die wichtigsten Aufträge auf, die der Kanton in seinem Richtplan erteilen muss, um eine korrekte Bauzonendimensionierung sicherzustellen.³⁷⁷ Die dortigen Aufträge richten sich allein an die Behörden.³⁷⁸ Nimmt der Kanton die ihm zugeteilten Aufgaben entsprechend den gesetzlichen Vorgaben pflichtbewusst wahr, kann er mit seinem Richtplan klare und deutliche Schranken für die Nutzungsplanung schaffen. Dies erleichtert den Gemeinden einerseits den Vollzug, andererseits wird dadurch auch eine einheitliche Dimensionierung der Bauzonen auf kommunaler Ebene sichergestellt. Gleichzeitig bedeuten diese engeren Vorgaben durch den Richtplan im Bereich Siedlung auch, dass die kommunale Nutzungsplanung dadurch

374 Vgl. BRAHIER/PERRITAZ, LAT révisée, S. 61.

375 EB-RPV, S. 7.

376 Siehe Rn. 163 ff.

377 EB-RPV, S. 7.

378 TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 8a Rn. 5.

zunehmend «an die kurze Leine gelegt»³⁷⁹ wird und die Gemeinden im Vergleich zu früher an Planungsautonomie eingebüsst haben.³⁸⁰

aa) Grösse und Lage der Bauzonen (Art. 5a Abs. 3 lit. a RPV)

Die Festlegungen im Richtplan zur Sicherstellung der Bauzonendimensionierung gemäss Art. 8a RPG stützen sich auf die nach den Vorgaben des RPG, der RPV und den technischen Richtlinien Bauzonen (TRB) erarbeiteten Bauzonengrössen.³⁸¹

aaa) Kapazität und Auslastung der Bauzonen

Der Kanton hat anhand der TRB die Kapazität und die Auslastung seiner Bauzonen zu berechnen und die Ergebnisse im Richtplan darzulegen.³⁸² Die Kapazität ergibt sich vereinfacht ausgedrückt aus der anrechenbaren Bauzonenflächen pro Einwohner und Vollzeitstelle und Zonentyp, die auf die gegebene Bauzonenfläche umgelegt werden.³⁸³ Diese Berechnung geschieht einzeln für jeden Bauzonentyp und jede Gemeinde separat. Im Anschluss werden die Ergebnisse auf den gesamten Kanton aufsummiert.³⁸⁴ Die Auslastung der bestehenden Bauzonen ergibt sich – wiederum vereinfacht ausgedrückt – aus der Gegenüberstellung der Bevölkerungsprognose mit der errechneten Kapazität der (bebauten und unbebauten) Bauzonen.³⁸⁵ Sie wird in einem Prozentsatz ausgedrückt. Der Kanton hat im Richtplan nachzuweisen, dass die im Richtplan gemachten Vorgaben für die Entwicklung der Bauzonen in Einklang mit den anhand der TRB erarbeiteten Bauzonendimensionierungen stehen.³⁸⁶ Das Ergebnis der Berechnung zu den Bauzonengrössen ist in einem Prüfbericht festzuhalten. Dieser bildet sodann die Grundlage für die Genehmigung des Richtplans durch den Bundesrat. Spätestens anlässlich der vierjährlich stattfindenden Berichterstattung gemäss Art. 9 Abs. 1 RPV haben die Kantone die vorgenommenen Berechnungen zur Bauzonengrösse mit der stattgefundenen Entwicklung zu überprüfen und falls nötig eine neue

379 TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 8a Rn. 3.

380 TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 8a Rn. 3; MAHAİM, Siedlungsentwicklung, S. 13.

381 Vgl. TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 8a Rn. 19.

382 Ausführlich dazu unten Rn. 210 ff. Vgl. E-LRP, S. 25.

383 Ausführlich dazu unten Rn. 224 ff. Vgl. EB-RPV, S. 3 ff., 11 f.; TRB, S. 6 ff.; E-LRP, S. 25; TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 8a Rn. 19.

384 Vgl. TRB, S. 7 f.

385 Ausführlich dazu unten Rn. 226 f. Vgl. EB-RPV, S. 4 f.; TRB, S. 6 ff.; E-LRP, S. 25; TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 8a Rn. 19.

386 E-LRP, S. 24.

Berechnung durchzuführen.³⁸⁷ Kraft Bundesrechts ist dabei eine Bauzonendimensionierung für das gesamte Kantonsgebiet vorzunehmen. Wie ein Kanton die Bauzonenflächen zwischen den verschiedenen Regionen und Gemeinden aufteilt, kann er im Rahmen der allgemeinen Ziele und Grundsätze der Raumplanung frei entscheiden.³⁸⁸

bbb) Neueinzonungen

- 108 Der Kanton stellt im Richtplan fest, ob Neueinzonungen möglich sind.³⁸⁹ Allerdings sind Erweiterungen der Bauzonen nur noch unter den restriktiven Voraussetzungen von Art. 15 Abs. 4 RPG möglich.³⁹⁰ Die Kantone haben in ihren Richtplänen darzulegen, wie sichergestellt wird, dass die Bauzonen den Anforderungen von Art. 15 RPG entsprechen (Art. 8a Abs. 1 lit. d RPG).³⁹¹ Sie können ihre Bauzonen nur dann erweitern, wenn die Auslastung der bestehenden Bauzonen über 100 Prozent liegt.³⁹² Bei Kantonen mit einer Bauzonenauslastung von unter 100 Prozent genehmigt das ARE Neueinzonungen grundsätzlich nur dann, wenn der kantonale Richtplan einen Kompensationsmechanismus vorsieht.³⁹³ Sofern die kantonale Bauzonenauslastung³⁹⁴ Einzonungen zulässt, ist es Aufgabe des kantonalen Richtplans, die Einzonungen mittels konkreter Vorgaben an die mit der Nutzungsplanung betrauten Behörden, d.h. überwiegend an die Gemeinden, zu steuern.³⁹⁵ Dazu muss der Kanton in seinem Richtplan festlegen, wo bzw. in welchen Teilräumen und unter welchen Voraussetzungen in welchem Umfang Einzonungen möglich sind.³⁹⁶ Der Kanton hat dabei sicherzustellen, dass die Bauzonentwicklung in Einklang mit der kantonalen Raumentwicklungsstrategie geschieht und die richtplanerischen Festsetzungen dem im Richtplan ausgeschiedenen Siedlungsgebiet entsprechen.³⁹⁷ Namentlich hat sich der Richtplan dazu zu äussern, inwieweit die bestehenden Nutzungsreserven auszuschöpfen sind, bevor

387 E-LRP, S. 24.

388 E-LRP, S. 24.

389 E-LRP, S. 25.

390 KISSLING, Richtplanung, S. 22.

391 Art. 8a Abs. 1 lit. d i.V.m. Art. 15 Abs. 4 RPG. KISSLING, Richtplanung, S. 22.

392 E-LRP, S. 26.

393 INGOLD-BERGER (Diss., Rn. 384) spricht in diesem Zusammenhang von einer «implizite[n] bundesrechtliche[n] Kompensationspflicht». INGOLD-BERGER, a.a.O., Rn. 228.

394 Siehe unten Rn. 535.

395 Vgl. TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 8a Rn. 20.

396 E-LRP, S. 26.

397 E-LRP, S. 26.

überhaupt zu Einzonungen geschritten werden kann.³⁹⁸ Hinsichtlich der konkreten Einzonungen hat er Anforderungen an die Erschliessung aufzustellen und die notwendigen Nutzungsdichten und Überbauungsfristen vorzugeben.³⁹⁹ Schliesslich hat sich der Richtplan damit zu befassen, wie Neueinzonungen – aber auch bestehende Bauzonen – bodensparend und effizient bebaut und verdichtet werden (Art. 5a Abs. 3 lit. b RPV).

ccc) Vorgaben für die Schaffung neuer Arbeitszonen

Beabsichtigt der Kanton, neue Arbeitszonen zu schaffen, hat er hierzu in seinem Richtplan räumliche Vorgaben zu verankern. Darüber hinaus hat der Kanton eine Arbeitszonenbewirtschaftung sicherzustellen. Diese bildet die Voraussetzung für die Neuausscheidung von Arbeitszonen (vgl. Art. 30a Abs. 2 RPV).⁴⁰⁰ Der Arbeitszonenbewirtschaftung kommt die Aufgabe zu, die Entwicklung der Arbeitszonen überregional und unter Berücksichtigung einer haushälterischen und zweckmässigen Bodennutzung zu koordinieren.⁴⁰¹

ddd) Vorgaben zu allfälligen Kompensationen

Ein Kanton mit zu grossen Bauzonen muss Neueinzonungen kompensieren.⁴⁰² Hat ein Kanton neu einzuzonende Flächen durch Rückzonungen zu kompensieren, muss der Richtplan allfällige Kompensationsflächen festlegen.⁴⁰³ Weil Kantone mit deutlich zu grossen Bauzonen auch unter dem revidierten Recht Neueinzonungen vornehmen können, bedeutet dies, dass sie für diesen Fall Neueinzonungen überkompensieren müssen. Nur so können die Kantone ihre deutlich zu grossen Bauzonen insgesamt verkleinern.⁴⁰⁴

eee) Verlegung der Bauzonen

Die Kantone sind nicht nur aufgefordert, ihre überdimensionierten Bauzonen zu reduzieren. Zusätzlich – und dies gilt ebenfalls für diejenigen Kantone, die aufgesamtkantonaler Ebene keine zu grossen Bauzonen aufweisen – haben die Kantone Rückzonungen für am falschen Ort gelegene Bauzonen vorzusehen.

398 E-LRP, S. 26; KISSLING, Richtplanung, S. 22; TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 8a Rn. 20.

399 E-LRP, S. 26; TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 8a Rn. 20.

400 E-LRP, S. 25, 28; EB-RPV, S. 6, 12, TRB, S. 10.

401 Vgl. TRB, S. 10.

402 EB-RPV, S. 9; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 42.

403 E-LRP, S. 25; TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 8a Rn. 20; INGOLD-BERGER, Diss., Rn. 184.

404 Ausführlich zur Kompensationspflicht bei Einzonungen: INGOLD-BERGER, Diss., Rn. 171 ff. Vgl. Art. 5a Abs. 4 Satz 2 RPV. EB-RPV, S. 9; E-LRP, S. 25.

Schliesslich bedeutet eine korrekte Bemessung der Bauzonen nicht, dass damit auch automatisch die Anforderungen an eine haushälterische Bodennutzung erfüllt sind.⁴⁰⁵ Entsprechend drängen sich Aussagen zu Rückzonungen nicht nur dort auf, wo Bauzonen überdimensioniert sind, sondern auch dort, wo Bauzonen keinem Bedarf entsprechen und sich folglich am falschen Ort befinden.⁴⁰⁶ Hierzu hat der Kanton eine Strategie mit Massnahmen zur Umlagerung von Bauzonen zu entwickeln. Dabei hat er festzustellen, in welchen Gemeinden oder Gebieten Bauzonen am falschen Ort liegen und wie er beabsichtigt, diese Bauzonen umzulagern.⁴⁰⁷

- 112 Zu beachten ist, dass sich die Kantone mit einer ungenügenden Bauzonenauslastung mit der Rückzonung von Parzellen am falschen Ort den nötigen Spielraum verschaffen, um künftige Einzonungen an zentralen Lagen, wo entsprechend Bedarf besteht, zu ermöglichen.⁴⁰⁸ Dieses Interesse könnte die Gemeinden bewegen, bei entsprechender Baulandnachfrage rasch die notwendigen Umzonungen in die Wege zu leiten.

fff) Fruchtfolgeflächen

- 113 Der Kanton hat mit Festlegungen im Richtplan dafür zu sorgen, dass bei Einzonungen, Umzonungen und Rückzonungen die Fruchtfolgeflächen erhalten bzw. grösstmöglich geschont werden. Fruchtfolgeflächen dürfen nur dann beansprucht werden, wenn ein aus der Sicht des Kantons wichtiges Ziel ohne deren Beanspruchung nicht sinnvoll erreicht werden kann.⁴⁰⁹

ggg) Überkommunale Abstimmung und Controlling

- 114 Um sicherzustellen, dass der Kanton diese Aufgaben angemessen umsetzen kann, sind eine überkommunale Abstimmung der Bauzonendimensionierung sowie ein entsprechendes Controlling erforderlich.⁴¹⁰ Der Kanton hat in seinem Richtplan die notwendigen Aufträge zu erteilen, um die Grösse und Lage der Bauzonen periodisch zu überprüfen und die notwendigen Massnahmen zu treffen (Art. 5a Abs. 3 lit. a RPV). Auch hat sich der Richtplan dazu zu äussern, wie der Kanton hinsichtlich der überkommunalen Abstimmung der Lage und Grösse der Bauzonen gemäss Art. 15 Abs. 3 RPG vorgehen soll.⁴¹¹ Hierfür

405 Vgl. EB-RPV, S. 8.

406 TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 8a Rn. 21; E-LRP, S. 28.

407 E-LRP, S. 25.

408 Vgl. EB-RPV, S. 6; INGOLD-BERGER, Diss., Rn. 186, 194, 228.

409 Ausführlich zur Kompensation von Fruchtfolgeflächen: INGOLD-BERGER, Diss., insb. Rn. 102ff. E-LRP, S. 25f., 28.

410 E-LRP, S. 24, 27.

411 E-LRP, S. 27.

kann der Kanton u.a. bestimmte Räume für die Zusammenarbeit definieren oder sogar spezielle Räume dazu im Richtplan ausscheiden.⁴¹² Das Controlling hat aufzuzeigen, wie der Kanton die Umsetzung der Richtplanvorgaben überprüft und wie die jeweiligen Vorgaben erfüllt werden.⁴¹³

bb) Bodensparende und effiziente Bebauung sowie Verdichtung der bestehenden und neu geschaffenen Bauzonen (Art. 5a Abs. 3 lit. b RPV)

Der Vollständigkeit halber sei an dieser Stelle auch auf den Auftrag gemäss Art. 5a Abs. 3 lit. b RPV hingewiesen, wonach im kantonalen Richtplan die notwendigen Aufträge zu erteilen sind, um die bestehenden und neu geschaffenen Bauzonen bodensparend und effizient zu bebauen und zu verdichten. Der Kanton hat sich somit inhaltlich in seinem Richtplan mit der Siedlungsverdichtung und Siedlungserneuerung zu befassen. Dies ergibt sich bereits aus der Gesetzesbestimmung von Art. 8a Abs. 1 lit. c RPG, weshalb auf die Ausführungen hierzu verwiesen wird.⁴¹⁴

cc) Planungsrechtliche Sicherung von potenziellen Rückzonungsflächen (Art. 5a Abs. 3 lit. c RPV)

Der Kanton hat sich im kantonalen Richtplan und in seinem Planungs- und Baugesetz das für die Rückzonungen notwendige Instrumentarium zu geben.⁴¹⁵ Es sind namentlich die Voraussetzungen dafür zu schaffen, damit Flächen, die für Rückzonungen in Betracht gezogen werden, planungsrechtlich gesichert werden können (vgl. Art. 5a Abs. 3 lit. c RPV).⁴¹⁶ Davon betroffen sind einerseits jene Kantone, die über *deutlich* zu grosse Bauzonen verfügen, aber auch Kantone mit *einfach* zu grossen Bauzonen, die Neueinzonungen beabsichtigen und diese zu kompensieren haben.⁴¹⁷ Zusätzlich haben auch Kantone, die über am falschen Ort gelegene Bauzonen verfügen, Flächen für Rückzonungen zu sichern und sich ein entsprechendes Instrumentarium anzulegen.⁴¹⁸ Somit dürften aktuell beinahe sämtliche Kantone von dieser Pflicht betroffen sein. Es ist im Übrigen nicht zwingend, dass der Kanton die zu sichernden Flächen bereits im Richtplan festlegt, sondern er kann diese Aufgabe

412 E-LRP, S. 27.

413 E-LRP, S. 27.

414 Siehe Rn. 96 ff. Vgl. TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 8a Rn. 24; ferner E-LRP, S. 25.

415 E-LRP, S. 24.

416 EB-RPV, S. 8; E-LRP, S. 27; TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 8a Rn. 22. Zum Instrument der Planungszone siehe Rn. 339 f.

417 EB-RPV, S. 8.

418 EB-RPV, S. 8.

auch an die Regionen und Gemeinden delegieren, verbunden mit entsprechenden Umsetzungsfristen.⁴¹⁹

- 117 Mit der planungsrechtlichen Sicherung sollen die Kantone und Gemeinden nachteilige Veränderungen verhindern, bis die entsprechenden Rückzonungen in Rechtskraft erwachsen. Klassischerweise bedienen sich die Planungsträger dafür des Instruments der Planungszone, allerdings können sie auch andere Massnahmen in Betracht ziehen, sofern diese die gleiche Wirkung zeitigen.⁴²⁰ In diesem Zusammenhang können auch der Erlass von Bausperren oder einer Planpflicht sowie die Sistierung von Bewilligungsverfahren ähnliche Wirkungen hervorrufen.⁴²¹

dd) Ersatzvornahme (Art. 5a Abs. 3 lit. d RPV)

- 118 Bleiben die Gemeinden untätig und setzen sie die Rückzonungen nicht innert der Frist von fünf Jahren seit Festlegung der planungsrechtlichen Massnahmen um, hat das kantonale Recht eine Regelung zu schaffen, welche die Zuständigkeit des Kantons zur Ersatzvornahme begründet (Art. 5a Abs. 3 lit. d RPV).⁴²²

c) Vorgaben zu Rückzonungen (Art. 5a Abs. 4 RPV)

- 119 Nach wie vor sind die Bauzonen vielerorts überdimensioniert. Sie erfüllen nicht die von Art. 15 RPG statuierten Anforderungen, d.h., sie werden namentlich unter Berücksichtigung der vorhandenen inneren Nutzungsreserven voraussichtlich nicht innert 15 Jahren benötigt, erschlossen und überbaut. Infolgedessen sind sie zu verkleinern. Kantone mit zu grossen Bauzonen und bzw. oder am falschen Ort gelegenen Bauzonen haben in ihrem Richtplan aufzuzeigen, mit welchen Massnahmen und innerhalb welcher Frist sie den Anforderungen von Art. 15 RPG gerecht werden wollen (Art. 5a Abs. 4 RPV).⁴²³ Es ist Aufgabe der Richtplanung, «etwaige Rückzonungen aus übergeordneter Sicht zu steuern und verpflichtend in die Wege zu leiten»⁴²⁴.

- 120 Die E-LRP sieht für Kantone mit zu grossen Bauzonen eine zweistufige Vorgehensweise vor. Kantone mit einer Bauzonenauslastung von unter 100 Prozent, aber höher als 95 Prozent verfügen insgesamt über *einfach* zu

419 EB-RPV, S. 8; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 40.

420 Vgl. zur Planungszone Rn. 339 f. EB-RPV, S. 8.

421 TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 8a Rn. 22; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 40.

422 EB-RPV, S. 9; E-LRP, S. 27; TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 8a Rn. 22; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 41; THURNHERR, Redimensionierung, S. 231 f.

423 Einen Überblick über die verschiedenen kantonalen Ansätze ist bei KISSLING, Richtplanung, S. 9, 28 ff. zu finden. Zum Ganzen vgl. THURNHERR, Redimensionierung, S. 219 ff.

424 TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 8a Rn. 21. Vgl. auch die dort aufgeführten Beispiele.

grosse Bauzonen. Sie müssen im Richtplan aufzeigen, mit welchen Massnahmen und innerhalb welcher Frist sie die Anforderungen gemäss Art. 15 RPG erfüllen werden, d.h. eine Bauzonenauslastung von 100 Prozent erreichen (Art. 5a Abs. 4 RPV).⁴²⁵ In aller Regel sind für diesen Fall Neueinzonungen durch Auszonungen im selben Umfang zu kompensieren.⁴²⁶ Demgegenüber verlangt die E-LRP von Kantonen mit *deutlich* zu grossen Bauzonen (Bauzonenauslastung von unter 95 Prozent) zusätzliche Massnahmen. Diese Kantone haben im Richtplan festzulegen, auf welche Weise eine genügende Bauzonenauslastung erreicht wird. Hierfür hat der Kanton zu bestimmen, in welchen Raumtypen, Regionen oder Gemeinden auf welche Weise vorzugehen ist, um die Bauzonen zu verkleinern und eine korrekte Dimensionierung der Bauzonen zu erreichen.⁴²⁷

Gemeinden oder Gebiete mit zu grossen Bauzonen sind im kantonalen Richtplan auszuweisen. Dies kann, muss aber nicht, räumlich festgelegt werden.⁴²⁸ Ebenfalls hat der kantonale Richtplan Fristen zur Herstellung von korrekt dimensionierten Bauzonen bzw. der Vornahme von Rückzonungen vorzugeben. Um den Druck auf die Nutzungsplanung aufrecht zu erhalten, empfehlen sich möglichst detaillierte Anweisungen im kantonalen Richtplan. So können im Richtplan Gemeinden mit überdimensionierten Bauzonen einzeln aufgezählt und die Grösse und Lage der Rückzonungsflächen definiert werden.⁴²⁹ Etwas mehr Spielraum wird den Gemeinden belassen, wenn der Richtplan lediglich Kriterien zur Identifikation von Flächen festlegt, die sich für Rückzonungen eignen, oder Regionen bzw. Raumtypen aufzählt, wo Rückzonungen prioritär vorzunehmen sind.⁴³⁰

4. Abstimmung von Siedlung und Verkehr

Der Richtplan im Bereich Siedlung hat sich ebenfalls zur Abstimmung von Siedlung und Verkehr zu äussern (Art. 8a Abs. 1 lit. b RPG). Er hat dafür zu sorgen, dass eine enge Koordination zwischen der Siedlungs- und der Verkehrsentwicklung erfolgt.⁴³¹ Damit greift der Richtplan den in Art. 3 Abs. 3 lit. a RPG statuierten Planungsgrundsatz auf, wonach Wohn- und Arbeitsgebiete schwergewichtig an Orten zu planen sind, die mit dem öffentlichen Verkehr

425 BRAHIER/PERRITAZ, LAT révisée, S. 61.

426 E-LRP, S. 26; DUBEY, Dimension, S. 276.

427 E-LRP, S. 26; DUBEY, Dimension, S. 277.

428 TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 8a Rn. 22.

429 Vgl. beispielsweise die Rückzonungsstrategie des Kt. LU, siehe Rn. 468 ff. TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 8a Rn. 21.

430 Vgl. TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 8a Rn. 21.

431 E-LRP, S. 11.

angemessen erschlossen sind.⁴³² Der Verzahnung von Siedlungs- und Verkehrsentwicklung wurde in der Vergangenheit zu wenig Beachtung geschenkt. Neue Verkehrsinfrastrukturen führen schliesslich häufig zu einer beträchtlichen Siedlungsentwicklung.⁴³³

123 Der Richtplan hat «eine rationelle und flächensparende Erschliessung»⁴³⁴ sicherzustellen, was unter Umständen «eine gewisse Zurückhaltung bei der Dimensionierung von Zufahrtsstrassen rechtfertigen»⁴³⁵ kann. Konkret bedeutet dies einerseits, dass die Siedlungsentwicklung in Einklang mit dem eben erwähnten Planungsgrundsatz zunächst auf Gebiete zu lenken ist, die bereits gut mit dem öffentlichen Verkehr und dem Langsamverkehr erschlossen sind.⁴³⁶ Für den Bau von neuer Verkehrsinfrastruktur bedeutet dies andererseits, dass sich diese an den bereits vorhandenen Siedlungsstrukturen zu orientieren hat.⁴³⁷ Neues Siedlungsgebiet ist so anzuordnen, dass dadurch möglichst wenig zusätzliche Mobilität generiert wird. Die im Richtplan verankerten Planungsgrundsätze und -anweisungen sollen kurze Wege schaffen, Verkehr möglichst vermeiden und die Attraktivität von Siedlungskernen erhöhen.⁴³⁸ Für die Entwicklung von Strasse und Schiene bedeutet dies wiederum, dass diese so anzulegen sind, dass «Siedlungsdruck am falschen Ort vermieden wird»⁴³⁹. Zu den zentralen Umsetzungsmassnahmen gehört denn auch, dass im Richtplan für Neueinzonungen klare Vorgaben zur Erschliessungsqualität festgesetzt werden.⁴⁴⁰ Dabei geht es namentlich um die Erschliessung des einzuzonenden Baulandes mit dem öffentlichen Verkehr, gleichzeitig ist aber auch die Anbindung an das Strassennetz und dessen Leistungsfähigkeit zu beachten.⁴⁴¹ Ebenfalls ist zu berücksichtigen, dass Massnahmen zur Nutzungsverdichtung und die Erweiterung des Siedlungsgebietes wesentliche Folgen für die (bestehende) Verkehrsinfrastruktur haben können.⁴⁴²

124 Der zweite Auftrag von Art. 8a Abs. 1 lit. b RPG, wonach die Festlegungen im Richtplan eine rationelle sowie flächensparende Erschliessung sicherstellen

432 TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 8a Rn. 11.

433 GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 39; KISSLING, Richtplanung, S. 42. Vgl. auch betreffend Lärmschutz: LÜDI, Diss., Rn. 118.

434 BGer 1C_501/2018 vom 15. Mai 2019 E. 6.1.

435 BGer 1C_501/2018 vom 15. Mai 2019 E. 6.1.

436 E-LRP, S. 11; TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 8a Rn. 11.

437 E-LRP, S. 11; TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 8a Rn. 11.

438 E-LRP, S. 11; KISSLING, Richtplanung, S. 42.

439 TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 8a Rn. 11.

440 KISSLING, Richtplanung, S. 43.

441 KISSLING, Richtplanung, S. 43.

442 KISSLING, Richtplanung, S. 43.

sollen, verlangt eine «koordinierte und gebündelte» Erschliessung.⁴⁴³ Damit ist eine Koordination der verschiedenen Erschliessungsträger wie Strasse, Strom, Wasser, Telekommunikation etc. gemeint.⁴⁴⁴ Dies gelingt am einfachsten in kompakt bebauten und verdichteten Siedlungen.⁴⁴⁵ Wie die Kantone diesen sowie die weiteren Aufträge von Art. 8a RPG bisher umgesetzt haben, wird nachfolgend untersucht.

D. Umsetzung in ausgewählten Kantonen

Anhand der Richtpläne der Kantone Genf, Bern, Zürich und Luzern wird nachfolgend aufgezeigt, wie sich die gemäss Bundesrecht erforderlichen Mindestinhalte des Richtplans im Bereich Siedlung auf die konkrete Ausgestaltung der Richtpläne auswirken. Im Fokus stehen dabei jene Richtplaninhalte, die sich mit der Siedlungsentwicklung nach innen auseinandersetzen. Zunächst wird die kantonale Raumentwicklungsstrategie (jeweils Ziff. 1) analysiert. Anschliessend wird untersucht, auf welche Art und Weise der jeweilige Kanton sein Siedlungsgebiet festlegt und wie dessen kantonsinterne Verteilung sichergestellt wird (jeweils Ziff. 2). Gleiches gilt, wenn auch nun etwas konkreter, für die Dimensionierung der Bauzonen und die Frage, welche Vorgaben der Kanton für Neueinzonungen im Richtplan festgelegt hat (jeweils Ziff. 3). Des Weiteren werden die Richtpläne auf Massnahmen zur baulichen Verdichtung und zur Nutzungsverdichtung sowie zur Siedlungserneuerung durchleuchtet (jeweils Ziff. 4). Abschliessend wird auf das Verhältnis zwischen Siedlungsentwicklung und Verkehr eingegangen (jeweils Ziff. 5). 125

I. Genf

Anders als in der übrigen Schweiz weist der Kanton Genf auf Ebene der Nutzungsplanung eine Besonderheit auf: Es sind nicht die Gemeinden, die für die Nutzungsplanung zuständig sind, sondern diese Aufgabe obliegt dem Kanton als zentralem Planungsträger.⁴⁴⁶ Diese Eigenart widerspiegelt sich auch in der Ausgestaltung des kantonalen Richtplans. 126

Bereits vor Inkrafttreten der RPG-Revision 2012 wies der Richtplan des Kantons Genf den Charakter eines Vornutzungsplans auf: Die Gesamtgrösse 127

443 E-LRP, S. 11.

444 E-LRP, S. 11.

445 E-LRP, S. 11; TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 8a Rn. 12.

446 MAHAIM, Siedlungsentwicklung, S. 6.

und die Verteilung der Siedlungsfläche im Kanton waren schon vor Inkrafttreten der RPG-Revision 2012 im Richtplan umschrieben, weshalb er diesbezüglich gleich wie die Richtplanung in den Kantonen Zürich und Basel-Stadt Vorbildcharakter aufweist.⁴⁴⁷ Erweiterungen des Siedlungsgebietes sind nur dann zulässig, wenn das betreffende Gebiet auf der Richtplankarte als Siedlungsgebiet ausgeschieden ist.⁴⁴⁸ Der Rahmen, den hier der kantonale Richtplan vorgibt, ist sehr eng. Der neue Richtplan «Genève 2030» knüpft eng an seinen Vorgänger an.⁴⁴⁹ Der Richtplan wurde gestützt auf den Prüfungsbericht des ARE vom 13. April 2015⁴⁵⁰ am 29. April 2015 vom Bundesrat genehmigt⁴⁵¹. Als einer der ersten Kantone hat der Kanton Genf im Jahr 2020 seinen bereits «RPG-I konformen» Richtplan grundlegend überarbeitet. Die Anpassungen⁴⁵² wurden gestützt auf Art. 11 Abs. 2 RPV am 18. Januar 2021 vom UVEK genehmigt⁴⁵³.

1. Raumentwicklungsstrategie und Wachstumsszenario

- 128 Die Raumentwicklungsstrategie wird im Kanton Genf «concept de l'aménagement cantonal» genannt.⁴⁵⁴ Mit der Anpassung im Jahr 2021 wurden die Umsetzung der Siedlungsentwicklung nach innen und der Sicherstellung einer optimalen Flächennutzung zu den obersten Zielen der kantonalen Raumentwicklung ernannt.⁴⁵⁵

2. Festlegung des Siedlungsgebiets und kantonsinterne Verteilung

- 129 Der Kanton Genf wählte für die Festlegung des Siedlungsgebiets einen quantitativen Ansatz gemäss der Variante C des E-LRP.⁴⁵⁶ Siedlungserweiterungen sind im Kanton Genf nur unter sehr restriktiven Voraussetzungen und einzig im Rahmen von städtebaulichen Grossprojekten möglich.⁴⁵⁷ Diese Projekte werden ausserdem zwingend von der kantonalen Verwaltung begleitet.⁴⁵⁸

447 KISSLING, Richtplanung, S. 20; MAHAİM, Siedlungsentwicklung, S. 2, 6.

448 MAHAİM, Siedlungsentwicklung, S. 6.

449 MAHAİM, Siedlungsentwicklung, S. 6.

450 ARE, Prüfungsbericht Richtplan GE, «Genève 2030».

451 BBl 2015 3241 ff.; MULLER, Droit genevois, S. 6.

452 Vgl. ARE, Prüfungsbericht Richtplan GE, 1. Aktualisierung «Genève 2030».

453 BBl 2021 149 ff.; MULLER, Droit genevois, S. 6.

454 MULLER, Droit genevois, S. 7.

455 Richtplan GE, concept de l'aménagement cantonal, S. 16; ARE, Prüfungsbericht Richtplan GE, 1. Aktualisierung «Genève 2030», S. 10.

456 Kt. GE, rapport explicatif de juin 2019, S. 38; ARE, Prüfungsbericht Richtplan GE, 1. Aktualisierung «Genève 2030», S. 15.

457 MAHAİM, Siedlungsentwicklung, S. 6.

458 MAHAİM, Siedlungsentwicklung, S. 6.

Jedes Grossprojekt wird im Richtplan in einem separaten Objektblatt erfasst.⁴⁵⁹ Mit der Anpassung aus dem Jahr 2021 nimmt der Kanton Genf nun auch eine quantitative Verteilung des Wachstums vor. Das Wachstum von neuem Wohnraum soll zu 96 Prozent in den urbanen Gebieten und zu den restlichen 4 Prozent in den ländlichen Gebieten stattfinden.⁴⁶⁰

3. Dimensionierung der Bauzonen und Vorgaben für Neueinzonungen

Erweiterungen der Bauzonen sind im Kanton Genf nur in jenen Gebieten zulässig, die im Richtplan entsprechend ausgeschieden sind.⁴⁶¹ Insofern ist der Rahmen für Bauzonenerweiterungen eng ausgesteckt.⁴⁶² Der Richtplan enthält ausserdem ein eigenes Objektblatt, auf dem jene Gebiete bezeichnet sind, in denen die Bauzonen auf Kosten der Landwirtschaftszone erweitert werden können.⁴⁶³

4. Verdichtung und Siedlungserneuerung

Der Richtplan des Kantons Genf setzt für das Kantonsgebiet verschiedene Dichtevorgaben fest.⁴⁶⁴ Es wird unterschieden zwischen den Dichtekategorien «hoch», «mittelhoch», «moderat» und «schwach».⁴⁶⁵ Für jede Dichtekategorie werden sodann minimale Nutzungsziffern bestimmt.⁴⁶⁶ Zusätzlich verlangt der Kanton Genf von den Gemeinden, dass diese einen kommunalen Richtplan erstellen, der sich zur Verdichtungen in Einfamilienhauszonen («Zone 5») äussert und dabei ein Mindestmass an Siedlungsqualität sicherstellt.⁴⁶⁷

5. Abstimmung Siedlung und Verkehr

Gemäss der kantonalen Raumentwicklungsstrategie hat sich die Raumentwicklung im Kanton Genf am Angebot des öffentlichen Verkehrs zu orientieren, mit dem Ziel, den motorisierten Verkehr zu minimieren sowie die Verlagerung auf den öffentlichen Verkehr und den Langsamverkehr zu fördern.⁴⁶⁸

459 Richtplan GE, Blätter P01-P15.

460 KISSLING, Richtplanung, S. 15.

461 MAHAİM, Siedlungsentwicklung, S. 6.

462 MAHAİM, Siedlungsentwicklung, S. 6.

463 Richtplan GE, Massnahme 2.04; MAHAİM, Siedlungsentwicklung, S. 6.

464 KISSLING, Richtplanung, S. 26.

465 Richtplan GE, schéma directeur cantonal, S. 61f. und Blatt A02, S. 77f.

466 Richtplan GE, schéma directeur cantonal, S. 61f. und Blatt A02, S. 77f.; KISSLING, Richtplanung, S. 26.

467 Richtplan GE, Blätter A03 und A04, S. 83ff.; KISSLING, Richtplanung, S. 34, 37.

468 Richtplan GE, Concept de l'aménagement cantonal, Ziff. 2 S. 15; ARE, Prüfungsbericht Richtplan GE, «Genève 2030», S. 15.

Der Richtplan enthält allerdings kein separates Blatt zur Koordination zwischen Siedlung und Verkehr. Indirekt äussern sich jedoch die Kapitel zum Siedlungsbereich und zur Mobilität dazu.⁴⁶⁹ Punktuell nimmt der Richtplan die Abstimmung von Siedlung und Verkehr gleichwohl auf. So beispielsweise im Kapitel zur Urbanisierung, das sich unter anderem zur Stärkung und Entwicklung der regionalen und lokalen Zentren äussert. In Abhängigkeit von der Güte der Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr wird dort die anzustrebende Siedlungsdichte festgelegt. Ist eine S-Bahn-Anbindung vorhanden, soll entsprechend eine hohe bis mittlere Siedlungsdichte angestrebt werden, die wiederum mit der Ansiedlung von qualifizierten Arbeitsplätzen verbunden sein soll.⁴⁷⁰ Für die nächste Anpassung des Richtplans beauftragte der Bund den Kanton, Anforderungen für eine angemessene Erschliessung der Wohn- und Gewerbegebiete mit dem öffentlichen Verkehr in den Richtplan aufzunehmen. Dies kann beispielsweise durch quantitative Kriterien hinsichtlich der Qualität der Erschliessung geschehen.⁴⁷¹

II. Bern

- 133 Der Kanton Bern kennt neben dem kantonalen Richtplan auch regionale und kommunale Richtpläne.⁴⁷² Das kantonale Verfahren der Richtplanung wird in Art. 104 BauG/BE geregelt. Gestützt auf den Prüfungsbericht des ARE vom 20. April 2016 hat der Bundesrat den «Richtplan 2030» am 4. Mai 2016 genehmigt.⁴⁷³ Bei der Anpassung «Richtplan 2030» wurden insbesondere die Richtplaninhalte «Siedlung» überarbeitet und ergänzt, um den Anforderungen der RPG-Revision 2012 nachzukommen.⁴⁷⁴ Der Richtplan enthält nur wenige kartographische Festlegungen und ist überwiegend als Koordinationsrichtplan ausgestaltet.⁴⁷⁵

469 ARE, Prüfungsbericht Richtplan GE, «Genève 2030», S. 16.

470 Richtplan GE, Blatt A19, S. 187; ARE, Prüfungsbericht Richtplan GE, «Genève 2030», S. 16.

471 Eine Ergänzung des Richtplans in diesem Punkt ist mit der Anpassung im Jahr 2020 noch nicht geschehen. Sie wurde auf später verschoben, vgl. ARE, Prüfungsbericht Richtplan GE, 1. Aktualisierung «Genève 2030», S. 13. ARE, Prüfungsbericht Richtplan GE, «Genève 2030», S. 17f.

472 Vgl. Art. 57 Abs. 1, Art. 68 Abs. 2, Art. 97a Abs. 2 und Art. 98 Abs. 3 BauG/BE sowie ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BE II, Art. 68 Rn. 5f. und Art. 98 Rn. 4ff.

473 BBl 2016 6745 ff.; ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BE II, Art. 103 Rn. 1a.

474 ARE, Prüfungsbericht Richtplan BE, «Richtplan 2030», S. 4.

475 Vgl. zur Festlegung des Siedlungsgebiets Rn. 88ff. ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BE II, Art. 103 Rn. 5a.

1. Raumentwicklungsstrategie und Wachstumsszenario

Der Kanton Bern nennt seine Raumentwicklungsstrategie «Raumkonzept Kanton Bern».⁴⁷⁶ Das Raumkonzept zeigt auf, welche Entwicklung der Kanton anstrebt, und bildet einen verbindlichen Rahmen für alle Festlegungen des Richtplans, insbesondere für die Strategie Siedlung und die Dimensionierung der Bauzonen.⁴⁷⁷ Der Kanton Bern strebt gemäss seinem Raumkonzept ein Wachstum der Bevölkerung und der Beschäftigten im schweizerischen Mittel an.⁴⁷⁸ Das im Richtplan festgelegte Bevölkerungswachstumsszenario für die Berechnung des Baulandbedarfs entspricht dem vom BFS ermittelten Szenario «hoch».⁴⁷⁹

2. Festlegung des Siedlungsgebiets und kantonsinterne Verteilung

Der Richtplan des Kantons Bern verwendet für die Festlegung des Siedlungsgebiets eine Mischung der Varianten B und C der E-LRP, was möglich und erlaubt ist.⁴⁸⁰ Grundsätzlich bedient sich der Kanton Bern für die Festlegung des Siedlungsgebiets der Variante C und umschreibt das Siedlungsgebiet quantitativ.⁴⁸¹ Von der quantitativen Festlegung des Siedlungsgebiets weicht der Kanton jedoch bei der Bezeichnung der Siedlungsentwicklungen «Wohnen» von kantonaler Bedeutung ab und verwendet stattdessen eine symbolische Darstellung, die der Variante B des E-LRP entspricht.⁴⁸² Der Richtplan legt fest, dass das Siedlungsgebiet bis ins Jahr 2039 um maximal 1'400 ha auf 28'400 ha wachsen soll.⁴⁸³ Der Bund bemängelte, dass das Siedlungsgebiet des Kantons Bern zu umfangreich erscheine und dass insbesondere der Zuwachs nicht nachvollziehbar begründet sei.⁴⁸⁴ Aus diesem Grund brachte er einen Genehmigungsvorbehalt an. Der Kanton Bern wurde, erstens, verpflichtet, innert zwei Jahren nach der Genehmigung des Richtplans und anschliessend jeweils im Rahmen der vierjährlichen Berichterstattung über Umfang und konkrete räumliche Anordnung der regionalen Festlegung von Siedlungs-

476 Vgl. Art. 8 Abs. 1 lit. a RPG; Richtplan BE, Raumkonzept, S. 1.

477 ARE, Prüfungsbericht Richtplan BE, «Richtplan 2030», S. 10.

478 Richtplan BE, Raumkonzept, S. 5.

479 Richtplan BE, Strategie A3, S. 10; ARE, Prüfungsbericht Richtplan BE, «Richtplan 2030», S. 21.

480 ARE, Prüfungsbericht Richtplan BE, «Richtplan 2030», S. 17. Vgl. ebenfalls oben Rn. 88.

481 Richtplan BE, Strategien A2, S. 7; ARE, Prüfungsbericht Richtplan BE, «Richtplan 2030», S. 17; MUGGLI, Knappe Bauzonen, Rn. 3.

482 ARE, Prüfungsbericht Richtplan BE, «Richtplan 2030», S. 17.

483 Richtplan BE, Strategie A21, S. 8.

484 ARE, Prüfungsbericht Richtplan BE, «Richtplan 2030», S. 17f.

erweiterungsgebieten Bericht zu erstatten.⁴⁸⁵ Zweitens hat der Kanton Bern sicherzustellen, dass der Mindestumfang an Fruchtfolgeflächen von 82'200 ha gemäss Sachplan des Bundes gesichert bleibt.⁴⁸⁶

- 136 Der Richtplan hält wie gefordert Kriterien für die Verteilung des Siedlungsgebiets fest.⁴⁸⁷ Das Wachstum an Bevölkerung und Beschäftigten soll konzentriert in den Zentren und entlang der Entwicklungsachsen erfolgen.⁴⁸⁸ Hierzu teilt der Richtplan das Kantonsgebiet in fünf verschiedene Arten von Entwicklungsräumen ein.⁴⁸⁹ Das Wachstum des Siedlungsgebiets soll sich dabei zu 75 Prozent auf die Raumtypen «Urbane Kerngebiete der Agglomerationen» sowie «Agglomerationsgürtel und Entwicklungsachsen» und maximal zu 25 Prozent auf die Raumtypen «Zentrumsnahe ländliche Gebiete» sowie «Hügel und Berggebiete» verteilen.⁴⁹⁰ Die konkrete Festlegung und regionale Verteilung erfolgt in den sog. Regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepten.⁴⁹¹

3. Dimensionierung der Bauzonen und Vorgaben für Neueinzonungen

- 137 Im Zeitpunkt der Genehmigung des Richtplans im Jahr 2016 betrug die Auslastung der Bauzonen für die Planungsperiode 2014 bis 2029 100,8 Prozent.⁴⁹² Für die nächsten 15 Jahre wurde für das Wachstum der Wohn-, Misch- und Kernzonen ein Höchstwert von 525 ha festgesetzt.⁴⁹³ Das Bauzonenwachstum wird dabei quantitativ begrenzt, wobei sich der Kanton Bern bei der Berechnung der Bauzonengrössen an seinen Berechnungen für das Siedlungsgebiet orientiert.⁴⁹⁴ Gleich wie das Siedlungsgebiet als Ganzes erachtete der Bund auch den quantitativ festgesetzten Höchstwert für den Bauzonenzuwachs als zu hoch angesetzt.⁴⁹⁵ Zwar wurde der Richtplan nach der Vorprüfung um eine zusätzliche Bestimmung ergänzt, womit sichergestellt werden soll, dass die kantonale Bauzonenauslastung über längere Zeit über 100 Prozent bleibt.⁴⁹⁶ Der Bund ist jedoch von dessen Wirkungsweise nicht gänzlich

485 ARE, Prüfungsbericht Richtplan BE, «Richtplan 2030», S. 19; BBl 2016 6745.

486 ARE, Prüfungsbericht Richtplan BE, «Richtplan 2030», S. 19; BBl 2016 6745.

487 ARE, Prüfungsbericht Richtplan BE, «Richtplan 2030», S. 4.

488 Richtplan BE, Raumkonzept, S. 5.

489 Richtplan BE, Raumkonzept, S. 10f.

490 Richtplan BE, Strategie A21, S. 8.

491 Richtplan BE, Strategie A22, S. 8; KISSLING, Richtplanung, S. 2.

492 ARE, Prüfungsbericht Richtplan BE, «Richtplan 2030», S. 22.

493 Richtplan BE, Strategie A32, S. 12.

494 Vgl. Rn. 135; ARE, Prüfungsbericht Richtplan BE, «Richtplan 2030», S. 22f.

495 Prüfungsbericht Richtplan BE, «Richtplan 2030», S. 23.

496 Richtplan BE, Strategie A33, S. 12.

überzeugt, weshalb er auch hier zwei Genehmigungsvorbehalte angebracht hat.⁴⁹⁷ Die quantitative Höchstgrenze wird unter den beiden Vorbehalten genehmigt, dass einerseits der Mindestumfang an Fruchtfolgefläche und andererseits die Auslastung der kantonalen Bauzonen von 100 Prozent gewährleistet bleibt.⁴⁹⁸

4. Verdichtung und Siedlungserneuerung

Eine der dem Richtplan zugrundeliegenden Strategien lautet, «den Boden haushälterisch nutzen und die Siedlungsentwicklung konzentrieren».⁴⁹⁹ Die darin enthaltenen übergeordneten Zielsetzungen werden in den nachfolgenden Massnahmenblättern konkretisiert und behördenverbindlich festgehalten.⁵⁰⁰ Für die zentralen Massnahmen zur Siedlungsentwicklung nach innen wurde ein neues Massnahmenblatt erarbeitet.⁵⁰¹ Speziell hervorzuheben ist der Auftrag des Kantons an sich selbst, den Gemeinden bei der anspruchsvollen Thematik der Innenentwicklung beratend zur Seite zu stehen.⁵⁰² Dem Grundsatz «Innenentwicklung vor Aussenentwicklung»⁵⁰³ wird zusätzlich zu Erfolg verholfen, indem der Richtplan je nach Raumtyp einen Richtwert der Raumnutzerdichte festlegt.⁵⁰⁴ Die Raumnutzerdichte entspricht der Anzahl Raumnutzer pro Fläche in den überbauten Wohn-, Misch- und Kernzonen.⁵⁰⁵ Alle Gemeinden werden einem der fünf verschiedenen Raumtypen zugeordnet.⁵⁰⁶ Gemeinden, die sich aktuell unter diesem Wert befinden, haben mithilfe von Nachverdichtungen den festgelegten Richtwert der Raumnutzerdichte zu erreichen.⁵⁰⁷ Der Bund begrüsst die Festlegung solcher Richtwerte. Gleichzeitig forderte er den Kanton auf, zusätzlich darzulegen, was mit den Gemeinden geschehen soll, bei denen die Dichte über dem im Richtplan festgelegten Richtwert liegt.⁵⁰⁸ Für Neueinzonungen legt der Kanton Bern ausserdem

497 Prüfungsbericht Richtplan BE, «Richtplan 2030», S. 23 f.

498 ARE, Prüfungsbericht Richtplan BE, «Richtplan 2030», S. 24; BBl 2016 6745.

499 Richtplan BE, Strategie A, S. 1.

500 ARE, Prüfungsbericht Richtplan BE, «Richtplan 2030», S. 14.

501 Richtplan BE, Massnahme A_07.

502 Richtplan BE, Strategie A13g, S. 3; ARE, Prüfungsbericht Richtplan BE, «Richtplan 2030», S. 14 f.

503 Richtplan BE, Raumkonzept, S. 7 und Massnahme A_07.

504 Richtplan BE, Massnahme A_01, S. 2.

505 Richtplan BE, Massnahme A_01, S. 2; ARE, Prüfungsbericht Richtplan BE, «Richtplan 2030», S. 15.

506 Richtplan BE, Massnahme C_01.

507 ARE, Prüfungsbericht Richtplan BE, «Richtplan 2030», S. 15.

508 ARE, Prüfungsbericht Richtplan BE, «Richtplan 2030», S. 15.

Mindestdichten in Form von Geschossflächenziffern oberirdisch (GFZo) pro Raumtyp fest.⁵⁰⁹

5. Abstimmung Siedlung und Verkehr

- 139 Der Kanton Bern setzt sich zum Ziel, die Siedlungsentwicklung so zu lenken, dass dadurch wenig Verkehr erzeugt wird, der entstehende Verkehr effizient abgewickelt werden kann und der Anteil des öffentlichen Verkehrs und des Langsamverkehrs hoch ist.⁵¹⁰ Die Abstimmung von Siedlung und Verkehr im Richtplan hebt der Bund denn auch positiv hervor.⁵¹¹

III. Zürich

- 140 Der Kanton Zürich hat im Jahr 2014 seinen bestehenden kantonalen Richtplan gesamthaft überprüft und angepasst.⁵¹² Gestützt auf den Prüfungsbericht des ARE vom 15. April 2015 hat der Bundesrat den Richtplan am 29. April 2015 unter gewissen Vorbehalten genehmigt.⁵¹³ Damit verfügte Zürich als einer der ersten Kantone über einen Richtplan, der den neuen Anforderungen des überarbeiteten Raumplanungsgesetzes gerecht wird.

- 141 Obwohl das RPG von den Kantonen nur einen Richtplan verlangt, kennt der Kanton Zürich – gleich wie der Kanton Bern – in der Richtplanung drei Planungsebenen.⁵¹⁴ Das Planungs- und Baugesetz sieht den kantonalen Richtplan sowie regionale und kommunale Richtpläne vor.⁵¹⁵ Die regionalen und kommunalen Richtpläne ergänzen den kantonalen Richtplan.⁵¹⁶ Der Erlass von regionalen Richtplänen als konkretisierendes und ergänzendes Instrument ist zwingend.⁵¹⁷ Der Zürcher Regierungsrat verfügt über die Kompetenz, sofern notwendig direkt Anpassungen an den regionalen Richtplänen vorzunehmen.⁵¹⁸

509 Vgl. unten Rn. 556, 809. Richtplan BE, Massnahme A_01, S. 3.

510 Richtplan BE, Raumkonzept, S. 7.

511 ARE, Prüfungsbericht Richtplan BE, «Richtplan 2030», S. 4.

512 ARE, Prüfungsbericht Richtplan ZH, Gesamtüberprüfung 2015, S. 4, 6. Zum Prozess der Gesamtüberprüfung im Kt. Zürich vgl. PETER, Der neue kantonale Richtplan, S. 10 ff.

513 BBl 2015 3607 ff.

514 GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 41.

515 Vgl. §§ 30 f. PBG/ZH.

516 ARE, Prüfungsbericht Richtplan ZH, Gesamtüberprüfung 2015, S. 12.

517 Zum Zusammenspiel zwischen dem kantonalen Richtplan und den regionalen Richtplänen vgl. ARE/ZH, Erläuterungsbericht Richtplan 2014, S. 5f.

518 PETER, Der neue kantonale Richtplan, S. 28; ARE, Prüfungsbericht Richtplan ZH, Gesamtüberprüfung 2015, S. 12. Vgl. auch § 16 Abs. 1, § 32 Abs. 2 PBG/ZH; ARE/ZH, Erläuterungsbericht Richtplan 2014, S. 6.

Diese Eigenart des Planungssystems wird bei der Beurteilung der Richtplanfestlegungen von Seiten des Bundes berücksichtigt.⁵¹⁹ Die bundesrechtlichen Anforderungen an ein umfassendes strategisches Planungs- und Koordinationsinstrument, welches das gesamte Kantonsgebiet zu erfassen hat, werden vom kantonalen Richtplan (§§ 20-26 PBG/ZH) erfüllt.⁵²⁰ Soweit möglich, beschränken sich die nachfolgenden Ausführungen auf den kantonalen Richtplan.

1. Raumentwicklungsstrategie und Wachstumsszenario

Der Kanton Zürich bezeichnet seine Raumentwicklungsstrategie als «Raumordnungskonzept».⁵²¹ Die erste der fünf Leitlinien, die sich der Kanton für die zukünftige Raumentwicklung und den Umsetzungsmassnahmen gibt, deckt die Siedlungsentwicklung nach innen ab.⁵²² Gemäss der zweiten Leitlinie ist die Entwicklung der Siedlungsstruktur schwerpunktmässig auf den öffentlichen Verkehr auszurichten, womit die Koordination zwischen Siedlung und Verkehr sichergestellt wird.⁵²³

Beim kantonalen Wachstumsszenario stellt der Kanton Zürich im Raumordnungskonzept auf seine eigene Bevölkerungsprognose ab, die zwischen den BFS-Szenarien mittel und hoch liegt.⁵²⁴ Der Richtplan äusserte sich zunächst nicht direkt zur Arbeitsplatzentwicklung. Gestützt auf einen Bericht des Regierungsrats des Kantons Zürich zur langfristige Raumentwicklungsstrategie nahm der Bund im Rahmen der Genehmigung eine Annahme vor und beauftragte den Kanton, bei der nächsten Anpassung des Richtplans entsprechende Aussagen in das Raumordnungskonzept zu integrieren.⁵²⁵ Diesem Auftrag ist der Kanton Zürich mittlerweile nachgekommen, indem er die erwartete Beschäftigtenentwicklung in das Raumordnungskonzept aufgenommen hat.⁵²⁶ Das Bevölkerungswachstum soll sich zu 80 % auf die

519 ARE, Prüfungsbericht Richtplan ZH, Gesamtüberprüfung 2015, S. 12.

520 GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 41.

521 ARE, Prüfungsbericht Richtplan ZH, Gesamtüberprüfung 2015, S. 4. Vgl. ferner PETER, Der neue kantonale Richtplan, S. 15 ff.

522 Richtplan ZH, Pt. 1.2-1; ARE, Prüfungsbericht Richtplan ZH, Gesamtüberprüfung 2015, S. 10.

523 Richtplan ZH, Pt. 1.2-1. Siehe auch Rn. 148.

524 ARE, Prüfungsbericht Richtplan ZH, Gesamtüberprüfung 2015, S. 11.

525 ARE, Prüfungsbericht Richtplan ZH, Gesamtüberprüfung 2015, S. 11 f.; PETER, Der neue kantonale Richtplan, S. 26.

526 Der Kt. Zürich rechnet nun bis ins Jahr 2040 mit der Zunahme der Wohnbevölkerung um rund 280'000 Personen und eine Zunahme der Beschäftigten um rund 120'000 Personen. Vgl. Richtplan ZH, Pt. 1.2-1.

beiden Handlungsräume «Stadtlandschaften» und «urbane Wohnlandschaften» konzentrieren.⁵²⁷

2. Festlegung des Siedlungsgebiets und kantonsinterne Verteilung

144 Gleich wie der Kanton Genf nahm der Kanton Zürich mit seinem Richtplan aus dem Jahr 1995 eine Vorreiterrolle ein. Bereits vor Erlass der RPG-Revision 2012 definierte der Richtplan des Kantons Zürich das Siedlungsgebiet und dessen Verteilung auf dem Kantonsgebiet.⁵²⁸ Mit seiner auf den Hektar genau bestimmten Gesamtfläche des Siedlungsgebiets kann der Richtplan des Kantons Zürich aus dem Jahr 1995 als Pionier des Vornutzungsplans bezeichnet werden. Kein anderer Kanton definierte zu diesem Zeitpunkt das Siedlungsgebiet mit einer solchen Genauigkeit.⁵²⁹ Im Sinne eines Vornutzungsplanes waren damit die Siedlungsgebiete der Gemeinden weitgehend vorbestimmt.⁵³⁰

145 Das im Richtplan im Jahr 1995 ausgeschiedene Siedlungsgebiet war auch Grundlage für die Erarbeitung des Richtplans 2015, mit dem es nur zu geringfügigen Anpassungen des Siedlungsgebiets kam.⁵³¹ Der Richtplan kann sich dabei auch auf die Ausführungsbestimmungen im PBG/ZH stützen. Gemäss § 21 Abs. 1 PBG/ZH enthält der Siedlungsplan das auf längere Sicht für die Überbauung benötigte und hierfür geeignete Siedlungs- und Bauentwicklungsgebiet. Der Kanton darf ausserdem nur jenes Land im Richtplan als Siedlungsgebiet ausscheiden, das bereits weitgehend überbaut ist oder voraussichtlich innert 20 bis 25 Jahren benötigt wird und erschlossen werden kann (§ 21 Abs. 2 PBG/ZH). Mit der verbindlichen wie abschliessenden Festlegung des Siedlungsgebiets in der Richtplankarte bedient sich der Kanton Zürich der Variante A des E-LRP zur Festlegung des Siedlungsgebiets.⁵³² Damit setzt der Kanton Zürich einen klaren Rahmen für die Siedlungsentwicklung nach innen und für allfällige künftige Einzonungen.⁵³³ Der Richtplan äussert sich nicht zur Möglichkeit einer Anpassung des Siedlungsgebiets. Der Bund stellt deshalb klar, dass eine Erweiterung des Siedlungsgebiets somit nur im Rahmen

527 ARE, Prüfungsbericht Richtplan ZH, Gesamtüberprüfung 2015, S. 12; PETER, Der neue kantonale Richtplan, S. 14 f.

528 KISSLING, Richtplanung, S. 19.

529 Vgl. AEMISEGGER, Mehrwertausgleich, S. 632; MAHAIM, Siedlungsentwicklung, S. 5.

530 MAHAIM, Siedlungsentwicklung, S. 5.

531 MAHAIM, Siedlungsentwicklung, S. 6; KISSLING, Richtplanung, S. 20.

532 ARE, Prüfungsbericht Richtplan ZH, Gesamtüberprüfung 2015, S. 15; vgl. ferner PETER, Der neue kantonale Richtplan, S. 16; MUGGLI, Knappe Bauzonen, Rn. 3.

533 ARE, Prüfungsbericht Richtplan ZH, Gesamtüberprüfung 2015, S. 15.

einer Richtplananpassung geschehen kann, die wiederum vom Bund zu genehmigen wäre.⁵³⁴

3. Dimensionierung der Bauzonen und Vorgaben für Neueinzonungen

Im Gegensatz zur Wachstumsannahme im kantonalen Raumordnungskonzept, bei dem sich der Kanton Zürich für ein eigenes Konzept entschieden hat, stellt der Kanton beim Bevölkerungswachstumsszenario für die Festlegung der Bauzonengrössen auf das BFS-Szenario hoch ab.⁵³⁵ Das in der Richtplan-
karte festgelegte Siedlungsgebiet ist etwas grösser als die ausgeschiedenen Bauzonen, weshalb der Kanton Zürich über einen gewissen Spielraum bei Neueinzonungen verfügt.⁵³⁶ § 47 PBG/ZH hält zur Begrenzung der Bauzonen fest, dass solche Zonen nur innerhalb des Siedlungsgebiets ausgeschieden werden dürfen. Aufgrund dieser stringenten Festlegung des Siedlungsgebiets⁵³⁷ erachtet der Bund die kantonalen Festlegungen zur Sicherstellung der Bauzonendimensionierung als genügend.⁵³⁸ Die abschliessende und verbindliche Festlegung des Siedlungsgebiets setzt einen klaren Rahmen für die Festlegung zusätzlicher Bauzonen.⁵³⁹ Hinzu kommt, dass der Kanton die Anforderungen für Einzonungen hoch ansetzt. Einzonungen sollen in Zukunft die Ausnahme darstellen.⁵⁴⁰ Die Gemeinden haben nachzuweisen, dass sie eine konsequente Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven vorgenommen haben, wobei für Gemeinden ausserhalb der urbanen Handlungsräume regelmässig ein strengerer Massstab anzulegen ist.⁵⁴¹

4. Verdichtung und Siedlungserneuerung

Der kantonale Richtplan enthält keine Dichteziele oder Dichtevorgaben, jedoch formuliert er verbindliche Aufträge an die Regionen.⁵⁴² Diese haben gebietsweise Nutzungs- und Dichtevorgaben in den regionalen Richtplänen festzusetzen.⁵⁴³ Da der Kanton aufgrund seines Planungssystems direkt Einfluss

534 ARE, Prüfungsbericht Richtplan ZH, Gesamtüberprüfung 2015, S. 16.

535 ARE, Prüfungsbericht Richtplan ZH, Gesamtüberprüfung 2015, S. 16.

536 ARE/ZH, Erläuterungsbericht Richtplan 2014, S. 17.

537 Vgl. oben Rn. 145 und § 21 Abs. 1 und 2 PBG/ZH.

538 ARE, Prüfungsbericht Richtplan ZH, Gesamtüberprüfung 2015, S. 17.

539 ARE, Prüfungsbericht Richtplan ZH, Gesamtüberprüfung 2015, S. 17.

540 ARE, Prüfungsbericht Richtplan ZH, Gesamtüberprüfung 2015, S. 17.

541 Richtplan ZH, Pt. 2.2.3.c; ARE/ZH, Erläuterungsbericht Richtplan 2014, S. 23; ARE, Prüfungsbericht Richtplan ZH, Gesamtüberprüfung 2015, S. 17.

542 Richtplan ZH, Pt. 2.2.3b.

543 Richtplan ZH, Pt. 2.2.3b. Vgl. auch § 30 Abs. 3 PBG/ZH.

nehmen kann auf die Umsetzung dieser Aufträge, wird ein solches Vorgehen vom Bund als zulässig erachtet.⁵⁴⁴

5. Abstimmung Siedlung und Verkehr

- 148 Der Kanton Zürich legt in seiner kantonalen Raumentwicklungsstrategie fest, dass die zukünftige Verkehrserschliessung je nach Raumtyp differenziert erfolgen soll.⁵⁴⁵ Zentrumsgebiete, verkehrsintensive Einrichtungen und grosse Siedlungsgebiete sind schwerpunktmässig auf den öffentlichen Verkehr auszurichten, wobei die S-Bahn das Rückgrat der Siedlungsentwicklung bildet.⁵⁴⁶ Mindestens die Hälfte des Verkehrszuwachses, das nicht auf den Fuss- und Veloverkehr entfällt, ist vom öffentlichen Verkehr zu übernehmen.⁵⁴⁷ Speziell hervorzuheben sind die im Richtplan statuierten Anforderungen an die Erschliessung für verkehrsintensive Einrichtungen.⁵⁴⁸

IV. Luzern

- 149 Mit der Teilrevision 2015 passte der Kanton Luzern seinen Richtplan an die neuen Anforderungen des RPG an. Als Hauptaufgabe führt der Richtplan unter anderem «den haushälterischen Umgang mit dem Boden und die geordnete Besiedlung des Kantonsgebiets zu steuern» auf.⁵⁴⁹ Gestützt auf den Prüfungsbericht des ARE vom 9. Juni 2016⁵⁵⁰ genehmigte der Bundesrat am 22. Juni 2016 die Teilrevision 2015.⁵⁵¹ Das Verfahren für die Richtpläne und deren Anpassung regelt der Kanton Luzern in den §§ 13 f. PBG/LU.

1. Raumentwicklungsstrategie und Wachstumsszenario

- 150 Der Kanton Luzern hat seine Raumentwicklungsstrategie im Richtplan hauptsächlich in den Kapitel Z zu den raumordnungspolitischen Zielsetzungen und Kapitel R zu den Raumstrukturen festgelegt.⁵⁵² Hinsichtlich des kantonal angestrebten Bevölkerungswachstums stützt sich der Kanton auf das

544 ARE, Prüfungsbericht Richtplan ZH, Gesamtüberprüfung 2015, S. 14.

545 ARE, Prüfungsbericht Richtplan ZH, Gesamtüberprüfung 2015, S. 13.

546 Richtplan ZH, Pt. 1.2-1, 4.1.1; ARE, Prüfungsbericht Richtplan ZH, Gesamtüberprüfung 2015, S. 13.

547 Richtplan ZH, Pt. 1.2-1.

548 Richtplan ZH, Pt. 4.5.1; ARE, Prüfungsbericht Richtplan ZH, Gesamtüberprüfung 2015, S. 13.

549 Richtplan LU, A1 S. 1.

550 ARE, Prüfungsbericht Richtplan LU, Teilrevision 2015.

551 BBl 2016 6742 ff.

552 ARE, Prüfungsbericht Richtplan LU, Teilrevision 2015, S. 8.

mittlere Szenario der kantonalen Statistikstelle.⁵⁵³ Dieses liegt unterhalb des hohen Szenarios des BFS und liegt damit innerhalb der vom E-LRP vorgegebenen Szenarien.⁵⁵⁴

2. Festlegung des Siedlungsgebiets und kantonsinterne Verteilung

Der Kanton Luzern verfügt innerhalb der rechtskräftig ausgeschiedenen Bau- 151
zonen noch über grosse Nutzungsreserven, insbesondere mit Blick auf die erheblichen Nachverdichtungs- und Erneuerungspotenziale in den bereits überbauten Bauzonen. Im Grossteil der Gemeinden reichen die vorhandenen Bauzonenreserven für die kommenden 15 Jahre aus. Gewisse Gemeinde weisen sogar Reserven für mehr als 15 Jahre auf. Gemäss Wachstumsprognosen werden nur in wenigen Gemeinden die vorhandenen Kapazitäten in weniger als 15 Jahren ausgeschöpft.⁵⁵⁵

Der Richtplan des Kantons Luzern legt das Siedlungsgebiet gleich wie 152
der Kanton Bern quantitativ gemäss der Variante C des E-LRP fest.⁵⁵⁶ Zum Siedlungsgebiet zählen die per Ende 2014 rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen und ein je nach Gemeindekategorie festgelegter «Prozentsatz der spezifischen kommunalen Bauzonenflächen» als Entwicklungsreserve.⁵⁵⁷ Je nach Gemeindekategorie beträgt die Siedlungsreserve 4, 6 oder 8 Prozent der ausgeschiedenen Bauzonen.⁵⁵⁸ Die je nach Raumtyp unterschiedliche Grösse der Siedlungsfestlegung dient dazu, dass die Anpassungen des Siedlungsgebiets in Einklang mit den kantonalen Raum-, Achsen- und Zentrenstrukturen erfolgt.⁵⁵⁹ Die Siedlungsreserve ist für die langfristige Entwicklung von 20 bis 25 Jahren vorgesehen.⁵⁶⁰ Die Gemeinden können diese Reserve allerdings nur dann nutzen, wenn im Rahmen der Bauzonendimensionierung ein Bedarf nachgewiesen ist.⁵⁶¹ Ausserdem umfasst das Siedlungsgebiet einen Zusatz von 8 Prozent, da in der nächsten Ortsplanungsrevision die Verkehrsflächen innerhalb des Siedlungsgebietes zur Verkehrszone hinzuzurechnen sind.⁵⁶² Von Seiten des Bundes wird bemängelt, dass der Umfang der heutigen

553 ARE, Prüfungsbericht Richtplan LU, Teilrevision 2015, S. 8.

554 ARE, Prüfungsbericht Richtplan LU, Teilrevision 2015, S. 8, 22.

555 Richtplan LU, S1 S. 73.

556 ARE, Prüfungsbericht Richtplan LU, Teilrevision 2015, S. 18; KISSLING, Richtplanung, S. 21.

557 Richtplan LU, S1-1 S. 78.

558 ARE, Prüfungsbericht Richtplan LU, Teilrevision 2015, S. 18 f.

559 ARE, Prüfungsbericht Richtplan LU, Teilrevision 2015, S. 19.

560 ARE, Prüfungsbericht Richtplan LU, Teilrevision 2015, S. 18 f.

561 ARE, Prüfungsbericht Richtplan LU, Teilrevision 2015, S. 18 f.

562 Richtplan LU, S1-1 S. 79.

Bauzonen als Grundlage für die Berechnung der Entwicklungsreserven herangezogen wird. Davon profitieren Gemeinden mit überdimensionierten Bauzonen.⁵⁶³ Da jedoch der Kanton über gute Einzonungskriterien⁵⁶⁴ verfügt und sich die Bauzonenerweiterungen auf ein kantonales Bauzonenanalysetool abstützen müssen, ist sichergestellt, dass Reserveflächen nur bei einem tatsächlichen Bedarfeingezont werden können.⁵⁶⁵ Aus diesem Grund akzeptierte der Bund die Festlegungen des Kantons Luzern.⁵⁶⁶

- 153 Des Weiteren werden die rechtskräftigen Bauzonen und die Reservezonen in der Richtplankarte räumlich dargestellt.⁵⁶⁷ Die Abbildung in der Richtplankarte gibt den heutigen Zustand des Siedlungsgebiet als Ausgangslage wieder.⁵⁶⁸ Im Rahmen der nächsten Ortsplanungsrevision haben die Gemeinden die Reservezonen zu überprüfen und auf die gemäss Gemeindekategorie zulässige Entwicklungsreserve zu reduzieren.⁵⁶⁹ Zusätzlich wird das Siedlungsgebiet durch kantonale Siedlungstrennräume⁵⁷⁰ und die Festlegung von regionalen Siedlungsbegrenzungen⁵⁷¹ beschränkt.⁵⁷² Die Gemeinden waren gefordert, bis ins Jahr 2023 ihre Reservezonen im Rahmen der Nutzungsplanung zu überprüfen, wobei die weiteren Richtplanfestlegungen wie Siedlungsbegrenzungslinien und Siedlungstrenngürtel etc. zu berücksichtigen sind.⁵⁷³ Dieser Prozess dürfte noch nicht gänzlich abgeschlossen sein.

3. Dimensionierung der Bauzonen und Vorgaben für Neueinzonungen

- 154 Der Kanton Luzern weist mit dem von ihm gewählten Bevölkerungsszenario eine kantonale Auslastung der Bauzonen von 100,4 Prozent aus. Gesamthaft gesehen sind die Bauzonen richtig dimensioniert und es bestehen genügend Reserven für den Planungshorizont von 15 Jahren.⁵⁷⁴ Regional betrachtet bestehen jedoch erhebliche Unterschiede. Die im Richtplan verankerten Kriterien für die Neuausscheidung von Bauzonen werden als beispielhaft erachtet.⁵⁷⁵

563 ARE, Prüfungsbericht Richtplan LU, Teilrevision 2015, S. 19.

564 Siehe unten Rn. 562 ff.

565 ARE, Prüfungsbericht Richtplan LU, Teilrevision 2015, S. 19.

566 ARE, Prüfungsbericht Richtplan LU, Teilrevision 2015, S. 19.

567 Richtplan LU, S1-1 S. 79; ARE, Prüfungsbericht Richtplan LU, Teilrevision 2015, S. 18.

568 ARE, Prüfungsbericht Richtplan LU, Teilrevision 2015, S. 18.

569 Richtplan LU, S1-1 S. 79.

570 Richtplan LU, S1-2 S. 80.

571 Richtplan LU, S1-3 S. 80.

572 ARE, Prüfungsbericht Richtplan LU, Teilrevision 2015, S. 19.

573 ARE, Prüfungsbericht Richtplan LU, Teilrevision 2015, S. 21.

574 ARE, Prüfungsbericht Richtplan LU, Teilrevision 2015, S. 21.

575 Richtplan LU, S1-6, S. 82 f.; KISSLING, Richtplanung, S. 23.

4. Verdichtung und Siedlungserneuerung

Der Kanton Luzern setzt sich zum Ziel, eine optimale Erschliessung und Nutzung der Bauzonen, eine Siedlungsentwicklung nach innen sowie eine hohe 155
ortsbauliche und gestalterische Siedlungsentwicklung anzustreben.⁵⁷⁶ Mit der Revision des PBG/LU verfügt der Kanton Luzern über das nötige Instrumentarium, um diese Ziele zu erreichen.⁵⁷⁷ Im Rahmen ihres Siedlungsleitbildes haben die Gemeinden aufzuzeigen, wie sie die Siedlungsentwicklung nach innen lenken und welche Entwicklungsmöglichkeiten in unter- und ungenutzten Bauzonen bestehen.⁵⁷⁸ Ausserdem erteilt der Richtplan den Gemeinden die notwendigen Aufträge für kompakte und dichte Siedlungsformen.⁵⁷⁹ Ebenfalls wird den Gemeinden der anzustrebende Bauzonenflächenbedarf pro Person vorgegeben.⁵⁸⁰ Die Gemeinden sind anschliessend in der Pflicht, die nötigen Massnahmen zu treffen, um die verlangten Mindestdichten innert drei Nutzungsplanperioden zu erreichen.⁵⁸¹ Gemeinden, die den vorgeschriebenen Dichtewert bereits heute erreichen oder sogar unterschreiten, müssen den Wert zumindest halten.⁵⁸²

5. Abstimmung Siedlung und Verkehr

Mit dem Ziel, eine nachhaltige Mobilitätsabwicklung zu etablieren, hält der 156
Kanton Luzern als Grundsatz fest, dass der Ausbau und die Weiterentwicklung der übergeordneten Verkehrssysteme auf die künftige Siedlungsentwicklung und die nationalen und internationalen Bedürfnisse abzustimmen ist.⁵⁸³ Je nach Gemeindekategorie erfolgt die Erschliessung der Siedlungsgebiete differenziert mittels motorisierten Individualverkehrs, Langsamverkehrs und öffentlichen Verkehrs.⁵⁸⁴ Die Gemeinden erhalten vom Kanton den Auftrag, ihre Siedlungsentwicklung im Rahmen der nächsten Ortsplanungsrevision auf die vorhandenen und absehbaren Verkehrsinfrastrukturen abzustimmen.⁵⁸⁵

576 Richtplan LU, S2 S. 85.

577 ARE, Prüfungsbericht Richtplan LU, Teilrevision 2015, S. 15 f. Erwähnt werden dabei insbesondere die Bestimmungen für eine bessere Verfügbarkeit von Bauland (§ 38 PBG/LU), für Infrastrukturverträge (§ 38a PBG/LU) und für die Siedlungsentwicklung nach innen (§ 39 PBG/LU).

578 Richtplan LU, S1-4 S. 81; ARE, Prüfungsbericht Richtplan LU, Teilrevision 2015, S. 16.

579 Richtplan LU, S2-3 S. 87.

580 Richtplan LU, R1-5 S. 37 f.; LGVE 2023 IV Nr. 2 E. 6.3.4.

581 Richtplan LU, R1-5 S. 37 f.; ARE, Prüfungsbericht Richtplan LU, Teilrevision 2015, S. 16.

582 Richtplan LU, R1-5 S. 37 f.

583 Richtplan LU, Z3-2, S. 24.

584 Richtplan LU, Z3-2, S. 24.

585 Richtplan LU, R7-2, S. 66.

Für die Vorgaben bezüglich der Erschliessungsqualität wählt der Kanton Luzern das Mass der «öV-Angebotsstufen».⁵⁸⁶ Diese Definition der öV-Erschliessungsgüte ist eine Eigenart des Kantons Luzern. Der Bund hält jedoch fest, dass mit diesem System eine zweckmässige Abstimmung von Siedlung und Verkehr möglich ist.⁵⁸⁷ Je nach Vorhaben wird für Einzonungen, öffentliche Bauten und Anlagen, zentrale Wohnlagen, Entwicklungsschwerpunkte, regionale und strategische Arbeitsplatzgebiete und verkehrsintensive Einrichtungen eine minimale Erschliessungsgüte festgesetzt.⁵⁸⁸

E. Würdigung

157 Der Richtplan ist das zentrale Planungsinstrument der Kantone. Mit den neuen gesetzlichen Vorgaben wurde er in seiner Funktion gestärkt. Zwei Neuerungen sind besonders hervorzuheben: auf konzeptioneller und koordinativer Ebene die Raumentwicklungsstrategie und die konkreten Inhalte des Richtplans im Bereich Siedlung. Aufgrund der nun zwingend im Richtplan zu findenden Raumentwicklungsstrategie sind die Kantone gehalten, sich intensiv mit ihrer räumlichen Entwicklung auseinanderzusetzen. Eine unabdingbare Grundlage, die eine eigentliche Raumplanung erst möglich macht.

158 Der Richtplan im Bereich Siedlung dient sodann der Umsetzung dieser strategischen Überlegungen. Die Ausscheidung des Siedlungsgebiets ermöglicht, die Siedlungsentwicklung gesamt- und überkantonal zu steuern, und setzt der Nutzungsplanung der Gemeinden die nötigen Leitplanken. Das Siedlungsgebiet bildet den Ausgangspunkt für die Ausscheidung von Bauzonen in der Nutzungsplanung. Den Gestaltungsspielraum der Gemeinden können die Kantone mit der Variante, mit der sie das Siedlungsgebiet ausscheiden, vorgeben. Bei der Variante A gemäss E-LRP handelt es sich um einen eigentlichen Vornutzungsplan. Der Kanton kann mit dieser Variante den Gemeinden deutliche Vorgaben für die Festlegung der Bauzonen in der Nutzungsplanung machen. Dadurch verfügen sie im Vergleich zu den anderen Varianten über einen eingeschränkteren Gestaltungsspielraum. Wie die Vergangenheit zeigt, ist eine gemeindeübergreifende Koordination jedoch zwingend. Der Vollzug des Raumplanungsgesetzes hat bislang nur beschränkt funktioniert: Viele Gemeinden haben sich nicht an die Vorgaben zur Bauzonendimensionierung⁵⁸⁹

586 ARE, Prüfungsbericht Richtplan LU, Teilrevision 2015, S.12.

587 ARE, Prüfungsbericht Richtplan LU, Teilrevision 2015, S.12.

588 ARE, Prüfungsbericht Richtplan LU, Teilrevision 2015, S.12.

589 Dazu unten § 10 (Rn. 504 ff.).

gehalten. Entsprechend rechtfertigt es sich auch, ihren Gestaltungsspielraum einzuschränken. Um diese Aufgabe der Bauzonendimensionierung möglichst umfassend zu erfüllen, empfiehlt sich die Variante A (Vornutzungsplan), die hinsichtlich Vorgaben an die Ausscheidung von Bauzonen den höchsten Detaillierungsgrad aufweist.

Im Umkehrschluss bedeutet dies allerdings keineswegs, dass bei den Varianten B (Siedlungsentwicklung vorzeichnen) und C (numerischer Ansatz) rechtskonforme Bauzonen ausgeschlossen wären. Allerdings dürfte dies mit einer abschliessenden kartographischen Darstellung des Siedlungsgebiets, wie sie die Variante A vorsieht, einfacher zu bewerkstelligen sein. Zu begrüssen sind im Zusammenhang mit dem Richtplan im Bereich Siedlung auch die Aufträge, die der Verordnungsgeber den Kantonen für ihre Richtpläne erteilt (vgl. Art. 5a RPV). 159

Wie die Untersuchung der vier Kantone zeigt, bedienen sich viele Kantone nicht der Wachstumsprognosen des BFS, sondern stellen häufig auf eigene Berechnungen ab. Diese bewegen sich häufig zwischen dem mittleren und dem hohen Bevölkerungswachstumsszenario des BFS. Dies hat namentlich damit zu tun, dass sich damit die Flächen verkleinern, die bei allenfalls überdimensionierten Bauzonen zurückzuzonen sind. Im Übrigen obliegt die korrekte Dimensionierung der Bauzonen, wie man aufgrund der Ausführungen schliessen könnte, keineswegs allein dem Richtplan. Mit Art. 15 RPG besteht hierzu eine direkt anwendbare Norm im Raumplanungsgesetz, auf die im weiteren Verlauf im Detail einzugehen ist.⁵⁹⁰ 160

Eine besondere Herausforderung stellt die Siedlungserneuerung (vgl. Art. 8a Abs. 1 lit. e RPG) dar. Darunter fällt insbesondere die Nachverdichtung im bereits überbauten Gebiet. Hier sind einzelfallgerechte Lösungen auf Gemeindeebene gefragt. Nur eine intensive Auseinandersetzung mit den örtlichen Gegebenheiten wird hier Erfolg versprechen. Damit am besten vertraut sind die Gemeinden. Der kantonale Richtplan kann allerdings mit präzisen Aufträgen an die Gemeinden wesentlich zur Umsetzung auf Gemeindeebene beitragen. 161

Abschliessend ist auf die Bedeutung der Verkehrsplanung hinzuweisen (Art. 8a Abs. 1 lit. b RPG). Die verkehrsmässige Erschliessung ist von überragender Relevanz für die Siedlungsentwicklung. Nur an gut erschlossenen Lagen kann eine verdichtete Bauweise auch umgesetzt werden und nur dort ist sie aus raumplanerischer Perspektive auch erwünscht. Ansonsten droht grundsätzlich vermeidbarer Mehrverkehr, der sich mitunter negativ auf die Siedlungsqualität auswirkt.⁵⁹¹ 162

590 Siehe unten Rn. 189.

591 Vgl. Rn. 1240.

§8 Dimensionierung von Bauzonen

- 163 Anhand der Berechnung der Bauzonengrösse können die Kantone und Gemeinden beurteilen, ob ihre Bauzonen korrekt dimensioniert sind und folglich dem Bedarf entsprechen oder ob gegebenenfalls Rückzonungen oder Neueinzonungen ins Auge zu fassen sind. Rückzonungen und Neueinzonungen stehen wiederum in einem engen Zusammenhang mit den beiden Instrumenten des Mehr- bzw. des Minderwertausgleichs. Die korrekte Dimensionierung bildet damit die Grundlage für die nachfolgenden Ausführungen zur Reduktion von überdimensionierten Bauzonen (§ 9), zu Neueinzonungen (§ 10) sowie zum Mehr- und Minderwertausgleich (§ 11).
- 164 Nach der Darstellung der Ausgangslage⁵⁹² wird nachfolgend auf den Vorgang der Dimensionierung der Bauzonen⁵⁹³ im Detail eingegangen. Dabei wird unterschieden zwischen den verschiedenen Faktoren zur Dimensionierung der Bauzonen⁵⁹⁴ und der konkreten Dimensionierung sowohl auf gesamtkantonalen als auch auf innerkantonalen Ebene⁵⁹⁵. Das Kapitel schliesst mit einem Zwischenfazit⁵⁹⁶.

A. Ausgangslage

- 165 Die Ausscheidung von Bauzonen setzt auf Ebene der Nutzungsplanung die von der Verfassung (Art. 75 Abs. 1 BV) geforderte Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet parzellenscharf und auf grundeigentümergebunden⁵⁹⁷ Art und Weise um.⁵⁹⁸ Im Widerspruch zu den bereits seit Längerem bestehenden rechtlichen Vorgaben⁵⁹⁹ und den Zielen und Grundsätzen des Raumplanungsrechts wurden in der Vergangenheit vielerorts zu umfangreiche Flächen der Bauzone⁶⁰⁰ zugeordnet. Diese erweisen sich nun als zu gross, d.h.

592 Rn. 165 ff.

593 Rn. 200 ff.

594 Rn. 202 ff.

595 Rn. 208 ff.

596 Rn. 246 ff.

597 Vgl. Art. 21 Abs. 1 RPG: «Nutzungspläne sind für jedermann verbindlich».

598 WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 15 Rn. 2.

599 Siehe Rn. 186 ff.

600 Die E-LRP (S. 23) definiert Bauzonen wie folgt: «Bauzonen sind Zonen, die in der Nutzungsplanung der Grundnutzung «Bauzonen» gemäss Modelldokumentation «Minimale Geodatenmodelle, Bereich Nutzungsplanung» vom 12. Dezember 2011 zugewiesen wurden. Dazu gehören die Hauptnutzungen Wohnzonen, Arbeitszonen,

überdimensioniert – und dies selbst noch gut vier Jahrzehnte nach Erlass des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes.⁶⁰¹ Nicht nur fallen die Bauzonen zu gross aus, häufig sind sie auch am falschen Ort gelegen. Zu grosse und am falschen Ort gelegene Bauzonen zählen damit zu den eigentlichen Treibern der Zersiedlung der Landschaft.⁶⁰² Die Zersiedlung beschränkt sich nämlich nicht nur auf das Nichtbaugelände⁶⁰³, auch mit dem Raumplanungsgesetz nicht in Einklang stehende Bauzonen tragen zur fortschreitenden Zersiedlung bei.⁶⁰⁴ Das Überangebot von Bauzonen an mehrheitlich peripheren Lagen wirkt sich ausserdem negativ auf die Grundstückspreise aus. Es bestehen dadurch weniger (finanzielle) Anreize für einen haushälterischen Umgang mit dem bestehenden Bauland, was den Flächenverbrauch weiter ansteigen lässt.⁶⁰⁵ Dadurch werden die von Art. 75 BV geforderte zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens und die geordnete Besiedlung des Landes vereitelt.⁶⁰⁶

Aufgrund der Tatsache, dass die Bauzonen vielerorts überdimensioniert sind, sah man sich im Rahmen der RPG-Revision 2012 gezwungen, die Voraussetzungen für Neueinzonungen zu präzisieren und deutlichere Vorgaben für die Berechnung des Bedarfs an Bauzonen zu schaffen.⁶⁰⁷ Diesen Anforderungen versucht der Gesetzgeber mit dem revidierten Art. 15 RPG gerecht zu werden. Die Bestimmung bildet den Dreh- und Angelpunkt für die Dimensionierung und die Ausscheidung von Bauzonen sowie für allfällige Rückzonungen. Insbesondere gibt der Artikel den kantonalen und kommunalen Planungsbehörden in gewissem Mass Kriterien für die Bauzonendimensionierung vor und dient damit der Umsetzung des in Art. 75 BV verankerten Verfassungsauftrags der haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes.⁶⁰⁸ Dieser Auftrag ist wiederum massgebend für den

Mischzonen, Zentrumszonen, Zonen für öffentliche Nutzungen, eingeschränkte Bauzonen, Tourismus- und Freizeitzone, Verkehrszonen innerhalb der Bauzonen und weitere Bauzonen.».

601 Obwohl seit seinem Bestehen überdimensionierte Bauzone gesetzeswidrig sind, vgl. Rn. 186 ff. GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 49.

602 Vgl. THURNHERR, Redimensionierung, S. 222; GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 49 f.

603 Die bauliche Entwicklung ausserhalb der Bauzonen wird in folgender Abhandlung jedoch ausgeklammert, vgl. Rn. 12.

604 Vgl. GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 50.

605 THURNHERR, Redimensionierung, S. 222.

606 Vgl. AEMISEGGER/KISSLING, Verkleinerung, S. 207.

607 Vgl. hierzu § 10 (Rn. 504 ff.). Botsch. RPG 2012, S. 1053.

608 HETTICH/MATHIS, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 1.37; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 6; HUSER, Verkleinerung der Bauzonen, S. 97; WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 15 Rn. 2.

raumplanerischen Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet sowie das Konzentrationsprinzip.⁶⁰⁹

- 167 Ursprünglich dazu geschaffen, gegenüber den Kantonen und Gemeinden die notwendigen Vorgaben bei der erstmaligen Ausscheidung von Bauzonen festzulegen, äussert sich die Bestimmung von Art. 15 RPG seit der RPG-Revision 2012 in grundlegender Art und Weise zum Zonentypus der Bauzone. Mittlerweile – so jedenfalls die Ansicht des Bundesrats – ist nämlich die Neuausscheidung von Bauzonen weitestgehend erfolgt.⁶¹⁰ Während sich die Abs. 1 und 3 von Art. 15 RPG zu den allgemeinen Grundsätzen äussern, wann Land Bestandteil der Bauzonen sein kann, legt Art. 15 Abs. 4 RPG neu spezifisch die Voraussetzungen für Neueinzonungen fest. Die Pflicht, überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren, ist nun explizit in Art. 15 Abs. 2 RPG verankert.⁶¹¹

I. Die Folgen überdimensionierter Bauzonen

- 168 Bevor eingehend auf die Dimensionierung von Bauzonen sowie die Handlungsmöglichkeiten bei deren Überdimensionierung eingegangen wird, stellt sich zunächst die grundlegende Frage, weshalb überhaupt überdimensionierte Bauzonen zu vermeiden sind und welche Folgen überdimensionierte Bauzonen zeitigen. Wie nachfolgend ausgeführt, haben zu grosse Bauzonen weitreichende Konsequenzen, die den Zielen und Grundsätzen des Raumplanungsrechts zuwiderlaufen.⁶¹²

1. Zersiedlung

- 169 Die Folge von überdimensionierten Bauzonen ist häufig eine Zersiedlung der Landschaft.⁶¹³ Weil ein Überangebot an Bauzonen besteht, erfolgt die Überbauung nicht kompakt und mit einer adäquaten Dichte, sondern zersplittert über eine grössere Fläche.⁶¹⁴ Eine ungeordnete bauliche Entwicklung wie die sog. Streubauweise wird dadurch begünstigt.⁶¹⁵ Der Landverschleiss steigt infolgedessen weiter an. Ebenfalls führt ein Überangebot an Bauzonen dazu, dass sich das entsprechende Bauland vergleichsweise günstiger erwerben lässt,

609 Zu den Begrifflichkeiten vgl. Rn. 30f. AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPGI, Art. 15 Rn. 6. Vgl. BGE 116 Ia 335 E. 4a.

610 Botsch. RPG 2012, S. 1071 f. Siehe auch KISSLING, Neueinzonungen, S. 4 ff.

611 Zu den konkreten Änderungen siehe Rn. 191f. GRIFFEL, Verkleinerung überdimensionierter Bauzonen, S. 633.

612 WASER, Diss., Rn. 68.

613 WASER, Diss., Rn. 68 ff.

614 Vgl. BGE 116 Ia 221 E. 3b; MUGGLI, Föderalismus, S. 64.

615 Vgl. Botsch. RPG 1979, S. 1024.

wodurch ebenfalls nur wenig Interesse besteht, das Land mit einer angemessenen Dichte zu überbauen.

Eine Vergrößerung der Bauzonen geschieht stets zu Lasten der Nichtbau- 170 zonen. Überdimensionierte Bauzonen beanspruchen wertvolles Landwirtschaftsland sowie Natur- und Erholungsflächen.⁶¹⁶ Kulturland geht dadurch verloren und Landschaften werden zerstört, obwohl gar kein Bedarf für die entsprechenden Bauzonen besteht.⁶¹⁷ Dieser Verlust der Nichtbauzonen ist zumeist endgültig und irreversibel.⁶¹⁸ Wird Land überbaut, können die dadurch beanspruchten Böden häufig nur mehr in beschränktem Umfang und allenfalls nur mit äusserst kostenintensiven und technisch anspruchsvollen Massnahmen wieder ihrem ursprünglichen Zweck zugeführt werden.⁶¹⁹

2. Ökologische und ökonomische Folgen

Im ländlichen Raum führt die Zersiedlung zu einer Beeinträchtigung der länd- 171 lichen Siedlungsstrukturen, wodurch das für den Tourismus wichtige Kapital der Landschaft und der ländlichen Kultur gefährdet wird.⁶²⁰ Der Verlust von Nichtbau- und Landwirtschaftsflächen, vermindert die landwirtschaftliche Produktion und erschwert die landwirtschaftliche Bewirtschaftung.⁶²¹ Dies gilt insbesondere dann, wenn Bauzonenerweiterungen auf Kosten der besonders fruchtbaren Böden, der sog. Fruchtfolgeflächen (FFF)⁶²² geschehen. Auch müssen aufgrund der Zersiedlung für die Bearbeitung der Landwirtschaftsflächen längere Wege in Kauf genommen und verkleinerte Flächen können nicht mehr gleich effizient bearbeitet werden.⁶²³ Mit dem Verlust von landwirtschaftlichem Kulturland reduziert sich ausserdem der Selbstversorgungsgrad des Landes.⁶²⁴ Ebenfalls werden durch die Überbauung die Lebensräume von Tieren und Pflanzen zerschnitten, worunter die Biodiversität leidet.⁶²⁵ Durch eine qualitätsvolle Innenentwicklung kann der Verlust solcher Räume zur Steigerung der Wohn- und Lebensqualität vermieden und die landwirtschaftliche Nutzung erhalten werden. Auch unter dem

616 Vgl. E-LRP, S. 13; BERTSCHI, Diss., Rn. 258.

617 BGE 116 Ia 221 E. 3b. Vgl. KISSLING, Neueinzonungen, S. 5; REBSAMEN, Diss., S. 109.

618 WASER, Diss., Rn. 73.

619 REBSAMEN, Diss., S. 110, mit weiteren Hinweisen.

620 Vgl. Botsch. RPG 2012, S. 1081; MUGGLI, Föderalismus, S. 67.

621 MUGGLI, Föderalismus, S. 67; vgl. auch BERTSCHI, Diss., Rn. 258.

622 Vgl. Art. 3 Abs. 2 lit. a und Art. 15 Abs. 3 Satz 2 RPG, 26 ff. RPV sowie Rn. 512 ff.

623 REBSAMEN, Diss., S. 112.

624 JAEGER/SCHWICK/HENIG/ORLITOVA/SOUKUP/NAZARNIA/KIENAST, Zersiedlung, S. 19.

625 MUGGLI, Föderalismus, S. 67; REBSAMEN, Diss., S. 110; JAEGER/SCHWICK/HENIG/ORLITOVA/SOUKUP/NAZARNIA/KIENAST, Zersiedlung, S. 18.

Aspekt der Nachhaltigkeit ist eine stetige Vergrösserung der Bauzonen bedenklich. Schliesslich kann eine Siedlungsentwicklung nur dann nachhaltig sein und dem raumplanerischen Grundsatz der haushälterischen Bodennutzung gerecht werden, wenn die Siedlungsfläche längerfristig stabilisiert werden kann.⁶²⁶

172 Eine zergliederte Bauzone lässt zudem auch die Kosten für deren Erschliessung unverhältnismässig anwachsen.⁶²⁷ Damit geht ein unrationeller Einsatz des öffentlichen und privaten Investitionskapitals einher.⁶²⁸ Eine zerstreute Besiedlung bedeutet ausserdem längere Verkehrswege, was zu höheren Infrastrukturkosten sowie einem höheren Verkehrsaufkommen führt und die Folgekosten des Verkehrs, wie namentlich die Gesundheits- und Umweltkosten ansteigen lässt.⁶²⁹ Nebst den höheren Kosten ist auch der steigende Zeitaufwand für die Wege zwischen dem Wohn- und Arbeitsort sowie anderer Aktivitäten zu berücksichtigen.⁶³⁰ Die Erschliessung von auf grösseren Flächen verteilten Bauten mit dem öffentlichen Verkehr dürfte ebenfalls gewisse Herausforderungen mit sich bringen und Mehrkosten generieren.⁶³¹ Bleibt die Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr aus oder erfolgt diese nur ungenügend, begünstigt dies den motorisierten Individualverkehr. Während kürzere Wegstrecken in dicht bebauten Gebieten zu Fuss oder mit dem Fahrrad zurückgelegt werden können, haben längere Wege zwangsläufig negative Auswirkungen auf den Treibstoff- bzw. Energieverbrauch, die Schadstoffbelastung, den Lärm und damit auch auf die Gesundheit der Einwohnerinnen und Einwohner.⁶³²

173 Überdimensionierte Bauzonen tragen namhaft zur Zersiedlung bei und widersprechen sowohl dem raumplanungsrechtlichen Konzentrationsprinzip als auch den Geboten der haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes.⁶³³ Es besteht folglich ein erhebliches öffentliches Interesse daran, das Entstehen von überdimensionierter Bauzonen zu verhindern und überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren.⁶³⁴

626 Botsch. RPG 2012, S. 1072. Vgl. auch REBSAMEN, Diss., S. 110.

627 KISSLING, Neueinzonungen, S. 5.

628 Botsch. RPG 1979, S. 1024.

629 Vgl. Botsch. RPG 2012, S. 1081; BGE 116 Ia 221 E. 3b. Vgl. ferner GRIFFEL, Verkleinerung überdimensionierter Bauzonen, S. 632.

630 JAEGER/SCHWICK/HENIG/ORLITOVA/SOUKUP/NAZARNIA/KIENAST, Zersiedlung, S. 19.

631 Vgl. dazu das Beispiel bei SCHWICK/JAEGER/BERTILLER/KIENAST, Zersiedlung der Schweiz, S. 20.

632 Vgl. Botsch. RPG 2012, S. 1081; MUGGLI, Föderalismus, S. 65, 67.

633 Vgl. HÄNNI, Rückzonungspflicht, S. 251.

634 BGE 144 II 41 E. 5.2; BGE 116 Ia 221 E. 3b; BGE 114 Ia 364 E. 4; BGer 1C_66/2022 vom 1. Dezember 2022 E. 3.4.2.

Die Rechtsprechung wie auch der Gesetzgeber erkannten die Bedeutung von überdimensionierten Bauzonen als Treiber der Zersiedlung der Landschaft schon früh, wie nachfolgend aufgezeigt wird.

II. Entwicklung

1. Erlass des ersten Raumplanungsgesetzes

Seit dem Inkrafttreten des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes im Jahr 174 1980 besteht mit Art. 15 RPG eine «bundesrechtliche Vorschrift, die sich eingehend mit der Bemessung der Bauzone befasst»⁶³⁵. Bauzonen umfassen gemäss der ursprünglichen Fassung dieser Bestimmung Land, das sich für die Überbauung eignet und weitgehend überbaut ist oder voraussichtlich innert 15 Jahren benötigt und erschlossen wird.⁶³⁶ Die Bestimmung war primär darauf ausgerichtet, den Kantonen und Gemeinden die notwendigen Vorgaben für die erstmalige Ausscheidung von Bauzonen nach Inkrafttreten des ersten eidgenössischen Raumplanungsgesetzes zu machen.⁶³⁷ Sie wandte sich folglich in erster Linie an die mit der Nutzungsplanung betrauten Behörden.⁶³⁸ Für diese ist die Bestimmung ebenso wie die mit der RPG-Revision 2012 in Kraft getretene Nachfolgebestimmung direkt anwendbar.⁶³⁹ Allerdings entfaltet die Bestimmung erst durch die Nutzungsplanung ihre Wirkung und hat keine direkten Auswirkungen auf überdimensionierte Bauzonen bzw. Grundeigentümer, die über Grundstücke in zu grossen Bauzonen verfügen.⁶⁴⁰

Der in aArt. 15 lit. b RPG verankerte Zeithorizont von 15 Jahren, der seit der 175 RPG-Revision 2012 in Art. 15 Abs. 1 RPG zu finden ist, definiert die maximale Grösse der Bauzonen und sollte – so der Bundesrat in seiner Botschaft zum Gesetzesentwurf – verhindern, dass zu grosse Bauzonen ausgeschieden werden.⁶⁴¹ Der Bundesrat entschied sich damals für einen Zeithorizont von 15 Jahren, weil dieser Zeitraum schon in anderen Bundesgesetzen wie dem Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz sowie dem Gewässerschutzgesetz zur Anwendung kam.⁶⁴² Wie nachfolgend aufgezeigt, bediente sich bereits das

635 BGE 116 Ia 221 E. 3b.

636 AS 1979 1573 ff., 1577. Ausführlich zu dieser Bestimmung: BERTSCHI, Diss., Rn. 21 ff.; JOST, Diss., S. 33 ff. und insb. S. 77 ff.

637 Botsch. RPG 2012, S. 1071; HETTICH/MATHIS, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 1.36.

638 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 4; WASER, Diss., Rn. 86 mit Hinweis auf WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 15 Rn. 4. BERTSCHI, Diss., Rn. 72.

639 BGE 142 II 509 E. 2.5; BERTSCHI, Diss., Rn. 51; FLÜCKIGER/GRODECKI, in: Komm. RPG, Art. 15 Rn. 12, GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 53.

640 BERTSCHI, Diss., Rn. 51; WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 15 Rn. 4 und 6.

641 Botsch. RPG 1979, S. 1024; WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 15 Rn. 27, 32.

642 Botsch. RPG 1979, S. 1024; JOST, Diss., S. 111 f.

Bundesgericht zwei Jahre zuvor einer ähnlichen Argumentation.⁶⁴³ Ausserdem – so der Bundesrat – habe sich ein Zeitraum von 15 Jahren auf kantonaler Ebene bewährt und schliesslich hätten die bisherigen Erfahrungen gezeigt, dass Entwicklungen kaum zuverlässig darüber hinaus abgeschätzt werden können.⁶⁴⁴

176 Allerdings blieb dieser für die Zonierung entscheidende Grundsatz vielfach unbeachtet, mit der Folge, dass sowohl bei der ersten Anwendung von Art. 15 RPG im Rahmen der erstmaligen Ausscheidung von RPG-konformen Nutzungsplänen als auch bei anschliessenden Revisionen der Nutzungsplanung deutlich zu grosse Bauzonen ausgeschieden wurden.⁶⁴⁵ Nach dem Inkrafttreten des RPG am 1. Januar 1980 wären die Kantone gehalten gewesen, bis am 31. Dezember 1987 entsprechend den Anforderungen von Art. 15 RPG ihre allenfalls bereits bestehenden Nutzungspläne zu überarbeiten oder aber eine entsprechende Nutzungsplanung zu schaffen.⁶⁴⁶ Dieser Auftrag wurde jedoch nur ungenügend umgesetzt. Im Jahr 1988, also 8 Jahre nach Inkrafttreten des RPG, verfügten denn auch nur ca. 40% der Gemeinden über eine RPG-konforme Nutzungsplanung.⁶⁴⁷ Seitdem also überhaupt bundesrechtlich eine Nutzungsplanung erforderlich ist, blieben die gesetzlichen Anforderungen vielerorts unbeachtet und es wurden landauf und landab Bauzonen geschaffen, die den Bedarf von 15 Jahren übersteigen.⁶⁴⁸ Obwohl also eine einschlägige Gesetzesgrundlage seit dem Erlass des RPG vorhanden war, scheiterte dieser Zonierungsgrundsatz bei der Umsetzung auf Ebene der Orts- bzw. Nutzungsplanung.

177 Die Gründe für die zu grosse Dimensionierung der Bauzonen sind vielschichtig: Auf der planerischen Seite hat es der Bund verpasst, sich bei der Genehmigung der ersten Generation von kantonalen Richtplänen dieser Entwicklung zu widersetzen. Gleichzeitig sind die durch die Einzonungen entstandenen Planungsmehrwerte nicht ausgeglichen worden, obwohl bereits damals Art. 5 Abs. 1 RPG einen Ausgleich für erhebliche Planungsvorteile verlangte.⁶⁴⁹ Waren sodann einmal zu grosse Bauzonen ausgeschieden, fürchteten sich die Gemeinden bei einer korrekten Umsetzung von Art. 15 RPG oft vor Entschädigungsforderungen aufgrund materieller Enteignung, weshalb

643 Siehe unten Rn. 178 ff.

644 Botsch. RPG 1979, S. 1024.

645 AEMISEGGER/KISSLING, Verkleinerung, S. 206, 208.

646 Art. 35 Abs. 1 lit. b RPG; WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 35 Rn. 4 f.

647 WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 35 Rn. 5 mit Verweis auf Bundesrat, Raumplanungsbericht 1987, S. 935.

648 WASER, Diss., Rn. 95.

649 AS 1979 1573 ff., 1574 f. Zu den Planungsmehrwerten siehe § 11 (Rn. 572 ff.).

rechtlich notwendige Auszonungen unterblieben.⁶⁵⁰ Zusätzlich haben auch Fehler bei der Berechnung des Baulandbedarfs sowie der Druck von politischer Seite und von Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern zu diesem rechtswidrigen Vollzugszustand beigetragen.⁶⁵¹ Es fehlte häufig an einfachen Berechnungsmethoden oder Weisungen der übergeordneten Behörden. Ausserdem bestanden bei den Planungs- und Entscheidbehörden fachliche Defizite, weshalb umfassende Interessenabwägungen zur Festlegung des Bedarfs und der Lage neuer Bauzonen unterblieben.⁶⁵²

2. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung

Bereits im Jahr 1976, also noch vor Erlass des ersten eidgenössischen Raumplanungs-gesetzes und dessen Inkrafttreten am 1. Januar 1980, jedoch nur wenige Monate nach der (knappen) Ablehnung eines ersten Bundesgesetzes über die Raumplanung durch die Stimmberechtigten⁶⁵³, hielt das Bundesgericht zur Dimensionierung der Bauzonen treffenderweise Folgendes fest:

«Besitzt eine Gemeinde bereits so viel Bauland, dass es Jahrzehnte braucht, bis es überbaut ist, besteht ein erhebliches öffentliches Interesse daran, die Bauzonen zu verkleinern. Dafür sprechen gewichtige planerische Gründe, wie die Verhinderung der Streubauweise, Erwägungen des Landschaftsschutzes, Einschränkung der Infrastrukturanlagen und -kosten usw. Hat schon der Grundsatz, dass zu grosse Baugebiete nachträglich nach Möglichkeit wieder verkleinert werden sollen, in der letzten Zeit weitgehend Anerkennung gefunden, so muss es umso eher gerechtfertigt erscheinen, bei einer Zonenplanänderung zu verhüten, dass bereits übermässig grosse Bauzonen noch weiter ausgedehnt werden.»⁶⁵⁴

Ein Jahr später präziserte das Bundesgericht seine Rechtsprechung und stellte insbesondere klar, wann überdimensionierte Bauzonen vorliegen:

«Die bisherige Rechtsprechung lässt sich deshalb präzisieren, dass eine Bauzone als zu gross erachtet werden darf und Massnahmen zur Verkleinerung des Baugebiets im öffentlichen Interesse liegen, wenn mehr

650 AEMISEGGER/KISSLING, Verkleinerung, S. 206; HUSER, Verkleinerung der Bauzonen, S. 101.

651 AEMISEGGER/KISSLING, Verkleinerung, S. 206. Rechtswidriger Zustand Gemäss BGE 114 Ia 254, vgl. Fn 953.

652 HUSER, Verkleinerung der Bauzonen, S. 101.

653 Vgl. dazu unten Rn. 180. WASER, Diss., Rn. 15; BÜHLMANN, Gutachten Rückzonungsstrategie Kt. LU, S. 3.

654 BGE 102 Ia 430 E. 4b; ähnlich äusserte sich das Bundesgericht bereits vier Jahre früher in BGE 98 Ia 374 E. 6b, bestätigt ein Jahr später durch BGE 103 Ia 250 E. 2b.

Land eingezont wurde, als zur Deckung des voraussichtlichen Baulandbedarfs innert der nächsten zehn bis fünfzehn Jahre erforderlich ist.»⁶⁵⁵

180 Beim zeitlichen Planungshorizont von 15 Jahren orientierte sich das Bundesgericht einerseits an dem vom Volk verworfenen Raumplanungsgesetz aus dem Jahr 1974 und dem damit weitgehend übereinstimmenden Wortlaut des neuen Gesetzesentwurfs sowie (dem heute noch gleich lautenden) Art. 5 WEG. Dieser hält fest, dass die Erschliessung der für den Wohnungsbau bestimmten Bauzonen entsprechend dem Bedarf in angemessenen Etappen innerhalb von zehn bis fünfzehn Jahren durchzuführen ist.⁶⁵⁶

181 Der eigentliche Ursprung der Praxis zur Rückzonung von überdimensionierten Bauzonen geht somit bereits auf die Zeit vor Erlass des ersten eidgenössischen Raumplanungsgesetzes zurück.⁶⁵⁷ Mit seiner Rechtsprechung trägt das Bundesgericht seit Jahren zur Redimensionierung von zu grossen und damit RPG-widrigen Bauzonen bei.⁶⁵⁸ Auch nach Inkrafttreten des RPG im Jahr 1980 bleibt das Bundesgericht seiner Linie treu und hielt mehrmals fest, dass überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren sind – so auch mit deutlichen Worten in einem Entscheid aus dem Jahr 1988:

«Nach der bundesgerichtlichen Praxis besteht ein erhebliches Interesse an Massnahmen, die das Entstehen überdimensionaler Bauzonen verhindern oder solche verkleinern [...]. Zu gross bemessene Bauzonen sind nicht nur unzweckmässig, sondern gesetzwidrig [...]»⁶⁵⁹

182 Betreffend die Dimensionierung der Bauzonen fasst folgender – allerdings noch vor Inkrafttreten des RPG-Revision ergangener – Bundesgerichtsentscheid aus dem Jahr 2010 die wichtigsten Punkte zusammen:

«Zwar ist der Bedarf an Bauland für die nächsten 15 Jahre nicht der einzige Gesichtspunkt für die Festlegung der Bauzonen; vielmehr unterliegt die Bauzonenausscheidung wie alle Raumplanung einer gesamthaften Abwägung und Abstimmung aller räumlich wesentlichen Gesichtspunkte und Interessen (Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 RPG; Art. 1-3 RPV [...]). Indes bildet der nach anerkannter Methode geschätzte 15-jährige Baulandbedarf die Obergrenze für die Bemessung der Bauzone [...], von der nur ausnahms-

655 BGE 103 Ia 250 E. 2b.

656 BGE 103 Ia 250 E. 2b; BERTSCHI, Diss., Rn. 27f.

657 BÜHLMANN, überdimensionierte Bauzonen, S. 9; BRAHIER/PERRITAZ, LAT révisée, S. 57f.; INGOLD-BERGER, Diss., Rn. 13. Zur Entwicklung des Begriffs der überdimensionierten Bauzone siehe WASER, Diss., Rn. 13 ff.

658 BÜHLMANN, überdimensionierte Bauzonen, S. 9; WASER, Diss., Rn. 77.

659 BGE 114 Ia 254 E. 3e.

weise, nach einer umfassenden Abwägung aller wesentlichen – auch regionalen und überregionalen – Interessen, abgewichen werden darf [...]. Je grösser die bereits vorhandene Bauzone ist, desto mehr müssen die für eine Einzonung sprechenden Interessen zurücktreten [...]. Ist die Bauzone bereits erheblich überdimensioniert, müssen zwingende Gründe für eine weitere Bauzonenerweiterung sprechen [...].»⁶⁶⁰

Erste Urteile sind mittlerweile auch unter dem im Jahr 2014 geänderten Recht (RPG-Revision 2012) ergangen. So äussert sich das Bundesgericht zur Gesetzesrevision allgemein wie folgt:

«Mit der Teilrevision des RPG vom 15. Juni 2012 wollte der Gesetzgeber der Zersiedelung und dem Kulturlandverlust als drängendsten Problemen der schweizerischen Raumentwicklung entgegentreten [...]. Hierfür wurden neue gesetzliche Bestimmungen zur Begrenzung des Siedlungsgebiets erlassen und in Art. 38a RPG ein strenges Übergangsregime erlassen [...]. Zentrale Bedeutung kommt in diesem System dem revidierten Art. 15 RPG zu, der die Voraussetzungen für die Ausscheidung neuer Bauzonen gegenüber dem bisherigen Recht verschärft. Diese Bestimmung wurde vom ARE zu Recht als «Säule» bzw. in der parlamentarischen Beratung als «Schlüsselbestimmung» (Bundesrätin Leuthard [...]) qualifiziert.»⁶⁶¹

Des Weiteren hält das Bundesgericht in einem Entscheid aus dem Jahr 2017 zur Reduktion von überdimensionierten Bauzonen Folgendes fest:

«La réduction de zones surdimensionnées relève d'un intérêt public important [...], susceptible d'avoir, sur le principe, le pas sur l'intérêt public à la stabilité des plans ainsi que sur les intérêts privés des propriétaires concernés [...].»⁶⁶²

Das Bundesgericht trug und trägt weiterhin mit seiner klaren Haltung zu überdimensionierten Bauzonen wesentlich zur korrekten Dimensionierung der Bauzonen bei. Als Gegenpol zur häufig von Partikularinteressen geprägten Nutzungsplanung auf Gemeindeebene verhilft es regelmässig dem Verfassungsziel der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens sowie der geordneten Besiedlung des Landes (vgl. Art. 75 BV) und dem daraus abgeleiteten Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet zum Durchbruch.

660 BGE 136 II 204 E. 7.1.

661 BGE 142 II 509 E. 2.5.

662 BGE 144 II 41 E. 5.2.

3. Explizite Aufnahme ins Gesetz

186 Trotz der vorhandenen rechtlichen Grundlagen und der unmissverständlichen Rechtsprechung des Bundesgerichts ist es nicht gelungen, in allen Kantonen RPG-konforme Bauzonen herzustellen.⁶⁶³ Dieser Zustand ist jedoch nicht nur – wie vom Bundesgericht festgehalten – gesetzeswidrig, auch wird dadurch der Verfassungsauftrag der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und die geordnete Besiedlung des Landes (Art. 75 BV) vereitelt.⁶⁶⁴ Von vielen Seiten wird deshalb in diesem Zusammenhang von einem «Vollzugsdefizit» gesprochen.⁶⁶⁵

187 Bereits Jahre zuvor war sich der Bundesrat bewusst, dass hinsichtlich der Ausscheidung von Bauzonen und der Berechnung des Baulandbedarfs detailliertere Regelungen für einen einheitlichen Vollzug des Bundesrechts unumgänglich sind. Der Entwurf zum Raumentwicklungsgesetz aus dem Jahr 2008 sah entsprechend vor, dass der Bundesrat die Zuweisung von Land zu den Bauzonen und die Berechnung des Baulandbedarfs konkretisiert.⁶⁶⁶ Trotz der Niederlage beim Raumentwicklungsgesetz hielt der Bundesrat zumindest teilweise an seinem Vorhaben fest, dem daraufhin – wie nachfolgend ausgeführt – auch mehr Erfolg beschieden war.

a) Allgemeine Dimensionierungsvorgabe (Art. 15 Abs. 1 RPG)

188 Der Regelungsinhalt von aArt. 15 lit. b RPG, aus dem bisher die implizite Pflicht, überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren, abgeleitet wurde, findet sich nach der Revision in Art. 15 Abs. 1 RPG wieder.⁶⁶⁷ Das Hauptkriterium für die Dimensionierung der Bauzonen bleibt der voraussichtliche Bedarf für 15 Jahre.⁶⁶⁸ Der Entwurf des Bundesrats war zunächst restriktiver formuliert.⁶⁶⁹ Demnach waren die Bauzonen so festzulegen, «dass sie den voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre nicht überschreiten».⁶⁷⁰ In der endgültigen Fassung von Art. 15 Abs. 1 RPG ist nur noch die Rede davon, dass die Bauzonen so festzulegen sind, «dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für

663 Vgl. BRAHIER/PERRITAZ, LAT révisée, S. 58f.

664 AEMISEGGER/KISSLING, Verkleinerung, S. 207.

665 THURNHERR, Redimensionierung, S. 223; bzw. «vielerorts völlig ungenügende[m] Vollzug» bei AEMISEGGER/KISSLING, Verkleinerung, S. 206.

666 Siehe Rn. 242. Art. 40 Abs. 3 E-REG; Botsch. RPG 2012, S. 1074 f.

667 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 8 und 45; FLÜCKIGER, Dimensionnement, S. 69; DUBEY, Dimension, S. 266.

668 Botsch. RPG 2012, S. 1072.

669 WASER, Diss., Rn. 122.

670 BB1 2010 1085 ff., 1086.

15 Jahre entsprechen»⁶⁷¹. Dies könnte die Folgerung zulassen, dass Bauzonen inskünftig auch so dimensioniert werden könnten, dass sie einen grösseren Bedarf als jenen der nächsten 15 Jahre decken.⁶⁷² Nachdem der Ständerat die Formulierung, dass die Bauzonen «den voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre nicht überschreiten [dürfen]» abgeschwächt hatte, machte er sich für die Aufnahme einer expliziten Redimensionierungspflicht in Art. 15 Abs. 2 RPG stark.⁶⁷³ Aus der Kombination von Abs. 1 und Abs. 2 von Art. 15 RPG lässt sich deshalb nach der hier vertretenen Auffassung keine Abschwächung des zeitlichen Horizonts von 15 Jahren ableiten.⁶⁷⁴ Die Parlamentsdebatten lassen ebenfalls keinen Schluss auf eine solche Abschwächung zu, und auch der Umstand, dass im neuen Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG betreffend die Neuausscheidung von Bauzonen derselbe Zeithorizont gewählt wurde, spricht dagegen.⁶⁷⁵ Ein gegenteiliger Schluss stünde geradezu im Widerspruch zu den Zielen der RPG-Revision 2012, die – wie an dieser Stelle in Erinnerung zu rufen ist – als Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative initiiert wurde.⁶⁷⁶

Der Planungshorizont für die Dimensionierung der Bauzonen beträgt 189 somit unter dem neuen gleich wie unter dem alten Recht 15 Jahre und die Auszonungspflicht lässt sich auch unter Berücksichtigung der expliziten Redimensionierungspflicht in Art. 15 Abs. 2 RPG⁶⁷⁷ weiterhin unabhängig sowohl aus Abs. 1 (implizit) als auch aus Abs. 2 (explizit) von Art. 15 RPG ableiten.⁶⁷⁸ Wie die ganze Bestimmung sind auch diese beiden Absätze direkt anwendbar und lassen keinen Raum für anderweitige kantonalen Regelungen.⁶⁷⁹ In den Worten des Bundesgerichts «handelt [es] sich bei revArt. 15 RPG um eine für die Trennung von Bau- und Nichtbauland zentrale, direkt anwendbare und abschliessende Bestimmung des Bundesrechts»⁶⁸⁰. Die Bestimmung

671 AS 2014 899, 901.

672 FLÜCKIGER, Dimensionnement, S. 73.

673 AB 2010 S 899 f.; AB 2011 S 1179; AEMISEGGER/KISLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 57; THURNHERR, Redimensionierung, S. 223.

674 Vgl. auch WASER, Diss., Rn. 129.

675 WASER, Diss., Rn. 128.

676 Botsch. RPG 2012, S. 1078; WASER, Diss., Rn. 128.

677 Dazu sogleich unten in Rn. 252 ff.

678 WASER, Diss., Rn. 125 f.

679 Mit der Folge, dass es sich bei der Ausscheidung und Dimensionierung von Bauzonen um eine Bundesaufgabe i.S.v. Art. 78 Abs. 2 BV handelt und deshalb gesamtschweizerischen Natur- und Heimatschutzorganisationen gemäss Art. 12 NHG beschwerdeberechtigt sind (sog. ideelle Verbandsbeschwerde), vgl. Rn. 346 ff. BGE 142 II 509 E. 4.2; GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 53.

680 BGE 142 II 509 E. 2.5.

hat zum Ziel, die Zersiedlung der Landschaft und den Verlust an Kulturland zu stoppen.⁶⁸¹

b) Weitere Präzisierungen

- 190 Die Regelung von Art. 15 Abs. 3 RPG zur Abstimmung von Lage und Grösse der Bauzonen über die Gemeindegrenzen hinaus sowie die in Art. 15 Abs. 4 RPG neu verankerten materiellen Anforderungen für Neueinzonungen sind nicht gänzlich neu. Vielmehr handelt es sich dabei um Zonierungsvorgaben, die das Bundesgericht unter dem alten Recht erarbeitet hatte.⁶⁸² Art. 15 Abs. 3 RPG verpflichtet nun die Planungsträger explizit dazu, die Grösse von Bauzonen nicht mehr gemeindeweise zu beurteilen, sondern innerhalb geografisch grösserer Planungssperimeter abzustimmen. In der Vergangenheit führte die gemeindeweise Beurteilung zu einem grossen Ermessensspielraum der Gemeinden bei der Grösse und Lage der Bauzonen. Auch wenn sie sich an den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung orientierten, bestanden hinsichtlich der Verteilung der Bauzonen auf das Gemeindegebiet, das – unter anderem auch aufgrund von Gemeindefusionen – durchaus mehrere Ortschaften umfassen kann, grosse Freiheiten. Die Grösse der Bauzonen von Nachbargemeinden war kaum massgebend. Dies ändert sich nun mit der in Art. 15 Abs. 3 RPG statuierten Pflicht, die Bauzonen über die Gemeindegrenzen hinaus abzustimmen.⁶⁸³ Hier zeigt sich exemplarisch, dass das revidierte RPG darauf abzielt, den Vollzug des bisherigen Rechts zu verbessern.⁶⁸⁴

c) Redimensionierungspflicht gemäss Art. 15 Abs. 2 RPG

- 191 Mit der RPG-Revision 2012 fand ausserdem die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Reduktion von überdimensionierten Bauzonen Eingang in das Gesetz. Art. 15 Abs. 2 RPG hält nunmehr explizit fest, dass überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren sind.⁶⁸⁵ Im Entwurf⁶⁸⁶ fehlte diese Bestimmung noch. Sie wurde erst im Zuge der Parlamentsdebatte auf Geheiss des Ständerats in das Gesetz aufgenommen.⁶⁸⁷ Der Bundesrat war (noch) der

681 Woraus sich dann der für die Verbandsbeschwerde nach Art. 12 NHG notwendige Bezug zum Natur- und Heimatschutz ergibt, BGE 142 II 509 E. 2.5. Siehe unten Rn. 346 ff.

682 Zur Abstimmung über die Gemeindegrenzen hinaus vgl. BGE 1C_15/2013 vom 9. August 2013 E. 2.1; BGE 1C_119/2007 vom 13. November 2007 E. 3.2.3; BGE 116 Ia 339 E. 3b.aa; AEMISEGGER/KISSLING, Verkleinerung, S. 208; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 2; ferner DUBEY, Dimension, S. 271.

683 EB-RPV, S. 3; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 69 ff.

684 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 1.

685 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 57.

686 BBl 2010 1085 ff., 1086.

687 AB StR 2010 899 f.; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 46.

Ansicht, dass auf eine explizite Auszonungspflicht im Gesetz verzichtet werden kann, da sich die Kantone in ihrem kantonalen Richtplan sowieso zur Frage zu äussern haben, wie überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren sind.⁶⁸⁸

Die Aufnahme einer ausdrücklichen Redimensionierungspflicht in das RPG führte jedoch, wie oben ausgeführt, nicht zu einer eigentlichen materiell-rechtlichen Änderung, sondern entspricht vielmehr einer Überführung der bisherigen Rechtsprechung des Bundesgerichts in das Gesetz.⁶⁸⁹ Die Pflicht zur Reduktion von überdimensionierten Bauzonen stützte sich bis anhin auf die Planungspflicht und die Planungsgrundsätze des Raumplanungsgesetzes.⁶⁹⁰ Auch die anderen in Art. 15 RPG vorgenommenen Änderungen sind mehrheitlich von präzisierender und konkretisierender Natur.⁶⁹¹ Sowohl unter dem alten als auch dem revidierten RPG verletzen Nutzungspläne mit zu grossen Bauzonen Bundesrecht.⁶⁹² Ebenfalls keine materiell-rechtliche Neuerung stellt die Pflicht zur Verlegung von am falschen Ort gelegenen Bauzonen dar.⁶⁹³ Der Problematik von falsch situierten Bauzonen wurde in der Vergangenheit nicht die gleiche Beachtung geschenkt wie jener der überdimensionierten Bauzonen, obschon falsch situierte Bauzonen in gleichem Masse gesetzeswidrig sind wie überdimensionierte Bauzonen.⁶⁹⁴ Eine Verlegung der Bauzone an jenen Ort, wo ein Bedarf nachgewiesen ist, kann hier zu einer bestimmungsgemässen Nutzung beitragen – womit die Überbauung des Grundstücks gemeint ist.⁶⁹⁵

d) Richtplanüberarbeitung als Folge der Gesetzesrevision

Die Umsetzung der Anforderungen von Art. 15 RPG erfolgt insbesondere über die kantonalen Richtpläne.⁶⁹⁶ Gestützt auf die am 1. Mai 2014 in Kraft getretene RPG-Revision 2012 waren die Kantone gefordert, ihre Richtpläne zu

688 Botsch. RPG 2012, S. 1061.

689 Vgl. BGE 141 II 393 E. 2; BGE 140 II 25 E. 4.3; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 46; BÜHLMANN, überdimensionierte Bauzonen, S. 8; GRIFFEL, Verkleinerung überdimensionierter Bauzonen, S. 633.

690 HETTICH/MATHIS, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 1.38 mit Hinweis auf BGE 140 II 25 E. 3.

691 Vgl. Botsch. RPG 2012, S. 1072; THURNHERR, Redimensionierung, S. 223 f.; AEMISEGGER/KISSLING, Verkleinerung, S. 206, 208; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 44.

692 AEMISEGGER/KISSLING, Verkleinerung, S. 208.

693 THURNHERR, Redimensionierung, S. 223.

694 Vgl. THURNHERR, Redimensionierung, S. 223.

695 Siehe Rn. 358 ff.

696 Auch wenn Art. 15 RPG die Planungsbehörden direkt bindet, vgl. Rn. 189, 543. BÜHLMANN, überdimensionierte Bauzonen, S. 6, 8; KISSLING, Richtplanung, S. 28.

überarbeiten.⁶⁹⁷ Namentlich haben sie gemäss Art. 8a Abs. 1 lit. d RPG in ihrem Richtplan im Bereich Siedlung festzulegen, wie sichergestellt wird, dass die Bauzonen den Anforderungen von Art. 15 RPG entsprechen.⁶⁹⁸ Auf Verordnungsebene nimmt diesbezüglich Art. 5a Abs. 4 RPV die Kantone in die Pflicht: Die Bestimmung fordert Kantone mit zu grossen Bauzonen auf, in ihrem kantonalen Richtplan aufzuzeigen, mit welchen Massnahmen und innerhalb welcher Frist sie die Anforderungen nach Art. 15 RPG erfüllen werden. Kantone mit deutlich zu grossen Bauzonen haben sich sodann dazu zu äussern, wie die Bauzonen insgesamt verkleinert werden.⁶⁹⁹

194 Das revidierte RPG sah in Art. 38a Abs. 1 RPG rigide Übergangsbestimmungen vor, welche die Kantone zwang, den in Art. 15 Abs. 2 RPG verankerten Auftrag auf Richtplanstufe umzusetzen.⁷⁰⁰ Die Frist zur Überarbeitung der Richtplaninhalte ist am 31. April 2019 abgelaufen.⁷⁰¹ Mittlerweile haben alle Kantone ihre Richtpläne überarbeitet und der erste Schritt im Planungsprozess zur Reduktion überdimensionierter Bauzonen ist abgeschlossen. Dieser Prozess hatte jedoch bisher keine Auswirkungen auf die tatsächliche Grösse der Bauzonen. Diese blieben gleich gross bzw. gegebenenfalls überdimensioniert.⁷⁰² Denn die erwähnten Gesetzesanpassungen allein führen zu keiner Verkleinerung der überdimensionierten Bauzonen und zeitigen auch keine unmittelbaren Folgen für die Grundeigentümer. Von entscheidender Bedeutung für die Reduktion überdimensionierter Bauzonen ist nun die der Richtplanung nachgelagerte Überarbeitung der (kommunalen) Nutzungspläne. Hier entscheidet sich letztlich, ob den mit der RPG-Revision 2012 vorgenommenen Gesetzesänderungen konkrete Taten folgen und damit gesetzeskonforme Bauzonen geschaffen werden. Die Gesetzesänderungen betreffen die Grundeigentümer somit erst dann unmittelbar, sofern gestützt auf neue richtplanerischen Vorgaben eine Änderung der Nutzungsplanung erfolgt.⁷⁰³ Der weitere Fokus der vorliegenden Diskussion liegt auf der kommunalen Nutzungsplanung und den Aufgaben, die der Kanton für diesen Planungs-

697 Sowohl unter dem neuen als auch unter dem alten Recht hat die gesetzliche Definition der Bauzone und ihre im Gesetz festgeschriebene Grösse (Zeithorizont von 15 Jahren) keine Folgen für die Grundeigentümer. Erst durch die Überarbeitung der Nutzungsplanung werden sie von tangiert vom Erlass des Gesetzes bzw. der Gesetzesänderung. Vgl. Botsch. RPG 1979, S. 1024; WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 15 Rn. 6.

698 Zum Inhalt des Richtplans im Bereich Siedlung siehe oben § 7 (Rn. 41 ff.). Vgl. AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 35 ff.

699 Vgl. WASER, L'obligation de réduire la zone à bâtir, S. 58. Dazu oben Rn. 105 ff.

700 AEMISEGGER/KISSLING, Verkleinerung, S. 207.

701 Art. 38a Abs. 1 RPG.

702 Vgl. WASER, Diss., Rn. 134 f.

703 WASER, Diss., Rn. 135.

prozess in seinem Richtplan zu verankern hat. Auf den diesem Planungsschritt vorgelagerten Prozess der Überarbeitung des kantonalen Richtplans wird nur am Rande eingegangen. Ansonsten wird auf die Ausführungen im Kapitel zum Richtplan im Bereich Siedlung (§7) verwiesen.⁷⁰⁴

III. Begriff der Bauzone

Dieses Kapitel widmet sich, wie bereits ausführlich dargelegt, der Dimensionierung der Bauzone. Es drängen sich folglich einleitend ein paar grundlegende Ausführungen zu deren Begriff auf. Die Bauzone i.S.v. Art. 15 RPG stellt «ein[en] selbständig anwendbare[n] Begriff des Bundesrechts»⁷⁰⁵ dar. Dies hat zur Folge, dass die Kantone daran gebunden sind und den Begriff weder erweitern noch beschränken dürfen.⁷⁰⁶ Gemäss dem Trennungsgrundsatz⁷⁰⁷ wird bei der Nutzungsplanung zwischen Bauzonen und Nichtbauzonen unterschieden. Das Bundesgericht hält dazu fest:

«Was zur Bauzone zu rechnen ist, wird in Art. 15 RPG bundesrechtlich abschliessend festgelegt. Lässt die Hauptbestimmung einer Zone regelmässig Bautätigkeiten zu, welche weder mit bodenerhaltenden Nutzungen (vorab der Landwirtschaft) verbunden noch auf einen ganz bestimmten Standort angewiesen sind, so liegt von Bundesrechts wegen eine Bauzone vor, für welche die Voraussetzungen gemäss Art. 15 f. RPG (sowie übergangsrechtlich von Art. 38a RPG) gelten [...]. Andernfalls ist das Gebiet als Nichtbauzone zu qualifizieren, auch wenn gewisse standortspezifische Vorhaben zugelassen werden (z.B. Materialabbauzonen, Energiegewinnungsanlagen, touristische Anlagen [...]).»⁷⁰⁸

Die Bauzone stellt einen Teil des Siedlungsgebietes⁷⁰⁹ dar, das in den kantonalen Richtplänen auszuscheiden ist.⁷¹⁰ Dieses bildet den Rahmen für die

704 Vgl. Rn. 61 ff.

705 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 10; HÄNNI, BPUR, S. 162; WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 15 Rn. 1, 10.

706 HÄNNI, BPUR, S. 162 und AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 10, je m.w.H.

707 Dabei handelt es sich nach Ansicht des Bundesrats, aber auch der Lehre um ungeschriebenes Verfassungsrecht. Botsch. RPG 2012, S. 1054. Vgl. auch Art. 1 Abs. 1 RPG. Vgl. ebenfalls GRIFFEL, in: BSK BV, Art. 75 Rn. 21.

708 BGE 145 II 83 ff. E. 4.1 sowie ähnlich BGE 143 II 588 ff. E. 2.5.2.

709 Als Siedlungsgebiet wird «die maximale Fläche, die im Richtplan für die Siedlungsentwicklung reserviert ist», bezeichnet. AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 24 m.w.H.

710 Vgl. Rn. 84 ff.

anschliessende parzellenscharfe und grundeigentümergebundene Ausscheidung von Bauzonen in der nachgelagerten Nutzungsplanung.⁷¹¹ Jene Teilmenge des Siedlungsgebiets, die sich nicht nur für die Überbauung eignet, sondern auch dafür benötigt wird – entweder weil das Gebiet bereits weitgehend überbaut⁷¹² ist oder aber innerhalb der nächsten 15 Jahren für die Überbauung benötigt wird –, stellt vereinfacht ausgedrückt die Bauzone dar bzw. sollte dieser entsprechen.⁷¹³ Demgegenüber sollte das umfangmässig grössere Siedlungsgebiet einen Planungshorizont von ca. 25 Jahren aufweisen.⁷¹⁴

197 Der Gegenbegriff zur Bauzone stellt die Nichtbauzone dar.⁷¹⁵ Dieses Gebiet soll weitestgehend von Bauten und Anlagen frei bleiben. Es gilt jedoch nicht ein absolutes Bauverbot, sondern Bauten und Anlagen dürfen ausnahmsweise unter strengen Vorschriften errichtet werden.⁷¹⁶ Die Nichtbauzonen werden in Landwirtschafts- (Art. 16 RPG)⁷¹⁷ und Schutzzonen (Art. 17 RPG)⁷¹⁸ unterteilt. Zusätzlich kann das kantonale Recht gemäss Art. 18 Abs. 1 RPG noch weitere Nutzungszonen vorsehen.⁷¹⁹

198 Je nach Art und Umfang der Nutzung teilt die kantonale Gesetzgebung die Bauzonen in weitere Unterkategorien auf.⁷²⁰ Dabei gewähren die verschiedenen Kantone den Gemeinden einen unterschiedlich weiten Gestaltungsspielraum. In gewissen Kantonen besteht eine abschliessende Liste mit möglichen Zonenarten, währenddessen in anderen Kantonen eine solche Liste nur beispielhaft ist.⁷²¹ Die Aufteilung der Bauzone, d.h. die Zuordnung des verfügbaren Bodens nach Nutzungsarten, erfolgt aufgrund der vielfältigen Nutzungsbedürfnisse.⁷²² Häufig wird dabei zwischen verschiedenen Wohn-,

711 AEMISEGGER/KISLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 14. Vgl. auch WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 21 Rn. 7 f.

712 Dieses Kriterium ist seit der Revision nicht mehr explizit in Art. 15 RPG aufgeführt. Trotz dessen Streichung ist dieses Kriterium nach einhelliger Auffassung der Lehre weiterhin von Bedeutung. vgl. AEMISEGGER/KISLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 96; FLÜCKIGER, Dimensionnement, S. 74 f.

713 Mit Letzterem angesprochen ist der Fall der überdimensionierten Bauzonen, vgl. Rn. 255 ff. HÄNNI, BPUR, S. 163 f.

714 AEMISEGGER/KISLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 14, 26.

715 Vgl. BGE 145 II 83 E. 4.1.

716 AEMISEGGER/KISLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 15; HÄNNI, BPUR, S. 158.

717 Vgl. hierzu ausführlich HÄNNI, BPUR, S. 184 ff.

718 Vgl. hierzu ausführlich HÄNNI, BPUR, S. 201 ff.

719 Vgl. hierzu HÄNNI, BPUR, S. 209 ff.

720 HÄNNI, BPUR, S. 174; HUSER, Verkleinerung der Bauzonen, S. 106; WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 15 Rn. 10.

721 AEMISEGGER/KISLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 17.

722 AEMISEGGER/KISLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 18.

Arbeits- und Mischzonen sowie Zonen für öffentliche Nutzungen, Tourismus- und Freizeitzone, Verkehrszonen und weiteren Bauzonen unterschieden.⁷²³ Nebst den unterschiedlichen Nutzungsarten grenzen sich die verschiedenen Bauzonen auch durch unterschiedliche Bauvorschriften voneinander ab. Für jede Bauzone kann das Gemeinwesen adäquate Bauvorschriften erlassen, wie beispielsweise Vorschriften zur Gebäudehöhe und/oder -länge, zur zulässigen baulichen Dichte⁷²⁴ oder zu den Gebäudeabständen.⁷²⁵

Durch die Aufteilung in verschiedene Bauzonenarten wird eine programmlose Vermischung von verschiedenen Nutzungsarten verhindert, die zu Ungunsten der Wohn- und Siedlungsqualität ausfallen würde.⁷²⁶ Für eine Unterteilung der Bauzonen nach Nutzungsart sprechen ausserdem auch das Erfordernis der guten Einordnung von Bauten in ihre Umgebung (Art. 1 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 2 lit. b RPG), die haushälterische Bodennutzung (Art. 1 Abs. 1 RPG) und die Vorschriften des Umweltrechts wie der Lärmschutz. Eine allzu strenge Trennung der verschiedenen Bodennutzungen ist jedoch ebenfalls nicht dienlich, zumal heute von den Arbeitsplätzen in aller Regel deutlich weniger Lärm- und Umweltemissionen ausgehen als früher. Eine Mischnutzung kann der Siedlungs- und Wohnqualität sogar förderlich sein.⁷²⁷

B. Dimensionierung

Ob Bauzonen überdimensioniert sind und ob daraus folglich eine Reduktion der Bauzonen abzuleiten ist, beurteilt sich anhand der konkreten Berechnung der Bauzonengrösse.⁷²⁸ Hierfür muss festgelegt werden, wie die Berechnungen der Bauzonengrösse vorzunehmen ist und wann Bauzonen korrekt dimensioniert sind. Die Berechnung der korrekten Bauzonengrösse hat einerseits auf gesamtkantonomer Ebene (Ziff. II.1) und andererseits auch auf kommunaler Ebene (Ziff. II.2) zu erfolgen. Die zur Berechnung heranzuziehenden Faktoren sind dabei weitestgehend deckungsgleich (Ziff. I).

723 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 13; ARE, Geodatenmodelle, S. 22. Ausführlich zur weiteren kantonalrechtlichen Gliederung der Bauzone vgl. HÄNNI, BPUR, S. 174 ff. Für den Kt. Zürich vgl. GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 62 ff.

724 Zu Baudichtevorschriften vgl. § 12 (Rn. 748 ff.).

725 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 19 mit weiteren Beispielen für Bauvorschriften.

726 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 12.

727 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 12. Vgl. auch Art. 3 Abs. 3 lit. a RPG, wonach Wohn- und Arbeitsgebiete einander zweckmässig zugeordnet sein sollen.

728 Vgl. HUSER, Verkleinerung der Bauzonen, S. 106 f.

- 201 An dieser Stelle steht die konkrete Dimensionierung der Bauzonen auf grundeigentümerverbindlicher Ebene, d.h. auf der Ebene der Nutzungsplanung⁷²⁹, im Fokus. Schliesslich stellen die Nutzungspläne das wichtigste Planungsinstrument der Umsetzung des Verfassungsauftrags von Art. 75 Abs. 1 BV dar, wonach die zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens und die geordnete Besiedlung des Landes sicherzustellen sind.⁷³⁰ Auf Ebene der Nutzungsplanung erfolgt die Zuweisung des Bodens zu den verschiedenen Nutzungsarten, womit auch das Bau- vom Nichtbaugebiet getrennt wird.⁷³¹ Bis auf den Kanton Genf und Teile des Kantons Basel-Stadt liegt die Aufgabe der Nutzungsplanung in den Händen der Gemeinden.⁷³²

I. Faktoren zur Dimensionierung

- 202 Einen entscheidenden Faktor für die Berechnung der Bauzonengrösse stellt der Bedarf dar: Bauzonen sind so festzulegen, dass sie den voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre decken (Art. 15 Abs. 1 und 4 lit. b RPG).⁷³³ Ihre Grösse ist folglich auf der Grundlage des wahrscheinlichen Bodenverbrauchs während der nächsten anderthalb Jahrzehnte zu bestimmen.⁷³⁴ Der Bedarf hängt wiederum von verschiedenen Faktoren ab. Das Gesetz selbst äussert sich nicht dazu, wie der «voraussichtliche Bedarf» zu berechnen ist.⁷³⁵ Es verlangt auch keine «exakte mathematische Berechnung» – die überdies gar nicht möglich ist. Vielmehr ist eine Prognose anzustellen.⁷³⁶ Die Zeitdauer für die Bedarfsprognose von 15 Jahren ist nicht absolut zu verstehen.⁷³⁷ Davon ausgenommen sind Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen. Dort kann der inskünftige

729 TANQUEREL, in: PraKomm RPG I, Art. 21 Rn. 7, 9; WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 21 Rn. 7f.

730 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Vorbem. zur Nutzungsplanung Rn. 1; WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 15 Rn. 2.

731 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Vorbem. zur Nutzungsplanung Rn. 1.

732 Gegebenenfalls auch regionale Planungsorganisationen, denen die Gemeinden angehören, HÄNNI, BPUR, S. 255; BÜHLMANN, überdimensionierte Bauzonen, S. 8. Davon ausgenommen ist die Situation im Kt. Basel-Stadt. Hier zeichnet der Kanton für die Nutzungsplanung der Stadt Basel verantwortlich, die restlichen Gemeinden sind selbst für die Orts- bzw. Nutzungsplanung verantwortlich (§ 103 Abs. 1 BPG/BS).

733 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 45; BÜHLMANN, überdimensionierte Bauzonen, S. 14.

734 FLÜCKIGER, Dimensionnement, S. 81.

735 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 47.

736 BGer 1C_528/2016 vom 20. Dezember 2017 E. 4; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 47.

737 BERTSCHI, Diss., S. 64f.; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 48.

Bedarf unter Umständen über mehr als 15 Jahre zuverlässig ausgewiesen werden, weshalb ein weitreichender Planungshorizont zulässig ist.⁷³⁸

Nebst diversen anderen Faktoren sind zum einen das bevorstehende Bevölkerungswachstum und die wirtschaftliche Entwicklung⁷³⁹, zum anderen die Reserven in den bestehenden Bauzonen⁷⁴⁰ entscheidend für die Berechnung des Bedarfs.⁷⁴¹ Diese Faktoren sind sowohl für die Dimensionierung auf gesamtkantonaler als auch auf kommunaler Ebene die gleichen. Allerdings unterscheiden sich die Planungsebene in der Genauigkeit, in der die Berechnung zu erfolgen hat. Auch die (Grundeigentümer-)Verbindlichkeit ist eine andere.

1. Bevölkerungsentwicklung

Der Bedarf an Bauzonen ergibt sich massgeblich aus der Bevölkerungszahl. Auch wenn das Siedlungswachstum durch Verdichtungsmassnahmen gebremst werden kann, indem die Auslastung in den bestehenden Bauzonen gesteigert wird⁷⁴², beanspruchen mehr Einwohnerinnen und Einwohner in aller Regel auch mehr Platz. Das Bevölkerungswachstum dürfte insgesamt zu den wichtigsten Ursachen für das Siedlungswachstum zählen.⁷⁴³

Die Bevölkerungsentwicklung wird in den technischen Richtlinien Bauzonen für die Wohn-, Misch- und Zentrumszonen aus den Wachstumsszenarien des Bundesamtes für Statistik abgeleitet.⁷⁴⁴ Eine steigende Bevölkerungszahl bedeutet jedoch nicht zwingend eine Zunahme der Bauzonenfläche um den gleichen Faktor.⁷⁴⁵ Die demografische und wirtschaftliche Entwicklung ist nur einer unter mehreren Faktoren zur Dimensionierung der Bauzonen.

738 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 49; FLÜCKIGER/GRODECKI, in: Komm. RPG, Art. 15 Rn. 113; BERTSCHI, Diss., Rn. 280 ff.

739 Siehe Rn. 204 f.

740 Siehe Rn. 206.

741 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 54; TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 8a Rn. 7; KISSLING, Richtplanung, S. 11. Ferner FLÜCKIGER (Dimensionnement, S. 81), der neben der Bevölkerungsgrösse in 15 Jahren als zweite Variable die zulässige Bevölkerungsdichte in den Bauzonen nennt.

742 Vgl. dazu unten Rn. 224 ff.

743 MUGGLI, Föderalismus, S. 59. Ebenfalls ins Gewicht fallen die geänderten Lebensstile, die mit gestiegenen Ansprüchen an die Wohn- und Freizeitsituation und einer gesteigerten Mobilität einhergehen. Deutlich wird dies beim Anstieg der Siedlungsfläche pro Kopf, die in den letzten Jahrzehnten deutlich zugenommen hat, vgl. dazu JOST, Diss., S. 113 ff.

744 TRB, S. 7.

745 Vgl. JOST, Diss., S. 113 ff.

2. Nutzungsreserven

- 206 Dem zu erwartenden Bevölkerungswachstum sind die Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen gegenüberzustellen.⁷⁴⁶ Bevor das Siedlungsgebiet ausgedehnt werden darf, sind zunächst in Einklang mit dem Konzentrationsprinzip und dem Grundsatz der haushälterischen Nutzung des Bodens die Reserven in den bestehenden Bauzonen auszuschöpfen.⁷⁴⁷ Dazu zählen insbesondere die Berücksichtigung des gehorteten Baulands sowie die Nachverdichtung von bereits überbauten Gebieten.⁷⁴⁸ Die vorhandenen, in vielen Kantonen beachtlichen Nutzungsreserven innerhalb der bestehenden Bauzonen und auch im bereits überbauten Gebiet können im Sinne der Verdichtung ein gewisses Mass an Bevölkerungswachstum auffangen, ohne dass die Bauzonen flächenmässig zu vergrössern sind. Die Bauzonenstatistik 2022 äussert sich mitunter zum Potenzial der noch unüberbauten Bauzonen: Je nach Annahme für die Berechnungen sind schweizweit 10 bis 16 Prozent der Bauzonen noch überbaut. Würden die noch unüberbauten Bauzonen mit der gleichen Dichte wie bisher überbaut, böten diese Platz für 0,9 bis 1,6 Millionen Einwohnerinnen und Einwohner.⁷⁴⁹

3. Weitere Faktoren

- 207 Zur demografischen und wirtschaftlichen Entwicklung sowie den Nutzungsreserven treten noch weitere Faktoren zur Bedarfsberechnung der Bauzonen hinzu. So sind zusätzlich auch der Stand und die Entwicklung der Verkehrsinfrastruktur sowie die Möglichkeiten einer Gemeinde, die erweiterte Siedlungsinfrastruktur wie etwa Schulen oder Verwaltungen sicherzustellen, zu berücksichtigen.⁷⁵⁰ Dass eine grosse Nachfrage nach Bauland besteht, rechtfertigt also für sich allein genommen nicht, die Bauzonen zu erweitern.⁷⁵¹ Wie sich nachfolgend zeigt, ist die Bestimmung der Grösse der Bauzone das Ergebnis einer umfangreichen Interessenabwägung. Die oberwähnten Berechnungsfaktoren stellen den Ausgangspunkt für die Dimensionierung dar. Im Einzelfall treten jedoch eine Vielzahl von weiteren Faktoren hinzu. Beim

746 BÜHLMANN, überdimensionierte Bauzonen, S. 15.

747 BGE 136 II 204 E. 6.2.2 S. 208; JOST, Diss., S. 140 ff.; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 98.

748 Vgl. BGE 116a Ia 328 E. 4b f.; BGE 118 Ia 151 E. 4d; BGER 1C_549/2012 und 1C_555/2012 vom 2. Oktober 2013 E. 5.2; BGER 1P.179/2004 vom 2. September 2004 E. 3.4; BERTSCHI, Diss., Rn. 237 ff. insb. Rn. 240; VGER ZH, Urteil VB.2017.00432 vom 11.01.2018 E. 6.4.4.1.

749 ARE, Bauzonenstatistik 2022, S. 7, 23, 27.

750 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 54; FLÜCKIGER/GRODECKI, in: Komm. RPG, Art. 15 Rn. 114.

751 FLÜCKIGER/GRODECKI, in: Komm. RPG, Art. 15 Rn. 115.

Bedarf handelt es sich um ein kumulatives Entscheidungselement, das mit den anderen Planungsgrundsätzen zu kombinieren ist.⁷⁵²

II. Konkrete Dimensionierung

«Überdimensionierte Bauzonen sind zu reduzieren» (Art. 15 Abs. 2 RPG), hält das revidierte RPG als Leitmaxime für die Ausgestaltung der Bauzone im Rahmen der Nutzungsplanung fest. Bauzonen geltend dann als überdimensioniert, wenn sie den Kriterien von Art. 15 RPG sowie den in Art. 1 und Art. 3 RPG statuierten Zielen und Planungsgrundsätzen des RPG widersprechen.⁷⁵³ Die Berechnung der Bauzonengrösse ist deshalb von grosser Bedeutung, weil dadurch die Frage beantwortet wird, wo und allenfalls wie grosse Flächen der bestehenden Bauzonen zurückgezogen werden müssen.⁷⁵⁴ Während auf Bundes- und gesamtkantonalen Ebene mit den technischen Richtlinien Bauzonen (kurz TRB) eine einheitliche Methode für die Berechnung der Bauzonengrösse vorliegt (nachfolgend Ziff. 1), sind die Kantone in der Wahl der Berechnungsmethode für die Grösse und die Verteilung der Bauzonen innerhalb des Kantons weitestgehend frei (Ziff. 2).

1. Gesamtkantonale Ebene

Bis zum Inkrafttreten der RPG-Revision 2012 verfügten die Kantone hinsichtlich der Methode zur Berechnung des kantonalen Baulandbedarfs über eine grosse Wahlfreiheit.⁷⁵⁵ Dies hatte zur Folge, dass sich die Dimensionierung der Bauzonen von Kanton zu Kanton unterschied.⁷⁵⁶ Neu liegen die Konkretisierung der Anforderungen für die Zuweisung von Land zur Bauzone und die Berechnung des Baulandbedarfs in der gemeinsamen Verantwortung von Bund und Kantonen (Art. 15 Abs. 5 RPG).⁷⁵⁷ Hierfür haben der Bund und die Kantone die technischen Richtlinien Bauzonen (TRB) erarbeitet.⁷⁵⁸ Diese

752 BGer 1C_528/2016 vom 20. Dezember 2017 E. 4; WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 15 Rn. 34.

753 BÜHLMANN, überdimensionierte Bauzonen, S. 8.

754 AEMISEGGER/KISLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 122.

755 DUBEY, Dimension, S. 265.

756 Botsch. RPG 2012, S. 1074; BRAHIER/PERRITAZ, LAT révisée, S. 59.

757 Zunächst wurde mit dem E-REG noch vorgeschlagen, dass der Bundesrat diese Anforderungen konkretisieren soll. Aufgrund der in der Vernehmlassung geäusserten Kritik entschied man sich dann jedoch für die gemeinsame Verantwortung von Bund und Kantonen. Botsch. RPG 2012, S. 1074; HETTICH/MATHIS, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 1.54.

758 Kurz «TRB». AEMISEGGER/KISLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 121. Auf Seiten des Bundes zeichnet das UVEK für die Erarbeitung der Richtlinien zuständig (Art. 30 Abs. 3 RPV).

TRB sind als Berechnungsmethoden für die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen massgebend.⁷⁵⁹ Sie stellen damit einerseits ein Hilfsmittel der Kantone zur Dimensionierung der Bauzonen auf Ebene des Richtplans dar und ermöglichen andererseits dem Bund, diese Richtplaninhalte zu überprüfen.⁷⁶⁰ Keine Rolle spielen die TRB hingegen für die Verteilung der Bauzonen innerhalb des Kantons auf die verschiedenen Gemeinden.⁷⁶¹

a) Technische Richtlinien Bauzonen (TRB)

aa) *Hintergrund der TRB*

- 210 Die für die Bedarfsberechnung geschaffenen TRB (vgl. Art. 15 Abs. 5 RPG) waren ursprünglich für die Berechnung des Bauzonenbedarfs auf kommunaler Ebene gedacht.⁷⁶² Schliesslich wurden sie jedoch auf die kantonale Richtplanung und die Zusammenarbeit zwischen Bund und Kantonen und nicht auf die kommunale Nutzungsplanung ausgelegt.⁷⁶³ Mangels Konsens zwischen dem Bund und den Kantonen beschränken sich die TRB nun auf die Bestimmung der Bauzonengrösse auf gesamtkantonomer Ebene.⁷⁶⁴ Das Ziel, eine einheitliche Bemessungsgrundlage für die Bauzonengrösse auf Ebene der kommunalen Nutzungsplanung zu schaffen, wurde damit fallen gelassen.⁷⁶⁵ Selbstverständlich können sich die Kantone und Gemeinden bei der Rückzonung überdimensionierter Bauzonen im Rahmen der Nutzungsplanung an den TRB orientieren⁷⁶⁶, konkrete Handlungsanweisungen lassen sich jedoch daraus nicht ableiten. Die Kantone und Gemeinden sind bei der Festlegung der Lage und Grösse der Bauzonen in ihren Nutzungsplänen nicht an die TRB gebunden.⁷⁶⁷ Indem sich die TRB einzig zur gesamtkantonalen Dimensionierung der Bauzonen äussern und somit bundesweite Vorgaben für die Dimensionierung auf Nutzungsplanebene fehlen, besteht die Gefahr, dass sich die Problematik der korrekten Bauzonendimensionierung von der kantonalen Ebene auf die kommunale Ebene verschieben könnte. Klare Richtplanvorgaben des

759 TRB, S. 3.

760 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 123; HÄNNI, BPUR, S. 171 f.

761 Vgl. zur innerkantonalen Ebene Rn. 232 ff. TRB, S. 3.

762 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 52.

763 BÜHLMANN, Gutachten Rückzonungsstrategie Kt. LU, S. 17.

764 Der Bund verfügte gestützt auf seine Grundsatzgesetzgebungskompetenz (Art. 75 BV; vgl. oben Rn. 33 ff.) ausserdem gar nicht über die Kompetenz zur Festlegung der Dimensionierung der Bauzonen auf Gemeindeebene. Vgl. hierzu DUBEY, Dimension, S. 265 f.

765 BÜHLMANN, Gutachten Rückzonungsstrategie Kt. LU, S. 17.

766 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 60; BÜHLMANN, Gutachten Rückzonungsstrategie Kt. LU, S. 24.

767 DUBEY, Dimension, S. 271.

Kantons und Aufträge an die Gemeinden können dieses Risiko senken. Ob dies jedoch ausreicht, wird die Zukunft weisen müssen.

bb) Tragweite der TRB

Die in den TRB dargestellte Methode ist für die Zusammenarbeit zwischen dem Bund und den Kantonen im Bereich der Bauzonen von Bedeutung.⁷⁶⁸ Sie äussert sich insbesondere zur Gesamtgrösse der Bauzonen eines Kantons.⁷⁶⁹ Die Richtlinie dient damit auf Seiten der Kantone als Hilfsmittel bei der Festlegung der Bauzonendimensionierung im Richtplan und auf Seite des Bundes als Prüfmesstab bei der Überprüfung der kantonalen Richtpläne im Genehmigungsverfahren (vgl. Art. 11 Abs. 1 RPG).⁷⁷⁰ Von praktischer Bedeutung ist die Berechnung der Bauzonengrösse insbesondere für den Entscheid, wo und wie viel Bauland ausgezont werden muss. Ausserdem ist der Baulandbedarf eines unter mehreren Kriterien für Neueinzonungen.⁷⁷¹

cc) Inhalt der TRB

Inhaltlich befassen sich die Richtlinien mit der Methode für die Berechnung der Wohn-, Misch- und Zentrumszonen sowie mit den dafür notwendigen statistischen Grundlagen.⁷⁷² Für die weiteren Bauzonentypen wie insbesondere die Arbeitszonen werden keine Messgrössen definiert, sondern hier beschränken sich die TRB auf allgemeine Grundsätze.⁷⁷³ Diesbezüglich ist es den Kantonen überlassen, ein Berechnungssystem auszuarbeiten, das die Interessen der Raumplanung mit den wirtschaftlichen Interessen koordiniert.⁷⁷⁴ Immerhin erfassen die drei Zonentypen (Wohn-, Misch- und Zentrumszonen)

⁷⁶⁸ TRB, S. 3.

⁷⁶⁹ Präziser: Zur Gesamtgrösse der Wohn-, Misch- und Zentrumszonen, dazu unten Rn. 216 ff. Keine Rolle spielen die TRB für die Verteilung der Bauzone innerhalb des Kantons auf die Gemeinden. Hier sind die Kantone bei der Wahl der Methoden frei, vgl. unten Rn. 232 ff. TRB, S. 3; EB-RPV, S. 3.

⁷⁷⁰ Zum Genehmigungsverfahren siehe Rn. 331 ff. AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 123.

⁷⁷¹ Für die Anforderungen an die Einzonung von Bauland siehe §10 (Rn. 504 ff.). AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 122.

⁷⁷² TRB S. 4 ff.; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 124.

⁷⁷³ Dies entgegen dem Auftrag von Art. 15 Abs. 5 RPG, wonach der Bund und die Kantone technische Richtlinien für die Berechnung des Bedarfs aller Bauzonen zu erarbeiten haben. Vgl. DUBEY, Dimension, S. 269, 271 289; GRIFFEL, Raumplanungs- und Bau-recht, S. 57 f.

⁷⁷⁴ Immerhin setzt die Neuausscheidung von Arbeitszonen voraus, dass der Kanton eine Arbeitszonenbewirtschaftung einführt, welche die häushälterische Nutzung der Arbeitszonen insgesamt gewährleistet (Art. 30a Abs. 2 RPV, siehe Rn. 227 ff.). BRAHIER/PERRITAZ, LAT révisée, S. 60.

70 Prozent aller Bauzonenflächen und 79 Prozent der Einwohnerinnen und Einwohnern und Beschäftigten.⁷⁷⁵ Damit bestehen seit dem Inkrafttreten der RPG-Revision 2012 im Mai 2014 messbarere Kriterien, mit denen der Bedarf an gewissen Bauzonentypen bestimmt, deren Ausdehnung beschränkt und die Grössen rechtlich überprüft werden können.⁷⁷⁶ Gleichzeitig bedeutet dies aber auch, dass für 30 Prozent der Bauflächen keine bundesweit einheitlichen Berechnungsmethode für die Dimensionierung der Bauzonen existiert.⁷⁷⁷

dd) Einordnung der Bauzonenkalkulation gemäss TRB

- 213 Die gestützt auf die TRB und die Vorgaben in der RPV vorgenommenen Bauzonenkalkulationen haben sich stets an den gesetzlichen Vorgaben zu messen. Dies bedeutet, dass die Bauzonen unabhängig vom Ergebnis der Bauzonenkalkulation nach TRB gesetzeskonform ausfallen müssen und so mitunter den Anforderungen von Art. 15 RPG zu entsprechen haben.⁷⁷⁸ Diese Bestimmung ist jedoch nicht allein für die Dimensionierung der Bauzonen massgebend. Gemäss Bundesgericht hat die Ausscheidung von Bauzonen im Einklang mit den Zielen und Grundsätzen des RPG (Art. 1 und Art. 3 RPG) zu erfolgen und es ist der Ausscheidung von Landwirtschafts- und Schutzzonen (Art. 16 und Art. 17 RPG) Rechnung zu tragen.⁷⁷⁹ Der Bundesrat mahnt diesbezüglich: «[A]uch künftig [darf] der 15-jährige Bedarf nur so weit ausgeschöpft werden, als dies mit den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung und insbesondere dem Anliegen der haushälterischen Bodennutzung vereinbar ist. Dabei ist im Auge zu behalten, dass die Siedlungsentwicklung längerfristig nur dann nachhaltig ist, wenn die Siedlungsfläche stabilisiert werden kann.»⁷⁸⁰ Die Kantone haben zudem im Rahmen der Richtplanung zu überprüfen, ob die Gesamtfläche an Bauzonen im Kanton den Anforderungen des RPG entspricht.⁷⁸¹ Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die Bauzonenkalkulation gemäss TRB immerhin die Gesamtgrösse der Bauzonen in einem Kanton deckelt.⁷⁸²

- 214 Ergeben die Berechnungen auf gesamtkantonomer Ebene, dass ein Kanton über zu grosse Bauzonen verfügt, bedeutet dies aufgrund der Globalschau nicht, dass jede in diesem Kanton gelegene Gemeinde über zu grosse Bau-

775 TRB, S. 4; EB-RPV, S. 4.

776 BGE 142 II 509 E. 2.6; HUSER, Verkleinerung der Bauzonen, S. 98f.

777 Vgl. AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 124; DUBEY, Dimension, S. 269; FLÜCKIGER, Dimensionnement, S. 87.

778 Vgl. HÄNNI, BPUR, S. 162, 171f.; WASER, Diss., Rn. 388.

779 BÜHLMANN, Rückzonungen, S. 3.

780 Botsch. RPG 2012, S. 1072.

781 BÜHLMANN/KISSLING, Entschädigungspflicht, S. 9.

782 FLÜCKIGER, Dimensionnement, S. 84; WASER, Diss., Rn. 200.

zonen verfügt.⁷⁸³ Folglich lassen sich daraus auch keine Schlüsse für einzelne Gemeinden ziehen.⁷⁸⁴ Besitzen nämlich gewisse Gemeinden entsprechend dem Bedarf der nächsten 15 Jahren über zu wenig Bauzonen und andere Gemeinden gleichzeitig über zu grosse Bauzonen, können sich diese gegenseitig ausgleichen. In der Gesamtbetrachtung verfügt dann der Kanton über korrekt dimensionierte Bauzonen. Somit ist es mit der Berechnungsmethode gemäss TRB auch nicht möglich, am falschen Ort gelegene Bauzonen innerhalb eines Kantons zu lokalisieren.⁷⁸⁵

Die Kantone unterscheiden zwischen verschiedenen Arten von Bauzonen, die sich in ihren Nutzungszwecken unterscheiden.⁷⁸⁶ Nicht für alle Arten von Bauzonen ist der Bedarf über die nächsten 15 Jahre gerechnet gleich gross, sondern dieser unterscheidet sich je nach Nutzungszweck der jeweiligen Bauzone. Denkbar ist beispielsweise, dass insbesondere ein grosser Bedarf an Wohnzonen besteht, währenddessen gleichzeitig die Nachfrage nach (zusätzlichen) Arbeitszonen geringer ausfällt. Dementsprechend lässt sich der Bedarf nicht gesamthaft für alle Typen von Bauzonen berechnen, sondern die Berechnung hat für jede Art von Bauzone separat zu erfolgen.⁷⁸⁷ Die TRB nehmen hier eine gewisse Einteilung der Bauzonen vor und unterscheiden zwischen den Wohn-, Misch- und Zentrumszonen (nachfolgend lit. a), den Arbeitszonen (nachfolgend lit. b) sowie den übrigen Bauzonen (nachfolgend lit. c).⁷⁸⁸

b) Wohn-, Misch- und Zentrumszone

Die drei Zonentypen der Wohn-, Misch- und Zentrumszone gemäss dem minimalen Geodatenmodell Nutzungsplanung des ARE⁷⁸⁹ weisen ähnliche Nutzungsarten auf. Sie dienen dem Wohnen und erlauben Nutzungen, die wenig

783 WASER, Diss., Rn. 42. So beispielsweise im Kt. Zürich, vgl. Baudirektion Kt. ZH, Broschüre Mehrwertausgleich, S. 6. Gemäss dieser Broschüre zum Mehrwertausgleich verfügen Städte und Gemeinden in urbanen Räumen über zu wenig Reserven, währenddessen Gemeinden in ländlichen Räumen hingegen «tendenziell zu grosse Bauzonenreserven aufweisen».

784 EB-RPV, S. 4, 11. Gleiches gilt auch für die regionale und die gesamtschweizerische Ebene, WASER, Diss., Rn. 198; THURNHERR, Redimensionierung, S. 226; DUBEY, Dimension, S. 265, 271 und 275.

785 TRB, S. 3; WASER, Diss., Rn. 42, 199; GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 49 f., 58. Vgl. konkret für den Kt. Zürich: Baudirektion Kt. ZH, Broschüre Mehrwertausgleich, S. 8.

786 Vgl. oben Rn. 198 f.

787 DUBEY, Dimension, S. 275, 290; FLÜCKIGER/GRODECKI, in: Komm. RPG, Art. 15 Rn. 118; WASER, Diss., Rn. 202 f.

788 TRB, S. 4 ff.

789 ARE, Bauzonenstatistik 2022, S. 11 f.; ARE, Geodatenmodelle, S. 22.

Störungspotenzial aufweisen.⁷⁹⁰ Die Berechnungsmethode ist deshalb für diese drei Bauzonentypen identisch. Die konkrete Berechnung der Bauzonenkapazitäten erfolgt jedoch für jede Zone separat, erst im Anschluss daran werden die Ergebnisse aufsummiert.⁷⁹¹

aa) Wachstumsszenario und Flächenbedarf

- 217 Um seinen Bauzonenbedarf und damit die gesamtkantonal höchstens zulässige Bauzonengrösse zu ermitteln, hat der Kanton im Richtplan festzulegen, von welcher Entwicklung der Wohnbevölkerung und der Beschäftigten er ausgeht. Entscheidend hierfür ist das Wachstumsszenario für die Einwohnerinnen und Einwohner und die Beschäftigten nach Art. 5a Abs. 1 und Abs. 2 RPV.⁷⁹² Das Bundesamt für Statistik stellt für jeden Kanton drei verschiedene Bevölkerungswachstumsszenarien zur Verfügung.⁷⁹³ In den TRB empfehlen Bund und Kantone, vom mittleren Szenario des BFS auszugehen.⁷⁹⁴ Gleichzeitig machen die Erläuterungen des ARE zur revidierten RPV deutlich, «dass die Kantone in der Wahl der Wachstumsszenarien zwischen dem mittleren und dem hohen Szenario grundsätzlich frei sind»⁷⁹⁵. Sie können sich folglich auf eigene demografische Szenarien stützen.⁷⁹⁶ Ausnahmsweise sind sogar Wachstumsannahmen zulässig, die das hohe Szenario des BFS überschreiten.⁷⁹⁷ Solche Annahmen über dem hohen Szenario des BFS sind allerdings nur insoweit zu berücksichtigen, als die reale Entwicklung sie bestätigt hat (Art. 5a Abs. 2 lit. a RPV) oder sie die Beschäftigten betreffen und der Kanton im Richtplan nachweist, dass seine Annahmen plausibler sind als diejenigen des BFS (lit. b).⁷⁹⁸

- 218 Mittlerweile hat sich herausgestellt, dass die meisten Kantone nicht einem vom BFS vorgegebenen Szenario folgen, sondern oft auf ein eigenes Szenario zur Bevölkerungsentwicklung abstellen.⁷⁹⁹ Diese kantonalen Szenarien bewegen sich in aller Regel zwischen dem mittleren und dem hohen Szenario des BFS.⁸⁰⁰ Dies scheint aus Sicht der Kantone insofern nachvollziehbar, als

790 WASER, Diss., Rn. 210; DUBEY, Dimension, S. 269.

791 EB-RPV, S. 12; DUBEY, Dimension, S. 275 f.

792 Zur Richtplanfestlegung siehe Rn. 104. TRB, S. 7 f.; EB-RPV, S. 6 f.

793 KISSLING, Richtplanung, S. 11.

794 TRB, S. 7, so auch die E-LRP, S. 5, 9.

795 EB-RPV, S. 7.

796 DUBEY, Dimension, S. 268.

797 EB-RPV, S. 5, 7; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 36.

798 EB-RPV, S. 5, 7; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 36.

799 DUBEY, Dimension, S. 268 Fn. 34; KISSLING, Richtplanung, S. 11.

800 KISSLING, Richtplanung, S. 11.

Kantone mit einem rechnerisch hohen Bauzonenbedarf und gleichzeitig zu grossen Bauzonen weniger Rückzonungen vornehmen müssen.⁸⁰¹ Zweifels- ohne unterlaufen die Kantone dadurch die (bundesrechtlichen) Bestrebungen nach einer konsequenten Siedlungsentwicklung nach innen. Zu Recht wird deshalb von der Lehre der Umstand kritisiert, dass sich die Kantone ohne grosse Abklärungen für das hohe Szenario gemäss BFS entscheiden können.⁸⁰²

Die prognostizierte Entwicklung der Einwohnerinnen und Einwohner und Beschäftigten für die nächsten 15 Jahre ist stets mit Unsicherheiten behaftet. Dies habe – so das ARE – der Gesetzgeber jedoch in Kauf genommen.⁸⁰³ Ob sich die Prognoseungenauigkeiten inskünftig tatsächlich «zu einem guten Teil selbständig korrigieren»⁸⁰⁴ werden, bleibt im jetzigen Zeitpunkt abzuwarten.

bb) Bauzonenflächenbeanspruchung und Berücksichtigung der inneren Nutzungsreserven

Ausgangslage für die konkrete Berechnung bildet sodann die sog. Bauzonen- 220 flächenbeanspruchung, womit die «beanspruchte Bauzonenfläche pro Einwohnerin oder Einwohner und pro Beschäftigten-Vollzeitäquivalent gemäss Art. 30a Abs. 1 RPV» gemeint ist.⁸⁰⁵ Die Bauzonenflächenbeanspruchung wurde für jede Gemeinde auf das Jahr 2012 hin berechnet, indem die überbaute Bauzonenfläche durch die Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner und Beschäftigten-Vollzeitäquivalente geteilt wurde.⁸⁰⁶ Allerdings kann sich der Kanton keinen höheren Flächenbedarf anrechnen lassen als jenen Wert, den die Hälfte der vergleichbaren Gemeinden der Schweiz erreicht (sog. Median, vgl. Art. 30a Abs. 1 Satz 1 RPV).⁸⁰⁷ Wird dieser Wert übertroffen, darf nur der tiefere Wert angerechnet werden (Art. 30a Abs. 1 Satz 2 RPV).⁸⁰⁸

Die Stadt Sempach ist eine «Wegpendlergemeinde mit hoher Zuwanderung (NAL)», was dem Gemeindetyp 15 entspricht.⁸⁰⁹ Gemäss TRB beträgt für diesen Gemeindetyp der Medianwert der Bauzonenflächenbeanspruchung in

801 Für die Reduktion überdimensionierter Bauzonen siehe § 9 (Rn. 252 ff.). KISSLING, Richtplanung, S. 12; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPGI, Art. 15 Rn. 36.

802 Zur Kritik an der Berechnungsmethode siehe Rn. 367 ff. KISSLING, Richtplanung, S. 13, MARTI, Richtplanung, S. 37; GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 58; THURNHERR, Redimensionierung, S. 233.

803 EB-RPV, S. 5.

804 EB-RPV, S. 5.

805 TRB, S. 4.

806 TRB, S. 4; EB-RPV, S. 4 f., 11 f. Vgl. auch Art. 30a Abs. 1 Satz 1 RPV.

807 Siehe hierzu die Tabelle mit den unterschiedlichen Gemeindetypen auf S. 5 der TRB.

808 TRB, S. 4; EB-RPV, S. 11 f.; LGVE 2023 IV Nr. 2 E. 6.3.2.

809 Bundesamt für Statistik, Die Raumgliederung der Schweiz, Stand: 1. Januar 2012.

den *Wohnzonen* 292 m² pro Einwohner/in und Beschäftigten-Vollzeitäquivalent. Für die *Mischzonen* beträgt der Medianwert 280 m² und für *Zentrumszonen* 263 m².⁸¹⁰ Betrug nun im Jahr 2012 die Bauzonenflächenbeanspruchung in den Wohnzonen mehr als 292 m², könnte sich der Kanton Luzern für die Stadt Sempach gemäss Art. 30a Abs. 1 Satz 2 RPV maximal eine Bauzonenflächenbeanspruchung von 292 m² anrechnen lassen.⁸¹¹ Da die Stadt Sempach im Jahr 2012 für die Wohnzonen eine Flächenbeanspruchung von 142 m² pro Einwohner/in und Beschäftigten-Vollzeitäquivalent aufwies, ist dieser tiefere Wert (realer Wert) und nicht der Medianwert für den Kanton massgebend.

Anders gestaltete sich die Situation beispielsweise in der ehemaligen Gemeinde Pfeffikon/LU. Diese hat per 1. Januar 2013 mit der Gemeinde Rickenbach fusioniert und wurde sodann vom Kanton Luzern als Rückzonungsgemeinde qualifiziert.⁸¹² Die damalige Gemeinde Pfeffikon/LU war der gleichen Gemeindekategorie (15) wie Sempach zugeordnet. Die reale Bauzonenflächenbeanspruchung in den Wohnzonen betrug per 1. Januar 2012 pro Einwohner/in und Beschäftigten-Vollzeitäquivalent 318 m² und lag damit über dem Medianwert von 292 m². Folglich lag für die Gemeinde ein Anwendungsfall von Art. 30a Abs. 1 Satz 2 RPV vor und es durfte nur der tiefere Wert (Medianwert) angerechnet werden.

- 221 Schon der Bundesrat hielt in seiner Botschaft zur RPG-Revision 2012 fest, dass «[d]as Potenzial an unüberbauten Bauzonen [...] beträchtlich [ist]»⁸¹³. Umso bedeutsamer ist es, dass die bestehenden Nutzungsreserven bei der Dimensionierung der Bauzonen mitberücksichtigt werden.⁸¹⁴ Da dieses Potenzial nicht von heute auf morgen ausgeschöpft werden kann, erfolgt die Berücksichtigung der bestehenden Reserven gestaffelt: Innert maximal drei Nutzungsplanungsperioden müssen die Kapazitäten in den überbauten Bauzonen mobilisiert werden.⁸¹⁵ Für eine erste Nutzungsplanungsperiode sind die inneren Nutzungsreserven also lediglich zu einem Drittel zu berücksichtigen.⁸¹⁶ Um das bestehende Potenzial auszuschöpfen, sind die Kantone gehalten, die Mobilisierung der Reserven aktiv zu fördern.⁸¹⁷

810 TRB, S. 5.

811 Vgl. TRB, S. 5f.

812 Zur Rückzonungsstrategie des Kt. LU vgl. Rn. 468 ff.; zu den Rückzonungen in Rickenbach vgl. Rn. 481.

813 Botsch. RPG 2012, S. 1057.

814 Vgl. BGE 116a Ia 328 E. 4b f.; BGE 118 Ia 151 E. 4d; BGE 1C_549/2012 und 1C_555/2012 vom 2. Oktober 2013 E. 5.2; BGE 1P.179/2004 vom 2. September 2004 E. 3.4.

815 TRB, S. 6; EB-RPV, S. 12; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 128.

816 EB-RPV, S. 12; GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 58.

817 Vgl. Art. 5a Abs. 3 lit. b RPV, der die entsprechenden Aufträge im kantonalen Richtplan ausdrücklich verlangt. EB-RPV, S. 12.

Die Bauzonenreserven ergeben sich aus den vom Kanton ermittelten an- 222
 rechenbaren Bauzonenflächen pro Einwohner und Vollzeitstelle (bzw. dem
 Median, wenn der kommunale Flächenbedarf höher ausfällt⁸¹⁸), die sodann
 auf die gegebenen Bauzonenflächen umgelegt werden. Als Ergebnis erhält
 man die Anzahl an Bewohnerinnen und Bewohnern sowie Arbeitnehme-
 den, die in den bestehenden Bauzonen – unabhängig ob bereits überbaut
 oder nicht – Platz finden.⁸¹⁹ Die errechnete Kapazität wird sodann in Relation
 zur bestehenden Anzahl an Einwohnern und Beschäftigten in den Bauzonen
 gesetzt.⁸²⁰ Als Resultat erhält man die vorhandenen Reserven in den beste-
 henden Bauzonen. Diese freien Kapazitäten sind sodann bei der kantonalen
 Bauzonenkapazität gestaffelt über drei Nutzungsplanperioden zu berück-
 sichtigen.⁸²¹ Die Berechnung hat jeweils differenziert nach Gemeinde- und
 Zonentyp zu erfolgen.

Die beträchtliche Bedeutung der Berücksichtigung der inneren Nutzungs- 223
 reserven bei der Dimensionierung der Bauzonen ergibt sich auch aus den An-
 forderungen an den Bericht zur Nutzungsplanung (Art. 47 RPV), den die Plan-
 erlassbehörde an die kantonale Genehmigungsbehörde bei einer Anpassung
 der Nutzungspläne zwingend zu verfassen hat.⁸²² Art. 47 Abs. 2 RPV hält die –
 in aller Regel kommunale – Planungsbehörde an, sich im Planungsbericht
 zu den Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen zu äussern.⁸²³ Da-
 durch sind die Gemeinden gezwungen, sich einen Überblick über die in den
 bestehenden Bauzonen vorhandenen Nutzungsreserven zu verschaffen.⁸²⁴

cc) Kapazität und Auslastung

Die kantonale Bauzonenkapazität, also das räumliche Fassungsvermögen 224
 der Bauzone, wird für jeden Zonentyp in einer Gemeinde mithilfe der Bau-
 zonenfläche und der Bauzonenflächenbeanspruchung zunächst separat be-
 rechnet und anschliessend aufsummiert.⁸²⁵ Dabei werden die Kapazitäten

818 Art. 30a Abs. 1 Satz 2 RPV; TRB, S. 4 f.

819 TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 8a Rn. 19. Für eine grafische Darstellung vgl.
 ausserdem DUBEY, Dimension, S. 273 f.

820 Vgl. TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 8a Rn. 19.

821 TRB, S. 6; EB-RPV, S. 12.

822 Ausführlich dazu KISSLING, Bericht zur Nutzungsplanung, *passim*.

823 Darüber hinaus hat sich die Planungsbehörde auch dazu zu äussern, welche Mass-
 nahmen wann ergriffen werden, um diese Reserven zu mobilisieren oder die Flächen
 einer zonenkonformen Überbauung zuzuführen. KISSLING, Bericht zur Nutzungs-
 planung, S. 28 ff.; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Vorbem. zur Nutzungs-
 planung Rn. 47; RUCH, in: PraKomm RPG I, Art. 26 Rn. 14.

824 Zum Bericht nach Art. 47 RPV siehe Rn. 542.

825 EB-RPV, S. 12; DUBEY, Dimension, S. 275 f.

der überbauten und unüberbauten Bauzonen in allen Gemeinden des Kantons zusammengerechnet.⁸²⁶ Aus der Situation in den einzelnen Gemeinden wird folglich auf die Gesamtsituation des Kantons geschlossen. Aufgrund dessen lassen sich im Umkehrschluss aus den Ergebnissen gemäss Berechnungsweise des Bundes keine Schlüsse auf die Situation in den einzelnen Gemeinden ziehen.⁸²⁷

225 Der Wert der kantonalen Bauzonenkapazität wird anschliessend der erwarteten Zahl an Einwohnerinnen und Einwohnern und Beschäftigten nach 15 Jahren gegenübergestellt, woraus sich die kantonale Auslastung ergibt.⁸²⁸ Bauzonen dürfen grundsätzlich nur dann erweitert werden, wenn die Auslastung in den Kantonen über 100 Prozent liegt.⁸²⁹ Beträgt die zu erwartende Auslastung der gesamtkantonalen Wohn-, Misch-, und Zentrumszonen nach dieser Rechnung weniger als 100 Prozent, werden die Bauzonen am Ende des Planungshorizonts von 15 Jahren nicht ausgeschöpft sein und die Zonen sind entsprechend im gesamten Kanton überdimensioniert.⁸³⁰ Damit ist grundsätzlich ein Rückzonungsfall gegeben (vgl. Art. 15 Abs. 2 RPG). Neueinzonungen sind in diesem Fall in aller Regel nur dann zulässig, wenn sie durch die Auszonung einer mindestens gleich grossen Fläche kompensiert werden.⁸³¹

226 Die Auslastung der Bauzonen stellt eine rein rechnerische Grösse dar und ist deshalb mit Vorsicht zu geniessen.⁸³² Sie bezieht sich auf das ganze Kantonsgebiet und widerspiegelt als Durchschnittswert häufig nicht die reale Situation.⁸³³ Sind die Bauzonen überdimensioniert, steht noch keineswegs fest, wo nun innerhalb des Kantons die Rückzonungen vorzunehmen sind. Die Zuständigkeit für die Bestimmung der Rückzonungsflächen liegt bei den Kantonen bzw. Gemeinden.⁸³⁴ Wie sich allerdings nachfolgend zeigen wird, sind Rückzonungen ein langwieriger Prozess. Dieser ist nicht nur mit rechtlichen und prozessualen Herausforderungen gespickt, sondern kann auch mit diversen Kniffen gehemmt, aufgeschoben oder verhindert werden – und dies trotz häufig klaren Ausgangssituationen.⁸³⁵

826 TRB, S. 7; EB-RPV, S. 4, 12.

827 EB-RPV, S. 4, 11; BRAHIER/PERRITAZ, LAT révisée, S. 61.

828 TRB, S. 7; EB-RPV, S. 5; TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 8a Rn. 19; KISSLING, Richtplanung, S. 13; THURNHERR, Redimensionierung, S. 224; DUBEY, Dimension, S. 273 f.

829 Vgl. E-LRP S. 26.

830 EB-RPV, S. 5; TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 8a Rn. 19.

831 Für Einzelheiten siehe unten Rn. 536 ff. KISSLING, Richtplanung, S. 14. So bereits auch unter dem alten Recht: BGE 136 II 204 E. 7.2.

832 KISSLING, Richtplanung, S. 14.

833 KISSLING, Richtplanung, S. 14.

834 Vgl. Rn. 264 ff.

835 Siehe Rn. 363 ff.

c) Arbeitszonen

Im Gegensatz zu den Wohn-, Misch- und Zentrumszonen definieren die TRB 227 für die Arbeitszonen keine konkreten Messgrössen.⁸³⁶ Der Grund dafür ist gemäss Bund und den Kantonen folgender: «Für die anderen Bauzonentypen [...] ist es aufgrund der Komplexität und Heterogenität der realen Situation nicht möglich, vertretbare Messgrössen für die Beurteilung der Grösse der Bauzonen festzulegen. Insbesondere kann die Flächenbeanspruchung nicht in einen direkten Zusammenhang mit der Anzahl Personen, die diese Fläche nutzen, gebracht werden [...]».⁸³⁷ Der Flächenbedarf in Arbeitszonen unterscheidet sich je nach Branche und Betrieb stark, wobei allgemeine Gesetzmässigkeiten zwecks Vergleichbarkeit nicht festgestellt werden können.⁸³⁸ Prognosen zur wirtschaftlichen Entwicklung sind ungleich schwieriger zu bewerkstelligen als jene zur Bevölkerungsentwicklung.⁸³⁹ Dies hat zur Folge, dass der Bedarf für diese Zonentypen im konkreten Einzelfall anhand allgemeiner Plausibilitätskriterien zu überprüfen ist.⁸⁴⁰ Weil sich quantitative Kriterien als nicht sachdienlich erweisen, muss dies anhand von qualitativen Kriterien geschehen.⁸⁴¹

Die einzigen qualitativen Kriterien, die der Bund vorgibt, finden sich in 228 Art. 30a Abs. 2 RPV;⁸⁴² Die Kantone haben demgemäss für Arbeitszonen eine «Arbeitszonenbewirtschaftung» einzuführen, die eine haushälterische Nutzung der Arbeitszonen gewährleistet. Neuausscheidungen von Arbeitszonen sind nur noch dann möglich, wenn eine solche Arbeitszonenbewirtschaftung besteht und diese einen entsprechenden Bedarf begründet.⁸⁴³ Die Arbeitszonenbewirtschaftung soll eine regionale Übersicht über die Nutzung der Arbeitszonen führen und die Nutzung der Arbeitszonen aktiv steuern, wobei auch das Potenzial von Synergien zu berücksichtigen ist.⁸⁴⁴

Hinsichtlich der Zuständigkeit halten die TRB fest, dass der Kanton selbst 229 die Arbeitszonenbewirtschaftung betreiben oder aber auch funktionale Räume, Regionen oder Private mit einer Rechenschaftspflicht gegenüber

836 TRB, S. 10; GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 57; DUBEY, Dimension, S. 269.

837 TRB, S. 10.

838 EB-RPV, S. 4; so bereits unter dem alten Recht: BERTSCHI, Diss., Rn. 570.

839 JOST, Diss., S. 119.

840 TRB, S. 10.

841 TRB, S. 10; EB-RPV, S. 12.

842 Vgl. WASER, Diss., Rn. 322.

843 GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 57f.

844 TRB, S. 10.

dem Kanton damit betrauen kann.⁸⁴⁵ HUSER moniert zu Recht, dass sich aus dem Gesetz nicht mit aller Klarheit ergibt, wie mit übergrossen Arbeitszonen umzugehen ist.⁸⁴⁶ Immerhin gelten die allgemeinen Anforderungen an Bauzonen auch für die Arbeitszonen. Entsprechend haben auch sie sich an den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung zu orientieren und die Anforderungen von Art. 15 RPG zu beachten.⁸⁴⁷

d) Übrige Bauzonen

- 230 Neben Wohn-, Misch- und Zentrumszonen sowie den Arbeitszonen gibt es noch weitere Bauzonen, die dem Nutzungszweck entsprechend grundsätzlich zur Überbauung vorgesehen sind und damit auch zur Zersiedlung beitragen können.⁸⁴⁸ Diese weiteren Bauzonentypen werden von den Kantonen unterschiedlich gehandhabt. Da sie jedoch nur ca. 3 Prozent der Bauzonenflächen für sich beanspruchen, wurde im Rahmen der TRB darauf verzichtet, quantitative und qualitative Kriterien für deren Dimensionierung zu erstellen.⁸⁴⁹ Dies ändert selbstverständlich nichts am Umstand, dass auch auf diese Bauzonentypen die Ziele und Planungsgrundsätze des RPG (Art. 1 und Art. 3) Anwendung finden, sie den Anforderungen von Art. 15 RPG gerecht werden müssen und die allgemeinen Vorgaben des Richtplans zu beachten haben.⁸⁵⁰
- 231 Zusätzlich weisen die TRB darauf hin, dass die Umzonung von Wohn-, Misch- oder den Zentrumszonen in eine der weiteren Bauzonentypen rein rechnerisch die Bauzonenflächenbeanspruchung senken könnte.⁸⁵¹ Aus diesem Grund sind solche Praxisänderungen vorzugsweise im Richtplan zu thematisieren und die Vorgaben zur Bestimmung der Grösse der Wohn-, Misch- und Zentrumszonen im Kanton dürfen dadurch nicht unterlaufen werden.⁸⁵²

2. Innerkantonale Ebene: Nutzungsplanung

- 232 Die eigentliche Kernaufgabe der Raumplanung, nämlich «die zweckmässige Nutzung des Bodens durch verbindliches örtliches Festlegen der je zugelassenen Bodenverwendung»,⁸⁵³ geschieht im Rahmen der zumeist auf Gemeinde-

845 TRB, S. 10; HOLLENSTEIN/JERJEN/KISLING, Arbeitszonen, S. 19.

846 HUSER, Verkleinerung der Bauzonen, S. 115.

847 HOLLENSTEIN/JERJEN/KISLING, Arbeitszonen, S. 6, 14.

848 Darunter fallen mitunter Tourismus- und Freizeitzone sowie die Verkehrszonen innerhalb der Bauzonen. TRB, S. 11.

849 TRB, S. 11.

850 TRB, S. 11; WASER, Diss., Rn. 334.

851 Siehe hierzu auch Rn. 362.

852 TRB, S. 11.

853 HÄNNI, BPUR, S. 155.

ebene⁸⁵⁴ angesiedelten Nutzungsplanung. Als einziger Kanton zeichnet der Kanton Genf selbst für die Nutzungsplanung verantwortlich.⁸⁵⁵ Ein weiterer Sonderfall stellt die Situation im Kanton Basel-Stadt dar. Hier liegt die Zuständigkeit für die Nutzungsplanung der Stadt Basel in den Händen des Kantons. Die restlichen Gemeinden sind jedoch selbst für die Orts- bzw. Nutzungsplanung verantwortlich.⁸⁵⁶ Es ist deshalb Aufgabe der Gemeinden, einerseits die Ziele, Grundsätze und konkreten Aufträge des Raumplanungsrechts und andererseits die Vorgaben des kantonalen Richtplans bzw. der kantonalen Richtpläne konkret auf ihr Hoheitsgebiet anzuwenden und umzusetzen.⁸⁵⁷ So haben sie namentlich zu überprüfen, ob ihre Bauzonen den gesetzlichen Anforderungen genügen.⁸⁵⁸ Zwar unterliegen die Nutzungspläne der Genehmigung durch eine kantonale Behörde (vgl. Art. 26 RPG), die parzellenscharfe Abgrenzung der Bauzone und damit auch die konkrete (Re-)Dimensionierung obliegen gemäss dem planerischen Stufenbau und der Kompetenzordnung im Raumplanungsrecht aber den Gemeinden.⁸⁵⁹ Mit der Nutzungsplanung werden die raumplanerischen Massnahmen zur Dimensionierung der Bauzonen bzw. der Reduktion überdimensionierter Bauzonen schliesslich für die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer verbindlich.⁸⁶⁰

Art. 14 Abs. 1 RPG statuiert, dass die Nutzungspläne die zulässige Nutzung des Bodens ordnen.⁸⁶¹ Allerdings hält das eidgenössische Raumplanungsrecht für die innerkantonale Dimensionierung der Bauzone auf Ebene der Regionen und Gemeinden keine Vorgaben bereit.⁸⁶² Art. 30a RPV, der sich zur Dimensionierung der Bauzonen äussert, steht denn auch unter dem Abschnittstitel «Gesamtgrösse der Bauzonen im Kanton». Indem die Kantone in der Wahl der Berechnungsmethode frei sind, verfügen sie über einen beachtlichen

854 HÄNNI, BPUR, S. 255.

855 Vgl. Rn. 126.

856 § 103 Abs. 1 BPG/BS.

857 WASER, Diss., Rn. 27.; vgl. auch BÜHLMANN, überdimensionierte Bauzonen, S. 8.

858 BÜHLMANN/KISLING, Entschädigungspflicht, S. 7 ff.

859 WASER, Diss., Rn. 27. Besonderheiten wie im Kt. Genf oder Kt. Basel-Stadt bzw. der Stadt Basel ausgenommen.

860 JEANNERAT/MOOR, in: PraKomm RPG I, Art. 14 Rn. 4, 6; WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 15 Rn. 15; STALDER, in: Bernisches Verwaltungsrecht, S. 421; WASER, Diss., Rn. 34.

861 Dies geschieht nicht isoliert, sondern vielmehr im Bereich des Spielraums, welcher der kantonale Richtplan bietet. Art. 26 Abs. 2 RPG hält entsprechend auch fest, dass bei der Genehmigung der Nutzungspläne die kantonale Behörde die Nutzungspläne auf ihre Übereinstimmung mit den kantonalen Richtplänen überprüft. Vgl. dazu HÄNNI, BPUR, S. 153.; HETTICH/MATHIS, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 1.26 sowie Rn. 331 ff.

862 EB-RPV, S. 11; THURNHERR, Redimensionierung, S. 226; WASER, Diss., Rn. 303; INGOLD-BERGER, Diss., Rn. 190.

Spielraum, wenn es darum geht, den Bauzonenbedarf innerhalb der bundesrechtlichen Grenzen und die geografische Verteilung der Bauzonen innerhalb des Kantons festzulegen.⁸⁶³ Den Gemeinden steht grundsätzlich die Möglichkeit offen, sich im Rahmen ihrer Berechnungen an der Methode der TRB zu orientieren. Eine Analyse, die sich jedoch einzig auf die TRB stützt, dürfte jedoch nicht ausreichen, weil die Berechnungsmethode gemäss TRB die konkreten Umstände in den Gemeinden nicht einzelfallgerecht berücksichtigt.⁸⁶⁴

234 Diese grundsätzliche *Methodenwahlfreiheit* wird jedoch in vielfacher Hinsicht eingeschränkt. Zunächst sind die gemäss Bundesrecht zu berechnenden maximalen Bauzonengrösse selbstverständlich auch für die Gemeinden von Bedeutung.⁸⁶⁵ Die gestützt auf die TRB berechneten Grössen der Wohn-, Misch- und Zentrumszonen auf gesamtkantonaler Ebene bilden auch die Leitplanken für die Nutzungsplanung der Gemeinden.⁸⁶⁶ Die Gemeinden haben sich im Rahmen der Nutzungsplanung namentlich an die Vorgaben der kantonalen Richtplanung zu halten (vgl. Art. 5a Abs. 3 RPV)⁸⁶⁷. Kantone mit deutlich zu grossen Bauzonen haben zusätzlich zwingend in ihrem Richtplan Vorgaben zu verankern, um die Bauzonen zu verkleinern (Art. 5a Abs. 4 RPV). Damit erfüllen die Kantone den gesetzlichen Auftrag von Art. 8a Abs. 1 RPG, wonach der kantonale Richtplan im Bereich Siedlung insbesondere festzulegen hat, wie sichergestellt wird, dass die Bauzonen den Anforderungen von Art. 15 RPG entsprechen.⁸⁶⁸ Gemäss dem Bundesrat sind «[z]u diesem Zweck [...] konkrete Vorgaben oder Aufträge an die Gemeinden zu formulieren»⁸⁶⁹. Anhand dieser Vorgaben haben die Kantone sicherzustellen, dass die Dimensionierung der Bauzonen dem Bedarf von 15 Jahren entspricht und so den Anforderungen von Art. 15 Abs. 1 RPG gerecht wird.⁸⁷⁰ Je detaillierter sich der Kanton dazu im kantonalen Richtplan äussert und rigide Anforderungen an die Nutzungsplanung aufstellt, desto weniger Freiheit belässt er den mit der

863 Die bundesrechtlichen Vorgaben beschränken sich auf den Kanton als Ganzes. EB-RPV, S. 3. TRB, S. 3; THURNHERR, Redimensionierung, S. 226; HÄNNI, BPUR, S. 172; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 53; INGOLD-BERGER, Diss., Rn. 190.

864 WASER, Baurecht 2020, S. 59; HUSER, Verkleinerung der Bauzonen, S. 108 und 111; THURNHERR, Redimensionierung, S. 226.

865 THURNHERR, Redimensionierung, S. 226.

866 Vgl. WASER, Diss., Rn. 304; THURNHERR, Redimensionierung, S. 226; DUBEY, Dimension, S. 272.

867 Dazu sogleich unter Rn. 239.

868 EB-RPV, S. 9; MARTI, Richtplanung, S. 37f.

869 Botsch. RPG 2012, S. 1071.

870 E-LRP, S. 2, 4, 23ff.; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 35; WASER, Diss., Rn. 305.

Nutzungsplanung betrauten Gemeinden.⁸⁷¹ So kann der kantonale Richtplan beispielsweise klare Vorschriften zur Dimensionierung der Bauzonen auf kommunaler Ebene aufstellen und damit die Lücke der bundesrechtlichen Vorschriften zur Bauzonendimensionierung auf Ebene der Nutzungsplanung schliessen.⁸⁷²

Unabhängig von der Art, wie der Kanton den Auftrag von Art. 8a Abs. 1 lit. d RPG erfüllt, hat er dafür zu sorgen, dass die Wohn-, Misch- und Zentrumszonen genügend ausgelastet sind, denn aus einer ungenügenden Auslastung ergibt sich eine Überdimensionierung dieser Zonen.⁸⁷³ Wie nachfolgend aufgezeigt, bedeutet dies jedoch nicht zwingend, dass mit einer genügenden Bauzonenauslastung gleichzeitig die gesetzlichen Anforderungen von Art. 15 Abs. 1 RPG erfüllt sind.⁸⁷⁴

Die Methodenwahlfreiheit auf innerkantonomer Ebene ändert wie ausgeführt nichts daran, dass auch die mit der Nutzungsplanung betrauten Behörden an die gesetzlichen Grundlagen gebunden sind und die gesetzlichen Anforderungen an die Bauzonen umzusetzen haben. Für sie ist die unmissverständliche Bestimmung von Art. 15 Abs. 2 RPG, wonach überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren sind, gleichermassen bindend wie für die Behörden eine Planungsstufe höher.⁸⁷⁵ Auch geht die Pflicht zur Reduktion von überdimensionierten Bauzonen gemäss Art. 15 Abs. 2 RPG unter Umständen weiter als die im kantonalen Richtplan festgelegten Mindestvorgaben an die Nutzungsplanung, die sich ausserdem nur auf die Wohn-, Misch- und Zentrumszonen beschränken.⁸⁷⁶ Für die Träger der Nutzungsplanung sind folglich nicht nur die Vorgaben im kantonalen Richtplan entscheidend, sondern sie haben sich bei der Überarbeitung ihrer Nutzungspläne vielmehr zu fragen, ob ein Bedarf an Bauzonen in der bestehenden Grösse für die nächsten 15 Jahre besteht. Ist dieser Bedarf nicht vorhanden, liegt ein Anwendungsfall von Art. 15 Abs. 2 RPG vor und die Gemeinden haben die Bauzonen zu reduzieren – gegebenenfalls auch umfangreicher, als dies der kantonale Richtplan zunächst fest schreibt.⁸⁷⁷ Was hier für die mit der Nutzungsplanung betrauten Behörden

871 AEMISEGGER/KISLING, in: PraKomm RPI, Art. 15 Rn. 23, 35; WASER, Diss., Rn. 305. Siehe hierzu auch die Umsetzung in den Kantonen Zürich (Rn. 144 ff.) und Luzern (Rn. 151 ff.).

872 Vgl. WASER, Diss., Rn. 305.

873 WASER, Diss., Rn. 309.

874 WASER, Diss., Rn. 310.

875 Vgl. WASER, Diss., Rn. 404; AEMISEGGER/KISLING, in: PraKomm RPI, Art. 15 Rn. 4.

876 WASER, L'obligation de réduire la zone à bâtir, S. 57; THURNHERR, Redimensionierung, S. 235; WASER, Diss., Rn. 310; REBSAMEN, Diss., S. 134.

877 WASER, L'obligation de réduire la zone à bâtir, S. 57.

gilt, hat gleichermassen auch für die kantonale Genehmigungsbehörde zu gelten, welche die Nutzungspläne zu prüfen hat.⁸⁷⁸ Unabhängig vom Ergebnis der Berechnung der Bauzonenauslastung bzw. unabhängig davon, ob dort zu grosse Bauzonen ausgewiesen werden, können sich somit auf kommunaler Ebene Rückzonungen ergeben – sei es, weil die Bauzonen auf Gemeindeebene zu umfangreich sind oder weil sie am falschen Ort gelegen sind.⁸⁷⁹ Ebenfalls sind die Gemeinden an die Vorgabe von Art. 15 Abs. 3 RPG gebunden, wonach die Lage und die Grösse der Bauzonen über die Gemeindegrenzen hinaus abzustimmen sind.⁸⁸⁰

237 Es ist Aufgabe der Gemeinden, zu prüfen, ob ihre Bauzonen Anpassungsbedarf aufweisen und bei allenfalls ausgewiesenem Handlungsbedarf eine Zonenplanrevision in die Wege zu leiten.⁸⁸¹ Dabei haben sie sich an die vom Kanton im Richtplan erteilten Aufgaben zu halten (vgl. Art. 5a Abs. 3 RPV). Kommen die Gemeinden dieser Aufgabe nicht nach, sind die Kantone gefordert, die säumigen Gemeinden mit aufsichtsrechtlichen Mitteln zum Handeln aufzufordern.⁸⁸²

238 Abschliessend sei an dieser Stelle daran erinnert, dass Art. 15 RPG nicht unmittelbar grundeigentümergebunden ist. Der Nutzungsplan entfaltet seine Wirkung erst durch die Baubewilligung mit der Voraussetzung der Zonenkonformität (Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG).⁸⁸³ Auch überdimensionierte Bauzonen werden gestützt auf Art. 15 RPG nicht unmittelbar von Gesetzes wegen reduziert, sondern bedürfen zunächst einer Änderung des Nutzungsplans.⁸⁸⁴ Grundsätzlich dürfen – von gewissen Ausnahmen abgesehen – gemäss Art. 21 Abs. 2 lit. a RPG Bauten und Anlagen nur dann errichtet oder geändert werden, wenn sie dem Zweck der Nutzungszone entsprechen. Allerdings ist die Wirkung des Nutzungsplans darauf beschränkt, dass er eine «negative [...] Abgrenzung des Zulässigen»⁸⁸⁵ vornimmt. Er kann mit anderen Worten nicht

878 WASER, Diss., Rn. 310. Vgl. im Allgemeinen dazu auch AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 4.

879 BRAHIER/PERRITAZ, LAT révisée, S. 62.

880 Vgl. AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 69.

881 AEMISEGGER/KISSLING, Verkleinerung, S. 210.

882 AEMISEGGER/KISSLING, Verkleinerung, S. 210.

883 HÄNNI, BPUR, S. 157. WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 21 Rn. 9. Hinsichtlich deren Bedeutung bei überdimensionierten Bauzonen vgl. WASER, Diss., Rn. 64 ff.

884 Demgegenüber ist Art. 15 RPG direkt anwendbar (vgl. Rn. 189). Betroffene Eigentümer, aber auch zur Beschwerde berechnete Organisationen können sich darauf berufen. Zum ideellen Verbandsbeschwerderecht siehe unten Rn. 346 ff. WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 15 Rn. 6.

885 HÄNNI, BPUR, S. 157.

sicherstellen, dass das Land auch entsprechend seinen Vorgaben genutzt wird.⁸⁸⁶ Gleichzeitig besteht, sofern die Voraussetzungen gemäss Art. 22 Abs. 2 RPG erfüllt sind, ein Anspruch auf Erteilung einer Baubewilligung.⁸⁸⁷ Entspricht die Baute oder Anlage dem Zweck der Nutzungszone und ist das Land gemäss den Anforderungen von Art. 19 RPG erschlossen, darf gebaut werden, und zwar unabhängig davon, ob die entsprechende Bauzone allenfalls überdimensioniert ist.⁸⁸⁸ Was im Verfahren der Nutzungsplanung versäumt wird, kann somit in aller Regel im Baubewilligungsverfahren nicht mehr nachgeholt werden. Denn nur ausnahmsweise kann im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens die Zulässigkeit des Nutzungsplans vorfrageweise überprüft werden.⁸⁸⁹

a) Richtplan als Planungsinstrument

Die meisten Kantone sahen bisher davon ab, in ihren kantonalen Planungs- und Baugesetzen Vorschriften zur Dimensionierung der Bauzonen zu verankern.⁸⁹⁰ Damit verbleibt die Aufgabe, die korrekte Dimensionierung der Bauzonen auf kommunaler Ebene sicherzustellen, dem Richtplan als wichtigstem Planungsinstrument.⁸⁹¹ Die Implementierung der Anforderungen gemäss Art. 15 RPG in den kantonalen Richtplan erfolgt über die Bestimmung von Art. 8a Abs. 1 lit. d RPG. Demnach hat der Richtplan im Bereich Siedlung festzustellen, wie sichergestellt wird, dass die Bauzonen den Anforderungen von Art. 15 RPG entsprechen. Der Richtplan hat gemäss der Ergänzung des Leitfadens Richtplanung festzulegen, «wie die Lage von überbauten Bauzonen verbessert werden kann, an welchen Lagen unter welchen Voraussetzungen und in welchem Ausmass Einzonungen möglich sein sollen, in welchem Ausmass allenfalls Rückzonungen nötig sind, an welchen Lagen sie zu prüfen sind und wie dazu vorgegangen werden soll»⁸⁹². Hinsichtlich der Vorgaben zum Richtplan im Bereich Siedlung wird auf die Ausführungen in § 7⁸⁹³ verwiesen.

886 Um einer Nicht- oder Unternutzung entgegenzuwirken, bedarf es zusätzlicher Instrumente oder Massnahmen. HÄNNI, BPUR, S. 157. Vgl. zu dieser Problematik § 12 zu Baudichtevorschriften (Rn. 748 ff., insb. Rn. 753 f.) und § 13 zur Baupflicht (Rn. 843 ff.).

887 Vgl. auf kantonaler Ebene bspw. Art. 2 Abs. 1 BauG/BE und § 195 Abs. 1 Satz 2 PBG.

888 WASER, Diss., Rn. 67.

889 Vgl. Rn. 329, Rn. 350 ff.; TANQUEREL, in: PraKomm RPG I, Art. 21 Rn. 29 ff.

890 Vgl. jedoch WASER, Diss., Rn. 306 mit Hinweis auf § 26 Abs. 2 PBG/SO.

891 Vgl. BERTSCHI, Diss., Rn. 365; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 35; WASER, Diss., Rn. 306.

892 E-LRP, S. 24.

893 Vgl. insb. Rn. 101 ff.

b) Wahl der Berechnungsmethode?

240 Zur Kalkulation des Baulandbedarfs bedienten sich die Planungsträger in der Vergangenheit unter aArt. 15 lit. b RPG unterschiedlicher Berechnungsmethoden. Um die Grösse der Bauzonen zu kalkulieren, kam in der Praxis in diversen Kantonen und Gemeinden die sog. Trendmethode zur Anwendung.⁸⁹⁴ Bei dieser Methode wurde der Flächenverbrauch der letzten 10 bis 15 Jahren mit den vorhandenen Bauzonenreserven verglichen und anhand dieser Ergebnisse aus der Vergangenheit, unter der Annahme einer ähnlichen Entwicklung, der Baulandbedarf für die nächsten 15 Jahren eruiert.⁸⁹⁵ Zusätzlich flossen entwicklungsfördernde oder entwicklungshemmende Faktoren in die Kalkulation mit ein.⁸⁹⁶ Ebenfalls war es gestattet, anhand der konkreten Verhältnisse von den Ergebnissen der Trendmethode abzuweichen.⁸⁹⁷ Eine private Nachfrage rechtfertigte allerdings auch unter dem alten Recht keine Bauzonenerweiterung.⁸⁹⁸ So konnte beispielsweise ein Nachfrageüberhang, wie er namentlich in grossen Agglomerationen vorkommt, für sich allein keine Neueinzonungen rechtfertigen.⁸⁹⁹ Die Dimension der Bauzone durfte sich zwar nach der privaten Nachfrage rechtfertigen, allerdings war die Bauzone mit Rücksicht auf den Gesamtzusammenhang zu begrenzen.⁹⁰⁰

241 Während das Bundesgericht die Trendmethode unter der Vorgängerregelung noch als «sachlich vertretbar und zulässig»⁹⁰¹ erachtete, ist diese Art der Berechnung unter dem neuen Recht nicht mehr zulässig, da sie als Grundlage weiterhin von einem konsequenten Weiteranwachsen der Bauzonenfläche ausgeht. Durch einen solchen «Erweiterungsautomatismus»

894 WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 15 Rn. 33.

895 BGE 116 Ia 339 E. 3b.aa; BGE 136 II 204 E. 6.2; BGer 1C_15/2013 vom 9. August 2013 E. 2.1. Bereits damals hielt das Bundesgericht fest, dass der bisherige Flächenverbrauch nicht einfach fortgeschrieben werden darf, sondern anhand der planerischen Zielvorstellungen kritisch hinterfragt werden muss (BGE 136 II 204 E. 6.2.1). Siehe ausserdem WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 15 Rn. 33; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 50; FLÜCKIGER/GRODECKI, in: Komm. RPG, Art. 15 Rn. 103; JOST, Diss., S. 121 ff., 149; BERTSCHI, Diss., Rn. 157 ff.

896 BGE 116 Ia 339 E. 3b.aa; BGer 1C_15/2013 vom 9. August 2013 E. 2.1; WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 15 Rn. 33; JOST, Diss., S. 126 ff., 149; BERTSCHI, Diss., Rn. 160.

897 BGE 116 Ia 339 E. 3b.aa; BGer 1C_119/2007 vom 13. November 2008 E. 3.2.2; BGer 1P.578/2005 vom 17. Februar 2006 E. 3.4; WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 15 Rn. 33; FLÜCKIGER/GRODECKI, in: Komm. RPG, Art. 15 Rn. 104.

898 Vgl. JOST, Diss., S. 144.

899 Vgl. JOST, Diss., S. 144.

900 BGE 116 Ia 339 E. 3b.aa; JOST, Diss., S. 126 f.

901 BGE 136 II 204 E. 6.2.

dehnen sich die Siedlungsflächen immer weiter aus, der zunehmende Flächenverschleiss der Vergangenheit wird nicht korrigiert und auch die Verdichtungsmöglichkeiten werden nur unzureichend berücksichtigt.⁹⁰² Die Trendmethode widerspricht damit den Motiven, die zur RPG-Revision 2012 geführt haben, namentlich der Siedlungsentwicklung nach innen.⁹⁰³

Eine weitreichendere Reform als die heutige Regelung mit den technischen Richtlinien zur Berechnung der gesamtkantonalen Grössen der Wohn-, Misch- und Zentrumszonen plante der Bundesrat mit seinem Entwurf zu einem neuen Bundesgesetz über die Raumentwicklung (E-REG)⁹⁰⁴: Art. 40 Abs. 3 E-REG sah vor, dem Bundesrat allein⁹⁰⁵ die Möglichkeit einzuräumen, einheitliche Ausführungsbestimmungen zur Berechnung des Baulandbedarfs zu erlassen. Mit der Übertragung der alleinigen Kompetenzen an den Bundesrat ging dieser Vorschlag – wenn auch nicht inhaltlich, dann jedoch wenigstens formell – weiter, als dies heute mit den TRB der Fall ist. Der Bundesrat begründete diesen Vorschlag damit, dass die damalige Methodenvielfalt dazu führte, dass sich die Bauzonendimensionierung von Kanton zu Kanton unterschied. Damit beabsichtigte der Bundesrat bereits damals – allerdings noch nicht als gemeinsame Aufgabe mit den Kantonen – eine Vereinheitlichung der vielfältigen kantonalen Berechnungsmethoden, um eine sachgerechte Bauzonendimensionierung kantonsübergreifend sicherzustellen.⁹⁰⁶ Bekanntermassen blieb es beim REG bei einem Entwurf⁹⁰⁷, mit der Folge, dass die Gemeinden und Kantone bei der Wahl der Methode zur Berechnung des innerkantonalen Bauzonenbedarfs noch heute weitestgehend frei sind.⁹⁰⁸ Immerhin setzt der kantonale Richtplan im Bereich Siedlung zunehmend engere Leitplanken für die kommunale Nutzungsplanung und übernimmt damit eine Steuerungsfunktion.⁹⁰⁹

902 AEMISEGGER/KISLING, in: *PraKomm RPG I*, Art. 15 Rn. 51; WALDMANN/HÄNNI, *HK RPG*, Art. 15 Rn. 28; JOST, *Diss.*, S. 112 f., 122. Siehe dazu schon ARE, *Erläuternder Bericht REG*, S. 57. Kritisch zur Trendmethode bereits BERTSCHI, *Diss.*, Rn. 234 f.

903 Vgl. AEMISEGGER/KISLING, in: *PraKomm RPG I*, Art. 15 Rn. 51.

904 ARE, *Erläuternder Bericht REG*.

905 Allein dem Bundesrat und nicht wie unter dem revidierten RPG als Gemeinschaftsaufgabe von Bund und Kantonen, die den Bund zu Kompromissen bei der Ausgestaltung der TRB zwang. Vgl. AEMISEGGER/KISLING, in: *PraKomm RPG I*, Art. 15 Rn. 121.

906 ARE, *Erläuternder Bericht REG*, S. 58; Botsch. *RPG 2012*, S. 1074 f.; AEMISEGGER/KISLING, in: *PraKomm RPG I*, Art. 15 Rn. 52.

907 Vgl. MARTI, *Schweizer Raumplanungsrecht*, S. 958. Siehe Fn. 7.

908 AEMISEGGER/KISLING, in: *PraKomm RPG I*, Art. 15 Rn. 51, 53.

909 Vgl. für Rückzonungen AEMISEGGER/KISLING, in: *PraKomm RPG I*, Art. 15 Rn. 60.

c) SIA-Norm 422

- 243 Hinsichtlich einer einheitlichen Bauzonendimensionierung wurde vom Bundesrat die SIA-Norm 422 zur Bauzonenkapaazität als Basis dargestellt, «auf der weiter aufgebaut werden kann»⁹¹⁰. Deren Anhang F behandelt die Dimensionierung der Bauzonen, worunter die Norm «die Festlegung der massgebenden Zahl der Nutzer bzw. Nutzungen, welche der Planung zu Grunde gelegt wird»,⁹¹¹ versteht. Die Norm beschränkt sich allerdings auf die messbaren Beurteilungskriterien und behandelt deshalb nur einen Teilbereich, der bei der Nutzungsplanung zu berücksichtigen ist.⁹¹² Dennoch eignet sich die SIA-Norm 422 als wichtige Grundlage für die Berechnung der Bauzonendimensionierung.⁹¹³

d) Frist zur Anpassung der Nutzungspläne

- 244 Das Bundesrecht äussert sich nicht zur Anpassungsfrist für die Nutzungsplanung.⁹¹⁴ Es obliegt hier folglich den Kantonen, den Gemeinden Fristen für die Umsetzung der überarbeiteten Richtplanvorgaben in ihrer Nutzungsplanung zu setzen.⁹¹⁵ Zumindest indirekt gibt das Bundesrecht jedoch den mit der Nutzungsplanung betrauten Behörden eine Frist zur Umsetzung der neuen Richtplanvorgaben vor. Gemäss Art. 5a Abs. 3 lit. d RPV können nämlich die Kantone 5 Jahre nach Festlegung der planungsrechtlichen Massnahmen zum Mittel der Ersatzvornahme greifen, sofern die zuständige Gemeinde bis dahin keinen Beschluss zur Umsetzung gefasst hat. Der Kanton hat in seinem Richtplan eine dafür zuständige Behörde zur Ersatzvornahme zu verpflichten.⁹¹⁶ Sofern die Gemeinden sich also nicht dem Risiko einer kantonalen Ersatzvornahme aussetzen wollen, sind sie gut beraten, die Vorgaben des Richtplans im Bereich Siedlung innert 5 Jahren nach dessen Erlass umzusetzen.⁹¹⁷
- 245 Die meisten Kantone konnten die Frist vom 30. April 2019 zur Anpassung ihrer Richtpläne einhalten.⁹¹⁸ Die Gemeinden haben deshalb bis ins Jahr 2024 Zeit, ihre Nutzungsplanung an die neuen richtplanerischen Anforderungen anzupassen. Angesichts des erheblichen Planungsaufwandes und der teilweise

910 Botsch. RPG 2012, S. 1075.

911 SIA-Norm 422:2009, Art. 0.1.2.

912 SIA-Norm 422:2009, Art. 0.2.2; FLÜCKIGER/GRODECKI, in: Komm. RPG, Art. 15 Rn. 101.

913 Vgl. FLÜCKIGER/GRODECKI, in: Komm. RPG, Art. 15 Rn. 102.

914 THURNHERR, Redimensionierung, S. 236.

915 THURNHERR, Redimensionierung, S. 236; WASER, L'obligation de réduire la zone à bâtir, S. 57.

916 EB-RPV, S. 9.

917 WASER, L'obligation de réduire la zone à bâtir, S. 57; WASER, Diss., Rn. 486 ff.

918 Vgl. Art. 38a Abs. 1 RPG.

unpopulären Folgen wie Auszonungen ist vielerorts mit Opposition zu rechnen. Es würde nicht erstaunen, wenn viele Gemeinden säumig würden.

C. Zwischenfazit Dimensionierung

Ohne die korrekte Dimensionierung der Bauzonen kann die Raumplanung 246 ihre Ziele wie namentlich die Trennung von Bau und Nichtbaugebiet, die haushälterische Nutzung des Bodens und die geordnete Besiedlung des Landes nicht sicherstellen (vgl. Art. 75 Abs. 1 BV). Eine ungeordnete bauliche Entwicklung und eine Zersiedlung der Landschaft sind die Folge von nicht korrekt dimensionierten, d.h. zu grossen Bauzonen. Dies zeigt die wesentliche Bedeutung auf, welcher der Abstimmung der Bauzonengrösse auf den vorhandenen Bedarf zukommt.

Auch heute, mehr als 40 Jahre nach Erlass des ersten eidgenössischen 247 Raumplanungsgesetzes sind die Bauzonen vielerorts noch überdimensioniert, womit ein gesetzeswidriger Zustand herrscht. Umso bedauerlicher ist es, dass mit der RPG-Revision 2012 kein gemeinsamer Nenner gefunden werden konnte für eine flächendeckende, schweizweit einheitliche Methode zur Berechnung der Bauzonengrösse auf Nutzungsplanebene. Schweizweit einheitliche Massstäbe würden unabhängig von der kantonalen Zugehörigkeit für alle Gemeinden gleich lange Spiesse schaffen und überdimensionierte Bauzonen liessen sich konsequenter bekämpfen. Zweifelsohne würde damit auch ein Autonomieverlust der Kantone und Gemeinden einhergehen. Die Vergangenheit zeigt jedoch, dass mit der bisherigen Kompetenzordnung und den bestehenden rechtlichen Grundlagen der Problematik der überdimensionierten und damit rechtswidrigen Bauzonen nur unzureichend entgegengewirkt werden konnte.

Diese etwas pessimistisch anmutende Einschätzung darf jedoch nicht 248 darüber hinwegtäuschen, dass mit den technischen Richtlinien Bauzonen als grösstem gemeinsamem Nenner zwischen dem Bund und den Kantonen erstmals ein einheitliches Instrument zur Dimensionierung der Bauzonen auf gesamtkantonalen Ebene geschaffen wurde. Die TRB zeigen ihre Wirkung insbesondere im Verhältnis zwischen dem Bund und den Kantonen bei der Genehmigung der Richtplanung. Auch aus der gesamtkantonalen Betrachtungsweise lassen sich gewisse Vorgaben für die kommunale Nutzungsplanung ableiten. Dies gilt zumindest für die Wohn-, Misch- und Zentrumszonen, die immerhin 70 Prozent aller Bauzonenflächen und 79 Prozent aller Einwohnerinnen und Einwohner sowie Beschäftigten erfassen.⁹¹⁹

919 TRB, S. 4.

249 Zur Bauzonenauslastung gemäss den technischen Richtlinien Bauzonen treten ausserdem die richtplanerischen Vorgaben hinzu: Mit der RPG-Revision 2012 hat der Richtplan als Planungsinstrument wesentlich an Bedeutung gewonnen. Das Gesetz und die dazugehörige Verordnung adressieren an die Kantone diverse Aufträge, die sich auf die Dimensionierung der Bauzonen auswirken und welche die Kantone im Rahmen des Richtplans im Bereich Siedlung umzusetzen haben. So hat der Kanton in seinem Richtplan unter anderem Annahmen zur Entwicklung der Wohnbevölkerung und der Beschäftigten zu treffen (vgl. Art. 5a Abs. 1 RPV), womit die Grundlagen für die Bedarfsberechnung an Bauzonen geschaffen werden. Zudem hat er die gebotenen Aufträge zu erteilen, damit die Grösse und Lage der Bauzonen periodisch überprüft und die allenfalls notwendigen Massnahmen getroffen werden (vgl. Art. 5a Abs. 3 lit. a RPV). Es ist folglich Aufgabe der Kantone, die Bauzonen in ihrem Gebiet einer stetigen Analyse zu unterstellen. Durch die Genehmigung der kantonalen Richtpläne (vgl. Art. 11 RPG) hat der Bund bzw. das ARE hier die Zügel in der Hand, um für die Umsetzung dieser rechtlichen Vorgaben zu sorgen.

250 Mit der jetzigen Situation akzentuiert sich die Verantwortung bei den Kantonen. Sie haben es in den Händen, mit griffigen richtplanerischen Vorgaben auf die Grösse der Bauzonen auf Gemeindeebene einzuwirken. Das gleiche gilt auch für die Genehmigung der kommunalen Nutzungspläne gemäss Art. 26 RPG. Nehmen die Kantone hier ihre Verantwortung konsequent wahr, tragen sie wesentlich zur Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben zur Dimensionierung der Bauzonen bei. Welche Wege hier die Kantone konkret einschlagen, um diese bundesrechtlichen Anforderungen an den Richtplan im Bereich Siedlung umzusetzen, wird im nachfolgenden Kapitel (§ 9) zur Reduktion überdimensionierter Bauzonen beleuchtet. Die korrekte Berechnung der Bauzonengrösse bildet hier den Ausgangspunkt für die Frage, ob und gegebenenfalls in welchem Ausmass zu Rückzonungen geschritten werden muss.

251 Nicht zuletzt ist auch bei der Dimensionierung der Nutzungsplanung auf die prägende Rolle des Bundesgerichts hinzuweisen. Mit einer Reihe von Entscheiden hat es mit Nachdruck dafür gesorgt, dass die Anforderungen zu den Bauzonen gemäss Art. 15 RPG auf Ebene der Nutzungsplanung berücksichtigt werden.⁹²⁰ Mit seiner Rechtsprechung hat das Bundesgericht in wesentlichem Mass die Stossrichtung für die RPG-Revision 2012 vorgegeben. Es ist nicht auszudenken, wie sich die Situation in den verschiedenen Kantonen heute präsentieren würde ohne die höchstrichterlichen Leitplanken, die das Bundesgericht im Bereich der Bauzonen und ihrer Dimensionierung gesetzt hat – und hoffentlich weiter setzen wird.

920 Zur Rolle des BGer vgl. ebenfalls THURNHERR, Urteilsbesprechung Dallenwil, S. 672.

§9 Reduktion überdimensionierter Bauzonen

A. Ausgangslage

Die gesetzliche Pflicht zur Reduktion von überdimensionierten Bauzonen ist 252 keine mit der RPG-Revision 2012 eingeführte Neuerung. Wie im Vorkapitel dargestellt, existiert sie bereits seit Inkrafttreten des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes im Jahr 1980.⁹²¹ Unbestrittenermassen besteht jedoch ein beträchtliches Vollzugsdefizit. Die mit der RPG-Revision 2012 geschaffenen Massnahmen sollen nun endlich bewirken, «dass bestehende, raumplanerisch aber ungeeignet gelegene Bauzonen (Bauzonen «im Grünen») vermehrt zurückgezont werden»⁹²². Um die überdimensionierten Bauzonen den Vorgaben des Raumplanungsgesetzes anzupassen, führt der Weg nicht an Rückzonungen vorbei.⁹²³ Sie sind das effektivste Mittel, um die Zersiedlung zu stoppen und gleichzeitig das Kulturland zu erhalten. Im gleichen Zug werden damit auch Ausgaben für die Erschliessung und die übrige Infrastruktur vermieden.⁹²⁴ In der Praxis zeigt sich, dass die Gemeinden sehr zurückhaltend sind bei Rückzonungen. Dies liegt insbesondere am Umstand, dass sie sich vor Entschädigungsforderungen der Grundeigentümerinnen und -eigentümer fürchten.⁹²⁵ Wie anschliessend aufgezeigt, lösen jedoch längst nicht alle Rückzonungen Entschädigungsansprüche aus.

Ausgangspunkt für Rückzonungen bildet die Dimensionierung der Bau- 253 zonen, die im vorherigen Kapitel (§ 8) besprochen wurde. Vorgängig ist der Frage nachzugehen, wann überdimensionierte Bauzonen vorliegen und wann entsprechend Rückzonungen ins Auge zu fassen sind.⁹²⁶ Wo und in welchem Ausmass zu Rückzonungen zu schreiten ist, beurteilt sich stets anhand einer umfassenden Interessenabwägung.⁹²⁷ Im Planungsprozess von grosser Bedeutung sind einerseits der zu reduzierende Zonentyp⁹²⁸ und die Neuordnung der zurückzuzonenden Fläche⁹²⁹. Damit eine Rückzonung umgesetzt werden kann, ist eine Änderung des Nutzungsplans notwendig. Das Verfahren

921 Siehe, Rn. 186 ff. BÜHLMANN, überdimensionierte Bauzonen, S. 6; HÄNNI, BPUR, S. 77.

922 Botsch. RPG 2012, S. 1057.

923 BÜHLMANN/KISSLING, Entschädigungspflicht, S. 5.

924 Zu den (negativen) Folgen der Zersiedlung siehe Rn. 168 ff., insb. Rn. 169 f. BÜHLMANN/KISSLING, Entschädigungspflicht, S. 5.

925 Vgl. BÜHLMANN/KISSLING, Entschädigungspflicht, S. 5.

926 Rn. 255 ff.

927 Rn. 264 ff.

928 Rn. 260 ff.

929 Rn. 294 ff.

zur Anpassung der Nutzungsplanung wird nachfolgend mit Fokus auf Rückzonungen beleuchtet.⁹³⁰ Zu Rückzonungen ist nicht nur bei überdimensionierten Bauzonen zu schreiten, sondern auch dann, wenn sich Bauzonen am falschen Ort befinden. Darauf wird in den Ausführungen zur Verlegung von Bauzonen⁹³¹ eingegangen. Ist ein Bauzonentyp überdimensioniert und besteht gleichzeitig Bedarf an einem anderen Typ von Bauzone, kann dieser Problematik sodann mit einer Umzonung⁹³² begegnet werden. Wie sich zeigen wird, sind Rückzonungen nicht immer leicht umzusetzen. Verschiedentlich wird deshalb versucht, den Rückzonungsauftrag zu verwässern bzw. zu umgehen.⁹³³

- 254 Die Zuweisung von Bauland in eine Nichtbauzone kann sodann einen massiven Wertverlust des Grundstücks zur Folge haben. Es drängen sich deshalb Ausführungen zu allfälligen Entschädigungsforderungen der Grundeigentümerschaft aus materieller Enteignung auf.⁹³⁴ Nachdem die Vorgehensweise und Lösungsansätze der vier ausgewählten Kantone zur Reduktion von überdimensionierten Bauzonen⁹³⁵ dargestellt werden, schliesst das Kapitel mit einem Zwischenfazit⁹³⁶.

B. Überdimensionierte Bauzonen

- 255 Art. 15 Abs. 2 RPG hält unmissverständlich fest, dass überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren sind. Bauzonen gelten dann als überdimensioniert, wenn sie den Kriterien von Art. 15 RPG sowie den in Art. 1 und Art. 3 RPG statuierten Zielen und Planungsgrundsätzen des RPG widersprechen.⁹³⁷ Vereinfacht ausgedrückt lassen sich überdimensionierte Bauzonen identifizieren, indem der voraussichtliche Bedarf an Bauland für die nächsten 15 Jahre mit den vorhandenen Bauzonenreserven verglichen wird.⁹³⁸ Je nach Zonenart gibt es unter

930 Rn. 304 ff.

931 Rn. 358 ff.

932 Rn. 361 f.

933 Rn. 363 ff.

934 Rn. 379 ff.

935 Rn. 435 ff.

936 Rn. 488 ff.

937 BÜHLMANN, überdimensionierte Bauzonen, S. 8; WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 15 Rn. 38.

938 Vgl. THURNHERR, Redimensionierung, S. 224; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPGI, Art. 15 Rn. 58; HUSER, Verkleinerung der Bauzonen, S. 106. Ähnlich auch WASER (Diss., Rn. 9 f.), die sich dafür ausspricht, dass eine Bauzone überdimensioniert ist, wenn sie flächenmässig über das notwendige Mass hinausgeht, was insbesondere der Fall ist, wenn eine Bauzone nicht den Anforderungen von Art. 15 Abs. 1 RPG entspricht.

Umständen zusätzliche Vorgaben, wann Bauzonen überdimensioniert sind und in welchen Fällen tatsächlich zu Rückzonungen zu schreiten ist. Auf gesamtkantonomaler Ebene wird das Vorhandensein überdimensionierter Bauzonen anhand der technischen Richtlinien Bauzonen (TRB) in Verbindung mit den gesetzlichen Vorgaben in der RPV definiert.⁹³⁹ Auf kommunaler Ebene, wo die Nutzungsplanung parzellenscharf zwischen Bau- und Nichtbaugelbiet unterscheidet, fehlen solche einheitlichen und bundesweit geltenden Richtlinien.⁹⁴⁰ Die Kantone verfügen entsprechend bei der Auswahl der innerkantonalen Berechnungsmethode über eine gewisse Wahlfreiheit.⁹⁴¹

Die häufigsten Anwendungsfälle für Rückzonungen sind zu grosse, d.h. 256 überdimensionierte Bauzonen.⁹⁴² Für die Bauzonentypen der Wohn-, Misch- und Zentrumszonen erfolgt die Berechnung auf kantonaler Ebene gemäss den TRB. Die kantonale Auslastung der Bauzonen als Ergebnis dieser Berechnung nimmt eine Gesamtschau über das gesamte Kantonsgebiet vor. Aussagen über die (korrekte) Dimensionierung der Bauzonen in einer einzelnen Gemeinde lassen sich daraus nicht ableiten. Damit ist jedoch nicht gesagt, dass nur die Wohn-, Misch- und Zentrumszonen auf ihre Dimensionierung zu prüfen und allenfalls zu reduzieren sind. Denn nicht nur Kantone mit einem gesamtkantonalen Auslastungsgrad der Bauzonen von unter 100 Prozent haben ihre Wohn-, Misch- und Zentrumszonen einer Überprüfung zu unterziehen, sondern jede Gemeinde hat alle Arten von Bauzonen im Rahmen der Überarbeitung der Nutzungsplanung auf ihre Grösse und damit die Vereinbarkeit mit Art. 15 RPG zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen.⁹⁴³ Die Gemeinden können sich dabei an der Berechnungsmethode der TRB orientieren.⁹⁴⁴ Die Vorgehensweise auf gesamtkantonomaler Ebene lässt sich methodisch auch auf die kommunale Ebene übertragen. Häufig beinhalten die kantonalen Richtlinien zusätzliche Vorgaben für die Frage der Überdimensionierung.⁹⁴⁵ Die

Wobei es auch andere Arten von überdimensionierten Bauzonen gibt, wie beispielsweise dann, wenn die Bauzonen auf Kosten der Fruchtfolgeflächen ausgedehnt wurden und diese nicht mehr die erforderliche Mindestfläche aufweisen.

939 Vgl. oben Rn. 209 ff. E-LRP, S. 23 f.

940 Zur Vorgehensweise auf innerkantonomaler Ebene siehe Rn. 232 ff.

941 Vgl. Rn. 233 f.

942 Vgl. Art. 15 Abs. 2 RPG.

943 Dies zeigt sich anschaulich am Kt. Luzern, der insgesamt über korrekt dimensionierte Bauzonen verfügt und dennoch eine Rückzonungsstrategie erarbeitet hat. Gestützt darauf wurden 21 Gemeinden bestimmt, die auf ihrem Gebiet Rückzonungen in die Wege zu leiten haben. Siehe Rn. 468 ff., insb. Rn. 471. EB-RPV, S. 8; ähnlich auch WASER, Diss., Rn. 364 f.; INGOLD-BERGER, Diss., Rn. 190.

944 AEMISEGGER/KISLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 60.

945 AEMISEGGER/KISLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 60.

Gemeinden haben diese Vorgaben des kantonalen Richtplans sowie – sofern vorhanden – der regionalen Planungsträger zu berücksichtigen.⁹⁴⁶

257 Damit verlangt Art. 15 RPG einerseits nicht nur eine gesamtkantonale, sondern auch eine *kommunale Überprüfung der Bauzonengrösse*. Andererseits darf sich diese Prüfung nicht nur auf Wohn-, Misch- und Zentrumszonen beschränken, sondern sie muss sich auf *alle Arten von Bauzonen erstrecken*. Die Gemeinden sind unmittelbar aus Art. 15 RPG zur Überprüfung verpflichtet. Zudem hat auch der kantonale Richtplan zusätzliche Vorgaben enthalten.⁹⁴⁷ Werden unter Berücksichtigung der Nutzungsreserven Teile der Bauzone innert der nächsten 15 Jahre voraussichtlich nicht benötigt, erschlossen und überbaut, unterstehen diese Bauzonen der Pflicht zur Rückzonung.⁹⁴⁸ Dies bedeutet gleichzeitig, dass sich die Gemeinden unter Umständen nicht allein an die im kantonalen Richtplan verankerten Vorgaben halten müssen, sondern darüber hinaus weitergehende Rückzonungen vorzunehmen haben, zumal es sich bei den Anweisungen im Richtplan stets bloss um Minimalvorgaben handelt.⁹⁴⁹

258 Unabhängig von der kantonalen Auslastung gelangt Art. 15 RPG auch immer dann zur Anwendung, wenn sich Bauzonen an einem *falschen Ort* befinden. Dies ergibt sich unmittelbar aus der Anforderung, wonach Bauzonen dem Bedarf entsprechen müssen, ist hier jedoch gesondert zu erwähnen, da die Gemeinde für diesen Fall trotz korrekter Dimensionierung der Bauzonen über die gesamte Gemeindefläche betrachtet Rückzonung vornehmen muss.⁹⁵⁰ Die Gemeinden haben somit bei der Überarbeitung ihrer Nutzungsplanung nicht nur die Grösse, sondern auch die Lage und den Bedarf an Bauzonen zu berücksichtigen. Ist grundsätzlich ein unbefriedigter Bedarf an Bauland am richtigen Ort ausgewiesen, ist nicht eine Rückzonung im Sinne einer Reduktion, sondern eine *Verlegung* der Bauzone ins Auge zu fassen.⁹⁵¹

259 Die Grösse der Bauzonen ist gesondert nach Bauzonentyp zu bestimmen. Verfügt nun eine Gemeinde insgesamt über zu grosse Bauzonen, kann dies

946 WASER, Diss., Rn. 404.

947 Zu den richtplanerischen Vorgaben vgl. oben Rn. 101. Interessant in diesem Zusammenhang: im Erläuterungsbericht zum Richtplan des Kt. Zürich ist explizit festgehalten, dass im kantonalen Genehmigungsverfahren bei Nutzungsplanänderungen Art. 15 RPG direkt zur Anwendung kommt (ARE/ZH, Erläuterungsbericht Richtplan 2014, S. 24).

948 WASER, Diss., Fn. 1128.

949 WASER, Diss., Rn. 404 mit Hinweis auf Botsch. RPG 2012, S. 1061.

950 Immerhin besteht für den Fall, dass die Bauzonen einer Gemeinde auch unter Berücksichtigung der am falschen Ort gelegenen Bauzonen nicht überdimensioniert sind, die Möglichkeit, an Lagen, wo Bedarf besteht, Grundstücke der Bauzone zuzuführen (sog. Kompensation). INGOLD-BERGER, Diss., Rn. 190.

951 Siehe unten Rn. 358 ff. E-LRP, S. 25.

zweierlei bedeuten: Zunächst kann ein Typ von Bauzonen überdimensioniert sein und die übrigen Bauzonen einer Gemeinde entsprechen mindestens dem Bedarf oder sind ebenfalls zu gross. Eine Kompensation innerhalb der Gemeinde ist folglich nicht möglich. Hier liegt eine Verletzung des Trennungsgrundsatzes vor und die Grösse der Bauzonen ist zu reduzieren.⁹⁵² Weist eine Gemeinde jedoch nur bei gewissen Zonentypen eine Überdimensionierung aus, währenddem es an anderen Bauzonentypen mangelt, entspricht der Bestand an Bauzonen nicht den Nutzungsbedürfnissen der Gemeinde. Über die gesamte Gemeinde betrachtet sind die Bauzonen in diesem Fall nicht überdimensioniert und die Anforderungen des Trennungsgrundsatzes sind eingehalten.⁹⁵³ Folglich sind in aller Regel auch keine Rückzonungen ins Auge zu fassen, sondern es kann mit *Umzonungen* ein rechtmässiger Zustand erreicht werden.⁹⁵⁴ Indem die zulässige Nutzungsmöglichkeiten innerhalb der bestehenden Bauzonen dem Bedarf in dieser Gemeinde angepasst werden, entsteht ein ausgeglichenes Verhältnis an Bauzonen.

C. Der zu reduzierende Zonentyp

I. Herleitung aus der Bauzonendimensionierung

Steht fest, dass eine Gemeinde zu grosse Bauzonen ausgeschieden hat, stellt sich die Frage nach dem zu reduzierenden Zonentyp. Hat die Auszonung nicht aufgrund der Kompensation einer Neueinzonung zu erfolgen, ergibt sich der zu reduzierende Zonentyp gestützt auf die Berechnung der Bauzonendimensionierung.⁹⁵⁵ Für die Rückzonung kommen Grundstücke jenes Bauzonentyps in Frage, bei dem eine Überdimensionierung festgestellt wurde. Übersteigt die Bauzonenfläche eines Bauzonentyps den Bedarf an Bauland für die nächsten 15 Jahre, sind – gewisse Ausnahmen vorbehalten – Parzellen dieses Bauzonentyps zurückzuzonen. Die Grössenberechnung hat für jeden Bauzonentyp separat zu erfolgen. Auf den ersten Blick verkompliziert sich dadurch der Planungsprozess. Allerdings hat eine differenzierte Berechnung gleichzeitig zur Folge, dass der zu reduzierende Zonentyp genauer bestimmt werden kann. Die Planungsbehörden erhalten dadurch konkretere Vorgaben für die Umsetzung des Rückzonungsauftrags.⁹⁵⁶ Zudem kann so vermieden werden, dass nur solche Bauzonen reduziert werden, die sich sowieso kaum

952 WASER, Diss., Rn. 63.

953 WASER, Diss., Rn. 62.

954 Vgl. Rn. 361 f.

955 WASER, Diss., Rn. 452.

956 WASER, Diss., Rn. 455.

für eine Überbauung eignen. Zu erwarten ist, dass mit diesem Vorgehen auch eine Reduktion derjenigen Flächen erfolgt, die tatsächlich überbaut würden. Zwar geht auch mit der Auszonung von für die Überbauung ungeeigneten Flächen eine Reduktion der Bauzone einher. Allerdings ist zumindest fraglich, ob dadurch auch die Zersiedlung der Landschaft und der fortschreitende Flächenverbrauch gebremst werden, was Art. 15 Abs. 2 RPG beabsichtigt.⁹⁵⁷ Denn bei Flächen, die für eine Überbauung ungeeignet sind, ist ohnehin nicht zu erwarten, dass sie bebaut werden und somit die Zersiedlung vorantreiben und den Flächenverbrauch erhöhen.

II. Bei kompensierenden Einzonungen

- 261 Ist im kantonalen Richtplan festgehalten, dass die Schaffung einer neuen Wohn-, Misch- oder Zentrumszone zu kompensieren ist, hat die auszuzonende Fläche derselben Zonen anzugehören.⁹⁵⁸ Würde die Einzonung einer Wohn-, Misch- und Zentrumszone mit einer anderen Art von Bauzone kompensiert, hätte dies zur Folge, dass die Bauzonenauslastung gemäss TRB weiter sinkt. Der Grund dafür liegt darin, dass sich die Bauzonenauslastung nach den TRB nur anhand der Auslastung der Wohn-, Misch- und Zentrumszonen bestimmt. Andere Arten von Bauzonen werden nicht berücksichtigt. Obwohl sich die Gesamtfläche der Bauzonen bei einer flächenmässigen Kompensation durch eine andere Art von Bauzone nicht verändert, steigt die Gesamtfläche der Wohn-, Misch- und Zentrumszonen weiter an. Dies wirkt sich sodann negativ auf den Auslastungsgrad aus. Aus diesem Grund kann in diesem Fall nicht von einer eigentlichen Kompensation die Rede sein.⁹⁵⁹

III. Fehlende Rückzonungsflächen

- 262 Schwierigkeiten bestehen dann, wenn ein Rückzonungsbedarf besteht, aber keine geeigneten Flächen für Rückzonungen vorhanden sind. In die Berechnung der Dimensionierung der Bauzonen fliessen nämlich auch die bestehenden Nutzungsreserven mit ein.⁹⁶⁰ Diese können bei einer lockeren Überbauung mit vielen Baulücken entsprechend hoch sein, ohne dass freie Parzellen zur Rückzonung im gewünschten Mass vorhanden sind.⁹⁶¹ Hier muss man

957 Vgl. WASER, Diss., Rn. 455.

958 Zur Qualität der einzuzonenden Fläche vgl. INGOLD-BERGER, Diss., Rn. 530 ff.

959 WASER, Diss., Rn. 452.

960 Vgl. BGE 116a Ia 328 E. 4b f.; BGE 118 Ia 151 E. 4d; BGE 1C_549/2012 und 1C_555/2012 vom 2. Oktober 2013 E. 5.2; BGE 1P.179/2004 vom 2. September 2004 E. 3.4.

961 Vgl. THURNHERR, Redimensionierung, S. 227.

sich teilweise mit einer aus raumplanerischer Sicht nicht zufriedenstellenden Situation abfinden.⁹⁶² Wollen Grundeigentümer an ihren bisherigen Strukturen den Bestand halten, könnte die Rückzonung immerhin eine Verknappung des Angebots bewirken. Dadurch erhöht sich der Wert der restlichen, noch bestehenden Bauzonen. Dies könnte wiederum gewisse Eigentümer zum Umdenken bewegen und einen Impuls zur Aufgabe der bestehenden Struktur und besseren Ausschöpfung der bisher unternutzten Bauzonenflächen geben. Allerdings ist ein solches Vorgehen mit erheblichen Hürden verbunden, beispielsweise hinsichtlich Auswahl der zurückzuzonenden Grundstücke. Die Gemeinden werden sich deshalb in solchen Situationen mit Rückzonungen zurückhalten und sich tendenziell mit der (zwar) unzufriedenstellenden Situation begnügen.

Selbstverständlich genügt die Bestimmung des Zonentyps und der auszuzonenden Fläche nicht, um die für eine Auszonung geeignetsten Grundstücke auszuwählen.⁹⁶³ Vielmehr bedarf es hierzu einer umfassenden Interessenabwägung, auf die nachfolgend einzugehen ist.

D. Umfassende Interessenabwägung

Nachdem zunächst der Rückzonungsbedarf getrennt nach Bauzonentyp abgeklärt worden ist⁹⁶⁴, sind in einem zweiten Schritt die für die Rückzonung geeigneten Flächen zu bestimmen. Auch wenn Gewissheit über den Umfang und den zu reduzierenden Zonentyp besteht, reicht dies nicht aus, um die zurückzuzonenden Grundstücke zu bezeichnen.⁹⁶⁵ Der Gesetzgebung auf Bundesebene ist keine Liste von Kriterien zu entnehmen, die bei der Bestimmung der auszuzonenden Grundstücke beigezogen werden kann.⁹⁶⁶ Ein Kanton kann zwar in seinem Planungs- und Baugesetz oder in seinem kantonalen Richtplan⁹⁶⁷ Kriterien dafür definieren. Dies hindert die Planungsbehörden jedoch nicht daran, die konkrete Rückzonungsfläche im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung zu bestimmen.⁹⁶⁸ Die genaue Wahl der Rückzonungsparzellen obliegt letztlich in den meisten Fällen den mit der Nutzungsplanung betrauten Behörden, womit diese Aufgabe zumeist den

962 Vgl. BÜHLMANN, Gutachten Rückzonungsstrategie Kt. LU, S. 28.

963 WASER, Diss., Rn. 456.

964 Siehe oben Rn. 260 ff.

965 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 456.

966 BGer 1C_134/2015 vom 10. Februar 2016 E. 3.2; WASER, Diss., Rn. 456.

967 Vgl. bspw. Rückzonungsstrategie des Kt. LU, Rn. 468 ff.

968 WASER, Diss., Rn. 456; KISSLING, Richtplanung, S. 23.

Gemeinden zukommt.⁹⁶⁹ Erst im Rahmen der Nutzungsplanung ergibt sich folglich, ob eine im Richtplan vorgesehene Rückzonung auch in Tat und Wahrheit umgesetzt werden kann.⁹⁷⁰

265 Der kantonale Richtplan enthält zwar Angaben allgemeiner Art dazu, ob eine Reduktion der Bauzonen erforderlich ist und in welchen Regionen und allenfalls Gemeinden Rückzonungen vorzunehmen sind. Für die parzellenscharfe und grundeigentümergebundene Rückzonung zeichnen jedoch in aller Regel die Gemeinden verantwortlich.⁹⁷¹ Je nachdem, welche Methode zur Festlegung des Siedlungsgebiets ein Kanton für seinen Richtplan gewählt hat und welcher Detaillierungsgrad dieser aufweist⁹⁷², verfügen die Gemeinden dabei über mehr bzw. weniger Handlungsspielraum.⁹⁷³ Der Spielraum der Gemeinden ist dort klein, wo der kantonale Richtplan in der Richtplan-karte bereits klare und gemäss Art. 9 Abs. 1 RPG behördenverbindliche Vorgaben macht.⁹⁷⁴ Demgegenüber ist der Spielraum der Gemeinden dort grösser, wo der kantonale Richtplan nicht alle Rückzonungen erfasst, die sich direkt von Gesetzes wegen aufgrund von Art. 15 Abs. 1 und 2 RPG ergeben.⁹⁷⁵ Da die Bauzonen auch auf kommunaler Ebene gesondert nach Bauzonentyp zu dimensionieren sind, erhält die mit der Nutzungsplanung betraute Behörde ausserdem eine weitere Möglichkeit zur Konkretisierung der raumplanungsrechtlichen Vorgaben.

266 Nachfolgend wird auf eine Auswahl⁹⁷⁶ verschiedener öffentlicher Interessen eingegangen, die im Hinblick auf die Bestimmung der zurückzuzonenden Gebiete bei einer umfassenden Interessenabwägung (vgl. Art. 3 RPV) zu berücksichtigen sind.⁹⁷⁷ Je nach Ausgangslage variiert dabei die Gewichtung dieser Interessen.⁹⁷⁸ Die Behörden verfügen bei der Beurteilung der Bauzonen und allfälligen Rückzonungen über ein gewisses Ermessen. Denn einerseits

969 Differenzierter gestaltet sich die Situation im Kt. LU, wo der Kt. im Rahmen der kantonalen Rückzonungsstrategie bereits einzelne Grundstücke definiert, vgl. Rn. 474.

970 BÜHLMANN, überdimensionierte Bauzonen, S. 31 mit Hinweis auf TSCHANNEN, in: Prakomm RPG III, Art. 9 Rn. 31.

971 WASER, Diss., Rn. 451.

972 Vgl. Rn. 88 ff. Ausserdem E-LRP, S. 19 ff.

973 Vgl. WASER, Diss., Rn. 451. Zur Rechtmässigkeit dieses Eingriffs in die Gemeindeautonomie vgl. BÜHLMANN, überdimensionierte Bauzonen, S. 29 ff.

974 Vgl. Variante A gemäss E-LRP, Rn. 89. Oder auch den Kt. LU mit seiner Rückzonungsstrategie (Rn. 468 ff.). WASER, Diss., Rn. 451; KISSLING, Richtplanung, S. 22.

975 WASER, Diss., Rn. 451. Vgl. auch THURNHERR (Redimensionierung, S. 235), die darauf hinweist, dass fehlende Angaben zu Rückzonungen die Gemeinden nicht davor befreien, überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren.

976 Sie erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

977 Vgl. BGer 1C_400/2018 vom 29. Juli 2019 E. 2.1.2.

978 Ausführlich zu den verschiedenen Interessen siehe JOST, Diss., S. 167 ff.

handelt es sich bei der Ermittlung der Bauzonen bekanntermassen um keine exakte Wissenschaft. Gleich wie die Ausscheidung von Bauzonen stellen auch Rückzonungen eine Gestaltungsaufgabe dar.⁹⁷⁹ Andererseits ist dieser Ermessensspielraum auch klare Folge der stufengerechten Planung und der Planungsautonomie der Gemeinden.

Bei der Auswahl der zu reduzierenden Flächen sind zunächst immer jene Flächen aus der Bauzone zu entlassen, die anderen gesetzlichen Zwecken dienen. Dies gilt namentlich für Fruchtfolgeflächen oder Flächen, die dem Schutz der Landschaft dienen können (vgl. Art. 16 Abs. 3 Satz 2 RPG).⁹⁸⁰ Rückzonungen haben sich sodann wie jegliche raumplanerischen Massnahmen stets an den Zielen und Planungsgrundsätzen (Art. 1 und Art. 3 RPG) zu messen (Ziff. I).⁹⁸¹ Zusätzlich zu berücksichtigen sind die gesetzlichen Anforderungen für die Neuausscheidung und Dimensionierung von Bauzonen gemäss Art. 15 Abs. 3 und Abs. 4 RPG (Ziff. II). Rückzonungen haben sodann im Einklang mit der kantonalen Raumentwicklungsstrategie (Ziff. III) zu erfolgen. Sie stellen regelmässig einen Eingriff in die Eigentumsrechte der Grundeigentümerschaft dar, weshalb sie den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu wahren haben (Ziff. IV). Auch daraus können sich Einschränkungen bei der Auswahl von Rückzonungsflächen ergeben. Hingegen besteht nur in Ausnahmefällen gestützt auf den Vertrauensschutz ein Anspruch auf Verbleib eines Grundstücks in der Bauzone (Ziff. V). Abschliessend ist auf jene Faktoren einzugehen, die nur vermeintlich eine Rolle spielen und deshalb bei Rückzonungen grundsätzlich zu vernachlässigen sind (Ziff. VI).

I. Ziele und Planungsgrundsätze des RPG

Die Ziele und Planungsgrundsätze der Raumplanung (Art. 75 BV; Art. 1 und Art. 3 RPG) sowie das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung (Art. 2 und 73 BV) sind von den Behörden bei der Umsetzung von Art. 15 RPG stets zu berücksichtigen.⁹⁸² Art. 15 Abs. 3 RPG erwähnt nunmehr explizit, dass bei der Abstimmung von Lage und Grösse der Bauzonen die Ziele und Grundsätze der Raumplanung zu befolgen sind. Zu denken ist an dieser Stelle an den Trennungsgrundsatz, wonach Baugebiet und Nichtbaugebiet zu trennen sind, und das

979 Vgl. WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 15 Rn. 13, BÜHLMANN, Rückzonungen, S. 3f.

980 HUSER, Verkleinerung der Bauzonen, S 109.

981 Vgl. BGE 136 II 204 E. 7.1; BGer 1C_528/2016 vom 20. Dezember 2017 E. 6.1; BGer 1C_15/2013 vom 9. August 2013 E. 2.1; THURNHERR, Redimensionierung, S. 223, 226.

982 BGer 1C_400/2018 vom 29. Juli 2019 E. 2.1.2; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 7; BERTSCHI, Diss., S. 22 ff.; JOST, Diss., S. 33; vgl. ebenfalls BÜHLMANN, überdimensionierte Bauzonen, S. 14.

Konzentrationsprinzip, gemäss dem das Ausmass der Bauzonen zu beschränken ist und das damit eine örtliche Konzentration der Überbauung fordert.⁹⁸³

269 Bei den Zielen und Planungsgrundsätzen des RPG, die für die Auswahl der zurückzuzonenden Flächen heranzuziehen sind, ist insbesondere das Konzentrationsprinzip zu beachten.⁹⁸⁴ Als zentrales Prinzip der Raumplanung verlangt es, «dass die Siedlungstätigkeit auf räumlich zusammenhängende, vom umliegenden Nichtbaugelände klar abgegrenzte und auf das Notwendige beschränkte Zonen zusammengefasst wird»⁹⁸⁵. Für Rückzonungen bedeutet dies, dass bevorzugt Flächen in Frage kommen, deren Überbauung das Konzentrationsprinzip verletzen würde.⁹⁸⁶ Das Raumplanungsgesetz erwähnt die Zugehörigkeit zum weitgehend überbauten Gebiet zwar nicht mehr explizit als Kriterium für die Neuausscheidung von Bauzonen. Dennoch ist dieses Kriterium nach wie vor von Bedeutung – nicht nur für die Neuausscheidung von Bauzonen, sondern auch für Rückzonungen. Soweit einzelne Grundstücke nicht aus Gründen des Natur- oder Landschaftsschutzes einer Grün- oder Freihaltezone zugewiesen werden, ist weitgehend überbautes Gebiet grundsätzlich der Bauzone zuzuordnen.⁹⁸⁷ Damit sorgt das Konzentrationsprinzip unter anderem dafür, dass die Erschliessungs- und Infrastrukturkosten im verhältnismässigen Rahmen bleiben. Der Begriff des weitgehend überbauten Gebiets ist dabei eng zu verstehen. Nicht jede beliebige Ansammlung von Gebäuden fällt darunter, sondern es muss sich um ein bebautes Gebiet handeln, das die Merkmale einer Siedlung mit einer entsprechenden Infrastruktur aufweist. Kriterien hierfür sind die Kompaktheit der Überbauung, die Erschliessung, die Anbindung an andere Baugebiete sowie die öffentliche Infrastruktur.⁹⁸⁸

270 Um das planungsrechtliche Konzentrationsprinzip zu stärken, sind zunächst die peripher gelegenen Flächen aus der Bauzone auszugliedern, die nicht oder nur ungenügend erschlossen sind.⁹⁸⁹ Auf diese Weise können Zoneninseln vermieden werden. Auch Flächen, die für die Überbauung nicht attraktiv sind und an einem Ort liegen, wo wenig bis kaum Bedarf besteht,

983 Vgl. WASER, Diss., Rn. 458; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 84; MUGGLI, Verdichtet bauen, S. 158; WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 1 Rn. 18f.; BERTSCH, Diss., Rn. 73; GRIFFEL, in: BSK BV, Art. 75 Rn. 21f.

984 Hinsichtlich der Ziele und Grundsätze der Raumplanung im Allgemeinen siehe Rn. 37ff.

985 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 85. Vgl. ebenfalls 1C_442/2019 vom 17. Juni 2020 E. 2.5.

986 Vgl. Art. 1 Abs. 2 lit. b RPG; BGer 1C_400/2018 vom 29. Juli 2019 E. 2.1.2; BÜHLMANN, überdimensionierte Bauzonen, S. 16.

987 BÜHLMANN, überdimensionierte Bauzonen, S. 19.

988 BGE 132 II 218 E. 4.1; BGer 1C_612/2018 vom 16. Oktober 2019 E. 5.1.

989 BGer 1C_518/2019 vom 8. Juli 2020 E. 4.3; BGer 1C_409/2018 vom 23. Juli 2019 E. 3.6; BÜHLMANN, überdimensionierte Bauzonen, S. 19.

und die deshalb auch keine Rolle bei künftigen Einzonungen spielen, sind primär auszuzonen.⁹⁹⁰ Dies ändert nichts daran, dass ausnahmsweise aufgrund einer Gesamtwürdigung der verschiedenen Interessen auch bereits erschlossene und teilweise sogar überbaute Grundstücke für Rückzonungen in Betracht zu ziehen sind.⁹⁹¹ Gleiches gilt auch für Grundstücke, für die ein rechtskräftiger Sondernutzungsplan besteht oder die aus anderen Gründen baureif sind.⁹⁹² Ein solches Vorgehen ist namentlich in Gebieten nötig, die bereits stark zersiedelt sind und trotz hohem Rückzonungsbedarf nicht über besonders geeignete Flächen verfügen.⁹⁹³ Würde man Gebiete mit erschlossenen und baureifen Grundstücken generell von Rückzonungen ausschliessen, könnte der Rückzonungsauftrag an bestimmten Orten gar nicht erfüllt werden.⁹⁹⁴ Immerhin profitieren die bestehenden Bauten von der Besitzstandsgarantie, d.h., die Bauten können im bisherigen Umfang weiterhin genutzt, erneuert und unter gewissen Voraussetzungen sogar erweitert und umgenutzt werden.⁹⁹⁵ In seltenen Ausnahmefällen können sich Rückzonungen sogar dann aufdrängen, wenn bereits eine rechtskräftige Baubewilligung für die Überbauung eines Grundstücks besteht.⁹⁹⁶

In der konkreten Anwendung bedeutet dies, dass sich grundsätzlich 271 Grundstücke für Rückzonungen eignen, die am Rand der Bauzone liegen, nicht offensichtlich eine Baulücke bilden und nicht bzw. nur teilweise überbaut sind.⁹⁹⁷ Gleiches gilt für unüberbaute Bauzonen, die sich an peripheren und schlecht erschlossenen Lagen befinden,⁹⁹⁸ oder für ein Grundstück am Rand einer kleinen Bauzonenfraktion, das vom eigentlichen Siedlungsgebiet isoliert ist, weiträumig an die Landwirtschaftszone angrenzt und folglich als peripher gelegen gilt und dessen verkehrsmässige Erschliessung privatrechtlich nicht sichergestellt ist.⁹⁹⁹ Umgekehrt kann aus dem Konzentrationsprinzip

990 HUSER, Verkleinerung der Bauzonen, S. 114; THURNHERR, Redimensionierung, S. 226 ff.

991 BGE 113 Ia 362 E. 2b; BGE 105 Ia 223 E. 3c.aa; BÜHLMANN, überdimensionierte Bauzonen, S. 21.

992 BÜHLMANN, Gutachten Rückzonungsstrategie Kt. LU, S. 18.

993 BÜHLMANN, Gutachten Rückzonungsstrategie Kt. LU, S. 19 mit Hinweis auf Urteil des KGer Wallis A1 19 41 vom 24. Februar 2020, Gemeinde Sitten (Les Agettes) E. 3.2.4.

994 BÜHLMANN, Gutachten Rückzonungsstrategie Kt. LU, S. 18 f.

995 Vgl. unten Rn. 1052 ff. BÜHLMANN, überdimensionierte Bauzonen, S. 21; BÜHLMANN, Gutachten Rückzonungsstrategie Kt. LU, S. 19.

996 BÜHLMANN, Gutachten Rückzonungsstrategie Kt. LU, S. 19 mit Hinweis auf Urteil des KGer Wallis A1 19 33 vom 24. Februar 2020, Gemeinde Sitten (Les Agettes) E. 4.2.1 und 4.2.2.

997 BGer 1C_40/2016 vom 5. Oktober 2016 E. 3.3; vgl. ebenfalls BGer 1C_380/2018 vom 8. April 2019 E. 2.4.

998 BGer 1C_248/2019 vom 3. Februar 2020 E. 4.1; BGer 1C_409/2018 vom 23. Juli 2019 E. 3.5 f.

999 BGE 148 II 417 E. 3.6.2; BGer 1C_248/2019 vom 3. Februar 2020 E. 4.2.

abgeleitet werden, dass Grundstücke für Rückzonungen weniger in Frage kommen, wenn sie in dicht bebauten Gebieten liegen.¹⁰⁰⁰ Bei einer besonderen geografischen Lage des Grundstücks innerhalb des Siedlungsgebiets, dessen Überbauung dem vom RPG verfolgten Ziel der Verdichtung entspricht, ist gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung selbst dann von einer Rückzonung abzusehen, wenn im Zeitpunkt der Erteilung der Baubewilligung klar war, dass die Bauzonen aufgrund ihrer Überdimensionierung insgesamt zu reduzieren sind.¹⁰⁰¹

II. Kriterien zur Ausscheidung und Dimensionierung von Bauzonen (Art. 15 Abs. 3 und 4 RPG)

272 Weitere Anhaltspunkte für die Auswahl der zurückzuzonenden Flächen ergeben sich aus den Kriterien zur Ausscheidung und Dimensionierung von Bauzonen gemäss Art. 15 Abs. 3 und 4 RPG.¹⁰⁰² Je weniger eine bestehende Fläche die dort genannten Kriterien erfüllt, desto unwahrscheinlicher würde sie heute noch der Bauzone zugewiesen werden. Daraus lässt sich ableiten, dass die Bauzone an dieser Stelle zu reduzieren ist.¹⁰⁰³

273 Entgegen dem Wortlaut von Art. 15 Abs. 4 RPG können die Kriterien von lit. a bis lit. e nicht nur auf Neueinzonungen Anwendungen finden. Sie sind auch bei Um- und Aufzonungen sowie bei der hier diskutierten Redimensionierung von zu grossen Bauzonen massgebend.¹⁰⁰⁴ Jedenfalls wenn die Bauzonen seit jeher zu gross und damit gesetzeswidrig sind, lässt sich dieser Standpunkt nach hier vertretener Auffassung auch damit begründen, dass die Zuweisung zur Nichtbauzone eine Nichteinzonung und keine Auszonung darstellen würde. Soll ein Teil dieser überdimensionierten Bauzone im Rahmen einer Zonenplanrevision weiterhin der Bauzone zugeordnet bleiben und als nunmehr gesetzeskonforme Bauzone bestätigt werden, ist es kaum verkehrt, wenn hier die allgemeinen Anforderungen für Neueinzonungen analog beige-

1000 BGer 1C_518/2019 vom 8. Juli 2020 E. 4.3; BGer 1C_156/2019 vom 26. November 2019 E. 2.4.1f.

1001 BGer 1C_156/2019 vom 26. November 2019 E. 2.4.1f.

1002 BGer 1C_134/2015 vom 10. Februar 2016 E. 3.2; THURNHERR, Redimensionierung, S. 226; WASER, Diss., Rn. 457.

1003 WASER, Diss., Rn. 457.

1004 Hinsichtlich der Ausscheidung und die Dimensionierung von Bauzonen vgl. BGE 136 II 204 E. 7.1; BGer 1C_134/2015 vom 10. Februar 2016 E. 3.2; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 88; GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 51. Eine differenziertere Auffassung vertritt das Baurekursgericht des Kt. Zürich (BEZ 2022 Nr. 12 vom 10. Februar 2022). Dieses erachtet die Kriterien von Art. 15 Abs. 4 RPG für den Fall, dass keine überdimensionierten Bauzonen bestehen und Art. 15 Abs. 2 RPG somit nicht einschlägig ist, für irrelevant.

zogen werden. Diese Interpretation geht zwar nicht unmittelbar aus dem Wortlaut von Art. 15 Abs. 4 RPG hervor. Allerdings gründen die meisten Kriterien von Abs. 4 ohnehin auf den Planungszielen und -grundsätzen der Raumplanung und sind deshalb von den Planungsbehörden zu beachten. Insofern erscheint die Frage der konkreten Herleitung nicht von grosser praktischer Relevanz.¹⁰⁰⁵

1. Eignung als Bauland

Damit Land einer Bauzone zugewiesen werden kann, muss es sich für die Überbauung eignen (Art. 15 Abs. 4 lit. a RPG). Das Land muss also die vorgesehene Nutzung ermöglichen.¹⁰⁰⁶ Stösst man bei der Überprüfung der Bauzonen auf eine Fläche, die nicht dazu geeignet ist, den geplanten Nutzungszweck zu erfüllen, spricht dies für eine Rückzonung dieser Bauzonenfläche¹⁰⁰⁷. Das Bundesgericht äussert sich zur Eignung als Bauland folgendermassen:

«Land ist geeignet, wenn die Eigenschaften des betreffenden Gebiets den Anforderungen genügen, die aus der Sicht der dafür vorgesehenen Nutzung zu stellen sind. Es geht somit einerseits um die Beschaffenheit des Bodens sowie die tatsächliche Situation (Topografie, Exposition, Klima usw.), also die natürlichen Gegebenheiten (Art. 1 Abs. 1 Satz 3 RPG). Andererseits sind für die hier in Frage stehende Wohnnutzung die Ziele und Grundsätze des massgebenden Rechts zu beachten. Dazu gehört insbesondere das eidgenössische Raumplanungsrecht (vorab Art. 1 Abs. 2 lit. b, Art. 3 Abs. 3 lit. a und b RPG). Nicht zuletzt ist auch bei Zonen für privates Bauen den Bedürfnissen der öffentlichen Infrastruktur Rechnung zu tragen.»¹⁰⁰⁸

Gegen eine bestimmungsgemässe Nutzung eines der Bauzone zugehörigen Grundstücks können demnach technische Gründe¹⁰⁰⁹ sprechen.¹⁰¹⁰ Zu denken ist etwa an Grundstücke, die in Bewegung sind oder sich aufgrund ihrer Topografie nicht zur Überbauung eignen.¹⁰¹¹ Auch Grundstücke, die im besonderen Mass Naturgefahren wie Lawinen¹⁰¹², Hochwasser und Murgängen

1005 HETTICH/MATHIS, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 1.38; THURNHERR, Redimensionierung, S. 226.

1006 Vgl. AEMISEGGER/KISLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 89.

1007 WASER, Diss., Rn. 459.

1008 BGE 113 Ia 444 E. 4ca.

1009 In diesem Zusammenhang ist auch von der «tatsächlichen Eignung» die Rede, siehe Rn. 519.

1010 WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 15 Rn. 12, 14; AEMISEGGER/KISLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 92.

1011 BGE 114 Ia 245 E. 5c; BGer 1P_465/2002 bzw. 1P.467/2002 vom 23. Dezember 2002, insb. E. 6.2. Vgl. auch WASER, Diss., Rn. 460.

1012 BGer 1C_493/2013 vom 28. Januar 2014, insbesondere E. 2.1.

ausgesetzt sind, fehlt es an ihrer Eignung als Bauland.¹⁰¹³ Dies gilt namentlich für Grundstücke, die sich im (aufgrund der Revision des Gewässerschutzgesetzes¹⁰¹⁴ neu ausgeschiedenen) Gewässerraum befinden. Aufgrund der klimatologischen Änderungen ist davon auszugehen, dass die Bauzonenflächen, die Naturgefahren ausgesetzt sind, weiter zunehmen werden. Ein Hinweis auf allfällig drohende Naturgefahren kann sich aus der Überlagerung eines Grundstücks mit einer Gefahrenzone ergeben.¹⁰¹⁵

- 276 Neben technischen Gründen sind auch siedlungsplanerische Überlegungen wie die Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr, Freizeit- und Einkaufsmöglichkeiten oder aber das Ruhebedürfnis der Bevölkerung in die Beurteilung miteinzubeziehen.¹⁰¹⁶ Schliesslich können auch rechtliche Gründe¹⁰¹⁷ gegen eine Eignung als Bauland sprechen, dies beispielsweise, wenn die Planungswerte der Lärmschutzverordnung überschritten werden.¹⁰¹⁸ Die Eignung ist demgegenüber regelmässig zu bejahen, wenn das Land bereits weitgehend überbaut ist.¹⁰¹⁹ Hierfür hat das umstrittene Grundstück dem geschlossenen Siedlungsbereich anzugehören.¹⁰²⁰

2. Verfügbarkeit als Bauland

- 277 Bei Neueinzonungen muss die Verfügbarkeit des Grundstücks rechtlich sichergestellt sein (Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG).¹⁰²¹ Zieht man dieses Kriterium für die Auswahl von Grundstücken bei, die für Rückzonungen in Frage kommen, so sind demnach Grundstücke zurückzuzonen, die seit längerer Zeit von ihren Eigentümern gehortet¹⁰²² werden und bei denen die Eigentümer auch keinen Willen zeigen, die Grundstücke in absehbarer Zeit zu überbauen.¹⁰²³ Je nach

1013 BÜHLMANN, überdimensionierte Bauzonen, S. 15 f.; HOLLENSTEIN/JERJEN/KISLING, Arbeitszonen, S. 16. Auch die E-LRP (S. 26) bringt bei der Reduktion der Bauzonen die Naturgefahren ins Spiel: Kantone mit deutlich zu grossen Bauzonen sollen demnach in ihrem Bestreben, eine genügende Auslastung zu erreichen, nach Möglichkeit Synergien mit anderen Themen wie z.B. Naturgefahren unterstützen.

1014 GSchG.

1015 Vgl. BGER 1C_40/2016 vom 5. Oktober 2016 E. 3.3.

1016 Zur Erschliessung siehe unten Rn. 281 ff. HOLLENSTEIN/JERJEN/KISLING, Arbeitszonen, S. 16.

1017 Sog. rechtliche Eignung, siehe Rn. 520 f.

1018 Ausführlich dazu unten § 17 (Rn. 1135 ff.). BGE 147 II 484, insbesondere E. 4.2 f.; BGE 132 II 371 E. 3.1; AEMISEGGER/KISLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 94.

1019 HÄNNI, BPUR, S. 165.

1020 Vgl. Rn. 522 ff.

1021 Vgl. Rn. 533 f.

1022 Siehe zu dieser Problematik Rn. 953 ff.

1023 Vgl. WASER, Diss., Rn. 462.

Lage und Beschaffenheit des Grundstücks kann sich zunächst als mildere Massnahme zur Rückzonung auch eine Mobilisierung des Grundstücks aufdrängen.¹⁰²⁴ Für diesen Fall ist erst dann zur Rückzonung zu schreiten, wenn diese Mobilisierungsmassnahmen innert angemessener Frist nicht zum gewünschten Erfolg führen.

3. Eignung für die Landwirtschaft

Als besonders dienlich für Rückzonungen erweisen sich aufgrund ihrer alternativen Nutzungsmöglichkeiten Flächen, die sich für die Landwirtschaft eignen.¹⁰²⁵ Dazu zählt insbesondere das besonders fruchtbare Ackerland, die sog. Fruchtfolgeflächen (FFF).¹⁰²⁶ Mit der RPG-Revision 2012 und der Revision des Sachplans Fruchtfolgeflächen vom 8. Mai 2020 ist der Schutz dieser besonders fruchtbaren Ackerflächen zusätzlich in den Fokus gerückt.¹⁰²⁷ Art. 15 Abs. 3 Satz 2 RPG schreibt denn auch vor, dass Fruchtfolgeflächen bei der Bestimmung der Lage und Grösse der Bauzonen zu erhalten sind.¹⁰²⁸ Die Ergänzung des Leitfadens Richtplanung hält für Rückzonungen fest, dass der Kanton mit entsprechenden Festlegungen in seinem Richtplan dafür zu sorgen hat, dass Fruchtfolgeflächen erhalten bzw. grösstmöglich geschont werden.¹⁰²⁹ Als besonders geeignet für Rückzonungen erweisen sich Flächen, die das Kulturland zerstückeln.¹⁰³⁰

Der Fokus auf Fruchtfolgeflächen bedeutet jedoch keineswegs, dass nur besonders fruchtbares Ackerland für Rückzonungen in Frage kommt. Auch Flächen, die aus landwirtschaftlicher Sicht weniger wertvoll sind, können der Landwirtschaftszone zugeordnet werden.¹⁰³¹ Schliesslich kommen dieser verschiedene Funktionen zu. Nebst der eigentlichen landwirtschaftlichen Bewirtschaftung zählen mitunter auch die Erhaltung der Landschaft sowie des Erholungsraumes und der ökologische Ausgleich dazu.¹⁰³² Insbesondere

1024 Vgl. zu Massnahmen und Instrumenten zur Förderung der Verfügbarkeit von Bauland gemäss Art. 15a RPG siehe § 14 (Rn. 949 ff.).

1025 Vgl. Art. 1 Abs. 2 lit. a, Art. 3 Abs. 2 lit. a, Art. 16 Abs. 1 und 2 RPG; BGer 1C_400/2018 vom 29. Juli 2019 E. 2.1.2; BÜHLMANN, überdimensionierte Bauzonen, S. 16.

1026 BÜHLMANN, überdimensionierte Bauzonen, S. 17.

1027 HOLLENSTEIN/JERJEN/KISSLING, Arbeitszonen, S. 17; INGOLD-BERGER, Diss., Rn. 20 ff., 110 ff.; BÜHLMANN, Gutachten Rückzonungsstrategie Kt. LU, S. 17. Vgl. ebenfalls Botsch. RPG 2012, S. 1072.

1028 Zur Sicherung der Fruchtfolgeflächen vgl. Art. 30 RPV. Vgl. dazu ebenfalls EB-RPV, S. 10 f.

1029 E-LRP, S. 25.

1030 BÜHLMANN, überdimensionierte Bauzonen, S. 16.

1031 BÜHLMANN, überdimensionierte Bauzonen, S. 17.

1032 Art. 16 Abs. 1 RPG; BÜHLMANN, überdimensionierte Bauzonen, S. 17 f.

ist auch der Nutzen der Landwirtschaftszone für den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet in Erinnerung zu rufen.¹⁰³³ Die Bodenqualität ist damit nur eines unter mehreren Kriterien. Infolgedessen können die Planungsbehörden aufgrund der Reduktionserfordernisse gezwungen sein, auch Land zurückzuzonen, dass sich nicht bzw. nur bedingt für die Landwirtschaft eignet.¹⁰³⁴

4. Natur- und Landschaftsschutz

- 280 Für Rückzonungen kommen zudem prioritär Flächen in Frage, die bei einer allfälligen Überbauung die Natur, Landschaft oder aber schöne Ortsbilder beeinträchtigen.¹⁰³⁵ Die RPG-Revision 2012, die ein indirekter Gegenvorschlag zur «Landschaftsinitiative» der Umweltverbände war, spricht diesem Anliegen eine erhöhte Bedeutung zu (Art. 15 Abs. 3 RPG in fine).¹⁰³⁶

5. Erschliessung

- 281 Schlecht erschlossenen Flächen und Gebiete, die nicht hinreichend an den öffentlichen Verkehr angeschlossen sind, ist bei Rückzonungen Vorrang einzuräumen.¹⁰³⁷ Dies lässt sich aus dem revidierten Art. 8a Abs. 1 lit. b RPG ableiten, gemäss dem Siedlung und Verkehr aufeinander abzustimmen sind. Auch Art. 3 Abs. 3 lit. a RPG betont, dass Wohn- und Arbeitsgebiete schwererwichtig an Orten zu planen sind, die mit dem öffentlichen Verkehr angemessen erschlossen sind.¹⁰³⁸ Als Indikator für das Mass der Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr kann auf die ÖV-Güteklassen abgestellt werden.¹⁰³⁹ Zur Erschliessung zählt jedoch nicht nur der Anschluss an den (öffentlichen) Verkehr, auch die Wasserversorgung und die Ableitung von Abwasser ist unter diesem Kriterium zu berücksichtigen.¹⁰⁴⁰
- 282 Gemäss Art. 32 Abs. 2 RPV dürfen in den Kantonen ausserdem mengenmässig nicht mehr Bauzonen erschlossen sein, als unter Annahme eines Wachs-

1033 BGE 147 II 309 E. 5.5; BÜHLMANN, überdimensionierte Bauzonen, S. 18.

1034 In casu Land, das sich nicht für den Weinbau eignet, BGer 1C_518/2019 vom 8. Juli 2020 E. 4.3.

1035 Vgl. Art. 1 Abs. 2 lit. a, Art. 3 Abs. 2 lit. c und d RPG, Art. 17 RPG; Zum Landschaftsschutz explizit auch BGer 1C_400/2018 vom 29. Juli 2019 E. 2.1.2; BÜHLMANN, überdimensionierte Bauzonen, S. 16.

1036 Vgl. BÜHLMANN, Gutachten Rückzonungsstrategie Kt. LU, S. 23.

1037 Vgl. Art. 3 Abs. 3 lit. a RPG; Art. 19 Abs. 1 RPG, Art. 32 Abs. 3 RPV; BÜHLMANN, überdimensionierte Bauzonen, S. 16; WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 15 Rn. 38. Hinsichtlich Rechtsprechung siehe BGer 1C_409/2018 vom 23. Juli 2019 E. 3.6.

1038 BÜHLMANN, überdimensionierte Bauzonen, S. 21.

1039 Vgl. bspw. für die Rückzonungen in der Luzerner Gemeinde Rickenbach RR LU, RRE Nr. 828 vom 28. Juni 2022 E. 5.2 S. 19.

1040 Vgl. HOLLENSTEIN/JERJEN/KISSLING, Arbeitszonen, S. 16.

tums gemäss dem mittleren Szenario des BFS für die Bevölkerungsentwicklung für die jeweils nächsten 15 Jahre benötigt werden. Nicht erschlossene Bauzonen können deshalb auch ein Indiz sein für überdimensionierte Bauzonen.¹⁰⁴¹ Die Etappierung der Erschliessung kann die Zersiedlung bremsen.¹⁰⁴² Im Hinblick auf Rückzonungen kommt demnach auch Art. 32 Abs. 3 RPV – sofern er in der Praxis auch tatsächlich umgesetzt wird – eine grosse Bedeutung zu. Die Bestimmung beauftragt die kantonale Behörde zur Prüfung, ob Nutzungspläne anzupassen sind, wenn Bauzonen nicht fristgemäss erschlossen werden. Art. 32 Abs. 3 RPV verlangt nach der hier vertretenen Auffassung nicht weniger als ein Monitoring der kantonalen Behörden über die nicht erschlossenen Bauzonen in den Gemeinden.¹⁰⁴³ Je nach Umständen hat der Kanton die Gemeinde zur Überprüfung und Reduktion der Bauzonen anzuweisen.¹⁰⁴⁴

Dass eine Parzelle erschlossen ist, genügt für sich allein jedoch nicht für deren Beibehaltung in der Bauzone.¹⁰⁴⁵ Dafür – und gegen eine Rückzonung – kann jedoch die Lage eines Grundstücks innerhalb des bebauten und zu verdichtenden Ortskerns sprechen.¹⁰⁴⁶ Zum gleichen Schluss gelangte das Bundesgericht bei einer Parzelle, die sich im dicht bebauten Dorfkern befand, der eine hohe bauliche Dichte aufwies und der an das Strassennetz angeschlossen sowie durch einen nahe gelegenen Bahnhof gut an den öffentlichen Verkehr angebunden war. Ausserdem befanden sich diverse Nahversorgungseinrichtungen wie Geschäfte und Restaurants in unmittelbarer Nachbarschaft der streitigen Parzelle.¹⁰⁴⁷ 283

6. Richtplan im Bereich Siedlung

Die Bauzonen sind von dem im kantonalen Richtplan ausgeschiedenen Siedlungsgebiet zu unterscheiden.¹⁰⁴⁸ Das Siedlungsgebiet bildet den Rahmen für die parzellenscharfe und grundeigentümergebundene Ausscheidung von Bauzonen.¹⁰⁴⁹ Ausserdem unterscheidet sich das im Richtplan festgelegte Siedlungsgebiet von den im Verfahren der Nutzungsplanung auszuscheidenden 284

1041 Vgl. bspw. die Rückzonungskriterien des Kt. Luzern Rn. 472.

1042 EB-RPV, S. 13.

1043 Vgl. FOURNIER, *Questions choisies de l'équipement*, S. 189 sowie ebenfalls Art. 32 Abs. 1 RPV.

1044 Vgl. ZAUGG/LUDWIG, *Komm. BauG/BE II*, Art. 108 Rn. 1a; REY, in: FHB *Öffentliches Baurecht*, Rn. 3.329.

1045 Vgl. BGer 1C_612/2018 vom 16. Oktober 2019 E. 5.2.

1046 BGer 1C_143/2020 vom 8. Juni 2021 E. 5.3.

1047 BGer 1C_645/2020 vom 21. Oktober 2021 E. 3.6.

1048 AEMISEGGER/KISSLING, in: *PraKomm RPG I*, Art. 15 Rn. 14.

1049 AEMISEGGER/KISSLING, in: *PraKomm RPG I*, Art. 15 Rn. 14.

Bauzonen in seinem Planungshorizont. Während dem Siedlungsgebiet ein Planungshorizont von ca. 25 Jahren zugrunde liegt, sind die Bauzonen auf einen Bedarf von 15 Jahren auszurichten.¹⁰⁵⁰

285 Kantone haben im Richtplan aufzuzeigen, an welcher Lage und in welchem Umfang Rückzonungen zu prüfen sind und wie hierzu vorzugehen ist.¹⁰⁵¹ Mit diesen Vorgaben sollen «minimale Flächenvorgaben und Prioritäten für die Auszonung»¹⁰⁵² verbunden werden.¹⁰⁵³ Ausserdem hat sich der Kanton in seinem Richtplan auch zur planungsrechtlichen Sicherung der Rückzonungen zu äussern.¹⁰⁵⁴ Dem kantonalen Richtplan kommt die Aufgabe zu, «etwaige Rückzonungen aus übergeordneter Sicht zu steuern und verpflichtend in die Wege zu leiten»¹⁰⁵⁵.

286 Im Unterschied zu den übrigen hier erwähnten Kriterien sind die Vorgaben des Richtplans im Bereich Siedlung (Art. 8a RPG) für die Behörden und damit auch für die mit der Nutzungsplanung betrauten Planungsträger verbindlich (Art. 9 Abs. 1 RPG). Die Festlegungen des Richtplans im Bereich Siedlung sind deshalb zwingend zu beachten und nur beschränkt der Interessenabwägung zugänglich.¹⁰⁵⁶ Trotz grundsätzlicher Verbindlichkeit des Richtplans dürfen die Gemeinden nicht einfach blindlings die Reduktionsvorgaben übernehmen, sondern sie sind dazu verpflichtet, Grösse und Lage ihrer Bauzonen einer eigenen Prüfung zu unterziehen. Diese kann zeigen, dass sie umfangreichere Rückzonungen umzusetzen haben, als zunächst im Richtplan vorgegeben ist.¹⁰⁵⁷

III. Kantonale Raumentwicklungsstrategie

287 Seit der RPG-Revision 2012 hat der Kanton in seinem Richtplan festzulegen, wie er sich räumlich entwickeln soll (Art. 8 Abs. 1 lit. a RPG).¹⁰⁵⁸ Damit im Richtplan überhaupt erst zu konkreten Festlegungen geschritten werden

1050 DUBEY, Dimension, S. 270; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 14, 25 f. Vgl. zum Ganzen Rn. 92 f.

1051 Vgl. Art. 8a Abs. 1 lit. d RPG; Art. 5a Abs. 3 lit. a und Art. 5a Abs. 4 RPV; E-LRP, S. 24.

1052 E-LRP, S. 26.

1053 THURNHERR, (Redimensionierung, S. 229 sowie Fn. 50) ist darin beizupflichten, dass bei deutlich zu grossen Bauzonen solche Richtplanvorgaben zwingend sind.

1054 Vgl. Art. 5a Abs. 3 lit. c RPV; E-LRP, S. 27.

1055 TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 8a Rn. 21.

1056 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 118; FLÜCKIGER, Dimensionnement, S. 80; HUSER, Verkleinerung der Bauzonen, S. 112 f.

1057 HUSER, Verkleinerung der Bauzonen, S. 113.

1058 Vgl. BGE 146 I 36 E. 2.3.

kann, bedarf es «einer räumlichen Gesamtsicht, einer Vision, in welche Richtung der Kanton sich – abgestimmt auf die planerischen Vorstellungen der benachbarten Kantone und des Bundes – mittel- und längerfristig räumlich entwickeln will»¹⁰⁵⁹. Die primäre Funktion der Raumentwicklungsstrategie liegt darin, für Kohärenz zwischen den verschiedenen Richtplanvorhaben zu sorgen.¹⁰⁶⁰ Als Richtplaninhalt ist die kantonale Raumentwicklungsstrategie behördenverbindlich¹⁰⁶¹, insofern sollten geplante Rückzonungen nicht im Widerspruch dazu stehen.

IV. Grundsatz der Verhältnismässigkeit

Staatliches Handeln muss verhältnismässig sein (vgl. Art. 5 Abs. 2 BV). Ausserdem stellen Rückzonungen regelmässig einen Eingriff in die Eigentums- 288
garantie dar. Wie andere Eingriffe in das (Grund-)Eigentum haben sie deshalb den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu wahren. Demnach muss eine geplante Rückzonung gemäss den drei Teilgehalten des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit geeignet, erforderlich und zumutbar sein.¹⁰⁶² Diese drei Kriterien werden nachfolgend in abstrakter Weise abgehandelt. Im Anwendungsfall sind stets die Umstände des Einzelfalls massgebend, sodass Ausführungen dazu nur beschränkt einer Verallgemeinerung zugänglich sind.

1. Eignung

Die Rückzonung muss geeignet sein, das angestrebte und im öffentlichen 289
Interesse liegende Ziel zu erreichen.¹⁰⁶³ Rückzonungen dienen dazu, überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren.¹⁰⁶⁴ Hierzu besteht einhelliger Auffassung zufolge ein erhebliches öffentliches Interesse.¹⁰⁶⁵ Diesem Ziel werden Rückzonungen zweifelsohne gerecht, weshalb ihre Eignung in den allermeisten Fällen offenkundig ist und grundsätzlich keine Schwierigkeiten bereiten sollte.¹⁰⁶⁶

1059 Botsch. RPG 2012, S. 1067.

1060 Botsch. RPG 2012, S. 1067; TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 8 Rn. 10 sowie allgemein zur Raumentwicklungsstrategie a.a.O., Art. 8 Rn. 8 ff. sowie E-LRP, S. 8 ff.

1061 E-LRP, S. 8. Differenzierter TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 8 Rn. 10.

1062 Vgl. statt vieler: BGE 147 I 346 E. 5.5; BGE 147 I 103 E. 10.4; BÜHLMANN, überdimensionierte Bauzonen, S. 21 f.; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, Rn. 453.

1063 Vgl. BGE 147 I 346 E. 5.4.2; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, Rn. 456.

1064 LGVE 2023 IV Nr. 2 E. 8.4.

1065 Vgl. Rn. 168 ff. sowie LGVE 2023 IV Nr. 2 E. 8.6.1.

1066 Vgl. BÜHLMANN, überdimensionierte Bauzonen, S. 21 f.

2. Erforderlichkeit

- 290 Beim Kriterium der Erforderlichkeit stellt sich die Frage, ob das angestrebte Ziel nicht auch mit weniger einschneidenden Massnahmen zu erreichen ist.¹⁰⁶⁷ Ein milderer Mittel als die Zuordnung eines Grundstücks von der Bauzone in eine Nichtbauzone könnte allenfalls eine Zuordnung in eine Reserve- oder Übergangszone darstellen.¹⁰⁶⁸ Häufig erweist sich die Zuordnung in eine Reserve- oder Übergangszone jedoch als ungeeignet. Die Zuordnung in eine Reservezone schafft Bauerwartungsland, wofür jedoch keine Nachfrage besteht. Ansonsten müsste nämlich nicht zu Rückzonungen geschritten werden. Aus diesem Grund kommt die Zuordnung zur Reservezone als milderer Mittel in aller Regel kaum in Frage.¹⁰⁶⁹

3. Zumutbarkeit

- 291 Zumutbar ist eine Massnahme dann, wenn sie eine angemessene Zweck-Mittel-Relation aufweist, d.h., der konkrete Eingriffszweck und die konkrete Eingriffswirkung in einem vernünftigen Verhältnis stehen.¹⁰⁷⁰ Das im öffentlichen Interesse stehende Ziel und die Wirkung des Eingriffs auf die beeinträchtigten privaten Interessen sind gegeneinander abzuwägen.¹⁰⁷¹ Es stellt sich deshalb an dieser Stelle die Frage, ob das Ziel der Rückzonung von überdimensionierten Bauzonen im Einzelfall eine Einschränkung der Nutzung rechtfertigen kann, die unter Umständen als grundrechtlich relevanter Eingriff in die Eigentumsgarantie zu qualifizieren ist.¹⁰⁷² Zur Beantwortung dieser Frage ist eine Gewichtung aller berührten Interessen vorzunehmen.¹⁰⁷³ Aus diesem Grund kann nicht in abstrakter Weise beantwortet werden, ob eine Rückzonung zulässig ist. Diese Frage ist im Einzelfall anhand der berührten öffentlichen und privaten Interessen sowie deren Gewichtung zu beurteilen.¹⁰⁷⁴ Dabei geniessen die mit der Nutzungsplanung verfolgten öffentlichen Interessen gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung in aller Regel Vorrang vor den

1067 LGVE 2023 IV Nr. 2 E. 8.5; BGE 147 I 346 E. 5.5; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, Rn. 458f.

1068 BÜHLMANN, überdimensionierte Bauzonen, S. 22; BÜHLMANN, Gutachten Rückzonungsstrategie Kt. LU, S. 19f.

1069 Vgl. Rn. 302f.

1070 BGE 147 I 346 E. 5.5; BGE 144 I 126 E. 8.3; LGVE 2023 IV Nr. 2 E. 8.6.1; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, Rn. 468.

1071 Vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rn. 556.

1072 LGVE 2023 IV Nr. 2 E. 8.6.1; Vgl. BÜHLMANN, überdimensionierte Bauzonen, S. 22.

1073 TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, Rn. 468; BÜHLMANN, Gutachten Rückzonungsstrategie Kt. LU, S. 20.

1074 Vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rn. 558.

entgegenstehenden privaten Interessen der Grundeigentümerschaft. Dies gilt insbesondere für den Fall, dass es sich um rein finanzielle Interessen der Privaten handelt.¹⁰⁷⁵

V. Vertrauensschutz

Die nutzungsplanerische Vorgeschichte, wie namentlich eine Erschliessungs- 292
planung oder eine Baulandumlegung, kann beim Grundeigentümer unter Umständen das Vertrauen erwecken, dass sein Grundstück in der Bauzone verbleibt.¹⁰⁷⁶ Das trifft gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung jedoch nur in äusserst seltenen Fällen zu: Die Vorgeschichte, der Vertrauensschutz und eine vollständige Erschliessung verleihen einem Grundeigentümer keinen unbedingten Anspruch auf Zuteilung seiner Parzelle zu einer RPG-konformen Bauzone bzw. deren Beibehaltung in der Bauzone.¹⁰⁷⁷ Denn einerseits hat die Verwirklichung der Grundsätze der Raumplanung Vorrang vor der Beständigkeit eines altrechtlichen Plans und andererseits setzt die Berufung auf den Vertrauensschutz voraus, dass keine Kollision mit dem Interesse an der Durchsetzung einer RPG-konformen Nutzungsplanung absehbar war.¹⁰⁷⁸ Der Vertrauensschutz spielt insbesondere im Rahmen der Beurteilung eine Rolle, ob der Grundeigentümerschaft gestützt auf den Tatbestand der materiellen Enteignung eine Entschädigung zukommt.¹⁰⁷⁹

VI. Zu vernachlässigende Faktoren

Rückzonungen sind einzig und allein gestützt auf raumplanerische Überlegun- 293
gen vorzunehmen. Private Interessen wie namentlich finanzielle Gründe dürfen keine Berücksichtigung finden. Gleiches gilt zudem auch für politische Gegebenheiten, wozu beispielsweise eine kürzlich vollzogene Gemeindefusion zu zählen ist.¹⁰⁸⁰ Auch die Befürchtung des Gemeinwesens, aufgrund

1075 BGer 1C_265/2019 vom 26. Mai 2020 E. 5.2 mit Verweis auf BGer 1C_344/2018 vom 14. März 2019 E. 3.4.2 und 1C_352/2014 vom 10. Oktober 2014 E. 3.3 sowie JEANNERET/MOOR, in: PraKomm RPG I, Art. 14 Rn. 43.

1076 Vgl. BÜHLMANN, überdimensionierte Bauzonen, S. 23 mit Hinweis auf BGE 132 II 218 E. 6.1 und BGE 118 Ia 151 E. 5a.

1077 BGE 123 I 175 E. 3a; BGE 123 II 481 E. 6c; BGer 1C_349/2011 vom 9. Januar 2011 E. 3.5; BGer 1C_241/2016 vom 21. April 2017 E. 3.2; BGer 1C_400/2018 vom 29. Juli 2019 E. 2.2.1; BÜHLMANN, überdimensionierte Bauzonen, S. 12, 23.

1078 BGE 132 II 218 E. 6.1.

1079 Siehe Rn. 427.

1080 BÜHLMANN, überdimensionierte Bauzonen, S. 9. Allerdings können sich dadurch hinsichtlich Siedlungsentwicklung neue Schwerpunkte ergeben, die zu Rückzonungen führen können, vgl. BGer 1C_361/2020 vom 18. Januar 2020, insb. E. 4.3.

von Rückzonungen Entschädigungen aus materieller Enteignung entrichten zu müssen, ist kein zulässiges Kriterium. Die Frage der Planänderung ist losgelöst von der Frage der Entschädigung betroffener Eigentümer zu beantworten.¹⁰⁸¹ Die Verwirklichung der raumplanerischen Grundsätze genießt grundsätzlich Vorrang.¹⁰⁸² Des Weiteren ist im Rahmen der gesamtheitlichen Interessenabwägung der voraussichtliche Bedarf an Bauzonen für die nächsten 15 Jahre (Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG) nicht mehr zu überprüfen. Die Planungsbehörden haben an dieser Stelle des Verfahrens bereits festgestellt, dass ein bestimmter Zonentypus überdimensioniert ist, und gestützt darauf einen Rückzonungsprozess lanciert.¹⁰⁸³ Ebenfalls nur beschränkt Teil der Interessenabwägung bilden die im Richtplan verankerten und folglich behördenverbindlichen Vorgaben.¹⁰⁸⁴

E. Zuordnung

- 294 Anlässlich der genaueren Bestimmung der Grundstücke, die für eine Rückzonung geeignet sind, stellt sich zwangsläufig die Frage, welcher Zone diese Grundstücke neu zuzuordnen sind. Ausgangspunkt dafür ist, dass eine Rückzonung erfolgen muss, d.h. die Zuweisung eines oder mehrerer Grundstücke von der Bau- in eine Nichtbauzone. Schliesslich hat die Rückzonung die Reduktion überdimensionierter Bauzonen zum Ziel.¹⁰⁸⁵ Entscheidend für die Bestimmung der neuen Zonenart sind der *Standort* und der *Charakter* der betroffenen Fläche sowie die zur Verfügung stehenden Zonen.¹⁰⁸⁶ In den allermeisten Fällen drängt sich die Zuordnung in die Landwirtschaftszone auf.¹⁰⁸⁷ Je nach Ausgangslage kommen jedoch noch weitere Zonenarten in Frage.

I. Bei Eignung für die Landwirtschaft

- 295 Für am falschen Ort und peripher gelegene Bauparzellen, die an die Landwirtschaftszone angrenzen und sich für die landwirtschaftliche Nutzung eignen, ist eine Zuordnung zur Landwirtschaftszone die naheliegendste Option.¹⁰⁸⁸

1081 TANQUEREL, in: PraKomm RPG I, Art. 21 Rn. 57 f.

1082 BGE 107 Ia 240 E. 4; TANQUEREL, in: PraKomm RPG I, Art. 2 Rn. 58.

1083 WASER, Diss., Rn. 457.

1084 Vgl. Rn. 286.

1085 Vgl. HUSER, Verkleinerung der Bauzonen, S. 123.

1086 WASER, Diss., Rn. 464.

1087 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 63.

1088 WASER, Diss., Rn. 464 f.

Bei Flächen, die als Fruchtfolgeflächen gelten oder landwirtschaftlich nutzbar sind (vgl. Art. 15 Abs. 3 Satz 2 RPG), ist eine Zuordnung zur Landwirtschaftszone zwingend.¹⁰⁸⁹ Nach der Zuordnung zur Landwirtschaftszone fallen die betroffenen Grundstücke unter das bürgerliche Bodenrecht.¹⁰⁹⁰

Um den Rückzonungsauftrag des RPG zu erfüllen, dürfen sich die Planungsträger häufig nicht damit begnügen, grosse unbebaute Flächen der Landwirtschaftszone zuzuordnen, sondern es kommen auch Flächen in Frage, deren Rückzonung gewissen raumplanerischen Zielen und Grundsätzen zuwiderläuft. Durch die kleinräumige Abwechslung von Bauzonen und Nichtbauzonen können sich Siedlungsmuster ergeben, die sich mitunter als «Leopardenmuster» oder als «Zahnlücken» beschreiben lassen.¹⁰⁹¹ Solche Siedlungsmuster lassen sich gemäss BÜHLMANN nicht vermeiden und sind deshalb auch kein Grund, auf Rückzonungen zu verzichten.¹⁰⁹²

II. Bei Nichteignung für die Landwirtschaft

Wenn aufgrund des Standorts und des Charakters eine landwirtschaftliche Nutzung der Rückzonungsfläche ausser Betracht fällt, ist die Zuweisung zu einer nichtlandwirtschaftlichen Nichtbauzone oder zu einer Zone mit eingeschränkter baulicher Nutzung zu prüfen. Kommen diese beiden ersten Optionen nicht in Frage, kann sich trotzdem, im Sinne eines «kleineren Übels», die Zuweisung zur Landwirtschaftszone aufdrängen.

1. Zuweisung zu nichtlandwirtschaftlicher Nichtbauzone

Eignet sich die zurückzuzonende Fläche nicht für die landwirtschaftliche Bewirtschaftung, was beispielsweise bei Baulücken der Fall sein kann, erweist sich gegebenenfalls eine Zuweisung in eine Grünzone oder eine Bauzone mit eingeschränkter baulicher Nutzung als zweckdienlich.¹⁰⁹³ Häufig sind es allerdings ländlich geprägte Gemeinden, die über ein Überangebot an Bauzonen verfügen.¹⁰⁹⁴ Die Schaffung von Grünzonen entspricht dort

1089 HUSER, Verkleinerung der Bauzonen, S. 123.

1090 HUSER (Verkleinerung der Bauzonen, S. 124) schlägt vor, dass bei solchen Grundstücken die Anwendung des Bürgerlichen Bodenrechts wenn nicht ausgeschlossen, dann zumindest eingeschränkt werden soll.

1091 BÜHLMANN, Gutachten Rückzonungsstrategie Kt. LU, S. 26 ff. Das KGer LU (LGVE 2023 IV Nr. 2 E. 7.4.4) erachtet diese Ausführungen zur Rückzonung kleinerer Flächen im Siedlungsgefüge als «nachvollziehbar und schlüssig».

1092 BÜHLMANN, Gutachten Rückzonungsstrategie Kt. LU, S. 28; ferner KGer LU, Urteil 7H 22 165 E. 5.3.3 (angefochten vor BGer).

1093 Rn. 300 f. WASER, Diss., Rn. 465 f. Vgl. auch HUSER, Verkleinerung der Bauzonen, S. 125.

1094 Vgl. ARE, Bauzonenstatistik 2022, S. 25.

aufgrund der ländlichen Lage häufig keinem Bedarf.¹⁰⁹⁵ Hier ist gegebenenfalls eine Umzonung in eine Freihaltezone aus Gründen des Landschafts-, Ortsbild- bzw. Denkmalschutzes zu prüfen.¹⁰⁹⁶ Als Beispiel kann die Zuordnung einer geschützten Kleinsiedlung, in der aufgrund ihrer Schutzwürdigkeit Neubauten nicht mehr zugelassen werden sollen, zu einer Schutzzone Sinn ergeben.¹⁰⁹⁷ Allerdings ist wohl in den meisten Fällen die bestehende Siedlungsstruktur hinzunehmen.¹⁰⁹⁸ Umso wichtiger erscheint es, die noch grösseren und unüberbauten Teile konsequent zurückzuzonen, sodass der Druck wächst, die Baulücken zu füllen und nicht weitere Flächen zu zersiedeln.¹⁰⁹⁹

2. Zuweisung zu einer Zone mit eingeschränkter baulicher Nutzung

- 299 Fällt eine landwirtschaftliche Nutzung der zurückzuzonenden Fläche gänzlich ausser Betracht, kann eine Zuordnung zu einer Zone mit eingeschränkter baulicher Nutzung in Frage kommen.¹¹⁰⁰ Zu denken ist hier beispielsweise an eine Baulücke, d.h. eine Parzelle, die von der Bauzone umgeben ist. Eine solche Parzelle erfüllt nicht die Anforderungen und die Merkmale einer Landwirtschaftszone. Aufgrund ihrer Lage können solche Grundstücke als Grünfläche oder Erholungsgebiet zur Siedlungsqualität beitragen.¹¹⁰¹ HUSER schlägt deshalb vor, dass die Kantone von ihrem Recht Gebrauch machen sollen, weitere Nutzungszonen vorzusehen (vgl. Art. 18 Abs. 1 RPG).¹¹⁰² In diesen Sonderzonen sollen die Grundeigentümer aufgrund des ursprünglichen Zwecks dieser Zone von gewissen Erleichterungen profitieren. Dies kann namentlich eine erweiterte Besitzstandsgarantie sein, die weitergehende Veränderungsmöglichkeiten vorsieht. Dadurch ist es möglich, die Anliegen der Grundeigentümerschaft zu berücksichtigen, deren Grundstück aus der eigentlichen Bauzone ausgezont wird. Wie von HUSER ausgeführt, ist jedoch zu prüfen, ob eine solche Sonderzone «das Trennungsprinzip zusätzlich belastet» bzw. nicht allenfalls umgeht.¹¹⁰³ Dies dürfte wohl verschiedentlich der Fall sein, weshalb sich die Zuweisung in einer Zone mit eingeschränkter baulicher Nutzung nur selten als zweck- bzw. rechtmässig erweisen dürfte.

1095 BÜHLMANN, Rückzonungen, S. 4.

1096 BÜHLMANN, Rückzonungen, S. 4; THURNHERR, Redimensionierung, S. 227.

1097 HUSER, Verkleinerung der Bauzonen, S. 124.

1098 BÜHLMANN, Rückzonungen, S. 4.

1099 BÜHLMANN, Rückzonungen, S. 4.

1100 Vgl. WASER, Diss., Rn. 466; BÜHLMANN, Rückzonungen, S. 4.

1101 Vgl. WASER, Diss., Rn. 466.

1102 HUSER, Verkleinerung der Bauzonen, S. 125.

1103 HUSER, Verkleinerung der Bauzonen, S. 31.

3. Im Zweifel: Zuweisung zur Landwirtschaftszone

Eine Rückzonung in eine Landwirtschaftszone kann schliesslich auch dann 300
erfolgen, wenn sich die Flächen eigentlich nicht oder nur bedingt für die
landwirtschaftliche Nutzung eignen, eine Nutzung als Erholungs- und Grün-
zone¹¹⁰⁴ aufgrund der ländlichen Lage jedoch nicht in Frage kommt und eine
Schutzzone ebenfalls ausser Betracht fällt.¹¹⁰⁵ Auch wenn dies a priori nicht
als beste Lösung erscheint, verhindert die Zuweisung in die Landwirtschafts-
zone eine bauliche Nutzung dieser Fläche und dürfte damit am ehesten den
Zielen und Planungsgrundsätzen der Raumplanung entsprechen.¹¹⁰⁶ Das
Bundesgericht äussert sich dazu wie folgt:

«En cas de déclassement d'une parcelle constructible pour des motifs de
surdimensionnement de la zone à bâtir, la possibilité d'une exploitation
effective à des fins agricoles n'est pas déterminante. On peut retenir qu'un
intérêt général au classement en zone agricole est établi si, d'une part, le
classement en zone à bâtir est exclu en vertu de l'art. 15 LAT, et si d'autre
part un classement dans la zone à protéger au sens de l'art. 17 LAT, voire
dans une autre zone inconstructible selon l'art. 18 LAT, ne s'impose pas
[...]»¹¹⁰⁷

Dass einzelne Bauten nach der erfolgten Rückzonung nicht mehr dem Zonen- 301
zweck entsprechen, stellt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung kein
Hindernis dar. Die Bauten geniessen Bestandesschutz und dürfen unter Um-
ständen sogar beschränkt ergänzt werden.¹¹⁰⁸ Aus raumplanerischer Sicht
schärfen solche Bauten zwar die vom Trennungsgrundsatz geforderte klare
Trennung zwischen Baugebiet und Nichtbaugebiet nicht.¹¹⁰⁹ Als «kleineres
Übel» sind solche Kompromisse im Sinne der übergeordneten Ziele und
Grundsätze des Raumplanungsrechts jedoch hinzunehmen.

1104 Vgl. bspw. KGer BS, Urteil 810 17 152 vom 14. März 2018.

1105 BÜHLMANN, Rückzonungen, S. 4.

1106 Vgl. WASER, Diss., Rn. 468.

1107 BGer 1C_378/2016 vom 4. Januar 2017 E. 3.6. Dazu auch WASER, L'obligation de réduire
la zone à bâtir, S. 60.

1108 Vgl. Rn. 1052 ff. BÜHLMANN, Gutachten Rückzonungsstrategie Kt. LU, S. 28 mit Hinweis
auf BGer 1C_400/2018 vom 29.07.2019 E. 2.2.1; HUSER, Verkleinerung der Bauzonen,
S. 124.

1109 HUSER, Verkleinerung der Bauzonen, S. 124.

III. Reservezone

- 302 Ein unter dem Aspekt der Verhältnismässigkeit¹¹¹⁰ milderes Mittel als die Zuordnung eines Grundstücks von der Bauzone in eine Nichtbauzone kann die Zuordnung in eine Reservezone sein.¹¹¹¹ Ein solches Vorgehen kann sich dann rechtfertigen, wenn der Bedarf nach der betroffenen Fläche erst nach Ablauf von 15 Jahren wahrscheinlich ist und sie deshalb bei einer künftigen Nutzungsplanungsrevision eingezont werden kann.¹¹¹² Rechtlich betrachtet kommen solche Umzonungen jedoch einer Zuordnung zur Nichtbauzone gleich, mit der Folge, dass Bauten und Anlagen nur unter den rigiden Vorschriften für das Bauen ausserhalb der Bauzone bewilligt werden können.¹¹¹³ Ebenfalls ist eine Erschliessung solcher Grundstücke unzulässig.¹¹¹⁴ Ausserdem muss für eine spätere Wiedereinzonung dieser Grundstücke ein ordentliches Verfahren zur Änderung der Nutzungsplanung inklusive einer ganzheitlichen Interessenabwägung durchgeführt werden.¹¹¹⁵ Bei späteren Neueinzonungen sollte auf diese Weise zurückgezontes Land nicht unbegründet übergangen werden. Einen Einzonungsanspruch verschafft die Rückzonung in eine Reservezone jedoch keineswegs.¹¹¹⁶ Da die meisten von Rückzonungen betroffenen Gemeinden über beachtliche Bauzonenreserven verfügen, sind die Chancen auf Neueinzonungen innert der nächsten Jahre gering.¹¹¹⁷ Die Umzonung in eine Reservezone stellt zudem nur dann keine materielle Enteignung dar, wenn diese Umzonung zeitlich begrenzt ist.¹¹¹⁸ Insofern dürfte sich in aller Regel auch die Hoffnung zerschlagen, mit einem solchen Vorgehen Entschädigungszahlungen aus materieller Enteignung zu umgehen.¹¹¹⁹

1110 Vgl. Rn. 288 ff.

1111 BÜHLMANN, überdimensionierte Bauzonen, S. 22; HÄNNI, BPUR, S. 162 f.

1112 In diesem Zusammenhang ist denn auch von «Bauerwartungsland» die Rede. AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 64; WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 15 Rn. 10.

1113 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 64; HÄNNI, BPUR, S. 162 f; BÜHLMANN, Rückzonungen, S. 4.

1114 HÄNNI, BPUR, S. 162.

1115 BÜHLMANN, überdimensionierte Bauzonen, S. 22; BÜHLMANN, Gutachten Rückzonungsstrategie Kt. LU, S. 19 f.

1116 HÄNNI, BPUR, S. 163.

1117 BÜHLMANN, überdimensionierte Bauzonen, S. 22.

1118 BÜHLMANN (Rückzonungen, S. 4) geht als Zeitraum für eine entschädigungslose Umzonung von 10 bis 20 Jahren aus.

1119 Vgl. AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 64, 68; RIVA, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 221 ff.

Unabhängig von allfälligen Entschädigungsfolgen stellt die Zuordnung einer Fläche von der Bauzone in eine Reservezone eine Verkleinerung der Bauzone dar und ist deshalb im Einklang mit dem Planungsziel der Reduktion von überdimensionierten Bauzonen grundsätzlich zu begrüßen.¹¹²⁰ Da bei späteren Vergrößerungen der Bauzonen solche Rückzonungen in Reservezonen den Entscheidungsspielraum der Behörden unter Umständen verkleinern können¹¹²¹, sollten solche Umzonungen in Reservezonen jedoch nur zurückhaltend vorgenommen werden, nämlich dann, wenn es sich bei solchem Land tatsächlich um «Bauerwartungsland» handelt und gestützt auf eine künftige Nachfrage nach Bauland reelle Chancen auf eine Einzonung bestehen.¹¹²² Das Vorgehen soll jedoch nicht dazu dienen, Rückzonungen zu verhindern. Ganz allgemein darf die Vorgabe von Art. 15 Abs. 2 RPG, wonach überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren sind, nicht durch die Schaffung von Planungszonen¹¹²³ oder die Ausscheidung von Reservezonen¹¹²⁴ vereitelt werden.¹¹²⁵

F. Verfahren zur Anpassung der Nutzungsplanung

Steht ein Rückzonungsbedarf fest, ist der bestehende Nutzungsplan zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen. Nachfolgend wird auf die Eigenheiten dieses Verfahrens eingegangen, wobei die Anpassung der Nutzungsplanung insbesondere unter dem Blickwinkel der Rückzonung beleuchtet wird.

I. Einleitung des Verfahrens

Sind aufgrund eines Rückzonungsbedarfs die Nutzungspläne anzupassen, betrifft dies die entsprechenden Grundeigentümerinnen und -eigentümer im besonderen Mass. Die Entwicklung der Raumplanung verläuft dynamisch¹¹²⁶, entsprechend besteht kein Anspruch darauf, dass ein Grundstück dauerhaft in einer Bauzone verbleibt.¹¹²⁷ Die Eigentumsgarantie steht einer Änderung

1120 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 64.

1121 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 62.

1122 Vgl. WASER, Diss., Rn. 471; HUSER, Verkleinerung der Bauzonen, S. 126.

1123 BGE 146 II 289 E. 5.2f.

1124 MUGGLI, in: PraKomm RPG I, Art. 18 Rn. 37.

1125 GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 50f.

1126 TANQUEREL, in: PraKomm RPG I, Art. 21 Rn. 10 m.w.H.; HÄNNI, BPUR, S. 118; WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 21 Rn. 11.

1127 BGE 123 I 175 E. 3a; BGE 123 II 481 E. 6c; BGer 1C_349/2011 vom 9. Januar 2011 E. 3.5; BGer 1C_241/2016 vom 21. April 2017 E. 3.2; BGer 1C_400/2018 vom 29. Juli 2019 E. 2.2.1;

unter den gegebenen Voraussetzungen nicht entgegen.¹¹²⁸ Allerdings dürfen Nutzungspläne nicht ohne jeden sachlichen Grund abgeändert werden. Das RPG sieht für die Grundeigentümerinnen und -eigentümer ein gewisses Mass an Rechts- und Planungssicherheit vor.¹¹²⁹ Daraus ergibt sich ein Spannungsfeld zwischen Planbeständigkeit und Rechtssicherheit auf der einen und dem Interesse an Plananpassung auf der anderen Seite.¹¹³⁰ Das Raumplanungs-gesetz begegnet diesen entgegenstehenden Interessen mit einem zweistufigen Verfahren für die Anpassung der Nutzungspläne.¹¹³¹ Beide Stufen beinhalten jeweils eine Interessenabwägung, welche die zuständige Planungsbehörde vorzunehmen hat.¹¹³² Dabei ist jeweils einerseits die Notwendigkeit einer Planbeständigkeit und andererseits das Interesse an einer Anpassung der Pläne an die veränderten Verhältnisse zu berücksichtigen.¹¹³³

- 306 In einem ersten Schritt ist zu prüfen, ob sich die Verhältnisse derart erheblich geändert haben, dass die Nutzungsplanung überprüft werden muss (Art. 21 Abs. 2 RPG 1. Teilsatz; nachfolgend Ziff. 1). Erst in einem zweiten Schritt (Art. 21 Abs. 2 RPG 2. Teilsatz; nachfolgend Ziff. 2) wird gegebenenfalls geprüft, ob Anpassungen der Nutzungsplanung angebracht sind.¹¹³⁴ Dem Art. 21 Abs. 2 RPG ist somit sowohl ein Verbot als auch ein Auftrag bzw. Gebot zu entnehmen: Sind die Voraussetzungen von Art. 21 Abs. 2 RPG nicht erfüllt, darf der Nutzungsplan nicht abgeändert werden (Verbot). Sind die Voraussetzungen jedoch gegeben, sind im Nutzungsplan die notwendigen Anpassungen vorzunehmen (Auftrag bzw. Gebot).¹¹³⁵

BÜHLMANN, überdimensionierte Bauzonen, S. 12, 23; TANQUEREL, in: PraKomm RPG I, Art. 21 Rn. 11; WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 15 Rn. 8.

1128 HÄNNI, BPUR, S. 120.

1129 BÜHLMANN, überdimensionierte Bauzonen, S. 12.

1130 BGE 140 II 25 E. 3.1; BGer 1C_568/2014 vom 13. Januar 2016 E. 7.1; BÜHLMANN, überdimensionierte Bauzonen, S. 12; TANQUEREL, in: PraKomm RPG I, Art. 21 Rn. 13; WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 21 Rn. 11 ff.; BERTSCHI, Diss., Rn. 289.

1131 TANQUEREL, in: PraKomm RPG I, Art. 21 Rn. 33; GRIFFEL (Raumplanungs- und Baurecht, S. 102 ff.) spricht in diesem Zusammenhang von einem dreistufigen Verfahren. Er unterscheidet dabei zwischen den Prüfschritten «Veränderte Situation», «Überprüfung der Anpassungsbedürftigkeit» und «Überwiegendes Interesse an einer Planänderung».

1132 BGer 1C_143/2020 vom 8. Juni 2021 E. 5.1; BGer 1C_190/2020 vom 9. Februar 2021 E. 2.2.1; TANQUEREL, in: PraKomm RPG I, Art. 21 Rn. 34.

1133 BGer 1C_190/2020 vom 9. Februar 2021 E. 2.2.1.

1134 BGE 144 II 41 E. 5.1; BGE 140 II 25 E. 3; BGer 1C_190/2020 vom 9. Februar 2021 E. 2.2.1; BGer 1C_40/2016 vom 5. Oktober 2016 E. 3.2; BÜHLMANN, zu grosse Bauzonen, S. 19.

1135 TANQUEREL, in: PraKomm RPG I, Art. 21 Rn. 13.

1. Stufe 1: Erhebliche Veränderung der Verhältnisse

a) Im Allgemeinen

Bestehende Nutzungspläne profitieren von einer gewissen Beständigkeit.¹¹³⁶ 307 Sie müssen grundsätzlich nur dann überprüft und nötigenfalls angepasst werden, wenn sich die Verhältnisse erheblich geändert haben (Art. 21 Abs. 2 1. Teilsatz RPG) oder aber der für Nutzungspläne geltende Zeithorizont von 15 Jahren abgelaufen ist.¹¹³⁷ Das Vertrauen in die Beständigkeit des Plans wird geringer, je mehr sich eine Planungsrevision dem Ablauf dieser Frist nähert.¹¹³⁸ Grundsätzlich sind die Nutzungspläne nach Ablauf dieser Frist auch bei unveränderten Verhältnissen einer Überprüfung zu unterziehen.¹¹³⁹ Bei veränderten Verhältnissen klaffen Planung und Wirklichkeit auseinander, und es besteht ein anerkanntes öffentliches Interesse, diese Elemente bei Bedarf wieder zusammenzuführen.¹¹⁴⁰ Allerdings reicht nicht jede Veränderung der Verhältnisse für eine Überprüfung aus, sondern die Verhältnisse müssen sich seit der letzten Planfestsetzung *erheblich* verändert haben.¹¹⁴¹ Dies ist zu bejahen, «wenn entweder die tatsächlichen oder rechtlichen Umstände, die der Planfestsetzung zugrunde gelegen hatten, zu wesentlichen Teilen dahingefallen sind, oder wenn seither neue bedeutende Bedürfnisse entstanden sind»¹¹⁴².

Im Rahmen dieses ersten Schritts der Überprüfung sind geringere Anforderungen zu stellen als an die darauffolgende Prüfung der Notwendigkeit einer Anpassung.¹¹⁴³ In den Worten des Bundesgerichts:

«Eine Überprüfung der Grundordnung ist bereits geboten, wenn sich die Verhältnisse seit der Planfestsetzung geändert haben, diese Veränderung

1136 AEMISEGGER/KISSLING, Verkleinerung, S. 208; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, Rn. 1056.

1137 Dies im Vergleich zum Richtplan, wo veränderte Verhältnisse schlechthin genügen (Art. 9 Abs. 2), GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 102. Mit einem ausführlichen Verweis auf die Rechtsprechung: HÄNNI, BPUR, S. 119 f. Zum Ablauf der 15-jährigen Frist: BGE 145 II 83 E. 5.4; BGer 1C_358/2020 vom 9. Juli 2021 E. 5.4; BGer 1C_409/2018 vom 23. Juli 2019; BGer 1C_543/2016 vom 13. Februar 2017 E. 2.2.

1138 BGE 145 II 83 E. 5.4; BGer 1C_543/2016 vom 13. Februar 2017 E. 2.2; BGer 1C_513/2014 vom 13. Mai 2016 E. 4.2.

1139 Entscheidend für die Frist ist die Gültigkeit des Plans, die von der Genehmigung durch die kantonale Behörde abhängt, vgl. BGer 1C_513/2014 vom 13. Mai 2016 E. 4.2. BGE 145 II 83 E. 5.4; BGer 1C_153/2021 vom 12. April 2022 E. 2.2; BGer 1C_543/2016 vom 13. Februar 2017 E. 2.2.

1140 HÄNNI, BPUR, S. 119 f.

1141 BGE 140 II 25 E. 3.2; WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 21 Rn. 16.

1142 WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 21 Rn. 16.

1143 BGE 140 II 25 E. 3.2; BGer 1C_40/2016 vom 5. Oktober 2016 E. 3.2.2; TANQUEREL, in: PraKomm RPG I, Art. 21 Rn. 34.

die für die Planung massgebenden Gesichtspunkte betrifft und erheblich ist. Die Erheblichkeit ist auf dieser Stufe bereits zu bejahen, wenn eine Anpassung der Zonenplanung im fraglichen Gebiet in Betracht fällt und die entgegenstehenden Interessen der Rechtssicherheit und des Vertrauens in die Planbeständigkeit nicht so gewichtig sind, dass eine Plananpassung von vornherein ausscheidet.»¹¹⁴⁴

309 Als Folge davon bestehen gute Gründe, mithin ein öffentliches Interesse an der Überprüfung des Nutzungsplans.¹¹⁴⁵ Ist dies der Fall, ist auf eine Anpassung des Nutzungsplans einzutreten.

310 Die geänderten Verhältnisse, die gegebenenfalls eine Überarbeitung des Nutzungsplans rechtfertigen, können rein faktischer oder rechtlicher Natur sein.¹¹⁴⁶ So können einerseits demografische Entwicklungen¹¹⁴⁷, eine veränderte wirtschaftliche Entwicklung, Verhaltensänderungen, eine Veränderung der öffentlichen Finanzen, die Gefährdung eines Landschafts- oder Ortsbildes, topografische Veränderungen¹¹⁴⁸, veränderte Mobilitätsbedürfnisse und Lebensweisen oder veränderte Erschliessungssituationen das Bedürfnis nach einer Planänderung auslösen.¹¹⁴⁹ Andererseits führen unter Umständen auch Änderungen des Planungs- und Umweltrechts, die Revision eines Richtplans oder eine ergangene (und allenfalls geänderte) Rechtsprechung zu erheblichen Änderungen der Verhältnisse.¹¹⁵⁰ Als Beispiel für eine rechtliche Gegebenheit, die eine Änderung der Verhältnisse darstellt, kann die durch Verfassungsrevision eingeführte Beschränkung von Zweitwohnungen (Art. 75b BV) genannt werden.¹¹⁵¹ Auch geänderte Anschauungen und Absichten der Planungsorgane können als zulässige Begründung für eine Revision berücksichtigt werden, zumindest je näher eine Planungsrevision an den 15jährigen Zeithorizont der Nutzungsplanung rückt und desto geringer deshalb das Vertrauen in die Beständigkeit des Plans ist.¹¹⁵² So wurde das Interesse der Rechtssicherheit und am Vertrauen in die Planbeständigkeit

1144 BGE 148 II 417 E. 3.2. Vgl. ebenfalls BGE 140 II 25 E. 3.2.

1145 WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 21 Rn. 16.

1146 WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 21 Rn. 15.

1147 Vgl. BGer 1C_409/2018 vom 23. Juli 2019 E. 3.5.

1148 BGer 1C_213/2018 vom 23. Januar 2019 E. 5.2 m.w.H.

1149 TANQUEREL, in: PraKomm RPGI, Art. 21 Rn. 44; WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 21 Rn. 15; EJPD/BRP, Erläuterungen RPG, Art. 21 Rn. 7.

1150 BGer 1C_213/2018 vom 23. Januar 2019 E. 5.2 m.w.H.; TANQUEREL, in: PraKomm RPGI, Art. 21 Rn. 45; WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 21 Rn. 1.

1151 BGE 140 II 25 E. 4.3.

1152 BGer 1C_543/2016 vom 13. Februar 2017 E. 2.2; BGer 1C_513/2014 vom 13. Mai 2016 E. 4.2.

bei einem nahezu 18 Jahre alten Nutzungsplan vom Bundesgericht als gering betrachtet.¹¹⁵³ Mit der Änderung der VISOS sind die Kantone verpflichtet, das ISOS bei ihren Planungen, namentlich bei ihrer Richtplanung, zu berücksichtigen (vgl. Art. 1 VISOS). Kombiniert mit dem Auftrag im kantonalen Richtplan zur parzellenscharfen und grundeigentümergebundenen Sicherstellung des Schutzes der Ortsbilder von nationaler und kantonaler Bedeutung im Rahmen der Ortsplanung stellt diese Verordnungsänderung eine erhebliche Veränderung der Verhältnisse dar.¹¹⁵⁴

Demgegenüber stellt ein blosser Meinungsumschwung in der Bevölkerung oder ein Umschwung der politischen Kräfteverhältnisse keine wesentliche Änderung der Verhältnisse i.S.v. Art. 21 Abs. 2 RPG dar.¹¹⁵⁵ Ebenfalls schliesst Art. 21 Abs. 2 RPG eine vorzeitige Anpassung aus, wenn die fraglichen Verhältnisse bereits bei der vorgehenden Planung bekannt waren oder sich gar nicht geändert haben.¹¹⁵⁶ Auch der Wille eines Grundeigentümers, eine Zonenplanänderung zu erwirken, die eine höhere Ausnützung erlauben und ihm anstelle von Einfamilienhäusern den Bau eines Mehrfamilienhauses ermöglichen würde, reicht für sich allein betrachtet nicht, um eine Änderung der Nutzungsplanung i.S.v. Art. 21 Abs. 2 RPG anzustossen. Zwar ist das öffentliche Interesse an der Verdichtung nicht zu vernachlässigen und die Verdichtung des Siedlungsgebiets ist aus Sicht der Raumplanung und der haushälterischen Bodennutzung sicherlich sinnvoller als die Errichtung von Einfamilienhäusern, doch für sich allein rechtfertigen es diese Umstände nach dem Bundesgericht nicht, die Planbeständigkeit eines zehnjährigen Nutzungsplans zu beeinträchtigen, die grundsätzlich 15 Jahre Bestand haben sollte (Art. 15 Abs. 1 RPG).¹¹⁵⁷

Vermutlich ebenfalls keine wesentliche Veränderung der Verhältnisse dürfte die blosser Aufnahme eines Objektes in das ISOS-Inventar darstellen.¹¹⁵⁸ Anders gestaltet sich die Situation jedoch, wenn weitere Elemente hinzukommen, wie ein über 15-jähriger Nutzungsplan oder eine periphere

1153 BGE 148 II 417 E. 3.6.2.

1154 BGer 1C_459/2020 vom 27. Oktober 2022 E. 2.3.

1155 BGE 128 I 190 E. 4.2; BGer 1C_629/2019 vom 31. März 2021 E. 3.2 m.w.H.

1156 BGE 123 I 175 E. 3g; BGer 1C_629/2019 vom 31. März 2021 E. 3.2 m.w.H.

1157 BGer 1C_629/2019 vom 31. März 2021 E. 3.3 m.w.H.

1158 Vgl. BGer 1C_126/2020 vom 15. Februar 2021 E. 5.2.1. Das VGer ZH wiederum erachtete die Inventarisierung der Stadt Zürich als massgebliche Veränderung i.S.v. Art. 21 Abs. 2 RPG, wobei auch der dem Urteil zugrunde liegende Nutzungsplan seinen Planungshorizont von 15 Jahren im Urteilszeitpunkt überschritten hatte (Urteil VB.2018.00540 vom 9. Januar 2020 E. 1.2.4f.). Vgl. ferner VGer ZH, Urteil VB.2018.00562 vom 5. August 2020 E. 4.2.

Lage der Bauparzelle. Zumindest für den Fall, dass ein Bauprojekt die Merkmale des betreffenden ISOS-Perimeters verändern könnte und der bestehende Nutzungsplan noch vor der Aufnahme des Gebietes in das ISOS-Inventar erlassen wurde, ist eine erhebliche Veränderung der Verhältnisse zu bejahen.¹¹⁵⁹

b) RPG-Revision 2012: Grundsätzlich keine erhebliche Veränderung der Verhältnisse

313 Wie die Pflicht zur Anpassung der Nutzungspläne an die Grundsätze des Raumplanungsrechts im Allgemeinen, stellt die Reduktion überdimensionierter Bauzonen gemäss Art. 15 RPG einen gewichtigen Grund für die Anpassung von Nutzungsplänen dar.¹¹⁶⁰ Die Reduktion von überdimensionierten Bauzonen ist ein wichtiges öffentliches Interesse, das grundsätzlich Vorrang vor dem öffentlichen Interesse an Planbeständigkeit und den privaten Interessen der betroffenen Grundeigentümerinnen und -eigentümer genieisst.¹¹⁶¹

314 Entgegen einer voreiligen Annahme stellt die am 1. Mai 2014 in Kraft getretene RPG-Revision für sich betrachtet jedoch keine erhebliche Veränderung der (rechtlichen) Verhältnisse i.S.v. Art. 21 Abs. 2 RPG dar, die eine vorgezogene Überprüfung der Nutzungsplanung oder eine vorfrageweise Überprüfung der Nutzungsplanung im Baubewilligungsverfahren rechtfertigt.¹¹⁶² Dass sich die Grösse der Bauzonen an einem Bedarf von 15 Jahren zu orientieren hat, war schon vor der RPG-Revision 2012 so, und auch die Pflicht zur Reduktion von überdimensionierten Bauzonen bestand bereits schon vorher.¹¹⁶³ Ebenfalls sah die Gesetzesänderung im Gegensatz zur zwingenden Anpassung des Richtplanes mit einer Übergangsfrist (vgl. Art. 38a RPG) keinen direkten Auftrag zur Überarbeitung der Nutzungsplanung vor.¹¹⁶⁴ Allerdings kann eine durch die Revision initiierte Anpassung des kantonalen Planungs- und Baugesetzes¹¹⁶⁵ und die gestützt auf die RPG-Revision 2012 zu

1159 Vgl. zum Verhältnis von ISOS und Nutzungsplanung WIEDLER, Plans d'affectation et objectifs de protection de l'ISOS, S. 253 ff., S. 256 f.; BGer 1C_126/2020 vom 15. Februar 2021 E. 5.2.1; BGer 1C_87/2019 vom 11. Juni 2020 E. 3.2; BGer 1C_308/2017 vom 4. Juli 2018 E. 3.2.2; ferner VGer ZH, Urteil VB.2018.00562 vom 5. August 2020 E. 4.2.

1160 TANQUEREL, in: PraKomm RPG I, Art. 21 Rn. 47.

1161 BGer 1C_143/2020 vom 8. Juni 2021 E. 5.1; BGer 1C_190/2020 vom 9. Februar 2021 E. 2.2.2; BGE 144 II 41 E. 5.2.

1162 BGE 148 II 417 E. 3.3 m.w.H.; BGE 144 II 41 E. 5.2; BGer 1C_190/2020 vom 9. Februar 2021 E. 2.2.2; BÜHLMANN, überdimensionierte Bauzonen, S. 11.

1163 BGE 144 II 41 E. 5.2; TANQUEREL, in: PraKomm RPG I, Art. 21 Rn. 47; WASER, Diss., Rn. 534.

1164 Vgl. jedoch Rn. 330. BGE 144 II 41 E. 5.2; WASER, Diss., Rn. 534.

1165 BGer 1C_300/2020 vom 1. Dezember 2020 E. 2.2.2 f. So hatte die kantonale rechtliche Abschaffung von Nutzungsziffern zur Folge, dass die Gemeinde Sarnen ihr Bau- und Zonenreglement anzupassen hat, da dieses zur Regelung der Nutzungsintensität Geschossflächenziffern vorsah.

vollziehende Anpassung des kantonalen Richtplans¹¹⁶⁶ zu einer erheblichen Änderung der rechtlichen Verhältnisse führen.

Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung müssen demnach zur Gesetzesänderung vom 15. Juni 2012 zusätzliche Umstände hinzutreten, damit eine erhebliche Veränderung i.S. v. Art. 21 Abs. 2 RPG vorliegt und demzufolge eine Anpassung der Nutzungsplanung zu prüfen ist. Dazu zählen der Erschliessungsgrad einer Parzelle, die Lage der Parzelle in der Gemeinde und in den bestehenden Bauzonen und aus Gründen der Planungssicherheit das Alter des Nutzungsplans bzw. der Zeitpunkt der letzten umfassenden Nutzungsplanrevision sowie das Ausmass, in dem dieser konkretisiert wurde.¹¹⁶⁷

c) Ausnahmen

aa) *Ursprüngliche Fehlerhaftigkeit des Nutzungsplans*

Anders ist die Situation, wenn die Bauzone bereits bei ihrem Erlass nicht rechtskonform dimensioniert war. Hier besteht folglich Anpassungsbedarf auch während einer fortdauernden Planungsperiode. Auf überdimensionierte Bauzonen, die bereits mit einer ursprünglichen Fehlerhaftigkeit behaftet sind, finden die Vorgaben von Art. 21 Abs. 2 RPG keine Anwendung. Eine Anpassung hat vielmehr zwingend stattzufinden.¹¹⁶⁸ Aus nicht rechtmässigen Zonenplänen können gestützt auf den Grundsatz der Planbeständigkeit bzw. der Garantie der Rechtssicherheit keine Ansprüche abgeleitet werden.¹¹⁶⁹

bb) *Nachträgliche Fehlerhaftigkeit durch Gesetzesänderung*

Wenn eine Gesetzesänderung dazu führt, dass ein Nutzungsplan nicht mehr im Einklang mit dem RPG steht, hat ebenfalls eine Anpassung zu erfolgen.¹¹⁷⁰ So kann beispielsweise die Annahme der Zweitwohnungsinitiative (Art. 75b BV) und das Inkrafttreten des Zweitwohnungsgesetzes¹¹⁷¹ sowie der dazugehörigen Verordnung¹¹⁷² in Gemeinden mit einem erheblichen Anteil an

¹¹⁶⁶ Dazu sogleich Rn. 318f.

¹¹⁶⁷ BGE 148 II 417 E. 3.3; BGE 144 II 41 E. 5.2; BGer 1C_249/2021 vom 12. Juli 2022 E. 2.2; BGer 1C_143/2020 vom 8. Juni 2021; BGer 1C_190/2020 vom 9. Februar 2021 E. 2.2.2; BÜHLMANN, überdimensionierte Bauzonen, S. 11; AEMISEGGER, in: PraKomm RPG IV, Art. 34 Rn. 31.

¹¹⁶⁸ BGE 114 Ia 32 E. 6; THURNHERR, Redimensionierung, S. 225; BERTSCHI, Diss., Rn. 289; TANQUEREL, in: PraKomm RPG I, Art. 21 Rn. 42, 46 und Fn. 108.

¹¹⁶⁹ AEMISEGGER/KISSLING, Verkleinerung, S. 208.

¹¹⁷⁰ TANQUEREL, in: PraKomm RPG I, Art. 21 Rn. 45; AEMISEGGER/KISSLING, Verkleinerung, S. 208. Gleiches muss auch für den Fall gelten, dass eine Nutzungsordnung nicht mehr dem kantonalen Planungsrecht entspricht, vgl. BGer 1C_300/2020 vom 1. Dezember 2020 E. 2.2.2 f.; WASER, Diss., Rn. 535.

¹¹⁷¹ Bundesgesetz über Zweitwohnungen (ZWG) vom 20. März 2015, SR 702.

¹¹⁷² Zweitwohnungsverordnung (Z WV) vom 4. Dezember 2015, SR 702.1.

Zweitwohnungen eine erhebliche Veränderung der Verhältnisse bewirken und damit eine vorgezogene oder vorfrageweise Überprüfung einer Nutzungsplanung rechtfertigen.¹¹⁷³ Dies gilt namentlich für den Fall, dass im Hinblick auf die Realisierung neuer Zweitwohnungen Bauzonenreserven gebildet wurden.¹¹⁷⁴ Aufgrund der Annahme der Zweitwohnungsinitiative ist in touristisch geprägten Gemeinden von einer sinkenden Nachfrage nach Wohnbauten auszugehen, weshalb diese Bauzone nun offensichtlich überdimensioniert und entsprechend zu überprüfen sind.¹¹⁷⁵ Ob eine Anpassung des Plans notwendig ist, beurteilt sich dann aufgrund der im zweiten Schritt vorzunehmenden Interessenabwägung.¹¹⁷⁶ Diese aus der Rechtsprechung des Bundesgerichts entnommenen Grundsätze bedeuten anders gewendet, dass der Grundsatz der Planbeständigkeit nur bei RPG-konformen Nutzungsplänen gilt.¹¹⁷⁷ Demgegenüber sind im Vergleich zur ursprünglichen Fehlerhaftigkeit eines Nutzungsplans die Hürden bei einer nachträglichen Fehlerhaftigkeit der Bauzonen bzw. ihrer Dimensionierung aufgrund der stärkeren Gewichtung des Vertrauensschutzes und der Rechtssicherheit höher.¹¹⁷⁸ Gegen Ausnahme zu dieser Regel bildet der Umstand, wenn der Nutzungsplan älter als 15 Jahre ist und seinen Planhorizont somit überschritten hat.¹¹⁷⁹ In den Worten des Bundesgerichts:

«Nutzungspläne sind auf einen bestimmten Zeithorizont ausgerichtet (15 Jahre für Bauzonen gemäss Art. 15 Abs. 1 RPG; 10 Jahre für Richtpläne gemäss Art. 9 Abs. 3 RPG) und sind nach Ablauf dieser Frist grundsätzlich einer Überprüfung zu unterziehen – sogar bei unveränderten Verhältnis-

1173 BGE 148 II 417 E. 3.3; BGE 140 II 25 E. 4.3; BGer 1C_249/2021 vom 12. Juli 2022 E. 2.2; BGer 1C_568/2014 vom 13. Januar 2016 E. 7.1; BGer 1C_40/2016 vom 5. Oktober 2016 E. 3.5; BGer 1C_387/2016 vom 1. Mai 2017 E. 4.4; TANQUEREL, in: PraKomm RPG I, Art. 21 Rn. 47. Relativierend jedoch BGE 144 II 41 E. 5.3: Der angefochtene Entscheid betraf ein peripher gelegenes sowie nur teilweise bebautes und erschlossenes Gebiet, das aufgrund eines fehlenden Quartierplans nicht sofort bebaubar war und sich damit als geeignet für allfällige Redimensionierungen der Bauzone erwiesen hat. Somit waren es nebst dem Erlass von Art. 75b BV weitere Faktoren, aus deren Kumulation eine erhebliche Veränderung der Verhältnisse gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG abgeleitet wurde.

1174 BGer 1C_568/2014 vom 13. Januar 2016 E. 7.1.

1175 BGE 148 II 417 E. 3.3; BGer 1C_249/2021 vom 12. Juli 2022 E. 2.2; BGer 1C_568/2014 vom 13. Januar 2016 E. 7.1; BGE 140 II 25 E. 4.3.

1176 Siehe Rn. 321 ff. BGE 144 II 41 E. 5.2; BGer 1C_190/2020 vom 9. Februar 2021 E. 2.2.2.

1177 BÜHLMANN, zu grosse Bauzonen, S. 17.

1178 THURNHERR, Redimensionierung, S. 225 mit Hinweis auf BGE 131 II 728 E. 2.4; BERTSCH, Diss., Rn. 291; JOST, Diss., S. 349; WASER, Diss., Rn. 532 ff.). AEMISEGGER/KISLING (Verkleinerung, S. 208 f.) unterscheiden nicht zwischen ursprünglicher und nachträglicher Fehlerhaftigkeit.

1179 WASER, Diss., Rn. 533.

sen [...]. Je näher eine Planungsrevision dieser Frist kommt, desto weniger gewichtig ist deshalb das Vertrauen auf die Beständigkeit des Plans. Erst recht gilt dies, wenn [...] der Planungshorizont schon lange überschritten ist und sich die Verhältnisse wesentlich verändert haben.»¹¹⁸⁰

cc) Richtplanänderung

Mit einer Änderung des kantonalen Richtplans geht auch eine Änderung der rechtlichen Gegebenheiten einher.¹¹⁸¹ Wie ausgeführt¹¹⁸², haben die Kantone aufgrund der RPG-Revision 2012 ihre Richtpläne anzupassen und dies insbesondere im Bereich Siedlung.¹¹⁸³ Neu muss sich der kantonale Richtplan detailliert zu den Bauzonen äussern und diverse Aufträge an die Planungsträger enthalten.¹¹⁸⁴ Gestützt auf den durch den Bund genehmigten Richtplan haben die Gemeinden ihre Nutzungsplanung anzupassen.¹¹⁸⁵ Spätestens die Genehmigung des kantonalen Richtplans führt zu einer erheblichen Veränderung der Verhältnisse, mit der Folge, dass gestützt auf die Richtplanänderung die allermeisten Gemeinden eine (Gesamt-)Überarbeitung ihrer Nutzungsplanung zu initiieren haben.¹¹⁸⁶

Für sich allein betrachtet kann jedoch nicht aus jeder beliebigen Revision der Richtplanung eine erhebliche Veränderung der Verhältnisse i.S.v. Art. 21 Abs. 2 RPG abgeleitet werden. Dies ergibt sich nur schon aufgrund des kürzeren Überprüfungsintervalls des Richtplans: Während die Nutzungsplanung alle 15 Jahre einer Überprüfung unterzogen werden soll, beträgt dieses Intervall bei der Richtplanung 10 Jahre.¹¹⁸⁷ Die obigen Ausführungen beziehen sich

1180 BGE 145 II 83 E. 5.4.

1181 TANQUEREL, in: PraKomm RPG I, Art. 21 Rn. 45.

1182 Siehe § 7 (Rn. 41 ff., insb. Rn. 68 ff.).

1183 Art. 8a RPG, Art. 5a RPV.

1184 Art. 5a Abs. 3 und 4 RPV.

1185 BGE 128 I 190 E. 4.2; JOST, Diss., S. 343; TANQUEREL, in: PraKomm RPG I, Art. 21 Rn. 3, 45, 48; THURNHERR, Redimensionierung, S. 225 f.; WASER, Diss., Rn. 430 ff.

1186 Gemeinsam mit anderen Faktoren (demografische Entwicklung, Inkrafttreten der RPG-Revision 2012) erwähnt in BGer 1C_409_2018 vom 23. Juli 2019 E. 3.5. In casu bezeichnete der Richtplan Dallenwil als eine «Gemeinde mit einem Überangebot an Wohnbaureserven». Ausserdem verpflichtet der Richtplan die Gemeinden, die Innenentwicklungspotenziale zu mobilisieren, weshalb sich die bestehenden Baulandreserven entsprechend erhöhten. Zusätzlich enthält der Richtplan den Auftrag, unüberbaute Bauzonen zu überprüfen, die Zweckmässigkeit von Auszonungen zu beurteilen und bei überdimensionierten Bauzonen Auszonungen vorzunehmen, wobei insbesondere unüberbaute Bauzonen an peripheren und schlecht erschlossenen Lagen zu überprüfen sind. Vgl. für den Kt. Luzern BÜHLMANN, Gutachten Rückzonungsstrategie Kt. LU, S. 21 sowie Urteile KGer LU, 7H 20 156 und 7H 20 157 vom 19. Februar 2021 E. 7.1.2.

1187 BGer 1C_126/2020 vom 15. Februar 2021 E. 5.2.1.

denn auch einzig auf die Umsetzung der neuen gesetzlichen Anforderungen an den Richtplan (im Bereich Siedlung) im Kontext der RPG-Revision 2012.

d) Zwischenfazit zur erheblichen Veränderung der Verhältnisse

- 320 Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die im Jahr 2014 in Kraft getretene RPG-Revision 2012 für sich allein keine erhebliche Veränderung der (rechtlichen) Verhältnisse darstellt und somit isoliert betrachtet keine Überprüfung der Nutzungspläne rechtfertigt. Allerdings sind die Kantone gehalten, gestützt auf die Gesetzesnovelle ihre Richtpläne anzupassen. Dies betrifft insbesondere die Richtplanvorgaben zum Siedlungsbereich (vgl. Art. 8a RPG). Häufig dürfte der Richtplan nun klare Aufgaben zuhanden der mit der Nutzungsplanung betrauten Behörden beinhalten. Spätestens dann dürfte das Kriterium der erheblichen Veränderung der Verhältnisse vorliegen und die Planungsträger, namentlich die Gemeinden, haben eine Überprüfung der Ortsplanung in die Wege zu leiten.¹¹⁸⁸ Während die Anpassung des RPG-Revision 2012 für sich allein betrachtet keine erhebliche Veränderung der Verhältnisse darstellt, kann dies bei den gestützt darauf vorgenommenen Anpassungen der kantonalen Richtpläne der Fall sein. Eine erhebliche Veränderung und ein damit eingehender Überprüfungsbedarf kann ausserdem auch dann bestehen, wenn aufgrund der RPG-Revision 2012 die kantonale Gesetzgebung angepasst wurde.¹¹⁸⁹ Dies alles bedeutet noch nicht zwangsläufig, dass die Nutzungspläne anzupassen sind. Dies beurteilt sich anhand der im nachfolgenden Unterkapitel einzugehenden Kriterien.

2. Stufe 2: Notwendigkeit der Plananpassung

- 321 Wird im ersten Prüfschritt eine erhebliche Veränderung der Verhältnisse bejaht, ist in einem zweiten Schritt zu einer weiteren Interessenabwägung zu schreiten. Dabei ist zu bestimmen, ob der Plananpassung aufgrund veränderter Gegebenheiten oder den Interessen an Rechts- und Planungssicherheit mehr Gewicht beizumessen ist.¹¹⁹⁰ Eine Plananpassung ist bei einer erheblichen Änderung der Verhältnisse stets zu prüfen. Sie hat aber nicht zwingend,

1188 Explizit für den Kt. Luzern vgl. RR LU, RRE Nr. 828 vom 28. Juni 2022 E. 2.11 S. 8 sowie BÜHLMANN, Gutachten Rückzonungsstrategie Kt. LU, S. 11: Die RPG-Revision 2012 verbunden mit dem daraufhin überarbeiteten Richtplan und insbesondere die auf den Richtplan basierende kantonale Rückzonungsstrategie stellen eine erhebliche Änderung der Verhältnisse gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG dar.

1189 Vgl. 1C_300/2020 vom 1. Dezember 2020 E. 2.2.2 f.

1190 BGE 140 II 25 E. 3.1 mit weiteren Hinweisen; BGE 1C_153/2021 vom 12. April 2022 E. 2.2; BGE 1C_47/2020 vom 17. Juni 2021 E. 5.1.3; BGE 1C_40/2016 vom 5. Oktober 2016 E. 3.2.1; BÜHLMANN, überdimensionierte Bauzonen, S. 12. Mit zahlreichen Verweisen auf die Rechtsprechung: HÄNNI, BPUR, S. 120 f.

sondern nur sofern notwendig («nötigenfalls») zu erfolgen.¹¹⁹¹ Der Grund dafür liegt im Gebot der Rechtssicherheit. Damit ein Nutzungsplan seinen Zweck erfüllen kann, muss er eine gewisse Beständigkeit aufweisen.¹¹⁹² Im Rahmen der Interessenabwägung ist abzuwägen, «ob das durch die wesentliche Änderung der Verhältnisse begründete öffentliche Interesse an einer Änderung des Plans die gegenläufigen (privaten oder öffentlichen) Erhaltungsinteressen überwiegt»¹¹⁹³. Es stellt sich damit die Frage, ob die Anpassungen mit den Anforderungen des Raumplanungs- und Umweltrechts vereinbar sind und ob sie derart gewichtig sind, dass sich dadurch allfällige Eigentumsbeschränkungen rechtfertigen lassen.¹¹⁹⁴ Im Rahmen dieser zweiten Interessenabwägung sind gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung insbesondere «die bisherige Geltungsdauer des Nutzungsplans, das Ausmass seiner Realisierung und Konkretisierung, das Gewicht des Änderungsgrunds, der Umfang der beabsichtigten Planänderung und das öffentliche Interesse daran»¹¹⁹⁵ zu berücksichtigen.

a) Faustregeln

Im Hinblick auf die Notwendigkeit der Plananpassung kann man sich an den folgenden beiden Faustregeln orientieren: «[J]e neuer ein Plan ist, um so 322 mehr darf mit seiner Beständigkeit gerechnet werden, und je einschneidender sich die beabsichtigte Änderung auswirkt, um so gewichtiger müssen die Gründe sein, die für eine Planänderung sprechen.»¹¹⁹⁶ Gemäss diesen beiden Faustregeln ist es folglich einfacher, einen Nutzungsplan anzupassen, je älter er ist und je näher man sich dem zehn- bis fünfzehnjährigen Anpassungsintervall nähert.¹¹⁹⁷ Die Überarbeitung eines Nutzungsplans ist somit nach neun bis zehn Jahren nicht ausgeschlossen.¹¹⁹⁸ Dies selbstverständlich nur bei ursprünglich bundesrechtskonformen Plänen. Ansonsten hat die Verwirklichung einer gesetzeskonformen Planung Priorität vor dem Gebot der Planbeständigkeit.¹¹⁹⁹

1191 WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 21 Rn. 18; HÄNNI, BPUR, S. 120.

1192 BGE 113 Ia 444 E. 5b; HÄNNI, BPUR, S. 120 f.

1193 WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 15 Rn. 18.

1194 TANQUEREL, in: PraKomm RPG I, Art. 21 Rn. 53.

1195 BGE 140 II 25 E. 3.1 mit weiteren Hinweisen; BGE 148 II 417 E. 3.2; BGer 1C_40/2016 vom 5. Oktober 2016 E. 3.2.1.

1196 BGE 113 Ia 444 E. 5b; BGE 128 I 190 E. 4.2; BGE 102 Ia 331 E. 3d; BÜHLMANN, überdimensionierte Bauzonen, S. 12; TANQUEREL, in: PraKomm RPG I, Art. 21 Rn. 14; WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 21 Rn. 20.

1197 BÜHLMANN, überdimensionierte Bauzonen, S. 12; WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 21 Rn. 20.

1198 HÄNNI, BPUR, S. 121.

1199 Vgl. Rn. 316 ff.

b) Erhebliche Änderungsgründe

323 Ein weiteres in der Interessenabwägung zu berücksichtigendes Kriterium sind die erheblichen Änderungsgründe, die zur Überprüfung des Nutzungsplans geführt haben.¹²⁰⁰ Neben Revisionen des Umweltrechts können auch Revisionen des Richtplans als gewichtige Gründe für eine Nutzungsplanrevision gelten.¹²⁰¹ Ebenfalls mitzuberücksichtigen sind «der Umfang der beabsichtigten Planänderung und das öffentliche Interesse daran»¹²⁰².

324 Das Bundesgericht misst der Rechts- und Planungssicherheit je nach Ausgangssituation, die zur Überprüfung eines Nutzungsplans führt, unterschiedliches Gewicht zu: Die Rechtsprechung unterscheidet dabei, ob der Nutzungsplan im Rahmen einer ordentlichen Gesamt- oder Teilrevision oder aber im Hinblick auf eine vorfrageweise Überprüfung des Nutzungsplans an die veränderten Verhältnisse angepasst werden soll.¹²⁰³

aa) Ordentliche Gesamt- oder Teilrevision des Nutzungsplans

325 Von einer Gesamtrevision des Nutzungsplans ist die Rede, wenn die Planung gesamthaft überprüft wird. Demgegenüber beschränkt sich eine Teilrevision entweder örtlich oder sachlich auf einzelne Aspekte des Nutzungsplans. Die Initiative zur Überprüfung des Nutzungsplans kann einerseits von den Planungsträger selbst angestossen werden (nachfolgend lit. a), andererseits können je nach Situation auch Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer eine Überprüfung initiieren (nachfolgend lit. b).

aaa) Auf Initiative des Gemeinwesens

326 Aufgrund erheblicher Veränderungen der Verhältnisse (Art. 21 Abs. 2 RPG) oder nach Ablauf des 15-jährigen Planungshorizonts für Nutzungspläne haben die mit der Planung betrauten Behörden ein ordentliches Verfahren auf Gesamt- oder Teilrevision des Nutzungsplans einzuleiten.¹²⁰⁴ Bei einer von den Behörden initiierten Überprüfung der Nutzungsplanung müssen die Grundeigentümerinnen und -eigentümer eher damit rechnen, dass ihr Grundstück zurückgezogen werden könnte.¹²⁰⁵ Das Interesse an einer bundesrechts-

1200 WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 21 Rn. 20.

1201 WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 21 Rn. 20.

1202 BGE 140 II 25 E. 3.1.

1203 BÜHLMANN, überdimensionierte Bauzonen, S. 12f.

1204 Vgl. BGE 144 II 41 E. 5.1; BGer 1C_358/2020 vom 9. Juli 2021 E. 5.4; BGer 1C_300/2020 vom 1. Dezember 2020 E. 2.1.

1205 BÜHLMANN, überdimensionierte Bauzonen, S. 13.

konformen Umsetzung überwiegt hier deshalb regelmässig jenes an Planbeständigkeit.¹²⁰⁶

bbb) Auf Initiative der Grundeigentümerschaft

Als Grundeigentümerin bzw. Grundeigentümer hat man hinsichtlich seines Grundstückes einen formellen Anspruch auf Überprüfung und allfällige Anpassung der Nutzungsplanung, wenn der Plan aufgrund erheblicher Veränderungen der Verhältnisse nicht mehr mit der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) vereinbar ist. Dieser Anspruch ergibt sich aus der Eigentumsgarantie.¹²⁰⁷ Ist bereits ein Verfahren auf Totalrevision der Nutzungsplanung im Gange, wird der Grundeigentümerschaft aufgrund ihres Anspruchs auf rechtliches Gehör (Art. 29 Abs. 2 BV) eine weitere Möglichkeit verliehen, auf die Überprüfung einzuwirken.¹²⁰⁸ Sie kann gestützt auf Art. 29 Abs. 2 BV die materielle Verfassungsmässigkeit der für ihr Grundstück geltenden Anordnungen verlangen, und dies auch, wenn hinsichtlich ihrer Parzelle keine Änderungen geplant sind und sich die Verhältnisse seit der Planfestsetzung nicht erheblich geändert haben.¹²⁰⁹

Im Verfahren auf Teilrevision kann die Eigentümerschaft immerhin bei erheblichen Veränderungen der Verhältnisse eine Überprüfung der Nutzungsplanung verlangen.¹²¹⁰ Zudem können sich Grundeigentümer auch auf eine ursprüngliche Fehlerhaftigkeit eines Nutzungsplans berufen und eine Korrektur dieser Planungsfehler verlangen.¹²¹¹ Werden die Gemeinden nicht von sich aus tätig, müssen die Kantone sie aufsichtsrechtlich zum Handeln auffordern.¹²¹²

bb) Vorfrageweise Überprüfung des Nutzungsplans

Erhöhte Anforderungen gelten bei der vorfrageweisen Überprüfung einer Bauzone. Die akzessorische Überprüfung eines Nutzungsplans im Baubewilligungsverfahren ist grundsätzlich ausgeschlossen. Nutzungspläne werden prozessual wie Verfügungen behandelt. Sie müssen bei ihrem Erlass angefochten

1206 BÜHLMANN, überdimensionierte Bauzonen, S. 13.

1207 Vgl. BGE 132 II 408 E. 4.3; BGer 1C_484/2012 vom 27. Mai 2023 E. 4.4; HÄNNI, BPUR, S. 122; WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 21 Rn. 23; TANQUEREL, in: PraKomm RPG I, Art. 21 Rn. 65.

1208 BGer 1C_543/2016 vom 13. Februar 2017 E. 2.3; BGE 115 Ia 85 E. 3b/aa und bb; HÄNNI, BPUR, S. 123.

1209 HÄNNI, BPUR, S. 123.

1210 HÄNNI, BPUR, S. 123; WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 21 Rn. 23.

1211 BÜHLMANN, überdimensionierte Bauzonen, S. 13 mit Hinweis auf BGer 1P.139/1992 vom 20. Dezember 1993 E. 7; THURNHERR, Redimensionierung, S. 225.

1212 AEMISEGGER/KISSLING, Verkleinerung, S. 210.

werden (vgl. Art. 33 Abs. 2 RPG).¹²¹³ Ansonsten werden sie grundsätzlich bestandskräftig. Die Rechtsprechung lässt eine Überprüfung jedoch zu, wenn sich einerseits die tatsächlichen Verhältnisse oder die gesetzlichen Voraussetzungen seit Annahme des Nutzungsplans in einer Weise geändert haben, dass das öffentliche Interesse an der Beibehaltung der auferlegten Nutzungsbeschränkungen dahingefallen sein könnte.¹²¹⁴ Die Anforderungen entsprechen damit der Kriterien zur Überprüfungspflicht des Gemeinwesens gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG.¹²¹⁵ Andererseits ist eine vorfrageweise Überprüfung auch zulässig, wenn sich die Betroffenen bei Planerlass noch nicht über die ihnen auferlegten Beschränkungen Rechenschaft geben konnten, sie im damaligen Zeitpunkt also keine Möglichkeit hatten, ihre Interessen zu verteidigen.¹²¹⁶ Der Grundeigentümer hat damit bei Untätigkeit der Planungsbehörden die Möglichkeit, mit Hilfe eines Baugesuchs die faktische Revision eines überholten Nutzungsplans gerichtlich zu provozieren.¹²¹⁷

II. Umsetzungsfrist für die Nutzungsplanung

- 330 Wie dargelegt kann die RPG-Revision 2012 dazu führen, dass Nutzungspläne anzupassen sind. Während Art. 38a Abs. 1 RPG für die Anpassung der kantonalen Richtpläne an die Anforderungen der RPG-Revision 2012 eine genaue Frist vorgibt, fehlt eine explizite Umsetzungsfrist für die nachgelagerte Nutzungsplanung. Gewisse Kantone haben in ihrem Planungs- und Baugesetz oder im kantonalen Richtplan eine Umsetzungsfrist verankert. Allerdings gibt auch das Bundesrecht zumindest implizit eine Frist vor für den Fall, dass ein Kanton über überdimensionierte Bauzonen verfügt. Nach der Revision des kantonalen Richtplans, die bis spätestens 30. April 2019 zu erfolgen hatte, haben die Gemeinden fünf Jahre Zeit, um die erforderlichen Rückzonungen zu beschliessen. Diese Fristdauer ergibt sich aus Art. 5a Abs. 3 lit. d RPV.¹²¹⁸ Kommt nämlich eine Gemeinde diesem Auftrag nicht innert einer Frist von

1213 BGE 135 II 209 E. 5.1; BGE 131 II 103 E. 2.4.1; BGer 1C_20/2019 vom 11. Dezember 2019 E. 3.4; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, Rn. 1054.

1214 BGE 145 II 83 E. 5.1; BGE 144 II 41 E. 5.1; BGE 127 I 103 E. 6b; BGer 1C_25/2019 vom 5. März 2020 E. 6.1; BGer 1C_551/2020 vom 5. Juli 2021 E. 3.3; ferner BGE 147 II 300 E. 2.3; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, Rn. 1055.

1215 BGE 127 I 103 E. 6b.

1216 BGE 123 II 337 E. 3a; BGer 1C_25/2019 vom 5. März 2020 E. 6.1; BGer 1C_551/2020 vom 5. Juli 2021 E. 3.3.

1217 Für die Einzelheiten zur vorfrageweisen Überprüfung siehe Rn. 350 ff. Vgl. ebenfalls TANQUEREL, in: PraKomm RPG I, Art. 21 Rn. 29 ff.; HÄNNI, BPUR, S. 123.

1218 EB-RPV, S. 9. Kritisch zur demokratischen Legitimation dieser Bestimmung THURN-HERR, Redimensionierung, S. 231 f.

fünf Jahren nach, hat der Kanton zur Ersatzvornahme zu greifen und den Rückzonungsauftrag umzusetzen.¹²¹⁹

III. Genehmigung der Nutzungspläne durch den Kanton

Die Änderungen der Nutzungsplanung sind einer kantonalen Behörde zur 331
Genehmigung zu unterbreiten (vgl. Art. 26 RPG). Dieser Prüfschritt schafft eine zusätzliche Sicherheit für die Einhaltung der bundesrechtlichen Vorschriften, zumal die Erfahrung lehrt, dass auf Gemeindeebene häufig Interessengruppen ihre Partikularinteressen durchzusetzen vermögen, die mit den bundesrechtlichen Vorgaben im Widerspruch stehen.¹²²⁰

1. Zweck der Genehmigung

Die Änderungen der Nutzungspläne¹²²¹ ist durch eine kantonale Behörde zu 332
genehmigen (Art. 26 Abs. 1 RPG). Die Genehmigung dient der «Durchsetzung der raumplanungsrechtlichen Orientierungspunkte, namentlich der Zielnormen des RPG (Art. 1, 3, 15 ff.)»¹²²². Analog der Genehmigung der kantonalen Richtpläne durch den Bundesrat greift sie eine Stufe tiefer im raumplanungsrechtlichen Stufenbau.¹²²³ Der Kanton verfügt damit über ein Aufsichtsinstrument zur Überprüfung der Nutzungsplanung der Gemeinden.¹²²⁴ Gleichzeitig stellt die kantonale Genehmigung der Nutzungsplanung ein Mittel zur Koordination dar.¹²²⁵

2. Genehmigungsbehörde

Als Genehmigungsinstanz hat eine kantonale Behörde zu fungieren. Weitere 333
Vorgaben enthält das Gesetz nicht.¹²²⁶ Je nach Kanton wird der Regierungsrat, das kantonale Raumplanungsamt, das Baudepartement oder auch das Kantonsparlament mit der Genehmigung betraut. Am häufigsten fällt die

1219 BÜHLMANN, überdimensionierte Bauzonen, S. 28.

1220 HÄNNI, BPUR, S. 258.

1221 Darunter fallen sowohl Rahmennutzungspläne (Zonenpläne) als auch Sondernutzungspläne wie Gestaltungs-, Bebauungs-, Quartier-, Areal- und Erschliessungspläne der Gemeinden. Ausserdem unterliegen auch kantonale Nutzungspläne dieser Genehmigung. Siehe dazu RUCH, in: PraKomm RPG I, Art. 26 Rn. 7; WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 26 Rn. 4.

1222 RUCH, in: PraKomm RPG I, Art. 26 Rn. 4.

1223 RUCH, in: PraKomm RPG I, Art. 26 Rn. 4.

1224 RUCH, in: PraKomm RPG I, Art. 26 Rn. 6; WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 26 Rn. 2.

1225 RUCH, in: PraKomm RPG I, Art. 26 Rn. 6.

1226 Art. 26 Abs. 1 RPG; RUCH, in: PraKomm RPG I, Art. 26 Rn. 11; WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 26 Rn. 6.

Wahl auf den Regierungsrat oder das für die Raumplanung zuständige Departement oder die dafür zuständige Fachstelle.¹²²⁷ Die kantonalen Gerichte wiederum haben Beschwerden gegen Genehmigungsentscheide zu beurteilen (vgl. Art. 33 Abs. 2 und Abs. 3 RPG), weshalb sie als Genehmigungsbehörde nicht in Betracht kommen.¹²²⁸

3. Genehmigungsverfahren

- 334 Die Kantone haben das Genehmigungsverfahren zu regeln, wobei sie die Vorgaben des RPG und die allgemeinen Verfahrensgarantien des Bundesrechts zu berücksichtigen haben.¹²²⁹ Je nach Kanton enthalten die kantonalen Gesetze weitere Einzelheiten zum Genehmigungsverfahren.¹²³⁰ Hinsichtlich Rechtsschutz muss das kantonale Recht mindestens ein Rechtsmittel gegen Nutzungspläne vorsehen, das eine volle Überprüfung durch wenigstens eine Beschwerdebehörde gewährleistet (Art. 33 Abs. 2 und Abs. 3 RPG).¹²³¹ Der kantonale letztinstanzliche Entscheid, der zwingend durch ein oberes Gericht erfolgen muss (vgl. Art. 34 Abs. 1 RPG i.V.m. Art. 86 Abs. 2 BGG), kann sodann mit Beschwerde in öffentlichen-rechtlichen Angelegenheiten beim Bundesgericht angefochten werden.¹²³²

4. Genehmigungsvoraussetzung

- 335 Zunächst prüft die Genehmigungsbehörde die Nutzungspläne und ihre Anpassungen auf die Übereinstimmung mit den vom Bundesrat genehmigten Richtplänen (Art. 26 Abs. 2 RPG).¹²³³ Sinn und Zweck dieser Regelung ist es, die Planhierarchie zwischen Richtplan und Nutzungsplan zu gewährleisten.¹²³⁴ Nutzungspläne müssen allerdings nicht nur dem kantonalen Richtplan entsprechen, sondern auch sonst bundesrechtskonform ausgestaltet

1227 RUCH, in: PraKomm RPG I, Art. 26 Rn. 12, 54 ff.; WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 26 Rn. 6; HÄNNI, BPUR, S. 259 f.

1228 RUCH, in: PraKomm RPG I, Art. 26 Rn. 12.

1229 Vgl. Art. 25 Abs. 1 RPG; WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 26 Rn. 7.

1230 Vgl. RUCH, in: PraKomm RPG I, Art. 26 Rn. 16 sowie bspw. Art. 57 ff. BauG/BE, § 19 f. PBG/LU sowie § 87a ff. PBG/ZH.

1231 WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 26 Rn. 8; HÄNNI, BPUR, S. 259, 594 ff.

1232 Die Anfechtung unterliegt dabei grundsätzlich den Regeln der Einzelanfechtung gemäss Art. 82 lit. a BGG. HÄNNI, BPUR, S. 598 f.

1233 Die Nichtberücksichtigung von Anordnungen des vom Bundesrat genehmigten Richtplans stellt eine Verletzung von Bundesrecht dar, vgl. RUCH, in: PraKomm RPG I, Art. 26 Rn. 30.

1234 RUCH, in: PraKomm RPG I, Art. 26 Rn. 30, 34 ff.; WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 26 Rn. 12 f.

sein.¹²³⁵ Darunter fallen nebst dem RPG (Planungsgrundsätze, Verfahrensvorschriften etc.), die Eigentumsgarantie sowie die Bestimmungen des Umweltschutz-, Gewässerschutz- und Waldrechts des Bundes.¹²³⁶ Gestützt auf diese Vorgaben kann mitunter die Dimensionierung der Bauzonen und die Umsetzung des Rückzonungsauftrags gemäss Art. 15 Abs. 2 RPG rechtlich überprüft werden.¹²³⁷ Das kantonale Recht kann weitere Genehmigungsvoraussetzungen aufstellen.¹²³⁸ Inwiefern die Genehmigungsbehörde auch die Übereinstimmung mit kantonalem Recht zu prüfen hat, in Bereichen, in denen den unteren Planungsträgern ein gewisser Planungsspielraum zusteht, regelt das kantonale Recht.¹²³⁹ Die Übereinstimmung mit dem kantonalen Recht im Sinne von Rechts- bzw. Gesetzmässigkeit muss immer geprüft werden. Dies ergibt sich u.a. aus dem Verbot der materiellen Rechtsverweigerung.¹²⁴⁰ Beispielsweise bildet die Zweckmässigkeit von Bundesrechts wegen kein Genehmigungskriterium. Allerdings kann das kantonale Recht dieses Kriterium vorsehen.¹²⁴¹

Bei der Genehmigung hat die Prüfbehörde die Möglichkeit, Vorbehalte und Auflagen anbringen. Ausserdem kann sie den Nutzungsplan zur Überarbeitung an die planerlassende Behörde zurückweisen. Im Falle einer Nichtgenehmigung kann sich zudem die Anordnung von provisorischen Massnahmen durch die Genehmigungsbehörde aufdrängen, wobei hierfür eine gesetzliche Grundlage auf kantonomer Ebene notwendig ist.¹²⁴² Ebenfalls ist es der kantonalen Behörde bei entsprechender gesetzlicher Grundlage erlaubt, Änderungen oder Ergänzungen am Prüfobjekt selbst vorzunehmen,

1235 Der Umstand, dass ein Nutzungsplan nicht die Vorgaben des durch den Bundesrat genehmigten Richtplans umsetzt, stellt eine Verletzung von Bundesrecht dar. RUCH, in: PraKomm RPG I, Art. 26 Rn. 30, 38 ff.; WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 26 Rn. 14.

1236 BGer 1C_483/2021 vom 10. März 2022 E. 4.2; RUCH, in: PraKomm RPG I, Art. 26 Rn. 38; WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 26 Rn. 14.

1237 LGVE 2021 IV Nr. 7 E. 5.2; BÜHLMANN, Gutachten Rückzonungsstrategie Kt. LU, S. 8 f.; WASER, Diss., Rn. 541.

1238 So kann das kantonale Recht etwa bestimmen, dass die Zweckmässigkeit oder die Angemessenheit des Nutzungsplans oder seine Übereinstimmung mit rein kantonalrechtlichen Planungsinstrumenten geprüft wird, siehe BGer 1C_483/2021 vom 10. März 2022 E. 4.2.2; WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 26 Rn. 15. Im Kt. Aargau bildet ausserdem die «angemessene Berücksichtigung der kantonalen und regionalen Interessen» ein Genehmigungskriterium (§ 27 Abs. 2 BauG/AG). Vgl. ausserdem RUCH, in: PraKomm RPG I, Art. 26 Rn. 40.

1239 Vgl. RUCH, in: PraKomm RPG I, Art. 26 Rn. 30.

1240 Vgl. HÄNNI, BPUR, S. 259.

1241 Vgl. bspw. § 5 Abs. 1 PBG/ZH, wonach die Rechtmässigkeit, Zweckmässigkeit und Angemessenheit zu prüfen ist. HÄNNI, BPUR, S. 258 f.

1242 RUCH, in: PraKomm RPG I, Art. 26 Rn. 24.

wobei sich solche Korrekturen auf offensichtliche Mängel oder Planungsfehler beschränken sollen.¹²⁴³

5. Konstitutive Wirkung der Genehmigung

- 337 Die Nutzungspläne werden erst mit der Genehmigung durch die kantonale Behörde verbindlich (Art. 26 Abs. 3 RPG).¹²⁴⁴ Der Entscheid über die Genehmigung eines Nutzungsplans hat Verfügungscharakter.¹²⁴⁵ Entsprechen die kommunalen Nutzungspläne nicht den Anforderungen des Richtplans, hat die kantonale Genehmigungsbehörde entweder deren Genehmigung zu verweigern oder gegebenenfalls die notwendigen Korrekturen vorzunehmen.¹²⁴⁶ Gegen diesen Entscheid müssen die Kantone ein Rechtsmittel vorsehen (Art. 33 Abs. 2 RPG).¹²⁴⁷ Dem ARE steht dabei die Beschwerdebefugnis zu.¹²⁴⁸ Gemeinden können sich dagegen grundsätzlich mit einer Autonomiebeschwerde zur Wehr setzen.¹²⁴⁹

IV. Planungsrechtliche Sicherung von Rückzonungen

- 338 Einer allfälligen Rückzonung geht ein längeres Verfahren voraus. Denn auch wenn der kantonale Richtplan klare Vorgaben hinsichtlich der zu reduzierenden Bauzonen macht, kann die tatsächliche Umsetzung auf kommunaler Ebene, d.h. die Anpassung der Nutzungspläne, mehrere Jahre in Anspruch nehmen. Bis schliesslich ein rechtskräftiger Rückzonungsentscheid vorliegt, gilt es, nachteilige Veränderungen zu verhindern, welche die neue Planung erschweren oder dieser entgegenstehen könnten.¹²⁵⁰ Art. 5a Abs. 3 lit. c RPV fordert die Kantone deshalb auf, in ihrem Richtplan die notwendigen Aufträge zu erteilen, um die für Rückzonungen vorgesehenen Flächen planungsrechtlich zu sichern.¹²⁵¹ Dieser Auftrag richtet sich nicht nur an Kantone mit deutlich

1243 RUCH, in: PraKomm RPI, Art. 26 Rn. 25. Vgl. bspw. für den Kt. Bern Art. 61 Abs. 3 BauG/BE.

1244 RUCH, in: PraKomm RPI, Art. 26 Rn. 44 ff.

1245 WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 26 Rn. 16.

1246 Botsch. RPG 2012, S. 1062.

1247 Vgl. BGer 1C_483/2021 vom 10. März 2022 E. 4.3.

1248 Art. 111 BGG i.V. Art. 89 Abs. 2 lit. a BGG und Art. 48 Abs. 4 RPV.

1249 KGer LU, Urteil 7H 17 233 vom 25. Juni 2018 E. 4; WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 26 Rn. 16.

1250 HÄNNI (BPUR, S. 261) bezeichnet dieses Sicherungsinstrument deshalb auch als «Projektierungszone». BGer 1C_141/2014 vom 4. August 2014 E. 5.1; EB-RPV, S. 8; THURNHERR, Redimensionierung, S. 329; WASER, L'obligation de réduire la zone à bâtir, S. 57 f.

1251 EB-RPV, S. 8.

zu grossen Bauzonen¹²⁵², sondern auch an jene mit einfach zu grossen Bauzonen, die Neueinzonungen kompensieren müssen oder über Bauzonen am falschen Ort verfügen.¹²⁵³

Typischerweise erfolgt eine planungsrechtliche Sicherung durch den Erlass einer Planungszone i.S.v. Art. 27 RPG.¹²⁵⁴ Dadurch wird die Entscheidungsfreiheit der Planungsbehörden gesichert: Die Anwendung des bisherigen Rechts wird bis zum Inkrafttreten des neuen Rechts aufgeschoben, um die künftige Planung nicht zu behindern.¹²⁵⁵ Allerdings können die Kantone auch andere gleichwertige Massnahmen in Betracht ziehen.¹²⁵⁶ Kantone, die in ihrem kantonalen Planungs- und Baurecht bisweilen keine solchen Instrumente kennen, müssen aufgrund einer mangelnden gesetzlichen Grundlage auf Bundesebene zusätzlich zur Anpassung ihres Richtplans auch eine gesetzliche Grundlage für Planungszone schaffen.¹²⁵⁷ Dabei steht es den Kantonen frei, sich selbst zur Festlegung der zu sichernden Flächen zu ermächtigen oder aber die Regionen oder Gemeinden mit der Aufgabe zu betrauen, innerhalb der kantonalen Richtplanvorgaben die notwendigen Flächen zu bezeichnen.¹²⁵⁸ Erfolgt die Bezeichnung und die Sicherung der für die Rückzonungen vorgesehenen Flächen nicht innert Frist, obliegt es der dafür zuständigen kantonalen Behörde, dies ersatzweise zu tun.¹²⁵⁹ Dies macht deutlich, dass die Sicherung von Rückzonungsflächen nicht im Belieben der Behörden steht, auch wenn Art. 27 RPG bloss als Kann-Bestimmung formuliert ist. Vielmehr besteht eine Pflicht der Behörden, die zurückzuzonenden Flächen zu sichern. Ansonsten besteht die ernsthafte Gefahr, dass die gestützt auf den Richtplan oder das Gesetz vorzunehmenden Anpassungen der Nutzungspläne vereitelt werden.¹²⁶⁰ Dies gilt im hier untersuchten Fall insbesondere bei überdimensionierten Bauzonen, wodurch die Planungsbehörde verpflichtet sind, eine Anpassung der Nutzungsplanung bzw. die Reduktion von Bauzonen in die Wege zu leiten.¹²⁶¹ Es entspricht gerade dem Sinn und Zweck der

1252 Zur Unterscheidung zwischen *einfach* und *deutlich* zu grossen Bauzonen siehe Rn. 536 ff.

1253 EB-RPV, S. 8.

1254 BGE 148 II 417 E. 3.4, 3.6.3; BGer 1C_576/2020 vom 1. April 2021 E. 4; EB-RPV, S. 8; THURNHERR, Redimensionierung, S. 330. Zum Instrument der Planungszone siehe Rn. 339 f.

1255 BGE 146 II 289 E. 5.1.

1256 EB-RPV, S. 8.

1257 THURNHERR, Redimensionierung, S. 230; HUSER, Verkleinerung der Bauzonen, S. 116.

1258 EB-RPV, S. 8; THURNHERR, Redimensionierung, S. 230.

1259 Vgl. Art. 5a Abs. 3 lit. d RPG; EB-RPV, S. 8.

1260 BGer 1C_141/2014 vom 4. August 2014 E. 5.2. mit weiteren Hinweisen.

1261 Vgl. BGE 148 II 417 E. 3.6.3.

Planungszone gemäss Art. 27 RPG (bzw. der kantonalen Norm), die Reduktion der Bauzonen sicherzustellen.¹²⁶²

- 340 Durch den Erlass einer Planungszone oder einer vergleichbaren Sicherungsmassnahme ist die Rückzonungsfläche provisorisch gesichert. Erst mit einer anschliessenden Nutzungsplanänderung wird die Rückzonung jedoch definitiv. Eine solche Änderung ist zielstrebig umzusetzen. Sollte sich eine Gemeinde mit diesem Entscheid zu lange Zeit lassen, hat der kantonale Richtplan eine kantonale Behörde mit der Ersatzvornahme zu betrauen.¹²⁶³ Zu Recht wird in der Lehre hinterfragt, ob der Richtplan gemeinsam mit der Verordnungsbestimmung von Art. 5a Abs. 3 lit. d RPV eine genügende Rechtsgrundlage für die Ersatzvornahme darstellt.¹²⁶⁴ Die Grundlage im kantonalen Richtplan ist aus dem Blickwinkel des Gesetzesmässigkeitsprinzip problematisch. Die Zuständigkeit der Behörden sollte durch formelles Gesetz festgelegt werden.¹²⁶⁵

V. Sanktionen bei übergrossen Bauzonen

- 341 Kommt eine Gemeinde ihrer Rückzonungspflicht nicht nach, hat dies für die Gemeinde keine unmittelbaren Konsequenzen. Die Nichtumsetzung des Rückzonungsauftrags zeitigt aber immerhin indirekte Folgen für die säumige Gemeinde.¹²⁶⁶ Aufgrund der überdimensionierten Bauzonen droht in Gemeinden mit Rückzonungsbedarf eine Blockade. Bauvorhaben¹²⁶⁷, Gestaltungspläne und Strassenprojekte¹²⁶⁸ können unter Umständen nicht bewilligt und Nutzungsplanänderungen nicht genehmigt werden.¹²⁶⁹ Solange die Nutzungsplanung nicht den Erfordernissen des revidierten RPG entspricht, droht insbesondere Bauvorhaben in jenen Bauzonen eine Blockade, die unter neuem

1262 Vgl. BGE 148 II 417 E. 3.6.3. Entsprechend ist es auch nicht gestattet, dass bei einer ausgewiesenen Überdimensionierung der Bauzonen die Planungszone so ausgestaltet werden, dass die Gemeinde im Widerspruch zu Art. 15 RPG und der kantonalen Richtplanung noch Baubewilligungen erteilt, die dem Ziel der bereit in die Wege geleiteten Reduktion der Bauzonen klar zuwiderlaufen und folglich die Erreichung dieses Ziels erschweren (a.a.O., mit Hinweis auf BGer 1C_518/2019 vom 8. Juli 2020 E. 4.3).

1263 Dazu sogleich Rn. 342 f. Vgl. Art. 5a Abs. 3 lit. d RPG; EB-RPV, S. 8 f.

1264 Diese Kritik scheint mit Blick auf die von der Rechtsprechung geschaffenen Delegationsgrundsätze durchaus berechtigt. Vgl. THURNHERR, Redimensionierung, S. 231 f.

1265 Vgl. HUSER, Verkleinerung der Bauzonen, S. 121; THURNHERR, Redimensionierung, S. 231 f.

1266 BÜHLMANN, zu grosse Bauzonen, S. 17.

1267 BGE 148 II 417 E. 3.6.3.

1268 BGer 1C_447/2015 vom 21. Januar 2016 E. 3.6; 1C_409/2018 vom 23. Juli 2019 E. 3.6; BGer 1C_248/2019 vom 3. Februar 2020 E. 3 ff.

1269 Siehe im Detail Rn. 354 ff. BÜHLMANN, Gutachten Rückzonungsstrategie Kt. LU, S. 12.

Recht mit grosser Wahrscheinlichkeit nicht mehr dem Baugebiet zugeordnet werden können und als Rückzonungsflächen in Frage kommen.¹²⁷⁰ Sollten sich die Gemeinden in ihrer Nutzungsplanung, unter anderem im Rahmen anstehender Gesamtrevisionen der Ortsplanung, aufgrund der bis ins Jahr 2019 zwingend erfolgten Richtplananpassung nicht an die richtplanerischen Vorgaben halten, können die Kantone zudem gegebenenfalls zum Mittel der Ersatzvornahme greifen.¹²⁷¹

VI. Ersatzvornahme durch den Kanton

Setzen die Gemeinden die Anforderungen des kantonalen Richtplans nicht 342 innert fünf Jahren um, kann der Kanton zum Mittel der Ersatzvornahme greifen (vgl. Art. 5a Abs. 3 lit. d RPV).¹²⁷² Der Kanton hat hierzu im Richtplan eine dafür zuständige Behörde zu bestimmen.¹²⁷³ Mit der Ersatzvornahme sind insbesondere Rückzonungen oder die Verlegung von Bauzonen angesprochen.¹²⁷⁴ Die Ersatzvornahme nach Art. 5a Abs. 3 lit. d RPV kommt nicht für die Nutzungsplanung selbst, sondern auch bei fehlender Umsetzung von planerischen Massnahmen zur Sicherung der künftigen Ergebnisse, d.h. bei fehlendem Erlass von Planungszonen, zur Anwendung.¹²⁷⁵ In der Lehre ist allerdings umstritten, ob die Kantone direkt basierend auf Art. 5a Abs. 3 lit. d RPV und die gestützt darauf erlassenen Richtplaninhalte zur Ersatzvornahme greifen können oder ob es hierzu nicht einer expliziten Gesetzesgrundlage auf kantonomer Ebene bedarf.¹²⁷⁶

Was zunächst als griffige Massnahme erscheint, erweist sich auf den 343 zweiten Blick als eher zahnloses Instrument. Wie dargestellt¹²⁷⁷, verfügen die Kantone bei den Richtplanvorgaben über einen beträchtlichen Spielraum.¹²⁷⁸ Unter anderem führen grosszügige Annahmen beim Bevölkerungswachstum, die beschränkte Berücksichtigung der bestehenden inneren Nutzungsreserven und die Unterscheidung zwischen einfach zu grossen und deutlich zu

1270 BÜHLMANN, zu grosse Bauzonen, S. 19.

1271 Vgl. sogleich Rn. 342f.

1272 E-LRP, S. 27.

1273 EB-RPV, S. 9.

1274 THURNHERR, Redimensionierung, S. 231.

1275 HUSER, Verkleinerung der Bauzonen, S. 121, 128.

1276 Für eine kantonale Regelung sprechen sich HUSER (Verkleinerung der Bauzonen, S. 121), MARTI (Richtplanung, S. 38) und RUCH, RPG-Revision 2012, S. 15 aus; kritisch ebenfalls THURNHERR (Redimensionierung, S. 231f.). A.M. AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPI, Art. 15 Rn. 43.

1277 Vgl. Rn. 58, 65.

1278 THURNHERR, Redimensionierung, S. 241.

grossen Bauzonen häufig dazu, dass die Kantone keine griffigen Vorgaben zur Redimensionierung in ihren kantonalen Richtplan aufnehmen müssen.¹²⁷⁹ Der Anwendungsbereich der Ersatzvornahme gemäss Art. 5a Abs. 3 lit. d RPG erweist sich deshalb bei genauerer Betrachtung als weniger breit, als dies der Gesetzestexte auf den ersten Blick andeutet.¹²⁸⁰

VII. Prozessuales

- 344 Um den Vollzug des materiellen Rechts sicherzustellen, steht eine Reihe von Beschwerdemöglichkeiten zur Verfügung. Auf die wichtigsten Instrumente, die u.a. auch der Durchsetzung von korrekt dimensionierten Bauzonen dienen können, wird nachfolgend summarisch eingegangen. Für weitere Einzelheiten wird auf die entsprechende Spezialliteratur verwiesen.

1. Direkte Anfechtung des Nutzungsplans

- 345 Nutzungspläne sind grundsätzlich bei ihrer Festlegung anzufechten (vgl. Art. 82 ff. i.V.m. Art. 111 BGG, Art. 33 Abs. 2 RPG).¹²⁸¹ Sie unterstehen dabei einer zweifachen Überprüfungsmöglichkeit: Es ist zu differenzieren zwischen der Genehmigung durch eine kantonale Behörde gemäss Art. 26 RPG¹²⁸² und der Anfechtung mittels Rechtsmittel im Sinne von Art. 33 RPG. Während die Genehmigung gemäss Art. 26 RPG von Amtes wegen einzuholen ist, findet ein Anfechtungsverfahren nach Art. 33 RPG nur dann statt, wenn jemand ein Rechtsmittel gegen den Genehmigungsentscheid ergreift. Die Rechtsmittelbehörden sind dabei nicht an den kantonalen Genehmigungsentscheid gebunden. Dieser stellt einzig eine vorläufige Kontrolle dar. Folglich ist auch nicht ausgeschlossen, dass seit Inkrafttreten des RPG im Jahr 1980 bundesrechtswidrige Nutzungspläne in Kraft sind, wenn die Gemeinden der Pflicht zur Reduktion von überdimensionierten Bauzonen bis heute nicht nachgekommen sind.¹²⁸³ Es ist Aufgabe der Kantone, für eine Koordination zwischen dem Genehmigungs- und dem Rechtsmittelentscheid zu sorgen (Art. 25 Abs. 1 RPG).¹²⁸⁴

1279 Hinsichtlich der Umgehung der Redimensionierungspflicht siehe Rn. 363 ff.

1280 Vgl. THURNHERR, Redimensionierung, S. 241, 243.

1281 BGE 147 II 300 E. 2.3; BGer 1C_25/2019 vom 5. März 2020 E. 6.1; AEMISEGGER, in: Prakomm RPG IV, Art. 34 Rn. 27.

1282 Zum kantonalen Genehmigungsverfahren siehe Rn. 331 ff.

1283 Eine Ausnahme bildet dabei die Situation im Kt. Genf. Vgl. hierzu RIVA, in: Prakomm RPG I, Art. 5 Rn. 186 f.; HÄNNI, Rückzonungspflicht, S. 251.

1284 Zum Ganzen siehe BGE 135 II 22 E. 1.2.3; BGer 1C_265/2010 vom 28. September 2010 E. 3.2; BGer 1C_483/2021 vom 10. März 2022 E. 4.2; AEMISEGGER, in: Prakomm RPG IV, Art. 34 Rn. 9 ff.

2. Ideelles Verbandsbeschwerderecht

Die Dimensionierung und die Ausscheidung von Bauzonen stellen eine Bundesaufgabe im Sinne von Art. 78 Abs. 2 BV und Art. 2 ff. NHG dar. Dies hat zur Folge, dass die beiden raumplanerischen Aufgaben vom ideellen Verbandsbeschwerderecht der gesamtschweizerischen Natur- und Heimatschutzorganisationen gemäss Art. 12 NHG erfasst sind (Art. 12 Abs. 1 und 2 NHG i.V.m. Art. 89 Abs. 2 lit. d BGG).¹²⁸⁵ Der Bundesrat bezeichnet die zur Beschwerde berechtigten Organisationen (Art. 12 Abs. 3 NHG).¹²⁸⁶

Art. 15 RPG stellt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung «eine für die Trennung von Bau- und Nichtbauland zentrale, direkt anwendbare und abschliessende Bestimmung des Bundesrechts»¹²⁸⁷ dar. Konkret können die gesamtschweizerischen Natur- und Heimatschutzorganisationen hinsichtlich der in Art. 15 Abs. 4 RPG verankerten Voraussetzungen zur Einzonung Beschwerde erheben und so die Interessen des Landschafts- und Naturschutzes verteidigen.¹²⁸⁸ Gleich wie Art. 24 RPG bedarf Art. 15 RPG keiner Ausführungsgesetzgebung und ist direkt anwendbar.¹²⁸⁹ Die Natur- und Heimatschutzorganisationen sind ebenfalls befugt und gleichzeitig aufgrund der Anforderungen der formellen Beschwer auch gezwungen, im kantonalen Rechtsmittelverfahren Beschwerde zu führen.¹²⁹⁰

Offengelassen hat das Bundesgericht die Frage, ob auch die Pflicht zur Reduktion überdimensionierter Bauzonen gemäss Art. 15 Abs. 2 RPG unter das Verbandsbeschwerderecht fällt. Im Sinne einer einheitlichen und konsequenten Umsetzung des Bundesrechts wäre eine solche Beschwerdelegitimation zu begrüssen.¹²⁹¹ Das Bundesgericht hat in BGE 142 II 509 nämlich festgehalten, dass durch die Zielsetzung des revidierten Art. 15 RPG, die Zersiedlung der Landschaft und den Verlust an Kulturland zu stoppen, der für die Verbandsbeschwerde nach Art. 12 NHG notwendige Bezug zu Natur- und Heimatschutz hergestellt ist.¹²⁹² Kein Beschwerderecht besteht gestützt auf

¹²⁸⁵ BGE 142 II 509 E. 2.3 ff.; GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 53; AEMISEGGER/HAAG, in: PraKomm RPG IV, Art. 33 Rn. 80; AEMISEGGER, in: PraKomm RPG IV, Art. 34 Rn. 145.

¹²⁸⁶ VBO.

¹²⁸⁷ BGE 142 II 509 E. 2.5; ferner AEMISEGGER/KISSLING, Verkleinerung, S. 207.

¹²⁸⁸ BGE 142 II 509 E. 2.6 f.; AEMISEGGER/HAAG, in: PraKomm RPG IV, Art. 33 Rn. 80.

¹²⁸⁹ BGE 142 II 509 E. 2.5; AEMISEGGER, in: PraKomm RPG IV, Art. 34 Rn. 154.

¹²⁹⁰ AEMISEGGER/HAAG, in: PraKomm RPG IV, Art. 33 Rn. 81.

¹²⁹¹ Ebenfalls bejahend AEMISEGGER, in: PraKomm RPG IV, Art. 34 Rn. 155; THURNHERR, Anmerkung zu BGE 142 II 509, S. 7 ff.; REBSAMEN, Diss., S. 465 f.

¹²⁹² BGE 142 II 509 E. 2.5; ferner BGer 1C_472/2019 vom 15. Dezember 2020, E. 1.4.

Art. 12 NHG jedoch hinsichtlich einer abstrakten Normenkontrolle. Art. 12 NHG beschränkt nämlich das Beschwerderecht auf «Verfügungen», d.h. Anwendungsakte.¹²⁹³

3. Behördenbeschwerde

- 349 Als Mittel der Bundesaufsicht ist das Bundesamt für Raumplanung (ARE) gestützt auf Art. 48 Abs. 4 RPV i.V.m. Art. 34 Abs. 1 RPG und Art. 89 Abs. 2 lit. a BGG betreffend die im RPG geregelten Materien zur Behördenbeschwerde berechtigt.¹²⁹⁴ Das ARE ist damit ermächtigt, unterinstanzliche kantonale Entscheide bei der kantonalen Rechtsmittelinstanz anzufechten, und es kann sich auf Antrag an jedem kantonalen Verfahren beteiligen (vgl. Art. 111 Abs. 2 BGG).¹²⁹⁵ Anders als beim ideellen Verbandsbeschwerderecht ist für das ARE eine Teilnahme am Vorverfahren nicht zwingend.¹²⁹⁶ Das ARE kann sich auch noch im letztinstanzlichen Verfahren vor Bundesgericht in das Verfahren einbringen und dabei Rügen vorbringen, die zuvor nicht oder nicht mehr strittig waren.¹²⁹⁷ Der Fokus des ARE lag in der Vergangenheit beim Bauen ausserhalb der Bauzonen bzw. bei der Anfechtung von Ausnahmegewilligungen gemäss Art. 24 ff. RPG.¹²⁹⁸

4. Vorfrageweise Überprüfung der Nutzungspläne im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens

- 350 Prozessrechtlich werden Nutzungspläne wie Verfügungen behandelt, weshalb man sie grundsätzlich direkt bei ihrem Erlass anfechten muss.¹²⁹⁹ Die vorfrageweise Überprüfung eines Nutzungsplans in einem Baubewilligungsverfahren ist grundsätzlich unzulässig. Von diesem Grundsatz gibt es allerdings Ausnahmen.¹³⁰⁰ Zunächst ist eine akzessorische Überprüfung eines

1293 Art. 12 Abs. 1 NHG; AEMISEGGER, in: PraKomm RPG IV, Art. 34 Rn. 149.

1294 AEMISEGGER/HAAG, in: PraKomm RPG IV, Art. 33 Rn. 75; AEMISEGGER, in: PraKomm RPG IV, Art. 34 Rn. 133; BÜHLMANN/JEANNERAT, in: PraKomm RPG IV, Art. 32 Rn. 11.

1295 AEMISEGGER/HAAG, in: PraKomm RPG IV, Art. 33 Rn. 75.

1296 Keine formelle Beschwer. AEMISEGGER, in: PraKomm RPG IV, Art. 34 Rn. 133.

1297 Dem ARE müssen die kantonalen Entscheide im Bereich der Raumplanung eröffnet werden (vgl. Art. 112 Abs. 4 BGG i.V.m. der dazugehörigen Verordnung (SR 173.110.47). BGE 136 II 359 E. 1.2; BGer 1C_572/2020 vom 30. November 2021 E. 2.1; BÜHLMANN/JEANNERAT, in: PraKomm RPG IV, Art. 32 Rn. 11; AEMISEGGER/HAAG, in: PraKomm RPG IV, Art. 33 Rn. 75.

1298 BÜHLMANN/JEANNERAT, in: PraKomm RPG IV, Art. 32 Rn. 12.

1299 BGE 148 II 417 E. 3.3 m.w.H.; TANQUEREL, in: PraKomm RPG I, Art. 21 Rn. 29.

1300 BGE 144 II 41 E. 5.1; BÜHLMANN, zu grosse Bauzonen, S. 17; TANQUEREL, in: PraKomm RPG I, Art. 21 Rn. 31.

bestehenden Nutzungsplans dann möglich, wenn die Voraussetzungen für eine Überprüfung des Nutzungsplans gemäss Art. 21 Abs. 2 RPG gegeben sind.¹³⁰¹ Damit ein Grundeigentümer gestützt auf Art. 21 Abs. 2 RPG die Überprüfung und allenfalls die Anpassung der Nutzungsplanung an die veränderten Verhältnisse verlangen kann, ist ein eigenes schutzwürdiges Interesse notwendig. Dieses Interesse kann tatsächlicher oder rechtlicher Natur sein.¹³⁰² Konkretisierend hält das Bundesgericht diesbezüglich fest:

«Dies ist insbesondere der Fall, wenn die geltende Zonenplanung ihn in der Nutzung seines Grundstücks einschränkt und kein genügendes öffentliches Interesse mehr an der Aufrechterhaltung der Eigentumsbeschränkung besteht. Eine Anpassung der Nutzungsordnung kann aber auch in Bezug auf benachbarte Grundstücke verlangt werden, deren Überbauung die Nutzung der eigenen Liegenschaft (rechtlich oder tatsächlich) beeinträchtigen könnte. Dagegen steht Personen, die lediglich ein allgemeines Interesse an der Anpassung der Nutzungsordnung geltend machen, ohne Bezug zur eigenen Grundstücksnutzung, von Bundesrechts wegen kein Initiativrecht zu.»¹³⁰³

Sind in materieller Sicht die Voraussetzungen von Art. 21 Abs. 2 RPG erfüllt¹³⁰⁴,
351 hat der Grundeigentümer einen Anspruch auf Überprüfung und gegebenenfalls Überarbeitung der Bauzonen. Für die akzessorische Überprüfung der Nutzungsplanung im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens bedeutet dies konkret, dass die Gemeinde die Überprüfung der Bauzonen in die Wege zu leiten hat, bevor sie die Baubewilligung erteilen kann. Die Gemeinde hat sodann im Rahmen der Überarbeitung der Nutzungsplanung darüber zu befinden, wo und wie gegebenenfalls eine Reduktion der Bauzonen zu erfolgen hat. Wird das entsprechende Grundstück nach Überarbeitung der Nutzungsplanung weiterhin der Bauzone zugeteilt, kann die Grundeigentümerschaft ein neues Baugesuch für das Bauvorhaben stellen.¹³⁰⁵

Eine zweite Ausnahme vom Grundsatz, dass rechtskräftige Nutzungs-
352 pläne nicht überprüft werden können, bilden jene Fälle, bei denen die Betroffenen sich bei Planerlass noch nicht über die ihnen auferlegten Beschränkungen

1301 BGE 148 II 417 E. 3.3 m.w.H.; BGE 144 II 41 E. 5.1; BÜHLMANN, zu grosse Bauzonen, S. 17; TANQUEREL, in: PraKomm RPG I, Art. 21 Rn. 31.

1302 BGer 1C_40/2016 vom 5. Oktober 2016 E. 3.1.

1303 BGer 1C_40/2016 vom 5. Oktober 2016 E. 3.1 mit Hinweis auf BGer 1C_598/2013 vom 6. Dezember 2013 E. 2 (nicht publ. in: BGE 140 II 25).

1304 Siehe oben Rn. 307 ff.

1305 BGer 1C_249/2021 vom 12. Juli 2022 E. 3.1.

Rechenschaft geben konnten und somit im damaligen Zeitpunkt keine Möglichkeit hatten, ihre Interessen zu verteidigen.¹³⁰⁶

5. Kantonales Initiativrecht

- 353 Die Regelung des Verfahrens auf Erlass von Nutzungsplänen liegt in den Händen der Kantone (Art. 25 Abs. 1 RPG). Entsprechend ist möglich, dass das kantonale Recht eine Antragsbefugnis zur Überprüfung der Nutzungsplanung vorsieht;¹³⁰⁷ Es kann den betroffenen Grundeigentümern oder Dritten diesbezüglich ein «Initiativrecht» verleihen.¹³⁰⁸ Unabhängig von einem Baugesuch kann damit ein Antrag auf Planänderung gestellt werden, weshalb ein solches Initiativrecht nicht eine vorfrageweise, sondern eine *hauptfrageweise Überprüfung* der Nutzungsplanung ermöglicht. Dies ist zulässig, sofern der bundesrechtliche Grundsatz der Planbeständigkeit (vgl. Art. 21 Abs. 2 RPG) dadurch nicht gefährdet wird.¹³⁰⁹

6. Weitere Möglichkeiten zur Überprüfung der kommunalen Nutzungsplanung

- 354 Nebst der vorfrageweisen Überprüfung der Nutzungsplanung im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens gibt es noch weitere Verfahren, mit denen die Überprüfung eines Nutzungsplans erzwungen werden kann. Auf eine Auswahl an Möglichkeiten wird nachfolgend anhand spezifischer Beispiele aus der Rechtsprechung eingegangen. Ihnen ist gemein, dass ein öffentliches Interesse an einem Vorhaben nur dann geprüft werden kann, wenn die Bauzonen im betreffenden Gebiet die Anforderungen von Art. 15 RPG erfüllen.

a) Strassenprojekt und Erschliessungsplanung

- 355 Ein neues Strassenbauprojekt soll die Erschliessung von Bauland gewährleisten. Zeitlich parallel zum Bewilligungsverfahren erfolgt in der betreffenden Gemeinde eine Zonennutzungsplanrevision, in der die bestehenden Bauzonen überprüft und entsprechend dem revidierten Art. 15 RPG ausgeschrieben werden sollen. Der Entwurf des Zonennutzungsplans sieht in mehreren Bereichen eine Reduktion der Bauzonen vor. In dem vom streitigen Strassenbauprojekt erfassten Gebiet ist eine Reduktion der Bauzone in der

1306 BGE 148 II 417 E. 3.3; BGer 1C_249/2021 vom 12. Juli 2022 E. 2.2; BGer 1C_287/2021 vom 25. Juli 2022 mit Hinweis auf BGE 123 II 337 E. 3a, BGer 1C_25/2019 vom 5. März 2020 E. 6.1 und 1C_290/2019 vom 13. März 2020 E. 3.1.

1307 Vgl. aArt. 75 Abs. 2 LATC/GE, wiedergegeben in: BGE 120 Ia 227 E. 2a.

1308 Vgl. aArt. 75 Abs. 2 LATC/GE, wiedergegeben in: BGE 120 Ia 227 E. 2a.

1309 BGer 1C_40/2016 vom 5. Oktober 2016 E. 3.1; BGer 1C_598/2013 vom 6. Dezember 2013 E. 2.1 (nicht publ. in: BGE 140 II 25) mit Hinweis auf BGE 120 Ia 227 E. 2a und E. 2c.

Grössenordnung von 1,2 ha vorgesehen, wobei noch unklar ist, ob dieser Umfang reicht, um in der Gemeinde rechtskonforme Bauzonen zu schaffen.¹³¹⁰ Das Bundesgericht hält fest, dass eine Erschliessung als Ausfluss des öffentlichen Interesses (vgl. Art. 36 Abs. 2 BV und Art. 5 Abs. 2 BV) «ortsplanerisch zweckmässig» sein muss.¹³¹¹ Die Erschliessungsprogramme dienen der Verwirklichung der Nutzungsplanung und sind entsprechend bei jeder Nutzungsplanrevision zu überarbeiten.¹³¹² Gemäss Bundesgericht kann das öffentliche Interesse an der streitigen Erschliessungsstrasse nicht losgelöst vom Ergebnis der aktuellen Nutzungsplanrevision beurteilt werden: «Die Beschwerdeführer rügen folglich zu Recht, dass die Erschliessungsstrasse nicht genehmigt werden kann, solange die Zonennutzungsplanrevision der Gemeinde St. Niklaus, bei welcher eine massgebliche Verkleinerung des Baugebiets in Betracht kommt, noch nicht rechtskräftig abgeschlossen und das Erschliessungsprogramm nicht auf den angepassten Zonennutzungsplan ausgerichtet ist.»¹³¹³ Folglich hat die Gemeinde zunächst die Überarbeitung des Zonenplans abzuschliessen und erst danach kann gegebenenfalls erneut über die Baulanderschliessung im betroffenen Gebiet befunden werden. Offensichtlich griff im vorliegenden Fall trotz ausgewiesenem Rückzonungsbedarf keine Planungszone, ansonsten hätte das Bundesgericht nicht auf die hier dargelegte Argumentation ausweichen müssen.

b) Enteignungsverfahren im Zusammenhang mit einem Fahrwegrecht

Ähnlich gelagerte Fragestellungen wie bei der vorfrageweisen (akzessorischen) Überprüfung von Zonenplänen können sich bei der Prüfung des öffentlichen Interesses als Voraussetzung für eine Enteignung ergeben. Streitig vor Bundesgericht war im nachfolgend geschilderten Fall die Einräumung eines Fahrwegrechts zu Gunsten einer bisher nicht erschlossenen Parzelle, wozu eine Enteignung erforderlich war.¹³¹⁴ Das strittige Fahrwegrecht sollte die Erschliessung eines grösseren Grundstücks ermöglichen, das «peripher, am Rand der bisherigen Wohnüberbauung liegt, in einem Gebiet, das im Osten und Süden an den Wald und im Norden und Westen an das landwirtschaftlich genutzte 'Übrige Gemeindegebiet' angrenzt»¹³¹⁵. Als Eingriff in die Eigentums-garantie der betroffenen Grundeigentümerschaft muss sich die Enteignung

1310 BGer 1C_447/2015 vom 21. Januar 2016 E. 3.4.

1311 BGer 1C_447/2015 vom 21. Januar 2016 E. 3.5.

1312 BGer 1C_447/2015 vom 21. Januar 2016 E. 3.5.

1313 BGer 1C_447/2015 vom 21. Januar 2016 E. 3.5.

1314 BGer 1C_409/2018 vom 23. Juli 2019. Vgl. zum Ganzen auch THURNHERR, Urteilsbesprechung Dallenwil, S. 673 f.

1315 BGer 1C_409/2018 vom 23. Juli 2019 E. 3.6.

unter anderem auf ein öffentliches Interesse stützen können.¹³¹⁶ Das Bundesgericht kommt zum Schluss, dass es das öffentliche Interesse an der Erschliessung aufgrund eines veralteten Nutzungsplans aus dem Jahr 1992 nicht prüfen kann. Aus diesem Grund hat die Gemeinde das Enteignungsverfahren mit der Überarbeitung der Ortsplanung zu koordinieren.¹³¹⁷ Die Grundeigentümerschaft kann ein neues Enteignungsgesuch stellen, sobald über das planerische Schicksal ihres Grundstücks entschieden ist.¹³¹⁸

357 Vergleichbar damit war ein Fall, in dem eine Gemeinde über eine Erschliessungsmassnahme zu entscheiden hatte, mit der zwangsweise ein Fahrwegrecht an einer bestehenden Privatstrasse im Baugebiet eingeräumt werden sollte. Dabei können sich gemäss Bundesgericht ähnliche Fragen wie bei der akzessorischen Überprüfung eines Nutzungsplans im Rahmen eines Baubewilligungsverfahrens stellen. Dies gilt insbesondere, falls eine Rückzonung der Bauparzelle, der das streitige Fahrwegrecht dienen soll, als wahrscheinlich oder zumindest als «ernstlich in Betracht fallende Option» erscheint.¹³¹⁹ Sind bei einer veralteten Nutzungsplanung gestützt auf Art. 15 Abs. 2 RPG Rückzonungen geboten, hat die Gemeinde gemäss Bundesgericht insbesondere unüberbaute Bauzonen, die sich an peripheren und schlecht erschlossenen Lagen befinden, zu überprüfen.¹³²⁰ Von Bundesrechts wegen ist deshalb zunächst die Überprüfung des Baugebiets abzuwarten, bevor über die rechtliche Erschliessung der entsprechenden Parzelle befunden werden kann.¹³²¹ Die Aufnahme einer bestehenden grundstücksübergreifenden Zufahrt in den Gemeindestrassenplan und eine damit verbundene Widmung zum Gemeingebrauch stellt sodann einen Eingriff in das Eigentum der betroffenen Grundeigentümerschaft dar. Entsprechend bedarf der Eingriff einer gesetzlichen Grundlage, muss durch ein öffentliches Interesse gerechtfertigt sein und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit wahren.¹³²² Da keineswegs feststeht, ob die betreffende Parzelle im Baugebiet verbleibt, durfte die Vorinstanz das öffentliche Interesse an der Massnahme zur rechtlichen Erschliessung der Parzelle verneinen.¹³²³

1316 Vgl. BGer 1C_409/2018 vom 23. Juli 2019 E. 3.

1317 BGer 1C_409/2018 vom 23. Juli 2019 E. 3.5.

1318 BGer 1C_409/2018 vom 23. Juli 2019 E. 3.7.

1319 BGer 1C_248/2019 vom 3. Februar 2020 E. 4.1.

1320 BGer 1C_248/2019 vom 3. Februar 2020 E. 4.1.

1321 BGer 1C_248/2019 vom 3. Februar 2020 E. 4.2.

1322 BGer 1C_248/2019 vom 3. Februar 2020 E. 3.3.

1323 BGer 1C_248/2019 vom 3. Februar 2020 E. 4.2f., 5.8.

G. Verlegung von Bauzonen

Ebenso wichtig wie die Grösse von Bauzonen ist – so der Bundesrat – deren Lage.¹³²⁴ Oft befinden sich Bauzonen am falschen Ort.¹³²⁵ So können bestehende Bauzonen unter anderem eine sinnvolle Verkehrsplanung verhindern oder den Interessen des Landschaftsschutzes entgegenstehen.¹³²⁶ Sofern *kein Überangebot* besteht, sind deshalb Bauzonen, die sich an raumplanerisch ungeeigneten Standorten befinden, zu verlegen.¹³²⁷ Der erläuternde Bericht zur RPV hält diesbezüglich fest, dass die Verschiebung von an falschen Stellen gelegenen Bauzonen an Orte, wo sie benötigt werden, einer der zentralen Aspekte der RPG-Revision 2012 darstellt.¹³²⁸ Massgebend für die Lage der Bauzonen ist zudem Art. 15 Abs. 3 RPG.¹³²⁹ Insbesondere von Bedeutung ist hier, dass die Lage und Grösse der Bauzonen über die Gemeindegrenzen hinaus abzustimmen und dabei die Ziele und Grundsätze der Raumplanung zu befolgen sind (Art. 15 Abs. 3 Satz 1 RPG). Diese Kriterien lassen jedoch den Planungsbehörden einen beachtlichen Ermessensspielraum offen.¹³³⁰ Ob eine Anpassungspflicht besteht, beurteilt sich danach, ob die Bauzonen ursprünglich oder nachträglich fehlerhaft sind.¹³³¹

Die Ergänzung des Leitfadens Richtplanung verlangt von den Kantonen, «eine Strategie mit Massnahmen zur Umlagerung von Bauzonen innerhalb des Kantons» zu entwickeln.¹³³² Sie haben den Auftrag, in ihrem kantonalen Richtplan festzustellen, in welchen Gemeinden und Gebieten die Bauzonen überdimensioniert oder an einem falschen Ort gelegen sind und wie sie folglich umgelagert werden können.¹³³³ Nebst diesen Anforderungen an den kantonalen Richtplan haben die Kantone, sofern notwendig, in ihrem Planungs-

1324 Botsch. RPG 2012, S. 1072.

1325 Botsch. RPG 2012, S. 1072; GRIFFEL; Raumplanungs- und Baurecht, S. 49.

1326 GRIFFEL; Raumplanungs- und Baurecht, S. 49; THURNHERR, Redimensionierung, S. 222.

1327 BÜHLMANN, überdimensionierte Bauzonen, S. 8.

1328 EB-RPV, S. 3. Dies selbstverständlich zusätzlich zur Pflicht, überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren.

1329 THURNHERR, Redimensionierung, S. 227.

1330 BÜHLMANN, überdimensionierte Bauzonen, S. 8; THURNHERR, Redimensionierung, S. 227.

1331 Analog der Anpassungspflicht bei überdimensionierten Bauzonen, vgl. Rn. 316 f. THURNHERR, Redimensionierung, S. 225 ff.

1332 E-LRP, S. 25.

1333 E-LRP, S. 25.

und Baugesetz die für die Umlagerung von Bauzonen notwendigen Grundlagen zu schaffen.¹³³⁴

- 360 Grösse und Lage der Bauzonen müssen sich dem Bedarf entsprechend entwickeln können und sind neuen oder geänderten Gegebenheiten anzupassen. Die vom kantonalen Richtplan vorzusehenden Massnahmen haben sich an diesem Bedarf zu messen und sind deshalb nicht einfach nur dort zu planen, wo es am einfachsten erscheint, neue Bauzonen zu kompensieren.¹³³⁵ Des Weiteren eignet sich auch nicht jede überdimensionierte Bauzone für Rückzonungen. Hier hat der Kanton in seinem Richtplan aufzuzeigen, wie dem dringendsten Bedarf nach neuen Bauzonen entsprochen werden kann und welche geplanten Neueinzonungen von Bauland als Erstes von kompensatorischen Rückzonungen profitieren können.¹³³⁶

H. Umzonungen

- 361 Die Dimensionierung und damit allenfalls verbundene Überdimensionierung von Bauzonen berechnet sich für jeden Typus von Bauzone separat und nicht über die Gesamtheit aller Bauzonen.¹³³⁷ Besteht eine Überdimensionierung nur bei einem bestimmten Typ Bauzone und gleichzeitig ein Bedarf an einer anderen Art von Bauzone, kann dies folglich eine Umzonung rechtfertigen. Eine solche Umzonung ändert nichts an der Gesamtfläche der Bauzonen, jedoch an der (Über-)Dimensionierung eines bestimmten Zonentyps.¹³³⁸ Ebenfalls als Umzonung, zumindest im weiteren Sinne, kann die Kompensationspflicht von Neueinzonungen bei gleichzeitig vorhandenen, (deutlich) zu grossen Bauzonen verstanden werden. Die Motivation ist indes nicht dieselbe: Die Umzonung wird nicht zwingend aufgrund der gesetzeswidrigen Lage der Bauzone, sondern aufgrund des Bedürfnisses nach Neueinzonungen ins Auge gefasst.¹³³⁹
- 362 Die Umzonung darf selbstredend nicht dazu führen, die Pflicht zur Reduktion von überdimensionierten Bauzonen zu umgehen. Sie ist nur für jenen seltenen Fall in Erwägung zu ziehen, in dem ein vorhersehbarer Bedarf an

1334 Explizite Rechtsgrundlagen zur Umlagerung von am falschen Ort gelegenen Bauzonen konnten keine ausgemacht werden. Teilweise befassen sich immerhin die kantonalen Richtpläne damit, vgl. bspw. Kt. Bern Rn. 450. E-LRP, S. 25.

1335 WASER, Diss., Rn. 423 mit Hinweis auf BRAHIER/PERRITAZ, LAT révisée, S. 64 f.

1336 E-LRP, S. 25 ff.; WASER, Diss., Rn. 423.

1337 Vgl. Rn. 224.

1338 WASER, Diss., Rn. 453.

1339 Vgl. THURNHERR, Redimensionierung, S. 228.

Bauzonenflächen einer anderen Nutzungsart besteht.¹³⁴⁰ Die Versuchung dürfte hier gross sein, ursprünglich der Wohn-, Misch- und Zentrumszonen angehörige Grundstücke der übrigen Bauzone zuzuweisen und damit auf dem Papier rein rechnerisch die Beanspruchung von Flächen für Bauzonen zu senken und eine höhere Auslastung dieser Zonen zu erreichen. Die TRB halten diesbezüglich fest, dass solche Änderungen zu thematisieren sind, was vorzugsweise im Richtplan zu geschehen hat, und dass solche Änderungen die Vorgaben zur Bestimmung der Grösse der Wohn-, Misch- und Zentrumszonen nicht unterlaufen dürfen.¹³⁴¹

I. Umgehung der Rückzonungspflicht

Es besteht weitestgehend Konsens darüber, dass die Bauzonen in der Schweiz überdimensioniert sind. Die Meinungen divergieren jedoch, sobald es um konkrete Rückzonungen und insbesondere um deren Umfang geht. Die verschiedenen Akteure im schweizerischen Raumplanungsrecht, worunter auch der Verordnungsgeber auf Bundesebene, aber insbesondere die Kantone fallen, versuchen auf verschiedene Art und Weise, die Rückzonungspflicht aufzuweichen bzw. zu umgehen. Dies geschieht nicht erst bei der grundeigentümerverbindlichen Umsetzung bzw. dem konkreten Vollzug der Rückzonungen, sondern bereits beim Erlass der Ordnungsbestimmungen und der Ausgestaltung der technischen Richtlinien Bauzonen (vgl. Art. 15 Abs. 5 RPG). Auf die wichtigsten Schlupflöcher, die Möglichkeiten zur Vereitelung bzw. Umgehung der Rückzonungspflicht bieten, wird nachfolgend eingegangen.

I. Unterscheidung zwischen zu grossen und deutlich zu grossen Bauzonen

Der Gesetzeswortlaut von Art. 15 Abs. 2 RPG hält unmissverständlich fest, dass zu grosse Bauzonen reduziert werden müssen. Die RPV differenziert demgegenüber zwischen Kantonen mit *zu grossen* und solchen mit *deutlich zu grossen* Bauzonen (vgl. Art. 5a Abs. 4 RPV). Massstab für die Abgrenzung bildet die Auslastung der Wohn-, Misch- und Zentrumszonen. Liegt der Auslastungsgrad zwischen 95 und 100 Prozent, sind die Bauzonen «zu gross», bei einem Auslastungsgrad unter 95 Prozent spricht man dagegen von «deutlich zu grossen

1340 WASER, Diss., Rn. 454.

1341 TRB, S. 11; WASER, Diss., Rn. 454.

Bauzonen»,¹³⁴² Einzig Kantone mit deutlich zu grossen Bauzonen haben nach der Verordnungsbestimmung von Art. 5a Abs. 4 RPV in ihrem Richtplan Vorgaben zur Verkleinerung der Bauzonen zu machen.¹³⁴³ Kantone mit einfach zu grossen Bauzonen müssen dagegen lediglich aufzeigen, mit welchen Massnahmen und innert welcher Frist sie die Vorgaben von Art. 15 RPG erfüllen.¹³⁴⁴ Das Gesetz selbst unterscheidet jedoch nicht zwischen zu grossen und deutlich zu grossen Bauzonen.¹³⁴⁵ Somit ist fraglich, ob Art. 5a Abs. 4 RPV gesetzeskonform ist.¹³⁴⁶

365 Unabhängig davon, ob die Bauzonen gemäss den Verordnungsbestimmungen nun «zu gross» oder «deutlich zu gross» sind oder ob der Kanton über das gesamte Kantonsgebiet betrachtet über korrekt dimensionierte Bauzonen verfügt, aber gleichwohl auf kommunaler Ebene in gewissen Gemeinden zu grosse Bauzonen vorhanden sind, besteht Handlungsbedarf. Gemäss Gesetz sind zu grosse sowie am falschen Ort liegende Bauzonen planungsrechtlich zu sichern und Rückzonungen in die Wege zu leiten.¹³⁴⁷

366 Noch kontroverser als Art. 5a Abs. 4 RPV erweisen sich die Regelungen in der Ergänzung des Leitfadens Richtplanung. Auch bei deutlich zu grossen Bauzonen, d.h. bei einer Bauzonenauslastung von unter 95 Prozent, sind demnach Neueinzonungen erlaubt. Sie müssen lediglich überkompensiert werden.¹³⁴⁸ Ob ein solches Vorgehen nicht im Widerspruch mit Art. 15 Abs. 2 RPG steht, werden wohl die Gerichte entscheiden müssen. Entscheidend für die Rechtmässigkeit solcher Einzonungen dürfte wohl der Umfang der Überkompensation sein.

II. Grosszügige Annahmen beim Bevölkerungswachstum

367 Die Kantone verfügen bei der Festlegung ihrer Wachstumsprognosen über einen beachtlichen Spielraum. So ist es ihnen jederzeit und ohne weitere Begründung gestattet, das hohe Bevölkerungswachstumsszenario gemäss Bundesamt für Statistik zu wählen und folglich einen hohen Bedarf auszu-

1342 EB-RPV, S. 9; E-LRP, S. 26.

1343 Art. 5a Abs. 4 Satz 2 RPV, THURNHERR, Redimensionierung, S. 229 f., 233.

1344 Art. 5a Abs. 4 Satz 1 RPV.

1345 THURNHERR, Redimensionierung, S. 229, 233 f., 241; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Fn. 128.

1346 Vgl. AEMISEGGER/KISSLING (in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 61 und Fn. 128), die auf die Diskrepanz zwischen Art. 15 RPG und Art. 5a Abs. 4 RPV hinweisen.

1347 THURNHERR, Redimensionierung, S. 229; INGOLD-BERGER, Diss., Rn. 190. So auch RRLU, RRE Nr. 828 vom 28. Juni 2022 E. 2 S. 4.

1348 E-LRP, S. 26 f.

weisen.¹³⁴⁹ Unter Umständen ist es den Kantonen sogar erlaubt, für die Bestimmung der im Kanton insgesamt benötigten Bauzonenkapazitäten Wachstumsannahmen über dem hohen Szenario des Bundesamts für Statistik zu treffen.¹³⁵⁰ Kantone mit zu grossen Bauzonen können geneigt sein, ein äusserst optimistisches Bevölkerungswachstumsszenario anzunehmen, um ihren Bauzonenbedarf künstlich hoch zu halten und dadurch ihre Bauzonen weniger umfangreich redimensionieren zu müssen.¹³⁵¹ Die Wahlfreiheit der Kantone, ohne weitere Begründung von einem hohen Bevölkerungswachstumsszenario auszugehen, führt dazu, dass die Tragweite von Art. 15 Abs. 2 RPG geschmälert wird.¹³⁵²

Vorbehalten bleiben immerhin die Anforderungen von Art. 32 Abs. 2 RVP, wonach im Kanton insgesamt nicht mehr Bauzonen erschlossen sein dürfen, als unter Annahme eines Wachstums gemäss dem mittleren Szenario des BFS für die Bevölkerungsentwicklung für die jeweils nächsten 15 Jahre benötigt werden.¹³⁵³ Obwohl als Korrektiv zu Art. 5a Abs. 2 RVP gedacht, wonach die Kantone bei der Ausscheidung von Bauzonen vom hohen Szenario des BFS für die Bevölkerungsentwicklung ausgehen dürfen¹³⁵⁴, muss die Bestimmung ihre korrigierende Wirkung noch unter Beweis stellen. Sofern nicht auf eine gesetzeskonforme Auslegung der Verordnungsbestimmung von Art. 5a Abs. 2 RVP geachtet wird, besteht nämlich die Gefahr, dass die Redimensionierungspflicht für zu grosse Bauzonen gemäss Art. 15 Abs. 2 RPG umgangen wird.¹³⁵⁵

Die Vorgaben von Art. 5a RVP betreffen immerhin nur die Richtplanung. Die mit der Nutzungsplanung betrauten Behörden sind damit nicht davon entbunden, nochmals das voraussichtliche Bevölkerungswachstum zu evaluieren und – gegebenenfalls in Abweichung zum kantonalen Richtplan – zu präzisieren.¹³⁵⁶ Denn das revidierte RPG verlangt nicht nur, dass die Bauzonen

1349 AEMISEGGER/KISLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 129; DUBEY, Dimension, S. 279 und 290; FLÜCKIGER, Dimensionnement, S. 125; WASER, Diss., Rn. 252.

1350 THURNHERR, Redimensionierung, S. 233; GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 58.

1351 AEMISEGGER/KISLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 129; WASER, Diss., Rn. 257; ferner INGOLD-BERGER, Diss., Rn. 458 f.; DUBEY, Dimension, S. 274, 279 f.

1352 WASER, Diss., Rn. 257.

1353 An Orten, wo grundsätzlich Rückzonen notwendig wären, sich aber deren Vollzug als nur schwer umsetzbar erweist, kann die Etappierung der Erschliessung unter Umständen die Zersiedlung provisorisch bremsen (EB-RPV, S. 13). Vgl. Rn. 282. EB-RPV, S. 3, 5, 13; AEMISEGGER/KISLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 36.

1354 EB-RPV, S. 3.

1355 Vgl. HETTICH/MATHIS, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 1.11; FLÜCKIGER, Dimensionnement, S. 125 ff.

1356 THURNHERR, Redimensionierung, S. 233.

über das gesamte Kantonsgebiet, sondern auch in den einzelnen Gemeinden den Anforderungen von Art. 15 RPG entsprechen.¹³⁵⁷ Der grosse Handlungsspielraum, der den Kantonen gemäss Art. 5a lit. 2 RPV belassen wird, steht hier im Widerspruch zu Art. 15 Abs. 1 RPG, weil es den Kantonen möglich ist, nicht das wahrscheinlichste, sondern ein höheres Wachstumsszenario auszuwählen.¹³⁵⁸ Damit kommt es auch zu Inkongruenzen zwischen den Kantonen, da nicht alle Kantone von den gleichen Annahmen und Hypothesen ausgehen.¹³⁵⁹ Das eigentliche Ziel der TRB, nämlich die verschiedenen Berechnungsmethoden auf kantonaler Ebene zu vereinheitlichen und vergleichbar zu machen, wird damit zu einem gewissen Grad vereitelt.¹³⁶⁰

III. Teilweise Berücksichtigung der inneren Reserven

- 370 Während Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG eine «konsequente [...] Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen» verlangt, müssen die bestehenden Nutzungsreserven gemäss TRB erst innert drei Planungsperioden, d.h. nach 45 Jahren, vollumfänglich berücksichtigt werden.¹³⁶¹ Diese Regelung findet sich erstaunlicherweise – und obwohl in der Praxis von grosser Bedeutung – nicht etwa auf Verordnungsstufe, sondern in einer technischen Richtlinie.¹³⁶² Dadurch werden gemäss dem ARE die Anforderungen an die Kantone einstweilen gesenkt bzw. wird die Mobilisierung der inneren Reserven aufgeschoben.¹³⁶³ Im Unterschied zu den Regeln über die Differenzierung zwischen zu grossen und deutlich zu grossen Bauzonen¹³⁶⁴ und den Annahmen zum künftigen Bevölkerungswachstum¹³⁶⁵, die auf Richtplanstufe angesiedelt sind, beschlägt diese Regel ausserdem direkt die Nutzungsplanung.¹³⁶⁶ Der auf Gesetzesstufe verankerte Grundsatz der konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven (Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG) wird damit zumindest teilweise ausgehöhlt.

1357 Vgl. BÜHLMANN, überdimensionierte Bauzonen, S. 6.

1358 DUBEY, Dimension, S. 290; FLÜCKIGER, Dimensionnement, S. 127; WASER, Diss., Rn. 253.

1359 WASER, Diss., Rn. 253.

1360 WASER, Diss., Rn. 256; FLÜCKIGER, Dimensionnement, S. 149 f.

1361 GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 58; THURNHERR, Redimensionierung, S. 224 f.

1362 GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 58.

1363 EB-RPV, S. 12.

1364 Siehe Rn. 364 ff.

1365 Siehe Rn. 367 ff.

1366 THURNHERR, Redimensionierung, S. 224 f.

Ausserdem dürfen gemäss Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG Neueinzonungen nur noch 371 unter der Voraussetzung vorgenommen werden, dass «im Fall einer konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven» das Land «in den bestehenden Bauzonen voraussichtlich innerhalb von 15 Jahren benötigt, erschlossen und überbaut wird». Demgegenüber lassen die RPV und die E-LRP¹³⁶⁷ weiterhin Neueinzonungen zu, sofern die Neueinzonungen kompensiert werden.¹³⁶⁸ Somit erfolgt auch hier eine Aufweichung der gesetzlichen Vorgaben auf Verordnungsstufe.

IV. Nur gesamtkantonale Betrachtungsweise

Die Berechnungsmethoden des Bundes beschränken sich auf die Gesamtgrösse 372 der kantonalen Bauzonen. Folglich können die Gemeinden und Regionen aus dieser Methode nicht ableiten, wie die Bauzonen im innerkantonalen Verhältnis zu bemessen sind und welcher Anteil an der gesamtkantonalen Bauzonenfläche ihnen zusteht.¹³⁶⁹ Bauzonen am falschen Ort werden mit diesem Instrument nicht lokalisiert. Auch (nur) ein regionaler Bauzonenüberschuss steht in Widerspruch zu Art. 15 RPG. Trotzdem sind für diesen Fall im kantonalen Richtplan nicht zwingend Redimensionierungen zu verankern.¹³⁷⁰ Art. 5 Abs. 4 RPV hält nämlich fest, dass nur Kantone mit deutlich zu grossen Bauzonen, d.h. mit einem Bauzonenauslastungsgrad von 95 Prozent oder kleiner, die notwendigen Vorgaben zur Verkleinerung der Bauzonen im Richtplan zu verankern haben.

V. Gesetzeskonformität der Umsetzungsbestimmungen

Der Bundesgesetzgeber äussert sich in Art. 15 Abs. 5 RPG nicht dazu, nach 373 welcher Methode der Bedarf nach Bauzonen berechnet werden muss, und bestimmt auch deren Grundlagen nicht.¹³⁷¹ Er verweist hierzu auf die TRB. Im Widerspruch zu Art. 15 Abs. 5 RPG finden sich jedoch Vorgaben zur Berechnung des Bauzonenbedarfs nicht nur in den TRB, sondern auch die RPV enthält in Art. 30a RPV und Art. 5a RPV gewisse Vorgaben zur Bestimmung der Grösse der Wohn-, Misch- und Zentrumszonen in den Kantonen.¹³⁷² Dass

1367 E-LRP, S. 26.

1368 Vgl. BRAHIER/PERRITAZ, LAT révisée, S. 61f.

1369 EB-RPV, S. 11; vgl. auch TSCHANEN, in: PraKomm RPG III, Art. 8a Rn. 19.

1370 THURNHERR, Redimensionierung, S. 235.

1371 FLÜCKIGER, Dimensionnement, S. 162.

1372 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 126; DUBEY, Dimension, S. 266f.; FLÜCKIGER, Dimensionnement, S. 168.

Regelungen zur Berechnung des Bauzonenbedarfs auch auf der verbindlichen Verordnungsebene verankert werden, wird teilweise als Verstoß gegen Art. 15 Abs. 5 RPG betrachtet.¹³⁷³ Gleichzeitig ist darauf hinzuweisen, dass die Verankerung auf Verordnungsebene den Anforderungen an demokratische Legitimation und Normstufe besser gerecht wird als eine blosser Verwaltungsverordnung, wie dies bei den TRB der Fall ist.¹³⁷⁴ Insofern stellt sich entgegen gewissen Stimmen in der Literatur die Frage, ob die Vorgaben zur Dimensionierung der Bauzonen nicht besser auf Verordnungsstufe zu verankern wären. Der gewählte Weg mit der gemeinsamen Verantwortung von Bund und Kantonen lässt sich mit der fragmentierten Zuständigkeitsordnung im Raumplanungsrecht sowie der Kritik in der Vernehmlassung an der RPG-Revision 2012 erklären.¹³⁷⁵ Da gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung die Einzonung eine Bundesaufgabe darstellt¹³⁷⁶, ist zumindest zu hinterfragen, ob dies nicht auch für die Dimensionierung der Bauzonen zu gelten hat. Diese rechtliche Qualifikation durch das Bundesgericht würde dafür sprechen, anstelle einer fragmentierten Zuständigkeitsordnung von einer stärkeren Konzentration der Zuständigkeit auf Bundesebene auszugehen. Dies lässt eine Verankerung der Umsetzungsbestimmungen auf Verordnungsebene wiederum als zutreffend erscheinen.

VI. Charakter der «technischen Richtlinien Bauzonen»

- 374 Unabhängig von ihren Auswirkungen auf die Rückzonungspflicht stellt sich in allgemeiner Art und Weise die Frage der genügenden gesetzlichen Abstützung und der rechtlichen Qualifikation der TRB. Art. 15 Abs. 5 RPG erteilt dem Bund und den Kantonen den Auftrag, gemeinsam technische Richtlinien für die Zuweisung von Land zu den Bauzonen und namentlich für die Berechnung des Bauzonenbedarfs zu erarbeiten. Diese Bestimmung nimmt keine Gesetzgebungsdelegation (*délégation législative*) vor. Vielmehr ist unter dem Begriff der «Richtlinie» eine Verwaltungsverordnung zu verstehen. Eine solche Verordnung enthält gemäss dem Bundesgericht keine Gesetzesbestimmungen bzw. dürfte keine solche enthalten.¹³⁷⁷ Die TRB haben folglich keinen normativen

1373 WASER, Diss., Rn. 196; DUBEY, Dimension, S. 289; RUCH, RPG-Revision 2012, S. 14 f., AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 130, GRIFFEL; Raumplanungs- und Baurecht, S. 58 f.

1374 Dazu sogleich Rn. 373 ff.

1375 Botsch. RPG 2012, S. 1074.

1376 Vgl. BGE 142 II 509 E. 2.5 ff. S. 514 ff.

1377 DUBEY, Dimension, S. 287 f.; WASER, Diss., Rn. 182 m.w.H.

Charakter.¹³⁷⁸ Damit die TRB auch für die kantonalen Behörden verbindlich sind, hätte sie jeder einzelne Kanton verabschieden müssen.¹³⁷⁹ Dies ist jedoch nicht geschehen.

Immerhin wurden die TRB durch die Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz genehmigt. Dies hat zwar keine direkten Auswirkungen auf die Kantone, zumal sie nicht amtlich publiziert wurden.¹³⁸⁰ Gleichwohl entfalten die TRB für die Kantone mittelbare Wirkungen: Die TRB wurden auf Bundesebene vom UVEK verabschiedet. Als Behörde, welche die kantonalen Richtpläne prüft und teilweise auch für deren Genehmigung zuständig ist, bleibt das UVEK an die von ihm erlassene Verwaltungsverordnung gebunden und es wendet diese auch an. Dies führt dazu, dass die Kantone faktisch den TRB unterworfen sind, denn ansonsten laufen sie Gefahr, dass ihre kantonalen Richtpläne vom Bund nicht genehmigt werden (vgl. Art. 11 Abs. 1 RPG).¹³⁸¹ Die TRB zeitigen dadurch mittelbare Wirkungen auf die Kantone.

VII. Gesamtschau fehlt

Indem sich die TRB im Detail einzig zu den Wohn-, Misch- und Zentrumszonen äussern, haben der Bund und die Kantone den Auftrag von Art. 15 Abs. 5 RPG nur teilweise erfüllt. Art. 15 Abs. 5 RPG differenziert nicht zwischen den verschiedenen Bauzonentypen, sondern er beauftragt den Bund und die Kantone, technische Richtlinie für die Berechnung des Bedarfs an Bauzonen per se zu erarbeiten.¹³⁸² Diesem im Gesetz verankerten Auftrag sind der Bund und die Kantone mit den TRB nur teilweise nachgekommen.¹³⁸³

VIII. Zwischenfazit zur Umgehung der Rückzonungspflicht

Eine gesetzestreue Umsetzung der Pflicht zur Redimensionierung der Bauzonen ist unabdingbar, um dem Verfassungsziel der haushälterischen Bodennutzung gerecht zu werden und das Angebot an überdimensionierten Bauzonen tatsächlich zu reduzieren. Unabhängig von den richtplanerischen Vorgaben sind die mit der Nutzungsplanung betrauten Behörden an das Gesetz und damit an den in Art. 15 Abs. 2 RPG verankerten Auftrag gebunden,

1378 DUBEY, Dimension, S. 287f.; FLÜCKIGER, Dimensionnement, S. 162; RUCH, RPG-Revision 2012, S. 14; INGOLD-BERGER, Diss., Rn. 182, 416f.

1379 FLÜCKIGER, Dimensionnement, S. 162.

1380 FLÜCKIGER, Dimensionnement, S. 161.

1381 FLÜCKIGER, Dimensionnement, S. 162; WASER, Diss., Rn. 193.

1382 WASER, Diss., Rn. 213, DUBEY, Dimension, S. 289; FLÜCKIGER, Dimensionnement, S. 84.

1383 Vgl. Rn. 212.

wonach – und an dieser Stelle erfolgt keine Differenzierung nach Bauzonentyp – überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren sind.¹³⁸⁴ Der RPV und den TRB sind allerdings keine genauen Angaben darüber zu entnehmen, wann Arbeits- und Industriezonen überdimensioniert sind. Daraus lässt sich jedoch keineswegs schliessen, dass hier keine Rückzonungspflicht besteht. Art. 15 Abs. 2 RPG differenziert nicht zwischen den verschiedenen Bauzonenarten und gilt gleichermassen für die Dimensionierung aller Arten von Bauzonen. Rückzonungen von überdimensionierten Arbeits- und Industriezonen müssen folglich gegebenenfalls direkt gestützt auf Art. 15 RPG erfolgen.¹³⁸⁵

378 Teilweise müssen die in der Regel mit der Nutzungsplanung betrauten Gemeinden auch über das vom kantonalen Richtplan vorgegebene Mass hinaus Rückzonungen vornehmen.¹³⁸⁶ Alle Bauzonen, die grösser sind als der voraussichtliche Bedarf der nächsten 15 Jahre, gelten als überdimensioniert, weshalb diese nach Art. 15 Abs. 2 RPG in ihrem Mass zu reduzieren sind.¹³⁸⁷ Alles in allem bergen die Verordnungsbestimmungen jedoch diverse Schlupflöcher, die den Vollzug der Redimensionierungspflicht erschweren. Die Gesetzeskonformität einzelner Verordnungsbestimmung erscheint zweifelhaft.

J. Entschädigungspflicht bei Rückzonungen

379 Das revidierte Raumplanungsgesetz stellt den korrekten Vollzug des Raumplanungsrechts in den Vordergrund. Trotz des Umstandes, dass seit Erlass des Raumplanungsgesetzes im Jahr 1980 die Pflicht besteht, überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren, und das Bundesgericht bereits früher die Reduktion überdimensionierter Bauzonen forderte¹³⁸⁸, schieden die Gemeinden weiterhin grosszügig Bauzonen aus. Diese Versäumnisse der vergangenen Jahrzehnte sind nun in mühsamer Arbeit von den Planungsträgern auszumerzen.¹³⁸⁹ Im Speziellen sind die Bauzonen an die gesetzlichen Anforderungen (namentlich an Art. 15 RPG) anzupassen.¹³⁹⁰ Hierfür sind Rückzonungen unumgänglich.

1384 Vgl. WASER, Diss., Rn. 388.

1385 WASER, Diss., Rn. 405; THURNHERR, Redimensionierung, S. 235.

1386 THURNHERR, Redimensionierung, S. 235; WASER, Diss., Rn. 404.

1387 Vgl. WASER, Diss., Rn. 404.

1388 BGE 98 Ia 374 E. 5; BGE 102 Ia 430 E. 4b; BGE 103 Ia 250 E. 2; BGE 116 Ia 221 E. 3a; BGE 117 Ia 302 E. 4b.

1389 Im gewissen Masse sind die Versäumnisse von ihnen auch mitverschuldet.

1390 Vgl. den Wortlaut von Art. 15 Abs. 2 RPG und das häufig daraus abgeleitete Credo: «Überdimensionierte Bauzonen sind zu reduzieren.».

Der Rückzonungsprozess ist nicht nur verfahrensmässig mit Herausforderungen verbunden, sondern Rückzonungen lösen unweigerlich in einem gewissen Teil der Fälle *Entschädigungsansprüche* aus: Die Zuweisung eines Grundstückes, das bislang in einer Bauzone lag, zu einer Nichtbauzone, ändert dessen Nutzungsmöglichkeiten markant.¹³⁹¹ Als Folge davon büsst ein Grundstück in aller Regel erheblich an Wert ein.¹³⁹² In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob der von einer Rückzonung betroffenen Grundeigentümerschaft gegenüber dem Planungsträger ein Entschädigungsanspruch zusteht. Die Frage der Entschädigungspflicht des Gemeinwesens richtet sich nach den vom Bundesgericht entwickelten Massstäben zur materiellen Enteignung.¹³⁹³ Nur vereinzelt treten zusätzlich die Bestimmungen eines kantonalen Minderwertausgleichs hinzu.¹³⁹⁴

Die Erfahrungen zeigen, dass sich die Gemeinden bei der Umsetzung der rechtlich gebotenen Rückzonungen eine beachtliche Zurückhaltung auferlegen, und dies, obwohl ein erhebliches öffentliches Interesse an der Verkleinerung überdimensionierter Bauzonen besteht.¹³⁹⁵ Grund dafür sind unter anderem die drohenden Entschädigungsforderungen aufgrund materieller Enteignung.¹³⁹⁶ Allerdings ist diesen Befürchtungen entgegenzuhalten, dass längst nicht jede Rückzonung Entschädigungsansprüche der Grundeigentümerschaft auslöst. Anhand der nachfolgenden Ausführungen soll aufgezeigt werden, wo Rückzonungen die Anforderungen der materiellen Enteignung erfüllen und deshalb mit Entschädigungsansprüchen seitens der Grundeigentümerschaft zu rechnen ist. Sodann soll ebenfalls auf das Gegenteil eingegangen werden: Es wird dargestellt, wo Rückzonungen wenig Risiko bergen und in welchen Konstellationen keine oder falls doch nur geringe Entschädigungsforderungen aus materieller Enteignung drohen.

Eine drohende Entschädigungspflicht soll jedoch kein Hindernis oder keine Entschuldigung sein, um der korrekten Dimensionierung der Bauzonen nicht zum Durchbruch zu verhelfen. Mittels eines adäquat ausgestalteten *Mehrwertausgleichssystems* lassen sich nämlich finanzielle Mittel generieren, die anschliessend für die raumplanungsrechtliche Bereinigung der Bauzonen zur Verfügung stehen.¹³⁹⁷ Rückzonungen und allfällige Entschädigungsansprüche

1391 Vgl. HUSER, Verkleinerung der Bauzonen, S. 131.

1392 BÜHLMANN/KISSLING, Entschädigungspflicht, S. 3.

1393 AEMISEGGER/KISSLING, Verkleinerung, S. 204. Ausführlich dazu: BÜHLMANN/KISSLING, Entschädigungspflicht, S. 3 ff.

1394 Für den Kt. ZH siehe Rn. 700 ff.

1395 Vgl. Rn. 168 ff.

1396 Vgl. BÜHLMANN/KISSLING, Entschädigungspflicht, S. 5.

1397 Vgl. GRIFFEL, Verkleinerung überdimensionierter Bauzonen, S. 648 f.

aus materieller Enteignung sollen deshalb nicht isoliert, sondern gemeinsam mit der Pflicht, planerisch generierte Mehrwerte abzuschöpfen, betrachtet werden. Eine gesamtheitliche Betrachtungsweise und ein System, das sowohl den Ausgleich von planerischen Vor- als auch von Nachteilen umfasst, kann sich aus Vollzugsgründen als dienlich erweisen. In § 11 wird deshalb auf den Mehrwertausgleich und den damit eng verknüpften Minderwertausgleich eingegangen.¹³⁹⁸

- 383 Derzeit bestehen im Zusammenhang mit der Entschädigungspflicht bei Rückzonungen noch viele Unklarheiten. Dies hängt mitunter damit zusammen, dass sich diese Fragen im Planungsprozess erst zuletzt stellen. Nachdem die Kantone gestützt auf das per 1. Mai 2014 revidierte RPG ihre Richtpläne angepasst haben und diese auch vom Bund genehmigt wurden, sind nun die Gemeinden daran, ihre Nutzungspläne zu überarbeiten. Erst nach Rechtskraft der überarbeiteten Nutzungspläne ist mit einer Zunahme der rechtlichen Auseinandersetzung im Zusammenhang mit der Entschädigungspflicht aus materieller Enteignung zu rechnen.¹³⁹⁹

I. Grundsätze zur materiellen Enteignung

- 384 Der Fokus dieses Unterkapitels liegt auf der Entschädigungspflicht infolge Rückzonungen überdimensionierter Bauzonen. An der Entschädigungspflicht bei materieller Enteignung und an den Voraussetzungen dafür hat die RPG-Revision 2012 nichts geändert. Damals wie heute können Planungen zu Eigentumsbeschränkungen führen. Kommen diese Einschränkungen einer Enteignung gleich, sind die Grundeigentümer dafür voll zu entschädigen (Art. 26 Abs. 2 BV, Art. 5 Abs. 2 RPG).¹⁴⁰⁰

1. Gesetzliche Grundlagen

- 385 Art. 5 Abs. 2 RPG wiederholt den Grundsatz der Entschädigungspflicht gemäss Art. 26 Abs. 2 BV für die Raumplanung. Die Bestimmung ergänzt dabei die Kaskade an Entschädigungen im Vergleich zu dem in Art. 5 Abs. 1 RPG verankerten Ausgleich von Planungsminderwerten nach oben hin ab, indem Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, voll zu entschädigen sind.¹⁴⁰¹ Sie bildet damit die gesetzliche Grundlage für einen

1398 Rn. 572 ff.

1399 Vgl. HÄNNI, Rückzonungspflicht, S. 248.

1400 BGE 131 II 728 E. 2 m.w.H.; BGer 1C_653/2017 vom 12. März 2019 E. 2.2; BGer 1C_473/2017 vom 3. Oktober 2018 E. 2.1; HÄNNI, Rückzonungspflicht, S. 247.

1401 Vgl. AEMISEGGER/KISSLING, Verkleinerung, S. 211.

«direkten bundesgesetzlichen Entschädigungsanspruch»¹⁴⁰², ohne allerdings gesetzlich zu definieren, wann eine Eigentumsbeschränkung einer Enteignung gleichkommt.¹⁴⁰³ Art. 5 Abs. 2 RPG regelt die materielle Enteignung in dem vom Bundesgericht anerkannten Inhalt abschliessend. Die Kantone sind deshalb an den bundesrechtlich geregelten Begriff und Umfang gebunden: Den betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern kann unter dem Tatbestand der materiellen Enteignung nicht mehr oder weniger zugesprochen werden, als ihnen gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung zusteht.¹⁴⁰⁴ Die Definition, wann eine Enteignung vorliegt, hat der Gesetzgeber damit der Judikative, namentlich dem Bundesgericht, überlassen.¹⁴⁰⁵

Solange Planungsentscheide nicht die Intensität bzw. Härte einer materiellen Enteignung erreichen, erhalten die betroffenen Grundeigentümer unter dem Rechtstitel der materiellen Enteignung (Art. 5 Abs. 2 RPG) keine Entschädigung.¹⁴⁰⁶ In diesem Zusammenhang ist deshalb auch vom «Alles-oder-nichts-Prinzip» die Rede:¹⁴⁰⁷ Einzig planungsbedingte Einschränkungen, die *einer Enteignung gleichkommen*, sind unter dem Titel der materiellen Enteignung voll zu entschädigen.¹⁴⁰⁸

Die materielle Enteignung gestützt auf Art. 5 Abs. 2 RPG beschränkt sich auf grundeigentümerverbindliche Planungen. Nur wenn die Planungen grundeigentümerverbindlich sind, können sie Eigentumsbeschränkungen zur Folge haben.¹⁴⁰⁹ Als «Planungen nach diesem Gesetz» kommen alle Planungsmassnahmen in Frage, die in den Sachbereich des RPG fallen und somit entsprechend dem verfassungsmässigen Auftrag von Art. 75 Abs. 1 BV der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes dienen.¹⁴¹⁰ Nebst den Nutzungsplänen fallen somit auch Verfügungen, Gesetze und Verordnungen darunter.¹⁴¹¹ Gesetzgeberische Akte

1402 HÄNNI, BPUR, S. 662.

1403 HÄNNI, BPUR, S. 661; SCHNEIDER, Diss., S. 119.

1404 TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, Rn. 1830; RIVA, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 133; HÄNNI, BPUR, S. 662.

1405 RIVA, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 132.

1406 AEMISEGGER/KISLING, Verkleinerung, S. 211f. Differenzierter wollte hingegen die Vorlage einer ersten eidgenössischen Raumplanungsgesetzes diese Thematik angeheben, was wohl einer der Hauptgründe war für deren Ablehnung (vgl. BBl 1974 II 816, S. 830.).

1407 HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rn. 2492; WALDMANN, in: FHB Verwaltungsrecht, Rn. 27.110.

1408 TRAJKOVA, Verkleinerung überdimensionierter Bauzonen, S. 60.

1409 RIVA, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 136.

1410 BGE 107 Ib 229 E. 1d; BGE 111 Ib 257 E. 1a.

1411 RIVA, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 137.

sind jedoch in aller Regel zu wenig bestimmt, weshalb grundeigentümerverbindliche Eigentumsbeschränkungen meistens erst bei deren *Konkretisierung* durch die *Nutzungspläne* oder durch *Verfügungen* zu bejahen sind.¹⁴¹² Bei Rückzonungen von überdimensionierten Bauzonen steht der Nutzungsplan als grundeigentümerverbindliche Planung nachfolgend im Fokus. Um einen Anspruch aus materieller Enteignung geltend zu machen, ist es nicht notwendig, zuvor die planerische Massnahme auf ihre Rechtmässigkeit überprüfen zu lassen.¹⁴¹³

- 388 Aus raumplanerischer Sicht und namentlich zur Beschleunigung des Vollzugs der Reduktion überdimensionierter Bauzonen zu begrüssen wäre ein Minderwertausgleich für die planungsbedingten Nachteile, die nicht die Schwere einer materiellen Enteignung erreichen.¹⁴¹⁴ Dazu gab es in der Vergangenheit diverse Anläufe. Als einer der ersten Kantone hat nun der Kanton Zürich in seinem MAG/ZH einen solchen Ausgleich eingeführt.¹⁴¹⁵

2. Barret-Formel des Bundesgerichts

- 389 Kommen Eigentumsbeschränkungen einer Enteignung gleich, müssen diese *voll entschädigt* werden (Art. 26 Abs. 2 BV, Art. 5 Abs. 2 RPG). Dieses Recht leitet sich aus dem Teilgehalt der Wertgarantie der Eigentumsgarantie ab.¹⁴¹⁶ Bei der materiellen Enteignung handelt es sich um Richterrecht.¹⁴¹⁷ Die heute geltenden Grundsätze der Entschädigungspflicht aufgrund materieller Enteignung stützen sich auf den Leitentscheid «Barret» des Bundesgerichts aus dem Jahr 1965.¹⁴¹⁸ Seither entscheidet sich aufgrund dieser Konzeption, ob eine Eigentumsbeschränkung entschädigungslos hinzunehmen ist oder ob das Gemeinwesen entschädigungspflichtig wird. Der bundesgerichtlichen Rechtsprechung liegt ein Grundtatbestand zu Grunde, der durch einen Ausnahmetatbestand, das sog. Sonderopfer, ergänzt wird. In beiden Fallkonstellationen ist die bessere Nutzung, worunter namentlich die Überbauung des Grundstücks zu verstehen ist, nur bei hohen Realisierungschancen zu berücksichtigen. Das Bundesgericht definiert die verschiedenen Tatbestände der materiellen Enteignung wie folgt:

1412 RIVA, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 138.

1413 RIVA, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 158.

1414 Vgl. KARLEN, Vor- und Nachteilsausgleich, S. 186; GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 115.

1415 Siehe Rn. 700 ff. AEMISEGGER/KISSLING, Verkleinerung, S. 204; GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 115.

1416 WALDMANN, in: FHB Verwaltungsrecht, Rn. 27.1 und 27.3.

1417 RIVA, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 132; WALDMANN, in: FHB Verwaltungsrecht, Rn. 27.6.

1418 BGE 91 I 329; AEMISEGGER/KISSLING, Verkleinerung, S. 212.

Grundtatbestand: Entzug einer wesentlichen Eigentumsbefugnis:

390

«Eine materielle Enteignung im Sinne von Art. 26 Abs. 2 BV und Art. 5 Abs. 2 [RPG] liegt vor, wenn dem Eigentümer der bisherige oder ein voraussehbarer künftiger Gebrauch einer Sache untersagt oder in einer Weise eingeschränkt wird, die besonders schwer wiegt, weil der betroffenen Person eine wesentliche aus dem Eigentum fließende Befugnis entzogen wird.»¹⁴¹⁹

Auffangtatbestand «Sonderopfer»:

391

«Geht der Eingriff weniger weit, so wird gleichwohl eine materielle Enteignung angenommen, falls einzelne Personen so betroffen werden, dass ihr Opfer gegenüber der Allgemeinheit unzumutbar erscheint und es mit der Rechtsgleichheit nicht vereinbar wäre, wenn hierfür keine Entschädigung geleistet würde.»¹⁴²⁰

Realisierungswahrscheinlichkeit:

392

«In beiden Fällen ist die Möglichkeit einer künftigen besseren Nutzung der Sache indessen nur zu berücksichtigen, wenn im massgebenden Zeitpunkt anzunehmen war, sie lasse sich mit hoher Wahrscheinlichkeit in naher Zukunft verwirklichen. Unter besserer Nutzung eines Grundstücks ist in der Regel die Möglichkeit seiner Überbauung zu verstehen [...]»¹⁴²¹

Auf die verschiedenen Elemente des Tatbestands der materiellen Enteignung ist nachfolgend einzugehen.

a) Entzug wesentlicher Eigentumsbefugnis

Damit eine Eigentumsbeschränkung eine entschädigungspflichtige materielle Enteignung darstellt, muss der Eigentumseingriff wesentliche Eigentumsbefugnisse aufheben. Das Vorliegen einer materiellen Enteignung beurteilt sich folglich anhand der *Eingriffsschwere* für die Grundeigentümerschaft. Die Prüfung der Schwere eines Eingriffs erfolgt durch einen Vergleich der Nutzungsmöglichkeiten ohne und mit dem planerischen Eigentumseingriff,

393

1419 BGE 131 II 728 E. 2; BGer 1C_653/2017 vom 12. März 2019 (E. 2.2) ist insofern präziser, als er die Barret-Formel hinsichtlich Planungseingriffen konkretisiert wiedergibt. Nachfolgend wird bei der Behandlung der verschiedenen Tatbestandsvarianten punktuell auf diesen Entscheid verwiesen.

1420 BGE 131 II 728 E. 2; BGer 1C_653/2017 vom 12. März 2019 E. 2.2.

1421 BGE 131 II 728 E. 2; BGer 1C_653/2017 vom 12. März 2019 E. 2.2.

unter Würdigung der konkreten Verhältnisse im Einzelfall:¹⁴²² «Bleibt eine bestimmungsgemässe, wirtschaftlich sinnvolle und gute Nutzung der Parzelle erhalten, so liegt nach dieser Rechtsprechung kein entschädigungspflichtiger Eingriff vor.»¹⁴²³ Dies dürfte regelmässig bei Ab- oder Umzonungen der Fall sein, wodurch das bisher zulässige Mass an Nutzung reduziert wird, indem etwa die Ausnützungsziffer herabgesetzt oder die Anzahl der zulässigen Geschosse reduziert wird.¹⁴²⁴ Das Bundesgericht hält diesbezüglich fest: «Im öffentlichen Interesse liegende Änderungen des zulässigen Nutzungsmasses mit Erhaltung einer sinnvollen Überbaumöglichkeit lösen keine Entschädigungspflicht des Gemeinwesens aus [...]»¹⁴²⁵

394 Hebt eine planerische Massnahme die baulichen Möglichkeiten der Grundeigentümerschaft jedoch gänzlich auf, ist zumeist von einem schweren Eingriff auszugehen.¹⁴²⁶ Dies dürfte bei der Zuordnung eines Grundstücks von der Bauzone in eine Nichtbauzone regelmässig der Fall sein, sofern die bestehende Nutzungsplanung in Übereinstimmung mit den bundesrechtlichen Anforderungen steht.¹⁴²⁷ Denn die Berechtigung, eine Baute oder Anlage auf einem Grundstück zu erstellen, kann nur dann als wesentliche Eigentumsbefugnis qualifiziert werden, wenn sie auf einer RPG-konformen Nutzungsplanung beruht.¹⁴²⁸ Die bundesgerichtliche Rechtsprechung unterscheidet deshalb – wie nachfolgend aufgezeigt – zwischen Nichteinzonungen und Auszonungen.¹⁴²⁹ Die meisten Fälle, in denen die Rechtsprechung das Vorliegen einer materiellen Enteignung bejaht hat, fallen denn auch unter den Tatbestand des Entzugs einer wesentlichen Eigentumsbefugnis.¹⁴³⁰

395 Damit eine Eigentumsbeschränkung als materielle Enteignung qualifiziert werden kann, muss der Eingriff grundsätzlich *definitiv* und *zeitlich unbeschränkt* sein.¹⁴³¹ Vorübergehende Beschränkungen wie eine Planungszone

1422 Vgl. BGer 1C_653/2017 vom 12. März 2019 E. 3.2; WALDMANN, in: FHB Verwaltungsrecht, Rn. 27.16.

1423 BGer 1C_653/2017 vom 12. März 2019 E. 3.2.

1424 Vgl. mit Beispielen HÄNNI, BPUR, S. 669 ff. Ausserdem BGer 1C_653/2017 vom 12. März 2019 E. 3.3; 1C_473/2017 vom 3. Oktober 2018 E. 2.6; RIVA, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 214; RIVA, Entwicklungen materielle Enteignung, S. 72 f.; WALDMANN, in: FHB Verwaltungsrecht, Rn. 27.87.

1425 BGer 1C_653/2017 vom 12. März 2019 E. 3.2.

1426 BÜHLMANN/KISSLING, Entschädigungspflicht, S. 12.

1427 BÜHLMANN/KISSLING, Entschädigungspflicht, S. 17; RIVA, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 163.

1428 RIVA, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 163.

1429 Siehe Rn. 402 ff.

1430 RIVA, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 163.

1431 BÜHLMANN/KISSLING, Entschädigungspflicht, S. 15.

(vgl. Art. 27 RPG) oder eine Bausperre, die zwischen fünf und acht Jahre dauern, sind grundsätzlich nicht entschädigungspflichtig.¹⁴³²

b) Tatbestand des Sonderopfers

Ausnahme-weise kann auch dann eine entschädigungspflichtige materielle Enteignung vorliegen, wenn kein schwerer Eingriff¹⁴³³ gegeben ist. Beim sog. Sonderopfer reicht ein weniger schwerwiegender Eingriff in das Eigentum aus, um den Tatbestand der materiellen Enteignung zu erfüllen. Dieser Tatbestand ist dann gegeben, wenn eine Einzelperson im Vergleich zur Allgemeinheit deutlich stärker von einer planerischen Massnahme betroffen ist und es unvereinbar mit der Rechtsgleichheit wäre, dass dafür keine Entschädigung geleistet würde.¹⁴³⁴ Der im öffentlichen Recht häufig vorkommende Gedanke der Opfergleichheit bzw. Opfersymmetrie findet hier seinen Ausdruck.¹⁴³⁵ Erforderlich ist immerhin eine *erhebliche Beeinträchtigung der Eigentumsposition* und eine *Ungleichbehandlung der Grundeigentümerschaft*.¹⁴³⁶

In der Praxis ist die Figur des Sonderopfers nicht von grosser Bedeutung.¹⁴³⁷ Zum einen hängt dies damit zusammen, dass das Bundesgericht bei Nichteinzonungen, bei denen kein Einzonungsgebot bestanden hatte, den Tatbestand des Sonderopfers generell ausschliesst.¹⁴³⁸ Zum anderen kann bei einer besonderen Härtesituation für wenige oder einen einzelnen Grundeigentümer regelmässig auch der Entzug einer wesentlichen Eigentumsbefugnis bejaht werden, weshalb eine materielle Enteignung unter die erste Tatbestandsvariante fällt.¹⁴³⁹ Die Trennung zwischen diesen Tatbestandsvarianten ist zudem nicht immer einfach.¹⁴⁴⁰ Stellen Eigentumsbeschränkungen weder einen schweren Eingriff noch ein Sonderopfer dar, bleiben sie unter dem Titel der materiellen Entschädigung entschädigungslos.¹⁴⁴¹

1432 HÄNNI, BPUR, S. 673, m.w.H.; RIVA, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 221 ff.

1433 Vgl. Rn. 393 ff.

1434 BGE 131 II 728 E. 2; BÜHLMANN/KISSLING, Entschädigungspflicht, S. 16; RIVA, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 165.

1435 HÄNNI, BPUR, S. 674 f.; WALDMANN, in: FHB Verwaltungsrecht, Rn. 27.8 und 27.18.

1436 RIVA, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 165.

1437 Am häufigsten trifft diese Konstellation bei Anordnungen des Denkmal- oder des Landschaftsschutzes zu, vgl. WALDMANN, in: FHB Verwaltungsrecht, Rn. 27.20. RIVA, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 166; SCHNEIDER, Diss., S. 122.

1438 BGE 1C_275/2018 vom 15. Oktober 2019 E. 5.4 m.w.H.

1439 RIVA, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 168.

1440 HÄNNI, BPUR, S. 675.

1441 RIVA, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 160. Gegebenenfalls kommt ein Minderwertausgleich zum Zuge, der sich jedoch nicht auf Art. 26 Abs. 2 BV bzw. Art. 5 Abs. 2 RPG, sondern auf Art. 5 Abs. 1 Satz 1 RPG stützt. Siehe dazu Rn. 630 ff.

c) Erfordernis der Realisierungswahrscheinlichkeit

398 Eigentumsbeschränkungen können nicht nur den aktuellen Gebrauch beeinträchtigen, sondern auch inskünftige Nutzungsmöglichkeiten einschränken.¹⁴⁴² Dies ist namentlich bei Rückzonungen der Fall. Bestehende Bauten profitieren vom Bestandesschutz, jedoch wird die inskünftige Überbauung, wenn nicht verboten, dann zumindest stark eingeschränkt.¹⁴⁴³ Der Wert eines Grundstücks bestimmt sich entsprechend nicht nur anhand des aktuellen Gebrauchs, sondern auch anhand der Nutzungsmöglichkeiten, die im Grundstück «schlummern» und in Zukunft realisiert werden können.¹⁴⁴⁴ Im vorliegenden Kontext steht die bauliche Nutzung eines Grundstücks in naher Zukunft im Vordergrund. Hier stellt sich folglich die Frage, ob im massgebenden Zeitpunkt das Grundstück für die (künftige) Überbauung geeignet war.¹⁴⁴⁵

399 Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung sind nicht beliebige inskünftige Nutzungsmöglichkeiten zu berücksichtigen. Damit eine Entschädigungspflicht aufgrund materieller Enteignung besteht, wird nebst der Schwere des Eingriffs – bzw. dem allfälligen Vorliegen eines Sonderopfers – «eine hohe Realisierungswahrscheinlichkeit der raumplanerisch verunmöglichten Grundstücksnutzung»¹⁴⁴⁶ vorausgesetzt:¹⁴⁴⁷ «[T]heoretische und zeitlich entfernte Gewinnchancen» können somit aus enteignungsrechtlicher Sicht nicht berücksichtigt werden.¹⁴⁴⁸ Durch das Erfordernis der Realisierungswahrscheinlichkeit erfährt die materielle Enteignung in zeitlicher Hinsicht eine Einschränkung.¹⁴⁴⁹

400 Zur Beurteilung der Realisierungswahrscheinlichkeit sind «alle rechtlichen und tatsächlichen Gegebenheiten, welche die künftige Nutzungsmöglichkeit beeinflussen können»¹⁴⁵⁰, zu berücksichtigen. Massgebend ist dabei der Zeitpunkt, auf den die Eigentumsbeschränkung rechtskräftig wird.¹⁴⁵¹

1442 RIVA, in: PraKomm RPGI, Art. 5 Rn. 169.

1443 Vgl. Rn. 1052 ff. BÜHLMANN, Gutachten Rückzonungsstrategie Kt. LU, S. 28 mit Hinweis auf BGer 1C_400/2018 vom 29. Juli 2019 E. 2.2.1; HUSER, Verkleinerung der Bauzonen, S. 124.

1444 RIVA, in: PraKomm RPGI, Art. 5 Rn. 169.

1445 HÄNNI, BPUR, S. 680.

1446 BGer 1C_412/2018 vom 31. Juli 2019 E. 4.5; BGE 131 II 72 E. 3.3.

1447 Teilweise ist auch von der «enteignungsrechtlichen Baureife» oder Baulandqualität» die Rede. BÜHLMANN/KISSLING, Entschädigungspflicht, S. 22.

1448 SCHNEIDER, Diss., S. 122; BGE 131 II 72 E. 3.3.

1449 RIVA, in: PraKomm RPGI, Art. 5 Rn. 161, 169.

1450 BGer 1C_653/2017 vom 12. März 2019 E. 4.1; BGE 131 II 72 E. 3.3.

1451 RIVA, in: PraKomm RPGI, Art. 5 Rn. 171.

Das Bundesgericht äussert sich wie folgt zu den Realisierungschancen der Überbauung:

«Gegen die mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwartende Überbauung eines Grundstücks in naher Zukunft spricht namentlich das Erfordernis einer Ausnahmegewilligung, einer Änderung in der Zonenplanung, eines Erschliessungs-, Überbauungs- oder Gestaltungsplans, einer Baulandumlegung oder weitgehender Erschliessungsarbeiten [...]. Allerdings schliesst nicht jedes zusätzliche Verfahren, welches das kantonale Recht vor der Erteilung einer Baubewilligung verlangt, die Ausrichtung einer Entschädigung aus: Es kommt vielmehr auf die konkreten Umstände und auf die effektive Tragweite dieses Erfordernisses nach kantonalem Recht an [...]»¹⁴⁵²

Ein klassischer Fall von nicht vorhandener Realisierungswahrscheinlichkeit stellt ein zwar als Bauzone bezeichnetes Gebiet dar, das jedoch nicht den bundesrechtlichen Anforderungen entspricht, d.h., wenn der Nutzungsplan nicht RPG-konform ausgestaltet ist. Dadurch ist es unwahrscheinlich, dass dieses Grundstück in naher Zukunft überbaut worden wäre, zumal auch kein Anspruch auf Einzonung besteht.¹⁴⁵³ Rechtlich wird dieser Sachverhalt als Nichteinzonung qualifiziert. Allgemein erweisen sich die Anforderungen für eine Entschädigungspflicht bei Auszonungen als wesentlich geringer als bei Nichteinzonungen.¹⁴⁵⁴

3. Auszonung und Nichteinzonung

a) Entschädigungspraxis des Bundesgerichts

Um die Frage der Entschädigungspflicht bei Entzug der Überbauungsmöglichkeit umfassend abzubilden, hat die bundesgerichtliche Rechtsprechung die Konzeption der *Auszonung/Nichteinzonung* geschaffen.¹⁴⁵⁵ Wird ein Grundstück, das bereits von einer bundesrechtskonformen Nutzungsplanung erfasst ist und dort der Bauzone zugeordnet wurde, einer Nichtbauzone zugewiesen, spricht das Bundesgericht von einer Auszonung.¹⁴⁵⁶ Ob die bestehende Nutzungsplanung den Anforderungen des RPG entspricht, beurteilt

¹⁴⁵² BGer 1C_653/2017 vom 12. März 2019 E. 4.1 mit Hinweis auf BGE 131 II 72 E. 3.3 und BGE 131 II 151 E. 2.4 und 2.5. Vgl. ausserdem HÄNNI, BPUR, S. 680 ff.

¹⁴⁵³ Besondere Umstände ausgeschlossen, die eine Einzonung geboten hätten, vgl. Rn. 425 ff. HÄNNI, BPUR, S. 681 f., m.w.H.

¹⁴⁵⁴ Dazu gleich in Rn. 412 und Rn. 414 ff., insb. 424 ff.

¹⁴⁵⁵ Vgl. statt vieler: BGE 131 II 728 E. 2.1 ff.; RIVA, in: PraKomm RPGI, Art. 5 Rn. 177.

¹⁴⁵⁶ BGE 131 II 728 E. 2.3 m.w.H.; BGer 1C_275/2018 vom 15. Oktober 2019 E. 2.3; RIVA, in: PraKomm RPGI, Art. 5 Rn. 178; BÜHLMANN/KISLING, Entschädigungspflicht, S. 17.

sich dabei nicht «parzellen- oder quartierweise», sondern danach, ob sie als Ganzes mit den raumplanerischen Grundsätzen vereinbar war.¹⁴⁵⁷ Wird hingegen bei der erstmaligen Schaffung einer RPG-konformen Nutzungsplanung ein Grundstück der Nichtbauzone zugewiesen, handelt es sich um eine Nichteinzonung. Dabei ist es unerheblich, ob das betroffene Grundstück vorher in einer Nichtbauzone, in einer altrechtlichen Bauzone oder sogar im weitgehend überbauten Gebiet im Sinne von Art. 36 Abs. 3 RPG lag.¹⁴⁵⁸

- 403 Planerische Eigentumseingriffe können sich grundsätzlich nur bei Auszonungen enteignungsgleich auswirken, Nichteinzonungen gelten in aller Regel als nicht enteignungsgleich. Die Qualifikation von planerischen Eingriffen in das Eigentum als Auszonung bzw. Nichteinzonung ist deshalb für die Frage der materiellen Enteignung von zentraler Bedeutung.¹⁴⁵⁹

aa) RPG-Konformität der Nutzungsplanung

- 404 Erfolgte der planerische Eingriff in das Eigentum vor Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes am 1. Januar 1980, handelt es sich stets um eine Nichteinzonung. Differenzierter ist die Beurteilung, wenn die Planungsmassnahme nach dem 1. Januar 1980 in Rechtskraft erwachsen ist. Dann ist zu prüfen, ob die dem Eingriff zugrundeliegende Bau- und Nutzungsordnung inhaltlich und verfahrensmässig den bundesrechtlichen Anforderungen genügt. Massgeblich hierfür ist der Zeitpunkt des Erlasses der Nutzungsplanung.¹⁴⁶⁰ Kann beides bejaht werden, liegt eine – grundsätzlich entschädigungspflichtige – Auszonung¹⁴⁶¹ vor, andernfalls ist von einer – grundsätzlich entschädigungslosen – Nichteinzonung¹⁴⁶² auszugehen.¹⁴⁶³

- 405 Die Unterscheidung zwischen bundesrechtskonformen und bundesrechtswidrigen Nutzungsplänen anhand inhaltlicher und verfahrensmässiger Kriterien führt dazu, dass sich auch noch heute, Jahrzehnte nach Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes, immer wieder Ansprüche aus materieller Enteignung bei genauer Prüfung als entschädigungslose Nichteinzonungen

1457 BGE 122 II 326 E. 5b; 1C_473/2017 vom 3. Oktober 2018 E. 2.3 m.w.H.; BGer 1C_275/2018 vom 15. Oktober 2019 E. 2.3.

1458 BGE 131 II 728 E. 2.1 m.w.H.; BGE 122 II 326 E. 5c; BGer 1C_275/2018 vom 15. Oktober 2019 E. 2.3; BGer 1C_573/2011, 1C_581/2011 vom 30. August 2013 E. 2.2; RIVA, in: PraKomm RPGI, Art. 5 Rn. 179; BÜHLMANN/KISSLING, Entschädigungspflicht, S. 17.

1459 BGE 131 II 728 E. 2.1 und E. 2.3 m.w.H.; BGer 1C_275/2018 vom 15. Oktober 2019 E. 2.3; RIVA, in: PraKomm RPGI, Art. 5 Rn. 181.

1460 BGer 1C_275/2018 vom 15. Oktober 2019 E. 3.4.

1461 Siehe Rn. 410 ff.

1462 Siehe Rn. 414 ff.

1463 RIVA, in: PraKomm RPGI, Art. 5 Rn. 182.

erweisen.¹⁴⁶⁴ Dies liegt daran, dass nicht wenige der nach dem 1. Januar 1980 erlassenen – und obwohl vom jeweiligen Kanton genehmigten – Nutzungspläne nicht den bundesrechtlichen Anforderungen des Raumplanungsgesetzes genügen.¹⁴⁶⁵ Häufig wurden die Bauzonen nicht entsprechend den Anforderungen von Art. 15 RPG ausgeschieden.¹⁴⁶⁶ Sind deshalb heute gestützt auf die RPG-Revision 2012 Rückzonungen vorzunehmen, kann es sich nach wie vor sowohl um Auszonungen als auch Nichteinzonungen handeln.¹⁴⁶⁷

bb) Nachträglich nicht RPG-konforme Nutzungsplanung

Nachdem eine verfahrensmässig und inhaltlich korrekte Nutzungsplanung 406 einmal in Rechtskraft erwachsen ist, gelten später vorgenommene Rückzonungen stets als Auszonungen: «[D]ie Anpassung von ursprünglich RPG-konformen Nutzungsplänen an veränderte Verhältnisse und Anschauungen, die zu einer Einschränkung «raumplanungsrechtlicher» Nutzungsmöglichkeiten führt, [ist] grundsätzlich als Auszonung zu betrachten [...], auch wenn die Reduktion der Bauzonen nach Art. 15 RPG geboten ist, beispielsweise weil sich die Bevölkerung nicht wie erwartet entwickelt hat oder weil die Bauzonenkapazität durch neue Verdichtungs- oder Umnutzungsmöglichkeiten erhöht worden ist [...]»¹⁴⁶⁸ Das Bundesgericht begründet dies damit, dass bei der erstmaligen Schaffung von RPG-konformen Bauzonen in aller Regel von einer Nichteinzonung auszugehen ist und dieses Vorgehen sich insofern rechtfertigt, als ansonsten die Umsetzung einer RPG-konformen Nutzungsplanung verunmöglicht würde. Mit anderen Worten kann man sagen, dass das «Privileg» der Planungsbehörden durch die erstmalige Schaffung von RPG-konformen Nutzungsplänen bzw. Bauzonen «erschöpft» ist und die Grundeigentümerinnen und -eigentümer auf die Planfestlegungen vertrauen dürfen.

b) Daseinsberechtigung der Unterscheidung Auszonung und Nichteinzonung

In jüngerer Zeit und mithin über 40 Jahre nach Inkrafttreten des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes stellt sich zunehmend die Frage, inwieweit die 407 Unterscheidung zwischen dem grundsätzlich entschädigungslos hinzunehmenden Tatbestand der Nichteinzonung und der grundsätzlich entschädigungs-

1464 RIVA, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 184; HÄNNI, Rückzonungspflicht, S. 251.

1465 RIVA, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 184.

1466 Siehe Rn. 418 ff. RIVA, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 184.

1467 HÄNNI, Rückzonungspflicht, S. 250.

1468 BGE 131 II 728 E. 2.3 ff. S. 732 mit Hinweis auf BERTSCHI, Diss., Rn. 96; BGer 1C_275/2018 vom 15. Oktober 2019 E. 3.5; RIVA, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 188; STALDER, in: Bernisches Verwaltungsrecht, S. 634 ff.

pflichtigen Auszonung noch seine Berechtigung hat.¹⁴⁶⁹ Für die Unterscheidung zwischen Nichteinzonung und Auszonung ist darauf abzustellen, ob die seit Inkrafttreten des RPG geschaffene bzw. überarbeitete Nutzungsplanung materiell den Anforderungen des RPG entspricht. Dies bedingt einer retrospektiven Betrachtung der Nutzungsplanung.¹⁴⁷⁰ Diese Beurteilung wird nicht einfacher, je mehr Zeit seit Inkrafttreten des RPG und der gestützt darauf erlassenen bzw. überarbeiteten Nutzungsplanung vergangen ist.¹⁴⁷¹

408 Mit der RPG-Revision 2012 sind ausserdem wesentliche Änderungen verbunden: Namentlich die Einführung eines Mehrwertausgleichs¹⁴⁷² und die konsequentere Durchsetzung der Reduktion von überdimensionierten Bauzonen (vgl. Art. 15 Abs. 2 RPG)¹⁴⁷³ bieten Gelegenheit, sich vom Konstrukt der Nichteinzonung abzuwenden. Zum einen werden durch eine zweckmässige Ausgestaltung des Mehrwertausgleichs Mittel generiert, die bei Rückzonungen für Entschädigungen zur Verfügung stehen.¹⁴⁷⁴ Dadurch sollen die in der Regel mit der Nutzungsplanung betrauten Gemeinden nicht aus finanziellen Gründen vor rechtlich notwendigen Rückzonungen zurückschrecken. Zum anderen kann mit guten Gründen argumentiert werden, dass die mit der RPG-Revision 2012 präzierte Pflicht zur Redimensionierung der Bauzonen nicht als Neuumschreibung des Grundeigentums zu betrachten ist, wie dies bei Inkrafttreten des RPG im Jahr 1980 der Fall war, sondern vielmehr darauf abzielt, den bisherigen Vollzug zu verbessern.¹⁴⁷⁵ Die gegenteilige Argumentation würde nämlich eine Abkehr von der bisherigen Rechtsprechung des Bundesgerichts bedeuten, die besagt, dass eine ursprünglich RPG-konforme Nutzungsplanung auch dann als Auszonung zu qualifizieren ist, wenn sich die Verhältnisse seither geändert haben und sie erst mit der Zeit, beispielsweise aufgrund der demografischen Entwicklung, RPG-widrig wurde.¹⁴⁷⁶ Redimensionierungen, die sich auf Art. 15 Abs. 2 RPG stützen, wären deshalb als Auszonungen zu qualifizieren, womit kein Raum mehr für die Nichteinzonungspraxis des Bundesgerichts verbliebe.¹⁴⁷⁷ Der Vorschlag von KARLEN,

1469 Vgl. ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, *Aménagement du territoire*, Rn. 1437; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, *Verwaltungsrecht*, Rn. 1847; KARLEN, *Enteignungsrecht*, S. 652 ff.

1470 Dazu sogleich Rn. 414 ff. KARLEN, *Enteignungsrecht*, S. 654 f.

1471 Vgl. KARLEN, *Enteignungsrecht*, S. 655.

1472 Siehe § 11 (Rn. 572 ff.).

1473 Siehe Rn. 191 f.

1474 Vgl. KARLEN, *Enteignungsrecht*, S. 653; GRIFFEL, *Verkleinerung überdimensionierter Bauzonen*, S. 648 f.

1475 Vgl. MARTI, *Urteilsbesprechung Salenstein*, S. 209.

1476 BGE 131 II 728 E. 2.3; HÄNNI, *Rückzonungspflicht*, S. 252.

1477 KARLEN, *Enteignungsrecht*, S. 655 m.w.H.

dass «mit dem Inkrafttreten des neuen Rechts die altrechtliche Rückzonungspflicht in der neurechtlichen aufgegangen [ist]», verdient Zuspruch. Daraus folgt, dass alle gestützt auf das neue Recht vorgenommenen Rückzonungen als Auszonungen zu qualifizieren wären.¹⁴⁷⁸

Angeregt durch diese Kritik, hat sich das Bundesgericht in der Vergangenheit zwei Mal für die Fortführung der Unterscheidung zwischen diesen beiden Enteignungstatbeständen entschieden.¹⁴⁷⁹ Es hielt bislang aus Gründen der Rechtssicherheit und des Grundsatzes von Treu und Glauben an seiner bisherigen Praxis fest. Das Festhalten an der Praxis begründet das Gericht unter anderem damit, dass ausnahmsweise auch unter dem Tatbestand der Nichteinzonung eine Entschädigung gesprochen werden kann, wobei dies insbesondere aus Gründen des Vertrauensschutzes geschehen kann.¹⁴⁸⁰ Soweit ersichtlich hat sich das Bundesgericht noch nicht mit Entschädigungsforderungen gestützt auf Rückzonungen befasst, die im Nachgang zur im Jahr 2014 in Kraft getretenen RPG-Revision 2012 vorgenommen wurden (Stand März 2024). Somit ist nicht gänzlich ausgeschlossen, dass das Bundesgericht sich von der alten «Typisierung»¹⁴⁸¹ zwischen Nichteinzonung und Auszonung zu trennen vermag. Folglich ist weiterhin zwischen der Auszonung (nachfolgend Ziff. II) und der Nichteinzonung (nachfolgend Ziff. III) zu unterscheiden, weshalb die beiden Tatbestände genauer zu beleuchten sind.

II. Auszonung

Wird ein Grundstück einer bundesrechtskonformen Bauzone durch eine Änderung der Nutzungsplanung einer Nichtbauzone (beispielsweise in eine Landwirtschaftszone, eine Zone für öffentliche Nutzungen, eine Schutz- oder Grünzone) zugeteilt, handelt es sich grundsätzlich um eine entschädigungspflichtige Auszonung.¹⁴⁸² Dies gilt allerdings nur unter dem Vorbehalt, dass die Möglichkeit einer künftigen besseren Nutzung, d.h. Überbauung des Grundstücks, «mit hoher Wahrscheinlichkeit in naher Zukunft gegeben ist»¹⁴⁸³. Es

1478 KARLEN, Enteignungsrecht, S. 655. Vgl. ebenfalls HÄNNI, Rückzonungspflicht, S. 252; MARTI, Urteilsbesprechung Salenstein, S. S. 209.

1479 BGer 1C_275/2018 vom 15. Oktober 2019 E. 2.3; BGer 1C_449/2009 vom 26. Mai 2010 E. 6.2.

1480 BGer 1C_449/2009 vom 26. Mai 2010 E. 6.2.

1481 Vgl. MARTI, Urteilsbesprechung Salenstein, S. S. 208.

1482 BGE 131 II 728 E. 2.3; BGer 1C_653/2017 vom 12. März 2019 E. 2.2; AEMISEGGER/KISLING, Verkleinerung, S. 213; BÜHLMANN/KISLING, Entschädigungspflicht, S. 17; TSCHANEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, Rn. 1841 ff.; HÄNNI, BPUR, S. 665.

1483 Zur Realisierungswahrscheinlichkeit siehe oben Rn. 398 ff. BGE 131 II 72 E. 3.3; HÄNNI, BPUR, S. 665.

gibt diesbezüglich keinen «Entschädigungsautomatismus» für Auszonungen.¹⁴⁸⁴ Das Bundesgericht präzisiert:

«[Nicht] für sämtliche, im Zuge einer Nutzungsplanrevision ausgezonten Grundstücke [sind] Entschädigungen wegen materieller Enteignung zu zahlen [...]. Auch eine bundesrechtskonform ausgestaltete Bauzone ist nicht für alle Zeiten starr festgelegt, sondern kann und muss entsprechend der Änderung der Verhältnisse und der gesetzlichen Grundlagen neuen Bedürfnissen angepasst werden. Ein Grundeigentümer kann daher nicht darauf vertrauen, das sein Grundstück stets in der Bauzone bleibt und überbaut werden kann [...]. Auch bei einer Auszonung muss daher zusätzlich gefragt werden, ob die Berechtigung zum Bauen in naher Zukunft mit hoher Wahrscheinlichkeit hätte realisiert werden können.»¹⁴⁸⁵

- 411 Das Vorliegen einer hinreichend hohen Realisierungswahrscheinlichkeit beurteilt sich gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung «anhand aller rechtlichen und tatsächlichen Gegebenheiten, welche die künftige Nutzungsmöglichkeit beeinflussen können».¹⁴⁸⁶

- 412 Im Vergleich zur Nichteinzonung sind die Voraussetzungen für eine Entschädigungspflicht bei einer Auszonung deutlich geringer. Ist ein Grundstück beispielsweise nicht erschlossen, kann bei einer Auszonung trotzdem ein Entschädigungsanspruch der Grundeigentümerschaft bestehen. Das Gemeinwesen ist nämlich verpflichtet, bundesrechtskonforme Bauzonen zu erschliessen (vgl. Art. 19 RPG).¹⁴⁸⁷ Kommt eine Gemeinde dieser Erschliessungspflicht nicht nach, wäre es gegenüber der Grundeigentümerschaft stossend, aufgrund der fehlenden Erschliessung eine hinreichend hohe Realisierungswahrscheinlichkeit zu verneinen. Ein solches Verhalten würde gegen Treu und Glauben verstossen.¹⁴⁸⁸ Bei Auszonungen aus einer bundesrechtskonformen Bauzone spielt es gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts ebenfalls keine Rolle, ob der jeweilige Grundeigentümer für die nahe Zukunft Bauabsichten hegte.¹⁴⁸⁹ Auch eine Sondernutzungsplanpflicht schliesst das Vorliegen einer hinreichenden Realisierungswahrscheinlichkeit nicht gänzlich

1484 BÜHLMANN/KISSLING, Entschädigungspflicht, S. 29; HÄNNI, Rückzonungspflicht, S. 251; bzw. keine Vermutung, RIVA, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 206.

1485 BGE 131 II 728 E. 2.5; BGE 131 II 72 E. 3.3.

1486 Vgl. hierzu die Ausführungen oben Rn. 400. BGE 131 II 72 E. 3.3; BGer 1C_653/2017 vom 12. März 2019 E. 4.1.; ferner RIVA, Entwicklungen materielle Enteignung, S. 67 ff.

1487 Vgl. RIVA, Entwicklungen materielle Enteignung, S. 70.

1488 BGE 131 II 72 E. 3.6 und E. 3.8; BÜHLMANN/KISSLING, Entschädigungspflicht, S. 22; WALDMANN, in: FHB Verwaltungsrecht, Rn. 27.85.

1489 BGer 1C_653/2017 vom 12. März 2019 E. 4.4.

aus, auch wenn deren Erfordernis tendenziell eher gegen die enteignungsrechtliche Baureife spricht.¹⁴⁹⁰

Gemäss Bundesgericht sind nicht nur die *rechtlichen*, sondern auch die *tatsächlichen Gegebenheiten* zu überprüfen. Dies allerdings nur für den Fall, dass die Überbauung des Grundstücks rechtlich erlaubt gewesen wäre.¹⁴⁹¹ Dabei ist zu untersuchen, ob das umstrittene Grundstück tatsächlich bebaubar wäre. Die Topografie oder andere faktische Verhältnisse wie die bauliche Entwicklung können gegen die Realisierbarkeit sprechen. In der Vergangenheit hat das Bundesgericht einem Grundstück die Baulandqualität in Fällen aberkannt, wo sich die Siedlungsentwicklung geografisch nicht in die Richtung des fraglichen Grundstücks entwickelt hat oder das Grundstück abgelegen bzw. in der Peripherie lag.¹⁴⁹² Kein relevantes Kriterium für die Abschätzung der Realisierungswahrscheinlichkeit bildet sodann die Realisierungsabsicht der Grundeigentümerschaft auf eine bessere Nutzung.¹⁴⁹³

III. Nichteinzonung

Die Zuordnung eines Grundstücks zum Nichtbaugebiet kann unter gewissen Umständen auch eine Nichteinzonung darstellen. Anknüpfungspunkt für die Qualifikation als Nichteinzonung bildet der Stand und die Rechtmässigkeit der bestehenden Bauordnung. Es wird nachfolgend zwischen zwei verschiedenen Konstellationen der Nutzungsplanung unterschieden. Beiden Fällen ist gemein, dass sie grundsätzlich eine entschädigungslos hinzunehmende Nichteinzonung darstellen.

1. Nutzungsplanung

a) Nutzungspläne vor 1980

Eine Nichteinzonung liegt vor, wenn bei der erstmaligen Schaffung einer Nutzungsplanung, die den verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Anforderungen genügt, ein Grundstück keiner Bauzone zugewiesen wird.¹⁴⁹⁴ Viele Grundstücke, die unter dem alten Regime der Bauzone zugeordnet waren, verloren mit dem Inkrafttreten des ersten eidgenössischen Raumplanungsgesetzes am

1490 BÜHLMANN/KISSLING, Entschädigungspflicht, S. 25; BGer 1C_653/2017 vom 12. März 2019 E. 4; RIVA, Entwicklungen materielle Enteignung, S. 70f.

1491 TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, Rn. 1843.

1492 BÜHLMANN/KISSLING, Entschädigungspflicht, S. 23, m.w.H.

1493 RIVA, Entwicklungen materielle Enteignung, S. 71.

1494 BGE 131 II 728 E. 2.1; BGE 122 II 326 E. 5c; BGer 1C_473 vom 3. Oktober 2018 E. 2; JERJEN/KISSLING, RPG 1, S. 21; AEMISEGGER/KISSLING, Verkleinerung, S. 213.

1. Januar 1980 ihre Baulandqualität.¹⁴⁹⁵ Für die Qualifikation als Nichteinzonung ist unerheblich, ob das betreffende Grundstück gemäss den altrechtlichen Nutzungsplänen hätte überbaut werden dürfen.¹⁴⁹⁶

416 Das Bundesgericht begründet die Konstellation der Nichteinzonung damit, dass die Eigentumsgarantie das Eigentum nur in jenen Schranken gewährleistet, die ihm im öffentlichen Interesse durch die Rechtsordnung gezogen sind.¹⁴⁹⁷ Gewichtige öffentliche Interessen wie jene der Raumplanung (Art. 75 BV) sind der Gewährleistung des Eigentums grundsätzlich gleichgestellt. Aus diesem Grund werden Nichteinzonungen gleich wie Zweitwohnungsbeschränkungen vom Bundesgericht in der Regel als «entschädigungslos zulässige Inhaltsbestimmungen des Grundeigentums»¹⁴⁹⁸ qualifiziert. Prägnant formuliert bedeutet dies: «Dem Eigentümer wird nichts «weggenommen»; das Eigentum gilt auch fortan, aber mit einem anderen Inhalt.»¹⁴⁹⁹ Die inhaltliche Definition des Schutzbereichs der Eigentumsgarantie wird durch das private und öffentliche Recht definiert. Dadurch dass der Gesetzgeber in der Erfüllung einer Verfassungsaufgabe den Eigentumsinhalt neu umschreibt, indem er beispielsweise bisherige Befugnisse aufhebt, handelt es sich somit rechtlich gesehen nicht um eine Eigentumsbeschränkung, sondern um eine *Neudefinition des Eigentumsinhaltes*.¹⁵⁰⁰ Für den Grundeigentümer zeitigen die Einschränkung des Eigentumsinhalts und Eigentumsbeschränkungen allerdings die gleichen Folgen.¹⁵⁰¹ Jedoch ist die Neudefinition des Eigentumsinhalts in den Grenzen der Institutsgarantie¹⁵⁰² vom Grundeigentümer entschädigungslos hinzunehmen, da kein Anspruch auf Beibehaltung der bestehenden Eigentumsordnung besteht. In diesem Zusammenhang ist auch zu berücksichtigen, dass durch die Nichteinzonung keine wesentliche Eigentumsbefugnis aufgehoben wird, da seit dem Erlass von Art. 22^{quater} BV (heute Art. 75 BV) nur

1495 BÜHLMANN/KISSLING, Entschädigungspflicht, S. 17.

1496 BGE 131 II 728 E. 2.1.

1497 Zur Eigentumsgarantie siehe § 15 (Rn. 1017 ff.).

1498 Zum Ganzen BGE 145 II 140 E. 4.1; RIVA, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 189; BÜHLMANN/KISSLING, Entschädigungspflicht, S. 20 f.

1499 BÜHLMANN/KISSLING, Entschädigungspflicht, S. 20.

1500 Als Beispiel für eine inhaltliche Neuausgestaltung des Eigentums können etwa der Wald-, Gewässer oder Umweltschutz, der Schutz von Mooren und Moorlandschaften, das Verbot des Torfabbaus sowie die Einführung der Zweitwohnungsgesetzgebung gezählt werden. BGE 144 II 367 E. 3.3 m.w.H.; BGer 1C_435/2020 vom 5. Mai 2021 E. 3.1; SCHNEIDER, Diss., S. 123.

1501 Nur ausnahmsweise kann die Neudefinition des Eigentums zu einem Entschädigungsanspruch führen, nämlich wenn sie zu stossenden Ungleichheiten führt oder sie für gewisse Eigentümer zu harte Folgen entfaltet. BGE 149 I 49 E. 6; BGE 144 II 367 E. 3.3 m.w.H.; BGer 1C_435/2020 vom 5. Mai 2021 E. 3.1; SCHNEIDER, Diss., S. 123.

1502 Vgl. hierzu Rn. 1027.

noch in gesetzeskonformer Bauzone gebaut werden kann.¹⁵⁰³ Demgegenüber sind Eigentumseingriffe zu entschädigen, sofern sie die Schwelle der materiellen Enteignung erreichen.

Die *RPG-Revision 2012* stellt hingegen keine neue Inhaltsbestimmung des Grundeigentums dar, da die Revision insbesondere dem Vollzug von bestehenden Rechtsvorschriften dienen soll.¹⁵⁰⁴ Die Anpassung der Nutzungsplanung aufgrund der Gesetzesrevision ist somit – sofern die bestehende Nutzungsordnung den gesetzlichen Anforderungen entspricht – als Auszonung zu qualifizieren.¹⁵⁰⁵

b) Nicht RPG-konforme Nutzungspläne nach 1980

Der Erlass oder die Genehmigung eines Nutzungsplans nach Inkrafttreten des RPG muss nicht zwingend bedeuten, dass diese Nutzungsplanung auch tatsächlich den bundesrechtlichen Anforderungen genügt. Auch in dieser Konstellation kann eine spätere Reduktion der Bauzone eine Nichteinzonung darstellen.¹⁵⁰⁶ Namentlich für die Reduktion von nicht korrekt dimensionierten Bauzonen ist dies von besonderer Bedeutung. Das Bundesgericht führt hinsichtlich Nichteinzonung und Entschädigungspflicht Folgendes aus:

«Dies gilt nicht nur bei der Revision altrechtlicher, vor Inkrafttreten des RPG (1. Januar 1980) erlassener Zonenpläne, sondern auch bei der Anpassung von Zonenplänen, die zwar unter der Herrschaft des RPG in Kraft getreten sind, aber materiell nicht in jeder Hinsicht auf die bundesrechtlichen Planungsgrundsätze ausgerichtet waren [...]»¹⁵⁰⁷

Umzonungen innerhalb von Nutzungsplänen, die bis heute nicht an das RPG angepasst wurden, können sich deshalb trotz des Umstandes, dass sie formell korrekt erlassen wurden, d.h. vom Kanton die Genehmigung erteilt wurde (vgl. Art. 26 RPG), als Nichteinzonungen erweisen.¹⁵⁰⁸ Dies gilt unter Umständen selbst nach zweimaliger Änderung der Nutzungsplanung, wenn die bestehende Bauzone bei ihrem Erlass entgegen der Bestimmung von Art. 15 RPG

1503 RIVA, in: PraKomm RPGI, Art. 5 Rn. 189.

1504 BÜHLMANN/KISSLING, Entschädigungspflicht, S. 21; RIVA, in: PraKomm RPGI, Art. 5 Rn. 152; ablehnend ebenfalls HÄNNI, Rückzonungspflicht, S. 252; MARTI, Urteilsbesprechung Salenstein, S. 209. Vgl. dazu auch WALDMANN, in: FHB Verwaltungsrecht, Rn. 27.34 ff., unter Bezugnahme auf den diese Praxis begründenden Leitentscheid des Bundesgerichts «Zizers», BGE 105 Ia 330.

1505 Vgl. BÜHLMANN/KISSLING, Entschädigungspflicht, S. 21 sowie oben Rn. 410 ff.

1506 BGer 1C_573/2011, 1C_581/2011 vom 30. August 2013 E. 3.1.

1507 BGE 131 II 728 E. 2.3; BGE 122 II 326 E. 5c; BGer 1C_653/2017 vom 12. März 2019 E. 2.2.

1508 RIVA, in: PraKomm RPGI, Art. 5 Rn. 184; BÜHLMANN/KISSLING, Entschädigungspflicht, S. 17f.

deutlich überdimensioniert war und die Nutzungsplanung auch von der kantonalen Behörde genehmigt wurde.¹⁵⁰⁹ Damit sollte «den Planungsbehörden die erstmalige Umsetzung der verfassungsrechtlichen und raumplanungsgesetzlichen Grundsätze» weder verunmöglicht noch über Gebühr erschwert werden.¹⁵¹⁰ Denn die Raumplanungsbehörden sollen sich – so das Bundesgericht weiter – nicht von Entschädigungs-, sondern von *Raumordnungssichtspunkten* leiten lassen.¹⁵¹¹

420 Die Frage, ob eine Nutzungsplanung *RPG-konform* ist, entscheidet sich insbesondere anhand dreier Kriterien. Zunächst muss die Nutzungsordnung Baugebiet von Nichtbaugebiet klar trennen. Zweitens müssen die Bauzonen den Anforderungen von Art. 15 RPG entsprechen, d.h., sie dürfen nicht überdimensioniert sein.¹⁵¹² Schliesslich müssen drittens die Nutzungspläne die raumplanerischen Ziele (Art. 1 RPG) und Grundsätze (Art. 3 RPG) berücksichtigen.¹⁵¹³

421 Aus verfahrensrechtlicher Sicht beurteilt sich die Bundesrechtskonformität von Nutzungsplänen namentlich gestützt auf die nachfolgenden Punkte: Die Nutzungsordnung muss vom dafür zuständigen Planungsträger stammen, den demokratischen Anforderungen hinsichtlich Information und Mitwirkung der Bevölkerung gemäss Art. 4 RPG genügen, vom Kanton geprüft und genehmigt sein (Art. 26 RPG) sowie die Anforderungen an den Rechtsschutz gemäss Art. 33 RPG erfüllen.¹⁵¹⁴

422 In der Praxis dürften nicht RPG-konforme Nutzungspläne mittlerweile klar die Minderheit darstellen. Die vorerwähnte Rechtsprechung findet deshalb bei der überwiegenden Mehrheit der Rückzonungen aufgrund von überdimensionierten Bauzonen wohl keine Anwendung¹⁵¹⁵, zumal sowieso Zweifel darüber bestehen, ob Rückzonungen gestützt auf Art. 15 Abs. 2 RPG noch als Nichteinzonungen zu qualifizieren sind.¹⁵¹⁶ Allerdings ist davon auszugehen, dass bei der Überprüfung der Bauzonendimensionierung und der Umsetzung der Rückzonungspflicht noch einige RPG-widrige Bauzonen aufgedeckt werden.¹⁵¹⁷ Dabei ist insbesondere an peripher und isoliert gelegene

1509 MARTI, Urteilsbesprechung Salenstein, S. 208 mit Verweis E. 2.2 und 3 des Urteils.

1510 BGE 122 II 326 E. 5c; BGE 131 II 728 E. 2.3.

1511 BGE 122 II 326 E. 5c; BGE 131 II 728 E. 2.3.

1512 BGer 1C_275/2018 vom 15. Oktober 2019 E. 3.2f.

1513 Zum Ganzen BGer 1C_573/2011, 1C_581/2011 vom 30. August 2013 E. 3.2; BÜHLMANN/KISSLING, Entschädigungspflicht, S. 19; RIVA, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 183 m.w.H.

1514 Zum Ganzen BÜHLMANN/KISSLING, Entschädigungspflicht, S. 19; RIVA, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 183.

1515 HÄNNI, Rückzonungspflicht, S. 251.

1516 KARLEN, Enteignungsrecht, S. 655 und Fn. 34.

1517 HÄNNI, Rückzonungspflicht, S. 251.

sowie schlecht erschlossene Kleinbauzonen zu denken.¹⁵¹⁸ In solchen Fällen dürfte eine Entschädigungspflicht in aller Regel zu verneinen sein, weshalb sich solche Parzellen aus Sicht des Gemeinwesens als äusserst geeignet für Rückzonungen erweisen.

Anders verhält es sich, wenn ursprünglich RPG-konforme Nutzungspläne an veränderte Verhältnisse und Anschauungen angepasst werden. Dann handelt es sich in aller Regel um eine grundsätzlich entschädigungspflichtige Auszonung.¹⁵¹⁹

2. Grundsatz: keine Entschädigung

Eine Nichteinzonung löst grundsätzlich keine Entschädigungspflicht des Gemeinwesens aus, da es sich um eine *Neuumschreibung des Eigentumsinhalts* handelt.¹⁵²⁰ Dies gilt auch dann, wenn das betreffende Grundstück gemäss der altrechtlichen Bauordnung hätte überbaut werden dürfen.¹⁵²¹ Ebenfalls kann es vorkommen, dass nur ein Teil eines Grundstückes nicht eingezont wird. Solange jedoch weiterhin wesentliche Überbaumungsmöglichkeiten bestehen, wird keine materielle Enteignung angenommen.¹⁵²²

3. Ausnahme: Entschädigung geschuldet

Ausnahmsweise können Nichteinzonungen ebenfalls eine Entschädigungspflicht des Gemeinwesens auslösen. Dies ist der Fall, wenn die Einzonung des betreffenden Grundstücks aufgrund besonderer Umstände geboten gewesen wäre.¹⁵²³ Die Rechtsprechung kennt diesbezüglich drei unterschiedliche Fallkonstellationen. Es geht dabei um die Realisierungswahrscheinlichkeit und die Überbauungsabsicht der Grundeigentümerschaft, die hier in einer besonderen Strenge auftritt.¹⁵²⁴ Die Praxis ist jedoch äusserst restriktiv und so wurde in den vergangenen Jahren bei einer Nichteinzonung nur selten eine Entschädigung gesprochen.¹⁵²⁵ Ebenfalls entbinden die nachfolgend aufgeführten Fallgruppen nicht vor einer Prüfung der konkreten Verhältnisse im Einzelfall.¹⁵²⁶

1518 BÜHLMANN, Rückzonungen, S. 5.

1519 Siehe Rn. 410 ff.

1520 BGE 131 II 728 E. 2.1; BÜHLMANN/KISSLING, Entschädigungspflicht, S. 25.

1521 HÄNNI, BPUR, S. 667 m.w.H.

1522 BGer 1C_653/2017 vom 12. März 2019 E. 3.2 ff.; HÄNNI, BPUR, S. 669; BÜHLMANN/KISSLING, Entschädigungspflicht, S. 12.

1523 BGE 132 II 218 E. 2.3; BGer 1C_66/2012 vom 3. September 2012 E. 2.4; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, Rn. 1844 ff.; HÄNNI, BPUR, S. 667 f.

1524 Vgl. RIVA, Art. 25 Rn. 191; HÄNNI, BPUR, S. 680 ff.

1525 HÄNNI, BPUR, S. 669.

1526 Vgl. WALDMANN, in: FHB Verwaltungsrecht, Rn. 27.83.

a) Fall 1: Weitgehend überbautes Gebiet

- 426 Eine Ausnahmesituation kann dann vorliegen, wenn ein Grundstück zum weitgehend überbauten Gebiet gehört.¹⁵²⁷ Weitgehend überbautes Gebiet und Baulücken sind grundsätzlich der Bauzone zuzuordnen.¹⁵²⁸ Zum weitgehend überbauten Gebiet zählt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung «de[r] geschlossene [...] Siedlungsbereich mit eigentlichen Baulücken»¹⁵²⁹. Als Baulücken «sind einzelne unüberbaute Parzellen, die unmittelbar an das überbaute Land angrenzen, in der Regel bereits erschlossen sind und eine relativ geringe Fläche aufweisen»¹⁵³⁰, zu verstehen.¹⁵³¹ «Ob ein Grundstück im weitgehend überbauten Gebiet liegt, beurteilt sich gebietsbezogen, Parzellen übergreifend, anhand der gesamten bestehenden Siedlungsstruktur und nicht allein in Bezug auf einen Ortskern [...]»¹⁵³²

b) Fall 2: Vertrauensschutz

- 427 Konnte ein Grundeigentümer in gutem Glauben auf die Einzonung des Grundstücks vertrauen, kann dies ebenfalls eine Entschädigungspflicht auslösen.¹⁵³³ Die Anforderungen an den Vertrauensschutz sind jedoch hoch.¹⁵³⁴ Beispielsweise kann sich aus der Vorgeschichte einer Nutzungsplanfestsetzung eine begründete Erwartung ergeben, woraus die Zuordnung eines Grundstücks zur Bauzone abgeleitet werden kann.¹⁵³⁵ Auch eine Zusicherung eines dafür zuständigen Planungsträgers kann ein schützenswertes Vertrauen der Grundeigentümerschaft begründen.¹⁵³⁶

1527 BGE 132 II 218 E. 2.2; BGer 1C_178/2017 vom 3. Juli 2017 E. 3.2; RIVA, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 201 ff.

1528 BÜHLMANN/KISSLING, Entschädigungspflicht, S. 26.

1529 BGE 132 II 218 E. 4.1.

1530 BGE 132 II 218 E. 4.2.1. Vgl. ebenfalls BGer 1C_275/2014 vom 1. Oktober 2014 E. 2.3; BGer 1C_231/2019 vom 30. Oktober 2020 E. 2.3 m.w.H.

1531 Ausführliche Hinweise zur Kasuistik bei RIVA, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 204; ebenso HÄNNI, BPUR, S. 668.

1532 BGer 1C_275/2018 vom 15. Oktober 2019 E. 4 mit Hinweis auf BGE 132 II 218 E. 4.1.

1533 BGer 1C_178/2017 vom 3. Juli 2017 E. 3.2; BGE 132 II 218 E. 6.1; RIVA, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 198 f.

1534 BÜHLMANN/KISSLING, Entschädigungspflicht, S. 26; vgl. ferner TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, Rn. 478 ff. insb. Rn. 484 ff.

1535 BGE 132 II 218 E. 6.1; BGE 125 II 431 E. 6; BGer 1C_178/2017 vom 3. Juli 2017 E. 5.2.

1536 RIVA, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 199 f., mit ausführlichen Hinweisen zur Kasuistik; ebenso HÄNNI, BPUR, S. 668.

c) Fall 3: Gewässerschutzkonformes generelles Kanalisationsprojekt

Ausnahmsweise kann auch dann eine Entschädigungspflicht des planenden 428
Gemeinwesens entstehen, wenn es sich um ein grob erschlossenes und von
einem gewässerschutzrechtskonformen generellen Kanalisationsprojekt
(«GKP») erfasstes Grundstück handelt und – in aller Regel kumulativ – der
Grundeigentümer bereits erhebliche Kosten für die Erschliessung und die
Überbauung des Grundstücks aufgewendet hat. Das Kriterium der erheblichen
Kosten «spielt nur dort eine Rolle, wo der Boden nicht im weitgehend über-
bauten, sondern lediglich in einem vom GKP erfassten Gebiet liegt und über-
baubar oder grob erschlossen ist». ¹⁵³⁷ In der Praxis ist dieser Anwendungsfall
äusserst selten anzutreffen. ¹⁵³⁸

IV. Entschädigung

Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, sind voll 429
zu entschädigen (Art. 5 Abs. 2 RPG). Der *Grundsatz der vollen Entschädigung*
bedeutet, «dass der Anspruchsberechtigte vermögensmässig so zu stellen ist,
wie wenn der enteignungsgleiche Eingriff unterblieben wäre» ¹⁵³⁹. Der Ent-
eignete soll also durch die Enteignung weder einen Gewinn erzielen noch
einen Verlust erleiden. ¹⁵⁴⁰ Selbstredend sind Eigentumsbeschränkungen nur
dann zu entschädigen, wenn sie einer Enteignung gleichkommen. Wird diese
Grenze nicht erreicht, steht dem Grundeigentümer unter dem Titel der mate-
riellen Enteignung keine Entschädigung zu. ¹⁵⁴¹

Die Entschädigung für die materielle Enteignung bemisst sich nach der 430
Differenzmethode (auch «statistische Methode» oder «Vergleichsmethode» ge-
nannt). ¹⁵⁴² Verglichen wird also die Situation des betroffenen Objektes vor und

1537 BGE 125 II 431 E. 4a; BGer 1C_275/2018 vom 15. Oktober 2019 E. 5.2 mit Hinweis auf 1C_70/2008 vom 22. Juni 2009 E. 6.2.1.

1538 BGE 132 II 218 E. 2.2f.; BGer 1C_275/2018 vom 15. Oktober 2019 E. 4. 5.2; BGer 1C_178/2017 vom 3. Juli 2017 E. 3.2; aus diesem Grund wird an dieser Stelle nicht vertiefter darauf eingegangen, sondern auf folgende Literatur verwiesen: RIVA, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 193 ff., zur Kasuistik Rn. 197 sowie HÄNNI, BPUR, S. 668.

1539 RIVA, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 233, u.a. mit Hinweis auf BGE 122 I 168 E. 4b/aa m.w.H.; BGer 1C_412/2018 vom 31. Juli 2019 E. 8.1; BÜHLMANN/KISSLING, Entschädigungspflicht, S. 33.

1540 HÄNNI, BPUR, S. 704.

1541 Allfällig kantonal geregelter Minderwertausgleich ausgenommen, siehe Rn. 630 ff. HÄNNI, BPUR, S. 705.

1542 BGE 122 II 326 E. 6c/bb; BGer 1C_412/2018 vom 31. Juli 2019 E. 8.1; BÜHLMANN/KISSLING, Entschädigungspflicht, S. 33; SCHNEIDER, Diss., S. 216.

nach dem Eigentumseingriff. Abzugelten ist die wertmässige Differenz.¹⁵⁴³ Zusätzlich zu entgelten sind auch die Inkonvenienzen, also jene vermögensrechtlichen Nachteile, welche die Grundeigentümerschaft nebst dem Minderwert der Liegenschaft erleidet.¹⁵⁴⁴ Die geleisteten Entschädigungen lassen sich sodann im Grundbuch anmerken.

1. Verkehrswert

431 Zur Ermittlung des Minderwerts werden die Verkehrswerte des Grundstücks vor und nach dem planerischen Eingriff errechnet.¹⁵⁴⁵ «Der Verkehrswert entspricht dem Erlös, der bei Veräusserung im freien Handel am Stichtag objektiverweise hätte erzielt werden können [...]»¹⁵⁴⁶ Massgebend für die Bemessung des Minderwerts ist jener Zeitpunkt, in dem der planerische Eingriff in Kraft tritt.¹⁵⁴⁷ Geht dem definitiven Eingriff als provisorische Massnahme der Erlass einer Planungszone voraus, ist der Zeitpunkt des Inkrafttretens des definitiven Eingriffs entscheidend.¹⁵⁴⁸ Der Beurteilungszeitpunkt, ob eine materielle Enteignung vorliegt, und der Bemessungszeitpunkt sind somit deckungsgleich.¹⁵⁴⁹

432 Nach dem planerischen Eingriff wird das Grundstück zumeist noch landwirtschaftlich nutzbar sein. Der Verkehrswert des Grundstücks bemisst sich dann nach seinem landwirtschaftlichen Verkehrswert.¹⁵⁵⁰ Da Rückzonungen zumeist in peripheren Gegenden erfolgen, werden sich die Grundstückspreise dort im tiefen Rahmen bewegen.¹⁵⁵¹ Sind gegebenenfalls aufwändige Erschliessungen notwendig oder treten andere besondere Umstände hinzu, dürfte das Preisniveau noch tiefer zu liegen kommen.¹⁵⁵²

2. Inkonvenienzen

433 Zusätzlich zum Verkehrswert sind gegebenenfalls weitere Nachteile zu entschädigen, die dem Grundeigentümer bzw. der Grundeigentümerin aufgrund

1543 BGE 122 II 326 E. 6c/bb; BGer 1C_412/2018 vom 31. Juli 2019 E. 8.1; RIVA, in: PraKomm RPGI, Art. 5 Rn. 234.

1544 RIVA, in: PraKomm RPGI, Art. 5 Rn. 235; HÄNNI, BPUR, S. 707f., 711f., 734.

1545 RIVA, in: PraKomm RPGI, Art. 5 Rn. 208.

1546 BGer 1C_412/2018 vom 31. Juli 2019 E. 8.1; BGE 122 II 246 E. 4a.

1547 RIVA, in: PraKomm RPGI, Art. 5 Rn. 241.

1548 BGE 132 II 218 E. 2.4; BGer 1C_278/2018 vom 15. Oktober 2019 E. 2.2.

1549 Vgl. Rn. 400, 404. RIVA, in: PraKomm RPGI, Art. 5 Rn. 241 sowie ausführlich zur Entschädigung und deren Bemessung a.a.O., Rn. 231ff.; HÄNNI, BPUR, S. 707ff.

1550 HÄNNI, BPUR, S. 733.

1551 HÄNNI, Rückzonungspflicht, S. 253.

1552 HÄNNI, Rückzonungspflicht, S. 253.

der materiellen Enteignung erwachsen sind (sog. Inkonvenienzen).¹⁵⁵³ Dazu zählen beispielsweise die Auslagen für nutzlos gewordene Planungen und Projektierungen.¹⁵⁵⁴

3. Anmerkung im Grundbuch

Wird bei planerischen Eigentumsbeschränkungen eine Entschädigung ausbezahlt, können die Kantone gesetzlich vorschreiben, dass diese Auszahlung im Grundbuch anzumerken ist (Art. 5 Abs. 3 RPG). Damit soll der Vollzug allfälliger Rückforderungen erleichtert werden, sofern die Eigentumsbeschränkung dahinfällt, d.h., das Grundstück nachträglich wieder eingezont wird.¹⁵⁵⁵ Die meisten Kantone sehen nämlich vor, dass bei einer nachträglichen Aufhebung der Eigentumsbeschränkung die Entschädigung oder zumindest ein Teil davon zurückzuerstatten ist.¹⁵⁵⁶ Die Rückerstattungspflicht ist meist auf eine eher kurze Frist von 5 bis 10 Jahren nach der Entschädigungszahlung beschränkt.¹⁵⁵⁷ Aufgrund der Anmerkung im Grundbuch kann sich bei einem Eigentumswechsel der spätere Grundeigentümer nicht hinter seinem Unwissen verstecken.¹⁵⁵⁸

K. Überblick über ausgewählte Kantone

Im Folgenden werden die Richtpläne ausgewählter Kantone im Hinblick auf die Rückzonungspflicht verglichen. Dabei wird deutlich, dass sich nicht alle Kantone in gleichem Mass mit Rückzonungen zu beschäftigen haben. Bei einer genügenden Auslastung der Wohn-, Misch- und Kernzonen sind im Richtplan nicht gleich umfangreiche Vorgaben zu Rückzonungen notwendig wie in Kantonen mit einer ungenügenden Bauzonenauslastung oder in Kantonen, in denen sich grosse Bauzonenflächen am falschen Ort befinden. Entsprechend fallen die nachfolgenden Ausführungen je nach Kanton auch unterschiedlich umfangreich aus. Ausgangspunkt bildet jeweils die Dimensionierung der Bauzonen, die sodann die Grundlage für allfällige Rückzonungen bildet. In diesem Zusammenhang sticht der Kanton Luzern besonders hervor. Er hat eine eigentliche Rückzonungsstrategie erarbeitet. Aus diesem Grund drängen sich

1553 BGer 1C_412/2018 vom 31. Juli 2019 E. 8.1.

1554 BÜHLMANN/KISSLING, Entschädigungspflicht, S. 64; HÄNNI, BPUR, S. 734.

1555 RIVA, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 265.

1556 RIVA, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 262.

1557 BÜHLMANN/KISSLING, Entschädigungspflicht, S. 36.

1558 RIVA, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 265.

dort umfangreichere Ausführungen zu diesem Planungsinstrument auf. Wo vorhanden, wird sodann auf die gesetzlichen Vorgaben zur Dimensionierung und Reduktion von überdimensionierten Bauzonen eingegangen.

I. Kanton Genf

1. Richtplanvorgaben

a) Dimensionierung

aa) Wohn-, Misch- und Kernzonen

436 Hinsichtlich der Bevölkerungsentwicklung stellt der Kanton Genf auf ein eigenes Bevölkerungswachstumsszenario ab. Dieses liegt unterhalb des Bevölkerungswachstumsszenario «hoch» des BFS. Aufgrund der kantonalen Eigenheiten wendet der Kanton Genf sodann eine eigene, an die TRB angelehnte und mit dem ARE vereinbarte Berechnungsmethode an.¹⁵⁵⁹ Unter Berücksichtigung seines eigenen Bevölkerungswachstumsszenarios wies der Kanton Genf im Jahr 2018 eine Auslastung der Wohn-, Misch- und Kernzonen von 105,7% aus.¹⁵⁶⁰ Damit erweisen sich die Bauzonen über das gesamte Kantonsgebiet betrachtet als korrekt dimensioniert. Diese Ausgangslage erlaubt es dem Kanton Genf, eine Erweiterung der Wohn-, Misch- und Kernzonen in Betracht zu ziehen, soweit die Auslastung von über 100 % längerfristig gewährleistet ist und die anderen gesetzlichen Anforderungen, insbesondere jene nach Art. 15 RPG und das Mindestkontingent an Fruchtfolgeflächen, erfüllt sind.¹⁵⁶¹

437 Aufgrund der Bauzonenknappheit hat sich der Kanton Genf intensiv mit den Reserven in den bestehenden Bauzonen auseinandergesetzt. Anhand von Modellberechnungen konnten so in den Wohn-, Misch- und Kernzonen Reserven im Umfang von 1157 ha ausgemacht werden, davon entfallen 548 ha auf bestehende Stadtentwicklungsprojekte, 475 ha auf bebaute Grundstücke und 134 ha auf unbebaute Grundstücke.¹⁵⁶² Im Rahmen der Überarbeitung der kommunalen Richtpläne sind die Reserven genauer unter die Lupe zu nehmen. Bevor eine Erweiterung der Bauzone in Betracht gezogen wird, sind die vorhandenen Reserven aufzuwerten.¹⁵⁶³

1559 Kt. GE, rapport explicatif de juin 2019, S. 21.

1560 Kt. GE, rapport explicatif de juin 2019, S. 22 f.; ARE, Prüfungsbericht Richtplan GE, 1. Aktualisierung «Genève 2030», S. 20.

1561 Zur Problematik der Fruchtfolgeflächen im Kt. Genf siehe Rn. 554. ARE, Prüfungsbericht Richtplan GE, 1. Aktualisierung «Genève 2030», S. 20.

1562 Kt. GE, rapport explicatif de juin 2019, S. 24.

1563 Kt. GE, rapport explicatif de juin 2019, S. 24.

bb) Arbeitszonen

Aufgrund der Zuständigkeitsordnung im Kanton Genf sind die Anforderungen an Arbeitszonen insbesondere in Bezug auf die Dichte sowie die Voraussetzungen für die Schaffung neuer Arbeitszonen im kantonalen Richtplan verankert.¹⁵⁶⁴ 438

cc) übrige Zonen

Zu den weiteren Zonenarten kennt der Richtplan des Kantons Genf keine Dimensionierungsvorgaben. 439

b) Rückzonungsstrategie und Rückzonungen

Weil Nutzungsplanänderungen und die Erteilung von Baubewilligungen im Kanton Genf in die Zuständigkeit des Kantons fallen, ist auf diese Weise auch die Verfügbarkeit von potenziellen Rückzonungsflächen sichergestellt. Trotz der Knappheit von Bauflächen und der guten Auslastung der Bauzonen plant der Kanton Genf Rückzonungen im Umfang von 26 ha.¹⁵⁶⁵ Dadurch wird der Kanton bis zu 23 ha Fruchtfolgeflächen schaffen, die ihm sodann den notwendigen Spielraum für künftige Neueinzonungen bieten.¹⁵⁶⁶ Aufgrund der hohen Bauzonenauslastung und des Umstands, dass der Kanton Genf entsprechend keinen Rückzonungsbedarf ausweist, erstaunt es nicht, dass sich der Richtplan nicht vertieft mit Rückzonungen auseinandersetzt. Aufgrund der Knappheit von Bauflächen im Kanton Genf sind im kantonalen Richtplan nur vier Rückzonungen von bestehenden Bauzonen in den Gemeinden Genthod und Avully vorgesehen.¹⁵⁶⁷ 440

c) Strategie Verlegung von am falschen Ort gelegenen Bauzonen

Soweit ersichtlich enthält der Genfer Richtplan keine Strategie zur Umlagerung von am falschen Ort gelegenen Bauzonen. Die geplanten Rückzonungen im Umfang von 26 ha¹⁵⁶⁸ dürften zumindest teilweise auf Bauzonen zurückzuführen sein, die sich am falschen Ort befinden. 441

¹⁵⁶⁴ Richtplan GE, Blätter A01, A05, A07-A09, für Grossprojekte vgl. Blatt A17. ARE, Prüfungsbericht Richtplan GE, «Genève 2030», S. 28.

¹⁵⁶⁵ Kt. GE, rapport explicatif de juin 2019, S. 41; ARE, Prüfungsbericht Richtplan GE, 1. Aktualisierung «Genève 2030», S. 16.

¹⁵⁶⁶ ARE, Prüfungsbericht Richtplan GE, 1. Aktualisierung «Genève 2030», S. 18.

¹⁵⁶⁷ ARE, Prüfungsbericht Richtplan GE, «Genève 2030», S. 27.

¹⁵⁶⁸ Vgl. oben Rn. 440.

II. Kanton Bern

- 442 Die Bauzonen im Kanton Bern sind nach heutigem Stand gesamtkantonal betrachtet korrekt dimensioniert.¹⁵⁶⁹ Trotz beachtlichen Möglichkeiten zur Siedlungsentwicklung nach innen gemäss dem Grundsatz «Innenentwicklung vor Aussenentwicklung»¹⁵⁷⁰ sind gezielte Bauzonenerweiterungen erlaubt und gemäss den Festlegungen im kantonalen Richtplan auch notwendig.¹⁵⁷¹ Die räumliche Entwicklung soll sich dabei möglichst auf die Zentren beschränken.¹⁵⁷² Um eine räumlich differenzierte Entwicklung sicherzustellen, werden die Gemeinden gemäss Raumkonzept verschiedenen Raumtypen zugeordnet. Je nach Raumtyp werden hinsichtlich Bevölkerungsentwicklung, Raumnutzerdichte und des anzuwendenden Nutzungsmasses unterschiedliche Annahmen getroffen, um den künftigen Baulandbedarf für Wohn-, Misch- und Kernzonen zu ermitteln.¹⁵⁷³

1. Richtplanvorgaben

- 443 Das Kapitel A3 des bernischen Richtplans enthält acht behördenverbindliche Zielsetzungen (A31-38), welche die Rahmenbedingungen für die Bauzonendimensionierung der Gemeinden festlegen.

a) Dimensionierung

- 444 Der Kanton Bern unterscheidet in seinem Richtplan hinsichtlich der Vorgaben zur Bauzonendimensionierung zwischen dem Baulandbedarf Wohnen¹⁵⁷⁴ und dem Baulandbedarf Arbeiten¹⁵⁷⁵.

aa) Wohn-, Misch- und Kernzonen

- 445 Die Kriterien zur Bemessung des Baulandbedarfs Wohnen sind in der Massnahme A_01 des Richtplans des Kantons Bern¹⁵⁷⁶ festgehalten. Die Gemeinden

1569 Vgl. Richtplan BE, Raumkonzept S. 2.

1570 Demnach soll die Verdichtung und das Verfügbarmachen von bestehenden Bauzonen Vorrang vor Erweiterungen haben, vgl. Richtplan BE, Zielsetzung A13a S. 2.

1571 Vgl. Richtplan BE, Strategie Kap. A S. 10 sowie Zielsetzung A31 S. 12.

1572 Gemäss Zielsetzung A32 (Richtplan BE, Strategie Kap. A S. 12) soll sich das Wachstum an Wohn- und Mischzonen inklusive Kernzonen möglichst auf das urbane Kerngebiet, den Agglomerationsgürtel und die Entwicklungsachsen inklusive der Zentren beschränken.

1573 Vgl. Richtplan BE, Strategie Kap. A S. 10.

1574 Richtplan BE, Massnahme A_01.

1575 Richtplan BE, Massnahme A_05.

1576 Richtplan BE, Massnahme A_01.

haben diese Kriterien bei der Nutzungsplanung zu berücksichtigen.¹⁵⁷⁷ Zur Ermittlung des 15-jährigen Baulandbedarfs der Wohn-, Misch- und Kernzonen enthält dieses Massnahmenblatt eine Berechnungsformel, die sich an der Berechnungsmethode der TRB orientiert.¹⁵⁷⁸ In einem ersten Schritt wird anhand einer Formel¹⁵⁷⁹ der theoretische Baulandbedarf berechnet. In einem zweiten Schritt werden vom errechneten theoretischen Baulandbedarf die Baulandreserven einer Gemeinde, d.h. die unüberbauten Wohn-, Misch- und Kernzonen, abgezogen. Auch wenn Teilflächen davon nicht verfügbar sein sollten, sind diese trotzdem mitzuberücksichtigen. In Gemeinden, deren Dichte unter dem Richtwert der Raumnutzerdichte des jeweiligen Raumtyps liegt, wird in einem dritten Schritt das Verdichtungspotenzial innerhalb der überbauten Bauzone zu einem Drittel abgezogen.¹⁵⁸⁰

bb) Arbeitszonen

Zusätzlich zu den im kantonalen Richtplan verankerten Entwicklungsschwerpunkten Arbeit und Dienstleistungen (ESP) und den strategischen Arbeitszonen (SAZ) bezeichnen die Regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzepte (RGSK) die regional bedeutsamen Arbeitszonen.¹⁵⁸¹ Diese Zonen sollen den Grossteil der künftigen Nachfrage abdecken.¹⁵⁸² Zusätzlich wird die Verteilung der Arbeitszonen und die Zusammenarbeit der Gemeinden mit einer Arbeitszonenbewirtschaftung gefördert und optimiert. Damit wird gleichzeitig eine

1577 Vgl. Art. 9 Abs. 1 RPG, Richtplan BE, Massnahme A_01.

1578 Vgl. ARE, Prüfungsbericht Richtplan BE, S. 25.

1579 Die Formel lautet wie folgt: «Der theoretische 15-jährige Baulandbedarf Wohnen berechnet sich aus der Anzahl der zusätzlichen Raumnutzer in der Gemeinde geteilt durch den Richtwert der Raumnutzerdichte.» Zu den Begriffsdefinitionen sowie weiteren Erläuterungen zur Formel vgl. Richtplan BE, Massnahme A_01 Rückseite 2. Vgl. ferner VGer BE, Urteil 100.2020.34U vom 17. Februar 2022 E. 3.6.

1580 Für ein Berechnungsbeispiel siehe VGer BE, Urteil 100.2020.34U vom 17. Februar 2022 E. 3.7, ferner 3.9.2. Dieses Vorgehen stützt sich auf die Zielsetzung A36 (Richtplan, Strategie Kap. A S. 12), wonach «[d]ie Siedlungsentwicklung nach innen [...] bei der Ermittlung des kommunalen 15-jährigen Baulandbedarfs berücksichtigt [wird], indem die unüberbauten Bauzonen bei der Berechnung abgezogen werden und die Nutzungsreserven in der überbauten Bauzone auf angemessene Art und Weise berücksichtigt wird.» Richtplan BE, Massnahme A_01 Rückseite 1; ARE, Prüfungsbericht Richtplan BE, S. 25.

1581 Richtplan BE, Massnahme A_05 sowie Strategie Kap. A S. 11.

1582 Siehe Zielsetzung A36 (Richtplan BE, Strategie Kap. A S. 12): «Die Entwicklung der Arbeitszonen wird auf die kantonalen Entwicklungsschwerpunkte (ESP) und auf regionalen Arbeitsschwerpunkte gemäss Regionalen Gesamtverkehrs und Siedlungskonzepten (RGSK) gelenkt. Ausserhalb dieser Standorte ist die Grösse der Arbeitszonen primär auf den lokalen Bedarf und die Bedürfnisse der bereits ansässigen Betriebe auszurichten.» Richtplan BE, Strategie Kap. A S. 11.

Übersicht über die verfügbaren Flächen geschaffen.¹⁵⁸³ Bei der Ein- und Umzonung von Arbeitszonen haben die Gemeinden die Kriterien zur Standortbestimmung und Dimensionierung der Arbeitszonen von regionalem und lokalem Charakter zu befolgen.¹⁵⁸⁴ Bei Neueinzonungen ist der Bedarf im Rahmen der Berichterstattung gemäss Art. 47 RPV nachzuweisen. Neueinzonungen haben im Rahmen der Arbeitszonenbewirtschaftung zu erfolgen.¹⁵⁸⁵

cc) übrige Zonen

- 447 Zu den weiteren Zonenarten kennt der Richtplan des Kantons Bern keine Dimensionierungsvorgaben.

b) Rückzonungsstrategie und Rückzonungen

- 448 Gesamtkantonal betrachtet verfügt der Kanton Bern über korrekt dimensionierte Bauzonen.¹⁵⁸⁶ Dieser Umstand darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Situation auf kommunaler Ebene eine andere ist. Wie in vielen anderen Kantonen ist in den städtischen Gegenden die Nachfrage gross und gleichzeitig das Angebot knapp, währenddessen ländlich geprägte Gemeinden über teils beachtliche Baulandreserven verfügen, ohne dass hierfür eine Nachfrage besteht.¹⁵⁸⁷ Verfügt nun eine Berner Gemeinde über deutlich zu grosse Baulandreserven, hat sie gemäss Richtplan aufzuzeigen, wie diese verkleinert werden können.¹⁵⁸⁸

- 449 Gemeinden, die über deutlich zu grosse Bauzonenreserven verfügen, wurden durch den Kanton angeschrieben. Sie mussten dem Kanton gegenüber aufzeigen, wie sie die deutlich zu grossen Baulandreserven zu verkleinern gedenken. In dieser Zeit können bzw. konnten die Gemeinden keine anderen Planungsgeschäfte beim Kanton einreichen. Mit verschiedenen Massnahmen konnte eine Mehrzahl der Gemeinden ihre überschüssigen Baulandreserven verkleinern. Dies geschah entweder durch deren Überbauung oder durch Auszonungen. Der Kanton selbst hat keine Auszonungen in den Gemeinden verfügt. Gestützt auf die Richtplanvorgaben können ausserdem knapp 300 Berner Gemeinden keinen tatsächlichen Wohnbaulandbedarf geltend machen. Neueinzonungen sind nur dann zulässig, wenn sie kompensiert werden.¹⁵⁸⁹

1583 Richtplan BE, Massnahme A_05 sowie Strategie Kap. A38, S. 12.

1584 Zum konkreten Vorgehen Richtplan BE, Massnahme A_05 Rückseite.

1585 Richtplan BE, Massnahme A_05 Rückseite.

1586 ARE, Prüfungsbericht Richtplan BE, S. 22.

1587 Vgl. Kt. BE, Raumplanungsbericht 2022, S. 13 f.

1588 Richtplan BE, Massnahme A_01 Rückseite 1.

1589 Schriftliche Auskunft des Amts für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern vom 11. und 13. Dezember 2023.

c) Strategie Verlegung von am falschen Ort gelegenen Bauzonen

Anlässlich einer Ortsplanungsrevision haben die Gemeinden aufzuzeigen, 450 wie sie ungünstig gelegene Bauzonenreserven umlagern.¹⁵⁹⁰ Als Massnahme sieht der Richtplan vor, die Bauentwicklung an die geeigneten Standorte zu lenken.¹⁵⁹¹ Bestehende peripher und schlecht gelegene Baulandreserven, welche die Erschliessungskriterien für Neu- und Umzonungen nicht erfüllen oder nicht verfügbar sind, sind entsprechend der Zielsetzung an geeignetere Standorte zu verlegen.¹⁵⁹² Von einer eigentlichen Strategie, wie sie die E-LRP¹⁵⁹³ fordert, kann jedoch keine Rede sein.

2. Konkretisierende gesetzliche Vorgaben

Das Planungs- und Baurecht des Kantons Bern enthält eine Auswahl an Bestim- 451 mungen, durch die der Kanton den rechtskonformen Vollzug der Nutzungsplanung sicherstellen kann. Im nutzungsplanerischen Genehmigungsprozess steht dem Kanton nebst der Abweisung und der Zurückweisung des vorgelegten Nutzungsplans auch die Möglichkeit offen, nicht genehmigungsfähige Vorschriften und Pläne in der Genehmigungsverfügung abzuändern (Art. 61 Abs. 3 BauG/BE). Das Amt für Gemeinden und Raumordnung als Genehmigungsbehörde (vgl. Art. 109 Abs. 3 BauV/BE) hat hierfür den Gemeinderat vorher anzuhören. Die Korrekturmöglichkeit beschränkt sich allerdings auf verbesserliche Mängel, die von der Genehmigungsinstanz behoben werden können.¹⁵⁹⁴ Grundsätzlich ist eine nicht genehmigungsfähige Vorlage nämlich an das zuständige Planungsorgan zurückzuweisen.¹⁵⁹⁵ Eine Korrektur durch das Amt für Gemeinden und Raumordnung ist nur dann zulässig, wenn keine tauglichen Alternativen bestehen und die betroffene Grundeigentümerschaft vorgängig angehört und ihr die Möglichkeit zur Einsprache eingeräumt wird (Art. 61 Abs. 4, Art. 60 Abs. 3 und Abs. 4 BauG/BE).¹⁵⁹⁶

Passt das Amt für Gemeinden und Raumordnung nicht genehmigungs- 452 fähige Vorschriften und Pläne an, bleiben jedoch die Möglichkeiten gemäss Art. 65 BauG/BE vorbehalten (Art. 61 Abs. 3 BauG/BE in fine). Die Gemeinden sind im Rahmen der Gesetzgebung und der übergeordneten Planung in ihrer

1590 Richtplan BE, Strategie Kap. A34 S.12.

1591 Richtplan BE, Massnahme A_01.

1592 Richtplan BE, Massnahme A_01 Rückseite 3.

1593 E-LRP, S. 25.

1594 ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BEII, Art. 61 Rn. 29.

1595 ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BEII, Art. 61 Rn. 29.

1596 ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BEII, Art. 61 Rn. 29.

Ortsplanung grundsätzlich frei (Art. 65 Abs. 1 BauG/BE). Art. 65 BauG/BE erlaubt es dem Regierungsrat in seiner Rolle als Oberaufsichtsbehörde über die Raumplanung (Art. 55 Abs. 4 BauG/BE) jedoch, die für eine rechtskonforme Ortsplanung notwendigen Massnahmen zu erlassen und diese nötigenfalls auch zwangsweise durchzusetzen.¹⁵⁹⁷ Zunächst steht dem Regierungsrat die Möglichkeit offen, die Genehmigung der von der Gemeinde erlassenen Vorschriften und Pläne nachträglich zu entziehen (Art. 65 Abs. 2 lit. a BauG/BE). Eine solche Konstellation kann sich ergeben, wenn eine Gemeinde trotz überholter Nutzungsplanung an ihrer bisherigen Ordnung festhält. Um eine nachteilige Planung nach der Aufhebung der bestehenden Ordnung zu verhindern, geht mit dem regierungsrätlichen Genehmigungsentzug häufig der Erlass einer Planungszone gemäss Art. 62 BauG/BE¹⁵⁹⁸ oder die Einleitung eines Planverfahrens als Ersatzvornahme (vgl. Art. 65 Abs. 2 lit. c und Art. 102 BauG/BE) einher.¹⁵⁹⁹ Erweisen sich die bestehenden Pläne als ungenügend, kann der Regierungsrat alternativ die Gemeinden zum Erlass bzw. zur Änderung der Nutzungsplanung auffordern (Art. 65 Abs. 2 lit. b BauG/BE). Zuletzt in der Kaskade kann der Regierungsrat als härtester Eingriff in die Gemeindeautonomie das Amt für Gemeinden und Raumordnung zur Ersatzvornahme ermächtigen (Art. 65 Abs. 2 lit. c BauG/BE i.V.m. Art. 109 Abs. 3 BauV/BE).¹⁶⁰⁰ Voraussetzung dafür ist «die vorgängige fruchtlose Aufforderung und Fristansetzung»¹⁶⁰¹.

III. Kanton Zürich

- 453 Gesamtkantonal betrachtet verfügt der Kanton Zürich über korrekt dimensionierte Bauzonen. Aufgrund des Auslastungsgrads seiner Bauzonen von 105,6 % besteht sogar ein gewisser Spielraum für die Einzonung zusätzlicher Wohn-, Misch- und Zentrumszonen.¹⁶⁰²

1597 STALDER, in: Bernisches Verwaltungsrecht, S. 455; ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BE II, Art. 65 Rn. 7; ferner BVR 2023 S. 109 ff. E. 3.3.1 (VGer BE, Urteil 100.2020.419 vom 14. November 2022).

1598 Zur Planungszone siehe Rn. 338 ff.

1599 ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BE II, Art. 65 Rn. 7.

1600 STALDER, in: Bernisches Verwaltungsrecht, S. 458. Als Beispiel dafür vgl. BGE 145 II 70.

1601 ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BE II, Art. 65 Rn. 7.

1602 ARE/ZH, Erläuterungsbericht Richtplan 2014, S. 16; ARE, Prüfungsbericht Richtplan ZH, Gesamtüberprüfung 2015, S. 16.

1. Richtplanvorgaben

a) Dimensionierung

aa) Wohn-, Misch- und Kernzonen

Das Bevölkerungswachstum soll gemäss Richtplanfestlegungen zu 80 Prozent auf die beiden Handlungsräume «Stadtlandschaften» und «urbane Wohnlandschaften» entfallen.¹⁶⁰³ Auch der Kanton Zürich verwendet für die Berechnung der Bauzonenkapazitäten eine an die TRB angelehnte Berechnungsvariante, wobei er sich auf die eigenen statistischen Kennzahlen stützt.¹⁶⁰⁴

bb) Arbeitszonen

Der am 29. April 2015 vom Bundesrat genehmigte Richtplan enthält keine Aussagen zur erwarteten Arbeitsplatzentwicklung.¹⁶⁰⁵ In einem Bericht aus dem Jahr 2014 geht der Kanton jedoch von einem Zuwachs von 120'000 Beschäftigten bis ins Jahr 2040 aus. Der Bundesrat genehmigte den Richtplan unter diesem Vorbehalt und beauftragte den Kanton Zürich, entsprechende Aussagen bei der nächsten Anpassung in den Richtplan aufzunehmen.¹⁶⁰⁶ Der Kanton Zürich nahm daraufhin die entsprechende Zunahme an Beschäftigten in den Richtplantext auf.¹⁶⁰⁷

Der Richtplan beauftragt die Regionen¹⁶⁰⁸ mit der Arbeitszonenbewirtschaftung gemäss Art. 30a Abs. 2 RPV.¹⁶⁰⁹ Es obliegt ihnen, für eine haushälterische Nutzung der Arbeitszonen zu sorgen.¹⁶¹⁰ Die Gemeinden wiederum haben bei der Schaffung von Arbeitszonen die im Richtplan verankerten Koordinationshinweise zu berücksichtigen.¹⁶¹¹ Werden Arbeitszonen ausserhalb der im Richtplan festgelegten Arbeitsplatzgebiete ausgeschieden, müssen sie «einem auf regionaler Stufe festgelegten Bedarf entsprechen», wobei es an den Gemeinden liegt, diesen Nachweis zu erbringen.¹⁶¹² Dies bedeutet wohl

1603 Richtplan ZH vom 7.Juni 2021, Pt. 1.3 Abs. 3; ARE/ZH, Erläuterungsbericht Richtplan 2014, S. 24.

1604 ARE/ZH, Erläuterungsbericht Richtplan 2014, S. 14.

1605 ARE, Prüfungsbericht Richtplan ZH, Gesamtüberprüfung 2015, S. 11.

1606 ARE, Prüfungsbericht Richtplan ZH, Gesamtüberprüfung 2015, S. 11 f.

1607 Richtplan ZH vom 6. Februar 2023, Pt. 1.2 Abs. 3.

1608 Die Gemeinden des Kt. Zürich sind in elf regionalen Planungsverbänden zusammengeschlossen (vgl. regionale Richtpläne Kt. Zürich).

1609 Richtplan ZH vom 6. Februar 2023, Pt. 2.2.3.b. Abs. 3.

1610 Richtplan ZH vom 6. Februar 2023, Pt. 2.2.3.b. Abs. 3.

1611 Richtplan ZH vom 6. Februar 2023, Pt. 2.2.3c Abs. 3 mit Verweis auf Pt. 2.2.2.

1612 Richtplan ZH vom 6. Februar 2023, Pt. 2.2.3c Abs. 3 mit Verweis auf Pt. 2.2.3.b.

nicht weniger, als dass sich die Gemeinden grundsätzlich an die Vorgaben der regionalen Arbeitszonenbewirtschaftung zu halten haben.

cc) übrige Zonen

- 457 Der Richtplan des Kantons Zürich enthält keine Dimensionierungsvorgaben zu weiteren Zonenarten.

b) Rückzonungsstrategie und Rückzonungen

- 458 Aufgrund der zumindest auf gesamtkantonaler Ebene ausgeglichenen Auslastung der Bauzonen verzichtete der Kanton darauf, eine Rückzonungsstrategie zu erarbeiten. Auch anderweitige Vorgaben zu Rückzonungen sind dem kantonalen Richtplan nicht zu entnehmen.

c) Strategie Verlegung von am falschen Ort gelegenen Bauzonen

- 459 Soweit ersichtlich enthält der zürcherische Richtplan keine Strategie zur Umlagerung von am falschen Ort gelegenen Bauzonen. Offensichtlich hat dies das ARE nicht davon abgehalten, den Richtplan trotz dieses Mangels zu genehmigen.

IV. Luzern

- 460 Der Kanton Luzern verfügt über das gesamte Kantonsgebiet betrachtet nicht über zu grosse Bauzonen.¹⁶¹³ Dieses Gesamtbild ist jedoch insofern lückenhaft, als in einzelnen Gemeinden die Bauzonen sehr wohl überdimensioniert sind. Aus diesem Grund muss sich der Kanton Luzern – über die Bestimmung von Art. 5a Abs. 4 RPV hinaus, die hauptsächlich Kantone mit zu grossen Bauzonen in die Pflicht nimmt – in seinem kantonalen Richtplan damit befassen, wie er gedenkt sicherzustellen, dass die Bauzonen den Anforderungen von Art. 15 RPG entsprechen (Art. 8a Abs. 1 lit. d RPG).¹⁶¹⁴ Der Kanton Luzern setzte die neuen bundesrechtlichen Anforderungen mit seinem teilrevidierten Richtplan vom 26. Mai 2015 um.¹⁶¹⁵ Nun obliegt es den Gemeinden, ihre Nutzungsplanung im Rahmen einer Gesamtrevision oder allenfalls einer Teilrevision der Ortsplanung den neuen gesetzlichen und richtplanerischen Vorgaben

1613 Dennoch bestehen beträchtliche Bauzonenreserven, hinzu kommt ein erhebliches Nachverdichtungs- und Erneuerungspotenzial in den bereits überbauten Bauzonen, vgl. hierzu Richtplan LU, S. 73. ARE, Prüfungsbericht Richtplan LU, Teilrevision 2015, S. 22.

1614 BÜHLMANN, Gutachten Rückzonungsstrategie Kt. LU, S. 3, 12f.; ferner MARTI, Richtplanung, S. 39.

1615 Der Richtplan wurde am 22. Juni 2016 vom Bundesrat genehmigt (BBl 2016 6472 ff.). Vgl. ebenfalls ARE, Prüfungsbericht Richtplan LU, Teilrevision 2015.

anzupassen.¹⁶¹⁶ Die Gemeinden hatten hierzu bis Ende 2023 Zeit, ihre Zonenpläne zu ändern (§ 224 Abs. 1 PBG/LU).

1. Richtplanvorgaben

a) Dimensionierung

Der Kanton Luzern hat zur Umsetzung der konkretisierten raumplanungsrechtlichen Anforderungen an die Bauzonen sowie zur Umsetzung des revidierten kantonalen Richtplans eine Technische Arbeitshilfe zur Dimensionierung der Bauzonen erarbeitet.¹⁶¹⁷ Der Fokus dieser Arbeitshilfe liegt analog der TRB für die gesamtkantonale Bauzonendimensionierung auf den Wohn-, Misch- und Zentrumszonen. Auf der Ebene des Richtplans setzt sich die Koordinationsaufgabe S1-5¹⁶¹⁸ mit den Bauzonenkapazitäten und dem kommunalen Bedarf an Wohn-, Misch- und weiteren Bauzonen sowie dem Bedarf an Bauzonen auseinander.

aa) Wohn-, Misch- und Kernzonen

Zur Berechnung des räumlichen Fassungsvermögens der Bauzone (Bauzonkapazität) hat der Kanton Luzern das «Luzerner-Bauzonen-Analyse-Tool» («LUBAT») geschaffen.¹⁶¹⁹ Dieses Instrument erlaubt die Berechnung der Bauzonenreserven und des Bedarfs an Wohn-, Misch- und weiteren Bauzonen gemäss Koordinationsaufgabe S1-5 des kantonalen Richtplans.¹⁶²⁰ Bei jeder (Teil-)Revision der Nutzungsplanung haben die Gemeinden einen Nachweis über die Bauzonenreserven und die Bauzonenkapazitäten zu erbringen.¹⁶²¹ Dadurch ist eine kantonsweit einheitliche Berechnungsmethode sichergestellt, sodass die Ergebnisse auch interkommunal vergleichbar sind.¹⁶²² Die mit dem LUBAT automatisch ermittelten Bauzonenkapazitäten sind anschliessend anhand der tatsächlichen kommunalen Gegebenheiten zu verifizieren.¹⁶²³ Diese bereinigte Bauzonenkapazität bildet die Voraussetzung für eine zweckmässige Dimensionierung der Bauzonen. Die Bauzonenkapazitäten werden sodann mit der Anzahl der künftigen Einwohner verglichen.¹⁶²⁴

¹⁶¹⁶ Vgl. BUWD-LU, Rückzonungsstrategie, S. 11.

¹⁶¹⁷ RAWILU, Technische Arbeitshilfe Bauzonendimensionierung, S. 1ff.

¹⁶¹⁸ Richtplan LU, S1-5 S. 81.

¹⁶¹⁹ RAWILU, Technische Arbeitshilfe Bauzonendimensionierung, S. 11.

¹⁶²⁰ Richtplan LU, S1-5 S. 81.; RAWILU, Benutzerhandbuch LUBAT, S. 3.

¹⁶²¹ Vgl. RAWILU, Benutzerhandbuch LUBAT, S. 7.

¹⁶²² RAWILU, Benutzerhandbuch LUBAT, S. 3.

¹⁶²³ RAWILU, Technische Arbeitshilfe Bauzonendimensionierung, S. 11.

¹⁶²⁴ RAWILU, Technische Arbeitshilfe Bauzonendimensionierung, S. 8, 18ff.

463 Der Richtplan beschäftigt sich in der Koordinationsaufgabe R1-5 mit dem Wachstum der Gemeinden. Dabei werden die Gemeinden je nach Entwicklungspriorität und Handlungsschwerpunkte in verschiedene Kategorien eingeteilt.¹⁶²⁵ Je nach Gemeindekategorie gibt der Richtplan einen maximalen Flächenbedarf pro Einwohner¹⁶²⁶ und einen Wachstumswert für Neueinzonungen¹⁶²⁷ vor.¹⁶²⁸ Anhand der Ergebnisse kann, abgeleitet werden, ob eine Bauzonenerweiterung möglich ist oder nicht, bzw. im Umkehrschluss, ob sich die Gemeinde mit Rückzonungen zu beschäftigen hat.¹⁶²⁹ Der Nachweis der Bauzonenreserven, die Ermittlung der Bauzonenkapazitäten und die Schätzung des Bauzonenbedarfs haben gemeindeübergreifend einheitlich gestützt auf die jährlich per 1. Mai aktualisierten Datengrundlagen und Ergebnisse des Bauzonenanalysetools LUBAT zu erfolgen.¹⁶³⁰

bb) Arbeitszonen

464 Die regionale Arbeitszonenbewirtschaftung, die gemäss Art. 30a Abs. 2 RPV für jede Ausscheidung neuer Arbeitszonen notwendig ist, verankerte der Kanton Luzern im Richtplan in Koordinationsaufgabe S6-4.¹⁶³¹ Verantwortlich für die regionale Arbeitszonenbewirtschaftung sind die regionalen Entwicklungsträger.¹⁶³² Eine solche Delegation ist zwar zulässig, ändert jedoch nichts daran, dass die Gesamtverantwortung dieses Auftrags beim Kanton verbleibt.¹⁶³³

465 Das Arbeitszonen- und Standortmanagement hat sich gemäss richtplanerischen Vorgaben mit folgenden Punkten auseinanderzusetzen:

- «Übersicht über sämtliche Entwicklungsschwerpunkte, Arbeitsplatzgebiete und Arbeitsplatzareale der Region,
- optimale Nutzung der Arbeitszonen (Aktivierung und Bereitstellung vorhandener Reserven, Nutzung von Synergien, Auszonung von nicht benötigten Flächen usw.),
- Optimierung der Flächenverteilung und -nutzung (mehrgeschossige Bauten, Parkierung usw.),

1625 Vgl. hierzu Richtplan LU, R1-5 S. 37 ff.; RAWI LU, Technische Arbeitshilfe Bauzonen-dimensionierung, S. 15.

1626 RAWI LU, Technische Arbeitshilfe Bauzonendimensionierung, S. 16 f.

1627 RAWI LU, Technische Arbeitshilfe Bauzonendimensionierung, S. 16.

1628 Richtplan LU, R1-5 S. 37 ff.; ferner KGer LU, Urteil 7H 22 165 E. 3.4.3 (angefochten vor BGer).

1629 Vgl. RAWI LU, Benutzerhandbuch LUBAT, S. 8.

1630 Richtplan LU, S1 S. 77.

1631 Richtplan LU, S6-4 S. 101.

1632 Richtplan LU, S6-4 S. 101.

1633 ARE, Prüfungsbericht Richtplan LU, Teilrevision 2015, S. 22. Vgl. auch den Genehmigungsvorbehalt, a.a.O. S. 24 sowie Genehmigung durch den Bundesrat, BBl 2016 6743.

- Abstimmung der Arbeitsplatzstandorte mit den Wohnstandorten,
- aktives Gebietsmanagement der kantonalen Entwicklungsschwerpunkte und der regionalen Arbeitsplatzgebiete.»¹⁶³⁴

Gemeinsam mit den Voraussetzungen für Neueinzonungen¹⁶³⁵ ist sichergestellt, dass die Erweiterungen von Arbeitszonen überkommunal geprüft und abgestimmt werden. Ebenfalls sind sämtliche Arbeitszonen vom Bauzonenanalysetool LUBAT erfasst, insbesondere die unüberbauten, womit deren Bewirtschaftung sichergestellt ist. Dies gewährleistet eine haushälterische Nutzung der Arbeitszonen gemäss Art. 30a Abs. 2 RPV.¹⁶³⁶

cc) übrige Zonen

Der Richtplan des Kantons Luzern enthält keine Dimensionierungsvorgaben zu weiteren Zonenarten.

b) Rückzonungsstrategie und Rückzonungen

Der kantonale Richtplan befasst sich in den behördenverbindlichen Koordinationsaufgaben S1-8 «Auszonungen und Überprüfung von Reservezonen»¹⁶³⁷ sowie S1-9 «Strategie überdimensionierte Bauzonen und Reservezonen»¹⁶³⁸ im kantonalen Vergleich überaus umfangreich mit dem Thema der Aus- und Rückzonungen.¹⁶³⁹ Der Auftrag der «Strategie überdimensionierte Bauzonen und Reservezonen» des kantonalen Richtplans (S1-9) wurde mit dem Dokument «Rückzonungsstrategie»¹⁶⁴⁰ erfüllt. Darin bezeichnet der Kanton die Gemeinden mit Bauzonenüberkapazitäten, identifiziert unüberbaute Bauzonen, die sich für Rückzonungsflächen eignen, und zeigt auf, welche planungsrechtlichen Möglichkeiten und Massnahmen im Zusammenhang mit überdimensionierten Bauzonen angebracht sind.¹⁶⁴¹

1634 Jede Gemeinde gehört für die Koordination der raumwirksamen Tätigkeiten einem regionalen Entwicklungsträger oder einer entsprechenden regionalen Organisation an (vgl. § 3 Abs. 3 PBG/LU. Die regionalen Entwicklungsträger koordinieren raumwirksame Tätigkeiten der Gemeinden auf regionaler Ebene bei Bedarf mit regionalen Teilrichtplänen und weiteren Planungen und Konzepten und stimmen diese aufeinander ab. Sie richten sich dabei nach den Vorgaben des kantonalen Richtplans (§ 3 Abs. 2 PBG/LU). Richtplan LU, S6-4 S. 101.

1635 Rn. 562ff. Richtplan LU, S1-6 S. 82f.

1636 Vgl. ARE, Prüfungsbericht Richtplan LU, Teilrevision 2015, S. 23f.

1637 Richtplan LU, S1-8 S. 83f.

1638 Richtplan LU, S1-9 S. 84.

1639 BUWD-LU, Rückzonungsstrategie, S. 5.

1640 BUWD-LU, Rückzonungsstrategie.

1641 Richtplan LU, S1-9 S. 84; BUWD-LU, Rückzonungsstrategie, S. 6.

- 469 Gemäss der Koordinationsaufgabe S1-8 «Auszonungen und Überprüfung von Reservezonen» sind Auszonungen insbesondere bei jenen Flächen zu prüfen,
- «[...] die über einen Zeitraum von zehn Jahren oder mehr keine Entwicklung aufweisen, für die keine Entwicklungsabsichten seitens der Eigentümer sichtbar sind oder die langfristig blockiert sind,
 - die sich an raumplanerisch ungünstigen, insbesondere peripheren und schlecht erschlossenen Lagen befinden,
 - die nicht zonenkonform genutzt werden.»¹⁶⁴²
- 470 Die Gemeinden mit potenziellem Auszonungsbedarf haben den Grundeigentümern von betroffenen Grundstücken eine angemessene Frist für die Überbauung zu setzen, verbunden mit einem Hinweis auf die in § 38 PBG/LU erwähnten Rechtsfolgen bei Nichtbefolgung.¹⁶⁴³ Läuft die Frist ohne Tätigwerden der Grundeigentümerschaft ab, hat die Gemeinde bei zentral gelegenen Grundstücken von ihrem gesetzlichen Kaufrecht Gebrauch zu machen (§ 38 Abs. 3 PBG/LU), um das Grundstück anschliessend auf den Markt zu bringen (§ 38 Abs. 4 PBG/LU), oder aber bei eher peripheren Grundstücken eine Auszonung in die Wege zu leiten (§ 38 Abs. 5 PBG/LU).¹⁶⁴⁴

aa) Rückzonungsgemeinden

- 471 Überdimensionierte Bauzonen liegen gemäss der kantonalen Rückzonungsstrategie dann vor, wenn sich unter Annahme des hohen Bevölkerungswachstumsszenarios bis 2035 sowie unter Berücksichtigung des entsprechenden Flächenbedarfs die Bauzonen einer Gemeinde als immer noch zu gross erweisen.¹⁶⁴⁵ Zusätzlich gewährt der Kanton einen Bonus von drei Prozent auf die gestützt auf das hohe Wachstumsszenario errechneten Bauzonenflächen gemäss Berechnungstool «LUBAT». Damit sollen Unschärfen in der Berechnung abgefedert werden. Weisen Luzerner Gemeinden auch unter Annahme des hohen Bevölkerungswachstumsszenarios und mit dem zusätzlichen generellen Bonus von drei Prozent zu grosse unüberbaute Bauzonen auf und verfügen sie zudem über geeignete unüberbaute sowie peripher gelegene Bauzonenflächen, die sich für Auszonungen eignen, gelten diese als «Rückzonungsgemeinden». Aufgrund dieser Kriterien ermittelte der Kanton 21 Rückzonungs-

1642 Richtplan LU, S1-8 S. 83f.; ferner KGer LU, Urteil 7H 22 165 E. 3.3.2 (angefochten vor BGer).

1643 Zu den Massnahmen zur Förderung der Verfügbarkeit von Bauland gemäss § 38 PBG/LU siehe Rn. 935 ff. und Rn. 1005 ff. Richtplan LU, S1-8 S. 83 f.

1644 RAWI LU, Technische Arbeitshilfe Bauzonendimensionierung, S. 29.

1645 BUWD-LU, Rückzonungsstrategie, S. 7 sowie Anhang I, S. 15 ff. Für ein konkretes Beispiel vgl. die Berechnungen zur Gemeinde Rickenbach in RR LU, RRE Nr. 828 vom 28. Juli 2022 E. 2.1 ff. S. 15 f.

gemeinden, die sich über das gesamte Kantonsgebiet verteilen. Die rein rechnerische Überkapazität der Bauzonen in diesen 21 Gemeinden – und damit auch der theoretische Rückzonungsbedarf – beträgt rund 170 ha.¹⁶⁴⁶ Zu Recht bemängelt BÜHLMANN, dass etwaige Unschärfen bei der Berechnung bereits mit der Wahl des hohen anstelle des empfohlenen mittleren Bevölkerungswachstumsszenario korrigiert werden.¹⁶⁴⁷ Für den zusätzlichen «Bauzonenflächenbonus» von drei Prozent besteht somit grundsätzlich kein Raum.¹⁶⁴⁸

bb) Rückzonungskriterien

In den 21 ermittelten Rückzonungsgemeinden hat der Kanton Luzern die Rückzonungsflächen anhand von Rückzonungskriterien bestimmt. Diese Kriterien stellen eine Präzisierung des Richtplankapitels S1-8 «Auszonungen und Überprüfung von Reservezonen» dar. Die Gemeinden wurden in diesem Prozess mehrmals angehört.¹⁶⁴⁹ Folgende Kriterien sind massgebend:¹⁶⁵⁰

Rückzonungsbedarf:

— Rückzonungszielwert

Richtplangrundlage und raumplanerische Zweckmässigkeit:

— unüberbaute Bauzonenfläche

— Lage innerhalb der Gemeinde

— Lage in der Bauzone

— Erschliessung nach Art. 19 RPG und Art. 32 Abs. 3 RPV

— öV-Erschliessung

— erschwerte Bebaubarkeit

Richtplangrundlage, PBG¹⁶⁵¹ und raumplanerische

Verhältnismässigkeit:¹⁶⁵²

— Bauzonendauer

— Gestaltungs- oder Bebauungsplan

— Bauabsichten.

1646 BUWD-LU, Rückzonungsstrategie, S. 7.

1647 BÜHLMANN, Gutachten Rückzonungsstrategie Kt. LU, S. 25 f., 29.

1648 Vgl. BÜHLMANN, Gutachten Rückzonungsstrategie Kt. LU, S. 25 f.

1649 Vgl. zu diesem Prozess BUWD-LU, Rückzonungsstrategie, S. 9.

1650 BUWD-LU, Rückzonungsstrategie, S. 8. Im Detail zu den Kriterien a.a.O., Anhang 2 S. 18 f. BÜHLMANN (Gutachten Rückzonungsstrategie Kt. LU, S. 4) spricht in diesem Zusammenhang von «Zweckmässigkeits- und Verhältnismässigkeitskriterien». Vgl. auch BÜHLMANN, a.a.O., S. 21 f. Hinsichtlich eines Anwendungsfalls vgl. LGVE 2023 IV Nr. 2, insb. E. 7.2 ff.; KGer LU, Urteil 7H 22 165 E. 5 (angefochten vor BGer).

1651 PBG/LU.

1652 Zur raumplanerischen Verhältnismässigkeit vgl. LGVE 2023 IV Nr. 2 E. 8.

- 473 Wenig überraschend finden sich in den Kriterien des Kantons Luzern die allgemeinen Anforderungen zur Bauzonendimensionierung (Art. 15 RPG) sowie die Ziele und Grundsätze der Raumplanung (Art. 1 und Art. 3 RPG) wieder.¹⁶⁵³ Die einzelnen Rückzonungskriterien sind nicht als kumulativ notwendige Voraussetzungen zu verstehen. So ist eine Rückzonung nicht nur deshalb auszuschliessen, wenn eines oder einzelne der Kriterien nicht erfüllt sind.¹⁶⁵⁴ Je mehr die Kriterien zu bejahen sind, desto stärker spricht dies für ein Rückzonungsvorhaben. Nicht für jedes Kriterium ist jedoch der Umkehrschluss angebracht: Sprechen bloss ein einziges oder einzelne der erwähnten Kriterien dagegen, muss eine Rückzonung nicht ausgeschlossen sein, solange gleichzeitig andere, gewichtige Argumente für eine Rückzonung sprechen.¹⁶⁵⁵ Es gilt vielmehr, «eine Gesamtbeurteilung unter Einbezug aller genannten Kriterien vorzunehmen»¹⁶⁵⁶.

cc) Rückzonungsflächen

- 474 In Anwendung der oben erwähnten Rückzonungskriterien hat der Kanton Luzern in den Rückzonungsgemeinden konkrete Rückzonungsflächen bestimmt. Diese Flächen wurden in drei verschiedene Kategorien eingeteilt. Dabei wurde unterschieden zwischen (erstens) Flächen, bei denen die Rückzonung raumplanerisch zweck- und verhältnismässig ist und die deshalb bereits vom Kanton genau bestimmt werden können, (zweitens) Rückzonungsflächen, die noch einer Konkretisierung im Ortsplanungsverfahren bedürfen, und (drittens) Flächen, bei denen eine Rückzonung derzeit nicht verhältnismässig ist.¹⁶⁵⁷ Insgesamt wurden so potenzielle Rückzonungsflächen im Umfang von ca. 67 ha definiert. Dazu kommen noch 17 ha an Bauzonenflächen, die sich zwar grundsätzlich für Rückzonungen eignen, aber aufgrund des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit derzeit nicht zurückgezont werden können.¹⁶⁵⁸ Damit besteht eine erhebliche Differenz zum ausgewiesenen Rückzonungsbedarf von ca. 170 ha. Der Kanton verzichtet trotz äusserst grosszügiger Bauzonenkalkulation aus Gründen der «raumplanerischen Zweck-

1653 BÜHLMANN (Gutachten Rückzonungsstrategie Kt. LU, S. 4, 23) bemängelt jedoch, dass die Erhaltung der Fruchtfolgeflächen keine explizite Erwähnung in der Kriterienliste des Kt. Luzern findet.

1654 KGer LU, Urteile 7H 20 156 und 7H 20 157 vom 19. Februar 2021 E. 7.2.2 (unpubl.); LGVE 2023 IV Nr. 2 E. 7.3.

1655 LGVE 2023 IV Nr. 2 E. 7.3; KGer LU, Urteile 7H 20 156 und 7H 20 157 vom 19. Februar 2021 E. 7.2.2.

1656 LGVE 2023 IV Nr. 2 E. 7.3.

1657 Vgl. die Übersicht über die 21 Luzerner Rückzonungsgemeinden BUWD-LU, Rückzonungsstrategie, S. 8 und S. 10. LGVE 2021/2021 IV Nr. 7 E. 7.2.

1658 BUWD-LU, Rückzonungsstrategie, S. 10.

mässigkeit» und der «raumplanerischen Verhältnismässigkeit» auf Rückzonungen in der Grössenordnung von 100 ha.¹⁶⁵⁹ Strategie- und Zielwert für die Rückzonungen klaffen damit weit auseinander. Die festgestellten Bauzonenüberkapazitäten lassen sich im Rahmen der Umsetzung der kantonalen Rückzonungsstrategie weder gesamtkantonal noch auf Ebene der einzelnen Gemeinden vollständig abbauen.¹⁶⁶⁰

Aufgrund der grosszügigen Bauzonenkalkulation¹⁶⁶¹ müsste der Kanton Luzern jedoch bei der qualitativen Beurteilung der Rückzonungsflächen eine gewisse Strenge an den Tag legen.¹⁶⁶² Es fehlt damit in der Umsetzung an der notwendigen Konsequenz, und es ist zumindest fraglich, ob der Kanton mit der von ihm erarbeiteten Rückzonungsstrategie den rechtlichen Anforderungen des Raumplanungsgesetzes genügt.¹⁶⁶³ BÜHLMANN ist vollumfänglich beizupflichten, wonach die Rückzonungsstrategie keineswegs – wie häufig moniert – «zu streng» sei.¹⁶⁶⁴

Sowohl bei der Bezeichnung der Rückzoningemeinden als auch bei der Ausscheidung der Rückzonungsflächen durch den Kanton handelt es sich um einen erheblichen Eingriff in die Planungsautonomie der Gemeinden.¹⁶⁶⁵ Allerdings ist zu beachten, dass ein erhebliches öffentliches Interesse an korrekt dimensionierten Bauzonen und dementsprechend auch an der Rückzonung von zu grossen Bauzonen besteht.¹⁶⁶⁶ Ausserdem hat das Planungsinstrument des Richtplans mit der RPG-Revision 2012 eine deutliche Aufwertung erfahren. Nicht nur kommt den Richtplänen eine deutlich stärkere Steuerungsfunktion zu, auch die Rolle der Kantone wurde ausgebaut.¹⁶⁶⁷ Die Rückzonungsstrategie des Kantons Luzern stützt sich auf diese gestärkten Kompetenzen der Kantone und der erweiterten Funktionen des kantonalen Richtplans.¹⁶⁶⁸ Die Rückzonungsstrategie dient damit der Umsetzung der gesetzlichen Vorgaben von Art. 15 RPG und insbesondere der Verwirklichung des Rückzonungsauftrags von Art. 15 Abs. 2 RPG.

1659 BÜHLMANN, Gutachten Rückzonungsstrategie Kt. LU, S. 25f.

1660 KGer LU, Urteil 7H 22 165 E. 6.5.1 (angefochten vor BGer).

1661 Vgl. Rn. 471.

1662 Vgl. BÜHLMANN, Gutachten Rückzonungsstrategie Kt. LU, S. 25f.

1663 Vgl. BÜHLMANN, Gutachten Rückzonungsstrategie Kt. LU, S. 26.

1664 Gemäss BÜHLMANN (Gutachten Rückzonungsstrategie Kt. LU, S. 25f., 29) «ist die Rückzonungspraxis des Kantons Luzern als sehr zurückhaltend und keineswegs streng zu bezeichnen».

1665 BÜHLMANN, Gutachten Rückzonungsstrategie Kt. LU, S. 4.

1666 Vgl. Rn. 168 ff. BÜHLMANN, Gutachten Rückzonungsstrategie Kt. LU, S. 15.

1667 BÜHLMANN, Gutachten Rückzonungsstrategie Kt. LU, S. 15.

1668 Vgl. BÜHLMANN, Gutachten Rückzonungsstrategie Kt. LU, S. 15.

- 477 Mit der Rückzonungsstrategie beschleunigt der Kanton Luzern den Rückzonungsprozess. Insbesondere ermöglicht die Bezeichnung der Rückzonungsflächen durch den Kanton deren rasche planungsrechtliche Sicherung.¹⁶⁶⁹ Gleichzeitig sorgt die Strategie kantonsweit für eine einheitliche Umsetzung des Rückzonungsauftrags. Dadurch wird eine Gleichbehandlung der Gemeinden («Versachlichung»), aber auch der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer im Kanton Luzern weitestgehend sichergestellt.¹⁶⁷⁰

dd) Umsetzung

- 478 Alle Luzerner Gemeinden hatten ihre Zonenpläne sowie die Bau- und Zonenreglemente bis spätestens Ende 2023 an die Änderungen des PBG/LU vom 13. Juni 2013 anzupassen (§ 224 Abs. 1 PBG/LU).¹⁶⁷¹ Der Richtplan hält diesbezüglich fest: «Mit der nächsten Ortsplanungsrevision, welche bis spätestens Ende 2023 [...] zu erfolgen hat, haben grundsätzlich alle Gemeinden Auszonungen zu prüfen, wobei insbesondere periphere oder blockierte unüberbaute Bauzonen einzubeziehen sind (vgl. § 38 Abs. 5 PBG) [...]».¹⁶⁷² Zusätzlich haben die Gemeinden bei der anstehenden Ortsplanungsrevision die kantonalen Vorgaben zu den Rückzonungen mit zu berücksichtigen, denn die Vorgaben im kantonalen Richtplan sowie die sich darauf stützende Rückzonungsstrategie stellen behördenverbindliche Aufträge dar (vgl. Art. 9 Abs. 1 RPG und Art. 22 RPV).¹⁶⁷³ Bei der grundeigentümerverbindlichen Umsetzung der kantonalen Rückzonungsvorgaben verfügen die Gemeinden zwar über ein gewisses Ermessen. Faktisch ist dieses Ermessen jedoch äusserst begrenzt, denn die Gemeinden sind bei der Ortsplanungsrevision nicht nur an die Richtplanvorgaben gebunden (vgl. Art. 9 Abs. 1 RPG i.V.m. Art. 8a RPG), sondern auch die gesetzlichen Vorgaben von Art. 15 RPG verpflichten die Gemeinden direkt.¹⁶⁷⁴ Weicht eine Gemeinde von den richtplanerischen Vorgaben ab, muss sie dies im Planungsbericht gemäss Art. 47 RPV ausführlich dokumentieren und begründen. Verzichtet sie auf eine Rückzonung, ist diese Fläche durch eine Rückzonung in mindestens gleich grossem Umfang an einem

1669 Vgl. Art. 5a Abs. 3 lit. c und d RPV; BÜHLMANN, Gutachten Rückzonungsstrategie Kt. LU, S. 15.

1670 Zum Ganzen BÜHLMANN, Gutachten Rückzonungsstrategie Kt. LU, S. 15, 28.

1671 Diese Frist dürfte von zahlreichen Gemeinden nicht eingehalten worden sein. Zu diesem Prozess BUWD-LU, Rückzonungsstrategie, S. 11f. Richtplan LU, S. 1 S. 78.

1672 Richtplan LU, S. 1 S. 78.

1673 BÜHLMANN, Gutachten Rückzonungsstrategie Kt. LU, S. 4, zudem S. 13 ff, 16.

1674 Vgl. dazu Rn. 174 und 189 sowie BÜHLMANN, Gutachten Rückzonungsstrategie Kt. LU, S. 4 sowie insbesondere S. 16.

anderen Ort zu kompensieren, zumal der Rückzonungsauftrag gemäss Art. 15 Abs. 2 RPG bestehen bleibt.¹⁶⁷⁵

Um die Nutzungsplanung sicherzustellen, wird den Gemeinden empfohlen, die Rückzonungsgebiete mit einer kommunalen Planungszone gemäss § 81 ff. PBG/LU zu sichern.¹⁶⁷⁶ Sind die notwendigen Rückzonungen erfolgt, verliert die Gemeinde den Status «Rückzungsgemeinde» im Sinne der Koordinationsaufgabe S1-9 des kantonalen Richtplans. Dadurch erhält die Gemeinde wieder einen grösseren raumplanerischen Spielraum.¹⁶⁷⁷

Kommt hingegen eine Rückzungsgemeinde ihren Pflichten nicht nach, stehen dem Kanton diverse Optionen offen. Zunächst kann er bei Baugesuchen oder Sondernutzungsplanungen auf den ausgeschiedenen Rückzonungsflächen die Sistierung bzw. Nichtbewilligung des Vorhabens beantragen. Befolgt die Gemeinde die ablehnende Stellungnahme des Kantons nicht, kann die Dienststelle rawi des Kantons Luzern dagegen eine Behördenbeschwerde erheben. Schliesslich kann nebst den Gemeinden auch der Regierungsrat Planungszone gemäss § 82 Abs. 2 i.V.m. § 17 Abs. 2 lit. b PBG/LU¹⁶⁷⁸ ausschneiden.¹⁶⁷⁹ Dass der Kanton Luzern auf die konsequente Umsetzung der Rückzonungsstrategie pocht, zeigt sich anhand der nachfolgenden beiden Beispiele.

aaa) Beispiel Gemeinde Rickenbach

Der Kanton Luzern bringt sich im Genehmigungsprozess gemäss Art. 26 RPG aktiv in die kommunale Nutzungsplanung ein. Dies zeigt sich anschaulich am Beispiel der Gemeinde Rickenbach.¹⁶⁸⁰ Die Gemeinde verfügt über zu grosse

1675 BÜHLMANN, Gutachten Rückzonungsstrategie Kt. LU, S. 4 f., 29.

1676 BUWD-LU, Rückzonungsstrategie, S. 11. Vgl. zu diesem Instrument KGer LU, Urteil 7H 19 179 vom 23. September 2020 E. 3.8.2 f.

1677 BUWD-LU, Rückzonungsstrategie, S. 12.

1678 Die Bestimmung lautet wie folgt «Der Regierungsrat kann zur Wahrung des Raumplanungsrechts auf dem Gebiet des Kantons Planungszone bestimmen.».

1679 BUWD-LU, Rückzonungsstrategie, S. 13. Von diesem Instrument hat der Kt. Luzern bereits Gebrauch gemacht. Nachdem die Stimmberechtigten der Gemeinde Vitznau eine Revision der Bau- und Zonenordnung abgelehnt hatten, erliess der Regierungsrat eine Planungszone als vorsorgliche Massnahme. Vgl. hierzu MM Kt. LU, Gemeinde Vitznau sowie KB-LU, 2018 1494 f. Ein weiteres Mal hat der Regierungsrat von dem Recht geltend gemacht, als die Rückzungsgemeinde Altbüren in einer potenziellen Rückzonungsfläche («rot markiert» gemäss BUWD-LU, Rückzonungsstrategie, S. 19) eine Baubewilligung für ein Bauvorhaben erteilte. Um die Fläche von einer Überbauung freizuhalten bzw. um die nötige Planungs- und Entscheidungsfreiheit zu wahren, hat der Regierungsrat eine Planungszone erlassen. Vgl. hierzu MM Kt. LU, Gemeinde Altbüren; KB-LU 2020 3529 f. sowie KGer LU, Urteil 7H 19 179 vom 23. September 2020.

1680 Zum Ganzen: KGer LU, Urteil 7H 22 165 (angefochten vor BGer); RR LU, RRE Nr. 828 vom 28. Juni 2022; MM Kt. LU, Gemeinde Rickenbach.

Bauzonen und wurde vom Kanton infolgedessen als Rückzonungsgemeinde qualifiziert. Die überarbeitete Nutzungsplanung sah in Übereinstimmung mit dem bundesrechtlichen Rückzonungsauftrag und den Vorgaben des kantonalen Richtplans die Rückzonung diverser Grundstücke vor. Die Gemeindeversammlung lehnte daraufhin entgegen dem Antrag des Gemeinderates Rückzonungen im Umfang von 2 Hektar ab. Der Regierungsrat verzichtete im Rahmen des Genehmigungsverfahrens gemäss Art. 26 RPG auf eine Zurückweisung an die Gemeinde zur Neubeurteilung und ordnete im Einklang mit der kantonalen Rückzonungsstrategie die Rückzonung von neun Grundstücken in die Landwirtschaftszone an.¹⁶⁸¹ Der Regierungsrat hält hinsichtlich seines Vorgehens Folgendes fest: «Eine direkte Anordnung [der Rückzonung] im Genehmigungsverfahren ist mit der Gemeindeautonomie in den Fällen vereinbar, in dem gar keine andere zweckmässige Lösung offensteht oder in einem umfassenden Vorverfahren, an dem sich die Gemeinde beteiligen konnte, die möglichen Lösungen zur Erfüllung der bundesrechtlichen Anforderungen breit evaluiert wurden [...].¹⁶⁸² Der Regierungsrat erachtete die Rückzonung der Grundstücke somit als «einzige recht- und zweckmässige Lösung zur Umsetzung des Gesetzesauftrags von Art. 15 Abs. 2 RPG», sie «setzt somit nur um, was von den Gemeinden von Bundesrechts wegen ohnehin gefordert wird».¹⁶⁸³ Der Entscheid des Regierungsrats wurde von Kantonsgericht mit Urteil vom 26. September 2023 geschützt.¹⁶⁸⁴ Die dagegen erhobene Beschwerde ist nun (März 2024) vor Bundesgericht hängig.

bbb) Beispiel Gemeinde Altbüron

- 482 Als noch aktiver erweist sich das Vorgehen des Kantons in der Gemeinde Altbüron, die ebenfalls zu den 21 Rückzonungsgemeinden des Kantons gehört. Trotz überdimensionierter Bauzonen und nachgewiesenem raumplanungsrechtlichem Handlungsbedarf erliess die Gemeinde keine Planungszone auf ihrem Gemeindegebiet und leitete auch die von Richtplan und Gesetz geforderte Überarbeitung der kommunalen Nutzungsplanung (§ 224 PBG/LU) nicht in die Wege. Der Kanton Luzern erliess daraufhin eine kantonale Planungszone (vgl. § 82 Abs. 2 i.V.m. § 17 Abs. 2 lit. b PBG/LU)¹⁶⁸⁵ und beauftragte ein

1681 Der Regierungsrat des Kt. Luzern stützt sich dabei auf das Gutachten BARBEN/MUGGLI.

1682 RR LU, RRE Nr. 828 vom 28. Juni 2022 E. 4 S. 14 mit Hinweis auf BARBEN/MUGGLI, Gutachten, Rn. 17 ff.

1683 RR LU, RRE Nr. 828 vom 28. Juni 2022 E. 6.2 S. 15 mit Hinweis auf BARBEN/MUGGLI, Gutachten, Rn. 23.

1684 KGer LU, Urteil 7H 22 165 (angefochten vor BGer).

1685 MM Kt. LU, Gemeinde Altbüron.

Ingenieurbüro damit, anstelle der Gemeinde ein Ortsplanungsdossier für die Umsetzung der Rückzonungsstrategie in der Gemeinde Altbüren auszuarbeiten (§ 18 Abs. 2 PBG/LU)¹⁶⁸⁶. Das vom Kanton Luzern ersatzweise in Auftrag gegebene Ortsplanungsdossier sollte Ende Oktober 2022 öffentlich aufgelegt werden. Der Kanton kündigte an, nach Durchführung des Einspracheverfahrens werde der Regierungsrat über den Erlass der kantonalen Nutzungsplanung entscheiden.¹⁶⁸⁷ Das Dossier wurde sodann öffentlich aufgelegt¹⁶⁸⁸. Stand März 2024 wurde noch kein revidierter Nutzungsplan erlassen. Es ist folglich davon auszugehen, dass die Nutzungsplanänderung derzeit Gegenstand einer gerichtlichen Überprüfung bildet.

c) Strategie Verlegung von am falschen Ort gelegenen Bauzonen

Die Strategie zur Umlagerung von überdimensionierten oder raumplanerisch ungünstig gelegenen Bauzonen und Reservezonen¹⁶⁸⁹ hat der Kanton Luzern in die Rückzonungsstrategie integriert. Dabei ist namentlich auf das Instrument von kompensatorischen Einzonungen zu verweisen, das mitunter die Verlagerung von Bauzonen von peripheren und nicht mehr benötigten Lagen an zweckmässige Lagen fördert.¹⁶⁹⁰

2. Konkretisierende gesetzliche Vorgaben

Um eine korrekte Dimensionierung und die Reduktion von überdimensionierten Bauzonen sicherzustellen, können sich die Luzerner Behörde auf diverse Bestimmungen des kantonalen Planungs- und Baugesetzes stützen. Die wichtigsten Bestimmungen seien nachfolgend kurz erwähnt.

Zunächst ist auf § 18 PBG/LU zu verweisen. Dessen Abs. 1 erlaubt es dem Regierungsrat, eine Gemeinde nach erfolgter Anhörung zu verpflichten, ihren Zonenplan mit dem Bau- und Zonenreglement, Bebauungspläne oder Gestaltungspläne zu ändern oder sie entsprechend dem kantonalen Richtplan oder den regionalen Teilrichtplänen anzupassen, sofern hierfür ein öffentliches Interesse besteht. Kommt eine Gemeinde dem Auftrag nicht innerhalb der vom Kanton zu setzenden Frist nach, kann der Regierungsrat zur Ersatzvornahme schreiten (Abs. 2). Die Bestimmung ermöglicht dem Regierungsrat,

1686 MM Kt. LU, Gemeinden Altbüren und Büron. Vgl. ebenfalls KGer LU, Entscheid 7H 19 179 vom 23. September 2020 E. 3.11; Richtplan LU, St S. 78.

1687 MM Kt. LU, Gemeinden Altbüren und Büron.

1688 Luzerner Kantonsblatt, Nr. 43/2022 vom 29. Oktober 2022, S. 3991.

1689 Vgl. Rn. 359 sowie E-LRP, S. 25.

1690 BUWD-LU, Rückzonungsstrategie, S. 6; RAWILU, Technische Arbeitshilfe Bauzonen-dimensionierung, S. 23.

Rückzonungen sowie Massnahmen zur Umlagerung von Bauzonen gegen den Willen der Gemeinden umzusetzen, sofern hierfür ein öffentliches Interesse besteht.¹⁶⁹¹ Nur schon, dass der Regierungsrat zu dieser zweifelsohne einschneidenden Massnahme greifen kann, wirkt sich vermutlich positiv auf den kommunalen Vollzug aus. Eine weitere Kompetenz des Regierungsrates liegt darin, dass er zur Wahrung des Raumplanungsrechts auf seinem Gebiet gestützt auf § 82 i.V.m. § 17 Abs. 2 lit. b PBG/LU Planungszonen bestimmen kann. Aufgrund dieser Ermächtigung kann der Regierungsrat die Raumordnung im Sinne des RPG durchsetzen.¹⁶⁹²

486 Auf kommunaler Ebene kann sich § 38 Abs. 5 PBG/LU als dienlich für Rückzonungen erweisen. § 38 PBG/LU befasst sich mit Massnahmen zur Verfügbarkeit von Bauland.¹⁶⁹³ Auch bestehende Bauzonen sind ihrer Nutzung zuzuführen. Hierzu kann sich die Gemeinde vertraglich mit den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern einigen. Kommt allerdings keine vertragliche Einigung zustande, verfügt die Gemeinde gestützt auf § 38 Abs. 3 PBG/LU über ein öffentliches Kaufrecht.¹⁶⁹⁴ Grundsätzlich ist dadurch erworbenes Land wieder zu verkaufen und damit seiner Bestimmung zuzuführen. Erweist sich allerdings die Bauzone als nicht mehr recht- oder zweckmässig für diese Gemeinde, kann sie anstelle der Ausübung des Kaufrechts das Verfahren für eine Auszonung in die Wege leiten (§ 38 Abs. 5 PBG/LU). Massgebend für diese Beurteilung sind nebst den Zielen und Grundsätzen des RPG auch das kommunale Siedlungsleitbild.¹⁶⁹⁵

487 Abschliessend ist auf die Bestimmungen zum Ausgleich von planungsbedingten Mehrwerten (§§ 105 ff. PBG/LU) zu verweisen.¹⁶⁹⁶ § 105d Abs. 1 PBG/LU betrifft die Verwendung der Erträge aus dem Mehrwertausgleichsfonds und hält fest, dass die Erträge aus der Mehrwertabgabe in erster Linie zur Finanzierung von Entschädigungen zur Reduktion überdimensionierter Bauzonen zu verwenden sind. Die Gemeinden bleiben folglich nicht auf den Kosten für allfällige Forderungen aus materieller Enteignung sitzen, sondern werden aus dem kantonalen Mehrwertausgleichsfonds dafür entschädigt.¹⁶⁹⁷ Den Gemeinden soll dadurch ermöglicht werden, unabhängig von allfälligen

1691 Richtplan LU, S.1 S. 78.

1692 BUWD LU, Erläuterungen zu § 82 PBG/LU, S. 1. Vgl. ebenfalls KGer LU, Urteil 7H 19 179 vom 23. September 2020 E. 3.9 und 3.11.

1693 Vgl. Rn. 935 ff. und Rn. 1005 ff.

1694 Im Detail dazu Rn. 938 f.

1695 BUWD LU, Erläuterungen zu § 38 PBG/LU, S. 2 f.

1696 Ausführlich hierzu Rn. 705 ff.

1697 BUWD LU, Erläuterungen zu § 105d PBG/LU, S. 1 ff.

Kostenfolgen für die Gemeindefinanzen nach rechtlichen Kriterien Rückzonungen in die Wege zu leiten. Finanzielle Entschädigungszahlungen sollen und dürfen gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung bei dieser Beurteilung keine Rolle spielen.¹⁶⁹⁸

L. Zwischenfazit Reduktion überdimensionierter Bauzonen

I. Rückzonungsprozess

Vereinfacht lässt sich der Rückzonungsprozess in folgende Schritte aufteilen: Ausgangspunkt bildet (1) die Dimensionierung der Bauzonen, woraus (2) abgeleitet gegebenenfalls der Rückzonungsumfang berechnet wird. Sodann – und als eigentlicher Schlüsselpunkt im Rückzonungsprozess – erfolgt (3) die Auswahl konkreter Flächen und Grundstücke bzw. Teile davon für die Rückzonungen. Damit verbunden ist auch (4) die Bestimmung der neuen Zonenart der zurückzuzonenden Fläche. Diese Planungsschritte münden (5) in der Anpassung der Nutzungsplanung. Je nach Ausgangslage können den Grundeigentümern aus einer erfolgten Rückzonung (6) Ansprüche aus materieller Enteignung entstehen, was im Anschluss an die Überarbeitung des Nutzungsplans zu prüfen ist. 488

Während die Berechnung der Bauzonendimensionierung und des Rückzonungsumfangs in aller Regel keine weiteren Schwierigkeiten bereitet, bildet die Auswahl der konkreten Rückzonungsflächen die eigentliche Hürde im Rückzonungsprozess. Entsprechend zeigen sich die Kantone hier eher zurückhaltend und verzichten aus diversen Gründen häufig auf die direkte Umsetzung der Vorgaben zur Rückzonung. Dies erstaunt keineswegs, zeitigt doch die Umsetzung der Rückzonungspflicht gemäss Art. 15 Abs. 2 RPG erst bei diesem Schritt unmittelbare und grundeigentümergebundene Folgen. Entsprechend kontrovers verlaufen die häufig an einer Gemeindeversammlung zu behandelnden Ortsplanungsrevisionen. Auch führen die von Rückzonungen betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer nicht selten Beschwerde gegen Nutzungsplanänderungen, womit Verzögerungen eher die Regel als die Ausnahme darstellen. 489

Ein Blick auf die vier untersuchten Kantone zeigt hinsichtlich des Vollzugs ein uneinheitliches Bild. Gewisse Kantone scheinen sich mit einer gesamt kantonalen Berechnung der Bauzonen gemäss TRB zu begnügen und verzichten 490

¹⁶⁹⁸ Vgl. Rn. 293.

bei einem ausgewogenen Verhältnis an Bauzonen auf detailliertere Massnahmen. Damit vermögen sie die bundesrechtlichen Anforderungen nur teilweise zu erfüllen. Dies gilt namentlich für die Überprüfung der Lage der bestehenden Bauzonen. Auch Kantone mit einem Auslastungsgrad der Wohn-, Misch- und Zentrumszonen von über 100 Prozent haben ihre vorhandenen Bauzonen zu überprüfen und gegebenenfalls umzulagern, d.h. die Bauzonen dorthin zu verschieben, wo eine Nachfrage besteht. Diese Pflicht leitet sich direkt aus Art. 15 Abs. 2 RPG ab.¹⁶⁹⁹ Hier besteht noch erheblicher Handlungsbedarf.

491 Dass es auch anders geht, zeigt der Kanton Luzern auf, und zwar in dreierlei Hinsicht. Zunächst hat der Kanton Luzern trotz des Umstandes, dass er gesamtkantonal betrachtet über ein ausgewogenes Verhältnis an Bauzonen verfügt, eine Rückzonungsstrategie erarbeitet. Damit hat er anerkannt, dass sich die gesamtkantonale Situation nicht eins zu eins auf die innerkantonale Situation übertragen lässt. Aus der Gesamtperspektive kann nämlich nicht auf die Situation in den einzelnen Gemeinden geschlossen werden. Die meisten, wenn nicht sogar alle Kantone mit einem Auslastungsgrad von über 100 Prozent dürften auf kommunaler Ebene gleichwohl überdimensionierte Bauzonen aufweisen und über Bauzonen am falschen Ort ohne entsprechenden Bedarf verfügen.

492 Indem die Rückzonungsstrategie die bundesrechtlichen Anforderungen und die Vorgaben des kantonalen Richtplans für die mit der Nutzungsplanung betrauten Gemeinden konkretisiert, trägt sie zweitens wesentlich zum Vollzug der Redimensionierungspflicht bei. Dass damit auch ein Autonomieverlust der Gemeinden einhergeht, lässt sich nicht von der Hand weisen. Allerdings stellt sich gleichzeitig die Frage, wie gross überhaupt der Handlungsspielraum auf kommunaler Ebene bei klar gegebener Überdimensionierung der Bauzonen ist und inwiefern nicht schon Art. 15 Abs. 2 RPG die Planungsträger unabhängig von den richtplanerischen Vorgaben unmittelbar bindet.

493 Drittens nimmt der Kanton Luzern seine Gemeinden auch direkt in die Pflicht, sodass den Planungen auf kantonomer Ebene und den Vollzugshilfen auch konkrete Taten folgen. Kommen Gemeinden ihren raumplanerischen Verpflichtungen nicht nach oder aber werden die Vorgaben von den Stimmbürgern, die sich namentlich an Gemeindeversammlungen mit den Ortsplanungsrevisionen zu befassen haben, nicht eingehalten, sorgt er durch eine Korrektur im kantonalen Genehmigungsverfahren gemäss Art. 26 RPG sowie durch Ersatzvornahme für bundesrechtskonforme Bauzonen. Diese konsequente Vorgehensweise zeigt auf, wie man die Problematik von überdimensionierten

1699 Vgl. ferner auch die Verordnungsbestimmung von Art. 5a Abs. 3 lit. a RPV. Dazu: EBRPV, S. 7f.

aktiv angehen kann. Sie taugt dadurch als Vorbild für andere, bisher noch zögernde Kantone. Die Konsequenz hinsichtlich des Planungsprozesses ist auf alle Fälle wegweisend, auch wenn die Redimensionierungspflicht nicht durchwegs strikt umgesetzt wird. Aus vollzugsrechtlicher Sicht überzeugt das vom Kanton Luzern gewählte Instrument der Rückzonungsstrategie, auch wenn eine abschliessende Beurteilung aufgrund diverser in diesem Zusammenhang laufender Gerichtsverfahren derzeit noch nicht möglich ist.¹⁷⁰⁰

II. Wahl der Rückzonungsflächen

Die delikateste Frage im Rückzonungsprozess ist jene der Wahl der Rückzonungsflächen. Die Bestimmung der zurückzuzonenden Flächen ist das Resultat einer umfassenden Interessenabwägung. Ausgangspunkt für die Evaluation bilden die in Art. 1 und Art. 3 RPG verankerten Ziele und Grundsätze des Raumplanungsrechts. Hinzu treten die zwar auf Neueinzonungen zugeschnittenen Anforderungen gemäss Art. 15 Abs. 4 RPG, die sich jedoch inhaltlich auf die Ziele und Grundsätze von Art. 1 und Abs. 3 RPG stützen, weshalb sie sich ohne Weiteres als taugliche Kriterien für Rückzonungen erweisen. Diese Kriterien mögen alle eher vage wirken und im konkreten Anwendungsfall nicht immer für die erwünschte Klarheit sorgen. Dies ist selbstredend auch der Natur der Raumplanung geschuldet. 494

Wesentliche Konkretisierungen erfahren die Ziele und Planungsgrundsätze sowie die Anforderungen gemäss Art. 15 Abs. 4 RPG jedoch durch die Vorgaben des kantonalen Richtplans. Hier sind die Kantone gefordert, die mit der Nutzungsplanung betrauten Gemeinden für den von ihnen vorzunehmenden Planungsschritt Anweisungen zu erteilen. Namentlich hat der kantonale Richtplan Antworten auf die beiden Fragen zu liefern, *ob* sowie *gegebenenfalls wo* und *in welchem Ausmass* zu Rückzonungen zu schreiten ist. Die richtplanerischen Vorgaben unterscheiden sich von den restlichen Kriterien wesentlich, indem sie für die mit der Nutzungsplanung betrauten Behörden verbindlich sind (vgl. Art. 9 Abs. 1 RPG) und nur im Ausnahmefall davon abgewichen werden darf. 495

Die Präzision und auch die Konsequenz, mit der die verschiedenen hier untersuchten kantonalen Richtpläne die Redimensionierung von zu grossen Bauzonen versuchen umzusetzen, fallen sehr unterschiedlich aus. Gewisse Kantone zeigen sich eher zurückhaltend und nehmen den gesetzlichen Auftrag zur Rückzonung nur beschränkt wahr. Diese Kantone weisen zumeist 496

1700 Vgl. das vor Bundesgericht angefochtene Urteil 7H 22 165 des KGer LU (Stand 26. Februar 2024).

auch einen beträchtlichen Handlungsbedarf bei am falschen Ort gelegenen Bauzonen auf.

497 Hinsichtlich der Auswahl möglicher Rückzonungsflächen erhalten die Planungsbehörden Unterstützung vom Bundesgericht. Aus seiner Rechtsprechung zu den erheblichen Veränderungen der Verhältnisse, gestützt auf die eine Überarbeitung des Nutzungsplans zu prüfen ist (vgl. Art. 21 Abs. 2 RPG), lassen sich weitere Kriterien für die Bestimmung der Rückzonungsflächen ableiten. Diese fallen – wenig erstaunlich – weitestgehend kongruent mit den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung aus, doch ist ihr Nutzen aufgrund ihrer bundesgerichtlichen Konkretisierung für die Planungsbehörden deutlich höher. Zurückzuzonen sind primär schlecht erschlossene Grundstücke an peripheren Lagen, für die keine Nachfrage besteht.

498 Die Anpassung der Nutzungsplanung an die bundesrechtlichen Vorgaben ist «aufwändig und zeitraubend»¹⁷⁰¹. In mühseliger Feinarbeit sind die Fehler der Vergangenheit auszumerzen, wobei den Planungsbehörden von Seiten der betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer nicht selten ein eisiger Wind ins Gesicht schlägt. Die Volksabstimmung zum Referendum der RPG-Revision 2012 hat gezeigt, dass der Schutz der Landschaft und die Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet eine hohe Akzeptanz in der Bevölkerung geniessen. Ebenfalls besteht breiter Konsens darüber, dass die Bauzonen vielerorts überdimensioniert sind und der Vollzug der Redimensionierungspflicht zu wünschen übriglässt. Bei persönlicher Betroffenheit gestaltet sich das Urteil anders, was zu einem gewissen Mass nachvollziehbar erscheint. Zusätzliche Akzeptanz kann bei der Grundeigentümerschaft mit einem fairen Entschädigungspolitik geschaffen werden, die sich am Tatbestand der Auszonung zu orientieren hat.¹⁷⁰²

III. Entschädigungsproblematik

499 In konsequenter Weise unterscheidet die Rechtsprechung bei Rückzonungen seit über vier Jahrzehnten zwischen grundsätzlich zu entschädigenden Auszonungen und grundsätzlich entschädigungslos hinzunehmenden Nichteinzonungen.¹⁷⁰³ Das Bundesgericht hat sich soweit ersichtlich noch nicht zu Rückzonungen geäußert, die gestützt auf die RPG-Revision 2012 und namentlich der expliziten Redimensionierungspflicht von Art. 15 Abs. 2 RPG vorgenommen worden sind. Somit besteht (zumindest ein Funken) Hoffnung,

1701 KGer LU, Urteil 7H 19 179 E. 3.8.1.

1702 Siehe Rn. 410 ff. sowie sogleich Rn. 499 ff.

1703 Statt vieler: BGE 131 II 728 E. 2.1 ff.; BGE 122 II 326 E. 4c; BGE 105 Ia 330 E. 3d.

dass sich das Bundesgericht von diesem alten Zopf der «Typisierung»¹⁷⁰⁴ zwischen Nichteinzonung und Auszonung trennt. Dafür sprechen gute Gründe: *Erstens* wurde mit der RPG-Revision 2012 die Abschöpfung von planungsbedingten Mehrwerten bei Einzonungen für alle Kantone obligatorisch erklärt. Damit verfügen die Kantone, sofern sie den Mehrwertausgleich entsprechend ausgestalten, über die notwendigen finanziellen Mittel, um Entschädigungen aus materieller Enteignung zu stemmen. Die vielfach erwähnte Begründung, dass die Gemeinden aufgrund drohender Entschädigungszahlungen von rechtlich zwingenden Rückzonungen absehen, greift nicht mehr.¹⁷⁰⁵ Dies bedingt allerdings ein Mehrwertausgleichssystem, das nicht nur den bundesrechtlichen Anforderungen von Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG genügt, sondern in der konkreten Umsetzung auch die für die Auszonungen notwendigen finanziellen Mittel generiert.¹⁷⁰⁶ Zudem ist auch auf das seit Inkrafttreten der RPG-Revision 2012 bestehende Ungleichgewicht zwischen dem Mehrwertabgabe und der Entschädigung bei Rückzonungen hinzuweisen: Während planerische Vorteile bei Einzonungen abgeschöpft werden müssen, sind nur die schwersten Eingriffe in das Grundeigentum vom Tatbestand der materiellen Enteignung erfasst.¹⁷⁰⁷ Dieses auf gesetzlicher Ebene angesiedelte Ungleichgewicht spricht ebenfalls dafür, den Tatbestand der materiellen Enteignung etwas breiter zu fassen und das Konzept der Nichteinzonung aufzugeben.

Zweitens erfordert die Unterscheidung zwischen Nichteinzonung und Auszonung aufgrund des Unterscheidungskriteriums der ursprünglichen Fehlerhaftigkeit einer Bauzone eine retrospektive Begutachtung der Nutzungsplanung. Ob eine solche Begutachtung auch noch Jahrzehnte später zuverlässig vorgenommen werden kann, ist zumindest fraglich. Mit zunehmender Dauer wird diese Beurteilung bestimmt nicht einfacher. 500

Drittens sollte man sich auch in die Perspektive der von Rückzonungen betroffenen Grundeigentümerschaft versetzen. Aus Gründen der Rechtssicherheit kann nicht nur, wie vom Bundesgericht vorgenommen, die Beibehaltung der Unterscheidung Nichteinzonung/Auszonung begründet werden, sondern der gleiche Grund kann auch beigezogen werden, um für klare Verhältnisse zu sorgen und sich damit vom Tatbestand der Nichteinzonung zu verabschieden. Dass auch über 40 Jahre nach Inkrafttreten des eidgenössischen Raumplanungsgesetz immer noch ursprünglich nicht RPG-konforme Nutzungspläne bestehen, mag erstaunen. Dies gilt insbesondere für betroffene 501

1704 Vgl. MARTI, Urteilsbesprechung Salenstein, S. 208.

1705 Vgl. bereits ZEN-RUFFINEN/GUY-ECABERT, Aménagement du territoire, Rn. 1437.

1706 Vgl. GRIFFEL, Verkleinerung überdimensionierter Bauzonen, S. 648 f.

1707 Siehe Rn. 379 ff. sowie KARLEN, Enteignungsrecht, S. 653.

Grundeigentümer. Zumindest ein Teil davon dürfte das Bauland erst nach 1980 zu Baulandpreisen erstanden haben. Das Versäumnis der Planungsbehörden, innert nützlicher Frist RPG-konforme Bauzonen zu schaffen, ist nicht allein der Grundeigentümerschaft anzulasten. Auch aus Gründen der Akzeptanz auf Seiten der Grundeigentümerschaft sollte sich die Rechtsprechung vom Instrument der Nichteinzonung distanzieren, zumal auch bei Auszonungen keineswegs ein Entschädigungsautomatismus besteht.

502 Damit besteht für das Konstrukt der Nichteinzonung nur noch Raum bei Nutzungsplänen, die seit Inkrafttreten des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes im Jahr 1980 nie an die rechtlichen Anforderungen angepasst wurden.¹⁷⁰⁸ Solche Nutzungspläne gibt es wohl nach wie vor, ihre Zahl dürfte jedoch marginal sein. Die (beinahe) Aufgabe des Konstrukts der Nichteinzonung bedeutet im Übrigen nicht, dass nun stets jede Rückzonung entschädigungspflichtig ist. Eine Auszonung ist nur dann zu entschädigen, wenn die Möglichkeit einer künftigen besseren Nutzung in naher Zukunft gegeben ist.¹⁷⁰⁹ Die Realisierungswahrscheinlichkeit bildet damit eines der entscheidenden Kriterien für die Gemeinden bei der Wahl der Rückzonungsflächen, um Entschädigungsforderungen aus materieller Enteignung möglichst zu vermeiden. Sprechen rechtliche oder tatsächliche Gegebenheiten gegen eine bauliche Nutzung in naher Zukunft, fehlt es an der Realisierungswahrscheinlichkeit und damit an einer Voraussetzung für eine Entschädigung aus materieller Enteignung.

503 Das Festhalten an der Bundesgerichtspraxis mit ihrer äusserst restriktiven Entschädigungspraxis und spitzfindigen Unterscheidung zwischen Auszonung und Nichteinzonung dürfte zwar in gewissen Konstellationen der Umsetzung der RPG-Revision 2012 förderlich sein¹⁷¹⁰, trotzdem überwiegen nach hier vertretener Auffassung die Vorteile der Abkehr vom Instrument der Nichteinzonung. Die Bedeutung der Akzeptanz von raumplanerischen Entscheidungen in der Bevölkerung ist nicht zu unterschätzen. Durch die Abkehr vom Instrument der Nichteinzonung würden klare Verhältnisse geschaffen.

1708 KARLEN, Enteignungsrecht, S. 655 und Fn. 34.

1709 Siehe Rn. 410 f.

1710 Vgl. KISSLING, Nicht jede Rückzonung muss entschädigt werden, S. 8 ff.

§10 Neueinzonungen

A. Bundesrechtliche Vorgaben

Um dem Siedlungswachstum Einhalt zu gebieten, wurden im neuen Art. 15 Abs. 4 RPG die Anforderungen an Neueinzonungen¹⁷¹¹ in Einklang mit der bisherigen Rechtsprechung des Bundesgerichts präzisiert.¹⁷¹² Gemäss der neu redigierten Bestimmung darf nur noch jenes Land einer Bauzone zugewiesen werden, das raumplanerisch dafür geeignet ist, d.h. «vorwiegend Bauzonen an zentral gelegenen, gut erschlossenen Standorten»¹⁷¹³. Der Bundesrat erhofft sich, dadurch die Zersiedlung bremsen zu können.¹⁷¹⁴ Denn – so das Bundesgericht – wenn schon der Grundsatz gilt, «dass zu grosse Baugebiete nachträglich nach Möglichkeit wieder zu verkleinern sind, so gilt es umso mehr zu verhindern, dass bereits übermässig grosse Bauzonen noch weiter ausgedehnt werden».¹⁷¹⁵

Damit steht gleichzeitig fest, dass unter dem neuen Recht nach wie vor Neueinzonungen möglich sind. Der Bundesrat führte in seiner Botschaft zur RPG-Revision 2012 zwar aus, dass «die Ausscheidung von Bauzonen weitgehend erfolgt ist»¹⁷¹⁶. Trotzdem sind Bauzonen dort zu schaffen, wo Bedarf besteht.¹⁷¹⁷ Insofern ist die Aussage des Bundesrats wohl so zu interpretieren, dass die Ausscheidung von Bauzonen flächenmässig gesehen weitestgehend erfolgt ist, jedoch Neueinzonungen aufgrund geänderter Bedürfnisse im Einzelfall nicht ausgeschlossen sind. Hierfür muss die einzuzonende Fläche jedoch häufig flächenmässig kompensiert werden.¹⁷¹⁸

Die allgemeinen Grundsätze für Bauzonen von Art. 15 Abs. 1 und Abs. 3 RPG gelten nicht nur für bestehende, sondern auch für neue Bauzonen¹⁷¹⁹.

1711 Eine Neueinzonung bzw. Einzonung liegt dann vor, wenn Flächen, die bisher keiner Zone der Grundnutzung «Bauzonen» gemäss Code_HN 11-19 des minimalen Geodatenmodells Nutzungsplanung zugewiesen waren, neu einer solchen Zone zugewiesen werden. EB-RPV, S. 29.

1712 Bzw. in den Worten des Bundesgerichts «verschärft», BGE 142 II 509 E. 2.5. Vgl. auch AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 2, 86; GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 51 f.

1713 Botsch. RPG 2012, S. 1057.

1714 Botsch. RPG 2012, S. 1057.

1715 BGE 136 II 204 E. 7.

1716 Botsch. RPG 2012, S. 1071. Vgl. ebenfalls KISSLING, Neueinzonungen, S. 4 f.

1717 Vgl. WASER, Diss., Rn. 423.

1718 Vgl. hierzu auch die Anforderungen an den kantonalen Richtplan Rn. 108 und Rn. 110.

1719 Rn. 508 ff.

Zu diesen Grundsätzen treten die spezifischen Voraussetzungen für Neueinzonungen¹⁷²⁰ gemäss Art. 15 Abs. 4 RPG hinzu.¹⁷²¹ Die neuen Anforderungen sind grösstenteils der bisherigen Rechtsprechung und Praxis entnommen.¹⁷²² Mit Ausnahme der rechtlichen Sicherstellung der Verfügbarkeit von neu der Bauzone zuzuweisenden Grundstücken (Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG) stellen die Anforderungen von Art. 15 Abs. 4 RPG keine materiellrechtlichen Änderungen dar.¹⁷²³ Dies ist insofern stimmig, als nicht das materielle Recht, sondern die Praxis zum alten Art. 15 RPG zu lasch war. Der Gesetzgeber sah sich folglich veranlasst, mit der RPG-Revision 2012 die Anforderungen für die Einzonung von Bauland zu präzisieren.¹⁷²⁴ Die neue Regelung soll nicht darüber hinwegtäuschen, dass bereits die frühere Fassung von Art. 15 RPG zweifelsohne eine restriktivere Einzonungspraxis erlaubt hätte.¹⁷²⁵

507 Die Ausscheidung von Bauzonen unterliegt gleich wie jede Raumplanung einer umfassenden Abwägung aller betroffenen Interessen (vgl. Art. 3 RPV)¹⁷²⁶, die nachfolgend erörtert werden. Mit einer Übersicht über die vier ausgewählten Kantone¹⁷²⁷ wird die Situation in den Kantonen dargestellt, bevor das Kapitel mit einem Zwischenfazit¹⁷²⁸ schliesst. Hinsichtlich des Verfahrens wird auf die Ausführungen oben unter Rn. 304 ff. verwiesen.

I. Allgemeine Voraussetzungen für Bauzonen

508 Art. 15 Abs. 3 RPG enthält allgemeine Voraussetzungen für die Bauzonen. Zunächst sind die Lage und die Grösse der Bauzonen über die Gemeindegrenzen hinaus zu koordinieren (nachfolgend Ziff. 1), wobei insbesondere die Ziele und Grundsätze der Raumplanung zu befolgen sind (nachfolgend Ziff. 2). Hierfür sind namentlich die Fruchtfolgeflächen zu erhalten (Ziff. 2 lit. a) sowie die Natur und Landschaft zu schonen (Ziff. 2 lit. b). Auch wenn die letzten beiden Kriterien in den Wortlaut der Gesetzesbestimmung aufgenommen wurden, darf aus ihrer expliziten Erwähnung nicht ein Vorrang dieser beiden Kriterien

1720 Rn. 517 ff.

1721 KISSLING, Neueinzonungen, S. 5.

1722 Vgl. BGE 141 II 393 E. 2.

1723 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 86, vgl. ferner BGE 143 II 476 E. 3.1; BGE 141 II 393 E. 2.

1724 HÄNNI, BPUR, S. 168.

1725 Vgl. HÄNNI, BPUR, S. 168.

1726 BGE 114 Ia 364 E. 4; BGE 113 Ib 225 E. 2c; BGE 107 Ia 35 E. 3c; BGE 116 Ia 221 E. 3b; BGE 136 II 204 E. 7.1.

1727 Rn. 544 ff.

1728 Rn. 567 ff.

gegenüber den anderen Zielen und Grundsätzen der Raumplanung abgeleitet werden.¹⁷²⁹ Ihre Aufzählung ist vielmehr exemplarischer Natur. In Einklang mit den Zielen der RPG-Revision 2012, der Eindämmung der Zersiedlung und der verstärkten Siedlungsentwicklung nach innen¹⁷³⁰, kommt diesen Kriterien bei der Interessenabwägung jedoch ein hohes Gewicht zu.¹⁷³¹

1. Abstimmung über Gemeindegrenzen hinaus

Die Bauzonen sind vielerorts nicht nur überdimensioniert, sondern häufig auch am falschen Ort gelegen. Dieser Problematik soll damit begegnet werden, dass Lage und Grösse überörtlich abgestimmt werden.¹⁷³² In der Praxis begnügte man sich bisweilen mit einer Bedarfsermittlung auf kommunaler Ebene, Abstimmungen im regionalen Rahmen fanden hingegen nicht oder nur selten statt.¹⁷³³ Mit der Anpassung folgt der Gesetzgeber nun einem Erfordernis, das in Rechtsprechung¹⁷³⁴ und Lehre bereits unter dem früheren Recht Anerkennung fand.¹⁷³⁵ Wie gross der Planungsperimeter für die regionale Abstimmung ist, lässt sich nicht allgemein definieren, sondern dessen Grösse beurteilt sich je nach betroffener Region und fällt entsprechend grösser oder kleiner aus.¹⁷³⁶ Der Kanton hat in seinem Richtplan festzulegen, wie die überkommunale Abstimmung inhaltlich und verfahrensmässig auszugestalten ist.¹⁷³⁷ Während in einem kleinen Kanton der Planungsperimeter durchaus den ganzen Kanton erfassen kann, besteht allenfalls auch die Möglichkeit, auf bestehende Raumplanungsregionen oder funktionale Räume zurückzugreifen. Ebenfalls ist es denkbar, dass der Kanton in seinem Richtplan hierzu eigene Räume ausscheidet.¹⁷³⁸

Aufgrund der Regelung von Art. 8a Abs. 1 lit. a RPG kann der Kanton ergänzend zur Verteilung des Siedlungsgebiets innerhalb des Kantons in seinem Richtplan auch Kooperationsräume festlegen und Kooperationspflichten

1729 Botsch. RPG 2012, S. 1073.

1730 Botsch. RPG 2012, S. 1056.

1731 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 75.

1732 Botsch. RPG 2012, S. 1072.

1733 GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 51.

1734 BGE 116 Ia 339 E. 3b.aa; BGE 1C_15/2013 vom 9. August 2013 E. 2.1, 2.3.2; BGE 1C_35/2011 vom 29. August 2011 E. 2.6. Siehe dazu auch PERREGAUX DUPASQUIER, Bauzonen regional abstimmen, S. 7 ff.

1735 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 70 m.w.H.

1736 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 71; GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 51.

1737 E-LRP, S. 27.

1738 E-LRP, S. 27.

bestimmen.¹⁷³⁹ Gestützt auf Art. 15 Abs. 3 Satz 1 RPG sind solche Festlegungen bei Neueinzonungen zu beachten.¹⁷⁴⁰

2. Ziele und Grundsätze der Raumplanung

- 511 Die Ziele und Grundsätze der Raumplanung sind auch – und im Speziellen – bei der Ausscheidung von Bauzonen zu befolgen.¹⁷⁴¹ Die Botschaft des Bundesrats zur RPG-Revision 2012 erwähnt explizit, dass «generell kompakte Bauzonen auszuschneiden und die Bauzonenflächen auf das Notwendige zu beschränken [sind]»¹⁷⁴². Damit angesprochen sind das Konzentrationsprinzip sowie der Trennungsgrundsatz.¹⁷⁴³

a) Erhalten der Fruchtfolgeflächen

- 512 Das materiell geeignete fruchtbare Landwirtschaftsland soll gemäss Art. 15 Abs. 3 RPG der landwirtschaftlichen Nutzung vorbehalten bleiben.¹⁷⁴⁴ Mit der Gesetzesrevision wird der Erhaltung der Fruchtfolgeflächen ein höheres Gewicht als bisher beigemessen.¹⁷⁴⁵ Bei der Ausscheidung von Bauzonen ist darauf zu achten, dass der Mindestumfang an Fruchtfolgeflächen, die im Sachplan Fruchtfolgeflächen¹⁷⁴⁶ festgesetzt wurde, erhalten bleibt.¹⁷⁴⁷ Die Ergänzung des Leitfadens Richtplanung (E-LRP) hält diesbezüglich fest: «Fruchtfolgeflächen sollten nur dann beansprucht werden, wenn ein aus Sicht des Kantons wichtiges Ziel ohne die Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen nicht sinnvoll erreicht werden kann. Werden Fruchtfolgeflächen beansprucht, ist sicherzustellen, dass die Flächen nach dem Stand der Erkenntnisse optimal genutzt werden.»¹⁷⁴⁸
- 513 Präzisiert und gleichzeitig relativiert wird die Erhaltungspflicht durch Art. 30 Abs. 1^{bis} RPV, der zeitgleich mit dem überarbeiteten Art. 15 RPG in Kraft getreten ist.¹⁷⁴⁹ Fruchtfolgeflächen dürfen nur – aber immerhin – eingezont werden, wenn ein auch aus der Sicht des Kantons wichtiges Ziel ohne die

1739 TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 8a Rn. 23.

1740 HETTICH/MATHIS, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 1.52f.

1741 Botsch. RPG 2012, S. 1073.

1742 Botsch. RPG 2012, S. 1073.

1743 Vgl. hierzu Rn. 30f.

1744 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 78.

1745 EB-RPV, S. 10; HOLLENSTEIN/JERJEN/KISSLING, Arbeitszonen, S. 17.

1746 ARE, Sachplan FFF vom 8. Mai 2020, insb. S. 11.

1747 Botsch. RPG 2012, S. 1073.

1748 E-LRP, S. 25.

1749 MUGGLI, in: PraKomm RPG II, Vorbem. zu Art. 16 bis 16b Rn. 38; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 79.

Beanspruchung von Fruchtfolgeflächen nicht sinnvoll erreicht werden kann (Art. 30 Abs. 1^{bis} lit. a RPV). Die Bestimmung äussert sich nicht dazu, welche wichtigen Ziele darunterfallen. Gemäss AEMISEGGER/KISSLING müssen solche Ziele einem «starke[n], überwiegende[n] kantonale[n] Interesse»¹⁷⁵⁰ entsprechen. Folglich kommen hierfür Vorhaben in Frage, die im kantonalen Richtplan abgestützt sind, wie strategische Arbeitszonen oder kantonale oder regionale Entwicklungsschwerpunkte.¹⁷⁵¹ Sollen Fruchtfolgeflächen für Bauzonen beansprucht werden, müssen die Planungsbehörden Alternativen ohne deren Beanspruchung prüfen. Fruchtfolgeflächen kommen nur dann für Einzonungen in Frage, wenn eine andere Lösung aus raumplanerischer Sicht nicht sinnvoll erscheint.¹⁷⁵²

Ausserdem ist sicherzustellen, dass die beanspruchten Fruchtfolge- 514
flächen nach dem Stand der Erkenntnisse optimal genutzt werden (Art. 30 Abs. 1^{bis} lit. b RPV). Wenn schon ausnahmsweise Fruchtfolgeflächen aufgrund von erheblichen kantonalen Interessen geopfert werden, sollen diese Flächen haushälterisch genutzt und entsprechend mit einer angemessenen, qualitätsvollen Dichte überbaut werden.¹⁷⁵³ Somit wäre es gemäss dem Bundesrat unzulässig, Fruchtfolgeflächen für Einfamilienhauszonen oder oberirdische Parkflächen aufzugeben.¹⁷⁵⁴

Entscheidend ist zudem, dass Fruchtfolgeflächen nur dann unter den 515
Voraussetzungen von Art. 30 Abs. 1^{bis} RPV der Bauzone zugeordnet werden können, wenn der Kanton über Reserven an Fruchtfolgeflächen verfügt. Wird durch die Einzonung der gemäss Sachplan Fruchtfolgeflächen erforderliche kantonale Mindestumfang¹⁷⁵⁵ unterschritten, dürfen nur noch Bauzonen in Fruchtfolgeflächen ausgeschieden werden, sofern diese ausserhalb der Bauzone kompensiert werden können oder Planungszonen für unerschlossene Gebiete bestimmt werden.¹⁷⁵⁶ Dabei handelt es sich um bundesrechtliche Mindestanforderungen. Entsprechend dürfen die Kantone weitergehende Massnahmen vorsehen wie die Kompensation jeglicher Fruchtfolgeflächen, die der Bauzone zugeordnet werden.¹⁷⁵⁷ Ob Fruchtfolgeflächen sich überhaupt

1750 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 79.

1751 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 79.

1752 EB-RPV, S. 10 f.; THURNHERR, Redimensionierung, S. 228; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 79.

1753 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 79 f.; EB-RPV, S. 11.

1754 EB-RPV, S. 11.

1755 ARE, Sachplan FFF vom 8. Mai 2020, S. 11.

1756 EB-RPV, S. 10; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 81; HOLLENSTEIN/JERJEN/KISSLING, Arbeitszonen, S. 17; INGOLD-BERGER, Diss., Rn. 124 f.

1757 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 82; INGOLD-BERGER, Diss., Rn. 132; zum Kt. BE Rn. 135 ff., Kt. ZH Rn. 144 ff. und Kt. LU Rn. 151 ff.

kompensieren lassen bzw. «verlegt» werden können, wird an dieser Stelle offengelassen.¹⁷⁵⁸

b) Schonung der Natur und Landschaft

- 516 Als indirekter Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative der Umweltverbände hat die RPG-Revision 2012 mitunter zum Zweck, die Landschaft besser zu schützen.¹⁷⁵⁹ Die Schonung der Landschaft bedeutet gemäss AEMISEGGER/KISSLING einerseits «quantitativ, den Landschaftsraum weiträumig von Bauten und Anlagen frei zu halten und der Landwirtschaft genügend Flächen geeigneten Kulturlandes zur Verfügung zu stellen»¹⁷⁶⁰. Andererseits wird qualitativ verlangt, «den ästhetischen und ökologischen Wert der Landschaft zu bewahren und wo nötig wiederherzustellen»¹⁷⁶¹. Durch die zunehmende Verdichtung des Siedlungsgebietes steigt die Bedeutung von intakten Lebensräumen am Rande und innerhalb des Siedlungsgebietes an. Diese Lebensräume für Tiere und Pflanzen weisen aufgrund ihrer vernetzenden Funktion eine hohe Bedeutung für die Biodiversität auf. Deshalb ist bei der Ausscheidung nicht nur die Landschaft, sondern auch die Natur zu schonen.¹⁷⁶²

II. Spezifische Voraussetzungen für Neueinzonungen

- 517 Um dem fortschreitenden Landverschleiss Einhalt zu gebieten, hat der Gesetzgeber die Anforderungen für die Neueinzonung von Bauland konkretisiert (Art. 15 Abs. 4 RPG).¹⁷⁶³ Die Kriterien von Art. 15 Abs. 4 lit. a-e RPG, auf die nachfolgend näher eingegangen wird, sind direkt anwendbar.¹⁷⁶⁴ Damit eine Neueinzonung zulässig ist, müssen sie kumulativ erfüllt sein.¹⁷⁶⁵

1. Eignung zur Überbauung (Art. 15 Abs. 4 lit. a RPG)

- 518 Das Eignungskriterium wurde aus dem Ingress der Vorbestimmung übernommen.¹⁷⁶⁶ Die Eignung bezieht sich auf die vorgesehene Nutzung. Es wird

1758 Vgl. INGOLD-BERGER, Diss., Rn. 553 ff., insb. 559; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 73 m.w.H.

1759 Botsch. RPG 2012, S. 1052.

1760 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 76.

1761 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 76.

1762 Botsch. RPG 2012, S. 1073; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 77.

1763 Botsch. RPG 2012, S. 1073 ff.

1764 DUBEY, Garantie de la disponibilité, S. 192; KISSLING, Neueinzonungen, S. 8; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 116; GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 53.

1765 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 8.

1766 Botsch. RPG 2012, S. 1073.

unterschieden zwischen der tatsächlichen Eignung (nachfolgend lit. a) und der rechtlichen Eignung (nachfolgend lit. b) für die Überbaubarkeit eines Grundstücks.¹⁷⁶⁷ Die Eignung ist bei Grundstücken im weitgehend überbauten Gebiet (nachfolgend lit. c) regelmässig zu bejahen.

a) Tatsächliche Eignung

Beim Kriterium der tatsächlichen Eignung geht es um die bautechnische Möglichkeit der Überbauung.¹⁷⁶⁸ An der tatsächlichen Eignung mangelt es beispielsweise, wenn die potenziellen Bauten und Anlagen sowie ihre Bewohnerinnen und Nutzer durch Lawinen, Überschwemmungen, Erschütterungen oder Hangrutsche gefährdet wären.¹⁷⁶⁹ Aufgrund der Gefahrenexposition dürfen solche Grundstücke nicht der Bauzone zugeordnet werden.¹⁷⁷⁰ Ebenfalls zu berücksichtigen sind der Stand der Groberschliessung und die vorhandene öffentliche Infrastruktur.¹⁷⁷¹

b) Rechtliche Eignung

Massgebend für die Beurteilung der Eignung aus rechtlicher Sicht sind die Ziele und Grundsätze des Raumplanungsgesetzes (Art. 1 und Art. 3) sowie das übrige positive Recht.¹⁷⁷² Anders als die detaillierteren und häufig auch verbindlicheren Bestimmungen der Spezialgesetzgebung können die Ziele und Grundsätze die Eignung nicht gänzlich ausschliessen. Als Resultat einer umfassenden Interessenabwägung können sie jedoch die Eignung zur Überbauung verdeutlichen oder abmildern.¹⁷⁷³

Klarere und deutlichere Antworten hinsichtlich der rechtlichen Eignung zur Überbauung können in aller Regel der Spezialgesetzgebung entnommen werden. So kann beispielsweise aufgrund der Lärmbelastung eines Grund-

1767 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 91; ferner HÄNNI, BPUR, S. 282; DUBÉY, Garantie de la disponibilité, S. 191.

1768 JOST, Diss., S. 80; WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 15 Rn. 16; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 92.

1769 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 92; GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 52.

1770 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 92.

1771 WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 15 Rn. 17; FLÜCKIGER/GRODECKI, in: Komm. RPG, Art. 15 Rn. 68.

1772 Ausführlich dazu WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 15 Rn. 18; JOST, Diss., S. 82 ff.; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 93.

1773 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 93 f. WALDMANN/HÄNNI (HK RPG, Art. 15 Rn. 18) sprechen in diesem Zusammenhang von Schranken von relativer (Planungsziele- und Grundsätze von Art. 1 und Art. 3 RPG) bzw. absoluter (Vorschriften des Umweltrechts) Natur.

stückes die Lärmschutzgesetzgebung einer Überbauung entgegenstehen.¹⁷⁷⁴ Das Umweltrecht setzt der Überbauung noch weitere Schranken: Das Waldgesetz sieht Mindestabstände zu Waldrändern vor, und an See- und Flusssufern darf gemäss Gewässerschutzgesetz grundsätzlich nicht gebaut werden.¹⁷⁷⁵

c) Weitgehend überbautes Gebiet

- 522 Die Eignung ist regelmässig zu bejahen, wenn das Gebiet bereits weitgehend überbaut ist.¹⁷⁷⁶ Dies ist der Fall, wenn das Grundstück dem geschlossenen Siedlungsbereich angehört, wobei die bestehende Siedlungsstruktur massgebend ist.¹⁷⁷⁷ Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ist von einem engen Begriff des weitgehend überbauten Gebiets auszugehen.¹⁷⁷⁸ Häufigster Anwendungsfall innerhalb des geschlossenen Siedlungsbereichs sind *Baulücken*.¹⁷⁷⁹ Darunter «sind einzelne unüberbaute Parzellen, die unmittelbar an das überbaute Land angrenzen, in der Regel bereits erschlossen sind und eine relativ geringe Fläche aufweisen»¹⁷⁸⁰ zu verstehen.¹⁷⁸¹ Im Sinne des Grundsatzes der haushälterischen Nutzung des Bodens und des daraus abgeleiteten Konzentrationsprinzips zielt dieses Kriterium darauf hin, das Ausmass der Bauzonen zu beschränken.¹⁷⁸²

- 523 Der Begriff des «weitgehend überbauten Gebiets» wurde bis zur RPG-Revision im damaligen aArt. 15 als Kriterium für die Neuausscheidung von Bauzonen verwendet, anschliessend im revidierten Art. 15 RPG jedoch fallen gelassen. Der Bundesrat begründete diesen Schritt damit, dass aArt. 15 RPG auf die erstmalige Ausscheidung von Bauzonen ausgelegt war und heute die Ausscheidung von Bauzonen weitgehend erfolgt ist.¹⁷⁸³ Auch wenn das Gesetz dieses Kriterium zur Ausscheidung von Bauzonen nicht mehr explizit erwähnt, hat es nach wie vor seine Gültigkeit.¹⁷⁸⁴ Indirekt kommt der Begriff

1774 Ausführlich unten § 17 (Rn. 1135 ff.). JOST, Diss., S. 89 f.; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 94.

1775 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 94.

1776 HÄNNI, BPUR, S. 165.

1777 HÄNNI, BPUR, S. 165.

1778 BGE 132 II 218 E. 4.1 m.w.H.; BGer 1C_635/2020 vom 11. Oktober 2021 E. 3.4.

1779 EBERHARD, weitgehend überbautes Gebiet, Rn. 29 mit Hinweis auf RUCH, in: PraKomm RPG I, Art. 36 Rn. 33 und SCHMID-TSCHIRREN/BANDLI, in: Komm. BGBB, Art. 2 Rn. 7.

1780 BGE 132 II 218 E. 4.2.1.

1781 HÄNNI, BPUR, S. 167; WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 15 Rn. 23.

1782 WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 15 Rn. 2.

1783 Botsch. RPG 2012, S. 1071; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 95.

1784 Botsch. RPG 2012, S. 1071; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 96; RIVA, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 202; BÜHLMANN, Gutachten Rückzonungsstrategie Kt. LU, S. 18.

des weitgehend überbauten Gebiets beispielsweise bei den Planungszielen zum Vorschein, namentlich bei den Bestrebungen, die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken (Art. 1 Abs. 2 lit. a^{bis} RPG) und kompakte Siedlungen zu schaffen (Art. 1 Abs. 2 lit. b RPG).¹⁷⁸⁵

An anderer Stelle ist der Begriff des «weitgehend überbauten Gebiets» noch heute im RPG anzutreffen. Art. 36 Abs. 3 RPG verwendet ihn als ersatzweise Umschreibung der Bauzone, sofern hierfür kantonales Recht fehlt.¹⁷⁸⁶ Der Begriff ist dabei deckungsgleich mit jenem von aArt. 15 RPG.¹⁷⁸⁷ Im Sinne des Konzentrationsprinzips und der Trennung von Bau- und Kulturland besteht für weitgehend überbautes Gebiet grundsätzlich die Erwartung, dass dieses in die Bauzone miteinbezogen wird.¹⁷⁸⁸ Auch bei Entschädigungsfragen aufgrund von materieller Enteignung spielt der Begriff des weitgehend überbauten Gebiets nach wie vor eine grosse Rolle.¹⁷⁸⁹

2. Überbauung in den nächsten 15 Jahren (Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG)

a) Planungshorizont

Der 15-jährige Zeithorizont von Art. 15 Abs. 1 RPG wird in Abs. 4 lit. b wieder aufgenommen: Neueinzonungen sind nur dann zulässig, wenn trotz konsequenter Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven innerhalb von 15 Jahren noch ein entsprechender Bedarf besteht.¹⁷⁹⁰ Im Vergleich zur Vorgängerbestimmung ist der Planungshorizont für Neueinzonungen strenger: Die betreffenden Grundstücke müssen nicht nur innerhalb von 15 Jahren benötigt und erschlossen, sondern auch überbaut werden.¹⁷⁹¹ Hierzu ist die Überbaubarkeit innert 15 Jahren rechtlich sicherzustellen (vgl. Rn. 533 f. zu Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG).

b) Mobilisierung der inneren Reserven

Bevor Neueinzonungen ins Auge gefasst werden dürfen, sind die bestehenden Baumöglichkeiten auszuschöpfen.¹⁷⁹² Damit liegt der Massstab bei Art. 15

¹⁷⁸⁵ Botsch. RPG 2012, S. 1071; AEMISEGGER/KISLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 96.

¹⁷⁸⁶ EBERHARD, weitgehend überbautes Gebiet, Rn. 29.

¹⁷⁸⁷ EBERHARD, weitgehend überbautes Gebiet, Rn. 29.

¹⁷⁸⁸ Vgl. AEMISEGGER/KISLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 96; FLÜCKIGER/GRODECKI, in: Komm. RPG, Art. 15 Rn. 94; WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 15 Rn. 26.

¹⁷⁸⁹ Siehe Rn. 426. Botsch. RPG 2012, S. 1071; AEMISEGGER/KISLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 96.

¹⁷⁹⁰ Botsch. RPG 2012, S. 1073.

¹⁷⁹¹ Botsch. RPG 2012, S. 1074.

¹⁷⁹² Dies ergibt sich bereits aus den Zielen und Grundsätzen von Art. 1 und Art. 3 RPG: BGE 136 II 204 E. 6.2.2; BGer 1C_105/2018 vom 18. Dezember 2018 E. 4.1; AEMISEGGER/KISLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 98; BERTSCHI, Diss., Rn. 237 ff., insb. Rn. 240;

Abs. 4 lit. b RPG im Vergleich zu Art. 15 Abs. 1 RPG höher: nicht nur gehortetes Bauland und die auf dem Markt verfügbaren Grundstücke sind in die Kapazitätsberechnung der Bauzonen miteinzubeziehen, sondern auch die *inneren Nutzungsreserven* sind konsequent zu mobilisieren, bevor zu Neueinzonungen geschritten werden darf. Dabei handelt es sich nicht um eine eigentliche Verschärfung, sondern vielmehr findet die bundesgerichtliche Rechtsprechung Eingang in das Gesetz. Das Bundesgericht hat stets betont, dass die Reserven in den bestehenden Bauzonen ausgeschöpft werden müssen, bevor das Siedlungsgebiet erweitert werden darf.¹⁷⁹³ Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG nimmt damit Bezug auf die beiden Hauptziele der RPG-Revision 2012, die Siedlungsentwicklung nach innen bzw. die Verdichtung.¹⁷⁹⁴ Als innere Nutzungsreserven gelten nebst unüberbauten Flächen auch brachliegende Gebiete auf ehemals von der Industrie, dem Militär oder der Bahn genutzten Grundstücken, aber auch spärlich bebaute Gebiete, wo gemäss den geltenden Nutzungsbestimmungen eine höhere bauliche Nutzung zulässig oder sachlich vertretbar erscheint.¹⁷⁹⁵ Ebenfalls verfügen einzelne, unüberbaute Grundstücke, sog. Baulücken oder ehemalige Landwirtschaftsbetriebe, über Potenzial und sind zu den inneren Nutzungsreserven zu zählen.¹⁷⁹⁶

527 Die Gemeinden haben in ihrem Planungsbericht zur Genehmigung der Nutzungsplanänderung gemäss Art. 47 Abs. 2 RPV im Einzelnen darzulegen, wie sie die unausgeschöpften Nutzungsmöglichkeiten im bestehenden Baugebiet zu mobilisieren versuchen.¹⁷⁹⁷ Flächen, die mit Blick auf eine hochwertige Siedlungsentwicklung aufgrund ihrer Funktion bewusst unüberbaut zu bleiben haben, wie Grünflächen, Spielplätze, Freihaltebereiche etc., gelten nicht als innere Nutzungsreserven.¹⁷⁹⁸ Auf die Massnahmen und Instrumente, die den Kantonen zur Mobilisierung zur Verfügung stehen, wird unten in § 14¹⁷⁹⁹ eingegangen.

JOST, Diss., S. 140 ff.; HUSER, Verkleinerung der Bauzonen, S. 104; VGer ZH, Urteil VB.2017.00432 vom 11.01.2018 E. 6.4.4.1.

1793 BGE 136 II 204 E. 6.2.2; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 97.

1794 GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 52.

1795 Botsch. RPG 2012, S. 1073; HOLLENSTEIN/JERJEN/KISSLING, Arbeitszonen, S. 16; VGer ZH, Urteil VB.2017.00432 vom 11.01.2018 E. 6.4.4.1. Zu Industriebrachen siehe auch ARE/BAFU/BVU/AG, Umnutzung von Industrie- und Gewerbebrachen.

1796 HOLLENSTEIN/JERJEN/KISSLING, Arbeitszonen, S. 16.

1797 Siehe Rn. 542. EB-RPV, S. 27 f.; GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 52.

1798 Botsch. RPG 2012, S. 1073.

1799 Rn. 949 ff.

Nicht immer wird es gelingen, die Nutzungsreserven innerhalb eines Nutzungsplanzyklus von 15 Jahren vollumfänglich zu mobilisieren.¹⁸⁰⁰ Ebenfalls können Gewerbe- und Industriebetriebe ein berechtigtes Interesse haben, Baulandreserven für spätere Betriebserweiterungen zu halten.¹⁸⁰¹ Die Ausschöpfung der inneren Nutzungsreserven ist nicht bedingungslos, sondern sie hat immer auch unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten zu erfolgen, wobei die Siedlungsqualität und die Baukultur ebenfalls Eingang in die Interessenabwägung finden.¹⁸⁰² Das Gesetz verlangt denn auch nicht, dass alle Nutzungsreserven zwingend mobilisiert werden müssen, sondern entscheidend ist, dass diese *konsequent* mobilisiert werden.¹⁸⁰³ Der Bundesrat geht davon aus, dass dann von einer konsequenten Mobilisierung gesprochen werden kann, wenn zwischen einem Drittel und der Hälfte der Reserven innerhalb von 15 Jahren verfügbar gemacht werden können.¹⁸⁰⁴ Das Erfordernis der «konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen» gemäss Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG wird denn auch durch die TRB dahingehend relativiert, als hinsichtlich Bedarfsberechnung die inneren Nutzungsreserven erst nach drei Planungsperioden vollumfänglich angerechnet werden müssen.¹⁸⁰⁵

c) Bedarf

Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG wiederholt für Neueinzonungen, was gemäss Abs. 1 für die Dimensionierung der Bauzonen im Generellen gilt: Das einzuzonende Land darf den Bedarf von 15 Jahren nicht überschreiten.¹⁸⁰⁶ Zu beachten ist, dass auch der 15-jährige Bedarf nur insoweit ausgeschöpft werden darf, als dies mit den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung sowie dem Anliegen der haushälterischen Bodennutzung in Einklang steht.¹⁸⁰⁷ Die Bedarfsberechnung wurde eingehend bei der Dimensionierung der Bauzonen abgehandelt, weshalb an dieser Stelle auf die dortigen Ausführungen verwiesen wird.¹⁸⁰⁸

1800 Botsch. RPG 2012, S. 1073; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 100.

1801 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 100.

1802 HOLLENSTEIN/JERJEN/KISSLING, Arbeitszonen, S. 17.

1803 FLÜCKIGER, Dimensionnement, S. 77; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 100.

1804 Botsch. RPG 2012, S. 1073.

1805 Vgl. dazu Rn. 221f. sowie zur (berechtigten) Kritik Rn. 370 f.

1806 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 101.

1807 Botsch. RPG 2012, S. 1072.

1808 Siehe oben Rn. 220 ff.

d) Erschliessung

- 530 Innerhalb des Planungshorizonts von 15 Jahren muss die Erschliessung herbeigeführt sein, ansonsten darf ein Grundstück nicht eingezont werden.¹⁸⁰⁹ Nebst dem zeitlichen Rahmen kann eine genügende Erschliessung auch aus technischen oder finanziellen Gründen ausgeschlossen sein.¹⁸¹⁰ Sprechen diese Gründe gegen eine Erschliessung, ist von einer Einzonung abzusehen, selbst wenn der entsprechende Bedarf dafür besteht.¹⁸¹¹

e) Überbauung

- 531 Es reicht nicht nur, wenn ein Bedarf an neuem Bauland besteht und dieses Land erschlossen ist, sondern auch die Überbauung ist innerhalb der fünfzehnjährigen Frist sicherzustellen. Wird das Grundstück nicht innert dieser Frist überbaut, kann dies ein Hinweis darauf sein, dass die Bedarfsprognose allenfalls unzutreffend oder fehlerhaft war.¹⁸¹² Diesbezüglich ist auch die rechtliche Sicherstellung der Verfügbarkeit zu beachten, auf die nachfolgend eingegangen wird.¹⁸¹³

3. Keine Zerstückelung von Kulturland (Art. 15 Abs. 4 lit. c RPG)

- 532 Damit die Landwirtschaft ihre Aufgabe wahrnehmen kann, muss sie über grosse und zusammenhängende Gebiete verfügen.¹⁸¹⁴ Im Gesetzesentwurf des Bundesrats¹⁸¹⁵ war das Kriterium, dass Neueinzonungen nicht zu einer Zerstückelung von Kulturland führen dürfen, noch nicht enthalten. Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen fand diese Bestimmung auf Initiative des Nationalrates Eingang in das Gesetz.¹⁸¹⁶ Die explizite Aufnahme des Verbots der Zerstückelung erscheint aus Vollzugsgründen sicherlich sinnvoll, rechtlich lässt sich das Verbot allerdings auch aus der haushälterischen Bodennutzung und dem Konzentrationsprinzip ableiten.¹⁸¹⁷

1809 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 102; JEANNERAT, in: PraKomm RPG I, Art. 19 Rn. 4; WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 15 Rn. 35.

1810 JOST, Diss., S. 151; HÄNNI, BPUR, S. 169 f.; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 102; JEANNERAT, in: PraKomm RPG I, Art. 19 Rn. 4.

1811 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 102.

1812 FLÜCKIGER, Dimensionnement, S. 79 f.; DUBEY, Garantie de la disponibilité, S. 191; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 106.

1813 Siehe Rn. 533 f. HETTICH/MATHIS, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 1.47.

1814 HOLLENSTEIN/JERJEN/KISSLING, Arbeitszonen, S. 18.

1815 Botsch. RPG 2012, S. 1071 ff.

1816 AB N 2012 134.

1817 Vgl. AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 107; HOLLENSTEIN/JERJEN/KISSLING, Arbeitszonen, S. 18.

4. Rechtliche Sicherstellung der Verfügbarkeit (Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG)

Damit neu eingezontes Bauland von den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern nicht gehortet wird und dadurch allenfalls Lücken in den (neuen) Bauzonen entstehen, muss die Überbaubarkeit rechtlich sichergestellt werden.¹⁸¹⁸ Solange nämlich Bauland nicht seiner Bestimmung nach genutzt wird, bleibt dessen Einzonung ohne Nutzen.¹⁸¹⁹ Die Bauzonenauslastung sinkt und der Druck auf die Landwirtschaftszone steigt weiter an. Die rechtliche Sicherstellung der Verfügbarkeit hat zeitlich vor dem Inkrafttreten des revidierten Nutzungsplans zu erfolgen.¹⁸²⁰ Ausserdem muss nicht nur die Überbauung sichergestellt, auch die Erschliessung muss rechtsverbindlich geregelt sein (vgl. Art. 22 Abs. 2 lit. b RPG).¹⁸²¹

Jede Neueinzonung eines Grundstücks muss von einer Massnahme zur Sicherstellung seiner rechtlichen Verfügbarkeit begleitet sein, woraus sich eine positive Verpflichtung ergibt, dieses Grundstück zu überbauen.¹⁸²² Der Grundeigentümer oder die Grundeigentümerin kann sich beispielsweise vertraglich zur Überbauung des Grundstücks verpflichten (sog. Baupflicht).¹⁸²³ Dies setzt voraus, dass von Seiten der Grundeigentümerschaft ein ausgearbeitetes Projekt oder immerhin ein Überbauungskonzept vorliegen muss.¹⁸²⁴ Damit sind die Anforderungen von Art. 15 Abs. 4 lit. a RPG erfüllt und die Parzelle kann eingezont werden.¹⁸²⁵ Im Übrigen sind die Anforderungen für Neueinzonungen gemäss Art. 15 Abs. 4 RPG strenger als die Massnahmen für die bestehenden Bauzonen gemäss Art. 15a RPG.¹⁸²⁶ Entsprechend haben die

1818 Botsch. RPG 2012, S. 1074.

1819 Unter dem alten Recht war die Verfügbarkeit zwar erwünscht, jedoch kein entscheidendes Kriterium. Botsch. RPG 2012, S. 1074.

1820 Gemäss Wortlaut kann Land erst dann einer Bauzone zuwiesen werden, wenn «seine Verfügbarkeit rechtlich *sichergestellt ist*». DUBEY, Garantie de la disponibilité, S. 194 f.; AEMISEGGER/KISLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 113.

1821 Vgl. oben Rn. 530; AEMISEGGER/KISLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 102, 112; DUBEY, Dimension, S. 271.

1822 TANQUEREL, in: PraKomm RPG I, Art. 21 Rn. 25; DUBEY, Garantie de la disponibilité, S. 187.

1823 Ausführlich dazu und zu den anderen Instrumenten, um die rechtliche Verfügbarkeit von Bauland sicherzustellen, siehe § 14 (Rn. 949 ff.). KISLING, Neueinzonungen, S. 7.

1824 GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 52 f.; AEMISEGGER/KISLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 111 und Art. 15a Rn. 23; KISLING, Neueinzonungen, S. 7; STÖCKLI, Bauverpflichtung, S. 14. Der Kt. Luzern fordert ab einer gewissen Grösse ein Bebauungskonzept, siehe Rn. 563.

1825 Botsch. RPG 2012, S. 1074.

1826 AEMISEGGER/KISLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 112; KISLING, Neueinzonungen, S. 8.

kantonalen und kommunalen Planungsträger – unter anderem auch als Ausfluss des Verhältnismässigkeitsgrundsatzes – die Verfügbarkeit von neu einzuzonendem und bestehendem Bauland unterschiedlich zu handhaben.¹⁸²⁷

5. Umsetzung der Richtplanvorgaben (Art. 15 Abs. 4 lit. e)

- 535 Neueinzonungen haben in Einklang mit dem kantonalen Richtplan zu erfolgen.¹⁸²⁸ Die Bestimmung stellt die Verknüpfung mit der ebenfalls neuen Bestimmung von Art. 8a RPG zum Richtplan im Bereich Siedlung her.¹⁸²⁹ Der Kanton hat sich in seinem Richtplan umfassend zu den Kriterien für Einzonungen zu äussern.¹⁸³⁰ Die geplanten Neueinzonungen haben die im Richtplan festgelegten Vorgaben zu Grösse und Lage des Siedlungsgebiets (Art. 8a Abs. 1 lit. a RPG) und die enthaltenen Vorgaben für Neueinzonungen (Art. 8a Abs. 1 lit. d RPG) zu beachten.¹⁸³¹ Unabhängig davon sind die Vorgaben des kantonalen Richtplans im Bereich Siedlung bereits aufgrund von Art. 9 Abs. 1 RPG für die mit der Nutzungsplanung betrauten Behörden verbindlich.¹⁸³²

6. Bei zu grossen Bauzonen

- 536 Auch wenn die Wohn-, Misch- und Zentrumszonen in einem Kanton überdimensioniert sind, kann weiterhin Bauland eingezont werden. Neueinzonungen sind dann allerdings nur möglich, wenn sie kompensiert – dies bei *einfach* zu grossen Bauzonen – oder – bei *deutlich* zu grossen Bauzonen – überkompensiert werden.¹⁸³³ Für den Fall von zu grossen Bauzonen ist die Kompensation bzw. Überkompensation folglich eine Voraussetzung für die Schaffung von neuen Wohn-, Misch- und Zentrumszonen.¹⁸³⁴ Die Kantone mit überdimensionierten Bauzonen haben die Pflicht zur Kompensation in ihrem Richtplan

1827 Dies zeigt sich auch darin, dass Art. 15 Abs. 4 RPG im Vergleich zu Art. 15a RPG direkt anwendbar ist. AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 115 f.

1828 Botsch. RPG 2012, S. 1074.

1829 Vgl. § 7 (Rn. 41 ff.). Botsch. RPG 2012, S. 1074; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 117.

1830 Der Leitfaden Richtplanung (S. 26 f.) stellt diesbezüglich Vorgaben zum Mindestinhalt auf.

1831 Botsch. RPG 2012, S. 1074.

1832 FLÜCKIGER, Dimensionnement, S. 80; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 118.

1833 So bereits unter dem alten Recht: BGE 136 II 204 E. 7.2. E-LRP, S. 26 f.; WASER, Diss., Rn. 421; INGOLD-BERGER, Diss., Rn. 186.

1834 Siehe hierzu den Fall Amden (BGer 1C_653/2017 vom 12. März 2019): Die Gemeinde zonte dort einen Teil einer Wiese zurück, um im Ortszentrum eine neue Fläche einzuzonen. Vgl. ferner JERJEN/KISSLING, RPG I, S. 23. WASER, Diss., Rn. 421 mit Hinweis auf KISSLING, Richtplanung, S. 23 f.

festzulegen.¹⁸³⁵ Selbstverständlich steht es den Gemeinden frei, im Rahmen der Anpassung der Nutzungspläne weiter zu gehen als im kantonalen Richtplan vorgegeben. Die im kantonalen Richtplan festgehaltenen Kompensationen sind als Mindestanforderung zu betrachten, jedoch hindern diese Vorgaben die Gemeinden nicht, grössere Flächen als im kantonalen Richtplan festgeschrieben zu kompensieren. Die Kompensation gemäss dem kantonalen Richtplan muss nicht bedeuten, dass bei deren Umsetzung gleichzeitig Art. 15 Abs. 2 RPG erfüllt ist.¹⁸³⁶ Vielmehr ist es denkbar, dass die Gemeinden gestützt auf Art. 15 Abs. 2 RPG weiter gehen müssen als im kantonalen Richtplan vorgegeben, um eine gesetzeskonforme Dimensionierung der Bauzonen zu erlangen.

Aufgrund des beschränkten Anwendungsfeldes der kantonalen Bauzonenauslastung ist Vorsicht geboten, wenn Einzonungen in Wohn-, Misch- und Zentrumszonen durch Bauzonen kompensiert werden, die selbst nicht Teil der Wohn-, Misch- und Zentrumszonen sind. Trotz Kompensation sinkt in diesem Fall die Auslastung der gesamtkantonalen Wohn-, Misch- und Zentrumszonen und der Auslastungsgrad indiziert eine noch deutlichere Überdimensionierung der Wohn-, Misch- und Zentrumszonen als zuvor, obwohl die Gesamtfläche an Bauzonen gleich gross bleibt.¹⁸³⁷ Hier stellt sich die Frage, ob es wirklich gewollt ist, dass Neueinzonungen zu Wohn-, Misch- und Zentrumszonen nur mit einer Kompensation derselben Zonenart möglich sind.¹⁸³⁸ 537

Damit das für die Kompensation oder Überkompensation notwendige Bauland zur Verfügung steht, hat der Kanton in seinem Richtplan die Aufträge zu erteilen, damit die für die Rückzonungen vorgesehenen Flächen planungsrechtlich gesichert sind (Art. 5a Abs. 3 lit. c RPV).¹⁸³⁹ Auch bei Kompensationen sind die Grundsätze und Ziele des Raumplanungsrechts zu beachten. So ist es mit den Zielen der RPG-Revision 2012 nicht vereinbar, dass Neueinzonungen durch Bauland kompensiert werden, das sich überhaupt nicht für die Überbauung eignet und so kaum je über reale Überbauungschancen verfügte. Auf dem Papier bleibt die Grösse der Bauzone dadurch zwar unverändert. Indem die Neueinzonung jedoch mit Bauland, das sich gar nicht erst in der Bauzone befinden dürfte, kompensiert wird, trägt dies unter 538

1835 E-LRP, S. 26f.; WASER, Diss., Rn. 421.

1836 WASER, Diss., Rn. 426.

1837 Siehe Rn. 261 und Rn. 362. WASER, Diss., Rn. 424.

1838 Vgl. WASER, Diss., Rn. 425. Eine ähnliche Frage stellt sich auch im Zusammenhang mit Umzonungen von Grundstücken, die in der Wohn-, Misch- und Zentrumszonen liegen, in die übrigen Bauzonen. Eine solche Umzonung hat zur Folge, dass die kantonale Auslastung sinkt, die Grösse des Baugebietes jedoch gleich gross bleibt.

1839 WASER, Diss., Rn. 437, 448.

Umständen zur weiteren Zersiedlung bei.¹⁸⁴⁰ Selbstredend sind diese «Bauzonen» mangels Eignung zur Überbauung (Art. 15 Abs. 4 lit. a RPG) zurückzuführen, jedoch ohne dass sie als Kompensation für Neueinzonungen erhalten dürfen.¹⁸⁴¹

a) Bei einfach zu grossen Bauzonen (Art. 5a Abs. 4 Satz 1 RPG)

- 539 Ein Kanton mit einem Auslastungsgrad der Wohn-, Misch- und Zentrumszonen zwischen 95 und 100 % verfügt über *einfach* zu grosse Bauzonen i.S.v. Art. 5a Abs. 4 Satz 1 RPV.¹⁸⁴² Neueinzonungen müssen deshalb grundsätzlich kompensiert werden, und zwar mindestens in jener Grössenordnung, wie neues Bauland geschaffen wird, sodass die kantonale Auslastung nicht weiter sinkt.¹⁸⁴³ Der Bund geht davon aus, dass diese Kompensationspflicht bei einfach zu grossen Bauzonen ausreicht, um eine ausgewogene Auslastung der Bauzonen sicherzustellen. Das in den nächsten 10 bis 15 Jahren erwartete Wachstum an Einwohnerinnen und Einwohnern sowie der Beschäftigten sollte demnach dazu führen, dass die Bauzonen innert dieser Frist den Anforderungen von Art. 15 Abs. 1 und Abs. 2 RPG genügen werden.¹⁸⁴⁴ Selbstverständlich steht es den Kantonen frei, weitergehende Massnahmen als die blosser Kompensation bei Neueinzonungen zu treffen.¹⁸⁴⁵ Im Gegenteil, sollte sich die einfache Kompensation als zu mildes Mittel erweisen und die Bauzonen in den nächsten 10 bis 15 Jahren nicht den Anforderungen von Art. 15 RPG genügen, ist der Kanton von Gesetzes wegen gehalten, weitere Massnahmen zur Verkleinerung der Bauzonen zu ergreifen.¹⁸⁴⁶

b) Bei deutlich zu grossen Bauzonen (Art. 5a Abs. 4 Satz 2 RPG)

- 540 Bei *deutlich* zu grossen Bauzonen i.S.v. Art. 5a Abs. 4 Satz 2 RPV, d.h. bei einer kantonalen Auslastung der Wohn-, Misch- und Zentrumszonen von unter 95 %, genügt die einfache Kompensation bei Neueinzonungen nicht, um mittelfristig eine gesetzeskonforme Bauzonenauslastung zu erlangen.¹⁸⁴⁷ Für diesen Fall müssen die Neueinzonungen überkompensiert werden.¹⁸⁴⁸ Der Kanton

1840 WASER, Diss., Rn. 455.

1841 Vgl. zur Eignung Rn. 274 ff.

1842 E-LRP, S. 26.

1843 EB-RPV, S. 9; E-LRP, S. 26 f.; WASER, Diss., Rn. 374 f., 426; INGOLD-BERGER, Diss., Rn. 188.

1844 EB-RPV, S. 9.

1845 WASER, Diss., Rn. 426.

1846 Dies ergibt sich aus der Redimensionierungspflicht gemäss Art. 15 Abs. 2 RPG. Vgl. dazu Rn. 255 ff.

1847 WASER, Diss., Rn. 376, 427.

1848 E-LRP, S. 26 f.; EB-RPV, S. 9; INGOLD-BERGER, Diss., Rn. 189.

hat dafür in seinem Richtplan «die notwendigen Vorgaben [zu machen], um die Bauzonen insgesamt zu verkleinern» (Art. 5a Abs. 4 Satz 2 RPV).¹⁸⁴⁹ Hier stellt sich die Frage, um welchen Faktor eine solche «Überkompensation» zu erfolgen hat.¹⁸⁵⁰ Um das Mass an Überkompensation zu berechnen, muss zunächst der Bedarf an Bauzonen für die nächsten 15 Jahre bestimmt werden. Gestützt auf diesen Bedarf lässt sich sodann das Verhältnis zwischen Einzonungs- und Rückzonungsfläche errechnen.¹⁸⁵¹

Eine Überkompensation führt allerdings nur dann zu einer Reduktion der Bauzonen und einer höheren Bauzonenauslastung, wenn in einem Kanton überhaupt Bedarf an neuen Bauzonen besteht. Ist dies nicht der Fall, hat der jeweilige Kanton andere Massnahmen zu ergreifen, um die Grösse der Bauzonen bundesrechtskonform auszugestalten.¹⁸⁵²

III. Planungsbericht nach Art. 47 RPV

Der Nachweis, dass die Voraussetzungen gemäss Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG für eine Neueinzonung erfüllt sind, hat das Gemeinwesen im Planungsbericht nach Art. 47 RPV zu erbringen.¹⁸⁵³ Dabei hat die Planungsbehörde aufzuzeigen, welche Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen vorhanden sind und welche Massnahmen ergriffen werden, um diese Reserven zu mobilisieren und einer zonenkonformen Überbauung zuzuführen (Art. 47 Abs. 2 RPV).¹⁸⁵⁴ Der Planungsbericht ermöglicht es, der Genehmigungsbehörde gegenüber die Gründe für die beabsichtigten Planänderungen darzulegen und deren Gewichtung in der raumplanerischen Interessenabwägung offenzulegen. Damit schafft die Planungsbehörde Transparenz hinsichtlich der von ihr angestrebten Planungen.¹⁸⁵⁵ Damit ein Kanton über die Frage befinden kann, ob die Bauzonen in einer Gemeinde korrekt dimensioniert sind, muss er sich zuvor einen Überblick über die bestehenden Reserven in den Bauzonen

1849 EB-RPV, S. 9.

1850 Vgl. hierzu mit einem theoretischen Beispiel WASER, Diss., Rn. 428 f.

1851 Vgl. WASER, Diss., Rn. 428 mit Berechnungsbeispiel in Rn. 429.

1852 WASER, Diss., Rn. 427.

1853 Botsch. RPG 2012, S. 1074. Ausführlich zum Planungsbericht nach Art. 47 RPV: KISSLING, Bericht zur Nutzungsplanung, S. 6 ff., insbesondere S. 28 ff.; GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 99 ff.; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Vorbem. zur Nutzungsplanung Rn. 45 ff.

1854 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Vorbem. zur Nutzungsplanung Rn. 47.

1855 Oder in den Worten von KISSLING (Bericht zur Nutzungsplanung, S. 9): «Das Planungsergebnis wird nachvollziehbar, indem darüber Bericht erstattet wird.» Vgl. ebenfalls AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Vorbem. zur Nutzungsplanung Rn. 50 f.

verschaffen können.¹⁸⁵⁶ Nur so kann er überprüfen, ob die mit der Nutzungsplanung betrauten Behörden in ihrer Planung die gesetzten Dichteziele und die Vorgaben des kantonalen Richtplans umsetzen.¹⁸⁵⁷ Dies ist insofern von Bedeutung, als das revidierte Raumplanungsgesetz Neueinzonungen nur unter der Voraussetzung einer konsequenten Mobilisierung der inneren Reserven erlaubt (vgl. Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG).¹⁸⁵⁸ Die Planungsbehörde hat sich deshalb in transparenter Art und Weise mit den heutigen Baudichten und den künftigen bzw. anzustrebenden Baudichten auseinanderzusetzen. Dies ermöglicht dem Kanton wiederum, zu prüfen, ob die Gemeinden die im Richtplan gesetzten Dichteziele (vgl. Art. 5a Abs. 3 lit. b RPV) auch auf Nutzungsplanebene umsetzen.¹⁸⁵⁹

IV. Neueinzonung als Bundesaufgabe

- 543 Aus verfahrensrechtlicher Sicht ist von beachtlicher Relevanz, dass die Schaffung neuer Bauzonen eine Bundesaufgabe darstellt.¹⁸⁶⁰ Dies hat zur Folge, dass den Natur- und Heimatschutzorganisationen bei der Zuweisung von Land von einer Nichtbauzone in eine Bauzone das Beschwerderecht gemäss Art. 12 NHG offensteht.¹⁸⁶¹ Damit wird – in den Worten des Bundesgerichts – «eine gerichtliche Kontrolle von Einzonungen im Interesse der haushälterischen Bodennutzung und der Schonung von Natur und Landschaft ermöglicht».¹⁸⁶² Doch nicht nur die Neuausscheidung von Bauzonen, auch die Dimensionierung der Bauzonen an sich dürfte eine Bundesaufgabe darstellen, qualifizierte das Bundesgericht doch Art. 15 RPG, ohne weiter zu differenzieren, als direkt anwendbar.¹⁸⁶³ Die Frage, ob und wie weit die gemäss Art. 12 NHG beschwerdeberechtigten Organisationen auch eine Überprüfung eines Nutzungsplans einleiten und unter den gegebenen Voraussetzungen eine Redimensionierung der Bauzonen gemäss Art. 15 Abs. 2 RPG beantragen können, wurde vom

1856 KISSLING, Bericht zur Nutzungsplanung, S. 28 f.

1857 KISSLING (Bericht zur Nutzungsplanung, S. 29) spricht in diesem Zusammenhang von einer «Controllingfunktion» des Planungsberichts. EB-RPV, S. 28.

1858 BGer 1C_105/2018 vom 18.12.2018 E. 4.2, 4.5 und 6; GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 101.

1859 KISSLING, Bericht zur Nutzungsplanung, S. 29.

1860 BGE 142 II 509 E. 2.5.

1861 Vgl. hierzu oben Rn. 346 ff. BGE 142 II 509 E. 2.7; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPGI, Art. 15 Rn. 6 und Fn. 15.

1862 BGE 142 II 509 E. 2.6.

1863 BGE 142 II 509 E. 2.5; BGer 1C_472/2019 vom 15. Dezember 2020 E. 1.4; BGer 1C_598/2019 vom 29. Juni 2020 E. 1.3; GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 298 f.

Bundesgericht bis dato offengelassen.¹⁸⁶⁴ Allerdings ist es den Verbänden nach Art. 12 NHG unabhängig davon erlaubt, in einem Baubewilligungsverfahren die vorfrageweise Überprüfung des Nutzungsplans zu verlangen, sofern eine Bundesaufgabe in Frage steht.¹⁸⁶⁵

B. Überblick über ausgewählte Kantone

Wie die Kantone die bundesrechtlichen Anforderungen für Neueinzonungen umsetzen, wird nachfolgend anhand der vier ausgewählten Kantone untersucht. Einerseits haben die Kantone durch Richtplanvorgaben sicherzustellen, dass die Bauzonen den Anforderungen von Art. 15 RPG entsprechen (Art. 8a Abs. 1 lit. d RPG), andererseits steht ihnen auch die Option offen, die Voraussetzungen für Neueinzonungen in ihrem kantonalen Planungs- und Baugesetz zu konkretisieren. 544

I. Kanton Genf

Die Bauzonenauslastung im Kanton Genf betrug im Jahr 2021 105,7 Prozent, weshalb es dem Kanton erlaubt ist, eine Erweiterung der Wohn-, Misch- und Kernzonen in Betracht zu ziehen, sofern dadurch dauerhaft ein Auslastungsgrad von über 100 Prozent sichergestellt ist.¹⁸⁶⁶ Dies soll entweder im Rahmen von Grossprojekten (Blätter A05, A17, P02 bis P04 sowie P09 und P10 des kantonalen Richtplans) oder durch Dorferweiterungen (A06) geschehen. Die verschiedenen Blätter enthalten die konkreten Vorgehensweisen und die anzustrebende Nutzungsdichte. Die Karte in Anhang 1 zum Richtplan legt die anzustrebenden Dichten für die verschiedenen Perimeter fest.¹⁸⁶⁷ 545

Zusätzlich zur Nachverdichtung bereits bestehender Bauzonen¹⁸⁶⁸ beabsichtigt der Kanton Genf, neuen Wohnraum durch Einzonungen zu schaffen. Denn trotz erheblichem Aufwand, die bestehenden Baugebiete durch eine Intensivierung der Stadterneuerung, eine Urbanisierung des Stadtgürtels und eine Verdichtung der Einfamilienhauszone («Zone 5») nachzuverdichten, reicht dieses bedeutsame Baupotenzial nicht aus, um den anstehenden 546

1864 BGer 1C_511/2018 vom 3. September 2019 E. 5.3.2 (nicht publ. in: BGE 145 II 354); BGer 1C_161/2019 vom 23. Januar 2020 E. 3.2; GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 299.

1865 BGE 145 II 83 E. 5.1; BGer 1C_161/2019 vom 23. Januar 2020 E. 3.2.

1866 ARE, Prüfungsbericht Richtplan GE, 1. Aktualisierung «Genève 2030», S. 20.

1867 ARE, Prüfungsbericht Richtplan GE, «Genève 2030», S. 14.

1868 Siehe die Auflistung der Massnahmen in ARE, Prüfungsbericht Richtplan GE, «Genève 2030», S. 13.

Bedarf zu befriedigen. Die Nachverdichtung schreitet nur langsam voran. Dies liegt unter anderem daran, dass diese Perimeter bereits überbaut sind, Bau-parzellen immer rarer werden und es zahlreiche Blockaden zu überwinden gibt. Vor diesem Hintergrund sollen grosse, bisher unüberbaute und leicht zu urbanisierende Perimeter erschlossen werden.¹⁸⁶⁹ Das bis ins Jahr 2030 realisierbare Potenzial wird auf 7'700 Wohneinheiten und 330'000 m² Gewerbefläche geschätzt.¹⁸⁷⁰

1. Stadterweiterungen

547 Der Genfer Richtplan widmet der Umsetzung der Stadterweiterung durch die Neueinzonung von Landwirtschaftsland ein eigenes Blatt («extensions urbaines sur la zone agricole»).

1871 Grössere, bisher unbebaute Sektoren sollen durch eine dichte Bebauung zur optimalen Nutzung der Bauzonen und des Bodens beitragen. Die neu zu schaffenden Quartiere sehen eine gemischte Nutzung vor. Dadurch sollen jene Bedürfnisse befriedigt werden, die innerhalb der bestehenden Bauzonen nicht abgedeckt werden können. So sollen insbesondere Mehrfamilienhäuser errichtet werden, die zu einem grossen Teil soziale Wohnformen aufweisen, und Standorte für wirtschaftliche Aktivitäten geschaffen werden. Zudem sollen gemeindeübergreifende und agglomerationsweite öffentliche Einrichtungen wie Sportanlagen realisiert werden.¹⁸⁷² Um die Inanspruchnahme von Landwirtschaftsland möglichst gering zu halten, soll am Rande der städtischen Siedlungsstruktur eine hohe Dichte realisiert werden.¹⁸⁷³ Bei der punktuellen Verdichtung von Parzellen, die von der Landwirtschaftszone umschlossen ist, soll eine moderate Dichte angestrebt werden.¹⁸⁷⁴

548 Neueinzonungen haben gemäss Richtplan folgende Voraussetzungen zu erfüllen:

- Sicherstellung einer hohen raumplanerischen und städtebaulichen Qualität;
- Gewährleistung einer optimalen Nutzung der einzuzonenden Grundstücke bei gleichzeitig minimalem Eingriff in die Landwirtschaftszone und die Fruchtfolgeflächen;
- Förderung der Infrastruktur für den Langsamverkehr und Sicherstellung einer leistungsfähigen Anbindung an den öffentlichen Verkehr;

1869 Richtplan GE, Blatt A05, S. 98.

1870 Ohne Dorferweiterungen gemäss Blatt A06 des Richtplans. Richtplan GE, Blatt A05, S. 99.

1871 Richtplan GE, Blatt A05, S. 95 ff.

1872 Richtplan GE, Blatt A05, S. 95.

1873 Richtplan GE, Blatt A05, S. 99.

1874 Richtplan GE, Blatt A05, S. 99.

- Kontrolle der Grundstücks- und Baupreise durch die Zuweisung in Entwicklungszonen gemäss kantonalem Recht;
- Rücksichtnahme auf die Landschaft, die historische Bausubstanz und die Naturräume durch den Erhalt von Grüngürtel und Ausgleichsmassnahmen für die Landwirtschaft;
- Einzonungen von Baulücken und anderen Grundstücken, die grossmehrheitlich an die bestehenden Bauzonen angrenzen, verbunden mit konkreten Dichtevorgaben zu Errichtung von Mehrfamilienhäusern und kommunalen Einrichtungen.¹⁸⁷⁵

Der Richtplan hält fest, dass Siedlungserweiterungen auf Kosten der Landwirtschaftszone als Vorhaben mit gewichtigen Auswirkungen auf Raum und Umwelt im Sinne von Art. 8 Abs. 2 RPG gelten, wenn dafür 3 ha oder mehr Fruchtfolgeflächen in Anspruch genommen werden.¹⁸⁷⁶ Entsprechend bedürfen sie einer Grundlage im Richtplan.¹⁸⁷⁷ Insgesamt sollen trotz erheblicher Bemühungen der Siedlungsentwicklung nach innen bis ins Jahr 2030 Landwirtschaftsflächen im Umfang von 187 ha, davon ca. 109 ha für den Wohnungsbau und die Erweiterung der Dörfer und 77 ha für Gewerbe und Infrastrukturanlagen, in Anspruch genommen werden. Ein wesentlicher Teil dieser Bauzonenerweiterungen soll auf Kosten der schützenswerten Fruchtfolgeflächen erfolgen.¹⁸⁷⁸

Der Richtplan befasst sich ausserdem mit der Herausforderung der Verfügbarkeit von Bauland. Er möchte dieser mit einer aktiven Bodenpolitik begegnen, welche die Ausübung von Vorkaufsrechten durch den Kanton und die Gemeinden, attraktive finanzielle Konditionen für die Grundeigentümer und gegebenenfalls die Enteignung von Dienstbarkeiten sowie Unterstützungsmassnahmen für die betroffenen Landwirte vorsieht. Darüber hinaus kann der Kanton in Anwendung des LGZD/GE denjenigen, der in einem solchen Perimeter Wohnraum schafft, verpflichten, dem Kanton, einer Gemeinde oder einer anderen nicht gewinnorientierten Organisation 25 Prozent der Fläche für den gemeinnützigen Wohnungsbau abzutreten.¹⁸⁷⁹ Damit wird auch ein vom kantonalen Richtplan favorisierter Nutzungsmix und eine soziale Mischung dieser Perimeter gefördert.¹⁸⁸⁰ Ebenfalls enthält der Richtplan

1875 Richtplan GE, Blatt A05, S. 96.

1876 Richtplan GE, Blatt A05, S. 96.

1877 Die Grundlagen für diese Grossprojekte finden sich im Richtplan in den Blättern P. («grands projets»), P02-P04, P09, P10; Richtplan GE, Blatt A05, S. 101.

1878 Dazu sogleich Rn. 554.

1879 Richtplan GE, Blatt A05, S. 99.

1880 Richtplan GE, Blatt A05, S. 99.

klare Anforderungen hinsichtlich der städtebaulichen Qualität, der Umwelt und Biodiversität dieser Perimeter und er definiert das Vorgehen zur Umsetzung dieses Richtplaninhaltes.¹⁸⁸¹

2. Dorferweiterungen

551 Nicht nur in urbanen Gegenden sollen Bauzonen auf Kosten der Landwirtschaftszone erweitert werden, auch in den Dörfern sollen die Bauzonen vergrössert werden («évolution des villages dans l'espace rural»). Dies trotz des raumplanerischen Ziels, urbane Gegenden und die Agglomeration stärker zu verdichten als dörfliche Erweiterungen mit geringerer Dichte.¹⁸⁸² Die Dörfer sind teilweise oder vollständig von der Landwirtschaftszone umgeben. Um eine Zersiedlung zu verhindern, müssen die bestehenden Bauzonen so dicht wie möglich genutzt werden, wobei gleichzeitig die Interessen des Denkmalschutzes zu berücksichtigen sind.¹⁸⁸³ Potenzial für die Erweiterung der Bauzone weisen insbesondere in der Landwirtschaftszone gelegene, aber vom städtischen Siedlungsgebiet umschlossene Parzellen auf.¹⁸⁸⁴ Mit den Anforderungen an die Einzonung solcher Perimeter befasst sich das Blatt A06 im Genfer Richtplan.¹⁸⁸⁵

552 Die Voraussetzungen für die Ausweitung der Bauzone auf Kosten der Landwirtschaftszone in den Dörfern sind folgende:¹⁸⁸⁶

- Bedarfsnachweis (kommunale und überkommunale öffentliche Einrichtung, Bedarf an Wohnraum);
- Ausschöpfung der Massnahmen zur rationellen Ausnutzung der bestehenden Bauzonen;
- unzureichendes Potenzial an verfügbaren Bauzonen in der Gemeinde;
- Qualität der Anbindung an den öffentlichen Verkehr;
- Auswirkungen auf Landschaft und Umwelt;
- raumplanerische, historische und architektonische Qualitäten (insbesondere bei ISOS-Objekten von nationaler Bedeutung);
- Dichteindex (ID) von mindestens 0,8, was einem Landnutzungsindex (IUS) von 0,6 auf Quartierebene entspricht.¹⁸⁸⁷

1881 Richtplan GE, Blatt A05, S. 100.

1882 Vgl. Richtplan GE, Blatt A06, S. 105.

1883 Richtplan GE, Blatt A06, S. 105.

1884 Richtplan GE, Blatt A06, S. 105.

1885 Richtplan GE, Blatt A06, S. 103 ff.

1886 Richtplan GE, Blatt A06, S. 103.

1887 Vgl. zum «ID» und zum «IUS» Richtplan GE, Introduction au Schéma directeur: Principes de densification, S. 61 f.

Die geplanten Dorferweiterungen nehmen insgesamt 40 ha Landwirtschafts- 553
land in Anspruch. Davon dürfen bis ins Jahr 2030 maximal 10 ha und bis ins
Jahr 2040 weitere 10 ha auf Fruchtfolgeflächen (FFF) entfallen.¹⁸⁸⁸ Damit die
neu geschaffenen Bauzonen mit einer entsprechenden Dichte überbaut wer-
den, soll der Bau von Einfamilienhäusern eingeschränkt oder sogar verhin-
dert werden.¹⁸⁸⁹

3. Fruchtfolgeflächen unter Druck

Sowohl die Erweiterung der Bauzonen im städtischen als auch in ländlichen 554
Gegenden gehen zumindest teilweise auf Kosten der schützenswerten Frucht-
folgeflächen. Einzonungen von Fruchtfolgeflächen sind gemäss ARE im Kan-
ton Genf nur dann erlaubt, wenn die Mindestfläche an Fruchtfolgeflächen
von 8'400 ha gewährleistet ist.¹⁸⁹⁰ Stand November 2019 verfügte der Kanton
über 8'475 ha Fruchtfolgeflächen. Der Richtplan weist für die Schaffung von
Bauzonen eine Inanspruchnahme von 132 ha bis ins Jahr 2030 und zusätzliche
66 ha bis ins Jahr 2040 in den städtischen Gegenden und von 10 ha bis ins Jahr
2030 und weitere 10 ha bis ins Jahr 2040 in den dörflichen Gegenden aus.¹⁸⁹¹
Bereits vor 2030 wird somit die Mindestfläche gemäss Sachplan Fruchtfolge-
flächen des Bundes tangiert. Der Bund genehmigte die Richtplaninhalte zur
Erweiterung der Bauzonen nur unter der Bedingung, dass der Mindestanteil
von 8'400 ha gewährleistet ist. Ausserdem erinnert das ARE den Kanton Genf,
dass Fruchtfolgeflächen nur dann eingezont werden dürfen, wenn sicherge-
stellt wird, dass die beanspruchten Flächen nach dem Stand der Erkenntnisse
optimal genutzt werden (vgl. Art. 30 Abs. 1^{bis} lit. b RPV), wobei es hier insbeson-
dere die bauliche Dichte und die (unterirdische) Errichtung von Parkplätzen
anspricht.¹⁸⁹² Für Projekte, die sich auf die Fruchtfolgeflächen auswirken,
muss der Kanton inskünftig Bericht ablegen. Im erläuternden Bericht muss er
begründen, weshalb es keine Alternativen zur Inanspruchnahme der Frucht-
folgeflächen gibt und inwiefern die Anforderungen von Art. 30 Abs. 1^{bis} RPV
eingehalten sind.¹⁸⁹³

1888 Richtplan GE, Blatt A06, S. 103, 106. Vgl. ausserdem ausführlich im Richtplan GE, Blatt C01, S. 335 ff.

1889 Richtplan GE, Blatt A06, S. 104.

1890 ARE, Prüfungsbericht Richtplan GE, 1. Aktualisierung «Genève 2030», S. 21; ARE, Sachplan FFF vom 8. Mai 2020, S. 11.

1891 Richtplan GE, Blatt A05, S. 98 f.; Richtplan GE, Blatt A06, S. 103, 106.

1892 ARE, Prüfungsbericht Richtplan GE, 1. Aktualisierung «Genève 2030», S. 21 f.

1893 ARE, Prüfungsbericht Richtplan GE, 1. Aktualisierung «Genève 2030», S. 21 f.

II. Kanton Bern

- 555 Der bernische Richtplan hält fest, dass «Einzonungen von Wohn-, Misch- und Kernzonen [...] im Rahmen der kantonalen Vorgaben unter Berücksichtigung von Zentralitätsüberlegungen, Bevölkerungswachstum und Raumnutzerdichten möglich» sind.¹⁸⁹⁴ Das Massnahmenblatt A_01 befasst sich mit den Vorgaben für Neueinzonungen und Umzonungen, wobei die Anforderungen gleichermassen für beide Arten von Nutzungsplanänderungen gelten.¹⁸⁹⁵ Es ist Aufgabe der Gemeinde, die unüberbauten Bauzonen sowie die Nutzungsreserven zu ermitteln.¹⁸⁹⁶ Die Ergebnisse dieser Analyse des Innenentwicklungspotenzials haben die Gemeinden bei einer Ortsplanungsrevision im Bericht nach Art. 47 RPV darzulegen.¹⁸⁹⁷ Das ARE ermahnt in diesem Zusammenhang, dass eine Gemeinde erst dann Einzonungen von Wohn- und Mischzonen vornehmen kann, «wenn der tatsächliche Baulandbedarf unter Berücksichtigung des Innenentwicklungspotentials grösser als null ist».¹⁸⁹⁸
- 556 Die allgemeinen Voraussetzungen werden durch detaillierte Anforderungen hinsichtlich Erschliessung und des haushälterischen Umgangs mit dem Boden spezifiziert.¹⁸⁹⁹ Insbesondere sind Einzonungen von über 2 ha Fläche vorrangig nur in den im Regionalen Gesamtverkehrs- und Siedlungskonzept ausgeschiedenen Gebieten zulässig. Liegen die Einzonungen ausserhalb dieser Vorranggebiete, ist eine Interessenabwägung vorzunehmen. Ebenfalls wird auf die minimalen Baudichtevorschriften bei der Einzonung von Kulturland für Wohn-, Misch- und Kernzonen gemäss Art. 11c BauV/BE verwiesen. Für Einzonungen von Nichtkulturland sowie für Umzonungen legt der Richtplan selbst Minimaldichten fest.¹⁹⁰⁰
- 557 Nebst diesen qualitativen Kriterien beschränkt der Kanton Bern in seinem Richtplan die Wohn-, Misch- und Zentrumszonen auch quantitativ, indem er einen Höchstwert von Einzonungen in diese Zonen festlegt. Bis ins Jahr 2029 dürfen die Wohn-, Misch- und Kernzonen maximal um 525 ha anwachsen.¹⁹⁰¹ Aufgrund der kantonalen Auslastung von 100,8 Prozent erachtet

1894 Richtplan BE, Strategie Kap. A.S. 11.

1895 Richtplan BE, Massnahme A_01, insbesondere Rückseite 3.

1896 Zur Ermittlung des Baulandbedarfs als siehe Richtplan BE, Massnahme A_01, Rückseite 1.

1897 Richtplan BE, Massnahme A_01 Rückseite 1.

1898 ARE, Prüfungsbericht Richtplan BE, «Richtplan 2030», S. 25.

1899 Richtplan BE, Massnahme A_01 Rückseite 3.

1900 Richtplan BE, Massnahme A_01 Rückseite 3.

1901 Richtplan BE, Strategie Kap. A.S. 10 sowie Zielsetzung A32 S. 12, ARE, Prüfungsbericht Richtplan BE, «Richtplan 2030», S. 22f.

das ARE diesen im Richtplan festgesetzten Höchstwert als zu hoch angesetzt.¹⁹⁰² Der Bund erinnert daran, dass Einzonungen bei einer Auslastung von unter 100 Prozent gegen Bundesrecht verstossen (Art. 15 Abs. 1 RPG i.V.m. Art. 30a RPV). Zwar wurde der Richtplan seit der Vorprüfung des Richtplans um die Zielsetzung A33¹⁹⁰³ ergänzt, die den Kanton zwingt, Massnahmen zur Anhebung des Auslastungsgrads zu ergreifen, sollte die kantonale Bauzonenauslastung längere Zeit unter 100 Prozent fallen. Das ARE bemängelt jedoch in seinem Bericht, dass unklar sei, was unter dem Begriff «längere Zeit» zu verstehen ist.¹⁹⁰⁴ Aufgrund dessen wurde der Kanton damit beauftragt, bereits innerhalb von zwei anstelle von vier Jahren gemäss Art. 9 Abs. 1 RPV nach Genehmigung des Richtplans Bericht zu erstatten über die erhobenen Baulandreserven, das Potenzial der Nutzungsreserven sowie die weitere Präzisierung in den Gemeinden.¹⁹⁰⁵

Zusätzlich legt der Kanton Bern anhand von acht behördenverbindlichen Zielsetzungen die Grundsätze für die Dimensionierung der Bauzonen in den Gemeinden fest. Damit werden die Gemeinden mit diversen Aufträgen gehalten, die Siedlungsentwicklung nach innen zu verwirklichen.¹⁹⁰⁶ 558

III. Kanton Zürich

Gestützt auf das Wachstumsszenario hoch des BFS hat der Kanton Zürich für das Jahr 2027 eine Auslastung seiner Bauzonen von 105,6 Prozent errechnet.¹⁹⁰⁷ Folglich besteht ein gewisser Spielraum für die Einzonung zusätzlicher Wohn-, Misch- und Zentrumszonen.¹⁹⁰⁸ Dennoch sollen Einzonungen die Ausnahme darstellen.¹⁹⁰⁹ Um eine Neueinzonung vorzunehmen, haben die Gemeinden im Sinne der Berichterstattung gemäss Art. 47 Abs. 2 RPV nachzuweisen, dass eine konsequente Mobilisierung der Nutzungsreserven erfolgt ist.¹⁹¹⁰ 559

1902 Richtplan BE, Strategie Kap. A S. 10; ARE, Prüfungsbericht Richtplan BE, «Richtplan 2030», S. 23.

1903 Richtplan BE, Strategie Kap. A, S. 12.

1904 ARE, Prüfungsbericht Richtplan BE, «Richtplan 2030», S. 23.

1905 ARE, Prüfungsbericht Richtplan BE, «Richtplan 2030», S. 23 f.

1906 Vgl. ARE, Prüfungsbericht Richtplan BE, «Richtplan 2030», S. 22.

1907 ARE/ZH, Erläuterungsbericht Richtplan 2014, S. 16.

1908 ARE/ZH, Erläuterungsbericht Richtplan 2014, S. 16; ARE, Prüfungsbericht Richtplan ZH, Gesamtüberprüfung 2015, S. 16.

1909 ARE/ZH, Erläuterungsbericht Richtplan 2014, S. 23.

1910 Richtplan ZH vom 7. Juni 2021, Pt. 2.2.3c Abs. 5.

560 Der Kanton Zürich hat sich bei der Ausscheidung des Siedlungsgebiets für die Variante A entschieden, d.h., sein Richtplan definiert das Siedlungsgebiet mittels Karte als abschliessend umgrenzter Perimeter.¹⁹¹¹ Im Rahmen der Richtplanrevision im Jahr 2014 wurde das Siedlungsgebiet einer grundlegenden Prüfung unterzogen und verschiedene Anpassungen vorgenommen, die für Richtplanverhältnisse äusserst detailreich ausfallen.¹⁹¹² Aufgrund dieser «stringenten Festlegungen zum Siedlungsgebiet» erachtet der Bund die kantonalen Festlegungen zur Sicherstellung der Bauzonendimensionierung als genügend, denn damit ist das Siedlungsgebiet abschliessend und verbindlich festgelegt und der Kanton verfügt über einen klaren Rahmen für die Ausscheidung zusätzlicher Bauzonen.¹⁹¹³ Das ARE hält hinsichtlich der Schaffung von neuen Bauzonen fest: «Angesichts des erwarteten Wachstums von Bevölkerung und Beschäftigten und im Vergleich mit den errechneten Kapazitäten der Wohn-, Misch- und Zentrumszonen für die nächsten 15 Jahre stellt das Siedlungsgebiet einen genügend engen Rahmen für künftige Einzonungen dar.»¹⁹¹⁴ Aufgrund der detaillierten richtplanerischen Vorgaben haben sich die Gemeinden bei der Umsetzung in der kommunalen Nutzungsplanung weniger umfangreich mit der Mobilisierung der Bauzonenreserven in den bestehenden Bauzonen, dem Bedarf und der Verfügbarkeit des Baulandes zu befassen.¹⁹¹⁵

561 Als interessant – und rechtlich absolut korrekt – erweist sich der Hinweis im Erläuterungsbericht zum kantonalen Richtplan, wonach im kantonalen Genehmigungsverfahren von Nutzungsplanänderungen (vgl. Art. 26 Abs. 1 und 2 RPG, § 89 PBG/ZH) Art. 15 RPG direkt zur Anwendung kommt.¹⁹¹⁶ Unabhängig von den Vorgaben im kantonalen und allenfalls regionalen Richtplan haben sich die Gemeinden hinsichtlich der Dimensionierung, aber auch hinsichtlich allenfalls notwendiger Rückzonungen, direkt an den Kriterien von Art. 15 RPG zu orientieren. Dadurch wird mitunter sichergestellt, dass die Vorgaben des Bundes hinsichtlich der gesamtkantonalen Bauzonendimensionierung eingehalten werden.¹⁹¹⁷

1911 Siehe oben Rn. 145. E-LRP, S. 19 f.; ARE, Prüfungsbericht Richtplan ZH, Gesamtüberprüfung 2015, S. 15.

1912 Ausführliche Erwägungen dazu sind im Erläuterungsbericht (ARE/ZH, Erläuterungsbericht Richtplan 2014, S. 9 ff.) zu finden.

1913 Vgl. § 47 PBG/ZH, wonach Bauzonen innerhalb des im Richtplan bezeichneten Siedlungsgebiets auszuscheiden sind. ARE, Prüfungsbericht Richtplan ZH, Gesamtüberprüfung 2015, S. 17.

1914 Vgl. hierzu ARE/ZH, Erläuterungsbericht Richtplan 2014, S. 17 ff. ARE, Prüfungsbericht Richtplan ZH, Gesamtüberprüfung 2015, S. 17.

1915 Vgl. ARE/ZH, Erläuterungsbericht Richtplan 2014, S. 11.

1916 ARE/ZH, Erläuterungsbericht Richtplan 2014, S. 24.

1917 Richtplan ZH vom 7. Juni 2021, Pt. 2.2.3a Abs. 2.

IV. Kanton Luzern

Die Bauzonenauslastung im Kanton Luzern lag im Zeitpunkt der Genehmigung des revidierten Richtplans bei leicht über 100 Prozent, weshalb «bedarfsgerechte Einzonungen zurückhaltend möglich» sind.¹⁹¹⁸ Die Anforderungen für Neueinzonungen gemäss Art. 15 Abs. 4 RPG setzt der Kanton auf Richtplan-ebene in Kapitel S1-6 um.¹⁹¹⁹ Das Kapitel enthält eine Aufzählung an Anforderungen. Damit können Gemeinden Einzonungen für Wohn-, Misch- und Arbeitsplatznutzungen nur dann vornehmen, wenn die aufgeführten Anforderungen kumulativ erfüllt sind. Die Kriterien garantieren mitunter, dass Neueinzonungen nur möglich sind, wenn die kantonale Bauzonenauslastung mehr als 100 Prozent beträgt.¹⁹²⁰ Zu den Anforderungen im Einzelnen:

Einzonungen für Wohn-, Misch und Arbeitsplatznutzungen müssen folgende Anforderungen kumulativ erfüllen:¹⁹²¹

- Einzonungen sind nur noch innerhalb des Siedlungsgebietes möglich und dürfen je nach Gemeindekategorie vier (Gemeinden in der Landschaft) bis acht (Zentrumsgemeinden) Prozent der Bauzonenfläche per Ende 2014 nicht übersteigen.
- Die Nachweise zu den Bauzonenreserven und -kapazitäten gemäss Koordinationsaufgabe S1-5 des Richtplans liegen vor.¹⁹²²
- Die Nutzungsreserven in den Bauzonen müssen weitgehend ausgeschöpft sein. D.h., innerhalb der Bauzonen dürfen keine für das Vorhaben geeigneten Reserven in Form von unüberbauten Flächen oder in Form von Umnutzungs- oder Verdichtungsmöglichkeiten vorhanden sein.
- Der Bedarf ist gemäss den Entwicklungsprioritäten und den Wachstumswerten für Neueinzonungen (R1-5)¹⁹²³ nachgewiesen.
- Der Bauzonenflächenbedarf pro Einwohner bleibt mindestens konstant oder wird verringert.
- Die Bauzonenerweiterung ist überkommunal abgestimmt (Wohn-, Misch- und weitere Gebiete durch Kanton; Arbeitsplatzgebiete durch regionale Entwicklungsträger).
- Spezifische Anforderungen an die Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr müssen erfüllt sein (Angebotsstufe 3 für Gemeindekategorien Z1 bis Z3; Angebotsstufe 2 für die weiteren Gemeindekategorien).

1918 ARE, Prüfungsbericht Richtplan LU, Teilrevision 2015, S. 22.

1919 Richtplan LU, S1-6 S. 82f.

1920 ARE, Prüfungsbericht Richtplan LU, Teilrevision 2015, S. 22.

1921 Richtplan LU, S1-6 S. 82f.; vgl. auch INGOLD-BERGER, Diss., Rn. 204.

1922 Vgl. Richtplan LU, S1-5 S. 81.

1923 Richtplan LU, R1-5 S. 37.

- Die Bauzonenerweiterung entspricht dem kommunalen Siedlungsleitbild und dem Erschliessungsrichtplan.
- Die Erschliessbarkeit ist rechtlich, technisch und finanziell nachgewiesen.
- Es ist sichergestellt, dass das neu eingezonte Land innerhalb einer bestimmten Frist der Überbauung zugeführt wird.
- Ab einer Einzonungsfläche von 1 ha liegt ein Bebauungskonzept vor.
- Beanspruchte Fruchtfolgeflächen werden unter Erfüllung der Anforderungen von Art. 30 Abs. 1^{bis} RPV und § 3 PBV/LU kompensiert, wobei die Kompensation mit dem Einverständnis der betroffenen Gemeinden auch überkommunal erfolgen kann.
- Die gesamtkantonale Bauzonenauslastung gemäss den technischen Richtlinien Bauzonen liegt bei 100 Prozent oder mehr.

564 Für Erweiterungen der Arbeitszonen treten folgende zwei Anforderungen zusätzlich hinzu:

- Grossflächige Arbeitszonenerweiterungen sind nur zulässig in kantonalen Entwicklungsschwerpunkten und regionalen Arbeitsplatzgebieten, welche zudem über ein regionales Arbeitszonen- und Standortmanagement gemäss S6-4¹⁹²⁴ verfügen.
- Die Vergrösserung einer bestehenden Arbeitszone ausserhalb von kantonalen Entwicklungsschwerpunkten oder regionalen Arbeitsplatzgebieten kann nur im Zusammenhang mit der Erweiterung eines bestehenden Betriebes erfolgen.

565 Sind gewisse Anforderungen gemäss Kapitel S1-6 nicht vollständig erfüllt, sind unter Umständen noch kompensatorische Ein- und Auszonungen gemäss Kapitel S1-7 des kantonalen Richtplans möglich (vgl. Art. 5a Abs. 4 RPV).¹⁹²⁵ Dort ist festgehalten, dass Bauzonen dann erweitert werden dürfen, wenn durch eine Auszonung eine mindestens flächengleiche Kompensation erfolgt, wobei diese nicht zwingend in der gleichen Gemeinde stattfinden muss.¹⁹²⁶ Von Seiten des Bundes wurden «die umfassenden und griffigen Einzonungskriterien in Koordinationsaufgabe S1-6» begrüsst.¹⁹²⁷

566 Wenn immer möglich, jedenfalls ab einer Fläche von einem Hektar, sind bei Einzonungen Bebauungskonzepte zu erstellen.¹⁹²⁸ Die Gemeinden können

1924 Richtplan LU, S6-4 S. 101.

1925 Richtplan LU, S1-7 S. 83.

1926 Richtplan LU, S1 S. 77; S1-7 S. 83; ferner INGOLD-BERGER, Diss., Rn. 205, 539.

1927 ARE, Prüfungsbericht Richtplan LU, Teilrevision 2015, S. 22.

1928 Richtplan LU, S1 S. 77, S1-6 S. 82; RAWI LU, Technische Arbeitshilfe Bauzonendimensionierung, S. 24, 27; KISSLING, Neueinzonungen, S. 7.

auch bereits für kleinere Flächen ein Bebauungskonzept verlangen.¹⁹²⁹ Die Erschliessung und Überbauung sind dabei mittels Infrastrukturverträgen zwischen den Gemeinden und den Grundeigentümern sicherzustellen (§ 38 Abs. 2 PBG/LU).¹⁹³⁰

C. Zwischenfazit Neueinzonungen

I. Bundesrecht

Mit der RPG-Revision 2012 wurden die Anforderungen an die Zuweisung von Nichtbauland zur Bauzone verschärft. Dabei wurden die von der Rechtsprechung, namentlich vom Bundesgericht, erarbeiteten Kriterien ins Gesetz überführt. Bei genauerer Betrachtung erweisen sich die inhaltlichen Änderungen der überarbeiteten Bestimmung von Art. 15 RPG als weniger umfangreich, als der erste Anschein es vermuten lässt. Als wesentliche Neuerung ist insbesondere das Erfordernis der rechtlichen Sicherstellung der Verfügbarkeit von Bauland gemäss Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG hervorzuheben. Dadurch wird gewährleistet, dass neu eingezontes Land innert nützlicher Frist seiner Bestimmung zugeführt wird und der Druck auf das Nichtbaugebiet, namentlich die Landwirtschaftszone, nicht weiter ansteigt. 567

Es bleibt zu hoffen, dass sich diese gesetzlichen Präzisierungen und die punktuelle Verschärfung hinsichtlich der Sicherstellung der Verfügbarkeit von Bauland positiv auf den Vollzug auswirken werden. Denn insbesondere hier waren in der Vergangenheit die Schwierigkeiten angesiedelt. So ist an dieser Stelle in Erinnerung zu rufen, dass es die Kantone bereits mit dem bisherigen Instrumentarium in der Hand gehabt hätten, Neueinzonungen auf ein nachhaltiges Mass zu beschränken. Trotzdem verfügen auch heute, über 40 Jahre nach Erlass des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes, zahlreiche Kantone nicht über korrekt dimensionierte Bauzonen. Die kantonale Gesamtschau kann nicht darüber hinwegtäuschen, dass vor allem in ländlichen und peripher gelegenen Gemeinden als Ergebnis von zu umfangreichen Einzonungen das Angebot die Nachfrage bei Weitem übersteigt.¹⁹³¹ 568

1929 RAWILU, Technische Arbeitshilfe Bauzonendimensionierung, S. 24, 27.

1930 Richtplan LU, St S. 77.

1931 Statistisch gesehen weisen die ländlichen peripheren Gemeinden den höchsten Wert an überbauten Bauzonen auf, vgl. ARE, Bauzonenstatistik 2022, S. 25.

II. Umsetzung in den ausgewählten Kantonen

569 Bei der Umsetzung der Gesetzesänderungen auf Kantonsebene, namentlich der Vorgaben des Richtplans im Bereich Siedlung, kann den untersuchten Kantonen bisweilen ein gutes Zeugnis ausgestellt werden. Von der Möglichkeit, die Anforderungen für Neueinzonungen ins kantonale Bau- und Planungsgesetz aufzunehmen, scheinen die meisten Kantone keinen Gebrauch gemacht zu haben. Mit den behördenverbindlichen Richtplanvorgaben (vgl. Art. 9 Abs. 1 RPG) an die mit der Nutzungsplanung betrauten Träger kann im Ergebnis jedoch das Gleiche bewirkt werden. Die Kantone Genf, Bern und Luzern ergänzten ihre Richtpläne mit Anforderungen für Neueinzonungen. Häufig widerspiegeln sich in den Richtplanvorgaben die verschiedenen gesetzlich verankerten Erfordernisse an Neueinzonungen. Ein gutes Beispiel stellt hier der Anforderungskatalog für Neueinzonungen des Kanton Luzerns dar.¹⁹³²

570 Eine Spezialrolle nimmt der Kanton Zürich ein. Hier enthält der Richtplan keine qualitativen Kriterien, sondern die Neueinzonungen werden anhand der Ausscheidung des Siedlungsgebiets beschränkt. Aufgrund des hohen Detaillierungsgrads des Richtplans, der den Gemeinden in der Nutzungsplanung einen engen Handlungsspielraum auferlegt, wird diese Vorgehensweise vom ARE gestützt. Die Kantone haben es im Rahmen der Genehmigung der Nutzungsplanänderungen gemäss Art. 26 RPG in der Hand, die Umsetzung der Richtplanvorgaben für Neueinzonungen zu überprüfen und bei mangelhafter Umsetzung die Genehmigung der Nutzungspläne zu verweigern.

571 Ein besonderes Augenmerk ist inskünftig auf den Erhalt der Fruchtfolgeflächen zu legen. Dies zeigt sich eindrücklich anhand der Situation im Kanton Genf. Die im Richtplan festgesetzten Neueinzonungen gehen zu grossen Teilen auf Kosten der wertvollen Fruchtfolgeflächen. Der Mindestumfang an Fruchtfolgeflächen wird hier – trotz bestehendem Bedarf an Neueinzonungen, was sich anhand des Auslastungsgrads der Bauzonen zeigt – den Einzonungen klare Grenzen setzen. Positiv hervorzuheben sind hier die Kantone Bern, Zürich und Luzern, welche grundsätzlich die Kompensation jeglicher Fruchtfolgeflächen verlangen, auch wenn durch die einzelne Einzonung der Mindestumfang gemäss Sachplan Fruchtfolgeflächen nicht unterschritten wird.

1932 Richtplan LU, St-6 S. 82f.

§11 Mehr- und Minderwertausgleich

A. Ausgangslage

Je nach Nutzungsmöglichkeit, welche die Raumplanung dem Boden zuweist, unterscheidet sich der Wert des Landes erheblich.¹⁹³³ Grundstücke, die baulich genutzt werden können (sog. bodenverändernde Nutzung¹⁹³⁴), weisen in aller Regel einen deutlich höheren Wert auf als Grundstücke, die nur eine «boden-erhaltende», namentlich eine landwirtschaftliche Nutzung zulassen.¹⁹³⁵ Die Grundstückspreise unterscheiden sich nicht nur erheblich, je nachdem, ob eine Parzelle der Bauzone oder Nichtbauzone angehört, die Raumplanung differenziert auch innerhalb der Bauzone zwischen unterschiedlichen Nutzungsarten; auch dies wirkt sich wiederum auf die Grundstückspreise aus. Staatliche Planungsmassnahmen vermögen die Bodenwerte folglich signifikant zu beeinflussen.¹⁹³⁶

Bei Neueinzonungen ordnet die Gemeinde in aller Regel Landwirtschafts-land der Bauzone zu. Dadurch gewinnt das Grundstück massiv an Wert – und dies ohne Zutun der jeweiligen Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer.¹⁹³⁷ Die mit einer Aufwertung eines Grundstücks verbundenen Kosten für die Erschliessung sowie die Erstellung anderer öffentlicher Infrastruktur gehen jedoch in weiten Teilen zu Lasten der öffentlichen Hand.¹⁹³⁸ Bei Rückzonungen ist das Gegenteil der Fall: Grundstücke, die von einer Bauzone in eine Nichtbauzone überführt werden, büssen erheblich an Wert ein.¹⁹³⁹ Den finanziellen Auswirkungen einer Ein- bzw. Rückzonung soll mit dem Instrument des Mehr- bzw. Minderwertausgleichs begegnet werden.¹⁹⁴⁰ Mittels einer von den Grundeigentümerinnen und -eigentümer zu tragenden öffentlichen Abgabe (sog. *Mehrwertausgleich*) soll das Gemeinwesen einen Teil der

1933 KARLEN, Vor- und Nachteilsausgleich, S. 185; RIVA, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 1; JUD/KISSLING, Mehrwertausgleich, S. 6.

1934 Zum Begriff vgl. statt vieler: INGOLD-BERGER, Diss., Rn. 85.

1935 JUD/KISSLING, Mehrwertausgleich, S. 6.

1936 Zahlreiche weitere Faktoren wie namentlich die Nachfrage und die Wohnlage beeinflussen den Bodenwert ebenfalls markant, diese werden jedoch an dieser Stelle ausgeklammert. RIVA, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 1; JUD/KISSLING, Mehrwertausgleich, S. 6.

1937 ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BE II, Art. 142-142f Rn. 1; BERGER, Mehrwertabgabe Kt. BE, S. 349; GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 105; RÜSSLI, Mehrwertausgleich, S. 187; RIVA, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 1.

1938 Baudirektion Kt. ZH, Broschüre Mehrwertausgleich, S. 4.

1939 RÜSSLI, Mehrwertausgleich, S. 187.

1940 RÜSSLI, Mehrwertausgleich, S. 187.

aufgrund einer staatlichen Planungsmassnahme erfolgten Wertsteigerung (sog. Planungsvorteil) des Grundstücks zurückerhalten.¹⁹⁴¹ Demgegenüber sollen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer, deren Grundstück aufgrund von planerische Massnahmen an Wert verliert, ab einer gewissen Schwere der Wertminderung eine Entschädigung erhalten (sog. *Minderwertausgleich*). Diese beiden Instrumente sollen verhindern, dass die Grundeigentümerschaft aufgrund von Planungsmassnahmen einseitig bevorzugt bzw. benachteiligt wird.¹⁹⁴² Die durch die Mehrwertabgabe generierten Mittel stehen sodann für Entschädigungszahlungen bei Rückzonungen zur Verfügung und helfen damit, zur Akzeptanz solcher zumeist unpopulären Planungsmassnahmen beizutragen. Mangelt es an einer wirksamen Ausgestaltung des Mehrwertausgleichs, fehlen in der Konsequenz die finanziellen Mittel für einen angemessenen Nachteilsausgleich, zumal eine Finanzierung mittels Steuergelder aus dem allgemeinen Finanzhaushalt der Kantone politisch kaum durchsetzbar ist.¹⁹⁴³

574 Der Mehr- und der Minderwertausgleich wird nachfolgend hinsichtlich seiner Bedeutung für die Umsetzung der Ziele der RPG-Revision 2012 beleuchtet. Ein Fokus liegt dabei auf den Gestaltungsspielräumen, welche die Bundesgesetzgebung den Kantonen bei der Umsetzung dieser Instrumentarien gewährt, und wie die Kantone diese zu nutzen wissen. Nach allgemeinen Ausführungen zum Mehrwertausgleich¹⁹⁴⁴ wird anschliessend der Ausgleich von planerisch generierten Mehrwerten bei Einzonungen¹⁹⁴⁵ sowie Um- und Aufzonungen¹⁹⁴⁶ separat beleuchtet. Die Kantone haben jedoch nicht nur Mehrwerte abzuschöpfen, sondern es empfiehlt sich zusätzlich, erhebliche Planungsnachteile auszugleichen. Dieser Thematik widmet sich ebenfalls ein separates Unterkapitel¹⁹⁴⁷, bevor schliesslich ein Überblick über die Umsetzung des Mehr- und Minderwertausgleichs in den vier ausgewählten Kantonen¹⁹⁴⁸ erfolgt. Die Ausführungen zum Mehr- und Minderwertausgleich schliessen sodann mit einem Zwischenfazit¹⁹⁴⁹.

1941 JUD/KISSLING, Mehrwertausgleich, S. 6.

1942 JUD/KISSLING, Mehrwertausgleich, S. 6.

1943 Zum Ausgleich von planerischen Minderwerten siehe unten Rn. 630 ff. AEMISEGGER/KISSLING, Verkleinerung, S. 215.

1944 Rn. 575 ff.

1945 Rn. 582 ff.

1946 Rn. 616 ff.

1947 Rn. 630 ff.

1948 Rn. 642 ff.

1949 Rn. 735 ff.

B. Mehrwertausgleich

I. Entstehungsgeschichte

1. Gesetzlicher Ursprung

Die erste rechtliche Grundlage für einen Mehrwertausgleich auf nationaler Ebene schuf der Bundesgesetzgeber im Jahr 1979 mit dem im darauffolgenden Jahr in Kraft getretenen Art. 5 Abs. 1 RPG.¹⁹⁵⁰ Dies, nachdem bereits der anschliessend verworfene Entwurf des Raumplanungsgesetzes von 1974 einen Ausgleich von Planungsvor- und Planungsnachteilen vorgesehen hatte.¹⁹⁵¹ Die damals vorgeschlagene Regelung war jedoch umstritten und mitunter ein Grund, weshalb die Stimmbevölkerung die Vorlage in der Volksabstimmung im Jahr 1976 ablehnte.¹⁹⁵² Der noch heute geltende Art. 5 Abs. 1 RPG richtet sich an die Kantone und beauftragt sie, «einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen», zu schaffen.¹⁹⁵³ Diese Bestimmung stellt damit «die eigentliche Grundsatznorm des planungsrechtlichen Mehr- und Minderwertausgleichs»¹⁹⁵⁴ dar.

Die mit aArt. 15 RPG geschaffenen Zonierungsgrundsätze¹⁹⁵⁵ blieben nach Inkrafttreten des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes im Jahr 1980 vielerorts Makulatur. Zahlreiche Kantone haben die bundesrechtlichen Vorgaben nicht rechtskonform umgesetzt.¹⁹⁵⁶ Bei der erstmaligen Ausscheidung von RPG-konformen Bauzonen ordneten die Gemeinden deutlich zu viel Land der Bauzone zu.¹⁹⁵⁷ Bereits damals bestand mit Art. 5 Abs. 1 RPG ein zwingender gesetzlicher Auftrag an die Kantone, einen Mehr- und Minderwertausgleich vorzusehen.¹⁹⁵⁸ Die meisten Kantone zeigten sich davon jedoch unbeeindruckt.¹⁹⁵⁹ Soweit ersichtlich kamen bis zur RPG-Revision 2012¹⁹⁶⁰ nur fünf

1950 Botsch. RPG 1979, S. 1006, AS 1979 1573 ff.; RIVA, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 4 f.

1951 Entwurf des damaligen Gesetzes BB1 1974 II 816 ff. RIVA, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 2 f.

1952 HÄNNI, BPUR, S. 271; JUD/KISSLING, Mehrwertausgleich, S. 10 mit Hinweis auf AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Vorbem. zur Nutzungsplanung Rn. 5 und KARLEN, Vor- und Nachteilsausgleich, S. 185 f.

1953 Mit der RPG-Revision 2023 hat dieser Absatz eine Ergänzung erhalten. Sieh unten Rn. 580 f. JUD/KISSLING, Mehrwertausgleich, S. 7, 11.

1954 AEMISEGGER/KISSLING, Verkleinerung, S. 211; gleichermaßen: POLTIER, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 30.

1955 Vgl. oben Rn. 174 ff.

1956 Vgl. oben Rn. 165 ff.

1957 AEMISEGGER/KISSLING, Verkleinerung, S. 205 f., 208.

1958 JUD/KISSLING, Mehrwertausgleich, S. 11; POLTIER, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 24.

1959 AEMISEGGER/KISSLING, Verkleinerung, S. 206; WALDMANN, Urteilsbesprechung Meikirch, S. 260.

1960 In Kraft getreten am 1. Mai 2014.

Kantone – drei davon erst kurz vor Inkrafttreten der Revision – dem Auftrag nach, eine gesetzliche Regelung für einen angemessenen Ausgleich von Planungsvorteilen zu schaffen.¹⁹⁶¹

577 Der Bund verfügte zwar nicht über explizite Sanktionsmöglichkeiten, um gegenüber den Kantonen diesen Gesetzgebungsauftrag durchzusetzen. Gleichzeitig hätte der Bundesrat mit der Genehmigung der kantonalen Richtlinien sehr wohl ein Mittel in der Hand gehabt, um die Kantone zur Umsetzung anzuhalten.¹⁹⁶² Auch Private hätten gegebenenfalls über eine abstrakte Normenkontrolle zur Umsetzung beitragen können.¹⁹⁶³ Beides blieb – bis auf drei abstrakte Normenkontrollen in den Jahren 2020 und 2022, also nach Erlass der Mindeststandards für einen Mehrwertausgleich – aus.¹⁹⁶⁴ Der Idee eines Ausgleichs von planerischen Mehr- und Minderwerten war damit zunächst kein Erfolg beschieden. Die Kantone schöpften die Mehrwerte der deutlich zu grossen Bauzonen nicht ab. Aus diesem Grund fehlen zurzeit (2024) die notwendigen finanziellen Mittel für die Bereinigung bzw. Korrektur der Auswüchse der vergangenen Jahrzehnte und der Schaffung einer rechtskonformen Bauzonendimensionierung. Vielerorts zeigen sich die Planungsträger deshalb äusserst zurückhaltend bei der korrekten Umsetzung von Art. 15 RPG und der Vornahme der damit verbundenen Rückzonungen.¹⁹⁶⁵ Immerhin schöpften gewisse Kantone die planungsbedingten Vorteile durch die Besteuerung des Grundstückgewinns ab.¹⁹⁶⁶

2. RPG-Revision 2012

578 Die RPG-Revision 2012 ergänzte die Grundbestimmung von Art. 5 Abs. 1 RPG mit speziellen Mindestvorschriften für den Vorteilsausgleich in Abs. 1^{bis-1}sexies.¹⁹⁶⁷

1961 Dies waren die Kantone Basel-Stadt und Neuenburg, deutlich später kamen noch die Kantone Genf, Thurgau und Tessin hinzu. POLTIER, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 21; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 38a Fn. 80; RIVA, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 7; GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 106; HÄNNI, BPUR, S. 271; AEMISEGGER/KISSLING, Verkleinerung, S. 210; JUD/KISSLING, Mehrwertausgleich, S. 7, 12; RÜSLI, Mehrwertausgleich, S. 188.

1962 JUD/KISSLING, Mehrwertausgleich, S. 11. In der Lehre ist aus diesem Grund auch von einer «Lex imperfecta» die Rede, vgl. mit weiteren Hinweisen POLTIER, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 20.

1963 JUD/KISSLING, Mehrwertausgleich, S. 12.

1964 Vgl. BGE 147 I 225; BGer 1C_195/2020 vom 24. September 2020; BGer 1C_233/2021 vom 5. April 2022.

1965 AEMISEGGER/KISSLING, Verkleinerung, S. 206; JUD/KISSLING, Mehrwertausgleich, S. 23.

1966 Mit weiteren Hinweisen POLTIER, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 21f., 28f., 111f.

1967 BGE 147 I 225 E. 4.1. Zum Gesetzgebungsprozess siehe JUD/KISSLING, Mehrwertausgleich, S. 13f. sowie RIVA, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 8f. AEMISEGGER (Mehrwertausgleich, S. 634) spricht in diesem Zusammenhang von einem «Mindeststandard».

Auf eine detailliertere Regelung des Minderwertausgleichs verzichtete der Gesetzgeber allerdings.¹⁹⁶⁸ Analog der Grundbestimmung von Art. 5 Abs. 1 RPG handelt es sich dabei um einen Gesetzgebungsauftrag an die Kantone. Die Bestimmung von Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG ist entsprechend – gleich wie Art. 5 Abs. 1 RPG – nicht unmittelbar anwendbar.¹⁹⁶⁹ Allerdings unterschied sich die ergänzte Bestimmung aufgrund der konkreten Umsetzungsfrist und der Androhung einschneidender Konsequenzen bei Nichtumsetzung deutlich vom bestehenden Grundtatbestand.¹⁹⁷⁰ Die Kantone hatten nach Inkrafttreten fünf Jahre Zeit, um einen Mehrwertausgleich einzuführen (Art. 38a Abs. 4 RPG).¹⁹⁷¹ Die Frist dazu ist am 30. April 2019 abgelaufen. Kantone, die diesem Auftrag nicht fristgemäss nachkamen, verbot das RPG, neue Bauzonen auszuscheiden (Art. 38a Abs. 5 RPG).¹⁹⁷² Diese rigiden Übergangsbestimmungen führten dazu, dass heute alle Kantone über gesetzliche Regelungen zum Mehrwertausgleich verfügen.¹⁹⁷³ Während gewisse Kantone ihr Raumplanungs- und Baugesetz mit Bestimmungen zum Mehrwertausgleich ergänzten, erliesen andere Kantone hierfür ein eigenes Gesetz.¹⁹⁷⁴

Gestützt auf die Mindestvorschrift von Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG haben alle Kantone einen Vorteilsausgleich bei *Neueinzonungen* in der Höhe von mindestens 20 % des Planungsmehrwerts eingeführt.¹⁹⁷⁵ Darauf ist nachfolgend einzugehen (Rn. 582 ff.). Die damals dem RPG hinzugefügten Bestimmungen änderten jedoch nichts daran, dass die Kantone zu diesem Zeitpunkt den weiterhin bestehenden Gesetzgebungsauftrag von Art. 5 Abs. 1 RPG umsetzen mussten.¹⁹⁷⁶ Wie das Bundesgericht bestätigte, hätten sich die Kantone zu diesem Zeitpunkt nicht einzig mit einer Regelung zum Mehrwertausgleich bei Neueinzonungen begnügen dürfen, sondern sie hätten grundsätzlich auch Planungsmehrwerte bei *Um- oder Aufzoning* (Rn. 616 ff.) abschöpfen müssen. Aufgrund der Präzisierung der Gesetzesbestimmung im Rahmen

1968 RÜSSLI, Mehrwertausgleich, S. 188.

1969 POLTIER, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 33.

1970 Vgl. WALDMANN, Urteilsbesprechung Meikirch, S. 260 f.

1971 BGE 147 I 225 E. 4.1.

1972 BGE 147 I 225 E. 4.1.

1973 Allerdings verfügen nur einzelne Kantone über einen Minderwertausgleich. RÜSSLI, Mehrwertausgleich, S. 189; JUD/KISSLING, Mehrwertausgleich, S. 7, 14 f. Für eine Übersicht über die kantonalen Rechtsgrundlagen siehe a.a.O., S. 202 f.

1974 JUD/KISSLING, Mehrwertausgleich, S. 15; RÜSSLI, Mehrwertausgleich, S. 189; STADLER, Ausgleich von Planungsvorteilen, S. 77 f.

1975 Vgl. dazu die Regelungen in den vier ausgewählten Kantonen GE, BE, ZH und LU, Rn. 642 ff.

1976 Siehe unten Rn. 616. AEMISEGGER, Mehrwertausgleich, S. 634.

der RPG-Revision 2023¹⁹⁷⁷ ist die entsprechende Rechtsprechung des Bundesgerichts nicht mehr von Bedeutung.¹⁹⁷⁸ Ebenfalls enthielt der Grundtatbestand von Art. 5 Abs. 1 RPG bis zu seiner Anpassung im Rahmen der RPG-Revision 2023 nach der hier vertretenen Auffassung einen Auftrag an die Kantone, einen Minderwertausgleich einzuführen (Rn. 630 ff.).

3. RPG-Revision 2023

580 Im Rahmen der RPG-Revision 2023¹⁹⁷⁹, die grundsätzlich das Bauen ausserhalb der Bauzone zum Inhalt hatte¹⁹⁸⁰, wurde Art. 5 RPG einer Anpassung unterzogen. Auslöser hierfür war die bundesgerichtliche Rechtsprechung, die aus Art. 5 Abs. 1 RPG zusätzlich zum Mehrwertausgleich auf Einzonungen auch eine Pflicht zum Ausgleich bei Um- und Aufzonungen ableitete.¹⁹⁸¹ Mit der Revision wurde der Mindestumfang zum Mehrwertausgleich konkretisiert bzw. vielmehr reduziert. Neu können sich die Kantone einzig damit begnügen, den Mehrwert bei Einzonungen auszugleichen.¹⁹⁸² Die Konkretisierung von Art. 5 Abs. 1 RPG schafft zwar Klarheit, was den Umfang des Gesetzgebungsauftrags an die Kantone betrifft, aus raumplanerischer Sicht ist sie jedoch zu bedauern. Ohne Mehrwertausgleich auf Um- und Aufzonungen entgehen den Kantonen wichtige Einnahmen zur Förderung der Innenverdichtung. Zusätzlich verstärkt wird diese Problematik dadurch, dass das Parlament den Verwendungszweck der Erträge ausgedehnt hat: Der Abbruch von nicht mehr benötigten Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone soll primär durch die Erträge des Mehrwertausgleichs finanziert werden (vgl. nArt. 5a Abs. 2 RPG).¹⁹⁸³ Die Referendumsfrist zur Vorlage ist am 15. Februar 2024 unbenutzt abgelaufen.¹⁹⁸⁴

581 Die beiden ersten Absätze der alten und der neuen Bestimmung im Überblick (Änderungen sind kursiv hervorgehoben):

Art. 5 RPG *Ausgleich und Entschädigung*

¹ Das kantonale Recht regelt einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen.

1977 Auch «RPG-Revision II» genannt. Vgl. BBl 2023 2488.

1978 Siehe sogleich Rn. 580 f.

1979 Vgl. BBl 2023 2488.

1980 BBl 2018 7444 ff.

1981 Vgl. Votum STARK, AB 2023 S 740 f.; BGE 147 I 225; BGer 1C_233/2021 vom 5. April 2022.

1982 ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BE II, Art. 142-142f Rn. 4.

1983 Für eine erste Einschätzung zur Gesetzesrevision siehe KISSLING/JERJEN, unerfreuliches Ende, S. 14 ff., zum Mehrwertausgleich siehe a.a.O., S. 18.

1984 BBl 2023 2488, S. 9.

^{1bis} Planungsvorteile werden mit einem Satz von mindestens 20 Prozent ausgeglichen. Der Ausgleich wird bei der Überbauung des Grundstücks oder dessen Veräusserung fällig. Das kantonale Recht gestaltet den Ausgleich so aus, dass mindestens Mehrwerte bei neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesenem Boden ausgeglichen werden.

nArt. 5 RPG *Ausgleich und Entschädigung*

¹ Das kantonale Recht regelt einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen. *Die Mindestanforderungen richten sich nach den Absätzen ^{1bis}–^{1sexies}.*

^{1bis} *Planungsvorteile, die sich aus neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesenem Boden ergeben, werden mit einem Satz von mindestens 20 Prozent ausgeglichen. Der Ausgleich wird bei der Überbauung des Grundstücks oder dessen Veräusserung fällig.*

II. Mehrwertausgleich bei Neueinzonungen

Art. 5 Abs. ^{1bis} RPG verpflichtet die Kantone, Vorschriften für den Mehrwertausgleich bei Neueinzonungen zu erlassen.¹⁹⁸⁵ Entsprechend der Ausgestaltung als Mindestvorschrift können die Kantone über die Vorgaben von Art. 5 Abs. ^{1bis} RPG hinausgehen. Bei der Umsetzung der Bundesvorgaben verfügen sie im überobligatorischen Bereich über einen *breiten Gestaltungsspielraum*.¹⁹⁸⁶ Diesen Regelungsspielraum benötigen die Kantone, um ihren Gegebenheiten angepasste Ausgleichssätze vorzusehen. Angesichts der hohen Mehrwerte, welche die Einzonungen den Grundeigentümern generieren, dürften die Kantone ihre kantonalen Ausgleichssätze regelmässig zu tief angesetzt haben. Für gewisse Gemeinden mag dies genügen, an anderen Orten dürfte dieser Ausgleichssatz nicht angemessen i.S.v. Art. 5 Abs. 1 Satz 1 RPG sein und den Auftrag «erhebliche Mehrwerte» der Mehrwertabgabe zu unterstellen nur teilweise erfüllen.¹⁹⁸⁷ Daran ändert auch die Präzisierung im Rahmen der RPG-Revision 2023 nichts, wonach sich die Kantone mit einem Mehrwertausgleich von 20 Prozent bei Neueinzonungen begnügen dürfen. Es empfiehlt sich deshalb, dass die Kantone den Gemeinden den notwendigen Freiraum gewähren, damit diese entsprechend den lokalen Verhältnissen eine angemessene Höhe des Ausgleichssatzes festlegen können.¹⁹⁸⁸ Doch nicht nur die Höhe der

¹⁹⁸⁵ Vgl. POLTIER, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 23 f.

¹⁹⁸⁶ Siehe unten Rn. 616 ff. BGE 147 I 225 E. 4.2, 4.6; vgl. ferner POLTIER, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 34.

¹⁹⁸⁷ JUD/KISSLING, Mehrwertausgleich, S. 29.

¹⁹⁸⁸ AEMISEGGER/KISSLING, Verkleinerung, S. 214.

Abgabe, sondern auch die Festlegung der Schwellenwerte kann die kantonale Gesetzgebung an die Gemeinden delegieren, was letzteren erlaubt, örtliche Gegebenheiten zu berücksichtigen.¹⁹⁸⁹

1. Innerkantonale Zuständigkeit

583 Die kantonale Umsetzung hat die Zuständigkeiten innerhalb des Kantons zu regeln, namentlich wer die Mehrwertabgabe festsetzt sowie die Fälligkeit feststellt. In aller Regel dürften sich die Gemeinden als dafür am geeignetsten erweisen. Sie sind als Träger der Nutzungsplanung für die planerischen Massnahmen verantwortlich, die sich positiv auf den Grundstückswert auswirken.¹⁹⁹⁰ Die Delegation an die Gemeinden ist von Bundesrechts wegen erlaubt, allerdings befreit dies den Kanton nicht von seiner Aufsichtsfunktion.¹⁹⁹¹

584 Begnügt sich ein Kanton mit der Mindestabgabe von 20 % auf Einzonungen gemäss Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG, sollte das kantonale Recht den Gemeinden nicht verbieten, einen eigenen Vorteilsausgleich einzuführen.¹⁹⁹² Ein solches Verbot ist unter dem noch bestehenden Recht gemäss Bundesgericht deshalb nicht mit dem Bundesrecht vereinbar, «da es den Gemeinden nicht ermöglicht, den Gesetzgebungsauftrag von Art. 5 Abs. 1 RPG in rechtsgleicher Weise zu erfüllen»¹⁹⁹³. Diese Argumentation kann unter dem neuen Wortlaut, der die Mindestanforderungen des Mehrwertausgleichs konkretisiert, nicht mehr herbeigezogen werden. Die jüngste Gesetzesanpassung ändert jedoch nichts daran, dass ein gemäss kantonalem Recht den Gemeinden auferlegtes Verbot, eine weitergehende Mehrwertabgabe als jene gemäss bundesrechtlichen Mindeststandards zu erheben, beachtliche finanzielle Konsequenzen nach sich zieht. Die Erträge der Mehrwertabgabe sind namentlich bei Umsetzung der Rückzonungen (vgl. Art. 5 Abs. 2 RPG) zu verwenden, wenn die entsprechenden Planungen eine materielle Enteignung gleichkommen.¹⁹⁹⁴ Der planerische Gestaltungsspielraum der Gemeinden verkleinert sich dadurch. Das Bundesgericht führt dazu aus:

1989 Siehe unten Rn. 588 ff. und Rn. 599 ff. JUD/KISSLING, Mehrwertausgleich, S. 38.

1990 EYMANN, Planungsmehrwert, S. 177 f.

1991 BGer 1C_233/2021 vom 5. April 2022, S. 4.3; RUCH, in: PraKomm RPG I, Art. 36 Rn. 13.

1992 Daran ändert die jüngste Gesetzesrevision nach der hier vertretenen Auffassung nichts. Zum bisherigen Recht siehe BGE 147 I 225 E. 4.4; vgl. ebenfalls BGer 1C_167/2017 vom 5. Juli 2017 E. 3.2; AEMISEGGER, Mehrwertausgleich, S. 635; RIVA, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 16.

1993 BGE 147 I 225 E. 4.9.

1994 Gemäss BGer stellt die Mehrwertabgabe «das Korrelat zur Minderwertentschädigung bei materieller Enteignung dar», BGE 142 I 177 E. 4.3.1.

«Der teilweise Wegfall von Einnahmen aus Mehrwertabgaben kann somit faktisch den planerischen Spielraum einer Gemeinde verkleinern, da es ihr mangels der erforderlichen finanziellen Mittel erschwert sein könnte, materielle Enteignungen bewirkende Planungsmassnahmen (insbesondere Auszonungen) zu ergreifen.»¹⁹⁹⁵

Daran ändert auch die mit der RPG-Revision 2023 vorgenommenen Präzisierung nichts.¹⁹⁹⁶ Dieses Argument hat auch unter dem neu revidierten RPG nach wie vor Bestand.

2. Abgabepflicht

Rechtlich gilt die Mehrwertabgabe als *kostenunabhängige Kausalabgabe*. Damit untersteht sie nicht dem Kostendeckungsprinzip.¹⁹⁹⁷ Um den Anforderungen des Legalitätsprinzips zu genügen, müssen die Kantone Subjekt und Objekt der Abgabe sowie die Bemessungsgrundlage in einem Gesetz im formellen Sinn umschreiben (Art. 127 Abs. 1 BV).¹⁹⁹⁸ Weitere Einzelheiten können die Kantone sodann auf Verordnungsebene regeln.¹⁹⁹⁹ Für Steuerbefreiungen sowie für Freibeträge bzw. Freigrenzen, wie sie Art. 5 Abs. 1 *quinquies* RPG vorsieht, gelten die gleichen rechtlichen Anforderungen.²⁰⁰⁰ Darauf sowie auf weitere Elemente, die spezifisch für die Mehrwertabgabe von Bedeutung sind, gehen die folgenden Randziffern ein.

a) Tatbestand der Neueinzonung

Gemäss dem gesetzlichen Auftrag von Art. 5 Abs. 1^{bis} Satz 1 RPG müssen «Planungsvorteile, die sich aus neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesenem Boden ergeben, [...] mit einem Satz von mindestens 20 Prozent ausgeglichen» werden. Damit umschreibt der Bundesgesetzgeber das Abgabeobjekt der

1995 BGer 1C_245/2019 vom 19. November 2020 E. 2.3 (nicht publ. in: BGE 147 I 225).

1996 Im Gegenteil, mit der Revision wurde der Verwendungszweck der Einnahmen aus dem Mehrwertausgleich noch ausgeweitet, vgl. Rn. 580f.

1997 BGE 142 I 177 E. 4.3.1; BGE 121 II 138 E. 3c; GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 105; POLTIER, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 38; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, Rn. 1639; ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BE II, Art. 142-142f Rn. 5. Differenzierter zur Qualifikation EYMANN (Planungsmehrwert, S. 168), der darauf hinweist, dass die Abgabe nach oben hin begrenzt ist auf den durch die Raumplanungsmassnahme geschaffenen Mehrwert. Qualifikation offengelassen ausserdem in LGVE 2024 IV Nr. 4 E. 4.

1998 BGE 136 I 142 E. 3.1; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rn. 2695; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, Rn. 1652; POLTIER, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 39.

1999 POLTIER, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 39.

2000 POLTIER, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 39.

Neueinzonung als dauerhafte Zuweisung einer Parzelle von der Nichtbauzone zur Bauzone.²⁰⁰¹ Gemäss den detaillierten Regelungen von Art. 5 Abs. 1^{bis-1sexies} müssen die Kantone wenigstens für diesen Tatbestand eine Abgabepflicht einführen.

587 Von Bundesrechts wegen ist für die Zuweisung in weitere Nutzungszonen nach Art. 18 RPG ausserhalb der Bauzonen wie Gartenbaubetriebe, Reitsport-, Golf- oder Skisportzonen, Weilerzonen, Zonen für Energiegewinnungsanlagen etc. keine Mehrwertabgabe geschuldet. Alle diese Spezialbauzonen führen im Vergleich zur Landwirtschaftszone gleichwohl zu einer Aufwertung des Bodens, da die Grundeigentümer mit diesen Nutzungsarten höhere Erträge generieren können.²⁰⁰² Es steht den Kantonen jedoch frei, entsprechend ihren lokalen Gegebenheiten für diese Tatbestände eine Mehrwertabgabe zu erheben.²⁰⁰³

b) Abgabesatz

588 Art. 5 Abs. 1^{bis} Satz 1 RPG verpflichtet die Kantone, Planungsvorteile bei Neueinzonungen mit einem Satz von mindestens 20 Prozent auszugleichen. Obwohl die Höhe des Mindestabgabesatzes damit sehr tief angesetzt ist, hat sich die Mehrheit der Kantone an dieser Minimalanforderung orientiert.²⁰⁰⁴ Dieses Vorgehen vermag nicht zu überraschen, zeigten sich doch die Kantone bis anhin nicht gewillt, trotz gesetzlicher Verpflichtung überhaupt erst eine Mehrwertabgabe einzuführen.²⁰⁰⁵ Das Bundesgericht erachtete in einem vor Längerem ergangenen Entscheid Abgabesätze bis 60 Prozent als zulässig.²⁰⁰⁶ Denkbar ist ebenfalls eine Variierung bzw. Staffelung des Abgabesatzes. Indem die Kantone den Abgabesatz beispielsweise höher ansetzen, je weiter die Überbauung oder die Veräusserung zeitlich von der Einzonung entfernt liegt, können sie gegen die Hortung von Bauland vorgehen.²⁰⁰⁷

2001 POLTIER, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 51.

2002 Vgl. EYMANN, Einzelaspekte, S. 96.

2003 Vgl. bspw. für die Ausscheidung einer Deponiezone STALDER, Ausgleich von Planungsvorteilen, S. 81 f.

2004 GRIFFEL, Verkleinerung überdimensionierter Bauzonen, S. 648 Fn. 61; GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 107.

2005 Erst der Erlass Umsetzungsbestimmungen verbunden mit rigiden Konsequenzen bei Nichtumsetzung vermochte daran etwas zu ändern, trotz offensichtlicher raumplanerischer Vorteile eines Mehrwertausgleichssystems. Siehe oben Rn. 578.

2006 BGE 105 Ia 134 E. 3b. Differenzierter und mit eingehender Analyse AEMISEGGER, Mehrwertausgleich, S. 633 f.

2007 STALDER, Ausgleich von Planungsvorteilen, S. 79; AEMISEGGER, Mehrwertausgleich, S. 636; POLTIER, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 84; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15a Rn. 42.

Die bundesrechtliche Minimalregelung sollte in der Umsetzung keineswegs 589 zur Maximal- oder Höchstregelung werden. Die Kantone verfügen bei der Umsetzung über einen Gestaltungsspielraum, den sie auszuschöpfen haben. Daran sollte sich auch mit der RPG-Revision 2023 nach hier vertretener Auffassung nichts geändert haben. Die Kantone sollten zwingend den örtlichen Verhältnissen Rechnung tragen. Massgebend dürften hier vor allem die Grundstückspreise in den jeweiligen Gemeinden sein. Bei hohen Grundstückspreisen sollte auch die Freigrenze höher liegen.²⁰⁰⁸ Das kantonale Recht sollte den Gemeinden den notwendigen Spielraum gewähren, damit sie eine den örtlichen Gegebenheiten angepasste Mehrwertabgabe erheben können.²⁰⁰⁹

Die *Veranlagung* erfolgt auf den Zeitpunkt, in dem die den planerischen 590 Mehrwert generierenden Massnahmen in Rechtskraft erwachsen.²⁰¹⁰ Dieser Zeitpunkt rechtfertigt sich wie folgt: Mit dem Inkrafttreten der Nutzungsplanänderung ist der Planungsmehrwert wirtschaftlich realisierbar, indem das Grundstück nun mit dem entsprechenden Mehrwert verkauft, belehnt oder überbaut werden kann.²⁰¹¹ Die eigentliche *Fälligkeit* der Abgabe tritt jedoch erst zu einem späteren Zeitpunkt ein.²⁰¹² Verfahrensmässig wird folglich unterschieden zwischen zwei zeitlich auseinanderliegenden Phasen, der Veranlagung und der Fälligkeit der Mehrwertabgabe.²⁰¹³

Der Mehrwertausgleich kann als Geldbetrag geschuldet sein. Das Gesetz 591 kann alternativ auch die Begleichung der Forderung mittels Sachleistung vorsehen oder die Parteien können eine solche Begleichung vertraglich vereinbaren.²⁰¹⁴ Als nichtmonetäre Leistungen kommen beispielsweise die Landabtretung, die Ausstattung eines Quartiers mit Grünanlagen, die Restauration einer schutzwürdigen Baute oder die Errichtung von günstigem Wohnraum in Frage.²⁰¹⁵

c) Abgabepflichtige Subjekte

Eine bundesrechtliche Regelung zum Abgabesubjekt fehlt, womit der Bundes- 592 gesetzgeber den Kantonen hier einen gewissen Spielraum offenlässt.²⁰¹⁶ Die

2008 EYMANN, Einzelaspekte, S. 95 f.

2009 Vgl. unter bestehendem Recht: AEMISEGGER, Mehrwertausgleich, S. 635.

2010 EYMANN, Planungsmehrwert, S. 170 f.

2011 EYMANN, Planungsmehrwert, S. 171.

2012 Vgl. Rn. 594 ff. POLTIER, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 102 ff.

2013 POLTIER, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 102; EYMANN, Planungsmehrwert, S. 176 ff.

2014 POLTIER, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 109.

2015 POLTIER, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 109.

2016 RÜSSELI, Mehrwertausgleich, S. 191; POLTIER, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 55; STALDER, Ausgleich von Planungsvorteilen, S. 84.

Möglichkeit der Auswahl aus geeigneten Abgabesubjekten ist jedoch beschränkt. Soweit ersichtlich erklärt das kantonale Recht in allen Fällen – gegebenenfalls nebst anderen Subjekten wie Baurechtsinhabern – die *Grund-eigentümerinnen* und *Grundeigentümer* für abgabepflichtig. Damit sind jene Subjekte abgabepflichtig, die im Zeitpunkt der Eintritt der Rechtskraft der Planungsmassnahme Eigentum am Grundstück haben.²⁰¹⁷

d) Bemessungsgrundlage

- 593 Bemessungsgrundlage für den Mehrwertausgleich bildet der Mehrwert, d.h. die Differenz des Verkehrswerts, der das Grundstück aufgrund der Einzonung erfährt.²⁰¹⁸ Die dafür vorzunehmende Schätzung beschränkt sich einzig auf den Mehrwert des Grundstücks. Eine allfällige Wertsteigerung durch die auf der Parzelle liegenden Bauten und Anlagen darf genauso wenig berücksichtigt werden wie konjunkturrell bedingter Mehrwert.²⁰¹⁹ Soweit sich das kantonale Gesetz nicht dazu äussert, ist zur Bestimmung der Wertdifferenz auf die anerkannten Schätzungsmethoden abzustellen, mit denen sich die Entschädigung aus materieller und formeller Enteignung berechnen lässt.²⁰²⁰ Gemäss Bundesgericht sind die Verkehrswerte mit Hilfe der Vergleichsmethode zu bestimmen, wonach man sich auf die erzielten Preise von vergleichbaren Grundstücken in der entsprechenden Gegend zum entsprechenden Zeitraum stützt.²⁰²¹

e) Fälligkeit der Abgabe

- 594 Während die zuständige Behörde die Abgabe in aller Regel nach Eintritt der Rechtskraft der Planungsmassnahme verfügt, tritt die Fälligkeit erst bei der Überbauung des Grundstücks oder dessen Veräusserung ein (Art. 5 Abs. 1^{bis} Satz 2 RPG).²⁰²² Es obliegt dem kantonalen Recht, zu definieren, wann die Tatbestände der Überbauung oder Veräusserung eines Grundstückes erfüllt werden.²⁰²³ Aufgrund der zeitlichen Differenz zwischen der Veranlagung

2017 RÜSSLI, Mehrwertausgleich, S. 192; EYMANN, Planungsmehrwert, S. 174.

2018 Vgl. LGVE 2024 IV Nr. 4 E. 6 und E. 9; RÜSSLI, Mehrwertausgleich, S. 192; POLTIER, in: PraKomm RPGI, Art. 5 Rn. 52.

2019 POLTIER, in: PraKomm RPGI, Art. 5 Rn. 106; STALDER, Ausgleich von Planungsvorteilen, S. 82; EYMANN, Planungsmehrwert, S. 172.

2020 Ausführlich zu den anwendbaren Schätzmethoden mit Bezugnahme auf die Situation im Kt. ZH: KOLETSSIS, Vorlage MAG/ZH, S. 11 ff.; EYMANN, Planungsmehrwert, S. 172; STALDER, Ausgleich von Planungsvorteilen, S. 82.

2021 Mit Alternativen, die beizuziehen sind, wenn nicht genügend Vergleichsobjekte vorhanden sind: EYMANN, Planungsmehrwert, S. 172 f.; STALDER, Ausgleich von Planungsvorteilen, S. 82.

2022 RÜSSLI, Mehrwertausgleich, S. 197 f.; POLTIER, in: PraKomm RPGI, Art. 5 Rn. 56, 104.

2023 GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 108; STALDER, Ausgleich von Planungsvorteilen, S. 86; EYMANN, Planungsmehrwert, S. 175.

und der Fälligkeit der Abgabe kann das kantonale Recht eine Indexierung der Abgabe vorsehen. Dabei stellt es häufig auf den Landesindex der Konsumentenpreise ab.²⁰²⁴ Bei Härtefällen ist es den Kantonen erlaubt, eine Stundung der Abgabe zu ermöglichen.²⁰²⁵ Eine anderweitige Verschiebung der Fälligkeit nach hinten ist nicht mit den bundesrechtlichen Minimalvorgaben kompatibel und nur beschränkt sinnvoll, da die Grundeigentümerinnen und -eigentümer bei einem Verkauf oder der Überbauung über die notwendigen Mittel verfügen sollten, um die Abgabe zu begleichen.²⁰²⁶ Demgegenüber könnten die Kantone gewissen Lehrmeinungen zufolge eine frühere Fälligkeit der Abgabe vorsehen, namentlich um einer Baulandhortung entgegenzuwirken.²⁰²⁷ Ob eine solche Vorverlegung in Einklang steht mit der bundesgesetzlichen Regelung, ist nicht abschliessend geklärt.²⁰²⁸ Aus raumplanerischen Überlegungen ist unter gewissen Umständen eine Vorverlegung der Fälligkeit jedoch zu begrüssen. Dadurch erhöht sich der Druck zur Realisierung von Bauvorhaben und die Hortung von Bauland ist weniger attraktiv. Soweit ersichtlich hat allerdings noch kein Kanton davon Gebrauch gemacht.

aa) Überbauung

Das Kriterium der Überbauung ist spätestens dann erfüllt, «wenn der Eigentümer das bauliche Potenzial seines Grundstücks umfassend nutzt»²⁰²⁹. Der kantonale Gesetzgeber kann den Zeitpunkt der Überbauung weiter konkretisieren, beispielsweise auf die Bauvollendung, die Rechtskraft der Baubewilligung oder die Schnurgerüstabnahme.²⁰³⁰

bb) Veräusserung

Als komplexer – im Vergleich zur Überbauung – erweist sich der Tatbestand der Veräusserung.²⁰³¹ Unter Veräusserung wird die «entgeltliche Grundstücks-

2024 POLTIER, in: PraKomm RPGI, Art. 5 Rn. 104 mit Verweis auf Art. 301 Abs. 2 LaLAT/GE; ebenfalls befürwortend: EYMANN, Planungsmehrwert, S. 180.

2025 POLTIER, in: PraKomm RPGI, Art. 5 Rn. 57.

2026 POLTIER, in: PraKomm RPGI, Art. 5 Rn. 57.

2027 Bundesrat, Stellungnahme Motion Egloff; POLTIER, in: PraKomm RPGI, Art. 5 Rn. 58; AEMISEGGER, Mehrwertausgleich, S. 636.

2028 STALDER (Ausgleich von Planungsvorteilen, S. 79, 85) hält dies für unzulässig, da «die bundesrechtlichen Vorgaben zur Fälligkeit [...] verbindlich und abschliessend [sind]». POLTIER, in: PraKomm RPGI, Art. 5 Rn. 58 f.; BÜHLMANN / PERREGAUX DUPASQUIER / KISSLING, Mehrwertausgleich, S. 7; STALDER, Übergangsfrist von Art. 38a RPG, S. 120.

2029 POLTIER, in: PraKomm RPGI, Art. 5 Rn. 60.

2030 STALDER, Ausgleich von Planungsvorteilen, S. 86; EYMANN, Planungsmehrwert, S. 176.

2031 STALDER, Ausgleich von Planungsvorteilen, S. 86.

übertragung»²⁰³² verstanden. Nebst dem eigentlichen Verkauf fallen darunter auch ähnliche Vorgänge wie ein Grundstücktausch (beispielsweise im Rahmen einer Landumlegung), die formelle Enteignung, das Einbringen eines Grundstücks in eine Gesellschaft oder die entgeltliche Belastung einer Parzelle mit einer privatrechtlichen Dienstbarkeit.²⁰³³ Demgegenüber lösen unentgeltliche Übertragungen wie der Erbgang oder die Schenkung die Fälligkeit der Abgabe nicht aus. Die Fälligkeit wird diesfalls zeitlich weiter nach hinten verschoben.²⁰³⁴ Zwischen diesen Fallgruppen besteht eine Vielzahl von Konstellationen, die sich nicht eindeutig der einen oder anderen Kategorie zuordnen lassen und deshalb der genaueren Präzisierung durch den kantonalen Gesetzgeber bedürfen.²⁰³⁵

f) Abgabebefreiung, Freigrenzen und Freibeträge

- 597 **Steuersubjekte oder Steuerobjekte**, die von einer Abgabentlastung profitieren, müssen gleich wie die eigentlichen Steuersubjekte und der Gegenstand der Abgabe in einem Gesetz im formellen Sinn verankert sein.²⁰³⁶ Von Bundesrechts wegen kann das kantonale Recht von der Erhebung der Abgabe absehen, wenn einerseits das Gemeinwesen abgabepflichtig wäre (Art. 5 Abs. 1^{quinquies} lit. a RPG; Rn. 598) oder andererseits der voraussichtliche Abgabbeertrag in einem ungünstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand steht (Art. 5 Abs. 1^{quinquies} lit. b RPG; Rn. 599 ff.).²⁰³⁷ Sofern die Kantone diese Dispositionsmöglichkeiten nicht gesetzlich regeln, ist auch das Gemeinwesen abgabepflichtig und die Kantone haben auch geringfügige Mehrwerte abzuschöpfen.²⁰³⁸ Zudem können Landwirte bei der Einzonung von Landwirtschaftsflächen die Kosten für landwirtschaftliche Ersatzbauten vom Mehrwert abziehen (Art. 5 Abs. 1^{quater} RPG; Rn. 605). Aufgrund einer allfälligen doppelten Abgabenbelastung dürfen die Abgabepflichten ausserdem die bezahlte Mehrwertabgabe bei der Bemessung einer allfälligen Grundstück-

2032 POLTIER, in: PraKomm RPGI, Art. 5 Rn. 62.

2033 POLTIER, in: PraKomm RPGI, Art. 5 Rn. 62 f.; STALDER, Ausgleich von Planungsvorteilen, S. 86.

2034 POLTIER, in: PraKomm RPGI, Art. 5 Rn. 62.

2035 STALDER, Ausgleich von Planungsvorteilen, S. 86 f. Siehe dazu auch die Situation in den vier untersuchten Kantonen Rn. 642 ff.

2036 POLTIER, in: PraKomm RPGI, Art. 5 Rn. 65.

2037 Vgl. zum ungünstigen Verhältnis zwischen Erhebungsaufwand und Abgabbeertrag BGE 147 I 225 E. 5.2.

2038 Dies stünde sodann im Widerspruch zu Art. 5 Abs. 1 RPG, wonach einzig – aber immerhin – erhebliche Planungsvorteile auszugleichen sind. STALDER, Ausgleich von Planungsvorteilen, S. 88. Es handelt sich um eine «Kann-Vorschrift» (POLTIER, in: PraKomm RPGI, Art. 5 Rn. 65).

gewinnsteuer in Abzug bringen (Art. 5 Abs. 1^{sexies} RPG; Rn. 606). Andere als die im RPG festgeschriebenen Ausnahmen sind nicht zulässig, da es sich bei Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG um Mindestvorgaben handelt.²⁰³⁹

aa) Abgabebefreiung des Gemeinwesens

Die Erhebung einer Mehrwertabgabe des Gemeinwesens zu eigenen Lasten 598 oder zu Lasten eines anderen Gemeinwesens erweist sich häufig als nicht zweckmässig, weshalb sich hier eine Abgabebefreiung rechtfertigen kann (vgl. Art. 5 Abs. 1^{quinquies} lit. a RPG).²⁰⁴⁰ Die Kantone verfolgen diesbezüglich unterschiedliche Lösungsansätze: Gewisse Kantone verzichten gänzlich auf die Abgabebefreiung, andere beschränken die Befreiung auf den Kanton und die Gemeinden und in wiederum anderen Kantonen profitieren auch Zweckverbände, Anstalten sowie Dritte, die öffentliche Aufgaben erfüllen, von der Befreiung. In gewissen Kantonen greift die Befreiung ausserdem nur, wenn das Grundstück der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe dient, d.h. dem Verwaltungsvermögen zugehört. Andere Kantone wiederum befreien das Gemeinwesen pauschal von der Abgabepflicht.²⁰⁴¹ Grundstücke, die zum Finanzvermögen gehören, sollten hingegen keiner Befreiung unterliegen.²⁰⁴²

bb) Freigrenzen und Freibeträge

In Ausnahme von Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG können die Kantone bei einem ungünsti- 599 gen Verhältnis zwischen Abgabeertrag und Erhebungsaufwand eine Befreiung von der Abgabe vorsehen.²⁰⁴³ Um den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu wahren, sind die Kantone geradezu gehalten, eine Freigrenze oder Freibeträge vorzusehen, weshalb bei Art. 5 Abs. 1^{quinquies} lit. b RPG nicht von einer eigentlichen «Kann-Vorschrift» gesprochen werden kann.²⁰⁴⁴ Zunächst gibt es Kantone, die von Mehrwertabgabe absehen, wenn nur eine geringe Fläche von der Planungsmassnahme betroffen ist.²⁰⁴⁵ Die Mehrheit der Kantone

2039 Vgl. hierzu BGE 121 II 138, der sich mit der Mehrwertabgabe im Kt. Basel-Stadt befasst, aber dennoch Aussagen von allgemeiner Tragweite enthält. POLTIER, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 65f.

2040 POLTIER, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 66.

2041 Siehe Kt. LU Rn. 707. RÜSSLI, Mehrwertausgleich, S. 194.

2042 Auf Bundesebene befreit Art. 62d RVOG den Bund von kantonalen und kommunalen Steuern für Gebäude, die öffentlichen Zwecken dienen. POLTIER, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 66.

2043 Es stellt sich die Frage, ob diese wirklich fakultativ ist oder nicht eine Pflicht, da einzig erhebliche Mehrwerte abgeschöpft werden sollen (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 RPG). Vgl. BGE 147 I 225 E. 5.2f.

2044 GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 109.

2045 RÜSSLI, Mehrwertausgleich, S. 194f.

setzt jedoch den Hebel nicht bei der von der Planungsmassnahme betroffenen Fläche, sondern beim geschuldeten Abgabebeitrag an und sieht für Bagatellfälle entweder Freigrenzen oder Freibeträge vor.²⁰⁴⁶

aaa) Freigrenze

600 Bei Freigrenzen wird auf die Höhe des Mehrwertes abgestellt. Bis zu einem gewissen Schwellenwert ist keine Abgabe zu entrichten, darüber ist die Abgabe vollumfänglich geschuldet.²⁰⁴⁷ So ist bei einer Freigrenze von CHF 20'000 ein Mehrwert von unter CHF 20'000 nicht abgabepflichtig, bei CHF 21'000 greift die Abgabepflicht jedoch vollumfänglich. Bei einer Abgabe zum Mindestsatz von 20 % (vgl. Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG) bedeutet dies, dass bei einem Mehrwert von CHF 21'000 eine Abgabe in der Höhe vom CHF 4'200 (20 % von CHF 21'000) zu bezahlen ist, während bei einem Mehrwert von unter CHF 20'000 überhaupt keine Abgabe zu entrichten ist.²⁰⁴⁸ Je höher die Freigrenze ist, desto stossender sind deren Folgen und desto weniger lässt sich die Ausgestaltung der Abgabe mit dem Grundsatz der Gleichbehandlung der Abgabepflichtigen (Art. 8 Abs. 1 BV) vereinbaren.²⁰⁴⁹

601 Das Bundesgericht spricht in diesem Zusammenhang von einem «Schwelleneffekt [...], da bis zu einem gewissen Mehrwert keine, darüber jedoch die volle Mehrwertabgabe geschuldet ist»²⁰⁵⁰. Entsprechend erachtet das Bundesgericht eine Freigrenze für Einzonungen in der Höhe von CHF 50'000 für verfassungswidrig: «Ist [...] für die Zulässigkeit der Freigrenze von einem Richtwert von Fr. 30'000.- auszugehen und lässt sich die Freigrenze mit dem Rechtsgleichheitsgebot umso eher vereinbaren, je tiefer der gewählte Wert ist, bedürfen erheblich über den Richtwert hinausgehende Werte einer besonderen Rechtfertigung.»²⁰⁵¹ Sieht die kantonale Regelung eine deutliche höhere Freigrenze als diese CHF 30'000 vor, bedarf dies – so präzisiert das Bundesgericht – einer eingehenden Rechtfertigung.²⁰⁵² Dabei ruft das Bundesgericht in Erinnerung, dass es nicht Sinn und Zweck der Bestimmung von Art. 5 Abs. 1^{quinquies} lit. b RPG ist, «den von einem Planungsmehrwert profitierenden

2046 BGE 147 I 225 E. 5.4; RÜSSLI, Mehrwertausgleich, S. 194 f.

2047 GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 109.

2048 Vgl. BGE 147 I 225 E. 5.5; KISSLING, Urteil Mehrwertausgleich, S. 18.

2049 BGE 147 I 225 E. 5.5; RÜSSLI, Mehrwertausgleich, S. 196; KISSLING, Urteil Mehrwertausgleich, S. 18 f.

2050 BGE 147 I 225 E. 5.4. Siehe auch den Vergleich bei JUD/KISSLING, Mehrwertausgleich, S. 35.

2051 BGE 147 I 225 E. 5.6; JUD/KISSLING, Mehrwertausgleich, S. 37 ff.

2052 BGE 147 I 225 E. 5.6.

Grundeigentümern einen «Rabatt» zu gewähren»²⁰⁵³. Massgebend ist – als Ausfluss des Grundsatzes der Verhältnismässigkeit – vielmehr das Verhältnis zwischen Abgabeertrag und Erhebungsaufwand.²⁰⁵⁴ Die Bestimmung zielt darauf ab, die Behörden von Verfahren zu entlasten, die den ihr entstehenden Aufwand nicht oder nur unzulänglich zu decken vermögen.²⁰⁵⁵

Im Allgemeinen generieren Freigrenzen im Vergleich zu Freibeträgen höhere Erträge, die sodann namentlich für Entschädigungen bei Rückzonen zur Verfügung stehen.²⁰⁵⁶

bbb) Freibeträge

Sieht das kantonale Recht entsprechend dem ihm gestützt auf Art. 5 Abs. 1 *quinquies* lit. b RPG zustehenden Spielraum einen Freibetrag vor, ist bis zu einem bestimmten planerischen Mehrwert keine Abgabe geschuldet. Der Freibetrag wird vom Mehrwert abgezogen. Er kommt jedem Grundeigentümer zugute und wird dem Grundsatz der Gleichbehandlung deshalb besser gerecht.²⁰⁵⁷ Allerdings führt dieses System dazu, dass im Einzelfall eine äusserst tiefe Gebühr anfallen kann, womit ein ungünstiges Verhältnis zwischen Abgabeertrag und Erhebungsaufwand besteht, was nicht dem Zweck von Art. 5 Abs. 1 *quinquies* lit. b RPG entspricht.²⁰⁵⁸ Bei einem Freibetrag von CHF 25'000 und einem planungsbedingten Mehrwert von CHF 26'000 würde beim bundesrechtlichen Mindestabgabesatz von 20 % eine Abgabe von CHF 200 (20 % von CHF 1'000 [CHF 26'000 minus Freibetrag von CHF 25'000]) resultieren.²⁰⁵⁹ Trotz dieser Problematik wird dieses System vom Bundesgericht toleriert.²⁰⁶⁰

ccc) Kombination von Freigrenze und Freibetrag

Einzelne Kantone kombinieren auch flächenmässige und monetäre Freigrenzen.²⁰⁶¹ Ebenfalls nicht ausgeschlossen ist eine Kombination von Freigrenze und Freibetrag.²⁰⁶² Dadurch soll eine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung

2053 BGE 147 I 225 E. 5.6.

2054 JUD/KISSLING, Mehrwertausgleich, S. 35 ff.

2055 BGE 147 I 225 E. 5.3.

2056 GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 109.

2057 BGE 147 I 225 E. 5.4; BGE 143 II 568 E. 9.1; RÜSSELI, Mehrwertausgleich, S. 196; GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 109; JUD/KISSLING, Mehrwertausgleich, S. 35.

2058 BGE 147 I 225 E. 5.4; JUD/KISSLING, Mehrwertausgleich, S. 35 f.

2059 Vgl. JUD/KISSLING, Mehrwertausgleich, S. 35.

2060 BGE 147 I 225 E. 5.4; BGE 143 II 568 E. 7.4.

2061 Beispielsweise der Kt. ZH, siehe Rn. 685. JUD/KISSLING, Mehrwertausgleich, S. 37 f.

2062 Mit veranschaulichenden Beispielen siehe VON BALLMOOS, Alltagsprobleme Mehrwertabgabe, S. 91 ff.; JUD/KISSLING, Mehrwertausgleich, S. 38.

der Grundeigentümerschaft verhindert werden. Solange damit Mehrwerte in erheblicher Höhe entsprechend der bundesgerichtlichen Rechtsprechung abgeschöpft werden, ist eine solche Kombination erlaubt.²⁰⁶³

cc) Abzug für landwirtschaftliche Ersatzbaute

- 605 Bei der Einzonung von Landwirtschaftsland kann der Grundeigentümer gemäss Art. 5 Abs. 1^{quater} RPG die Kosten zur Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute zur Selbstbewirtschaftung vom Mehrwert abziehen.²⁰⁶⁴ Davon umfasst ist der Bau sowie der Erwerb von landwirtschaftlichen Ersatzbauten, die aufgrund der Überbauung des neu eingezonten Landes notwendig sind.²⁰⁶⁵ Ein Abzug ist nur innerhalb einer gewissen, vom Kanton zu bestimmenden Frist möglich.²⁰⁶⁶ Um eine zeitige Baulandmobilisierung zu erwirken, empfiehlt es sich, diese Frist möglichst kurz anzusetzen.²⁰⁶⁷ Ein Überblick über die Kantone zeigt, dass sich die Fristen – sofern denn überhaupt kantonrechtlich geregelt – zwischen zwei und fünf Jahren bewegen.²⁰⁶⁸ Die Berechnungsgrundlage ist der Mehrwert, von dem die Investitionen für die Ersatzbauten abgezogen werden können.²⁰⁶⁹ Legen die Kantone keine Frist fest, ist es durchaus denkbar, dass die bundesrechtliche Bestimmung von Art. 5 Abs. 1^{quater} RPG direkt anwendbar ist. Um allfällige Rechtsunsicherheiten vorzubeugen, tun die Kantone gut daran, eine angemessene Frist in ihrer Ausführungsgesetzgebung festzulegen.²⁰⁷⁰

dd) Grundstückgewinnsteuer

- 606 Die Veräusserung eines Grundstücks löst zwei steuerliche Konsequenzen aus. Zum einen wird damit die Mehrwertabgabe fällig, zum anderen auch die Grundstückgewinnsteuer.²⁰⁷¹ Um eine Doppelbesteuerung weitestgehend zu vermeiden, hat der Gesetzgeber Art. 5 Abs. 1^{sexies} RPG erlassen. Demnach kann die bezahlte Mehrwertabgabe bei der Bemessung der Grundstückgewinn-

2063 JUD/KISSLING, Mehrwertausgleich, S. 38.

2064 RÜSLI, Mehrwertausgleich, S. 196; POLTIER, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 68.

2065 Die Bauten haben allerdings den Vorschriften über das Bauen ausserhalb der Bauzonen zu entsprechen, vgl. Kt. ZH, Erläuterungen VernehmlassungsentwurfMAG, S. 5.

2066 HÄNNI, BPUR, S. 275.

2067 BÜHLMANN / PERREGAUX DUPASQUIER / KISSLING, Mehrwertausgleich, S. 7f.; STALDER, Ausgleich von Planungsvorteilen, S. 84.

2068 Espace Suisse, Mehrwertabgabe: Vergleich der kantonalen Bestimmungen.

2069 JUD/KISSLING, Mehrwertausgleich, S. 15; HÄNNI, BPUR, S. 275; STALDER, Ausgleich von Planungsvorteilen, S. 83.

2070 Vgl. ARE, Prüfungsbericht Richtplan GE, Art. 5 RPG vom 28. März 2019, S. 6f.

2071 POLTIER, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 64.

steuer als Teil der Aufwendungen vom Gewinn abgezogen werden.²⁰⁷² Eine Überbesteuerung des Mehrwertes kann dadurch zumindest teilweise – wenn auch nicht gänzlich – verhindert werden, denn planungsbedingte Mehrwerte werden damit nicht von der Grundstückgewinnsteuer ausgenommen.²⁰⁷³ Gemäss dieser bundesrechtlichen Regelung haben die Kantone ihre Grundstückgewinnsteuergesetze anzupassen und um diese Vorschrift zu ergänzen.²⁰⁷⁴ Geschieht dies nicht, können sich die kantonalen Steuerbehörden gemäss RÜSSLI direkt auf Art. 5 Abs. 1^{sexies} RPG abstützen, der dann unmittelbar Anwendung findet.²⁰⁷⁵

g) Rechtsschutz

Das kantonale Recht hat einen doppelten Rechtsschutz vorzusehen. Zunächst muss es möglich sein, gegen den Veranlagungsentscheid ein Rechtsmittel einzulegen. Sodann muss die Feststellung der Fälligkeit angefochten werden können.²⁰⁷⁶ Ist die Abgabe im Grundsatz und hinsichtlich ihrer Höhe im Veranlagungsentscheid oder die Fälligkeit der Abgabe definitiv festgelegt, liegt ein Endentscheid gemäss Art. 90 BGG vor, wogegen schliesslich die Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten an das Bundesgericht offensteht.²⁰⁷⁷

h) Sicherung der Abgabe

Da Veranlagung und Fälligkeit der Abgabe zeitlich auseinanderliegen,²⁰⁷⁸ besteht die Möglichkeit, dass die Grundeigentümerschaft vor Fälligkeit der Mehrwertabgabe, beispielsweise durch Erbgang oder Schenkung, wechselt. Dies kann die Erhebung der Abgabe erschweren.²⁰⁷⁹ Aus diesem Grund haben alle Kantone Massnahmen zur Sicherung der Abgabe geschaffen.²⁰⁸⁰ Bis auf

2072 POLTIER, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 69. Zur Koordination zwischen Mehrwertabgabe und Grundstückgewinnsteuer im Kt. BE siehe BERGER, Mehrwertabgabe Kt. BE, S. 349 ff.

2073 POLTIER, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 70, der auch Lösungsvorschläge zur gänzlichen Vermeidung der Doppelbesteuerung von Mehrwertabgabe und Grundstückgewinnsteuer vorbringt. RÜSSLI, Mehrwertausgleich, S. 197.

2074 POLTIER, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 70, der ebenfalls darauf eingeht, was geschieht, wenn keine Umsetzung auf kantonaler Ebene erfolgt.

2075 RÜSSLI, Mehrwertausgleich, S. 197.

2076 POLTIER, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 106; STALDER, Ausgleich von Planungsvorteilen, S. 89.

2077 POLTIER, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 107.

2078 Siehe Rn. 590.

2079 GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 108; POLTIER, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 108; STALDER, Ausgleich von Planungsvorteilen, S. 85.

2080 GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 108; POLTIER, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 108.

den Kanton Basel-Stadt sehen alle Kantone ein gesetzliches Grundpfandrecht²⁰⁸¹ zur Sicherung der Abgabe vor.²⁰⁸² Dies hat den Vorteil, dass die Höhe der Forderung noch nicht genau definiert sein muss, womit eine Indexierung oder eine Variierung möglich ist.²⁰⁸³ Im Kanton Basel-Stadt erfolgt die Sicherung der Mehrwertabgabe durch eine öffentlich-rechtliche Grundlast.²⁰⁸⁴ Dies bedingt, dass die Behörde die Forderung mittels Veranlagung betragsmässig bereits festgesetzt hat.²⁰⁸⁵ Eine andere Möglichkeit zur Sicherstellung der Forderung kann eine Solidarhaftung von Verkäufer und Käufer eines Grundstücks sein.²⁰⁸⁶

i) Abgabempfhänger

609 Es empfiehlt sich, den Ertrag aus der Mehrwertabgabe zwischen dem Kanton und den Gemeinden aufzuteilen.²⁰⁸⁷ So kann der Kanton einen gemeindeübergreifenden Ausgleichsmechanismus errichten oder selbst gewisse Entschädigungen entrichten. Dies erscheint gerade unter dem Aspekt empfehlenswert, als gewisse Gemeinden über mehr für Neueinzonungen geeignetes Land verfügen, währenddessen andere Gemeinden umfangmässigere Rückzonungen vorzunehmen haben.²⁰⁸⁸ Häufig können also nicht diejenigen Gemeinden, die bei Rückzonungen Entschädigungen aus materieller Enteignung oder – sofern vorhanden – einen Minderwertausgleich zu leisten haben, die dafür notwendigen Mittel selbst generieren. Ein solcher Ausgleichsmechanismus soll die Hemmnisse, konkrete Rückzonungen umzusetzen, senken, zumal Rückzonungen anhand raumplanerischer Kriterien und unabhängig von den finanziellen Folgen einzelner Planungsmassnahmen vorgenommen werden sollen.

610 Für einen Ausgleichsmechanismus zwischen den Gemeinden, aber auch im Verhältnis zwischen dem Kanton und den Gemeinden spricht die fragmentierten Zuständigkeiten im Raumplanungsrecht. In den allermeisten Fällen zeichnen die Gemeinden für die Nutzungsplanung zuständig, weshalb sie für Entschädigungen aus materieller Enteignung aufkommen müssen.²⁰⁸⁹ Demgegenüber liegt die Verwirklichung der Planungsgrundsätze von Art. 3

2081 Auch «öffentlich-rechtliche Grundlast» genannt.

2082 RÜSSLI, Mehrwertausgleich, S. 199.

2083 Vgl. Rn. 594. POLTIER, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 108.

2084 § 123 Abs. 1 BPG/BS.

2085 POLTIER, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 108.

2086 STALDER, Ausgleich von Planungsvorteilen, S. 85.

2087 POLTIER, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 100 f.; AEMISEGGER, Mehrwertausgleich, S. 638.

2088 POLTIER, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 100.

2089 STALDER, Ausgleich von Planungsvorteilen, S. 88.

RPG primär in der Zuständigkeit der Kantone. Auch dass die Mehrwertabgabe zu Mindereinnahmen bei der Grundstückgewinnsteuer führt²⁰⁹⁰, spricht dafür, dass ein Teil der Einnahmen aus dem Mehrwertausgleich den Kantonen zukommen sollte.²⁰⁹¹

3. Verwendung der Erträge

Von Bundesrechts wegen müssen die aus der Mehrwertabgabe fliessenden Einnahmen der Kantone und Gemeinden für die Finanzierung von materiellen Enteignungen gemäss Art. 5 Abs. 2 RPG oder für weitere Massnahmen der Raumplanung nach Art. 3 RPG verwendet werden (Art. 5 Abs. 1^{ter} RPG). Im Rahmen der RPG-Revision 2023 wurde der Verwendungszweck der Erträge zudem ausgeweitet: Die Mehrwertabgabe soll neu auch die Abbruchprämie für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone gemäss Art. 5a RPG (mit-)finanzieren (Art. 5a Abs. 2 RPG).²⁰⁹² Die Erträge sind folglich zweckgebunden zu verwenden und dürfen nicht in die allgemeine Haushaltskasse der Gemeinden oder des Kantons fliessen.²⁰⁹³ Hinsichtlich der Planungsgrundsätze von Art. 3 RPG nennt das Gesetz explizit die Erhaltung der Fruchtfolgeflächen (Art. 3 Abs. 2 lit. a RPG) und Massnahmen zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen und der Möglichkeit zur Verdichtung der Siedlungsfläche (Art. 3 Abs. 3 lit. a^{bis} RPG) als mögliche Verwendungszwecke.

Da das Bundesrecht generell auf Art. 3 RPG verweist, räumt es den Kantonen einen weiten Spielraum für die Verwendung der Erträge ein.²⁰⁹⁴ Die allermeisten Kantone verwenden die Einnahmen primär zur Finanzierung von Entschädigungszahlungen aus materieller Enteignung, die bei der Umsetzung der Reduktion von überdimensionierten Bauzonen (vgl. Art. 15 Abs. 2 RPG) entstehen.²⁰⁹⁵ Speziell zu erwähnen ist im Übrigen die Rechtslage im Kanton Zürich. Dort müssen die Voraussetzungen einer materiellen Enteignung nicht zwingend erfüllt sein, damit die Grundeigentümerinnen und -eigentümer von einer Entschädigung aus dem kantonalen Mehrwertausgleichsfonds profitieren können.²⁰⁹⁶

2090 Siehe Rn. 597 und Rn. 606.

2091 STALDER, Ausgleich von Planungsvorteilen, S. 88.

2092 Vgl. KISSLING/JERJEN, unerfreuliches Ende, S. 15, 18.

2093 Griffel, Raumplanungs- und Baurecht, S. 108 f.; Poltier, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 72.

2094 ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BE II, Art. 142-142f Rn. 22; STALDER, Ausgleich von Planungsvorteilen, S. 87.

2095 Bereits der Bundesrat schlug in seiner Botschaft zur RPG-Revision 2012 diesen Verwendungszweck vor (Botsch. RPG 2012, S. 1071). RÜSSELI, Mehrwertausgleich, S. 199.

2096 §16 Abs. 1 lit. a, §17 Abs. 2 MAG/ZH, §38 Abs. 3 MAV/ZH; Antrag des Regierungsrates für ein Mehrwertausgleichsgesetz, S. 14, 24. Zum Minderwertausgleich allgemein siehe Rn. 630 ff.

- 613 Mitunter geht es darum, aus den Erträgen des Mehrwertausgleichs die Folgekosten für raumplanerische Entscheide zu finanzieren. Darunter können ebenfalls Ausgaben für die öffentliche Infrastruktur wie den Bau von Rad- und Fusswegen, die Schaffung von Grünflächen, die Förderung und den Ausbau des öffentlichen Verkehrs bis hin zur Unterstützung von soziokultureller Infrastruktur fallen.²⁰⁹⁷ Darüber hinaus sind auch Verwendungszwecke erlaubt, die sich auf die übrigen, nicht explizit in Art. 5 Abs. 1^{ter} RPG erwähnten Planungsgrundsätze nach Art. 3 RPG und die Ziele der Raumplanung gemäss Art. 1 RPG stützen.²⁰⁹⁸ Ausserdem können die Kantone und Gemeinden die Erträge auch für Massnahmen zur Wohnbau- und Eigentumsförderung verwenden.²⁰⁹⁹ Die Kantone verfügen somit bei der Festlegung der zu finanzierenden Aufgaben einen erheblichen Regelungsspielraum, wobei einzig die Verwendung der Erträge zur Finanzierung von Entschädigungen aufgrund von materieller Enteignung zwingend ist.²¹⁰⁰
- 614 Aufgrund der Zweckgebundenheit der Erträge aus dem Mehrwertausgleich muss das kantonale Recht sicherstellen, dass die Abgabenerträge auf ein in der öffentlichen Buchhaltung separat geführtes Konto zur Spezialfinanzierung im Sinne der oberwähnten Aufgaben fliesst.²¹⁰¹ Erhebt nicht nur der Kanton, sondern erheben auch die Gemeinden eine Mehrwertabgabe, gilt dasselbe analog auf kommunaler Ebene.²¹⁰²

4. Form

- 615 Wie im Abgaberecht üblich wird in den meisten Kantonen die Abgabe nach Eintritt der Rechtskraft der Planungsmassnahme verfügt.²¹⁰³ Alternativ ist es in mehreren Kantonen auch möglich, den Mehrwertausgleich vertraglich zu regeln. Für diesen Fall treten die freiwillig vertraglich vereinbarten Leistungen an die Stelle der gesetzlichen Mehrwertabgabe.²¹⁰⁴ Die vertraglichen Leistungen müssen umfangmässig gleich hoch sein wie die gesetzlich geschuldete Abgabe und bedürfen grundsätzlich einer gesetzlichen Grund-

2097 JUD/KISSLING, Mehrwertausgleich, S. 7.

2098 Weitere Beispiele dazu bei AEMISEGGER, Mehrwertausgleich, S. 638.

2099 BGer 1C_245/2019 vom 19. November 2020 E. 6.2 (nicht publ. in: BGE 147 I 225).

2100 POLTIER, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 76; BGer 1C_245/2019 vom 19. November 2020 E. 6.2 (nicht publ. in: BGE 147 I 225).

2101 POLTIER, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 73 f.; STALDER, Ausgleich von Planungsvorteilen, S. 87 f.

2102 POLTIER, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 75.

2103 RÜSSELI, Mehrwertausgleich, S. 197.

2104 POLTIER, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 116.; RÜSSELI, Mehrwertausgleich, S. 200.

lage.²¹⁰⁵ Für diesen Fall ist auch eine öffentlich-rechtliche Mehrwertschöpfung im Rahmen der eidgenössischen Mindestvorschriften von Art. 5 Abs. 1^{bis-1sexies} RPG möglich.²¹⁰⁶ Auch wenn eine vertragliche Lösung ohne gesetzliche Grundlage unter Berücksichtigung der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht gänzlich ausgeschlossen ist, empfiehlt es sich, dass die Kantone – oder an ihrer Stelle die Gemeinden – eine gesetzliche Grundlage für eine vertragliche Mehrwertabschöpfung schaffen.²¹⁰⁷ Im obligatorischen Bereich muss allerdings subsidiär zum Vertrag auch immer eine hoheitliche Erhebung der Abgabe möglich sein, wenn sich die Parteien, sprich die Grundeigentümerschaft und das Gemeinwesen, nicht auf einen Vertrag einigen können.²¹⁰⁸ In gewissen Fällen kann folglich ein Vertrag eine Verfügung ersetzen.²¹⁰⁹

III. Mehrwertausgleich bei Um- und Aufzonen

Die Möglichkeit eines Ausgleichs für erhebliche Planungsvorteile aus Auf- und Umzonungen leitet sich aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 RPG ab. Anders als unter dem bestehenden Recht²¹¹⁰ präzisiert nun der mit der RPG-Revision 2023 eingefügte Satz 2, dass die Ausweitung des Mehrwertausgleichs auf Um- und Aufzonen für die Kantone fakultativ ist.²¹¹¹ Demnach richten sich die Mindestanforderungen des Mehrwertausgleichs nach den Absätzen 1^{bis-1sexies}. Von Bundesrechts wegen ist nunmehr einzig die Erhebung einer Mehrwertabgabe bei Neueinzonungen zwingend. Die Erhebung einer Mehrwertabgabe bei

2105 RÜSSLI, Mehrwertausgleich, S. 200; POLTIER, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 119. A.M. hinsichtlich der Notwendigkeit einer gesetzlichen Grundlage: AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Vorbem. Nutzungsplanung Rn. 85 ff.

2106 AEMISEGGER, Mehrwertausgleich, S. 637; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Vorbem. Nutzungsplanung Rn. 87 und 91 ff. A.M. POLTIER, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 95, 119.

2107 EYMANN, Planungsmehrwert, S. 179; AEMISEGGER, Mehrwertausgleich, S. 637; BÜHLMANN/PERREGAUX DUPASQUIER/KISSLING, Mehrwertausgleich, S. 10.

2108 BÜHLMANN/PERREGAUX DUPASQUIER/KISSLING, Mehrwertausgleich, S. 11 f.; POLTIER, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 116; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Vorbem. zur Nutzungsplanung Rn. 89.

2109 Vgl. beispielsweise die Regelung in den Kantonen Zürich (Rn. 696 ff.) und Luzern (Rn. 731 ff.). POLTIER, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 116.)

2110 Vgl. dazu BGE 147 I 225 E. 4.2; BGE 1C_233/2021 vom 5. April 2022 E. 3.2 und E. 4.5, wo das Bundesgericht unmissverständlich festhielt: «Die Umsetzung des Gesetzgebungsauftrags von Art. 5 Abs. 1 RPG erfordert [...] das Tätigwerden des kantonalen und/oder kommunalen Gesetzgebers.»; POLTIER, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 118 ff. Zum grossen Ermessensspielraum: Bundesrat, Stellungnahme Motion Egloff.

2111 Vgl. Wortlaut der Bestimmung in Rn. 581. Vgl. KISSLING/JERJEN, unerfreuliches Ende, S. 18.

Um- und Aufzonungen steht demgegenüber im Ermessen der Kantone.²¹¹² Zwischenzeitlich, d.h. nach Inkrafttreten der RPG-Revision 2012 bis zum Inkrafttreten der RPG-Revision 2023, leitet sich aus den beiden Urteilen «Münchenstein II»²¹¹³ und «Meikirch»²¹¹⁴ des Bundesgerichts eine klare Pflicht ab, eine Mehrwertabgabe bei Um- und Aufzonungen zu erheben.²¹¹⁵ Da seit einer gewissen Zeit eine Revision von Art. 5 Abs. 1 RPG zur Diskussion stand, zögerten gewisse Kantone mit der Ausweitung des Mehrwertausgleichs auf Um- und Aufzonungen – obwohl das Bundesgericht eine solche Ausweitung unter dem bestehenden Recht für zwingend erachtete.²¹¹⁶

617 Ein angemessener Ausgleich für Um- oder Aufzonungen ist jedoch auch unter dem neuen Recht aus dem Grund zu befürworten, dass Neueinzonungen nur noch im beschränkten Umfang möglich sind.²¹¹⁷ Die Abschöpfung von erheblichen Planungsvorteilen bei Um- und Aufzonungen generiert die für die Umsetzung der RPG-Revision 2012 notwendigen Mittel, und Rückzonungen werden nicht aufgrund allfällig drohender finanzieller Konsequenzen unterbleiben.²¹¹⁸ Entscheiden sich die Kantone für die Erhebung eines Mehrwertausgleichs bei Um- und Aufzonungen, müssen sie gesetzgeberisch definieren, wann ein Planungsvorteil bei Um- und Aufzonungen erheblich und welcher Ausgleich angemessen ist sowie mit welchen Instrumenten bzw. Mittel der Ausgleich erfolgen soll.²¹¹⁹

618 Die Minimalvorschriften von Art. 5 Abs. 1^{bis–1^{sexies}} RPG für Neueinzonungen sind für darüber hinausgehende kantonale rechtliche Regelungen wie den Mehrwertausgleich für Um- und Aufzonungen grundsätzlich nicht von Bedeutung. Aus Praktikabilitätsgründen empfiehlt es sich, dass sich die Kantone bei der Ausgestaltung eines solchen Mehrwertausgleichs möglichst an diesen

2112 Vgl. KISSLING/JERJEN, unerfreuliches Ende, S. 18, AB StR 2022 S. 462 ff.; RÜSSLI, Urteilsbesprechung Meikirch, S. 485; WALDMANN, Urteilsbesprechung Meikirch, S. 262 Fn. 26.

2113 BGE 147 I 225.

2114 BGer 1C_233/2021 vom 5. April 2022.

2115 Vgl. RÜSSLI, Urteilsbesprechung Meikirch, S. 484.

2116 Vgl. BGE 147 I 225; BGer 1C_233/2021 vom 5. April 2022.

2117 So explizit für den Kt. Tessin BGE 143 II 568 = Pra 107 (2018) Nr. 103.

2118 KISSLING, Urteil Mehrwertausgleich, S. 19. Auch AEMISEGGER (Mehrwertausgleich, S. 636) vertritt die Meinung, dass die Ziele der RPG-Revision 2012, namentlich die Siedlungsentwicklung nach innen und die innere Verdichtung sich nur durch geeignete Um- und Aufzonungen erreichen lassen. Die dadurch entstehenden Folgekosten für Infrastruktur, Grünräume etc. sind über den Mehrwertausgleich von Um- und Aufzonungen zu finanzieren. Vgl. ferner GRIFFEL, Verkleinerung überdimensionierter Bauzonen, S. 648 Fn. 61.

2119 Zum bisherigen Recht: BGer 1C_233/2021 vom 5. April 2022 E. 4.4; BGE 147 I 225 E. 4.2 und 4.7.

Bundesvorschriften orientieren.²¹²⁰ In diesem Sinne werden nachfolgend auch nicht sämtliche Ausgestaltungsmöglichkeiten eines Mehrwertausgleichs bei Um- und Aufzonungen erörtert. Im Fokus stehen vielmehr die Eigenarten sowie die Unterschiede zum Ausgleich bei Neueinzonungen. Ansonsten wird pauschal auf die dortigen Ausführungen verwiesen (Rn. 582 ff.). Wo nicht anders vermerkt, gelten diese in analoger Weise auch für den Mehrwertausgleich bei Um- und Aufzonungen.

1. Begriff der Umzonung

Teilt die Gemeinde eine bereits der Bauzone zugehörige Parzelle einem anderen Typus an Bauzone zu, die eine intensivere, d.h. rentablere Nutzung des Bodens erlaubt, ist von einer Umzonung die Rede.²¹²¹ Darunter kann beispielsweise die Zuordnung einer Parzelle von der Industriezone in eine Wohnzone fallen.²¹²²

2. Begriff der Aufzonung

Ein Mehrwert kann auch dadurch entstehen, dass ein Grundstück zwar in der bisherigen Zonenart verbleibt, die Nutzungsmöglichkeiten dieser Zone jedoch erhöht werden.²¹²³ Hierfür wird der Begriff der Aufzonung verwendet. Waren in einer Bauzone bisher nur zweigeschossige Bauten erlaubt und dürfen nun dort neu Bauten mit bis zu vier Geschossen erstellt werden, ist dies ein Anwendungsfall einer Aufzonung. Die verbesserten Nutzungsmöglichkeiten müssen Folge einer Planungsmassnahme sein. Ohne anderweitige kantonale Regelung fallen umfangreichere Nutzungsmöglichkeiten aufgrund einer Ausnahmegewilligung oder einer verbesserten Erschliessung nicht unter diesen Tatbestand.²¹²⁴

3. Andere Planungsvorteile?

Den Kantonen ist es erlaubt, gestützt auf Art. 5 Abs. 1 Satz 1 RPG für weitere Tatbestände eine Mehrwertabgabe einzuführen. Planungsvorteile können

2120 POLTIER, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 85. A.M. Stalder (Ausgleich von Planungsvorteilen, S. 81, 87), der dafürhält, dass die Vorgaben von Art. 5 Abs. 1^{bis} Satz 1 und 2 auch für kantonale Ausgleichstatbestände Geltung haben. Konkret seien die Kantone beispielsweise bei Um- und Aufzonungen an den bundesrechtlichen Mindestabgabesatz von 20 Prozent und die bundesrechtlichen Fälligkeitsbestimmungen gebunden.

2121 RÜSSLI, Mehrwertausgleich, S. 190; POLTIER, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 80; VGer BE, Urteil 100.2018.447 vom 4. März 2020 E. 5.

2122 RÜSSLI, Mehrwertausgleich, S. 190.

2123 RÜSSLI, Mehrwertausgleich, S. 191; POLTIER, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 80.

2124 Die Aufhebung einer privatrechtlichen Dienstbarkeit fällt nicht darunter, vgl. hierzu Rn. 969 ff. Vgl. explizit für den Kt. Zürich: Kt. ZH, Erläuterungen Vernehmlassungsentwurf MAG, S. 2.

nämlich nicht nur aufgrund von Neu-²¹²⁵, Um-²¹²⁶ oder Aufzonungen²¹²⁷ entstehen, sondern sich aus anderen Gründen ergeben: Wird beispielsweise ein Teil eines Grundstücks, das dem bäuerlichen Bodenrecht untersteht, abparzelliert, ergibt sich dadurch in aller Regel einen Mehrwert.²¹²⁸ Ebenfalls können bei einer Ausnahmegewilligung für eine Baute ausserhalb der Bauzone gemäss Art. 24 RPG ff. Planungsmehrwerte entstehen.²¹²⁹ Mehrwerte entstehen sodann aufgrund der Zuweisung von (Landwirtschafts-)Land in eine Materialabbau- und Deponiezone.²¹³⁰

4. Zuständigkeiten

- 622 Primär muss der kantonale Gesetzgeber entscheiden, ob er den Mehrwertausgleich auf Um- und Aufzonungen ausdehnen will. Ebenfalls steht es ihm frei, diese Frage an die Gemeinden zu delegieren.²¹³¹ So kann der Kanton beispielsweise eine Pflicht zur Erhebung eines Mehrwertausgleichs bei Um- und Aufzonungen vorsehen, die Gemeinden jedoch beauftragen, die Einzelheiten eines solchen Ausgleichs zu regeln. Damit innerhalb des Kantons eine gewisse Einheitlichkeit erreicht werden kann, sprechen gute Gründe dafür, dass der Kanton zumindest die Grundzüge eines solchen Mehrwertausgleichs festlegt. Sieht demgegenüber das kantonale Recht keinen Ausgleich bei Um- und Aufzonungen vor, sollte es den Gemeinden trotzdem erlaubt sein, solche Umsetzungsmassnahmen von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 RPG zu erlassen.²¹³² Davon ausgenommen ist wohl jener Fall, bei dem der Kanton den Ausgleich bei Um- und Aufzonungen explizit untersagt.

a) Abgabepflichtige Subjekte

- 623 Gleich wie bei Planungsmehrwerten aufgrund von Neueinzonungen sind dem Bundesrecht keine Vorgaben zu den abgabepflichtigen Subjekten bei Um- oder Aufzonungen zu entnehmen.²¹³³ Auch hier ist primär die Grundeigentümerschaft abgabepflichtig.

2125 Gestützt auf Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG, siehe Rn. 582 ff.

2126 Gestützt auf Art. 5 Abs. 1 RPG, siehe Rn. 619.

2127 Gestützt auf Art. 5 Abs. 1 RPG, siehe Rn. 620.

2128 RÜSLI, Mehrwertausgleich, S. 191.

2129 RÜSLI, Mehrwertausgleich, S. 191.

2130 STALDER, Ausgleich von Planungsvorteilen, S. 81 f.

2131 Unter dem bestehenden Recht: BGE 142 I 177 E. 4.2.1; BGE 147 I 225 E. 4.4; BGer 1C_233/2021 vom 5. April 2022, S. 4.1.

2132 Vgl. unter altem Recht BGE 142 I 177 E. 4.2.3; BGE 147 I 225 E. 4 mit weiteren Hinweisen; AEMISEGGER/KISSLING, Verkleinerung, S. 214.

2133 RÜSLI, Mehrwertausgleich, S. 191.

b) Bemessungsgrundlage und Höhe der Abgabe

Die Kantone sind bei der Festlegung der Höhe des Abgabesatzes nicht an die 624 20 Prozent gemäss Art. 5 Abs. 1^{bis} Satz 1 RPG gebunden, sondern können für Um- oder Aufzonungen sowohl einen höheren als auch einen tieferen Abgabesatz vorsehen.²¹³⁴ Allerdings sollte auch unter dem bereits revidierten Recht zumindest ein «angemessener» Ausgleich sichergestellt sein.²¹³⁵ Um die Siedlungsentwicklung nach innen zu fördern und um eine verdichtete Bauweise zu begünstigen, kann sich eine Variierung des Absatzes als hilfreich erweisen:²¹³⁶ Indem Um- oder Aufzonungen von einer tieferen Mehrwertabgabe als Neueinzonungen profitieren, kann eine Nachverdichtung von bereits überbauten Grundstücken anstelle von Neueinzonungen begünstigt werden.²¹³⁷ Im Sinne einer Lenkungsabgabe fördert eine im Vergleich zu Neueinzonungen tiefere Mehrwertabgabe auf Um- oder Aufzonungen die Verfügbarkeit von Bauland gemäss Art. 15a RPG.²¹³⁸

Im Gegensatz zu Neueinzonungen sollten die Kantone auf eine Staffelung 625 der Abgabe bei Um- oder Aufzonungen, wie dies gewisse Kantone bei teilweiser Veräusserung oder Überbauung eines Grundstücks kennen, verzichten. Meistens macht es nur dann Sinn, die zusätzlich eingeräumten Nutzungsmöglichkeiten auszuschöpfen, wenn bestehende Gebäude sowieso saniert oder gegebenenfalls abgebaut und neu errichtet werden.²¹³⁹ Nebst anderen Faktoren dürfte regelmässig der bauliche Zustand des Gebäudes entscheidend sein, ob die Grundeigentümerschaft solche baulichen Schritte in Angriff nimmt.

c) Fälligkeit der Abgabe

Hinsichtlich der Fälligkeit der Abgabe macht Art. 5 Abs. 1 RPG im Vergleich 626 zu Art. 5 Abs. 1^{bis} Satz 2 für den Mehrwertausgleich bei Einzonungen keine Vorgaben für einen erweiterten Mehrwertausgleich.²¹⁴⁰ Im Vergleich zu Neueinzonungen macht eine Vorverlegung des Fälligkeitstermins beim Um- und Aufzonungen allerdings nur beschränkt Sinn: Einerseits profitieren die

2134 Vgl. POLTIER, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 84; WALDMANN, Urteilsbesprechung Meikirch, S. 261. A.M. STALDER, Ausgleich von Planungsvorteilen, S. 81.

2135 Art. 5 Abs. 1 RPG; WALDMANN, Urteilsbesprechung Meikirch, S. 261; JUD/KISSLING, Mehrwertausgleich, S. 21.

2136 POLTIER, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 84.

2137 BÜHLMANN/PERREGAUX DUPASQUIER/KISSLING, Mehrwertausgleich, S. 21f.; POLTIER, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 84; STALDER, Ausgleich von Planungsvorteilen, S. 83.

2138 STALDER, Ausgleich von Planungsvorteilen, S. 83.

2139 PFLÜGER, Mehrwertabgabe, S. 285, EYMANN, Mehrwertabgabe Kt. BE, S. 116; POLTIER, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 86.

2140 POLTIER, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 86.

Grundeigentümerinnen und -eigentümer im Zeitpunkt der Rechtskraft der Planungsmassnahme noch nicht von der neuen Nutzung und andererseits dürften sie zu diesem Zeitpunkt regelmässig nicht über die notwendigen finanziellen Mittel verfügen. Ähnliches gilt für den Tatbestand der Veräusserung. Ein Teil der Kantone legt daher die Fälligkeit auf den Zeitpunkt der Überbauung fest, d.h. der Nutzung des zusätzlich durch die Um- oder Aufzonung generierten Potenzials, und verzichtet auf den Fälligkeitszeitpunkt der Veräusserung. Gewisse Autoren vertraten – zumindest unter dem bestehenden Recht – zudem die Ansicht, dass sich bei Abgabetatbeständen, die über die Einzonung hinausgehen, die Fälligkeit ebenfalls nach den bundesrechtlichen Vorgaben bestimmt.²¹⁴¹ Da es sich bei den bundesrechtlichen Vorgaben unter dem neuen Recht explizit um Mindestanforderungen handelt, die darüber hinaus nur für den Mehrwertausgleich bei Neueinzonungen Geltung erlangen, spricht nach hier vertretener Auffassung nichts gegen eine anderweitige Regelung der Fälligkeit beim Mehrwertausgleich auf Um- und Aufzonungen.

d) Abgabebefreiung, Freigrenzen und Freibeträge

- 627 Entscheidend für die kantonale Ausgestaltung des Mehrwertausgleichs bei planungsbedingten Mehrwerten aus Um- und Aufzonung ist, dass sie lediglich *erhebliche* Mehrwerte erfasst. Analog dem Mehrwertausgleich bei Einzonungen muss auch hier der voraussichtliche Abgabeertrag in einem günstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand stehen.²¹⁴² Da die Berechnung des Mehrwertes bei Einzonungen in der Regel einfacher ist als bei Auf- oder Umzonungen, sollten höhere Freibeträge bzw. Freigrenzen erlaubt sein.²¹⁴³ JUD/KISSLING ist beizupflichten, dass Um- und Aufzonungen einen höheren Veranlagungsaufwand aufweisen als Neueinzonungen, weshalb ein Schwellenwert von maximal CHF 40'000, in begründeten Ausnahmefällen von CHF 50'000 oder höher als vertretbar gilt.²¹⁴⁴ Entscheidend sind hier die örtlichen Verhältnisse. Innerhalb eines Kantons bleiben somit unterschiedlich hohe Freigrenzen bzw. Freibeträge möglich. Wann erhebliche Planungsmehrwerte vorliegen, lässt sich schliesslich nicht zwingend einheitlich für den ganzen Kanton beantworten. In städtischen oder touristischen Gemeinden mit hohen

2141 STALDER, Ausgleich von Planungsvorteilen, S. 81, 87. Differenzierter: WALDMANN, Urteilsbesprechung Meikirch, S. 261.

2142 Vgl. Art. 5 Abs. 1quinquies lit. b RPG. BGE 143 II 568 E. 8.4 = Pra 107 (2018) Nr. 103; RÜSSELI, Mehrwertausgleich, S. 195; JUD/KISSLING, Mehrwertausgleich, S. 39.

2143 BGE 143 II 568 E. 8.4 = Pra 107 (2018) Nr. 103; JUD/KISSLING, Mehrwertausgleich, S. 39; EYMANN, Umsetzung Mehrwertabgabe, S. 75; WALDMANN, Urteilsbesprechung Meikirch, S. 261.

2144 JUD/KISSLING, Mehrwertausgleich, S. 40. EYMANN (Einzelaspekte, S. 95) erachtet demgegenüber erst Mehrwerte über CHF 100'000 als erheblich.

Baulandpreisen dürfen die Grenzen höher liegen als in peripheren und strukturschwachen Gemeinden.²¹⁴⁵ Um eine Doppelbelastung von Mehrwertausgleich und Grundstückgewinnsteuer zu vermeiden, sollte auch beim Mehrwertausgleich bei Um- und Aufzonungen ein Abzug der Mehrwertabgabe von der Grundstückgewinnsteuer möglich sein.²¹⁴⁶

5. Verwendung der Erträge

Wie die Kantone die Erträge aus dem erweiterten Mehrwertausgleich verwenden, ist ihnen überlassen. Aus raumplanerischer Sicht sind sie nach hier vertretener Ansicht auch für die in Art. 5 Abs. 1^{ter} RPG aufgeführten Aufgaben zu verwenden. Die Kantone sollen die Erträge für Zwecke einsetzen, die der Siedlungsentwicklung nach innen und der Verdichtung dienen. Die durch den Mehrwertausgleich auf Um- und Aufzonungen generierten Mittel sollen entsprechend nicht in den allgemeinen Finanzhaushalt des jeweiligen Gemeinwesens fliessen.²¹⁴⁷ Eine solche Regelung ist insbesondere für den Fall sinnvoll, wenn ein Kanton zu Auszonungen gezwungen ist (vgl. Art. 15 Abs. 2 RPG) und gleichzeitig Neueinzonungen wenig wahrscheinlich sind.²¹⁴⁸ Die Erträge sollen dementsprechend jenem Gemeinwesen zukommen, das gemäss kantonalem Recht die Entschädigung im Falle einer materiellen Enteignung zu entrichten hat.²¹⁴⁹

6. Form

Beim Mehrwertausgleich für Um- und Aufzonungen profitieren die Kantone von einem grösseren Gestaltungsspielraum, da hier detaillierte Mindestvorgaben fehlen. So besteht ebenfalls die Möglichkeit, auf vertraglichem Weg eine höhere Abgabe als gesetzlich vorgeschrieben und einen anderen Zeitpunkt der Fälligkeit der Abgabe zu vereinbaren.²¹⁵⁰ Aufgrund des grösseren Gestaltungsspielraums der Kantone beim Mehrwertausgleich für Um- und Aufzonungen gemäss Art. 5 Abs. 1 RPG erstaunt es nicht, dass gewisse Kantone den vertraglichen Mehrwertausgleich auf Um- und Aufzonungen beschränken und lediglich für Einzonungen die verfügungsweise Erhebung einer Mehrwertabgabe erlauben.²¹⁵¹

2145 JUD/KISSLING, Mehrwertausgleich, S. 39f.; VON BALLMOOS, Alltagsprobleme Mehrwertabgabe, S. 89; EYMANN, Einzelaspekte, S. 96.

2146 STALDER, Ausgleich von Planungsvorteilen, S. 84.

2147 Vgl. POLTIER, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 87f.

2148 Vgl. POLTIER, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 100.

2149 POLTIER, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 100f.

2150 Vgl. BGE 147 I 225 E. 4.7; POLTIER, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 121.

2151 Vgl. POLTIER, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 118.

C. Minderwertausgleich

630 Gemäss dem Wortlaut von Art. 5 Abs. 1 RPG müssen die Kantone nicht nur Mehrwerte abschöpfen, sondern sie haben auch erhebliche Planungs Nachteile (sog. Minderwertausgleich oder Nachteilsausgleich) auszugleichen. In der Lehre war bisher umstritten, ob der Entschädigungstatbestand der materiellen Enteignung gemäss Art. 5 Abs. 2 RPG als Nachteilsausgleich genügt, um den Gesetzgebungsauftrag gemäss Abs. 1 zu erfüllen. Gewisse Lehrmeinungen verlangten unter bisherigem Recht, dass die Kantone zusätzlich einen Ausgleich für diejenigen Planungs Nachteilen vorsehen müssen, die gerade nicht die Schwere einer materiellen Enteignung erreichen.²¹⁵² Mit der RPG-Revision 2023 hat der Gesetzgeber Art. 5 Abs. 1 RPG dahingehend präzisiert, dass sich die Kantone mit einem Mehrwertausgleich nach den Anforderungen von Art. 5 Abs. 1^{bis-1sexies} RPG begnügen dürfen. Damit besteht kein Raum mehr für eine gesetzliche Verpflichtung an die Adresse der Kantone, einen Entschädigungstatbestand einzuführen, der nicht die Schwelle der materiellen Enteignung (vgl. Art. 5 Abs. 2 RPG) überschreitet.

631 Allerdings bestehen aus raumplanerischer Sicht gute Gründe, die Entschädigungspflicht infolge materieller Enteignung im Sinne einer Kaskade nach unten hin mit einer Entschädigung für weniger schwerwiegende planungsbedingte Eingriffe in das Grundeigentum abzurunden. Dadurch können erhebliche Planungs Nachteile, welche die Schwelle der materiellen Enteignung nicht erreichen, angemessen ausgeglichen werden.²¹⁵³ Damit wird die Akzeptanz für solche Planungs massnahmen in der Bevölkerung erhöht und gleichzeitig Rechtssicherheit geschaffen: Sowohl die Grundeigentümer-schaft als auch die Gemeinden können besser abschätzen, wann eine Entschädigung bei einer Rückzonung zu leisten ist und wie hoch diese ausfällt. Diese Ungewissheit dürfte viele Kantone und Gemeinden bisher davon abgehalten haben, rechtlich notwendige Auszonungen (vgl. Art. 15 Abs. 2 RPG) in die Tat umzusetzen.²¹⁵⁴

632 Art. 5 Abs. 1 Satz 1 RPG ermöglicht auch in seiner neuen Fassung²¹⁵⁵ einen Ausgleich von *erheblichen* Nachteilen, womit ein Ausgleich bei bloss gering-

2152 Vgl. SCHNEIDER, Diss., S. 119.

2153 Unter dem bestehenden Recht vgl. SCHNEIDER, Diss., S. 127; RIVA, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 17; AEMISEGGER/KISLING, Verkleinerung, S. 214; JUD/KISLING, Mehrwertausgleich, S. 23; GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 115; GRIFFEL, Verkleinerung überdimensionierter Bauzonen, S. 641 Fn. 37. Wohl ebenfalls befürwortend KARLEN, Vor- und Nachteilsausgleich, S. 186.

2154 Vgl. GRIFFEL, Verkleinerung überdimensionierter Bauzonen, S. 634, 636.

2155 Zum Wortlaut siehe Rn. 581.

fügen Nachteilen nicht in Frage kommt.²¹⁵⁶ Art. 5 Abs. 1 und Abs. 2 RPG lassen insofern Platz für einen fakultativen Nachteilsausgleich von mittelschweren Eigentumsbeschränkungen. Dies bringt gezwungenermassen Abgrenzungsschwierigkeiten mit sich – wenn nicht nach oben zur materiellen Enteignung, dann zumindest nach unten zum geringfügigen Planungsnachteil.²¹⁵⁷

In der Zwischenzeit hat mit dem Kanton Zürich ein erster Kanton einen Minderwertausgleich eingeführt: Zürcher Gemeinden können bei Auszonungen auch dann eine Entschädigung aus dem kantonalen Mehrwertausgleichsfonds leisten, wenn der Tatbestand der materiellen Enteignung nicht erfüllt ist.²¹⁵⁸ Es bleibt aus raumplanerischen Gründen zu hoffen, dass sich weitere Kantone diesem Beispiel anschliessen. Die Entrichtung einer Minderwertabgabe kann den Gesetzesvollzug beschleunigen und damit zur Verwirklichung der Ziele und Grundsätze des Raumplanungsrechts beitragen.

I. Blick zurück

Die Idee eines Minderwertausgleichs ist keineswegs neu. Die Kantone Basel-Stadt und Waadt kannten schon länger ein Entschädigungssystem für planungsbedingte Nachteile. Auch der Bundesrat hielt bereits in seiner Botschaft zum Bundesgesetz über die Raumplanung im Jahr 1978 fest, dass «Ausgleichsmassnahmen [...] indessen nicht [genügen], wenn im einzelnen Fall aufgrund der Eigentumsgarantie Entschädigung zu leisten ist».²¹⁵⁹

II. Sinn und Zweck

Das derzeitige Ausgleichssystem von Mehr- und Minderwerten ist nicht ausbalanciert. Diese Disbalance ist durch die RPG-Revision 2023 noch grösser geworden. Währenddem Planungsvorteile ab einer gewissen Erheblichkeit von der Mehrwertabgabe erfasst sind (vgl. Art. 5 Abs. 1-1^{sexies} RPG), liegt diese Schwelle beim Minderwertausgleich deutlich höher. Einzig die schwersten planerischen Eingriffe, die einer Enteignung gleichkommen, sind gestützt auf die Grundsätze der materiellen Enteignung zu entschädigen (vgl. Art. 5 Abs. 2 RPG).²¹⁶⁰ Im Sinne des Grundsatzes der Gleichheit sollten die Kantone

2156 POLTIER, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 42.

2157 POLTIER, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 42.

2158 RÜSSLI, Mehrwertausgleich, S. 200. Zum Minderwertausgleich im Kt. Zürich siehe Rn. 700ff.

2159 Botsch. RPG 1979, S. 1017; SCHNEIDER, Diss., S. 127.

2160 KARLEN, Enteignungsrecht, S. 653.

und/oder die Gemeinden deshalb nicht nur planerische Mehrwerte abschöpfen, sondern auch planerische Nachteile entschädigen.²¹⁶¹ Der Zustand, dass das Gemeinwesen planerische Mehrwerte abschöpft, gleichzeitig allerdings planerische Minderwerte nicht ausgleicht und der Grundeigentümerschaft belässt, ist stossend.²¹⁶² Ziel des Minderwertausgleichs soll sein, erhebliche Minderwerte, die durch planerische Massnahmen gemäss RPG entstehen, aber gleichzeitig nicht die Schwelle bzw. Schwere der materiellen Enteignung erreichen, einer gerechten Entschädigung zu unterstellen.²¹⁶³

636 Nicht zu vergessen ist, dass allenfalls die den Gemeinden drohenden finanziellen Entschädigungszahlungen die Umsetzung der Redimensionierungspflicht gemäss Art. 15 Abs. 2 RPG ausbremsen. Mit Entschädigungszahlungen ausserhalb des «Alles-oder-nichts-Prinzips» gemäss der materiellen Enteignung könnte sich der Vollzug der Reduktion von überdimensionierten Bauzonen beschleunigen.²¹⁶⁴

III. Rechtliche Anforderungen an den Minderwertausgleich

637 Im Gegensatz zum Mehrwertausgleich bei Neueinzonungen fehlen beim Minderwertausgleich bundesrechtliche Gestaltungsvorgaben, weshalb die Kantone über einen beachtlichen Spielraum bei dessen Ausgestaltung verfügen.²¹⁶⁵ Art. 5 Abs. 1 RPG verleiht denn auch den einzelnen Grundeigentümern keinen direkten Anspruch, sondern bietet den Kantonen die Möglichkeit, eine Ausgleichsregelung für Minderwerte zu schaffen.²¹⁶⁶ Ziel der kantonrechtlichen Regelungen soll sein, bei planungsbedingten Eingriffen eine gerechte Entschädigung von erheblichen Minderwerten zu garantieren, die nicht die Schwere von enteignungsgleichen Eigentumsbeschränkungen erreichen.²¹⁶⁷

638 Gewisse grundlegende Vorgaben für einen Minderwertausgleich lassen sich aus dem Legalitätsprinzip ableiten: Demnach müssen zumindest die Art

2161 SCHNEIDER, Diss., S. 133. So brachte auch der Bundesrat in seiner Botschaft zum RPG (Botsch. RPG 1979, S. 1017) den Grundsatz der Gerechtigkeit als Grund für einen Ausgleich von planungsbedingten Vor- und Nachteilen ins Spiel.

2162 SCHNEIDER, Diss., S. 133 f.

2163 KARLEN, Vor- und Nachteilsausgleich, S. 186. Vgl. ebenfalls SCHNEIDER, Diss., S. 133.

2164 TRAJKOVA, Verkleinerung überdimensionierter Bauzonen, S. 60 f. Vgl. ferner GRIFFEL, Verkleinerung überdimensionierter Bauzonen, S. 633 f.

2165 AEMISEGGER/KISSLING, Verkleinerung, S. 215; SCHNEIDER, Diss., S. 130. Aufgrund der wenig präzisen Vorgaben für den Nachteilsausgleich betitelt POLTIER (Art. 55 Rn. 43) Art. 5 Abs. 1 RPG diesbezüglich nach wie vor als «Lex imperfecta».

2166 SCHNEIDER, Diss., S. 128.

2167 Vgl. SCHNEIDER, Diss., S. 133.

und der Umfang der Entschädigung sowie der Personenkreis, der Anspruch auf Entschädigung hat, in einem Gesetz im formellen Sinn verankert sein.²¹⁶⁸

1. Erhebliche planerische Nachteile

Die gesetzliche Grundlage muss festhalten, dass einzig ein Ausgleich für erhebliche Nachteile geschuldet ist, die durch raumplanerische Massnahmen gemäss RPG erfolgt sind (vgl. Art. 5 Abs. 1 RPG).²¹⁶⁹ Mit dem Nachteilsausgleich sollen die Kantone ein Instrument schaffen, das unterhalb der materiellen Enteignung greift. Das Instrument hat sich auf erhebliche Nachteile zu beschränken und muss nicht pauschal volle Entschädigung leisten, wenn der Tatbestand der materiellen Enteignung nicht erfüllt ist.²¹⁷⁰

2. Höhe der Entschädigung

Die Kantone dürfen den Begriff der materiellen Enteignung nicht weiter fassen. Es ist ihnen deshalb verwehrt, eine Rechtsgrundlage zu schaffen, die eine volle Entschädigung bei einer Eingriffsintensität, welche die Schwelle der materiellen Enteignung nicht erreicht, vorsehen würde.²¹⁷¹ Der planerische Eingriff ist deshalb in Abgrenzung zur materiellen Entschädigung nicht vollständig, sondern *angemessen* zu entschädigen. Dies ergibt sich bereits aus dem Vergleich der Wortlaute von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 RPG: Bei Art. 5 Abs. 1 RPG ist die Rede von einem «angemessenen Ausgleich», währenddessen gestützt auf Art. 5 Abs. 2 RPG eine volle Entschädigung zu leisten ist.²¹⁷²

Entsprechend seiner Einordnung unterhalb der materiellen Enteignung kann der Minderwertausgleich nach Billigkeitsgrundsätzen ausgestaltet sein. Anders als bei der materiellen Enteignung (Art. 5 Abs. 2 RPG und Art. 26 Abs. 2 BV) verlangt Art. 5 Abs. 1 Satz 1 RPG keine Entschädigung nach Verkehrswertdifferenz.²¹⁷³ Der Minderwertausgleich soll insbesondere jene Härtefälle ausgleichen, in denen ein Grundeigentümer oder eine Grundeigentümerin im guten Treuen Aufwendungen vorgenommen hat, die sich aufgrund der Rückzonung nun als nutz- und wertlos erweisen.²¹⁷⁴ Darunter können beispielsweise gegenstandslos gewordene Aufwendungen für Planungen oder

2168 POLTIER, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 47f.; SCHNEIDER, Diss., S. 131.

2169 SCHNEIDER, Diss., S. 129.

2170 Vgl. SCHNEIDER, Diss., S. 130.

2171 RIVA, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 17; SCHNEIDER, Diss., S. 128.

2172 SCHNEIDER, Diss., S. 127, 135.

2173 AEMISEGGER/KISSLING, Verkleinerung, S. 215.

2174 AEMISEGGER/KISSLING, Verkleinerung, S. 215. Vgl. ferner den Lösungsansatz von GRIF-FEL (Verkleinerung überdimensionierter Bauzonen, S. 640 ff.

Erschliessungen fallen.²¹⁷⁵ Dies bedeutet jedoch nicht, dass ein Ausgleich nach Verkehrswertdifferenz ausgeschlossen ist. Als Beispiel kann die Minderwertausgleichslösung des Zürcher Mehrwertausgleichsgesetzes genannt werden.²¹⁷⁶

D. Überblick über ausgewählte Kantone

- 642 Nach Annahme der RPG-Revision 2012 im Jahr 2013 bestand in jenen Kantonen Gesetzgebungsbedarf, die bis dahin noch keine Mehrwertabgabe konnten oder nur über eine Regelung verfügten, welche die Mindeststandards nicht erfüllte. Welche Wege die Kantone bei der Umsetzung des Mindeststandards für Einzonungen gemäss Art. 5 Abs. 1^{bis-1sexies} RPG einschlugen und ob bzw. wie die Kantone den Ausgleich von erheblichen planungsbedingten Mehrwerten bei Um- und Aufzonungen bzw. planerischen Minderwerten sicherstellen (vgl. Art. 5 Abs. 1 RPG), stellt das vorliegende Unterkapitel dar. Es wird dabei jeweils differenziert zwischen dem Mehrwertausgleich (Ziff. 1) und dem Minderwertausgleich (Ziff. 2).

I. Kanton Genf

1. Mehrwertausgleich

- 643 Der Kanton Genf kennt schon seit dem Jahr 2011 einen Mehrwertausgleich bei der Zuweisung einer Nichtbauzone in eine Bau- oder Entwicklungszone.²¹⁷⁷ Die Höhe der Mehrwertabgabe belief sich zunächst auf 15 Prozent, dann hob sie der Kanton Genf aber aufgrund der neuen bundesrechtlichen Vorgaben im Jahr 2014 auf 20 Prozent an.²¹⁷⁸ Da die Genfer Regelung zunächst eine bundesrechtswidrige Freigrenze von CHF 100'000 sowie einen Pauschal-

2175 POLTIER, in: PraKomm RPGI, Art. 5 Rn. 43 und insbesondere Fn. 76; AEMISEGGER/KISSLING, Verkleinerung, S. 215.

2176 Siehe dazu Rn. 700 ff.

2177 Im Gegensatz zur restlichen Westschweiz war im Kt. Genf für Einzonungen über lange Zeit der Terminus «déclassement» gebräuchlich, währenddessen dies in den anderen französischsprachigen Kantonen und auf Bundesebene genau das Gegenteil bedeutet. Dies kann beim Studium der Gesetzesmaterialien für Verwirrung sorgen. Vgl. hierzu Secrétariat du Grand Conseil GE, Rapport de la commission fiscale, PL 12492-A, S. 7; ARE, Prüfungsbericht Richtplan GE, Art. 5 RPG vom 6. April 2020, S. 2. ARE, Prüfungsbericht Richtplan GE, Art. 5 RPG vom 28. März 2019, S. 3.

2178 Secrétariat du Grand Conseil GE, Projet de loi 11214, S. 3f.; BÜHLMANN/PERREGAUX DUPASQUIER/KISSLING, Mehrwertausgleich, S. 14.

abzug von CHF 30 pro Quadratmeter vorsah, war der Kanton vom 1. Mai 2019 bis am 31. Mai 2020 mit einem Einzonungsstopp belegt.²¹⁷⁹

a) Innerkantonale Zuständigkeiten

Im Kanton Genf erhebt das Finanz- und Personaldepartement («département des finances et des ressources humaines») die Mehrwertabgabe (Art. 3 RaLAT/GE). 644

b) Abgabesubjekte

Schuldner der Mehrwertabgabe ist der Grundeigentümer oder die Grundeigentümerin im Zeitpunkt des Erlasses der planerischen Massnahme (Art. 30G Abs. 1 LaLAT/GE). Besteht die Eigentümerschaft aus mehreren Personen, haften sie solidarisch (Art. 30G Abs. 2 LaLAT/GE).²¹⁸⁰ Ist eine Person Eigentümerin von mehreren Parzellen, die Gegenstand derselben planerischen Massnahme bilden, berechnet sich die Mehrwertabgabe über alle Grundstücke hinweg (Art. 30G Abs. 3 LaLAT/GE). Dadurch wird vermieden, dass die Grundeigentümerschaft für jedes einzelne ihrer Grundstücke von der Freigrenze von CHF 30'000 profitiert, was einer Ungleichbehandlung der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer gleichkäme.²¹⁸¹ 645

Nicht abgabepflichtig sind der Kanton und die Gemeinden (Art. 30G Abs. 4 LaLAT/GE; Art. 3A RaLAT/GE). Gemäss den kantonalen Bestimmungen nicht von der Mehrwertabgabe befreit ist der Bund. Allerdings bleiben anderweitige Befreiungen vorbehalten, die sich unter anderem aufgrund der derogatorischen Kraft des Bundesrechts ergeben: Art. 62d RVOG befreit beispielsweise die Eidgenossenschaft von jeder Besteuerung durch die Kantone und Gemeinden.²¹⁸² 646

c) Abgabetatbestände

Der Mehrwertabgabe untersteht die Zuweisung einer Nichtbauzone in eine Bauzone oder Entwicklungszone («zone de développement») (Art. 30E Abs. 2 LaLAT/GE). 647

2179 AS 2020 1651; Bundesrat, Medienmitteilung «Bundesrat hebt Einzonungsstopp im Kanton Genf auf» vom 29. April 2020; ARE, Prüfungsbericht Richtplan GE, Art. 5 RPG vom 6. April 2020, S. 4, 6.

2180 Secrétariat du Grand Conseil GE, Projet de loi 10125, S. 8.

2181 Secrétariat du Grand Conseil GE, Projet de loi 12492, S. 8.

2182 ARE, Prüfungsbericht Richtplan GE, Art. 5 RPG vom 28. März 2019, S. 5.

d) Bemessungsgrundlage und Abgabehöhe

648 Hinsichtlich Abgabesatz orientiert sich der Kanton Genf an der bundesrechtlichen Minimalvorgabe von 20 Prozent (Art. 30I Abs. 1 LaLAT/GE; Art. 5 Abs. 1^{bis} Satz 1 RPG).²¹⁸³ Die Abgabe untersteht ab dem Veranlagungsdatum dem Landesindex der Konsumentenpreise (Art. 30I Abs. 2 LaLAT/GE; Art. 6 RaLAT/GE). Der Mehrwert berechnet sich nach der Differenz zwischen dem Grundstückswert vor und jenem nach dem Erlass der planerischen Massnahmen (Art. 30H Abs. 1 LaLAT/GE). Der Wert des Grundstücks vor der Einzonung bemisst sich nach den Durchschnittspreisen pro Quadratmeter der benachbarten Landwirtschaftszone während der letzten fünf Jahre (Art. 30H Abs. 2 LaLAT/GE). Der Wert des Grundstücks nach dessen Zuweisung in die Bauzone berücksichtigt die Nutzungsmöglichkeiten sowie die Ausnützungsziffer (Art. 30H Abs. 3 Satz 1 LaLAT/GE). Weist der Kanton ein Grundstück der Entwicklungszone zu, sind die in den Finanzplänen angewandten Normen für Bauprojekte zu berücksichtigen (Art. 30H Abs. 3 Satz 2 LaLAT/GE).

649 Anders als in anderen Kantonen veranlagt der Kanton Genf erst im Zeitpunkt der Veräusserung des Grundstücks oder bei der Erteilung einer Baubewilligung und nicht gleichzeitig mit der Vornahme einer Planungsmassnahme (Art. 30J Abs. 1 LaLAT/GE). Dies hat mit der Art der Mehrwertberechnung im Kanton Genf zu tun. Dadurch sollen Doppelspurigkeiten vermieden werden, da bei einer erheblichen Abweichung im Zeitpunkt der Veräusserung oder der Erteilung der Baubewilligung im Vergleich zum Erlasszeitpunkt der Planungsmassnahme eine Überprüfung und allenfalls eine Revision der Veranlagung notwendig würde.²¹⁸⁴ Da zwischen dem Erlass einer planerischen Massnahme und der Veräusserung des betreffenden Grundstücks oder der Erteilung einer Baugenehmigung ein erheblicher Zeitraum liegen kann, birgt dies die Gefahr eines Informationsverlustes für die steuerpflichtige Person oder ihre Erben. Aus diesem Grund wird die Massnahme, die zu einer Veranlagungsverfügung führen kann, im Grundbuch angemerkt (Art. 30J Abs. 3 LaLAT/GE).²¹⁸⁵ Das ARE machte den Kanton Genf darauf aufmerksam, dass bei einer negativen Teuerung der in Art. 5 Abs. 1^{bis} Satz 1 RPG vorgesehene Mindestabgabesatz unterschritten wird. Dies rechtfertigte es jedoch nicht – so das ARE in seinem Prüfungsbericht –, den Kanton Genf mit der in Art. 38a Abs. 5 RPG vorgesehenen Sanktion zu belegen.²¹⁸⁶

2183 ARE, Prüfungsbericht Richtplan GE, Art. 5 RPG vom 6. April 2020, S. 4.

2184 Secrétariat du Grand Conseil GE, Projet de loi 12492, S. 9f.

2185 Secrétariat du Grand Conseil GE, Projet de loi 12492, S. 10.

2186 ARE, Prüfungsbericht Richtplan GE, Art. 5 RPG vom 28. März 2019, S. 7.

e) Freigrenze

Nachdem der Kanton Genf zunächst eine Freigrenze («limite d'exonération») von CHF 100'000 sowie einen pauschalen Abzug von CHF 30 pro Quadratmeter vorsah, reduzierte er aufgrund der zwischenzeitlich ergangenen bundesgerichtlichen Rechtsprechung und der Ermahnung durch das ARE die Freigrenze auf CHF 30'000 (Art. 30E Abs. 1 LaLAT/GE) und hob den Pauschalabzug auf.²¹⁸⁷ Der Pauschalabzug von CHF 30 pro Quadratmeter gemäss aArt. 30H Abs. 4 LaLAT/GE führte dazu, dass beim minimalen Abgabesatz von 20 Prozent gemäss Art. 30I Abs. 1 LaLAT/GE die effektiv zu bezahlende Abgabe unter der bundesrechtlichen Vorgabe von Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG lag und der Abgabesatz somit bundesrechtswidrig war.²¹⁸⁸

Investitionen für landwirtschaftliche Ersatzbauten können die Grundeigentümerin oder der Grundeigentümer während (grosszügigen) fünf Jahren vom Mehrwert abziehen (Art. 30H Abs. 6 Satz 1 LaLAT/GE).²¹⁸⁹ Ist die Veranlagung bereits erfolgt, zieht die Veranlagungsbehörde ihren Entscheid in Wiedererwägung (analog Art. 30 LaLAT/GE; Art. 30H Abs. 6 Satz 2 LaLAT/GE).²¹⁹⁰

f) Fälligkeit der Abgabe

Die Mehrwertabgabe wird entweder bei Veräusserung des Grundstücks oder 90 Tage nach Rechtskraft der definitiven Baubewilligung fällig (Art. 30K LaLAT/GE).²¹⁹¹ Der Tatbestand der Veräusserung wird in Art. 5 RaLAT/GE, letzter Satz, konkretisiert.

g) Sicherung

Gleich wie in den meisten übrigen Kantonen sichert ein gesetzliches Pfandrecht die Mehrwertabgabe (Art. 30M LaLAT/GE). Zudem haften die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer bei gemeinschaftlichem Eigentum solidarisch für die Mehrwertabgabe (Art. 30G Abs. 2 LaLAT/GE).

2187 Secrétariat du Grand Conseil GE, Projet de loi 12492, S. 7f.; ARE, Prüfungsbericht Richtplan GE, Art. 5 RPG vom 28. März 2019, S. 5f.; ARE, Prüfungsbericht Richtplan GE, Art. 5 RPG vom 6. April 2020, S. 4, 6.

2188 ARE, Prüfungsbericht Richtplan GE, Art. 5 RPG vom 28. März 2019, S. 6.

2189 Womit der Kt. Genf den Auftrag von Art. 5 Abs. 1^{quater} RPG erfüllt. Secrétariat du Grand Conseil GE, Projet de loi 12492, S. 9.

2190 Secrétariat du Grand Conseil GE, Projet de loi 12492, S. 9.

2191 Secrétariat du Grand Conseil GE, Projet de loi 10125, S. 9.

h) Verwendung der Erträge

654 Die Erträge des kantonalen Mehrwertausgleichs fliessen in einen Fonds, den «Fonds de compensation des mesures d'aménagement».²¹⁹² Die Verwendung der Fondsmittel regelt Art. 30F LaLAT/GE i.V.m. Art. 1 RaLAT/GE. Primär kommen die Erträge des kantonalen Mehrwertfonds für Entschädigungen aus materieller Enteignung gemäss Art. 30F auf (Art. 30D Abs. 1 lit. c LaLAT/GE i.V.m. Art. 1 Abs. 1 letzter Satz RaLAT). Die weiteren Erträge sind je hälftig für kommunale Infrastrukturanlagen mit Ausnahme der Erschliessungsmassnahmen nach Art. 19 RPG (Art. 30D Abs. 1 lit. a LaLAT/GE; Art. 1 Abs. 1 lit. a RaLAT/GE) und für den landwirtschaftlichen Ausgleichsfonds gemäss dem Gesetz zur Förderung der Landwirtschaft²¹⁹³ (Art. 30D Abs. 1 lit. b LaLAT/GE; Art. 1 Abs. 1 lit. b RaLAT/GE) zu verwenden. Über die Verteilung der Erträge für kommunale Erschliessungs- und Infrastrukturvorhaben entscheidet das Umweltdepartement, gestützt auf den Vorentscheid einer vorbereitenden Kommission.²¹⁹⁴

655 Art. 1 Abs. 3 RaLAT/GE konkretisiert die kommunalen Erschliessungsmassnahmen gemäss Art. 30D Abs. 1 lit. a LaLAT/GE: Darunter sind alle Einrichtungen zu verstehen, die von den Gemeinden aufgrund von Raumplanungsmassnahmen zu erstellen sind, namentlich Quartierinfrastrukturen wie Kinderkrippen, Primarschulen, aber auch soziokulturelle Aktivitäten und Aktivitäten lokaler Vereine sowie die Errichtung von Frei- und Grünflächen.²¹⁹⁵ Bei der Verteilung soll die Finanzkraft der betroffenen Gemeinden mitberücksichtigt werden.²¹⁹⁶ Von diesem Finanzierungszweck ausgenommen sind Erschliessungsmassnahmen gemäss Art. 19 RPG, die zur tatsächlichen Überbaubarkeit beitragen wie die Errichtung von Zufahrtswegen oder der Kanalisation.²¹⁹⁷

656 Bis Anfang 2020 sah der Kanton Genf vor, dass aus dem Mehrwertausgleichsfonds jener Betrag in die allgemeine Staatskasse fliessen soll, der aufgrund der Erhebung der Mehrwertabgabe auf Seite der Grundstückgewinnsteuer zu Mindereinnahmen führte.²¹⁹⁸ Weil die Grundstückgewinnsteuer-

2192 Art. 30D Abs. 1 Satz 1 LaLAT/GE. Der Staatsrat des Kt. Genf legt dem Grossen Rat zu Ende jeder Legislaturperiode einen Bericht über die Verwendung der Fondserträge vor (Art. 30D Abs. 3 LaLAT/GE). Der Fonds wird vom Umweltdepartement (département du territoire) verwaltet und dieses erstellt auch den Bericht zuhanden des Staatsrates (Art. 1 Abs. 2 RaLAT/GE).

2193 Loi sur la promotion de l'agriculture (Genève) vom 21. Oktober 2004 (RS/GE M 2 05).

2194 «Commission d'attribution du fonds de compensation», Art. 1 Abs. 2 und Art. 2 RaLAT.

2195 Secrétariat du Grand Conseil GE, Rapport de la commission fiscale, PL 12492-A, S. 4.

2196 Secrétariat du Grand Conseil GE, Projet de loi 10125, S. 7.

2197 Secrétariat du Grand Conseil GE, Projet de loi 10125, S. 7.

2198 Vgl. a Art. 30D Abs. 3 LaLAT, in Kraft bis 25. Januar 2020.

pflichtigen die Mehrwertabgabe bei der Grundstückgewinnsteuer als Aufwand abziehen können, schmälerte dies die Erträge aus der Grundstückgewinnsteuer.²¹⁹⁹ Grund für diese Regelung war, dass sich die Mehrwertgesetzgebung neutral auf den kantonalen Finanzhaushalt auswirken musste.²²⁰⁰ Somit betrug der Ertrag aus der Mehrwertabgabe nicht 20 Prozent und die Verwendung der Erträge aus der Mehrwertabgabe beschränkten sich nicht einzig auf die in Art. 5 Abs. 1^{ter} RPG aufgeführten Zwecke. Damit standen die aus dem Mindeststandard generierten Mittel nicht im bundesrechtlich festgesetzten Minimalumfang für die gesetzlich vorgegebenen Verwendungszwecke zur Verfügung. Der Kanton Genf musste in diesem Punkt seine Regelung nachbessern. Er strich die entsprechende Bestimmung (aArt. 30D Abs. 3 LaLAT).²²⁰¹

i) Besonderheiten der Regelung im Kanton Genf

In der Vergangenheit zeigte sich, dass Grundstückkaufverträge oder Kaufverträge über Grundstücke, die in Entwicklungszonen eingeteilt wurden, mit Gewinnanspruchsklauseln versehen waren. Dem Verkäufer wird dabei ein Anspruch auf den Wertzuwachs am Grundstück eingeräumt für den Fall, dass beispielsweise der Quartierplan eine höhere Ausnützungsziffer vorsieht, als dies zum Zeitpunkt des Verkaufs voraussehbar war.²²⁰² Solche Zahlungen bilden Teil des Verkaufspreises gemäss Art. 30H LaLAT/GE und werden gemäss Art. 30H Abs. 5 LaLAT ebenfalls dem Mehrwertausgleich unterstellt.²²⁰³

j) Form

Die Mehrwertabgabe im Kanton Genf wird verfügungsweise festgesetzt. Eine gesetzliche Grundlage für eine vertragliche Mehrwertabgabe fehlt.

2. Minderwertausgleich

Der Kanton Genf kennt keinen Minderwertausgleich für planerische Massnahmen, die nicht die Schwelle der materiellen Enteignung erreichen. Art. 30F LaLAT/GE hält diesbezüglich fest, dass einzig dann eine Entschädigung geleistet wird, wenn die durch die Planungsmassnahme verursachten Nachteile gleichwertig sind zu einer materiellen Enteignung.²²⁰⁴

2199 Secrétariat du Grand Conseil GE, Rapport de la commission fiscale, PL 12492-A, S. 5.

2200 Secrétariat du Grand Conseil GE, Projet de loi 10125, S. 8.

2201 Secrétariat du Grand Conseil GE, Rapport de la commission fiscale, PL 12492-A, S. 5; ARE, Prüfungsbericht Richtplan GE, Art. 5 RPG vom 28. März 2019, S. 8.

2202 Secrétariat du Grand Conseil GE, Projet de loi 12492, S. 8f.

2203 Secrétariat du Grand Conseil GE, Projet de loi 12492, S. 8f.

2204 Secrétariat du Grand Conseil GE, Projet de loi 10125, S. 8.

II. Kanton Bern

1. Mehrwertausgleich

- 660 Der Kanton Bern ist dem Gesetzgebungsauftrag von Art. 5 Abs. 1^{bis-1sexies} RPG mit einer Ergänzung seines Baugesetzes in Art. 142-142f nachgekommen. Die Regelung wurde auf den 1. April 2017 in Kraft gesetzt²²⁰⁵ und auf den 1. März 2020 hin revidiert.²²⁰⁶ Sowohl hinsichtlich Abgabetatbestände als auch hinsichtlich Abgabesatz beschränkte sich der Kanton Bern auf die Umsetzung der Mindestanforderungen.²²⁰⁷ Allerdings überlässt er den Gemeinden hinsichtlich Um- und Aufzonungen einen Handlungsspielraum. Für deren Umsetzung erlassen die Gemeinden grundsätzlich ein Mehrwertabgabereglement (Art. 142 Abs. 4 BauG/BE)²²⁰⁸. Diese kommunale Gesetzesgrundlage ermöglicht den Gemeinden, einen höheren Abgabesatz als den im Gesetz festgelegten Mindestsatz von 20 Prozent (vgl. Art. 142 Abs. 5 BauG/BE) vorzusehen und die Mehrwertabgabepflicht auf die Tatbestände der Um- und Aufzonungen auszuweiten (vgl. Art. 142a Abs. 2 BauG/BE). Ohne Mehrwertabgabereglement können die Gemeindebehörden direkt gestützt auf die subsidiäre Ersatzregelung von Art. 142 Abs. 5 BauG/BE die Mehrwertabgabe verfügen (vgl. Art. 142d Abs. 1 BauG/BE). Dies gilt allerdings nur für Neueinzonungen, wobei der Mindestabgabesatz von 20 Prozent zur Anwendung gelangt. Wollen die Gemeinden durch Um- oder Aufzonungen sowie die Zuweisung von Land in eine Materialabbau- oder Deponiezone generierte Mehrwerte abschöpfen, bedarf dies zwingend einer Grundlage im kommunalen Mehrwertabgabereglement.²²⁰⁹

2205 Vorher kannte der Kt. Bern nur eine vertragliche Mehrwertabschöpfung, wobei es den Gemeinden oblag, von diesem Instrument Gebrauch zu machen. Siehe dazu ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BE II, Art. 142-142f Rn. 2; BÜHLMANN/PERREGAUX DUPASQUIER/KISSLING, Mehrwertausgleich, S. 10 f.; BERGER, Mehrwertabgabe Kt. BE, S. 349.

2206 Allgemein zur Revision vgl. BSIG Nr. 7/721.0/32.4 vom 1. Februar 2020; HUNYADY, Mehrwertabschöpfung, S. 15 ff. bzw. zum Planungsausgleich im Kt. Bern: STALDER, in: Bernisches Verwaltungsrecht, S. 501 ff.

2207 STALDER, in: Bernisches Verwaltungsrecht, S. 502.

2208 Es handelt sich dabei um einen gemeinderechtlichen Erlass, der von den Stimmberechtigten oder allenfalls vom Gemeindeparlament zu erlassen ist (HUNYADY, Baugesetzrevision, S. 23). Das Reglement über den Ausgleich der Planungsmehrwerte zählt im Kt. Bern nicht zur Nutzungsplanung und muss daher vom Kanton weder vorgeprüft noch genehmigt werden (EYMAN, Umsetzung Mehrwertabgabe, S. 73). Auf freiwilliger Basis kann die Gemeinde das Reglement jedoch dem Amt für Gemeinden und Raumordnung (AGR) des Kt. Bern zur Vorprüfung unterbreiten, was jedoch gebührenpflichtig ist (HUNYADY, Baugesetzrevision, Fn. 77).

2209 HUNYADY, Baugesetzrevision, S. 24.

a) Innerkantonale Zuständigkeiten

Im Kanton Bern erheben die Gemeinden die Mehrwertabgabe (Art. 142d Abs. 1 BauG/BE). Sie regeln die Einzelheiten entsprechend den Vorgaben von Art. 5 RPG und den kantonalrechtlichen Bestimmungen in einem Mehrwertabgabereglement (Art. 142 Abs. 4 BauG/BE).²²¹⁰ Solange die Gemeinden diesem Auftrag nicht nachgekommen sind²²¹¹, gelangt für Neueinzonungen subsidiär die Regelung von Art. 142 Abs. 5 BauG/BE zur Anwendung. Sie verfügen in diesem Fall direkt gestützt auf diese kantonale Bestimmung.²²¹² Da die Gemeinde die Mehrwertabgabe erhebt, stellt sich die Frage, ob der Kanton gegen eine kommunale Abgabeverfügung beschwerdelegitimiert ist. Dies wird von PFLÜGER mit Hinweis auf Art. 34 Abs. 2 lit. a RPG bejaht.²²¹³

b) Abgabesubjekte

Die Mehrwertabgabe ist von den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern zu entrichten (Art. 142 Abs. 1 BauG/BE).²²¹⁴ Nicht abgabepflichtig ist das Gemeinwesen für Grundstücke, die unmittelbar öffentlichen Zwecken dienen, d.h. dem Verwaltungsvermögen angehören (Art. 142 Abs. 2 BauG/BE). Der Kanton Bern hat sich für eine weite Auslegung des Begriffs des Gemeinwesens nach Art. 5 Abs. 1^{quinquies} RPG entschieden: So schliesst er nebst dem Bund, dem Kanton und den Gemeinden auch Dritte von der Abgabepflicht aus, sofern sie «in Erfüllung von ihnen übertragenen öffentlich-rechtlichen Aufgaben» handeln.²²¹⁵

2210 Der Kt. Bern stellt ein Musterreglement zur Verfügung, siehe Kt. BE, Musterreglement Mehrwertabgabe.

2211 Bis im Mai 2021 hatten gemäss EYMANN (Umsetzung Mehrwertabgabe, S. 73) nur rund 100 von total 339 Berner Gemeinden ein Mehrwertausgleichsreglement erlassen. Immerhin zählen dazu alle Städte und die grösseren Gemeinden sowie die Agglomerationsgemeinden, die massgebend sein werden für die bauliche Entwicklung im Kt. Bern. Da für den Ausgleich von planungsbedingten Mehrwerten bei Um- und Aufzonungen der Erlass eines Mehrwertausgleichsreglement zwingend ist (siehe Art. 142a Abs. 2 BauG/BE), bedeutet dies, dass weniger als ein Drittel der Berner Gemeinden eine Mehrwertabgabe auf Um- und Aufzonungen erhebt.

2212 HUNYADY, Mehrwertabschöpfung, S. 19.

2213 PFLÜGER, Mehrwertabgabe, S. 297f., der diesbezüglich auch auf BGE 131 II 571 verweist. Gl. M. auch VON BALLMOOS, Alltagsprobleme Mehrwertabgabe, S. 103.

2214 Hinsichtlich komplizierterer Eigentumsverhältnisse (Miteigentum, Stockwerkeigentum, Gesamteigentum) vgl. PFLÜGER, Mehrwertabgabe, S. 273 ff.

2215 ARE, Prüfungsbericht Mehrwertabgabe Kt. Bern, S. 5. Da das ARE Befürchtungen hatte, dass der Kt. Bern den «Begriff der Erfüllung öffentlich-rechtlicher Aufgaben» zu weit verstehen könnte, auferlegte es dem Kanton eine Mitteilungspflicht für Entscheide, in denen «Grundeigentümer, welche nicht ein Gemeinwesen darstellen, bei Einzonungen vom Ausgleich von Planungsvorteilen [gemäss Art. 142 Abs. 2 BauG/BE] befreit werden» (a.a.O., S. 7). Siehe dazu auch die entsprechend neu eingefügte Bestimmung von

Eine Abgabepflicht des Gemeinwesens besteht somit nur für Grundstücke im Finanzvermögen.²²¹⁶

c) Abgabetatbestände

663 In Einklang mit den bundesrechtlichen Mindestvorschriften von Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG unterstellte der kantonale Gesetzgeber Einzonungen der Mehrwertabgabepflicht (Art. 142a Abs. 1 BauG/BE). Der Kanton überlässt es den Gemeinden, für Um- oder Aufzonungen eine Mehrwertabgabe vorzusehen (Art. 142a Abs. 2 BauG/BE).

664 Einen speziellen Abgabetatbestand regelt Art. 142a Abs. 3 BauG/BE: Für die Zuweisung von Land in *Materialabbau- und Deponiezonen* können die Gemeinden vertraglich eine Abgabe in Geld oder – im Unterschied zur Mehrwertabgabe bei Ein-, Um- oder Aufzonungen – als Sachleistung vereinbaren.²²¹⁷ Eine solche Mehrwertabgabe benötigt keine weitere Grundlage im kommunalen Mehrwertabgabereglement, sondern kann direkt gestützt auf die Bestimmung im BauG/BE vereinbart werden.²²¹⁸ Die Mehrwertabschöpfung erfolgt in diesem Fall gestützt auf einen zwischen Gemeinde und Grundeigentümerschaft abzuschliessenden Vertrag.

d) Bemessungsgrundlage und Abgabehöhe

665 Der maximale Abgabesatz wurde auf 50 Prozent des planungsbedingten Mehrwerts beschränkt (Art. 142b Abs. 3 BauG/BE). Sind gemäss dem kommunalen Mehrwertabgabereglement auch Mehrwerte aus Um- und Aufzonungen mehrwertabgabepflichtig, liegt die Festlegung der Abgabehöhe in den Händen der Gemeinden (Art. 142 Abs. 4 BauG/BE).²²¹⁹ Hinsichtlich des Mindestabgabe-

Art. 120b BauV/BE, welche die Meldepflichten der Gemeinden gegenüber den zuständigen Kantons- und Bundesstellen regelt. Vgl. HUNYADY, Mehrwertabschöpfung, S. 26 ff.

2216 BVR 2024 S. 51 E. 3.1 ff. (VGer BE, Urteil 100.2021.125 vom 11. Juli 2023); ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BE II, Art. 142–142f Rn. 7; STALDER, in: Bernisches Verwaltungsrecht, S. 502.

2217 Bei Sachleistungen ist allerdings problematisch, dass dadurch keine Gelder für die Entschädigung bei materieller Enteignung im Rahmen von Rückzonungsvorhaben generiert werden. REBSAMEN, Diss., S. 218; HUNYADY, Baugesetzrevision, S. 24 f.; ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BE II, Art. 142–142f Rn. 12.

2218 Vgl. ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BE II, Art. 142–142f Rn. 8; EYMANN, Mehrwertabgabe Kt. BE, S. 120. A.M. HUNYADY, Mehrwertabschöpfung, S. 21, wonach die Gemeinde in ihrem Reglement zumindest festhalten muss, ob sie von der Möglichkeit, planungsbedingte Mehrwerte bei Materialabbau- und Deponiezonierungen abzuschöpfen, Gebrauch machen möchte.

2219 Zunächst sah hier das kantonale Recht eine Bandbreite von 20 bis 40 Prozent vor, nun muss immerhin ein angemessener Ausgleich von Planungsvorteilen sichergestellt sein. Ausserdem darf der Abgabesatz nicht konfiskatorischer Natur sein. Vgl. dazu HUNYADY, Mehrwertabschöpfung, S. 22.

satzes von 20 Prozent (Art. 142b BauG/BE) und der Indexierung der Mehrwertabgabe (Art. 142d Abs. 3a BauG/BE)²²²⁰ weist das ARE in seinem Prüfungsbericht darauf hin, dass auch bei einer negativen Teuerung der gesetzliche Mindeststandard von 20 Prozent (vgl. Art. 5 Abs. 1^{bis} Satz 1 RPG) nicht unterschritten werden darf.²²²¹ Sehen die Gemeinden einen höheren Abgabesatz vor als 20 Prozent, ist hier nicht mit Problemen zu rechnen.

e) Freigrenze

Der Kanton Bern kennt bei Neueinzonungen eine Freigrenze von CHF 20'000 (Art. 142a Abs. 4 BauG/BE), d.h., Mehrwerte höher als CHF 20'000 sind voll abgabepflichtig.²²²² Bestimmen die Gemeinden in ihrem Mehrwertabgabereglement nichts Anderweitiges, gilt diese Freigrenze auch bei Um- und Aufzonungen (Art. 142a Abs. 5 BauG/BE). Ansonsten steht es den Gemeinden frei, für Um- und Aufzonungen «eine höhere oder tiefere Freigrenze, einen Freibetrag oder eine Kombination von Freigrenze und Freibetrag» vorzusehen.²²²³ Darüber hinaus können Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer Auslagen für landwirtschaftliche Ersatzbauten zur Selbstbewirtschaftung innert zwei Jahren vom errechneten Mehrwert abziehen (Art. 142b Abs. 2 BauG/BE).

f) Fälligkeit der Abgabe

Für Neueinzonungen wird die Mehrwertabgabe fällig, wenn sich der planungsbedingte Mehrwert durch Überbauung oder Veräusserung realisiert (Art. 142c Abs. 1 Satz 1 BauG/BE). Der Tatbestand der Überbauung ist entweder bei Schnurgerüstabnahme oder Baubeginn erfüllt (Art. 142c Abs. 1 Satz 1 BauG/BE i.V.m. Art. 2 Abs. 2 BewD/BE).²²²⁴ Hinsichtlich der Veräusserungstatbestände verweist das BauG/BE auf die in Art. 130 StG/BE aufgeführten

2220 In seiner ersten Version vom 1. April 2017 war es den Gemeinden gemäss Art. 142d Abs. 3 BauG/BE noch selbst überlassen, ob sie in ihrem Mehrwertabgabereglement den Abgabebetrag der Teuerung unterwerfen wollen. Vgl. dazu PFLÜGER, Mehrwertabgabe, S. 286f.

2221 ARE, Prüfungsbericht Mehrwertabgabe Kt. Bern, S. 7.

2222 ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BE II, Art. 142-142f Rn. 11.

2223 Gemeinden müssen sich in der Ausgestaltung stets an die bundesrechtliche Bestimmung von Art. 5 Abs. 1 RPG halten, wonach einzig *erhebliche* Planungsvorteile *angemessen* auszugleichen sind. HUNYADY, Mehrwertabschöpfung, S. 20. Differenzierter dazu VON BALLMOOS, (Alltagsprobleme Mehrwertabgabe, S. 89), der eine tiefere Erheblichkeitsgrenze als CHF 20'000 für Um- und Aufzonungen als heikel wertet, da ein planungsbedingter Mehrwert unter CHF 20'000 vom kantonalen Gesetzgeber indirekt als unerheblich betrachtet wird. Zum Zusammenspiel zwischen Freigrenze und Freibetrag siehe die Veranschaulichungsbeispiele bei VON BALLMOOS, a.a.O., S. 91 ff.

2224 STALDER, in: Bernisches Verwaltungsrecht, S. 504.

Tatbestände (Art. 142c Abs. 1 Satz 2 BauG/BE).²²²⁵ Gleiches gilt auch bei der Mehrwertabgabe für Um- und Aufzonungen, sofern die Gemeinden die Fälligkeit nicht abweichend regeln (Art. 142c Abs. 1a BauG/BE). Eine vom Grundsatz abweichende Regelung ist beispielsweise denkbar bei Um- und Aufzonungen, wenn die Fälligkeit dort allein bei Überbauung eintritt und nicht auch bei der Veräusserung des Grundstücks.²²²⁶ Wird ein Grundstück nur teilweise überbaut oder veräussert, so wird die Mehrwertabgabe auch nur anteilmässig fällig (Art. 142c Abs. 2 BauG/BE). Um den Vollzug zu erleichtern, erstatten die Grundbuchämter den Gemeinden Meldung, wenn ein ihnen bekannter Tatbestand vorliegt, der die Fälligkeit auslöst (Art. 142c Abs. 3 BauG/BE).

g) Sicherung

- 668 Art. 142e Abs. 1 BauG/BE räumt den Gemeinden zur Sicherung der Forderungen sowie der damit verbundenen Verzugszinsen ein gesetzliches Grundpfandrecht im Sinn von Art. 109a lit. d1 EG ZGB/BE (i.V.m. Art. 836 Abs. 2 ZGB) ein.²²²⁷ Das gesetzliche Grundpfandrecht entsteht – gleichzeitig wie die eigentliche Forderung – mit der Rechtskraft der mehrwertbegründenden Planung (Art. 142e Abs. 2 BauG/BE).²²²⁸ Ausserdem haften Rechtsnachfolgerinnen und Rechtsnachfolger solidarisch für die zum Zeitpunkt des Liegenschaftserwerbs ausstehenden Mehrwertabgaben, wobei die Gemeinden der neuen Eigentümerschaft die bestehenden Forderungen per Verfügung zu eröffnen haben (Art. 142 Abs. 3 BauG/BE).²²²⁹

h) Verwendung der Erträge

- 669 Unabhängig von den verschiedenen Abgabetatbeständen werden die Erträge aus dem Mehrwertausgleich im Verteilschlüssel von 90 bzw. 10 Prozent zwischen den Gemeinden und dem Kanton aufgeteilt (Art. 142f Abs. 1 BauG/BE).²²³⁰

2225 Vgl. BERGER, Mehrwertabgabe Kt. BE, S. 350.

2226 HUNYADY, Mehrwertabschöpfung, S. 23; EYMANN (Umsetzung Mehrwertabgabe, S. 77) beurteilt den Verzicht auf den Fälligkeitstatbestand der Veräusserung bei Um- und Aufzonungen aufgrund von drohenden Vollzugsschwierigkeiten als kritisch.

2227 Einzelheiten dazu bei PFLÜGER, Mehrwertabgabe, S. 298 f.; VON BALLMOOS, Alltagsprobleme Mehrwertabgabe, S. 101; ausserdem STALDER, in: Bernisches Verwaltungsrecht, S. 505.

2228 Es kann dementsprechend auch bereits zu diesem Zeitpunkt hin und nicht erst bei Vorliegen einer rechtskräftigen Abgabeverfügung im Grundbuch eingetragen werden. Vgl. dazu HUNYADY, Mehrwertabschöpfung, S. 25 f.

2229 Damit dürften sowohl fällige, aber noch nicht geleistete Abgaben als auch Abgaben zu verstehen sein, die zwar entstanden sind, deren Fälligkeit jedoch noch nicht eingetreten ist. Vgl. dazu PFLÜGER, Mehrwertabgabe, S. 276.

2230 HUNYADY, Baugesetzrevision, S. 27 f.; STALDER, in: Bernisches Verwaltungsrecht, S. 505.

Hinsichtlich der Verwendung der Erträge verweist Art. 142f Abs. 2 BauG/BE auf die bundesrechtliche Bestimmung von Art. 5 Abs. 1^{ter} RPG. Damit hat der kantonale Gesetzgeber darauf verzichtet, die Verwendungszwecke einzuschränken.²²³¹ Die Erträge sind einer vom Kanton und den Gemeinden zu errichtenden Spezialfinanzierung zuzuweisen (Art. 142f Abs. 3 BauG/BE). Sie haben dafür entsprechende Fonds zu errichten.²²³² Die 10 Prozent, die dem Kanton Bern zukommen, rechtfertigen sich mit dem durch die Mehrwertabgabe entstehenden Mindereinnahmen bei der Grundstückgewinnsteuer. Obwohl die Gelder zweckgebunden zu verwenden sind, sollen sie die Mindereinnahmen des Kantons bei der Grundstückgewinnsteuer kompensieren.²²³³

i) Besonderheiten der Regelung im Kanton Bern

Die Mehrwertabgabe unterliegt bis zum Zeitpunkt ihrer Fälligkeit der Teuerung, wobei sich diese nach dem Landesindex der Konsumentenpreise bestimmt (Art. 142d Abs. 3a BauG/BE).²²³⁴ Als Besonderheit hat auch die Informationspflicht der Gemeinde zu gelten. Die Gemeinde hat die betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer zum Zeitpunkt der öffentlichen Auflage der mehrwertbegründenden Planung über die zu erwartende Mehrwertabgabe zu informieren (Art. 142d Abs. 2 BauG/BE). Dies ermöglicht den betroffenen Grundeigentümern, in Kenntnis der Höhe der Abgabe gegebenenfalls Einsprache gegen die Nutzungsplanänderung zu erheben.²²³⁵

j) Umsetzung auf Gemeindeebene

Gewisse Berner Gemeinden wie etwa Muri bei Bern gehen beispielhaft voran und haben den ihnen gemäss kantonalem Recht zustehenden Spielraum zu Gunsten der raumplanerischen Ziele ausgenutzt.²²³⁶ Die Höhe der Mehrwertabgabe wird dort gestaffelt erhoben und mit einer Mehrwertabgabe von 30 % bei Um- und Aufzonungen übertrifft die Gemeinde die kantonalen Mindestvorgaben.²²³⁷

2231 PFLÜGER, Mehrwertabgabe, S. 300.

2232 ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BE II, Art. 142-142f Rn. 22.

2233 HUNYADY, Baugesetzrevision, S. 27; ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BE II, Art. 142-142f Rn. 21.

2234 Vgl. dazu HUNYADY, Mehrwertabschöpfung, S. 24.

2235 ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BE II, Art. 142-142f Rn. 14.

2236 Vgl. zur Umsetzung EYMANN, Umsetzung Mehrwertabgabe, S. 73 ff.; STALDER, in: Bernisches Verwaltungsrecht, S. 503, mit Hinweis auf das Reglement vom 6. März 2017 über den Ausgleich von Planungsmehrwerten der Gemeinde Muri bei Bern.

2237 Auszug des Reglements über den Ausgleich von Planungsmehrwerten der Gemeinde Muri bei Bern.

Art. 4 Bemessung der Mehrwertabgabe

¹ Der Mehrwert wird gemäss Art. 142b BauG bestimmt.

² Die Mehrwertabgabe beträgt bei Einzonungen während der ersten fünf Jahre ab Rechtskraft der Einzonung 30%, ab dem sechsten Jahr bis zehnten Jahr 40% und ab dem elften Jahr 50% des Mehrwerts. Der Fristbeginn des ansteigenden Abgabesatzes kann individuell in der Abgabeverfügung festgesetzt werden, soweit eine Überbauung rechtlich nicht möglich ist, insbesondere wegen fehlender Überbauungsordnung in einer Zone mit Planungspflicht oder fehlender Erschliessung. Ebenso können Unterbrüche der Fristen in der Feststellungsverfügung der Fälligkeit berücksichtigt werden, wenn objektive Bauverzögerungen nachgewiesen sind.

³ Bei Auf- und Umzonungen beträgt die Mehrwertabgabe 30% des Mehrwerts.

Gleich wie Muri bei Bern setzten diverse Berner Gemeinden höhere Abgabesätze als der Mindeststandard von 20 Prozent fest. Rund zwei Drittel der Gemeinden sehen mit einem kommunalen Mehrwertabgabereglement eine Staffelung der Abgabehöhe²²³⁸ vor und schaffen damit Anreize zur Mobilisierung des Baulandes.²²³⁹

k) Form

672 Die Mehrwertabgabe auf Einzonungen und, sofern kommunal vorgesehen, auf Um- und Aufzonungen werden verfügt. Ausnahmen davon sind gesetzlich keine vorgesehen (Art. 142d Abs. 1 BauG/BE). Anders verhält es sich bei der Zuweisung von Land in Material- und Deponiezonen, hier kann eine Mehrwertabgabe vertraglich vereinbart werden (Art. 142a Abs. 3 und Art. 142d Abs. 4 BauG/BE).

2. Minderwertausgleich

673 Einen Ausgleich von Planungsnachteilen, die nicht die Schwere einer materiellen Enteignung erreichen, hat der bernische Gesetzgeber nicht geschaffen.²²⁴⁰

2238 Vgl. Rn. 588.

2239 EYMANN, Umsetzung Mehrwertabgabe, S. 74; STALDER, in: Bernisches Verwaltungsrecht, S. 503, mit Hinweis auf das Reglement vom 6. März 2017 über den Ausgleich von Planungsmehrwerten der Gemeinde Muri bei Bern. Vgl. ausserdem ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BE II, Art. 142-142f Rn. 9, 16; PFLÜGER, Mehrwertabgabe, S. 284 f.

2240 ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BE II, Art. 142-142f Rn. 1.

III. Kanton Zürich

1. Mehrwertausgleich

Der Kanton Zürich erliess zur Umsetzung der bundesrechtlichen Vorgaben zum Mehrwertausgleich ein eigenes Gesetz und eine zugehörige Verordnung.²²⁴¹ Entsprechend weisen die Gesetzes- und Verordnungsbestimmungen im kantonalen Vergleich einen hohen Detaillierungsgrad auf.²²⁴² Das Mehrwertausgleichsgesetz (MAG/ZH)²²⁴³ und die Ausführungsbestimmungen (MAV/ZH)²²⁴⁴ sind am 1. Januar 2021 in Kraft getreten.²²⁴⁵ Bis dahin glich der Kanton Zürich planungsbedingte Vorteile mangels Rechtsgrundlage nicht aus.²²⁴⁶ Entsprechend belegte der Bundesrat den Kanton Zürich vom 1. Mai 2019 bis Ende 2020 mit einem Einzonungsstopp (vgl. Art. 38a Abs. 4 und 5 RPG).²²⁴⁷

Die Zürcher Mehrwertregelung unterscheidet zwischen einem kantonalen (§§ 2 ff. MAG/ZH) und einem fakultativen kommunalen Mehrwertausgleich (§§ 19 ff. MAG/ZH).²²⁴⁸ Wo angebracht, unterscheiden die nachfolgenden Ausführungen deshalb zwischen den beiden Mehrwertausgleichen.

a) Innerkantonale Zuständigkeiten

Die Zuständigkeiten im Kanton Zürich unterscheiden sich je nach Abgabebestand. Zunächst beabsichtigte der Kanton Zürich, selbst einen Mehrwertausgleich von Planungsvorteilen, die durch Auf- oder Umzonungen entstehen, zu begründen. Den Gemeinden wäre es immerhin noch möglich gewesen, zusätzlich zu diesem kantonalen Ausgleich Mehrwerte bei Auf- und Umzonungen auszugleichen.²²⁴⁹ Nun erhebt der Kanton nur eine Mehrwertabgabe auf Planungsvorteile, die durch Einzonung²²⁵⁰ (§ 2 Abs. 1 lit. a MAG/ZH) oder Umzonung einer Zone für öffentliche Bauten (§ 2 Abs. 1 lit. b MAG/ZH)

2241 Zu den Gründen für ein eigenes Gesetz siehe Baudirektion Kt. ZH, Broschüre Mehrwertausgleich, S. 5 sowie Kt. ZH, Erläuterungen Vernehmlassungsentwurf MAG, S. 1f.

2242 Vgl. HAFEN, Vollzug Mehrwertausgleich, S. 32.

2243 Vom 28. Oktober 2019, LS 700.9.

2244 Vom 30. September 2020, LS 700.91.

2245 Vgl. ARE, Prüfungsbericht Kt. ZH Umsetzung des Gesetzgebungsauftrags zum Ausgleich von Planungsvorteilen vom 27. Oktober 2020.

2246 Baudirektion Kt. ZH, Broschüre Mehrwertausgleich, S. 4.

2247 Bundesrat, Medienmitteilung «Bundesrat hebt Einzonungsstopp im Kanton Zürich auf» vom 11. Dezember 2020; Baudirektion Kt. ZH, Kreisschreiben zur Aufhebung des Einzonungsverbots.

2248 KOLETSSIS, Vorlage MAG/ZH, S. 6.

2249 Kt. ZH, Erläuterungen Vernehmlassungsentwurf MAG, S. 5, 10.

2250 Zu den Begrifflichkeiten vgl. § 1 MAG/ZH.

entstehen.²²⁵¹ Demgegenüber können die Gemeinden einen Mehrwertausgleich erheben für die Abgabetatbestände der Auf- und der Umzonung, mit Ausnahme der Umzonungen einer Zone für öffentliche Bauten gemäss § 2 Abs. 1 lit. b MAG/ZH (§ 19 Abs. 1 MAG/ZH).²²⁵² Hierfür haben die Gemeinden ihre Bau- und Zonenordnungen mit ausführenden Bestimmungen zu ergänzen (vgl. § 19 Abs. 1 MAG/ZH).²²⁵³

b) Abgabesubjekte

aa) Kantonaler Mehrwertausgleich

- 677 Abgabepflichtig sind primär die Grundeigentümerin oder der Grundeigentümer im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Planungsmassnahme (§ 5 Abs. 1 und Abs. 3 MAG/ZH). Ist ein Grundstück im Zeitpunkt der Inkraftsetzung des MAG/ZH am 1. Januar 2021 mit Baurechten belastet, ist der Baurechtsnehmer bzw. die Baurechtsnehmerin abgabepflichtig, wenn er bzw. sie das Grundstück überbaut oder das Baurecht veräussert (§ 5 Abs. 2 lit. a MAG/ZH), oder die Grundeigentümerin oder der Grundeigentümer, wenn sie bzw. er das Grundstück veräussert (§ 5 Abs. 2 lit. b MAG/ZH). Auch hier sind die Rechtsverhältnisse im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Planungsmassnahme entscheidend (§ 5 Abs. 3 MAG/ZH). Bei einem Eigentumswechsel vor Eintritt der Fälligkeit geht die Abgabepflicht auf die neuen Grundeigentümerschaft über (§ 6 Abs. 1 MAG/ZH). Ist die Fälligkeit der Mehrwertabgabe jedoch bereits eingetreten und verstirbt eine abgabepflichtige Person, gehen die Rechte und Pflichten aus der Abgabe auf die Erben über (§ 6 Abs. 2 MAG/ZH).²²⁵⁴

bb) Kommunaler Mehrwertausgleich

- 678 Die Abgabepflicht beurteilt sich beim kommunalen Mehrwertausgleich analog jener beim kantonalen Ausgleich (§ 20 Abs. 3 i.V.m. §§ 5 f. MAG/ZH).²²⁵⁵

2251 Zuständig für den Vollzug ist die Baudirektion, die den Vollzug ganz oder teilweise untergeordneten Verwaltungsstellen übertragen kann (§ 2 MAV/ZH). Dies scheint passiert zu sein. Das Amt für Raumentwicklung des Kt. Zürich ist mit dem Vollzug des kantonalen Mehrwertausgleichs betraut (HAFEN, Vollzug Mehrwertausgleich, S. 33).

2252 Für einen Überblick über die Gemeinden, die sich für den fakultativen Mehrwertausgleich auf Auf- oder Umzonungen entschieden haben vgl. den Filter «Stand Umsetzung Mehrwertausgleich in den Gemeinden» im GIS-Browser des Kantons Zürich. Vgl. auch § 3 Abs. 1 MAV/ZH.

2253 Der Kt. Zürich stellte hierfür den Gemeinden mit Schreiben vom 12. Februar 2020 Musterbestimmungen für die kommunale Bau- und Zonenordnung (BZO) zur Verfügung, vgl. Kt. ZH, Musterbeispiel BZO. Die Änderungen der Bau- und Zonenordnung sind der Baudirektion zur Genehmigung zu unterbreiten (§ 89 Abs. 1 PBG/ZH).

2254 Kt. ZH, Erläuterungen Vernehmlassungsentwurf MAG, S. 5f.

2255 KOLETIS, Grundzüge MAG/ZH, S. 11.

c) Abgabetatbestände

aa) Kantonaler Mehrwertausgleich

Vom kantonalen Mehrwertausgleich sind die Abgabetatbestände der Einzonung²²⁵⁶ (§ 2 Abs. 1 lit. a MAG/ZH) sowie der Umzonung²²⁵⁷ einer Zone für öffentliche Bauten erfasst (§ 2 Abs. 1 lit. b MAG/ZH).²²⁵⁸ Mit dem Abgabetatbestand für Zonen für öffentliche Bauten trägt der kantonale Gesetzgeber der Sonderstellung dieses Zonentyps Rechnung: Diese Zonen profitierten zum Teil vom Privileg einer Durchstossung, d.h. einer Abweichung auf Ebene des Nutzungsplans von den richtplanerischen Vorgaben. Für diesen Fall kann im Richtplan ausgeschiedenes Landwirtschaftsgebiet zur Wahrnehmung der Aufgaben des jeweiligen Planungsträgers durch Ausscheidung von Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen «durchstossen» werden.²²⁵⁹ Profitierte die Gemeinde von diesem Privileg, soll diese Gesetzgebung verhindern, dass die Gemeinde solches Land in einen anderen Bauzonentyp überführt und sie anschliessend erneut für die Erfüllung ihrer Aufgabe das Landwirtschaftsgebiet durchstösst.²²⁶⁰ Ausserdem stellt die erstmalige Ausscheidung einer Zone für öffentliche Bauten zwar eine Einzonung dar und unterliegt deshalb der Mehrwertabgabepflicht. Allerdings dürften dafür regelmässig keine oder nur geringe Abgaben anfallen, da die Neuzonierung das Grundstück dem Liegenschaftsmarkt und den entsprechenden Werteeinflüssen weitestgehend entzieht. Der Verkehrswert einer solchen Parzelle lässt sich entsprechend auch nur schwer bestimmen.²²⁶¹ Vom Ausnahmetatbestand von Art. 5 Abs. 1^{quinquies} RPG hat der Kanton Zürich keinen Gebrauch gemacht, weshalb auch das Gemeinwesen grundsätzlich abgabepflichtig ist.²²⁶²

2256 § 1 lit. b MAG/ZH definiert die Einzonung als Ausscheidung einer neuen Bauzone i.S.v. § 48 PBG/ZH oder die Festsetzung eines Gestaltungsplans i.S.v. § 84 Abs. 2 PBG/ZH.

2257 Gemäss § 1 lit. d MAG/ZH stellt die Zuweisung einer Bauzone zu einer anderen Bauzonentyp eine Umzonung dar.

2258 Eine Zone für öffentliche Bauten wird bei diesem Vorgang in eine andere Bauzone gemäss § 48 Abs. 2 lit. a-e PBG/ZH umgezont.

2259 Vgl. Richtplan ZH vom 6. Februar 2023, Pt. 2.2.2 Abs. 3, Pt. 3.2.2 Abs. 3 und Pt. 3.2.3 a; VGer ZH, Urteil VB.2013.00291 vom 21. Mai 2014 E. 4.2.

2260 Kt. ZH, Erläuterungen Vernehmlassungsentwurf MAG, S. 3.

2261 Kt. ZH, Erläuterungen Vernehmlassungsentwurf MAG, S. 3.

2262 Vgl. ARE, Prüfungsbericht Kt. ZH Umsetzung des Gesetzgebungsauftrags zum Ausgleich von Planungsvorteilen vom 27. Oktober 2020, S. 4.

bb) Kommunalen Mehrwertausgleich

- 680 Die Gemeinden können eine Abgabe auf planungsbedingte Mehrwerte bei Auf- oder Umzonungen²²⁶³ erheben, mit Ausnahme von Umzonungen von Zonen für öffentliche Bauten, die vom kantonalen Mehrwertausgleich (vgl. § 2 Abs. 1 lit. b MAG/ZH) erfasst sind (§ 19 Abs. 1 Satz 1 MAG/ZH).

d) Bemessungsgrundlage und Abgabehöhe

aa) Kantonalen Mehrwertausgleich

- 681 Die Höhe der Mehrwertabgabe beträgt beim kantonalen Mehrwertausgleich 20 Prozent des Mehrwertes (§ 4 Abs. 1 MAG/ZH).²²⁶⁴ Der Mehrwert entspricht der Differenz des Verkehrswerts ohne und mit Planungsmassnahme (§ 3 Abs. 1 MAG/ZH) im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Planungsmassnahme (§ 3 Abs. 2 MAG/ZH).²²⁶⁵ Der Kanton Zürich stellt bewusst nicht auf einen «Vorher-nachher-Vergleich» ab, da so das Problem preisstiegender Erwartungen im Vorfeld einer Planungsmassnahme ausgeklammert wird.²²⁶⁶ Etwas grosszügiger als in den Kantonen Bern und Luzern erweist sich im Kanton Zürich die Frist, innert welcher die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer die Auslagen für landwirtschaftliche Ersatzbauten zur Selbstbewirtschaftung vom errechneten Mehrwert abziehen dürfen (vgl. Art. 5 Abs. 1^{quater} RPG): Der Kanton Zürich sieht hier eine Frist von drei Jahren vor (§ 3 Abs. 3 MAG/ZH).²²⁶⁷
- 682 Eine Umgehung der Mehrwertabgabe durch eine Abparzellierung in verschiedene Grundstücke soll gemäss Gesetzgeber verhindert werden, indem bei wirtschaftlich oder rechtlich zusammengehörenden Grundstücken die Summe der Mehrwerte aller Grundstücke massgebend ist (§ 4 Abs. 3 MAG/ZH). In der Praxis dürfte diese Regelung nicht immer einfach umzusetzen sein und gewisse Abgrenzungsprobleme sind wohl unausweichlich.²²⁶⁸ Wie im Kanton Bern erfolgt beim kantonalen Mehrwertausgleich des Kantons Zürich ein Teuerungsausgleich anhand des Landesindex der Konsumentenpreise

2263 Der § 1 lit. c und d MAG/ZH bestimmt die beiden Begriffe genauer: Als Aufzonung gilt die Verbesserung der Nutzungsmöglichkeiten einer Bauzone, als Umzonung die Zuweisung einer Bauzone zu einer anderen Bauzonenart.

2264 Ausführlich zur Bemessung siehe §§ 6 ff. MAV/ZH sowie Kt. ZH, Erläuterungen MAV/ZH, S. 16 ff. Beispiele zur Berechnung finden sich in den Erläuterungen MAV/ZH, S. 26.

2265 Der Verkehrswert bemisst sich in erster Linie anhand von Vergleichspreisen (sog. Vergleichswertmethode oder hedonische Methode). Erst wenn keine Vergleichspreise vorhanden sind, kann auf die ausschliessliche Anwendung von Methoden ausgewichen werden (Kt. ZH, Erläuterungen MAV/ZH, S. 17). KOLETSIS, Vorlage MAG/ZH, S. 7, 11 ff.

2266 Kt. ZH, Erläuterungen Vernehmlassungsentwurf MAG, S. 4.

2267 Vgl. zur Berechnung Kt. ZH, Erläuterungen MAV/ZH, S. 26 f.

2268 Vgl. KOLETSIS, Grundzüge MAG/ZH, S. 6 f.

(§ 8 MAG/ZH). Mit Eintritt der Fälligkeit (vgl. § 10 MAG/ZH²²⁶⁹) ist die Mehrwertabgabe ausserdem zu verzinsen (§ 12 Abs. 2 MAG/ZH).²²⁷⁰

bb) Kommunalen Mehrwertausgleich

Der Abgabesatz bei dem von den Gemeinden erhobenen Mehrwertausgleich für die Abgabetatbestände der Auf- und Umzonungen beträgt maximal 40 Prozent (§ 19 Abs. 3 MAG/ZH). Da die Erhebung eines kommunalen Mehrwertausgleichs den Gemeinden überlassen ist, kann sich der Abgabesatz zwischen 0 bis 40 Prozent bewegen.²²⁷¹ Schliessen die Gemeinde und die Grundeigentümer einen städtebaulichen Vertrag²²⁷² ab, kann von dem in der Bau- und Zonenordnung festzulegenden Abgabesatz abgewichen werden (§ 19 Abs. 6 Satz 2 MAG/ZH). Die Lehre beurteilt dies als «problematisch».²²⁷³

e) Freigrenze und Freibetrag

aa) Kantonalen Mehrwertausgleich

Die Freigrenze liegt im Kanton Zürich für den kantonalen Mehrwertausgleich bei CHF 30'000 (§ 4 Abs. 2 MAG/ZH) und damit im Rahmen des gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung Zulässigen.²²⁷⁴

bb) Kommunalen Mehrwertausgleich

Auf kommunaler Ebene werden kumulativ eine Freifläche und ein Freibetrag gewährt.²²⁷⁵ Bei Auf- und Umzonungen ist es den Gemeinden nicht erlaubt, Grundstücke mit einer Fläche von weniger als 1'200 m² bis 2'000 m² der Mehrwertabgabe zu unterstellen, es sei denn – als Gegen Ausnahme – der Mehrwert beträgt mehr als CHF 250'000 (§ 19 Abs. 2 und Abs. 4 MAG/ZH). Zusätzlich zu dieser Kombination von Freifläche und Beitragslimite gilt ein Freibetrag von CHF 100'000 (§ 19 Abs. 3 MAG/ZH). Die Kombination von Freibetrag und Freifläche hat zur Folge, dass nur in etwa einem Viertel der Auf- und

2269 Siehe Rn. 686 ff.

2270 Siehe § 24 MAG/ZH.

2271 KOLETIS, Grundzüge MAG/ZH, S. 11; Baudirektion Kt. ZH, Broschüre Mehrwertausgleich, S. 23.

2272 Gemäss § 21 Abs. 1 MAG/ZH dienen städtebauliche Verträge dazu, Rechte und Pflichten von Bauherrschaft und Gemeinwesen im Zusammenhang mit der Verwirklichung eines Bauvorhabens zu regeln. Zum Inhalt vgl. § 21 Abs. 2 MAG/ZH und § 29 MAV/ZH, zum Verfahren § 22 MAG/ZH.

2273 GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 111 f.

2274 KOLETIS, Grundzüge MAG/ZH, S. 6. Vgl. ferner BGE 147 I 225 E. 5.6; BGE 143 II 568 E. 7.5 und 7.7 und 8 sowie oben Rn. 600 f.

2275 Anders als beim kantonalen Mehrwertausgleich, bei dem nicht ein Freibetrag, sondern eine Freigrenze Anwendung findet.

Umzonungen eine Mehrwertabgabe geschuldet ist.²²⁷⁶ Zusätzlich können die Grundeigentümer die Kosten im Zusammenhang mit Planungsverfahren, die massgeblich die Siedlungsqualität verbessern, vom ausgleichspflichtigen Mehrwert abziehen (§ 19 Abs. 5 MAG/ZH). So soll beispielsweise der Kostenabzug für vorbereitende Studienaufträge oder Wettbewerbsverfahren für die Erarbeitung eines privaten Gestaltungsplans die Siedlungsqualität fördern.²²⁷⁷

f) Fälligkeit der Abgabe

aa) *Kantonaler Mehrwertausgleich*

- 686 Entsprechend der bundesrechtlichen Vorgabe von Art. 5 Abs. 1^{bis} Satz 2 RPG lösen entweder die Überbauung oder die Veräusserung die Fälligkeit der Mehrwertabgabe aus. Das kantonale Recht definiert die Überbauung auf den Zeitpunkt der Baufreigabe bzw. auf den Zeitpunkt der Rechtskraft einer nachträglichen Baubewilligung, sofern ohne Baubewilligung gebaut wurde (§ 10 Abs. 1 Satz 1 MAG/ZH). Geringfügige bauliche Massnahmen wie die Erstellung einer Pergola oder eines Zauns lösen keine Fälligkeit aus (§ 10 Abs. 1 Satz 2 MAG/ZH).²²⁷⁸ Bei einer etappenweisen Umsetzung eines Bauvorhabens wird die Mehrwertabgabe im Verhältnis zum Wertanteil der freigegebenen Etappe fällig, spätestens jedoch zehn Jahre nach der Baufreigabe für die erste Etappe (§ 10 Abs. 2 MAG/ZH). Um den Vollzug zu vereinfachen, haben die örtlichen Baubehörden Baufreigaben oder die Erteilung einer nachträglichen Baubewilligung der Baudirektion zu melden (§ 11 MAG/ZH).

- 687 Der Veräusserungstatbestand wird in § 10 Abs. 3 MAG/ZH genauer bestimmt: Handänderungen aufgrund von Kauf, Tausch, Landumlegung, Zwangsvollstreckung, Enteignung, Sacheinlage, Realteilung und richterlichem Urteil stellen eine Veräusserung im Sinne des MAG/ZH dar.²²⁷⁹ Demgegenüber wird der Eigentumswechsel durch Erbgang, Erbvorbezug, güterrechtliche Auseinandersetzung oder Schenkung nicht als Veräusserung verstanden, da dadurch der Mehrwert nicht realisiert wird (§ 10 Abs. 3 Satz 2 MAG/ZH).²²⁸⁰ Bei einer partiellen Veräusserung eines Grundstücks wird die

2276 GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 111.

2277 Baudirektion Kt. ZH, Broschüre Mehrwertausgleich, S. 23. Vgl. zur Berechnung Kt. ZH, Erläuterungen MAV/ZH, S. 26 f.

2278 KOLETSIS, Grundzüge MAG/ZH, S. 8. Vgl. ausserdem § 20 Abs. 1 MAV/ZH: «Als geringfügige bauliche Massnahmen gemäss § 10 Abs. 1 MAG gelten Erweiterungen der anrechenbaren Geschossfläche gemäss § 255 PBG innerhalb des bestehenden Gebäudes von weniger als 100 m² sowie Sanierungen.» sowie § 20 Abs. 2 MAV/ZH: «Die Erweiterung der bestehenden Gebäudefläche gilt nicht als geringfügige bauliche Massnahme gemäss § 10 Abs. 1 MAG.» Zu den «geringfügigen baulichen Massnahmen» siehe ausserdem Kt. ZH, Erläuterungen MAV/ZH, S. 28 f.

2279 Kt. ZH, Erläuterungen Vernehmlassungsentwurf MAG, S. 7.

2280 KOLETSIS, Grundzüge MAG/ZH, S. 9.

Mehrwertabgabe im Verhältnis zum Wertanteil des veräusserten Teilgrundstücks fällig (§ 10 Abs. 4 MAG/ZH). Für Notariate und Grundbuchämter besteht eine Meldepflicht bei einer öffentlichen Beurkundung eines auf die Veräusserung eines Grundstücks gerichteten Vertrags und der Handänderung, wenn eine Mehrwertabgabe angemerkt ist (§ 11 Abs. 2 MAG/ZH).

Der Eintritt der Fälligkeit stellt die kantonale Baudirektion mittels Verfügung fest (§ 12 Abs. 1 MAG/ZH). Mit Eintritt der Fälligkeit ist die Mehrwertabgabe ausserdem zu verzinsen (§ 12 Abs. 2 MAG/ZH). Für die abgabepflichtige Person besteht die Möglichkeit, ab Rechtskraft der Festsetzungsverfügung die vorzeitige Rechnungsstellung zu verlangen (§ 23 Abs. 1 MAV/ZH). Unter Umständen kann es dem Wunsch des Grundeigentümers bzw. der Grundeigentümerin entsprechen, im Hinblick auf die Vererbung eines Grundstücks dieses als unbelastetes Grundeigentum weitergeben zu können.²²⁸¹

bb) Kommunaler Mehrwertausgleich

Der kommunale Mehrwertausgleich wird nur bei der Überbauung, nicht aber bei der Veräusserung des Grundstücks fällig (§ 20 Abs. 3 i.V.m. § 10 Abs. 1 Satz 1 MAG/ZH).²²⁸² Bei Aufzonungen ist die Überbauung gleichzustellen mit der Realisierung zusätzlicher Geschossflächen, welche die Aufzonung erst ermöglicht. Demgegenüber löst bei einer Umzonung die Realisierung verbesserter Nutzungsmöglichkeiten die Fälligkeit aus.²²⁸³ Auch bei Auf- oder Umzonungen lösen geringfügige bauliche Massnahmen die Fälligkeit nicht aus (§ 20 Abs. 3 i.V.m. § 10 Abs. 1 Satz 2 MAG/ZH).²²⁸⁴ Die Regelungen zur etappierten Überbauung sowie zur Meldepflicht der Notariate und Grundbuchämter gelten sinngemäss (§ 20 Abs. 3 i.V.m. § 10 Abs. 2 und § 11 Abs. 2).²²⁸⁵ Auf die Meldepflicht der Baubehörden (vgl. § 11 Abs. 1 MAG/ZH) kann deshalb verzichtet werden, weil die Gemeinde die Baufreigabe bzw. die nachträgliche Baubewilligung erteilt und gleichzeitig die kommunale Mehrwertabgabe erhebt.

g) Sicherung

aa) Kantonaler Mehrwertausgleich

Dem Kanton Zürich steht für die kantonale Mehrwertabgabe ein gesetzliches Pfandrecht an dem von der Planungsmassnahme betroffenen Grundstück zu

²²⁸¹ Kt. ZH, Erläuterungen MAV/ZH, S. 29.

²²⁸² Explizit § 21 Abs. 2 MAV/ZH.

²²⁸³ Kt. ZH, Erläuterungen Vernehmlassungsentwurf MAG, S. 7.

²²⁸⁴ Als geringfügige bauliche Massnahmen gelten bei Auf- und Umzonungen Erweiterungen von Bauten um eine anrechenbare Geschossfläche gemäss § 255 PBG/ZH von weniger als 100 m² sowie Sanierungen (§ 21 Abs. 1 MAV/ZH).

²²⁸⁵ Es wird deshalb auf die Ausführungen oben in Rn. 686f. verwiesen.

(§ 9 MAG/ZH).²²⁸⁶ Löst ein Eigentumswechsel die Fälligkeit nicht aus (vgl. § 10 Abs. 3 MAG/ZH), geht bei einem Eigentumswechsel die Abgabepflicht auf die neuen Eigentümer über. Die neue Eigentümerschaft haftet solidarisch für die Mehrwertabgabe bis zum Wert des empfangenen Grundstückteils (§ 6 Abs. 1 MAG/ZH).²²⁸⁷

bb) Kommunalen Mehrwertausgleich

- 691 Die Gemeinden verfügen für die kommunale Mehrwertabgabe und für Ansprüche aus städtebaulichen Verträgen ein gesetzliches Pfandrecht (§ 24 MAG/ZH).²²⁸⁸

h) Verwendung der Erträge

aa) Kantonalen Mehrwertausgleich

- 692 Die Erträge aus dem kantonalen Mehrwertausgleich fliessen in den kantonalen Mehrwertausgleichsfonds (§ 14 MAG/ZH).²²⁸⁹ Die Baudirektion verwaltet diesen Fonds (§ 15 Abs. 1 MAG/ZH i.V.m. § 2 MAV/ZH und Anhang 1 lit. G Ziff. 11 VOG RR/ZH). Diese hat den Vollzug wiederum an das Amt für Raumentwicklung delegiert.²²⁹⁰ Dies rechtfertigt sich dadurch, dass sich die Verwaltung des Fonds nicht auf finanztechnische Fragen beschränkt, sondern ihre Bearbeitung von Beitragsgesuchen eine Kenntnis der raumplanerischen Materie bedingt.²²⁹¹ Die Verwendung der Fondsmittel regelt § 16 MAG/ZH. Die Fondsmittel sind entweder für Entschädigungen der Gemeinden bei Auszonungen (§ 16 Abs. 1 lit. a MAG/ZH) oder für Raumplanungsmassnahmen des Kantons, der regionalen Planungsverbänden bzw. der Gemeinden nach Art. 3 Abs. 2 lit. a-d und Abs. 3 lit. a^{bis} und lit. e RPG (§ 16 Abs. 1 lit. b MAG/ZH) zu verwenden. Beiträge für die Entschädigung der Gemeinden bei Auszonung haben dabei Vorrang. Die Baudirektion leistet sie zudem nur dann, wenn der Fondsbestand 3 Millionen Franken nicht unterschreitet (§ 36 MAV/ZH). § 39 MAV/ZH enthält eine beispielhafte Aufzählung an beitragsberechtigten Massnahmen der Raumplanung.²²⁹² Im kantonalen Vergleich als Besonderheit zu werten

2286 Vgl. § 194 lit. h EG ZGB/ZH.

2287 Kt. ZH, Erläuterungen Vernehmlassungsentwurf MAG, S. 5 f.

2288 Vgl. ebenfalls § 194 lit. h EG ZGB/ZH.

2289 Für Einzelheiten siehe §§ 32 ff. MAV/ZH.

2290 Schriftliche Auskunft des Amtes für Raumentwicklung des Kantons Zürich vom 29. November 2023.

2291 Kt. ZH, Erläuterungen Vernehmlassungsentwurf MAG, S. 9.

2292 Kt. ZH, Erläuterungen MAV/ZH, S. 14, 36 ff. Zur Beitragshöhe siehe § 40 MAV/ZH sowie Kt. ZH, Erläuterungen MAV/ZH, S. 38 f.

ist der Umstand, dass der Kanton auch Entschädigungen bei Auszonungen leistet, die nicht die Schwelle der materiellen Enteignung erreichen.²²⁹³

bb) Kommunalen Mehrwertausgleich

Für die kommunale Mehrwertabgabe haben die Gemeinden einen kommunalen Mehrwertausgleichsfonds²²⁹⁴ zu schaffen und ein Fondsreglement zu erlassen (§ 23 Satz 1 MAG/ZH).²²⁹⁵ Die Gemeinden dürfen die Erträge ausschliesslich für kommunale Planungsmassnahmen gemäss Art. 3 Abs. 3 RPG verwenden (§ 23 Satz 2 MAG/ZH).²²⁹⁶

i) Besonderheiten der Regelung im Kanton Zürich

aa) Verjährung

Mehrwertabgabeforderungen verjähren 15 Jahre nach Eintritt ihrer Fälligkeit (§ 13 MAG/ZH). Dies gilt sowohl für den kantonalen als auch den kommunalen Mehrwertausgleich (vgl. § 20 Abs. 3 i.V.m. § 13 MAG/ZH).⁶⁹⁴

j) Form

aa) Kantonalen Mehrwertausgleich

Die Baudirektion des Kantons Zürich setzt die Höhe der Mehrwertabgabe und die abgabepflichtige Person nach dem Inkrafttreten der Planungsmassnahme verfügungsweise fest (§ 7 Abs. 1 MAG/ZH).²²⁹⁷ Sobald die Verfügung in Rechtskraft erwachsen ist, veranlasst die Baudirektion aus Gründen der Rechtssicherheit die Anmerkung der Mehrwertabgabe im Grundbuch (§ 7 Abs. 3 MAG/ZH).²²⁹⁸ Nachdem die Grundeigentümerschaft die Abgabe vollständig beglichen hat oder die Mehrwertabgabeforderung verjährt ist, veranlasst die

²²⁹³ Ausführlicher dazu unten Rn. 700 ff. KOLETSSIS, Grundzüge MAG/ZH, S. 9.

²²⁹⁴ Für Einzelheiten siehe § 41 ff. MAV/ZH.

²²⁹⁵ KOLETSSIS, Grundzüge MAG/ZH, S. 12f. Der Kt. Zürich stellt den Gemeinden ein Musterreglement zum kommunalen Mehrwertausgleichsfonds zu Verfügung.

²²⁹⁶ Vgl. die nicht abschliessende Aufzählung der Verwendungsmöglichkeiten in § 42 MAV/ZH sowie die dazugehörigen Erläuterungen (Kt. ZH, Erläuterungen MAV/ZH, S. 39f.).

²²⁹⁷ Mit dem Inkrafttreten der Planungsmassnahme entsteht auch die Mehrwertabgabeforderung (§ 3 Abs. 2 MAG). Zur Festsetzungsverfügung siehe auch § 18 MAV/ZH.

²²⁹⁸ Die Baudirektion hat diese Aufgabe an das Amt für Raumentwicklung delegiert (schriftliche Auskunft des Amts für Raumentwicklung des Kantons Zürich vom 29. November 2023). Die Anmerkung dient lediglich der Information im Rechtsverkehr, sie kann die Eintragung des Grundpfandrechts gemäss § 7 Abs. 3 MAG/ZH nicht ersetzen. Siehe Kt. ZH, Erläuterungen MAV/ZH, S. 13, 27. Zum Grundpfandrecht siehe auch § 19 MAV/ZH. So kann auf die Anmeldung des Grundpfandrechts verzichtet werden, wenn das Ausfallrisiko gering erscheint (§ 19 Abs. 1 Satz 2 MAV/ZH).

Baudirektion die Löschung der Anmerkung sowie des Grundpfandrechts im Grundbuch (§ 27 MAV/ZH).²²⁹⁹

bb) Kommunalen Mehrwertausgleich

696 Der kommunale Mehrwertausgleich wird entweder analog dem kantonalen Mehrwertausgleich als Abgabe verfügungsweise festgesetzt oder aber im Rahmen eines städtebaulichen Vertrags gemäss § 21 MAG/ZH²³⁰⁰ zwischen Grundeigentümerschaft und Gemeinwesen vereinbart (vgl. § 19 Abs. 6 Satz 1 MAG/ZH). Im Vertragsfalle sind die beiden Parteien rechtlich gleichberechtigt. Entsprechend dem Prinzip der Vertragsfreiheit steht der Grundeigentümerschaft die Wahl offen, ob sie eine Abgabe nach MAG leistet oder es bevorzugt, einen städtebaulichen Vertrag abzuschliessen.²³⁰¹ Ein Vertragsschluss bedingt, dass die Gemeinden in ihrer Bau- und Zonenordnung die gemäss § 19 MAG/ZH notwendigen Umsetzungsbestimmungen zum Ausgleich von Planungsvorteilen aus Auf- oder Umzonungen erlassen haben. Nur so können die aus den städtebaulichen Verträgen fliessenden Verpflichtungen an die Stelle der Abgabe bei Auf- oder Umzonungen treten.²³⁰² Verzichtet die Gemeinde darauf, den Mehrwert von Auf- oder Umzonungen abzuschöpfen, ist kein Vorteilsausgleich mittels städtebaulichen Verträgen erlaubt.²³⁰³

697 Städtebauliche Verträge gemäss § 21 MAG/ZH regeln die Rechte und Pflichten der Grundeigentümer- bzw. Bauherrschaft und der Gemeinde hinsichtlich der Verwirklichung eines Bauvorhabens.²³⁰⁴ Nebst finanziellen Leistungen können Grundeigentümer- bzw. Bauherrschaft und Gemeinden in einem städtebaulichen Vertrag auch Sachleistungen vereinbaren. § 21 Abs. 2 MAG/ZH enthält eine beispielhafte Aufzählung von Inhalten, die Gegenstand dieser Verträge sein können. Diese Vertragsinhalte müssen stets den Zielen des Gesetzes entsprechen oder eine bessere Umsetzung des Gesetzes erlauben sowie im öffentlichen Interesse liegen.²³⁰⁵ Hinsichtlich der konkreten Ausgestaltung

2299 Diese Aufgabe hat die Baudirektion an das Amt für Raumentwicklung delegiert (schriftliche Auskunft des Amtes für Raumentwicklung des Kantons Zürich vom 29. November 2023).

2300 §§ 21 f. MAG/ZH und §§ 28-31 MAV/ZH.

2301 Kt. ZH, Erläuterungen MAV/ZH, S. 31.

2302 Kt. ZH, Informationsschreiben betreffend Regelung der Gemeinden zur Umsetzung von § 19 MAG.

2303 ARE/ZH, Musterbestimmungen für die kommunale Bau- und Zonenordnung.

2304 Baudirektion Kt. ZH, Broschüre Mehrwertausgleich, S. 25. Ausführlich zum städtebaulichen Vertrag ausserdem Kt. ZH, Erläuterungen MAV/ZH, S. 31 ff.

2305 Kt. ZH, Erläuterungen Vernehmlassungsentwurf MAG, S. 11.

verfügen die Gemeinden über einen grossen Handlungsspielraum:²³⁰⁶ So kann sich die Grundeigentümer- bzw. Bauherrschaft an der Infrastruktur wie beispielsweise der Förderung des öffentlichen Verkehrs (§ 21 Abs. 2 lit. a MAG/ZH) oder an der Gestaltung des öffentlichen Raums (§ 21 Abs. 2 lit. b MAG/ZH) beteiligen. Ausserdem können die Vertragsparteien eine Frist zur Überbauung (§ 21 Abs. 2 lit. f MAG/ZH) oder ein Kaufrecht zu Gunsten des Gemeinwesens im Fall der Nichtüberbauung vereinbaren (§ 21 Abs. 2 lit. g MAG/ZH), was der Baulandhortung entgegenwirkt.²³⁰⁷

Der Geldwert von Sachleistungen lässt sich nicht immer exakt bestimmen. Deshalb kann der Ausgleich mittels städtebaulichen Vertrags von der aufgrund des Mehrwerts geschuldeten Abgabe abweichen (§ 19 Abs. 6 Satz 2 MAG/ZH).²³⁰⁸ Städtebauliche Verträge tragen zur breiteren Akzeptanz von Bauvorhaben in der Bevölkerung bei, da die darin vereinbarten Sachleistungen einen siedlungstechnischen Mehrwert schaffen können und die Grundeigentümer- bzw. Bauherrschaft sowie die Investoren gleichzeitig mithelfen, die Planungs- und Infrastrukturkosten des Gemeinwesens zu tragen.²³⁰⁹ Die Grundeigentümer- bzw. Bauherrschaft sowie die Investoren profitieren ihrerseits von den Wertsteigerungen, welche die öffentlichen Infrastruktur und die öffentlichen Einrichtungen mit sich bringen, wie eine bessere Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr oder die attraktive Gestaltung des öffentlichen Raums.²³¹⁰

Die städtebaulichen Verträge sind zusammen mit der Planungsmassnahme zu veröffentlichen bzw. öffentlich aufzulegen (§ 22 Abs. 1 MAG/ZH). Weicht die rechtskräftige Planungsmassnahme erheblich von den Annahmen ab, die dem städtebaulichen Vertrag zugrunde lagen, kann sowohl die Gemeinde als auch die Grundeigentümer- bzw. Bauherrschaft vom Vertrag zurücktreten (§ 22 Abs. 2 MAG/ZH). Gleich wie die rechtskräftig festgesetzte Mehrwertabgabe (vgl. § 7 Abs. 3 MAG/ZH) werden auch rechtskräftige städtebauliche Verträge im Grundbuch angemerkt (§ 22 Abs. 3 MAG/ZH).

2306 Baudirektion Kt. ZH, Broschüre Mehrwertausgleich, S. 25.

2307 Vgl. das Beispiel bei GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 78 f.: Im Rahmen eines Gestaltungsplans wurde der Grundeigentümerin eine Mehrausnützung ermöglicht, gleichzeitig wurde sie im Rahmen eines städtebaulichen Vertrags dazu verpflichtet, in einer ihrer Liegenschaften ein öffentliches Parkhaus zu betreiben. Dies ermöglichte die Aufhebung von Parkplätzen im öffentlichen Raum, wodurch eine Aufwertung des Seebeckens beim Hafen Enge erreicht werden konnte. Kt. ZH, Erläuterungen Vernehmlassungsentwurf MAG, S. 11.

2308 KOLETSSIS, Grundzüge MAG/ZH, S. 13.

2309 Baudirektion Kt. ZH, Broschüre Mehrwertausgleich, S. 25.

2310 Baudirektion Kt. ZH, Broschüre Mehrwertausgleich, S. 25.

2. Minderwertausgleich

- 700 Im Gegensatz zu den anderen hier dargestellten Kantonen können die Gemeinden des Kantons Zürich die Fondsmittel aus dem kantonalen Mehrwertausgleichsfonds nicht nur für Entschädigungen aufgrund materieller Enteignung und Massnahmen der Raumplanung, sondern generell auch für Entschädigungen bei Auszonungen verwenden (§ 16 Abs. 1 MAG/ZH). Der Begriff der Auszonung (vgl. § 1 lit. e MAG/ZH) erfasst auch Tatbestände, die aus enteignungsrechtlicher Perspektive eine entschädigungslos hinzunehmende Eigentumsbeschränkung darstellen.²³¹¹ Entsprechend können Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer unter dem Titel des Minderwertausgleichs auch dann eine Entschädigung erhalten, wenn der Tatbestand der materiellen Enteignung nicht erfüllt ist.²³¹² Diese Möglichkeit ist soweit ersichtlich schweizweit einzigartig und ermöglicht einen Minderwertausgleich für planerische Minderwerte, welche die Schwelle der materiellen Enteignung nicht erreichen.
- 701 Die Gemeinde hat einen solche Entschädigung beim Kanton zu beantragen (§ 37 MAV/ZH).²³¹³ Die Mittel werden den Gemeinden bereits bei Inkrafttreten der Auszonung ausbezahlt und nicht erst nachdem ein Entschädigungsverfahren aufgrund materieller Enteignung in Rechtskraft erwachsen ist.²³¹⁴ Entsprechend ist auch nicht verlangt, dass vorgängig ein Streitiges Verfahren betreffend materielle Enteignung durchgeführt wurde.²³¹⁵
- 702 Die Gemeinden können damit unabhängig vom Tatbestand der materiellen Enteignung Beiträge an die Grundeigentümerschaft entrichten. Dies hilft langwierige Enteignungsverfahren zu vermeiden und das Prozessrisiko der Gemeinden zu reduzieren.²³¹⁶ Diese Modalitäten sollen einen dafür Anreiz schaffen, dass die Gemeinden ihre Rückzonungspflicht gemäss Art. 15 Abs. 2 RPG wahrnehmen und Rückzonungen überhaupt ins Auge fassen.²³¹⁷ Nehmen die Gemeinden aufgrund überdimensionierter Bauzonen Rückzonungen vor, erhalten sie Beiträge aus dem kantonalen Mehrwertausgleichsfonds, und zwar unabhängig davon, ob es sich um eine entschädigungslos hinzunehmende Nichteinzonung oder um eine Auszonung handelt, die grundsätzlich

2311 Kt. ZH, Erläuterungen Vernehmlassungsentwurf MAG, S. 3.

2312 GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 115; KOLETSIS, Grundzüge MAG/ZH, S. 9.

2313 Die Gemeinde hat das Gesuch im Rahmen der Vorprüfung der Nutzungsplanung gemäss § 87 PBG/ZH einzureichen (§ 37 MAV/ZH).

2314 Baudirektion Kt. ZH, Broschüre Mehrwertausgleich, S. 18.

2315 KOLETSIS, Grundzüge MAG/ZH, S. 9f.

2316 Baudirektion Kt. ZH, Broschüre Mehrwertausgleich, S. 18.

2317 Vgl. Baudirektion Kt. ZH, Broschüre Mehrwertausgleich, S. 18.

zu entschädigen ist.²³¹⁸ Davon profitieren namentlich die ländlichen Gemeinden des Kantons Zürich, die über zu grosse Bauzonen verfügen.²³¹⁹ So lässt sich der Prozess der Verschiebung von Bauzonen an geeignete Lagen, wo auch eine Nachfrage dafür besteht, beschleunigen.²³²⁰

Die Höhe der Beiträge regelt der Regierungsrat auf Verordnungsebene, wobei er bei Entschädigungen aufgrund von Auszonungen (§ 16 Abs. 1 MAG/ZH) auf eine «schematische, formelmässige Bewertung» abstellen kann (§ 17 Abs. 2 Satz 1 f. MAG/ZH). Ausgangspunkt für die Beitragshöhe ist gemäss Verordnung der Minderwert. Dieser berechnet sich analog dem Mehrwert bei der Einzonung und entspricht der Differenz zwischen dem Verkehrswert des Grundstücks mit und ohne Auszonung (§ 38 Abs. 2 MAV/ZH). Die Grundeigentümerschaft hat Anspruch auf mindestens 50 Prozent des Beitrags, den der Kanton an die Gemeinde entrichtet (§ 38 Abs. 3 Satz 1 MAG/ZH).²³²¹ Je nach Schwere des Eigentumseingriffs kann die Baudirektion auch einen höheren Anteil festlegen (§ 38 Abs. 3 Satz 2 MAV/ZH).²³²² Über den Restbetrag, den die Gemeinden nicht an die Eigentümerschaft weiterleitet, kann die Gemeinde frei verfügen.²³²³ Mit dieser Regelung wollte man bewusst einen Anreiz für die Gemeinden schaffen, Auszonungen vorzunehmen.²³²⁴ Der Mindestbeitrag für Entschädigungen bei Auszonungen beträgt CHF 6'000, bei Massnahmen der Raumplanung CHF 30'000 (§ 34 Abs. 1 lit. a und b MAV/ZH). Auf Beiträge unterhalb dieser Schwellen besteht kein Anspruch (§ 34 Abs. 2 MAV/ZH).

Bislang (Stand November 2023) wurden noch keine Verfahren betreffend Beiträge an Auszonungen abgeschlossen. Allerdings sind erste Gesuche von Gemeinden beim Kanton hängig. Im kantonalen Mehrwertausgleichsfond

2318 Zur Entschädigungspflicht bei Rückzonungen siehe Rn. 379 ff. Baudirektion Kt. ZH, Broschüre Mehrwertausgleich, S. 18.

2319 Vgl. Baudirektion Kt. ZH, Broschüre Mehrwertausgleich, S. 18.

2320 Baudirektion Kt. ZH, Broschüre Mehrwertausgleich, S. 18.

2321 Kt. ZH, Erläuterungen MAV/ZH, S. 36.

2322 Die Erläuterungen des Kantons Zürich zur MAV/ZH (S. 36) äussern sich dazu wie folgt: «Die Beurteilung der Schwere des Eigentumseingriffs orientiert sich an den Kriterien bei Entschädigungen infolge materieller Enteignung. Demnach sind nebst den rechtlichen Möglichkeiten zur Nutzung des Grundstücks (z.B. Bauvorschriften, Planungssituation) auch die tatsächlichen Möglichkeiten wie Lage, Beschaffenheit, Erschliessungssituation oder die bauliche Entwicklung in der Umgebung massgebend. Auch bereits getätigte Vorinvestitionen der Grundeigentümerschaft können in die Beurteilung einfließen. Die Bauabsichten der Eigentümerin bzw. des Eigentümers sind hingegen irrelevant.» GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 113.

2323 Sie fließen nicht etwa in den kommunalen Fonds. Siehe Kt. ZH, Erläuterungen MAV/ZH, S. 36.

2324 Schriftliche Auskunft des Amts für Raumentwicklung des Kantons Zürich vom 29. November 2023

befinden sich derzeit zu wenig Mittel, um Entschädigungen zu entrichten. Ausschüttungen sind jedoch nur dann möglich, wenn der Fonds über die entsprechenden Mittel verfügt. Dies hat zur Folge, dass die Gesuche zwar vom Kanton vorgeprüft werden, er aber keine Gelder zusichern kann. Für die Gemeinden besteht immerhin die Möglichkeit, eine Vorauszahlung zu ihren Lasten vorzunehmen. Sobald die Fondskasse geöffnet ist, werden die Gesuche in der Reihenfolge des Datums der Festsetzung der Auszonung abgearbeitet und Entschädigungen verbindlich zugesichert.²³²⁵ Im November 2022 haben Mitglieder des Kantonsrats eine Motion eingereicht zur Öffnung des kantonalen Mehrwertausgleichsfonds aus Kantonsmitteln.²³²⁶

IV. Kanton Luzern

1. Mehrwertausgleich

- 705 Zur Umsetzung der bundesrechtlichen Vorschriften ergänzte der Kanton Luzern sein Planungs- und Baugesetz (PBG/LU) um die Bestimmungen von §§ 105 ff. Die Änderungen traten per 1. Januar 2018 in Kraft. Da diese erste Fassung den bundesrechtlichen Anforderungen hinsichtlich Freigrenze bzw. Freibetrag nicht genügte²³²⁷, revidierte der Kanton die umstrittene Bestimmung von § 105 Abs. 3 PBG/LU bereits kurz danach und halbierte die Freigrenze von CHF 100'000 auf CHF 50'000.²³²⁸ Diese Änderung trat am 1. Dezember 2019 in Kraft. Da der Kanton Luzern damit nicht innert der bundesrechtlichen Umsetzungsfrist (1. Mai 2019) einen bundesrechtskonformen Mehrwertausgleich installiert hatte, war er in der Zeit vom 1. Mai bis 30. November 2019 mit einem Einzonungsstopp gemäss Art. 38a Abs. 5 RPG belegt.²³²⁹ Vor dem 1. Januar 2018 schöpfte der Kanton Luzern Planungsmehrwerte lediglich indirekt über die Grundstückgewinnsteuer ab.²³³⁰

2325 Zum Ganzen: ARE/ZH, Kreisschreiben Entschädigungen bei Auszonungen; Schriftliche Auskunft des Amts für Raumentwicklung des Kantons Zürich vom 29. November 2023.

2326 KR-Nr. 449/2022. Der Regierungsrat des Kantons Zürich empfiehlt deren Ablehnung, der Kantonsrat hat noch nicht darüber befunden.

2327 Siehe ARE, Prüfungsbericht Kt. LU Umsetzung des Gesetzgebungsauftrags zum Ausgleich von Planungsvorteilen vom 28. März 2019.

2328 RR Kt. LU, B 157; Bundesrat, Medienmitteilung «Bundesrat hebt den Einzonungsstopp im Kanton Luzern auf» vom 13. November 2019.

2329 ARE, Prüfungsbericht Kt. LU zur Änderung vom 9. September 2019 des PBG/LU.

2330 RR Kt. LU, B 72, S. 9.

a) Innerkantonale Zuständigkeiten

Zuständig für die Erhebung der Mehrwertabgabe sind im Kanton Luzern die Gemeinden (§ 105e PBG/LU). 706

b) Abgabesubjekte

§ 105 Abs. 1 und Abs. 2 PBG/LU umschreiben die Abgabesubjekte: Abgabepflichtig sind gemeinhin «Grundeigentümer, deren Land durch eine Änderung der Bau- und Zonenordnung oder den Erlass oder die Änderung eines Bebauungsplanes (Planänderung) einen Mehrwert erfährt» (Abs. 1). Abgabebefreit ist demgegenüber das Gemeinwesen gemäss § 5 des Gesetzes über die Grundstückgewinnsteuer des Kantons Luzern (Abs. 2). § 5 GGStG/LU befreit den Bund und seine Anstalten nach Massgabe des Bundesrechts (Abs. 1 Ziff. 1), Gewinne aus Veräusserung durch den Staat Luzern, eine luzernische Einwohner- oder Kirchgemeinde, sofern das Grundstück innerhalb der betreffenden Gemeinde liegt (Abs. 1 Ziff. 2), und schliesslich die ausländischen Staaten für ihre inländischen, ausschliesslich dem unmittelbaren Gebrauch der diplomatischen und konsularischen Vertretungen bestimmten Liegenschaften sowie die von der Steuerpflicht befreiten institutionellen Begünstigten nach Art. 2 Abs. 1 des Gaststaatgesetzes vom 22. Juni 2007²³³¹ für die Liegenschaften, die Eigentum der institutionellen Begünstigten sind und die deren Dienststellen benützen. Damit entschied sich der Kanton Luzern für eine äusserst grosszügige Umsetzung von Art. 5 Abs. 1^{quinquies} lit. a RPG, da Kanton, Bund und Gemeinden pauschal nicht abgabepflichtig sind, d.h. sowohl für Grundstücke in ihrem Verwaltungs- als auch in ihrem Finanzvermögen (§ 105 Abs. 2 PBG/LU). 707

c) Abgabetatbestände

Die Vorschriften zur Mehrwertabgabe unterscheiden im Kanton Luzern zwischen verschiedenen Abgabetatbeständen: Eine Mehrwertabgabe wird zunächst bei einem Mehrwert aufgrund einer Einzonung, d.h. der neuen und dauerhaften Zuweisung von Land in eine Bauzone fällig (§ 105 Abs. 1 PBG/LU). Mit dieser Vorschrift setzte der Kanton Luzern die Minimalvorgaben gemäss Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG um.²³³² Für diesen Tatbestand ist die Mehrwertabgabe zwingend zu verfügen, ein vertraglicher Mehrwertausgleich ist ausgeschlossen. Die nachfolgenden zusätzlichen Abgabetatbestände stützen sich sodann auf Art. 5 Abs. 1 Satz 1 RPG. Der Kanton Luzern hat sich für diese Tatbestände für einen höheren Freibetrag von CHF 100'000 entschieden (§ 105 Abs. 3^{bis} PBG/LU). 708

2331 SRL Nr. 192.12.

2332 BUWD-LU, Erläuterungen zu § 105 PBG/LU, S. 3.

709 Das Gesetz unterscheidet im Umsetzungsbereich von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 RPG – also dem angemessenen Ausgleich von erheblichen Planungsvorteilen, die nicht auf Einzonungen beruhen – zwischen den Abgabetatbeständen der Umzonung (§ 105 Abs. 3^{bis} lit. a PBG/LU) und Aufzonung (§ 105 Abs. 3^{bis} lit. b PBG/LU) sowie dem Erlass oder der Änderung eines Bebauungsplanes (§ 105 Abs. 3^{bis} lit. c PBG/LU). Im Unterschied zur Einzonung können die Gemeinden hier die Mehrwertabgabe nicht nur verfügungsweise festsetzen, sondern auch einen verwaltungsrechtlichen Vertrag mit der Grundeigentümerschaft abschliessen.

710 Planungsbedingte Mehrwerte bei Um- oder Aufzonungen sind allerdings nur dann abgabepflichtig, wenn sie in Gebieten mit Bebauungs- oder Gestaltungsplanpflicht erfolgen (§ 105 Abs. 3^{bis} lit. a und lit. b PBG/LU). Der Bebauungsplan ermöglicht gegenüber der Grundnutzung eine erhebliche Mehrnutzung, weshalb aus Gleichbehandlungsgründen dieser Tatbestand der Abgabepflicht untersteht. Bei einer Gestaltungsplanpflicht (§ 75 Abs. 1 PBG/LU) sind ebenfalls erhebliche Mehrnutzungen bis 20 Prozent erlaubt.²³³³ Sodann besteht eine Abgabepflicht auf Mehrwerte, die durch den Erlass oder bei der Änderung eines Bebauungsplanes entstehen (§ 105 Abs. 3^{bis} lit. c PBG/LU). Der Unterschied zwischen dem Letzteren und den beiden Tatbeständen der Um- und Aufzonung in Gebieten mit Bebauungs- oder Gestaltungsplanpflicht (§ 105 Abs. 3^{bis} lit. a und b PBG/LU) besteht darin, dass die Gemeinden Bebauungspläne auch dann erlassen können, wenn sie die Gebiete im Nutzungsplan nicht als bebauungsplanpflichtig deklariert haben.²³³⁴ Für diese Tatbestände kommt die hoheitliche Veranlagung der Abgabe allerdings nur dann zum Zuge, wenn sich die Gemeinde mit der Grundeigentümerschaft nicht auf einen verwaltungsrechtlichen Vertrag zur Mehrwertabschöpfung einigt (vgl. § 105a PBG/LU).²³³⁵

711 Demgegenüber besteht keine Abgabepflicht für Um- und Aufzonungen ausserhalb von sondernutzungsplanpflichtigen Gebieten und bei freiwilligen Gestaltungsplänen nach § 75 Abs. 2 PBG/LU. Aus der kantonrechtlichen Planungs- und Baugesetzgebung lässt sich schliessen, dass im Kanton Luzern insbesondere grössere Areale mit Entwicklungspotenzial im Fokus der Mehrwertabgabepflicht auf Um- und Aufzonungen stehen und nicht die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer von Einfamilienhausparzellen.²³³⁶ Der Kanton begründet diese rechtliche Fokussierung damit, dass auf Seiten

2333 BUWD-LU, Erläuterungen zu § 105 PBG/LU, S. 2.

2334 BUWD-LU, Erläuterungen zu § 105 PBG/LU, S. 3.

2335 RR Kt. LU, B 72, S. 11; BUWD-LU, Erläuterungen zu § 105a PBG/LU, S. 2f.

2336 Vgl. § 105 Abs. 3^{bis} PBG/LU. BUWD-LU, Erläuterungen zu § 105 PBG/LU, S. 3f.; RR Kt. LU, B 72, S. 22f.

der Gemeinden insbesondere solche Areale zu zusätzlichen Kosten für Infrastrukturanlagen und den öffentlichen Raum führen.²³³⁷ Ausserdem weisen Gebiete mit festgelegter Bebauungs- oder Gestaltungsplanpflicht in der Regel höhere bauliche Dichten auf. Die Grundeigentümerschaft profitiert somit von dieser von der Grundordnung abweichenden Mehrnutzung, weshalb sich hier die Abschöpfung des dadurch generierten Mehrwertes rechtfertigt.²³³⁸ Der Kanton argumentiert diesbezüglich, dass «Verdichtung mit Qualität [...] allerdings nicht gratis zu haben [ist]»²³³⁹, weshalb die Mehrwertabgabe hierfür den Gemeinden die notwendigen Mittel generiert, die sie zur Finanzierung einer qualitätsvollen Siedlungsentwicklung nach innen und einer Verdichtung benötigt.²³⁴⁰

Anders als zunächst geplant verzichtete der Kanton Luzern schliesslich auf eine Mehrwertabgabepflicht für *Materialabbaustellen*, da diese in der Vernehmlassung mehrheitlich auf Ablehnung gestossen ist. Er begründete diesen Verzicht damit, dass solche Grundstücke lediglich temporär genutzt und anschliessend wieder der landwirtschaftlichen Nutzung zugeführt werden. In der Vernehmlassung stiess eine Ausweitung der Abgabepflicht auf Ausnahmegewilligungen für das *Bauen ausserhalb der Bauzone* ebenfalls auf Ablehnung, weshalb der Kanton auch hier auf eine Abschöpfung des Mehrwerts verzichtete.²³⁴¹

d) Bemessungsgrundlage und Abgabehöhe

Die Höhe der Mehrwertabgabe beträgt im Kanton Luzern unabhängig von den verschiedenen Abgabetatbeständen 20 Prozent (§ 105b Abs. 1 PBG/LU), womit sich der Kanton mit dem bundesrechtlichen Minimalstandard begnügt. Dass die Gemeinden in ihren kommunalen Reglementen nicht davon abweichen dürfen, wie in den Erläuterungen des Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartements ausgeführt²³⁴², ist aus raumplanerischer Sicht zu bedauern.

Mit Ausnahme des Abgabetatbestandes der Einzonung können die Grundeigentümer und die Gemeinden für die restlichen Abgabetatbestände, d.h. bei Um- und Aufzonungen in Gebieten mit Bebauungs- oder Gestaltungsplanpflicht sowie bei Erlass oder Änderung eines Bebauungsplanes, anstelle der

2337 BUWD-LU, Erläuterungen zu § 105 PBG/LU, S. 3.

2338 BUWD-LU, Erläuterungen zu § 105 PBG/LU, S. 3f.

2339 BUWD-LU, Erläuterungen zu § 105 PBG/LU, S. 4.

2340 BUWD-LU, Erläuterungen zu § 105 PBG/LU, S. 4.

2341 RR Kt. LU, B 72, S. 22; BUWD-LU, Erläuterungen zu § 105 PBG/LU, S. 3.

2342 BUWD-LU, Erläuterungen zu § 105b PBG/LU, S. 1. Gleich äusserte sich bereits schon der Regierungsrat in seiner Botschaft (RR Kt. LU, B 72, S. 11, 26): «Die Regelung der Mehrwertabgabe erfolgt abschliessend durch den Kanton.»

verfügungsweisen Festsetzung der Mehrwertabgabe auch einen verwaltungsrechtlichen Vertrag (§ 105a PBG/LU) abschliessen. Dies ermöglicht den Grundeigentümerinnen und -eigentümern unter Umständen eine auf ihre Verhältnisse adäquat angepasste Lösung.²³⁴³ Ebenfalls ist es auf diesem Weg erlaubt, höhere Mehrwertabgaben als die gesetzlich vorgesehenen 20 Prozent vorzusehen.²³⁴⁴ Allerdings ist der Spielraum für solche Regelung stark begrenzt, da die Grundeigentümerschaft eine Veranlagung der Mehrwertabgabe verlangen kann, wenn sie mit einer vertraglichen Lösung nicht einverstanden ist (vgl. § 105a Abs. 3 PBG/LU).

715 Die Gemeinde veranlagt die Mehrwertabgabe nach Rechtskraft der Planänderung, die entweder im Zeitpunkt der Genehmigung der Nutzungsplanänderung oder bei einer Beschwerde mit der Rechtskraft eines Beschwerdeentscheids eintritt.²³⁴⁵ Der Gemeinde ist es erlaubt, die Veranlagung aufzuschieben, wenn zur Überbauung eines Gebiets zusätzlich der Erlass eines Bebauungs- oder Gestaltungsplanes erforderlich ist (§ 105e Abs. 1 Satz 2 PBG/LU). Mit Blick auf zwei Fallkonstellationen erscheint dies sinnvoll: Erstens kann es sein, dass die Grundnutzung die zulässige Nutzungsdichte noch nicht beziffert. Entsprechend ist es nicht möglich, den Mehrwert zu bestimmen. Die Veranlagung kann somit erst nach Erlass des Bebauungs- oder Gestaltungsplanes geschehen.²³⁴⁶ Im zweiten Fall legt die Grundnutzung zwar eine bestimmte Dichte fest, allerdings kann die Gemeinde im Rahmen einer Sondernutzungsplanung davon noch abweichen, indem sie die zulässige Dichte erhöht. Anstelle einer zweistufigen Veranlagung (zunächst bei der Ein-, Um- oder Aufzonung und anschliessend beim Erlass des Bebauungsplans) kann sich die Gemeinde dann dafür entscheiden, erst bei Erlass des Bebauungsplans die Mehrwertabgabe zu veranlagern.²³⁴⁷

716 Anders als andere Kantone hat Luzern auf eine *Indexierung* des veranlagten Mehrwertabgabebetrags aufgrund negativer Vernehmlassungsergebnisse verzichtet.²³⁴⁸

e) Freigrenze

717 Die Höhe der Freigrenze unterscheidet sich im Kanton Luzern je nach Abgabetatbestand. Für Einzonungen sah der Kanton Luzern zunächst eine Frei-

2343 Siehe Rn. 731 ff. BUWD-LU, Erläuterungen zu § 105b PBG/LU, S. 1.

2344 Vgl. § 31f PBV/LU.

2345 BUWD-LU, Erläuterungen zu § 105e PBG/LU, S. 1.

2346 BUWD-LU, Erläuterungen zu § 105e PBG/LU, S. 2.

2347 BUWD-LU, Erläuterungen zu § 105e PBG/LU, S. 2.

2348 BUWD-LU, Erläuterungen zu § 105e PBG/LU, S. 2.

grenze von CHF 100'000 vor und zudem waren Einzonungen von weniger als 300 m² von der Abgabe befreit.²³⁴⁹ Gestützt auf den Entscheid BGE 143 II 568²³⁵⁰ und den Prüfungsbericht des ARE vom 28. März 2019²³⁵¹ reduzierte der kantonale Gesetzgeber die Freigrenze dann per 1. Dezember 2019 auf CHF 50'000 (§ 105 Abs. 3 PBG/LU; Anwendungsbereich von Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG).²³⁵² Diese Regelung bewegt sich möglicherweise noch im obersten Bereich des Zulässigen bzw. dürfte ohne besondere Rechtfertigung die bundesrechtlichen Anforderungen nicht erfüllen.²³⁵³ Es bleibt abzuwarten, ob und allenfalls wie sich das Bundesgericht zur Freigrenze für Neueinzonungen im Kanton Luzern äussern wird. In seinem Leiturteil aus dem Jahr 2020 erachtete das Bundesgericht jedenfalls einen Richtwert von CHF 30'000 für angemessen.²³⁵⁴ Für Umzonungen in Gebieten mit Bebauungs- oder Gestaltungsplanpflicht, bei Aufzonungen in Gebieten mit Bebauungs- oder Gestaltungsplanpflicht sowie beim Erlass oder bei der Änderung eines Bebauungsplanes, d.h. im Umsetzungsbereich von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 RPG, hat der Kanton die Freigrenze bei CHF 100'000 festgesetzt (§ 105 Abs. 3^{bis} PBG/LU).

Gleich wie im Kanton Bern können die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer im Kanton Luzern Auslagen für landwirtschaftliche Ersatzbauten zur Selbstbewirtschaftung innert einer Frist von zwei Jahren vom errechneten Mehrwert abziehen (§ 105b Abs. 3 PBG/LU).²³⁵⁵ 718

2349 § 105 Abs. 4 a PBG/LU.

2350 BGE 143 II 568 = Pra 2018 S. 919 ff.

2351 ARE, Prüfungsbericht Kt. LU Umsetzung des Gesetzgebungsauftrags zum Ausgleich von Planungsvorteilen vom 28. März 2019. Dies hatte zur Folge, dass der Kt. Luzern aufgrund der mangelhaften Umsetzung der Art. 5 Abs. 1^{bis}–1^{sexies} RPG nach Ablauf der Umsetzungsfrist am 1. Mai 2019 auf der Liste nach Art. 52a Abs. 5 RPV geführt und ihm die Ausscheidung neuer Bauzonen untersagt war («Einzonungsstopp», vgl. Art. 38a Abs. 4 und Abs. 5 RPG).

2352 RR Kt. LU, B 157, S. 2 ff. Der Luzerner Regierungsrat wurde bereits gestützt auf den Entwurf des Prüfungsberichts, der vom 21. Dezember 2019 datiert, tätig. Um einen Einzonungsstopp zu verhindern bzw. diesen auf einen möglichst kurzen Zeitraum zu beschränken, unterbreitete der Regierungsrat bereits vor der Publikation des definitiven Prüfungsberichts am 28. März 2019 dem Kantonsrat die Botschaft zur Anpassung der Regelung zur Abgabebefreiung beim Mehrwertausgleich.

2353 Gemäss Bundesgericht ist bei der Freigrenze von einem Richtwert von CHF 30'000 auszugehen. Wird der Richtwert erheblich überschritten, bedarf dies einer besonderen Rechtfertigung, vgl. BGE 147 I 225 E. 5.6. Vgl. ferner Rn. 600 f.

2354 In casu hielt das Bundesgericht bei Einzonungen eine Freigrenze von CHF 50'000 als unzulässig. BGE 147 I 225 E. 5.6.

2355 Umsetzung von Art. 5 Abs. 1^{quater} RPG. Vgl. hierzu auch BUWD-LU, Erläuterungen zu § 105b PBG/LU, S. 2 f.

f) Fälligkeit der Abgabe

719 Die Luzerner Regelung zum Mehrwertausgleich differenziert hinsichtlich der Fälligkeit zwischen dem Abgabetatbestand der Einzonung (§ 105c Abs. 1 PBG/LU) und der Um- und Aufzonung in Gebieten mit Bebauungs- oder Gestaltungsplanpflicht sowie bei Erlass oder Änderung eines Bebauungsplanes (§ 105c Abs. 2 PBG/LU). Bei Einzonungen werden Mehrwertabgaben entsprechend der bundesrechtlichen Vorgabe von Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG bei der Überbauung oder der Veräusserung eines Grundstücks fällig. Der Tatbestand der Überbauung wird auf den Tag der Rechtskraft der Baubewilligung hin definiert (§ 105c Abs. 1 lit. a PBG/LU). Beim Verkauf des Grundstücks ist der Eintritt der neuen Rechtslage massgebend (§ 105c Abs. 1 lit. b PBG/LU). Von einer Veräusserung ist dann auszugehen, wenn der Eigentümerschaft finanzielle Mittel zufließen, woraus sie die Abgabe begleichen kann.²³⁵⁶ Da viele Veräusserungstatbestände wie die Erbschaft, Schenkung, Tausch oder die Einräumung eines Kaufrechts keinen Geldfluss bewirken, stellt der Kanton auf den Grundstückskauf gemäss Art. 216 OR ab.²³⁵⁷ Begründet wird diese restriktive Regelung auch damit, dass durch den anderen, zweiten Fälligkeitstatbestand der Überbauung in jedem Fall die Abschöpfung sicherstellt ist.²³⁵⁸ Der Begriff des «Grundstückverkaufs» ist damit enger gefasst als jener der «Veräusserung» (Art. 5 Abs. 1^{bis} Satz 2 RPG). Das ARE erachtete dies jedoch unter dem Vorbehalt einer anderweitigen Rechtsprechung des Bundesgerichts als zulässig.²³⁵⁹

720 Bei Um- und Aufzonungen in Gebieten mit Bebauungs- oder Gestaltungsplanpflicht sowie bei Erlass oder Änderung eines Bebauungsplanes wird die Mehrwertabgabe ebenfalls mit dem Eintritt der Rechtskraft der Baubewilligung bzw. beim Verkauf des Grundstücks fällig (§ 105c Abs. 2 PBG/LU). Da die Grundstücke unter Umständen schon teilweise überbaut sind, umfasst der Tatbestand der Überbauung sowohl Neubauten als auch erhebliche Änderungen an bestehenden Bauten.²³⁶⁰ Anders als bei Neubauten soll bei Um- und Anbauten nicht jedes Vorhaben eine Abgabepflicht begründen: «Die Abgabe soll nur erhoben werden, wenn die Mehrnutzung in einem wesentlichen Ausmass realisiert wird und zumindest potenziell einen Geldfluss bewirkt.»²³⁶¹ Dies soll verhindern, dass eine Mehrwertabgabe fällig wird, ohne dass zu-

2356 BUWD-LU, Erläuterungen zu § 105c PBG/LU, S. 1.

2357 BUWD-LU, Erläuterungen zu § 105c PBG/LU, S. 1f.

2358 BUWD-LU, Erläuterungen zu § 105c PBG/LU, S. 2.

2359 ARE, Prüfungsbericht Kt. LU Umsetzung des Gesetzgebungsauftrags zum Ausgleich von Planungsvorteilen vom 28. März 2019, S. 8.

2360 BUWD-LU, Erläuterungen zu § 105c PBG/LU, S. 2.

2361 § 105c Abs. 2 lit. a PBG/LU; BUWD-LU, Erläuterungen zu § 105c PBG/LU, S. 2.

sätzliches Nutzungspotenzial entsteht.²³⁶² Eine energetische Sanierung soll deshalb keine Abgabepflicht auslösen, ansonsten besteht hier die Gefahr von Fehlanreizen. Die PBV/LU sieht daher vor, dass Um- und Anbauten nur dann eine Fälligkeit auslösen, wenn bestehende Bauten um mehr als – doch äusserst grosszügige – 100 m² Hauptnutzfläche gemäss Schweizer Norm SN 504 421 (Ausgabe 2004) erweitert werden (§ 31a Abs. 1 PBV/LU). Während Wohnraumerweiterungen und allenfalls zusätzliche Zimmer gerade noch mit der Gesetzesbestimmung von § 105c Abs. 2 lit. a PBG/LU in Einklang stehen dürften, scheint der Bau einer Einliegerwohnung entgegen den Erläuterungen des BUWD²³⁶³ den Gesetzeswortlaut, der von «erhebliche Änderung» spricht, zu überspannen.

Aus raumplanerischer Sicht ist möglichst zu verhindern, dass die Grundeigentümerschaft nach einer Einzonung oder erfolgter Um- oder Aufzonung nur einen Teil des baulichen Nutzungspotenzials ausschöpft. Der Kanton Luzern versucht dies zu unterbinden, indem die gesamte Mehrwertabgabe auch dann fällig wird, wenn die Grundeigentümerschaft auch nur einen Teil der neu zulässigen Nutzung realisiert (§ 105c Abs. 3 PBG/LU). Im Vergleich zu anderen Kantonen erheben die Luzerner Gemeinden die Mehrwertabgabe damit nicht gestaffelt, wenn die Grundeigentümerschaft die erlaubte Mehrausnützung nicht vollständig realisiert.²³⁶⁴ Dadurch erhofft man sich mitunter, einen Anreiz zur inneren Verdichtung zu schaffen.²³⁶⁵ 721

Einmalig ist die Regelung im Kanton Luzern im kantonalen Vergleich auch insofern, als kein Anspruch auf Rückerstattung der Mehrwertabgabe besteht, wenn ein Grundstück bei einer späteren Nutzungsplanänderung ab- oder ausgezont wird (§ 105c Abs. 4 PBG/LU). 722

g) Sicherung

Zur Sicherung der Forderung sowie der Verzugszinsen steht dem Kanton Luzern und den Gemeinden für zwei Jahren seit Fälligkeit ein den übrigen Pfandrechten vorgehendes gesetzliches Pfandrecht zu (§ 105f PBG/LU). Ausserdem begründet § 105 Abs. 1 Satz 2 PBG als zusätzliche Sicherung eine solidarische Haftung der Rechtsnachfolger der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer.²³⁶⁶ Grund dafür ist, dass das gesetzliche Pfandrecht nicht in jedem Fall der Sicherstellung der Abgabeforderung genügt. Das gesetzliche 723

2362 BUWD-LU, Erläuterungen zu § 105c PBG/LU, S. 3.

2363 BUWD-LU, Erläuterungen zu § 105c PBG/LU, S. 2.

2364 BUWD-LU, Erläuterungen zu § 105c PBG/LU, S. 3.

2365 BUWD-LU, Erläuterungen zu § 105c PBG/LU, S. 3.

2366 BUWD-LU, Erläuterungen zu § 105f PBG/LU, S. 1 und § 105 PBG/LU S. 2.

Pfandrecht kann nämlich gutgläubigen Dritten ohne Grundbucheintrag ab einer gewissen Frist nicht mehr entgegengehalten werden.²³⁶⁷ Ausserdem wird der Status des Grundstücks betreffend Mehrwertabgabe in das öffentlich zugängliche Kataster der öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen aufgenommen (§ 105e PBG/LU).²³⁶⁸

h) Verwendung der Erträge

- 724 Bei der Verteilung und der Verwendung der Erträge aus der Mehrwertabgabe hat sich der Kanton Luzern für eine differenzierte Regelung entschieden: Die Verteilung und die Verwendung der Erträge unterscheiden sich je nach Abgabekategoriebestand. Die Erträge aus der Mehrwertabgabe für Neueinzonung fliessen in einen kantonalen Fonds, der für die in Art. 5 Abs. 1^{ter} RPG aufgeführten Massnahmen zur Entschädigung bei materieller Enteignung und für weitere Massnahmen der Raumplanung nach Art. 3 RPG zu verwenden ist (§ 105d Abs. 1 PBG/LU). Hinsichtlich der Verwendung dieser Erträge nimmt der Kanton Luzern eine Priorisierung vor: Die Fondsmittel sind zunächst zur Finanzierung von Entschädigungen zur Reduktion überdimensionierter Bauzonen (Art. 15 Abs. 2 RPG) zu verwenden. Damit sind Rückzonungen von überdimensionierten Bauzonen im Sinne von Art. 15 Abs. 2 RPG ohne Kostenfolgen für die Gemeinden möglich.²³⁶⁹ Die Rückerstattung an die Gemeinde wird in § 31b PBV/LU genauer geregelt.

- 725 Nach Auffassung des Kantons Luzern kann er aus dem Mehrwertfonds nur «kapazitätsrelevante Auszonungen in Rückzonungsgemeinden»²³⁷⁰ finanzieren. Damit ist es nicht möglich, Auszonungen in sog. Einzonungs- oder Kompensationsgemeinden über den vom Kanton verwalteten Mehrwertabgabefonds zu entschädigen.²³⁷¹ Bei genauerer Betrachtung des Wortlauts von § 105d Abs. 1 PBG/LU findet sich kein Hinweis darauf, dass einzig Rückzonungsgemeinden von den Erträgen der Mehrwertabgabe profitieren sollen.²³⁷² Diese Interpretation erweist sich nach der hier vertretenen Auffassung als zu eng. Gestützt auf Art. 15 Abs. 2 RPG sind nämlich nicht nur Bauzonen in Gemeinden mit zu grossen Bauzonen zu reduzieren, sondern auch Grundstücke zurückzuzonen, die sich an einem falschen Ort befinden.²³⁷³ Solche

2367 BUWD-LU, Erläuterungen zu § 105f PBG/LU, S. 1 und § 105 PBG/LU S. 2.

2368 § 31h PBV/LU; BUWD-LU, Erläuterungen zu § 105e PBG/LU, S. 4; Kt. LU, Wegleitung Mehrwertausgleich, S. 17.

2369 BUWD-LU, Rückzonungsstrategie, S. 14.

2370 BUWD-LU, Rückzonungsstrategie, S. 14, 16.

2371 BUWD-LU, Rückzonungsstrategie, S. 14.

2372 Auch die Erläuterungen des BUWD-LU zu § 105d PBG/LU äussern sich nicht über diese Einschränkung.

2373 Siehe Rn. 258.

Rückzonungen tragen ebenfalls zu den Zielen der RPG-Revision, namentlich der Bekämpfung der Zersiedlung bei. Es ist deshalb nicht nachvollziehbar und mit der Bestimmung von §105d Abs. 1 PBG/LU nicht vereinbar, wenn einzig Rückzonungsgemeinden von den Fondsmitteln zur Entschädigung von Rückzonungen profitieren sollen. Daran ändert auch der Umstand nichts, dass mit §105d Abs. 2 PBG/LU für kompensatorische Auszonungen ein anderer Entschädigungsmechanismus besteht.²³⁷⁴

Allfällige Fondsüberschüsse sind hälftig für weitere kantonale Massnahmen der Raumplanung gemäss Art. 3 RPG²³⁷⁵ und für die Rückverteilung an die Gemeinden zu verwenden. Für Letzteres setzt der Regierungsrat einen Verteilschlüssel fest.²³⁷⁶ Auch wenn sich Gesetz und Verordnung nicht deutlich zur Verwendung dieser Mittel äussern, handelt es sich um zweckgebundene Gelder, die von den Gemeinden ebenfalls für Massnahmen der Raumplanung gemäss Art. 3 RPG zu verwenden sind, was sich direkt auch aus der bundesrechtlichen Regelung von Art. 5 Abs. 1^{ter} RPG ergibt, zumal es sich um Erträge aus Einzonungen handelt.²³⁷⁷ Bei Einzonungen kommt der Mehrwert ertrag nicht zwingend den Standortgemeinden zugute, weshalb den Gemeinden fünf Prozent des Abgabebetrags als pauschale Entschädigung für ihren Veranlagungs- und Bezugsaufwand zusteht (§105e Abs. 5 PBG/LU).²³⁷⁸

Einigen sich Kanton, Gemeinde und betroffene Grundeigentümer bei kompensatorischen Auszonungen gütlich über die zu leistende Entschädigung, kann die vertraglich vereinbarte Mehrwertabgabe für Einzonung ganz oder teilweise für die Entschädigung der Auszonung verwendet werden (vgl. §105d Abs. 2 PBG/LU). Der Rest ist von der Gemeinde in den kantonalen Fonds einzuzahlen.²³⁷⁹

Die Erträge aus der Mehrwertabgabe für Um- und Aufzonungen in Gebieten mit Bebauungs- oder Gestaltungsplanpflicht sowie für den Erlass oder die Änderung eines Bebauungsplanes fallen vollumfänglich der Standortgemeinde zu (§105d Abs. 3 PBG/LU). Die Gemeinde hat die Erträge für weitere

2374 Vgl. zu den Entschädigungen bei kompensatorischen Rückzonungen Rn. 727.

2375 Siehe §31d PBV/LU.

2376 Siehe §31c PBV/LU.

2377 Deutlich hingegen die RR Kt. LU, B 72, S. 2.

2378 BUWD-LU, Erläuterungen zu §105e PBG/LU, S. 3. Das ARE weist in seinem Prüfungsbericht (ARE, Prüfungsbericht Kt. LU Umsetzung des Gesetzgebungsauftrags zum Ausgleich von Planungsvorteilen vom 28. März 2019, S. 8) zu Recht darauf hin, dass im Bundesrecht nicht ausdrücklich vorgesehen ist, dass die Verwaltungskosten aus den Abgabenerträgen finanziert werden dürfen. Es erachtet dies unter dem Vorbehalt einer anderweitigen bundesgerichtlichen Rechtsprechung im Hinblick auf die Effizienzüberlegungen von Art. 5 Abs. 1^{quingies} RPG für zulässig.

2379 BUWD-LU, Erläuterungen zu §105d PBG/LU, S. 4.

Massnahmen der Raumplanung gemäss Art. 3 RPG zu verwenden. Dadurch sollen die Gemeinden dazu bewogen werden, die Siedlungsentwicklung nach innen zu forcieren.²³⁸⁰

- 729 Der Kanton Luzern geht davon aus, dass sich bis in 15 bis 20 Jahren der Mittelbedarf für Auszonungen reduzieren bzw. schliesslich dahinfallen wird. Aus diesem Grund ist der Mittelbedarf gemäss § 105d Abs. 4 PBG/LU periodisch zu überprüfen. Werden die Fondsmittel nicht mehr für Entschädigungszahlungen für Rückzonungen verwendet, sind die überschüssigen Mittel an die Gemeinden zurückzuerstatten.²³⁸¹

i) Besonderheiten der Regelung im Kanton Luzern

- 730 § 105 Abs. 5 PBG/LU hält fest, dass Parzellierungen zur Umgehung der Abgabepflicht unbeachtlich bleiben. Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer sollen nicht durch eine künstliche Verkleinerung der Grundstückgrösse die Abgabepflicht bzw. die Freigrenze von CHF 50'000 (§ 105 Abs. 3 PBG/LU) bzw. CHF 100'000 (§ 105 Abs. 3^{bis} PBG/LU) umgehen können.²³⁸² Auch ohne explizite Verankerung im Gesetz dürfte ein solches Verhalten vom allgemein anerkannten Rechtsmissbrauchsverbot erfasst sein.²³⁸³ Die Gemeinden haben diese Gelder ebenfalls für zweckgebundene Aufgaben der Raumplanung gemäss Art. 5 Abs. 1^{ter} RPG zu verwenden.²³⁸⁴

j) Form

- 731 Bei Um- und Aufzonungen in Gebieten mit Bebauungs- oder Gestaltungsplanpflicht sowie bei Erlass oder Änderungen eines Bebauungsplanes kann die Gemeinde mit den Grundeigentümern, anstatt die Mehrwertabgabe verfüngungsweise festzusetzen, auch einen verwaltungsrechtlichen Vertrag abschliessen (§ 105a PBG/LU). Damit gewährt das kantonale Recht den Gemeinden einen grösseren Gestaltungsspielraum, da verwaltungsrechtliche Verträge es dem Gemeinwesen erlauben, Private zu einer im öffentlichen Recht stehenden Leistung zu verpflichten, die mittels Verfügung aufgrund der dafür fehlenden gesetzlichen Grundlage nicht möglich wäre.²³⁸⁵ Gleichzeitig kann

2380 BUWD-LU, Erläuterungen zu § 105d PBG/LU, S. 4 f.

2381 BUWD-LU, Erläuterungen zu § 105d PBG/LU, S. 5.

2382 Kt. LU, Wegleitung Mehrwertausgleich, S. 4.

2383 Vgl. Art. 2 Abs. 2 ZGB und Art. 5 Abs. 3 BV. Vgl. BGE 128 III 201 E. 1c, Urteil des BGer 9C_771/2016 vom 4. Mai 2017 E. 4.3.2; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, Rn. 500.

2384 BUWD-LU, Erläuterungen zu § 105d PBG/LU, S. 5.

2385 BUWD-LU, Erläuterungen zu § 105a PBG/LU, S. 1.

dadurch bei grösseren Bauvorhaben und Projekten zur inneren Verdichtung eine breitere Akzeptanz in der Bevölkerung erreicht werden, indem die durch das Vorhaben entstehenden Planungs- und Infrastrukturkosten zumindest teilweise auf die Grundeigentümerschaft überwälzt werden können.²³⁸⁶ Ebenfalls sind die Vorteile für die Grundeigentümerinnen und Investoren nicht zu unterschätzen: Zunächst dürfte die Bevölkerung an der Urne oder an der Gemeindeversammlung dadurch eher bereit sein, grösseren Um- und Aufzonungen zuzustimmen. Die Investitionen in der Umgebung für Grünanlagen oder zur Erschliessung der Gebiete mit dem öffentlichen Verkehr tragen sodann zur Wertsteigerung der Liegenschaft bei.²³⁸⁷

Das Gesetz enthält in § 105a Abs. 2 PBG/LU eine Aufzählung an Rechten und Pflichten, welche die Grundeigentümerschaft mit dem Gemeinwesen vertraglich vereinbaren kann. Die Aufzählung ist nicht abschliessender Natur.²³⁸⁸ Im Gegensatz zum Mehrwertausgleich bei Einzonungen können sich die Vertragsparteien im Rahmen des vertraglichen Mehrwertausgleichs bei Um- und Aufzonungen nicht nur auf Geldleistungen, sondern auch auf Sachleistungen einigen.²³⁸⁹ So kann sich die Grundeigentümerschaft beispielsweise zur Entrichtung von Beiträgen an die Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr oder zum Ausbau von Fuss- und Velowegen verpflichten. Ebenfalls ist die Abtretung von Land für öffentliche Anlagen und Einrichtungen oder die Verpflichtung zur Schaffung von preisgünstigem oder gemeinnützigem Wohnraum denkbar. Die von der Grundeigentümerschaft zu erbringenden Leistungen sollen in etwa der Höhe der Mehrwertabgabe entsprechen, wobei Sachleistungen im öffentlichen Interesse nicht immer rein finanziell quantifizierbar sind.²³⁹⁰

Zeigen sich die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer nicht einverstanden mit einer vertraglichen Lösung, können sie auch eine verfügbare Veranlagung der Mehrwertabgabe verlangen (§ 105a Abs. 3 PBG/LU). Entsprechend der Natur eines Vertrages können sie somit nicht vertraglich zu Leistungen verpflichtet werden, denen sie nicht eigenhändig zustimmen.²³⁹¹

2386 Kt. LU, Wegleitung Mehrwertausgleich, S. 4; BUWD-LU, Erläuterungen zu § 105a PBG/LU, S. 1f.

2387 BUWD-LU, Erläuterungen zu § 105a PBG/LU, S. 2.

2388 BUWD-LU, Erläuterungen zu § 105a PBG/LU, S. 2.

2389 BUWD-LU, Erläuterungen zu § 105a PBG/LU, S. 2.

2390 Vgl. § 31f PBV/LU, wonach der Wert der zu vereinbarenden vertraglichen Leistung, die auch in anderer Form als in Geldleistungen erbracht werden kann, sich an der Höhe der Mehrwertabgabe von 20 Prozent orientiert, wobei Abweichungen nach unten oder oben möglich sind. BUWD-LU, Erläuterungen zu § 105a PBG/LU, S. 2.

2391 BUWD-LU, Erläuterungen zu § 105a PBG/LU, S. 2.

2. Minderwertausgleich

- 734 Einen Ausgleich für planungsbedingte Minderwerte sieht das kantonale Recht nicht vor. Ein solcher war auch nie geplant.

E. Zwischenfazit Mehr- und Minderwertausgleich

I. Mehr- und Minderwertausgleich

- 735 Bauland oder Nichtbauland, diese Qualifikation entscheidet massgebend über den Verkehrswert eines Grundstücks. In einem gesetzlich geregelten Verfahren, der sog. Nutzungsplanung, entscheidet das Gemeinwesen über die Nutzungsmöglichkeiten des Bodens. Als Folge davon kann ein Grundstück plötzlich einen erheblichen Mehrwert aufweisen, nämlich dann, wenn die Gemeinde ein Grundstück von der Nichtbauzone in die Bauzone überführt, oder auch nur noch einen Bruchteil davon wert sein, wenn die Gemeinde ein Grundstück zurückzont, d.h. von der Bauzone der Nichtbauzone zuordnet. Dies alles geschieht in der Regel ohne Zutun der Eigentümerschaft. Sie ist je nach Ausgang eines Verfahrens auf Änderung der Nutzungsplanung Gewinnerin oder Verliererin. Schon früh war man sich auf Bundesebene einig, dass das Gemeinwesen solche der Grundeigentümerschaft zufallende, erhebliche Mehrwerte abschöpfen soll. Bis allerdings schweizweit ein Mehrwertausgleich installiert werden konnte, mussten Jahrzehnte verstreichen. Der RPG-Revision 2012 mit ihren Mindestanforderungen und insbesondere der Sanktionsandrohungen von Art. 38a RPG bei Nichtumsetzung ist es zu verdanken, dass das Gemeinwesen heute in jedem Kanton bei Einzonungen planerische Mehrwerte im Umfang von mindestens 20 Prozent abschöpft.

- 736 Die beiden Entscheide «Münchenstein II»²³⁹² und «Meikirch»²³⁹³ des Bundesgerichts zur Umsetzung eines Mehrwertausgleichs auf Um- und Aufzonungen waren wegweisend. Allerdings haben sie gleichzeitig den Bundesgesetzgeber auf den Plan gerufen. Die Verpflichtung der Kantone zur Umsetzung eines Mehrwertausgleichs auf Um- und Aufzonungen war somit nur von kurzer Dauer. Aus Gründen der Rechtssicherheit ist die Konkretisierung von Art. 5 Abs. 1 RPG zwar zu begrüßen. Aus raumplanerischer Sicht ist die jüngste Revision jedoch zu bedauern. Nicht zu vergessen ist, dass die Mehrwertabgabe auf Ein-, Um- sowie Aufzonungen auch die notwendigen Mittel generiert, damit die Kantone die Reduktion überdimensionierter Bauzonen gemäss

2392 BGE 147 II 225.

2393 BGer 1C_233/2021 vom 5. April 2022.

Art. 15 Abs. 2 RPG finanziell abfedern können.²³⁹⁴ Die Tatbestände der Um- und Aufzonung sind insofern von grosser Bedeutung, als gewisse Kantone über deutlich zu grosse Bauzonen verfügen. Umfangreichere Mehrwerteinnahmen aus Einzonungen sind hier nicht zu erwarten, da in Kantonen mit überdimensionierten Bauzonen Einzonungen nur äusserst selten und einzig unter hohen Auflagen erfolgen dürften. Gleichzeitig weisen solche Kantone in aller Regel einen hohen Rückzonungsbedarf auf. Dieser liesse sich zumindest teilweise mit Mitteln des Mehrwertausgleichs für Um- und Aufzonungen finanzieren – sofern denn überhaupt Entschädigungen aus materieller Enteignung drohen.²³⁹⁵ Als Folge der RPG-Revision 2023, welche die Pflicht zur Erhebung einer Mehrwertabgabe auf Planungsvorteile bei Neueinzonungen beschränkt, dürften in den Kantonen substanzielle Mittel zur Förderung der Siedlungsverdichtung (vgl. Art. 3 Abs. 3 lit. a^{bis} RPG) fehlen. Namentlich Begleitmassnahmen zur Sicherstellung der Siedlungsqualität, die unabdingbar sind für die Akzeptanz von Verdichtungsvorhaben, könnten davon betroffen sein. Das Problem der fehlenden Mittel in den kantonalen Mehrwertfonds dürfte sich zudem mit der vom Parlament beschlossenen Ausweitung des Verwendungszwecks auf Abbruchprämien nach Art. 5a RPG zusätzlich verschärfen.

Auch unter dem revidierten Recht sollten sich die Kantone und Gemeinden nicht mit den Mindestanforderungen nach Art. 5 Abs. 1^{bis-1sexies} RPG begnügen. Die Kantone erfüllen zwar die bundesrechtlichen Mindestanforderungen, wenn sie Planungsvorteile aus Einzonungen lediglich mit einem Satz von 20 Prozent ausgleichen (vgl. Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG). Für die Höhe der Mehrwertabgabe sollten die Kantone und Gemeinden als Richtschnur nach wie vor den weiterhin bestehenden Art. 5 Abs. 1 Satz 1 RPG beiziehen und *erhebliche* Mehrwerte ausgleichen. 737

Was einen *erheblichen* Mehrwert darstellt, lässt sich nur schwer abstrakt definieren. Hier ist auf die konkrete Situation im Kanton und in den Gemeinden abzustellen. Aus diesem Grund dürfte es zumindest in gewissen Kantonen kaum zweckmässig sein, für das gesamte Kantonsgebiet einen einheitlichen Abgabesatz festzulegen. Es empfiehlt sich deshalb, auf Kantonsebene eine Mindesthöhe zu verankern, verbunden mit einem bindenden Auftrag an die Gemeinden, den Abgabesatz entsprechend den lokalen Verhältnissen anzupassen. Weder der Kanton noch die Gemeinden sollen sich nämlich pauschal mit den vom Bund bzw. vom Kanton vorgegebenen Minimalvorgaben begnügen, sondern entsprechend den örtlichen Gegebenheiten einen Abgabesatz definieren, der eine Abschöpfung *erheblicher* Mehrwerte sicherstellt. An 738

2394 Vgl. GRIFFEL, Verkleinerung überdimensionierter Bauzonen, S. 648 f.

2395 Vgl. zur Entschädigungspraxis bei Rückzonungen Rn. 379 ff.

dieser Empfehlung ändert auch die bald in Kraft tretende RPG-Revision 2023 nichts. Die Gemeinden haben einerseits die ihnen obliegende Verantwortung wahrzunehmen und andererseits haben die Kantone gegenüber den Gemeinden dafür zu sorgen, dass die Gemeinden die ihnen gemäss kantonalem Recht zustehenden Möglichkeiten auch ausschöpfen.

739 Für Gemeinden, die sich mit dem Problem der Hortung von Bauland konfrontiert sehen²³⁹⁶, könnte ausserdem eine Staffelung der Abgabehöhe interessant sein. In der Gemeinde Muri bei Bern beträgt die Mehrwertabgabe bei Einzonungen während der ersten fünf Jahre ab Rechtskraft der Einzonungen 30 Prozent und steigt anschliessend mit zunehmender Zeitdauer bis auf 50 Prozent. Damit schafft die Gemeinde einen beträchtlichen Anreiz, Bauland innert nützlicher Frist seiner Bestimmung, d.h. der Überbauung, zuzuführen.

740 Doch nicht nur beim Abgabesatz sollen die Gemeinden für eine austarierte Lösung sorgen, auch Freigrenze und Freibeträge bzw. eine Kombination davon helfen den Kantonen und Gemeinden, einen den örtlichen Begebenheiten angepassten Mehrwertausgleich sicherzustellen. Allgemein werden Freigrenzen den Anforderungen an die Gleichbehandlung besser gerecht. Ausserdem stellen sie sicher, dass Abgabbeertrag und Erhebungsaufwand in einem günstigen Verhältnis (vgl. Art. 5 Abs. 1 *quinquies* lit. b RPG) stehen, und generieren obendrauf noch höhere Erträge, die sodann den Mehrwertausgleichsfonds äufnen. Gute Gründe sprechen damit für die Verwendung von Freigrenzen anstelle von Freibeträgen, weshalb bei der kantonalen Umsetzung Freigrenzen grundsätzlich Vorrang einzuräumen ist.

741 Das Gegenstück zum Mehrwertausgleich bildet der Minderwertausgleich. Aus raumplanerischer Sicht kann ein Minderwertausgleich die Verfahren zur Sicherstellung von korrekt dimensionierten Bauzonen beschleunigen und namentlich die Akzeptanz von Rückzonungen bei der Grundeigentümerschaft und in der Bevölkerung generell erhöhen. Die dafür notwendigen Mittel sind unter anderem mit einem griffigen Mehrwertausgleich bei Um- und Aufzonungen zu generieren.

II. Umsetzung in den ausgewählten Kantonen

742 Die Umsetzung des Mehrwert- und Minderwertausgleichs in den vier ausgewählten Kantonen Genf, Bern, Zürich und Luzern zeigt ein uneinheitliches Bild. Dieser heterogene Umsetzungsstatus ist wohl mitunter den wenig detaillierten Vorgaben durch das Bundesrecht geschuldet. Während gewisse Kantone ein umfangreiches Mehr- und Minderwertausgleichssystem geschaffen

2396 Vgl. Rn. 953f.

haben und damit die Bundesvorgaben mehr als erfüllen, begnügten sich andere Kantone mit den bundesrechtlichen Minimalstandards.

Namentlich dürfte die Freigrenze des Kantons Luzern in der Höhe von CHF 50'000 nicht den bundesrechtlichen Anforderungen genügen. Verbesserungspotenzial besteht im Kanton Luzern sodann hinsichtlich des Mehrwertausgleichs bei Um- und Aufzonungen. Der Kanton Luzern erhebt nur punktuell eine Abgabe bei planerischen Mehrwerten aufgrund von Um- und Aufzonungen und deckelt zudem die Abgabehöhe beim Mindestabgabesatz von 20 Prozent – und dies für alle Tatbestände der Mehrwertabgabe. Letzteres gilt gleichermassen für den Kanton Genf. Genf und Luzern greifen damit in unnötiger Art und Weise in die Autonomie der Gemeinden ein und verhindern einen der örtlichen Gegebenheiten entsprechenden Mehrwertausgleich. 743

In den Kantonen Bern und Zürich überlässt der Kanton den Gemeinden einen grossen Handlungsspielraum, was grundsätzlich zu begrüessen ist. Diese Verantwortung müssen die Gemeinden dann aber auch wahrnehmen und die entsprechenden Rechtsgrundlagen dazu schaffen. Bleiben die Gemeinden untätig, greift im Kanton Bern die kantonsrechtliche Mindestregelung, die den bundesrechtlichen Minimalstandards von Art. 5 Abs. 1bis–1quinquies RPG entspricht. Ohne Zutun der Gemeinde, d.h., ohne dass die Gemeinde ein Mehrwertabgabereglement erlässt, werden Um- und Aufzonungen nicht der Ausgleichspflicht unterstellt. Ähnlich gelagert ist die Situation im Kanton Zürich. Dort stehen ebenfalls die Gemeinden in der Verantwortung, die in ihren Bau- und Zonenordnungen die Mehrwertabgabepflicht bei Um- und Aufzonungen verankern müssen. Als kompliziert erweisen sich im Kanton Zürich zudem die kantonsrechtlichen Vorgaben zur Kombination von Freifläche und Freibetrag, verbunden mit einer Gegenausnahme. Daraus resultiert, dass nur in etwa einem Viertel der Auf- und Umzonungen eine Mehrwertabgabe erhoben wird. 744

Grosse Handlungsfreiheiten bietet den Gemeinden auch das Instrument des städtebaulichen Vertrags. Anstelle einer Abgabe treten hier Investitionen in die öffentliche Infrastruktur wie beispielsweise Erholungsräume, Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr oder Unterstützung für Kinderbetreuungsangebote. Diese Möglichkeit der Mehrwertabschöpfung kann wesentlich dazu beitragen, dass Nutzungsplanänderungen von dem dafür zuständigen Organ – vielerorts dürfte dies die Gemeindeversammlung sein – genehmigt werden, zumal mitunter Stimmen gegen die verdichtete Bauweise laut werden. Mit städtebaulichen Verträgen kann gerade exemplarisch aufgezeigt werden, dass der Siedlungsverdichtung längerfristig nur in Kombination mit Investitionen in die Siedlungsqualität Erfolg beschieden ist. 745

Unter den vier untersuchten Kantonen wie auch im gesamtschweizerischen Kontext besonders hervorzuheben ist die gesetzliche Regelung des 746

Minderwertausgleichs im Kanton Zürich. Dieser ermöglicht den Ausgleich von Planungsnachteilen, die nicht die Schwere der materiellen Enteignung erreichen. Seine Tauglichkeit muss dieses Instrument zwar noch unter Beweis stellen, die Voraussetzungen, dass damit Rückzonungsverfahren beschleunigt werden, stehen jedoch gut. Nicht zu vergessen ist ausserdem, dass die Gemeinden den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern ausserhalb eines Entschädigungsverfahrens bei materieller Enteignung eine Entschädigungslösung präsentieren können. Dies sollte der Akzeptanz der planerischen Massnahme in der Grundeigentümerschaft, aber auch in der Bevölkerung generell dienlich sein.

747 Abschliessend ist noch auf zwei Punkte einzugehen: die Befreiung des Gemeinwesens von der Mehrwertabgabe sowie Zeitpunkt der Fälligkeit. In gewissen Kantonen wie namentlich dem Kanton Luzern hat das Gemeinwesen unabhängig davon, ob ein Grundstück im Finanz- oder Verwaltungsvermögen steht, keine Mehrwertabgabe zu entrichten. Aus Gründen der Gleichberechtigung mit Privaten ist diese Ausnahme für Grundstücke im Finanzvermögen bedenklich. Schliesslich unterscheidet sich der Eintritt der Fälligkeit der Mehrwertabgabe bei partieller Veräusserung bzw. teilweiser Überbauung in den Kantonen. Solche Unterschiede zwischen den Kantonen sind zwar unschön, allerdings bewegen sich die Kantone hier in dem ihnen von Bundesrechts wegen gewährten Spielraum.

Zweiter Abschnitt:
Auswahl rechtlicher
Massnahmen
und Instrumente zur
Förderung der
Siedlungsentwicklung
nach innen

§ 12 Baudichtevorschriften

A. Allgemeines zur Baudichte

Ein zentraler Aspekt der Siedlungsentwicklung nach innen stellt die Siedlungsverdichtung dar. Darunter wird die Erhöhung der baulichen Ausnützung verstanden.²³⁹⁷ Bereits der Grundsatz der haushälterischen Bodennutzung (Art. 75 Abs. 1 BV, Art. 1 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 3 RPG) gebietet, möglichst wenig Boden in Anspruch zu nehmen, um die Nutzungsbedürfnisse unserer Gesellschaft zu decken.²³⁹⁸ Der mit der RPG-Revision 2012 neu eingefügte Art. 3 Abs. 3 lit. a^{bis} RPG hält nunmehr explizit fest, dass Massnahmen getroffen werden sollen zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und der Möglichkeiten zur *Verdichtung der Siedlungsfläche*. Gleiches ergibt sich aus Art. 1 Abs. 2 lit. b RPG, wonach *kompakte Siedlungen* zu schaffen sind. Daraus lässt sich der Auftrag an die Planungsbehörden (vgl. Art. 3 Abs. 1 RPG) ableiten, für eine Nutzungsverdichtung innerhalb des Siedlungsgebiets zu sorgen.²³⁹⁹ Hierzu kann das Instrument der (Mindest-)Baudichtevorschriften mit seinen vielfältigen Ausgestaltungsformen einen wesentlichen Beitrag leisten.

Nachfolgend werden zunächst die begrifflichen Grundlagen von Baudichtevorschriften²⁴⁰⁰ behandelt. Im Rahmen eines Seitenblicks wird dabei auf die verschiedenen Arten von Nutzungsziffern eingegangen. Es folgt sodann ein historischer Abriss über die Entwicklung dieses Instruments²⁴⁰¹, bevor die Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Kantonen bzw. Gemeinden²⁴⁰² geklärt wird. Es gibt verschiedene Möglichkeiten, wie Baudichtevorschriften festgelegt werden können. Die verschiedenen Ausgestaltungsmöglichkeiten, die dieses Instrument zur Förderung der Siedlungsverdichtung bietet²⁴⁰³, werden nachfolgend beleuchtet. Ob und in welchem

2397 Vgl. ARE, *Konzept zur Siedlungsentwicklung nach innen*, S. 5.

2398 Gemäss Art. 3 Abs. 3 RPG sind Siedlungen in ihrer Ausdehnung zu begrenzen. WALDMANN, *Der Raum wird knapp*, S. 245.

2399 Vgl. Espace Suisse, *Förderung der Verdichtung*, S. 3.

2400 Rn. 750 ff.

2401 Rn. 762 f.

2402 Rn. 764 ff.

2403 Rn. 774 ff.

Umfang die Kantone davon Gebrauch machen, wird anschliessend anhand der vier ausgewählten Kantone²⁴⁰⁴ untersucht.

I. Begriffliches

1. Bauliche Verdichtung

- 750 Eine bauliche Verdichtung ist in einem ersten Schritt bei bereits mehrheitlich überbauten Grundstücken angezeigt und hat zum Ziel, die weitere Ausdehnung des Siedlungsgebietes zu begrenzen. In diesem Zusammenhang ist auch von der «Nachverdichtung» die Rede.²⁴⁰⁵ Zunächst sollen die bereits bestehenden Reserven durch Umnutzungen, Neubebauungen, Umbauten sowie baulichen Ergänzungen ausgeschöpft werden.²⁴⁰⁶ Hierzu können die Gemeinden im Rahmen der Nutzungsplanung ein Mindestmass an baulicher Dichte fordern. Erst in einem weiteren, zweiten Schritt sollen die Gemeinden neues Bauland zur Siedlungsentwicklung zur Verfügung stellen. Damit hier eine effiziente Überbauung sichergestellt wird, zwingen sich für neu der Bauzone zugewiesene Grundstücke Mindestbaudichtevorschriften auf. Solche Vorschriften helfen mit, das erschlossene und verfügbare Bauland haushälterisch zu nutzen.²⁴⁰⁷ Entsprechend dem Gebot der haushälterischen Bodennutzung werden nachfolgend nicht nur Instrumente zur konkreten Festlegung von Mindestbaudichten, sondern der Vollständigkeit halber auch Möglichkeiten zur Förderung von allgemein höheren Baudichten beleuchtet.

2. Bauliche Dichte, Nutzungsdichte und Mindestausnützungsziffer

- 751 Das nationale Raumplanungsgesetz hat nicht nur eine bauliche Verdichtung zum Ziel, sondern es strebt eine Nutzungsverdichtung hinsichtlich Anzahl Einwohnerinnen und Einwohner sowie an Arbeitsplätzen je Grundfläche an.²⁴⁰⁸ Eine verdichtete Bauweise, welche die Kantone und Gemeinden durch Mindestausnützungsziffern fördern können, trägt zweifelsohne zur Erreichung dieses Zieles bei. Für sich allein genügt diese Massnahme jedoch nicht, um

2404 Rn. 801ff.

2405 Vgl. SIEBER, Verdichtung, S. 337, 339; vgl. ferner LGVE 2015 IV Nr. 15 E. 3.6.1.

2406 Vgl. ARE, Konzept zur Siedlungsentwicklung nach innen, S. 5; vgl. ferner LGVE 2015 IV Nr. 15 E. 3.6.1.

2407 Voraussetzung hierfür ist selbstverständlich, dass das Bauland jeweils auch für die Überbauung zur Verfügung steht, vgl. MUGGLI, Gutachten, Rn. 9. Zur Sicherstellung der Verfügbarkeit von Bauland vgl. § 14 (Rn. 949ff.).

2408 Espace Suisse, Förderung der Verdichtung, S. 10; Bundesrat, Verdichtetes Bauen in Ortszentren fördern, S. 11; vgl. Rn. 27.

den Anforderungen des Raumplanungsgesetzes gerecht zu werden.²⁴⁰⁹ Erhöhen die Gemeinden nämlich nur die bauliche Dichte, ohne dass sie im Gegenzug eine Erhöhung der Nutzungsdichte sicherstellen, widerspricht dies dem raumplanerischen Ziel der haushälterischen Bodennutzung und damit den Vorgaben des RPG.²⁴¹⁰

Die Mindestausnutzungsziffer wird als eine «in einer Nutzungsziffer ausgedrückte öffentlichrechtliche Verpflichtung[,] ein Mindestmass an baulicher Dichte zu realisieren»²⁴¹¹, definiert. Sie betrifft folglich «das Bauwerk, dessen Grösse in der Regel in Quadratmeter[n] Geschossfläche oder in Kubikmetern Bauvolumen gemessen wird»²⁴¹². Das Instrument fordert also eine minimale Baudichte, was zwar meistens – jedoch nicht zwingend – positive Auswirkungen auf die Nutzungsdichte, d.h. die Dichte an Einwohnerinnen und Einwohnern sowie an Arbeitsplätzen pro Fläche, hat.²⁴¹³ Daraus ergibt sich deutlich, dass zwischen Baudichte und Nutzungsdichte zu differenzieren ist.

3. Ausnutzungsziffer und Mindestausnutzungsziffer

Das traditionelle Mass der Ausnutzungsziffer zielt auf eine Begrenzung der baulichen Dichte ab und wird als «Quotient, der das Verhältnis zwischen anrechenbarer Geschossfläche und Grundstücksfläche ausdrückt», definiert.²⁴¹⁴ Klassischerweise begrenzt die Ausnutzungsziffer das Mass an baulicher Dichte nach oben hin, ohne eine minimale Ausnutzung sicherzustellen. Dieses Mass zielt damit nicht auf die Nutzungsdichte, d.h. die Dichte an Einwohnerinnen und Einwohnern und der Arbeitsplätze ab, sondern ist ein eigentliches Baudichtemass.²⁴¹⁵

Die Mindestausnutzungsziffer bezweckt demgegenüber, ein *minimales Mass* an baulicher Ausnutzung sicherzustellen. Es handelt sich um eine als Eigentumsbeschränkung ausgestaltete Regelung, wonach die aus der

2409 BGer 1C_300/2020 vom 1. Dezember 2020 E. 2.5.2: Das Bundesgericht lehnte in casu eine Zonenplanänderung (u.a.) deshalb ab, weil diese zwar die bauliche Dichte erhöht, gleichzeitig jedoch nicht sichergestellt war, dass dabei auch die Nutzungsdichte steigt. Dies stelle – so das Bundesgericht – einen Widerspruch zum Ziel der haushälterischen Bodennutzung dar. Espace Suisse, Förderung der Verdichtung, S. 10; vgl. ferner LGVE 2015 IV Nr. 15 E. 3.6.1.

2410 BGer 1C_300/2020 vom 1. Dezember 2020 E. 2.5.2.

2411 MUGGLI, Gutachten, S. 10.

2412 MUGGLI, Gutachten, Rn. 8; vgl. dazu auch die Ausführungen zu den verschiedenen Arten von Nutzungsziffern gemäss IVHB Rn. 755 ff.

2413 Vgl. MUGGLI, Gutachten, Rn. 8.

2414 MUGGLI, Gutachten, S. 9. Vgl. z.B. Ziff. 8 der IVHB.

2415 MUGGLI, Gutachten, Rn. 8.

Ausnutzungsziffer abgeleitete zulässige bauliche Ausnutzung zu einem gewissen Grad auszuschöpfen ist.²⁴¹⁶ Anstelle von «Mindestausnutzungsziffer» ist deshalb häufig von «Mindestbaudichte» die Rede, die als Oberbegriff für die in Nutzungsziffern ausgedrückte minimale Baudichte verwendet wird.²⁴¹⁷

4. Exkurs zu Nutzungsziffern und der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB)

a) Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB)

- 755 Bei der Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB) handelt es sich um ein Konkordat, das für eine Vereinheitlichung der Begriffe und Messweisen im Schweizer Baurecht sorgt.²⁴¹⁸ Das Konkordat wurde im Jahr 2005 von der Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz verabschiedet und trat schliesslich am 26. November 2010 in Kraft.²⁴¹⁹ Diejenigen Kantone, die der IVHB beigetreten sind – mittlerweile sind dies 17 Kantone –, verpflichten sich, die Baubegriffe und Messweisen der IVHB in ihr Planungs- und Baurecht zu übernehmen.²⁴²⁰ Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich insbesondere auf die für die Umsetzung einer Mindestausnutzungsziffer wesentlichen Definitionen der IVHB.

b) Nutzungsziffern

- 756 Die Baudichte drückt sich in Nutzungsziffern aus, die das Mass der zulässigen Grundstücknutzung bestimmen.²⁴²¹ Nutzungsziffern werden dabei als Oberbegriff für die diversen Baudichtezeiffern verstanden. Sie definieren sich als

2416 Vgl. MUGGLI, Gutachten, Rn. 16.

2417 Vgl. MUGGLI, Gutachten, Rn. 16.

2418 Ausführlich dazu STALDER/TSCHIRKY, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 3.348 ff. Die IVHB bewirkt lediglich eine Vereinheitlichung der Begriffe und Messweisen, nicht jedoch eine Vereinheitlichung des materiellen Planungs- und Baurechts. Nicht davon tangiert bleibt die baurechtliche Grundordnung wie etwa Vorschriften zu Art und Mass der baulichen Nutzung. Diese Kompetenz verbleibt vollumfänglich im Regelungsbereich der Kantone und Gemeinden (a.a.O., Rn. 3.359).

2419 Vgl. Homepage Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz.

2420 Die IVHB stellt eine interkantonale Vereinbarung dar. Sie ist mittelbar rechtsetzend und somit nicht direkt anwendbar. Die Kantone sind dementsprechend verpflichtet, ihr eigenes Recht im Sinne der Vertragsbestimmungen anzupassen. Erst mit dieser Transformation in das kantonale Recht werden die Bestimmungen für die Rechtsunterworfenen verbindlich. Vgl. Art. 2 IVHB; KGer LU, Urteil 78H 13 103 vom 9. September 2014 E. 5.2.1 (LGVE 2014 IV Nr. 7); STALDER/TSCHIRKY, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 3.351 ff.

2421 STALDER/TSCHIRKY, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 3.366; SIEBER, Verdichtung, S. 86. Für einen Überblick über die kantonalen Regelungen vgl. STALDER/TSCHIRKY, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 3.365.

Verhältnis bzw. Quotient von zwei Grössen zueinander.²⁴²² Je nach Definition unterscheidet sich der Dividend. Den nachfolgend aufgeführten und – bis auf die Ausnützungsziffer (AZ) – der IVHB entstammenden Nutzungsziffern ist der gleiche Divisor gemein. Als solcher fingiert stets die anrechenbare Grundstücksfläche (aGSF).²⁴²³ Folglich steht jeweils eine je nach Nutzungsziffer divergierende Grösse der anrechenbaren Grundstücksfläche (aGSF) gegenüber. Zur anrechenbaren Grundstücksfläche (aGSF) zählen die in der entsprechenden Bauzone liegenden Grundstücksflächen bzw. Grundstücksteile, wobei die Flächen der Hauszufahrten angerechnet werden, nicht jedoch jene der Grund-, Grob- und Feinerschliessung i.S.v. Art. 4 WEG.²⁴²⁴ Auf die geläufigsten Nutzungsziffern wird nachfolgend eingegangen.

Die Nutzungsziffern äussern sich hingegen nicht zur Situierung der baulichen Nutzung auf dem konkreten Grundstück, genauso wenig wie zur architektonischen Konzeption oder der konkreten kubischen Anordnung eines Gebäudes.²⁴²⁵ Jedem Bauzonentyp werden entweder gesamthaft oder gebietsweise Nutzungsziffern zugewiesen.²⁴²⁶ Dadurch wird die bauliche Dichte sowohl für ganze Planungsgebiete als auch für die konkreten Grundstücke festgesetzt.²⁴²⁷ Jedes einzelne Bauvorhaben hat die für das jeweilige Grundstück geltende Nutzungsziffer zu beachten, was eine flächenabhängige Gleichbehandlung der Grundeigentümer innerhalb des gleichen Planungsgebiets sicherstellt.²⁴²⁸

757

aa) Ausnützungsziffer (AZ)

Die Ausnützungsziffer (AZ) stellt das Verhältnis zwischen der Gesamtheit der anrechenbaren Geschossflächen (aGF) zur anrechenbaren Grundstücksfläche (aGSF) dar.²⁴²⁹ Sie ist kein Mass nach der IVHB, war jedoch über lange Zeit das am weitesten verbreitete bauliche Dichtemass. Ihre konkrete Ausgestaltung unterschied sich von Kanton zu Kanton.²⁴³⁰ Selbst wenn sich ein Kanton der IVHB angeschlossen hat, ist dieses Dichtemass weiterhin zulässig. Die

758

2422 Vgl. SIEBER, Verdichtung, S. 86, 94 ff.

2423 STALDER/TSCHIRKY, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 3.371 f.

2424 IVHB Anhang 1 Ziff. 8.1; STALDER/TSCHIRKY, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 3.372.

2425 SIEBER, Verdichtung, S. 86.

2426 SIEBER, Verdichtung, S. 86 f.

2427 SIEBER, Verdichtung, S. 86 f.

2428 SIEBER, Verdichtung, S. 87.

2429 Vgl. z.B. § A1-24 Abs. 1 PBG/LU; § A1-8–§ A1-12 PBV/LU; BUWD LU, Erläuterungen zu § A1-24 PBG/LU, LGVE 2016 IV Nr. 1 E. 4.3.4.

2430 Vgl. MUGGLI, Gutachten, Rn. 15; für Details vgl. STALDER/TSCHIRKY, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 3.386.

Ausnützungsziffer verliert allerdings zunehmend an Bedeutung. Die meisten Kantone ersetzen sie zumindest teilweise mit der Geschossflächenziffer gemäss Anhang 1 Ziff. 8.2 IVHB.²⁴³¹

bb) Geschossflächenziffer (GFZ)

- 759 Die Geschossflächenziffer (GFZ) bezeichnet das Verhältnis der Summe aller Geschossflächen (GF) zur anrechenbaren Grundstücksfläche (aGSF)^{2432, 2433} Das Ziel der Vereinheitlichung der Geschossflächenziffer durch die IVHB war ein schweizweit einheitlicher Ersatz für die Ausnützungsziffer (AZ).²⁴³⁴ Im Kanton Luzern beispielsweise ersetzen die Gemeinden anlässlich der durch die RPG-Revision 2012 bedingten Ortsplanungsrevision die Ausnützungsziffer durch die Geschossflächenziffer.²⁴³⁵ Der Kanton Bern als Mitglied der IVHB verwendet eine abgewandelte Version der GFZ, nämlich die «Geschossflächenziffer oberirdisch», kurz GFZo, die nur die sich über dem Terrain befindenden Geschossflächen miteinbezieht.²⁴³⁶

cc) Baumassenziffer (BMZ)

- 760 Die Baumassenziffer (BMZ) stellt das Verhältnis des Bauvolumens über dem massgebenden Terrain (BVm) zur anrechenbaren Grundstücksfläche (aGSF) dar. Dabei gilt das Volumen des Baukörpers in seinen Aussenmassen als Bauvolumen über dem massgebenden Terrain.²⁴³⁷ Damit stellt die Baumassenziffer auf das sichtbare Bauvolumen ab.²⁴³⁸

dd) Überbauungsziffer (ÜZ)

- 761 Die Überbauungsziffer (ÜZ) besteht im Verhältnis der anrechenbaren Gebäudefläche (aGBF) zur anrechenbaren Grundstücksfläche (aGSF), wobei die Fläche innerhalb der projizierten Fassadenlinie als anrechenbare Gebäudefläche (aGSF) gilt.²⁴³⁹ Folglich bildet die Überbauungsziffer nicht wie die übrigen,

2431 Vgl. MUGGLI, Gutachten, Rn. 15.

2432 IVHB Anhang 1 Ziff. 8.1.

2433 IVHB Anhang 1 Ziff. 8.2; für Details vgl. STALDER/TSCHIRKY, in: FHB Öffentliches Bau-recht, Rn. 3.374 ff.

2434 Vgl. MUGGLI, Gutachten, Rn. 15.

2435 § 25, § A1-24 Abs. 1 sowie Fn. 5 und 6 PBG/LU; BUWD LU, Erläuterungen zu § 25 PBG/LU.

2436 Vgl. z.B. Art. 11c Abs. 1 BauV/BE, mehr dazu in Rn. 809. MUGGLI, Gutachten, Rn. 15.

2437 IVHB Anhang 1 Ziff. 8.3; für Details vgl. STALDER/TSCHIRKY, in: FHB Öffentliches Bau-recht, Rn. 3.377 ff.

2438 Vgl. MUGGLI, Gutachten, Rn. 15.

2439 IVHB Anhang 1 Ziff. 8.4; für Details vgl. STALDER/TSCHIRKY, in: FHB Öffentliches Bau-recht, Rn. 3.380 f.

oben erwähnten Nutzungsziffern eine dreidimensionale Grösse ab, sondern ist lediglich zweidimensional. Damit ist die Überbauungsziffer nicht dafür geeignet, das Mass der baulichen Dichte aufzuzeigen.²⁴⁴⁰

II. Historisches

Planerische und gesetzliche Vorschriften zur Baudichte sind schon seit Längerem geläufig. Allerdings kannte man bis vor Kurzem nur Vorschriften über die maximal – und nicht minimal – zulässige Ausnützung eines Grundstücks.²⁴⁴¹ Solche Vorschriften lassen zwar eine bauliche Verdichtung zu, verpflichten jedoch den Eigentümer nicht zur Ausschöpfung der maximal zulässigen Ausnutzungsmöglichkeiten oder zumindest zu einem gewissen Mindestmass an Ausnutzung.²⁴⁴² Damit dürfte das maximal zulässige Dichtemass in der Vergangenheit regelmässig nur bei hohen Bodenpreisen ausgeschöpft worden sein.²⁴⁴³ Daraus lässt sich erklären, weshalb die Festlegung von maximalen Ausnutzungen bisher kaum zur Nutzungsverdichtung beigetragen hat. Das Instrument zielt schlichtweg nicht auf eine maximal mögliche Ausnützung ab und erweist sich deshalb als untauglich für die Umsetzung der Verdichtung.

Dies ist den kantonalen und kommunalen Planungs- und Baubehörden bewusst: Nach und nach werden deshalb nun die Vorschriften betreffend maximale Ausnützung – wenn auch zumeist nicht flächendeckend – mit Anordnungen zur minimal zu realisierenden baulichen Ausnützung ergänzt.²⁴⁴⁴ Entsprechend kennen mittlerweile die meisten Kantone Dichtevorschriften bei Neueinzonungen.²⁴⁴⁵ Die Verwendung und Anordnung von Nutzungsziffern dient damit der Siedlungsentwicklung nach innen und der verdichteten Nutzung.²⁴⁴⁶ Dichtevorschriften braucht es jedoch nicht nur bei Neueinzonungen, seit der RPG-Revision 2012 müssen die Gemeinden auch die bestehenden Bauzonen auf ihre Dichten und die Möglichkeit einer höheren Ausnützung überprüfen (vgl. Art. 5a Abs. 3 lit. b RPV).²⁴⁴⁷ Allerdings eignen sich pauschale Dichtevorgaben nur beschränkt, um den Anforderungen an die

2440 Vgl. MUGGLI, Gutachten, Rn. 15.

2441 WALDMANN, Der Raum wird knapp, S. 245; STALDER/TSCHIRKY, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 3.369.

2442 Vgl. WALDMANN, Der Raum wird knapp, S. 246.

2443 MUGGLI, Verdichtet bauen, S. 159.

2444 STALDER/TSCHIRKY, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 3.369; vgl. Rn. 774 ff., insbesondere 777 ff.

2445 Espace Suisse, Förderung der Verdichtung, S. 11.

2446 STALDER/TSCHIRKY, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 3.369.

2447 Espace Suisse, Förderung der Verdichtung, S. 12.

örtlichen Gegebenheiten und Bedürfnisse Rechnung zu tragen. Vielmehr sind hier massgeschneiderte Lösungen gefragt.²⁴⁴⁸

III. Kompetenzverteilung

- 764 Die Aufgaben der Raumplanung verteilen sich in der föderalistisch geprägten Schweiz auf die drei staatlichen Zuständigkeitsebenen Bund, Kantone und Gemeinden. Diese fragmentierte Zuständigkeitsordnung beschlägt, wie nachfolgend aufgezeigt, das Instrument der Mindestausnützungsziffer bzw. deren Umsetzung. So sind Regelungen hinsichtlich des Instruments der Mindestausnützungsziffer auf allen drei Staatsebenen denkbar.²⁴⁴⁹

1. Bund

- 765 Wie nachfolgend aufgezeigt, kommt dem Bund nicht die Kompetenz zu, Mindestbaudichtevorschriften zu erlassen. Damit stellt sich die Frage, ob hier allenfalls gesetzgeberischer Handlungsbedarf besteht und auf welchem Weg gegebenenfalls eine Grundlage geschaffen werden könnte, um dem Bund diese Kompetenz einzuräumen.

a) de lege lata

- 766 Die Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Kantonen in der Raumplanung erlaubt dem Bund «keine direkte Einflussnahme auf die operative Umsetzung der Ziele des RPG»²⁴⁵⁰. Er verfügt somit nicht über die nötige Kompetenz, eine konkrete Mindestdichte vorzuschreiben.²⁴⁵¹ Folglich kennt das Bundesrecht keine Vorschriften über Mindestdichten.²⁴⁵² Daran hat sich mit der RPG-Revision 2012 nichts geändert.²⁴⁵³ Entsprechend muss der Bund das Feld der konkreten Anordnung von Mindestbaudichten den Kantonen überlassen.²⁴⁵⁴

- 767 Nichtsdestotrotz kann der Bund gemäss der derzeitigen Rechtslage und Zuständigkeitsordnung die Kantone zum Handeln auffordern und sie in ihren Bestrebungen zur haushälterischen Bodennutzung unterstützen.²⁴⁵⁵ Schliess-

2448 Espace Suisse, *Förderung der Verdichtung*, S. 12.

2449 Vgl. allgemein zur Zuständigkeitsordnung in der schweizerischen Raumplanung oben Rn. 33 ff. sowie hinsichtlich Mindestausnützungsziffer MUGGLI, Gutachten, Rn. 35 ff.

2450 Bundesrat, *Verdichtetes Bauen in Ortszentren fördern*, S. 11.

2451 MUGGLI, *Verdichtet bauen*, S. 159; WALDMANN, *Der Raum wird knapp*, S. 245.

2452 Bundesrat, *Verdichtetes Bauen in Ortszentren fördern*, S. 13.

2453 Vgl. MUGGLI, *Verdichtet bauen*, S. 159.

2454 Vgl. MUGGLI, Gutachten, Rn. 41.

2455 MUGGLI, Gutachten, S. 7.

lich ist ihm erlaubt, «Grundlagen und Konzepte in den Bereichen der Siedlungsentwicklung nach innen und des verdichteten Bauens zu erarbeiten»²⁴⁵⁶. Dies kann er beispielsweise tun, indem er Leitfäden ausarbeitet oder auch erklärt, worin die gesetzlichen Hindernisse auf kantonaler Ebene für eine Nutzungsverdichtung bestehen.²⁴⁵⁷

b) de lege ferenda

Solange der Bund nur die Grundsätze einer Regelung zu Mindestbaudichten festsetzt und damit den Kantonen einen gewissen Gestaltungsspielraum offenlässt, könnte er allerdings die Kantone im Rahmen seiner bestehenden Kompetenz verpflichten, die bauliche Verdichtung mittels Mindestausnutzungsziffern zu erhöhen.²⁴⁵⁸ Analog zur Regelung zur Verfügbarkeit des Baulandes (Art. 15 Abs. 4 lit. d und Art. 15a RPG) bestünde die Möglichkeit, die Kantone damit zu beauftragen, als weitere Massnahme zur haushälterischen Bodennutzung Mindestdichtevorschriften auf kantonaler Ebene festzusetzen.²⁴⁵⁹ Wie ein solcher Auftrag des Bundes an die Kantone aussehen könnte, legt MUGGLI in seinem Rechtsgutachten zuhanden des Bundesamts für Raumentwicklung (ARE) dar. Seinen beiden Vorschlägen ist gemein, dass der an die Kantone adressierte Gesetzgebungsauftrag nach Art. 15a RPG um eine Regelung zur Umsetzung von Mindestbaudichten auf kantonaler Ebene erweitert werden soll.

Einerseits könnte Art. 15a Abs. 1 RPG dahingehend ergänzt werden, dass diese Bestimmung nicht nur die Landumlegung als Instrument zur Förderung der Verfügbarkeit von Bauland erwähnt, sondern dass auch Mindestbaudichtevorschriften ins kantonale Instrumentarium aufgenommen werden müssen.²⁴⁶⁰ Ein solcher Auftrag bewirkte, dass die Kantone – gleich wie sie dies schon bei der Landumlegung (Art. 20 RPG) umzusetzen haben – das Instrument der Mindestausnutzungsziffer einführen müssten.²⁴⁶¹

Andererseits bestünde die Möglichkeit, im RPG «bundesrechtliche Regeln für Mindestbaudichtevorschriften» einzuführen. Hinsichtlich Sanktionen

2456 Bundesrat, *Verdichtetes Bauen in Ortszentren fördern*, S. 11f.

2457 Vgl. MUGGLI, Gutachten, S. 7.

2458 WALDMANN, *Der Raum wird knapp*, S. 245.

2459 MUGGLI, Gutachten, S. 7, Rn. 43f.; MUGGLI, *Knappe Bauzonen*, Rn. 30.

2460 MUGGLI, Gutachten, Rn. 44.

2461 MUGGLI, Gutachten, Rn. 44. Zu Recht macht MUGGLI dabei darauf aufmerksam, dass damit noch nicht automatisch sichergestellt sei, dass das Instrument in seiner konkreten kantonalen Umsetzung auch wirklich der Sache diene. Dabei verweist er auf das Instrument der Baulandumlegung, das sich zumindest in gewissen Kantonen trotz Umsetzung als zahnloser Papiertiger erweist.

könnte man sich an der Bauzonenenteignung gemäss Art. 35 E-RPG 1974 orientieren oder als milderes Mittel Lenkungsabgaben erheben.²⁴⁶² Die anschliessend verworfene Bestimmung sah ein Enteignungsrecht des Gemeinwesens zu Planungszwecken vor, sofern «die Durchführung der Nutzungspläne in ihrem wesentlichen Inhalt unmöglich oder übermässig erschwert» gewesen wäre und sich die Nutzungspläne nicht durch andere, mildere Mittel hätten verwirklichen lassen.²⁴⁶³ Das Enteignungsrecht wäre somit nur subsidiär zum Zug gekommen. Zuerst wäre der Grundeigentümerschaft eine den Umständen angemessene Frist anzusetzen gewesen und eine Enteignung hätte selbstverständlich vom öffentlichen Interesse gedeckt sein müssen.²⁴⁶⁴ Diese weitgehende Variante fusst allerdings auf einer doch eher wackligen Kompetenzgrundlage. Gemäss MUGGLI «läge [dies] noch innerhalb der Grundsatzgesetzgebungskompetenz, weil eine wirksame Sicherung der tatsächlichen Nutzung des Baulandes für eine haushälterische Bodennutzung unbestreitbar zentral ist». Er macht dabei darauf aufmerksam, dass den Kantonen bei der Umsetzung ein gewisser Gestaltungsspielraum verbleiben müsse. Dies wäre z.B. insofern umzusetzen, als die bundesrechtliche Norm analog jener zum Mehrwertausgleich (vgl. Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG) als Mindestvorschrift ausgestaltet würde.²⁴⁶⁵

771 Die beiden von MUGGLI vorgebrachten Regelungen mögen die Kompetenzen des Bundes zwar ausreizen und dürften zumindest umstritten sein, sind jedoch nach vorliegender Auffassung noch als zulässig zu erachten. Auch der Bundesrat scheint sich auf den Standpunkt zu stellen, dass es dem Bund erlaubt ist, «Rahmenbedingungen zu schaffen und einen rechtlichen Rahmen zu entwickeln, die dem verdichteten Bauen förderlich sind»²⁴⁶⁶. Entscheidend ist, dass die Kantone bei der Umsetzung über einen gewissen Spielraum verfügen.²⁴⁶⁷ Ein solcher Spielraum mag zwar unter Umständen auf Kosten der Wirksamkeit gehen, ist jedoch aufgrund der Kompetenzaufteilung in der Raumplanung unabdingbar. Für die Ausgestaltung ist von Bedeutung, dass ein allfälliger bundesrechtlicher Auftrag zum Erlass einer kantonalen Bestimmung zur Mindestbaudichte eine den örtlichen Gegebenheiten angemessene Regelung ermöglicht. Sie hätte insbesondere an gut erschlossenen, zentral gelegenen Orten zu greifen, wo entsprechend ein hohes Interesse an einer

2462 MUGGLI, Gutachten, Rn. 44; Botsch. RPG 1972, S. 1521 ff.; Referendumsvorlage BBl 1974 II 816 ff., 826.

2463 Art. 35 Abs. 1 E-RPG 1974; Referendumsvorlage BBl 1974 II 816 ff., 826.

2464 Botsch. RPG 1972, S. S. 1521.

2465 MUGGLI, Gutachten, Rn. 44.

2466 Bundesrat, Verdichtetes Bauen in Ortszentren fördern, S. 11.

2467 Vgl. WALDMANN, Der Raum wird knapp, S. 245.

Siedlungsverdichtung bestünde. Ebenfalls wäre aus Gründen der Verhältnismässigkeit zunächst eine Frist anzusetzen, in der die bestehende Grundeigentümerschaft aus eigener Kraft die festgelegte Mindestbaudichte erfüllen könnte, bevor die im Gesetz zu definierenden und mittels Verfügung zu konkretisierenden Sanktionen greifen würden.

2. Kantone und Gemeinden

Aufgrund der fehlenden Zuständigkeit des Bundes sind die Kantone für die Festsetzung der baulichen Dichte zuständig (vgl. Art. 3 BV). Sie verfügen über die Kompetenz, Rechtsgrundlagen für die Einführung von Vorschriften über Mindestbaudichten zu schaffen.²⁴⁶⁸ Gemeinsam mit den Gemeinden haben sie dafür zu sorgen, dass die zur Umsetzung des verdichteten Bauens erforderlichen Massnahmen in ihrem Hoheitsgebiet getroffen werden.²⁴⁶⁹ Es steht ihnen dabei frei, sowohl Vorschriften zum minimal zu erreichenden als auch zum maximal zulässigen Mass der Nutzung festzulegen.²⁴⁷⁰ Das kantonale Planungs- und Baurecht bietet den Kantonen verschiedene Möglichkeiten, die bauliche Dichte zu regeln. Wie nachfolgend aufgezeigt, machen die Kantone in unterschiedlichem Mass davon Gebrauch.²⁴⁷¹

Konkrete Mindestbaudichtevorschriften bedürfen – wie im Übrigen alle Baupflichten²⁴⁷² – einer genügenden gesetzlichen Grundlage. Auf kantonaler Ebene geschieht dies in aller Regel in den jeweiligen Raumplanungs- und Baugesetzen.²⁴⁷³ Sofern das kantonale Recht den Gemeinden die hierfür notwendige Autonomie gewährt, genügt für eine Mindestdichtevorschrift eine formell-gesetzliche Grundlage auf Gemeindeebene.²⁴⁷⁴

B. Ausgestaltungsmöglichkeiten

Wie soeben aufgezeigt, obliegt die Kompetenz zur Festlegung von Vorschriften, die ein Mindestmass an baulicher Dichte sicherstellen, gemäss derzeitiger Rechtslage den Kantonen bzw. den Gemeinden. Es gibt unterschiedliche

2468 Bundesrat, Verdichtetes Bauen in Ortszentren fördern, S. 20.

2469 Bundesrat, Verdichtetes Bauen in Ortszentren fördern, S. 12.

2470 MUGGLI, Verdichtet bauen, S. 159.

2471 Vgl. Rn. 801 ff.

2472 Vgl. hierzu auch Rn. 843 ff. und Rn. 1033 ff.

2473 MUGGLI, Gutachten, S. 29.

2474 Das Erfordernis der genügenden Normstufe gilt unabhängig von der Staatsebene, vgl. SCHINDLER/TSCHUMI, in: SGK BV, Art. 5 Rn. 19 und 41 ff., ferner TSCHANEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, Rn. 387 f., 400 ff., 428; MUGGLI, Gutachten, S. 29.

Ausgestaltungsmöglichkeiten und Instrumente, deren sich die Kantone und Gemeinden bedienen, um Mindestdichten festzulegen. Dabei unterscheiden sich die Instrumente namentlich aufgrund ihres Anwendungsbereichs. So wird häufig zwischen der Festlegung von Mindestdichten in bestehenden Bauzonen auf der einen und Mindestdichten bei Neueinzonungen auf der anderen Seite unterschieden.²⁴⁷⁵ Diesbezüglich ist darauf hinzuweisen, dass Massnahmen zur Nachverdichtung im Vergleich zu Mindestdichtevorschriften in unbebautem Gebiet regelmässig in einem wesentlichen Mass in einem Spannungsverhältnis zu entgegenstehenden öffentlichen und privaten Interessen stehen.²⁴⁷⁶ Namentlich können sie in Konflikt mit den Eigentumsrechten der jeweiligen Grundeigentümer, aber auch mit jenen der Nachbarn stehen. Ausserdem tangieren sie unter Umständen die Interessen des Landschafts-, Ortsbild- oder Denkmalschutzes.²⁴⁷⁷

775 Nebst dem Erlass von Vorschriften zur Mindestbaudichte tragen diverse weitere Faktoren zur Dichten bzw. dichteren Bauweise bei. So können hohe Grundstückspreise, eine gute verkehrstechnische Erschliessung oder gesetzliche oder planerische Massnahmen zur Nutzungsdurchmischung einen nicht zu vernachlässigenden Einfluss auf die Überbauungsdichte haben.²⁴⁷⁸ Nachfolgend liegt der Fokus jedoch auf den raumplanungsrechtlichen Massnahmen zur Förderung der Verdichtung.

I. Kantonaes Planungs- und Baurecht

776 In ihren Planungs- und Baugesetzen können die Kantone einerseits direkt anwendbare Mindestdichtevorschriften festsetzen. Diese Variante betrifft die jeweiligen Grundeigentümer direkt, weshalb nachfolgend von einer unmittelbaren Regelung die Rede ist. Andererseits können die Kantone mit ihrer kantonalen Planungs- und Baugesetzgebung die Gemeinden anhalten, im Rahmen ihrer Nutzungsplanung gewisse Mindestdichtevorschriften für ihr Gemeindegebiet festzulegen. Damit diese Dichtevorschriften die Grundeigentümer binden, bedarf es ihrer Umsetzung auf kommunaler Ebene. Folglich wird diese Ausgestaltungsvariante nachfolgend als mittelbare Regelung bezeichnet.

2475 Vgl. Espace Suisse, *Förderung der Verdichtung*, S. 11 ff.

2476 WALDMANN, *Der Raum wird knapp*, S. 246 f.

2477 Zum Ganzen vgl. § 16 (Rn. 1058 ff.).

2478 WALDMANN, *Der Raum wird knapp*, S. 246; MUGGLI, *Gutachten*, S. 6.

1. Unmittelbare Regelung

Unmittelbare Regelungen finden sich nur selten in den kantonalen Planungs- und Baugesetzen. Als einer der wenigen Kantone definiert der Kanton Bern für die Einzonung von Kulturland²⁴⁷⁹ gewisse Nutzungsdichten (Art. 11c Abs. 1 BauV/BE). Je nach Raumtyp und Zentralitätsstruktur ist eine minimale Geschossflächenziffer oberirdisch (GFZo) einzuhalten.²⁴⁸⁰

2. Mittelbare Regelung

Deutlich häufiger enthält das kantonale Planungs- und Baurecht mittelbare Regelungen zur Baudichte. Diese Bestimmungen bedürfen der Konkretisierung, um Verbindlichkeit für die jeweiligen Grundeigentümer zu erlangen. Häufig geschieht dies im Rahmen der kommunalen Nutzungsplanung.

a) Planungsgrundsatz

Anlehnend an den Grundsatz der haushälterischen Bodennutzung (vgl. Art. 1 Abs. 1 RPG) und als Konsequenz daraus lässt sich die Forderung nach einer Mindestbaudichte ableiten. Eine angemessene bauliche Dichte soll verhindern, dass mit dem knappen Mass an vorhandenem Boden verschwenderisch umgegangen wird.²⁴⁸¹ Eine tiefe Baudichte braucht besondere Gründe, wie etwa der Denkmal- und/oder Ortsbildschutz.²⁴⁸² Welche Baudichte der jeweiligen Situation entsprechend als angemessen betrachtet werden kann, ist selbstverständlich umstritten. Hier obliegt es den kantonalen Richtplänen, anhand der verschiedenen Siedlungstypen zu differenzieren.²⁴⁸³ Beispielhaft sind hier drei Planungsgrundsätze aus den Kantonen Luzern, Bern und Aargau aufgeführt:

§ 39 PBG/LU *Siedlungsentwicklung nach innen*

¹ Neuüberbauungen haben den Boden haushälterisch zu nutzen. Bestehende Überbauungen sind, wo zweckmässig, zu verdichten und zu erneuern.

²⁴⁷⁹ Dazu zählen die landwirtschaftlichen Nutzflächen sowie als Teil davon die Fruchtfolgeflächen (Art. 11a Abs. 1 BauV/BE). Als landwirtschaftliche Nutzflächen werden die für den Pflanzenbau nutzbaren Flächen ausserhalb der Bauzone ohne die Sömmerungsflächen und ohne den Wald i.S. der Waldgesetzgebung definiert (Art. 11a Abs. 2 BauV/BE).

²⁴⁸⁰ Zur GFZo vgl. Rn. 759, zur Regelung von Art. 11c Abs. 1 BauV/BE Rn. 809.

²⁴⁸¹ MUGGLI, Gutachten, S. 17f.

²⁴⁸² Vgl. beispielsweise die kantonale Regelung von Art. 11c Abs. 2 BauV/BE, dazu auch Fussnote 3242. MUGGLI, Gutachten, S. 18.

²⁴⁸³ Vgl. zur Ausgestaltung als Richtplanvorgabe Rn. 786f. MUGGLI, Gutachten, S. 18.

Art. 54 BauG/BE Grundsätze

¹ Die Gemeinden, die Planungsregionen bzw. Regionalkonferenzen und der Kanton sorgen dafür, dass der Boden haushälterisch genutzt wird. Sie achten auf die natürlichen Gegebenheiten und auf die Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft.

² Sie sollen dabei insbesondere

- a. geeignete Massnahmen zur Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen unter Wahrung einer möglichst hohen Siedlungsqualität ergreifen.

§ 46 BauG/AG²⁴⁸⁴ Verdichtung

¹ Die Gemeinden fördern insbesondere eine verdichtete Bauweise, die Schliessung von Baulücken sowie die vollständige Ausnutzung bestehender Gebäude.

b) Vorgaben an die Nutzungsplanung

- 780 Eine Mindestausnützung können die Gemeinden auf gesetzlichem Weg erzwingen, indem die kommunalen Bauordnungen je nach Zone ein Mindestmass an baulicher Ausnützung vorschreiben. Die Dichtevorgabe findet in diesem Fall nicht bei der Ein- oder Umzonung Eingang in die Nutzungsplanung, sondern sie beschlägt den Grundeigentümer indirekt im Baubewilligungsverfahren über das Kriterium der Zonenkonformität (vgl. Art. 22 Abs. 2 lit. a RPG).²⁴⁸⁵ Die Eigentümerschaft hat bei einem (Neu-)Bauprojekt von Gesetzes wegen die im Nutzungsplan festgelegte Mindestausnützung sicherzustellen. Dieses Vorgehen wählte u. a. der Kanton Uri.²⁴⁸⁶ Art. 17 Abs. 3 PBG/UR verpflichtet die Gemeinden, in ihren Bauordnungen Mindestausnützungen für die einzelnen Zonen festzulegen.²⁴⁸⁷ Eine Vorgabe an die (i. d. R. kommunale) Nutzungsplanung kann auch weniger verpflichtend als Planungsvorgabe ausgestaltet sein. Als Beispiel hierfür können die §§ 49 und 49a PBG/ZH aufgeführt werden, die den nachgeordneten Planungsträgern minimale Baudichten vorschreiben.²⁴⁸⁸ Die Gemeinden sind folglich bei der Ausscheidung von Nutzungszonen gehalten, diese Dichtevorgaben umzusetzen.

2484 Vgl. hierzu HÄUPTLI, in: Komm. BauG/AG, § 46 Rn. 5f. sowie AGVE 2020 S. 294 E. 2.6 und 2.7.3.

2485 Vgl. MUGGLI, Gutachten, S. 6.

2486 Espace Suisse, Förderung der Verdichtung, S. 13.

2487 Art. 17 PBG/UR befasst sich mit der Bauordnung, in der die Gemeinden für das gesamte Gemeindegebiet Bau- und Nutzungsvorschriften regeln. Abs. 3 der Bestimmung lautet wie folgt: «Die Bauordnung hat für die einzelnen Zonen eine Mindestausnützung vorzuschreiben.» Espace Suisse, Förderung der Verdichtung, S. 13.

2488 Siehe Rn. 817f. MUGGLI, Gutachten, S. 30.

Bisweilen nicht geklärt sind die rechtlichen Konsequenzen, wenn die Mindestbaudichtevorschriften nicht eingehalten werden. Sowohl das PBG/UR als auch das PBG/ZH äussern sich nicht dazu. Jedoch ist der Meinung von MUGGLI beizupflichten, wonach ein Bauvorhaben nicht zu bewilligen ist, wenn dieses die für das Grundstück geltenden Mindestbaudichtevorschriften nicht erfüllt.²⁴⁸⁹

c) Mindestbaudichtevorschriften als Baupflicht

Mindestbaudichtevorschriften lassen sich zudem als mittelbare Baupflicht ausgestalten. So sind Bauvorhaben nur dann bewilligungsfähig, wenn sie ein gewisses Mass an baulicher Mindestnutzung beachten.²⁴⁹⁰ Auch können die Kantone und/oder die Gemeinden eine Regelung aufstellen, dass ein Grundstück innert einer gewissen Frist mit einer definierten Baudichte zu überbauen ist. Diesbezüglich wird auf die Ausführungen hinten zur Baupflicht verwiesen.²⁴⁹¹ Interessant ist der vom Kanton Basel-Landschaft eingeschlagene Weg. Als Mittel der Baulandverflüssigung schuldet dort der Grundeigentümer einen «Flächenbetrag», wenn er sein Grundstück innert der ihm angesetzten Frist nicht zu mindestens 50 % der maximal zulässigen Nutzung zonenkonform überbaut (vgl. § 52b RBG/BL).

3. Ausnahmeregelungen

Zusätzlich können (Aus-)Nutzungsboni Anreize zur verdichteten Bauweise schaffen.²⁴⁹² Um gleichzeitig den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu wahren und um Härtefälle zu vermeiden, können die Planungs- und Baugesetze Ausnahmen von der Regelbauweise vorsehen.²⁴⁹³ Um den Grundsatz der Verdichtung zu verwirklichen, eignet sich insbesondere das Instrument der Arealüberbauung.²⁴⁹⁴ Erfüllt ein Bauvorhaben von einer gewissen Grösse erhöhte Anforderungen an Gestaltung und Einordnung, darf bei dessen Realisierung unter anderem vom Nutzungsmass abgewichen werden.²⁴⁹⁵ Diese Ausnahme von der Regelbauordnung ist, wenn vorhanden, zumeist im kantonalen

2489 Vgl. MUGGLI, Gutachten, S. 30. Gleicher Meinung sind diesbezüglich auch der Bundesrat (Verdichtetes Bauen in Ortszentren fördern, S. 20) sowie SIEBER (Verdichtung, S. 342 f.

2490 SIEBER, Verdichtung, S. 342 f.

2491 Siehe unten § 13 (Rn. 843 ff.).

2492 Als Instrument zur Baulandverflüssigung (siehe unten § 14 [Rn. 949 ff.]) kann eine Gemeinde im Kt. Basel-Landschaft die Überbauung innert einer bestimmten Frist mit einem Nutzungsbonus belohnen, vgl. § 52b Abs. 2 RBG/BL. Espace Suisse, Förderung der Verdichtung, S. 15.

2493 Vgl. MUGGLI, Verdichtet bauen, S. 161.

2494 Vgl. das Beispiel des Kt. Zürich, Rn. 819 ff.

2495 Vgl. bspw. § 50 Abs. 1 BauG/AG i.V.m. § 39 Abs. 2 und 4 BauV/AG, vgl. hierzu HÄUPTLI, in: Komm. BauG/AG, § 50 Rn. 74 ff.; MUGGLI, Verdichtet bauen, S. 161.

Planungs- und Baugesetz vorgesehen und wird häufig durch gemeindeeigene Regelungen im Bau- und Zonenreglement ergänzt.²⁴⁹⁶ Die Arealüberbauung unterscheidet sich von der Sondernutzungsplanung²⁴⁹⁷ dadurch, dass die Gemeinde nicht kontrollieren kann, wo letztendlich die Verdichtung verwirklicht wird, da bei Vorhandensein der Voraussetzungen ein Anspruch auf Bewilligung besteht.²⁴⁹⁸ Die Gemeinden können jedoch die Bebauung indirekt steuern, indem sie z.B. Arealüberbauungen nicht flächendeckend, sondern je nach Zone und Gebiet separat erlauben.²⁴⁹⁹

- 784 Verfahrenstechnisch sind solche Nutzungsboni im Baubewilligungsverfahren angesiedelt.²⁵⁰⁰ Im Gegensatz zur Sondernutzungsplanung sind sie damit nur beschränkt demokratisch legitimiert.²⁵⁰¹ Auf diese Problematik hingewiesen hat das Bundesgericht in seinem Fall «Ringling».²⁵⁰² Zumindest was grössere Überbauungen mit weitreichenden Nutzungsboni angeht, sind dem Instrument der Arealüberbauung aufgrund seiner beschränkten demokratischen Legitimation Grenzen gesetzt.²⁵⁰³ Abweichungen von der Regelbauweise sollen grundsätzlich mittels Sondernutzungsplanung geschehen.²⁵⁰⁴

4. Ausnutzungsübertragung

- 785 Ausnützungstransfers erlauben es einem Grundeigentümer, von ihm nicht beanspruchte Ausnützungsreserven dem Nachbarn zu verkaufen und auf dessen Baugrundstück auszunützen.²⁵⁰⁵ Die Nutzungsübertragung ermöglicht es, bisher nicht beanspruchte Nutzungsreserven der baulichen Nutzung zuzuführen.²⁵⁰⁶ Dies fördert lokal betrachtet zweifelsohne eine verdichtete Nutzung, da jedoch die Ausnutzung über die Grundstücksgrenzen hinweg insgesamt keiner Änderung erfährt, ist der Nutzen dieses Instruments der Siedlungsentwicklung nach innen nur beschränkt dienlich.²⁵⁰⁷

2496 Vgl. für den Kt. Zürich §§ 69-73 PBG/ZH; § 50 Abs. 1 BauG/AG und §§ 39 f. BauV/AG.

2497 Zur Sondernutzungsplanung siehe Rn. 795 ff.

2498 MUGGLI, Verdichtet bauen, S. 161.

2499 MUGGLI, Verdichtet bauen, S. 161.

2500 Espace Suisse, Förderung der Verdichtung, S. 15.

2501 Espace Suisse, Förderung der Verdichtung, S. 16.

2502 BGer 1C_313/2015 und 1C_317/2015 vom 10. August 2016.

2503 BGer 1C_313/2015 und 1C_317/2015 vom 10. August 2016 E. 4.5 f.; Espace Suisse, Förderung der Verdichtung, S. 16.

2504 Espace Suisse, Förderung der Verdichtung, S. 16.

2505 WALDMANN, Der Raum wird knapp, S. 246; für Details vgl. STALDER/TSCHIRKY, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 3.390 ff.; SIEBER, Verdichtung, S. 98 ff.

2506 STALDER/TSCHIRKY, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 3.391.

2507 Gl. M. SIEBER, Verdichtung, S. 100 f. Vgl. auch STALDER/TSCHIRKY, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 3.390.

II. Richtplanvorgaben

Die Festlegung von Mindestbaudichten bedarf einer gebietsübergreifenden 786
Planung, die an Gemeinde- und Kantonsgrenzen nicht Halt macht.²⁵⁰⁸ Hier-
zu eignen sich die kantonalen Richtpläne als strategisches und behördenver-
bindliches Instrument.²⁵⁰⁹ Diese können Mindestdichtevorgaben beinhalten,
die sich als behördenverbindliche Anweisung an die Gemeinden richten.²⁵¹⁰
Ändern oder revidieren die Gemeinden ihre Nutzungsplanung, müssen sie
die von der kantonalen Richtplanung bezifferten Ziele übernehmen.²⁵¹¹ Ge-
stützt auf den kantonalen Richtplan darf die kommunale Nutzungsplanung
grundsätzlich keine Zonen mit einer geringeren als der im Richtplan festge-
setzten Baudichte vorsehen.²⁵¹² Richtplanvorgaben stellen folglich als behör-
denverbindlicher Auftrag an die mit der Nutzungsplanung betraute Behörde
ein Mindestmass an Baudichte sicher.²⁵¹³ Um den gewünschten Verdichtungs-
effekt zu bewirken, sollten sich die Kantone nicht damit begnügen, die beste-
henden Baudichten als Mindestdichte in den Richtplan aufzunehmen, son-
dern namentlich an zentral gelegenen und mit dem öffentlichen Verkehr gut
erschlossenen Lagen ambitionierte Mindestdichten vorgeben.²⁵¹⁴ Nur so wer-
den Akzente zur Nachverdichtung auf Ebene der Nutzungsplanung gesetzt
und die Gemeinden in die Pflicht genommen. Nebst dem kantonalen Richtplan
können sich auch regionale und kommunale Richtpläne zum Mass der bau-
lichen Dichte äussern.²⁵¹⁵ So überträgt etwa der kantonale Richtplan des Kan-
tons Zürich die von den kommunalen Bau- und Zonenordnungen zu berück-
sichtigenden Baudichten an die regionalen Richtpläne.²⁵¹⁶

Vielfach finden sich in den kantonalen Richtplänen keine Vorgaben zu 787
Mindestbaudichten, sondern zu Mindestausnützungsdichten, d.h. Vorgaben
bezüglich Einwohner und Beschäftigte pro Hektar.²⁵¹⁷ Um diese Mindestaus-
nützungsdichten im konkreten Fall auf Gemeindeebene umzusetzen, können

2508 MUGGLI, Gutachten, S. 26.

2509 Vgl. MUGGLI, Verdichtet bauen, S. 159; Espace Suisse, Förderung der Verdichtung, S. 13. Zum Richtplan allgemein und zu dessen Verbindlichkeit vgl. HETTICH/MATHIS, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 1.1 ff., 1.15 ff.

2510 MUGGLI, Gutachten, S. 6; vgl. auch WALDMANN, Der Raum wird knapp, S. 246.

2511 Bundesrat, Verdichtetes Bauen in Ortszentren fördern, S. 20.

2512 Der Nutzungsplanung verbleibt jedoch ein gewisser Ermessensspielraum, vgl. BGer 1C_270/2019 vom 27. Februar 2020 E. 2.2 f. (unten Rn. 815 f.). MUGGLI, Gutachten, S. 6.

2513 MUGGLI, Gutachten, S. 18.

2514 Vgl. für den Kt. Aargau: LÜDI, Diss., Rn. 88.

2515 Vgl. MUGGLI, Verdichtet bauen, S. 159. Vgl. für den Kt. ZH Rn. 813 ff.

2516 Siehe Rn. 813. Richtplan Kt. ZH 2019, Ziff. 2.2.3 lit. b; MUGGLI, Gutachten, S. 32.

2517 MUGGLI, Gutachten, S. 32.

sich die Gemeinden unter anderem des Instruments der Mindestbaudichte bedienen.²⁵¹⁸

III. Nutzungsplanung

788 Im Gegensatz zur Richtplanung, die vor allem von strategischer Natur und – immerhin – behördenverbindlich ist, ermöglicht es die Nutzungsplanung, eine spezifische Dichte parzellenscharf und grundeigentümerverbindlich festzulegen.²⁵¹⁹ Grundsätzlich äussert sich der Nutzungsplan nur zur zulässigen Nutzung. Daraus erwächst in aller Regel keine Verpflichtung, von dieser möglichen Nutzung Gebrauch zu machen.²⁵²⁰ Um Unternutzungen zu vermeiden, können Planungsbehörden auf der Stufe der Nutzungsplanung jedoch eine Mindestausnützung von Grundstücken vorschreiben.²⁵²¹ Hierfür steht ihnen ein breites Instrumentarium an (Mindest-)Dichteziffern zur Verfügung. Je nach Kanton bedienen sich die Planungsbehörden der Geschossflächenziffer, Ausnützungsziffer, Baumassenziffer etc.²⁵²² Auf indirekte Weise kann mit der Steuerung von Grenz- und Gebäudeabständen, der zulässigen Längen, Breiten und Höhen oder der Geschosshöhe Einfluss auf die Dichte genommen werden.²⁵²³

789 Auch wenn sich die Definitionen der verschiedenen Normen zur baulichen Dichte und die jeweiligen Berechnungsweisen von Kanton zu Kanton zuweilen unterscheiden, wirkt sich die Interkantonale Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (IVHB)²⁵²⁴ nach und nach positiv aus und sorgt für ein gewisses Mass an begrifflicher Vereinheitlichung zwischen den Kantonen.²⁵²⁵

790 Lehre und Rechtsprechung unterscheiden zwischen zwei Arten von Nutzungsplänen. Zum einen gibt es den Rahmennutzungsplan. Dieser bestimmt die nutzungsrechtliche Grundordnung und besteht aus einem durch Bauvorschriften ergänzten Zonenplan. Komplementär dazu gibt es zum anderen den

2518 MUGGLI, Gutachten, S. 32.

2519 Gemäss Art. 14 Abs. 1 RPG ordnen die Nutzungspläne die zulässige Nutzung des Bodens. MUGGLI, Verdichtet bauen, S. 159; HETTICH/MATHIS, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 1.22; TANQUEREL, in: PraKomm RPG I, Art. 21 Rn. 7 ff.; WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 14 Rn. 7.

2520 HETTICH/MATHIS, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 1.22, Botsch. RPG 1979, S. 1022.

2521 Vgl. AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15a Rn. 58.

2522 Siehe Rn. 756 ff.

2523 MUGGLI, Verdichtet bauen, S. 159.

2524 Vgl. Rn. 755 ff. Andere Kantone wie der Kt. Zürich haben sich für einen autonomen Nachvollzug der IVHB entschieden. Zum Kt. Zürich vgl. GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 13 f.

2525 Vgl. MUGGLI, Verdichtet bauen, S. 160.

Sondernutzungsplan.²⁵²⁶ Der Sondernutzungsplan kann «die zonenmässige Grundordnung weiterführen, differenzieren oder gar überlagern»²⁵²⁷.

1. Rahmennutzungsplan: Kommunale Bau- und Zonenordnung

Die allgemeine Grundordnung für die Nutzung des Bodens wird in den Rahmennutzungsplänen bestimmt. Dabei wird das Gebiet in verschiedene Teilgebiete mit unterschiedlichen Nutzungsarten, Nutzungsintensitäten, Regelbauweisen und Immissionstoleranzen unterteilt.²⁵²⁸ Die Vorgaben und die Anweisungen an die Rahmennutzungsplanung unterscheiden sich häufig danach, ob es sich um unüberbautes oder bereits überbautes Gebiet handelt.

a) Anwendung auf unüberbautes Gebiet

Damit ein Grundstück der Bauzone zugewiesen werden kann, muss u.a. seine Verfügbarkeit rechtlich sichergestellt sein (vgl. Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG). Der Grundeigentümer ist deshalb gezwungen, sich im Vorfeld der Nutzungsplanänderungen Gedanken zur künftigen baulichen Nutzung des Grundstücks zu machen, worunter auch die bauliche Dichte des betreffenden Grundstücks fällt. Insofern fordert das RPG seit der Revision RPG 2012 bei der Einzonung «konkrete Vorstellungen über die künftige bauliche Dichte der Grundstücke».²⁵²⁹

b) Anwendung auf überbautes Gebiet

Verdichtetes Bauen ist jedoch nicht nur bei der Überbauung von neu der Bauzone zugeführten Grundstücken anzustreben, auch bereits überbaute Grundstücke sollen, sofern möglich und sinnvoll, «nachverdichtet» werden. Die Umsetzung einer Nachverdichtung von bestehendem Siedlungsgebiet erweist sich jedoch als deutlich komplexer.²⁵³⁰ Der Grund dafür sind die oft kleinteiligen Parzellenstrukturen mit entsprechend vielen Grundeigentümern.²⁵³¹ Die grössten raumplanerischen Herausforderungen werden folglich zu Recht bei der Nachverdichtung von unternutzten Parzellen und erneuerungsbedürftigen Quartieren geortet.²⁵³²

2526 HÄNNI, BPUR, S. 153 f.

2527 HETTICH/MATHIS, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 1.24, m.w.H.

2528 HETTICH/MATHIS, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 1.35.

2529 Espace Suisse, Förderung der Verdichtung, S. 12.

2530 MUGGLI, Gutachten, S. 44; HOFSTETTER-ARNET/HOFSTETTER/MUNDHAAS, Verdichtet bauen, S. 338; HUSER, Baubeschränkungen und Verdichtung, S. 8.

2531 Espace Suisse, Förderung der Verdichtung, S. 5.

2532 Espace Suisse, Förderung der Verdichtung, S. 5.

- 794 Die Nachverdichtung erfordert grundsätzlich die Bereitschaft der Grundeigentümer, den Boden neu und dichter zu bebauen. Ist eine solche Bereitschaft nicht vorhanden, kann die Nachverdichtung unter Umständen gefördert werden, indem die Besitzstands- und Eigentumsgarantie eingeschränkt werden.²⁵³³

2. Sondernutzungsplanung

- 795 Die Sondernutzungspläne führen die zonenmässige Grundordnung weiter. Dabei können sie der Differenzierung dieser Grundordnung dienen und so unter Umständen auch davon abweichen oder diese überlagern.²⁵³⁴ Bei der Nachverdichtung von Arealen bietet die baurechtliche Grundordnung in aller Regel nicht die gewünschte Flexibilität. Schliesslich stehen einer verdichteten Bauweise oft gegenläufige Interessen entgegen.²⁵³⁵ Das Baubewilligungsverfahren kann der Komplexität solcher Vorhaben oft nicht gerecht werden.²⁵³⁶ Damit die Auswirkungen auf das Ortsbild vertieft geprüft und Nachbarschaftskonflikte oder andere langwierige Rechtsstreitigkeiten minimiert werden können, hat sich das Instrument des Sondernutzungsplans als förderlich erwiesen.²⁵³⁷ Dieses ermöglicht einerseits der hohen Komplexität und andererseits der qualitätsvollen Siedlungsentwicklung im gleichen Masse Rechnung zu tragen.²⁵³⁸ Die Sondernutzungsplanung trägt in den verschiedenen Kantonen unterschiedliche Namen. Im Kanton Bern spricht man von der Überbauungsordnung²⁵³⁹, im Kanton Zürich ist vom Gestaltungs- und Quartierplan²⁵⁴⁰ die Rede, während der Kanton Luzern den Bebauungs- und Gestaltungsplan²⁵⁴¹ kennt.
- 796 Sondernutzungspläne ermöglichen in Ergänzung und teilweise auch in Abweichung von der Regelbauordnung «eine städtebaulich, architektonisch und wohnhygienisch einwandfreie Gesamtüberbauung»²⁵⁴². Verfahrenstechnisch ermöglicht es die Sondernutzungsplanung, dass die Bevölkerung und namentlich die Nachbarn im Entscheidungsprozess miteingebunden werden.²⁵⁴³ Dies

2533 Siehe Rn. 1017 ff. und insb. Rn. 1052 ff. MUGGLI, Gutachten, S. 40.

2534 HETTICH/MATHIS, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 1.77 ff.; HÄNNI, BPUR, S. 264.

2535 Zu den Hürden der Siedlungsentwicklung nach innen siehe unten §§ 15 ff. (Rn. 1014 ff.).

2536 Espace Suisse, Förderung der Verdichtung, S. 17.

2537 Vgl. MUGGLI, Verdichtet bauen, S. 160.

2538 Espace Suisse, Förderung der Verdichtung, S. 17.

2539 Siehe Rn. 810.

2540 Siehe Rn. 823 ff.

2541 Siehe Rn. 830 ff.

2542 Espace Suisse, Förderung der Verdichtung, S. 17.

2543 Dies im Gegensatz zur Arealüberbauung, die im Baubewilligungsverfahren erfolgt und sich durch eine geringere Partizipation der Anwohner auszeichnet. Espace Suisse, Förderung der Verdichtung, S. 17.

minimiert das Risiko, dass ein Bauprojekt gegen Ende der Planungsphase und nach erheblichem zeitlichem und finanziellem Aufwand noch scheitert.²⁵⁴⁴

Vorliegend von Bedeutung ist, dass Sondernutzungspläne abweichend von der Grundordnung eine höhere bauliche Dichte zulassen.²⁵⁴⁵ Zwar sind solchen Abweichungen gleich wie bei der Arealüberbauung gewisse Grenzen gesetzt, dennoch bietet die Sondernutzungsplanung eine höhere Flexibilität als die Arealüberbauung.²⁵⁴⁶ Zu den Grenzen der Sondernutzungspläne hat sich das Bundesgericht in seinem Entscheid «Le Locle» geäußert.²⁵⁴⁷ Mit einem Sondernutzungsplan, der sich im konkreten Fall über das ganze Gemeindegebiet erstreckte und damit einen gesamtheitlichen Charakter aufwies, darf nur geringfügig von der kommunalen Bau- und Zonenordnung abgewichen werden. Das Bundesgericht begründet dies damit, dass Sondernutzungspläne dann unzulässig sind, wenn sie den Rahmennutzungsplan in wesentlichen Teilen ausser Kraft setzen. Weicht die Sondernutzungsplanung massiv von der Grundordnung ab, verletze dies das Prinzip der Einheit und Widerspruchsfreiheit der Planung. Gemäss BGE 135 II 209 dürfen Abweichungen von der baulichen Grundordnung im Rahmen der Sondernutzungsplanung «nicht dazu führen, dass die planerisch und demokratisch abgestützte Grundordnung ihres Sinngehalts entleert würde»²⁵⁴⁸. GROSSENBACHER/JÄGER erachten als Faustregel eine Erhöhung der Ausnützung mittels Sondernutzungsplans im einstelligen Prozentbereich als zulässige Abweichung von der Grundordnung.²⁵⁴⁹ Das Instrument der Sondernutzungsplanung kann damit nur beschränkt zur baulichen Verdichtung beitragen.²⁵⁵⁰

Die Sondernutzungsplanung ist vom Instrument der *Aufzonung* abzugrenzen. Unter Aufzonung wird der Erlass von intensiveren Nutzungsvorschriften auf vielfach bereits überbautem Gebiet in der Bauzone verstanden.²⁵⁵¹ Denkbar ist beispielsweise die Umzonung eines Grundstücks in eine Zone mit höherer Nutzungsdichte (Nutzungsplanänderung), was einen Beitrag zur

2544 Espace Suisse, Förderung der Verdichtung, S. 17.

2545 Espace Suisse, Förderung der Verdichtung, S. 17; SIEBER, Verdichtung, S. 82, 104, der dabei von einem «Nutzungszuschlag» bzw. «Nutzungsbonus» spricht.; HETTICH/MATHIS, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 1.84.

2546 Vgl. Espace Suisse, Förderung der Verdichtung, S. 15 ff.

2547 BGer 1C_800/2013 vom 29. April 2014; Espace Suisse, Förderung der Verdichtung, S. 17. Zu dieser Thematik vgl. GROSSENBACHER/JÄGER, Sondernutzungsplanung, S. 181 ff.

2548 BGE 135 II 209 E. 5.2, bestätigt in BGE 149 II 79 E. 3.3; BGer 1C_328/2020 vom 22. März 2022 E. 3.4.5.

2549 GROSSENBACHER/JÄGER, Sondernutzungsplanung, S. 186.

2550 Vgl. LÜDI, Diss., Rn. 54, 89.

2551 Vgl. WALDMANN, Der Raum wird knapp, S. 246; MUGGLI, Verdichtet bauen, S. 165 f.

Verdichtung leistet.²⁵⁵² Ähnliche Folgen können eine Erhöhung baupolizeilicher Dimensionen oder die Reduktion von Abständen zeitigen.²⁵⁵³ So leistet eine Aufzonung von einer zwei- auf eine vierstöckige Wohnzone einen Beitrag zur Verdichtung.²⁵⁵⁴ Die Aufzonung ist jedoch nichts anderes als eine *Änderung der Regelbauordnung*, die den Grundeigentümern ein höheres Mass an baulicher Ausnützung erlaubt. Ein Mindestmass an baulicher Dichte stellen allerdings weder die Aufzonung noch die Anpassung der üblichen baupolizeilichen (Abstands-)Vorschriften sicher.

IV. Vertragliche Vereinbarung

- 799 Bei Neueinzonungen muss die Verfügbarkeit des neu eingezonten Landes rechtlich sichergestellt sein (Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG). Dies setzt voraus, dass die Grundeigentümerschaft und die Gemeinde über klare Vorstellungen verfügen, wie die künftige Nutzung des Baulandes aussehen soll. Teil dieser zukünftigen Nutzung bildet die Bebauungsdichte.²⁵⁵⁵ Gemeinde und Private können vertraglich festhalten, in welchem Mass das Grundstück zu überbauen ist.²⁵⁵⁶ Darüber hinaus ist eine vertragliche Regelung zur Mindestbaudichte nicht nur bei Einzonungen, sondern auch bei Umzonungen denkbar.

V. Einschränkung der Besitzstandsgarantie

- 800 Als Massnahme zur Förderung der Verdichtung kann ebenfalls die kantonale rechtliche Besitzstandsgarantie eingeschränkt werden. Als Ausfluss der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) und des Vertrauensschutzes (Art. 9 BV) schützt die Besitzstandsgarantie bei ändernden baurechtlichen Rahmenbedingungen den Weiterbestand und die Weiternutzung der nach altem Recht erstellten Bauten.²⁵⁵⁷ Der Umfang der Besitzstandsgarantie bemisst sich innerhalb der Bauzone nach kantonalem Recht.²⁵⁵⁸ Um einen Anreiz dafür zu schaffen, ein deutlich unternutztes Grundstück dichter zu bebauen, sollen die sich darauf befindenden Bauten nur noch unterhalten, aber nicht mehr erweitert werden

2552 WALDMANN, Der Raum wird knapp, S. 246.

2553 MUGGLI, Verdichtet bauen, S. 165f.

2554 HOFSTETTER-ARNET/HOFSTETTER/MUNDHAAS, Verdichtet bauen, S. 336.

2555 Espace Suisse, Förderung der Verdichtung, S. 12.

2556 Vgl. dazu Rn. 533 f. Als Beispiel für eine gesetzliche Grundlage eines verwaltungsrechtlichen Vertrags, der die Festlegung einer minimalen Baudichte zum Inhalt hat, vgl. Art. 65 Abs. 1 lit. h PBG/SG.

2557 MUGGLI, Gutachten, S. 18. Weitere Verweise.

2558 Demgegenüber obliegt die Kompetenz für die Besitzstandsgarantie ausserhalb der Bauzone dem Bund. MUGGLI, Gutachten, S. 19. Weitere Verweise.

dürfen.²⁵⁵⁹ Eine solche Einschränkung der kantonalen Besitzstandsgarantie stellt zweifelsohne eine Eigentumsbeschränkung dar und bedarf deshalb einer gesetzlichen Grundlage, hat ein öffentliches Interesse zu verfolgen sowie den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu wahren.²⁵⁶⁰ Eine mit der Eigentums-garantie zu vereinbarende Ausgestaltungsmöglichkeit besteht unter anderem darin, dass dem Eigentümer zunächst eine angemessene Frist eingeräumt wird, innert der er die minimale Baudichte zu erreichen hat.²⁵⁶¹

C. Überblick über ausgewählte Kantone

I. Kanton Genf

Der Genfer Richtplan teilt das Kantonsgebiet in verschiedene Dichtekatego- 801
rien ein. Jeder Dichtekategorie sind minimale Nutzungsziffern zugeteilt.²⁵⁶² Ausserdem ist die minimale bauliche Ausnützung für die überlagernden Ent-
wicklungszonen im kantonalen Gesetz festgeschrieben (Art. 2A Abs. 2 LGZD/
GE).²⁵⁶³ Die Einfamilienhauszone («Zone 5») ist dabei in zwei verschiedenen
Dichtekategorien aufgeteilt. 10 Prozent davon sollen stark verdichtet werden,
für die übrigen 90 Prozent ist eine sanfte Verdichtung vorgesehen.²⁵⁶⁴

1. Richtplanvorgabe

Um die Dichte der für Wohn- und Gewerbe Zwecke bebaubaren Fläche zu be- 802
stimmen, wurde mit dem Richtplan ein neues Instrument, der sog. Dichte-
index («indice de densité», «ID») geschaffen.²⁵⁶⁵ Dieser ergibt sich aus dem Ver-
hältnis zwischen der Bruttogeschossfläche für Wohn- und Gewerberäume und
der anrechenbaren Grundstücksfläche. Von der gesamten Grundstücksfläche
können jedoch beispielsweise die Verkehrs- und Erschliessungsflächen sowie
die Flächen für öffentliche Räume und Einrichtungen abgezogen werden.²⁵⁶⁶

2559 MUGGLI, Gutachten, S. 6.

2560 Zur Eigentums-garantie siehe unten § 15 (Rn. 1017 ff.). MUGGLI, Gutachten, S. 19;
ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BEI, Art. 3 Rn. 1; WALDMANN, in: BSK BV, Art. 26 Rn. 47.

2561 Bundesrat, Verdichtetes Bauen in Ortszentren fördern, S. 20; vgl. ferner SIEBER, Ver-
dichtung, S. 342 ff., 352.

2562 Richtplan GE, schéma directeur cantonal, S. 61 f.; Espace Suisse, Förderung der Ver-
dichtung, S. 11; KISSLING, Richtplanung, S. 25, 37.

2563 Vgl. Art. 12 Abs. 2 lit. b und Abs. 4 LaLAT/GE; MULLER, Droit genevois, S. 12, 32 f.

2564 Richtplan GE, schéma directeur cantonal, S. 62; Richtplan GE, Blatt A03 S. 82 ff.; KISS-
LING, Richtplanung, S. 37.

2565 Richtplan GE, schéma directeur cantonal, S. 61.

2566 Richtplan GE, schéma directeur cantonal, S. 61.

803 Zusätzlich kennt der Kanton Genf das Instrument der Ausnützungsziffer («indice d'utilisation du sol»; «IUS»).²⁵⁶⁷ Hier wird im Gegensatz zum Dichteindex als Divisor nicht die anrechenbare (Netto-)Grundstücksfläche, sondern die (Brutto-)Gesamtfläche verwendet. Da die Ausnützungsziffer die für die öffentliche Nutzung reservierten Flächen miteinbezieht, fällt die Ausnützungsziffer im Vergleich zum Dichteindex tiefer aus.²⁵⁶⁸

804 Der Richtplan unterscheidet zwischen den Dichtekategorien «hoch», «mittelhoch», «moderat» und «schwach» und ordnet den verschiedenen Bauzonen sowohl einen minimal zu erreichender Dichteindex («ID») als auch eine minimale Ausnützungsziffer («IUS») zu.²⁵⁶⁹ Die anzustrebende Dichte reicht von einem «ID» von 0,6 bzw. einer «IUS» von 0,4 als tiefste Dichtekategorie bis zu einem «ID» von 2,5 bzw. einer «IUS» von 2 für die höchste Dichtekategorie.²⁵⁷⁰

2. Gesetzliche Regelung

805 Um eine angemessene und rationelle Nutzung des Bodens zu gewährleisten und eine Verdichtung zu erreichen, legt das LGZD/GE seit dem Jahr 2014 für die Entwicklungszonen («zones de développement») eine minimale Baudichte fest.²⁵⁷¹ Die Entwicklungszonen überlagern die ordentlichen Zonen und präzisieren bzw. ergänzen damit die Grundordnung.²⁵⁷² Zuständig für die Ausscheidung von Entwicklungszonen ist das Kantonsparlament.²⁵⁷³ Als Mass der Baudichte bedient sich das Gesetz des ebenfalls im Richtplan verwendeten Dichteindex («indice de densité»).²⁵⁷⁴ Je nach Art der Entwicklungszone variiert der Mindestdichteindex zwischen 2,5 und 0,8.²⁵⁷⁵ Die Quartierpläne oder – falls ausnahmsweise gestützt auf Art. 2 Abs. 2 LGZD/GE darauf verzichtet wurde – die Baubewilligungen haben diesen Mindestdichteindex einzuhalten.²⁵⁷⁶ Aus städtebaulichen und architektonischen Qualitätsgründen sowie wenn der Denkmalschutz oder ein anderes öffentliches Interesse dies erfordert, kann jedoch von diesem Mindestdichteindex abgewichen werden.²⁵⁷⁷ Zur

2567 Der Kt. Genf ist bisweilen nicht der IVHB beigetreten. Entsprechend steht es ihm frei, seine Nutzungsziffern frei zu definieren. Richtplan GE, schéma directeur cantonal, S. 61. Vgl. ferner Art. 2A Abs. 4 LGZD/GE.

2568 Richtplan GE, schéma directeur cantonal, S. 61.

2569 Richtplan GE, schéma directeur cantonal, S. 62 und Blatt A02, S. 77 f.

2570 Richtplan GE, schéma directeur cantonal, S. 61 f.; KISSLING, Richtplanung, S. 25, 37.

2571 MULLER, Droit genevois, S. 18; KISSLING, Richtplanung, S. 25.

2572 Art. 12 Abs. 4 LaLAT/GE; MULLER, Droit genevois, S. 12.

2573 Grand Conseil de Genève. Art. 12 Abs. 4 LaLAT/GE; MULLER, Droit genevois, S. 31 ff.

2574 Art. 2A Abs. 1 LGZD/GE; MULLER, Droit genevois, S. 60 f.

2575 Art. 2A Abs. 2 LGZD/GE.

2576 Art. 2A Abs. 3 Satz 1 LGZD/GE.

2577 Art. 2A Abs. 3 Satz 2 LGZD/GE; MULLER, Droit genevois, S. 61.

maximalen Dichte macht das Gesetz keine Angaben, allerdings können solche in Vorgaben in den Quartierplänen verankert werden.²⁵⁷⁸

II. Kanton Bern

Der Kanton Bern kennt ein breit gefächertes Instrumentarium zur Festlegung von Mindestdichtevorschriften. Zunächst schreibt er minimal zu erreichende Baudichten als Voraussetzung für die Einzonung vor. Dabei unterscheidet er zwischen der Einzonung von Nichtkulturland und Kulturland. Die Anforderungen an die Einzonung von Nichtkulturland sind im kantonalen Richtplan festgehalten²⁵⁷⁹, während für die Einzonung von Kulturland die gesetzlichen Bestimmungen der Bauverordnung²⁵⁸⁰ massgebend sind. Ausserdem können die Berner Gemeinden abweichend von der Regelbauweise durch eine Sondernutzungsplanung eine höhere Baudichte gewähren²⁵⁸¹ und zur Förderung und Sicherung der Verfügbarkeit von Bauland eine Mindestausnutzungsziffer festlegen²⁵⁸². 806

1. Richtplanvorgabe für Nichtkulturland

Der Richtplan des Kantons Bern legt als eines der Hauptziele für die Raumentwicklung im Kanton fest, dass die Innenentwicklung vor die Aussenentwicklung zu stellen ist.²⁵⁸³ Zur Umsetzung dieses Ziels gibt der Richtplan bei Ein- und Umzonungen von Nichtkulturland die minimale Geschossflächenziffer oberirdisch (GFZo)²⁵⁸⁴ vor.²⁵⁸⁵ In den Zentren der 1. und 2. Stufe (Bern, Biel und Thun) beträgt die GFZo beispielsweise 1,10, im Raumtyp mit der geringsten Dichte (Hügel- und Berggebiete) 0.40. 807

Zusätzlich kennt der Kanton Bern «Richtwerte der Raumnutzerdichte, RN-Dichte»²⁵⁸⁶ für bereits bestehende Bauzonen. Es handelt sich dabei um einen rechnerischen Wert, der seine Grundlage im Richtplan hat.²⁵⁸⁷ Der 808

2578 KISSLING, Richtplanung, S. 25; vgl. MULLER, Droit genevois, S. 69.

2579 Siehe Rn. 807f.

2580 Siehe Rn. 809.

2581 Siehe Rn. 810.

2582 Siehe Rn. 811.

2583 Richtplan BE, Raumkonzept Ziff. 3.1 S. 7, Strategien A13a S. 2.

2584 Vgl. Rn. 759 in fine.

2585 Richtplan BE, Massnahmenblatt A_01 S. 3; MUGGLI, Gutachten, S. 32.

2586 «Die Raumnutzerdichte der Gemeinde entspricht der Anzahl Raumnutzer pro Fläche (Raumnutzer/ha) in den überbauten Wohn-, Misch- und Kernzonen.». Richtplan BE, Massnahmenblatt A_01 S. 2.

2587 Richtplan BE, Massnahmenblatt A_01 S. 2; Espace Suisse, Förderung der Verdichtung, S. 12.

Richtwert der RN-Dichte wird vom kantonalen Richtplan in den Zentren der 1. und 2. Stufe (Bern, Biel und Thun) auf 158 Raumnutzer/ha festgelegt. In Hügel- und Berggebieten beträgt er 34 Raumnutzer/ha. Verfügen Gemeinden über Bauzonen, die nicht dem Wert entsprechen, müssen diese nachverdichtet werden.²⁵⁸⁸

2. Gesetzliche Vorgabe für Kulturland

809 Dichtevorgaben für die Einzonung von Kulturland sind in der kantonalen Bauverordnung in Art. 11c geregelt.²⁵⁸⁹ In urbanen Kerngebieten der Agglomerationen beträgt die GFZo beispielsweise mindestens 1,20.

Art. 11c BauV/BE 2. Besonders hohe Nutzungsdichte

¹ Bei der Einzonung von Kulturland für Wohn-, Misch- und Kernzonen ist je nach Raumtyp und Zentralitätsstruktur die folgende minimale Geschossflächenziffer oberirdisch (GFZo) einzuhalten:

<i>Raumtyp</i>	<i>Zentralitätsstruktur</i>	<i>GFZo</i>
Urbane Kerngebiete der Agglomerationen	Zentren 1. und 2. Stufe (Bern, Biel/Bienne, Thun)	mind. 1,20
Urbane Kerngebiete der Agglomerationen	Übrige Gemeinden der urbanen Kerngebiete	mind. 0,90
Agglomerationsgürtel und Entwicklungsachsen	Zentren 3. und 4. Stufe	mind. 0,70
Agglomerationsgürtel und Entwicklungsachsen	Übrige Gemeinden der Agglomerationsgürtel und Entwicklungsachsen sowie touristische Zentren 4. Stufe	mind. 0,60
Zentrumsnahe ländliche Gebiete	Gemeinden der zentrumsnahen ländlichen Gebiete	mind. 0,50
Hügel- und Berggebiete	Gemeinden der Hügel- und Berggebiete	mind. 0,40

(...)

⁵ Bei Einzonungen von Kulturland für Arbeitszonen und übrige Bauzonen muss die besonders hohe Nutzungsdichte qualitativ sichergestellt werden, beispielsweise durch eine mehrgeschossige Bauweise, eine flächensparende Erschliessung, die Erstellung von gebäudeintegrierten Parkplätzen oder die kompakte Anordnung von Bauten und Anlagen.

3. Sondernutzungsplanung: Überbauungsordnung

810 Die sog. Überbauungsordnung stellt im Kanton Bern eine Sondernutzungsordnung dar, die «der Verfeinerung, der Ergänzung oder Veränderung der

²⁵⁸⁸ Espace Suisse, Förderung der Verdichtung, S. 12.

²⁵⁸⁹ Espace Suisse, Förderung der Verdichtung, S. 11.

baurechtlichen Grundordnung» dient.²⁵⁹⁰ Wesensgemäss kann sie dabei von der Grundordnung abweichen.²⁵⁹¹ Im Sinne der haushälterischen Bodennutzung kann die Gemeinde eine Mindestausnützung bestimmen. Damit eine Baubewilligung erteilt werden kann, hat der Grundeigentümer oder die Grundeigentümer die in der Überbauungsordnung festgelegte Mindestnutzung zu wahren.²⁵⁹² Kommt der Grundeigentümer der geforderten Mindestnutzung nicht nach, hat er auf die Bebauung zu verzichten.²⁵⁹³ In abgeschwächter Form kann eine Überbauungsordnung eine Mindernutzung unter der Bedingung zulassen, dass diese eine Mindestnutzung in Zukunft nicht verunmöglicht.²⁵⁹⁴

4. Mindestausnützungsziffer gestützt auf Art. 126a BauG/BE?

Damit das Land in Bauzonen überbaut oder zonenkonform genutzt wird, 811 haben die bernischen Gemeinden gemäss Art. 126a Abs. 1 BauG/BE die notwendigen Massnahmen zu treffen. Es handelt sich dabei um einen verbindlichen Auftrag an die Adresse der Gemeinden, wonach das Bauland u.a. mit einer angemessenen Dichte zu überbauen ist.²⁵⁹⁵ Der kantonale Gesetzgeber stellt den Gemeinden hierzu in Art. 126a Abs. 2 BauG/BE einen Katalog an geeigneten Massnahmen zur Verfügung.²⁵⁹⁶ Die Festlegung von Mindestbaudichtevorschriften erwähnt das Gesetz nicht explizit. Allerdings ist der Katalog nicht von abschliessender Natur.²⁵⁹⁷ Folglich steht es den Gemeinden frei, gestützt auf Art. 126a BauG/BE eine Mindestausnützungsziffer festzulegen.²⁵⁹⁸ Schliesslich ist unternutztes Land aus raumplanerischer Sicht auf Dauer unerwünscht.²⁵⁹⁹ Darauf weist auch die Wendung «zonenkonform genutzt» von Art. 126a Abs. 1 BauG/BE hin.²⁶⁰⁰ Es geht nämlich nicht nur darum, dass

2590 ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BE II, Art. 88/89 Rn. 1.

2591 ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BE II, Art. 88/89 Rn. 5, 15.

2592 ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BE II, Art. 88/89 Rn. 3b, 15.

2593 ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BE II, Art. 88/89 Rn. 3b, 15.

2594 ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BE II, Art. 88/89 Rn. 3b, 15.

2595 ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BE II, Art. 126a-126d Rn. 3.

2596 Dazu zählen die Baulandumlegung gemäss Art. 119 ff. BauG/BE (lit. a), die vertragliche Bauverpflichtung gemäss Art. 126b BauG/BE (lit. b), die bedingte Einzonung gemäss Art. 126c BauG/BE (lit. c), die Anordnung der Bauverpflichtung und die zur Durchsetzung nötigen Massnahmen gemäss Art. 126d BauG/BE (lit. d) sowie der Ausgleich von Planungsvorteilen gemäss Art. 142 ff. BauG/BE (lit. e).

2597 Vgl. die Formulierung «insbesondere» im Einleitungssatz von Art. 126a Abs. 2 BauG/BE. ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BE II, Art. 126a-126d Rn. 3; RR BE, Vortrag Änderung BauG, S. 44.

2598 HOFSTETTER-ARNET/HOFSTETTER/MUNDHAAS, Verdichtet bauen, S. 337.

2599 ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BE II, Art. 126a-126d Rn. 3.

2600 ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BE II, Art. 126a-126d Rn. 3.

Bauland innert nützlicher Frist überbaut und folglich nicht (mehr) gehortet wird, sondern auch darum, dass das Land seiner Bestimmung zugeführt wird. Damit ist unter anderem gemeint, dass das Land in der gemäss Zonenvorschriften vorgesehenen Dichte überbaut wird.²⁶⁰¹

III. Kanton Zürich

- 812 Anders als die anderen hier behandelten Kantone delegiert der kantonale Richtplan des Kantons Zürich die Festlegung von Dichtezielen an die regionale Richtplanung.²⁶⁰² Bleiben die regionalen Planungsträger untätig, so greift eine kantonale gesetzliche Regelung, was der Umsetzung förderlich ist. Sodann ermächtigt das kantonale Planungs- und Baugesetz die Gemeinden explizit, Mindestdichtevorschriften in ihre Zonenordnung aufzunehmen²⁶⁰³. Die Arealüberbauung²⁶⁰⁴ sowie der Gestaltungs- und Quartierplan²⁶⁰⁵ ergänzen das Instrumentarium auf Ebene der kommunalen Raumplanung.

1. Regionale Richtplanvorgabe

- 813 Im Kanton Zürich wird die Festlegung von übergeordneten Dichtezielen an die regionalen Planungsträger delegiert. Diese haben die Dichteziele in den regionalen Richtplänen festzulegen.²⁶⁰⁶ Bestehen keine solche Dichtevorgaben, kommt das Zürcher Planungs- und Baugesetz zum Zuge, das in § 49a PBG/ZH die minimalen Ausnutzungsziffern für die einzelnen Zonen definiert.²⁶⁰⁷
- 814 Der regionale Richtplan Knonaueramt als Beispiel für einen regionalen Richtplan des Kantons Zürich teilt die Gebiete, in denen eine hohe bauliche Dichte anzustreben ist, in fünf verschiedene Kategorien mit unterschiedlich hohen anzustrebenden Nutzungsdichten ein. Der regionale Richtplan hält fest, dass die Siedlungsentwicklung konsequent auf Lagen auszurichten ist, die mit dem öffentlichen Verkehr und dem Langsamverkehr erschlossen sind. In solchen Gebieten mit hoher baulicher Dichte sollen die zonenspezifischen Massvorgaben von § 49a PBG/ZH denn auch deutlich überschritten werden. Für das Zentrumsgebiet von Affoltern a.A., die Kategorie mit der am höchsten

2601 ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BE II, Art. 126a-126d Rn. 3.

2602 Siehe Rn. 813 ff.

2603 Siehe Rn. 817.

2604 Siehe Rn. 819 ff.

2605 Siehe Rn. 823 ff.

2606 Richtplan ZH vom 6. Februar 2023, Pt. 2.2.3 b. Vgl. ferner BGER 1C_270/2019 vom 27. Februar 2020 E. 2.2; ferner LÜDI, Diss., Rn. 87.

2607 Vgl. Rn. 818. Espace Suisse, Förderung der Verdichtung, S. 12.

anzustrebenden Nutzungsdichte, legt der regionale Richtplan Knonaueramt beispielsweise folgende Mindestnutzungsmasse hinsichtlich Nutzungs- und Baudichte fest: Es ist eine Nutzungsdichte von «150-300 Köpfen pro Hektare» anzustreben. Dies soll mit einer baulichen Mindestdichte von mind. vier Vollgeschoss, einer Ausnutzungsziffer (AZ)²⁶⁰⁸ von mindestens 80 % sowie einer Baumassenziffer (BMZ)²⁶⁰⁹ von mindestens 4 erreicht werden.²⁶¹⁰

Der regionale Richtplan der Stadt Zürich sieht Vergleichbares vor. Er definiert die erwünschten Nutzungsdichten nach Einwohnern und Beschäftigten pro Hektar Bauzone und teilt dabei das Stadtgebiet in fünf unterschiedliche Dichtestufen ein, wobei im Gebiet des regionalen Richtplans der Stadt Zürich nur die drei höchsten Dichtestufen vorkommen.²⁶¹¹ Gestützt auf die anzustrebende Nutzungsdichte wird die äquivalente bauliche Dichte bestimmt. Für das Gebiet mit der höchsten Nutzungsdichte, d.h. mehr als 300 Einwohner und Beschäftigte pro Hektar, wird eine bauliche Dichte mit einer Ausnutzungsziffer von «180-315 % und mehr» vorgegeben.²⁶¹² Wenig erstaunlich überschreiten hier die Dichtevorgaben die in § 49a PBG/ZH vorgesehenen Minimalausnutzungsziffern bei Weitem. Bereits heute übersteigt die in der Stadt Zürich bestehende durchschnittliche Baudichte die Dichtevorgaben von § 49a PBG/ZH um das Doppelte.²⁶¹³

Die im kantonalen Richtplan verwendeten Dichtestufen sind von schematischer Natur. Die angegebene mittlere Dichte der jeweiligen Stufe kann gemäss Rechtsprechung nicht direkt auf die bauliche Dichte einzelner Grundstücke umgesetzt werden. Die Dichtestufen sind grossräumig zu verstehen und beziehen sich nicht auf die Nutzung einzelner Grundstücke. Im Rahmen der Nutzungsplanung verbleibt ein weiterer Spielraum. So erachtete es das Bundesgericht – gleich wie zuvor das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich²⁶¹⁴ – für zulässig, wenn im Rahmen der Nutzungsplanung für ein einzelnes Grundstück eine andere als die gemäss Richtplan erwünschte Dichte festgesetzt wird. Dadurch ergebe sich kein Widerspruch zum Richtplan.²⁶¹⁵

2608 Siehe Rn. 758.

2609 Siehe Rn. 760.

2610 Zum Ganzen siehe Regionaler Richtplan Knonaueramt, Ziff. 2.6.1f.

2611 Regionaler Richtplan Stadt Zürich, Ziff. 1.3.2. Vgl. hierzu ebenfalls BGer 1C_270/2019 vom 27. Februar 2020 E. 2.2.

2612 Regionaler Richtplan Stadt Zürich, Tab. 1.1 S. 22.

2613 Regionaler Richtplan Stadt Zürich, Tab. 1.1 S. 22.

2614 VGer ZH, Urteil VB.2018.00415 vom 7. März 2019.

2615 Zum Ganzen BGer 1C_270/2019 vom 27. Februar 2020 E. 2.2f.

2. Bau- und Zonenordnung

- 817 § 49 Abs. 2 lit. a PBG/ZH ermächtigt die Gemeinden explizit, in ihrer Bau- und Zonenordnung Bestimmungen zur Mindestausnützung aufzunehmen:²⁶¹⁶

§ 49 PBG/ZH Zulässige Bauvorschriften – 1. Allgemeines

² Soweit für die einzelnen Zonenarten nichts Abweichendes bestimmt ist, sind Regelungen gestattet über:

- a. Ausnützungs-, Baumassen-, Überbauungs- und Grünflächenziffern sowie Bestimmungen über eine Mindestausnützung,

- 818 Sofern sich der Richtplan nicht zur baulichen Dichte äussert, greift subsidiär die gesetzliche Bestimmung von § 49a PBG/ZH. In Abhängigkeit von der zulässigen Geschosshöhe schreibt die Bestimmung den Gemeinden bestimmte minimale Ausnützungsziffern oder entsprechend andere Ausnützungsbestimmungen vor:²⁶¹⁷

§ 49a PBG/ZH 2. Ausnützung, Bau- und Nutzweise

¹ Soweit der kantonale oder regionale Siedlungsplan keine Festlegungen bezüglich der baulichen Dichte enthält, sind in der Regel folgende minimale Ausnützungsziffern oder entsprechende andere Ausnützungsbestimmungen vorzusehen:

bei eingeschossigen Zonen	20 %
bei zweigeschossigen Zonen	30 %
bei dreigeschossigen Zonen	50 %
bei viergeschossigen Zonen	65 %
bei mehr als viergeschossigen Zonen	90 %

Die Bestimmung ist als Auftrag an die Gemeinden zu verstehen, die gesetzlich vorgegebenen Ausnützungsziffern durch die Bau- und Zonenordnung sicherzustellen.

3. Instrument der Arealüberbauung

- 819 Als besonderes Instrument der kommunalen Bau- und Zonenordnung kennt der Kanton Zürich die Arealüberbauung, die in den §§ 69–73 PBG/ZH gesetzlich verankert ist. Unter dem Begriff der Arealüberbauung wird eine «Überbauung von Grundstücken mit einer bestimmten in der Bauordnung festgesetzten Mindestfläche nach einer einheitlichen Baueingabe verstanden»²⁶¹⁸. Im

2616 HOFSTETTER-ARNET/HOFSTETTER/MUNDHAAS, Verdichtet bauen, S. 337.

2617 VGer ZH, Urteil VB.2001.00292 vom 18. Dezember 2001 (BEZ 2002 Nr. 5) E. 2.a.; VGer ZH, Urteil VB.2010.00574 vom 12. Januar 2011 E. 3.3.3.

2618 STEINER/WIPF, in: Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, Band I, Rn. 2.3.4.5.

Rahmen der Arealüberbauung darf hinsichtlich der Abstände, der höchstzulässigen Geschosshöhe sowie – vorliegend von besonderer Bedeutung – der Ausnützung von der Regelbauweise abgewichen werden.²⁶¹⁹ Allerdings darf dies nur unter den von § 71 Abs. 1 PBG/ZH umschriebenen Voraussetzungen geschehen: Arealüberbauungen müssen erhöhten Anforderungen an Gestaltung, Ausrüstung und Ausstattung entsprechen, was insbesondere für den Umschwung gilt.²⁶²⁰ Eine im privaten Interesse liegende hohe bauliche Ausnützung wird also unter erhöhten Anforderungen an die im öffentlichen Interesse liegende Überbauungsqualität gewährt.²⁶²¹ Je grosszügiger die Privilegierung ausfallen soll, desto höher sind die Anforderungen an die gute Gestaltung.²⁶²²

Im Vergleich zum nachfolgend behandelten Instrument des Gestaltungsplans²⁶²³ kann die Grundeigentümerschaft frei wählen, ob sie im Rahmen der Arealüberbauung von der Grundordnung abweichen möchte oder nicht. Angesichts des Ausnützungsbonus von 10 Prozent entscheidet sich die Grundeigentümerschaft jedoch häufig dafür.²⁶²⁴ Für die Arealüberbauung ist keine vorgängige Sondernutzungsplanung erforderlich, die Bauherrschaft kann direkt ein Baugesuch einreichen. Ob die Voraussetzungen der Arealüberbauung erfüllt sind, beurteilt sich im Baubewilligungsverfahren.²⁶²⁵ Mit der Arealüberbauung wird den Grundeigentümern ein Nutzungsbonus im Baubewilligungsverfahren gewährt, sofern sie die Voraussetzungen gemäss § 71 PBG/ZH erfüllen.

Bei den Anforderungen an eine Arealüberbauung gemäss § 71 Abs. 1 PBG/ZH handelt es sich um unbestimmte Rechtsbegriffe. Die in § 71 Abs. 2 PBG/ZH aufgezählten Kriterien konkretisieren das Erfordernis der besonders guten Gestaltung.²⁶²⁶ Die Baubewilligungsbehörde muss ein Bauvorhaben anhand

2619 VGer ZH, Urteil VB.97.00129 vom 26. November 1997 (RB 1997 Nr. 81) E. 7.b (= ZBl 99/1998 S. 589 ff.); STEINER/WIPF, in: Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, Band I Band I, Rn. 2.3.4.5; LANTER/KUNZ, in: Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, Band II, Rn. 15.2.8.1; GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 81 f., u.a. mit einer kritischen Würdigung dieses Instruments auf S. 83.

2620 VGer ZH, Urteil VB.97.00129 vom 26. November 1997 (RB 1997 Nr. 81) E. 7.b (= ZBl 99/1998 S. 589 ff.); STEINER/WIPF, in: Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, Band I, Rn. 2.3.4.5, LANTER/KUNZ, in: Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, Band II, Rn. 15.2.8.1.

2621 BRGer ZH, Urteil I Nr. 0006/2014 vom 24. Januar 2014 (BEZ 2014 Nr. 31) E. 4.1; LANTER/KUNZ, in: Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, Band II, Rn. 15.2.8.1.

2622 BGer 1C_92/2018 vom 9. Juli 2018 E. 4.4.

2623 Siehe Rn. 823 f.

2624 GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 81.

2625 GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 82.

2626 BGer 1C_92/2018 vom 9. Juli 2018 E. 3.5.

dieser Merkmale überprüfen, wobei die Behörde über einen gewissen Spielraum verfügt, handelt es sich doch dabei um unbestimmte Rechtsbegriffe, die einem gewissen Mass an Wertung zugänglich sind.²⁶²⁷ Ob die Kriterien im konkreten Fall erfüllt sind, beurteilt sich nach objektiven und grundsätzlichen Kriterien. Deren Vorhandensein bildet regelmässig Streitgegenstand vor Gerichten.²⁶²⁸

- 822 Entsprechend ihrer Ausgestaltung als Ausnahme zur Regelbauordnung bedarf die Arealüberbauung stets einer Grundlage in der kommunalen Bau- und Zonenordnung. Dabei steht es den Gemeinden frei, Arealüberbauungen allgemein, zonen- oder nur gebietsweise zuzulassen. Die kommunale Bau- und Zonenordnung hat sich dabei zu den Mindestarealflächen (vgl. § 69 Abs. 1 PBG/ZH) als Voraussetzung für eine Baueingabe als Arealüberbauung und den Privilegierungen gemäss § 72 Abs. 1 PBG/ZH zu äussern.²⁶²⁹ Als Veranschaulichung nachfolgend die Bestimmungen zur Arealüberbauung der Bau- und Zonenordnung der Stadt Winterthur:

Art. 63 BZO Winterthur Arealüberbauung – Zulässigkeit und Mindestfläche

- ¹ Arealüberbauungen sind in allen Wohnzonen und Wohnzonen mit Gewerbe- erleichterung sowie den Zentrumszonen Z3 und Z4 zulässig, ausgenommen in der Wohnzone W2 / 1,0.
- ² Die Arealfläche muss in den zweigeschossigen Wohnzonen mindestens 3000 m², in allen übrigen Zonen mindestens 6000 m² umfassen.

Art. 64 BZO Winterthur Grundmasse

- ¹ Die zonengemässe Vollgeschosszahl darf um ein Vollgeschoss erhöht werden. Beträgt die Arealfläche in drei- und viergeschossigen Zonen mindestens 8000 m², darf die zonengemässe Vollgeschosszahl um zwei Vollgeschosse erhöht werden.
- ² Die Gebäudelänge ist nicht beschränkt.
- ³ Liegt das Areal in verschiedenen Bauzonen, darf durch die Ausnützungsver- schiebungen keine Mehrausnützung von mehr als einem Zehntel der zonen- gemässen Ausnützung entstehen.
- ⁴ Die zulässige Baumasse darf um einen Zehntel erhöht werden.

2627 BGer 1C_92/2018 vom 9. Juli 2018 E. 3.5.

2628 LANTER/KUNZ, in: Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, Band II, Rn. 15.2.8.1. Statt vieler vgl. BGer 1C_212/2011 vom 3. November 2011, 1C_313/2015 und 1C_317/2015 vom 10. August 2016, 1C_92/2018 vom 9. Juli 2018, 1C_466/2019 vom 31. August 2020.

2629 STEINER/WIPF, in: Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, Band I, Rn. 2.3.4.5; GRIFFEL, Raum- planungs- und Baurecht, S. 81.

4. Sondernutzungsplanung: Gestaltungsplan

Mit dem in den §§ 83 ff. PBG/ZH verankerten sondernutzungsplanerischen Instrument des Gestaltungsplans soll «eine vom städtebaulichen, architekto- 823
nischen, wohngygienischen sowie landschaftlichen Aspekt her optimale Über-
bauung eines bestimmten Gebiets ermöglicht werden»²⁶³⁰. Mit Gestaltungs-
plänen werden für bestimmt umgrenzte Gebiete Zahl, Lage, äussere Abmessun-
gen sowie die Nutzweise und die Zweckbestimmungen der Bauten verbindlich
festgelegt (§ 83 Abs. 1 Satz 1 PBG/ZH). Als Teil der Spezialbauordnung darf mit
dem Instrument des Gestaltungsplans von der Regelbauweise und den kanto-
nalen Mindestabständen abgewichen werden (§ 83 Abs. 1 Satz 2 PBG/ZH).²⁶³¹

Der Gestaltungsplan ersetzt die Grundordnung und schafft damit für ein 824
spezifisches Gebiet eine Spezialbauordnung.²⁶³² Insgesamt besteht bei der Fest-
setzung und Genehmigung eines Gestaltungsplans ein weiterer Spielraum.²⁶³³
Als Instrument der Sondernutzungsplanung hat er die Rahmennutzungs-
planung zu beachten, womit insbesondere die Bau- und Zonenordnung ge-
meint sind.²⁶³⁴ Auch muss er das übergeordnete Recht wie namentlich die in
Art. 1 und Art. 3 RPG verankerten Ziele und Grundsätze der schweizerischen
Raumplanung und die kantonale, regionale, kommunale Richtplanung res-
pektieren.²⁶³⁵ Abweichungen sind denn auch nur – aber immerhin – von den
Bestimmungen der Regelbauweise und von den kantonalen Mindestabstän-
den zulässig (§ 83 Abs. 1 PBG/ZH). Anders als bei der Arealüberbauung bestehen
beim Gestaltungsplan allerdings keine Vorschriften zur Mindestfläche.²⁶³⁶
Dabei gelten jedoch die von der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ge-
schaffenen Einschränkungen: Die Abweichungen dürfen nicht dazu führen,
dass die Grundordnung ihres Sinngehalts entleert wird.²⁶³⁷

2630 STEINER/WIPF, in: Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, Band I, Rn. 2.3.5.2; vgl. ferner BGE 148 II 139 E. 8.2.

2631 BGE 148 II 139 E. 8.2; VGer ZH, Urteil VB.2021.00038 vom 28. April 2022 E. 4.1; STEINER/WIPF, in: Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, Band I, Rn. 2.3.5.1f.

2632 VGer ZH, Urteil VB.2021.00038 vom 28. April 2022 E. 4.1 und Urteil VB.2019.00017 vom 14. November 2019 E. 8.2; STEINER/WIPF, in: Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, Band I, Rn. 2.3.5.2.

2633 BGE 135 II 209 E. 5.2; VGer ZH, Urteil VB.2021.00038 vom 28. April 2022 E. 4.1.

2634 STEINER/WIPF, in: Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, Rn. 2.3.5.2.

2635 VGer ZH, Urteil VB.2021.00038 vom 28. April 2022 E. 4.1; STEINER/WIPF, in: Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, Band I, Rn. 2.3.5.2.

2636 Urteil BRKE II Nr. 80/2002 vom 16. April 2002 (BEZ 2002 Nr. 55); STEINER/WIPF, in: Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, Band I, Rn. 2.3.5.2.

2637 BGE 149 II 79 E. 3.3; BGE 135 II 209 E. 5.2; BGer 1C_328/2020 vom 22. März 2022 E. 3.4.5.

IV. Kanton Luzern

- 825 Der Kanton Luzern verfügt über ein umfangreiches Instrumentarium zur Festlegung und Umsetzung von Mindestbaudichten, beginnend bei der behördenverbindlichen Richtplanvorgabe²⁶³⁸, über eine explizite gesetzliche Grundlage im Planungs- und Baugesetz für die Festlegung von verbindlichen Mindestbaudichten in der kommunalen Bau- und Zonenordnung²⁶³⁹, bis hin zu flexiblen Instrumenten der Sondernutzungsplanung²⁶⁴⁰. Schliesslich können die Gemeinden gestützt auf § 45 Abs. 3 PBG/LU für den spezifischen Fall der Förderung von preisgünstigem oder gemeinnützigem Wohnungsbau separate Zonen ausscheiden und dabei eine gegenüber der zonengemässen Nutzung höhere Überbauungsziffer gewähren.²⁶⁴¹

1. Richtplanvorgabe

- 826 Der Kanton Luzern gibt den Gemeinden in seinem Richtplan einen bestimmten Dichtewert vor. Um die Siedlungsdichten, d.h. den maximalen Bauzonenflächenbedarf pro Einwohner, festzulegen, ordnet der Luzerner Richtplan die Gemeinden acht verschiedenen Kategorien zu.²⁶⁴² Die Kategorien reichen vom kantonalen Hauptzentrum bis zur ländlichen Gemeinde.²⁶⁴³ Pro Gemeindekategorie werden durchschnittliche Werte des Bauzonenflächenbedarfs pro Einwohner festgelegt.²⁶⁴⁴ Den tiefsten Flächenbedarf im Gebiet des kantonalen Hauptzentrums legt der Richtplan auf 85 m² pro Einwohner fest, der höchste Wert für ländliche Gemeinden beträgt 240 m² pro Einwohner.²⁶⁴⁵ Die Gemeinden haben diese vorgegebenen Richtwerte innert dreier Ortsplanungsperioden von je 15 Jahren zu erreichen.²⁶⁴⁶ Gemeinden, welche die anzustrebende Siedlungsdichte bereits erreicht haben, müssen diese mindestens halten.²⁶⁴⁷

2. Bau- und Zonenreglement (Nutzungsplanung)

- 827 Das Planungs- und Baugesetz des Kantons Luzern schafft mit § 39 die Grundlage für Massnahmen zur Siedlungsentwicklung nach innen. Die Gemeinden

2638 Siehe Rn. 826.

2639 Siehe Rn. 827f.

2640 Siehe Rn. 830ff.

2641 BUWD LU, Erläuterungen zu § 45 PBG/LU, S. 1f.

2642 Richtplan LU, R1 S. 31f.

2643 Richtplan LU, R1 S. 31f.

2644 Richtplan LU, R1 S. 33. Vgl. ferner LGVE 2023 IV Nr. 2 E. 6.3.4.

2645 Richtplan LU, R1-5 S. 38f.

2646 Espace Suisse, Förderung der Verdichtung, S. 12, Richtplan LU, R1 S. 31, 33, R1-5 S. 37ff.

2647 Richtplan LU, R1 S. 33; LGVE 2023 IV Nr. 2 E. 6.3.4.

werden beauftragt, geeignete Gebiete für die Siedlungsentwicklung nach innen zu ermitteln und in ihrer Nutzungsplanung auszuscheiden (§ 39 Abs. 2 PBG/LU).²⁶⁴⁸ Damit soll eine konsequente Nutzung freier Flächenpotenziale bezweckt und sollen angemessene Verdichtungsmassnahmen in den überbauten Gebieten festgelegt werden.²⁶⁴⁹ Des Weiteren haben die Gemeinden in ihrem Zonenplan Gebiete für die verdichtete Bauweise zu bezeichnen, in denen im Vergleich zur zonengemässen Nutzung eine höhere Überbauungsziffern gilt (§ 39 Abs. 3 PBG/LU).²⁶⁵⁰ Dabei kann es sich um einzelne Grundstücke, grössere Gebiete oder bestimmte Bauzonen handeln. Ebenfalls ist es möglich, zusätzlich zum Zonenplan im Rahmen eines Bebauungsplans Gebiete für verdichtete Bauweisen auszuscheiden.²⁶⁵¹ Die Gewährung eines Zuschlags bei der Überbauungsziffer im Rahmen von Gestaltungsplänen ist jedoch in diesen Gebieten aufgrund des bereits gewährten Ausnützungsbonus nicht gestattet.²⁶⁵²

§ 39 PBG/LU *Siedlungsentwicklung nach innen*

¹ Neuüberbauungen haben den Boden haushälterisch zu nutzen. Bestehende Überbauungen sind, wo zweckmässig, zu verdichten und zu erneuern.

² Die Gemeinde ermittelt geeignete Gebiete für eine Siedlungsentwicklung nach innen.

³ Sie bezeichnet Gebiete für die verdichtete Bauweise, in denen eine gegenüber der zonengemässen Nutzung höhere Überbauungsziffer gilt; die Gewährung eines Zuschlags im Rahmen von Gestaltungsplänen ist nicht gestattet.

Konkret zur Mindestausnutzung äussert sich § 39 Abs. 4 PBG/LU. Die Bestimmung bildet die Grundlage dafür, dass die Gemeinden zur Förderung der inneren Verdichtung für bestimmte Gebiete eine bauliche Mindestnutzung für Neu- und Ersatzbauten festlegen können. Mit einer solchen Vorschrift können die Gemeinden nicht nur eine Mindestausnutzung i. S. einer minimalen Bauziffer vorgegeben, sondern sie können auch Mindesthöhen und -breiten festsetzen.²⁶⁵³

2648 Vgl. auch HOFSTETTER-ARNET/HOFSTETTER/MUNDHAAS, Verdichtet bauen, S. 336.

2649 BUWD LU, Erläuterungen zu § 39 PBG/LU, S. 1.

2650 BUWD LU, Erläuterungen zu § 39 PBG/LU, S. 1 f; ferner HOFSTETTER-ARNET/HOFSTETTER/MUNDHAAS, Verdichtet bauen, S. 336.

2651 Dazu gleich Rn. 832.

2652 BUWD LU, Erläuterungen zu § 39 PBG/LU, S. 1f.

2653 BUWD LU, Erläuterungen zu § 39 PBG/LU, S. 2; ferner HOFSTETTER-ARNET/HOFSTETTER/MUNDHAAS, Verdichtet bauen, S. 337.

§ 39 PBG/LU *Siedlungsentwicklung nach innen*

⁴ Sie [die Gemeinde] legt für bestimmte Gebiete eine bauliche Mindestnutzung für Neu- und Ersatzbauten fest.

- 829 Das Muster Bau- und Zonenreglement des Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartements des Kantons Luzern²⁶⁵⁴ setzt die planungs- und baurechtlichen Vorgaben von § 39 Abs. 3 und Abs. 4 PBG/LU für die Wohnzone wie folgt um:

Art. 4 Wohnzone (§ 45 PBG)

⁴ Für das im Zonenplan als Erneuerungs- und Verdichtungsgebiet für eine Siedlungsentwicklung nach innen bezeichnete Gebiet gilt eine Überbauungsziffer von [...] Prozent. Für Neu- und Ersatzbauten ist in diesem Gebiet eine Überbauungsziffer von mindestens [0.x] und eine Gesamthöhe von [...] zu realisieren.

3. Sondernutzungsplanung

- 830 Der Kanton Luzern kennt zwei Instrumente der Sondernutzungsplanung, die eine Erhöhung der Baudichte im Vergleich zur Regelbauweise erlauben: den Bebauungs- und den Gestaltungsplan. Beim Bebauungsplan handelt es sich um ein eigentliches Ortsplanungsinstrument der Gemeinden.²⁶⁵⁵ Dieser ergänzt den Zonenplan für bestimmte Gebiete und kann auch davon abweichen. Er darf nicht vom Gemeinderat erlassen werden, sondern ist stets den Stimmberechtigten oder an ihrer Stelle dem Gemeindeparlament vorzulegen.²⁶⁵⁶ Aufgrund seiner demokratischen Legitimation kann im Vergleich zum Gestaltungsplan in erhöhtem Masse von der Grundordnung abgewichen werden.²⁶⁵⁷ Demgegenüber ist der Gestaltungsplan grundsätzlich das Planungsinstrument der Privaten.²⁶⁵⁸ Dementsprechend ist es in aller Regel Sache der Grundeigentümer, Gestaltungspläne aufzustellen, zu ändern und aufzuheben (§ 74 Abs. 1 PBG/LU). Die Genehmigung erfolgt durch die Gemeinde analog dem Baubewilligungsverfahren (§ 77 PBG/LU).²⁶⁵⁹

2654 BUWD-LU, Muster Bau- und Zonenreglement.

2655 BUWD LU, Erläuterungen zu § 65 PBG/LU, S. 1.

2656 BUWD LU, Erläuterungen zu § 65 PBG/LU, S. 1.

2657 BUWD LU, Erläuterungen zu § 65 PBG/LU, S. 1, a.a.O., Erläuterungen zu § 39 PBG/LU, S. 1f.

2658 BUWD LU, Erläuterungen zu § 74 PBG/LU, S. 1.

2659 BUWD LU, Erläuterungen zu § 77 PBG/LU, S. 1. Können sich die beteiligten Grundeigentümer nicht einigen, so obliegt die Aufgabe der Gemeinde (§ 74 Abs. 2 PBG/LU). Besteht gemäss § 75 Abs. 1 PBG/LU eine Gestaltungsplanpflicht, kann die Gemeinde bei Uneinigkeit oder Untätigkeit der Grundeigentümer auf deren Kosten den Gestaltungsplan aufstellen oder ändern (§ 74 Abs. 3 PBG/LU).

Die Ausnützungsboni werden wie üblich nur unter erhöhten Anforderungen an die architektonische Qualität gewährt.²⁶⁶⁰ § 65 Abs. 2 PBG/LU hält fest, dass die Bebauungs- und Gestaltungspläne eine siedlungsgerechte, erschliessungsmässig gute, auf das übergeordnete Verkehrsnetz abgestimmte, der baulichen und landschaftlichen Umgebung angepasste Überbauung eines zusammenhängenden Gebietes aufzuzeigen und eine architektonisch hohe Qualität aufzuweisen haben. Wohnüberbauungen müssen den Erfordernissen der Wohnhygiene, der Wohnqualität und der effizienten Nutzung der Energie in besonderem Mass Rechnung zu tragen.²⁶⁶¹

a) Bebauungsplan

Mit dem sondernutzungsplanerischen Instrument des Bebauungsplans kann die Bau- und Zonenordnung näher bestimmt und dabei auch von dieser abgewichen werden (§ 68 PBG/LU). Entsprechend können Gebiete für die verdichtete Bauweise in einem Bebauungsplan ausgeschieden und für sie eine höhere Ausnutzung festgelegt werden.²⁶⁶² Für Einzonungsgebiete sind gemäss dem Luzerner Richtplan wenn immer möglich, jedoch ab 1 ha zwingend, Bebauungskonzepte zu erstellen.²⁶⁶³ Für Neueinzonungen ist ausserdem die Erschliessung und Überbauung mittels Infrastrukturverträgen zwischen Gemeinden und Privaten gemäss § 38 Abs. 2 PBG/LU sicherzustellen.²⁶⁶⁴

Der Bebauungsplan wird im gleichen Verfahren wie der Zonenplan und das Bau- und Zonenreglement erlassen. Dementsprechend verfügt er über eine gleichwertige demokratische Legitimation.²⁶⁶⁵ Der Umfang der möglichen Abweichung von der Grundaussnutzung ist dabei nicht gesetzlich festgelegt. Somit liegt der Umfang der Abweichung im Ermessen der Gemeinde.²⁶⁶⁶ Da bereits im Rahmen eines Gestaltungsplans bis zu 20 % von der Grundnutzung abgewichen werden kann (vgl. § 75 Abs. 1 PBG/LU), ist aufgrund der höheren demokratischen Legitimation des Bebauungsplans eine Abweichung von mehr als 20 Prozent erlaubt. Eine um 21 % höhere Ausnutzung im Vergleich zur Grundnutzung erachtete das Kantonsgericht Luzern als im Rahmen des Zulässigen.²⁶⁶⁷

2660 BUWD LU, Erläuterungen zu § 65 PBG/LU, S. 2.

2661 Hinsichtlich Anforderungen an Form und Inhalt von Bebauungs- und Gestaltungsplänen vgl. § 7 PBV/LU.

2662 Vgl. BUWD LU, Erläuterungen zu § 39 PBG/LU, S. 1f.

2663 Richtplan LU, St S. 77, St-6 S. 82; Espace Suisse, Förderung der Verdichtung, S. 13.

2664 Richtplan LU, St S. 77.

2665 BUWD LU, Erläuterungen zu § 68 PBG/LU.

2666 Dies im Unterschied zum Gestaltungsplan nach § 74 ff. PBG/LU. RR LU, RRE Nr. 577 vom 12. Mai 2009 (LGVE 2009 III Nr. 9).

2667 KGer LU, Urteil 7H 16 25 vom 3. März 2017 E. 8.2f.

b) Gestaltungsplan

834 Beim Instrument des Gestaltungsplans (§ 75 PBG/LU) wird zwischen Gebieten mit (Abs. 1) und Gebieten ohne (Abs. 2) Gestaltungsplanpflicht unterschieden. Gebiete mit Gestaltungsplanpflicht sind im Zonen- oder im Bebauungsplan festzulegen. Damit sind das Mass und die Kriterien der Abweichungen für die Nachbarn vorhersehbar und demokratisch legitimiert.²⁶⁶⁸ Je nach Art unterscheidet sich die maximal zulässige Abweichung von der Bau- und Zonenordnung und dem Bebauungsplan. In den Gebieten mit Gestaltungsplanpflicht kann in der Gesamthöhe 3 m und bei der Überbauungsziffer um 20 Prozent von der Regelbauweise abgewichen werden (§ 75 Abs. 1 PBG/LU), währenddem in Gebieten ohne Gestaltungsplanpflicht Abweichungen in der Gesamthöhe und der Überbauungsziffer auf zehn Prozent begrenzt sind (§ 75 Abs. 2 PBG/LU).

835 Insbesondere in Gebieten ohne Gestaltungsplanpflicht soll der Gestaltungsplan als Instrument für eine qualitätsvolle Überbauung und nicht als Möglichkeit, dichter, höher, breiter und länger zu bauen, dienen.²⁶⁶⁹ Dabei ist stets vor Augen zu halten, dass Abweichungen von der Regelbauweise raumplanerische Ausnahmen darstellen und folglich im Einzelfall begründet werden müssen.²⁶⁷⁰ Ausnahmen dürfen insofern nur erteilt werden, wenn zumindest einige der in § 75 Abs. 3 PBG/LU erwähnten Voraussetzungen²⁶⁷¹ erfüllt sind. Mittels Gestaltungsplan kann jedoch nicht vom Zonencharakter abgewichen werden.²⁶⁷² Abweichungen von der im Bau- und Zonenreglement festgelegten und damit demokratisch legitimierten Grundordnung sind nur Sonderfällen vorbehalten, was im konkreten Fall nachvollziehbar und sach-

2668 BUWD LU, Erläuterungen zu § 75 PBG/LU, S. 1f.

2669 BUWD LU, Erläuterungen zu § 75 PBG/LU, S. 2; vgl. zu den architektonischen Anforderungen ebenfalls Rn. 831.

2670 KGer LU, Urteil 7H 16 306/7H 16 311 vom 23. April 2018 E. 3.3 mit Hinweis auf BGer Urteil 1C_416/2007 vom 2. Oktober 2008 E. 3.2.

2671 Gemäss dieser Bestimmung können die Gemeinden Abweichungen nach § 75 Abs. 2 PBG/LU gewähren, wenn die geplante Überbauung gegenüber der Normalbauweise wesentliche Vorteile aufweist (lit. a), es sich um eine siedlungsgerechte, architektonisch und wohngigienisch qualitätsvolle Überbauung handelt, die sich gut in die bauliche und landschaftliche Umgebung eingliedert (lit. b), grössere zusammenhängende Grünflächen und eine qualitätsvolle Umgebungsgestaltung vorgesehen sind sowie abseits des Verkehrs gelegene, qualitativ hochstehende Spielplätze und andere Freizeitanlagen erstellt werden (lit. c), ein qualitativ hochstehendes Konzept der Erschliessungsanlagen vorliegt (lit. d) oder besondere Massnahmen zum sparsamen Umgang mit Energie und zur Verwendung von erneuerbaren Energieträgern getroffen werden (lit. e). Die Gemeinde kann im Bau- und Zonenreglement zur Gewährung von Abweichungen weitere Anforderungen (Qualität, preisgünstiger oder gemeinnütziger Wohnungsbau usw.) vorsehen (§ 75 Abs. 4 PBG/LU).

2672 VGer LU, Urteil V 09 25 vom 24. November 2009 (LGVE 2009 II Nr. 8) E. 5c.; KGer LU, Urteil 7H 16 306/7H 16 311 vom 23. April 2018 E. 3.3.

gerecht zu begründen ist.²⁶⁷³ Ebenfalls kann die Gemeinde in ihrem Bau- und Zonenreglement zusätzliche Qualitätsanforderungen aufstellen (§ 75 Abs. 4 PBG/LU).

D. Würdigung

Baudichtevorschriften können in unterschiedlichen Ausgestaltungsformen und in einem unterschiedlichen Mass an Verbindlichkeit zur Siedlungsentwicklung nach innen beitragen. Entscheidend ist die Unterscheidung zwischen der baulichen Dichte und der Nutzungsdichte. Je nach Planungsinstrument erweist sich eine Vorgabe einer bestimmten Nutzungs- oder baulichen Dichte als sinnvoll. Der Richtplan als Steuerungs- und Koordinationsinstrument²⁶⁷⁴ sollte sich mit der anzustrebenden Nutzungsdichte auseinandersetzen, d.h. mit der Anzahl an Einwohnerinnen und Einwohnern sowie Arbeitsplätzen je Grundfläche. Dazu ist er aufgrund der Vorgaben zum Richtplan im Bereich Siedlung von Bundesrechts wegen gehalten. Dies schliesst selbstverständlich nicht aus, dass er für einzelne Gebiete eine konkrete bauliche Dichte festlegen kann.

Den Gemeinden als Träger der Nutzungsplanung obliegt es sodann, diese Nutzungsdichte sicherzustellen, indem sie die bauliche Dichte parzellenscharf und grundeigentümerverbindlich festlegen. Dazu haben sie sich des Instruments der Mindestausnutzungsziffer zu bedienen. Minimale Baudichtevorschriften sind ein geeignetes Instrument, um eine rationelle Bebauung sicherzustellen. Im Nutzungsplan parzellenscharf und grundeigentümerverbindlich festgesetzt, entfalten sie ihre grösste Wirkung bei noch nicht überbauten Grundstücken und garantieren ein Mindestmass an baulicher Dichte. Hält sich ein Bauprojekt nicht an die Mindestbaudichte, ist ihm – Ausnahmen wie beispielsweise aus Denkmalschutzgründen vorbehalten – grundsätzlich ein Bauabschlag zu erteilen. Hinsichtlich der Durchsetzung eines gewissen Baudichtemasses ist das Instrument der Mindestausnutzungsziffer äusserst wirkungsvoll. Bei Bauten auf grüner Wiese stösst es denn auch auf breite Akzeptanz.

Differenzierter erweist sich die Situation bei bereits überbauten Siedlungsflächen. Im Sinne der Nachverdichtung rechtfertigt es sich jedoch auch für solche Flächen, Mindestvorschriften auf Ebene der Nutzungsplanung grundeigentümerverbindlich festzusetzen. Dies betrifft insbesondere zentral gelegene und gut erschlossene Lagen. Die bestehenden Überbauungen profitieren

2673 KGer LU, Urteil 7H 16 306/7H 16 311 vom 23. April 2018 E. 3.4.

2674 Siehe Rn. 46 ff.

von der Besitzstandsgarantie. Der Unterhalt der bestehenden Gebäude ist gewährleistet. Werden jedoch grössere bauliche Änderungen vollzogen, rechtfertigt es sich, die Besitzstandsgarantie einzuschränken und ein Mindestmass an baulicher Dichte von den Bauherrinnen und Bauherren zu fordern. Die Siedlungsentwicklung soll entsprechend den Zielen und Grundsätzen des schweizerischen Raumplanungsrechts in solchen Gebieten konzentriert stattfinden. Entsprechend besteht an zentral gelegenen und gut erschlossenen Lagen ein erhebliches öffentliches Interesse an einer Nachverdichtung, das Einschränkungen in der Besitzstandsgarantie rechtfertigt.²⁶⁷⁵ Der Eingriff in die Eigentumsgarantie dürfte sich entsprechend häufig als vertretbar erweisen.

839 Die Wirksamkeit von Mindestausnutzungsziffern darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass sie nur eine bauliche Mindestdichte sicherstellen. Von Gesetzes wegen reicht dies allein nicht, sondern es ist eine Nutzungsverdichtung anzustreben. Zwar dürften Bau- und Nutzungsdichte in einem gewissen Mass korrelieren, allerdings ist davon auszugehen, dass die Nutzungsdichte der baulichen Dichte regelmässig hinterherhinkt. Dies liegt mitunter daran, dass die von der Schweizer Bevölkerung in Anspruch genommene Wohnfläche je Person in den letzten Jahrzehnten kontinuierlich zugenommen hat.²⁶⁷⁶

840 Die Umsetzung in den Kantonen zeigt ein unterschiedliches Bild. Gewisse Kantone zeigen sich äusserst zögerlich bei der Verwendung des Instruments der Mindestausnutzungsziffer und delegierten mitunter deren Festlegung an die Gemeinden. Diese wiederum zeigen sich ebenfalls zurückhaltend. Entsprechend wäre eine Ergänzung von Art. 15a RPG wünschenswert, welche die Kantone zur (gegebenenfalls flächendeckenden) Festlegung von Mindestbaudichtevorschriften anhalten würde. Dass sich an den gesetzlichen Rahmenbedingungen auf Bundesebene bald etwas ändert, ist jedoch unwahrscheinlich.

841 Als guter Kompromiss im Verhältnis zwischen dem Kanton und den Gemeinden erweist sich die subsidiäre Regelung von Mindestbaudichten, wie sie der Kanton Zürich kennt. Legen die Gemeinden in ihrem Bau- und Zonenreglement keine Mindestbaudichten fest, greifen die kantonale-gesetzlichen Regelungen. Den Gemeinden sind die örtlichen Gegebenheiten grundsätzlich besser vertraut. Entsprechend sind sie dafür prädestiniert, der Situation im Gemeindegebiet angepasste (Mindest-)Baudichten vorzuschreiben. Sollten sie davon jedoch keinen Gebrauch machen, käme subsidiär die kantonale Regelung zur Anwendung. Bei einer solchen Ausgangslage wäre sichergestellt,

2675 Zur Besitzstandsgarantie siehe Rn. 1052 ff.

2676 Die durchschnittliche Wohnfläche pro Person hat sich von 34 m² im Jahr 1980 auf 44 m² im Jahr 2000 bis auf 46 m² im Jahr 2020 erhöht, siehe BFS, Bau- und Wohnungswesen 2020, S. 11 und Bundesrat, Stellungnahme Postulat Sommaruga.

dass sich die Gemeinden intensiv mit der anzustrebenden baulichen Dichte auseinandersetzen würden. Damit wäre eine solche Regelung dem Vollzug bestimmt förderlich.

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Festlegung von 842 Mindestbaudichten ein wirksames und praxiserprobtes Instrument zur Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen darstellt. Die rechtlichen Grundlagen und ein gewisses Mass an Erfahrung mit diesem Instrument sind vorhanden. Insofern ist es kaum verständlich, dass die Kantone und Gemeinde sich zieren, häufiger von diesem Instrument Gebrauch zu machen.

§13 Baupflicht

A. Allgemeines zur Baupflicht

Das Instrument der Baupflicht steht in einem engen Zusammenhang mit dem 843 Problem der Baulandhortung.²⁶⁷⁷ Horten Grundeigentümer ihr Bauland, erhöht sich dadurch der Einzonungsdruck auf die umliegenden Flächen, namentlich auf das Kulturland.²⁶⁷⁸ Um die Nachfrage nach Bauland zu decken, muss trotz vorhandenen Reserven in den bestehenden Bauzonen neues Land einzont werden. Als Folge dieser Einzonungen dehnt sich das Siedlungsgebiet weiter aus.²⁶⁷⁹ Um dem entgegenzuwirken und die bauliche Verdichtung zu fördern, muss die Verfügbarkeit von bereits der Bauzone zugewiesenen Grundstücken sichergestellt werden.²⁶⁸⁰ Wie nachfolgend aufgezeigt, kann das Instrument der Baupflicht zur Verflüssigung der baureifen Grundstücke beitragen, indem es einerseits dazu dienen kann, die bauliche Nutzung von neu der Bauzone zugewiesenen Grundstücken sicherzustellen, und andererseits Grundstücke in der bestehenden Bauzonen der Überbauung zuzuführen. Darüber hinaus kann eine Baupflicht zu einer besseren Ausnützung von bereits überbauten Grundstücken beitragen.

Bauzonen werden in aller Regel mit der Absicht geschaffen, dass diese 844 innerhalb der nächsten 15 Jahre überbaut werden (vgl. Art. 15 Abs. 1 RPG).²⁶⁸¹ Wie die Erfahrung zeigt, erfolgt die Überbauung jedoch nicht immer innert

²⁶⁷⁷ Zu dieser Problematik und zum Begriff ausführlich vgl. DUBEY, Garantie de la disponibilité, S. 182 ff.; vgl. auch MÜLLER, Baupflicht, S. 168 ff.

²⁶⁷⁸ Botsch. RPG 2012, S. 1057; DUBEY, Garantie de la disponibilité, S. 183.

²⁶⁷⁹ Vgl. DUBEY, Garantie de la disponibilité, S. 182 f.

²⁶⁸⁰ Vgl. DUBEY, Garantie de la disponibilité, S. 182 f.; BÜHLMANN / PERREGAUX DUPASQUIER, Baulandmobilisierung, S. 2.

²⁶⁸¹ Der Grundsatz, wonach Bauzonen auf den Bedarf der nächsten 15 Jahren zu dimensionieren sind, gilt im Übrigen seit der Einführung des Raumplanungsgesetzes im Jahr 1980 (aArt. 15 lit. b RPG).

der erwünschten Frist.²⁶⁸² Der Bundesrat ist sich dieser Reserven an bestehendem Bauland bewusst und weist denn auch in seiner Botschaft zur RPG-Revision 2012 darauf hin, dass «[d]as Potenzial an unüberbauten Bauzonen (...) beträchtlich» sei.²⁶⁸³ Indem die Baupflicht namentlich zur Verwirklichung des Planungsgrundsatzes der haushälterischen Nutzung des Bodens beiträgt, kann sie geradezu als Schlüsselement zur Baulandmobilisierung bezeichnet werden.²⁶⁸⁴

- 845 Nach einleitenden Ausführungen zum Begriff der Baupflicht²⁶⁸⁵ folgt ein kurzer historischer Abriss²⁶⁸⁶ über dieses Instrument zur Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen. Anschliessend werden die rechtlichen Anforderungen des Bundes²⁶⁸⁷ zur Baupflicht beleuchtet, bevor sodann auf die verschiedenen Ausgestaltungsmöglichkeiten²⁶⁸⁸ eingegangen wird. In diesem Zusammenhang drängt sich ebenfalls ein Überblick über die Sanktionen²⁶⁸⁹ auf, die zur Durchsetzung der Baupflicht beitragen können. Das Kapitel schliesst mit einem Überblick über die ausgewählten Kantone Genf, Bern, Luzern und Zürich²⁶⁹⁰ und der Untersuchung, in welcher Form die Baupflicht in diesen Kantonen Anwendung findet.

I. Begrifflichkeit

- 846 Lehre und Praxis handhaben den Begriff der Baupflicht oder Bauverpflichtung unterschiedlich.²⁶⁹¹ Allen Varianten ist im Wesentlichen gemein, dass mit einer Baupflicht grundsätzlich eine mehr oder weniger einschneidende

2682 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15a Rn. 2, 5; Botsch. RPG 2012, S. 1075.

2683 Botsch. RPG 2012, S. 1057.

2684 Vgl. SIEBER, Verdichtung, S. 335.

2685 Rn. 846 ff.

2686 Rn. 849 ff.

2687 Rn. 860 ff.

2688 Rn. 886 ff.

2689 Rn. 902 ff.

2690 Rn. 917 ff.

2691 Vgl. dazu insbesondere die Ausführungen und Verweise von ANTONIAZZA, Baupflicht, Rn. 36 ff., und SIEBER, Verdichtung, S. 332 ff. SIEBER orientiert sich am Gegenstand, welcher von der Baupflicht erfasst wird, und unterscheidet zwischen *unmittelbarer* und *mittelbarer* Baupflicht. Bei der *unmittelbaren* Baupflicht wird dem Eigentümer die Entscheidungsbefugnis über die bauliche Nutzung (das «ob») entzogen. KAPPELER (verdichtete Bauweise, S. 466) verwendet hierfür den Begriff der *selbständigen* Bauverpflichtung. Demgegenüber belässt die *mittelbare* Baupflicht dem Grundeigentümer die Entscheidungsfreiheit, ob und allenfalls wann er bauen möchte, und setzt erst bei der Art und dem Umfang der baulichen Nutzung ein. KAPPELER nennt diese *unselbständige* Bauverpflichtung. Soweit ersichtlich haben sich diese beiden Begriffspaare bis dato nicht weiter durchsetzen können, weshalb nachfolgend auf eine eigene Definition abgestellt wird.

Einschränkung der aus der Eigentumsgarantie abgeleiteten Baufreiheit²⁶⁹² einhergeht.²⁶⁹³ Sie räumt dem Grundeigentümer das Recht ein, im Rahmen der rechtlichen Schranken frei über sein Grundeigentum zu befinden. Ausfluss davon ist insbesondere, dass er über die bauliche Nutzung seines eigenen Grundstücks entscheiden kann.²⁶⁹⁴ Davon erfasst ist nicht nur den Grundsatzentscheid, *ob* er das Grundstück bebauen, sondern auch *wie* er dieses baulich nutzen möchte. Die Baupflicht wird als Einschränkung dieser Entscheidungsfreiheit verstanden, wobei ihr Ausmass von ganz unterschiedlicher Natur sein kann. So kann sowohl die Auflage einer Baubewilligung, einen Schutzraum zu bauen²⁶⁹⁵, als auch eine hoheitlich angeordnete Pflicht, ein bisher unbebautes Grundstück innerhalb einer bestimmten Frist zu überbauen, eine Baupflicht darstellen.

Im Rahmen dieser Arbeit wird der Begriff der Baupflicht eng gefasst. Er orientiert sich an den durch das eidgenössische Raumplanungsgesetz vorgegebenen Gegebenheiten. Als Baupflicht wird das für den Grundeigentümer verpflichtende raumplanerische Instrument verstanden, wonach dieser sein bisher unbebautes oder bereits überbautes Grundstück²⁶⁹⁶ innert einer bestimmten Frist einer zu definierenden baulichen Nutzung zuzuführen hat. Dieses raumplanerische Instrument soll die Umsetzung der angepeilten Siedlungsentwicklung nach innen zum Ziel haben und damit namentlich der Baulandhortung entgegenwirken.²⁶⁹⁷ Ferner soll es dazu führen, dass das bestehende Nutzungspotenzial in den Bauzonen optimal ausgeschöpft und dadurch eine weitere Ausdehnung der Bauzone auf das Nichtbaugebiet weitestgehend verhindert wird. Mangels einer «räumlich-zeitlichen Steuerung der Bautätigkeit»²⁶⁹⁸ fallen somit die Mindestausnützungsziffer²⁶⁹⁹, Vorschriften betreffend Nebeneinrichtungen wie die Erstellungspflicht von Parkplätzen, Spiel- und Freizeitflächen²⁷⁰⁰ oder die Schutzraumbaupflicht nach Art. 45 BZG nicht unter den Begriff der Baupflicht im Sinne der obigen Definition.

In der konkreten Ausgestaltung der Baupflicht besteht innerhalb des dargelegten Definitionsbereichs ein gewisser Spielraum. So kann sich die Baupflicht

2692 Vgl. BGE 145 I 156 E. 4.1f. S. 160f., vgl. auch REBSAMEN, Diss., S. 202 ff.

2693 Zur Eigentumsgarantie siehe § 15 (Rn. 1017 ff.).

2694 Vgl. SIEBER, Verdichtung, S. 332.

2695 Vgl. Art. 45 ff. BZG; MUGGLI, Knappe Bauzonen, Rn. 11.

2696 Hierfür hat sich der Begriff der «Nachverdichtung» (vgl. Rn. 750 und Rn. 793f.) bzw. «Weiterbaupflicht» etabliert (vgl. SIEBER, Verdichtung, S. 337, 339).

2697 Vgl. SIEBER, Verdichtung, S. 333, 335.

2698 Vgl. SIEBER, Verdichtung, S. 335.

2699 Vgl. § 12 (Rn. 748 ff.).

2700 Vgl. SIEBER, Verdichtung, S. 346.

in der gegebenen Überbauungsfrist und in der anzustrebenden Art der Überbauung des Grundstücks unterscheiden. Ebenfalls kann das Instrument der Baupflicht aufgrund seines Zustandekommens von unterschiedlichem Charakter sein. Einerseits kann eine Baupflicht durch Konsens, meist zwischen Planungsbehörde und Grundeigentümer, begründet werden. Andererseits kann sie, eine genügende gesetzliche Grundlage hierfür vorausgesetzt, auch autoritativ erlassen werden. Entsprechend wird zwischen der gesetzlichen und der vertraglichen Baupflicht unterschieden.²⁷⁰¹

II. Historisches

1. Die Ursprünge der Baupflicht

849 Das Instrument der Baupflicht geriet in den 1970er-Jahren im Rahmen der ersten RPG-Vorlage erstmals in den Fokus des Bundesgesetzgebers. Als Mittel zur Bekämpfung der Baulandhortung sah Art. 35 des anlässlich der Volksabstimmung vom 13. Juni 1976 verworfenen Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG 74) eine Baupflicht vor.²⁷⁰² Demnach hätten Grundstücke in Ausnahmefällen enteignet werden können, wenn im betreffenden Gebiet das Angebot an baureifem Land ungenügend gewesen wäre und der Eigentümer, ohne dass er wichtige Gründe wie Eigenbedarf nachweisen konnte und trotz der Ansetzung einer angemessenen Frist, das Grundstück nicht der Überbauung zugeführt hätte.²⁷⁰³ Die enteigneten Grundstücke wären nach erfolgter Enteignung ohne Verzug der Überbauung zuzuführen gewesen, wobei sie in der Regel wieder in Privatbesitz übergehen hätten sollen.²⁷⁰⁴ Ansonsten wäre die private Hortung nämlich lediglich durch eine staatliche ersetzt worden. Dieses Planungsinstrument wäre als Ultima Ratio angedacht gewesen für den Fall, dass sich die sonstigen Planungsmassnahmen des Bundes und der Kantone als ungenügend erwiesen hätten.²⁷⁰⁵

850 Dieser ersten Version eines eidgenössischen Raumplanungsgesetzes war an der Urne kein Erfolg beschieden. Zu den Gründen für die Ablehnung zählte man einerseits die zentralistische und zu technokratische Natur des Gesetzes.

2701 Vgl. Rn. 887 ff. für die hoheitlich erlassene Baupflicht und Rn. 891 ff. für die Ausgestaltung als vertragliche Baupflicht.

2702 Bundesgesetz über die Raumplanung vom 4. Oktober 1974, BBl 1974 II 816 ff., 826, Botsch. RPG 1972, S. 1521; MÜLLER, Baupflicht, S. 170.

2703 Art. 35 Abs. 2 Satz 1 E-RPG, siehe BBl 1974 II 816 ff., 826. Zur Bestimmung von Art. 35 RPG ausführlich ANTONIAZZA, Baupflicht, Rn. 52 ff.; vgl. auch MÜLLER, Baupflicht, S. 170.

2704 Art. 35 Abs. 2 Satz 1 E-RPG, siehe BBl 1974 II 816 ff., 826.

2705 Botsch. RPG 1972, S. 1521; vgl. auch AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15a Rn. 3.

Andererseits aber sah das Gesetz auch einzelne umstrittene Bestimmungen vor.²⁷⁰⁶ Die Bestimmung zur Baupflicht (Art. 35 RPG 74) gehörte mitunter dazu.²⁷⁰⁷ In der daraufhin überarbeiteten und entschärften zweiten Version des Raumplanungsgesetzes, dem RPG 79 wurde auf das Instrument der Baupflicht verzichtet.²⁷⁰⁸

2. Kantonale Regelungen

Nachdem der Bundesgesetzgeber die Baupflicht zunächst ablehnte, tauchte 851 das Instrument in der Folge in unterschiedlichen Ausgestaltungsformen auf kantonaler Ebene auf.²⁷⁰⁹ Der Grund dafür ist in der Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Kantonen in der Raumplanung zu finden. Der Bund selbst verfügt in diesem Bereich nur – aber immerhin – über eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz²⁷¹⁰. Folglich ist es den Kantonen überlassen, in ihren kantonalen Bau- und Planungsgesetzen weitergehende Regelungen zu treffen. Diverse Kantone haben von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.²⁷¹¹ In ihrer Ausgestaltung unterscheiden sich die kantonalen Regelungen namentlich hinsichtlich des Anwendungsbereichs und der Rechtsfolgen.²⁷¹² Auf die vergangenen Ausgestaltungsvarianten im Detail einzugehen, würde den Rahmen dieser Arbeit sprengen. Stattdessen beschränken sich die Ausführungen hierzu auf die Feststellung, dass die kantonalen Bestimmungen bisher nur von äusserst beschränktem Erfolg gekrönt waren. Es sind kaum konkrete Anwendungsfälle bekannt, die sich auf die diversen kantonalrechtlichen Regelungen stützen.²⁷¹³

2706 Vgl. u.a. GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 6f.; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Vorbem. zu Nutzungsplanung Rn. 5.

2707 GRIFFEL, Bauzonenbefristung, S. 57. Vgl. Rn. 770.

2708 Diese zweite Auflage des Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (SR 770; BBl 1979 II 368 ff.) wurde von National- und Ständerat einstimmig gutgeheissen und trat schliesslich per 1. Januar 1980 in Kraft (AS 1979, 1573). GRIFFEL, Bauzonenbefristung, S. 57f.

2709 Vgl. MUGGLI, Knappe Bauzonen, Rn. 8; MÜLLER, Baupflicht, S. 170f.; GRIFFEL, Bauzonenbefristung, S. 58; vgl. auch Botsch. RPG 2012, S. 1075f.

2710 Vgl. Rn. 33 ff. GRIFFEL, Grundsatzgesetzgebungskompetenz, S. 12 ff.; MÜLLER, Baupflicht, S. 171f.

2711 Für eine Übersicht vgl. die Tabelle bei HENGSTERMANN/GERBER, Bauverpflichtung, S. 19; DUBEY, Garantie de la disponibilité, S. 181f.; MÜLLER, Baupflicht, S. 170; ANTONIAZZA, Baupflicht, Rn. 68 ff.; GRIFFEL, Bauzonenbefristung, S. 58.

2712 HENGSTERMANN/GERBER, Bauverpflichtung, S. 18.

2713 Aufgrund dessen darauf zu schliessen, dass die kantonalen Bestimmungen sich als reine «Papiertiger» erweisen, wäre jedoch verfehlt, vgl. dazu die Ausführungen zur psychologischen Wirkung eines solchen Instruments unter Rn. 946.

3. Renaissance auf Bundesebene

852 Auf Bundesebene taucht das Instrument der Baupflicht in allgemeiner Form²⁷¹⁴ danach erstmals wieder im Dezember 2008 auf: Als Antwort auf die Landschaftsinitiative²⁷¹⁵, die ein zwanzigjähriges Bauzonen-Moratorium forderte, präsentierte damals der Bundesrat seinen Vernehmlassungsentwurf zum Raumentwicklungsgesetz.²⁷¹⁶ Art. 47 E-REG sah unter dem Titel «Bauverpflichtung» vor, dass Grundeigentümer von nicht überbautem Bauland dazu verpflichtet werden können, ihr Grundstück innerhalb einer für sie zumutbaren Frist zu überbauen oder zum Zweck der Überbauung zur Verfügung zu stellen. Damit diese Rechtsfolge eintritt, sah die Bestimmung drei kumulativ zu erfüllenden Tatbestände vor: Erstens durfte kein anderes Mittel bestehen, um den Nutzungsplan zu verwirklichen (lit. a). Zweitens musste das Angebot an erschlossenem Land in der Region ungenügend sein, das heisst, es musste ein Mangel an Bauland bestehen (lit. b). Und schliesslich durften drittens keine wichtigen Gründe dafür bestehen, dass der Grundeigentümer sein Grundstück bislang nicht überbaut hatte (lit. c). Anders ausgedrückt konnte ein Grundeigentümer von der Baupflicht befreit werden, sofern er wichtige Gründe vorbringen konnte.

853 Das Instrument der Baupflicht war hier als subsidiäre Massnahme konzipiert. Zunächst hätte das zuständige Gemeinwesen dem Grundeigentümer eine Frist zur Überbauung angesetzt (vgl. Art. 47 Abs. 1 E-REG). Dabei hätte das Gemeinwesen gleichzeitig nachweisen müssen, dass die drei Bedingungen im konkreten Fall erfüllt sind. Wäre der Grundeigentümer dieser Baupflicht nicht innerhalb der festgelegten Frist nachgekommen, wäre dem Gemeinwesen ein Kaufrecht eingeräumt worden (Art. 47 Abs. 2 E-REG). Das vom Gemeinwesen erworbene Grundstück hätte grundsätzlich und ohne Verzug wieder in Privatbesitz überführt werden sollen, wobei allerdings auch eine Überlassung im Baurecht denkbar gewesen wäre (Art. 47 Abs. 3 E-REG). Damit weist die vorgeschlagene Bestimmung enge Gemeinsamkeiten zu oben erwähntem Art. 35 RPG 74 aus. Es blieb jedoch bei einem weiteren Versuch, eine

2714 Einzige soweit ersichtliche Ausnahme bildet das im Jahr 1974 erlassene und am 1. Januar 1975 in Kraft getretene (AS 1975 498) Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG). Dessen Anwendungsbereich ist hingegen deutlich eingeschränkt, vgl. Rn. 858.

2715 Initiative «Raum für Mensch und Natur (Landschaftsinitiative)»; Zustandekommen: BBl 2008 7557, Botschaft des Bundesrats: Botsch. Landschaftsinitiative, S. 1033 ff.; Beschluss des Parlaments: BBl 2012 5925. Vgl. AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Vorbem. zur Nutzungsplanung Rn. 7.

2716 E-REG; ARE, Erläuternder Bericht REG.

Baupflicht auf Bundesebene einzuführen. Der REG-Entwurf wurde aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse fallen gelassen.²⁷¹⁷

4. RPG-Revision 2012

Nach dem Scheitern des REG-Entwurfs wurde stattdessen – immer noch als 854
indirekter Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative – eine Teilrevision des RPG in Angriff genommen. Das Vorhaben mündete in die per 1. Mai 2014 in Kraft getretene RPG-Revision 2012.²⁷¹⁸ Diese fokussierte sich – entsprechend den Anliegen der Landschaftsinitiative – auf die Siedlungsentwicklung und dort insbesondere auf die Bemessung und Regelung der Bauzonen.²⁷¹⁹ Die bundesrechtlichen Vorgaben zur kantonalen Richtplanung sowie zur Ausscheidung von neuen Bauzonen wurden präzisiert und Grundlagen zur Bekämpfung der Baulandhortung geschaffen.²⁷²⁰ Die Revision betraf insbesondere Art. 15 RPG, der die Anforderungen an die Bauzonen zum Inhalt hat.²⁷²¹

Das Instrument der Baupflicht taucht im revidierten RPG im 3. Kapitel 855
zu den Nutzungsplänen neu an zwei Stellen auf: in Art. 15 Abs. 4 RPG und in Art. 15a Abs. 2 RPG. Art. 15 Abs. 4 RPG legt die einzelnen Voraussetzungen fest, wann Land neu der Bauzone zugeordnet werden kann. Hierfür muss unter anderem sichergestellt werden, dass das neu eingezonte Bauland «auch im Fall einer konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen voraussichtlich innerhalb von 15 Jahren benötigt, erschlossen und *überbaut* wird.»²⁷²² Die Planungsbehörden haben folglich sicherzustellen, dass das Bauland innert den nächsten 15 Jahren tatsächlich der baulichen Nutzung zugeführt wird. Aus diesem Grund spricht man hier von einer «faktischen Baupflicht». Indem sich der Grundeigentümer gegenüber der Gemeinde verpflichtet, das Land zu überbauen, soll verhindert werden, dass ein neu eingezontes Grundstück später nicht der Überbauung zugeführt wird.²⁷²³ Diese Art der Bauverpflichtung findet ausschliesslich auf *neu eingezontes Bauland* Anwendung (siehe Rn. 878 ff.).

2717 Erläuternder Bericht REG, S. 65f.; ausführlich zur historischen Entwicklung der Baupflicht HENGSTERMANN/GERBER, *Bauverpflichtung*, S. 18 ff.; vgl. auch AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Vorbem. zur Nutzungsplanung Rn. 8 und Art. 15a Rn. 4.

2718 AS 2014 899 ff.

2719 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Vorbem. zur Nutzungsplanung Rn. 9 und Art. 15 Rn. 1; DUBEY, *Garantie de la disponibilité*, S. 175.

2720 Vgl. AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15a Rn. 1f.

2721 DUBEY, *Garantie de la disponibilité*, S. 175.

2722 Hervorhebung durch den Autor hinzugefügt.

2723 Vgl. AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15a Rn. 22 ff.

856 Die Revision beschränkt sich in ihrem Vorhaben, die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken, nicht nur auf neu eingezontes Bauland, sondern erstreckt sich auch auf die bestehenden Bauzonen. Der neu eingeführte Art. 15a RPG verpflichtet die Kantone, Massnahmen zu ergreifen, um die bestehenden Bauzonen ihrer Bestimmung, d.h. der Überbauung, zuzuführen.²⁷²⁴ Hierzu sieht das revidierte RPG mit Art. 15a Abs. 2 RPG als konkrete Massnahme auch die Möglichkeit einer Baupflicht für *bestehenden Bauzonen* vor (siehe Rn. 861 ff.). Die Bestimmung stellt einen spezifischen Gesetzgebungsauftrag an die Kantone dar.²⁷²⁵

857 Beiden Bestimmungen liegt der gleiche Gedanke zu Grunde: Zur Verwirklichung des Nutzungsplans reicht die zweckmässige Ausscheidung von Bauzonen allein nicht aus. Vielmehr sind die sich in der Bauzone befindenden Grundstücke auch dem Nutzungsplan entsprechend zu nutzen. Damit kann sowohl die Neuüberbauung als auch die Verdichtung von bereits überbauten Grundstücken gemeint sein.²⁷²⁶ In Wirklichkeit verbleibt jedoch ein beachtlicher Teil der als Bauzone ausgeschiedenen Grundstücke unüberbaut, d.h., sie werden «gehortet».²⁷²⁷ Hier setzen die beiden erwähnten Bestimmungen an. Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG hat als Anknüpfungszeitpunkt bereits die eigentliche Einzonung zum Inhalt, während sich der Anwendungsbereich von Art. 15a Abs. 2 RPG auf bereits der Bauzone zugewiesene Grundstücke erstreckt.

5. Bauverpflichtung nach Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz

858 Zusätzlich ist das Instrument der Baupflicht auf Bundesebene noch an anderer, eher unerwarteter Stelle anzutreffen. Gemäss Art. 108 Abs. 3 BV kann der Bund zur Wohnbau- und Wohneigentumsförderung Vorschriften über die Erschliessung von Land für den Wohnungsbau und die Baurationalisierung erlassen. Gestützt darauf wurde das Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (WEG)²⁷²⁸ geschaffen. Das Gesetz bezweckt die Erschliessung von Bauland innerhalb von Wohnzonen (vgl. Art. 1 Abs. 1 WEG).²⁷²⁹ Dafür sieht es unter anderem das Instrument der Landumlegung in Wohngebieten vor

2724 Art. 15a Abs. 1 RPG; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15a Rn. 2; GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 54.

2725 Vgl. die Ausführungen zum Gesetzgebungsauftrag nach Art. 15a Abs. 2 RPG unter Rn. 861 ff.

2726 Vgl. HETTICH/MATHIS, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 1.49.

2727 Die Gründe für die Hortung von Bauland variieren, vgl. Rn. 953.

2728 Das WEG geht als *lex specialis* dem RPG grundsätzlich vor, AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15a Rn. 27; JEANNERAT, in: PraKomm RPG I, Art. 20 Rn. 13.

2729 ANTONIAZZA, Baupflicht, Rn. 90 ff.; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15a Rn. 27; MUGGLI, Knappe Bauzonen, Rn. 11 und Fn. 18.

(Art. 7-11 WEG). Um die Verfügbarkeit des Baulandes nach erfolgter Neugliederung und Aufwertung der Grundstücke sicherzustellen, kombiniert das WEG die Landumlegung mit einer Baupflicht.²⁷³⁰ Art. 9 Abs. 1 WEG hält unter dem Titel der «Bauverpflichtung» fest, dass bei erfolgter Landumlegung die Zuteilung der Grundstücke mit der Auflage verbunden werden kann, die Grundstücke in einer für den Eigentümer zumutbaren Frist zu überbauen oder zu Überbauungszwecken zur Verfügung zu stellen.²⁷³¹ Gemäss Abs. 2 ist die Bauverpflichtung im Grundbuch anzumerken.

Ob eine Bauverpflichtung direkt gestützt auf Art. 9 WEG angeordnet werden kann oder ob die Bestimmung zu ihrer Umsetzung kantonalen Ausführungsrechts bedarf, ist in der Lehre umstritten.²⁷³² Eine Antwort darauf ist der Rechtsprechung nicht zu entnehmen.²⁷³³ An dieser Stelle kann die Frage jedoch offenbleiben und es ist auf die Lehrmeinungen von JEANNERAT und AEMISEGGER/KISSLING zu verweisen: Die Kantone haben aufgrund von Art. 15a Abs. 2 RPG Regelungen zur Baupflicht zu erlassen. Diese Regelungen werden dabei auch die Rolle des kantonalen Ausführungsrechts zu Art. 9 WEG übernehmen.²⁷³⁴ Insofern sollten mittlerweile eigentlich alle Kantone über eine entsprechende Ausführungsgesetzgebung verfügen.²⁷³⁵

III. Anforderungen des Bundesgesetzgebers

Wie der vorangehende historische Abriss aufzeigt, besteht bei der konkreten Ausgestaltung einer Baupflicht ein erheblicher Spielraum. Im Rahmen seiner Grundsatzgesetzgebungskompetenz²⁷³⁶ stellt der Bund punktuell Vorgaben zur Ausgestaltung einer Baupflicht auf. Bevor auf die individuelle Ausgestaltung der Baupflicht in den Kantonen eingegangen wird, werden nachfolgend die Anforderungen des Bundesgesetzgebers an die Ausgestaltung einer Baupflicht beleuchtet.

2730 MÜLLER, Baupflicht, S. 171.

2731 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPGI, Art. 15a Rn. 27; JEANNERAT, in: PraKomm RPGI, Art. 20 Rn. 67 f.

2732 Gemäss Art. 11 Abs. 1 zweiter Satz WEG stellt das kantonale Recht die Durchführung der Bauverpflichtung sicher. vgl. m.w.H. JEANNERAT, in: PraKomm RPGI, Art. 20 Rn. 67.

2733 Vgl. m.w.H. AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPGI, Art. 15a Rn. 28; JEANNERAT, in: PraKomm RPGI, Art. 20 Rn. 67.

2734 JEANNERAT, in: PraKomm RPGI, Art. 20 Rn. 67; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPGI, Art. 15a Rn. 28.

2735 Dass dem nicht durchwegs so ist, zeigt der Überblick über die vier ausgewählten Kantone, siehe unten Rn. 917 ff.

2736 Siehe Rn. 33 ff.

1. Gesetzgebungsauftrag nach Art. 15a Abs. 2 RPG

a) Inhalt des Gesetzgebungsauftrags

861 Von den bereits bestehenden, jedoch unüberbauten Bauzonen geht ein beträchtliches Potenzial aus.²⁷³⁷ Um dieses Potenzial besser auszuschöpfen und um die Verfügbarkeit von Bauland zu fördern, statuiert der anlässlich der RPG-Revision 2012 eingeführte Art. 15a Abs. 2 RPG einen Gesetzgebungsauftrag an die Kantone. Demnach sieht «das kantonale Recht (...) 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». Damit sollen Eigentümer von in einer *bestehenden* Bauzone gelegenen, brachliegenden Grundstücken verpflichtet werden, ihr Land innert Frist zu überbauen.²⁷³⁸ Insbesondere raumplanerisch unerwünschte Lücken im Siedlungsgefüge können damit der Überbauung zugeführt werden.²⁷³⁹ Die Bestimmung unterscheidet sich dadurch von den Massnahmen nach Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG, welche die Verfügbarkeit von *neu* einer Bauzone zugewiesenem Land sicherstellen.²⁷⁴⁰

862 Der Bundesrat erachtet Art. 15a Abs. 2 RPG in Bezug auf die Bauverpflichtung für direkt anwendbar.²⁷⁴¹ Es liegt jedoch im Ermessen der vom kantonalen Recht zu bestimmenden Behörde, ob sie im konkreten Fall eine Baupflicht anordnet.²⁷⁴² Das kantonale Recht hat ausserdem die Rechtsfolgen zu bestimmen, für den Fall, dass die zur Überbauung gesetzte Frist unbenützt abläuft.²⁷⁴³

863 Das Bundesgericht erhielt mit dem Entscheid BGE 143 II 476²⁷⁴⁴ die Gelegenheit, sich in allgemeiner Art und Weise zum Inhalt des Gesetzgebungsauftrags von Art. 15a Abs. 2 RPG zu äussern. Dabei stellte das Bundesgericht fest, Art. 15a Abs. 2 RPG enthalte «un mandat législatif impératif» an die Kantone.

2737 Vgl. Botsch. RPG 2012, S. 1057.

2738 Botsch. RPG 2012, S. 1057.

2739 REBSAMEN, Diss., S. 212.

2740 Vgl. AEMISEGGER/KISLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 114.

2741 Botsch. RPG 2012, S. 1080. A.M. AEMISEGGER/KISLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 116.

2742 DUBEY, Garantie de la disponibilité, S. 196.

2743 Botsch. RPG 2012, S. 1080.

2744 Siehe dazu den Exkurs unten Rn. 873 ff. Deutsche Übersetzung in Pra 2018 Nr. 72. Ausführlich zum Entscheid siehe die Urteilsbesprechung von STÖCKLI, Bauverpflichtung, S. 1 ff. Der Entscheid ist insbesondere hinsichtlich der Frist zur kantonalrechtlichen Umsetzung des Gesetzgebungsauftrags von Art. 15a RPG von Bedeutung. Zwar sehen die Übergangsbestimmungen des RPG im Gegensatz zu den Bestimmungen über die Richtplanung und zum Mehrwertausgleich keine Frist für die Einführung einer kantonalen Bestimmung über die Baupflicht vor, das Bundesgericht wendet jedoch Art. 38a Abs. 1 und 4 RPG analog an und bestimmt hierfür eine Frist von fünf

Hinsichtlich des Anwendungsbereichs der Baupflicht führt das Bundesgericht aus, dass sich der aus Art. 15a Abs. 2 RPG fliessende, zwingende Gesetzgebungsauftrag auf die *ganze* Bauzone beziehe. Es sei nicht die Absicht des Gesetzgebers gewesen, die Einführung einer Baupflicht auf bestimmte Zonen zu beschränken, sondern die Regelung habe vielmehr sämtliche Bauzonen miteinzubeziehen. Nachfolgend wird auf die Einzelheiten des Gesetzgebungsauftrags eingegangen.

aa) Die Überbauung

Der Begriff der Überbauung i.S.v. Art. 15a Abs. 2 RPG ist weit zu verstehen: 864 Nicht nur die erstmalige Überbauung eines bislang baulich ungenutzten Gebietes, sondern auch eine ergänzende Überbauung wird davon miteingefasst.²⁷⁴⁵ Damit wird der Fall einer «Nachverdichtung» angesprochen. AEMISEGGER/KISSLING erinnern daran, dass Art. 15a Abs. 2 RPG als Instrument zur Bekämpfung der Baulandhortung geschaffen worden sei und folglich bei bestehenden, jedoch unüberbauten Bauzonen zum Tragen kommt.²⁷⁴⁶ Vom Gesetzgebungsauftrag nicht umfasst sei der Fall einer Auf- oder Umzonung. Zu Recht weisen die beiden jedoch daraufhin, dass es den Kantonen überlassen ist, das Instrument der Baupflicht auch auf die Tatbestände der Auf- und Umzonungen auszuweiten.²⁷⁴⁷

bb) Behörde

Gemäss bundesgerichtlicher Erwägung sind die Kantone bei der Wahl der für 865 die Umsetzung der kantonrechtlichen Bestimmung zur Bauverpflichtung zuständigen Behörde frei. Das Bundesgericht erachtet jedoch die Gemeinden als die dafür sachgerechten Behörden, da sie generell für die Raumplanung zuständig sind.²⁷⁴⁸

cc) Frist zur Überbauung

Bei der Festlegung der Frist für die Überbauung sind die jeweiligen Besonder- 866 heiten des Einzelfalls zu berücksichtigen.²⁷⁴⁹ Zwar haben die Kantone die

Jahren. Die Kantone hatten folglich bis zum 30. April 2019 Zeit, eine kantonale Regelung über die Baupflicht zu schaffen (BGE 143 II 476 E. 3).

2745 Botsch. RPG 2012, S. 1077.

2746 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15a Rn. 58 mit Hinweis auf die Beratungen im Nationalrat, AB 2011 N 1794.

2747 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15a Rn. 58f.

2748 BGE 143 II 476 E. 3.3. Vgl. AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15a Rn. 62.

2749 Hier zeitigt die Eigentumsgarantie auch Auswirkungen auf die Bemessung der Frist zur Überbauung. BGE 143 II 476 E. 3.3 mit Hinweis auf Botsch. RPG 2012, S. 1077; STÖCKLI, Bauverpflichtung, S. 8.

Dauer der Überbauungsfrist nicht zwingend im Gesetz festzulegen, der Bundesrat hält dies jedoch für empfehlenswert. Die Frist sollte dabei zwischen fünf und fünfzehn Jahren betragen.²⁷⁵⁰ Das Bundesgericht bestätigte diese Auffassung. Demnach hat die kantonale Regelung eine Behörde mit der Kompetenz zu betrauen, eine Frist für die Überbauung eines Grundstücks festzusetzen. Diese Behörde muss mit einem breiten Ermessen ausgestattet sein, um abschätzen zu können, ob im Einzelfall das notwendige öffentliche Interesse für das Ansetzen einer Frist zur Überbauung gegeben ist.²⁷⁵¹ Gleiches muss nicht nur hinsichtlich des Ob einer Frist, sondern auch für deren Dauer gelten. Damit ist gleich auch erwähnt, dass eine gesetzliche Regelung, die unmittelbar eine Baupflicht vorsieht und der zuständigen Behörde einzig die Möglichkeit gewährt, bei Nichtumsetzung Sanktionen anzuordnen, den Gesetzgebungsauftrag nur ungenügend umsetzt.²⁷⁵²

dd) Anforderungen an den kantonalen Gesetzgeber

867 Die Anordnung einer Baupflicht stellt einen schweren Eingriff in die Eigentumsgarantie des Grundeigentümers dar.²⁷⁵³ Entweder er fügt sich der Anordnung und überbaut sein Grundstück innert der ihm gesetzten Frist, oder aber er bleibt weiterhin untätig und es drohen ihm Sanktionen, die bis zu einem Verlust des Eigentums führen können.²⁷⁵⁴ Ein Eingriff in die Eigentumsgarantie ist dann zulässig, wenn er auf einer gesetzlichen Grundlage beruht, den Grundsatz der Verhältnismässigkeit wahrt und einem öffentlichen Interesse entspricht.²⁷⁵⁵ Aufgrund der Schwere des drohenden Eingriffs bedarf das Instrument der Baupflicht auf kantonaler Ebene einer formell-gesetzlichen Grundlage (Art. 36 Abs. 1 BV).²⁷⁵⁶

868 Im Raumplanungsrecht konkretisieren die Planungsziele und -grundsätze des RPG (Art. 1 und Art. 3 RPG) das öffentliche Interesse.²⁷⁵⁷ Damit die

2750 Botsch. RPG 2012, S. 1077.

2751 BGE 143 II 476 E. 3.3. Dies ergibt sich auch aus dem Grundsatz der Verhältnismässigkeit, vgl. DUBEY, Garantie de la disponibilité, S. 210.

2752 BGE 143 II 476 E. 3.3; STÖCKLI, Bauverpflichtung, S. 7 f.; vgl. bereits AEMISEGGER/KISSLING, (in: PraKomm RPG I, Art. 15a Rn. 8), die eine Beurteilung der Massnahmen «im konkreten Fall durch die zuständige Behörde» verlangen.

2753 DUBEY, Garantie de la disponibilité, S. 202.

2754 Zu den Sanktionen vgl. Rn. 871 f. sowie die Übersicht unter Rn. 902 ff.

2755 Zur Vereinbarkeit raumplanerischer Massnahmen mit der Eigentumsgarantie vgl. § 15 (Rn. 1017 ff.). Statt vieler EPINEY, in: BSK BV, Art. 36 Rn. 29 ff.; REBSAMEN, Diss., S. 203 ff.; MÜLLER, Baupflicht, S. 173 f.

2756 Diese gesetzliche Grundlage hat den Anforderungen an Normdichte, Klarheit und Bestimmtheit zu genügen, vgl. DUBEY, Garantie de la disponibilité, S. 202 f.

2757 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15a Rn. 61.

Anordnung einer Baupflicht mit der Eigentumsgarantie zu vereinbaren ist, muss sie insbesondere auf einem überwiegenden öffentlichen Interesse beruhen. Der Bundesrat erwähnt in seiner Botschaft zur RPG-Revision 2012 zwei Beispiele, bei denen die Anordnung einer Baupflicht im öffentlichen Interesse liegen kann: Einerseits betrifft dies den Fall, bei dem das Angebot an verfügbarem Bauland ungenügend ist. Andererseits kann die Anordnung auch dann im öffentlichen Interesse liegen, wenn es darum geht, ein an einer strategischen Schlüsselstelle gelegenes Grundstück der Überbauung zuzuführen (Standortgebundenheit einer Baute).²⁷⁵⁸ Von Seiten der Lehre werden als Interessen zur Bekämpfung der Baulandhortung insbesondere die Erhaltung von Kulturland, die haushälterische Bodennutzung sowie die Bestrebungen, kompakte Siedlungen zu schaffen, ins Spiel gebracht.²⁷⁵⁹ Ebenfalls zu den öffentlichen Interessen zu zählen sind die Vorhaben zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in den Bauzonen und die bessere Nutzung der Erschliessungsanlagen.²⁷⁶⁰

Nicht immer werden das Ansetzen einer Frist zur Überbauung und die allenfalls daraus folgenden Sanktionen gerechtfertigt sein. Von Seiten des Bundesrechts wird denn auch nicht verlangt, dass im Einzelfall wirklich eine entsprechende Frist angesetzt werden muss.²⁷⁶¹ Vielmehr muss für die Anordnung einer Baupflicht «das öffentliche Interesse so gross sein, dass es die Nachteile, die den Privaten dadurch entstehen (Fristansetzung und androhter Rechtsnachteil), zu überwiegen vermag».²⁷⁶²

Um den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu wahren, ist eine möglichst offene Gesetzesbestimmung zu erarbeiten, die einen einzelfallgerechten Ausgleich zwischen den öffentlichen Interessen der Raumplanung (vgl. Art. 1 und Art. 3 RPG) und den privaten Interessen der Grundeigentümer ermöglicht und gleichzeitig erlaubt, die konkreten Begebenheiten betreffend Örtlichkeit, Zeitpunkt und richtplanerische Vorgaben zu berücksichtigen. Eine solche Ausgestaltung ermöglicht es, den Grundsatz der Verhältnismässigkeit zu wahren, der auf der einen Seite mit zu allgemeinen und auf der anderen Seite mit zu abstrakten Bestimmungen nicht vereinbar ist.²⁷⁶³

2758 Botsch. RPG 2012, S. 1077. Vgl. ferner BGE 143 II 476 E. 3.3 S. 480. Der Kt. Wallis hat die Anforderungen an das öffentliche Interesse ins Gesetz aufgenommen, vgl. Art. 16b Abs. 2 kRPG/VS.

2759 vgl. AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15a Rn. 11.

2760 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15a Rn. 11; GRIFFEL, Bauzonenbefristung, S. 59, MÜLLER, Baupflicht, S. 174.

2761 Botsch. RPG 2012, S. 1076 f.

2762 Botsch. RPG 2012, S. 1077.

2763 Zum Ganzen vgl. DUBEY, Garantie de la disponibilité, S. 203 f.

ee) Sanktionen

- 871 Gemäss Gesetzeswortlaut hat das kantonale Recht Massnahmen vorzusehen, die bei unbenütztem Ablauf der Überbauungsfrist angeordnet werden können (vgl. Art. 15a Abs. 2 RPG). Bei der Auswahl der Sanktionen sind die Kantone grundsätzlich frei.²⁷⁶⁴ Das Bundesgericht präzisiert jedoch, dass die Sanktionen geeignet sein müssen, die Überbauung nach ungenutztem Ablauf der Frist notfalls durchzusetzen.²⁷⁶⁵ Das öffentliche Interesse an einer Überbauung beeinflusst nämlich nicht nur, *ob* eine Überbauung angeordnet werden darf, sondern auch *wie* die Verpflichtung ausgestaltet wird. Entsprechend hat der kantonale Gesetzgeber – je nachdem wie hoch das Interesse an einer Überbauung ausfällt – unterschiedliche Rechtsfolgen bzw. Sanktionen vorzusehen.²⁷⁶⁶ Bei der Auswahl der Sanktion muss das kantonale Recht der Behörde das nötige Ermessen einräumen, sodass diese eine Sanktion wählen kann, die den im Einzelfall zugrundeliegenden öffentlichen Interessen gerecht wird.²⁷⁶⁷
- 872 Hinsichtlich der Sanktionsmöglichkeiten unterscheidet der Bundesrat zwischen zwei unterschiedlichen Szenarien: Das erste Szenario betrifft den Fall einer «normalen» Baulandknappheit. In diesem Fall genügen seiner Ansicht nach fiskalische Massnahmen.²⁷⁶⁸ Härtere Sanktionen sind – in einem zweiten Szenario – jedoch dort vorzusehen, wo ein «ausserordentliches Interesse an der Überbauung bestimmter Baulandreserven besteht».²⁷⁶⁹ Zu diesen Sanktionen zählen gemäss Bundesrat ein Kaufrecht des Gemeinwesens, eine rechtlich durchsetzbare Verpflichtung zur Veräusserung, eine Aus- bzw. Rückzonung oder gegebenenfalls eine Enteignung.²⁷⁷⁰

b) Exkurs Fall «Freiburg»

- 873 Im Entscheid BGE 143 II 476 äusserte sich das Bundesgericht zur Umsetzungsgesetzgebung im Kanton Freiburg, die sich im Urteilszeitpunkt wie folgt darstellte: Um die Vorgaben des revidierten nationalen Raumplanungsgesetzes vom 15. Juni 2012 umzusetzen, passte der Kanton Freiburg sein Raumplanungs- und Baugesetz²⁷⁷¹ an. Dabei wurde unter anderem ein neuer Art. 46 RPBG/FR

2764 DUBEY, Garantie de la disponibilité, S. 196.

2765 BGE 143 II 476 E. 3.3 mit Hinweis auf Botsch. RPG 2012, S. 1077.

2766 Botsch. RPG 2012, S. 1077, vgl. auch AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15a Rn. 66.

2767 BGE 143 II 476 E. 3.3 mit Hinweis auf DUBEY, Garantie de la disponibilité, S. 203.

2768 Botsch. RPG 2012, S. 1077. Vgl. hierzu DUBEY, Garantie de la disponibilité, S. 211 f.

2769 Botsch. RPG 2012, S. 1077.

2770 Botsch. RPG 2012, S. 1077; BGE 143 II 476 E. 3.3.

2771 RPBG/FR.

betreffend die «Bewirtschaftung der Bau- und Spezialzonen – Grundsätze und gesetzliches Kaufrecht» geschaffen. Diese Bestimmung sah in Abs. 2 ein gesetzliches Kaufrecht vor für den Fall, dass Grundstücke, die Arbeitszonen von kantonaler Bedeutung zugewiesen wurden, nicht innert zehn Jahren ab Rechtskraft des Genehmigungsentscheids gemäss ihrer Nutzungsbestimmung überbaut und verwendet werden.

Die Beschwerdeführer²⁷⁷² rügten vor Bundesgericht mittels abstrakter Normenkontrolle²⁷⁷³, Art. 46 Abs. 2 RPBG/FR verstosse gegen Art. 15 Abs. 4 lit. b und lit. d RPG sowie Art. 15a Abs. 2 RPG. In seinem Entscheid bestimmte das Bundesgericht in einem ersten Schritt den Umfang der zwingenden Erfordernisse des Bundesrechts, bevor es in einem zweiten Schritt prüfte, ob sich der kantonale Gesetzgeber im konkreten Fall daran gehalten hat. Die Ausführungen zu den Erfordernissen des Bundesrechts konkretisierten und ergänzten die bisher vorhandenen Materialien und dienten damit denjenigen Kantonen als Leitfaden, die bis zu diesem Zeitpunkt dem Gesetzgebungsauftrag noch nicht nachgekommen waren.

Der damalige Art. 46 Abs. 2 RPBG/FR wurde den vorgehend aufgezeigten Anforderungen an die kantonale Ausführungsgesetzgebung in zweifacher Hinsicht nicht gerecht: Einerseits räumte die kantonale Norm der zuständigen Behörde keine Entscheidungsbefugnis darüber ein, eine Frist für die Überbauung anzusetzen.²⁷⁷⁴ Die kantonale Ausführungsnorm erwies sich in dieser Hinsicht als lückenhaft.²⁷⁷⁵ Andererseits beschränkte sich der räumliche Anwendungsbereich von Art. 46 Abs. 2 RPBG/FR einzig auf die im Richtplan enthaltenen Arbeitszonen von kantonaler Bedeutung. Diese Einschränkung widersprach den bundesrechtlichen Vorgaben insofern, als das kantonale Recht bei Bauverzicht in der Gesamtheit der Bauzonen Sanktionen vorsehen muss.²⁷⁷⁶

Mit der Begründung, die Aufhebung der kantonalen Norm hätte am Ende schädlichere Folgen gehabt als die Anwendung der umstrittenen Bestimmung, verzichtete das Bundesgericht darauf, die aus bundesrechtlicher Perspektive ungenügende Bestimmung aufzuheben. Es begnügte sich damit, mittels eines sog. Appellentscheids den freiburgischen Gesetzgeber aufzufordern, eine neue, mit dem übergeordneten Recht übereinstimmende Regelung auszuarbeiten. Damit konnte die mangelhafte Norm weiterhin angewendet werden,

2772 Vier Privatpersonen sowie die Gemeinde Villars-sur-Glâne.

2773 Der Kt. Freiburg kennt keine abstrakte Normenkontrolle, weshalb sich Beschwerdeführer direkt an das Bundesgericht zu wenden haben (vgl. Art. 87 BGG).

2774 BGE 143 II 476 E. 3.5.

2775 vgl. auch STÖCKLI, Bauverpflichtung, S. 10 sowie zum Ganzen Entscheid PERREGAUX DUPASQUIER, Baulandhortung Kt. FR, S. 4 ff.

2776 BGE 143 II 476 E. 3.5.

bis der kantonale Gesetzgeber neu legiferiert hat. Die neu zu schaffende Bestimmung hat eine Entscheidkompetenz vorzusehen, die es der Behörde erlaubt, eine Frist zur Überbauung zu setzen. Zudem ist der Anwendungsbereich der Norm auf die Gesamtheit der Bauzonen auszuweiten.²⁷⁷⁷ Trotz der beiden bundesgerichtlichen Rügen an die Adresse des Freiburger Gesetzgebers bestätigte das Bundesgericht ebenfalls, dass die kantonale Ausführungsbestimmung in zweierlei Hinsicht den Anforderungen des Bundesgesetzgebers gerecht wurde: Zum einen erachtete das Bundesgericht das Kaufrecht durch den Staat als sachgerechte Sanktion. Zum anderen beurteilte es den Kanton als zulässige Behörde für die Ausübung des Kaufrechts.²⁷⁷⁸

877 In der Zwischenzeit hat der Kanton Freiburg sein RPBG dahingehend angepasst, dass er das Gesetz um die beiden Bestimmungen von Art. 46a und Art. 46b RPBG/FR ergänzt hat. Die Änderungen sind per 1. Januar 2019 in Kraft getreten. Neu besteht für alle Bauzonen nach einer Frist von zwölf Jahren eine Baupflicht (Art. 46a RPBG/FR). In den Geltungsbereich fallen somit sowohl Grundstücke, die neu der Bauzone zugeordnet werden als auch unüberbaute Grundstücke in der Bauzone, deren Zuweisung nach Inkrafttreten der Gesetzesänderung im Rahmen einer Gesamtrevision der Ortsplanung beibehalten wird.²⁷⁷⁹ Als Sanktion sieht die Regelung ein gesetzliches Kaufrecht vor (Art. 46a RPBG/FR), dessen Modalitäten in Art. 46b RPBG/FR geregelt sind.²⁷⁸⁰ Beachtenswert ist ausserdem die Regelung von Art. 46a Abs. 6 RPBG/FR:²⁷⁸¹ Werden die Grundstücke nicht innerhalb von 15 Jahren überbaut und ihrer Bestimmung nach verwendet, hat die Gemeinde zu prüfen, ob die Belassung in der Zone (noch) zweckmässig ist. Es handelt sich dabei um eine mildere Massnahme als die teilweise nur schwer mit den Zielen der Raumplanung vereinbare automatische Rückzonung, die zu unerwünschten Lücken im Siedlungsgefüge führen kann.²⁷⁸²

2. Faktische Baupflicht nach Art. 15 Abs. 4 lit. b und d RPG

a) Anforderungen an die Bauzonen

878 Im Rahmen der RPG-Revision 2012 wurde Art. 15 RPG gewissen Änderungen unterzogen. Die Bestimmung befasst sich mit den Kriterien, wie die Planungsbehörden im Rahmen der Zonenplanung die Bauzonen zu dimensionieren

2777 Zum Ganzen vgl. BGE 143 II 476 E. 3.6.

2778 BGE 143 II 476 E. 3.4.

2779 Staatsrat Kt. FR, Botschaft vom 1. Mai 2018, S. 25, 28.

2780 Staatsrat Kt. FR, Botschaft vom 1. Mai 2018, S. 25 ff., 28 ff.

2781 Die Bestimmung entspricht dem am 1. Januar 2018 in Kraft getretenen Art. 46 Abs. 3 RPBG/FR. Staatsrat Kt. FR, Botschaft vom 1. Mai 2018, S. 29.

2782 Siehe dazu auch Rn. 910 ff. Vgl. Staatsrat Kt. FR, Botschaft vom 1. Mai 2018, S. 27.

haben und unter welchen Bedingungen die Planungsträger Bauzonen ausschneiden dürfen.²⁷⁸³ Damit dient sie massgeblich der Umsetzung des Verfassungsauftrags der haushälterischen Bodennutzung.²⁷⁸⁴ Neu unterscheidet die Bestimmung zwischen den Erfordernissen an Bauzonen in genereller Weise und den Anforderungen für die Neueinzonung von Bauland im Spezifischen.²⁷⁸⁵ Am generellen Erfordernis, wonach Bauzonen so festzulegen sind, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen, hat sich durch die Revision nichts geändert.²⁷⁸⁶ Anders gestaltet sich jedoch die rechtliche Situation bei den Anforderungen für die Schaffung neuer Bauzonen (Art. 15 Abs. 4 RPV). Hier wurden zusätzliche Erfordernisse ins Gesetz aufgenommen, die jedoch grösstenteils der bisherigen Rechtsprechung entnommen wurden.²⁷⁸⁷ Indem die Voraussetzungen für die Neuordnung von Bauland neu genauer spezifiziert werden, erhofft man sich, die Ausdehnung des Siedlungsgebietes eindämmen zu können.²⁷⁸⁸

Art. 15 Abs. 4 lit. a-e RPG zählen die Kriterien auf, die kumulativ erfüllt sein müssen, damit Land neu einer Bauzone zugewiesen werden kann.²⁷⁸⁹ Darüber hinaus erscheint die Ansicht von AEMISEGGER/KISSLING überzeugend, wonach diese Kriterien auch bei Nutzungsplanrevisionen in das Revisionsverfahren miteinzubeziehen sind.²⁷⁹⁰ So sind im Rahmen der mit allen Nutzungsplanänderungen einhergehenden umfassenden Interessenabwägung (Art. 3 RPV) alle Kriterien von Art. 15 RPG zu berücksichtigen, also sowohl die allgemeinen Anforderungen nach Abs. 1-3 als auch die spezifischen Anforderungen gemäss Abs. 4.²⁷⁹¹

b) Sicherstellung der rechtlichen Verfügbarkeit

Für das Instrument der Bauverpflichtung sind die beiden Bestimmungen von Art. 15 Abs. 4 lit. b und lit. d RPG von Bedeutung. Erst wenn nach der konsequenten Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven immer noch davon ausgegangen werden kann, dass das neu einer Bauzone zuzuweisende Land

2783 HETTICH/MATHIS, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 1.36 f.

2784 Vgl. Art. 75 BV und Art. 1 RPG; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 4 ff.

2785 Art. 15 Abs. 1 RPG; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 2.

2786 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 44 ff., 86.

2787 Art. 15 Abs. 4 (lit. a-e) RPG; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 86.

2788 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 2.

2789 Zu den Anforderungen an Neueinzonungen § 10 (Rn. 504 ff.). Botsch. RPG 2012, S. 1073.

2790 Siehe hierzu oben Rn. 272 ff. AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 88. Ebenso GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 51.

2791 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 88 mit Hinweis auf DUBEY, Garantie de la disponibilité, S. 193.

innerhalb von 15 Jahren benötigt, erschlossen und *überbaut* wird, darf die Gemeinde dieses der Bauzone zuweisen.²⁷⁹² Lit. d komplementiert diese Vorgabe mit der Pflicht, dass die Verfügbarkeit des neu einzuzonenden Baulandes *rechtlich sichergestellt* sein muss. Mit anderen Worten muss die Überbauung des neu ausgeschiedenen Landes mit rechtlichen Massnahmen sichergestellt werden, damit das Land schliesslich seiner Bestimmung nach genutzt wird.²⁷⁹³ Ansonsten darf Nichtbauland nicht mehr einer Bauzone zugewiesen werden.²⁷⁹⁴ Dadurch soll die Hortung von Bauland an der Wurzel bekämpft werden, indem bauunwilligen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern die Neueinzonung faktisch untersagt wird.²⁷⁹⁵ Sobald die entsprechende Person ihr Grundstück überbauen möchte und sich hierzu auch verpflichtet, fällt das Hindernis von Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG weg.

881 Das Raumplanungsgesetz äussert sich nicht dazu, wie bzw. mit welcher Massnahme die Gemeinden die Verfügbarkeit des einzuzonenden Grundstücks sicherzustellen haben. Als mögliche Option zur rechtlichen Sicherstellung nennt der Bundesrat in seiner Botschaft eine vertragliche Bauverpflichtung.²⁷⁹⁶ Offensichtlich kann der blosser Wille des Grundeigentümers, das Land zu überbauen, den gesetzlichen Anforderungen nicht genügen.²⁷⁹⁷ Häufig bedienen sich deshalb die Grundeigentümer und die Gemeinde hierzu eines verwaltungsrechtlichen Vertrages.²⁷⁹⁸ Darin regeln die Gemeinde und die Grundeigentümerschaft namentlich die Art der Überbauung und die einzuhaltenden Fristen. Damit ein solcher Vertrag zustande kommt, müssen sich die Grundeigentümer und Gemeinde bzw. Planungsbehörde weitgehend über die Details des Projekts einig sein. Einzonungen sind grundsätzlich nur noch auf Basis von ausgearbeiteten Projekten möglich. Begrüssenswert sind diesbezüglich Bestrebungen von Gemeinden, wonach sie Ein- und Umzonungen nur auf Grundlage eines Überbauungskonzepts vornehmen.²⁷⁹⁹

882 Die rechtliche Verfügbarkeit des Grundstücks ist Voraussetzung für die Einzonung. Daraus lässt sich ebenfalls der Zeitpunkt ableiten, wann die recht-

2792 Art. 15 Abs. 4 lit. b RPG; HETTICH/MATHIS, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 1.43 ff.

2793 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 106; DUBÉY, Garantie de la disponibilité, S. 186.

2794 Botsch. RPG 2012, S. 1074.

2795 vgl. Botsch. RPG 2012, S. 1074.

2796 Botsch. RPG 2012, S. 1074.

2797 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 111.

2798 Eingehend zum verwaltungsrechtlichen Vertrag in genereller, aber auch in raumplanerischer Hinsicht vgl. AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Vorbem. zur Nutzungsplanung Rn. 82 ff. Vgl. ferner REBSAMEN, Diss., S. 167.

2799 Zum Ganzen AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 111.

liche Verfügbarkeit des Grundstücks sichergestellt sein muss, auch wenn sich das Gesetz nicht explizit dazu äussert: Damit die gewählte Massnahme ihre Wirkung überhaupt entfalten kann, muss die rechtliche Verfügbarkeit sichergestellt sein, bevor die geänderte Nutzungsplanung in Kraft tritt.²⁸⁰⁰

3. Verhältnis von Art. 15a Abs. 2 RPG zu Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG

Wie soeben dargestellt, kann das Instrument der Bauverpflichtung einerseits 883 auf bestehende Bauzonen (Art. 15a Abs. 2 RPG) und andererseits auf neu zu schaffende Bauzonen (Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG) Anwendung finden. Um diese beiden unterschiedlichen Anwendungsfälle der Bauverpflichtung präziser voneinander abzutrennen, wird nachfolgend auf das Verhältnis der beiden Bestimmungen zueinander eingegangen. Nebst ihrem unterschiedlichen Anwendungsbereich weisen die beiden Bestimmungen weitere Unterscheidungsmerkmale auf. So ist Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG deutlich restriktiver ausgestaltet als die nach Art. 15a RPG zu ergreifenden Massnahmen für bestehende Bauzonen. Währenddem gemäss Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG die Verfügbarkeit rechtsverbindlich sichergestellt werden muss, geschieht dies bei Art. 15a RPG häufig nicht.²⁸⁰¹ Die Einzonungsvoraussetzungen gemäss Art. 15 Abs. 4 RPG sind im Übrigen im Vergleich zu den Massnahmen nach Art. 15a RPG, namentlich der Baupflicht nach Art. 15a Abs. 2 RPG, direkt anwendbar und bedürfen keiner Umsetzung- oder Ausführungsgesetzgebung auf kantonaler Ebene.²⁸⁰²

Aus den Materialien zur RPG-Revision 2012 ergibt sich ausserdem, dass 884 sich der Gesetzgebungsauftrag von Art. 15a Abs. 2 RPG auf die Sicherstellung der Verfügbarkeit von Grundstücken in unüberbauten Bauzonen beschränkt. Die «Nachverdichtung» von bereits überbauten, jedoch unternutzten Grundstücken wird davon nicht erfasst. Es steht den Kantonen jedoch frei, zur Verwirklichung der Siedlungsentwicklung nach innen weitere Instrumentarien vorzusehen und in ihren Planungs- und Baugesetzen zu verankern.²⁸⁰³ Die Kantone können sich hierbei auf Art. 15a Abs. 1 RPG stützen.²⁸⁰⁴

2800 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 113 mit Hinweis auf DUBEY, Garantie de la disponibilité, S. 194 f.

2801 Vgl. AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 114, Art. 15a Rn. 25; STÖCKLI, Bauverpflichtung, S. 14 f.

2802 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 116 mit Hinweis auf DUBEY, Garantie de la disponibilité, S. 192, Art. 15a Rn. 26.

2803 MUGGLI, Knappe Bauzonen, Rn. 16; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15a Rn. 58 f.; REBSAMEN, Diss., S. 171.

2804 Vgl. § 14 (Rn. 949 ff.).

4. Weitergehende kantonale Instrumentarien

- 885 Wenden die Kantone die Bestimmung von Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG konsequent an und erlassen sie die nach Art. 15a Abs. 2 RPG geforderte gesetzliche Grundlagen, werden sie den bundesrechtlichen Vorgaben gerecht. Dessen ungeachtet steht es ihnen jedoch frei, weitere Instrumentarien zur Baulandverflüssigung in ihren kantonalen Planungs- und Baugesetzen vorzusehen. Ein mögliches Beispiel hierfür wäre die soeben erwähnte Ausdehnung der Baupflicht nach Art. 15a Abs. 2 RPG auf bereits überbaute Bauzonen.²⁸⁰⁵

B. Ausgestaltungsmöglichkeiten

- 886 Bei der Ausgestaltung der Baupflicht verfügt der Gesetzgeber über einen weiten Ermessensspielraum.²⁸⁰⁶ Je nach Art der Baupflicht greift diese in unterschiedlichem Mass in die grundrechtlich geschützten Positionen der Grundeigentümer ein. Eine vertragliche Baupflicht (Ziff. II) setzt das Einvernehmen zwischen Gemeinwesen und Grundeigentümer voraus. Hier können die Interessen der Grundeigentümerschaft stärker einfließen als bei der hoheitlichen Baupflicht (Ziff. I). Wobei auch bei Letzterer in der Ausgestaltung grosse Spielräume verbleiben, um den Interessen der Grundeigentümer in unterschiedlichem Mass gerecht zu werden.²⁸⁰⁷ Eine Baupflicht kann ebenfalls im Rahmen einer Änderung der Nutzungsplanung verordnet oder vereinbart werden. Diese Möglichkeit wird gesondert unter Ziff. III behandelt.

I. Hoheitliche Baupflicht

- 887 Der Staat hat die ihm übertragenen Verwaltungsaufgaben von Amtes wegen wahrzunehmen. Hierzu stehen ihm unterschiedliche Formen von Verwaltungshandeln zur Verfügung. Die dadurch entstehenden Verwaltungsrechtsverhältnisse gestalten die Rechte und Pflichten der beteiligten Verwaltungsträger und der Privaten. Mithin werden Rechte und Pflichten begründet, geändert bzw. beendet. Im Gegensatz zum Privatrecht stehen diese Rechte und Pflichten nicht zwingend in einem Austauschverhältnis. Im Verwaltungsrecht

2805 Vgl. MUGGLI, Knappe Bauzonen, Rn. 16 ff. Vgl. die Regelung im Kt. FR Rn. 873 ff.

2806 Für eine gesamtschweizerische Übersicht vgl. Espace Suisse, Baulandmobilisierung: Vergleich der kantonalen Regelungen. Vgl. Rn. 917 ff.

2807 Vgl. ANTONIAZZA, Baupflicht, Rn. 333 ff.

wird primär «die Verwirklichung des objektiven Rechts» angestrebt, weshalb der Staat hier häufig hoheitlich, d.h. einseitig auftritt.²⁸⁰⁸

1. Konkretisierung durch Verfügung

Verwaltungsrechtliche Pflichten, wie z.B. jene einer Baupflicht, können auf unterschiedliche Art und Weise errichtet werden. Zunächst kann ein Rechts- 888
satz eine Baupflicht begründen, wobei die konkreten Rechte und Pflichten für den Grundeigentümer häufig erst durch die Konkretisierung mittels Verfügung entstehen.²⁸⁰⁹ Eine Baupflicht, die sich unmittelbar auf einen Rechts-
satz stützt, konnte in keinem Kanton ausgemacht werden. Dies lässt sich auch damit erklären, dass Baupflichten nur individuell-konkret, d.h. für eine bestimmte Anzahl von Grundeigentümern bezogen auf ein genau definiertes Grundstück vorkommen. Obwohl damit eine auf einem Rechtssatz gründende Baupflicht soweit ersichtlich immer einer Konkretisierung durch eine Verfügung bedarf, wird diese Art der Baupflicht gelegentlich auch als «gesetzliche Baupflicht» bezeichnet. Dies entspricht auch den Anforderungen des Bundesgesetzgebers. Eine Verwaltungsbehörde hat im Einzelfall zu beurteilen, ob ein überwiegendes öffentliches Interesse für deren Anordnung besteht. Nicht immer ist die Anordnung einer Bauverpflichtung gerechtfertigt.²⁸¹⁰

2. Baupflicht gestützt auf den Nutzungsplan

Wie nachfolgend unter Ziff. III weiter erläutert, kann sich eine Baupflicht so- 889
dann aus dem Nutzungsplan ergeben. An dieser Stelle wird nicht näher auf die Diskussion zur Rechtsnatur des Nutzungsplans eingegangen. Unabhängig von seiner genauen rechtlichen Qualifikation wird die Baupflicht gestützt auf einen Nutzungsplan nachfolgend zu den hoheitlichen Baupflichten gezählt, zumal auch ein Nutzungsplan hoheitlich erlassen wird und nicht eines Konsenses zwischen Gemeinwesen und Grundeigentümer bedarf.

3. Anwendungsfälle

Den häufigsten Anwendungsfall einer hoheitlichen Baupflicht stellt jener dar, 890
den die kantonalen Gesetzgeber gestützt auf Art. 15a Abs. 2 RPG zu erlassen haben.²⁸¹¹ Kennzeichnend für diese Art der Baupflicht ist, dass sich ihre

2808 HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rn. 737.

2809 HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rn. 748 ff.

2810 BGE 143 II 476 E. 3.3 und 3.5; STÖCKLI, Bauverpflichtung, S. 16 f.; DUBEY, Garantie de la disponibilité, S. 209.

2811 Vgl. zu den Grundlagen hierzu Rn. 861 ff. sowie für die konkreten Anwendungsbeispiele in den Kantonen Bern und Luzern Rn. 927 ff. und Rn. 938 ff.

Grundlage jeweils im kantonalen Planungs- und Baugesetz findet, in ihrer konkreten Anwendung jedoch einer Konkretisierung mittels Verfügung bedarf. Daneben kennen gewisse Kantone das Instrument der bedingten Einzonung (z.B. Bern²⁸¹², Luzern²⁸¹³, Aargau²⁸¹⁴).

II. Vertragliche Baupflicht

- 891 Eine Baupflicht kann sodann durch vertragliche Vereinbarung²⁸¹⁵ entstehen. Um die Verfügbarkeit von Bauland sicherzustellen, kann das Gemeinwesen mit den Grundeigentümern einen verwaltungsrechtlichen Vertrag abschliessen.²⁸¹⁶ In diesem Zusammenhang ist an die Einzonungsvoraussetzungen von Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG zu erinnern: Damit aus rechtlicher Sicht die Verfügbarkeit von Bauland sichergestellt und damit Land der Bauzone zugeordnet werden kann, bedienen sich das Gemeinwesen und Grundstückseigentümer im Zeitpunkt der Einzonung regelmässig eines verwaltungsrechtlichen Vertrages.²⁸¹⁷ Gleiches gilt nicht nur für die Einzonung, sondern auch für andere Änderungen der Nutzungsplanung (nachfolgend Ziff. 2a).²⁸¹⁸ Einen anderen Anwendungsfall der vertraglichen Baupflicht stellt jener Sachverhalt dar, bei dem das Gemeinwesen gemeindeeigene Grundstücke aus dem Finanzvermögen veräussert (nachfolgend Ziff. 2b). Im Rahmen eines kurzen Exkurses wird zunächst auf die Zulässigkeit des verwaltungsrechtlichen Vertrags zur Sicherstellung der Überbauung eingegangen (nachfolgend Ziff. 1).

1. Die Zulässigkeit der vertraglichen Baupflicht

- 892 In der Schweizer Rechtsordnung gilt grundsätzlich der «Vorrang der Verfügung»: Die Verwaltung ist in der Wahl der Rechtsform ihres Handelns nicht frei. Eine andere Handlungsform als jene der Verfügung ist nur dann zulässig, wenn das Gesetz dies ausdrücklich vorsieht oder zumindest Raum dafür lässt. Der verwaltungsrechtliche Vertrag muss zudem im konkreten Fall als die geeignetere Handlungsform als die Verfügung erscheinen.²⁸¹⁹

2812 Art. 126c BauG/BE, vgl. Rn. 930f.

2813 § 36 Abs. 3 PBG/LU, vgl. Rn. 941f.

2814 § 15a BauG/AG. Vgl. hierzu BAUMANN et al., Komm. BauG/AG, § 15a.

2815 Ausführlich zum verwaltungsrechtlichen Vertrag im raumplanerischen Kontext AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Vorbem. zur Nutzungsplanung Rn. 82 ff.

2816 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15a Rn. 43.

2817 Vgl. Rn. 533 f. sowie Botsch. RPG 2012, S. 1074.

2818 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15 Rn. 111. Zum verwaltungsrechtlichen Vertrag vgl. a.a.O., Vorbem. zur Nutzungsplanung Rn. 82 ff.

2819 Vgl. statt vieler Art. 49 Abs. 1 VRPG-BE: «Die zuständige Behörde regelt öffentlich-rechtliche Rechtsverhältnisse von Amtes wegen oder auf Gesuch hin mit einer Ver-

Die Nutzungsplanung obliegt in den meisten Kantonen den Gemeinden. Sie haben Art. 15 RPG umzusetzen, wobei sie sich an die Ziele und Planungsgrundsätze von Art. 1 und Art. 3 RPG zu halten haben. AEMISEGGER/KISSLING leiten aus diesen Bestimmungen eine sachliche Kompetenz zum Abschluss von verwaltungsrechtlichen Verträgen ab.²⁸²⁰ Aus Gründen der Rechtssicherheit und des Gesetzesmässigkeitsprinzips empfiehlt es sich dennoch, einen verwaltungsrechtlichen Vertrag nur auf Grundlage einer ausdrücklichen und detaillierten gesetzlichen Grundlage abzuschliessen.²⁸²¹ Dies bedeutet, dass die Kantone eine entsprechende gesetzliche Grundlage in ihr Raumplanungs- und Baugesetz aufzunehmen haben.

2. Anwendungsfälle

a) Vertragliche Vereinbarung bei Änderungen der Nutzungsplanung

Grundlage eines verwaltungsrechtlichen Vertrags über eine Baupflicht ist stets ein Konsens zwischen dem Gemeinwesen und der betroffenen Grundeigentümer.²⁸²² Die Anwendungsfälle bei einer Zonenplanänderung unterscheiden sich je nach Art der Zonenplanänderung. Auslöser dafür kann die Einzonung eines Grundstücks (nachfolgend lit. aa), der Erlass eines Sondernutzungsplanes (nachfolgend lit. bb) oder aber die Aufzonung von bereits der Bauzone zugewiesenem Land (nachfolgend lit. cc) darstellen.

aa) Einzonung

Früher war man für eine vertragliche Vereinbarung, welche die künftige bauliche Nutzung des einzuzonenden Grundstücks beinhaltete, auf die Bauabsicht der grundsätzlich einzonungswilligen Grundeigentümer angewiesen. Dies ist nach Inkrafttreten der RPG-Revision 2012 aufgrund der verschärften Anforderungen an die Neueinzonung von Grundstücken nicht mehr der Fall. Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG hält seither fest, dass Land neu nur noch dann der Bauzone zugewiesen werden kann, wenn seine Verfügbarkeit rechtlich sichergestellt

fügung, es sei denn, das Gesetz sehe ausdrücklich etwas anderes vor oder verweise zur Streiterledigung auf den Klageweg.» KARLEN, Verwaltungsrecht, S. 223 f.; ausführlich zur Zulässigkeit: AEMISEGGER/KISSLING, in: Prakomm RPG I, Vorbem. zur Nutzungsplanung Rn. 85 ff.

2820 AEMISEGGER/KISSLING, in: Prakomm RPG I, Vorbem. zur Nutzungsplanung Rn. 93.

2821 Die überwiegende Mehrheit der Kantone hat hierfür die notwendigen gesetzlichen Grundlagen geschaffen, vgl. bspw. Art. 56 Abs. 2 BauG/AR, Art. 49 Abs. 3 BauG/AI, Art. 126b BauG/BE, Art. 48 RPBG/FR, Art. 33 RBG/GL, Art. 45b 1^{er} Abs. 4 LCAT/JU, Art. 19b KRG/GR, § 38 Abs. 2 PBG/LU, Art. 47d LCAT/NE, Art. 11a BauG/OW, Art. 29a BauG/SH, § 26^{bis} PBG/SO, Art. 65 PBG/SG, § 71 PBG/TG, Art. 45b PBG/UR, Art. 52 Abs. 2 lit. c LATC/VD, Art. 16 Abs. 2 kRPG/VS, § 52e PBG/ZG. AEMISEGGER/KISSLING, in: Prakomm RPG I, Vorbem. zur Nutzungsplanung Rn. 87; ANTONIAZZA, Baupflicht, Rn. 350 ff., 354.

2822 Vgl. HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rn. 1288.

ist. Namentlich kann ein verwaltungsrechtlicher Vertrag zwischen dem Gemeinwesen und dem Grundeigentümer diese Verfügbarkeit gewährleisten.²⁸²³

bb) Erlass von Sondernutzungsplänen

896 Sondernutzungspläne²⁸²⁴ stellen Nutzungspläne i.S.v. Art. 14 RPG dar. Dies bedeutet, dass sie nur unter Einhaltung der bundesrechtlichen Verfahrensvorschriften erarbeitet und erlassen werden dürfen.²⁸²⁵ Im Gegensatz zum Rahmennutzungsplan müssen Sondernutzungspläne nicht zwingend durch die kommunale Legislative (Urnenabstimmung oder Gemeindeversammlung) erlassen werden. In gewissen Kantonen verabschiedet die Exekutive Sondernutzungspläne.²⁸²⁶

897 Sondernutzungspläne haben sich grundsätzlich an den Rahmennutzungsplan zu richten und verfügen primär über Präzisierungs- und Ergänzungsfunktion.²⁸²⁷ D.h., der Sondernutzungsplan darf der Grundordnung grundsätzlich nicht widersprechen. Namentlich dürfen die Abweichungen nicht die Grundordnung ihres Sinnes entleeren.²⁸²⁸ Dies gilt insbesondere dann, wenn die Genehmigung des Sondernutzungsplans durch die demokratisch weniger abgestützte Exekutive geschieht. Entscheidende Kriterien hierfür sind einerseits der Zonencharakter, der beibehalten werden muss, und der Zweck der betroffenen Nutzungszone, dem nicht widersprochen werden darf.²⁸²⁹ Im Sinne einer Spezialbauordnung darf ein Sondernutzungsplan immerhin in einem beschränkten Umfang vom Rahmennutzungsplan einer Gemeinde abweichen.²⁸³⁰ Dies ermöglicht mithin Abweichungen von der Bau- und Zonen-

2823 Vgl. Botsch. RPG 2012, S. 1074; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPGI, Art. 15 Rn. 111; vgl. oben Rn. 533 f. sowie Rn. 878 ff.

2824 Das RPG kennt den Begriff des «Sondernutzungsplans» nicht, obschon soweit ersichtlich alle Kantone über ein solches Instrumentarium verfügen. Von dieser Sammelbezeichnung können unterschiedliche Formen erfasst sein, vom Baulinienplan bis hin zum Quartierplan, vgl. GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S 74.

2825 Dazu zählt die Pflicht zur Information und Mitwirkung der Bevölkerung (Art. 4 RPG), die Genehmigung durch eine kantonale Behörde (Art. 26 RPG) und die Rechtsschutzmöglichkeiten nach Art. 33 RPG; vgl. AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPGI, Vorbem. zur Nutzungsplanung Rn. 75.

2826 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPGI, Vorbem. zur Nutzungsplanung Rn. 75.

2827 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPGI, Vorbem. zur Nutzungsplanung Rn. 76.

2828 BGE 149 II 79 E. 3.3; BGE 135 II 209 E. 5.2; BGer 1C_328/2020 vom 22. März 2022 E. 3.4.5, ferner GROSSENBACHER/JÄGER, Sondernutzungsplanung, S. 181 ff.

2829 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPGI, Vorbem. zur Nutzungsplanung Rn. 76 m.w.H.

2830 Vgl. HÄNNI, BPUR, S. 267 f.; GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 73 f.; SIEBER, Verdichtung, S. 67. Als Beispiel hierfür kann hierfür das Instrument der Arealüberbauung des Kantons Zürich (vgl. §§ 69–72 PBG/ZH) genannt werden. Sie kann – im

ordnung, die auch im Interesse der Grundeigentümer sein können. So können die Behörden zum Beispiel eine höhere bauliche Nutzung eines Grundstücks erlauben. Im Gegenzug verpflichtet sich der Grundeigentümer, die Überbauung seines Grundstücks innert einer vereinbarten Frist vorzunehmen.²⁸³¹

cc) *Aufzonung*

Dem Grundsatz der Siedlungsentwicklung nach innen soll in erster Linie 898 durch eine Nachverdichtung von bereits überbauten Grundstücken Nachachtung verschafft werden. Regelmässig dürften sich Grundeigentümer jedoch nicht dafür begeistern lassen, ihr bereits überbautes Grundstück besser auszunutzen.²⁸³² Nach der hier vertretenen Auffassung kann sich in diesem Fall die Kompetenz des Gemeinwesens auf Aushandlung eines verwaltungsrechtlichen Vertrags, der eine Baupflicht beinhaltet, nicht mehr auf Art. 15 i.V.m. Art. 1 und Art. 3 RPG stützen.²⁸³³ Art. 15 Abs. 4 RPG stellt die Kriterien für neu einer Bauzone zugewiesenes Land auf. Bei Aufzonungen ist die Sachlage jedoch eine andere: Das Grundstück befindet sich bereits in der Bauzone, der Zonentyp bleibt folglich unangetastet, jedoch wird eine umfangreichere bauliche Nutzung des Grundstücks erlaubt.²⁸³⁴ Folglich empfiehlt es sich, hierfür eine explizite gesetzliche Grundlage im kantonalen Planungs- und Baugesetz zu schaffen.²⁸³⁵

b) Vertragliche Vereinbarung bei Veräusserung von gemeindeeigenen Grundstücken

Spielraum zu Gunsten des Gemeinwesens besteht auch dann, wenn dieses 899 über eigene Grundstücke verfügt. Im Sinne einer aktiven Bodenpolitik können Gemeinden freihändig Bauland erwerben, um dieses anschliessend an Bauwillige zu verkaufen. Dabei steht es den Parteien offen, mittels Bedingungen Anforderungen an die Überbauung zu vereinbaren. Denkbar sind sowohl der Verkauf für Gewerbe- und Industriebauten zur Entwicklung und Ansiedlung

Sinne einer «grossen Ausnahmegewilligung» – sehr bedeutende Mehrnutzungen zulassen, wenn eine besonders gute Gestaltung i.S.v. § 71 Abs. 2 PBG/ZH festgestellt wird, siehe Rn. 819 ff. Vgl. dazu BGer 1C_92/2018 vom 9. Juli 2018.

2831 ANTONIAZZA, Baupflicht, Rn. 342.

2832 Als Begründung dafür dürfte regelmässig auch den Verlust an Siedlungsqualität ins Feld gebracht werden. Vgl. dazu § 18 (Rn. 1231 ff.).

2833 vgl. Rn. 892.

2834 vgl. zum Begriff der Aufzonung oben Rn. 620 sowie GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 107.

2835 Vgl. bspw. § 36 Abs. 3 PBG/LU, Art. 16 Abs. 2 kRPG/VS, Art. 33 RBG/GL; Art. 8 Abs. 2 lit. b PBG/SG.

von lokalem Gewerbe als auch der Verkauf von Grundstücken für die Wohnnutzung.²⁸³⁶ Angesichts des ausgetrockneten Markts für Bauland dürfte eine aktive Bodenpolitik für Gemeinden immer schwieriger und gleichzeitig kostspieliger werden. Gut möglich, dass die Gemeinden zu wenig Bauland auf dem freien Markt erstehen können, um die Bodenpolitik aktiv mitzugestalten. Diese Variante der vertraglichen Baupflicht stösst deshalb an faktische Grenzen. In Ausnahmefällen dürfte sie trotzdem noch heute zur Anwendung kommen. Verfügt nämlich das Gemeinwesen über geeignetes Land, kann es mit diesem Instrument die bauliche Nutzung im Sinne einer Siedlungsentwicklung nach innen wirksam sicherstellen.

III. Nutzungsplanerische Instrumente der bedingten bzw. befristeten Einzonung

- 900 Unter Umständen kann es sich als zweckmässig erweisen, eine Ein- oder Umzonung unter der (Resolutiv-)Bedingung vorzunehmen, dass das Grundstück innert einer bestimmten Frist überbaut wird.²⁸³⁷ Eine kleine Anzahl an Kantonen kennt hierfür das Instrument der bedingten²⁸³⁸ bzw. befristeten²⁸³⁹ Einzonung. Die Einzonung erfolgt befristet für eine bestimmte Zeitdauer und unter der Bedingung, dass das Grundstück innert dieser Frist der baulichen Nutzung zugeführt wird. Die Überbauungsfrist ist dabei im Nutzungsplan zu verankern.²⁸⁴⁰ Häufig wird es sich dabei um eingezontes Landwirtschaftsland handeln, das bei unbenütztem Ablauf der Frist anschliessend wieder in die Landwirtschaftszone überführt wird. Nicht immer ist die Auszonung eine der Siedlungsentwicklung nach innen zuträgliche Massnahme. Darauf wird im Rahmen der Sanktionen (nachfolgend Rn. 902 ff.) näher eingegangen. Entsprechend ist dieses Instrument mit Bedacht und nur für den Fall anzuwenden, dass ein Rückfall in die ursprüngliche Nutzungszone der Siedlungsentwicklung nach innen nicht zuwiderläuft.

2836 Zum Ganzen vgl. ANTONIAZZA, Baupflicht, Rn. 336 f.

2837 GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 54 f; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPGI, Art. 15a Rn. 37.

2838 Vgl. § 15a BauG/AG und Art. 126c BauG/BE.

2839 Vgl. Art. 19h KRG/GR.

2840 Vgl. BAUMANN et al., Komm. BauG/AG, § 15a BauG/AG Rn. 4.

IV. Anwendung auf bestehende Bausubstanz?

Eine spezifische Frage, die der genaueren Erläuterungen bedarf, ist jene, ob eine vertraglich begründete Baupflicht auch auf bereits überbaute Grundstücken Anwendung finden kann. Dagegen sprechen insbesondere praktische Gründe. Im Rahmen einer Neueinzonung verfügt das Gemeinwesen über gewisse Möglichkeiten, gegenüber den Grundeigentümern bestimmte Zugeständnisse wie z.B. eine beschleunigte Erschliessung des Grundstücks zu machen. Anders stellt sich jedoch die Sachlage bei bereits der Bauzone zugesprochenen Grundstücken dar. Regelmässig dürften Grundeigentümer in dieser Situation nicht bereit sein, sich durch Vertrag weiter einzuschränken. Denkbar wäre dies gegebenenfalls für den Fall einer Aufzonung, vorausgesetzt diese entspricht ebenfalls dem Interesse des Grundeigentümers. Ansonsten bleibt das bereits ohne vertragliche Vereinbarung eingezonte Land häufig gehortet. Einzig gesetzliche Regelungen können hier gegebenenfalls der Baulandhortung entgegenreten.²⁸⁴¹

C. Sanktionen

Damit eine Bauverpflichtung tatsächlich die Verfügbarkeit von Bauland fördert, muss deren Nichtbeachtung Sanktionen nach sich ziehen.²⁸⁴² Diese Sanktionen stellen – gleich wie die eigentliche Baupflicht – einen Eingriff in die Eigentumsgarantie dar. Nebst dem, dass sie jeweils einer gesetzlichen Grundlage bedürfen, ist für die Wahl des Sanktionsmittels einerseits das öffentliche Interesse an der baulichen Nutzung des betroffenen Grundstücks und andererseits die Verhältnismässigkeit der Sanktion entscheidend.²⁸⁴³ Je nach Ausgangslage sind folglich unterschiedliche Sanktionen in Betracht zu ziehen. Die Auswahl an Sanktionen reicht vom eher milden Mittel der fiskalischen Sanktionen (nachfolgend Ziff. I), über das Kaufrecht (nachfolgend Ziff. II), die Ersatzvornahme (nachfolgend Ziff. III), die Auszonung (nachfolgend Ziff. IV) bis hin zum härtesten, der Enteignung (nachfolgend Ziff. V). Schliesslich können die verschiedenen Sanktionen auch kombiniert Anwendung finden (nachfolgend Ziff. VI).

2841 Vgl. zum Ganzen BÜHLMANN / PERREGAUX DUPASQUIER, Baulandmobilisierung, S. 13 f.

2842 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15a Rn. 65.

2843 Vgl. SIEBER, Verdichtung, S. 354; MÜLLER, Baupflicht, S. 176. Zur Eigentumsgarantie siehe unten § 15 (Rn. 1017 ff.).

I. Fiskalische Sanktionen

- 903 Zunächst kann Bauland mittels fiskalischer Anreize²⁸⁴⁴ mobilisiert werden.²⁸⁴⁵ Unbebaute, aber landwirtschaftlich genutzte Grundstücke in der Bauzone werden gemäss Steuerharmonisierungsgesetz²⁸⁴⁶ zum landwirtschaftlichen Ertragswert versteuert. Allerdings ist es zulässig, diese Grundstücke auch nach dem Verkehrswert zu besteuern.²⁸⁴⁷ Dieser orientiert sich an den Preisen für Bauland. Durch die höhere Besteuerung von nicht überbauten Grundstücken in der Bauzone wächst der Druck, das Land der baulichen Nutzung zuzuführen.²⁸⁴⁸ Die Art von Lenkungsabgabe erachtet GRIFFEL als eine der wirksamsten Sanktionen zur Durchsetzung einer Baupflicht.²⁸⁴⁹ Allerdings dürfte dieses Instrument namentlich bei finanzkräftigen Grundeigentümern unter Umständen nicht zum gewünschten Erfolg führen. Schlagen diese Grundeigentümer bei einem allfälligen Verkauf ihres Grundstücks die Abgabe auf den Bodenpreis, kann dies die Grundstückspreise zusätzlich in die Höhe treiben.²⁸⁵⁰

2844 Der Bund wie auch gewisse Autoren sprechen hierbei auch von sog. Lenkungsabgaben, vgl. Botsch. RPG 2012, S. 1076.

2845 Vgl. beispielsweise die Regelung von § 28j BauG/AG, wonach der Grundeigentümer nach unbenutztem Ablauf der Überbauungsfrist jährlich eine Lenkungsabgabe von 2% des steuerrechtlich massgebenden Grundstückverkehrswert zu entrichten hat. Der Kt. Graubünden delegiert die Möglichkeit zur Erhebung einer «Lenkungs- oder Ersatzabgabe» bei Nichterfüllung von Bauverpflichtungen an die Gemeinden (Art. 19f KRG/GR). Diese haben hierzu in ihrem kommunalen Baugesetz eine gesetzliche Grundlage zu schaffen. Im Kt. Basel-Landschaft erhebt die Gemeinde für den Fall, dass ein Grundeigentümer innert der ihm angesetzten Frist sein Grundstück nicht zu mindestens 50% der maximal zulässigen Nutzung zonenkonform überbaut, einmalig einen «Flächenbetrag». Dieser beläuft sich auf zwischen CHF 20 und CHF 100 pro m² für die unüberbaute Fläche des Grundstücks (§ 52b RBG/BL).

2846 Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14.12.1990, SR 642.14.

2847 Vgl. bspw. § 42 Abs. 2 Satz 2 StG/SZ: «Unüberbaute Grundstücke in der Bauzone werden ungeachtet einer allfälligen landwirtschaftlichen Nutzung unter Berücksichtigung ihres Erschliessungszustandes besteuert.» Zur Situation im Kt. Bern vgl. Rn. 998. Ausführlich REBSAMEN, Diss., S. 184 ff. AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15a Rn. 38; BÜHLMANN/PERREGAUX DUPASQUIER, Baulandmobilisierung, S. 12 f.; BÜHLMANN, Baulandmobilisierung Kt. SO, S. 551 f.; PERREGAUX DUPASQUIER, gehortete Bauzonen, S. 55; MUGGLI, Knappe Bauzonen, Rn. 20. Eine weitere fiskalische Sanktion zur Bekämpfung der Bauhandhörung kann die Mehrwertabgabe nach Art. 5 RPG darstellen. Grundsätzlich wird der Mehrwertausgleich bei der Überbauung oder der Veräusserung des Grundstücks fällig (Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG). Es steht den Kantonen allerdings frei, im Rahmen ihrer Ausführungsgesetzgebung die Fälligkeit der Mehrwertabgabe zeitlich vorzuverlegen, vgl. POLTIER, in: PraKomm RPG I, Art. 5 Rn. 56 ff., insb. 58.

2848 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15a Rn. 38; BÜHLMANN/PERREGAUX DUPASQUIER, Baulandmobilisierung, S. 13.

2849 Zumindest zu jener nach Art. 15 Abs. 2 RPG; GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 55.

2850 MÜLLER, Baupflicht, S. 177.

II. Kaufrecht

Dem Gemeinwesen kann entweder durch Gesetz oder durch vertragliche Vereinbarung ein Kaufrecht²⁸⁵¹ eingeräumt werden. Kommt der Grundeigentümer innert der ihm gesetzten oder mit ihm vereinbarten Frist seiner Pflicht nicht nach, kann das Gemeinwesen das Grundstück erwerben. Dieses hat anschliessend für die Überbauung des erworbenen Grundstücks zu sorgen. Nach dem Erwerb sollte der Grundeigentümer das Grundstück ohne Verzug überbauen.²⁸⁵² Dabei liegt es auf der Hand, das Grundstück hierfür einer bauwilligen Privatperson zu verkaufen. Als das für den Verkauf geeignetste Mittel dürfte sich die öffentliche Ausschreibung erweisen.²⁸⁵³

Voraussetzung für das Kaufrecht ist, dass am Grundstückerwerb bzw. an seiner Überbauung ein öffentliches Interesse besteht. Dieses öffentliche Interesse hat die privaten Interessen des Grundeigentümers zu überwiegen.²⁸⁵⁴ In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob tatsächlich solch hohe Anforderungen an das öffentliche Interesse zu stellen sind oder ob nicht bereits das (raumplanerische) öffentliche Interesse an der Durchsetzung der Baupflicht zur Ausübung des Kaufrechts genügt.²⁸⁵⁵

Beim hier dargelegten Instrument handelt es sich um ein öffentlich-rechtliches Kaufrecht, das sich in zwei Punkten vom privatrechtlichen Kaufrecht nach Art. 216 f. OR unterscheidet: Erstens bedarf das öffentlich-rechtliche Kaufrecht keiner öffentlichen Beurkundung und zweitens beschränkt sich

2851 MUGGLI (Knappe Bauzonen, Rn. 8) spricht hier auch vom Instrument der «Bauzonen-enteignung».

2852 Vgl. hierzu die Regelung zum REG-Entwurf aus dem Jahr 2008 (Art. 47 Abs. 3 E-REG). Siehe Rn. 852.

2853 Vgl. zum ganzen AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPGI, Art. 15a Rn. 69.

2854 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPGI, Art. 15a Rn. 69. Vgl. beispielsweise die Bedingungen für die Ausübung des Kaufrechts durch die Gemeinden in Art. 19d Abs. 2 KRG/GR, die das öffentliche Interesse konkretisieren. Damit das Kaufrecht ausgeübt werden kann, muss eine ausgewiesene Nachfrage nach Baugrundstücken vorliegen (Ziff. 1), ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Übernahme des Grundstücks bestehen (Ziff. 3 und die Auswahl der zu übernehmenden Grundstücke hat nach den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung zu erfolgen (Ziff. 4). Ähnlich auch die Regelung in Art. 46b Abs. 2 RPBG/FR: Um das Kaufrecht ausüben zu können, muss die Behörde nachweisen, dass die Überbauung des betroffenen Grundstücks eine besondere strategische Bedeutung für die Entwicklung des Kantons bzw. der Region oder der Gemeinde aufweist (lit. a), belegen, dass der Erwerb das zweckmässigste Mittel zur Erreichung der im kantonalen Richtplan bzw. im regionalen Richtplan oder im Zonen-nutzungsplan festgelegten Ziele ist (lit. b), und eine vollumfängliche Abwägung der vorliegenden Interessen vornehmen (lit. c). Vgl. ferner auch § 52f Abs. 1 und 2 PBG/ZG.

2855 Vgl. zur Sanktion der Auszonung GRIFFEL, Bauzonenbefristung, S. 59. Liegt die Baupflicht im öffentlichen Interesse, gilt dies auch für die Sanktion, dient diese doch keinem anderen Zweck als der Durchsetzung der Verpflichtung.

die Geltungsdauer nicht auf 10 Jahre.²⁸⁵⁶ Hingegen kann das Gemeinwesen das Kaufrecht im Grundbuch vormerken (vgl. Art. 962 ZGB).²⁸⁵⁷

- 907 Nach hier vertretener Auffassung ungelöst ist die Frage, was passiert, falls vom Kaufrecht kein Gebrauch gemacht wird. AEMISEGGER/KISSLING werten diesen Umstand gegebenenfalls als Anlass für eine entschädigungslose Planänderung, womit sie wahrscheinlich die Auszonung des betreffenden Grundstücks in Betracht ziehen.²⁸⁵⁸ Anders dürfte sich die Lage darstellen, wenn z.B. im Rahmen eines vertraglich eingeräumten Kaufrechts gleichzeitig der Verkaufspreis im Vertrag geregelt wurde und sich dieser aufgrund eines Wertzerfalls deutlich über dem Verkehrswert befindet. Regelmässig dürfte dann trotzdem noch ein Interesse an der baulichen Nutzung des Grundstücks vorhanden sein, jedoch nicht zum vereinbarten Preis. Wie in einem solchen Fall vorzugehen ist, ist nicht einfach zu beantworten. Gegebenenfalls könnte sich bei einer vertraglich vereinbarten Baupflicht eine Vertragsanpassung als sinnvoll erweisen. Allenfalls können die Parteien eine Indexierung oder eine Schätzung zum Verkehrswert im Zeitpunkt der Geltendmachung des Kaufrechts vereinbaren, wodurch einer solchen Situation vorgebeugt werden kann.

III. Ersatzvornahme

- 908 Als weitere Sanktionsmöglichkeit wird von SIEBER die Ersatzvornahme ins Spiel gebracht.²⁸⁵⁹ Kommt der Grundeigentümer der von ihm verlangten Überbauung nicht nach, tritt an seine Stelle das Gemeinwesen und erfüllt die zunächst dem Grundeigentümer auferlegte (Bau-)Pflicht zu seinen Kosten. Dabei kann das Gemeinwesen Dritte zur Erfüllung beiziehen. Der unbestreitbare Vorteil dieser Sanktion besteht darin, dass sie die tatsächliche Erfüllung der Baupflicht auf direktem Weg bewirkt.²⁸⁶⁰ Demgegenüber lastet auf dem Gemeinwesen ein beträchtliches finanzielles Risiko. Auch wenn die Kosten für die Ersatzvornahme vom Baupflichtigen zu tragen sind, trägt das Gemeinwesen das Risiko der Uneinbringbarkeit. Ein gesetzliches Grundpfandrecht, wofür eine eigenständige gesetzliche Grundlage zu schaffen wäre, kann hier nur beschränkt für Abhilfe sorgen, da die Baukosten den Wert des Grundstücks bei Weitem übersteigen können. Dies gilt insbesondere für den Fall,

2856 RR BE, Vortrag Änderung BauG, S. 28 Fn. 80; ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BE II, Art. 126a-126d Rn. 5; a.M. MENGHINI, Baulandhortung, S. 8.

2857 Vgl. zum BauG/BE ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BE II, Art. 126a-126d Rn. 5.

2858 Vgl. AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15a Rn. 69.

2859 SIEBER, Verdichtung, S. 353 f.

2860 SIEBER, Verdichtung, S. 353.

dass im Sinne der verdichteten Bauweise auf einer kleinräumigen Fläche eine möglichst hohe Ausnützung erzielt werden soll. Ob es zudem Aufgabe des Gemeinwesens ist, am Immobilienmarkt aufzutreten, wird an dieser Stelle offengelassen.²⁸⁶¹

In seiner Ausgestaltung erinnert die Ersatzvornahme an die Sanktion des Kaufrechts. Das Kaufrecht unterscheidet sich jedoch von der Ersatzvornahme, indem im Fall der Ersatzvornahme der Grundeigentümer das Eigentum nicht verliert, sondern das Gemeinwesen anstelle von ihm – jedoch auf seine Rechnung – tätig wird und das Grundstück überbaut. Dies führt zum Ergebnis, dass der Grundeigentümer auch noch nach erfolgter Ersatzvornahme Eigentümer des betroffenen Grundstücks bleibt. Aufgrund der hohen Eingriffsintensität es des beträchtlichen Risikos für das Gemeinwesens dürfte die Ersatzvornahme nur in seltenen Ausnahmefällen zur Anwendung kommen.

IV. Auszonung

Eine weitere Sanktion bei ausbleibender Überbauung stellt die Aus- bzw. Rückzonung des betreffenden Grundstücks dar. Dabei handelt es sich um eine zonenplanerische Massnahme: Die Sanktion betrifft die rechtliche Qualität des umstrittenen Grundstücks, was ebenfalls Folgen für dessen Überbaubarkeit zeitigt.²⁸⁶² In aller Regel würde das Grundstück der Landwirtschaftszone zugewiesen, womit die bauliche Nutzung wenn nicht fast gänzlich verunmöglichlicht, dann wenigstens stark eingeschränkt wird.²⁸⁶³

Betrachtet man die Massnahme der Aus- bzw. Rückzonung aus dem Blickwinkel der Siedlungsentwicklung nach innen, stellt man fest, dass die Sanktion der Auszonung der Siedlungsentwicklung nach innen nicht immer zuträglich ist. Die Hortung von Bauland wird höchstens dahingehend verhindert, als diese Sanktion abschreckende Wirkung zeigt.²⁸⁶⁴ Die Anwendung dieser Massnahme kommt ansonsten grundsätzlich nur für Grundstücke in der Peripherie oder am Siedlungsrand in Frage. D.h. an Orten, wo eine Baupflicht aufgrund des mangelnden öffentlichen Interesses häufig gar nicht erst zur Diskussion steht.²⁸⁶⁵ Sinnvolle Verwendung kann dieses Instrument allerdings

2861 Zum Ganzen vgl. SIEBER, Verdichtung, S. 353 f.

2862 Vgl. SIEBER, Verdichtung, S. 353; AEMISEGGER/KISLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15a Rn. 73; MUGGLI, Knappe Bauzonen, Rn. 20.

2863 AEMISEGGER/KISLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15a Rn. 73.

2864 ANTONIAZZA, Baupflicht, Rn. 358 f.; ferner MUGGLI, Knappe Bauzonen, Rn. 28.

2865 Vgl. AEMISEGGER/KISLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15a Rn. 73; BÜHLMANN/PERREGAUX DUPASQUIER, Baulandmobilisierung, S. 10, 12; GRIFFEL, Bauzonenbefristung, S. 59 f.

bei bedeutenden Industrie- und Infrastrukturbauten wie Sport- und Freizeitanlagen oder Kiesgruben und Deponien finden.²⁸⁶⁶

- 912 Abgesehen von diesen Fällen stellt die Aus- bzw. Rückzonung ein eher ungeeignetes Mittel gegen die Baulandhortung dar.²⁸⁶⁷ Mitunter bewirkt sie gerade das Gegenteil des tatsächlich Gewollten, nämlich der baulichen Nutzung des Grundstücks:²⁸⁶⁸ Durch die Auszonung entsteht eine planerisch ungewollte Baulücke, die im Widerspruch zum raumplanungsrechtlichen Konzentrationsprinzip steht.²⁸⁶⁹ Damit erfüllt das Instrument nicht seinen raumplanerischen Zweck.²⁸⁷⁰ Die Auszonung verhindert nämlich die bauliche Nutzung eines unter Umständen bereits erschlossenen Grundstücks, wobei im Vorfeld zumeist die öffentliche Hand dessen Erschliessung finanziert hat. Als Folge davon verknappt sich das Baulandangebot weiter und zwingt das Gemeinwesen, andere, weniger geeignete Grundstücke am Siedlungsrand einzuzonen und zu erschliessen.²⁸⁷¹ Dies widerspricht wiederum dem Grundsatz der haushälterischen Bodennutzung und dem Nachhaltigkeitsprinzip.²⁸⁷² In gewissen Fällen wird die Auszonung ausserdem eine materielle Enteignung darstellen, womit gleichzeitig ein entschädigungsrechtlicher Tatbestand gegeben ist.²⁸⁷³

- 913 Als zweckdienlichere Massnahme als ein «Auszonungsautomatismus»²⁸⁷⁴ kann sich die Anordnung an die für die Nutzungsplanung zuständige Gemeinde erweisen, für den Fall, dass Überbauungsbestrebungen ausbleiben, eine Überprüfung des Verbleibs des entsprechenden Grundstücks in der Bauzone vorzunehmen.²⁸⁷⁵

2866 Vgl. mit weiteren Beispielen GRIFFEL, Bauzonenbefristung, S. 60; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15a Rn. 37; BÜHLMANN / PERREGAUX DUPASQUIER, Baulandmobilisierung, S. 12.

2867 MUGGLI, Knappe Bauzonen, Rn. 20; REBSAMEN, Diss., S. 206 f.

2868 Vgl. BÜHLMANN / PERREGAUX DUPASQUIER, Baulandmobilisierung, S. 10; DUBEY, Garantie de la disponibilité, S. 213.

2869 GRIFFEL, Bauzonenbefristung, S. 59; BÜHLMANN / PERREGAUX DUPASQUIER, Baulandmobilisierung, S. 10 mit Hinweis auf FLÜCKIGER/GRODECKI, in: Komm. RPG, Art. 15 Rn. 33 ff.; vgl. ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BE II, Art. 126a-126d Rn. 7. Zum Konzentrationsprinzip vgl. oben Rn. 31.

2870 Vgl. ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BE II, Art. 126a-126d Rn. 7.

2871 MÜLLER, Baupflicht, S. 176 f.

2872 Vgl. MENGHINI, Baulandhortung, S. 7; REBSAMEN, Diss., S. 168.

2873 Vgl. SIEBER, Verdichtung, S. 353; DUBEY, Garantie de la disponibilité, S. 213 f.; MÜLLER, Baupflicht, S. 178.

2874 Man findet ihn bspw. in Art. 32a Abs. 4 RBG/GL, vgl. ferner § 26^{bis} Abs. 2 PBG/SO, § 15a Abs. 2 BauG/AG.

2875 Zu § 38 Abs. 5 PBG/LU vgl. unten Rn. 935 ff. Vgl. ferner Art. 46a Abs. 6 RPBG/FR: «Wenn die Grundstücke nicht innerhalb von fünfzehn Jahren ab Rechtskraft des Genehmigungssentscheids überbaut und gemäss ihrer Nutzungsbestimmung verwendet werden,

V. Enteignung

Die schwerste Form der Sanktion stellt die Enteignung dar.²⁸⁷⁶ Bereits der erste Entwurf eines eidgenössischen Raumplanungsgesetzes enthielt eine Enteignungsmöglichkeit zu Gunsten des Gemeinwesens.²⁸⁷⁷ Heute kennen u.a. noch die Kantone St. Gallen²⁸⁷⁸, Genf²⁸⁷⁹ und Neuenburg²⁸⁸⁰ eine solche Regelung. Den Bestimmungen ist in aller Regel gemein, dass dem Gemeinwesen ein Enteignungsrecht bei ausbleibender zonengemässer Nutzung eingeräumt wird, wobei ein solches bei Vorliegen berechtigter Gründe auch abgewendet werden kann.²⁸⁸¹ Ausnahmen davon können z.B. Landreserven für Betriebserweiterungen von Unternehmen oder der anstehende Verkauf des Grundstücks zur anschliessenden Überbauung darstellen.²⁸⁸²

Zwar stellt die Enteignung zweifelsohne eine taugliche Sanktion dar, um die Überbauung des betreffenden Grundstücks längerfristig sicherzustellen. Wie beim Kaufrecht führt die Enteignung allein jedoch noch nicht zur Überbauung.²⁸⁸³ Auch hier hat das Gemeinwesen nach erfolgter Enteignung umgehend einen bauwilligen Privaten zu suchen oder aber selbst zum Spaten zu greifen.²⁸⁸⁴

VI. Kombination der Sanktionen

Um der Zersiedlung Einhalt zu gebieten und der Baulandhortung entschlossen entgegenzutreten, kann sich ein «breit gefächertes Instrumentarium»²⁸⁸⁵ an Sanktionen für nützlich erweisen.

überprüft die Gemeinde, ob ihre Belassung in der Zone zweckmässig ist.» Vgl. auch Art. 19e KRG/GR und Art. 27 PBG/NW. Die letztere Bestimmung sieht zwar als Grundsatz die Auszonung vor, allerdings kann davon unter den in Abs. 3 aufgeführten Gründen abgewichen werden. Vgl. ferner die «Kann-Bestimmung» von § 36 Abs. 2 PBG/SZ.

2876 SIEBER, Verdichtung, S. 356; vgl. REBSAMEN, Diss., S. 209.

2877 Art. 35 RPG 74; vgl. Rn. 849; ANTONIAZZA, Baupflicht, Rn. 52 ff.; REBSAMEN, Diss., S. 209.

2878 Art. 39 PBG/SG.

2879 Vgl. Rn. 917 ff.

2880 Art. 86 ff. LCAT-NE; vgl. dazu ANTONIAZZA, Baupflicht, Rn. 68 ff.; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15a Rn. 71.

2881 BÜHLMANN/PERREGAUX DUPASQUIER, Baulandmobilisierung, S. 9.

2882 ANTONIAZZA, Baupflicht, Rn. 75.

2883 PERREGAUX DUPASQUIER, gehortete Bauzonen, S. 48; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15a Rn. 72.

2884 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15a Rn. 72; MÜLLER, Baupflicht, S. 179 mit Hinweis auf BGE 105 Ia 134.

2885 BÜHLMANN/PERREGAUX DUPASQUIER, Baulandmobilisierung, S. 15.

D. Überblick über ausgewählte Kantone

I. Kanton Genf

- 917 Im Gegensatz zu den meisten anderen Kantonen zeichnet im Kanton Genf der Kanton selbst für die Raumplanung und das Bauwesen zuständig. Die Erarbeitung und Genehmigung der Nutzungsplanung erfolgen damit durch den Kanton, weshalb die Raumplanung im Kanton Genf weitestgehend durch kantonales Recht bestimmt ist.²⁸⁸⁶

1. Sozialer Wohnungsbau

- 918 Der Kanton Genf setzt das Instrument der Baupflicht spezifisch dafür ein, den sozialen Wohnungsbau zu fördern.²⁸⁸⁷ Hierfür räumt der Kanton dem Grundeigentümer eine Frist von fünf Jahren ein, um auf seinem Grundstück gemeinnützige Wohnungen zu bauen (Art. 8 LGL/GE). Kommt der Grundeigentümer dieser Pflicht nicht nach und besitzen der Kanton und die Gemeinden nicht selbst genügend Land zum Bau von gemeinnützigen Wohnbauten, verfügen Letztere über ein Enteignungsrecht (Art. 7 LGL/GE) zur Verwirklichung des sozialen Wohnungsbaus.²⁸⁸⁸

2. Industrielle Entwicklungszonen

- 919 Für die Mobilisierung von Grundstücken, die sich in einer industriellen oder in einer gemischten Entwicklungszone befinden, hat der Kanton Genf ein eigenes Spezialgesetz erlassen, das LZIAM/GE. Der Anwendungsbereich des LZIAM/GE umfasst sowohl unbebaute als auch bebaute Grundstücke in der bestehenden Bauzone. Damit setzt der Kanton den Gesetzgebungsauftrag von Art. 15a Abs. 2 RPG um und weitet die Anwendungsmöglichkeiten des geforderten Instrumentariums auf bereits überbaute Grundstücke aus. Erwirbt ein Industriebetrieb ein Grundstück in einer industriellen oder in einer gemischten Entwicklungszone, hat dieser ein Bauprojekt auszuarbeiten und innert fünf Jahren die Baugenehmigung durch das kantonale Baudepartement einzuholen. Verläuft diese Frist unbenutzt und bestehen raumplanerische Interessen an einer zonengemässen Nutzung des betroffenen Grundstücks, steht dem Kanton Genf gestützt auf Art. 8 f. LZIAM/GE ein Enteignungsrecht zu.
- 920 Wird ein Grundstück in einer industriellen oder in einer gemischten Entwicklungszone veräussert, verfügt der Kanton Genf im Weiteren über ein

2886 BÜHLMANN / PERREGAUX DUPASQUIER, Baulandmobilisierung, S. 18.

2887 Vgl. Art. 1 f. LGL.

2888 MULLER, Droit genevois, S. 89.

Vorkaufsrecht (vgl. Art. 10 ff. LZIAM/GE). Dieses Vorkaufsrecht wird im Grundbuch vermerkt (Art. 10 Abs. 1 letzter Satz LZIAM/GE). Entweder übt der Kanton Genf das Vorkaufsrecht selbst oder – ihre Zustimmung vorausgesetzt – im Auftrag und auf Kosten der «Fondation pour les terrains industriels de Genève» aus (Art. 10 Abs. 2 LZIAM/GE).

Schliesslich stellt der Kanton Genf die bestimmungsgemässe Nutzung eines sich in der industriellen oder in einer gemischten Entwicklungszone befindenden Grundstücks zusätzlich durch ein Rückkaufsrecht sicher. Veräussert der Kanton ein Grundstück in dieser Zone, weil er dieses z.B. durch Enteignung (vgl. Art. 8 f. LZIAM/GE) oder Vorkaufsrecht (Art. 10 ff. LZIAM) erworben hat und verfügt der Erwerber nach fünf Jahren noch nicht über ein bewilligtes Bauprojekt, steht dem Kanton gestützt auf Art. 13 LZIAM/GE ein Rückkaufsrecht zu. 921

II. Kanton Bern

Seit dem 1. April 2017 widmet sich ein neu eingefügtes Kapitel des Baugesetzes des Kantons Bern der Förderung und Sicherung der Verfügbarkeit von Bauland (Art. 126a-126d BauG/BE). Das Baugesetz sieht dabei eine breite Palette an Massnahmen vor, damit Bauland überbaut bzw. zonenkonform genutzt wird (Art. 126a BauG/BE).²⁸⁸⁹ Nebst einem Verweis auf die Massnahmen der Baulandumlegung (Art. 119 ff. BauG/BE)²⁸⁹⁰ und dem Ausgleich von Planungsvorteilen (Art. 142 ff. BauG/BE) enthält das Kapitel ebenfalls Bestimmungen zur vertragliche Bauverpflichtung (Art. 126b BauG/BE), der Anordnung einer (hoheitlichen) Bauverpflichtung (Art. 126d BauG/BE) sowie zur bedingten Einzonung (Art. 126c BauG/BE). Auf die drei Bestimmungen zur Baupflicht wird nachfolgend kurz eingegangen. 922

Mit Ausnahme der Bestimmung von Art. 142 Abs. 5 BauG/BE, welche die Mehrwertabgabe bei Einzonungen zum Inhalt hat, sind die Massnahmen als «Kann-Vorschriften» ausformuliert.²⁸⁹¹ Dies bedeutet jedoch nicht, dass die Gemeinden frei darüber entscheiden können, ob sie Massnahmen einleiten. Vielmehr haben sie von den ihnen zur Verfügung stehenden Instrumenten 923

2889 Der Massnahmenkatalog in Art. 126a Abs. 2 BauG/BE ist nicht abschliessender Natur, vgl. STALDER, in: *Bernisches Verwaltungsrecht*, S. 500.

2890 Der Erfolg dieses Instruments ist allerdings auch im Kt. Bern bescheiden. Aufgrund ihres «komplizierten und beschwerdeanfälligen Verfahrens [ist die Baulandumlegung] bislang kaum je zum Einsatz gelangt und eignet sich ihrem Wesen nach nur bedingt zur Baulandverflüssigung», so der Regierungsrat des Kt. Bern, RR BE, Vortrag *Änderung BauG*, S. 27.

2891 ZAUGG/LUDWIG, *Komm. BauG/BE II*, Art. 126a-126d Rn. 3.

Gebrauch zu machen, sofern der Baulandmarkt und der raumplanerische Zustand es gebieten. Allerdings haben die Gemeinden die Wahl, unter den verschiedenen Instrumenten das oder die für sie am geeignetste(n) auszuwählen.²⁸⁹²

1. Vertragliche Bauverpflichtung

- 924 Art. 126b BauG/BE ermächtigt die Gemeinden, mit Grundeigentümern von einzuzonendem oder bereit einzuzonem Land vertraglich eine Baupflicht zu vereinbaren.²⁸⁹³ Dies ermöglicht es den Gemeinden, die rechtliche Verfügbarkeit von neu der Bauzone zugewiesenem Bauland sicherzustellen (vgl. Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG).²⁸⁹⁴

Art. 126b BauG/BE *Vertragliche Bauverpflichtung*

- ¹ Die Gemeinde kann mit Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer vertraglich vereinbaren, das der Bauzone zugewiesene Land innert einer bestimmten Frist zu überbauen oder zonenkonform zu nutzen und der Gemeinde für den Fall der Nichtbeachtung ein übertragbares Kaufrecht zum Verkehrswert einzuräumen. Das Kaufrecht ist im Grundbuch anzumerken.
- ² Die Gemeinde sorgt dafür, dass in Ausübung des Kaufrechts erworbenes Land so bald als möglich überbaut oder zonenkonform genutzt wird.
- ³ Der Kanton kann das Kaufrecht anstelle der Gemeinde ausüben, wenn das Land für die Realisierung von wichtigen, im kantonalen Richtplan bezeichneten Vorhaben benötigt wird und die Gemeinde auf die Ausübung des Kaufrechts verzichtet hat.

- 925 Die Gesetzesbestimmung äussert sich nicht zur Dauer der Frist. Für den Fall, dass die Frist jedoch unbenutzt ablaufen sollte, hat die Gemeinde ein übertragbares, öffentlich-rechtliches Kaufrecht zu vereinbaren.²⁸⁹⁵ Dieses Kaufrecht ist sodann im Grundbuch anzumerken (Abs. 1 letzter Satz). Der Gemeinde steht es dabei frei, vom Kaufrecht Gebrauch zu machen oder es einem Dritten zu übertragen. Denkbar wäre ebenfalls, dass die Gemeinde auf ihr Kaufrecht verzichtet, ist sie doch lediglich «berechtigt» und nicht verpflichtet, das Kaufrecht auszuüben. Macht sie jedoch von ihrem Kaufrecht Gebrauch, hat sie dafür zu sorgen, dass das erworbene Land so bald als möglich überbaut oder zonenkonform genutzt wird (Abs. 2). Sollte die Gemeinde nicht selbst am betreffenden Grundstück interessiert sein, dürfte sie das Land regelmässig an

2892 ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BE II, Art. 126a-126d Rn. 3.

2893 ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BE II, Art. 126a-126d Rn. 4.

2894 Vgl. Rn. 878 ff.

2895 ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BE II, Art. 126a-126d Rn. 5.

einen Investor weiterveräussern. Unter den in Abs. 3 erwähnten Voraussetzungen kann ausserdem subsidiär der Kanton anstelle der Gemeinde das Kaufrecht ausüben, sofern die Gemeinde darauf verzichtet.

Die Bestimmung schliesst nicht aus, eine vertragliche Baupflicht zwischen Gemeinwesen und Grundeigentümer auch bei bereits eingezontem Land anzustreben.²⁸⁹⁶ In der Praxis wird sich die Anwendung der vertraglichen Bauverpflichtung nach Art. 126b BauG/BE hauptsächlich auf Neueinzonungen beschränken, werden doch die meisten Grundeigentümer nicht bereit sein, nachträglich eine vertragliche Baupflicht einzugehen.²⁸⁹⁷ Besteht jedoch ein überwiegendes öffentliches Interesse an der baulichen Nutzung eines bereits der Bauzone zugewiesenen Grundstücks, kann sich das Gemeinwesen im Kanton Bern immerhin noch des Instruments der hoheitlichen Bauverpflichtung nach Art. 126d BauG/BE bedienen.²⁸⁹⁸

2. Hoheitliche Bauverpflichtung

Der Kanton Bern hat den bundesrechtlichen Gesetzgebungsauftrag von Art. 15a Abs. 2 RPG²⁸⁹⁹ mit dem Erlass von Art. 126d BauG/BE umgesetzt. Im Gegensatz zur vertraglichen Bauverpflichtung nach Art. 126b BauG/BE tritt hier das Gemeinwesen hoheitlich auf.

Art. 126d BauG/BE Anordnung der Bauverpflichtung

- ¹ Wenn ein überwiegendes öffentliches Interesse es rechtfertigt und andere Massnahmen nicht ausreichen, damit das Land in Bauzonen seiner Bestimmung zugeführt wird, kann eine Frist von fünf bis 15 Jahren angeordnet werden, innert welcher eingezontes Land überbaut oder zonenkonform genutzt werden muss. Bauliche Erweiterungsmöglichkeiten von bestehenden Industrie- und Gewerbebetrieben sind wenn immer möglich zu gewährleisten.
- ² Das für den Planerlass zuständige Organ kann die Bauverpflichtung im Nutzungsplanverfahren anordnen und lässt sie im Grundbuch anmerken.
- ³ Der Gemeinderat kann die Bauverpflichtung nachträglich anordnen, wenn bereits rechtskräftig eingezontes Land nicht überbaut oder nicht zonenkonform genutzt wird. Er lässt die Bauverpflichtung im Grundbuch anmerken.
- ⁴ Erfolgt die Überbauung oder die zonenkonforme Nutzung aus Gründen, für welche die Grundeigentümerin oder der Grundeigentümer verantwortlich ist, nicht innerhalb der angeordneten Frist, schuldet er oder sie eine jährlich wiederkehrende Lenkungsabgabe, die auf dem Verkehrswert des betroffenen

2896 Vgl. ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BE II, Art. 126a-126d Rn. 4.

2897 Vgl. Rn. 895 und RR BE, Vortrag Änderung BauG, S. 28.

2898 RR BE, Vortrag Änderung BauG, S. 28.

2899 vgl. Rn. 861ff.

Landes berechnet wird. Die Lenkungsabgabe wird ab dem ersten Jahr nach Ablauf der angeordneten Frist erhoben und beträgt im ersten Jahr ein Prozent des Verkehrswerts, im zweiten Jahr zwei Prozent des Verkehrswerts, im dritten Jahr drei Prozent des Verkehrswerts, im vierten Jahr vier Prozent des Verkehrswerts und ab dem fünften Jahr fünf Prozent des Verkehrswerts.

⁵ (...)

928 Das Instrument der hoheitlichen Bauverpflichtung nach Art. 126d BauG/BE stellt einen erheblichen staatlichen Eingriff in die Rechte der Grundeigentümer dar. Insofern hat die Massnahme subsidiären Charakter zu den übrigen Instrumenten zur Verflüssigung von Bauland nach Art. 126 ff. BauG/BE.²⁹⁰⁰ In ihrer Anwendung hat das Instrument aufgrund seiner Eingriffsintensität den Anforderungen von Art. 36 BV zu genügen. Dies zeigt sich deutlich an der Struktur dieser Bestimmung. Gemäss Art. 126d Abs. 1 BauG/BE setzt die Anwendbarkeit der hoheitlichen Baupflicht ein überwiegendes öffentliches Interesse voraus und andere, mildere Massnahmen dürfen nicht im gleichen Ausmass zum gewünschten Ziel, nämlich der bestimmungsgemässen bzw. baulichen Nutzung des betreffenden Grundstücks, führen.²⁹⁰¹ Ein gewichtiges öffentliches Interesse an der baulichen Nutzung ist insbesondere dann zu bejahen, wenn das Angebot an verfügbarem Bauland besonders knapp ist, oder aber, wenn es sich um ein sog. Schlüsselgrundstück handelt.²⁹⁰²

929 Das Verfahren und die Zuständigkeiten unterscheiden sich je nachdem, ob die Baupflicht im Rahmen einer Zonenplanänderung auferlegt oder aber die Baupflicht nachträglich für bereits bestehendes Bauland angeordnet wird. Bei einer Ein- oder Aufzonung ordnet das für die Nutzungsplanung zuständige Organ der Gemeinde die Baupflicht an. Demgegenüber ist für die Anordnung einer Baupflicht auf bereits der Bauzone zugewiesenem Bauland der Gemeinderat zuständig (Art. 126d Abs. 3 BauG/BE). Kommt der Grundeigentümer seiner Bauverpflichtung nicht nach, sieht Art. 126d Abs. 4 BauG/BE als Sanktion eine progressiv ansteigende wiederkehrende Lenkungsabgabe vor. Eine automatische Auszonung als Sanktion erachtete der Regierungsrat – zu Recht – als «zweckwidrig und demzufolge unzulässig», da sie die erwünschte Überbauung eben gerade verhindert.²⁹⁰³

2900 Vgl. RR BE, Vortrag Änderung BauG, S. 28 m.w.H.

2901 ZAUG/LUDWIG, Komm. BauG/BE II, Art. 126a-126d Rn. 9; ferner MUGGLI, Knappe Bauzonen, Rn. 22.

2902 RR BE, Vortrag Änderung BauG, S. 28.

2903 Immerhin als «denkbar» als Sanktion erachtete der Regierungsrat ein Enteignungsrecht zu Gunsten der Gemeinde. Aufgrund des beträchtlichen Eingriffs in die Eigen-

3. Bedingte Einzonung

Neu kann die Gemeinde Land unter der Bedingung der Bauzone zuweisen, 930 dass der Grundeigentümer dieses Land innert einer bestimmten Frist überbaut. Kommt der Grundeigentümer dieser Bedingung nicht innert der gegebenen Frist nach, erfolgt automatisch die entschädigungslose Auszonung des betroffenen Grundstücks.

Art. 126c BauG/BE *Bedingte Einzonung*

- ¹ Die Zuweisung von Land zu einer Bauzone kann an die Bedingung geknüpft werden, dass das Land innert einer bestimmten Frist überbaut wird.
- ² Wird mit der Überbauung nicht innerhalb der Frist begonnen, fällt das bedingt eingezonte Land von Gesetzes wegen entschädigungslos der Landwirtschaftszone zu.
- ³ Der Gemeinderat erlässt eine Feststellungsverfügung über das Dahinfallen der Einzonung, publiziert diese und stellt sie der zuständigen Stelle der Justiz-, Gemeinde- und Kirchendirektion zu.

Aufgrund seiner Sanktion verfügt das Instrument der bedingten Einzonung 931 nur über einen beschränkten Anwendungsbereich. Namentlich erweist sich dieses Instrument dann als untauglich, wenn ein Rückfall des Grundstücks in die Landwirtschaftszone nicht im raumplanerischen Interesse liegt.²⁹⁰⁴ Die Auszonung kann zum einen zu einer unerwünschten Baulücke führen. Folglich ist die Anwendung nur bei Einzonungen am Siedlungsrand zweckmässig.²⁹⁰⁵ Zum anderen beschränkt sich der Anwendungsbereich aufgrund der Sanktion nur auf Neueinzonungen. Bei Um- oder Aufzonungen scheidet die Rückzonung in die Landwirtschaftszone als taugliche Sanktion ebenfalls aus.²⁹⁰⁶ Soll eine intensivere Nutzung eines bereits der Bauzone zugewiesenen Grundstücks angestrebt werden, sind hierfür entweder das Instrument der vertraglichen (Art. 126b BauG/BE) oder jenes des hoheitlichen Baupflicht (Art. 126d BauG/BE) zu wählen.²⁹⁰⁷

tumsgarantie scheint der Regierungsrat jedoch davon Abstand genommen zu haben; RR BE, Vortrag Änderung BauG, S. 28, vgl. Rn. 910 ff.

2904 RR BE, Vortrag Änderung BauG, S. 28; ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BE II, Art. 126a-126d Rn. 7.

2905 STALDER, in: Bernisches Verwaltungsrecht, S. 500 f.; ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BE II, Art. 126a-126d Rn. 7.

2906 ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BE II, Art. 126a-126d Rn. 7.

2907 ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BE II, Art. 126a-126d Rn. 7.

III. Kanton Zürich

932 Der Kanton Zürich verzichtete darauf, nach der RPG-Revision 2012 zusätzliche Instrumente zur Mobilisierung von Bauland zu schaffen. Der Regierungsrat vertritt die Ansicht, der hohe Marktdruck im Kanton Zürich führe in der Regel dazu, dass baureife Parzellen überbaut werden. Ausserdem seien dem Regierungsrat keine «städtisch geprägten Gemeinden» bekannt, in welchen vorhandene Reserven aufgrund ihrer Hortung nicht verfügbar wären. Weitere Massnahmen, um die Verfügbarkeit von neu einzozonem Bauland (vgl. Art. 15 RPG) zu erhöhen und unbebaute Grundstücke in den bestehenden Bauzonen ihrer Bestimmung zuzuführen (vgl. Art. 15a RPG), schloss der Regierungsrat deshalb aus.²⁹⁰⁸

933 Immerhin steht den Gemeinden die Möglichkeit offen, im Vorfeld von Neueinzonungen mittels verwaltungsrechtlichen Vertrags mit den Grundeigentümern die rechtliche Verfügbarkeit der einzuzonenden Grundstücke sicherzustellen. Damit besteht im Kanton Zürich zumindest eine Möglichkeit, um die Verfügbarkeit von neu einer Bauzone zugewiesenem Land sicherzustellen (vgl. Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG), auch wenn dafür eine explizite gesetzliche Grundlage im kantonalen Recht fehlt.²⁹⁰⁹

934 Der Auffassung des Regierungsrates, wonach durch die vertragliche Sicherstellung von Bauland dem Anliegen, Bauzonen innert nützlicher Frist ihrer Bestimmung zuzuführen und zu überbauen, bereits entsprochen wurde, ist jedoch zu widersprechen. Gemäss aktuellem Stand kommt der Kanton Zürich dem Gesetzgebungsauftrag von Art. 15a Abs. 2 RPG nicht nach – und dies obwohl das Bundesgericht die Bestimmung als «un mandat législatif impératif» erachtet.²⁹¹⁰ Diese Bestimmung verlangt, dass die Kantone für bestehende Bauzonen eine hoheitliche Baupflicht in ihrem kantonalen Planungs- und Baugesetz verankern.²⁹¹¹

IV. Kanton Luzern

935 Der Kanton Luzern regelt sowohl die vertragliche als auch die hoheitliche Baupflicht in § 38 PBG/LU, der in seiner heutigen Form seit dem 1. Januar 2014

2908 Medienmitteilung des Regierungsrates des Kantons Zürich vom 25. Mai 2016; Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich, Sitzung vom 16. März 2016, S. 3 f.

2909 Vgl. Rn. 878 ff.

2910 Vgl. Rn. 863.

2911 Vgl. Rn. 861 ff.

Bestand hat. Um die Baulandverflüssigung in bestehenden Bauzonen zu fördern, setzt der Kanton Luzern auf ein zweistufiges Kaskadensystem. Zunächst soll die Gemeinde die Verfügbarkeit mittels verwaltungsrechtlichen Vertrags sicherstellen (§ 38 Abs. 2 PBG/LU). Können sich die beiden Parteien allerdings nicht auf eine solche Vereinbarung einigen, steht der Gemeinde unter Umständen ein gesetzliches Kaufrecht zu (§ 38 Abs. 3-4 PBG/LU). Erfüllt das betreffende Grundstück nicht mehr die Anforderungen an eine Bauzone, kann die Gemeinde anstelle der Ausübung des Kaufrechts die Auszonung einleiten (§ 38 Abs. 5 PBG/LU).

§ 38 PBG/LU *Verfügbarkeit von Bauland*

¹ (...)

² Die Gemeinde schliesst mit interessierten Grundeigentümern Verträge ab über die Sicherung der Verfügbarkeit von Bauland, die Etappierung und die Realisierung von neuen Baugebieten und die Folgen der nicht zeitgerechten Realisierung.

³ Kommt keine vertragliche Einigung zustande, kann die Gemeinde, wenn das öffentliche Interesse es rechtfertigt, nach acht Jahren seit Inkrafttreten der Gesetzesänderung vom 17. Juni 2013 oder seit Rechtskraft späterer Einzonungen ein Kaufrecht zum Verkehrswert ausüben. Über die Höhe des Verkehrswertes entscheidet im Streitfall die Schätzungskommission. Die Gemeinde räumt den Grundeigentümern vorgängig mit Entscheid eine Frist von mindestens zwei Jahren zur bestimmungsgemässen Nutzung der Bauzone ein.

⁴ Auf diesem Weg erworbenes Land ist so bald als möglich, in der Regel in einem ausschreibungähnlichen Verfahren, seiner Bestimmung zuzuführen.

⁵ Erweist sich die Bauzone nicht mehr als recht- oder zweckmässig, kann die Gemeinde anstelle der Ausübung des Kaufrechts gemäss Absatz 3 das Verfahren für eine Auszonung in die Wege leiten.

⁶ (...)

1. Vertragliche Baupflicht (§ 38 Abs. 2 PBG/LU)

§ 38 Abs. 2 PBG/LU enthält eine explizite gesetzliche Grundlage für einen verwaltungsrechtlichen Vertrag zwischen Gemeinwesen und Grundeigentümer, um die Verfügbarkeit von Bauland rechtlich sicherzustellen. Damit kommt der Kanton Luzern der Anforderung von Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG nach, der die rechtliche Sicherstellung der anschliessenden baulichen Nutzung von neu einzuzonenden Grundstücken fordert. Gleichwohl können die Gemeinden dieses Instrument auch auf die bestehende Bauzone anwenden, wobei hierfür die Chancen für eine einvernehmliche Lösung zwischen Grundeigentümer und Gemeinwesen allerdings weitaus geringer sein dürften. 936

937 Anders als etwa die Umsetzung der vertraglichen Baupflicht des Kantons Bern in Art. 126d BauG/BE enthält § 38 Abs. 2 PBG/LU keine Regelung zu möglichen Sanktionen. Somit ist es grundsätzlich möglich, die Überbauung mittels verwaltungsrechtlichen Vertrags sicherzustellen – ohne aber eine Sanktion für den Fall einer nicht fristgerechten Überbauung zu bestimmen. Zwar erwähnt das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement des Kantons Luzern in seinen Erläuterungen zu § 38 PBG/LU ein Vorkaufsrecht für die Gemeinde als mögliche Sanktion.²⁹¹² Um der unerwünschten Baulandhortung entschieden entgegenzutreten zu können, ist die Vereinbarung einer Sanktion allerdings unumgänglich. Insofern erscheint die Luzerner Regelung nicht sehr griffig. Umso wichtiger erweist sich die konkrete Ausgestaltung der vertraglichen Baupflicht in den Gemeinden, sie haben schliesslich für eine wirkungsvolle vertragliche Lösung mit einer durchsetzbaren Sanktion zu sorgen.

2. Hoheitliche Baupflicht (§ 38 Abs. 3–5 PBG/LU)

938 Besteht ein erhebliches öffentliches Interesse an der baulichen Nutzung eines Grundstücks und kommt keine vertragliche Einigung nach § 38 Abs. 2 PBG/LU zustande, verfügt die Gemeinde kraft § 38 Abs. 3 PBG/LU über ein gesetzliches Kaufrecht.²⁹¹³ Das gesetzliche Kaufrecht kommt allerdings erst acht Jahre nach Inkrafttreten der Bestimmung, d.h. frühestens seit 1. Januar 2022, oder acht Jahren seit Rechtskraft der späteren Einzonung zum Tragen. Damit der Grundeigentümer die Möglichkeit hat, die Überbauung selbst vorzunehmen, hat ihm die Gemeinde eine Frist von mindestens zwei Jahren einzuräumen. Dabei handelt es sich um eine Mindestfrist. Sind Sondernutzungspläne zu erlassen oder erweisen sich weitere Erschliessungsmassnahmen als erforderlich, ist die Frist entsprechend zu verlängern.²⁹¹⁴ Die Frist dürfte gewahrt sein, wenn eine rechtskräftige Baubewilligung vorliegt, wobei die Zeit für Einsprache- und Rechtsmittelverfahren nicht mitgezählt wird.²⁹¹⁵

939 In aller Regel dürfte der drohende Verlust des Grundeigentums dazu führen, dass die Grundeigentümer selbst die Überbauung ihres Grundstücks in die Wege leiten. Kommt die Gemeinde allerdings dazu, das Kaufrecht auszuüben, hat sie das Land so bald als möglich in einem «ausschreibungsähnlichen Verfahren» der baulichen Nutzung zuzuführen (§ 38 Abs. 4 PBG/LU). Hierfür sind gemäss Erläuterungen des Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartements des Kantons Luzern diverse Angebote einzuholen und diese nach den im

2912 BUWD/LU, Erläuterungen zu § 38 PBG/LU, S. 2.

2913 Vgl. auch die dazugehörigen Ausführungsbestimmungen in § 6a PBV/LU.

2914 BUWD-LU, Erläuterungen zu § 38 PBG/LU, S. 2.

2915 BUWD-LU, Erläuterungen zu § 38 PBG/LU, S. 2.

Vornherein festgesetzten Kriterien zu beurteilen. Für den Verkauf ist nicht allein der Preis massgebend, sondern «[a]uch qualitative Aspekte der künftigen Nutzung des Baulands sollen in die Entscheidung einfließen»²⁹¹⁶.

Unter Umständen kann sich die Zuordnung zur Bauzone für ein Grundstück, für das dem Gemeinwesen gestützt auf § 38 Abs. 3 PBG/LU ein Kaufrecht eingeräumt wird, als nicht mehr zweckmässig erweisen. In diesem Fall kann die Gemeinde anstelle der Ausübung des Kaufrechts das Verfahren für eine Auszonung in die Wege leiten (§ 38 Abs. 5 PBG/LU). Mit dieser Regelung dürften jene Fälle angesprochen sein, bei denen ein sich in der Bauzone befindendes Grundstück nicht mehr die Anforderungen von Art. 15 RPG erfüllt.²⁹¹⁷

3. Bedingte Einzonung (§ 36 Abs. 3 PBG/LU)

Der Luzerner Gesetzgeber ergänzte per 1. Januar 2018 § 36 PBG/LU zum kommunalen Bau- und Zonenreglement um einen dritten Absatz, gestützt worauf die Gemeinden eine bedingte Einzonung vorsehen können. Die Bestimmung lautet wie folgt:

³ Die Gemeinden können im Bau- und Zonenreglement vorsehen, dass Ein- oder Umzonungen bei Vorliegen eines öffentlichen Interesses an Bedingungen oder Auflagen geknüpft werden oder dass dabei eine Frist zur Überbauung festgelegt und bei unbenütztem Fristablauf die Zonenzuweisung entschädigungslos wieder geändert wird.

Primär ermöglicht § 36 Abs. 3 PBG/LU den Luzerner Gemeinden, Ein- oder Umzonungen an Bedingungen oder Auflagen zu knüpfen, sofern ein öffentliches Interesse diese Massnahmen rechtfertigt. Weiter besteht die Möglichkeit einer Befristung. Die Gemeinden können eine Frist zur Überbauung festlegen. Bei unbenütztem Ablauf der Frist wird die Zonenänderung entschädigungslos rückgängig gemacht.²⁹¹⁸ An dieser Stelle ist deshalb darauf aufmerksam zu machen, dass eine Auszonung unter Umständen nicht dem raumplanerischen Interesse entspricht. Insofern sind die Gemeinden hier gehalten, aufgrund der Umstände adäquate Bedingungen und Auflagen festzulegen, falls sich eine allfällige Auszonung als nicht zweckdienlich erweist.²⁹¹⁹ Die konkreten Auflagen und/oder Bedingungen sind im Bau- und Zonenreglement der Gemeinde festzuhalten.

2916 BUWD-LU, Erläuterungen zu § 38 PBG/LU, S. 2.

2917 BUWD-LU, Erläuterungen zu § 38 PBG/LU, S. 2f.

2918 Dass die Ansetzung einer Frist zur Überbauung eben gerade eine solche Bedingung darstellt, war sich der Gesetzgeber aufgrund der gewählten Formulierung wohl nicht bewusst. Vgl. BUWD-LU, Erläuterungen zu § 36 PBG/LU, S. 3.

2919 Vgl. die allgemeinen Ausführungen zur bedingten Auszonung in Rn. 910 ff.

E. Zwischenfazit

943 Das Instrument der Baupflicht kommt im schweizerischen Raumplanungsrecht in zwei verschiedenen Hauptausprägungen zum Vorschein, je nachdem ob neu der Bauzone zugewiesenes Land oder aber Grundstücke in einer bestehenden Bauzone der baulichen Nutzung zugeführt werden sollen. Eine Baupflicht kann sich zunächst auf Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG stützen und damit die rechtliche Verfügbarkeit von Neueinzonungen gewährleisten. Dies geschieht häufig in der Form eines verwaltungsrechtlichen Vertrags zwischen Grundeigentümerschaft und Gemeinwesen. Dabei können die Gemeinden im Vergleich zu einer hoheitlich angeordneten Baupflicht besser auf die Umstände des Einzelfalls Rücksicht nehmen. Sollten sich die Vertragsparteien nicht einigen können, ist eine gesetzliche Regelung empfehlenswert, die subsidiär greift. Insgesamt erweist sich die Baupflicht gestützt auf Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG als griffiges Instrument, um die Überbauung von neu der Bauzone zugewiesenen Grundstücken sicherzustellen. Aus raumplanerischen Gründen empfiehlt es sich, die Baupflicht auf Um- und Aufzonungen auszudehnen. Die Ausweitung des Anwendungsbereichs der Baupflicht auf diese Tatbestände ist von Bundesrechts wegen nicht zwingend, allerdings kann damit der unerwünschten Baulandhortung und der Unternutzung von bereits überbauten Grundstücken begegnet werden. Auch für Um- und Aufzonungen sollte zuerst eine vertragliche Lösung zwischen Gemeinwesen und Grundeigentümerschaft angestrebt werden, bevor allenfalls subsidiär eine gesetzliche Regelung zum Zuge kommt. Bei bereits eingezonten Grundstücken kann sich die Massnahme allerdings nicht auf Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG stützen, da die Bestimmung spezifisch auf die Zuordnung von Land zur Bauzone zugeschnitten ist. Mit Art. 15a RPG hält das Bundesrecht jedoch auch für die Baupflicht bei bereits eingezontem Land (Abs. 2) sowie für die Tatbestände der Um- und Aufzonungen (Abs. 1) eine rechtliche Grundlage bereit, die jedoch der Konkretisierung auf kantonaler Ebene bedarf.

944 Die Auferlegung einer Baupflicht im Zusammenhang mit Neueinzonungen erweist sich als effektiv: Bevor die rechtliche Verfügbarkeit nicht sichergestellt ist, kann ein Grundstück schlichtweg nicht eingezont werden. Allerdings erfolgt die Ergreifung dieser Massnahme erst spät. Da Neueinzonungen seit dem Erlass der RPG-Revision 2012 nunmehr die Ausnahme darstellen sollten, ist die Tragweite dieses Instruments beschränkt. Umso mehr drängt sich eine Ausweitung des Instruments auf Um- und Aufzonungen auf.

945 Komplizierter gestaltet sich die Situation hinsichtlich der Baulandhortung und der Unternutzung der bestehenden Bauzonen, den erwähnten Fall der Um- und Aufzonungen ausgenommen. Dies hat mitunter mit der Eigentums-

garantie zu tun: Die Auferlegung einer Baupflicht stellt für ein sich bereits in der Bauzone befindendes Grundstück einen deutlich grösseren Eingriff dar als bei einem Grundstück, das von der Landwirtschaftszone der Bauzone zugeführt wird.²⁹²⁰ Je nach Angebot, Nachfrage, Lage, öffentlichem Interesse an der Überbauung des spezifischen Grundstücks rechtfertigt es sich, auch die Überbauung von Grundstücken in der bestehenden Bauzone rechtlich zu erzwingen (vgl. Art. 15a Abs. 2 RPG). Für diesen Fall sind allerdings massgeschneiderte Lösungen notwendig, die Rücksicht nehmen auf die örtlichen Gegebenheiten. Das kantonale Recht hat den Gemeinden als (i.d.R.) Träger der Nutzungsplanung ein breites Instrumentarium zur Verfügung zu stellen, um schlussendlich auch solche Grundstücke der baulichen Nutzung zuzuführen. Ebenfalls ist die Ausgangslage zwischen Grundeigentümerschaft und Gemeinwesen eine andere. Die Bereitschaft auf Seiten der Grundeigentümerschaft dürfte geringer sein, einen verwaltungsrechtlichen Vertrag, der die Überbauung des eigenen Grundstücks zum Inhalt hat, einzugehen, wenn das Gemeinwesen nicht eine Gegenleistung wie jene der Einzonung anzubieten hat. Ohne einer Anordnung einer hoheitlichen Baupflicht durch das Gemeinwesen dürfte hier nur wenig geschehen.

Als Instrument zur Verflüssigung von Bauland in bestehenden Bauzonen muss die Baupflicht ihre Tauglichkeit noch unter Beweis stellen. Bei einer hoheitlichen Anordnung ist der Grundeigentümerschaft als Ausfluss des Verhältnismässigkeitsprinzips immer eine gewisse Frist zur Überbauung anzusetzen. Diese Fristen dürften vielerorts noch nicht abgelaufen sein, sind doch in den vergangenen Jahren erst die dafür notwendigen Gesetzesgrundlagen in Kraft getreten. Mit Spannung darf dem Zeitpunkt entgegengesehen werden, wenn die ersten Fristen abgelaufen sind und die konkrete Umsetzung der Baupflicht ansteht. Die Anordnung einer Baupflicht stellt erst den ersten Schritt dar. Je nach Ausgestaltung der Baupflicht dürfte die Anwendung der Sanktionen bei Nichtbefolgung innert der angesetzten Frist dann nochmals eine zweite zu überwindende Hürde darstellen. Zwar darf der psychologische Effekt einer solcher Baupflicht nicht unterschätzt werden²⁹²¹; damit die Baupflicht auch als effektives Instrument zur Verflüssigung von bestehendem Bauland wahrgenommen wird, dürfen die Planungsträger aber nicht davor zurückschrecken und müssen die Sanktionen auch tatsächlich ergreifen. Dies gilt unabhängig davon, ob sie nach Ablauf der Frist ein Kaufrecht besitzen, die Grundeigentümer mit fiskalischen Sanktionen belegen, zur Ersatzvornahme

2920 Vgl. REBSAMEN, Diss., S. 172.

2921 Vgl. AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15a Rn. 56; MENGHINI, Baulandhortung, S. 11; BUWD-LU, Erläuterungen zu § 38 PBG/LU, S. 2.

greifen können oder die Auszonung oder zumindest die Überprüfung der Nutzungsplanung in die Wege leiten. Aus raumplanerischen Gründen sollte die Auszonung nur für Ausnahmefälle am Siedlungsrand oder für projektbezogene Spezialbauzonen vorgesehen sein, wo eine Auszonung nicht eine Siedlungslücke entstehen lässt und dadurch Bauland an Orten der Landwirtschaftszone zugeführt wird, wo eigentlich eine Siedlungserweiterung erwünscht ist.

947 Entscheidend bei einer Baupflicht ist nicht nur der Grundsatzentscheid «ob» ein Grundstück überbaut wird, sondern auch «wie» bzw. in welchem Mass es überbaut wird. Eine Überbauung mit einer deutlichen Unternutzung entspricht nicht dem Konzentrationsprinzip und verhindert gegebenenfalls auch künftige Bauten mit einer höheren Baudichte. Es drängt sich deshalb häufig auf, die Baupflicht mit einem Mindestmass an Nutzung zu kombinieren, sodass einer Baupflicht erst dann nachgekommen ist, wenn das betroffene Grundstück auch in einer angemessenen Dichte überbaut wird.²⁹²²

948 Das Instrument der Baupflicht stösst dort an seine Grenzen, wo kein Interesse an einer Überbauung besteht. Läuft eine Frist zur Überbauung unbenützt ab, hat man sich zwingend auch zu fragen, ob überhaupt eine Nachfrage besteht. Ist die Frage zu verneinen, ist die Überbauung nicht rechtlich zu erzwingen. Vielmehr drängt sich in einer solchen Situation eine Überprüfung des Nutzungsplans auf. Gegebenenfalls ist das Grundstück einer anderen Nutzungsart zuzuordnen. Dies darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass auch andere Gründe eine aus raumplanerischen Gründen grundsätzlich gewollte Überbauung verhindern. Eventuell fehlt es an der Eignung, z.B. bei einer übermässigen Lärmbelastung, oder privatrechtliche Dienstbarkeiten verunmöglichen eine zweckmässige bauliche Nutzung eines Grundstücks. Auch eine ungenügende Erschliessung oder eine ungeeignete Parzellenstruktur können im Einzelfall einer Überbauung entgegenstehen.²⁹²³

§ 14 Förderung der Verfügbarkeit von Bauland (Art. 15a Abs. 1 RPG)

A. Mobilisierung der bestehenden Bauzonen

949 Der Bundesrat schrieb in seiner Botschaft zur RPG-Revision 2012: «Das Potenzial an unüberbauten Bauzonen ist beträchtlich.»²⁹²⁴ Daran dürfte sich in den letzten Jahren nicht viel geändert haben. Damit stellt sich die Frage, wie dieses

2922 Zu den Mindestbaudichtevorschriften vgl. § 12 (Rn. 748 ff.). Vgl. ferner SIEBER, Verdichtung, S. 337f.

2923 Vgl. MUGGLI, Knappe Bauzonen, Rn. 10.

2924 Botsch. RPG 2012, S. 1057.

Potenzial innerhalb der bestehenden Bauzonen erschlossen werden kann. Grundsätzlich sind nämlich Bauzonen innert 15 Jahren ihrer Bestimmung zuzuführen, d.h. zu überbauen. Diese 15-jährige Frist leitet sich aus dem Planungshorizont von Art. 15 Abs. 1 RPG ab, wonach die Bauzonen so zu dimensionieren sind, «dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen».²⁹²⁵ Vielerorts blieb diese Frist unbeachtet, weshalb sich unüberbaute oder nur ungenügend ausgeschöpfte Bauzonen über die Jahre akkumuliert haben.

Das vorliegende Kapitel befasst sich mit den Massnahmen, welche die Kantone treffen können und müssen, um die *bestehenden Bauzonen* verfügbar zu machen und ihrer bestimmungsgemässen Nutzung, d.h. ihrer Überbauung, zuzuführen.²⁹²⁶ Dieses Ziel ergibt sich zunächst aus dem Planungsgrundsatz von Art. 3 Abs. 3 lit. a^{bis} RPG, wonach Massnahmen zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen zu treffen sind.²⁹²⁷ Weiter greift Art. 15a RPG das Konzept der Verfügbarkeit von Art. 15 RPG bei Neueinzonungen²⁹²⁸ auf und wertet es auf die bestehenden Bauzonen aus.²⁹²⁹ Allein eine zweckmässige Ausscheidung von Bauzonen reicht nicht aus, damit Bauparzellen überbaut werden.²⁹³⁰ Im Vergleich zur Sicherstellung der Überbauung von neu der Bauzone zugewiesenen Flächen erweist sich die Mobilisierung der bestehenden Bauzonen als deutlich herausfordernder. Dies liegt einerseits daran, dass die betreffenden Flächen bereits zur Bauzone gehören und das Gemeinwesen im Unterschied zur Einzonung grundsätzlich nicht in der Lage ist, Anforderungen an das bereits eingezonte Land zu stellen. Andererseits haben sich auch die Bestrebungen zur Mobilisierung der bestehenden Bauzonen – gleich wie alle raumplanerischen Massnahmen – an der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV)²⁹³¹ zu messen.

Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich auf den Handlungsauftrag gemäss Art. 15a Abs. 1 RPG an die Kantone. Hinsichtlich Gesetzgebungsauftrag gemäss Art. 15a Abs. 2 RPG wird auf die Ausführungen in Kap. §13 zur Baupflicht²⁹³² verwiesen. Die Abgrenzung der Massnahmen nach Art. 15a

2925 Vgl. oben Rn. 188f. BGE 143 II 476 E. 3.1; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15a Rn. 2.

2926 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15a Rn. 2.

2927 MUGGLI (Knappe Bauzonen, S. 108) fasst dies treffend zusammen: «Die vorhandenen Bauzonen sollen [...] auch tatsächlich genutzt werden.». GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 54.

2928 Vgl. Rn. 533f.

2929 Vgl. BGE 143 II 476 E. 3.1.

2930 Vgl. Botsch. RPG 2012, S. 1075; BGE 143 II 476 E. 3.1; BGer 1C_250/2019 vom 8. Mai 2020 E. 5.1; BGer 1C_630/2015 vom 15. September 2016 E. 6.1.

2931 Vgl. dazu §15 (Rn. 1017ff.).

2932 Siehe Rn. 861ff.

Abs. 1 RPG zu anderen raumplanerischen Massnahmen ist nicht immer einfach. Namentlich können die gleichen Instrumente sowohl die Überbauung bestehender Bauzonen anstreben (Art. 15a Abs. 1 RPG) als auch die Überbauung neuer Bauzonen rechtlich sicherstellen (vgl. Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG). Zusätzlich können weitere Instrumente wie der Mehrwertausgleich nach Art. 5 Abs. 1^{bis} ff. RPG je nach Ausgestaltungsform die Überbauung von bestehenden Bauzonen begünstigen. Entsprechend werden diese Optionen nachfolgend kurz umrissen, für die Einzelheiten wird sodann auf die separaten Kapitel verwiesen.

952 Nach einleitenden Ausführungen zur Baulandhortung und deren Folgen²⁹³³ wird auf den Auftrag gemäss Art. 15a Abs. 1 RPG an die Adresse der Kantone²⁹³⁴ näher eingegangen. Es folgt sodann ein Überblick über verschiedene Massnahmen zur Mobilisierung von bestehenden Bauzonen²⁹³⁵, bevor punktuell deren Umsetzung in den vier ausgewählten Kantonen²⁹³⁶ dargestellt wird.

I. Ausgangslage

1. Baulandhortung

953 Die Gründe, dass in der Bauzone gelegene Grundstücke nicht überbaut werden, sind vielschichtig: Parzellen können schlecht gelegen sein, über eine für die Überbauung ungeeignete Parzellenaufteilung verfügen, die bodenrechtliche Situation kann sich als ungünstig erweisen oder das Land wird zu spekulativen Zwecken oder als Wertanlage gehalten.²⁹³⁷ Einer der Hauptgründe für die Nichtüberbauung von Bauland ist deren Hortung: Von der *Baulandhortung* spricht man, wenn ein der Bauzone zugewiesenes Grundstück zwar *hinreichend erschlossen* ist, aber dennoch nicht überbaut wird.²⁹³⁸ D.h., obwohl auf dem fraglichen Grundstück gebaut werden darf, wird auf die Überbauung verzichtet.²⁹³⁹ Auch hier sind die Gründe unterschiedlicher Natur. So kann beispielsweise die Grundeigentümerschaft ein Grundstück als Wertanlage halten.²⁹⁴⁰

2933 Rn. 953 f.

2934 Rn. 955 ff.

2935 Rn. 959 ff.

2936 Rn. 983 ff.

2937 BGE 143 II 476 E. 3.1; Botsch. RPG 2012, S. 1057, 1075; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15a Rn. 17.

2938 ANTONIAZZA, Baupflicht, Rn. 140 ff.; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15a Rn. 17 f.

2939 In diesem Zusammenhang ist auch von der «Baureife» bzw. der «Eignung» die Rede, vgl. HÄNNI, BPUR, S. 283.

2940 BÜHLMANN / PERREGAUX DUPASQUIER, Baulandmobilisierung, S. 3; DUBEY, Garantie de la disponibilité, S. 183 f.; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15a Rn. 18.

Oder ein Grundstück ist für die Grundeigentümerschaft mit einem immateriellen oder emotionalen Wert verbunden: Ist beispielsweise eine Parzelle eng mit der Familiengeschichte verflochten, kann dies mit ein Grund sein, weshalb die Grundeigentümer auf deren Überbauung verzichten und das Land für künftige Generation frei halten.²⁹⁴¹ Gegen die Überbauung eines erschlossenen Grundstücks kann auch sprechen, dass ein Grundeigentümer seine Aussicht bewahren oder Nachbarn fernhalten möchte.²⁹⁴² Komplexe Eigentumsverhältnisse wie Meinungsverschiedenheiten in einer Erbgemeinschaft über die Nutzung eines Grundstücks oder Geldmangel können die Überbauung ebenfalls verhindern.²⁹⁴³ Firmen halten zudem Landreserven für allfällige Betriebserweiterungen. Die letztgenannte Hortung ist im Gegensatz zu den anderen Gründen nicht zwingend negativ, sondern entspricht unter Umständen sogar einem öffentlichen Interesse.²⁹⁴⁴

2. Folgen der Baulandhortung

Die Hortung von Bauland zeitigt diverse Folgen, welche die raumplanerischen Ziele zu vereiteln drohen.²⁹⁴⁵ Sie erhöht den Druck auf die umliegenden Gebiete und das Landwirtschaftsland:²⁹⁴⁶ Um die Nachfrage nach Bauland zu decken, begegneten die Gemeinden dieser Situation trotz vorhandener Nutzungsreserven in den bestehenden Bauzonen oft mit einer Erweiterung der Bauzone.²⁹⁴⁷ Eine stetige Erweiterung der Bauzone verstärkt die Zersiedlung der Landschaft und widerspricht dem verfassungsrechtlichen Gebot der haushälterischen Bodennutzung sowie der geordneten Besiedlung des Landes. Sie läuft insbesondere dem Konzentrationsprinzip und den Verdichtungsbestrebungen zuwider.²⁹⁴⁸ Mit der RPG-Revision 2012 wurden solche Bauzonenerweiterungen («Erweiterungsautomatismus») verhindert. Gehortetes Bauland ist bei der Berechnung des Auslastungsgrades der Bauzonen mitzubersichtigen.

2941 Vgl. BÜHLMANN / PERREGAUX DUPASQUIER, Baulandmobilisierung, S. 3; PERREGAUX DUPASQUIER, gehortete Bauzonen, S. 45.

2942 BÜHLMANN / PERREGAUX DUPASQUIER, Baulandmobilisierung, S. 3.

2943 BÜHLMANN / PERREGAUX DUPASQUIER, Baulandmobilisierung, S. 4; PERREGAUX DUPASQUIER, gehortete Bauzonen, S. 45.

2944 BÜHLMANN / PERREGAUX DUPASQUIER, Baulandmobilisierung, S. 4; AEMISEGGER / KISSLING, in: PraKomm RPGI, Art. 15a Rn. 18, 20.

2945 Als Folge der Baulandhortung und der daraus resultierenden Verringerung des Angebots an Bauland steigen ausserdem die Grundstückspreise, vgl. MENGHINI, Baulandhortung, S. 6.

2946 Botsch. RPG 2012, S. 1075; MENGHINI, Baulandhortung, S. 7.

2947 BGE 143 II 476 E. 3.1; GRIFFEL, Raumplanungs- und Baurecht, S. 54; BÜHLMANN / PERREGAUX DUPASQUIER, Baulandmobilisierung, S. 2.

2948 Vgl. BGE 143 II 476 E. 3.1; Botsch. RPG 2012, S. 1075 sowie BÜHLMANN / PERREGAUX DUPASQUIER, Baulandmobilisierung, S. 2.

Solange in den bestehenden Bauzonen genügend Reserven vorhanden sind, ist eine Erweiterung der Bauzone nicht zulässig.²⁹⁴⁹ Dies gilt ungeachtet dessen, ob die bestehenden Baugebiete verfügbar sind oder nicht.²⁹⁵⁰ Die Baulandhortung blockiert damit die im Rahmen der rechtlichen Schranken erlaubte und gleichzeitig erwünschte Siedlungsentwicklung. Die Kantone und Gemeinden stehen vor dem Problem, dass sie zwar über unüberbaute Bauzonen verfügen, diese aber nicht nutzen können.²⁹⁵¹

II. Gesetzgebungsauftrag an die Kantone

- 955 Art. 15a Abs. 1 RPG enthält einen allgemeinen Gesetzgebungsauftrag an die Adresse der Kantone.²⁹⁵² Sie haben *in Zusammenarbeit mit den Gemeinden* (nachfolgend Ziff. 1) die Massnahmen zu treffen, die *notwendig* (Ziff. 2) sind, um die *Bauzonen ihrer Bestimmung zuzuführen* (Ziff. 3). Kantone und Gemeinden sollen der Baulandhortung nicht mit einer Erweiterung der Bauzone begegnen, sondern sie haben mit Massnahmen nach Art. 15a RPG das bestehende Bauland zu verflüssigen.²⁹⁵³

1. Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden

- 956 Art. 15a Abs. 1 RPG beauftragt die Kantone nicht allein, sondern in Zusammenarbeit mit den Gemeinden, die notwendigen Massnahmen zu treffen, um die Verfügbarkeit von Bauland zu fördern. Dass die Gemeinden bei den Massnahmen zur Mobilisierung der bestehenden Bauzonen miteinzubeziehen sind, ergibt sich bereits aus der Planungspflicht von Art. 2 RPG.²⁹⁵⁴ Denkbar ist auch, dass die Kantone die Massnahmen zur Förderung der Verfügbarkeit von Bauland vollumfänglich an die Gemeinden delegieren.²⁹⁵⁵ Diese Lösung kann

2949 BGE 136 II 204 E. 6.2.2; BGer 1C_105/2018 vom 18. Dezember 2018 E. 4.2; STALDER, in: *Bernisches Verwaltungsrecht*, S. 499.

2950 BGE 116a Ia 328 E. 4b f.; BGE 118 Ia 151 E. 4d; BGer 1C_549/2012 und 1C_555/2012 vom 2. Oktober 2013 E. 5.2; BGer 1P.179/2004 vom 2. September 2004 E. 3.4; Botsch. RPG 2012, S. 1075; BÜHLMANN / PERREGAUX DUPASQUIER, *Baulandmobilisierung*, S. 2, BERTSCHI, Diss., Rn. 237 ff., insb. Rn. 240; PERREGAUX DUPASQUIER, *gehortete Bauzonen*, S. 45 f.

2951 Vgl. MUGGLI, *Knappe Bauzonen*, Rn. 5; DUBEY, *Garantie de la disponibilité*, S. 184.

2952 DUBEY, *Garantie de la disponibilité*, S. 195; AEMISEGGER/KISSLING, in: *PraKomm RPG I*, Art. 15a Rn. 29.

2953 BGE 143 II 476 E. 3.2; BGer 1C_250/2019 vom 8. Mai 2020 E. 5.1; BGer 1C_554/2016 vom 15. Januar 2018 E. 9.5.3; Botsch. RPG 2012, S. 1075; REBSAMEN, Diss., S. 175.

2954 Vgl. zur Planungspflicht TSCHANNEN, in: *PraKomm RPG III*, Art. 2 Rn. 1 ff.; WALDMANN/HÄNNI, *HK RPG*, Art. 2 Rn. 1 ff.

2955 Vgl. für den Kt. Bern Art. 126a Abs. 1 BauG/BE, wonach die Gemeinden die notwendigen Massnahmen zu treffen haben, damit das Land in den Bauzonen überbaut oder zonenkonform genutzt wird. Siehe dazu oben Rn. 811 und Rn. 988 f. AEMISEGGER/KISSLING, in: *PraKomm RPG I*, Art. 15a Rn. 33 mit Hinweis auf AB 2011 S 1179; REBSAMEN, Diss., S. 174 ff.

insofern Sinn ergeben, als die Gemeinden auf die regionalen Gegebenheiten besser Rücksicht nehmen können. Entsprechend können sie spezifische Massnahmen in die Wege leiten.²⁹⁵⁶ Ausserdem sind es die Gemeinden, die primär für die Nutzungsplanung verantwortlich sind.

2. Geeignetheit der Massnahmen

Nach Kritik in der Vernehmlassung überlässt Art. 15a Abs. 1 RPG die Wahl der konkreten Massnahmen zur Mobilisierung bestehender Baulandreserven den Kantonen.²⁹⁵⁷ Sie können allerdings den Gemeinden auch eine Auswahl an verschiedenen Massnahmen anbieten und ihnen die konkrete Umsetzung überlassen.²⁹⁵⁸ Aus dem Kriterium, dass die *notwendigen* Massnahmen zu treffen sind, lässt sich schliessen, dass die zu ergreifenden Massnahmen *geeignet* sein müssen, um die Mobilisierung der Bauzonen und damit deren bestimmungsgemässen Nutzung sicherzustellen.²⁹⁵⁹ Dadurch erfolgt eine gewisse Eingrenzung der zulässigen Massnahmen.

3. Bauzonen ihrer Bestimmung zuführen

Die Kantone haben dafür zu sorgen, dass «die Bauzonen <auf den Markt> kommen»²⁹⁶⁰. Die Massnahmen gemäss Art. 15a RPG zielen darauf ab, die Bauzonen ihrer Bestimmung zuzuführen. Beabsichtigt ist nicht eine möglichst schnelle Überbauung, sondern die Bauzonen sollen vielmehr sinnvoll, in Einklang mit den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung überbaut werden.²⁹⁶¹ Dies soll eine effizientere Raumnutzung und eine Verlangsamung der Siedlungsausdehnung sicherstellen.²⁹⁶²

B. Auswahl an Massnahmen

Als einzige Massnahme erwähnt das Gesetz in Art. 15a Abs. 1 RPG ausdrücklich die Baulandumlegung.²⁹⁶³ So vielschichtig die Gründe für die Hortung

2956 DUBEY, Garantie de la disponibilité, S. 196 f.; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPGI, Art. 15a Rn. 33.

2957 Botsch. RPG 2012, S. 1075. Ferner BGE 143 II 476 E. 3.2; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPGI, Art. 15a Rn. 34; DUBEY, Garantie de la disponibilité, S. 195; HETTICH/MATHIS, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 1.50.

2958 Siehe sogleich unten Rn. 959. Botsch. RPG 2012, S. 1075; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPGI, Art. 15a Rn. 33 f.; REBSAMEN, Diss., S. 176 f.

2959 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPGI, Art. 15a Rn. 31.

2960 Botsch. RPG 2012, S. 1057.

2961 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPGI, Art. 15a Rn. 32.

2962 Botsch. RPG 2012, S. 1057 f.

2963 BGE 143 II 476 E. 3.2; Botsch. RPG 2012, S. 1076.

von Bauland sind, so divers gestalten sich die Massnahmen, die zur Verflüssigung des Baulandes in Frage kommen.²⁹⁶⁴ Die Wahl hinsichtlich des Inhalts und der Form der Massnahmen obliegt den Kantonen.²⁹⁶⁵ Denkbar ist stets auch eine Kombination dieser Massnahmen.²⁹⁶⁶ Die Kantone verfügen teilweise bereits über verschiedene Massnahmen zur Baulandmobilisierung.²⁹⁶⁷ Diese können sie beibehalten.²⁹⁶⁸ Je nach Ausgangslage empfiehlt es sich jedoch, das bestehende Instrumentarium an Massnahmen zur Baulandverflüssigung zu ergänzen.²⁹⁶⁹ Nachfolgend erfolgt eine nicht abschliessende Aufzählung an Massnahmen zur Verflüssigung von Bauland.

I. Baulandumlegung

- 960 Die Landumlegung stellt einen Sammelbegriff dar. Den verschiedenen Arten von Landumlegungen ist in der Regel gemein, dass dingliche Rechte an unbeweglichen Sachen (namentlich: Grundeigentum) abgetauscht werden, sodass die Grundstücke eine neue Struktur erhalten. Dies soll eine bessere (bauliche) Nutzung der Grundstücke sicherstellen.²⁹⁷⁰ Denn es genügt nicht, die Art der Bodennutzung durch den Erlass von Nutzungsplänen zu regeln, sondern die Kantone und Gemeinden sind auch gehalten, gegebenenfalls von Amtes wegen die notwendigen Massnahmen zu deren Umsetzung zu treffen.²⁹⁷¹ Neuparzellierungen und Landabtausche können die notwendigen Strukturen für die Überbauung dieser Grundstücke schaffen.²⁹⁷² Denn eine

2964 Vgl. BÜHLMANN / PERREGAUX DUPASQUIER, Baulandmobilisierung, S. 4.

2965 DUBEY, Garantie de la disponibilité, S. 195.

2966 PERREGAUX DUPASQUIER, Baulandhortung Kt. FR, S. 7; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15a Rn. 53.

2967 Vgl. bspw. für den Kt. Bern: ZAUGG/LUDWIG (Komm. BauG/BE II, Art. 126a-126d Rn. 2) erwähnen die Baulandumlegung (Art. 119 ff. BauG/BE), die Verkehrswertbesteuerung von unüberbautem Bauland (Art. 58 StG/BE; siehe Rn. 998) sowie die Möglichkeit zur Abschöpfung planungsbedingter Mehrwerte (aArt. 142 BauG/BE).

2968 Botsch. RPG 2012, S. 1076; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15a Rn. 35; DUBEY, Garantie de la disponibilité, S. 195.

2969 Vgl. AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15a Rn. 35.

2970 Vgl. JEANNERAT, in: PraKomm RPG I, Art. 20 Rn. 1; BÜHLMANN / PERREGAUX DUPASQUIER, Baulandmobilisierung, S. 3; HÄNNI, BPUR, S. 284 f.; Botsch. RPG 2012, S. 1076.

2971 BGer 1C_250/2019 vom 8. Mai 2020 E. 5.1; BGer 1C_630/2015 vom 15. September 2016 E. 6.1.

2972 Ausführlich zur Baulandumlegung als Instrument zur Förderung der Innenentwicklung: VOGT, Baulandumlegung, *passim*; BÜHLMANN / PERREGAUX DUPASQUIER, Baulandmobilisierung, S. 4; Botsch. RPG 2012, S. 1076; ferner BGer 1C_250/2019 vom 8. Mai 2020 E. 5.1; BGer 1C_630_2015 vom 15. September 2016 E. 6.1; HÄNNI, BPUR, S. 284 ff.; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15a Rn. 47 ff.

ungünstige Parzellenstruktur, die keine sinnvolle Überbauung zulässt, kann die Grundeigentümerschaft daran hindern, die Parzelle zu überbauen.²⁹⁷³

Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich auf die für die Siedlungsentwicklung nach innen bedeutsame Form der Baulandumlegung, die sog. Verdichtungsumlegung als Unterart der Landumlegung nach Art. 20 RPG,²⁹⁷⁴ sowie die Grenzbereinigung. Die anderen Arten von Landumlegungen werden an dieser Stelle ausgeklammert. Das Gleiche gilt für die Landumlegung gemäss Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetz (Art. 7 bis 11 WEG). Deren Anwendungsbereich beschränkt sich auf die Umlegung von für den Wohnungsbau vorgesehenen Grundstücken.²⁹⁷⁵ Sie geht als *lex specialis* der Baulandumlegung nach Art. 20 RPG vor.²⁹⁷⁶ Zudem streifen die nachfolgenden Ausführungen dieses raumplanerische Instrument nur oberflächlich. Für die Einzelheiten wird auf die umfangreiche Spezialliteratur verwiesen.²⁹⁷⁷

1. Landumlegung nach Art. 20 RPG

Gemäss Art. 20 RPG kann die Landumlegung von Amtes wegen angeordnet und durchgeführt werden, wenn Nutzungspläne dies erfordern. Der Geltungsbereich beschränkt sich auf den Fall, «dass für die Durchführung von Nutzungsplänen dingliche Rechte an Grundstücken neu geordnet werden müssen».²⁹⁷⁸

a) Hintergrund

Die Kantone und Gemeinden haben das Potenzial der Baulandumlegung in der Vergangenheit nur ungenügend ausgeschöpft.²⁹⁷⁹ Dies ist namentlich darauf zurückzuführen, dass die Verfahren kompliziert ausgestaltet sind und entsprechend auch lange dauern.²⁹⁸⁰ Bisher war es häufig einfacher, die

2973 Vgl. oben Rn. 793.

2974 Vgl. VOGT, Baulandumlegung, Rn. 146; JEANNERAT, in: PraKomm RPG I, Art. 20 Rn. 24. Vgl. ferner HÄNNI, BPUR, S. 291 ff.

2975 JEANNERAT, in: PraKomm RPG I, Art. 20 Rn. 14.

2976 Vgl. AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15a Rn. 27 ff.; JEANNERAT, in: PraKomm RPG I, Art. 20 Rn. 13 f; VOGT, Baulandumlegung, Rn. 372; HÄNNI, BPUR, S. 293 ff.

2977 VOGT, Baulandumlegung, *passim*; HÄNNI, BPUR, S. 281 ff.; JEANNERAT, in: PraKomm RPG I, Art. 20 *passim*; WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 20 *passim*.

2978 HÄNNI, BPUR, S. 295.

2979 Botsch. RPG 2012, S. 1076; JEANNERAT, in: PraKomm RPG I, Art. 20 Rn. 4; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15a Rn. 48; ferner zur Verdichtungsumlegung VOGT, Baulandumlegung, Rn. 62, 153 ff.; DUBEY, Garantie de la disponibilité, S. 198. Für den Kt. Bern: STALDER, in: Bernisches Verwaltungsrecht, S. 513.

2980 BÜHLMANN, Baulandmobilisierung Kt. SO, S. 545; JEANNERAT, in: PraKomm RPG I, Art. 20 Rn. 4; VOGT, Baulandumlegung, Rn. 155 f.

Nachfrage nach Bauland mittels Neueinzonungen zu decken, als mit Hilfe von Landumlegungen eine bestimmungsgemässe Nutzung des Bodens zu erreichen.²⁹⁸¹ Dies könnte sich mit der RPG-Revision 2012 und den erhöhten Anforderungen an Neueinzonungen geändert haben.²⁹⁸²

b) Auftrag an die Kantone

- 964 Mit Art. 20 RPG besteht eine gesetzliche Grundlage für die Landumlegung auf Bundesebene.²⁹⁸³ Die Bestimmung enthält zwei Aufträge zuhanden der Kantone: Einerseits haben sie als Gesetzgebungsauftrag die Zuständigkeiten und das Verfahren der Landumlegung zu regeln.²⁹⁸⁴ Dabei steht es den Kantonen offen, diese Befugnis auf die Gemeinden zu übertragen.²⁹⁸⁵ Andererseits sind die Kantone verpflichtet, die Landumlegung von Amtes wegen anzuordnen, wenn die Nutzungsplanung dies erfordert – und dies gegebenenfalls gegen den Willen (einzelner) Grundeigentümer.²⁹⁸⁶ Dieser Auftrag wurde mit dem Erlass von Art. 15a RPG verschärft. Gemeinsam mit dem bestehenden Art. 20 RPG verpflichtet Art. 15a RPG die Kantone, die notwendigen Massnahmen zu treffen, um die Verfügbarkeit des Baulandes sicherzustellen und die Bauzonen ihrer Bestimmung zuzuführen.²⁹⁸⁷ Auch wenn die Kantone Ausführungsbestimmungen erlassen müssen, bilden Art. 20 RPG und Art. 15a RPG «eine hinreichende gesetzliche Grundlage, um Landumlegungen von Amtes wegen anzuordnen und durchzuführen»²⁹⁸⁸.

c) Verdichtungsumlegung im Besonderen

- 965 Im Kontext der Siedlungsentwicklung nach innen drängt sich eine genauere Betrachtung der Verdichtungsumlegung bzw. Neuordnungsumlegung als Unterart der Baulandumlegung auf. Einschränkungen aufgrund der bestehenden Parzellenformen oder aufgrund von Dienstbarkeiten und Baubeschränkungen können die sinnvolle Überbauung eines bislang unüberbauten

2981 JEANNERAT, in: PraKomm RPGI, Art. 20 Rn. 4; VOGT, Baulandumlegung, Rn. 156.

2982 Optimistisch STALDER, in: Bernisches Verwaltungsrecht, S. 513; eher kritisch JEANNERAT, in: PraKomm RPGI, Art. 20 Rn. 4.

2983 BÜHLMANN, Baulandmobilisierung Kt. SO, S. 545; vgl. JEANNERAT, in: PraKomm RPGI, Art. 20 Rn. 3.

2984 JEANNERAT, in: PraKomm RPGI, Art. 20 Rn. 3 sowie ausführlich zum (kantonalen) Verfahren Rn. 48 ff.; HÄNNI, BPUR, S. 287.

2985 JEANNERAT, in: PraKomm RPGI, Art. 20 Rn. 3.

2986 JEANNERAT, in: PraKomm RPGI, Art. 20 Rn. 3.

2987 Vgl. BGE 143 II 476 E. 3.2; BGer 1C_250/2019 vom 8. Mai 2020 E. 5.1; Botsch. RPG 2012, S. 1075; JEANNERAT, in: PraKomm RPGI, Art. 20 Rn. 3 f.

2988 JEANNERAT, in: PraKomm RPGI, Art. 20 Rn. 3, 17.

Grundstücks verhindern oder der Erneuerung eines bereits überbauten Grundstücks entgegenstehen.²⁹⁸⁹ Um eine rationelle bauliche Nutzung zu ermöglichen, werden die bestehenden Parzellenverhältnisse verbessert, d.h. Grundstücksgrößen und -grenzen optimiert und einschränkende Dienstbarkeiten aufgehoben.²⁹⁹⁰ Dabei soll das Grundeigentum hinsichtlich Wert, Art der Nutzung und Grundstücksgrösse erhalten bleiben.²⁹⁹¹

Gemäss Art. 20 RPG und Art. 15a Abs. 1 RPG muss der Kanton oder – sofern dieser die Befugnis den Gemeinden übertragen hat – müssen die Gemeinden von Amtes wegen und ohne Einverständnis der Grundeigentümer eine Landumlegung einleiten und anordnen können, wenn die Umsetzung der Nutzungspläne dies erfordert.²⁹⁹² Indem mittels Baulandumlegung Grundstücke der (besseren) Überbauung zugänglich gemacht werden und damit deren ungenügende Ausnützung verhindert wird, verfolgt das Instrument ein wichtiges öffentliches Interesse. Namentlich fördert die Baulandumlegung die haushälterische Nutzung des Bodens (Art. 1 Abs. 1 RPG), sie trägt dazu bei, kompakte Siedlung zu schaffen (Art. 1 Abs. 2 lit. b RPG), und sie verbessert die Nutzung brachliegender oder ungenügend genutzter Flächen (Art. 3 Abs. 3 lit. a^{bis} RPG).²⁹⁹³ Eine Landumlegung rechtfertigt sich dann, wenn in einer Gesamtbeurteilung die öffentlichen Interessen daran den entgegenstehenden öffentlichen und privaten Interessen überwiegen. Dies gilt auch für den Fall, dass einzelne Eigentümer über kein Interesse an einer Landumlegung verfügen.²⁹⁹⁴

Die Baulandumlegung bezweckt, dass ein Gebiet angemessen überbaut werden kann. In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass das Instrument der Baulandumlegung auch mit einer Baupflicht kombiniert werden kann.²⁹⁹⁵ Damit kann sichergestellt werden, dass die Grundstücke nach einer erfolgreich durchgeführten Landumlegung auch tatsächlich (und allenfalls in einer gewünschten Dichte) überbaut werden.²⁹⁹⁶

2989 JEANNERAT, in: PraKomm RPGI, Art. 20 Rn. 24.

2990 HÄNNI, BPUR, S. 292; JEANNERAT, in: PraKomm RPGI, Art. 20 Rn. 1, 24; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPGI, Art. 15a Rn. 50; HUSER, Baubeschränkungen und Verdichtung, S. 23.

2991 Dies ergibt sich aus der Eigentumsgarantie (Art. 26 Abs. 1 BV) und dem Grundsatz der Rechtsgleichheit (Art. 8 Abs. 1 BV). Zum Recht auf Realersatz und auf Gleichbehandlung siehe JEANNERAT, in: PraKomm RPGI, Art. 20 Rn. 39 ff.; HÄNNI, BPUR, S. 292.

2992 JEANNERAT, in: PraKomm RPGI, Art. 20 Rn. 3 f.

2993 Vgl. JEANNERAT, in: PraKomm RPGI, Art. 20 Rn. 6.

2994 JEANNERAT, in: PraKomm RPGI, Art. 20 Rn. 27.

2995 JEANNERAT, in: PraKomm RPGI, Art. 20 Rn. 63, 67 f.

2996 Vgl. Art. 9 WEG. JEANNERAT, in: PraKomm RPGI, Art. 20 Rn. 67 f.

2. Grenzbereinigung

- 968 Auch ein ungünstiger Grenzverlauf kann die haushälterische Nutzung eines Grundstücks erschweren oder verhindern. Im Sinne des Verhältnismässigkeitsprinzips kann hier anstelle einer komplexeren Baulandumlegung eine einfache Grenzbereinigung der Überbauung förderlich sein.²⁹⁹⁷ Dieser Vorgang wird auch als «kleine Baulandumlegung»²⁹⁹⁸ bezeichnet. Im Gegensatz zur Baulandumlegung bleibt bei der Grenzbereinigung die Parzellenanordnung unverändert, d.h., es werden weder neue Parzellen gebildet noch solche aufgehoben, und auch die Eigentumsverhältnisse bleiben unangetastet.²⁹⁹⁹

II. Beseitigung von Dienstbarkeiten

- 969 Eine private Dienstbarkeit kann die bauliche Ausnutzung der gemäss öffentlicher Bau- und Zonenordnung zulässigen Ausnutzung verhindern oder zumindest erschweren.³⁰⁰⁰ Es steht den Grundeigentümern frei, innerhalb des öffentlich-rechtlichen zulässigen Masses die Nutzung (Bebauung) ihres Grundstücks *privatrechtlich* zu Gunsten Dritter einzuschränken.³⁰⁰¹ Eine solche Baubeschränkung kann sowohl gestützt auf eine rein vertragliche Vereinbarung als auch dinglich, d.h. mit Geltung nicht nur zwischen den Vertragsparteien, sondern zwischen den Eigentümern der betroffenen Grundstücke, eingegangen werden. Am geläufigsten sind Grunddienstbarkeiten (vgl. Art. 730 ff. ZGB), die gegenseitig ein oder mehrere Grundstücke belasten und/oder begünstigen.³⁰⁰² Sie werden im Grundbuch eingetragen (vgl. Art. 731 ZGB) und sind an das Grundstück gebunden.³⁰⁰³ Bei einer Eigentumsübertragung geht die Belastung bzw. Berechtigung auf die Rechtsnachfolger über.³⁰⁰⁴ Die

2997 Botsch. RPG 2012, S. 1076; WALDMANN/HÄNNI, HK RPG, Art. 20 Rn. 8; HÄNNI, BPUR, S. 296; JEANNERAT, in: PraKomm RPI, Art. 20 Rn. 26.

2998 ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BE II, Art. 125 Rn. 1.

2999 Vgl. ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BE II, Art. 125 Rn. 1; HÄNNI, BPUR, S. 296.

3000 HOFSTETTER-ARNET/HOFSTETTER/MUNDHAAS, Verdichtet bauen, S. 338; HUSER, Baubeschränkungen und Verdichtung, S. 9, 11.

3001 CUENI, Dinglich gesicherte Baubeschränkungen, S. 123; HOFSTETTER-ARNET/HOFSTETTER/MUNDHAAS, Verdichtet bauen, S. 339; HUSER, Baubeschränkungen und Verdichtung, S. 9.

3002 Vgl. GRAHAM-SIEGENTHALER, Verdichtung, Rn. 93; PETITPIERRE, in: BSK ZGB, Art. 730 Rn. 1f.

3003 PETITPIERRE, in: BSK ZGB, Art. 730 Rn. 1f. und Art. 731 Rn. 2f., 12.

3004 Zum Ganzen: CUENI, Dinglich gesicherte Baubeschränkungen, S. 123; HUSER, Baubeschränkungen und Verdichtung, S. 11; HUSER, Baubeschränkungen und Grundbuch, S. 198; GRAHAM-SIEGENTHALER, Verdichtung, Rn. 93.

nachfolgenden Ausführungen beschränken sich aufgrund von deren Relevanz auf die *Grunddienstbarkeiten*.

Am Rande sei darauf hingewiesen, dass Dienstbarkeiten je nach Ausgestaltungsgestaltungsform auch der Siedlungsentwicklung dienlich sein können: Ein Näherbaurecht schafft beispielsweise die Möglichkeit, ein Grundstück mit einer höheren baulichen Dichte zu überbauen.³⁰⁰⁵

1. Möglichkeiten von Grunddienstbarkeiten und ihre Auswirkungen auf Verdichtungsbestrebungen

Grunddienstbarkeiten können mitunter eine einheitliche Überbauung eines Grundstückskomplexes sicherstellen.³⁰⁰⁶ Im Rahmen der Privatautonomie können solche Grunddienstbarkeiten die maximale Gebäudehöhe, die Anzahl der Stockwerke oder Wohneinheiten, Grenz- und Gebäudeabstände, eine Ausnützungsziffer oder das Verbot von bestimmten Nutzungsarten zum Inhalt haben.³⁰⁰⁷ So kann ein Grundstück mit einer Dienstbarkeit belastet sein, die einzig den Bau eines Einfamilienhauses erlaubt. Wäre hingegen gemäss Nutzungsplan die Errichtung eines viergeschossigen Wohngebäudes zulässig, verhindert die Dienstbarkeit eine höhere bauliche Nutzung als jene eines Einfamilienhauses.³⁰⁰⁸ Zur Förderung der Verfügbarkeit von Bauland (Art. 15a RPG) gilt es, solche Baubeschränkungen aufzuheben, abzumildern oder zu verschieben.³⁰⁰⁹

2. Aufhebung, Verlegung und Enteignung von Grunddienstbarkeiten

Es gibt mehrere Möglichkeiten, um eine Grunddienstbarkeit abzulösen, die einen potenziellen Bauherrn daran hindert, das gemäss öffentlich-rechtlicher Nutzungsordnung zulässige Mass an baulicher Nutzung auszuschöpfen. Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich auf den einseitigen Verzicht bzw. die vertragliche Auflösung einer Dienstbarkeit (nachfolgend lit. a), deren Ablösung durch das Gericht (lit. b), deren Verlegung (lit. c) sowie deren Enteignung (lit. d).

3005 Vgl. CUENI, Dinglich gesicherte Baubeschränkungen, S. 125.

3006 HOFSTETTER-ARNET/HOFSTETTER/MUNDHAAS, Verdichtet bauen, S. 339.

3007 PETITPIERRE, in: BSK ZGB, Art. 730 Rn. 17 ff.; ferner GRAHAM-SIEGENTHALER, Verdichtung, Rn. 95f.

3008 Vgl. CUENI, Dinglich gesicherte Baubeschränkungen, S. 125; HUSER, Baubeschränkungen und Grundbuch, S. 198; HOFSTETTER-ARNET/HOFSTETTER/MUNDHAAS, Verdichtet bauen, S. 343.

3009 Vgl. HUSER, Baubeschränkungen und Verdichtung, S. 22.

a) Verzicht mittels schriftlicher Erklärung oder beurkundeten Vertrags

973 Zunächst kann eine Grunddienstbarkeit mit schriftlicher Erklärung der berechtigten Person im Grundbuch gelöscht werden (Art. 964 ZGB): Der Dienstbarkeitsberechtigte verzichtet auf sein Recht und beantragt die Löschung der Dienstbarkeit beim Grundbuchamt.³⁰¹⁰ Weiter können der berechtigte und der belastete Grundeigentümer die Aufhebung einer Dienstbarkeit vertraglich vereinbaren.³⁰¹¹

974 Verwehrt ein Dienstbarkeitsberechtigter die Löschung, kann jeder Dienstbarkeitsbelastete beim Grundbuchamt die Löschung verlangen, wenn der Eintrag im Grundbuch «höchstwahrscheinlich» keine rechtliche Bedeutung mehr hat (Art. 976a und Art. 976b ZGB).³⁰¹² Haben sich die Verhältnisse tatsächlich oder rechtlich verändert und sind aus diesem Grund eine grössere Zahl von Dienstbarkeiten ganz oder weitgehend hinfällig geworden, können sie in einem öffentlichen Bereinigungsverfahren im Grundbuch gelöscht werden (Art. 976c ZGB).³⁰¹³

b) Ablösung durch das Gericht

975 Sodann kann der Dienstbarkeitsberechtigte den Zivilrichter anrufen und um die Ablösung einer Dienstbarkeit ersuchen, soweit sie für das berechtigte Grundstück jegliches Interesse verloren hat (Art. 736 Abs. 1 ZGB). Sofern zwar noch ein Interesse des Dienstbarkeitsberechtigten vorhanden ist, dieses im Vergleich zur Belastung jedoch von unverhältnismässig geringer Bedeutung ist, kann die Dienstbarkeit gegen Entschädigung ganz oder teilweise abgelöst werden (Art. 736 Abs. 2 ZGB).³⁰¹⁴

c) Verlegung

976 Die Grundeigentümer können auch eine Änderung einer bestehenden Dienstbarkeit verabreden. Verhindert beispielsweise ein bestehendes Wegrecht eine (weitere) Ausnützung eines Grundstücks, können Dienstbarkeitsberechtigter

3010 CUENI, Dinglich gesicherte Baubeschränkungen, S. 126; HUSER, Baubeschränkungen und Verdichtung, S. 13 ff.; HUSER, Baubeschränkungen und Grundbuch, S. 198; Espace Suisse, Förderung der Verdichtung, S. 9; HOFSTETTER-ARNET/HOFSTETTER/MUNDHAAS, Verdichtet bauen, S. 339 f.

3011 HUSER, Baubeschränkungen und Verdichtung, S. 12, 15; HUSER, Baubeschränkungen und Grundbuch, S. 198; CUENI, Dinglich gesicherte Baubeschränkungen, S. 126.

3012 HOFSTETTER-ARNET/HOFSTETTER/MUNDHAAS, Verdichtet bauen, S. 340.

3013 HOFSTETTER-ARNET/HOFSTETTER/MUNDHAAS, Verdichtet bauen, S. 340.

3014 Zum Ganzen HUSER, Baubeschränkungen und Grundbuch, S. 198; CUENI, Dinglich gesicherte Baubeschränkungen, 126 f.; HOFSTETTER-ARNET/HOFSTETTER/MUNDHAAS, Verdichtet bauen, S. 340.

und -belasteter einvernehmlich deren Verlegung an einen neuen Ort beschliessen.³⁰¹⁵ Sodann kann ein dienstbarkeitsbelasteter Grundeigentümer ohne Zustimmung des Dienstbarkeitsberechtigten eine Verlegung der Dienstbarkeit (bspw. ein Wegrecht) an eine andere, für den Berechtigten nicht weniger geeignete Stelle verlangen, sofern er ein Interesse nachweist und die Kosten übernimmt (Art. 742 Abs. 1 ZGB).³⁰¹⁶

d) Enteignung bei überwiegenden öffentlichen Verdichtungsinteressen

Des Weiteren ist es möglich, Dienstbarkeiten bei überwiegenden öffentlichen Verdichtungsinteressen und unter Wahrung des Verhältnismässigkeitsprinzips im Rahmen einer Gesamtinteressensabwägung zu enteignen.³⁰¹⁷ Bei der gesamtheitlichen Interessenabwägung sind andere öffentliche Interessen wie der Ortsbildschutz (ISOS) mitzuberücksichtigen. Gleiches gilt auch für weitere öffentliche Anliegen, beispielsweise das energieeffiziente Bauen und die Nutzung erneuerbarer Energien (vgl. § 142 Abs. 4 PBG/LU).³⁰¹⁸

Damit das Gemeinwesen den Verdichtungsbestrebungen zuwiderlaufende Dienstbarkeiten enteignen kann, bedarf es einer gesetzlichen Grundlage auf kantonaler Ebene.³⁰¹⁹ Die enteignungsweise Aufhebung von Dienstbarkeiten dürfte nur in Ausnahmefällen möglich sein. Daran ändern auch die entsprechenden gesetzlichen Grundlagen zur Enteignung von Dienstbarkeiten nichts.³⁰²⁰

III. Verkehrswertbesteuerung unüberbauter Grundstücke

Unüberbaute und landwirtschaftlich genutzte Grundstücke in der Bauzone werden gemäss Steuerharmonisierungsgesetz zum landwirtschaftlichen Ertragswert versteuert. Möglich ist allerdings auch, diese Grundstücke in der unüberbauten Bauzone nach dem Verkehrswert zu besteuern, der sich an den Baulandpreisen orientiert. Somit besteht ein finanzieller Anreiz, das Bauland seiner Bestimmung gemäss zu nutzen.³⁰²¹ Insgesamt handelt es sich dabei

3015 HUSER, Baubeschränkungen und Verdichtung, S. 12.

3016 CUENI, Dinglich gesicherte Baubeschränkungen, S. 125f.

3017 Espace Suisse, Förderung der Verdichtung, S. 9.

3018 HOFSTETTER-ARNET/HOFSTETTER/MUNDHAAS, Verdichtet bauen, S. 344; HUSER, Baubeschränkungen und Verdichtung, S. 21, 24 ff.; HUSER, Baubeschränkungen und Grundbuch, S. 199.

3019 HUSER, Baubeschränkungen und Verdichtung, S. 26.

3020 Vgl. Espace Suisse, Förderung der Verdichtung, S. 10.

3021 Siehe Rn. 903 und für den Kt. BE Rn. 998. Vgl. bspw. § 42 Abs. 2 Satz 2 StG/SZ: «Unüberbaute Grundstücke in der Bauzone werden ungeachtet einer allfälligen landwirtschaft-

um ein eher mildes Mittel, das in Einzelfällen die Überbauung dennoch zu begünstigen vermag.

IV. Aktive Bodenpolitik

- 980 Mit einer aktiven Bodenpolitik können die Gemeinden den Immobilienmarkt beeinflussen und so versuchen, die Hortung von Bauland zu verhindern. Eine aktive Bodenpolitik bedingt jedoch einerseits einen beachtlichen Einsatz finanzieller Mittel durch das Gemeinwesen und andererseits auch eine langfristige Siedlungsstrategie. Der Erwerb von Grundstücken und die anschließende Priorisierung nach der gewünschten Nutzung ermöglichen es einer Gemeinde, die Bodenpolitik auf ihrem Gemeindegebiet aktiv zu steuern.³⁰²²

V. Mehrwertausgleich

- 981 Ein System zum Ausgleich von planerischen Mehrwerten kann ebenfalls dazu beitragen, Bauland innert nützlicher Frist seiner Bestimmung zuzuführen.³⁰²³ Fördernd für die Überbauung können sich insbesondere die frühe Fälligkeit der Mehrwertabgabe und zeitlich ansteigende (gestaffelte) Abgabesätze erweisen.³⁰²⁴

VI. Vertragliche Regelungen

- 982 Vertragliche Vereinbarungen zwischen der Grundeigentümerschaft und dem Gemeinwesen eignen sich dafür, bei Neueinzonungen die Verfügbarkeit von Bauland rechtlich sicherzustellen (vgl. Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG).³⁰²⁵ Ist Land jedoch einmal eingezont, fehlt es häufig an einem Mehrwert, den das Gemeinwesen der Grundeigentümerschaft als Gegenleistung im Rahmen eines

lichen Nutzung unter Berücksichtigung ihres Erschliessungszustandes besteuert.» BGE 143 II 476 E. 3.2; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15a Rn. 38; BÜHLMANN/PERREGAUX DUPASQUIER, Baulandmobilisierung, S. 12 f.; BÜHLMANN, Baulandmobilisierung Kt. SO, S. 551 f.; PERREGAUX DUPASQUIER, gehortete Bauzonen, S. 55; REBSAMEN, Diss., S. 183 ff.

3022 BGE 143 II 476 E. 3.2; PERREGAUX DUPASQUIER, gehortete Bauzonen, S. 46; AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15a Rn. 36.

3023 Zum Mehrwertausgleich siehe § 11 (Rn. 572 ff.). Vgl. ferner BGE 143 II 476 E. 3.2.

3024 Siehe Rn. 588. AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15a Rn. 39 ff.; DUBEY, Garantie de la disponibilité, S. 201. A. M. hinsichtlich früherer Fälligkeit der Mehrwertabgabe BÜHLMANN/PERREGAUX DUPASQUIER, Baulandmobilisierung, S. 8.

3025 Siehe Rn. 533 f. Vgl. ferner BGE 143 II 476 E. 3.2; BÜHLMANN/PERREGAUX DUPASQUIER, Baulandmobilisierung, S. 13 f.

verwaltungsrechtlichen Vertrags anbieten kann.³⁰²⁶ Denkbar ist ein solches Vorgehen jedoch bei Änderungen der Nutzungsplanung wie bei einer Um- oder Aufzonung.³⁰²⁷

C. Überblick über ausgewählte Kantone

Im Detail auf die verschiedenen Instrumente zur Verflüssigung des Baulandes einzugehen, würde den Rahmen dieser Abhandlung überschreiten. Dies liegt mitunter daran, dass die Kantone nicht nur die verschiedenen Instrumente gesetzlich verankern müssen, sondern auch die entsprechenden Verfahren zu normieren haben. Darüber hinaus finden gewisse Instrumente in der Praxis kaum bis keine Anwendung. Die nachfolgenden Ausführungen beschränken sich darauf, einen Überblick über die verschiedenen Lösungen zu schaffen. Für Einzelheiten wird – sofern vorhanden – auf die jeweilige Spezialliteratur verwiesen. 983

I. Kanton Genf

Der Kanton Genf verfügt über diverse Mittel zur Verflüssigung von Bauland, die teilweise auch erheblich in die Eigentumspositionen der Grundeigentümerschaft eingreifen können. 984

1. Aufhebung von Dienstbarkeiten

Dienstbarkeiten können im Quartierplanungsverfahren aufgehoben oder geändert werden, sofern 60 Prozent der vom Quartierplan betroffenen Geschossflächen für den Bau gemeinnütziger Wohnungen verwendet werden (Art. 6a LGZD/GE für Entwicklungszonen und Art. 7 LExt/GE für die anderen Zonen).³⁰²⁸ Den Bestimmungen liegt der Gedanke zu Grunde, dass damit die Baubeschränkungen aufgehoben werden können, die sich die Nachbarn in Einfamilienhäuserquartieren gegenseitig eingeräumt haben («servitudes croisées»), um ihr Quartier vor einer Verdichtung zu schützen und den ursprünglichen wohnbaulichen Charakter zu erhalten.³⁰²⁹ 985

3026 BÜHLMANN, Baulandmobilisierung Kt. SO, S. 552 f.

3027 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15a Rn. 45; BÜHLMANN/PERREGAUX DUPASQUIER, Baulandmobilisierung, S. 13 f.

3028 Der Wortlaut der beiden Bestimmungen ist identisch. BELLANGER, *Déclassement*, S. 105; MULLER, *Droit genevois*, S. 90 f.; ferner HOFSTETTER-ARNET/HOFSTETTER/MUNDT-HAAS, *Verdichtet bauen*, S. 341; HUSER, *Baubeschränkungen und Verdichtung*, S. 21.

3029 MULLER, *Droit genevois*, S. 91; DUBEY, *Garantie de la disponibilité*, S. 199 und Fn. 67; BELLANGER, *Déclassement*, S. 106.

Art. 6A LGZD/GE *Déclaration d'utilité publique*

¹ Afin d'éviter les effets de servitudes de restriction à bâtir, le Grand Conseil peut déclarer d'utilité publique la réalisation d'un plan localisé de quartier pour autant qu'au moins 60% des surfaces de plancher, réalisables selon ce plan, soient destinées à l'édification de logements d'utilité publique au sens des articles 15 et suivants de la loi générale sur le logement et la protection des locataires, du 4 décembre 1977³⁰³⁰. La déclaration d'utilité publique s'applique uniquement à la levée des servitudes de restriction à bâtir.

2. Vorkaufs- und Enteignungsrecht für den gemeinnützigen Wohnungsbau

- 986 Das Gesetz über das Wohnungswesen und den Mietschutz des Kantons Genf (LGL/GE) räumt dem Kanton und den Gemeinden ein gesetzliches Vorkaufs- und Enteignungsrecht für den gemeinnützigen Wohnungsbau ein (Art. 2 ff. und Art. 7 f. LGL/GE).³⁰³¹ Sie können namentlich das Land, das sie für den sozialen Wohnungsbau benötigen, durch Enteignung erwerben, wenn sie kein eigenes Land haben und der Eigentümer nicht innerhalb von 5 Jahren nach Annahme des Plans selbst öffentliche Wohnungen baut (Art. 7 und 8 LGL/GE). Wie sich aus der Formulierung ergibt, ist das Vorkaufs- und Enteignungsrecht Ultima Ratio.³⁰³² Das Vorkaufsrecht kann auch auf bereits bebaute Grundstücke angewendet werden, sofern deren bauliches Potenzial noch nicht ausgeschöpft ist.³⁰³³ Das Baupotenzial muss jedoch gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung erheblich sein.³⁰³⁴

3. Enteignungs- und Vorkaufsrecht in Entwicklungszonen

- 987 Für die Baulandmobilisierung von Grundstücken, die sich in einer industriellen Entwicklungszone oder einer gemischten Entwicklungszone befinden, besteht ein Spezialgesetz (LZIAM/GE). Dieses enthält ein Enteignungsrecht (Art. 8 f. LZIAM/GE), ein Vorkaufsrecht (Art. 10 ff. LZIAM/GE)³⁰³⁵ und ein Rückkaufsrecht, wenn der Käufer nicht innerhalb von 5 Jahren nach der Übernahme des Grundstücks ein Projekt realisiert hat (Art. 13 LZIAM/GE).

3030 LGL/GE.

3031 Zum gesetzlichen Vorkaufsrecht vgl. BGE 142 I 76 E. 3.2 und 3.4.1; BELLANGER, *Déclassément*, S. 93, 99.

3032 Vgl. MULLER, *Droit genevois*, S. 89.

3033 BGE 142 I 76 E. 3.4.1; MULLER, *Droit genevois*, S. 137.

3034 BGE 142 I 76 E. 3.4.1 und 3.4.3; BGer 1P.534/1991 vom 11. März 1992 E. 2b und 2c.

3035 Vgl. MULLER, *Droit genevois*, S. 135.

II. Kanton Bern

Im Kanton Bern betraut das BauG/BE die Gemeinden, die notwendigen Massnahmen zu treffen, damit das Land in Bauzonen überbaut oder zonenkonform genutzt wird (Art. 126a Abs. 1 BauG/BE). Aus dem Gesetzeswortlaut geht hervor, dass das Bauland nicht irgendwie überbaut werden soll: Das Bauland soll «überbaut und zonenkonform», d.h. *bestimmungsgemäss*, genutzt werden. Daraus lässt sich ableiten, dass das Land insbesondere mit einer *angemessenen Dichte* zu überbauen ist. Schliesslich ist unternutztes Land aus raumplanerischer Sicht unerwünscht.³⁰³⁶

Art. 126a Abs. 2 BauG/BE enthält eine nicht abschliessende Liste von Massnahmen, deren sich die Gemeinden zur Förderung der Verfügbarkeit von Bauland bedienen können. Die einzelnen Massnahmen sind zwar als «Kann-Vorschrift» ausformuliert. Dies ändert jedoch nichts daran, dass die Gemeinden die notwendigen Massnahmen zu ergreifen haben, sofern dies die raumplanerische Situation erfordert bzw. der Baulandmarkt es gebietet.³⁰³⁷

1. Aufhebung von Dienstbarkeiten (Art. 126 BauG/BE)

Mit Art. 126 BauG/BE³⁰³⁸ enthält das bernische Recht eine Grundlage zur Ablösung von Dienstbarkeiten. Dienstbarkeiten, die eine vorschriftsgemässe oder zweckmässige Überbauung verhindern, können entweder abgelöst oder verlegt werden:³⁰³⁹

Art. 126 BauG/BE Ablösung von Dienstbarkeiten

¹ In sinngemässer Anwendung des Enteignungsgesetzes können abgelöst oder verlegt werden

- a. Dienstbarkeiten, die zwingenden Bauvorschriften widersprechen;
- b. Dienstbarkeiten, die eine im öffentlichen Interesse notwendige rationelle Nutzung des Bodens verunmöglichen, ohne dass ein genügendes Interesse des Dienstbarkeitsberechtigten diese Folge rechtfertigen würde.

(...)

Demnach können Dienstbarkeiten, die «eine im öffentlichen Interesse notwendige rationelle Nutzung des Bodens verunmöglichen», abgelöst werden.³⁰⁴⁰ Eine *rationelle Nutzung des Bodens* verhindert eine Dienstbarkeit dann, wenn

3036 ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BE II, Art. 126a-126d Rn. 3.

3037 ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BE II, Art. 126a-126d Rn. 3.

3038 Vgl. hierzu die Ausführungsbestimmungen in Art. 75 ff. BUD/BE.

3039 Vgl. Art. 1 Abs. 4 BUD.

3040 STALDER, in: Bernisches Verwaltungsrecht, S. 516.

sie die Ausschöpfung der gemäss (öffentlichen) Bauordnung zulässigen baulichen Nutzung (teilweise) verhindert.³⁰⁴¹ Damit eine derartige Dienstbarkeit aufgehoben oder zwangsweise versetzt werden kann, muss «das öffentliche Interesse an einer haushälterischen Bodennutzung das Interesse des oder der Berechtigten am Bestand oder an der Lage der Dienstbarkeit»³⁰⁴² überwiegen. Wie von STALDER zutreffenderweise erwähnt, handelt es sich dabei «um eine formelle Enteignung von beschränkten dinglichen Rechten im Dienst der Raumplanung»³⁰⁴³.

2. Baulandumlegung (Art. 119 ff. BauG/BE)

- 992 Als eine unter mehreren Möglichkeiten zur Verflüssigung von Bauland zählt das BauG/BE die Baulandumlegung gemäss Art. 119 BauG/BE auf (Art. 126a Abs. 2 lit. a BauG/BE).³⁰⁴⁴ Sie besteht in der Umgestaltung von Grundstücken der Bauzone sowie der Neuordnung der Eigentumsverhältnisse und der anderweitigen dinglichen Rechte (Art. 119 Abs. 2 BauG/BE).³⁰⁴⁵ Nebst anderen, hier nicht weiter zu interessierende Voraussetzungen kann die Baulandumlegung durchgeführt werden, wenn die Nutzungspläne dies erfordern, sowie bei ungünstigen Grundstückverhältnissen (vgl. Art. 119 Abs. 1 BauG/BE).³⁰⁴⁶

Art. 119 BauG/BE *Baulandumlegung 1 Grundsätze*

¹ Die Baulandumlegung kann durchgeführt werden, wenn es die Nutzungspläne (Art. 57 Abs. 2) erfordern sowie bei ungünstigen Grundstückverhältnissen, zur Altstadt- oder Quartiersanierung (Art. 128 Abs. 1 Bst. d) und für den Landerwerb im Strassenbau (Art. 19 bis 21 SG³⁰⁴⁷).

² Sie besteht in der Umgestaltung von Grundstücken der Bauzone und der Neuordnung der Eigentumsverhältnisse und der anderweitigen dinglichen Rechte.

- 993 Art. 120 bis Art. 124 BauG/BE regeln sodann das Verfahren zur Baulandumlegung.³⁰⁴⁸ Auch im Kanton Bern fand die Baulandumlegung bisher nur

3041 Vgl. ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BE II, Art. 126 Rn. 2.

3042 ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BE II, Art. 126 Rn. 2; ferner CUENI, Dinglich gesicherte Baubeschränkungen, S. 128.

3043 STALDER, in: Bernisches Verwaltungsrecht, S. 516.

3044 Vgl. die dazugehörigen Ausführungsbestimmungen in Art. 5 ff. BUD/BE sowie die Arbeitshilfe Baulandumlegung des Kantons Bern (Kt. BE, Arbeitshilfe Baulandumlegung).

3045 ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BE II, Art. 119 Rn. 5.

3046 Vgl. ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BE II, Art. 119 Rn. 7.

3047 SG/BE.

3048 ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BE II, Art. 119 Rn. 3 und Art. 120 ff. *passim*.

spärlich Anwendung. Dies soll sich nun unter dem revidierten Raumplanungsgesetz ändern.³⁰⁴⁹

3. Grenzregulierung (Art. 125 BauG/BE)

Mittels Grenzregulierung wird der Grenzverlauf zwischen Grundstücken im Interesse ihrer besseren Überbaubarkeit neu festgelegt (vgl. Art. 1 Abs. 3 BUD/BE).³⁰⁵⁰

Art. 125 BauG/BE Grenzregulierung

¹ Mit der Grenzregulierung wird der Grenzverlauf zwischen Grundstücken im Interesse ihrer Überbaubarkeit neu festgelegt.

(...)

Voraussetzung für eine Grenzregulierung ist, dass ein Mangel im Grenzverlauf durch eine Anpassung der Grundstücksgrenzen behoben werden kann. Dabei darf die Grenzregulierung die Überbaubarkeit der anderen beteiligten Grundstücke nicht wesentlich verschlechtern (vgl. Art. 66 Abs. 1 und Abs. 2 BUD/BE).³⁰⁵¹

4. Vertragliche Bauverpflichtung (Art. 126b BauG/BE)

Bei bereits eingezonten Grundstücken dürfte die Grundeigentümerschaft regelmässig nicht gewillt sein, nachträglich eine vertragliche Bauverpflichtung gemäss Art. 126b BauG/BE einzugehen.³⁰⁵² Gänzlich ausgeschlossen ist diese Option jedoch nicht. Für Einzelheiten wird auf die Ausführungen in §13 zur Baupflicht verwiesen (Rn. 924 ff.) Gegebenenfalls kann eine Um- oder Aufzoning bei der Grundeigentümerschaft einen Anreiz schaffen, eine vertragliche Bauverpflichtung einzugehen.

5. Hoheitliche Anordnung einer Bauverpflichtung (Art. 126d BauG/BE)

Ist Land bereits eingezont, aber wird dieses nicht überbaut oder nicht zonenkonform genutzt, kann der Gemeinderat nachträglich eine Bauverpflichtung anordnen (Art. 126d Abs. 3 BauG/BE). Als Sanktion schuldet der Grundeigentümer nach Ablauf der Frist zur Überbauung eine jährlich wiederkehrende

3049 STALDER, in: Bernisches Verwaltungsrecht, S. 513.

3050 Vgl. Art. 1 Abs. 3 BUD/BE sowie die Ausführungsbestimmungen in Art. 66 ff. BUD/BE. Zum Ablauf vgl. Kt. BE, Ablaufschema Grenzregulierung; ferner STALDER, in: Bernisches Verwaltungsrecht, S. 515.

3051 ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BE II, Art. 125 Rn. 5.

3052 Vgl. AGR Kt. BE, Merkblatt Rechtliche Sicherstellung der Verfügbarkeit von Bauland, S. 3.

Lenkungsabgabe, die sich anhand des Verkehrswerts des betroffenen Grundstücks berechnet (Art. 126d Abs. 4 BauG/BE).³⁰⁵³

6. Verkehrswertbesteuerung gemäss Art. 58 StG/BE

- 998 Unüberbaute Grundstücke in der Bauzone sind gemäss bernischem Steuerrecht zum Verkehrswert zu besteuern (Art. 58 Abs. 1 StG/BE).³⁰⁵⁴ Damit schafft der Kanton Bern einen finanziellen Anreiz, um Grundstücke ihrer Bestimmung zuzuführen:

Art. 58 StG/BE 7 Land in der Bauzone

¹ Für unüberbautes Land in der Bauzone ist der amtliche Wert aufgrund des Verkehrswerts unter Berücksichtigung des Erschliessungsgrades massvoll festzusetzen.

(...)

III. Kanton Zürich

- 999 Der Kanton Zürich verfügt in seinem Planungs- und Baugesetz über die notwendigen gesetzlichen Grundlagen zur Aufhebung von Dienstbarkeit (Ziff. 1), zur Gebietssanierung als erweiterte Form des Quartierplanverfahrens (Ziff. 2) sowie zur Bereinigung von ungünstigen Grenzverläufen (Ziff. 3).

1. Aufhebung von Dienstbarkeiten

- 1000 Im Kanton Zürich können bauhindernde Dienstbarkeiten im Quartierplanverfahren³⁰⁵⁵ aufgehoben oder geändert werden (vgl. § 139 Abs. 1 PBG/ZH). Haben sich die Verhältnisse seit Errichtung der Dienstbarkeit wesentlich verändert und widerspricht die betreffende Dienstbarkeit öffentlichen Interessen, kann sie mit dem Quartierplan aufgehoben werden.³⁰⁵⁶

2. Gebietssanierung (§§ 186 ff. PBG/ZH)

- 1001 Als erweiterte Form des Quartierplanverfahrens dient die Gebietssanierung gemäss §§ 186 ff. PBG/ZH der baulichen Erneuerung überbauter Gebiete.³⁰⁵⁷

3053 Für Einzelheiten wird auf die Ausführungen oben in Rn. 927 ff. verwiesen.

3054 Vgl. jedoch die Ausnahmen in Art. 58 Abs. 2 StG/BE, für die der Ertragswert und nicht der Verkehrswert massgebend ist. Vgl. ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BE II, Art. 126a-126d Rn. 2.

3055 Damit Rohbauland baureif wird und der Grundeigentümer auch einen Anspruch auf eine Baubewilligung hat, ist häufig noch ein Quartierplanverfahren erforderlich. Mit einem Quartierplan (§ 123 PBG/ZH) wird die Feinerschliessung von Bauparzellen geregelt. Vgl. STEINER/BÖSCH, in: Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, Band I, Rn. 3.9.1.

3056 STEINER/BÖSCH, in: Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, Band I, Rn. 3.9.3.5f. m.w.H.

3057 STEINER/BÖSCH, in: Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, Band I, Rn. 3.11.

Die Gebietssanierung kann dazu dienen, eine unerwünschte Siedlungsentwicklung (§ 187 lit. a PBG/ZH) oder eine hinsichtlich Hygiene, Erschliessung, Ausstattung, Ausrüstung oder ortsbaulicher Gestaltung ungünstige Überbauung (§ 187 lit. b PBG/ZH) zu beseitigen.³⁰⁵⁸

§ 186 PBG/ZH Grundsatz

¹ In überbauten Ortsteilen, deren Zustand im öffentlichen Interesse einer Erneuerung bedarf, kann die Gebietssanierung durchgeführt werden.
(...)

§ 191 PBG/ZH C. Gegenstand

¹ Die Gesamterneuerung bezweckt eine Neuüberbauung des erfassten Gebiets; sie kann nur angeordnet werden, wenn eine Teilerneuerung keine günstige Gesamtwirkung erwarten lässt.
² Die Teilerneuerung sorgt durch zweckgerechte Anordnungen für die Beseitigung von Missständen.

Im Rahmen einer Gebietssanierung kann eine Landumlegung erfolgen, damit eine optimale Überbaubarkeit der Parzellen sichergestellt werden kann.³⁰⁵⁹ Ohne auf die Einzelheiten einzugehen, sind die Voraussetzungen deutlich höher als bei einer üblichen Verdichtungsumlegung.³⁰⁶⁰ Zudem erweist sich das Verfahren als komplex. Dies dürfte mit ein Grund sein, dass bis heute soweit ersichtlich im Kanton Zürich keine einzige Gebietssanierung stattgefunden hat.³⁰⁶¹

3. Grenzbereinigung (§ 178 ff. PBG/ZH)

Mit einer Grenzbereinigung können die Grenzen von erschlossenen Grundstücken, die sich aufgrund ihrer Form nicht zweckmässig überbauen lassen, angepasst werden:³⁰⁶²

§ 178 PBG/ZH A. Gegenstand I. Abtausch

¹ Hindern der Grenzverlauf oder Baulinien eine zweckmässige Überbauung einzelner Grundstücke, kann ein Abtausch von selbstständig nicht überbaubaren Grundstückteilen verfügt werden, sofern dies keine unzumutbaren Nachteile für die beteiligten Grundeigentümer mit sich bringt.

3058 Vgl. BÜHLMANN / PERREGAUX DUPASQUIER, Baulandmobilisierung, S. 18; KAPPELER, verdichtete Bauweise, S. 463.

3059 VOGT, Baulandumlegung, Rn. 162.

3060 Vgl. VOGT, Baulandumlegung, Rn. 162.

3061 Vgl. STEINER/BÖSCH, in: Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, Band I, Rn. 3.11; BÜHLMANN / PERREGAUX DUPASQUIER, Baulandmobilisierung, S. 18; KAPPELER, verdichtete Bauweise, S. 463.

3062 STEINER/BÖSCH, in: Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, Band I, Rn. 3.10.

- 1004 Anstelle von Grenzänderungen oder ergänzend dazu können unter Umständen auch beschränkte dingliche Rechte begründet, geändert oder aufgehoben werden (sog. Servitutsbereinigung³⁰⁶³, vgl. § 180 PBG/ZH). Hierfür können auch finanzielle Abgeltungen entrichtet werden (vgl. § 145 PBG/ZH).³⁰⁶⁴

IV. Kanton Luzern

- 1005 Gleich wie der Kanton Bern kennt auch der Kanton Luzern eine explizite gesetzliche Grundlage zur Enteignung von privatrechtlichen Dienstbarkeiten, die der Siedlungsentwicklung nach innen entgegenstehen (Ziff. 3). Darüber hinaus schuf er die notwendigen Rechtsgrundlagen zur Verflüssigung von Bauland mittels verwaltungsrechtlichen Vertrags (Ziff. 1) und – sofern eine vertragliche Lösung ausser Reichweite steht – für ein Kaufrecht der Gemeinden (Ziff. 2).

1. Vertragliche Lösung (§ 38 Abs. 2 PBG/LU)

- 1006 Zunächst soll auch in bestehenden Bauzonen wenn immer möglich die Baulandverflüssigung mittels Verträgen zwischen der Gemeinde und den betroffenen Grundeigentümern sichergestellt werden (vgl. (§ 38 Abs. 2 PBG/LU)).³⁰⁶⁵

2. Kaufrecht der Gemeinde (§ 38 Abs. 3 und 4 PBG/LU)

- 1007 Kommt zwischen der Grundeigentümerschaft und der Gemeinde keine vertragliche Einigung zustande, räumt § 38 Abs. 3 PBG/LU der Gemeinde nach Ablauf einer Frist ein Kaufrecht ein. Voraussetzung hierfür ist insbesondere ein gewichtiges öffentliches Interesse.³⁰⁶⁶

3. Aufhebung privatrechtlicher Baubeschränkungen (§ 39 Abs. 5 PBG/LU)

- 1008 § 39 Abs. 5 PBG/LU hat zum Zweck, bauwillige Grundeigentümerinnen und -eigentümer nicht durch privatrechtliche Baubeschränkungen daran zu hindern, das gemäss Bau- und Zonenordnung erlaubte Nutzungspotenzial auszuschöpfen.³⁰⁶⁷ Die Regelung geht im kantonalen Vergleich sehr weit, sie umfasst die Ablösung sämtlicher privatrechtlicher Baubeschränkungen wie

3063 STEINER/BÖSCH, in: Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, Band I, Rn. 3.10.

3064 STEINER/BÖSCH, in: Fritzsche/Bösch/Wipf/Kunz, Band I, Rn. 3.10.

3065 Für die Einzelheiten siehe Rn. 936 ff. BUWD-LU, Erläuterungen zu § 38 PBG/LU, S. 2.

3066 Für die Einzelheiten siehe Rn. 938 ff. BUWD-LU, Erläuterungen zu § 38 PBG/LU, S. 2.

3067 BUWD-LU, Erläuterungen zu § 39 PBG/LU, S. 2; HOFSTETTER-ARNET/HOFSTETTER/MUNDHAAS, Verdichtet bauen, S. 342 f.

Dienstbarkeiten, Eigentumsbeschränkungen, Grundlasten oder obligatorische Vereinbarungen.³⁰⁶⁸

§ 39 PBG/LU *Siedlungsentwicklung nach innen*

⁵ [Die Gemeinde] hebt privatrechtliche Baubeschränkungen, die der Siedlungsentwicklung nach innen entgegenstehen, im Verfahren nach Enteignungsgesetz auf. Der Regierungsrat kann in diesen Fällen das Enteignungsrecht auch Dritten erteilen. Die Höhe der Entschädigung wird im Streitfall von der Schätzungskommission festgesetzt. Die Gemeinde kann den interessierten Grundeigentümern die Kosten der Aufhebung der Baubeschränkungen nach Massgabe des ihnen erwachsenden Vorteils ganz oder teilweise überbinden.

Gemäss dem Kanton Luzern verhindern namentlich Höhenbeschränkungen 1009 die innere Verdichtung.³⁰⁶⁹ § 39 Abs. 5 PBG/LU erlaubt es den Gemeinden, privatrechtliche Baubeschränkungen, die der Siedlungsentwicklung nach innen entgegenstehen, im Verfahren nach Enteignungsgesetz aufzuheben.³⁰⁷⁰ Zunächst sollen die Gemeinden allerdings die Ablösung von privaten Baubeschränkungen auf dem Verhandlungsweg anstreben.³⁰⁷¹ Erst wenn keine gütliche Aufhebung der privatrechtlichen Eigentumsbeschränkung möglich ist, soll als *ultima ratio* deren Enteignung erfolgen.³⁰⁷² Dabei kann die Gemeinde selbst als Enteignerin auftreten oder der Regierungsrat kann das Enteignungsrecht auch auf Dritte übertragen. So ist es denkbar, dass auch ein bauwilliger Grundeigentümer das Enteignungsverfahren einleiten kann, sofern er zuvor keine gütliche Einigung mit dem Dienstbarkeitsberechtigten erzielen konnte.³⁰⁷³ Die Gemeinde wiederum kann das Enteignungsverfahren entweder von sich aus oder auf Gesuch eines interessierten Grundeigentümers einleiten (§ 6b Abs. 1 PBV/LU).

Die Aufhebung einer Dienstbarkeit erfordert zwingend ein öffentliches 1010 Interesse. Dies geht aus dem Gesetzestext nur implizit hervor, indem das Interesse der Siedlungsentwicklung nach innen erwähnt ist und zusätzlich auf das kantonale Enteignungsgesetz³⁰⁷⁴ verwiesen wird. Das kantonale Enteignungsgesetz hält in § 3 fest, dass eine Enteignung nur dann zulässig ist, wenn sie zur

3068 HOFSTETTER-ARNET/HOFSTETTER/MUNDHAAS, Verdichtet bauen, S. 342.

3069 BUWD-LU, Erläuterungen zu § 39 PBG/LU, S. 2.

3070 BUWD-LU, Erläuterungen zu § 39 PBG/LU, S. 3.

3071 BUWD-LU, Erläuterungen zu § 39 PBG/LU, S. 3; HOFSTETTER-ARNET/HOFSTETTER/MUNDHAAS, Verdichtet bauen, S. 343.

3072 BUWD-LU, Erläuterungen zu § 39 PBG/LU, S. 3.

3073 BUWD-LU, Erläuterungen zu § 39 PBG/LU, S. 3.

3074 EntG/LU.

Erfüllung von Aufgaben erforderlich ist, die im öffentlichen Interesse liegen. Der Kanton Luzern äussert sich in den Erläuterungen zu § 39 Abs. 5 PBG/LU zum öffentlichen Interesse wie folgt: «Da der inneren Verdichtung ein erhebliches öffentliches Interesse zukommt, ist eine Aufhebung von privatrechtlichen Baubeschränkungen insbesondere immer dann zulässig, wenn bei voller baulicher Nutzung eine oder mehrere zusätzliche Wohnungen erstellt werden können. Auch ohne eine bauliche Nachverdichtung ist die Aufhebung von Quartierservituten zulässig, welche teilweise aus einer Zeit vor der modernen Raumplanungs- und Baugesetzgebung stammen und heute gewissermassen als privatrechtliche Schattenbauordnungen die öffentlich-rechtliche Bauordnung unterlaufen.»³⁰⁷⁵ Die Gemeinde hat das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement um eine Vorprüfung der Rechtmässigkeit der beabsichtigten Enteignung zu ersuchen. Dabei hat sie darzulegen, inwiefern die Enteignung hinsichtlich der geplanten räumlichen Entwicklung im öffentlichen Interesse liegt (§ 6b Abs. 2 PBV/LU). Nach dieser Vorprüfung kann die Gemeinde oder der interessierte Grundeigentümer ein Gesuch um Enteignung gemäss den §§ 26 ff. EntG/LU stellen (§ 6b Abs. 3 PBV/LU).

4. Baulandumlegung

- ¹⁰¹¹ § 38 Abs. 1 PBG/LU hält als Grundsatz fest, dass Bauzonen mit bodenrechtlichen Massnahmen ihrer Bestimmung zuzuführen sind. Als einzige bodenrechtliche Massnahme erwähnt das kantonale Gesetz – gleich wie Art. 15a Abs. 1 RPG auf nationaler Ebene – explizit die Landumlegung. In der Hoffnung, dass die Landumlegung künftig verstärkt Anwendung findet, hat der Kanton Luzern das Landumlegungsverfahren vereinfacht.³⁰⁷⁶ Die Landumlegung ist in den §§ 86 ff. des PBG/LU verankert:

§ 86 PBG/LU *Zweck*

- ¹ Mit der Landumlegung können Grundstücke innerhalb und ausserhalb der Bauzonen in der Weise neu gebildet werden, dass sie sich nach Lage, Form und Grösse für eine recht- und zweckmässige Nutzung eignen.
- ² Eine solche Landumlegung bezweckt
 - a. die Verwirklichung einer den Zielen der Raumplanung besser entsprechenden Nutzung des Bodens,
 - b. die im öffentlichen Interesse liegende Sanierung eines überbauten Gebietes,
 - c. die Erschliessung von Grundstücken.

³⁰⁷⁵ BUWD-LU, Erläuterungen zu § 39 PBG/LU, S. 3.

³⁰⁷⁶ BUWD-LU, Erläuterungen zu § 38 PBG/LU, S. 1.

D. Zwischenfazit

Die Massnahmen zur Verflüssigung von Bauland sind zahlreich. Es gibt kein 1012
Patentrezept, auf welche Art und Weise Kantone und Gemeinden das Bauland
der gewünschten Nutzung, d.h. seiner Überbauung, zuführen können. Viel-
mehr stehen sie in der Pflicht, anhand der vorhandenen Gegebenheiten die für
sie passenden Massnahmen zu ergreifen. Die Übersicht über mögliche Mass-
nahmen in diesem Kapitel soll – ohne Anspruch auf Vollständigkeit – aufzei-
gen, welche Massnahmen die Kantone und Gemeinden zur Verflüssigung des
Baulandes beiziehen können. Häufig dürfte nur eine Kombination verschiede-
ner Massnahmen zum Erfolg führen. Situativ haben sie zu entscheiden,
welche Massnahmen am geeignetsten sind.

Damit die Kantone und Gemeinden die geeignetsten Mittel zur Verflüs- 1013
sigung von Bauland wählen können, müssen sie sich vertieft mit der Grund-
stücksstruktur auseinandersetzen. Nur so dürfte es ihnen gelingen, die ad-
äquaten Massnahmen zu ergreifen. Aufgrund ihres hohen Planungsaufwandes
und der komplexen Verfahren dürften die dargestellten Massnahmen häufig
nicht zuoberst auf der Prioritätenliste des Gemeinwesens stehen. Angesichts
der Bedeutung der Nachverdichtung innerhalb der bestehenden Bauzone
und unter Umständen auch innerhalb des bereits (teilweise) überbauten Ge-
biets für die Bekämpfung der Zersiedlung sind die Kantone und Gemeinden
jedoch gut beraten, diesem aufwändigen Prozess die notwendige Beachtung
zu schenken.

Dritter Abschnitt:
Die rechtlichen
Hürden der
Siedlungsentwicklung
nach innen

Dieser Abschnitt handelt von den möglichen *rechtlichen* Hürden, die der Siedlungsentwicklung nach innen zuwiderlaufen können. Allerdings erschöpfen sich die nachfolgenden Ausführungen nicht in der Darstellung der Hürden und einer Aufzählung der Interessen, die der Siedlungsentwicklung entgegenstehen können. Vielmehr wird in Beantwortung der zweiten Forschungsfrage³⁰⁷⁷ aufgezeigt, wie in Einklang mit diesen (vermeintlichen) Hürden dem Grundsatz der Siedlungsentwicklung nach innen zum Durchbruch verholfen werden kann. Oft verhindern nämlich gegenläufige Interessen eine Verdichtung nicht per se, sondern erfordern vielmehr eine situative Planung. Unter Berücksichtigung der örtlichen Gegebenheiten kann häufig sowohl den Interessen der Siedlungsentwicklung nach innen als auch den weiteren öffentlichen Interessen Nachachtung verschafft werden.

Zunächst haben sich die Massnahmen und Instrumente zur Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen stets an der Eigentumsgarantie³⁰⁷⁸ zu messen. Sodann können die Bestimmungen des Ortsbildschutzes³⁰⁷⁹ oder Lärmschutzvorschriften³⁰⁸⁰ im Einzelfall einer maximalen Ausschöpfung des baulichen Potenzials eines Grundstücks im Weg stehen. Schliesslich führen Kritikerinnen und Kritiker der Siedlungsentwicklung nach innen häufig ins Feld, dass diese nur mit Abstrichen bei der Siedlungsqualität³⁰⁸¹ möglich sei. Zusätzlich können weitere gesetzliche Bestimmungen, namentlich zum Naturschutz, zum Gewässerschutz, zu Altlasten oder zur Störfallvorsorge, die Siedlungsentwicklung nach innen hemmen. Diese Umstände bleiben nachfolgend jedoch ausgeklammert.

Die folgenden Ausführungen handeln insbesondere von nationalen Vorschriften. Auf einen systematischen Überblick über die vier ausgewählten Kantone wird deshalb verzichtet. Dennoch wird punktuell auf die Praxis dieser und weiterer Kantone eingegangen bzw. verwiesen.

3077 Vgl. Rn. 10.

3078 § 15 (Rn. 1017 ff.).

3079 § 16 (Rn. 1058 ff.).

3080 § 17 (Rn. 1135 ff.).

3081 § 18 (Rn. 1231 ff.).

§15 Eigentumsgarantie

A. Ausgangslage

- ¹⁰¹⁷ Das zentral von der Raumplanung tangierte Grundrecht ist die Eigentums-
garantie (Art. 26 BV).³⁰⁸² Jede raumplanerische Massnahme hat sich an ihr zu
messen.³⁰⁸³ Damit drängt sich eine kurze Abhandlung zur Vereinbarkeit von
Massnahmen und Instrumenten zur Förderung der Siedlungsentwicklung
nach innen mit der Eigentumsgarantie auf. Nach einleitenden Ausführungen
zu den Teilgehalten der Eigentumsgarantie³⁰⁸⁴ wird nachfolgend zunächst
auf deren Schutzbereich³⁰⁸⁵ eingegangen. Sodann wird die Bestandesgarantie
als Teilgehalt der Eigentumsgarantie genauer betrachtet³⁰⁸⁶. Dort interessiert
insbesondere der Aspekt der Baufreiheit als Nutzungs- und Verfügungsfreiheit
über Grund und Boden. Gleich wie bei den anderen Freiheitsrechten kann
unter den in Art. 36 BV statuierten Voraussetzungen in die Eigentumsfreiheit
eingegriffen werden³⁰⁸⁷. Diese Eingriffsvoraussetzungen werden mit Blick
auf die raumplanerischen Instrumente zur Siedlungsentwicklung nach innen
beleuchtet. Sodann erfolgt ein kurzer Abriss über den Entschädigungsan-
spruch³⁰⁸⁸, der sich aus dem Teilgehalt der Wertgarantie ergibt. Schliesslich
wird auf die Besitzstandsgarantie³⁰⁸⁹ eingegangen, die sich mitunter aus der
Eigentumsgarantie ableitet.

I. Teilgehalte der Eigentumsgarantie

- ¹⁰¹⁸ Lehre und Rechtsprechung teilen die Eigentumsgarantie gemeinhin in die drei
Teilgehalte Institutsgarantie, Bestandesgarantie und Wertgarantie auf.³⁰⁹⁰

1. Institutsgarantie

- ¹⁰¹⁹ Die Institutsgarantie als eigentlicher Kerngehalt schützt das Privateigentum
als Rechtsinstitut:³⁰⁹¹ Sie gewährleistet «die Aufrechterhaltung einer freiheit-

³⁰⁸² RUCH, SBVR, Rn. 196.

³⁰⁸³ Vgl. HÄNNI, BPUR, S. 37.

³⁰⁸⁴ Rn. 1018 ff.

³⁰⁸⁵ Rn. 1023 f.

³⁰⁸⁶ Rn. 1025 ff.

³⁰⁸⁷ Rn. 1030 ff.

³⁰⁸⁸ Rn. 1051.

³⁰⁸⁹ Rn. 1052 ff.

³⁰⁹⁰ Statt vieler: WALDMANN, in: BSK BV, Art. 26 Rn. 33. Zu den drei Teilgehalten im Kon-
text der Verdichtungsumlegung vgl. VOGT, Baulandumlegung, Rn. 188 ff.

³⁰⁹¹ HÄNNI, BPUR, S. 19, 30 f.; RUCH, SBVR, Rn. 197.

lichen Güterordnung, indem sie den Fortbestand des Privateigentums als eines privatrechtlichen Institutes sicherstellt»³⁰⁹². In anderen Worten darf das Rechtsinstitut Privateigentum «durch gesetzliche Regelungen nicht ausgehöhlt werden»³⁰⁹³. Damit adressiert die Institutsgarantie primär den Gesetzgeber.³⁰⁹⁴

Raumplanerische Instrumente, welche die Institutsgarantie und damit den Kerngehalt der Eigentumsgarantie tangieren, konnten im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nicht ausgemacht werden. Entsprechend erübrigen sich im Kontext dieser Arbeit weitere Ausführungen zur Institutsgarantie. 1020

2. Bestandesgarantie

Die Bestandesgarantie schützt die einzelnen Eigentumsrechte vor Eingriffen staatlicher Akteure.³⁰⁹⁵ Im raumplanungsrechtlichen Kontext ist diese Funktion der Eigentumsgarantie zentral:³⁰⁹⁶ Diverse Massnahmen und Instrumente der Raumplanung verkürzen und beschränken die von der Eigentumsgarantie geschützten Rechte. Entsprechend liegt der Fokus der nachfolgenden Ausführungen auf diesem Teilaspekt der Eigentumsgarantie.³⁰⁹⁷ 1021

3. Wertgarantie

In ihrem Teilgehalt als Wertgarantie gewährt die Eigentumsgarantie schliesslich volle Entschädigung bei Enteignungen oder Beschränkungen des Eigentums, die einer Enteignung gleichkommen (vgl. Art. 26 Abs. 2 BV).³⁰⁹⁸ Die Bestandesgarantie mutiert für diesen Fall zu einer (Vermögens-)Wertgarantie.³⁰⁹⁹ Auch hier ist ein enger Konnex mit raumplanerischen Massnahmen und Instrumenten gegeben. So erfüllen Rückzonungen unter Umständen den 1022

3092 Oder in den Worten des Bundesgerichts: «Die Eigentumsgarantie nach Art. 26 Abs. 1 BV bezweckt in ihrer Funktion als Institutsgarantie den Schutz der Eigentumsordnung in ihren Grundzügen [...]» (BGE 143 V 254 E. 6.4.1). Botsch. Ordnung des Bodenrechts, S. 143 ff. Zur Entstehungsgeschichte der Vorgängerbestimmungen von Art. 26 BV (aArt. 22^{ter} BV; Eigentumsgarantie) und Art. 75 BV (aArt. 22^{quater} BV; «Raumplanungsartikel») siehe RUCH/HETTICH, in: SGK BV, Art. 75 Rn. 3 ff.

3093 Zur Vereinbarkeit des Instruments der Baupflicht mit der Institutsgarantie siehe ANTONIAZZA, Baupflicht, Rn. 305 ff. MÜLLER/SCHÉFER, Grundrechte, S. 1039; ferner JOST, Diss., S. 368.

3094 WALDMANN, in: BSK BV, Art. 26 Rn. 31.

3095 BGE 2C_94/2019 vom 1. Oktober 2019 E. 3.1.3; WALDMANN, in: BSK BV, Art. 26 Rn. 43; RUCH, SBVR, Rn. 199.

3096 Bei einer (rechtmässigen) materiellen Enteignung zeitigt sie ihre Wirkung immerhin noch als Vermögensgarantie, vgl. VALLENDER/HETTICH, in: SGK BV, Art. 26 Rn. 31. VOGT, Baulandumlegung, Rn. 191.

3097 Siehe sogleich Rn. 1025 ff.

3098 HÄNNI, BPUR, S. 19, 35.

3099 VALLENDER/HETTICH, in: SGK BV, Art. 26 Rn. 31; SCHNEIDER, Diss., S. 65.

Tatbestand der materiellen Enteignung und können damit eine Entschädigungsforderung des Grundeigentümers gegenüber dem Gemeinwesen begründen. Im Rahmen dieser Arbeit wird auf die Wertgarantie im konkreten Anwendungsfall bei der Frage der materiellen Enteignung im Zusammenhang mit Rückzonungen eingegangen.³¹⁰⁰

II. Schutzbereich

1. Sachlicher Schutzbereich

- 1023 Der sachliche Schutzbereich der Eigentumsgarantie erfasst «sämtliche Vermögensrechte des Privatrechts und [...] die sogenannten wohlerworbenen Rechte des öffentlichen Rechts».³¹⁰¹ In vorliegender Abhandlung steht als Vermögenswert des Privatrechts das sachenrechtliche Eigentum an Grundstücken im Vordergrund. Gleichzeitig können auch Nachbarrechte oder beschränkte dingliche Rechte von raumplanerischen Massnahmen betroffen sein.³¹⁰²

2. Persönlicher Schutzbereich

- 1024 Alle natürlichen und juristischen Personen des Privatrechts sind grundsätzlich Träger der Eigentumsgarantie.³¹⁰³ Ausnahmsweise kann sich auch das Gemeinwesen auf die Eigentumsgarantie berufen, sofern es gleich oder ähnlich wie ein Privater betroffen ist. Dies ist beispielsweise der Fall, wenn das Gemeinwesen sein Finanzvermögen verwaltet, das nur mittelbar der Erfüllung staatlicher Aufgaben dient.³¹⁰⁴

B. Bestandesgarantie, Baufreiheit und Eingriffe

I. Bestandesgarantie

- 1025 In ihrer Funktion als Bestandesgarantie schützt die Eigentumsgarantie den Bestand konkreter vermögenswerter Rechte des Einzelnen, insbesondere

3100 Siehe oben Rn. 379 ff.

3101 VALLENDER/HETTICH, in: SGK BV, Art. 26 Rn. 15; WALDMANN, in: BSK BV, Art. 26 Rn. 17 ff.

3102 Auch in der Praxis betreffen die meisten vom Bundesgericht zu beurteilenden Verfassungsbeschwerden das Grundeigentum bzw. die Baufreiheit, vgl. GRAHAM-SIEGEN-THALER, BK ZGB, Rn. 721.

3103 TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, Rn. 1780; VALLENDER/HETTICH, in: SGK BV, Art. 26 Rn. 26; WALDMANN, in: BSK BV, Art. 26 Rn. 29; HÄNNI, BPUR, S. 26.

3104 BGE 147 II 227 E. 2.3.2; BGer 2C_118/2020 vom 3. August 2020 E. 1.2; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, Rn. 1781; VALLENDER/HETTICH, in: SGK BV, Art. 26 Rn. 28; WALDMANN, in: BSK BV, Art. 26 Rn. 30.

der (Grund-)Eigentümerschaft, vor staatlichen Eingriffen.³¹⁰⁵ Die Bestandesgarantie umfasst sowohl Eingriffe von rechtsetzenden als auch von rechtsanwendenden staatlichen Organen.³¹⁰⁶ Sie gilt nicht absolut, sondern gewährleistet das Eigentum nur innert jener Schranken, welche die Rechtsordnung ihr im öffentlichen Interesse zieht.³¹⁰⁷ Dies gilt insbesondere – und hier von Bedeutung – für die Anforderungen der Raumplanung.³¹⁰⁸ Entsprechend ist nur die rechtmässige Ausübung des Privateigentums von der Eigentumsgarantie gedeckt:³¹⁰⁹ Einzig das «vom Gesetzgeber ausgestaltete und näher bestimmte Eigentum»³¹¹⁰ genießt Schutz.

II. Baufreiheit

Im Zusammenhang mit der Verwirklichung der Eigentumsgarantie beim Bauen, namentlich bei der Ausübung bzw. Ausschöpfung der baulichen Möglichkeiten eines Grundeigentümers, wird häufig der Begriff «Baufreiheit» verwendet.³¹¹¹ Darunter ist die «Freiheit [zu verstehen], seinen Grund und Boden nach eigenem Gutdünken zu überbauen und zu nutzen»³¹¹². Sie erlaubt «die uneingeschränkte bauliche Nutzung eines Grundstücks».³¹¹³ Als Teilaspekt der Eigentumsgarantie gewährt sie dem Grundeigentümer damit das Recht, auf dem in seinem Privateigentum stehenden Grundstück eine Baute neu zu errichten oder auch eine bestehende Baute umzubauen sowie diese zu ergänzen. Hierfür bedarf es keiner Konzession, sondern es besteht grundsätzlich – zumindest im Rahmen der Bauzone – ein Anspruch gegenüber

3105 Vgl. BIAGGINI, Komm. BV, Art. 26 Rn. 18.

3106 HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rn. 2325.

3107 Ausgeklammert bleibt an dieser Stelle die Diskussion zum Umfang des Schutzbereichs der Eigentumsgarantie, wo in der Lehre zwischen der sog. Schrankentheorie und der sog. Konkretisierungstheorie unterschieden wird. Vgl. hierzu: GRIFFEL, Eigentums-
garantie und Bauvorschriften, S. 168 ff. BGE 145 II 140 E. 4.1; BGer 1C_578/2019 vom
25. Mai 2020 E. 5; Botsch. Ordnung des Bodenrechts, S. 138.

3108 BGer 1C_578/2019 vom 25. Mai 2020 E. 5; BGer 1P.512/2001 vom 5. März 2002 E. 2.3;
ferner BGE 144 II 367 E. 3.2.

3109 BGE 144 II 367 E. 3.2; BGE 105 Ia 330 E. 3c; BGer 1C_578/2019 vom 25. Mai 2020 E. 5.

3110 VALLENDER/HETTICH, in: SGK BV, Art. 26 Rn. 13.; ferner RIVA, in: PraKomm RPGI, Art. 5
Rn. 144 f.

3111 Vgl. BGer 1C_314/2018 vom 1. April 2019 E. 4.1, wonach mit einem öffentlichen Quar-
tierplan als Voraussetzung für die Erschliessung von Bauland in die Baufreiheit der
Grundeigentümer als Bestandteil der Eigentumsgarantie nach Art. 26 BV eingegriffen
wird. Sowie 1C_289/2020 vom 15. März 2021 E. 2.9.

3112 GRIFFEL, Eigentumsgarantie und Bauvorschriften, S. 170; vgl. ebenfalls HÄNNI, BPUR,
S. 28.

3113 BGE 145 I 156 E. 4.2.

dem Gemeinwesen.³¹¹⁴ Diese Nutzungs- und Verfügungsfreiheit kann hinsichtlich Grund und Boden als eigentlicher Hauptinhalt der Eigentumsgarantie bezeichnet werden.³¹¹⁵

III. Einschränkungen der Baufreiheit

- 1027 Verschiedene öffentliche Interessen können mit der Eigentumsgarantie konkurrieren: Nebst dem Umweltschutz (Art. 74 BV), dem Gewässerschutz (Art. 76 BV), dem Natur- und Heimatschutz (Art. 78 BV) sind auch die in der Bundesverfassung verankerten Anliegen der Raumplanung (Art. 75 BV) wichtige öffentliche Interessen, die der Gewährleistung des Eigentums grundsätzlich gleichgestellt sind.³¹¹⁶ Entsprechend besteht die Eigentumsgarantie nach der Konzeption der Bestandesgarantie nicht absolut, sondern sie gewährleistet die Ausübung des Grundeigentums nur innerhalb der Vorschriften und Bestimmungen, die der Gesetzgeber zur Nutzung des Grundeigentums erlassen hat.³¹¹⁷ Dieser hat eine Abwägung zwischen den verschiedenen Interessen vorzunehmen.³¹¹⁸ Geschützt ist mithin die «rechtmässige Ausübung des Privateigentums».³¹¹⁹ So ist etwa eine Erweiterung oder der Ersatz einer Baute nur innerhalb der Nutzungsvorschriften erlaubt.³¹²⁰ Die rechtlichen Schranken können sich im Laufe der Zeit auch ändern. Beispielsweise muss sich ein Grundeigentümer die Änderung der zulässigen Nutzung seines Grundstücks aufgrund einer Anpassung der Zonenordnung durch das Gemeinwesen gefallen lassen.³¹²¹
- 1028 Die Vorschriften, denen sich ein bauwilliger Grundeigentümer heutzutage konfrontiert sieht, sind zahlreich.³¹²² Die Folge davon ist ein Spannungsverhältnis zwischen der aus der Eigentumsgarantie fliessenden Baufreiheit auf der einen und den verschiedenen Bauvorschriften auf der anderen

3114 BGE 131 II 103 E. 3.3; BGer 1C_670/2021 vom 5. April 2022 E. 4.1; HÄNNI, BPUR, S. 28 f.; RUCH, in: PraKomm RPG IV, Art. 22 Rn. 7.

3115 BGer 1C_543/2021 vom 15. August 2022 E. 6.1; HÄNNI, BPUR, S. 28.

3116 BGE 145 II 140 E. 4.1; BGE 117 Ib 243 E. 3a; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, Rn. 1786. Vgl. ebenfalls die Auflistungen bei VALLENDER/HETTICH, in: SGK BV, Art. 26 Rn. 46 und WALDMANN, in: BSK BV, Art. 26 Rn. 68.

3117 Vgl. BGer 1C_578/2019 vom 25. Mai 2020 E. 5; 1C_99/2017 vom 20. Juni 2017 E. 4. ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BEI, Art. 2 Rn. 1; ferner VOGT, Baulandumlegung, Rn. 184.

3118 Geht damit eine Verkürzung der bestehenden Eigentumsrechte einher, ist diese – auf für den Gesetzgeber – nur unter den Voraussetzungen von Art. 36 BV zulässig. WALDMANN, in: BSK BV, Art. 26 Rn. 56.

3119 BGer 1C_578/2019 vom 25. Mai 2020 E. 5; 1C_99/2017 vom 20. Juni 2017 E. 4.

3120 BGer 1C_99/2017 vom 20. Juni 2017 E. 4.

3121 BGer 1P_512/2001 vom 5. März 2002 E. 2.3; vgl. ferner BGer 1C_578/2019 vom 25. Mai 2020 E. 5; BGer 1C_99/2017 vom 20. Juni 2017 E. 4.

3122 Vgl. die summarische Aufzählung bei GRIFFEL, Eigentumsgarantie und Bauvorschriften, S. 170 f.

Seite.³¹²³ Eine Beschneidung der Baufreiheit kann beispielsweise die Verpflichtung darstellen, wonach eine Baute einen minimalen Abstand zur Grenze von Bau- und Landwirtschaftszone einzuhalten hat.³¹²⁴ Damit wird die uneingeschränkte bauliche Nutzung insofern eingeschränkt, als diese Regel die Überbauung bis zur Parzellengrenze untersagt. Folglich ist diese Bauvorschrift als (leichter) Eingriff in die Eigentumsgarantie zu qualifizieren.³¹²⁵ Auch Ausnützungsziffern³¹²⁶, eine Gestaltungsplanpflicht³¹²⁷ oder eine Quartierplanpflicht³¹²⁸ stellen solche Einschränkungen dar.

IV. Adressaten

Die Bestandesgarantie richtet sich zunächst an die Verwaltungs- und Gerichtsbehörden, die das Planungs- und Baurecht anwenden und vollziehen.¹⁰²⁹ Grundsätzlich ist von ihnen jeder Planungsschritt an den drei Kriterien zur Einschränkung von Grundrechten (gesetzliche Grundlage, öffentliches Interesse, Verhältnismässigkeit) zu messen.³¹³⁰ Darüber hinaus ist die Bestandesgarantie auch vom Gesetzgeber zu beachten. Nur wenn die öffentlichen Interessen die entgegenstehenden privaten Interessen überwiegen, ist es ihm erlaubt, Eigentumsschranken aufzustellen.³¹³¹

V. Eingriffsvoraussetzungen

«Die Eigentumsgarantie gilt nicht absolut.»³¹³² Eingriffe in ihren Schutzbereich sind unter den für Grundrechte ausgearbeiteten Voraussetzungen zulässig;³¹³³ Der Eingriff muss auf einer genügenden gesetzlichen Grundlage beruhen (Art. 36 Abs. 1 BV), im öffentlichen Interesse liegen (Art. 36 Abs. 2 BV) und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit wahren (Art. 36 Abs. 3 BV). Darüber hinaus hat der Kerngehalt unangetastet zu bleiben (Art. 36 Abs. 4

3123 GRIFFEL, Eigentumsgarantie und Bauvorschriften, S. 171.

3124 BGE 145 I 156 E. 4.2.

3125 BGE 145 I 156 E. 4.2.

3126 Vgl. BGE 97 I 792 E. 4b.

3127 Vgl. BGE 1C_348/2021 vom 8. Juni 2022 E. 6.

3128 Vgl. BGE 1C_314/2018 vom 1. April 2019 E. 4.1; BGE 1C_494/2018 vom 13. Juni 2019 E. 3.1.

3129 HÄNNI, BPUR, S. 36.

3130 HÄNNI, BPUR, S. 36.

3131 Vgl. BGE 105 Ia 330 E. 3c, wonach die Zulässigkeit eigentumsbeschränkender raumplanerischer Massnahmen auf einer Interessenabwägung mit der Eigentumsgarantie basiert. HÄNNI, BPUR, S. 36; MUGGLI, Gutachten, Rn. 28.

3132 AEMISEGGER/KISLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15a Rn. 9.

3133 TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, Rn. 1777, 1784.

BV).³¹³⁴ Erfüllt eine Eigentumsbeschränkung diese Voraussetzungen, ist sie verfassungsmässig zulässig.³¹³⁵ Diese Grundsätze gelten für das gesamte Bau- und Planungsrecht. Jede planerische und baurechtliche Massnahme ist deshalb stets an diesen Voraussetzungen zu messen.³¹³⁶ Kommt der Eingriff zudem einer Enteignung gleich, darf er nur gegen volle Entschädigung erfolgen (Art. 26 Abs. 2 BV, vgl. ebenfalls Art. 5 Abs. 2 RPG).³¹³⁷ Die Bestandesgarantie wandelt sich für diesen Fall zur Wertgarantie.³¹³⁸

1031 *Bau- und Nutzungsvorschriften* sind als Eingriff in den Schutzbereich der Eigentumsgarantie zu qualifizieren und dies in zweierlei Hinsicht: Zunächst stellt jede einzelne Vorschrift eine Einschränkung der Eigentumsgarantie dar, aber auch die Gesamtheit der Bau- und Nutzungsvorschriften bedeutet eine Einschränkung.³¹³⁹ Genügen die einzelnen Bau- und Nutzungsvorschriften den Anforderungen des Legalitätsprinzips, stellen sie selbst die gesetzliche Grundlage dar.³¹⁴⁰ Von Lehre und Rechtsprechung werden solche Massnahmen einhellig als zulässig erachtet, sofern sie im konkreten Einzelfall den Grundsatz der Verhältnismässigkeit wahren.³¹⁴¹

1032 Auf die Anforderungen an die gesetzliche Grundlage, das öffentliche Interesse und den Grundsatz der Verhältnismässigkeit wird nachfolgend detaillierter eingegangen. Ob eine raumplanerische Massnahme die Eingriffsvoraussetzungen erfüllt, beurteilt sich stets anhand der konkreten Umstände. Allgemeingültige Aussagen sind kaum möglich.³¹⁴²

1. Gesetzliche Grundlage

1033 Eingriffe in die Eigentumsgarantie bedürfen – wie allgemein Eingriffe in Freiheitsrechte – einer gesetzlichen Grundlage (vgl. Art. 36 Abs. 1 BV). Diese Grundlage hat die Form eines generell-abstrakten Rechtssatzes aufzuweisen.³¹⁴³

3134 Statt vieler BGE 145 I 156 E. 4.1 und BGE 140 I 176 E. 9.3. Ausserdem explizit für kantonale Massnahmen zur Förderung der Verfügbarkeit der Bauzonen gemäss Art. 15a RPG: Botsch. RPG 2012, S. 1082 bzw. für die Verdichtungsumlegung: VOGT, Baulandumlegung, Rn. 198 ff.

3135 HÄNNI, BPUR, S. 36.

3136 HÄNNI, BPUR, S. 37.

3137 HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Rn. 606.

3138 HÄNNI, BPUR, S. 35.

3139 GRIFFEL, Eigentumsgarantie und Bauvorschriften, S. 172; ferner REBSAMEN, Diss., S. 135. Spezifisch für den Mehrwertausgleich vgl. SCHNEIDER, Diss., S. 69, 74.

3140 Vgl. GRIFFEL, Eigentumsgarantie und Bauvorschriften, S. 172.

3141 So explizit für das Instrument der Bauverpflichtung Botsch. RPG 2012, S. 1077; MUGGLI, Gutachten, Rn. 26 f., ANTONIAZZA, Baupflicht, Rn. 230 ff.

3142 Vgl. für die Mehrwertabgabe SCHNEIDER, Diss., S. 70.

3143 Gesetz im materiellen Sinn, HÄNNI, BPUR, S. 38; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rn. 2344. Für Massnahmen im Rahmen von Art. 15a RPG vgl. AEMISEGGER/KISLING, in: Prax-Komm RPGI, Art. 15a Rn. 10.

Die spezifischen Anforderungen an die gesetzliche Grundlage unterscheiden sich dann allerdings je nach Schwere des Eingriffes.³¹⁴⁴ Schwerwiegende Einschränkungen der Eigentumsgarantie erfordern eine Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinn (Art. 36 Abs. 1 Satz 2 BV). Dazu zählt auch ein von den Stimmberechtigten verabschiedetes Bau- und Zonenreglement, sofern es nach Massgabe der kantonalen Vorschriften erlassen wurde.³¹⁴⁵ Demgegenüber genügt für leichte Eingriffe eine Grundlage im Verordnungsrecht bzw. in einem Gesetz im materiellen Sinn.³¹⁴⁶ Das Gesetzgebungsverfahren gewährleistet im Idealfall eine umfassende Abwägung zwischen den Vor- und Nachteilen von Eigentumsbeschränkungen oder Eigentumskonkretisierungen.³¹⁴⁷ Das Resultat dieser Abwägung ist ausserdem demokratisch legitimiert und beachtet das Gewaltenteilungsprinzip.³¹⁴⁸

Von einem *schweren Eingriff* wird gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung insbesondere dann ausgegangen, «wenn die bisherige oder künftig mögliche, bestimmungsgemässe Nutzung eines Grundstücks durch Verbote oder Gebote verunmöglicht oder stark erschwert wird».³¹⁴⁹ Dies kann bei den vorliegend beleuchteten Massnahmen und Instrumenten zur Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen je nach Ausgestaltung der Fall sein. Das Bundesgericht erwähnt als Beispiel, wenn durch Abstandsregeln «das Ausschöpfen der Nutzungsziffer verunmöglicht wird»³¹⁵⁰. Für diesen Fall bedarf es einer Grundlage in einem formellen Gesetz.³¹⁵¹ Gleiches gilt, wenn ein Grundstück, das in der Wohnbauzone liegt, in eine Nichtbauzone umgezont wird, in der lediglich noch Bauten oder Anlagen gestützt auf Art. 24 ff. RPG errichtet werden dürfen, und die Massnahme somit den Verlust der früheren Überbaumöglichkeit für die betroffenen Grundeigentümer bewirkt.³¹⁵² Auch eine Baupflicht, eine Mindestdichtevorschrift oder die Ausübung eines gesetzlichen Vorkaufsrechts für ein Grundstück durch das Gemeinwesen zählen zu den schweren Eingriffen.³¹⁵³ Muss demgegenüber der Grundeigentümer

3144 HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Rn. 601.

3145 BGE 133 II 220 E. 2.5; BGE 125 I 60 E. 2e; WALDMANN, in: BSK BV, Art. 26 Rn. 62; HÄNNI, BPUR, S. 37 und Fn. 91.

3146 BGer 1C_3/2013 und 1C_19/2013 vom 19. November 2013 E. 6.2; WALDMANN, in: BSK BV, Art. 26 Rn. 62; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, Rn. 1785.

3147 VALLENDER/HETTICH, in: SGK BV, Art. 26 Rn. 41.

3148 VALLENDER/HETTICH, in: SGK BV, Art. 26 Rn. 42.

3149 BGE 145 I 156 E. 4.1; BGE 133 II 220 E. 2.5.

3150 BGE 145 I 156 E. 4.2.

3151 BGE 145 I 156 E. 4.2.

3152 BGer 1C_285/2007 vom 22. Mai 2008 E. 3.1.

3153 MUGGLI, Knappe Bauzonen, Rn. 14; MUGGLI, Gutachten, Rn. 25; ANTONIAZZA, Baupflicht, Rn. 448.

aufgrund einer Abstandsvorschrift die geplante Baute lediglich auf dem Grundstück anders anordnen, handelt es sich um einen *leichten Eingriff*, wofür eine gesetzliche Grundlage auf Verordnungsebene ausreicht.³¹⁵⁴

1035 Das Bundesgericht führt zum Erfordernis der genügenden gesetzlichen Grundlage Folgendes aus:

«Das Legalitätsprinzip verlangt eine *hinreichende* und *angemessene Bestimmtheit* der anzuwendenden Rechtssätze zur Sicherung des Gesetzesvorbehalts, der Rechtssicherheit und der rechtsgleichen Rechtsanwendung. Der Grad der erforderlichen Bestimmtheit lässt sich nicht abstrakt festlegen. Er hängt unter anderem von der Vielfalt der zu ordnenden Sachverhalte, von der Komplexität und der Vorhersehbarkeit der im Einzelfall erforderlichen Entscheidungen, von den Normadressaten, von der Schwere des Eingriffs in die Verfassungsrechte sowie von der erst bei der Konkretisierung im Einzelfall möglichen sachgerechten Entscheidung ab. [...] Der Gesetzgeber kann je nach Materie nicht völlig darauf verzichten, allgemeine Begriffe zu verwenden, die formal nicht eindeutig umschrieben sind; dies kann sich etwa wegen einer nicht abstrakt erfassbaren Vielfalt der zu ordnenden Sachverhalte, des Bedürfnisses nach sachgerechten Entscheidungen im Einzelfall oder ständiger Anpassung einer Regelung an veränderte Verhältnisse rechtfertigen. Die Anforderungen an das Bestimmtheitsgebot sind weniger streng zu handhaben, wenn eine stark technische Materie oder unterschiedlich gelagerte Sachverhalte zu regeln sind, bei denen im Interesse einer sachgerechten Flexibilität Differenzierungen im Anwendungsfall angebracht erscheinen; so oder anders dürfen die wesentlichen Wertungen aber nicht von der rechtsanwendenden Behörde selber ausgehen [...].»³¹⁵⁵

1036 Die untersuchten Massnahmen und Instrumente gründen soweit ersichtlich auf einer genügenden Grundlage in einem Gesetz im formellen Sinn, meistens dem kantonalen Planungs- und Baugesetz.³¹⁵⁶ Je nach Kanton finden sich ergänzende Bestimmungen in einem eigenen Erlass, beispielsweise einem Gesetz zur Regelung des Mehrwertausgleichs gemäss Art. 5 RPG.³¹⁵⁷ Bestimmungen im kommunalen Bau- und Zonenreglement oder – beispielsweise für

3154 BGE 145 I 156 E. 4.2; BGE 142 I 76 E. 3.1 (betrifft das im Gesetz über das Wohnungswesen und den Mietschutz des Kantons Genf (LGL/GE) in Art. 3 verankerte Vorkaufsrecht, vgl. hierzu Rn. 986).

3155 BGE 146 I 70 E. 6.2.2, m.w.H. Hervorhebung durch den Autor.

3156 Vgl. auch die Untersuchung zu den (kantonal-)gesetzlichen Grundlagen zur Verdichtungsumlegung bei VOGT, Baulandumlegung, Rn. 200.

3157 Dies ist bspw. im Kt. Zürich der Fall, siehe Rn. 674 ff.

den Mehrwertausgleich – in einem separaten Mehrwertabgabereglement³¹⁵⁸ ergänzen auf kommunaler Ebene die kantonalen gesetzlichen Grundlagen. Pauschale Aussagen zum notwendigen Konkretisierungsgrad sind schwierig. Eine offensichtlich ungenügende Bestimmtheit konnte bei keiner der untersuchten Bestimmungen ausgemacht werden. Ob ein Anwendungsakt (Verfügung) im Einzelfall auf einer dafür genügenden gesetzlichen Grundlage beruht, hängt sodann von dessen Ausgestaltung ab und kann nicht abstrakt, sondern nur im konkreten Anwendungsfall beurteilt werden.

2. Öffentliches Interesse

Sodann muss ein öffentliches Interesse die Einschränkungen der Eigentums- 1037
garantie rechtfertigen (vgl. Art. 36 Abs. 2 BV). Grundsätzlich ist jedes öffentliche Interesse geeignet, einen Eingriff in das Eigentum zu rechtfertigen, sofern das angestrebte Ziel nicht rein fiskalischer Natur ist oder gegen anderweitige Verfassungsnormen verstösst.³¹⁵⁹ Somit können sich rechtfertigende öffentliche Interessen sowohl aus der Verfassung selbst als auch aus der sich darauf stützenden Rechtsordnung ableiten.³¹⁶⁰ Die im Rahmen der vorliegenden Arbeit beleuchteten Massnahmen dienen grundsätzlich den öffentlichen Interessen der haushälterischen Bodennutzung und der geordneten Besiedlung des Landes. Diese öffentlichen Interessen sind explizit in der Verfassung im Raumplanungsartikel Art. 75 BV verankert. Eine Eigenart des Raumplanungsrechts sind ausserdem die im Raumplanungsgesetz verankerten *Ziele und Planungsgrundsätze*. Durch sie erfahren die öffentlichen Interessen der Raumplanung eine Konkretisierung.³¹⁶¹

In aller Regel stellen die *Bau- und Nutzungsvorschriften* eine Konkretisie- 1038
rung des öffentlichen Interesses dar, zumal der Gesetzgeber an Art. 5 Abs. 2 BV gebunden ist und entsprechend im öffentlichen Interesse³¹⁶² gesetzgeberisch

3158 Vgl. bspw. für den Kt. Bern Rn. 660 ff.

3159 BGE 149 I 49 E. 4.1; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, Rn. 1786; WALDMANN, in: BSK BV, Art. 26 Rn. 67; HÄFELIN/HALLER/KELLER/THURNHERR, Rn. 602. Diese Praxis wird zuweilen in der Lehre als zu grosszügig kritisiert, vgl. BIAGGINI, Komm. BV, Art. 26 Rn. 22 m.w.H.

3160 WALDMANN, in: BSK BV, Art. 26 Rn. 68. Eine Minderheit in der Lehre vertritt die Meinung, dass sich das rechtfertigende öffentliche Interesse direkt aus der Verfassung ergeben muss, vgl. VALLENDER/HETTICH, in: SGK BV, Art. 26 Rn. 44 f.

3161 BGE 117 Ia 302 E. 4b; ANTONIAZZA, Baupflicht, Rn. 228; WALDMANN, in: BSK BV, Art. 26 Fn. 184 u.a. mit Hinweis auf BGE 119 Ia 362 E. 3 ff.; ferner AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPGI, Art. 15a Rn. 61.

3162 Der Bundesrat spricht in seiner Botschaft zur verfassungsrechtlichen Ordnung des Bodenrechts auch von «Eingriffen aus Gründen des allgemeinen Wohles (Botsch. Ordnung des Bodenrechts, S. 144).

tätig zu sein hat.³¹⁶³ Man kann deshalb auch von einer «natürlichen Vermutung»³¹⁶⁴ sprechen, wonach eine einschlägige Bau- oder Nutzungsvorschrift im öffentlichen Interesse liegt. Denn eigentlich, so zumindest das Ideal, darf der Gesetzgeber keine Bau- und Nutzungsvorschriften erlassen, die nicht im öffentlichen Interesse liegen.³¹⁶⁵ Dies begründet sich damit, dass der Gesetzgeber gleichermassen an die Eigentumsgarantie gebunden ist wie die rechtsanwendende Behörde. Einer akzessorischen Prüfung des öffentlichen Interesses ist aufgrund «der Konturlosigkeit des Begriffs des öffentlichen Interesses» häufig kein grosser Erfolg beschieden.³¹⁶⁶ Vom Gemeinwesen geltend gemachte öffentliche Interessen werden vom Bundesgericht kaum je kassiert.³¹⁶⁷ Weniger erstaunlich entfaltet das Kriterium des öffentlichen Interesses im öffentlichen Bau- und Planungsrecht «[k]eine nennenswerte Lenkungs- und Begrenzungswirkung»³¹⁶⁸.

1039 Das Bundesgericht hat unter anderem in folgenden Fällen ein öffentliches Interesse an raumplanerischen Massnahmen anerkannt:³¹⁶⁹

- Für Massnahmen, die sich als geeignet erweisen, um einerseits überdimensionierte Bauzonen zu verhindern und andererseits bestehende überdimensionierte Bauzonen zu reduzieren, besteht gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung ein überwiegendes öffentliches Interesse.³¹⁷⁰ Als Gründe dafür werden mitunter die Vermeidung der Streubauweise, der Landschaftsschutz sowie die Beschränkung der Infrastrukturanlagen und -kosten genannt.³¹⁷¹ Auch Um- bzw. Rückzonungen, welche die bauliche Nutzung von bisher nicht überbauten Flächen am Siedlungsrand vermeiden und damit die Siedlungsentwicklung nach innen fördern, liegen im öffentlichen Interesse.³¹⁷²

3163 GRIFFEL, Eigentumsgarantie und Bauvorschriften, S. 176.

3164 GRIFFEL, Eigentumsgarantie und Bauvorschriften, S. 176.

3165 GRIFFEL, Eigentumsgarantie und Bauvorschriften, S. 176.

3166 GRIFFEL, Eigentumsgarantie und Bauvorschriften, S. 176.

3167 Weshalb dem Bundesgericht zu Recht vorgeworfen wird, es handle diesbezüglich «zu wenig differenziert», vgl. VALLENDER/HETTICH, in: SGK BV, Art. 26 Rn. 45. MÜLLER/SCHEFER, Grundrechte, S. 1024; VOGT, Baulandumlegung, Rn. 205.

3168 GRIFFEL, Eigentumsgarantie und Bauvorschriften, S. 176.

3169 Die nachfolgende Auflistung ist zufällig und erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

3170 BGE 117 Ia 302 E. 4b; BGE 116 Ia 221 E. 3b; BGE 114 Ia 364 E. 4. Vgl. ebenfalls BGer 1C_530/2021 vom 23. August 2022 E. 5.4; BGer 1C_66/2022 vom 1. Dezember 2022 E. 3.4.2; ferner JOST, Diss., S. 365.

3171 BGE 116 Ia 221 E. 3b; BGE 103 Ia 250 E. 2b.

3172 BGer 1C_285/2007 vom 22. Mai 2008 E. 5.3.3.

- Massnahmen, die der rationellen Bodennutzung und der Bekämpfung der Baulandhortung dienen, liegen ebenfalls im öffentlichen Interesse.³¹⁷³
- Bei der Festsetzung von Ausnützungsziffern überwiegt in aller Regel das öffentliche Interesse an einer zweckmässigen Überbauung das private Interesse an der schrankenlosen Ausnützung des Grundeigentums.³¹⁷⁴
- Massnahmen, die eine zweckmässige Nutzung des Bodens und eine geordnete Besiedlung des Landes sichern wollen, erfüllen einen verfassungsrechtlich ausdrücklich anerkannten öffentlichen Zweck.³¹⁷⁵
- Raumplanerische Vorkehren dürfen auch sozialpolitische Ziele verfolgen.³¹⁷⁶ Das Kriterium der geordneten Besiedlung des Landes kann auch Gesichtspunkte der Siedlungspolitik beinhalten. So sind in Einklang mit den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung mitunter wohnliche Siedlungen zu schaffen bzw. zu erhalten.³¹⁷⁷ Dies rechtfertigt unter anderem die Festlegung eines bestimmten Anteils der Bruttogeschossfläche je Parzelle als Erstwohnung in stark touristisch geprägten Gegenden wie im Engadin, wo – damals wie heute – Familienwohnungen rar und teuer sind.³¹⁷⁸ Entsprechend besteht ein anerkanntes öffentliches Interesse für Beschränkungen des Zweitwohnungsbaus und die Förderung von erschwinglichem Wohnraum für die ortsansässige Bevölkerung in Tourismusgebieten.³¹⁷⁹

Eigentumsbeschränkungen müssen nicht nur durch ein öffentliches Interesse gedeckt sein, sondern dieses hat auch im Einzelfall die entgegenstehenden Privatinteressen zu überwiegen.³¹⁸⁰ Diese Abwägung erfolgt in der Praxis im Rahmen der Verhältnismässigkeitsprüfung.³¹⁸¹ Je einschneidender eine

3173 Vgl. BGer 1C_643/2013 vom 14. April 2014 E. 2.2f.; BGer 1C_499/2011 vom 19. Juni 2012 E. 5.2f.; BGer 1P.721/1999 vom 14. März 2000 E. 3c. Explizit für die Bauverpflichtung gemäss Art. 15a Abs. 2 RPG: Botsch. RPG 2012, S. 1077. Vgl. für Massnahmen im Rahmen von Art. 15a RPG AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15a Rn. 11.

3174 BGE 97 I 792 E. 4b.

3175 BGE 102 Ia 104 E. 5a; BGE 99 Ia 604 E. 4b f.

3176 BGE 102 Ia 104 E. 5a; BGE 100 Ia 334 E. 8d; BGE 99 Ia 604 E. 4a.

3177 BGE 117 Ia 141 E. 2b.

3178 Die Problematik scheint keinesfalls an Aktualität verloren zu haben; im Gegenteil, sie dürfte sich vielmehr noch stärker zugespitzt haben. Vgl. auch BGE 117 Ia 141 E. 2b.

3179 BGE 135 I 233 E. 3.3f.; BGer 1C_180/2017 vom 12. März 2018 E. 4.6.

3180 BGE 117 Ia 141 E. 2a. Für Massnahmen im Rahmen von Art. 15a RPG vgl. AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15a Rn. 12 sowie zur Verdichtungsumlegung VOGT, Baulandumlegung, Rn. 203. Zur Interessenabwägung im Allgemeinen: TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 3 Rn. 22 ff.; TSCHANNEN, *Interessenabwägung, passim*.

3181 Siehe sogleich Rn. 1041 ff. WALDMANN, in: BSK BV, Art. 26 Rn. 69; VOGT, Baulandumlegung, Rn. 216.

Massnahme für die Grundeigentümerschaft ist, desto breiter muss sie sich auf öffentliche Interessen abstützen können, um in der Verhältnismässigkeitsprüfung zu bestehen und schliesslich rechtlich zulässig zu sein.³¹⁸²

3. Verhältnismässigkeit

1041 Entscheidend für die Zulässigkeit einer raumplanerischen bzw. baurechtlichen Massnahme dürfte häufig die Verhältnismässigkeitsprüfung sein (vgl. Art. 36 Abs. 3 BV).³¹⁸³ Hier ist die Ausgestaltung der konkreten Eigentumsbeschränkung genauer zu analysieren.³¹⁸⁴ Damit eine Beschränkung der Eigentumsgarantie den Grundsatz der Verhältnismässigkeit wahrt, muss sie zur Erreichung des im öffentlichen Interesse liegenden Ziels sowohl geeignet als auch erforderlich sein und sich als zumutbar erweisen.³¹⁸⁵ Wie sogleich aufgezeigt, sind die Kriterien der Eignung und Erforderlichkeit im hier untersuchten Kontext zumeist unproblematisch. Ob im Einzelfall eine raumplanerische Massnahme zur Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen den Grundsatz der Verhältnismässigkeit wahrt, entscheidet sich häufig anhand der Prüfung der Zumutbarkeit.³¹⁸⁶

1042 Ob eine Eigentumsbeschränkung verhältnismässig ist, prüft das Bundesgericht grundsätzlich frei. Hinsichtlich kantonaler Eigentumsbeschränkungen auferlegt es sich jedoch eine gewisse Zurückhaltung, sofern die Beurteilung von einer Würdigung der örtlichen Verhältnisse abhängt, welche die kantonalen Behörden besser kennen und überblicken.³¹⁸⁷ Dies ist bei kantonalen Massnahmen und Instrumenten zu berücksichtigen.

a) Eignung

1043 Eine Massnahme, die das Eigentum beschränkt, erweist sich als geeignet, wenn sie das angestrebte Ziel herbeiführen kann.³¹⁸⁸ Die Hürden setzt das Bundesgericht hier nicht allzu hoch an: Eine Massnahme erweist sich erst

3182 Vgl. WALDMANN, in: BSK BV, Art. 26 Rn. 75 mit Hinweis auf BGE 114 Ia 114 E. 4ce. So für das Instrument der Bauverpflichtung gemäss Art. 15a Abs. 2 RPG; Botsch. RPG 2012, S. 1077. Vgl. ferner BGE 1C_267/2014 vom 18. November 2014 E. 4.5.

3183 Für das Instrument der Baupflicht vgl. MUGGLI, Knappe Bauzonen, Rn. 14; MUGGLI, Gutachten, Rn. 26f.

3184 MUGGLI, Gutachten, Rn. 27; REBSAMEN, Diss., S. 205.

3185 BGE 149 I 49 E. 5.1; BGE 146 I 70 E. 6.4 S. 80; BGE 142 I 76 E. 3.5.1 S. 84. Zu den drei Teilgehalten und ihrer Bedeutung bei der Verdichtungsumlegung siehe VOGT, Baulandumlegung, Rn. 217 ff.

3186 MUGGLI, Gutachten, Rn. 34; TSCHANNEN/MÜLLER/KERN, Verwaltungsrecht, Rn. 1787f.; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rn. 2356.

3187 BGE 1C_348/2021 vom 8. Juni 2022 E. 6.2; BGE 1C_586/2020 vom 3. März 2022 E. 3.3; BGE 136 I 265 E. 2.3; BGE 126 I 219 E. 2c; BGE 119 Ia 362 E. 3a.

3188 BGE 140 I 176 E. 9.3.

dann als ungeeignet, wenn sie zur Verwirklichung des angestrebten Ziels keinen Beitrag zu leisten vermag.³¹⁸⁹ Beispielsweise ist die Reduktion überdimensionierter Bauzonen geeignet, den Verfassungsauftrag von Art. 75 Abs. 1 BV umzusetzen und die zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens sowie die geordnete Besiedlung des Landes sicherzustellen.³¹⁹⁰ Eine Massnahme zur Förderung der Verfügbarkeit von Bauland (vgl. Art. 15a RPG)³¹⁹¹ erweist sich als geeignet, wenn sie zu einer «weitgehenden Ausschöpfung des Nutzungspotentials einer Überbauung»³¹⁹² führt. Erreicht eine solche Massnahme nur eine teilweise Überbauung eines Grundstücks oder eine Nutzungsdichte, die deutlich geringer als erwünscht ausfällt, ist das Kriterium der Eignung nicht erfüllt.³¹⁹³

b) Erforderlichkeit

Beim Kriterium der Erforderlichkeit stellt sich die Frage, ob nicht auch mildere Massnahmen den angestrebten Erfolg herbeiführen können.³¹⁹⁴ Beispielsweise kann sich im Zusammenhang mit der Reduktion von überdimensionierten Bauzonen die Frage stellen, ob im Einzelfall die Rückzonung eines konkreten Grundstücks erforderlich ist. Zur Umsetzung des Konzentrationsprinzips und zur Eindämmung der Zersiedlung dürfte dies jedoch regelmässig der Fall sein.³¹⁹⁵ So erachtet das Bundesgericht eine Umzonung von unerschlossenen, unüberbauten sowie am Siedlungsrand gelegenen Grundstücken von einer Wohnbauzone in eine Nichtbauzone für notwendig, um die erwünschte Eindämmung der Siedlungsentwicklung am Siedlungsrand zu erreichen. Weniger einschneidende Beschränkungen, d.h. mildere Mittel, zur Verwirklichung der damit verfolgten öffentlichen Interessen wären dafür nicht geeignet.³¹⁹⁶ Eine Massnahme zur Förderung der Verfügbarkeit von Bauland (Art. 15a RPG) kann sich beispielsweise an zentral gelegenen, gut

3189 Statt vieler: BGE 140 I 176 E. 6.2 S. 183; ANTONIAZZA, Baupflicht, Fn. 671 S. 125; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rn. 2353; VOGT, Baulandumlegung, Rn. 219. Demgegenüber sprechen sich AEMISEGGER/KISSLING (in: PraKomm RPI, Art. 15a Rn. 14) im Rahmen von Massnahmen zur Förderung der Verfügbarkeit von Bauland (Art. 15a RPG) dafür aus, dass dieses Kriterium nicht vorschnell bejaht werden darf.

3190 Vgl. JOST, Diss., S. 366 f.

3191 Siehe hierzu § 14 (Rn. 949 ff.).

3192 AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPI, Art. 15a Rn. 14; ferner zur Verdichtungs-umlegung VOGT, Baulandumlegung, Rn. 219.

3193 Vgl. AEMISEGGER/KISSLING, in: PraKomm RPI, Art. 15a Rn. 14.

3194 BGE 142 I 76 E. 3.5.1; BGE 140 I 176 E. 9.3; BGer 1C_180/2017 vom 12. März 2018 E. 4.7; WALDMANN, in: BSK BV, Art. 26 Rn. 74.

3195 Vgl. JOST, Diss., S. 367.

3196 BGer 1C_285/2007 vom 22. Mai 2008 E. 6.

erschlossenen Lagen als erforderlich erweisen, sofern das Angebot an verfügbarem Bauland ungenügend ist.³¹⁹⁷

c) Zumutbarkeit

- 1045 Einschränkungen des Eigentums, die über das angestrebte Ziel hinausgehen, verbietet der Grundsatz der Verhältnismässigkeit. Eine Massnahme erweist sich dann als zumutbar, wenn sie ein vernünftiges Verhältnis zwischen dem angestrebten Ziel und dem für die betroffene Person bewirkten Eingriff wahrt.³¹⁹⁸ Dabei ist das angestrebte Ziel den tangierten öffentlichen und privaten Interessen gegenüberzustellen.³¹⁹⁹ In diesem Zusammenhang ist häufig auch von einer «Zweck-Mittel-Relation» die Rede.³²⁰⁰ Dieses Kriterium bedingt somit eine Abwägung sämtlicher der im konkreten Fall betroffenen privaten und öffentlichen Interessen.³²⁰¹

d) Veranschaulichungsbeispiel Verhältnismässigkeitsprüfung

aa) *Rückzonungsstrategie des Kantons Luzern*

- 1046 Der Kanton Luzern entwickelte gestützt auf die entsprechenden richtplanerischen Vorgaben³²⁰² eine Strategie für die Rückzonung oder Umlagerung von überdimensionierten oder raumplanerisch ungünstig gelegenen Bauzonen und Reservezonen innerhalb des Kantons.³²⁰³ Da Rückzonungen die bauliche Nutzung eines Grundstücks weitestgehend ausschliessen, stellen sie regelmässig einen schweren Eingriff in die Eigentumsgarantie dar.³²⁰⁴ Die kantonale Rückzonungsstrategie äussert sich aus diesem Grund mitunter zu den Anforderungen an die Verhältnismässigkeit bei Rückzonungen. Der Kanton hat hierzu Kriterien zur raumplanerischen Zweckmässigkeit und raumplanerischen Verhältnismässigkeit von potenziellen Rückzonungsflächen definiert.³²⁰⁵

3197 Botsch. RPG 2012, S. 1077; AEMISEGGER/KISLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15a Rn. 15. Allgemein zum Kriterium der Erforderlichkeit im Zusammenhang mit der Verdichtungslegung vgl. VOGT, Baulandumlegung, Rn. 220 ff.

3198 BGer 1C_180/2017 vom 12. März 2018 E. 4.7 mit Hinweis auf BGE 140 I 176 E. 9.3.

3199 BGE 140 I 176 E. 9.3.

3200 BGE 140 I 176 E. 9.4.

3201 BGE 142 I 76 E. 3.5.1; BGer 1C_180/2017 vom 12. März 2018 E. 4.7; BGer 1C_90/2010 vom 28. April 2010 E. 3.1; AEMISEGGER/KISLING, in: PraKomm RPG I, Art. 15a Rn. 16; WALDMANN, in: BSK BV, Art. 26 Rn. 75; HÄFELIN/MÜLLER/UHLMANN, Rn. 2356; VOGT, Baulandumlegung, Rn. 225 f.

3202 Richtplan LU, St-9 S. 84.

3203 Siehe Rn. 468 ff.

3204 Vgl. Rn. 288. BÜHLMANN/KISLING, Entschädigungspflicht, S. 12.

3205 Vgl. Rn. 472 f. BUWD-LU, Rückzonungsstrategie, S. 8; BÜHLMANN, Gutachten Rückzonungsstrategie Kt. LU, S. 4; ferner LGVE 2023 IV Nr. 2 E. 7.3; KGer LU, Urteil 7H 22 165 E. 5 (angefochten vor BGer).

Diese Verhältnismässigkeitskriterien gehen in ihrem Detaillierungsgrad sowie in ihren Anforderungen klar über die von der Rechtsprechung erarbeiteten Verhältnismässigkeitsüberlegungen hinaus.³²⁰⁶ Sie lauten wie folgt:

- *Bauzonendauer*: «[I]st das Grundstück schon 10 Jahre oder mehr eingezont, aber noch nicht überbaut, ist ganz offensichtlich die Nachfrage nicht gegeben und eine Rückzonung angezeigt. Zudem können die Gründe interessant sein, weshalb keine Überbauung stattfand (blockierte Verhältnisse, z.B. innerhalb der Eigentümerschaft [...]).»
- *Gestaltungs- oder Bebauungsplan*: «[J]e länger die Genehmigung des Bauungs- oder Gestaltungsplanes zurückliegt, desto eher ist eine Rückzonung angezeigt; nicht realisierte Gestaltungspläne sind nach 5 Jahren «abgelaufen».»
- *Bauabsichten*: «[B]esteht kein Baugesuch oder wurde/wird dieses erst deutlich (ab 2019) nach der Information des BUWD vom 11. Juni 2018 an alle Rückzonungsgemeinden erarbeitet und eingereicht, ist von keinen oder nicht ernsthaften Bauabsichten auszugehen.»³²⁰⁷

bb) Veranschaulichungsbeispiel Gemeinde Büron/LU

Bei der Prüfung der Zulässigkeit der in der Gemeinde Büron/LU vorgenommenen Rückzonungen hatte sich das Kantonsgericht Luzern unter anderem mit dem Kriterium der Verhältnismässigkeit zu befassen. Das Gericht führt aus, dass der angestrebte Zweck der Rückzonung in der Reduktion der überdimensionierten Bauzonen in der Gemeinde Büron liegt. Die Rückzonung eines konkreten Grundstücks von der Bau- in die Landwirtschaftszone dient offenkundig diesem Zweck, da die Bauzone damit um 12'417 m² reduziert wird.³²⁰⁸ Es bejaht deshalb die *Eignung* dieser raumplanerischen Massnahme.

Der theoretische Rückzonungsbedarf der Gemeinde Büron liegt bei 5,7 ha. Eine Analyse des Zonenplans durch die Dienststelle rawi des Kantons Luzern ergab, dass insgesamt ca. 1,5 ha unbebaute Bauzonen am Siedlungsrand in Frage kommen. Es verbleibt somit eine theoretische Überkapazität von ca. 4,2 ha, die nicht rückgezont werden können. Das Kantonsgericht führt aus, dass die Rückzonung des strittigen Grundstücks mit einer Fläche von 12'417 m² *erforderlich* ist, um die Reduktion der erwähnten 1,5 ha zu erreichen. Das strittige Grundstück macht einen entscheidenden Anteil der möglichen Rückzonungsflächen von 1,5 ha aus. Weniger einschneidende Massnahmen

3206 BÜHLMANN, Gutachten Rückzonungsstrategie Kt. LU, S. 5.

3207 Zum Ganzen: BUWD-LU, Rückzonungsstrategie, Anhang 2 S. 19; BÜHLMANN, Gutachten Rückzonungsstrategie Kt. LU, S. 21 ff.; ferner KGer LU, Urteil 7H 22 165 E. 5.1 und 6.2.2 (angefochten vor BGer).

3208 LGVE 2023 IV Nr. 2 E. 8.4.

als die Rückzonung des Grundstücks in die Landwirtschaftszone seien nicht ersichtlich, weshalb sich die Massnahme als erforderlich erweise.³²⁰⁹

1049 Zur *Zumutbarkeit* führt das Gericht zunächst aus, dass sich hier die Frage stellte, «ob das Interesse am Ziel der Rückzonung als so bedeutsam erscheint, dass es die Beschränkung des Grundeigentums rechtfertigt». ³²¹⁰ Das Gericht rekapituliert, dass die Reduktion überdimensionierter Bauzonen ein zentrales Anliegen des revidierten Raumplanungsgesetzes darstellt. Bei der Umsetzung der kantonalen Rückzonungsstrategie habe sich gezeigt, dass die festgestellte Überkapazität weder gesamtkantonal noch auf Ebene der Gemeinden vollständig abgebaut werden können. Dadurch werde das öffentliche Interesse an einzelnen Rückzonungen, die sich raumplanerisch als zweckmässig erweisen, zusätzlich erhöht. ³²¹¹ Diesem gewichtigen öffentlichen Interesse stehe das private Interesse der Beschwerdeführerin an der Ausübung der Eigentumsgarantie und der Baufreiheit gegenüber. ³²¹² Das strittige Grundstück wurde vor über 30 Jahren (1989) eingezont und bleibt trotz eines im Jahr 1999 verabschiedeten und im Jahr 2006 revidierten Gestaltungsplans eine sehr lange Dauer unüberbaut. ³²¹³ Im Ergebnis urteilt das Gericht, dass in einer Abwägung der öffentlichen und privaten, insbesondere finanziellen Interessen der Beschwerdeführerin nicht zu beanstanden ist, wenn die Vorinstanz dem erheblichen öffentlichen Interesse an der Umsetzung der Rückzonung ein grösseres Gewicht beigemessen hat. Es kommt zum Schluss, dass die Vorinstanz die Zumutbarkeit zu Recht bejaht hat. ³²¹⁴

VI. Kerngehalt

1050 Zum Kerngehalt (vgl. Art. 36 Abs. 4 BV) der Eigentumsgarantie zählt die Institutsgarantie. Es sind aktuell thematisch keine raumplanerischen Massnahmen ersichtlich, die das Rechtsinstitut «Eigentum» aushöhlen würden. Zwar beschränken die vorliegend abgehandelten raumplanerischen Massnahmen und Instrumente die Nutzungs- und Verfügungsrechte der Grundeigentümerschaft, der Kerngehalt bleibt jedoch von den hier behandelten raumplanerischen Instrumenten und Massnahmen unberührt. ³²¹⁵

3209 LGVE 2023 IV Nr. 2 E. 8.5.

3210 LGVE 2023 IV Nr. 2 E. 8.6.1.

3211 LGVE 2023 IV Nr. 2 E. 8.6.1.

3212 LGVE 2023 IV Nr. 2 E. 8.6.2.

3213 LGVE 2023 IV Nr. 2 E. 8.6.3.

3214 LGVE 2023 IV Nr. 2 E. 8.6.4.4.

3215 Zur Baulandumlegung: VOGT, Baulandumlegung, Rn. 190; ferner MUGGLI, Gutachten, Rn. 26; ANTONIAZZA, Baupflicht, Rn. 305.

C. Entschädigungsanspruch

Als Teilgehalt der Entschädigungsgarantie gewährt die Wertgarantie volle Entschädigung bei Enteignungen oder Beschränkungen des Eigentums, die einer Enteignung gleichkommen (vgl. Art. 26 Abs. 2 BV).³²¹⁶ Aus der Eigentums-
garantie als Wertgarantie kann allerdings kein Recht auf eine «ungeschmäler-
te und dauernde Beibehaltung einer einmal eingeräumten bestimmten baulichen
Nutzungsmöglichkeit»³²¹⁷ abgeleitet werden. Entsprechend hoch sind die Hür-
den für einen Entschädigungsanspruch: «Rechtmässige Eigentumsbeschrän-
kungen sind in der Regel entschädigungslos hinzunehmen»³²¹⁸, so das Bun-
desgericht. Selbst massive Nutzungsbeschränkungen qualifiziert das Gericht
als nicht entschädigungspflichtigen Eingriff, falls auf der entsprechenden
Liegenschaft noch eine wirtschaftlich sinnvolle und gute Nutzung möglich
bleibt.³²¹⁹ Im öffentlichen Interesse liegende Änderungen des zulässigen Nut-
zungsmasses lösen zum Beispiel keine Entschädigungspflicht aus, sofern wei-
terhin eine sinnvolle Überbaumöglichkeit besteht.³²²⁰ Gleiches gilt gemäss
bundesgerichtlicher Rechtsprechung bei der Reduktion der baulichen Ausnüt-
zung um ca. ein Drittel³²²¹, der Reduktion einer Ausnützungsziffer von 0,8 auf
0,6³²²², die Herabsetzung der Baumassenziffer von 1,9 auf 1,6 (zweigeschos-
sig)³²²³ sowie Nutzungseinbussen aufgrund neuer Bau- und Niveaulinien im
Umfang von ca. einem Drittel³²²⁴. Bei üblichen raumplanerischen und bau-
polizeilichen Massnahmen (Festlegung von Ausnützungsziffern, Grenz- und
Gebäudeabstände, Baulinien) ist deshalb ein Entschädigungsanspruch in
aller Regel zu verneinen.³²²⁵ Ausnahmsweise können Rückzonungen zu Ent-
schädigungsforderungen führen. Hierzu wird auf die separaten Ausführungen
in § 9 zur Reduktion von überdimensionierten Bauzonen verwiesen.³²²⁶

3216 HÄNNI, BPUR, S. 19, 35.

3217 BGer 1C_349/2011 vom 9. Januar 2012 E. 3.5, vgl. ebenfalls BGE 123 II 481 E. 6d sowie
ferner BGE 149 I 49 E. 6.

3218 BGE 140 I 176 E. 9.5.

3219 BGE 123 II 481 E. 6d; BGer 1C_653/2017 vom 12.03.2019 E. 3.2; VALLENDER/HETTICH, in:
SGK BV, Art. 26 Rn. 59.

3220 BGE 123 II 81 E. 6d; BGer 1C_653/2017 vom 12. März 2019 E. 3.2; BGer 1C_349/2011 vom
9. Januar 2012 E. 3.5; VALLENDER/HETTICH, in: SGK B, Art. 26 Rn. 59; RIVA, in: PraKomm
RPGI, Art. 5 Rn. 150.

3221 BGer 1C_349/2011 vom 9. Januar 2012 E. 3.6; BGE 97 I 632 E. 5.

3222 BGer 1C_349/2011 vom 9. Januar 2012 E. 3.6; BGE 114 Ib 112 E. 6b.

3223 BGer 1C_349/2011 vom 9. Januar 2012 E. 3.6.

3224 BGer 1C_349/2011 vom 9. Januar 2012 E. 3.5.

3225 BIAGGINI, Komm. BV, Art. 26 Rn. 33.

3226 Siehe Rn. 379 ff.

D. Besitzstandsgarantie

- 1052 Wie kaum ein anderes Rechtsgebiet untersteht das Raumplanungsrecht einem stetigen Wandel. So können rechtskonform, d.h. insbesondere zonenkonform und in Einklang mit den einschlägigen Bauvorschriften errichtete Bauten und Anlagen bereits nach kurzer Zeit neu erlassenen Vorschriften widersprechen.³²²⁷ Bestehende Bauten profitieren von der Besitzstandsgarantie³²²⁸, die sich aus der Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) und dem Vertrauensgrundsatz (Art. 9 BV) sowie gelegentlich auch aus dem Rückwirkungsverbot gemäss Art. 5 BV ableitet.³²²⁹ Im Zusammenhang mit der Anwendung neuer Bauvorschriften ist vorliegend von Bedeutung, dass gemäss der Besitzstandsgarantie einmal rechtmässig erstellte Bauten und Anlagen grundsätzlich geschützt sind.³²³⁰ Sie müssen – Ausnahmen vorbehalten – nicht an nachträglich erfolgten Rechtsänderungen angepasst, sondern können wie gehabt weitergenutzt und unterhalten werden.³²³¹
- 1053 Den Kantonen steht es frei, die Besitzstandsgarantie kantonalrechtlich weiter zu fassen, als sie durch Bundesrecht garantiert ist. So dürfen Bauten gemäss bernischem Recht etwa «zeitgemäss erneuert und, soweit dadurch ihre Rechtswidrigkeit nicht verstärkt wird, auch umgebaut oder erweitert werden» (Art. 3 Abs. 2 BauG/BE).³²³² Von der kantonalen Bestimmung sind somit auch eine umfassende Renovation oder das Anpassen von Bauten an

3227 Vgl. RUCH, SBVR, Rn. 204.

3228 Gelegentlich werden anstelle von «Besitzstandsgarantie» auch die Begriffe «Bestandesgarantie» oder «Bestandesschutz» verwendet. Da der Begriff «Bestandesgarantie» allerdings auch als Abgrenzung zu den anderen beiden Teilgehalten der Eigentumsgarantie («Institutsgarantie» und «Wertgarantie») eine weitere, zweite Bedeutung hat, ist in diesem Kontext von «Besitzstandsgarantie» die Rede. Vgl. ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BEI, Art. 3 Rn. 1; BIAGGINI, Komm. BV, Art. 26 Rn. 19.

3229 BGER 1C_160/2011 vom 8. November 2011 E. 3.4.1; GRIFFEL, Eigentumsgarantie und Bauvorschriften, S. 181; WALDMANN, in: BSK BV, Art. 26 Rn. 45; VALLENDER/HETTICH, in: SGK BV, Art. 26 Rn. 30; ANTONIAZZA, Baupflicht, Rn. 331; ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BEI, Art. 3 Rn. 1.

3230 Für Bauten ausserhalb der Bauzone vgl. die Regelung von Art. 24c Abs. 1 RPG. Vgl. dazu BGE 147 II 25, insb. E. 3; BGER 1C_193/2021 und 1C_194/2021 vom 9. Januar 2023 E. 5.1; ferner BGE 147 II 465 E. 4.2.1; GRIFFEL, Eigentumsgarantie und Bauvorschriften, S. 181; WALDMANN, in: BSK BV, Art. 26 Rn. 46; ANTONIAZZA, Baupflicht, Rn. 331. Auf kantonomer Ebene vgl. Art. 3 BauG/BE.

3231 Das kantonale Recht kann darüber hinaus eine Ausweitung des Besitzstandes auf die Erneuerung, Umnutzung, Erweiterung oder gar den Wiederaufbau vorsehen, sofern keine überwiegenden raumplanerischen Interessen dagegensprechen. BGE 113 Ia 119 E. 2a; BGER 1P_418/2002 vom 16. Dezember 2002 E. 3.1.1, WALDMANN, in: BSK BV, Art. 26 Rn. 46; GRIFFEL, Eigentumsgarantie und Bauvorschriften, S. 181 f.; RUCH, SBVR, Rn. 208; ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BEI, Art. 3 Rn. 1 f.

3232 ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BEI, Art. 3 Rn. 1a.

moderne Komfortansprüche miterfasst.³²³³ Das Bundesgericht erachtet eine solche Ausweitung der Besitzstandsgarantie bei Bauten innerhalb der Bauzone für zulässig, sofern sie keine wichtigen Anliegen der Raumplanung beeinträchtigen und die bundesrechtlichen Bestimmungen über den Gewässerraum nicht aushöhlen.³²³⁴

Im Rahmen der hier dargestellten raumplanerischen Massnahmen kommt die Besitzstandsgarantie namentlich bei der Rückzonung von bereits überbauten Parzellen zur Anwendung.³²³⁵ Die Rechtswirkung der Besitzstandsgarantie unterscheidet sich dabei je nachdem, ob an der bestehenden Baute bauliche oder nutzungsmässige Veränderungen vorgenommen werden sollen.³²³⁶ Wird ein bestehendes Bauwerk weder baulich noch in seiner Nutzung verändert, entfaltet der Bestandsschutz eine nahezu absolute Wirkung.³²³⁷ Bei baulichen oder nutzungsmässigen Veränderungen unterscheidet sich der Umfang der Besitzstandsgarantie je nach deren Schwere. Verliert ein Gebäude seine bisherige Identität und handelt es sich folglich um eine Umgestaltung bzw. neubauähnliche Umgestaltung, können sich die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer nicht mehr auf die Besitzstandsgarantie berufen, sondern es gelangen die gleichen Regeln zur Anwendung wie bei Neubauten.³²³⁸

E. Zwischenfazit Eigentumsgarantie

Massnahmen, die der Siedlungsentwicklung nach innen zuträglich sind, stehen grundsätzlich im öffentlichen Interesse. Das öffentliche Interesse solcher Massnahmen lässt sich zumeist direkt aus der Verfassung ableiten. Art. 75 Abs. 1 BV fordert eine zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens sowie eine geordnete Besiedlung des Landes. Alle hier untersuchten Instrumente zur Siedlungsentwicklung nach innen verfolgen diese Ziele, wenn auch in unterschiedlichem Mass und in unterschiedlicher Konsequenz. Entsprechend ist das öffentliche Interesse einer raumplanerischen Massnahme vor Gerichtsbehörden kaum je streitig. Entscheidend für die Vereinbarkeit einer

3233 ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BEI, Art. 3 Rn. 3.

3234 BGE 113 Ia 119 E. 2a; BGer 1C_473/2015 vom 22. März 2016 E. 4.2; ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BEI, Art. 3 Rn. 1a.

3235 Vgl. BGE 117 Ib 243 E. 3c mit Hinweis auf BGE 113 Ia 119 E. 2a; WALDMANN, in: BSK BV, Art. 26 Rn. 47.

3236 GRIFFEL, Eigentumsgarantie und Bauvorschriften, S. 181f.

3237 GRIFFEL, Eigentumsgarantie und Bauvorschriften, S. 182. Hinsichtlich Art. 3 BauG/BEI vgl. ZAUGG/LUDWIG, Komm. BauG/BEI, Art. 3 Rn. 2a.

3238 GRIFFEL, Eigentumsgarantie und Bauvorschriften, S. 182.

raumplanerischen Massnahme mit der Eigentumsgarantie ist stets deren Ausgestaltung im Einzelfall. Ob eine raumplanerische Massnahme vor Art. 26 BV standhält, entscheidet sich somit häufig bei der Verhältnismässigkeitsprüfung und dort zumeist bei der Prüfung der Zumutbarkeit. Auch diesbezüglich sind die Hürden vom Bundesgericht hoch angesetzt: Häufig stehen dem öffentlichen Interesse am Vollzug des Raumplanungsrechts, zum Beispiel der Reduzierung überdimensionierter Bauzonen, lediglich private Interessen finanzieller Art gegenüber, so dass die Gerichte regelmässig der Verwirklichung der raumplanungsrechtlichen Interessen den Vorzug geben.

1056 Die Eigentumsgarantie ist zwar insofern von grosser Tragweite im Raumplanungsrecht, als sich alle raumplanerischen Massnahmen an ihr zu messen haben. Sie steht der Siedlungsentwicklung nach innen jedoch nicht in grundlegender Art und Weise entgegen. Aufgrund der Verankerung der raumplanerischen Ziele, namentlich der nachhaltigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes, auf Verfassungsebene lässt sich die Vielfalt an Massnahmen und Instrumenten der Siedlungsentwicklung nach innen zumeist mit der Eigentumsgarantie vereinbaren. Die verschiedenen Instrumente lassen zudem meistens unterschiedliche Ausgestaltungsformen zu. Dies ist insofern unabdingbar, als damit den lokalen Gegebenheiten Rechnung getragen werden kann und muss. Davon tangiert ist die Verhältnismässigkeit. Im Einzelfall kann es sich ergeben, dass aufgrund der Verhältnismässigkeit auf die konsequenteste Form eines Instruments zu Gunsten einer milderen Massnahme verzichtet werden muss. Zu denken ist beispielsweise an die Ansetzung einer Frist zur Überbauung, bevor zur Rückzonung geschritten wird.

1057 Die verschiedenen hier untersuchten Massnahmen sind deshalb grundsätzlich als verfassungskonform zu beurteilen, auch wenn denkbar ist, dass gewisse Massnahmen je nach Ausgestaltungsform nicht mit der Verfassung vereinbar sein dürften. Die Kantone und Gemeinden verfügen jedoch zumeist über den notwendigen Gestaltungsspielraum, um in der Anwendung einer Massnahme den Grundsatz der Verhältnismässigkeit wahren zu können, was eine grundrechtskonforme Ausgestaltung erlaubt.

§ 16 Ortsbildschutz i.S.v. Art. 5 NHG

A. Ausgangslage

1058 Die RPG-Revision 2012 strebt eine Siedlungsentwicklung nach innen und damit eine Nutzungsverdichtung an. Das Bauen auf der grünen Wiese ist nicht oder nur noch unter äusserst restriktiven Voraussetzungen zulässig. Getreu den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung soll sich die bauliche Tätigkeit

auf das bereits überbaute Gebiet konzentrieren.³²³⁹ Dies soll die Zersiedlung eindämmen, den Flächenverbrauch reduzieren und das Kulturland erhalten. Gleichzeitig erhöht sich damit der Druck auf das bestehende Siedlungsgebiet. Die Folge davon ist, dass mehr Bauvorhaben Areale tangieren, die vom Inventar der schützenswerten Ortsbilder (ISOS) erfasst sind.³²⁴⁰ Denn die Rücksichtnahme auf Baudenkmäler erfordert einen Schutz der Umgebung. Dies kann die anzustrebende Verdichtung einschränken.³²⁴¹

Die Interessen der Siedlungsentwicklung nach innen stehen hier im Spannungsfeld zur Erhaltung der bestehenden schützenswerten Bausubstanz.³²⁴² Das Gesetz verlangt allerdings nicht eine Verdichtung um jeden Preis, sondern es ist eine *hochwertige* Siedlungsentwicklung nach innen anzustreben (vgl. Art. 8a Abs. 1 lit. c RPG). Darunter fällt auch ein sorgfältiger Umgang mit dem historisch gewachsenen Ortsbild und dessen identitätsstiftenden Charakters.³²⁴³ Wie diese sich unter Umständen widersprechenden Interessen in Einklang gebracht werden können, soll im Nachfolgenden dargelegt werden.

Nach einleitenden Bemerkungen zur Kompetenzverteilung im Bereich des Ortsbildschutzes zwischen dem Bund und den Kantonen bzw. den Gemeinden³²⁴⁴ erfolgt ein kurzer Abriss über das ISOS³²⁴⁵, das Inventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz. Dieses zeitigt unterschiedliche Auswirkungen, je nachdem ob die Erfüllung einer *Bundesaufgabe* oder einer *kantonalen bzw. kommunalen Aufgabe* in Frage steht. Das Schutzniveau inventarisierter Objekte unterscheidet sich anhand dieser Qualifikation. Diese

3239 Zum Konzentrationsprinzip vgl. Rn. 31.

3240 In der Stadt Zürich sind beispielsweise rund 75 % der Flächen mit einem ISOS-Erhaltungsziel belegt, siehe SCHWITTER/FREI, Berücksichtigungspflicht ISOS, S. 29. VLP-ASPAN, Ortsbildschutz und Verdichtung, S. 10. In gleiche Richtung ebenfalls ARE, Bericht Arbeitsgruppe ISOS und Verdichtung, S. 7 f.

3241 Dessen ist sich mitunter auch der kantonale Verordnungsgeber bewusst. So hält etwa Art. 11c Abs. 2 BauV/BE hinsichtlich Mindestdichten bei der Einzonung von Kulturland für Wohn-, Misch- und Kernzonen Folgendes fest: «Wenn es zur Wahrung der bestehenden Qualität von Baudenkmälern oder von Ortsbildschutzgebieten nötig ist, kann ausnahmsweise von der minimalen GFZo abgewichen werden.». WALTHER/WEBER, in: Handbuch Heimatschutzrecht, § 4 Rn. 41; MUGGLI, Verdichtet Bauen, S. 162 mit Hinweis auf BGer 1A.6/2005 vom 15. August 2005 E. 2.3.3.

3242 Dessen ist sich auch der kantonale Gesetz- bzw. Verordnungsgeber bewusst. § 15 RBG/BL mit dem Titel «Siedlungsentwicklung» hält in Abs. 2 Folgendes fest: «Die Gemeinden fördern die Siedlungsentwicklung nach innen und die verdichtete Bauweise, soweit dem nicht Interessen des Ortsbild- und Landschaftsschutzes oder andere übergeordnete Planungsziele entgegenstehen.». SCHWITTER/FREI, Berücksichtigungspflicht ISOS, S. 30.

3243 Vgl. ARE, Bericht Arbeitsgruppe ISOS und Verdichtung, S. 4, 7.

3244 Rn. 1061 f.

3245 Rn. 1063 f.

Abgrenzung zwischen Bundes- und kantonalen bzw. kommunalen Aufgabe bedingt deshalb eine genauere Betrachtung des Begriffs der Bundesaufgabe³²⁴⁶, bevor auf die raumplanungsrechtliche Relevanz des ISOS³²⁴⁷ einzugehen ist. Dabei wird wiederum unterschieden zwischen der Erfüllung einer Bundesaufgabe³²⁴⁸ und der Erfüllung einer kantonalen bzw. kommunalen Aufgabe³²⁴⁹.

I. Kompetenzverteilung Bund und Kantone

- 1061 Die Zuständigkeitsordnung im Landschafts-, Ortsbild- und Denkmalschutz ist fragmentiert. Im Jahr 1962 nahmen Volk und Stände den Natur- und Heimatschutzartikel 24^{sexies} aBV (heute: Art. 78 BV) an. Zur Umsetzung erliessen die eidgenössischen Räte daraufhin im Jahr 1966 das Bundesgesetz über den Natur- und Heimatschutz³²⁵⁰, das sodann per 1. Januar 1967 in Kraft trat. Zuvor war das Natur- und Heimatschutzrecht fast ausschliesslich Sache der Kantone.³²⁵¹ Art. 78 Abs. 1 BV hält fest, dass die Kantone für den Natur- und Heimatschutz zuständig sind. So verhält es sich jedenfalls im Grundsatz.³²⁵² Allerdings verpflichtet Abs. 2 den Bund, bei der Erfüllung seiner Aufgaben Rücksicht auf die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes zu nehmen. Er hat Landschaften, Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler zu schonen und ungeschmälert zu erhalten, wenn das öffentliche Interesse dies gebietet. Die Verpflichtung gemäss Art. 78 Abs. 2 BV findet ihre Konkretisierung in den Art. 2 ff. NHG.³²⁵³ Die Regelung von Art. 78 Abs. 1 BV greift somit isoliert betrachtet zu kurz, da sie nicht die verschiedenen Sachbereiche berücksichtigt, die in den darauffolgenden Absätzen geregelt sind und dem Bund mitunter umfassende Kompetenzen einräumen.³²⁵⁴ Dazu zählt beispielsweise der Schutz von Mooren und Moorlandschaften von besonderer

3246 Rn. 1065 ff.

3247 Rn. 1071 ff.

3248 Rn. 1072 ff.

3249 Rn. 1097 ff.

3250 NHG, SR 451.

3251 DAJCAR/GRIFFEL, in: BSK BV, Art. 78 Rn. 5, 7; MARTI, in: Komm. NHG, Vorbem. 2. Kapitel Rn. 8.

3252 Vgl. ebenfalls Art. 3 und 42 BV. BGE 147 I 308 E. 4.1; JUD, Bundesinventare, S. 2; HÄNNI, BPUR, S. 457, 479; GRIFFEL, Umweltrecht, S. 270.

3253 DAJCAR/GRIFFEL, in: BSK BV, Art. 78 Rn. 12; DAJCAR, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 4.101; MERKLI, Rechtsprechung ISOS, S. 966.

3254 DAJCAR/GRIFFEL, in: BSK BV, Art. 78 Rn. 8. Ferner JEANNERAT/MOOR, in: PraKomm RPI, Art. 17 Rn. 17.

Schönheit und gesamtschweizerischer Bedeutung nach Art. 78 Abs. 5 BV, woraus sich eine umfassende Rechtsetzungskompetenz des Bundes in diesem Bereich ableitet.³²⁵⁵

Wie nachfolgend aufgezeigt, ist das Vorliegen einer Bundesaufgabe oder einer kantonalen bzw. kommunalen Aufgabe massgebend für das anwendbare Schutzniveau. Bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe beurteilt sich die Zulässigkeit eines Eingriffs in ein ISOS-inventarisiertes Objekt anhand der Schwere des Eingriffs und des öffentlichen Interesses, das dem Eingriff zugrunde liegt. Bei der Erfüllung einer kantonalen bzw. kommunalen Aufgabe ist grundsätzlich das kantonale und gegebenenfalls das kommunale Recht massgebend. 1062

II. Das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder (ISOS)

Die Aufnahme eines Objekts in das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder der Schweiz von nationaler Bedeutung (ISOS) hat zur Folge, dass ein Objekt in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung oder jedenfalls – unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen – die grösstmögliche Schonung verdient (vgl. Art. 6 Abs. 1 NHG).³²⁵⁶ Zuständig für die Auswahl der Inventarobjekte von nationaler Bedeutung, deren Überarbeitung und Bereinigung ist der Bundesrat (Art. 5 NHG).³²⁵⁷ Dabei hört er vorgängig die Kantone an (Art. 5 Abs. 2 NHG).³²⁵⁸ Erarbeitet und geführt wird das ISOS sodann vom Bundesamt für Kultur (Art. 1 Abs. 2 VISOS). Der Erlass des ISOS geschieht in Form einer Verordnung, der VISOS.³²⁵⁹ Die ISOS-Objekte sind im Anhang 1 zur VISOS aufgelistet (Art. 1 Abs. 1 VISOS). Per 31. Dezember 2023 umfasst das ISOS 1'268 Ortsbilder von nationaler Bedeutung.³²⁶⁰ Die spezifischen Schutzziele eines Objektes und die weiteren gemäss Art. 5 Abs. 1 NHG geforderten Informationen finden sich allerdings nicht in der VISOS selbst, sondern in den Inventaraufnahmen zu den jeweiligen Ortsbildern.³²⁶¹ 1063

3255 Die Bestimmung geht auf die Rothenthurm zurück, vgl. DAJCAR/GRIFFEL, in: BSK BV, Art. 78 Rn. 6, 35.

3256 ARE et al., ISOS-Leitfaden, S. 18.

3257 LEIMBACHER, in: Komm. NHG, Art. 5 Rn. 25, 28 ff.

3258 LEIMBACHER, in: Komm. NHG, Art. 5 Rn. 26.

3259 LEIMBACHER, in: Komm. NHG, Art. 5 Rn. 27.

3260 VISOS, Anhang I (Stand: 31. Dezember 2023).

3261 Die Angaben sind in elektronischer Form auf dem Portal des Bundesamts für Kultur BAK sowie auf dem Geoportal des Bundes zugänglich, vgl. Art. 2 i.V.m. Art. 1 Abs. 3 VISOS. LEIMBACHER, in: Komm. NHG, Art. 5 Rn. 21, 27.

- 1064 Das ISOS wird anhand einer schweizweit einheitlichen und systematischen Aufnahmemethode erhoben und stellt damit eine homogene Beurteilung der Ortsbilder sicher.³²⁶² Ausschlaggebend für die nationale Bedeutung der Ortsbilder sind topografische, räumliche und architekturhistorische Qualitäten (vgl. Art. 7 ff. VISOS). Die Ortsbilder werden bei der Inventarisierung³²⁶³ in Ortsteile aufgeschlüsselt und jedem Ortsteil wird ein Erhaltungsziel zugeteilt.³²⁶⁴ Die Umsetzung der Erhaltungsziele soll sicherstellen, dass die jeweiligen Eigenheiten der Ortsbilder von nationaler Bedeutung bewahrt werden.³²⁶⁵ Eine Abwägung von Schutz- und entgegenstehenden Nutzungsinteressen findet bei der Erstellung des ISOS-Inventars nicht statt. Vielmehr ist dies Aufgabe der nachfolgenden Planungs- und Bewilligungsverfahren.³²⁶⁶ Entgegenstehende Interessen wie jene der Ortsentwicklung und der Verdichtung des Siedlungsgebiets sind erst dort zu berücksichtigen. Sie können dort jedoch zur Folge haben, dass die Erhaltungsziele des ISOS nicht oder nur teilweise umgesetzt werden.³²⁶⁷

III. Bundesaufgabe

- 1065 Bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe zeitigt das ISOS unmittelbare Wirkung. Liegt eine Bundesaufgabe vor, fasst das Bundesgericht die Konsequenzen für die in den Bundesinventaren aufgenommenen Objekte wie folgt zusammen:
- «Bei der Erfüllung von Bundesaufgaben sorgen der Bund, seine Anstalten und Betriebe sowie die Kantone dafür, dass das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler geschont werden und, wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, ungeschmälert erhalten bleiben (Art. 3 Abs. 1 NHG).³²⁶⁸ Hierfür erstellt der Bundesrat nach Anhören der Kantone Inventare von Objekten nationaler Bedeutung (Art. 5 Abs. 1 NHG). Dazu zählen namentlich das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung und das

3262 BAK, Erläuterungen ISOS, S. 2 ff.; HUSER, Denkmalschutzrecht, S. 135; ENGELER, Bau-
denkmal, S. 275 f.

3263 Für ein Beispiel einer Inventaraufnahme vgl. VLP-ASPAN, Ortsbildschutz und Ver-
dichtung, S. 8 f.

3264 Siehe dazu BAK, Erläuterungen ISOS, S. 2 ff.

3265 ARE, Bericht Arbeitsgruppe ISOS und Verdichtung, S. 6.

3266 MARTI, Rechtsgutachten ISOS, S. 8; DAJCAR, Diss., S. 68 ff.; VGer ZH, Urteil VB.2018.00540
vom 9. Januar 2020 E. 2.2.

3267 VGer ZH, Urteil VB.2018.00540 vom 9. Januar 2020 E. 2.2; VGer ZH, Urteil VB.2017.00361
vom 7. Juni 2018 E. 4.2; MARTI, Rechtsgutachten ISOS, S. 8.

3268 Vgl. ebenfalls Art. 78 Abs. 2 BV, siehe dazu ebenfalls DAJCAR/GRIFFEL, in: BSK BV,
Art. 78 Rn. 14 ff.

Bundesinventar der historischen Verkehrswege der Schweiz gemäss den entsprechenden Verordnungen vom 9. September 1981 (VISOS [...]) und vom 14. April 2010 (VIVS [...]). Durch die Aufnahme eines Objekts von nationaler Bedeutung in ein Inventar des Bundes wird dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerzte Erhaltung, jedenfalls unter Einbezug von Wiederherstellungs- oder angemessenen Ersatzmassnahmen die grösstmögliche Schonung verdient (Art. 6 Abs. 1 NHG). Ein Abweichen von der ungeschmälerzten Erhaltung im Sinne der Inventare darf bei Wahrnehmung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen (Art. 6 Abs. 2 NHG).³²⁶⁹

Zwangsläufig stellt sich somit die Frage, was unter den Begriff der Bundesaufgabe i.S.v. Art. 78 Abs. 2 BV fällt. Art. 2 Abs. 1 NHG enthält hierzu nicht eine abstrakte, sondern lediglich eine beispielhafte Umschreibung.³²⁷⁰ Als Bundesaufgabe zu verstehen ist insbesondere die Planung, Errichtung und Veränderung von Werken und Anlagen durch den Bund, seine Anstalten und Betriebe, wie Bauten und Anlagen der Bundesverwaltung, Nationalstrassen, Bauten und Anlagen der Schweizerischen Bundesbahnen (lit. a); die Erteilung von Konzessionen und Bewilligungen, wie zum Bau und Betrieb von Verkehrsanlagen und Transportanstalten (mit Einschluss der Plangenehmigung), von Werken und Anlagen zur Beförderung von Energie, Flüssigkeiten oder Gasen oder zur Übermittlung von Nachrichten sowie Bewilligungen zur Vornahme von Rodungen (lit. b); sowie die Gewährung von Beiträgen an Planungen, Werke und Anlagen, wie Meliorationen, Sanierungen landwirtschaftlicher Bauten, Gewässerkorrekturen, Anlagen des Gewässerschutzes und Verkehrsanlagen (lit. c). Zusätzlich nimmt das Gesetz auch die Kantone in die Pflicht für den Fall, dass sie über Vorhaben gemäss Abs. 1 lit. c befinden, die mit Bundesbeiträgen finanziert werden (vgl. Art. 2 Abs. 2 NHG).³²⁷¹

Das Bundesgericht äussert sich zur Abgrenzung zwischen Bundes- und kantonaler bzw. kommunaler Aufgabe wie folgt:

«Voraussetzung für das Vorliegen einer Bundesaufgabe ist danach in erster Linie, dass die angefochtene Verfügung eine Rechtsmaterie betrifft, die in die Zuständigkeit des Bundes fällt, bundesrechtlich geregelt ist und einen Bezug zum Natur-, Landschafts- und Heimatschutz aufweist. Das ist einerseits der Fall, wenn die bundesrechtliche Regelung (zumindest

3269 BGer 1C_118/2016 vom 21. März 2017 E. 4.1.

3270 BGE 139 II 271 E. 9.1; DAJCAR/GRIFFEL, in: BSK BV, Art. 78 Rn. 15; ZUFFEREY, in: Komm. NHG, Art. 2 Rn. 11; GRIFFEL, Umweltrecht, S. 270.

3271 JEANNERAT/MOOR, in: PraKomm RPG I, Art. 17 Rn. 19.

auch) den Schutz von Natur, Landschaft oder Heimat bezweckt; andererseits ist eine Bundesaufgabe zu bejahen, wenn der bundesrechtliche Auftrag die Gefahr der Beeinträchtigung schützenswerter Natur, Orts- und Landschaftsbilder in sich birgt [...].»³²⁷²

1. Praxisbeispiele für Bundesaufgaben

1068 Der unmittelbare Schutz der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung gemäss Art. 5f. NHG gilt somit nur, wenn der Bund selbst baut oder ein Bauvorhaben umfassende bundesrechtliche Vorgaben erfüllen muss. Ebenfalls liegt dann eine Bundesaufgabe vor, wenn die Kantone in Erfüllung einer Bundesaufgabe handeln. Dies ist der Fall, wenn direkt anwendbares Bundesrecht in die Verfügung miteinfliesst.³²⁷³ Mittlerweile hat sich eine umfangreiche Praxis entwickelt zur Frage, wann eine Bundesaufgabe i.S.v. Art. 2 NHG vorliegt.³²⁷⁴ Die Rechtsprechung bejahte in den nachfolgenden Fällen das Vorliegen einer Bundesaufgabe:³²⁷⁵

- Eine Bundesaufgabe i.S.v. Art. 2 Abs. 1 lit. b NHG stellt die Erteilung einer Ausnahmegewilligung für das Bauen ausserhalb der Bauzone gemäss Art. 24 RPG dar.³²⁷⁶
- Auch gewässerschutzrechtliche Ausnahmegewilligungen wie jene für Bauten im Gewässerraum gemäss Art. 41c Abs. 1 GSchV, die Unterschreitung des Grundwasserspiegels gemäss Ziff. 211 Abs. 2 Anhang 4 GSchV oder Schüttungsbewilligungen gemäss Art. 39 Abs. 2 GSchG zählen zu den bundesrechtlich geregelten Spezial- bzw. Ausnahmegewilligungen, die einen engen Bezug zum Natur- und Heimatschutz aufweisen. Es handelt sich folglich um Bundesaufgaben i.S.v. Art. 78 Abs. 2 BV und Art. 2 NHG.³²⁷⁷
- Ausserdem fällt die Erstellung von Zivilschutzbauten und Mobilfunkanlagen unter den Begriff der Bundesaufgabe, selbst wenn die Genehmigung

3272 BGer 1C_482/2012 vom 14. Mai 2014 E. 3.4 mit Hinweis auf BGE 139 II 271 E. 9.3 und 9.4. Siehe dazu auch ZUFFEREY, in: Komm. NHG, Art. 2 Rn. 15ff.

3273 Vgl. DAJCAR/GRIFFEL, in: BSK BV, Art. 78 Rn. 15f.

3274 Kritisch dazu: KARLEN, Überhöhung des Ortsbildschutzes, S. 124. DAJCAR/GRIFFEL, in: BSK BV, Art. 78 Rn. 16. Für eine Übersicht der reichhaltigen Praxis siehe DAJCAR, Diss., S. 26ff.; HÄNNI, BPUR, S. 458ff. sowie ZUFFEREY, in: Komm. NHG, Art. 2 Rn. 37ff.

3275 Die Auflistung ist exemplarischer Natur und erhebt keinerlei Anspruch auf Vollständigkeit.

3276 BGE 147 II 351 E. 4.4; BGE 139 II 271 E. 10.1. Für eine umfangreiche Übersicht zur Rechtsprechung siehe ZUFFEREY, in: Komm. NHG, Art. 2 Rn. 40.

3277 BGE 145 II 176 E. 3.4; BGE 143 II 77 E. 3.1; BGer 1C_58/2021 vom 27. Juli 2021 E. 4.5; BGer 1C_217/2018 vom 11. April 2019 E. 4.1; BGer 1C_482/2012 vom 14. Mai 2014 E. 3.4 f.; 1C_821/2013 und 1C_825/2013 vom 30. März 2015 E. 3.2; BGer 1C_583/2017 vom 11. Februar 2019 E. 5.1f. (nicht publ. in: BGE 145 II 176).

im Rahmen eines ordentlichen (kantonalen) Baubewilligungsverfahrens erfolgt.³²⁷⁸

- Der Bau von Zweitwohnungen ist ebenfalls als Bundesaufgabe zu qualifizieren, da sich die entsprechende Baubewilligung auf spezielle, bundesrechtlich geregelte Tatbestände stützt.³²⁷⁹
- Seit dem revidierten Art. 15 RPG zählen auch Neueinzonungen zu den Bundesaufgaben, da es sich bei der Bestimmung «um eine für die Trennung von Bau- und Nichtbauland zentrale, direkt anwendbare und abschliessende Bestimmung des Bundesrechts»³²⁸⁰ handelt.
- Schliesslich stellt auch der Entscheid über die Erstellung einer Solaranlage auf einem Kulturdenkmal ausserhalb der Bauzone eine Bundesaufgabe dar, soweit er einen Bezug zum Landschafts- und Heimatschutz sowie zur Denkmalpflege aufweist.³²⁸¹

Bisher vom Bundesgericht offengelassen wurde die Frage, ob eine Ausnahmegewilligung nach Art. 31 Abs. 2 LSV für eine Baute im lärmbelasteten Gebiet³²⁸² ebenfalls eine Bundesaufgabe darstellt und deshalb das ISOS direkt zur Anwendung kommt.³²⁸³

2. Abgrenzung zu kantonalen Aufgaben

Die *Nutzungsplanung*, worunter die für Verdichtungsbestrebungen massgebenden Vorgänge der Um- und Aufzonung sowie das Erteilen einer Baubewilligung fallen, stellt demgegenüber einen Sachbereich dar, der klassischerweise im Kompetenzbereich der Kantone liegt. Entsprechend ist bei diesen Vorgängen nicht von einer Bundesaufgabe i.S.v. Art. 2 NHG auszugehen.³²⁸⁴ Selbst für

3278 BGer 1C_482/2012 vom 14. Mai 2014 E. 3.4 m.w.H.; BGer 1C_173/2016 vom 23. Mai 2017 E. 3.2; BGer 1A_231/1998 vom 12. Juli 1999 E. 1b/bb; BGE 139 II 271 E. 10.3; BGE 131 II 545 E. 2.2.

3279 BGE 139 II 271 E. 11; ZUFFEREY, in: Komm. NHG, Art. 2 Rn. 36, 41.

3280 BGE 142 II 509 E. 2.5; Urteil des BGer 1C_58/2021 vom 27. Juli 2023 E. 4.3. Vgl. dazu ebenfalls BERZ, Berücksichtigungspflicht ISOS, S. 6; ZUFFEREY, in: Komm. NHG, Art. 2 Rn. 35, 39.

3281 BGer 1C_179/2015 und 1C_180/2015 vom 11. Mai 2016 E. 2.4. Vgl. auch den Kommentar dazu von MARTI (Urteilsbesprechung Lungern, S. 624 ff.) sowie JÄGER, in: PraKomm RPG IV, Art. 18a Rn. 55. Aufgrund des bundesrechtlichen Förderungszwecks und der direkten Anwendbarkeit von Art. 18a Abs. 1, 3 und 4 RPG erachtet Letzterer die Anwendung dieser Bestimmungen generell als Bundesaufgabe, auch innerhalb der Bauzone (a.a.O., Rn. 55).

3282 Zur lärmschutzrechtlichen Ausnahmegewilligung gemäss Art. 31 Abs. 2 LSV siehe Rn. 1164 ff. sowie Rn. 1204 ff.

3283 BGer 1C_53/2019 vom 3. Juni 2020 E. 7.2.

3284 BGE 135 II 209 E. 2.1; BGE 139 II 271 E. 10.1; BGer 1C_58/2021 vom 27. Juli 2021 E. 4.3; BGer 1C_398/2015 vom 9. August 2016 E. 3.2; DAJCAR/GRIFFEL, in: BSK BV, Art. 78 Rn. 18; ENGELER, Baudenkmal, S. 80, mit Hinweis auf BGE 121 II 190, S. 196 f.; JUD, Bundes-

den Fall, dass die Planungen der Konkretisierung eines im Bundesinventar aufgeführten Schutzobjektes dient, ist das Vorliegen einer Bundesaufgabe zu verneinen.³²⁸⁵ Die Bundesaufgabe als Anknüpfungspunkt für unmittelbare Wirkung der Bundesinventare kann insbesondere auf Kantonsebene zu paradoxen Situationen führen: Erfüllen die Kantone eine Bundesaufgabe, sind die Inventare unmittelbar rechtlich verbindlich. Handeln sie jedoch in Erfüllung einer kantonalen Aufgabe wie beispielsweise jener der Nutzungsplanung, sind sie nur beschränkt an die Inventare gebunden.³²⁸⁶

3. Begutachtung als Folgen der Qualifikation als Bundesaufgabe

- 1070 In Erfüllung einer Bundesaufgabe ist bei Eingriffen in inventarisierte Objekte die Begutachtung durch die zuständige Kommission obligatorisch (Art. 7 NHG).³²⁸⁷ Sie hat sich in ihrem Gutachten darüber zu äussern, ob das Objekt ungeschmälert zu erhalten oder wie es allenfalls zu schonen ist (Art. 7 Abs. 2 NHG).³²⁸⁸ Bereits wenn eine erhebliche Beeinträchtigung eines Schutzobjektes von nationaler Bedeutung möglich erscheint, ist ein Gutachten nach Art. 7 NHG einzuholen:³²⁸⁹ «Soll der durch die Art. 6 und 7 NHG angestrebte verstärkte Schutz nicht unterlaufen werden, sind an das Kriterium der möglichen Beeinträchtigung geringe Anforderungen zu stellen. Es ist immer dann erfüllt, wenn die zuständige Stelle eine Beeinträchtigung (im Sinne der Inventare) nicht mit Sicherheit ausschliessen kann. Im Zweifelsfall ist somit die Kommission beizuziehen [...]».³²⁹⁰

B. Raumplanungsrechtliche Relevanz des ISOS

- 1071 Die Unterscheidung zwischen Bundesaufgaben und kantonalen bzw. kommunalen Aufgaben führt dazu, dass sich das Schutzniveau für inventarisierte Objekte von nationaler Bedeutung je nach Kompetenz unterscheidet.³²⁹¹ Der

inventare, S. 4; JEANNERAT/MOOR, in: PraKomm RPG I, Art. 17 Rn. 20, 22; BERZ, Berücksichtigungspflicht ISOS; S. 7.

3285 JEANNERAT/MOOR, in: PraKomm RPG I, Art. 17 Rn. 20 mit Hinweis auf BGE 139 II 271 E. 9f.

3286 Vgl. JEANNERAT/MOOR, in: PraKomm RPG I, Art. 17 Rn. 22.

3287 Vgl. BGer 1C_583/2017 vom 11. Februar 2019 E. 5 (nicht publ. in: BGE 145 II 176); JUD, Bundesinventare, S. 6.

3288 BGE 145 II 176 E. 3.2; BGE 143 II 77 E. 3.2.

3289 BGer 1C_217/2018 vom 11. April 2019 E. 4.3 und 5.

3290 BGer 1C_482/2012 vom 14. Mai 2014 E. 3.6.

3291 DAJCAR/GRIFFEL, in: BSK BV, Art. 78 Rn. 19; MERKLI, Rechtsprechung ISOS, S. 966.

Grund für dieses uneinheitliche Schutzniveau liegt in der komplexen Verteilung der Kompetenzen zwischen dem Bund und den Kantonen im Bereich des Natur- und Heimatschutzrechts.³²⁹² Tangiert ein Bauvorhaben in Erfüllung einer Bundesaufgabe ein ISOS-Objekt, profitiert Letzteres von einem erhöhten Schutzniveau. Demgegenüber ist die Schutzwirkung bei der Erfüllung einer kantonalen Aufgabe eine geringere – auch wenn es sich um dasselbe Inventarobjekt handelt.³²⁹³ Das Bundesgericht versucht die Auswirkungen des unterschiedlichen Schutzniveaus mit zwei unterschiedlichen Ansätzen zu verkleinern: Einerseits legt es den Begriff der «Erfüllung einer Bundesaufgabe» im Rahmen seiner Rechtsprechung weit aus. Andererseits setzt es das ISOS mit Sachplänen und Konzepten des Bundes i.S.v. Art. 13 RPG gleich, weshalb die Kantone das ISOS bei der Richtplanung und gestützt darauf auch bei der Nutzungsplanung zu berücksichtigen haben.³²⁹⁴ Wie die nachfolgenden Ausführungen aufzeigen, hat die Qualifikation eines Vorhabens als Bundesaufgabe konkrete Auswirkungen auf die erforderliche Interessenabwägung sowie auf die Frage, ob gegebenenfalls ein Fachgutachten einzuholen ist.³²⁹⁵

I. Erfüllung einer Bundesaufgabe

Liegt eine Bundesaufgabe im Sinne von Art. 2 NHG vor, profitieren die im ISOS 1072 erfassten Schutzobjekte von einem qualifizierten Schutz. Ausgangspunkt zur Erfassung des Schutzzumfangs bildet der Grundsatz der Schonung, der per se bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe zu beachten ist (vgl. Art. 3 NHG). Der qualifizierte Schutz von im ISOS inventarisierten Objekten gemäss Art. 5 f. NHG ergänzt dieses Schutzniveau. Das Schutzmass von ISOS-Objekten unterscheidet sich je nach Schwere des Eingriffs und der öffentlichen Interessen, die dem Eingriff zugrunde liegen.

1. Grundsatz der Schonung

Art. 78 Abs. 2 BV und Art. 3 NHG verpflichten den Bund, seine Anstalten und 1073 Betriebe sowie die Kantone, dafür zu sorgen, dass bei der Erfüllung von Bundesaufgaben das heimatliche Landschafts- und Ortsbild, geschichtliche Stät-

3292 Siehe Rn. 1061 f.

3293 LEIMBACHER, in: Komm. NHG, Art. 6 Rn. 26; JUD, Bundesinventare, S. 12; VLP-ASPAN, Ortsbildschutz und Verdichtung, S. 16.

3294 Kritisch zur bundesgerichtlichen Rechtsprechung KARLEN, Überhöhung des Ortsbildschutzes, S. 120 ff. Vgl. mittlerweile Art. 11 VISOS. GRIFFEL/DAJCAR, in: BSK BV, Art. 78 Rn. 45.

3295 BGE 145 II 176 E. 3.3.

ten sowie Natur- und Kulturdenkmäler geschont werden.³²⁹⁶ Wo das allgemeine Interesse an ihnen überwiegt, sind sie ungeschmälert zu erhalten.³²⁹⁷ Erforderlich ist somit eine umfassende Interessenabwägung³²⁹⁸:

«Dabei ist nicht nur zu prüfen, ob auf die geplanten Bauten und Anlagen gänzlich verzichtet werden könnte (so ausdrücklich Art. 3 Abs. 2 lit. a NHG), sondern es müssen auch Alternativen geprüft werden, sofern diese ernsthaft in Betracht fallen. Varianten, die gewichtige Nachteile oder keine wesentlichen Vorteile aufweisen, können bereits aufgrund einer summarischen Prüfung ausgeschieden werden [...]»³²⁹⁹

- 1074 Listen der Ortsbilder von regionaler und lokaler Bedeutung ergänzen das Bundesinventar.³³⁰⁰ Diese Schutzobjekte sind nicht Teil des Bundesinventars (vgl. Art. 4 lit. b NHG), allerdings profitieren auch sie von der Schutzwirkung gemäss Art. 3 Abs. 1 und Abs. 3 NHG. Der Grundsatz der Schonung gilt somit generell bei Ausübung einer Bundesaufgabe und unabhängig davon, ob es sich um ein Schutzobjekt von lokaler, regionaler oder nationaler Bedeutung handelt (Art. 3 Abs. 3 NHG).³³⁰¹

2. Qualifizierter Schutz für inventarisierte Objekte von nationaler Bedeutung

- 1075 Die inventarisierten Schutzobjekte von nationaler Bedeutung geniessen gegenüber dem allgemeinen Tatbestand von Art. 3 NHG einen qualifizierten Schutz (vgl. Art. 5 und 6 NHG).³³⁰² Der Bundesrat erstellt hierzu nach Anhörung der Kantone Inventare von Objekten von nationaler Bedeutung (Art. 5 Abs. 1 NHG).³³⁰³ Mit dem Erlass von verschiedenen Inventarverordnungen

3296 JUD, Bundesinventare, S. 3 ff.; DAJCAR, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 4.103. Vgl. hierzu ebenfalls FAVRE, in: Komm. NHG, Art. 3 Rn. 1 ff. Art. 3 ist demgegenüber nicht anwendbar bei der Erfüllung kantonaler Aufgaben (FAVRE, in: Komm. NHG, Art. 3 Rn. 5).

3297 BGer 1C_108/2014 und 1C_110/2014 vom 23. April 2014 E. 4.3; REY, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 4.70.

3298 REY, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 4.70; DAJCAR, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 4.103; FAVRE, in: Komm. NHG, Art. 3 Rn. 13; GRIFFEL, Umweltrecht, S. 272. Für Beispiele vgl. JUD, Bundesinventare, S. 4 f.

3299 BGer 1C_108/2014 und 1C_110/2014 vom 23. April 2014 E. 4.3.

3300 ARE et al., Empfehlung Bundesinventare, S. 12.

3301 DAJCAR, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 4.103; FAVRE, in: Komm. NHG, Art. 3 Rn. 23; HÄNNI, BPUR, S. 458.

3302 JUD, Bundesinventare, S. 6; LEIMBACHER, in: Komm. NHG, Art. 5 Rn. 4; Art. 6 Rn. 3; DAJCAR, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 4.104.

3303 Die Aufnahme in ein Bundesinventar bedeutet nicht, dass der Schutz des Inventarobjekts zur Bundesaufgabe wird (HÄNNI, BPUR, S. 463, mit Hinweis auf BGer 1C_700/2013 vom 11. März 2014 E. 2.4). BGer 1C_118/2016 vom 21. März 2017 E. 4.1.

kam er diesem Auftrag nach.³³⁰⁴ Nebst dem Inventar der Landschaften und Naturdenkmäler von nationaler Bedeutung (BLN)³³⁰⁵ und dem Inventar der historischen Verkehrswege der Schweiz (IVS)³³⁰⁶ hat er auch das hier interessierende Inventar der schützenswerten Ortsbilder (ISOS)³³⁰⁷ geschaffen.³³⁰⁸

Das Bundesgericht hält hinsichtlich Schutzniveau bei Vorliegen einer Bundesaufgabe Folgendes fest: 1076

«Nach Art. 6 Abs. 1 NHG wird durch die Aufnahme eines Objektes in ein Inventar dargetan, dass es in besonderem Masse die ungeschmälerte Erhaltung oder jedenfalls grösstmögliche Schonung verdient. In Art. 6 Abs. 2 NHG wird diese klar erhöhte Schutzwürdigkeit inventarisierter Objekte nochmals verstärkt, indem gemäss dieser Bestimmung ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung im Sinne der Inventare bei Erfüllung einer Bundesaufgabe nur in Erwägung gezogen werden darf, wenn ihr bestimmte gleich- oder höherwertige Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung entgegenstehen [...].»³³⁰⁹

Es gilt allerdings kein «Veränderungsverbot»: Liegt eine Bundesaufgabe vor, kann gemäss Art. 6 Abs. 2 NHG unter gewissen Voraussetzungen von der ungeschmälerten Erhaltung abgewichen werden: 1077

«Die Aufnahme eines Objektes in ein Inventar bedeutet nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nicht, dass sich am bestehenden Zustand überhaupt nichts mehr ändern darf. Der Zustand eines Objektes soll aber gesamthaft betrachtet unter dem Gesichtspunkt des Natur- und Heimatschutzes nicht verschlechtert werden. Allfällige geringfügige Nachteile einer Veränderung müssen durch anderweitige Vorteile mindestens ausgeglichen werden. Zur Beurteilung der Problematik der ungeschmälerten Erhaltung ist von der jeweiligen Umschreibung des Schutzgehaltes auszugehen, d.h. [,] die möglichen Beeinträchtigungen sind an den verschiedenen Schutzzielen zu messen, die in den gesondert veröffentlichten Beschreibungen zu den Gebieten des Inventars umschrieben sind [...].»³³¹⁰

3304 JUD, Bundesinventare, S. 5.

3305 Vgl. VBLN.

3306 Vgl. VIVS.

3307 Vgl. VISOS.

3308 DAJCAR/GRIFFEL, in: BSK BV, Art. 78 Rn. 13; LEIMBACHER, in: Komm. NHG, Art. 5 Rn. 1; JUD, Bundesinventare, S. 5; HÄNNI, BPUR, S. 462; GRIFFEL, Umweltrecht, S. 273f.

3309 BGer 1C_173/2016 vom 23. Mai 2017 E. 3.2 mit Hinweis auf BGE 135 II 209 E. 2.1 und BGer 1C_118/2016 vom 21. März 2017 E. 4.1; BGE 143 II 77 E. 3.2. Vgl. ferner LEIMBACHER, in: Komm. NHG, Art. 5 Rn. 4; DAJCAR, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 4.104; JEANNERAT/BÜHLMANN, in: PraKomm RPG III, Art. 13 Rn. 111.

3310 BGer 1C_173/2016 vom 23. Mai 2017 E. 3.3 mit Hinweis auf BGE 127 II 273 E. 4c.

- 1078 Der Schutz der inventarisierten Objekte beschränkt sich nicht zwingend auf den festgelegten Schutzperimeter, sondern kann diesen auch überragen, wenn Bauten oder Anlagen Auswirkungen auf das Schutzobjekt haben.³³¹¹
- 1079 Entscheidend sind aus raumplanerischer Sicht zum ISOS zwei Punkte: Zunächst bildet das ISOS die Grundlage für die Interessenermittlung und -abwägung, stellt aber nicht bereits das Ergebnis einer Interessenabwägung dar.³³¹² Daraus folgt, zweitens, dass es sich beim ISOS nicht um eine absolute Vorgabe³³¹³ handelt bzw. der Schutz kein absoluter³³¹⁴ ist. Wie sich dieser Schutz beim Vorliegen einer Bundesaufgabe auf die Möglichkeiten der Raumplanung auswirkt, wird nachfolgend – abhängig von der Eingriffsintensität in die Schutzziele des ISOS – aufgezeigt. Der Fokus der nachfolgenden Ausführungen liegt dabei auf dem qualifizierten Schutz für inventarisierte ISOS-Objekte.

3. Eingriffsintensität

- 1080 Die Eingriffsintensität hat Auswirkungen auf die vorzunehmende Interessenabwägung.³³¹⁵ Die entscheidende Frage ist dabei, ob ein Bauvorhaben zu einem Eingriff führt, der die Schutzziele des ISOS tangiert.³³¹⁶ Die durch ein Bauvorhaben hervorgerufene Beeinträchtigung ist den im Inventar aufgeführten Schutzziele gegenüberzustellen.³³¹⁷ Es wird deshalb zwischen einer Veränderung ohne Beeinträchtigung der Schutzziele (lit. a), einer geringfügigen Beeinträchtigung (lit. b) sowie einer schwerwiegenden Beeinträchtigung (lit. c) unterschieden.³³¹⁸

a) Veränderungen ohne Beeinträchtigung

- 1081 Von einer Veränderung ohne Beeinträchtigung wird gesprochen, wenn die Schutzziele des ISOS nicht tangiert werden.³³¹⁹ Eingriffe, die keine Auswir-

3311 ENGELER, Baudenkmal, S. 274 f.; LEIMBACHER, in: Komm. NHG, Art. 6 Rn. 4.

3312 ARE, Bericht Arbeitsgruppe ISOS und Verdichtung, S. 12.

3313 BAK/ARE, Schweizer Ortsbilder erhalten, S. 4, 7.

3314 LEIMBACHER, in: Komm. NHG, Art. 5 Rn. 4, Art. 6 Rn. 5; vgl. ebenfalls MERKLI, Rechtsprechung ISOS, S. 969.

3315 JUD, Bundesinventare, S. 7.

3316 MERKLI, Rechtsprechung ISOS, S. 969.

3317 Vgl. BGer 1C_347/2016 vom 5. September 2017; BGer 1A.142/2004 vom 10. Dezember 2001; MERKLI, Rechtsprechung ISOS, S. 969.

3318 Vgl. dazu die aufschlussreichen Grafiken bei JUD, Bundesinventare, S. 9 sowie ARE et al., ISOS-Leitfaden, S. 9 ff.

3319 TSCHANNEN/MÖSCHING, Gutachten NHG, S. 14, 16 f.; JEANNERAT/MOOR, in: PraKomm RPI, Art. 17 Rn. 23; DAJCAR, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 4.104.

kungen auf die Erreichung der Erhaltungsziele haben, stellen keine Beeinträchtigung der inventarisierten Objekte dar und sind entsprechend zulässig (Art. 10 Abs. 1 Satz 1 VISOS).³³²⁰ Darunter sind Massnahmen zu verstehen, «welche ein Objekt von nationaler Bedeutung in seiner geschützten Eigenschaft nicht beeinträchtigen»³³²¹. Da keine Beeinträchtigung vorliegt, greift in diesem Fall Art. 6 NHG nicht.³³²² Vorsicht ist jedoch bei einer Anhäufung von solchen Veränderungen geboten, die in ihrem Ergebnis trotzdem ein Abweichen vom Gebot der ungeschmälernten Erhaltung darstellen können.³³²³

b) geringfügige Beeinträchtigung

Nicht jeder Eingriff i.S.v. Art. 6 NHG führt zu einem Abweichen vom Gebot der ungeschmälernten Erhaltung.³³²⁴ Ist der Eingriff bloss mit einem geringfügigen Nachteil verbunden, ist die Rede von einer geringfügigen Beeinträchtigung bzw. einem leichten Eingriff.³³²⁵ «Eingriffe, die eine geringfügige Beeinträchtigung eines Objektes bewirken, werden als zulässig erachtet, wenn sie sich durch ein Interesse rechtfertigen lassen, das gewichtiger ist als das Interesse am Schutz des Objektes[,] [...] und der Nachteil mit Ersatzmassnahmen ausgeglichen werden kann, so dass der Zustand des Objekts insgesamt nicht verschlechtert wird [...]».³³²⁶ Der verstärkte Schutz gemäss Art. 6 Abs. 2 NHG findet in diesem Fall keine Anwendung.³³²⁷ Solche Beeinträchtigungen fallen allein unter Art. 6 Abs. 1 NHG.³³²⁸

Tangiert eine Veränderung kein Schutzziel, wird lediglich eine einfache Interessenabwägung (auch «freie Interessenabwägung» genannt³³²⁹) im Sinne von Art. 3 RPV verlangt und es muss kein Eingriffsinteresse von nationaler

3320 Vgl. ebenfalls ARE et al., ISOS-Leitfaden, S. 22.

3321 TSCHANNEN/MÖSCHING, Gutachten NHG, S. 16.

3322 BGer 1A.30/2007 und 1P.88/2007 vom 9. Oktober 2007 E. 4.8; TSCHANNEN/MÖSCHING, Gutachten NHG, S. 16; DAJCAR, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 4.104.

3323 Vgl. Art. 10 Abs. 4 VISOS. Siehe dazu ebenfalls TSCHANNEN/MÖSCHING, Gutachten NHG, S. 16 f.; LEIMBACHER, in: Komm. NHG, Art. 6 Rn. 14.

3324 Vgl. hinsichtlich des Baus einer Mobilfunkantenne BGer 1C_360/2009 vom 3. August 2010 E. 3.2; LEIMBACHER, in: Komm. NHG, Art. 6 Rn. 15.

3325 BGer 1C_173/2016 vom 23. Mai 2017 E. 3.4; TSCHANNEN/MÖSCHING, Gutachten NHG, S. 14, 16; JUD, Bundesinventare, S. 7; DAJCAR, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 4.104.

3326 BGer 1C_217/2018 vom 11. April 2019 E. 4.2 mit Hinweis auf BGE 127 II 273 E. 4c. Siehe Art. 10 Abs. 1 Satz 2 VISOS. Vgl. ausserdem GRIFFEL, Umweltrecht, S. 276 f.

3327 BGer 1C_360/2009 vom 3. August 2010 E. 3.2; TSCHANNEN/MÖSCHING, Gutachten NHG, S. 16; LEIMBACHER, in: Komm. NHG, Art. 6 Rn. 13.

3328 TSCHANNEN/MÖSCHING, Gutachten NHG, S. 24.

3329 TSCHANNEN/MÖSCHING, Gutachten NHG, S. 16.

Bedeutung vorliegen.³³³⁰ «Leichte Eingriffe können daher durch öffentliche Interessen gleich welcher Art gerechtfertigt werden; sie müssen nicht zwingend von nationaler Bedeutung sein. [...] Aber auch geringe Beeinträchtigungen sind nur zulässig, wenn sich der Eingriff auf ein Interesse von erheblichem Gewicht stützen kann (dies rührt daher, dass Art. 6 Abs. 1 NHG den inventarisierten Objekten eine erhöhte Schutzwürdigkeit beimisst). Das Eingriffsinteresse muss im Einzelfall das Interesse an der Erhaltung des geschützten Objekts überwiegen; zudem muss in jedem Fall das Gebot der grösstmöglichen Schonung beachtet werden.»³³³¹

- 1084 Entsprechend hat auch bei der Annahme eines leichten Eingriffs eine umfassende Interessenabwägung stattzufinden, die insbesondere die Prüfung möglicher Alternativstandorte umfasst.³³³² Im Einzelfall können kantonale sowie lokale, öffentliche und private Interessen die Schutzinteressen überwiegen.³³³³ Insgesamt ist dennoch eine grösstmögliche Schonung anzustreben, unter anderem durch den Ausgleich mittels Ersatzmassnahmen.³³³⁴ Zu berücksichtigen ist ausserdem, dass mehrere wiederkehrende geringfügige Eingriffe in ihrer Gesamtwirkung eine schwerwiegende Beeinträchtigung eines Schutzobjektes darstellen können.³³³⁵ Entsprechend ist auch die Gesamtwirkung von mehreren Eingriffen zu beurteilen (vgl. Art. 10 Abs. 3 VISOS).

c) erhebliche Beeinträchtigung

- 1085 Wird von der ungeschmälernten Erhaltung abgewichen, worunter «u.a. eine auf ein Schutzziel ausgerichtete, umfangreiche und nicht wieder rückgängig zu machende Beeinträchtigung»³³³⁶ verstanden wird, handelt es sich um einen schweren Eingriff bzw. eine schwere Beeinträchtigung. «Beeinträchtigungen im Sinne eines Abweichens von der ungeschmälernten Erhaltung als schwere Eingriffe in ein geschütztes Objekt sind mithin nur unter den Voraussetzungen

3330 LEIMBACHER, in: Komm. NHG, Art. 6 Rn. 15 ff.; MERKLI, Rechtsprechung ISOS, S. 970; TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 3 Rn. 37.

3331 TSCHANNEN/MÖSCHING, Gutachten NHG, S. 16; TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 3 Rn. 37; vgl. ebenfalls JUD, Bundesinventare, S. 8. Zur Schonung vgl. Art. 10 Abs. 4 VISOS; LEIMBACHER, in: Komm. NHG, Art. 6 Rn. 8 ff.

3332 BGer 1C_217/2018 vom 11. April 2019 E. 4.5; ARE et al., ISOS-Leitfaden, S. 26.

3333 Für eine Zusammenstellung der Interessen siehe die Auflistung bei VLP-ASPAN, Ortsbildschutz und Verdichtung, S. 39. ARE et al., ISOS-Leitfaden, S. 24.

3334 JUD, Bundesinventare, S. 8; JEANNERAT/MOOR, in: PraKomm RPG I, Art. 17 Rn. 23.

3335 BGer 1C_217/2018 vom 11. April 2019 E. 4.4; BGer 1C_173/2016 vom 23. Mai 2017 E. 3.4; JUD, Bundesinventare, S. 7; TSCHANNEN/MÖSCHING, Gutachten NHG, S. 16; GRIFFEL, Umweltrecht, S. 277.

3336 BGer 1C_173/2016 vom 23. Mai 2017 E. 3.4; TSCHANNEN/MÖSCHING, Gutachten NHG, S. 14 f.; JUD, Bundesinventare, S. 7.

von Art. 6 Abs. 2 NHG zulässig. Diese Bestimmung stellt eine sachgesetzliche Konkretisierung des Verfahrens zur Interessenabwägung dar. Der Abwägungsprozess wird formell vorstrukturiert und materiell eingeschränkt. Damit statuiert Art. 6 Abs. 2 NHG strengere Anforderungen an das Abwägungsprozedere als z.B. Art. 3 der Raumplanungsverordnung [...] über die allgemeine Interessenabwägung oder Art. 24 RPG und Art. 5 des Bundesgesetzes über den Wald [...] mit ihren Abwägungsvorbehalten [...].»³³³⁷

Zur Interessenabwägung nach Art. 6 Abs. 2 NHG führt das Bundesgericht aus: «Durch die Aufnahme eines Objekts in das Bundesinventar ISOS ist das nationale öffentliche Schutzinteresse erstellt. Auf der Gegenseite dürfen konsequenterweise nur Eingriffsinteressen von ebenfalls nationaler Bedeutung in die Abwägung einbezogen werden. Die Prüfung der nationalen Bedeutung hat zweistufig zu erfolgen. Zunächst muss die Aufgabe als solche einem öffentlichen Interesse von nationaler Bedeutung dienen. Sodann muss feststehen, dass auch das zu beurteilende Einzelprojekt ausreichend zur Verwirklichung dieser Aufgabe beiträgt. Die abstrakte Zuerkennung einer nationalen Bedeutung heisst somit nicht ohne Weiteres, dass auch jedes konkrete Vorhaben zur Verwirklichung der Aufgabe von nationaler Bedeutung ist [...].»³³³⁸ 1086

Bei einer erheblichen Beeinträchtigung in Ausübung einer Bundesaufgabe ist die Einholung eines Gutachtens der ENHK/EKD obligatorisch (Art. 7 Abs. 2 NHG).³³³⁹ Gleiches gilt auch, wenn sich Fragen von grundsätzlicher Bedeutung stellen, was beispielsweise bei geringfügigen Beeinträchtigungen der Fall sein kann, die dann aber weitere Eingriffe zur Folge haben.³³⁴⁰ Das Gutachten gibt Aufschluss darüber, ob das Objekt ungeschmälert erhalten bleibt oder wie es grösstmöglich geschont werden kann.³³⁴¹ 1087

Die nachfolgenden Ausführungen zeigen auf, wie eine solche qualifizierte bzw. eingeschränkte Interessenabwägung³³⁴² nach Art. 6 Abs. 2 NHG vorzunehmen ist. 1088

aa) kein gleich- oder höherwertiges Interesse von nationaler Bedeutung

Liegt kein nationales Interesse vor oder ist das Eingriffsinteresse von ebenfalls nationaler Bedeutung nicht gleich- oder höherwertig als das nationale 1089

3337 BGer 1C_118/2016 vom 21. März 2017 E. 4.2 mit Hinweis auf TSCHANNEN/MÖSCHING, Gutachten NHG, S. 18; TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 3 Rn. 36.

3338 BGer 1C_118/2016 vom 21. März 2017 E. 4.2 mit Hinweis auf TSCHANNEN/MÖSCHING, Gutachten NHG, S. 23 ff.

3339 BGer 1C_583/2017 vom 11. Februar 2019 E. 5.3 (nicht publ. in: BGE 145 II 176).

3340 JEANNERAT/MOOR, in: PraKomm RPG I, Art. 17 Rn. 38.

3341 JEANNERAT/MOOR, in: PraKomm RPG I, Art. 17 Rn. 38.

3342 TSCHANNEN/MÖSCHING, Gutachten NHG, S. 19.

Schutzinteresse, ist ein schwerer Eingriff in ein inventarisiertes Schutzobjekt unzulässig.³³⁴³ Es bedarf für diesen Fall entsprechend keiner Interessenabwägung.³³⁴⁴

bb) gleich- oder höherwertiges Interesse von nationaler Bedeutung

1090 Mit der Aufnahme eines Objekts in das ISOS ist das nationale öffentliche Schutzinteresse daran erstellt.³³⁴⁵ Es besteht somit im Grundsatz die Pflicht zur ungeschmälerten Erhaltung im Sinne der Inventare.³³⁴⁶ Um in Ausnahme vom Grundsatz der ungeschmälerten Erhaltung einen Eingriff in ein inventarisiertes Schutzobjekt zu rechtfertigen, bedarf es eines gleich- oder höherwertigen Interesses von nationaler Bedeutung (Art. 6 Abs. 2 NHG und Art. 10 Abs. 2 VISOS).³³⁴⁷ Auch dann ist ein Abweichen von der ungeschmälerten Erhaltung jedoch nur unter Einhaltung des Gebots der grösstmöglichen Schonung zulässig.³³⁴⁸ Insgesamt darf sich der Zustand des Objektes unter dem Gesichtspunkt des Ortsbildschutzes nicht verschlechtern. Allfällige nachteilige Veränderungen müssen sofern möglich durch anderweitige Vorteile ausgeglichen werden.³³⁴⁹

1091 Die Prüfung der nationalen Bedeutung eines Vorhabens erfolgt zweistufig. Es wird dabei unterschieden zwischen einem generellen Aufgabeninteresse (lit. aaa) einerseits und dem konkreten Eingriffsinteresse (lit. bbb) andererseits.³³⁵⁰

aaa) generelles Aufgabeninteresse

1092 Zunächst ist zu prüfen, ob das Bauvorhaben eine Aufgabe verfolgt, die einem Interesse von nationaler Bedeutung entspricht.³³⁵¹ Dabei geht es um eine abstrakte Anerkennung der nationalen Bedeutung eines Vorhabens.³³⁵² Einen festen Katalog der öffentlichen Interessen von nationaler Bedeutung gibt es

3343 Immerhin lassen sich durch solche Eingriffsinteressen allenfalls noch leichte Eingriffe rechtfertigen. TSCHANNEN, in: Prakomm RPG III, Art. 3 Rn. 38; TSCHANNEN/MÖSCHING, Gutachten NHG, S. 20.

3344 JUD, Bundesinventare, S. 8; LEIMBACHER, in: Komm. NHG, Art. 6 Rn. 3, 19.

3345 BGer 1C_118/2016 vom 21. März 2017 E. 4.2.

3346 LEIMBACHER, in: Komm. NHG, Art. 6 Rn. 5 ff.

3347 BGer 1C_173/2016 vom 23. Mai 2017 E. 3.4; LEIMBACHER, in: Komm. NHG, Art. 6 Rn. 20 f.

3348 Vgl. Art. 10 Abs. 4 VISOS; LEIMBACHER, in: Komm. NHG, Art. 6 Rn. 8 ff., 22; JUD, Bundesinventare, S. 6 ff.; TSCHANNEN, in: Prakomm RPG III, Art. 3 Rn. 38.

3349 MERKLI, Rechtsprechung ISOS, S. 969.

3350 BGer 1C_118/2016 vom 21. März 2017 E. 4.2; TSCHANNEN/MÖSCHING, Gutachten NHG, S. 25; TSCHANNEN, in: Prakomm RPG III, Art. 3 Rn. 40.

3351 BGer 1C_118/2016 vom 21. März 2017 E. 4.2.

3352 MERKLI, Rechtsprechung ISOS, S. 971.

nicht, sondern diese sind vielmehr anhand der Sachgesetzgebung und der Rechtsprechung zu eruieren.³³⁵³ Aufgaben von nationaler Bedeutung sind beispielsweise die Innenentwicklung und die Förderung von erneuerbaren Energien.³³⁵⁴ Aber auch der Förderung des öffentlichen Verkehrs als Aufgabeninteresse misst der Gesetzgeber grosses Gewicht zu und sie stellt folglich ein Interesse von nationaler Bedeutung dar.³³⁵⁵

bbb) konkretes Eingriffsinteresse

Dass ein Bauvorhaben abstrakt einem Interesse von nationaler Bedeutung 1093 dient, genügt jedoch für sich allein nicht. In einem zweiten Schritt ist sodann zu prüfen, ob das im konkreten Einzelfall in Frage stehende Vorhaben ausreichend zur Verwirklichung dieser Aufgabe von nationalem Interesse beiträgt.³³⁵⁶ «Die abstrakte Zuerkennung einer nationalen Bedeutung heisst somit nicht ohne Weiteres, dass auch jedes konkrete Vorhaben zur Verwirklichung der Aufgabe von nationaler Bedeutung ist [...]»³³⁵⁷ Das nationale Interesse eines Projekts kann sich beispielsweise aus einem Sachplan oder Konzept des Bundes ergeben, aber auch aus dem Gesetz, wie Art. 12 EnG für Anlagen zur Nutzung erneuerbarer Energien festhält (vgl. Art. 8f. EnV).³³⁵⁸

cc) eigentliche Interessenabwägung

Erst wenn den Schutzinteressen sowohl ein generelles Aufgabeninteresse als 1094 auch ein konkretes Eingriffsinteresse gegenübersteht, ist zur eigentlichen Interessenabwägung zu schreiten. Das nationale Nutzinteresse ist dabei den nationalen Schutzinteressen gegenüberzustellen und sie sind gegeneinander abzuwägen.³³⁵⁹ Der Katalog der national bedeutenden Interessen hat in letzter Zeit an Umfang gewonnen.³³⁶⁰ Dies erlaubt es, Optimierungen bei der

3353 Ausführlich zu den Kriterien TSCHANNEN/MÖSCHING, Gutachten NHG, S. 25ff.; ARE et al., ISOS-Leitfaden, S. 24.

3354 Vgl. Art. 12 Abs. 1 EnG, BGer 1C_118/2016 vom 21. März 2017 E. 6; LEIMBACHER, in: Komm. NHG, Art. 6 Rn. 20; ARE et al., ISOS-Leitfaden, S. 24.

3355 BGer 1C_118/2016 vom 21. März 2017 E. 6.

3356 MERKLI, Rechtsprechung ISOS, S. 971; TSCHANNEN/MÖSCHING, Gutachten NHG, S. 23f.

3357 BGer 1C_118/2016 vom 21. März 2017 E. 4.2 mit Hinweis auf TSCHANNEN/MÖSCHING, Gutachten NHG, S. 23ff.

3358 MERKLI, Rechtsprechung ISOS, S. 971; vgl. ferner TSCHANNEN/MÖSCHING, Gutachten NHG, S. 41f.

3359 ARE et al., ISOS-Leitfaden, S. 25.

3360 Beispielsweise wurde mit dem Erlass des EnG gesetzlich verankert, dass die Nutzung erneuerbarer Energie und ihr Ausbau im nationalen Interesse liegen (Art. 12 EnG). Vgl. BBl 2013 7628; FÖHSE, Aufgaben- und Nutzungsinteressen, S. 581ff., insb. S. 598ff.; GRIFFEL, Umweltrecht, S. 277f.

Beurteilung der Interessen vorzunehmen und Kompromisslösungen anzustreben.³³⁶¹ Die Chancen eines Kompromisses sind dort grösser, wo ein qualitätsvolles Vorhaben geplant ist.³³⁶² Im Rahmen der Interessenabwägung sind auch die vorgesehenen Ersatzmassnahmen zu berücksichtigen.³³⁶³ Zudem hat eine umfangreiche Interessenabwägung eine Prüfung möglicher Alternativvarianten zu beinhalten.³³⁶⁴

dd) Praxisbeispiel «Sarnen»

- 1095 Das vom Bundesgericht zu beurteilende Bauvorhaben sah die Schliessung einer Baulücke³³⁶⁵ durch einen Neubau mit einer integrierten Park+Ride-Anlage vor. Das Bundesgericht qualifizierte die Interessen an der Verdichtung (Art. 1 Abs. 2 lit. abis RPG) und an der Förderung des öffentlichen Verkehrs (vgl. Art. 3 Abs. 3 lit. a, Art. 6 Abs. 3 lit. b und Art. 8a Abs. 1 lit. b RPG), namentlich das Interesse an der Verbindung zwischen Bahn und Strasse, als gleich- oder höherwertige Interessen von nationaler Bedeutung (Prüfung des *generellen* Aufgabeninteresses).³³⁶⁶ Ein allgemeines nationales Interesse an der Verdichtung genügt – so das Bundesgericht – jedoch nicht, um einen Eingriff in ein Ortsbild von nationaler Bedeutung zu rechtfertigen. Das Eingriffsinteresse muss auch im konkreten Fall von nationaler Bedeutung sein.³³⁶⁷ Die raumplanerischen Interessen der inneren Verdichtung und der Förderung von erneuerbaren Energien müssen gemäss Bundesgericht im konkreten Einzelfall nicht zwingend einem nationalen Eingriffsinteresse entsprechen. Je nach Umständen des Einzelfalls kann ein abstrakt beurteiltes nationales Interesse in seiner konkreten Verwirklichung auch nur ein lokal begrenztes Interesse darstellen (Prüfung *konkretes* Eingriffsinteresse).³³⁶⁸

- 1096 Im erwähnten Fall hätte man nach der Auffassung des Bundesgerichts dem Interesse an der Verdichtung auch mit einem redimensionierten Projekt gerecht werden können. Zudem erforderte eine unterirdische Park+Ride-Anlage nicht zwingenderweise eine oberirdische Baute im vorgesehenen Bauvolu-

3361 Vgl. TSCHANNEN/MÖSCHING, Gutachten NHG, S. 20; MERKLI, Rechtsprechung ISOS, S. 972.

3362 MERKLI, Rechtsprechung ISOS, S. 972.

3363 BGer 1C_346/2014 vom 26. Oktober 2016 E. 4; MERKLI, Rechtsprechung ISOS, S. 972.

3364 BGer 1C_152/2017 vom 28. August 2018 E. 4.5 und 4.7; MERKLI, Rechtsprechung ISOS, S. 972 f.; ARE et al., ISOS-Leitfaden, S. 26.

3365 Vgl. dazu ebenfalls BGer 1C_583/2017 vom 11. Februar 2019 E. 6.4 (nicht publ. in: BGE 145 II 176).

3366 BGer 1C_118/2016 vom 21. März 2017 E. 6.

3367 VLP-ASPAN, Ortsbildschutz und Verdichtung, S. 14.

3368 BGer 1C_118/2016 vom 21. März 2017 E. 4.2. 6; BGer 1C_459/2020 vom 27. Oktober 2022 E. 4.1.2 mit Hinweis auf den Prüfungsbericht des ARE betreffend Richtplan-Anpassung 12 vom 27. Februar 2013.

men.³³⁶⁹ Da das geplante Bauprojekt zu einer schwerwiegenden Beeinträchtigung eines Ortsbildes von nationaler Bedeutung führte und dem Vorhaben keine gleich- oder höherwertigen Interessen von ebenfalls nationaler Bedeutung gegenüberstünden, habe die Vorinstanz Art. 6 Abs. 2 NHG verletzt.³³⁷⁰ Als aufschlussreich erweisen sich auch die weiteren Ausführungen des Bundesgerichts im selben Entscheid: Demnach dürfen die Anforderungen an die (ortsbildnerische) Eingliederung nicht derart hoch sein, dass kein Spielraum mehr für ein Neuprojekt verbleibt. Es muss gemäss den bundesgerichtlichen Erwägungen auch in einem historischen Ortskern erlaubt sein, im Rahmen eines Neubaus moderne Akzente zu setzen.³³⁷¹

II. Erfüllung einer kantonalen bzw. kommunalen Aufgabe

Als komplexer erweist sich die Berücksichtigung des ISOS bei der Erfüllung von kantonalen und kommunalen Aufgaben. Das NHG äussert sich nicht dazu, ob und inwieweit die Bundesinventare bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben zu berücksichtigen sind.³³⁷² Auch enthält das NHG keine förmlichen Anforderungen, wie den Anliegen des ISOS Rechnung zu tragen ist.³³⁷³ Im Jahr 2009 schuf der Bundesgerichtsentscheid «Rüti»³³⁷⁴ Klarheit darüber, welcher Bedeutung den Bundesinventaren bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben zukommt:

«Bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben – wozu im Grundsatz die Nutzungsplanung zählt – wird der Schutz von Ortsbildern durch kantonales (und kommunales) Recht gewährleistet. Dies ergibt sich verfassungsrechtlich aus Art. 78 Abs. 1 BV, wonach die Kantone für den Natur- und Heimatschutz zuständig sind [...]. Auch bei der Erfüllung von kantonalen (und kommunalen) Aufgaben sind indessen Bundesinventare wie das ISOS von Bedeutung. Ihrer Natur nach kommen sie Sachplänen und Konzepten im Sinne von Art. 13 RPG [...] gleich. Im Rahmen der allgemeinen Planungspflicht der Kantone (Art. 2 RPG) legen diese die Planungsgrundlagen in ihrer Richtplanung im Allgemeinen fest (Art. 6 RPG)

3369 BGer 1C_118/2016 vom 21. März 2017 E. 6.

3370 BGer 1C_118/2016 vom 21. März 2017 E. 6. Kritisch zu diesem Entscheid: KARLEN, Überhöhung des Ortsbildschutzes, S. 126 f., 129.

3371 BGer 1C_118/2016 vom 21. März 2017 E. 6.

3372 JUD, Bundesinventare, S. 9.

3373 BGE 135 II 209 E. 3; BGer 1C_459/2020 vom 27. Oktober 2022 E. 4.3; BGer 1C_100/2020 vom 28. Juni 2021 E. 3.

3374 BGE 135 II 209. Kritisch dazu KARLEN (Überhöhung des Ortsbildschutzes, S. 121 ff.), der daraus eine «Überhöhung» des Ortsbildschutzes sieht.

und berücksichtigen die Bundesinventare als besondere Form von Konzepten und Sachplänen im Speziellen (Art. 6 Abs. 4 RPG). Aufgrund der Behördenverbindlichkeit der Richtplanung (Art. 9 RPG) finden die Schutzanliegen des Bundesinventars auf diese Weise Eingang in die Nutzungsplanung (Art. 14 ff. RPG), insbesondere in die Ausscheidung von Schutzzonen (Art. 17 Abs. 1 RPG) und in die Anordnung von anderen Schutzmassnahmen (Art. 17 Abs. 2 RPG). Die derart ausgestaltete Nutzungsplanung ist auch für die Eigentümer verbindlich. Insoweit besteht [...] für die Kantone (und Gemeinden) eine Pflicht zur Berücksichtigung von Bundesinventaren [...]. Die Pflicht zur Beachtung findet zum einen ihren Niederschlag in der Anwendung der die Schutzanliegen umsetzenden (Nutzungs-)Planung. Zum andern darin, dass im Einzelfall erforderliche Interessenabwägungen im Lichte der Heimatschutzanliegen vorgenommen werden. Das ist insbesondere der Fall, wenn von der Grundnutzungsordnung abgewichen werden soll.»³³⁷⁵

- 1098 Aufgrund des Entscheides «Rüti» wurde auch die VISOS einer Anpassung unterzogen. Art. 11 VISOS enthält nun explizit eine Berücksichtigungspflicht:³³⁷⁶ Nicht nur haben die Kantone das ISOS bei ihren Planungen, d.h. insbesondere bei der Richtplanung, zu berücksichtigen (Abs. 1), sie haben auch dafür zu sorgen, dass das ISOS auf der Grundlage der kantonalen Richtpläne bei der Nutzungsplanung Berücksichtigung findet (Abs. 2). Die Kantone haben somit sicherzustellen, dass das ISOS Eingang in die kommunale Nutzungsplanung findet.³³⁷⁷ Gemäss Bundesgericht ist das ISOS jedoch nicht nur im Rahmen der kantonalen und kommunalen Planungen zu berücksichtigen, sondern auch bei der im Einzelfall erforderlichen Interessenabwägung³³⁷⁸ und bei der Auslegung unbestimmter Begriffe des Baurechts^{3379, 3380}

3375 BGE 135 II 209 E. 2.1.

3376 Vgl. hierzu die Ausführungen in Rn. 1101, wonach der Bundesrat beabsichtigt, diese Bestimmung ins Gesetz zu überführen. BGE 147 II 351 E. 4.3. Vgl. auch die entsprechenden Bestimmungen zum BLN (Art. 8 VBLN) und IVS (Art. 9 VIVS). BERZ, Berücksichtigungspflicht ISOS, S. 9.

3377 Vgl. ebenfalls BGer 1C_58/2021 vom 27. Juli 2023 E. 4.1; BGer 1C_128/2019 / 1C_134/2019 vom 25. August 2020 E. 7.2 (nicht publ. in: BGE 147 II 125); BGer 1C_100/2020 vom 28. Juni 2021 E. 3.

3378 BGE 135 II 209 E. 2.1; BGer 1C_58/2021 vom 27. Juli 2023 E. 4.1; BGer 1C_180/2019 vom 16. März 2021 E. 5.1; BGer 1C_53/2019 vom 3. Juni 2020 E. 5.2; BGer 1C_130/2014 und 1C_150/2014 vom 6. Januar 2015 E. 3.2; ferner LGVE 2014 IV Nr. 8 E. 2.5.2.

3379 BGer 1C_58/2021 vom 27. Juli 2023 E. 4.1; BGer 1C_459/2020 vom 27. Oktober 2022 E. 3.

3380 Gewisse Kantone kennen jedoch eine uneingeschränkte Übernahme oder ein Beachtungsgebot der Bundesinventare gemäss kantonaler Gesetzgebung (vgl. Art. 9 Abs. 2 NHG/GL; Art. 14 LSPC/NE; § 3 NHV/ZH) oder Richtplanfestlegung. Vgl. hierzu ENGELER, Baudenkmal, S. 273.

Damit kommt dem ISOS bei kantonalen oder kommunalen Planungen keine direkte Verbindlichkeit zu, jedoch entfaltet dort das ISOS mittelbar (bzw. indirekt) Wirkung.³³⁸¹ Das ISOS ist eine Planungsgrundlage und daher auch von den Kantonen und Gemeinden zu berücksichtigen – und dies auch ausserhalb der Erfüllung von Bundesaufgaben.³³⁸² Die Kantone haben die Bundesinventare wie das ISOS bei Planungsentscheiden im Rahmen einer umfassenden Interessenabwägung zu berücksichtigen.³³⁸³ Entscheidend ist jedoch, dass das ISOS *eine* Grundlage unter vielen für die Planung ist und nicht etwa bereits das Resultat einer Interessenabwägung.³³⁸⁴ Dies bedeutet, dass im Einzelfall die Schutzanliegen des ISOS durchaus das (abstrakte) Interesse an Wohnungsbau und einer dichteren Bebauung überwiegen können.³³⁸⁵ Die Pflicht zur Innenentwicklung (Art. 1 Abs. 2 lit. abis und lit. b RPG) bedeutet entsprechend keinen Freipass gegenüber den Interessen des Ortsbildschutzes.³³⁸⁶ Auf die Einholung eines Gutachtens der ENHK/EKD kann allerdings bei der Erfüllung einer kantonalen Aufgabe verzichtet werden.³³⁸⁷ Doch auch wenn keine Bundesaufgabe vorliegt, hat das Bundesinventar grösstmögliche Schonung zu erfahren. Zur Klärung dieser Frage kann ein fakultatives Gutachten eingeholt werden (vgl. Art. 17a NHG).³³⁸⁸

Ein allfälliger Konflikt zwischen Verdichtung und Ortsbildschutz wird häufig erst im Baubewilligungsverfahren augenscheinlich. Umso wichtiger ist eine Koordination zwischen den Interessen an Verdichtung und des Ortsbildschutzes in den dem Baubewilligungsverfahren vorgelagerten Planungsprozessen wie jenen der Nutzungs- bzw. Richtplanung.³³⁸⁹ Welche konkreten

3381 Vgl. DAJCAR, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 4.118; JEANNERAT/BÜHLMANN, in: Prax-Komm RPG III, Art. 13 Rn. 112; LEIMBACHER, in: Komm. NHG, Art. 6 Rn. 23 f.; Botsch. Revision NHG, S. 31.

3382 VLP-ASPAN, Ortsbildschutz und Verdichtung, S. 14; ARE, Bericht Arbeitsgruppe ISOS und Verdichtung, S. 11; ARE et al., Empfehlung Bundesinventare, S. 6.

3383 Botsch. Revision NHG, S. 31; BGer 1C_180/2019 vom 16. März 2021 E. 5.1; BGer 1C_100/2020 vom 28. Juni 2021 E. 3 und 4.2.2; ferner BGE 147 II 351 E. 4.3; BGE 135 II 209 E. 2.1.

3384 «Das ISOS hält fest, was Schutz verdient. Es ist jedoch keine absolute Schutzmassnahme» (ARE et al., ISOS-Leitfaden, S. 18); VGer ZH, Urteil VB.2018.00540 vom 9. Januar 2020 E. 4.2; VGer ZH, Urteil VB.2018.00562 vom 5. August 2020 E. 5.5; ARE, Bericht Arbeitsgruppe ISOS und Verdichtung, S. 7; SCHWITTER/FREI, Berücksichtigungspflicht ISOS, S. 33.

3385 So beispielsweise bei einer Überarbeitung eines Quartierplans, der am Siedlungsrand höhere Dichten vorsieht – damit den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung widerspricht – und ein ISOS-Objekt tangiert: BGer 1C_276/2015 vom 29. April 2016 E. 3.3.3.

3386 Vgl. BGer 1C_276/2015 vom 29. April 2016 E. 3.3.3.; BGer 1C_250/2019 vom 5. Mai 2020 E. 4.1 ff.

3387 BGE 135 II 209 E. 3; BGer 1C_180/2019 vom 16. März 2021 E. 5.2.1.

3388 BGE 145 II 176 E. 3.3; LEIMBACHER, in: Komm. NHG, Art. 17a Rn. 2, 4 f.

3389 Vgl. VLP-ASPAN, Ortsbildschutz und Verdichtung, S. 11; BGer 1C_100/2020 vom 28. Juni 2021 E. 3; BGer 1C_276/2015 vom 29. April 2016 E. 3.3.3.

Auswirkungen der Entscheid «Rüti» des Bundesgerichts auf die Planungen der Kantone hat, wird nachfolgend dargelegt. Entsprechend dem planerischen Stufenbau werden dabei die Auswirkungen auf die Richtplanung (Ziff. 2), die Nutzungsplanung (Ziff. 3) sowie das Baubewilligungsverfahren (Ziff. 4) aufgezeigt. Zunächst folgt ein kurzer Exkurs zu den Plänen, die Rechtsprechung «Rüti» im Gesetz zu verankern (Ziff. 1).

1. Exkurs: Pläne zur gesetzlichen Verankerung der Rechtsprechung

- 1101 Der Erlass von Richt- und Nutzungsplänen und die damit verbundenen Planungen zur Siedlungsentwicklung nach innen und der Verdichtung fallen klassischerweise in den Aufgabenbereich der Kantone bzw. Gemeinden und stellen folglich keine Bundesaufgabe dar.³³⁹⁰ Die Anliegen der Verdichtung sind damit einer (einfachen) Interessenabwägung nach Art. 3 RPV zugänglich.³³⁹¹ Ein Abweichen von der ungeschmälernten Erhaltung eines ISOS-Objekts ist somit möglich, wenn die (kantonalen bzw. kommunalen) Eingriffsinteressen der Verdichtung insgesamt überwiegen. Dies gilt auch für den Fall, dass die Verdichtungsvorhaben nicht von nationaler Bedeutung sind. Die Kantone und Gemeinden können gestützt auf eine vollständige und nachvollziehbare Abwägung zwischen den verschiedenen Interessen lokale oder kantonale Eingriffsinteressen höher gewichten als das nationale Interesse am Erhalt des Ortsbildes.³³⁹² Der Bundesrat beabsichtigt mit seinem indirekten Gegenvorschlag zur Biodiversitätsinitiative³³⁹³, diese Regelung nun explizit in das NHG aufzunehmen.³³⁹⁴ Die heute auf Verordnungsebene verankerte Berücksichtigungspflicht (vgl. Art. 11 Abs. 1 VISOS³³⁹⁵), wonach die Kantone die Inventare des Bundes nach Art. 5 NHG bei der Erfüllung ihrer eigenen Aufgaben berücksichtigen müssen, soll neu auf Gesetzesstufe verankert werden.³³⁹⁶ Die Übernahme ins Gesetz soll – so der Bundesrat – das Legalitätsprinzip und

3390 BGE 135 II 209 E. 2.1; BGER 1C_398/2015 vom 9. August 2016 E. 3.2; BGER 1C_130/2014 und 1C_150/2014 vom 6. Januar 2015 E. 3.2; JUD, Bundesinventare, S. 4; DAJCAR/GRIFFEL, in: BSK BV, Art. 78 Rn. 18; DAJCAR, Diss., S. 32; HÄNNI, BPUR, S. 460; Botsch. Revision NHG, S. 32.

3391 Vgl. die Grafik zum Vorgehen bei VLP-ASPAN, Ortsbildschutz und Verdichtung, S. 13.

3392 ARE, Bericht Arbeitsgruppe ISOS und Verdichtung, S. 7.

3393 Volksinitiative «Für die Zukunft unserer Natur und Landschaft». Zum Initiativtext siehe BBl 2019 2497 bzw. BBl 2022 738, S. 1f., zur zugehörigen Botschaft des Bundesrats vgl. Botsch. Revision NHG.

3394 Art. 12h E-NHG, BBl 2022 738, S. 2; Botsch. Revision NHG, S. 31f.

3395 Aber auch die entsprechenden Bestimmungen in der VBLN (Art. 8 Abs. 1) und in der VIVS (Art. 9 Abs. 1).

3396 Botsch. Revision NHG, S. 29, 31.

die Rechtssicherheit stärken, was einem wichtigen Anliegen der Kantone und der Bauwirtschaft entspreche. Die Verankerung auf Gesetzesstufe solle keine weitergehenden Kompetenzen oder Pflichten schaffen, sondern vielmehr die bestehende Praxis und die ständige Rechtsprechung präzisieren und explizit verankern.³³⁹⁷

2. Richtplanung und ISOS

Die Kantone haben im Rahmen ihrer Richtplanung die Konzepte und Sachpläne des Bundes (Art. 13 RPG) zu berücksichtigen (Art. 6 Abs. 4 RPG).³³⁹⁸ Darunter fallen gemäss Bundesgericht auch die Bundesinventare.³³⁹⁹ Für die Richtplanung der Kantone stellen die Bundesinventare damit eine «unverzichtbare Grundlage»³⁴⁰⁰ dar. Art. 11 Abs. 1 VISOS führt nun explizit auf, dass die Kantone das ISOS bei ihren Planungen insbesondere in der Richtplanung gemäss Art. 6 ff. RPG zu berücksichtigen haben.³⁴⁰¹ Die Inventare sind grundsätzlich im behördenverbindlichen Richtplantext und in der Richtplankarte zu beachten.³⁴⁰² Da ISOS-Objekte nur kleine Flächen umfassen können, ist ihre Aufnahme in die Richtplankarte nicht zwingend, sondern je nach Grösse genügt auch die Behandlung einzig im Richtplantext.³⁴⁰³ Aufgrund ihrer Behördenverbindlichkeit (vgl. Art. 9 RPG) bilden die richtplanerischen Festlegungen zu den Schutzanliegen der Bundesinventare sodann die Grundlage für die Nutzungsplanung.³⁴⁰⁴

3397 Botsch. Revision NHG, S. 29.

3398 Dies ergibt sich gemäss TSCHANNEN (in: PraKomm RPG III, Art. 6 Rn. 30) ebenfalls aus Art. 6 Abs. 2 lit. b RPG, wonach die Kantone für die Erstellung ihrer Richtpläne Grundlagen erarbeiten, in denen sie feststellen, welche Gebiete «besonders schön» oder «besonders wertvoll» sind.

3399 Das Bundesgericht leitet dies aus Art. 6 Abs. 2 lit. b RPG ab, siehe BGer 1C_459/2020 vom 27. Oktober 2022 E. 3. Gemäss diesem Entscheid fällt das ISOS nunmehr explizit unter die Konzepte und Sachpläne des Bundes, während es im Entscheid «Rüti» (BGE 135 II 209 E. 2.1) diesbezüglich noch zurückhaltender war und die Ansicht vertrat, dass die Bundesinventare «[i]hrer Natur nach» den Sachplänen und Konzepten im Sinne von Art. 13 RPG gleichkommen. Vgl. ebenfalls LEIMBACHER, in: Komm. NHG, Art. 6 Rn. 24. Kritisch dazu JEANNERAT/BÜHLMANN, in: PraKomm RPG III, Art. 13 Rn. 113.

3400 JEANNERAT/BÜHLMANN, in: PraKomm RPG III, Art. 13 Rn. 112.

3401 BGer 1C_488/2015 vom 24. August 2016 E. 4.4.3 (nimmt Bezug auf die inhaltsgleiche Vorgängerbestimmung Art. 4a VISOS); MARTI, Urteilsbesprechung Aarau, S. 48.

3402 ARE et al., Empfehlung Bundesinventare, S. 8. Vgl. ebenfalls a.a.O., S. 13 f.; BGer 1C_488/2015 vom 24. August 2016 E. 4.4.3; ARE et al., ISOS-Leitfaden, S. 29; E-LRP, S. 15.

3403 JUD, Bundesinventare, S. 11.

3404 BGer 1C_459/2020 vom 27. Oktober 2022 E. 2.4.2 und E. 3 mit Hinweis auf BGE 135 II 209 E. 2.1.

1103 Nicht nur sind die Inventare im kantonalen Richtplan aufzunehmen, nach Möglichkeit sind auch konkrete Handlungsanweisungen bzw. Aufträge zu definieren.³⁴⁰⁵ Entsprechend hat auch eine Koordination mit anderen Interessen und raumwirksamen Tätigkeiten (vgl. Art. 2 Abs. 1 RPG) stattzufinden.³⁴⁰⁶ Die Interessen an der ungeschmälernten Erhaltung bzw. der grösstmöglichen Schonung der inventarisierten ISOS-Objekte sind mit den anderen raumwirksamen Tätigkeiten abzustimmen, welche die Schutzziele der ISOS-Objekte möglicherweise tangieren.³⁴⁰⁷ Dabei sind Eingriffe in nationale Schutzobjekte nicht gänzlich ausgeschlossen:³⁴⁰⁸ «Ein Abweichen von den Schutzzielen der Bundesinventare wegen kantonaler oder kommunaler Vorhaben kann jedoch nur in Ausnahmefällen in Betracht kommen, in denen das Interesse des Kantons oder der Gemeinden an einem Eingriff das Interesse an der ungeschmälernten Erhaltung der Inventarobjekte überwiegt.»³⁴⁰⁹ Eine qualifizierte Interessenabwägung, wie sie bei der Erfüllung einer Bundesaufgabe zu erfolgen hat, ist bei der Erfüllung einer kantonalen oder kommunalen Aufgabe jedoch nicht notwendig, sondern es genügt eine einfache Interessenabwägung (vgl. Art. 3 RPV).³⁴¹⁰

1104 Erforderlich ist eine stufengerechte Interessenabwägung: Der Standort und die grundsätzliche Machbarkeit unter Einhaltung des Bundesrechts stehen auf Richtplanebene im Vordergrund. Dabei ist das ISOS als wichtige Planungsgrundlage ebenfalls miteinzubeziehen.³⁴¹¹ Dies hat mindestens im Sinne eines Auftrags an die Gemeinden³⁴¹² zur Berücksichtigung des ISOS auf Ebene der nachgelagerten Nutzungsplanung zu geschehen.³⁴¹³

3405 Für ein Beispiel siehe BGer 1C_488/2015 vom 24. August 2016 E. 4.4.3. Für den Kt. LU vgl. Richtplan LU, S.3, insb. S.3-1 S. 89 ff., für den Kt. ZH vgl. Richtplan ZH, Pt. 2.4.3 lit. c. JUD, Bundesinventare, S. 11; ARE et al., *Empfehlung Bundesinventare*, S. 8.

3406 JUD, Bundesinventare, S. 12; ARE et al., *Empfehlung Bundesinventare*, S. 8.

3407 ARE et al., *Empfehlung Bundesinventare*, S. 8.

3408 Damit wird in Erinnerung gerufen, dass das ISOS eine Grundlage für die Planung ist und nicht bereits das Resultat einer Interessenabwägung, vgl. ARE, *Bericht Arbeitsgruppe ISOS und Verdichtung*, S. 7.

3409 Anders jedoch, wenn sich richtplanerische Festlegungen zur Erfüllung von Bundesaufgaben äussern. Dann sind die Inventare wiederum unmittelbar verbindlich. Das ist beispielsweise der Fall bei Festlegungen zu neuen Bauzonen, siehe dazu TSCHANNEN, in: *PraKomm RPG III*, Art. 6 Rn. 30. ARE et al., *Empfehlung Bundesinventare*, S. 8.

3410 BERZ, *Berücksichtigungspflicht ISOS*, S. 10; JUD, Bundesinventare, S. 10; VLP-ASPAN, *Ortsbildschutz und Verdichtung*, S. 38; ARE et al., *Empfehlung Bundesinventare*, S. 8.

3411 ARE, *Bericht Arbeitsgruppe ISOS und Verdichtung*, S. 7, 11; BGE 135 II 209 E. 2.1; LGVE 2014 IV Nr. 8 E. 2.5.2.

3412 Ausnahmen vorbehalten, wo die Nutzungsplanung Sache des Kantons ist.

3413 Vgl. beispielsweise LGVE 2014 IV Nr. 8 E. 2.5.2 mit Verweis auf Richtplan LU, S.3-1 S. 90. ARE, *Bericht Arbeitsgruppe ISOS und Verdichtung*, S. 11.

Tragen die Richtpläne den ISOS-Festlegungen nicht genügend Rechnung, 1105
erweisen sie sich als fehlerhaft.³⁴¹⁴ Im Rahmen der Genehmigung der kantonalen Richtpläne hat der Bund sodann zu kontrollieren, ob die Schutzinteressen des ISOS (bei der Interessenabwägung) stufengerecht berücksichtigt wurden und Eingang in die Richtplanung gefunden haben.³⁴¹⁵ Der Bundesrat kann bei der Überprüfung des Richtplans nicht direkt korrigierend eingreifen, weil die Berücksichtigung der Bundesinventare das Ergebnis einer Interessenabwägung darstellt.³⁴¹⁶ Bei ungenügender Berücksichtigung des ISOS beauftragt somit der Bundesrat den Kanton, eine neue bundesrechtskonforme Interessenabwägung durchzuführen und den Richtplan entsprechend anzupassen oder zu ergänzen.³⁴¹⁷

Die Kantone sind bei der Richtplanung infolgedessen nicht vollumfänglich 1106
an die Bundesinventare gebunden. Sie verfügen über einen Beurteilungsspielraum, da im Natur- und Heimatschutzrecht keine abschliessende Bundeskompetenz besteht: «Sie sind nicht in jedem Fall zur «ungeschmälernten Erhaltung» verpflichtet und Eingriffe sind nicht an die Voraussetzung gebunden, dass es sich um Vorhaben von nationaler Bedeutung handelt.»³⁴¹⁸ Erforderlich ist immerhin eine Interessenabwägung, bei der die Bundesinventare berücksichtigt werden.³⁴¹⁹

3. Nutzungsplanung und ISOS

Die behördenverbindlichen Vorgaben zu den Schutzanliegen der Bundesinventare im Richtplan binden die Träger der Nutzungsplanung, d.h. in aller 1107
Regel die Gemeinden. Auf diese Weise finden die Anliegen des Ortsbildschutzes Eingang in die grundeigentümergebundene Nutzungsplanung (Art. 14 ff. RPG).³⁴²⁰ Art. 11 Abs. 2 VISOS verpflichtet entsprechend die Kantone, dafür zu sorgen, dass das ISOS im Rahmen der Richtplanfestlegungen insbesondere bei der Nutzungsplanung Berücksichtigung findet.³⁴²¹ Bei der parzellenscharfen und grundeigentümergebundenen Umsetzung der kantonalen

3414 JEANNERAT/BÜHLMANN, in: PraKomm RPG III, Art. 13 Rn. 112.

3415 Vgl. bspw. ARE, Prüfungsbericht Richtplan ZH, Gesamtüberprüfung 2015, S. 14, 20. ARE et al., ISOS-Leitfaden, S. 29; JUD, Bundesinventare, S. 12 f.; REY, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 4.76.

3416 JUD, Bundesinventare, S. 13.

3417 JUD, Bundesinventare, S. 13.

3418 JUD, Bundesinventare, S. 12.

3419 JUD, Bundesinventare, S. 12.

3420 BGer 1C_459/2020 vom 27. Oktober 2022 E. 3 mit Hinweis auf BGE 135 II 209 E. 2.1; MERKLI, Rechtsprechung ISOS; S. 974; LEIMBACHER, in: Komm. NHG, Art. 6 Rn. 25.

3421 MARTI, Urteilsbesprechung Aarau, S. 48; MARTI, Urteilsbesprechung Mels, 107 f.

Richtplanvorgaben verfügen die Planungsträger über einen gewissen Ermessensspielraum, sind doch die Vorgaben im kantonalen Richtplan nicht als abschliessend zu betrachten.³⁴²² Selbst für den Fall, dass der Kanton in seinem Richtplan (noch) nichts geregelt hat, haben die Gemeinden das ISOS in ihrer Nutzungsplanung zu berücksichtigen.³⁴²³

1108 Eine Abweichung von den Schutzzielen des ISOS kann beispielsweise an zentral gelegenen Lagen wie in Bahnhofsnähe in Betracht kommen. Im Einzelfall können die baulichen Entwicklungsmöglichkeiten eines Bahnhofareals den Interessen an der Erhaltung des Schutzobjektes überwiegen.³⁴²⁴ Wird von den Schutzzielen des ISOS (partiell) abgewichen, so ist dies zu begründen. Die Interessenabwägung und der darauf gestützte Entscheid muss für Behörden, aber auch für Dritte nachvollziehbar sein (vgl. Art. 3 Abs. 2 RPV).³⁴²⁵ Entsprechend müssen die Interessenabwägung und namentlich die Begründung, weshalb von den Zielen des Ortsbildschutzes in konkreten Fall abgewichen wird, ihren Niederschlag im Planungsbericht gemäss Art. 47 RPV finden.³⁴²⁶

1109 Genauso kann eine Interessenabwägung in einer gegenteiligen Gewichtung resultieren: Beispielsweise kann im Einzelfall das öffentliche Interesse des Ortsbildschutzes gegenüber den öffentlichen Interessen an der Verdichtung der Bauzonen, an einer haushälterischen Bodennutzung sowie der Schaffung einer kompakten Siedlungsstruktur überwiegen. Im Ergebnis kann es sich beispielsweise gebieten, auf Stufe der Nutzungsplanung aufgrund von Ortsbildschutzinteressen von den im Richtplan festgesetzten Mindestbaudichten abzuweichen.³⁴²⁷ Zwar muss dem Grundsatz nach das ISOS-Inventar in die kantonalen Richtpläne und anschliessend mit den in Art. 17 RPG vorgesehenen Instrumenten in die Ortsplanung überführt werden³⁴²⁸, die richtplanerischen Vorgaben sind jedoch einer Interessenabwägung zugänglich, die auf nutzungsplanerischer Ebene im Einzelfall Abweichungen zulässt.³⁴²⁹

3422 BGer 1C_459/2020 vom 27. Oktober 2022 E. 3; BGer 1C_488/2015 vom 24. August 2016 E. 4.5.5; JEANNERAT/MOOR, in: PraKomm RPG I, Art. 17 Rn. 8; JUD, Bundesinventare, S. 17.

3423 BGer 1C_893/2013 vom 1. Oktober 2014 E. 5.1; JEANNERAT/BÜHLMANN, in: PraKomm RPG III, Art. 13 Rn. 112 und Fn. 218; LEIMBACHER, in: Komm. NHG, Art. 6 Rn. 25.

3424 Vgl. ARE, Bericht Arbeitsgruppe ISOS und Verdichtung, S. 13.

3425 ARE et al., ISOS-Leitfaden, S. 26.

3426 VLP-ASPAN, Ortsbildschutz und Verdichtung, S. 38; KISSLING, Bericht zur Nutzungsplanung, S. 31.

3427 BGer 1C_250/2019 vom 5. Mai 2020 E. 4. Vgl. ferner VGer ZH, Urteil VB.2018.00629 vom 27.03.2019 E. 7.3.1.

3428 Dazu sogleich Rn. 1110 ff.

3429 BGer 1C_250/2019 vom 5. Mai 2020 E. 4.2 ff.; BGer 1C_344/2018 vom 14. März 2019 E. 5; BGer 1C_550/2016 vom 15. Januar 2018 E. 5.1; BGer 1C_610/2018 vom 12. Juni 2019, E. 5.3.3.

Wie nachfolgend aufgezeigt, kann die Umsetzung des ISOS auf Ebene der Nutzungsplanung durch die Ausscheidung von (überlagernden) Schutzzonen gemäss Art. 17 Abs. 1 RPG, durch Freihaltezonen gemäss Art. 18 RPG oder aber auch durch das Gefäss der Sondernutzungsplanung geschehen.³⁴³⁰ Auch mittels «anderer geeignete[r] Massnahmen» gemäss Art. 17 Abs. 2 RPG wie Schutzverfügungen oder vertragliche Lösungen kann den Schutzanliegen der Bundesinventare zum Durchbruch verholfen werden.³⁴³¹ Diese Massnahmen sind dann nicht nur für die Behörden bei der Erfüllung ihrer Aufgaben, sondern auch für Private verbindlich.³⁴³²

a) Regelbauweise

Soll das ISOS Wirkung entfalten, müssen seine Vorgaben in den kantonalen oder kommunalen Plänen parzellenscharf und grundeigentümergebunden festgesetzt werden. «Die Kantone und Gemeinden sind verpflichtet, das ISOS im Rahmen ihrer Ortsplanung zu berücksichtigen [...]».³⁴³³ Es ist Aufgabe der Bauordnung, die Anliegen des Natur- und Heimatschutzes zu konkretisieren.³⁴³⁴ Ansonsten kann im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens nur noch beschränkt darauf Rücksicht genommen werden.³⁴³⁵ Die ermittelten Interessen des Ortsbildschutzes sind im Rahmen einer umfassenden und abschliessenden Interessenabwägung (Art. 3 RVP) miteinzubeziehen.³⁴³⁶ Auf welche Art und Weise die Kantone und Gemeinden die Inventare nach Art. 5 NHG berücksichtigen, ist ihnen überlassen.³⁴³⁷ In den Worten des Bundesgerichts:

«Das NHG enthält keine förmlichen Anforderungen, wie den Anliegen des ISOS Rechnung zu tragen ist [...]. In materieller Hinsicht bedeutet eine hinreichende Berücksichtigung des ISOS, dass die einzelnen Einträge zu beachten und gegen allfällige entgegenstehende Interessen wie etwa das

3430 BGer 1C_459/2020 vom 27. Oktober 2022 E. 3; BGE 135 II 209 E. 2.1; JUD, Bundesinventare, S. 14.

3431 BGer 1C_459/2020 vom 27. Oktober 2022 E. 3; BGE 135 II 209 E. 2.1; ARE et al., Empfehlung Bundesinventare, S. 9; JUD, Bundesinventare, S. 14.

3432 BGE 135 II 209 E. 2.1; BGer 1C_276/2015 vom 29. April 2016 E. 3.1.

3433 BGE 147 II 351 E. 4.3 mit Hinweis auf BGE 135 II 209 E. 2.1 und Art. 11 VISOS.

3434 BGer 1C_130/2014 und 1C_150/2014 vom 6. Januar 2015 E. 3.2; BGE 135 II 209 E. 2.2.

3435 VLP-ASPAN, Ortsbildschutz und Verdichtung, S. 17; ARE et al., ISOS-Leitfaden, S. 31.

3436 Ausführlich zu einer rechtsgenügenden Interessenabwägung gemäss Art. 3 RVP: BGer 1C_459/2020 vom 27. Oktober 2022 E. 4. Siehe ausserdem BGer 1C_328/2020 vom 22. März 2022 E. 3, insb. E. 3.5; BGer 1C_100/2020 vom 28. Juni 2021, insb. E. 4.2.2 und 4.2.4; ARE, Bericht Arbeitsgruppe ISOS und Verdichtung, S. 11.

3437 ARE, Bericht Arbeitsgruppe ISOS und Verdichtung, S. 11.

Bedürfnis nach Wohnraum und den Grundsatz der inneren Verdichtung (Art. 1 Abs. 2 lit. a^{bis} und Art. 3 Abs. 3 lit. a^{bis} RPG) abzuwägen sind. Dabei genügt es nicht, wenn die ISOS-Einträge nur wiederholt werden; vielmehr müssen sie ernsthaft in die Überlegungen einbezogen werden. Auch reicht es nicht aus, die entgegenstehenden Interessen bloss generell anzurufen, sondern es muss geprüft werden, welches Gewicht ihnen unter den jeweiligen konkreten Umständen zukommt.»³⁴³⁸

aa) Ausscheidung von Schutzzonen

- 1112 Art. 17 Abs. 1 lit. c RPG (i.V.m. Art. 14 Abs. 2 RPG) verpflichtet die Kantone, für bedeutende Ortsbilder, geschichtliche Stätten sowie Natur- und Kulturdenkmäler Schutzzonen auszuscheiden.³⁴³⁹ Art. 17 RPG kann als Planungsauftrag oder zumindest als «eigenständige[r] und direkt anwendbare[r] Planungsgrundsatz» verstanden werden.³⁴⁴⁰ Das Bundesrecht äussert sich jedoch nicht dazu, welche konkreten Objekte in Schutzzonen auszuscheiden sind. Es ist Sache der Kantone, den Begriff des Ortsbildes und des Denkmals genauer zu bestimmen.³⁴⁴¹ Entsprechend verfügen die kantonalen und kommunalen Planungsbehörden bei der Umsetzung von Art. 17 RPG grundsätzlich über einen gewissen Ermessensspielraum.³⁴⁴² Das Ermessen ist jedoch dort beschränkt, wo spezialgesetzliche Regelungen des Bundes Anwendung finden, was mitunter beim NHG der Fall ist.³⁴⁴³ Ebenfalls steht es den Kantonen frei, einen über Art. 17 RPG hinausgehenden Denkmalschutz zu gewährleisten.³⁴⁴⁴
- 1113 Schutzzonen gemäss Art. 17 RPG können entweder als eigenständige Zonen oder aber auch als überlagernde Zonen, welche die Grundnutzung ergänzen, ausgestaltet sein.³⁴⁴⁵ So kann ein Grundstück sowohl der Bauzone als

3438 BGer 1C_459/2020 vom 27. Oktober 2022 E. 4.3 mit Hinweis auf BGE 135 II 209 E. 3; BGer 1C_328/2020 vom 22. März 2022 E. 3.5.1 sowie BGer 1C_276/2015 vom 29. April 2016 E. 3.3.

3439 Die Kantone legen zwar die rechtlichen Grundlagen fest, delegieren die konkrete Ausscheidung von Schutzzonen in aller Regel an die Gemeinden.

3440 JEANNERAT/MOOR, in: PraKomm RPG I, Art. 17 Rn. 3.

3441 WALTHER/WEBER, in: Handbuch Heimatschutzrecht, § 4 Rn. 31; ENGELER, Baudenkmal, S. 87.

3442 JEANNERAT/MOOR, in: PraKomm RPG I, Art. 17 Rn. 3.

3443 JEANNERAT/MOOR, in: PraKomm RPG I, Art. 17 Rn. 3 und 17 ff.

3444 WALTHER/WEBER, in: Handbuch Heimatschutzrecht, § 4 Rn. 31.

3445 MUGGLI, in: PraKomm RPG I, Art. 18 Rn. 18; JEANNERAT/MOOR, in: PraKomm RPG I, Art. 17 Rn. 9; WALTHER/WEBER, in: Handbuch Heimatschutzrecht, § 4 Rn. 33.

auch einer diese überlagernden Ortsbildschutzzone zugehören.³⁴⁴⁶ Auf dem Grundstück kann so trotzdem gebaut werden, es sind allerdings die Einschränkungen der spezifischen Zonenvorschriften zu beachten.³⁴⁴⁷ Die Schutzzonen dienen insbesondere dem flächendeckenden Schutz des äusseren Erscheinungsbildes von Bauten³⁴⁴⁸ und setzen den Umgebungsschutz³⁴⁴⁹ auf planerischer Ebene um. Die Schutzzone stellt jedoch nicht nur den eigentlichen Schutz und das Schutzziel sicher, sondern bestimmt auch die zulässige Nutzung und stimmt diese – wo notwendig – mit der Umgebung ab.³⁴⁵⁰

bb) andere geeignete Massnahmen

Anstelle von Schutzzonen kann das kantonale Recht auch andere geeignete Massnahmen vorsehen (Art. 17 Abs. 2 RPG). Dazu zählen etwa Gestaltungsvorschriften in den kantonalen Baugesetzen oder in der kommunalen Bauordnung, Verträge mit Privaten, das Instrument der formellen Enteignung, aber auch der Erlass vorsorglicher Massnahmen.³⁴⁵¹ Je nach Umsetzung findet dann das ISOS indirekt über die Konkretisierung in den kantonalen und kommunalen Ästhetikvorschriften Anwendung, wobei die Gemeinde bei der Anwendung im Einzelfall über einen Beurteilungs- und Ermessensspielraum verfügt.³⁴⁵² Solche Vorschriften fallen im Baubewilligungsverfahren unter die übrigen Voraussetzungen des kantonalen Rechts gemäss Art. 22 Abs. 3 RPG.³⁴⁵³

Ebenfalls können zum Schutz von schützenswerten Ortsbildern weitere Zonen gemäss Art. 18 Abs. 1 RPG geschaffen werden. Zum Zweck des Ortsbildschutzes kann beispielsweise eine kommunale Grünzone ausgeschieden werden.³⁴⁵⁴ Möglich ist auch der Erlass einer Altstadt- bzw. Kernzone, die gemäss kantonalem Recht dazu dient, «schutzwürdige Ortsbilder wie Stadt- und Dorf-

3446 JEANNERAT/MOOR, in: PraKomm RPG I, Art. 17 Rn. 9.

3447 Solche Schutzmassnahmen schränken unter Umständen die Überbaubarkeit des Grundstücks ein. Je nach Schwere können solche Eigentumsbeschränkungen den Tatbestand der materiellen Enteignung erfüllen. JEANNERAT/MOOR, in: PraKomm RPG I, Art. 17 Rn. 9f.

3448 HÄNNI, BPUR, S. 482; WALTHER/WEBER, in: Handbuch Heimatschutzrecht, § 4 Rn. 33.

3449 Vgl. BGer 1C_498/2020 vom 3. November 2021 E. 1.7; WALTHER/WEBER, in: Handbuch Heimatschutzrecht, § 4 Rn. 41; MUGGLI, Verdichtet Bauen, S. 162 mit Hinweis auf BGer 1A.6/2005 vom 15. August 2005 E. 2.3.3.

3450 JEANNERAT/MOOR, in: PraKomm RPG I, Art. 17 Rn. 72.

3451 BGE 135 I 176 E. 3.1; BGer 1C_545/2014 vom 22. Mai 2015 E. 5.2; WALTHER/WEBER, in: Handbuch Heimatschutzrecht, § 4 Rn. 31, 34.

3452 BGer 1C_53/2019 vom 3. Juni 2020 E. 5.3; BGer 1C_488/2015 vom 24. August 2016 E. 4.4.2. Siehe dazu auch JEANNERAT/MOOR, in: PraKomm RPG I, Art. 17 Rn. 86 ff.

3453 Vgl. JEANNERAT/MOOR, in: PraKomm RPG I, Art. 17 Rn. 11.

3454 BGE 147 II 351 E. 4 insb. E. 4.3.

kerne» in ihrer Eigenart zu erhalten.³⁴⁵⁵ Die Gemeinden (aber auch die Kantone) verfügen hier einen beträchtlichen Gestaltungsspielraum.³⁴⁵⁶

cc) Praxisbeispiel «Mels»

1116 Die Gemeinde Mels ist als «verstädtertes Dorf» im ISOS aufgenommen (Objekt-Nr. 5973). Gestützt auf die Vorgängerbestimmung von Art. 11 VISOS (Art. 4a aVISOS) verpflichtete der Kanton St. Gallen mit der Richtplananpassung vom 9. Oktober 2012 die kantonalen Behörden und die Gemeinden, bei der Erfüllung ihrer raumwirksamen Aufgaben die im Richtplan ausgeschiedenen schützenswerten Ortsbilder von nationaler und kantonaler Bedeutung sowie deren Umgebung beizuziehen, wenn eine umfassende Interessenabwägung erforderlich ist. Dabei haben sie die vom ISOS und vom Kantonsinventar festgelegten Erhaltungsziele zu berücksichtigen. Ausserdem beauftragt der Richtplan die Gemeinden, bis am 4. März 2023 den Schutz der Ortsbilder von nationaler und kantonaler Bedeutung parzellenscharf und grundeigentümerverbindlich mit Massnahmen der Ortsplanung sicherzustellen.³⁴⁵⁷

1117 Der Gemeinderat Mels erliess im Jahr 2017 den Teilzonenplan Mels und beschloss eine Teilrevision des Baureglements, eine Ergänzung der Schutzverordnung und eine Änderung des Plans zur Schutzverordnung. Die Beschwerdeführer rügten nun vor Bundesgericht, es habe mit Blick auf die ortsbildprägenden Grünräume im Dorfkern keine Interessenabwägung stattgefunden und es fehle an einem Eingriffsinteresse. Die Gemeinde wendete dagegen ein, die geplante Revision ermögliche einerseits eine massvolle Innenentwicklung und schone andererseits die Grünzonen. Das Bundesgericht gibt den Beschwerdeführern in diesem Punkt vollumfänglich Recht: Die Gemeinde habe sich im Rahmen der Teilrevision der Ortsplanung nicht genügend mit den Interessen des Ortsbildschutzes im Sinne des ISOS auseinandergesetzt. Bei der Teilrevision sei der Masterplan Raumentwicklung und die Stadtanalyse nicht berücksichtigt worden. Diese Dokumente betonen die ortsbildprägende Bedeutung der unverbauten Grünräume in Mels und bezeichnen die Stärkung des Ortsbilds im ISOS-geschützten Bereich gegenüber der Verdichtung als prioritär. Die geplanten Änderungen sehen nun unter anderem vor, dass die als

3455 § 50 Abs. 1 PBG/ZH, vgl. hierzu auch den richtplanerischen Auftrag im Kt. ZH an die Gemeinden in Richtplan ZH, Pt. 2.4.3 lit. c sowie VGer ZH, Urteil VB.2018.00562 vom 5. August 2020 E. 5.1 und 5.3.1. BGE 135 II 209 E. 2.2; BGer 1C_488/2015 vom 24. August 2016 E. 4.4.2; VGer ZH, Urteil VB.2018.00540 vom 9. Januar 2020 E. 2.1 (bestätigt durch BGer 1C_100/2020 vom 28. Juni 2021); HÄNNI, BPUR, S. 482; WALTHER/WEBER, in: Handbuch Heimatschutzrecht, § 4 Rn. 34.

3456 MERKLI, Rechtsprechung ISOS; S. 978.

3457 BGer 1C_459/2020 vom 27. Oktober 2022 E. 2.3. Zum Ganzen vgl. MARTI, Urteilsbesprechung Mels, S. 97 ff.

besonders schützenswert eingestuft inneren Grünräume doch überbaut werden dürfen.³⁴⁵⁸ Insgesamt fehlt es gemäss Bundesgericht an einer umfassenden Interessenabwägung im Sinne von Art. 3 RPV, in deren Rahmen die durch das ISOS verkörperten öffentlichen Interessen rechtsgenügend berücksichtigt worden wären.³⁴⁵⁹ Ebenfalls genügte es nicht, wenn zwar eine Berücksichtigung des ISOS im Rahmen der Sondernutzungsplanung grundsätzlich noch möglich wäre, aber gleichzeitig keine Pflicht zur Sondernutzungsplanung festgesetzt worden wäre. Damit sind die richtplanerischen Vorgaben nicht gewährleistet, gemäss denen der Ortsbildschutz mit Massnahmen der Ortsplanung grundeigentümerverbindlich und parzellenscharf sicherzustellen ist.³⁴⁶⁰

Unabhängig von den im Kanton St. Gallen vorhandenen spezifischen 1118 Richtplanvorgaben zur Umsetzung des ISOS erinnert der Entscheid, wie die Kantone und Gemeinden den Schutz der im ISOS inventarisierten Objekte sicherzustellen haben. Vorbildlich hat hier der Kanton St. Gallen die Pflicht zur Berücksichtigung des ISOS, verbunden mit einer Umsetzungsfrist, im Richtplan verankert. Auf Ebene der Nutzungsplanung verfügt die Gemeinde Mels mit dem Masterplan Raumentwicklung und der Stadtanalyse ebenfalls über die notwendigen Grundlagen für die Umsetzung im Rahmen der Teilrevision der Ortsplanung. Zudem zeigt der Entscheid die verschiedenen Umsetzungsmöglichkeiten auf Ebene der Nutzungsplanung auf (Ausscheidung von Schutzzonen bzw. Grünzonen, Sondernutzungsplanung). Allerdings scheiterte die Gemeinde in zwei Punkten: Zum einen fehlte es in technischer Hinsicht an einer umfassenden Interessenabwägung im Sinne von Art. 3 RPV, zum anderen wurden mit den zwar grundsätzlich geeigneten Umsetzungsinstrumenten kein rechtsgenügender Schutz sichergestellt. Im Ergebnis gab die Gemeinde Mels dem Anliegen an innerer Verdichtung zumindest teilweise Vorrang, ohne jedoch zu berücksichtigen, dass es sich dabei je nach Umständen nur um ein lokal begrenztes Interesse handeln kann.³⁴⁶¹

dd) Praxisbeispiel «Fluntern», Stadt Zürich

Im Rahmen der am 30. November 2016 vom Gemeinderat der Stadt Zürich 1119 beschlossenen und am 5. Juli 2017 von der Baudirektion des Kantons Zürich genehmigten Teilrevision der Bau- und Zonenordnung der Stadt Zürich (BZO) wurden gewisse Grundstückskategorien von der Wohnzone W3 der Wohnzone

3458 BGer 1C_459/2020 vom 27. Oktober 2022 E. 4.3.1.

3459 BGer 1C_459/2020 vom 27. Oktober 2022 E. 4.3.4.

3460 BGer 1C_459/2020 vom 27. Oktober 2022 E. 5.2.

3461 Vgl. dazu oben Rn. 1093.

W4 zugewiesen. Zuvor nahm der Bundesrat die Stadt Zürich mit der Verordnungsänderung vom 24. August 2016 in den Anhang der VISOS auf (Objekt-Nr. 5800).³⁴⁶² Die in Frage stehenden Grundstückskategorien gehören der Baugruppe 5.5 Fluntern an. Sie wird wie folgt beschrieben: «Wohnhäuser am nordwestlichen Abschnitt der T-Strasse: dichte Bebauung in orthogonalem Strassenmuster, in mittlerem Geviert Grünraum; offene Blockrand- und Zeilenbebauung sowie dicht gereihte Mehrfamilienhäuser meist hinter Vorgärten von der Strasse zurückgesetzt, v.a. 1890-1920, wenige Ersatzbauten, 3. V[iertel] 20. Jh.» Dem Gebiet wird eine «gewisse» räumliche und architekturhistorische Qualität sowie Bedeutung zugesprochen. Hinsichtlich Erhaltungsziel wurde das Gebiet der Kategorie «A» zugewiesen, was bedeutet, dass die Substanz zu erhalten ist. Alle Bauten, Anlageteile und Freiräume sollen integral erhalten und störende Eingriffe beseitigt werden.³⁴⁶³

1120 Zwei Eigentümer eines von dieser Revision BZO betroffenen Grundstücks setzten sich dagegen zur Wehr und verlangten, dass die Festsetzung einer Kernzone zu prüfen sei. Nachdem das Baurekursgericht den Rekurs abwies, gelangten die beiden Grundeigentümer an das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich. Dort beantragten sie die Aufhebung der Wohnzone W4 sowie die Prüfung und gegebenenfalls die Festsetzung einer Kernzone im Gebiet der Baugruppe Fluntern gemäss ISOS.³⁴⁶⁴ Materiell rügten sie, dass die Stadt Zürich bei der Teilrevision der BZO das ISOS ungenügend berücksichtigt habe.³⁴⁶⁵

1121 Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich erinnert daran, dass insbesondere im Bereich der Nutzungsplanung der Schutz von Ortsbildern durch kantonales und kommunales Recht sichergestellt wird. Allerdings sei das ISOS für die kantonale und kommunale Raumplanung nicht bedeutungslos. Ein Eintrag im ISOS sei nach Art. 6 Abs. 4 RPG und Art. 4a VISOS³⁴⁶⁶ im Rahmen der kantonalen Richtplanung und folglich aufgrund der Behördenverbindlichkeit von Richtplänen (Art. 9 Abs. 1 RPG) sodann bei der kommunalen Nutzungsplanung zu berücksichtigen. Auch halte der Richtplan des Kantons Zürich³⁴⁶⁷ die Gemeinden dazu an, dem ISOS in der Nutzungsplanung Rechnung zu tragen, wobei der Schutz von Ortsbildern auf kommunaler Stufe in

3462 Vgl. Anhang 1 VISOS.

3463 VGer ZH, Urteil VB.2018.00540 vom 9. Januar 2020 E. 2.3.

3464 VGer ZH, Urteil VB.2018.00540 vom 9. Januar 2020 E. 1.2.1. Urteil bestätigt durch BGer 1C_100/2020 vom 28. Juni 2021. Vgl. zu diesen beiden Entscheiden auch die Urteilsbesprechungen von SCHWITTER/FREI (Berücksichtigungspflicht ISOS, S. 29 ff.; Urteil VGer ZH) und MATTLE (ISOS und Nutzungsplanung, S. 17 ff.; Urteil BGer).

3465 VGer ZH, Urteil VB.2018.00540 vom 9. Januar 2020 E. 3.1.

3466 Mittlerweile findet sich die Bestimmung in Art. 11 Abs. 1 VISOS.

3467 Richtplan ZH, Pt. 2.4.3 lit. c.

erster Linie durch Kernzonen und detaillierte Kernzonenpläne zu erfolgen habe.³⁴⁶⁸ Ausserdem erinnert das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich daran, dass bei der Erstellung des ISOS die Ortsbilder nach einer einheitlichen wissenschaftlichen Methode bewertet, gleichzeitig aber andere Interessen grundsätzlich nicht berücksichtigt würden und entsprechend auch keine Abwägung von Schutz- und Nutzungsinteressen stattfinde. Die planungs- und baurechtliche Interessenabwägung erfolge jeweils erst im Rahmen eines Planungs- oder Bauvorhabens. Dabei seien sämtliche betroffenen Interessen wie auch jene an der Ortsentwicklung und der Verdichtung zu berücksichtigen. Die Interessenabwägung könne zur Folge haben, dass die Erhaltungsziele nicht oder nur teilweise umgesetzt werden.³⁴⁶⁹

Hinsichtlich der Rüge der ungenügenden Berücksichtigung des ISOS bei der Revision der BZO führt das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich aus, dass dem NHG in formeller Hinsicht keine Anforderungen entnommen werden können, wie im kantonalen und kommunalen Planungsverfahren den Anliegen des ISOS Rechnung zu tragen sei.³⁴⁷⁰ Zur inhaltlichen Berücksichtigung sagt das Gericht Folgendes:

«In materieller Hinsicht bedeutet eine hinreichende Berücksichtigung des ISOS, dass die einzelnen Einträge zu beachten und gegen allfällige entgegenstehende Interessen wie etwa das Bedürfnis nach Wohnraum und den Grundsatz der inneren Verdichtung abzuwägen sind. Dabei genügt es nicht, wenn die ISOS-Einträge nur wiederholt werden; vielmehr müssen sie ernsthaft in die Überlegungen einbezogen werden. Ebenso dürfen die entgegenstehenden Interessen nicht bloss generell angerufen werden, sondern es muss geprüft werden, welches Gewicht ihnen unter den jeweiligen konkreten Umständen zukommt [...]. Gewichtig ist namentlich das Interesse am Schutz von Bauten, die in das ISOS mit dem Erhaltungsziel A (Substanzerhaltung) aufgenommen wurden [...].»³⁴⁷¹

Die Stadt Zürich habe sich jedoch darauf beschränkt, die Übereinstimmungen und Konflikte zwischen der BZO 2016 und dem ISOS festzustellen und kartografisch aufzuzeigen. Ausserdem habe sie in Konfliktfällen pauschal dem Interesse an der baulichen Verdichtung den Vorzug gegeben.³⁴⁷²

3468 VGer ZH, Urteil VB.2018.00540 vom 9. Januar 2020 E. 2.1.

3469 VGer ZH, Urteil VB.2018.00540 vom 9. Januar 2020 E. 2.2; ferner VGer ZH, Urteil VB.2018.00562 vom 5. August 2020 E. 6.3.

3470 VGer ZH, Urteil VB.2018.00540 vom 9. Januar 2020 E. 3.2.

3471 VGer ZH, Urteil VB.2018.00540 vom 9. Januar 2020 E. 3.2. Vgl. sodann BGer 1C_100/2020 vom 28. Juni 2021 E. 3.

3472 VGer ZH, Urteil VB.2018.00540 vom 9. Januar 2020 E. 3.4.

«[Die Stadt Zürich] hat sich also – jedenfalls in Bezug auf das Quartier Fluntern – im Konfliktfall ausnahmslos gegen jegliche vom ISOS angeregte Änderung entschieden, und zwar mit der stets gleichen stereotypen Begründung, unabhängig vom Erhaltungsziel gemäss ISOS und selbst dann, wenn ausser einer mit dem ISOS unvereinbaren Zonierung keine weiteren entgegengesetzten Interessen vorlagen. Dies kann nur so interpretiert werden, dass die einzelnen ISOS-Einträge nicht spezifisch geprüft und gewichtet wurden.»³⁴⁷³

- 1124 Das Verwaltungsgericht des Kantons Zürich hiess deshalb die Beschwerde gut. Die Sache wurde an die Stadt Zürich zur «berücksichtigenden Prüfung» des ISOS und einer allfälligen Festsetzung einer Kernzone im betreffenden Bereich zurückgewiesen.³⁴⁷⁴ In einem *obiter dictum* fügte das Gericht sodann an, dass bei der Erfüllung einer kantonalen oder kommunalen Aufgabe nicht in allen Gebieten, die im ISOS mit dem Erhaltungsziel A enthalten seien, sämtliche Anlageteile und Freiräume integral zu erhalten und störende Eingriffe zu beseitigen seien. Das ISOS stelle vielmehr eine Grundlage und nicht das Ergebnis der Interessenabwägung dar.³⁴⁷⁵

b) Sondernutzungsplan

- 1125 Nicht nur sind die Schutzanliegen bei der (Nutzungs-)Planung zu berücksichtigen, die Pflicht zur Beachtung der Schutzinventare schlägt sich auch darin nieder, dass die im Einzelfall erforderliche Interessenabwägung im Lichte der Heimatschutzanliegen vorgenommen werden muss. Dies gilt insbesondere dann, wenn wie mit einem Sondernutzungsplan³⁴⁷⁶ von der Regelbauweise abgewichen wird.³⁴⁷⁷ Dies ändert nichts am Umstand, dass das ISOS im Rahmen der Nutzungsplanung zu berücksichtigen ist: Auf eine Umsetzung der ISOS-Vorgaben im Nutzungsplanverfahren kann nicht mit dem Vorwand verzichtet

3473 VGer ZH, Urteil VB.2018.00540 vom 9. Januar 2020 E. 3.5.

3474 VGer ZH, Urteil VB.2018.00540 vom 9. Januar 2020, Dispositiv-Ziff. 1.

3475 VGer ZH, Urteil VB.2018.00540 vom 9. Januar 2020 E. 4.2.

3476 Bebauungsplan im Kt. Zug, Quartierplan im Kt. Schaffhausen (vgl. BGE 145 II 176 E. 4; BGer 1C_130/2014 und 1C_150/2014 vom 6. Januar 2015 E. 2.1), Gestaltungsplan im Kt. LU (vgl. BGer 1C_398/2015 vom 9. August 2016), Gestaltungsplan im Kt. Zürich (vgl. BGer 1C_328/2020 vom 22. März 2022 E. 3, insb. E. 3.4.5 und 3.5), Quartierplan im Kt. Waadt (vgl. BGer 1C_180/2019 vom 16. März 2021 E. 5.1f.).

3477 BGer 1C_53/2019 vom 3. Juni 2020 E. 5.2 mit Hinweis auf BGE 135 II 209 E. 2.1; BGer 1C_130/2014 und 1C_150/2014 vom 6. Januar 2015 E. 3.2. Vgl. ebenfalls HÄNNI, BPUR, S. 462.

werden, dass in einem anschliessenden Sondernutzungsplanverfahren ein zusätzlicher Schutz sichergestellt wird.³⁴⁷⁸

Im Rahmen der Sondernutzungsplanung verfügen die Gemeinden über einen weiten Gestaltungsspielraum: «Den Initianten eines Gestaltungsplanes und den Behörden, welche ihm zustimmen bzw. ihn genehmigen müssen (vgl. §§ 86, 88 und 89 PBG/ZH), kommt ein weiterer Gestaltungsspielraum zu. Im Rahmen dieses Gestaltungsspielraumes sind auch die Aspekte des Ortsbildschutzes gemäss der Grundnutzungsordnung zu beachten und die Schutzanliegen des ISOS in die Interessenabwägung einzubeziehen.»³⁴⁷⁹ Den Schutzanliegen gemäss ISOS ist Beachtung zu schenken.³⁴⁸⁰ Entsprechend ist zu überprüfen, ob die Aspekte des Natur- und Heimatschutzes bzw. des Ortsbildschutzes gemäss der Grundnutzungsordnung durch die Vorschriften der Sondernutzungsplanung hinreichend Berücksichtigung fanden.³⁴⁸¹ Dies kann etwa durch eine Zuordnung zu einer Bauzone mit Bebauungsplanpflicht geschehen, wobei die Bau- und Zonenordnung Schutzvorschriften enthält wie, dass Erneuerungen und Änderungen nur im Rahmen der denkmalpflegerischen Vorgaben gestattet sind.³⁴⁸² Damit wird dem ISOS Rechnung getragen.

Hinzuweisen ist an dieser Stelle auch auf die Möglichkeit der Sondernutzungsplanung, in besonderem Mass auf die Anliegen des Ortsbildschutzes Rücksicht zu nehmen. In Abweichung von der Regelbauweise kann beispielsweise eine punktuell höhere Ausnützung gegenüber der Regelbauweise die Freihaltung von Umgebungsbereichen im Umfeld von schutzwürdigen Bauten ermöglichen und so die Anliegen des Ortsbildschutzes besser verwirklichen, bei gleichzeitiger Berücksichtigung des gewichtigen öffentlichen Interesses an einer inneren Verdichtung.³⁴⁸³

4. Baubewilligungsverfahren und ISOS

Die grundeigentümerverbindlichen Festlegungen der Schutzanliegen der Bundesinventare im Nutzungsplan haben zur Folge, dass sie im Baubewilligungsverfahren Anwendung finden.³⁴⁸⁴ Werden die Anliegen nicht in die

3478 BGer 1C_459/2020 vom 27. Oktober 2022 E. 5.1.1f. und 5.2; MARTI, Urteilsbesprechung Mels, S. 110.

3479 BGE 135 II 209 E. 5.2.

3480 BGE 135 II 209 E. 5.3; BGer 1C_130/2014 und 1C_150/2014 vom 6. Januar 2015 E. 3.2.

3481 Vgl. BGE 135 II 209 E. 5.3; BGer 1C_130/2014 und 1C_150/2014 vom 6. Januar 2015 E. 3.2.

3482 Vgl. § 53 BO/ZG «Bauzone «Salesianum»», BGer 1C_53/2019 vom 3. Juni 2020 E. 5.3.

3483 BGer 1C_130/2014 und 1C_150/2014 vom 6. Januar 2015 E. 4.7; VLP-ASPAN, Ortsbildschutz und Verdichtung, S. 43.

3484 BGer 1C_459/2020 vom 27. Oktober 2022 E. 3.

Nutzungsplanung aufgenommen, besteht nur beschränkt Spielraum zur Berücksichtigung des ISOS im Baubewilligungsverfahren.³⁴⁸⁵ Hier kommt es in aller Regel – Ausnahmegewilligungen vorbehalten – nicht mehr zu einer Interessenabwägung.³⁴⁸⁶ Entscheidend ist, ob die geltenden Bauvorschriften eingehalten worden sind:³⁴⁸⁷ Sofern das Bauvorhaben zonenkonform ist und es die übrigen rechtlichen Voraussetzungen erfüllt (vgl. Art. 22 RPG), ist die Bewilligung zu erteilen.³⁴⁸⁸ Somit ist der Spielraum geringer als in der Nutzungs- und Sondernutzungsplanung.³⁴⁸⁹ Denn Nutzungspläne sind grundsätzlich nach deren Erlass anzufechten, eine spätere akzessorische Überprüfung im Rahmen des Baubewilligungsverfahrens ist gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung nur in Ausnahmefällen zulässig.³⁴⁹⁰ Dieser Umstand unterstreicht die Bedeutung, wonach das ISOS frühzeitig auf Richtplan- und Nutzungsplanebene oder allenfalls auf Gesetzesebene miteinzu-beziehen ist.³⁴⁹¹ Entsprechend kann in einem Quartierplanverfahren die Berücksichtigung des ISOS auch nicht auf das nachgelagerte Baubewilligungsverfahren abgeschoben werden, sondern der Quartierplan selbst hat sich der Umsetzung des ISOS anzunehmen.³⁴⁹²

1129

Anders gestaltet sich die Situation bei Bauten ausserhalb der Bauzone oder sofern eine Baute zusätzliche Voraussetzungen des Bundesrechts oder des kantonalen Rechts zu berücksichtigen hat.³⁴⁹³ Entweder ist das ISOS in diesen Fällen direkt anwendbar im Baubewilligungsverfahren, weil es sich um eine Bundesaufgabe handelt³⁴⁹⁴, oder aber das kantonale Recht räumt

3485 BERZ, Berücksichtigungspflicht ISOS, S. 12; VLP-ASPAN, Ortsbildschutz und Verdichtung, S. 17; MERKLI, Rechtsprechung ISOS, S. 975. Vgl. ferner 1C_180/2019 vom 16. März 2021 E. 5.2.2.

3486 Anders jedoch, wenn ein Vorhaben eine Ausnahmegewilligung erfordert. BGer 1C_474/2016 vom 1. Juni 2017 E. 4.1; ARE, Bericht Arbeitsgruppe ISOS und Verdichtung, S. 15.

3487 ARE, Bericht Arbeitsgruppe ISOS und Verdichtung, S. 11, 15; HUSER, Denkmalschutzrecht, S. 137.

3488 Vorausgesetzt, es handelt sich nicht um eine Bundesaufgabe i.S.v. Art. 2 NHG. VLP-ASPAN, Ortsbildschutz und Verdichtung, S. 37; ZÜRCHER, ISOS im Baubewilligungsverfahren, S. 5.

3489 VLP-ASPAN, Ortsbildschutz und Verdichtung, S. 17; MERKLI, Rechtsprechung ISOS, S. 975.

3490 BGE 135 II 209 E. 5.1; BGer 1C_58/2021 vom 27. Juli 2023 E. 4.5; ZÜRCHER, ISOS im Baubewilligungsverfahren, S. 4 f. Zur den Voraussetzungen der akzessorischen Überprüfung von Nutzungsplänen vgl. Rn. 350 ff.

3491 VLP-ASPAN, Ortsbildschutz und Verdichtung, S. 17; ZÜRCHER, ISOS im Baubewilligungsverfahren, S. 5.

3492 BGer 1C_180/2019 vom 16. März 2021 E. 5.2.2.

3493 HUSER, Denkmalschutzrecht, S. 137.

3494 VLP-ASPAN, Ortsbildschutz und Verdichtung, S. 17.

im Rahmen einer Ausnahmegewilligung Spielraum für eine Interessenabwägung ein, wie dies beispielsweise bei Um-, Aus- und Neubauten in der Schutzzone der Fall sein kann.³⁴⁹⁵ Spielraum für eine Interessenabwägung im Baubewilligungsverfahren besteht auch bei einer sog. Ästhetikklausel, nämlich beispielsweise dann, wenn die Baubewilligungsbehörden über die gute Einordnung eines Bauvorhabens zu befinden hat.³⁴⁹⁶

Bei der Suche nach Möglichkeiten für die Siedlungsentwicklung nach innen und der baulichen Verdichtung kann grundsätzlich auch der Abbruch denkmalpflegerisch interessanter Objekte in Betracht gezogen werden. Ältere Siedlungen verfügen regelmässig über eine geringere Nutzungsdichte als Neubauten. Insofern darf das Argument der Verdichtung nicht ohne Weiteres beigezogen werden, da dadurch eine sachgerechte Interessenabwägung verunmöglicht würde.³⁴⁹⁷ Dem Anliegen der inneren Verdichtung kommt in der Interessenabwägung durchaus ein gewisses Gewicht zu, allerdings hängt dieses stark von der Bedeutung des betroffenen Schutzobjektes ab.³⁴⁹⁸ Ebenfalls entspricht das Bedürfnis der Bevölkerung an einem genügenden Angebot an preisgünstigen Mietwohnungen einem anerkannten öffentlichen Interesse.³⁴⁹⁹ 1130

C. Zwischenfazit Ortsbildschutz

Die Situation beim Schutz der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung ist unübersichtlich und insbesondere geprägt von der Abgrenzung zwischen der Erfüllung einer Bundesaufgabe und einer kantonalen bzw. kommunalen Aufgabe. Dass sich der Schutzzumfang eines ISOS-Objekts je nach Kompetenz unterscheidet, mag möglicherweise inkohärent erscheinen. Mit seiner Rechtsprechung hat das Bundesgericht immerhin dazu beigetragen, dass sich der Schutz bei der Erfüllung einer kantonalen bzw. kommunalen Aufgabe jenem beim Vorliegen einer Bundesaufgabe annähert. Die Kantone und Gemeinden haben das Bundesinventar der schützenswerten Ortsbilder von nationaler Bedeutung nicht nur bei der Erfüllung von Bundesaufgaben, sondern auch bei kantonalen und kommunalen Aufgaben zu berücksichtigen. Entsprechend der Kompetenzordnung im Ortsbildschutz 1131

3495 BGer 1C_474/2016 vom 1. Juni 2017 E. 3.3, 4.1.

3496 HUSER, Denkmalschutzrecht, S. 137; VLP-ASPAN, Ortsbildschutz und Verdichtung, S. 17.

3497 BGE 147 II 125 E. 9.3.

3498 BGE 147 II 125 E. 9.3.

3499 Vgl. BGE 147 II 125 E. 10.2; BGE 146 I 70 E. 5.3.

verfügen sie allerdings bei der Erfüllung einer kantonalen bzw. kommunalen Aufgabe über einen grösseren Spielraum. Es ist keineswegs verkehrt, dass die Gemeinden diesen Ermessensspielraum zu Gunsten von Verdichtungsmassnahmen ausnutzen. Wichtig ist dabei, dass sie sich im Rahmen der Nutzungsplanung intensiv mit dem Schutz der inventarisierten Objekte auseinandersetzen. Die Gerichte weisen Projekte insbesondere dann zurück, wenn in den Planungen keine oder keine vertiefte Auseinandersetzung mit dem ISOS stattfindet.³⁵⁰⁰ Gegen eine austarierte Lösung, die sowohl die Anliegen der Siedlungsentwicklung nach innen als auch den Schutz von schützenswerten Ortsbildern berücksichtigt, haben die Gerichte bei Vorliegen einer kantonalen bzw. kommunalen Aufgabe, wie sie die Nutzungsplanung darstellt, zumeist nichts auszusetzen.

1132 In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass das Bundesgericht die Siedlungsentwicklung nach innen und die Verdichtung zwar abstrakt als Interessen von nationaler Bedeutung qualifiziert. Dies bedeutet jedoch nicht, dass im konkreten Einzelfall einem Vorhaben, das der Siedlungsverdichtung zuträglich ist, zwingend Vorrang vor dem Schutz von inventarisierten Ortsbildern eingeräumt wird. Verdichtungsbestrebungen sind kein Freipass, um den Ortsbildschutz auszuhebeln: Eine Verdichtung ist grundsätzlich gewollt, sie muss allerdings nicht überall in gleichem Ausmass geschehen, sondern hat sich stets an den örtlichen Gegebenheiten zu messen.³⁵⁰¹

1133 Der Umfang der Pflicht zur Berücksichtigung des ISOS bei der Erfüllung kantonalen und kommunalen Aufgaben ist nicht immer klar. Aus diesem Grund ist die vom Bundesrat vorgeschlagene Konkretisierung bzw. Präzisierung im NHG grundsätzlich zu begrüßen. Gleichzeitig ist zumindest fraglich, ob die damit verbundene Akzentuierung von der bestehenden Kompetenz des Bundes gedeckt ist.

1134 Die Siedlungsentwicklung nach innen erhöht den Druck in den bestehenden Bauzonen. Der Schutz der Ortsbilder kann im Einzelfall der Umsetzung einer Verdichtungsmassnahme entgegenstehen. In diesem Zusammenhang

3500 BGer 1C_180/2019 vom 16. März 2021 E. 5.1f.; BGer 1C_459/2020 vom 27. Oktober 2022 E. 4.3.1ff.; BGer 1C_276/2015 vom 29. April 2016 E. 3.3.3; VGer ZH, Urteil VB.2018.00540 vom 9. Januar 2020, insb. E. 3.2ff. (bestätigt durch BGer 1C_100/2020 vom 28. Juni 2021). Vgl. zum Letzteren auch MATTLE, ISOS und Nutzungsplanung, S. 17ff.

3501 In den Worten des VGer ZH (Urteil VB.2018.00500 vom 14. Mai 2020 E. 8.2.1 mit Hinweis auf BGer 1C_349/2011 vom 9. Januar 2012 E. 3.4): «Das Postulat der Verdichtung baulicher Nutzung – so wichtig der haushälterische Umgang mit dem Boden ist – kann jedoch nicht einfach als planerisches Oberziel betrachtet werden, dem sich alle anderen Planungsanliegen unterzuordnen haben. Massgebend müssen eine Gesamtsicht und die Optimierung der planerischen Interessen sein [...]. Das Siedlungsgebiet ist also nicht etwa gleichmässig zu verdichten.»

ist daran zu erinnern, dass das RPG eine qualitätsvolle Innenentwicklung anstrebt. Art. 3 Abs. 3 lit. a^{bis} RPG schreibt zwar eine Verdichtung des Siedlungsgebiets vor, gleichzeitig gebietet Art. 3 Abs. 2 lit. b RPG dafür zu sorgen, dass sich Bauten und Anlagen in die Landschaft einordnen.³⁵⁰² Siedlungsqualität wird mitunter mit einem behutsamen Umgang mit der schützenswerten Bau-substanz erreicht. Dass sich Ortskerne und historisch wertvolle Siedlungen nur beschränkt verändern lassen, steht insofern in Einklang mit der vom RPG geforderten Siedlungsqualität. Qualität bei der Siedlungsentwicklung nach innen und insbesondere bei Massnahmen zur Nutzungsverdichtung ist unabdinglich. Sie trägt namentlich zur Akzeptanz solcher Massnahmen in der Bevölkerung bei. Aus diesem Grund ist in Kauf zu nehmen, dass das ISOS einer maximalen Ausnützung der Bauzonen im Wege stehen kann.

§17 Lärmschutz

A. Ausgangslage

I. Lärmschutz und Raumplanung

Neueinzonungen sind unter dem revidierten Raumplanungsgesetz nur noch unter äusserst restriktiven Bedingungen zulässig.³⁵⁰³ Gleichzeitig nimmt die Bevölkerung in der Schweiz kontinuierlich zu.³⁵⁰⁴ Gemeinsam mit den Bestrebungen der Siedlungsentwicklung nach innen und der Siedlungsverdichtung führt dies dazu, dass die Bauzonen immer intensiver genutzt werden. Wo aufgrund von gesetzlich gewollten kompakten Siedlungen (vgl. Art. 1 Abs. 2 lit. b RPG) und der Verdichtung des bestehenden Siedlungsgebiets (vgl. Art. 3 Abs. 3 lit. a^{bis} RPG) mehr Menschen auf gleichbleibender Fläche wohnen und arbeiten, fällt in aller Regel auch mehr Lärm an.³⁵⁰⁵ Während gesamtheitlich und grossflächig betrachtet die Siedlungskonzentration zwar den Lärm reduzieren dürfte, ist an zentralen und gut erschlossenen Lagen mit einer Zunahme des Verkehrslärms, aber auch des Alltagslärms zu rechnen.³⁵⁰⁶ Damit die Siedlungsentwicklung nach innen und das verdichtete Bauen in

3502 Vgl. BGer 1C_610/2018 vom 12. Juni 2019 E. 5.3.3.

3503 Siehe oben §10 (Rn. 504 ff.).

3504 Bundesamt für Statistik, Bevölkerungswachstum und -bestand.

3505 Vgl. VLP-ASPAN, Lärmbekämpfung und Raumplanung, S. 29; Botsch. Änderung USG, S. 9; KAPPELER, verdichtete Bauweise, S. 467; LÜDI, Diss., Rn. 4.

3506 Zusätzlich tragen auch neue Lebensgewohnheiten wie die 24-Stunden-Gesellschaft sowie eine Verlagerung der Aktivitäten ins Freie («Mediterranisierung») zu einer Lärmzunahme bei. Vgl. VLP-ASPAN, Lärmbekämpfung und Raumplanung, S. 29.

der Bevölkerung auf Akzeptanz stossen, ist bei den dafür notwendigen Massnahmen und Planungen stets auf die Siedlungsqualität Acht zu geben. Es ist dafür zu sorgen, dass trotz der intensiveren Nutzung der Bauzonen die Siedlungs- und Lebensqualität der Bevölkerung erhalten bzw. wo möglich verbessert werden kann. Art. 1 Abs. 2 lit. a^{bis} RPG hält denn auch fest, dass die Siedlungsentwicklung unter Berücksichtigung einer *angemessenen Wohnqualität* nach innen zu lenken ist.

1136 Lärmschutzvorschriften können einer weiteren Verdichtung entgegenstehen. Diesbezüglich hält das Bundesgericht fest: «Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung können Zielkonflikte zwischen dem Lärmschutz und der raumplanerisch gebotenen Siedlungsverdichtung bestehen. Seit dem Erlass des USG und der LSV in den 1980er Jahren hat sich die raumplanerische Problematik der Zersiedlung und des Bodenverbrauchs verschärft.»³⁵⁰⁷ Die nachfolgenden Ausführungen zeigen auf, wie der Spagat zwischen Siedlungsverdichtung und Siedlungsqualität geschafft und trotz gegebenenfalls vorhandenen Lärmquellen die von der RPG-Revision 2012 geforderte Nutzungsverdichtung der Bauzonen erreicht werden kann. Die a priori als gegensätzlich zu verstehenden Anliegen schliessen sich nämlich nicht per se aus, sondern es lassen sich – wie nachfolgend aufgezeigt – die Siedlungsentwicklung und das Ruhebedürfnis der Bevölkerung häufig in Einklang bringen.

1137 Der Fokus der lärmschutzrechtlichen Ausführungen liegt auf dem Immissionsschutz: Nicht der Bau von neuem Lärm emittierenden Anlagen wird nachfolgend genauer untersucht, sondern die Einwirkungen von Lärm aus bestehenden Anlagen und wie dieser einer qualitätsvollen Siedlungsverdichtung entgegenstehen kann. Aus raumplanungsrechtlicher Sicht stehen dabei die Planungsschritte der Einzonung, der Erschliessung von bestehenden Bauzonen sowie die Erteilung von Baubewilligungen neuer lärmempfindlicher Bauten im lärmvorbelasteten Gebiet im Vordergrund. Bindeglied zwischen der Raumplanung und dem Lärmschutz bilden die für die entsprechenden Planungsschritte geltenden Empfindlichkeitsstufen gemäss Art. 43 LSV bzw. die dazugehörigen Anhänge der LSV.³⁵⁰⁸ Nach den einleitenden Ausführungen zum Lärmschutz wird sodann dessen raumplanungsrechtliche Relevanz³⁵⁰⁹ dargestellt. Anschliessend werden verschiedene Massnahmen zur Vereinbarkeit von Lärmschutz und der Siedlungsentwicklung nach innen³⁵¹⁰ beleuchtet, bevor abschliessend im Rahmen eines Exkurses auf die aus raum-

3507 BGer 1C_106/2018 vom 2. April 2019 E. 4.3; ferner LÜDI, Diss, Rn. 3; MUGGLI, Verdichtet bauen, S. 164.

3508 WOLF, in: Komm. USG, Vorbem. zu Art. 19–25 Rn. 40; GRIFFEL, Umweltrecht, 124 f.

3509 Rn. 1145 ff.

3510 Rn. 1186 ff.

planungsrechtlicher Sicht bedeutsamen Änderungen der geplanten Revision des USG³⁵¹¹ eingegangen wird.

II. Lärmschutzkonzept des Bundes

Das USG und die daraufbasierende Lärmschutz-Verordnung bezwecken, die Bevölkerung vor schädlichem oder lästigem Lärm zu schützen (Art. 1 Abs. 1 USG, Art. 1 Abs. 1 LSV). Lärmschutz, und dies ist in diesem Zusammenhang in Erinnerung zu rufen, bedeutet Gesundheitsschutz (vgl. Art. 74 BV und Art. 1 Abs. 1 USG).³⁵¹² Das Bundesrecht kennt beim Lärmschutz ein zweistufiges Schutzkonzept. Zunächst sind im Sinne der Vorsorge die Emissionen soweit an der Quelle zu begrenzen, als dies technisch und betrieblich möglich sowie wirtschaftlich tragbar ist. Dies hat unabhängig von der bestehenden Umweltbelastung zu geschehen (Art. 11 Abs. 1 und Abs. 2 USG).³⁵¹³ Steht fest oder ist zu erwarten, dass die Einwirkungen unter Berücksichtigung der bestehenden Umweltbelastung schädlich oder lästig werden, sind in einem zweiten Schritt die Emissionsbegrenzungen zu verschärfen (Art. 11 Abs. 3 USG). In diesem zweiten Schritt spielt die wirtschaftliche Tragbarkeit keine Rolle mehr.³⁵¹⁴

Das Bundesrecht gewährleistet den Lärmschutz durch ein System mit Grenzwerten. Diese Grenzwerte definieren das zulässige Mass an Lärmbelastung am Ort der Einwirkung.³⁵¹⁵ Das Lärmschutzrecht unterscheidet dabei zwischen drei verschiedenen Belastungsgrenzwerten: den Immissionsgrenzwerten (IGW), den Planungswerten (PW) und den Alarmwerten (AW). Auch gelten je nach Lärmempfindlichkeit und Tageszeit unterschiedliche Grenzwerte.³⁵¹⁶ Vorliegend interessieren die Grenzwerte für lärmempfindliche Gebäude bzw. lärmempfindliche Räume von Gebäuden, womit insbesondere Wohnräume gemeint sind.³⁵¹⁷ Sie gelangen bei den raumplanerischen Vorgängen der Ausweisung und Erschliessung von Bauzonen, im Baubewilligungsverfahren

3511 Rn. 1212 ff.

3512 Zu den Folgen des Lärms vgl. GRIFFEL, Umweltrecht, S. 115; JÄGER, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 4.193.

3513 Vgl. ebenfalls Art. 7 und Art. 8 Abs. 1 LSV. VLP-ASPAN, Lärmbekämpfung und Raumplanung, S. 12; JÄGER, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 4.198 ff., 4.242; Bundesrat, Nationaler Massnahmenplan Lärmbelastung, S. 9.

3514 VLP-ASPAN, Lärmbekämpfung und Raumplanung, S. 12; JÄGER, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 4.198, 4.201.

3515 Bundesrat, Nationaler Massnahmenplan Lärmbelastung, S. 9 f.; JÄGER, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 4.247.

3516 Vgl. Anhang 3 Ziff. 2 LSV. JÄGER, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 4.246.

3517 Zu den lärmempfindlichen Räumen zählen alle Räume in einer Wohnung, ausgenommen Küchen ohne Wohnanteil, Sanitär- und Abstellräume (vgl. Art. 2 Abs. 6 lit. a LSV). JÄGER, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 4.247.

sowie bei der Errichtung, Änderung bzw. Sanierung von lärm erzeugenden Anlagen zur Anwendung.³⁵¹⁸ Die Umsetzung der Siedlungsentwicklung nach innen tangiert somit immer lärmempfindliche Räume.³⁵¹⁹ Diese Lärmschutzanforderungen gelten allerdings nicht absolut, sondern das Gesetz räumt im Einzelfall auch Spielräume für Interessenabwägungen ein.³⁵²⁰

1. Immissionsgrenzwerte (IGW)

- 1140 Die Immissionsgrenzwerte definieren die Schwelle zu schädlichen oder lästigen Einwirkungen (vgl. Art. 13 Abs. 1 USG). Lärmimmissionen, welche diese Werte überschreiten oder zu überschreiten drohen, gelten als übermässig oder lästig und sind längerfristig für die Gesundheit des Menschen schädlich.³⁵²¹ Bei Lärmimmissionen unterhalb der IGW wird davon ausgegangen, dass sie die Bevölkerung in ihrem Wohlbefinden nicht erheblich stören (Art. 15 USG).³⁵²² In baurechtlicher Sicht sind die Immissionsgrenzwerte insofern relevant, als Baubewilligungen für neue Gebäude, die dem längeren Aufenthalt von Personen dienen, grundsätzlich nur dann erteilt werden dürfen, wenn die Immissionsgrenzwerte eingehalten sind (Art. 22 Abs. 1 USG).³⁵²³

2. Planungswerte (PW)

- 1141 Die Planungswerte liegen in aller Regel 5 Dezibel unter den Immissionsgrenzwerten.³⁵²⁴ Sie sind massgebend für die Einzonung neuer Bauzonen mit lärmempfindlichen Räumen³⁵²⁵ und die Erschliessung von bestehenden Bauzonen sowie für die Emissionsbegrenzung von neuen lärm erzeugenden Anlagen (Art. 23 und Art. 24 Abs. 1 Satz 1 USG).³⁵²⁶ Damit dienen sie dem Vorsorgeprinzip (vgl. Art. 1 Abs. 2 USG).³⁵²⁷ Keine Anwendung finden die Planungswerte

3518 Bei der Erschliessung wird wohl inskünftig darauf verzichtet, siehe Rn. 1216. VLP-ASPAN, Lärmbekämpfung und Raumplanung, S. 13; JÄGER, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 4.246.

3519 Vgl. LÜDI, Diss., Rn. 91, 98.

3520 VON FISCHER, Verdichtung und Lärmschutz, S. 6.

3521 JÄGER, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 4.246.

3522 VLP-ASPAN, Lärmbekämpfung und Raumplanung, S. 13.

3523 Ausnahmen sind jedoch möglich, siehe Art. 22 Abs. 2 USG und Art. 31 LSV. Siehe dazu Rn. 1163.

3524 JÄGER, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 4.246; VLP-ASPAN, Lärmbekämpfung und Raumplanung, S. 13.

3525 Und damit faktisch für alle Einzonungen.

3526 Siehe dazu Rn. 1147 ff. JÄGER, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 4.257; LÜDI, Diss., Rn. 105.

3527 Vgl. BGer 1C_331/2011 vom 30. November 2011 E. 7.

jedoch auf Umzonungen (Art. 24 Abs. 1 Satz 2 USG).³⁵²⁸ Die Planungswerte gelten ausserdem nicht absolut. Werden die Planungswerte überschritten, kann die Gemeinde trotzdem eine neue Bauzone ausscheiden, wenn durch planerische, gestalterische oder bauliche Massnahmen die Planungswerte erfüllt werden können (Art. 24 Abs. 1 USG, Art. 29 LSV). Zusätzlich finden die Planungswerte auch bei der Erschliessung von bereits ausgeschiedenen Bauzonen Anwendung (Art. 24 Abs. 2 USG, Art. 30 LSV), wobei auch hier Ausnahmen möglich sind.³⁵²⁹

3. Alarmwerte (AW)

Die Alarmwerte liegen ca. 5-15 Dezibel über den Immissionsgrenzwerten. Sie dienen zur Beurteilung der Dringlichkeit von Sanierungen (Art. 19 mit Verweis auf Art. 16 Abs. 2 und Art. 20 USG). Ausserdem bilden sie Kriterium für die Beurteilung von Schallschutzmassnahmen bei bestehenden öffentlichen Anlagen wie Strassen und Eisenbahnen (Art. 20 Abs. 1 USG).³⁵³⁰

III. Lärmempfindlichkeitsstufen

Jede Nutzungszone muss im Rahmen der Nutzungsplanung einer der vier in Art. 43 Abs. 1 LSV definierten Lärmempfindlichkeitsstufen zugeteilt werden. Die Stufen unterscheiden sich hinsichtlich der Lärmsensibilität.³⁵³¹ Die Skala beginnt mit Empfindlichkeitsstufe I für Zonen mit einem erhöhten Lärmschutzbedürfnis wie namentlich Erholungszonen (Art. 43 Abs. 1 lit. a LSV) und endet mit Empfindlichkeitsstufe IV für Zonen, in denen stark störende Betriebe zugelassen sind, wie dies namentlich in Industriezonen der Fall ist (Art. 43 Abs. 1 lit. d LSV). Dazwischen befinden sich die Empfindlichkeitsstufe II für Zonen, in denen keine störenden Betriebe zugelassen sind, wie Wohnzonen sowie Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen (Art. 43 Abs. 1 lit. b LSV), und die Empfindlichkeitsstufe III für Zonen, in denen mässig störende Betriebe zugelassen sind, wie Wohn- und Gewerbezone (Mischzone) sowie Landwirtschaftszonen (Art. 43 Abs. 1 lit. c LSV). Aus der Perspektive der Siedlungsentwicklung nach innen sind aufgrund ihres Nutzungszwecks insbesondere die Empfindlichkeitsstufen II und III von Bedeutung.

3528 GRIFFEL, Umweltrecht, S. 135.

3529 Siehe dazu Rn. 1152 f. JÄGER, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 4.258, 4.274.

3530 Vgl. VLP-ASPAN, Lärmbekämpfung und Raumplanung, S. 13; JÄGER, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 4.246.

3531 JÄGER, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 4.248; GRIFFEL, Umweltrecht, S. 124 f.

- 1144 Die Zuordnung der Nutzungszonen zu den verschiedenen Empfindlichkeitsstufen kann entweder in den Nutzungsplänen oder im Baureglement erfolgen (Art. 44 Abs. 1 LSV). Durch die Verknüpfung der Lärmempfindlichkeitsstufen mit der Raumplanung enthalten die Belastungsgrenzwerte einen «räumlichen Geltungsbereich»³⁵³². Dieser bestimmt sich entsprechend der Natur der Nutzungsplanung parzellenscharf.³⁵³³

B. Raumplanungsrechtliche Relevanz

- 1145 Das Umweltschutzrecht verlangt eine präventive Berücksichtigung der Lärmimmissionen. Konkret kommen je nach Planungsstufe unterschiedliche Grenzwerte zur Anwendung. Im Rahmen der Nutzungsplanung sind bei der Neuausscheidung von Bauzonen die Planungswerte einzuhalten (Art. 23 f. USG).³⁵³⁴ Die gleichen Grenzwerte kommen auch bei der Erschliessung von bestehenden Bauzonen zur Anwendung (Art. 24 Abs. 2 USG).³⁵³⁵ In dem der Nutzungsplanung nachgelagerten Baubewilligungsverfahren sind sodann die Immissionsgrenzwerte massgebend (Art. 15 und Art. 22 USG).³⁵³⁶ Die Lärmschutzanforderungen haben nicht absolute Geltung, sondern das Gesetz lässt Raum für Interessenabwägungen im Sinne von Ausnahmeregelungen im Einzelfall.³⁵³⁷
- 1146 Derzeit werden Art. 22 und Art. 24 USG revidiert. Es ist davon auszugehen, dass die Anforderungen für die Erteilung von Baubewilligungen im lärmvorbelasteten Gebiet geändert werden. Hingegen soll auf spezifische Vorschriften für die Erschliessung verzichtet werden. Zusätzlich werden neu auch Anforderungen für die Um- und Aufzonungen ins Gesetz aufgenommen. Die Grundsätze von Art. 22 und Art. 24 USG sollen jedoch unverändert bleiben.³⁵³⁸

I. Einzonung

- 1147 Die Ausscheidung neuer Bauzonen für Wohnbauten und andere Gebäude, die dem längeren Aufenthalt von Personen dienen, ist grundsätzlich nur in Gebieten erlaubt, in denen die Planungswerte für Lärmimmissionen eingehalten

3532 JÄGER, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 4.248.

3533 JÄGER, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 4.248.

3534 Rn. 1147 ff.

3535 Rn. 1152 f.

3536 Rn. 1159 ff.

3537 Vgl. VON FISCHER, Verdichtung und Lärmschutz, S. 6.

3538 Siehe dazu Rn. 1212 ff.

werden. Überschreiten die Lärmimmissionen die Planungswerte, darf eine Einzonung nur erfolgen, wenn die Planungswerte über planerische, gestalterische oder bauliche Massnahmen eingehalten werden können (Art. 24 Abs. 1 USG und Art. 29 LSV).³⁵³⁹ Die Anforderungen gemäss Art. 24 USG gelten für Bauzonen für lärmempfindliche Gebäude.³⁵⁴⁰ Darunter sind alle Gebäude zu verstehen, die über lärmempfindliche Räume gemäss Art. 2 Abs. 6 LSV verfügen. Faktisch bedeutet dies, dass nahezu alle Bauzonen in den Anwendungsbereich von Art. 24 USG fallen.³⁵⁴¹

Das Bundesgericht äussert sich wie folgt zur raumplanungsrechtlichen Relevanz von Art. 24 USG: 1148

«Art. 24 USG richtet sich an die Nutzungsplanbehörde und konkretisiert den Planungsgrundsatz gemäss Art. 3 Abs. 3 lit. b RPG [...], wonach Wohngebiete vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen wie Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterungen möglichst verschont werden sollen. Zudem definiert Art. 24 USG die Mindestanforderungen an die gemäss Art. 15 RPG verlangte Eignung von Bauland mit Bezug auf den Lärmschutz und setzt Randbedingungen für die Erschliessung von Bauzonen gemäss Art. 19 Abs. 2 und 3 RPG [...]»³⁵⁴²

Bei der Ausscheidung von Bauzonen für lärmempfindliche Gebäude verlangt Art. 24 USG eine vorausschauende Berücksichtigung der Lärmbelastung: 1149

«Indem die unterhalb der Immissionsgrenzwerte angesetzten Planungswerte eingehalten werden müssen, wird der Schutz präventiv über das gemäss Art. 15 USG Notwendige hinaus erhöht. Die Bestimmung steht damit im Zeichen des Vorsorgeprinzips (Art. 1 Abs. 2 USG). Gleichzeitig soll sie verhindern, dass Bauzonen festgelegt bzw. erschlossen werden, die später, aufgrund der Anforderungen von Art. 22 USG, unter Umständen nicht wie vorgesehen überbaut werden können. Durch das Abstellen auf die Planungswerte bei der Planung und Erschliessung soll gewährleistet werden, dass die (gemäss Art. 22 USG für die Baubewilligung

3539 LÜDI (Diss., Rn. 220) sieht die Planungspflicht (Art. 2 Abs. 1 RPG) verletzt, wenn die Gemeinde Bauzonen an Lagen mit Immissionsgrenzwertüberschreitungen ausscheidet, wo auch eine lärmschutzrechtliche Ausnahmegewilligung (vgl. Art. 31 Abs. 2 LSV; vgl. Rn. 1164 ff.) nicht möglich erscheint. Dem ist zuzustimmen, da es für diesen Fall von vornherein an der Eignung (Art. 15 Abs. 4 lit. a RPG) fehlt. VLP-ASPAN, Lärmbekämpfung und Raumplanung, S. 15; Bundesrat, Nationaler Massnahmenplan Lärmbelastung, S. 10; HÄNNI, BPUR, S. 421 f.; GRIFFEL, Umweltrecht, S. 134.

3540 Im Gesetz ist von «Wohngebäude oder andere[n] Gebäude, die dem längeren Aufenthalt von Personen dienen», die Rede.

3541 WOLF, in: Komm. USG, Art. 24 Rn. 13; ferner LÜDI, Diss., Rn. 17, 98 ff.

3542 BGE 147 II 484 E. 3.2.

massgeblichen) Immissionsgrenzwerte auch bei einer mässigen Zunahme der Lärmbelastung noch eingehalten sind [...].»³⁵⁴³

Die Einhaltung der Planungswerte verhindert, dass Wohngebiete von schädlichem und lästigem Lärm belastet werden.³⁵⁴⁴ Der raumplanerische Planungsgrundsatz gemäss Art. 3 Abs. 3 lit. b RPG (Schutz der Wohngebiete vor Lärm) erfährt insofern durch Art. 24 USG eine Konkretisierung.³⁵⁴⁵

1150 Zum Prozess der Nutzungsplanung hat das Bundesgericht für eine mehrstufige Nutzungsplanung festgehalten, dass «die lärmschutzrechtlichen Massnahmen erst mit derjenigen Planungsstufe verbindlich geregelt werden [müssen], welche die Erteilung einer Baubewilligung ohne weitere Nutzungsplanung ermöglicht [...]. Bereits auf der ersten Stufe der Nutzungsplanung muss jedoch feststehen, dass im Rahmen der späteren Planung eine geeignete Lösung gefunden werden kann (sog. Machbarkeitsnachweis), da es sich andernfalls um eine untaugliche Planung handeln würde [...].»³⁵⁴⁶ Da im Baubewilligungsverfahren die Immissionsgrenzwerte massgebend sind, ist die Einhaltung der Planungswerte in den der Baubewilligung vorgelagerten Planungsstufen stufengerecht sicherzustellen.³⁵⁴⁷

1151 Es gibt verschiedene Möglichkeiten, um die Planungswerte einzuhalten: Entweder halten die neuen Bauzonen die Planungswerte direkt ein oder aber es ist zusätzlich mithilfe von planerischen, gestalterischen oder baulichen Massnahmen dafür zu sorgen, dass die Werte eingehalten werden können.³⁵⁴⁸ Die entsprechenden Massnahmen müssen vor oder spätestens bei der Erstellung der lärmempfindlichen Gebäude ergriffen sein, wobei sie spätestens beim Eintritt der Rechtskraft der Nutzungsplanung verbindlich festgelegt sein müssen.³⁵⁴⁹ Die entsprechenden Planungswerte, die nicht überschritten werden dürfen oder zumindest mit geeigneten Massnahmen einzuhalten sind, sind den Anhängen der LSV zu entnehmen. Sie unterscheiden sich aufgrund der Empfindlichkeitsstufe, welcher die neu auszuscheidende Bauzone zuzuordnen ist (vgl. Art. 43 f. LSV, insb. Art. 44 Abs. 1 und Abs. 2 LSV).³⁵⁵⁰ Die Planungswerte sind im ganzen Gebiet der neu auszuscheidenden Bauzone einzuhalten.

3543 BGE 147 II 484 E. 4.3.1. Vgl. ebenfalls WOLF, in: Komm. USG, Art. 24 Rn. 1.

3544 BGE 147 II 484 E. 3.2; WOLF, in: Komm. USG, Art. 24 Rn. 8.

3545 WOLF, in: Komm. USG, Art. 24 Rn. 8.

3546 BGE 147 II 484 E. 4.3.1.

3547 Vgl. BGE 147 II 484 E. 4.3.1.

3548 WOLF, in: Komm. USG, Art. 24 Rn. 23 ff.; HÄNNI, BPUR, S. 421 f.

3549 WOLF, in: Komm. USG, Art. 24 Rn. 23, 27.

3550 WOLF, in: Komm. USG, Art. 24 Rn. 17 sowie Art. 19–25 Rn. 40.

Bei der Einzonung gibt es im Gegensatz zur Erschliessung bestehender Bauzonen gemäss Art. 24 Abs. 2 i.V.m. Art. 30 Satz 2 LSV keine Ausnahme für kleine Teile des Gebiets.³⁵⁵¹ Ebenfalls bieten die Bestimmungen keinen Raum für eine Ausnahmegewilligung, wie sie das Baubewilligungsverfahren mit Art. 31 Abs. 2 LSV kennt.³⁵⁵²

II. Erschliessung von Bauzonen

Die Funktion von Art. 24 Abs. 2 USG ist auf den ersten Blick nicht einfach zu erkennen. Für Klarheit sorgt jedoch dessen Konkretisierung auf Verordnungsebene durch Art. 30 LSV.³⁵⁵³ Die beiden Bestimmungen normieren, dass keine zusätzliche Erschliessung erlaubt ist, wenn die Planungswerte überschritten werden.³⁵⁵⁴

«Art. 24 Abs. 2 USG sieht vor, dass noch nicht erschlossene Bauzonen für Wohngebäude oder andere Gebäude, die dem längeren Aufenthalt von Personen dienen, einer weniger lärmempfindlichen Nutzungsart zuzuführen sind, wenn die Planungswerte überschritten sind und auch nicht durch planerische, gestalterische oder bauliche Massnahmen im überwiegenden Teil dieser Zone eingehalten werden können. Art. 30 LSV präzisiert, dass es sich dabei um ein Erschliessungsverbot handelt: Bauzonen für Gebäude mit lärmempfindlichen Räumen, die bei Inkrafttreten des USG noch nicht erschlossen waren, dürfen nur so weit erschlossen werden, als die Planungswerte eingehalten sind oder durch eine Änderung der Nutzungsart oder durch planerische, gestalterische oder bauliche Massnahmen eingehalten werden können.»³⁵⁵⁵

Dieses Erschliessungsverbot genießt Vorrang gegenüber der Erschliessungspflicht des Gemeinwesens (Art. 19 Abs. 2 RPG) und dem Erschliessungsanspruch der Grundeigentümerschaft (Art. 19 Abs. 3 RPG).³⁵⁵⁶ Massgeblich sind wie bei Neueinzonungen die Planungswerte gemäss Art. 23 USG, wobei diese nur «im überwiegenden Teil» der Bauzone eingehalten werden müssen. Entsprechend kann die Vollzugsbehörde «für kleine Teile von Bauzonen Ausnahmen

3551 WOLF, in: Komm. USG, Art. 24 Rn. 22.

3552 VLP-ASPAN, *Lärmbekämpfung und Raumplanung*, S. 30.

3553 BGE 147 II 484 E. 4.2.2 m.w.H.; GRIFFEL, *Umweltrecht*, S. 136.

3554 WOLF, in: Komm. USG, Art. 24 Rn. 29 und 47; GRIFFEL/RAUSCH, in: Komm. USG, *Ergänzungsband*, Art. 24 Rn. 7; HÄNNI, BPUR, S. 422 f.; GRIFFEL, *Umweltrecht*, S. 136.

3555 BGer 1C_471/2021 vom 10. Oktober 2022 E. 4.1. Vgl. ebenfalls BGE 147 II 484 E. 4.2.2.

3556 WOLF, in: Komm. USG, Art. 24 Rn. 33.

gestatten» (Art. 30 Satz 2 LSV).³⁵⁵⁷ Gleich wie bei der Einzonung besteht bei der Erschliessung die Option, dass die notwendige Lärmreduktion zur Einhaltung der Planungswerte durch planerische, gestalterische oder bauliche Massnahmen gewährleistet werden kann (Art. 30 Satz 1 LSV *in fine*).³⁵⁵⁸ Folglich können auch die gleichen Massnahmen wie bei der Einzonung zur Anwendung gelangen.³⁵⁵⁹ Können die Planungswerte auch nicht durch planerische, gestalterische oder bauliche Massnahmen eingehalten werden, verbleibt als einzige Möglichkeit die Zuführung der betroffenen Zone zu «einer weniger lärmempfindlichen Nutzungsart» (Art. 24 Abs. 2 USG). Damit ist die Umzonung im Rahmen eines Nutzungsplanverfahrens gemeint, was bedingt, dass die entsprechenden Voraussetzungen des RPG erfüllt sind.³⁵⁶⁰

III. Umzonung

1. Grundsatz

- 1154 Die Umzonung von *bestehenden Bauzonen* gilt nicht als Ausscheidung neuer Bauzonen (Art. 24 Abs. 1 Satz 2 USG). Aus diesem Grund haben Umzonungen nicht den Anforderungen von Art. 24 Abs. 1 USG zu genügen. Da im Baubewilligungsverfahren die Immissionsgrenzwerte gemäss Art. 22 USG greifen, ist bei der Umzonung zumindest zu prüfen, ob die Voraussetzungen von Art. 22 USG eingehalten sind. Ansonsten fehlt es an der gemäss Art. 15 Abs. 4 lit. a RPG notwendigen Eignung zur Überbauung.³⁵⁶¹

2. Ausnahme bei nicht erschlossenen Bauzonen

- 1155 Als anders gelagert erweist sich die Umzonung von noch nicht erschlossenem Bauland. Sie hat sich gleich wie die Erschliessung bestehender Bauzonen an die in Art. 24 Abs. 2 USG enthaltenen lärmschutzrechtlichen Vorschriften zu richten.³⁵⁶² Die Umzonung von Land, das gemäss Art. 24 Abs. 2 USG nicht

3557 VON FISCHER, Verdichtung und Lärmschutz, S. 5; WOLF, in: Komm. USG, Art. 24 Rn. 22, 36; JÄGER, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 4.275.

3558 WOLF, in: Komm. USG, Art. 24 Rn. 40.

3559 WOLF, in: Komm. USG, Art. 24 Rn. 40.

3560 GRIFFEL, Umweltrecht, S. 136.

3561 WOLF, in: Komm. USG, Art. 24 Rn. 16; GRIFFEL, Umweltrecht, S. 137; LÜDI, Diss., Rn. 106.

3562 Zur Erinnerung: «Eine Bauzone gilt als im Sinne von Art. 24 Abs. 2 USG und Art. 30 LSV i.V.m. Art. 19 Abs. 1 RPG und Art. 4 [WEG] erschlossen, wenn die vollständige, der jeweiligen Nutzungszone angepasste Erschliessung vorhanden ist. Es muss eine für die betreffende Nutzung hinreichende Zufahrt bestehen und die erforderlichen Wasser-, Energie- sowie Abwasserleitungen müssen so nahe heranzuführen, dass ein Anschluss ohne erheblichen Aufwand möglich ist [...]. Dabei ist nicht nur die einzelne Parzelle, sondern ein grösseres Gebiet massgeblich, und zwar der noch nicht (voll)

erschlossen werden darf, ist unzulässig, da es an seiner Eignung i.S.v. Art. 15 RPG mangelt.³⁵⁶³ «Dass die Umzonung den Anforderungen von Art. 24 Abs. 1 Satz 1 USG (ausnahmslose Einhaltung der Planungswerte) nicht zu entsprechen braucht (Art. 24 Abs. 1 Satz 2 USG), hilft in einem solchen Fall nicht weiter [...]»³⁵⁶⁴

3. Umzonung und Verdichtung

Hinsichtlich Umzonungen im Zusammenhang mit Verdichtungsbestrebungen äussert sich das Bundesgericht wie folgt: 1156

«[D]er Gesetzgeber [wollte] mit Art. 24 Abs. 1 Satz 2 USG die raumplanungsrechtlich erwünschte Umzonung und Verdichtung auch in Gebieten ermöglichen, in denen die Planungswerte bereits überschritten sind, um zu verhindern, dass sich die Stadtzentren leeren und neue Nutzungen auf der grünen Wiese realisiert werden. Diese gesetzgeberische Intention ist auch bei der Auslegung von Art. 24 Abs. 2 USG zu berücksichtigen. Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist Art. 24 Abs. 2 USG daher nicht anwendbar, wenn eine für die bisherige Nutzung genügend erschlossene Bauzone umgezont werden soll und hierfür die Erschliessung angepasst oder ergänzt werden muss [...]»³⁵⁶⁵

Ausserdem: 1157

«Die erwünschte Verdichtung der Siedlungsfläche (Art. 3 Abs. 3 lit. a^{bis} RPG) und die Siedlungsentwicklung nach innen (Art. 1 Abs. 2 lit. a^{bis} RPG) erfordern oft eine Anpassung der bestehenden Erschliessung. Wäre deshalb Art. 24 Abs. 2 USG anwendbar, könnten gerade Zentrumsgebiete, in denen (häufig) die Planungswerte überschritten sind, nicht weiter erschlossen und verdichtet überbaut werden.»³⁵⁶⁶

Für diesen Fall von Verdichtungsvorhaben darf die Erschliessung geändert und ergänzt werden, ohne dass Art. 24 Abs. 2 USG zur Anwendung kommt und die Planungswerte eingehalten werden müssen.³⁵⁶⁷ Dies ändert allerdings 1158

erschlossene Teil einer Zone, soweit er für Gebäude mit lärmempfindlichen Räumen bestimmt ist [...]» (BGE 147 II 484 E. 3.4). Bundesrat, Nationaler Massnahmenplan Lärmbelastung, S. 10; WOLF, in: Komm. USG, Art. 24 Rn. 16; GRIFFEL, Umweltrecht, S. 137.

3563 BGE 147 II 484 E. 3.3; BGer 1C_471/2021 vom 10. Oktober 2022 E. 4.1.

3564 BGE 147 II 484 E. 3.3.

3565 BGer 1C_471/2021 vom 10. Oktober 2022 E. 4.3 u.a. mit Hinweis auf BGer 1C_695/2017 vom 22. Februar 2019 E. 7.3; 1C_182/2019 vom 17. August 2020 E. 3.3.

3566 BGer 1C_695/2017 vom 22. Februar 2019 E. 7.3.

3567 GRIFFEL, Umweltrecht, S. 136f.

nichts am Umstand, dass sodann im Baubewilligungsverfahren die Vorschriften von Art. 22 USG einzuhalten sind.³⁵⁶⁸ Keinen Sinn ergibt eine Um- oder Aufzonung folglich für den Fall, dass die Einhaltung der Anforderungen von Art. 22 USG im nachgelagerten Baubewilligungsverfahren von vornherein ausser Betracht fällt.³⁵⁶⁹ Dies dürfte sich jedoch häufig mit planerischen, gestalterischen oder baulichen Massnahmen verhindern lassen.³⁵⁷⁰ Ist ausserdem die Erteilung einer Ausnahmegewilligung gemäss Art. 31 Abs. 2 LSV nicht von vornherein ausgeschlossen, kann eine Nutzungsplanänderung nicht mit der Begründung der fehlenden Realisierbarkeit abgelehnt werden: So verstösst eine Nutzungsplanänderung dann nicht gegen Bundesrecht, wenn auf Stufe Baubewilligung die Einhaltung der lärmschutzrechtlichen Voraussetzungen als möglich erscheint.³⁵⁷¹ Somit stellen die Vorschriften für Umzonungen für die Nachverdichtung von bestehenden Bauten wie Ersatzneubauten mit einer höheren Grundstücksausnutzung keine Hürde dar.

IV. Baubewilligung

1159 Gleich wie andere Umwelteinwirkungen ist Lärm primär durch Massnahmen an der Quelle zu bekämpfen (Art. 11 Abs. 1 USG). Häufig reichen jedoch solche Massnahmen nicht aus, um einen genügenden Schutz vor schädlichen und lästigen Einwirkungen sicherzustellen. Ergänzend sieht deshalb Art. 22 USG vor, dass eine Baubewilligung in lärmbelasteten Gebieten für neue Gebäude, die dem längeren Aufenthalt von Personen dienen, nur erteilt werden darf, wenn die Immissionsgrenzwerte nicht überschritten sind.³⁵⁷² Damit wird das Lärmschutzrecht mit dem raumplanerischen Institut der Baubewilligung verknüpft. Die lärmschutzrechtlichen Anforderungen von Art. 22 USG gelten sowohl für Baubewilligungen gemäss Art. 22 RPG als auch – jedoch vorliegend nicht weiter von Bedeutung – für Ausnahmegewilligungen nach Art. 24 RPG für Bauten ausserhalb der Bauzone.³⁵⁷³

1160 Unter «Gebäuden, die dem längeren Aufenthalt von Personen dienen», werden gleich wie bei der Einzonung bzw. der Erschliessung (vgl. Art. 24 USG) Gebäude verstanden, die lärmempfindliche Räume i.S.v. Art. 2 Abs. 6 LSV

3568 Dazu sogleich Rn. 1159 ff. BGER 1C_695/2017 vom 22. Februar 2019 E. 7.3; WOLF, in: Komm. USG, Art. 24 Rn. 16; LÜDI, Diss., Rn. 107.

3569 Vgl. LÜDI, Diss., Rn. 107. Für den Fall, dass sogar Alarmwerte nicht eingehalten werden können, vgl. LÜDI, a.a.O., Rn. 112.

3570 Vgl. sogleich Rn. 1161 f.

3571 BGER 1C_471/2021 vom 10. Oktober 2022 E. 5, insb. E. 5.8.1 und 5.8.3; LÜDI, Diss., Rn. 108.

3572 WOLF, in: Komm. USG, Art. 22 Rn. 1; HÄNNI, BPUR, S. 423 f.

3573 WOLF, in: Komm. USG, Art. 22 Rn. 10.

enthalten.³⁵⁷⁴ Die Lärmschutzvorschriften gelten ausserdem für «neue Gebäude», worunter nebst eigentlichen Neubauten auch Ersatzneubauten und bauliche Umgestaltungen fallen, sofern «die Identität des bisherigen Gebäudes nicht erhalten bleibt»³⁵⁷⁵. Über den eigentlichen Gesetzeswortlaut von Art. 22 USG hinaus werden auch «wesentliche Änderungen von Gebäuden mit lärmempfindlichen Räumen» von der Bestimmung erfasst (vgl. Art. 31 Abs. 1 LSV). Eine wesentliche Änderung liegt insbesondere dann vor, wenn «neue lärmempfindliche Räume oder solche mit höherer Lärmempfindlichkeit geschaffen werden»³⁵⁷⁶.

Die im konkreten Fall anwendbaren Immissionsgrenzwerte sind anhand der Empfindlichkeitsstufe, der das Grundstück zugeordnet ist, den Anhängen der LSV zu entnehmen.³⁵⁷⁷ Gemäss Art. 39 Abs. 1 LSV müssen die Immissionsgrenzwerte in der Mitte sämtlicher offenen Fenster von allen lärmempfindlichen Räumen eingehalten sein.³⁵⁷⁸ 1161

1. Grundsatz und Präzisierung

Massgeblich für die Bewilligung von Neubauten sind die Immissionsgrenzwerte. Der Bau von Wohnungen, Büros und weiteren lärmempfindlichen Gebäuden darf nur bewilligt werden, wenn die Immissionsgrenzwerte nicht überschritten werden (Art. 22 Abs. 1 USG). Sind die Immissionsgrenzwerte nicht eingehalten, erfordert dies zusätzliche Anstrengungen: Alternativ müssen die Immissionsgrenzwerte durch die Anordnung der lärmempfindlichen Räume auf der dem Lärm abgewandten Seite des Gebäudes (Art. 22 Abs. 2 USG; Art. 31 Abs. 1 lit. a LSV) oder durch bauliche oder gestalterische Massnahmen, die das Gebäude gegen Lärm abschirmen (Art. 22 Abs. 2 USG; Art. 31 Abs. 1 lit. b LSV), eingehalten werden.³⁵⁷⁹ Hinsichtlich der Einhaltung der Immissionsgrenzwerte unterscheiden sich Abs. 1 und Abs. 2 von Art. 22 USG nicht; allerdings ist das Prüfungserfordernis ein anderes. Erfüllt das Baugrundstück von vornherein die Immissionsgrenzwerte (Art. 22 Abs. 1 USG), sind keine weiteren Abklärungen zu tätigen. Sind jedoch zur Einhaltung der 1162

3574 WOLF, in: Komm. USG, Art. 22 Rn. 12.

3575 Zur Besitzstandsgarantie vgl. Rn. 1052 ff. WOLF, in: Komm. USG, Art. 22 Rn. 13.

3576 WOLF, in: Komm. USG, Art. 22 Rn. 14.

3577 WOLF, in: Komm. USG, Art. 22 Rn. 18.

3578 Das Bundesgericht hat der sog. Lüftungsfensterpraxis einen Riegel geschoben, siehe Rn. 1207. Allerdings ist im Rahmen der geplanten Revision des USG eine teilweise Wiedereinführung der Lüftungsfensterpraxis vorgesehen, siehe Rn. 1217 f. WOLF, in: Komm. USG, Art. 22 Rn. 22 f.; GRIFFEL/RAUSCH, in: Komm. USG, Ergänzungsband, Art. 22 Rn. 5.

3579 BGE 145 II 189 E. 8.1; BGer 1C_275/2020 vom 6.12.2021 E. 2.2; HÄNNI, BPUR, S. 423 f.; JÄGER, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 4.261; LÜDI, Diss., Rn. 146 f.

Immissionsgrenzwerte Massnahmen gemäss Art. 22 Abs. 2 USG notwendig, bedürfen diese einer eingehenderen Prüfung.³⁵⁸⁰ Die Massnahmen nach Art. 22 Abs. 2 USG sind in der Baubewilligung verbindlich festzusetzen und deren Umsetzung ist gegebenenfalls durch Auflagen sicherzustellen.³⁵⁸¹

1163 Können die Immissionsgrenzwerte auch nicht mit planerischen, gestalterischen oder baulichen Massnahmen eingehalten werden, hat dies im Umkehrschluss ein Bauverbot zur Folge.³⁵⁸² Nur in Ausnahmefällen kann unter den restriktiv auszulegenden Voraussetzungen von Art. 31 Abs. 2 LSV trotzdem eine Baubewilligung erteilt werden.³⁵⁸³ Die Ausnahmebewilligung gemäss Art. 31 Abs. 2 LSV setzt zwingend eine Auseinandersetzung mit Alternativen bzw. Varianten voraus, weil nachzuweisen ist, dass sämtliche verhältnismässigen Massnahmen ausgeschöpft worden sind.³⁵⁸⁴

2. Ausnahmebewilligung nach Art. 31 Abs. 2 LSV

1164 Auf Gesetzesstufe finden sich keine Hinweise auf eine Ausnahme von den Anforderungen für Baubewilligungen in lärmbelasteten Gebieten gemäss Art. 22 USG. Allerdings ist mit Art. 31 Abs. 2 LSV eine Grundlage für eine Ausnahmebewilligung auf Verordnungsebene angesiedelt: Wenn ein überwiegendes Interesse an der Errichtung des Gebäudes besteht und die kantonale Behörde zustimmt, kann ausnahmsweise von den Immissionsgrenzwerten abgewichen werden.³⁵⁸⁵ Der «lärmschutzrechtliche Ausnahmetatbestand»³⁵⁸⁶ ermöglicht im Lichte des Verhältnismässigkeitsprinzips und im Sinne einer einzelfallgerechten Lösung ein Abweichen von den starren und schematischen Lärmschutzgrenzwerten.³⁵⁸⁷ Aufgrund des bestehenden Lärmschutzkonzepts besteht insbesondere an zentralen, gut erschlossenen Lagen, mit denen jedoch eine gewisse Lärmvorbelastung einhergeht, Bedarf nach Ausnahmebewilligungen. An solchen Orten ist die Einhaltung der Lärmschutzbestimmungen ansonsten häufig kaum möglich.³⁵⁸⁸

3580 WOLF, in: Komm. USG, Art. 22 Rn. 26.

3581 WOLF, in: Komm. USG, Art. 22 Rn. 26, 32.

3582 Vgl. MUGGLI, Verdichtet bauen, S. 164.

3583 Dazu sogleich Rn. 1164 ff. HÄNNI, BPUR, S. 423 f.

3584 BGE 1C_91/2020 vom 4. März 2021 E. 3.3.

3585 BGE 146 II 187 E. 4.1; BGE 145 II 189 E. 8.1; JÄGER, Bauen im lärmbelasteten Gebiet, S. 5 ff.; HÄNNI, BPUR, S. 423 f. und insb. Fn. 67 mit zahlreichen Hinweisen auf die Rechtsprechung; LÜDI, Diss., Rn. 151.

3586 JÄGER, Bauen im lärmbelasteten Gebiet, S. 6.

3587 JÄGER, Bauen im lärmbelasteten Gebiet, S. 6.

3588 Dies widerspricht offenkundig dem subsidiären Charakter dieses Instruments, was den Bundesrat nun zu einer Änderung des USG bewegt, siehe Rn. 1217 ff. Espace Suisse, Förderung der Verdichtung, S. 31.

a) Anforderung an die Ausnahmegewilligung

Von Bedeutung ist der subsidiäre Charakter der Ausnahmegewilligung³⁵⁸⁹: 1165
 «Eine Ausnahmegewilligung gestützt auf Art. 31 Abs. 2 LSV fällt nur in Betracht, wenn erstellt ist, dass sämtliche verhältnismässigen baulichen und gestalterischen Massnahmen i.S.v. Art. 22 Abs. 2 USG und Art. 31 Abs. 1 LSV ausgeschöpft worden sind. Der Nachweis einer hinreichenden Prüfung der möglichen Lärmschutzmassnahmen obliegt der Bauherrschaft. Sie hat daher nachvollziehbar darzulegen, welche Massnahmen geprüft, gewählt oder verworfen wurden [...]»³⁵⁹⁰ Als bauliche Massnahmen sind beispielsweise Lärmschutzwände aus Glas und als gestalterische Massnahmen eine optimierte Grundrissgestaltung und/oder abgewinkelte Fassaden zu prüfen.³⁵⁹¹ Der Nachweis einer Massnahmenprüfung muss vor Erteilung einer Ausnahmegewilligung vorliegen, d.h., er ist bereits vor Einreichen des Baugesuchs zu erstellen und gemeinsam mit diesem einzureichen.³⁵⁹² Sämtliche verhältnismässigen baulichen und gestalterischen Massnahmen i.S.v. Art. 22 Abs. 2 USG und Art. 31 Abs. 1 LSV sind beispielsweise dann nicht ausgeschöpft, wenn der Bauherr selbst darauf hinweist, dass ein Alternativprojekt «mittels einer lärmoptimierten Grundrissgestaltung <ohne besondere Schwierigkeiten> so konzipiert werden [könnte], dass gar keine Ausnahmegewilligung mehr erforderlich wäre»³⁵⁹³.

b) Interessenabwägung

Der Entscheid über die (Nicht-)Erteilung einer Ausnahmegewilligung gemäss 1166
 Art. 31 Abs. 2 LSV setzt «stets und ausnahmslos eine umfassende Interessenabwägung im konkreten Einzelfall voraus»³⁵⁹⁴: «Dabei ist das Interesse an der

3589 BGer 1C_106/2018 vom 2. April 2019 E. 4.7.

3590 BGer 1C_1/2022 vom 27. Juli 2023 E. 4.3; BGE 146 II 187 E. 4.4.2f.; BGer 1C_264/2021 vom 24. März 2022 E. 2.3; BGer 1C_275/2020 vom 6. Dezember 2021 E. 2.2f. Vgl. ebenfalls BGer 1C_106/2018 vom 2. April 2019 E. 4.7 mit Hinweis auf JÄGER, Bauen im lärmbelasteten Gebiet, S. 9; HEER/SCHULER, Bauen in lärmbelasteten Gebieten, S. 3; LÜDI, Diss., Rn. 163.

3591 Zu den baulichen und gestalterischen Massnahmen siehe Rn. 1197 ff. BGer 1C_106/2018 vom 2. April 2019 E. 4.6f.

3592 BGer 1C_1/2022 vom 27. Juli 2023 E. 4.3; BGer 1C_275/2020 vom 6. Dezember 2021 E. 2.4.3 sowie E. 2.5.2; WIDMER/LÄSSIGER, Urteilsbesprechung BGer 1C_275/2020, S. 478; Fachstelle Lärmschutz Kt. ZH, Anforderungen Lärmschutzoptimierungen vom April 2022, S. 1.

3593 BGer 1C_1/2022 vom 27. Juli 2023 E. 5.4.

3594 GRIFFEL/RAUSCH, in: Komm. USG, Ergänzungsband, Art. 22 Rn. 8. BGer 1C_1/2022 vom 27. Juli 2023 E. 4.4; BGer 1C_264/2021 vom 24. März 2022 E. 2.4; VON FISCHER, Verdichtung und Lärmschutz, S. 11.

Realisierung des Gebäudes ohne zusätzliche Lärmschutzmassnahmen den Anliegen des Lärmschutzes gegenüberzustellen und gegen diese abzuwägen.»³⁵⁹⁵

«Nach Sinn und Zweck von Art. 22 USG ist grundsätzlich ein überwiegendes öffentliches Interesse zu verlangen; das private Interesse des Eigentümers an einer besseren Nutzung seines Grundstücks allein reicht nicht aus. Bei der Interessenabwägung sind insbesondere die vorgesehene Nutzung, das Ausmass der Überschreitung der Immissionsgrenzwerte und die Möglichkeit, dem Gebiet allenfalls eine höhere Empfindlichkeitsstufe zuzuordnen (Art. 43 Abs. 2 LSV), zu berücksichtigen.»³⁵⁹⁶

aa) Berücksichtigung raumplanerischer Anliegen

1167 Im Rahmen der Interessenabwägung sind zu Gunsten des Bauprojekts auch raumplanerische Anliegen zu berücksichtigen wie die Schliessung von Baulücken, die Siedlungsentwicklung nach innen oder die intensivere Nutzung der Siedlungsfläche. Das Bundesgericht führt dazu aus:

«Auch raumplanerische Anliegen – z.B. die Schliessung einer Baulücke, die Verdichtung der Nutzung der Siedlungsfläche oder die Siedlungsentwicklung nach innen unter Berücksichtigung einer angemessenen Wohnqualität (vgl. Art. 1 Abs. 2 lit. a^{bis} und b sowie Art. 3 Abs. 3 lit. a^{bis} RPG [...]) – können in Betracht kommen, insbesondere wenn die strikte Anwendung von Art. 22 USG, unter Würdigung aller Umstände des Einzelfalls, unverhältnismässig wäre [...].»³⁵⁹⁷

1168 Dass sich das Bundesgericht der Bedeutung der Ausnahmegewilligung von Art. 31 Abs. 2 LSV für die Bestrebungen der Siedlungsentwicklung nach innen bewusst ist, zeigt sich auch im folgenden Entscheid:

«Schon bisher wurden bei der gebotenen Interessenabwägung raumplanerische Gründe berücksichtigt und wurde eine Ausnahmegewilligung erteilt, wenn sich das Bauvorhaben im weitgehend überbauten Gebiet befand, ein akuter Bedarf an Wohnraum bestand, die Immissionsgrenzwerte nicht erheblich überschritten waren und ein angemessener Wohnkomfort sichergestellt war. In Zukunft wird dem raumplanerischen Anliegen einer hochwertigen Siedlungsentwicklung nach innen verstärkt Rechnung zu tragen sein. Bauvorhaben, die aus dieser Sicht wünschens-

3595 BGer 1C_1/2022 vom 27. Juli 2023 E. 4.4; BGer 1C_264/2021 vom 24. März 2022 E. 2.4. Vgl. ebenfalls BGE 146 II 187 E. 4.1.

3596 BGE 146 II 187 E. 4.1; BGer 1C_91/2020 vom 4. März 2021 E. 2.2; BGer 1C_264/2021 vom 24. März 2022 E. 2.4.

3597 BGer 1C_91/2020 vom 4. März 2021 E. 2.2; BGE 146 II 187 E. 4.1; BGE 145 II 189 E. 8.1; BGer 1C_264/2021 vom 24. März 2022 E. 2.4; BGer 1C_1/2022 vom 27. Juli 2023 E. 4.4; LÜDI, Diss., Rn. 155.

wert erscheinen, wird eine Ausnahmegewilligung erteilt werden können, wenn die Immissionsgrenzwerte nicht wesentlich überschritten sind, sofern deren Einhaltung nicht in städtebaulich befriedigender Weise erreicht und mittels Lüftungsfenstern an den lärmabgewandten Seiten und allfälligen weiteren Massnahmen ein angemessener Wohnkomfort sichergestellt werden kann [...].»³⁵⁹⁸

bb) Berücksichtigung weiterer Faktoren

Im Rahmen der Interessenabwägung spielen gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung nebst den erwähnten raumplanerischen Anliegen insbesondere folgende Faktoren eine Rolle:

- «Bei der Beurteilung dieser Wohnqualität ist neben dem Umfang der Überschreitung der Immissionsgrenzwerte auch die Möglichkeit zu berücksichtigen, dem Gebiet gemäss Art. 43 Abs. 2 LSV eine höhere Empfindlichkeitsstufe zuzuordnen.»³⁵⁹⁹ Dies gilt insbesondere für den Fall, wenn eine solche Aufstufung dazu führen würde, dass dadurch keine zonenbezogenen Grenzwertüberschreitungen mehr auftreten würde.³⁶⁰⁰ Wurde ein Grundstück hingegen aufgrund von Lärmvorbelastung bereits von der Empfindlichkeitsstufe II zur Empfindlichkeitsstufe III aufgestuft, kann dies im Rahmen der Interessenabwägung von Art. 31 Abs. 2 LSV nicht ein zweites Mal berücksichtigt werden.³⁶⁰¹
- «Zudem können auch Schallschutzmassnahmen einbezogen werden, die zwar nicht die gemäss Art. 39 Abs. 1 Satz 1 LSV massgebenden Lärmimmissionen in der Mitte der offenen Fenster der lärmempfindlichen Räume, jedoch die Lärmbelastung im Gebäudeinnern reduzieren und sich damit positiv auf die Wohnhygiene auswirken [...].»³⁶⁰² Die «Lüftungsfensterpraxis» (vgl. BGE 142 II 100) ist somit im Rahmen der Interessenabwägung gemäss Art. 31 Abs. 2 LSV zulässig.³⁶⁰³ Gleiches

3598 BGer 1C_106/2018 vom 2. April 2019 E. 4.3. Zur Berücksichtigung der raumplanerischen Anliegen siehe ebenfalls BGE 146 II 187 E. 4.1.

3599 BGer 1C_264/2021 vom 24. März 2022 E. 2.4; BGer 1C_1/2022 vom 27. Juli 2023 E. 4.4; BGer 1C_704/2013 und 1C_742/2013, beide vom 17. September 2014 E. 6.4.5; BGE 146 II 187 E. 4.1.

3600 BGer 1C_704/2013 und 1C_742/2013, beide vom 17. September 2014 E. 6.4.5.

3601 Siehe ferner Rn. 1193. BGer 1C_275/2020 vom 6. Dezember 2021 E. 2.4.2 sowie GRIFFEL, Urteilsbesprechung BGer 1C_275/2020, S. 383.

3602 BGer 1C_264/2021 vom 24. März 2022 E. 2.4 m.w.H; BGer 1C_91/2020 vom 4. März 2021 E. 5.2 mit Hinweis auf JÄGER, Bauen im lärmbelasteten Gebiet, S. 14; BGer 1C_1/2022 vom 27. Juli 2023 E. 4.4.

3603 BGE 146 II 187 E. 4.5.3; BGE 142 II 100 E. 4.3 und 4.6; WIDMER/LÄSSIGER, Urteilsbesprechung BGer 1C_275/2020, S. 481; Espace Suisse, Förderung der Verdichtung, S. 30; so bereits VON FISCHER, Verdichtung und Lärmschutz, S. 14.

gilt auch für kontrollierte Lüftungen, die an dieser Stelle berücksichtigt werden dürfen.³⁶⁰⁴ Es handelt sich dabei um Ersatzmassnahmen, um die Überschreitung der Immissionsgrenzwerte abzumildern.³⁶⁰⁵ Dadurch wird der Wohnkomfort erhöht, was jedoch nicht bedeutet, dass die Voraussetzung der «nicht erheblichen Überschreitung» nicht erfüllt sein muss.³⁶⁰⁶

- «Ausserdem ist zu berücksichtigen, ob Massnahmen an der Lärmquelle möglich und zumutbar wären [...]»³⁶⁰⁷
- Auch Gründe des Ortsbild- oder Heimatschutzes können die Anwendung von Art. 31 Abs. 2 LSV rechtfertigen.³⁶⁰⁸

1170 Doch auch eine Ausnahmegewilligung untersteht einer Reihe von Voraussetzungen:

«Ausnahmegewilligungen [sind] zulässig, wenn die Immissionsgrenzwerte unwesentlich überschritten werden, deren Einhaltung in städtebaulich befriedigender Weise nicht erreicht werden kann und die Baute dennoch der hochwertigen Siedlungsentwicklung nach innen dient, da mittels Lüftungsfenstern an der lärmabgewandten Seiten und allfälligen weiteren Massnahmen ein angemessener Wohnkomfort sichergestellt werden kann [...]»³⁶⁰⁹

1171 Im Einzelfall stellt das Bundesgericht hohe Hürden an die Erteilung einer Ausnahmegewilligung:

«Bei einer starken Überschreitung der Immissionsgrenzwerte müssen somit äusserst gewichtige Interessen an der Errichtung des Gebäudes bestehen. Die betreffende Prüfung ist gestützt auf sämtliche relevanten Umstände des Einzelfalls vorzunehmen, wobei der zuständigen kantonalen Behörde ein Ermessensspielraum zukommt [...]»³⁶¹⁰

3604 VON FISCHER, Verdichtung und Lärmschutz, S. 14; Fachstelle Lärmschutz Kt. ZH, Anforderungen Lärmschutzoptimierungen vom April 2022, S. 7. Vgl. ebenfalls BGer 1C_106/2018 vom 2. April 2019 E. 4.

3605 Vgl. BGer 1C_106/2018 vom 2. April 2019 E. 4.6f.; HEER/SCHULER, Bauen in lärmbelasteten Gebieten, S. 3.

3606 HEER/SCHULER, Bauen in lärmbelasteten Gebieten, S. 3; Fachstelle Lärmschutz Kt. ZH, Anforderungen Lärmschutzoptimierungen vom April 2022, S. 7.

3607 Siehe dazu auch Rn. 1209ff. BGer 1C_1/2022 vom 27. Juli 2023 E. 4.4; BGer 1C_275/2020 vom 6. Dezember 2021 E. 3.2; GRIFFEL, Urteilsbesprechung BGer 1C_275/2020, S. 385f.

3608 BGer 1C_196/2008 vom 13. Januar 2009 E. 2.5 m.w.H.

3609 BGer 1C_264/2021 vom 24. März 2022 E. 2.4 m.w.H.; BGer 1C_1/2022 vom 27. Juli 2023 E. 4.4.

3610 BGer 1C_91/2020 vom 4. März 2021 E. 5.6.

«In einem jüngeren Entscheid hielt das Bundesgericht fest, werde bei der Empfindlichkeitsstufe II der während der Nacht massgebliche Immissionsgrenzwert von 50 dB (A) bis zu 10 dB (A) überschritten, sei die Lärmbelastung auch deutlich – bis zu 5 dB (A) – höher, als dies für Grundstücke zulässig sei, die der Empfindlichkeitsstufe III zugeordnet wurden, was dazu führe, dass die Bewohnerinnen und Bewohner erheblich störendem oder gar gesundheitsschädigendem Lärm ausgesetzt würden. Würde dennoch eine Ausnahmegewilligung nicht grundsätzlich ausgeschlossen, müssten bei einer starken Überschreitung der Immissionsgrenzwerte äusserst gewichtige Interessen an der Errichtung des Gebäudes bestehen [...]»³⁶¹¹

cc) Struktur der Interessenabwägung nach Art. 31 Abs. 2 LSV

Die Rechtsprechung verlangt, dass die Interessenabwägung gemäss Art. 31 Abs. 2 LSV das Kernelement des Lärmschutzkonzepts darstellt.³⁶¹² Mit den nachfolgenden Ausführungen wird versucht, der Interessenabwägung als zentralem Element der Ausnahmegewilligung gemäss Art. 31 Abs. 2 LSV eine gewisse Struktur zu verleihen. Entsprechend dem Konzept der raumplanerischen Interessenabwägung (vgl. Art. 3 RPV) wird zwischen folgenden drei Schritten unterschieden³⁶¹³:

aaa) Ermittlung der Interessen

Bei der Ermittlung der Interessen können nur von der Rechtsordnung anerkannte Interessen berücksichtigt werden.³⁶¹⁴ Dazu zählen namentlich die Interessen des Lärm- und des Gesundheitsschutzes, der Raumplanung wie beispielsweise die Verdichtung und das Füllen von Baulücken sowie der Grundeigentümerschaft an der Überbauung ihres Grundstücks.³⁶¹⁵ Hinzu treten weitere öffentliche und private Interessen wie das Interesse an der Ansiedlung neuer Arbeitsplätze oder Belange im Energiebereich wie die Förderung von erneuerbarer Energie sowie die Errichtung von geeignetem Wohnraum für Asylbewerber.³⁶¹⁶

3611 BGer 1C_264/2021 vom 24. März 2022 E. 2.4 m.w.H.

3612 FAVRE, Urteilsbesprechung Bürgli-Areal S. 449 f.

3613 Vgl. dazu ebenfalls Fachstelle Lärmschutz Kt. ZH, Interessenabwägung nach Art. 31 Abs. 2 LSV, S. 1 ff.

3614 VLP-ASPAN, Lärmbekämpfung und Raumplanung, S. 34; VON FISCHER, Verdichtung und Lärmschutz, S. 11.

3615 VON FISCHER, Verdichtung und Lärmschutz, S. 11.

3616 Vgl. VON FISCHER, Verdichtung und Lärmschutz, S. 11 sowie BGer 1C_704 und 1C_742/2013, beide vom 17. September 2014 E. 6.4.5.

bbb) Bewertung der Interessen

- 1174 Bei der Bewertung der Interessen ist auf die Wertmassstäbe zurückzugreifen, die vom Gesetzgeber vorgegeben werden. Dazu zählt namentlich der Ortsbild- und Denkmalschutz mit seinen entsprechenden Inventaren.³⁶¹⁷ Können dem Gesetz keine Wertmassstäbe entnommen werden, «muss die zuständige Behörde die kollidierenden Interessen anhand allgemeiner Werthaltungen und übergeordneter rechtlicher Prinzipien (Willkürfreiheit, Verhältnismässigkeit) vornehmen».³⁶¹⁸

ccc) Abwägung der Interessen

- 1175 Klassischerweise stehen bei der Interessenabwägung gemäss Art. 31 Abs. 2 LSV die Interessen des Lärmschutzes privaten und raumplanerischen Interessen an der Überbauung gegenüber. Häufig ergänzen zusätzliche Anliegen diese Interessen.³⁶¹⁹ Bei der Abwägung der Interessen gilt es, die Anliegen entsprechend ihrem Gewicht möglichst umfassend und widerspruchsfrei zur Geltung zu bringen. Dies kann durch einen Kompromiss geschehen, denkbar ist allerdings auch, dass ein Interesse gegenüber einem anderen nebensächlichen vollständig überwiegt.³⁶²⁰ Das Baubewilligungsverfahren erlaubt es ausserdem, gewissen Interessen mit Bedingungen und Auflagen Nachdruck zu verleihen.³⁶²¹

c) Zustimmung der kantonalen Behörde

- 1176 Über die Frage, ob die Voraussetzungen für eine Ausnahmbewilligung erfüllt sind, hat eine kantonale Behörde zu befinden (Art. 31 Abs. 2 LSV in fine).³⁶²² Üblicherweise sind die Gemeinden für die Erteilung einer ordentlichen Baubewilligung für Bauten innerhalb der Bauzone zuständig. Wird nun die Erteilung der Ausnahmbewilligung von einer kantonalen Behörde abhängig gemacht, soll dadurch eine rechtskonforme und einheitliche Vollzugspraxis sichergestellt werden.³⁶²³

3617 VON FISCHER, Verdichtung und Lärmschutz, S. 11.

3618 VLP-ASPAN, Lärmbekämpfung und Raumplanung, S. 34; VON FISCHER, Verdichtung und Lärmschutz, S. 11.

3619 VLP-ASPAN, Lärmbekämpfung und Raumplanung, S. 36; VON FISCHER, Verdichtung und Lärmschutz, S. 12.

3620 VLP-ASPAN, Lärmbekämpfung und Raumplanung, S. 36; VON FISCHER, Verdichtung und Lärmschutz, S. 12.

3621 VLP-ASPAN, Lärmbekämpfung und Raumplanung, S. 36; VON FISCHER, Verdichtung und Lärmschutz, S. 12.

3622 GRIFFEL/RAUSCH, in: Komm. USG, Ergänzungsband, Art. 22 Rn. 10.

3623 VLP-ASPAN, Lärmbekämpfung und Raumplanung, S. 37; VON FISCHER, Verdichtung und Lärmschutz, S. 15; WOLF, in: Komm. USG, Art. 22 Rn. 36.

d) Praxisbeispiel BGE 146 II 187 (Lausanne)

Das in der Gemeinde Lausanne geplante Bauprojekt sah den Abriss zweier 1177 Wohnhäuser mit gemischter Nutzung auf einem nicht mehr genutzten Firmengelände und den Neubau von zwei gemischt genutzten Wohn- und Bürogebäuden vor. Die betreffende Parzelle liegt zwischen einer Durchgangsstrasse, die ins Stadtzentrum von Lausanne führt, und einer Metrolinie. Auf den benachbarten Grundstücken stehen mehrstöckige Wohnhäuser, von denen einige im Erdgeschoss Geschäfte beherbergen.³⁶²⁴ Vor Bundesgericht war streitig, ob das Bauprojekt die Anforderungen an eine Ausnahmegewilligung gemäss Art. 31 Abs. 2 LSV erfüllt.

Das Projekt war in einem dichten städtischen Umfeld geplant, in einem 1178 Quartier, das weitgehend der Wohnnutzung dient. Ausserdem befindet sich das Quartier in der Nähe des Stadtzentrums und es ist gut an den öffentlichen Verkehr angebunden. Das Projekt zielt ausserdem darauf ab, nicht mehr genutzte ehemalige Firmengebäude durch zwei Gebäude zu ersetzen, die Wohnungen und Geschäftsräumen beherbergen sollen. Das Bundesgericht gelangte deshalb zum Schluss, dass das fragliche Projekt den Zielen des öffentlichen Interesses im Zusammenhang mit der Schaffung von Wohnraum und der Verdichtung des Siedlungsgebiets nach innen entspricht (vgl. Art. 8a Abs. 1 lit. c und lit. e RPG).³⁶²⁵

Das Bundesgericht prüfte, ob dieses raumplanerische Interesse das 1179 grundsätzliche Bauverbot gemäss Art. 22 USG und Art. 31 Abs. 1 LSV überwiegt. Dabei orientierte es sich an den geplanten Vorkehrungen zur Einschränkung der Überschreitung der Immissionsgrenzwerte sowie am Ausmass der Überschreitung. Das Projekt sah auf der Ostfassade das Anbringen eines Glasschildes vor den Fenstern vor. Das Bundesgericht erinnert daran, dass diese Massnahme nicht Art. 31 Abs. 1 lit. b LSV entspricht, aber einen den Immissionsgrenzwerten entsprechenden Lärmpegel gewährleistet. An den Fenstern der Südfassade, der am stärksten der Lärmbelastung ausgesetzten Gebäudeseite, sah das Projekt hingegen keine Lärmschutzmassnahmen vor. Dies hätte Überschreitungen der IGW zwischen +7 und +8 dB (A) in der Nacht zu Folge, was das Bundesgericht als unbefriedigend erachtete. Zwar würde die Lüftungsfensterpraxis im Rahmen der Ausnahmeregelung von Art. 31 Abs. 2 LSV einen gewissen Anwendungsbereich behalten, insbesondere für Gebäude, die – wie im vorliegenden Fall – in einem lärmigen städtischen Umfeld angesiedelt seien. Auch könne das Anbringen eines Glasschildes in einem dicht bebauten, lärm-belasteten Wohngebiet die Erstellung von Blindfassaden verhindern.

3624 BGE 146 II 187, Sachverhalt.

3625 BGE 146 II 187 E. 4.5.2.

1180 Gemäss Bundesgericht könne das streitige Projekt jedoch nicht davon profitieren. Das Anbringen eines Glasschildes vor den Ostfenstern stelle – wie ausgeführt – keine Massnahme i.S.v. Art. 31 Abs. 1 lit. b LSV dar. Diese Öffnungen können damit nicht als Lüftungsfenster qualifiziert werden, da sie die Einhaltung der IGW in der Mitte des geöffneten Fensters nicht gewährleisten können (vgl. Art. 39 Abs. 1 LSV). Zwar könne eine solche Schallschutzmassnahme im Rahmen der nach Art. 31 Abs. 2 LSV gebotenen Interessenabwägung berücksichtigt werden. Im vorliegenden Fall rechtfertige diese Massnahme jedoch nicht den Umstand, dass an der Südfassade keine zusätzlichen Massnahmen ergriffen worden seien. Dort würden nachts Überschreitungen von 7 bis 8 dB (A) vorliegen, was nicht als unwesentlich («peu important») oder moderat («mesuré») bezeichnet werden könne. Ausserdem könne den Akten nicht entnommen werden, dass zusätzliche Vorkehrungen aus technischen Gründen ausgeschlossen worden wären oder unverhältnismässig wären. Angesichts des gewichtigen Interesses der öffentlichen Gesundheit könne das Projekt somit nicht unter die Ausnahmeregelung von Art. 31 Abs. 2 LSV fallen. Damit erachtete das Bundesgericht die Überschreitung der Immissionsgrenzwerte als zu gross und die Schallschutzmassnahmen als unzureichend. Trotz des anerkannten raumplanerischen Interesses des Projekts konnte deshalb keine Ausnahmegewilligung nach Art. 31 Abs. 2 LSV erteilt werden.³⁶²⁶

1181 Ein kleines Detail am Rande: Im vorliegenden Fall waren es Eigentümer nachbarlicher Grundstücke, welche teilweise selbst dort wohnen, die Einsprache gegen das Bauvorhaben erhoben haben.³⁶²⁷ Gleich wie der Ortsbildschutz³⁶²⁸ muss auch der Lärmschutz teilweise als Mittel erhalten, um die Überbauung oder Mehrüberbauung von Nachbargrundstücken zu verhindern. Der Lärm- und somit der Gesundheitsschutz potenzieller neuer Nachbarn dürfte wohl nicht den Ausschlag gegeben haben, gegen das nachbarliche Bauprojekt rechtlich vorzugehen.

e) Praxisbeispiel BGE 145 II 189 (Lausanne)

1182 Auf einer Parzelle in der Gemeinde Lausanne befanden sich zwei Gebäude, die in der Vergangenheit als Firmengelände einer Baufirma, dann einer Schlosserei und später einer Garage dienten. Das streitige Bauprojekt sah den Abriss der beiden Gebäude sowie den Bau eines Gebäudes mit 18 Wohnungen sowie einer Tiefgarage und Aussenparkplätzen vor. Das Grundstück befand sich in einer Zone, für die der Nutzungsplan eine gemischte Nutzung mit hoher Dichte

3626 BGE 146 II 187 E. 4.5.3.

3627 BGE 146 II 187 Sachverhalt B.a. Vgl. den selben Sachverhalt auch beim nachfolgenden Praxisbeispiel.

3628 Siehe oben § 16 (Rn. 1058 ff.).

vorsah. Ein Eigentümer verschiedener benachbarter Grundstücke, die Wohngebäude beherbergen, opponierte gegen das Projekt und machte vor Bundesgericht eine Verletzung von Art. 31 Abs. 2 LSV geltend.³⁶²⁹

Mit dem geplanten Projekt würden die Immissionsgrenzwerte tagsüber 1183 nur an der Südfassade überschritten. Grösser wären die Überschreitungen jedoch in der Nacht. Sie würden je nach Exposition zwischen 4–6 dB (A) an der Südfassade und 1–3 dB (A) an den übrigen Fassadenseiten betragen.³⁶³⁰ Das Bundesgericht kam zum Schluss, dass das Projekt aufgrund seiner Art und seiner Lage den im öffentlichen Interesse liegenden Zielen der Schaffung von Wohnraum und der Verdichtung des Siedlungsgebiets nach innen (vgl. Art. 3 Abs. 3 lit. a^{bis} RPG) entspreche. In einer solchen Situation sei zu prüfen, ob das in Art. 22 USG und Art. 31 Abs. 2 LSV verankerte grundsätzliche Bauverbot bei einer Überschreitung der IGW strikt eingehalten werden müsse oder ob das Projekt nicht in Anwendung von Art. 31 Abs. 2 LSV bewilligt werden könne. Hinsichtlich der Erteilung einer Ausnahmegewilligung gemäss Art. 31 Abs. 2 LSV seien das Ausmass der Überschreitung der Immissionsgrenzwerte und die Nutzung der einzelnen Räume des Bauprojekts entscheidend.³⁶³¹

Die getroffenen Lärmschutzmassnahmen sowie die Anordnung der 1184 Räumlichkeiten begrenzten insbesondere die empfindlichsten Räume, d.h. die Schlafzimmer. Die Immissionsgrenzwerte wurden in den Schlafzimmern nur nachts und an den nicht zu öffnenden Fenstern (mit Reinigungsöffnung) überschritten. An den zu öffnenden Fenstern wurden sie hingegen sowohl tagsüber als auch nachts eingehalten. An den am stärksten exponierten Fenstern ermöglichte der Einbau einer Überverglasung die Einhaltung der IGW. Damit war es möglich, ein Fenster offen zu halten, ohne dass die Lärmgrenzwerte überschritten wurden. Die grössten Überschreitungen lagen nachts an der Südfassade vor, wo es keine Schlafzimmer gab. Das Schliessen bestimmter Fenster und das Anbringen einer Überverglasung erlaubten es ausserdem, in einem dichten städtischen Wohngebiet, das dem Lärm ausgesetzt ist, auf die städtebaulich unerwünschte Realisierung einer geschlossenen Fassade zur Strassenseite zu verzichten. Es sei nicht ersichtlich – so das Bundesgericht –, mit welchen anderen Massnahmen oder Raumaufteilungen die mit der städtischen Lage des Projekts verbundenen Beeinträchtigungen weiter hätten behoben werden können. Die Alarmwerte wurden sodann selbst an den kritischsten Stellen deutlich unterschritten.³⁶³² Das Bundesgericht erachtete deshalb die von der Vorinstanz vorgenommene umfassende Interessenabwägung

3629 BGE 145 II 189 Sachverhalt und E. 8.

3630 BGE 145 II 189 E. 8.2.

3631 BGE 145 II 189 E. 8.3.2.

3632 BGE 145 II 189 E. 8.3.3.

als mit Art. 31 Abs. 2 LSV vereinbar; dies namentlich in Hinblick auf die geplante Anordnung der Wohnungen, des städtebaulichen Kontextes des Projekts sowie der damit verfolgten raumplanerischen Ziele.³⁶³³

f) Exkurs Gesetzeskonformität von Art. 31 Abs. 2 LSV

- 1185 Bekanntermassen kann sich der Ausnahmetatbestand von Art. 31 Abs. 2 LSV nicht auf eine Grundlage im USG stützen: Art. 22 USG sieht keine solche Ausnahme vor, weshalb die Gesetzmässigkeit von Art. 31 Abs. 2 LSV umstritten ist.³⁶³⁴ Ohne diesen Ausnahmetatbestand – der aufgrund seiner Natur nur restriktiv Anwendung finden darf – wäre der Bau von lärmempfindlichen Räumen im Wirkungsbereich von lärmemittierenden Anlagen faktisch verboten. Aus diesem Grund wird in der Lehre argumentiert, dass ein absolutes Verbot, unabhängig von den konkreten Umständen im Einzelfall und den örtlichen Gegebenheiten, zu einer ungewollten Härte führen und somit die Eigentumsgarantie (Art. 26 BV) und das Verhältnismässigkeitsprinzip (Art. 5 Abs. 2 BV) tangieren könne.³⁶³⁵ Wenn eine eigentlich als Ausnahme gedachte Konzeption allerdings droht zur Regel zu werden, ist dies aus rechtlicher Sicht problematisch.³⁶³⁶ Mit der vom Bundesrat vorgelegten Revision des USG soll die Ausnahmeregel nun jedoch rechtsgenügend verankert werden.³⁶³⁷ Somit dürfte sich die Diskussion hinsichtlich Zulässigkeit dieses Konstrukts künftig erübrigen.

C. Massnahmen

- 1186 Der nachfolgende Überblick zeigt die Handlungsspielräume auf, die eine bessere Vereinbarkeit von Lärmschutz und dem damit bezweckten Gesundheitsschutz der Bevölkerung sowie dem raumplanerischen Anliegen der Siedlungsentwicklung nach innen ermöglichen.³⁶³⁸ Dabei liegt es auf der Hand, dass auf beiden Seiten im Einzelfall Konzessionen erforderlich sind. Von Bedeutung ist insbesondere der Spielraum im Baubewilligungsverfahren. Denn können im

3633 BGE 145 II 189 E. 8.4.

3634 JÄGER, Bauen im lärmbelasteten Gebiet, S. 6. Ablehnend: GRIFFEL/RAUSCH, in: Komm. USG, Ergänzungsband, Art. 22 Rn. 7. In der Voraufgabe noch zustimmend WOLF, in: Komm. USG, Art. 22 Rn. 33. Vgl. ebenfalls mit einer Übersicht der Lehrmeinungen: BGer 1C_704/2013 und 1C_742/2013, beide vom 17. September 2014 E. 6.3.

3635 JÄGER, Bauen im lärmbelasteten Gebiet, S. 6.

3636 VON FISCHER, Verdichtung und Lärmschutz, S. 15, vgl. auch JÄGER, Bauen im lärmbelasteten Gebiet, S. 27.

3637 Siehe dazu Rn. 1217 ff.

3638 Siedlungsentwicklung nach innen ist immer unter Berücksichtigung einer angemessenen Wohnqualität anzustreben (Art. 1 Abs. 2 lit. abis RPG).

Baubewilligungsverfahren die Immissionsgrenzwerte nicht eingehalten werden, kommt dies – Anwendungsfälle der Ausnahmegewilligung gemäss Art. 31 Abs. 2 LSV ausgenommen – einem faktischen Bauverbot gleich. Die Folge davon wäre, dass zentrale und gut erschlossene Lagen entweder unternutzt sind oder gar nicht mehr erst überbaut werden können. Solche durch die Lärmschutzgesetzgebung generierten Unternutzungen und Baulücken stünden im Widerspruch zu gewissen Zielen der Raumplanung, namentlich den Bestrebungen, die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken (Art. 1 Abs. 2 lit. a^{bis} RPG) und kompakte Siedlungen zu schaffen (Art. 1 Abs. 2 lit. b RPG), sowie dem Planungsgrundsatz, wonach Massnahmen zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und der Möglichkeit zur Verdichtung der Siedlungsfläche (Art. 3 Abs. 3 lit. a^{bis} RPG) getroffen werden sollen.³⁶³⁹ Damit es nicht so weit kommt, besteht in der Raumplanungsgesetzgebung durchaus Raum für raumplanerisch adäquatere Lösungen.³⁶⁴⁰ Auf eine Auswahl an Möglichkeiten wird nachfolgend eingegangen.

Die grösste Lärmquelle in der Schweiz bildet der *Strassenverkehr*.³⁶⁴¹ So war im Jahr 2015 tagsüber jede siebte und in der Nacht jede achte Person in der Schweiz schädlichem oder lästigem Strassenverkehrslärm³⁶⁴² ausgesetzt. Aus raumplanerischer Sicht zeigt die Anzahl der betroffenen Wohnungen und Gebäude das Ausmass der Lärmbelastung deutlich: Im Jahr 2015 waren tagsüber 600'000 (nachts: 530'000) Wohnungen bzw. 190'000 (nachts: 170'000) Gebäude von schädlichem oder lästigem Strassenverkehrslärm betroffen.³⁶⁴³ Entsprechend fokussieren sich die nachfolgenden Ausführungen auf diese Art von Lärm. Dies muss keineswegs bedeuten, dass sich die behandelnden Massnahmen nicht auch auf andere Lärmsituationen übertragen liessen. Die Spezifitäten der Lärmsanierung der Eisenbahn³⁶⁴⁴, aber auch des Fluglärms bleiben an dieser Stelle jedoch ausgeklammert.

I. Umzonungen

Zunächst kann einer Lärmvorbelastung damit begegnet werden, dass die entsprechende Bauzone umgezont wird: Können die Immissionsgrenzwerte für

3639 Vgl. BGE 145 II 189 E. 8.3.2; VLP-ASPAN, *Lärmbekämpfung und Raumplanung*, S. 29.

3640 Vgl. VLP-ASPAN, *Lärmbekämpfung und Raumplanung*, S. 29.

3641 Bundesrat, *Nationaler Massnahmenplan Lärmbelastung*, S. 4, 11; GRIFFEL, *Umweltrecht*, 115.

3642 Als schädlich oder lästig gelten Belastungen über den Immissionsgrenzwerten. Zum Strassenverkehrslärm vgl. hierzu Anhang 3 der LSV.

3643 BAFU, *Lärmbelastung in der Schweiz*, S. 12.

3644 BGLE. Vgl. ebenfalls JÄGER, in: FHB *Öffentliches Baurecht*, Rn. 4.241; Bundesrat, *Nationaler Massnahmenplan Lärmbelastung*, S. 15.

Neueinzonungen oder die Erschliessung bestehender Bauzonen nicht eingehalten werden, kommt als planerische Massnahme allenfalls die Umzonung in eine Zone mit niedriger Empfindlichkeitsstufe in Betracht.³⁶⁴⁵ Dadurch wird die Grundstücksnutzung der Lärmsituation angepasst.³⁶⁴⁶ Zu denken ist hierbei an eine Umzonung von Wohnzonen, die in aller Regel der Empfindlichkeitsstufe II zugeordnet sind, in Mischzonen (Empfindlichkeitsstufe III) oder allenfalls in eine reine Industrie- und Gewerbezone (Empfindlichkeitsstufe IV). Insbesondere wenn grössere Flächen in besonderem Mass lärm-exponiert sind, ist zu prüfen, ob die betreffenden Grundstücke nicht in eine der Lärmsituation angepasste Nutzungszone umgezont werden können.³⁶⁴⁷ Sinnvollerweise werden solche Mischzonen mit Empfindlichkeitsstufe III an zentralen Lagen in der Kern- und Zentrumszone entlang von lärmbelasteten Verkehrsachsen ausgeschieden, wo eine attraktive Lage und ein gutes Infrastrukturangebot Einschränkungen bei der Wohnhygiene aufwiegen.³⁶⁴⁸ Bei reinen Wohnzonen ist eine Umzonung in eine Wohn- und Gewerbezone nur dann sinnvoll, wenn mittel- und langfristig eine weniger lärmempfindliche Nutzung die Wohnnutzung ablöst.³⁶⁴⁹

1189 Häufig entspricht eine solche Umzonung jedoch nicht dem Bedarf³⁶⁵⁰: «Raumplanerisch und städtebaulich erstrebenswert sind gemischte Zonen, die sowohl Wohnen als auch (ruhiges) Arbeiten zulassen.»³⁶⁵¹ Solche Mischzonen werden der Empfindlichkeitsstufe III (Art. 43 Abs. 1 lit. c LSV) zugeordnet, womit um 5 dB (A) höhere Grenzwerte gelten. Die gemischten Nutzungen beleben das Siedlungsgebiet, schaffen Orte der kurzen Wege und generieren eine Urbanität.³⁶⁵² Die strikte Trennung von Wohnen (tendenziell ruhig) und Arbeiten (tendenziell lärmintensiv) kann zudem nicht die Lösung sein, da Pendler zusätzlichen Verkehr und damit auch Lärm generieren.³⁶⁵³ Eine gute Durchmischung lässt sich namentlich mit einer gewerblichen Nutzung im Erdgeschoss und einer Wohnnutzung in den darüberliegenden Geschossen

3645 VLP-ASPAN, Lärmbekämpfung und Raumplanung, S. 32; VON FISCHER, Verdichtung und Lärmschutz, S. 7.

3646 Vgl. ARP Kt. BL, Wegleitung Lärmschutz bei Einzonung und Erschliessung, S. 13.

3647 JÄGER, Bauen im lärmbelasteten Gebiet, S. 20, 22.

3648 Kt. ZH, Lärmschutz in der Nutzungsplanung.

3649 Kt. ZH, Lärmschutz in der Nutzungsplanung.

3650 VON FISCHER, Verdichtung und Lärmschutz, S. 7; VLP-ASPAN, Lärmbekämpfung und Raumplanung, S. 32.

3651 VLP-ASPAN, Lärmbekämpfung und Raumplanung, S. 33.

3652 VON FISCHER, Verdichtung und Lärmschutz, S. 10; Kt. ZH, Lärmschutz in der Nutzungsplanung.

3653 Vgl. VON FISCHER, Verdichtung und Lärmschutz, S. 18.

erreichen.³⁶⁵⁴ Allerdings besteht gegenwärtig insbesondere Bedarf an Wohnungen und nicht an Flächen für Gewerbe, Industrie und Dienstleistungen.³⁶⁵⁵ Diese Entwicklung dürfte sich aufgrund der Pandemie Anfang der 2020er-Jahre zusätzlich verstärkt haben.

Von dieser Umzonung zu unterscheiden ist die Aufstufung gemäss Art. 43 Abs. 2 LSV, wobei die Nutzungsmöglichkeiten des Grundstücks unverändert verbleiben, das Grundstück jedoch einer höheren, weniger sensiblen Lärmempfindlichkeitsstufe zugeordnet wird.³⁶⁵⁶

II. Höhereinstufung der Empfindlichkeitsstufe

Gemäss Art. 43 Abs. 2 LSV kann Teilen von Nutzungszonen der Empfindlichkeitsstufe I oder II die nächsthöhere Stufe zugeordnet werden, wenn sie mit Lärm vorbelastet sind. Für reine Wohnzonen ist grundsätzlich die Empfindlichkeitsstufe II vorgesehen (Art. 43 Abs. 1 lit. b LSV). Ist eine Wohnzone mit Lärm vorbelastet, kann sie in die Empfindlichkeitsstufe III hochgestuft werden (Art. 43 Abs. 2 LSV).³⁶⁵⁷ Denkbar ist insbesondere, dass die erste Bautiefe entlang einer Strasse von der Lärmempfindlichkeitsstufe II in die Stufe III aufgestuft wird.³⁶⁵⁸

Das Bundesgericht mahnt jedoch zur restriktiven Anwendung: «Gemäss der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist von einer solchen Höhereinstufung nur zurückhaltend Gebrauch zu machen. Sie fällt nur in Betracht, wenn nicht eine Umzonung die richtige planerische Massnahme ist und es keine konkreten Aussichten auf eine Sanierung der Lärmquelle gibt [...]»³⁶⁵⁹ Eine Aufstufung macht vor allem in der Nähe von lärmverursachenden Anlagen, wie Strassen und Eisenbahnen Sinn.³⁶⁶⁰ Die Aufstufung bildet dabei das Ergebnis einer Interessenabwägung.³⁶⁶¹

Im Falle einer Aufstufung ist im nachgelagerten Baubewilligungsverfahren zu beachten, dass die erhebliche Lärmvorbelastung bereits bei der Zuordnung zur Empfindlichkeitsstufe III berücksichtigt wurde, weshalb bei einer allfälligen Ausnahmegewilligung gemäss Art. 31 Abs. 2 LSV «diese Gründe

3654 Vgl. VON FISCHER, Verdichtung und Lärmschutz, S. 10.

3655 VON FISCHER, Verdichtung und Lärmschutz, S. 7.

3656 Siehe dazu sogleich Rn. 1191 ff.

3657 BGer 1C_275/2020 vom 6. Dezember 2021 E. 2.4.2; GRIFFEL, Umweltrecht, S. 125.

3658 JÄGER, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 4.293.

3659 BGer 1C_91/2020 vom 4. März 2021 E. 5.4; BGE 121 II 235 E. 5b; vgl. ferner GRIFFEL, Umweltrecht, S. 125.

3660 Vgl. HÄNNI, BPUR, S. 415 und insb. auch Fn. 45.

3661 VLP-ASPAN, Lärmbekämpfung und Raumplanung, S. 14.

nicht in genereller Weise ein zweites Mal, d.h. insgesamt doppelt, berücksichtigt werden»³⁶⁶² dürfen. Dies ist mit ein Grund für die geringere Toleranz bei Überschreitungen des Immissionsgrenzwertes bei der Empfindlichkeitsstufe III im Vergleich zur Empfindlichkeitsstufe II.³⁶⁶³

III. Baulinien

- 1194 Werden die Planungswerte überschritten, kann die Baulinie von der Lärmquelle weg zurückverschoben werden, sodass aufgrund des zusätzlichen Abstands zwischen der Lärmquelle und dem Gebäude mit lärmempfindlichen Räumen die Planungswerte an der Fassade des Gebäudes eingehalten werden können.³⁶⁶⁴ Der dadurch entstehende Freiraum kann für wenig lärmempfindliche Nutzungen wie Gewerbebauten, Parkplätze oder Sportanlagen genutzt werden.³⁶⁶⁵ Ausserdem darf nicht ausser Acht gelassen werden, dass sich durch das Setzen eines Gebäudes auf die Baulinie die rückwärtigen Räume vergrössern. So können an den lärmabgewandten Fassadenseite gegebenenfalls ruhige Aussenräume geschaffen werden.³⁶⁶⁶ Aus städtebaulicher Sicht führt das Zurückversetzen der Baulinie jedoch häufig zu unbefriedigenden Ergebnissen, denn dadurch geht Raum verloren, der eigentlich zur Nutzungsverdichtung benötigt wird.³⁶⁶⁷ Dies verhindert eine optimale Ausnützung der Bauzone, was einen Widerspruch zum raumplanerischen Ziel der Verdichtung darstellt.³⁶⁶⁸

IV. Zweckmässige Anordnung des Gebäudes und der Räume (Art. 31 Abs. 1 lit. a LSV)

- 1195 Werden die Immissionsgrenzwerte überschritten, besteht die Möglichkeit, die lärmempfindlichen Räume wie das Wohn- und Schlafzimmer auf der dem Lärm abgewandten Seite anzuordnen, um damit die Immissionsgrenzwerte einhalten zu können (Art. 31 Abs. 1 lit. a LSV). Demgegenüber macht es Sinn, jene Räume zur Lärmquelle hin anzuordnen, die nicht dem dauernden Auf-

3662 BGer 1C_275/2020 vom 6. Dezember 2021 E. 2.4.2; vgl. hierzu auch GRIFFEL, Urteilsbesprechung BGer 1C_275/2020, S. 383.

3663 BGer 1C_275/2020 vom 6. Dezember 2021 E. 2.4.2 und 3.2.

3664 ARP Kt. BL, Wegleitung Lärmschutz bei Einzonung und Erschliessung, S. 4, 12; VON FISCHER, Verdichtung und Lärmschutz, S. 17.

3665 ARP Kt. BL, Wegleitung Lärmschutz bei Einzonung und Erschliessung, S. 4, 12.

3666 Fachstelle Lärmschutz Kt. ZH, Anforderungen Lärmschutzoptimierungen vom April 2022, S. 3.

3667 Vgl. ARP Kt. BL, Wegleitung Lärmschutz bei Einzonung und Erschliessung, S. 13 sowie VON FISCHER, Verdichtung und Lärmschutz, S. 17.

3668 Fachstelle Lärmschutz Kt. ZH, Interessenabwägung nach Art. 31 Abs. 2 LSV, S. 3.

enthalt dienen. Dazu zählen Badezimmer, Küchen ohne Wohnanteil, Treppenhäuser, Abstellräume sowie weitere Nebenräume.³⁶⁶⁹ Denkbar ist auch eine Mischnutzung auf dem gleichen Geschoss: Während die lärmempfindlichen Wohnräume auf der lärmabgewandten Gebäudeseite situiert werden, können weniger lärmempfindliche Gewerberäume auf der dem Lärm zugewandten Seite angeordnet werden.³⁶⁷⁰ Bei der gewerblichen Nutzung ist im Übrigen nur der Tageswert massgebend (vgl. Art. 41 Abs. 3 LSV), was wiederum zusätzlichen Spielraum gewährt.³⁶⁷¹

Gänzlich unproblematisch sind solche Anordnungen der Räume nicht. So kann mitunter die Wohnqualität darunter leiden, wenn bei der Raumaufteilung nur beschränkt auf die Besonnung oder die Aussicht Rücksicht genommen wird.³⁶⁷² Die lärmseitige Anordnung von nicht lärmempfindlichen Räumen zur Strasse hin kann auch aus städteplanerischer Sicht unerwünschte Folgen zeitigen: Nebst unwirtlichen Strassenräumen und deren geringer Aufenthaltsqualität kann auch das Sicherheitsempfinden der Bevölkerung darunter leiden.³⁶⁷³

V. Gestalterische und bauliche Massnahmen (Art. 31 Abs. 1 lit. b LSV, Art. 29 LSV / Art. 24 USG)

Nebst der zweckmässigen Anordnung der lärmempfindlichen Räume auf der lärmabgewandten Seite des Gebäudes kann einer drohenden Überschreitung der Immissionsgrenzwerte auch mit baulichen oder gestalterischen Massnahmen begegnet werden (Art. 31 Abs. 1 lit. b LSV).³⁶⁷⁴ Nicht immer lässt sich klar trennen, was eine bauliche (Ziff. 1) und was eine gestalterische (Ziff. 2) Massnahme ist. Beide Kategorien haben jedoch das gleiche Ziel, nämlich die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte an den *offenen Fenstern* der lärmempfindlichen Räume sicherzustellen (vgl. Art. 39 Abs. 1 LSV).³⁶⁷⁵ Hinsichtlich

3669 Art. 2 Abs. 6 lit. a und b LSV *e contrario*; BGer 1C_264/2021 vom 24. März 2022 E. 3.7; VLP-ASPAN, Lärmbekämpfung und Raumplanung, S. 33; VON FISCHER, Verdichtung und Lärmschutz, S. 10; ARP Kt. BL, Wegleitung Lärmschutz bei Einzonung und Erschliessung, S. 23; HEER/SCHULER, Bauen in lärmbelasteten Gebieten, S. 1; WIDMER/LÄSSIGER, Urteilsbesprechung BGer 1C_275/2020, S. 478.

3670 Fachstelle Lärmschutz Kt. ZH, Anforderungen Lärmschutzoptimierungen vom April 2022, S. 5.

3671 Fachstelle Lärmschutz Kt. ZH, Anforderungen Lärmschutzoptimierungen vom April 2022, S. 5.

3672 VLP-ASPAN, Lärmbekämpfung und Raumplanung, S. 33; VON FISCHER, Verdichtung und Lärmschutz, S. 10; WOLF, in: Komm. USG, Art. 22 Rn. 27.

3673 VON FISCHER, Verdichtung und Lärmschutz, S. 10, 17; Fachstelle Lärmschutz Kt. ZH, Interessenabwägung nach Art. 31 Abs. 2 LSV, S. 5.

3674 Auf Gesetzesebene ist in Art. 22 Abs. 2 USG von «zusätzlichen Schallschutzmassnahmen» die Rede.

3675 WOLF, in: Komm. USG, Art. 22 Rn. 28.

der Wahl der Massnahmen macht das Gesetz keine Vorgaben. Folglich können die gestalterischen und baulichen Massnahmen frei gewählt und kombiniert werden.³⁶⁷⁶ Aus Sicht der Lärmbetroffenen ist Massnahmen, die auf eine Lärmsenkung in der Umgebung des Gebäudes zielen, Vorrang zu gewähren gegenüber Massnahmen, die lediglich die Immissionen an den Fenstern der lärmempfindlichen Räume beschränken.³⁶⁷⁷

1. Bauliche Massnahmen

1198 Bauliche Massnahmen zielen darauf ab, den Lärm auf dem Ausbreitungsweg zwischen der Lärmquelle und dem lärmempfindlichen Gebäude zu reduzieren. Üblicherweise geschieht dies durch Lärmschutzwände und Lärmschutzdämme.³⁶⁷⁸ Bei engen Platzverhältnissen ist eher auf Lärmschutzwände zurückzugreifen, da diese ca. vier Mal weniger Platz benötigen als Lärmschutzdämme und bei gleicher Höhe wirksamer sind.³⁶⁷⁹ Ebenfalls ist zu berücksichtigen, dass Lärmschutzwände eine Möglichkeit zur Erstellung von Photovoltaikanlagen darstellen und damit einen Zusatznutzen bieten.³⁶⁸⁰ Demgegenüber sind Lärmschutzdämme aufgrund des aufgehäuften Erdreichs konstruktionsbedingt breiter, sie verfügen jedoch über ein natürlicheres Aussehen, da sie mit Sträuchern und anderer Vegetation begrünt werden können.³⁶⁸¹ Die beiden Massnahmen können auch kombiniert werden, indem zum Beispiel strassenseitig platzsparende vertikale Steinkörbe verwendet werden und gegenüber der Wohnzone ein auslaufender Erdwall erstellt wird, der sich besser in die Umgebung integriert.³⁶⁸²

1199 Eine weitere bauliche Massnahme kann ein Lärmschutzriegel darstellen, der andere Wohnbauten vor Lärm abschirmt.³⁶⁸³ Verbindungswände zwischen den Häusern können ausserdem Innenhöfe oder Gebäude in der zweiten Bautiefe vor Lärm schützen.³⁶⁸⁴ Solche baulichen Massnahmen haben häufig beachtliche Auswirkungen auf das Ortsbild. Ästhetische und städte-

3676 WOLF, in: Komm. USG, Art. 22 Rn. 30.

3677 WOLF, in: Komm. USG, Art. 22 Rn. 30.

3678 WOLF, in: Komm. USG, Art. 22 Rn. 26; JÄGER, Bauen im lärmbelasteten Gebiet, S. 9; WIDMER/LÄSSIGER, Urteilsbesprechung BGer 1C_275/2020, S. 478.

3679 ARP Kt. BL, Wegleitung Lärmschutz bei Einzonung und Erschliessung, S. 14.

3680 ARP Kt. BL, Wegleitung Lärmschutz bei Einzonung und Erschliessung, S. 16.

3681 ARP Kt. BL, Wegleitung Lärmschutz bei Einzonung und Erschliessung, S. 14.

3682 ARP Kt. BL, Wegleitung Lärmschutz bei Einzonung und Erschliessung, S. 14.

3683 VLP-ASPAN, Lärmbekämpfung und Raumplanung, S. 33; VON FISCHER, Verdichtung und Lärmschutz, S. 17; ARP Kt. BL, Wegleitung Lärmschutz bei Einzonung und Erschliessung, S. 19.

3684 VLP-ASPAN, Lärmbekämpfung und Raumplanung, S. 33.

bauliche Gründe sprechen häufig gegen Lärmschutzwände und Lärmschutzdämme.³⁶⁸⁵ Innerorts fehlt es ausserdem oft schlichtweg am notwendigen Platz für solche Massnahmen und ihre Wirkung beschränkt sich in aller Regel auf die untersten Geschossebenen.³⁶⁸⁶ Zudem dürfen Lärmschutzbauten die Erschliessung der Parzelle nicht tangieren und der Abstand zwischen Lärmschutzbau und Gebäudefassade muss so gewählt werden, dass eine ausreichende Besonnung sichergestellt ist.³⁶⁸⁷

2. Gestalterische Massnahmen

Aus ortsbildnerischen Gründen weniger einschneidend erweisen sich in 1200
 aller Regel gestalterische Massnahmen wie eine lärmabsorbierende Fassadengestaltung, Balkonbrüstungen, Verkleidungen an der Balkondecke und Loggien.³⁶⁸⁸ Solche gestalterischen Massnahmen beziehen sich anders als bauliche Massnahmen allein auf das lärmempfindliche Gebäude.³⁶⁸⁹ Durch den Bau von Erkern oder Mauervorsprüngen kann je nach Gegebenheiten erreicht werden, dass die lärmempfindlichen Räume vor Lärm geschützt werden.³⁶⁹⁰ Gleiches gilt für Laubengänge, die auf der lärmzugewandten Seite als Lärmpuffer fungieren.³⁶⁹¹ Allerdings ist die Wirkung solcher gestalterischen Massnahmen beschränkt.³⁶⁹² Die Anordnung lärmwirksamer Massnahmen wie Loggien und Balkone ergibt deshalb nur Sinn, wenn die Überschreitungen gering sind und dadurch der Grenzwert am Fenster erreicht werden kann.³⁶⁹³ Je nach Situation erweisen sich Innenhoflösungen als zweckdienlicher, wobei hier auch Rücksicht auf allfälligen Nachbarschaftslärm zu nehmen ist.³⁶⁹⁴

Bei Hanglagen kann das Terrassieren von Bauten einen wirksamen Lärm- 1201
 schutz ermöglichen. Solche Bauten lassen sich ausserdem mit einer massiven geschlossenen Brüstung versehen, womit die lärm-dämmende Wirkung nochmals gesteigert werden kann.³⁶⁹⁵ Bei Einzonungen und Erschliessungen lassen

3685 VON FISCHER, Verdichtung und Lärmschutz, S. 17.

3686 VLP-ASPAN, Lärmbekämpfung und Raumplanung, S. 33; Fachstelle Lärmschutz Kt. ZH, Anforderungen Lärmschutzoptimierungen vom April 2022, S. 4.

3687 ARP Kt. BL, Wegleitung Lärmschutz bei Einzonung und Erschliessung, S. 18.

3688 VON FISCHER, Verdichtung und Lärmschutz, S. 10, VLP-ASPAN, Lärmbekämpfung und Raumplanung, S. 34. Vgl. ferner BGE 146 II 187 E. 4.2.

3689 JÄGER, Bauen im lärm-belasteten Gebiet, S. 9; WOLF, in: Komm. USG, Art. 22 Rn. 26.

3690 WOLF, in: Komm. USG, Art. 22 Rn. 28.

3691 ARP Kt. BL, Wegleitung Lärmschutz bei Einzonung und Erschliessung, S. 24.

3692 Vgl. VON FISCHER, Verdichtung und Lärmschutz, S. 10.

3693 Fachstelle Lärmschutz Kt. ZH, Anforderungen Lärmschutzoptimierungen vom April 2022, S. 6.

3694 VON FISCHER, Verdichtung und Lärmschutz, S. 11, 18.

3695 ARP Kt. BL, Wegleitung Lärmschutz bei Einzonung und Erschliessung, S. 19.

sich solche lärmabschirmenden Massnahmen beispielsweise durch eine Sondernutzungsplanung vorschreiben.³⁶⁹⁶

1202 Art. 22 Abs. 2 USG spricht ausserdem von «zusätzlichen Schallschutzmassnahmen». Dabei ist zu berücksichtigen, dass wir uns hier nicht im Anwendungsbereich der Ausnahmegewilligung gemäss Art. 31 Abs. 2 LSV befinden. Folglich sind die Immissionsgrenzwerte am offenen Fenster einzuhalten (vgl. Art. 39 Abs. 1 LSV). Schallschutzfenster oder ähnliche Vorkehrungen entfalten ihre lärmreduzierende Wirkung jedoch nur bei geschlossenen Fenstern. Dementsprechend fallen Schallschutzfenster nicht unter den (zugegebenermassen nicht eindeutigen) Terminus der «Schallschutzmassnahmen» gemäss Art. 22 USG, sondern es sind darunter vielmehr «bauliche oder gestalterische Massnahmen, die das Gebäude gegen Lärm abschirmen» gemäss Art. 31 Abs. 1 lit. b LSV zu verstehen.³⁶⁹⁷ Auch eine Schalldämmung an der Aussenhülle eines Gebäudes oder die künstliche Belüftung von lärmempfindlichen Räumen stellt aus demselben Grund keine ausreichende Massnahme gemäss Art. 22 Abs. 2 USG dar. Sie vermögen die Lärmmessung im offenen Fenster (vgl. Art. 39 Abs. 1 LSV) nicht zu beeinflussen, können jedoch als Ersatzmassnahme in Anwendung von Art. 31 Abs. 2 LSV angeordnet werden.³⁶⁹⁸

3. Abgrenzung zu Ersatzmassnahmen in Anwendung von Art. 31 Abs. 2 LSV

1203 Wie soeben erwähnt, sind bauliche und gestalterische Massnahmen i.S.v. Art. 31 Abs. 1 lit. b LSV von den Ersatzmassnahmen, die im Rahmen einer Ausnahmegewilligung gemäss Art. 31 Abs. 2 LSV angeordnet werden, zu unterscheiden. Solche Ersatzmassnahmen reduzieren zwar nicht die Lärmimmissionen am offenen Fenster gemäss Art. 39 Abs. 1 Satz 1 LSV, aber immerhin im Inneren des Gebäudes und tragen somit positiv zur Wohnhygiene bei.³⁶⁹⁹ Zu den Ersatzmassnahmen zählen nebst der Schalldämpfung und der künstlichen Belüftung auch Auskragungen an Seitenfassaden, schallabsorbierende Deckenunterschichten der Balkone und Terrassenvordächer sowie schalldichte Balkonbrüstungen.³⁷⁰⁰

3696 ARP Kt. BL, Wegleitung Lärmschutz bei Einzonung und Erschliessung, S. 19, 21.

3697 BGer 1C_331/2011 vom 30. November 2011 E. 7. Vgl. ebenfalls WOLF, in: Komm. USG, Art. 22 Rn. 28 sowie HEER/SCHULER, Bauen in lärmbelasteten Gebieten, S. 2.

3698 Dazu sogleich Rn. 1208. BGer 1C_331/2011 vom 30. November 2011 E. 7; WOLF, in: Komm. USG, Art. 22 Rn. 31; HEER/SCHULER, Bauen in lärmbelasteten Gebieten, S. 2.

3699 BGer 1C_275/2020 vom 6. Dezember 2021 E. 2.2; BGer 1C_91/2020 vom 4. März 2021 E. 2.3, 5.2; BGer 1C_264/2021 vom 24. März 2022 E. 2.4; WIDMER/LÄSSIGER, Urteilsbesprechung BGer 1C_275/2020, S. 478f.

3700 BGer 1C_91/2020 vom 4. März 2021 E. 2.3; WIDMER/LÄSSIGER, Urteilsbesprechung BGer 1C_275/2020, S. 478.

VI. Ausnahmegewilligung nach Art. 31 Abs. 2 LSV

Eine weitere Massnahme, um im Rahmen der raumplanerischen Verdichtung Bauprojekte im lärmbelasteten Gebiet verwirklichen zu können, stellt die Ausnahmegewilligung gemäss Art. 31 Abs. 2 LSV dar.³⁷⁰¹ Das Bundesgericht äussert sich zum Zielkonflikt zwischen der raumplanerisch gebotenen Siedlungsentwicklung und dem Lärmschutz wie folgt:

«Seit dem Erlass des USG und der LSV in den 1980er Jahren hat sich die raumplanerische Problematik der Zersiedlung und des Bodenverbrauchs verschärft. Dem wichtigen Anliegen einer hochwertigen Siedlungsentwicklung nach innen kann jedoch auf dem Wege der Ausnahmegewilligung [gemäss Art. 31 Abs. 2 LSV] Rechnung getragen werden [...].»³⁷⁰²

Allerdings sind auch der Ausnahmegewilligung Grenzen gesetzt. Das Bundesgericht führt dazu aus:

«Eine Ausnahmegewilligung bezweckt, im Einzelfall Härten und offensichtliche Unzweckmässigkeiten zu beseitigen, die mit dem Erlass der Regel nicht beabsichtigt waren. Es geht um offensichtlich ungewollte Wirkungen einer Regelung. Die Ausnahmeermächtigung darf daher nicht dazu eingesetzt werden, generelle Gründe zu berücksichtigen, die sich praktisch immer anführen liessen; auf diesem Weg würde das Gesetz abgeändert [...].»³⁷⁰³

Die Ausnahmegewilligung nach Art. 31 Abs. 2 LSV darf entsprechend nicht als Allerheilmittel für Bauten im lärmvorbelasteten Gebiet herhalten. Auf die Einzelheiten, insbesondere hinsichtlich der umfangreichen Interessenabwägung im Einzelfall³⁷⁰⁴, welcher die Bewilligung bedarf, wird auf die Ausführungen oben unter Rn. 1164 ff. verwiesen.

VII. Anwendung der Lüftungsfensterpraxis im Rahmen der Ausnahmegewilligung nach Art. 31 Abs. 2 LSV

Das Bauverbot gemäss Art. 22 USG milderten gewisse Kantone in der Vergangenheit mithilfe eines künstlichen Kniffs ab: Gemäss der sog. Lüftungsfenster-

3701 Vgl. JÄGER, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 4.244.

3702 BGer 1C_106/2018 vom 2. April 2019 E. 4.3; BGE 142 II 100 E. 4.6.

3703 BGer 1C_91/2020 vom 4. März 2021 E. 5.2.

3704 BGer 1C_275/2020 vom 6. Dezember 2021 E. 2.2, m.w.H.; VON FISCHER, Verdichtung und Lärmschutz, S. 11.

praxis³⁷⁰⁵ genügte es, wenn die Einhaltung der Immissionsgrenzwert an demjenigen Fenster des lärmempfindlichen Raums gemessen wurde, das am wenigsten dem Lärm ausgesetzt war.³⁷⁰⁶ Diese Praxis gewährte an lärmexponierten Lagen einen gewissen Spielraum zu Gunsten von Verdichtungsbestrebungen.³⁷⁰⁷ Mit seinem Entscheid BGE 142 II 100 hat das Bundesgericht dieser Praxis eine Abfuhr erteilt:³⁷⁰⁸

«Die ‹Lüftungsfensterpraxis› führt, wie das BAFU und die Vorinstanz dargelegt haben, zur Aushöhlung des vom Gesetzgeber gewollten Gesundheitsschutzes: Genügt es für die Baubewilligung, wenn die Immissionsgrenzwerte am ruhigsten Fenster jedes lärmempfindlichen Raums eingehalten sind, kann sich die Projektgestaltung auf die Abschirmung der hinterliegenden Lüftungsfenster beschränken; weitere Massnahmen werden aus Kostengründen nicht ergriffen und könnten auch nicht verlangt werden [...]. Die Vollzugsbehörde muss vielmehr die Baubewilligung erteilen, ohne dass Raum für eine Interessenabwägung verbleibt. Auch Art. 32 Abs. 2 LSV (verschärfte Anforderungen an die Schalldämmung) kommt nicht zum Zuge, wenn keine Ausnahmegewilligung erforderlich ist. Wenn es genügt, Lüftungsfenster auf der lärmabgewandten Seite vorzuschreiben, um die Zonenplanung zu realisieren, sinkt der Druck auf das Gemeinwesen, Massnahmen zur Bekämpfung von schädlichen oder lästigen Lärmimmissionen an der Quelle anzuordnen, obwohl diese nach Art. 11 Abs. 1 USG Vorrang geniessen.»³⁷⁰⁹

«[D]ie Immissionsgrenzwerte müssten an allen im Baugesuch vorgesehenen Fenstern lärmempfindlicher Räume und entgegen der sogenannten Lüftungsfensterpraxis nicht nur an einem zum Lüften geeigneten Fenster jedes lärmempfindlichen Raums eingehalten werden [...].»³⁷¹⁰

1208 Allerdings ist die Lösung des Lüftungsfensters sowie der Komfortlüftung (kontrollierte Lüftung) im Rahmen einer Ausnahmegewilligung nach Art. 31

3705 Vgl. für eine grafische Darstellung dieses Konzepts VLP-ASPAN, Lärmbekämpfung und Raumplanung, S. 38.

3706 JÄGER, Bauen im lärmbelasteten Gebiet, S. 10 ff.; JÄGER, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 4.278; VON FISCHER, Verdichtung und Lärmschutz, S. 12; VLP-ASPAN, Lärmbekämpfung und Raumplanung, S. 36 ff.; WOLF, in: Komm. USG, Art. 22 Rn. 24; GRIFFEL/RAUSCH, in: Komm. USG, Ergänzungsband, Art. 24 Rn. 5; LÜDI, Diss., Rn. 164 f.

3707 VLP-ASPAN, Lärmbekämpfung und Raumplanung, S. 37.

3708 BGE 142 II 100 E. 4.6.

3709 BGE 142 II 100 E. 4.4.

3710 BGer 1C_264/2021 vom 24. März 2022 E. 2.1 mit Hinweis auf BGE 142 II 100 E. 4.

Abs. 2 LSV³⁷¹¹ denkbar, da dort alle Massnahmen zur Lärmverminderung in Betracht zu ziehen sind und nicht nur solche, welche die Wahrnehmung des Lärms verhindern, wie Isolierfenster.³⁷¹² Gleichermassen sind auch Festverglasungen, Doppelfenster oder nicht öffnbare Fenster möglich.³⁷¹³

VIII. Sanierungspflicht und Strassenlärm

Im Rahmen einer Interessenabwägung gemäss Art. 31 Abs. 2 LSV sind auch Massnahmen an der Lärmquelle zu prüfen. Das Bundesgericht weist hier – zu Recht – auf die Verantwortung der öffentlichen Hand hin: 1209

«Ein öffentliches Interesse kann in einer umfassenden Interessenabwägung nämlich nicht losgelöst von der Frage behandelt werden, ob das geplante Gebäude mit weniger einschneidenden Massnahmen und unter Vermeidung der übermässigen Lärmimmissionen realisierbar wäre. Daran ändert der Umstand nichts, dass beispielsweise Temporeduktionen auf der Strasse wie auch der Einbau von lärmdämpfenden Strassenbelägen mangels Zuständigkeit im Baubewilligungsverfahren nicht angeordnet werden können und nicht im Einflussbereich einer Bauherrschaft liegen. Die zuständigen Hoheitsträger dürfen sich nicht durch den Einsatz von Ausnahmegewilligungen auf Kosten der künftigen Bewohnerinnen und Bewohner der geplanten Baute ihrer Verantwortung entziehen, den Lärm an der Quelle zu begrenzen (vgl. Art. 11 Abs. 1 USG).»³⁷¹⁴

Damit übt das Bundesgericht Druck auf das Gemeinwesen aus. Unterstützung erhält es auch von Seiten der Lehre: FAVRE stellt sich die Frage, ob ein Bauherr, der den Anforderungen von Art. 22 USG unterliegt, nicht berechtigt sein soll, eine Sanierungsverfügung beantragen zu können, um seine Pflichten zu erleichtern.³⁷¹⁵ Diese Frage ist an dieser Stelle nicht weiter zu erörtern. Immerhin sollte in Situationen, in denen einfache und wirtschaftlich tragbare Sanierungsmassnahmen möglich sind, diese gemäss dem Ziel des USG, wonach Emissionen zunächst an der Quelle zu reduzieren sind (Art. 1 und Art. 11 Abs. 1 und Abs. 2 USG), in Angriff genommen werden, sodass dies beim Bau neuer 1210

3711 Zur Ausnahmegewilligung siehe oben Rn. 1164 ff.

3712 BGE 146 II 187 E. 4.5.3; BGE 142 II 100 E. 4.3 und 4.6; FAVRE, Urteilsbesprechung Bürgli-Areal S. 453; VLP-ASPAN, Lärmbekämpfung und Raumplanung, S. 37; WIDMER/LÄSSIGER, Urteilsbesprechung BGER 1C_275/2020, S. 481; LÜDI, Diss., Rn. 168.

3713 BGE 145 II 189 E. 8.3.3; Fachstelle Lärmschutz Kt. ZH, Anforderungen Lärmschutzoptimierungen vom April 2022, S. 8.

3714 BGER 1C_275/2020 vom 6. Dezember 2021 E. 3.2; LÜDI, Diss., Rn. 172.

3715 FAVRE, Urteilsbesprechung Bürgli-Areal, S. 451; ferner LÜDI, Diss., Rn. 238 f.

Gebäude mit lärmempfindlichen Räumen berücksichtigt werden kann.³⁷¹⁶ Bei der Überschreitung der Immissionsgrenzwerte ist demnach eine Abklärung, ob Massnahmen an der Quelle möglich und zumutbar wären, zwingend erforderlich.³⁷¹⁷ Auch wenn Sanierungsmassnahmen nicht im Baubewilligungsverfahren angeordnet werden können und nicht im Einflussbereich der Bauherrschaft liegen: Hoheitsträger dürfen sich – so das Bundesgericht – nicht durch die Anwendung von Ausnahmebewilligungen ihrer Verantwortung entziehen, den Lärm an der Quelle zu begrenzen.³⁷¹⁸ In diesem Sinne empfiehlt beispielsweise der Kanton Zürich, den Dialog mit dem Strasseneigentümer zu suchen, um abzuklären, ob Massnahmen geplant oder in Aussicht gestellt werden können.³⁷¹⁹

1211 Bei Strassen gibt es diverse Möglichkeiten, die Lärmemissionen zu reduzieren.³⁷²⁰ Dazu zählt der Einbau lärmarmen Strassenbeläge, die Reduktion der Geschwindigkeit, die Installation von verkehrsberuhigenden Massnahmen, die Verwendung leiser Reifen sowie die Förderung des lärmbewussten Fahrens.³⁷²¹ Ein besonderes Augenmerk verdienen Temporeduktionen: Eine Reduktion von 50 auf 30 km/h reduziert den Lärm beispielsweise auf die Hälfte.³⁷²² Umso erstaunlicher erscheint es, dass die Sanierungsfristen für lärmverursachende Anlagen häufig unbenutzt verstreichen.³⁷²³ Die Ermahnungen des

3716 Vgl. ebenfalls FAVRE, Urteilsbesprechung Bürgli-Areal S. 452.

3717 Fachstelle Lärmschutz Kt. ZH, Anforderungen Lärmschutzoptimierungen vom April 2022, S. 8. Vgl. ebenfalls Fachstelle Lärmschutz Kt. ZH, Interessenabwägung nach Art. 31 Abs. 2 LSV, S. 4; LÜDI, Diss., Rn. 114 ff.

3718 GRIFFEL (Urteilsbesprechung BGer 1C_275/2020, S. 385 f.) verweist dabei auf BGer 1C_574/2020 vom 9. März 2023 E. 6.6., wonach ein Lärmbetroffener an einem bereits sanierten Strassenabschnitt ein Anspruch auf Wiedererwägung der damals gewährten Sanierungserleichterungen hat, wenn sich die Verhältnisse in der Zwischenzeit erheblich geändert haben. BGer 1C_275/2020 vom 6. Dezember 2021 E. 3.2; WIDMER/LÄSSIGER, Urteilsbesprechung BGer 1C_275/2020, S. 480; ferner LÜDI, Diss., Rn. 118.

3719 Fachstelle Lärmschutz Kt. ZH, Anforderungen Lärmschutzoptimierungen vom April 2022, S. 8.

3720 Vgl. allgemein zur Sanierung bestehender ortsfester Anlagen: JÄGER, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 4.270 ff.

3721 VLP-ASPAN, Lärmbekämpfung und Raumplanung, S. 25; Bundesrat, Nationaler Massnahmenplan Lärmbelastung, S. 14. Auch das BGer hat sich schon zu den positiven Auswirkungen einer solchen Temporeduktion geäussert (BGer 1C_589/2014 vom 3. Februar 2016 E. 6.2).

3722 PERREGAUX, Qualitätsvolle Innenentwicklung trotz Lärm, S. 6; Espace Suisse, Förderung der Verdichtung, S. 31 f.

3723 Vgl. bspw. die Fristen für die Durchführung von Sanierungen und Schallschutzmassnahmen bei Strassen gemäss Art. 17 Abs. 4 LSV. JÄGER, in: FHB Öffentliches Baurecht, Rn. 4.273; Bundesrat, Nationaler Massnahmenplan Lärmbelastung, S. 14; LÜDI, Diss., Rn. 21.

Bundesgerichts dürften auch an die Adresse der Exekutive gerichtet sein, die gesetzlich verankerten Sanierungsmassnahmen umzusetzen.³⁷²⁴

D. Ausblick Revision USG

Ende 2022 legte der Bundesrat dem Parlament eine Botschaft zur Änderung des Umweltschutzgesetzes vor.³⁷²⁵ Die vorgeschlagenen Gesetzesänderungen sollten eine bessere Abstimmung zwischen den raumplanerischen Zielen und den lärmrechtlichen Bestimmungen ermöglichen, indem die gemäss Raumplanungsgesetz anzustrebende Siedlungsverdichtung gefördert und dabei gleichzeitig der angemessene Schutz der Bevölkerung vor Lärm sichergestellt wird.³⁷²⁶ Diese Ziele sollen mit der Anpassung der Anforderungen an die Änderung von Nutzungsplänen (Art. 24 nUSG)³⁷²⁷ und für die Erteilung von Baubewilligungen für Gebäude mit lärmempfindlicher Nutzung (Art. 22 nUSG) erreicht werden.³⁷²⁸ Im Rahmen der parlamentarischen Beratungen wurden die erwähnten Bestimmungen mannigfaltigen Änderungen unterzogen, vom Entwurf des Bundesrats blieb nur wenig übrig.³⁷²⁹ Die Referendumsfrist ist unbenützt abgelaufen, Art. 22 und Art. 24 nUSG werden voraussichtlich im Frühjahr 2026 in Kraft treten.³⁷³⁰

Die Tragweite der vom Parlament vorgenommenen Änderungen lässt sich erst beschränkt beurteilen, zumal auch die erforderliche Revision der Lärmschutzverordnung noch aussteht. Dennoch erfolgt nachfolgend eine kurze und knappe Übersicht über die Gesetzesänderung. Der Fokus liegt dabei auf deren Auswirkungen auf die Umsetzung der Siedlungsentwicklung nach innen. Dabei ist einzugestehen, dass sich der Zielkonflikt zwischen dem

3724 Vgl. auch eine vom BGer ins Spiel gebrachte Temporeduktion auf 30 km/h nachts oder der Verbau von lärmarmen Strassenbelägen, BGer 1C_471/2021 vom 10. Oktober 2022 E. 5.8.1.

3725 Botsch. Änderung USG; Entwurf zur Änderung des Bundesgesetzes über den Umweltschutz, BBl 2023 240.

3726 Botsch. Änderung USG, S. 8.

3727 Botsch. Änderung USG, S. 23; BBl 2023 240, 1f. Vgl. dazu GRIFFEL, Umweltrecht, S. 138f.

3728 Vgl. zur Revision des USG betreffend Lärmschutz PERREGAUX, Qualitätsvolle Innenentwicklung trotz Lärm, S. 4 ff.; Botsch. Änderung USG, S. 23; BBl 2023 240, 1f.; ferner GRIFFEL, Umweltrecht, S. 143 ff.

3729 Für den Wortlaut der Änderungen des USG vom 27. September 2024 siehe BBl 2024 2502 (Referendumsvorlage).

3730 Bundesrat, Medienmitteilung «Bundesrat setzt Änderung des Bundesgesetzes über den Umweltschutz teilweise in Kraft» vom 14. März 2025.

Ruhebedürfnis und dem Gesundheitsschutz der Bevölkerung sowie dem Ziel der Verdichtung nie gänzlich vermeiden lässt.³⁷³¹

I. Neuregelung für die Änderung von Nutzungsplänen (Art. 24 nUSG)

1214 Die Neuregelung für die Anforderungen an die Bauzonen betrifft drei Aspekte: Zunächst sind gemäss Art. 24 Abs. 3 nUSG bei der *Neuausscheidung von Bauzonen* sowie bei *Um- und Aufzonungen* in lärmbelasteten Gebieten neu Ausnahmen von der Einhaltung der Belastungsgrenzwerte möglich, wenn kumulativ ein überwiegendes Interesse zur Siedlungsentwicklung nach innen besteht (lit. a), in Fussdistanz ein öffentlicher Freiraum erreichbar ist, welcher der Erholung dient (lit. b), und im Rahmen der Planung Massnahmen festgelegt werden, die in akustischer Hinsicht zur Wohnqualität beitragen (lit. c).³⁷³² Damit ist das Interesse der Siedlungsentwicklung nach innen neu explizit im USG verankert.

1215 *Auf- und Umzonungen* können im Sinne der Siedlungsentwicklung nach innen zusätzlichen qualitativ hochwertigen Wohn- und Siedlungsraum schaffen. Bisher gab es dafür keine lärmrechtlichen Anforderungen. Mit Art. 24 Abs. 2 nUSG sind Um- und Aufzonungen im Grundsatz nur dann erlaubt sein, wenn die Immissionsgrenzwerte eingehalten sind.³⁷³³ Auch von diesen Vorschriften kann im Rahmen von Art. 24 Abs. 3 nUSG abgewichen werden.³⁷³⁴ Im Interesse der Siedlungsentwicklung nach innen sollen damit auch zukünftig zentrumsnahe und mit dem öV gut erschlossene Areale als Wohnzonen ausgeschieden oder weiterentwickelt werden können, wenn die Planungswerte bei der Einzonung oder die Immissionsgrenzwerte bei der Aufzonung bzw. Umzonung überschritten sind.³⁷³⁵ Mit der Neuregelung hinsichtlich Ein-, Um- und Aufzonungen soll inskünftig verhindert werden, dass aus Gründen des Lärmschutzes Wohnraum in peripheren Lagen entsteht und dadurch unnötiger Verkehr erzeugt wird.³⁷³⁶

1216 Unter dem heutigen Regime können bestehende, aber noch nicht erschlossene Bauzonen nicht erschlossen werden, wenn die Planungswerte nicht eingehalten sind.³⁷³⁷ Dies lässt sich – so der Bundesrat – nur schwer mit dem Ziel

3731 Gesundheitsbedenken, zu denen aller Grund besteht, werden an dieser Stelle vom Autor ausgeklammert. Botsch. Änderung USG, S. 9.

3732 BBl 2023 240, 1f.; 23, 48f., 61ff.; LÜDI, Diss., Rn. 130ff.

3733 Botsch. Änderung USG, S. 48, 62; LÜDI, Diss., Rn. 129.

3734 Botsch. Änderung USG, S. 62f.

3735 Botsch. Änderung USG, S. 38.

3736 Botsch. Änderung USG, S. 38.

3737 Art. 24 Abs. 2 USG. Siehe dazu Rn. 1152 f.

der Siedlungsentwicklung nach innen vereinbaren.³⁷³⁸ Er schlug deshalb als dritte Änderung vor, die heutigen Anforderungen an die *Erschliessung von Bauzonen* aufzuheben.³⁷³⁹ Damit beschränken sich die Lärmschutzvorschriften auf die Ausscheidung oder Änderungen von Bauzonen sowie auf das Baubewilligungsverfahren, was mitunter damit begründet wird, dass Erschliessungsprogramme heutzutage selten sind.³⁷⁴⁰ Das Parlament folgte in diesem Punkt dem Vorschlag des Bundesrats. Dies hat mitunter zur Folge, dass der bisherige Stufenbau hinsichtlich Planungs- und Immissionsgrenzwerte aufgeweicht wird.

II. Neuregelung für Baubewilligungen (Art. 22 nUSG)

Die Neuregelungen der lärmrechtlichen Kriterien für die Erteilung von Baubewilligungen in lärmbelasteten Gebieten auf Gesetzesstufe sollte gemäss Bundesrat die Rechts- und Planungssicherheit erhöhen.³⁷⁴¹ Ob dies die vom Parlament verunstaltete und schliesslich beschlossene Bestimmung nach wie vor für sich beanspruchen kann, wird – so viel an dieser Stelle vor weg – angezweifelt. Am Grundsatz, dass eine Baubewilligung für ein Gebäude, das dem längeren Aufenthalt von Personen dient, nur dann erteilt werden kann, wenn die Immissionsgrenzwerte eingehalten sind oder durch geeignete, verhältnismässige Massnahmen eingehalten werden können, ändert sich nichts.³⁷⁴² Für den Fall, dass ein Gebäude dem längeren Aufenthalt von Personen dient und die Immissionsgrenzwerte nicht eingehalten werden können (vgl. Art. 22 Abs. 1 USG), kann unter Abweichung vom Grundsatz unter neu definierten Voraussetzungen eine Baubewilligung in zwei Fällen mit jeweils zwei unterschiedlichen Untervarianten trotzdem erteilt werden. Beiden Varianten ist gemein, dass der bauliche Mindestschutz nach Art. 21 USG gegen Aussen- und Innenlärm angemessen und verhältnismässig verschärft wird (Art. 22 Abs. 2 lit. b USG).

Variante 1 (Art. 22 Abs. 2 lit. a Ziff. 1 nUSG): Jede Wohneinheit muss zur Be- und Entlüftung der lärmempfindlichen Räume über eine kontrollierte Wohnraumlüftung verfügen und es muss entweder ein Kühlsystem vorhanden sein (Untervariante 1.1) oder mindestens ein lärmempfindlicher Raum muss über ein Fenster verfügen, bei dem die Immissionsgrenzwerte eingehalten sind (Untervariante 1.2)

3738 Botsch. Änderung USG, S. 61.

3739 Botsch. Änderung USG, S. 49.

3740 Botsch. Änderung USG, S. 49.

3741 Botsch. Änderung USG, S. 23; LÜDI, Diss, Rn. 179.

3742 Botsch. Änderung USG, S. 48, 59; LÜDI, Diss., Rn. 177.

1219 *Variante 2 (Art. 22 Abs. 2 lit. a Ziff. 2 und Ziff. 3 nUSG):* Wenn keine kontrollierte Belüftung vorhanden ist, genügt es, wenn in jeder Wohneinheit mindestens die Hälfte der lärmempfindlichen Räume über ein Fenster verfügen, bei dem die Immissionsgrenzwerte eingehalten sind (Untervariante 2.1, Art. 22 Abs. 2 lit. a Ziff. 2 nUSG) oder aber wenn die Wohneinheit über mindestens einen lärmempfindlichen Raum verfügt, bei dem die Immissionsgrenzwerte eingehalten sind, sowie ein privat nutzbarer Aussenraum zur Verfügung steht, bei dem die Immissionsgrenzwerte ebenfalls eingehalten sind (Untervariante 2.1, Art. 22 Abs. 2 lit. a Ziff. 3 nUSG).

1220 Damit legitimiert der Gesetzgeber die vom Bundesgericht unter der bestehenden Gesetzeslage für unzulässig beurteilte Lüftungsfensterpraxis³⁷⁴³ und weicht den Lärmschutz darüber hinaus zusätzlich deutlich auf. Neu müssen nicht mehr bei allen Fenstern von lärmempfindlichen Räumen die Immissionsgrenzwerte eingehalten sein. Dadurch verspricht man sich im Vergleich zur heutigen Regelung eine Vereinfachung.³⁷⁴⁴ Gleichzeitig hat die Neuregelung zur Folge, dass im lärmvorbelasteten Gebiet direkt gestützt auf Art. 22 nUSG eine Baubewilligung erteilt werden kann, ohne dass eine Ausnahmegewilligung gemäss Art. 31 Abs. 2 LSV erforderlich ist.³⁷⁴⁵ Entsprechend kann auch auf die Zustimmung des Kantons verzichtet werden, und die kommunale Baubehörde hat – gegenteiliges kantonales Recht ausgenommen – zu prüfen, ob die Voraussetzungen von Art. 22 nDSG im Einzelfall erfüllt sind.³⁷⁴⁶ Angesichts der Komplexität der neuen Bestimmung werden hier mit der Neuregelung hohe Anforderungen an die kommunalen Baubehörden gestellt.

1221 Nachdem das Bundesgericht der Lüftungsfensterpraxis aufgrund der mangelnden gesetzlichen Grundlage – zu Recht – einen Riegel geschoben hat³⁷⁴⁷, nahm sich der Gesetzgeber dieser Sache an. Dies entspricht zwar dem Interesse der Nachverdichtung und ist insbesondere bei Ersatzneubauten mit höherer Ausnützung zu begrüßen. Die Änderung vereinfacht vermutlich das verdichtete Bauen an zentralen, gut erschlossenen aber lärmvorbelasteten Lagen. Angesichts des Wohnungsmangels insbesondere in den städtischen Gebieten kann sich dies positiv auf die Motivation der Bauherren auswirken, bestehende Nutzungsreserven durch Erweiterungs- und Ersatzneubauten auszuschöpfen.³⁷⁴⁸ Der Preis, der dafür bezahlt wird, ist jedoch hoch: Auch

3743 Siehe dazu Rn. 1207 f.

3744 Botsch. Änderung USG, S. 59.

3745 Botsch. Änderung USG, S. 11, 23, 60.

3746 Botsch. Änderung USG, S. 23.

3747 BGE 142 II 100.

3748 Vgl. NZZ vom 20. Dezember 2022, Wende beim Lärmschutz, S. 13; NZZ vom 17. Dezember 2022, Wende beim Bauen an lärmigen Strassen, S. 15.

wenn die Umsetzung auf Verordnungsebene noch gänzlich unklar ist, führt die Anpassung des USG – entgegen dem Motiv der Revision – keineswegs zu mehr Rechtssicherheit. Dass unter den neuen Regelungen nach wie vor ein angemessener Schutz der Bevölkerung vor Lärm sichergestellt wird – so jedenfalls lautete das Ziel des Bundesrats³⁷⁴⁹ –, ist ebenfalls anzuzweifeln.

III. Kurzfazit zum Revisionsvorhaben

Mit der Gesetzesrevision wird die bestehende Ausnahmeregelung gemäss 1222 Art. 31 Abs. 2 LSV in abgeänderter Form einer genügenden Grundlage auf Gesetzesstufe unterstellt.³⁷⁵⁰ In diesem Zusammenhang sieht der Entwurf zwar die Wiedereinführung der Lüftungsfensterpraxis im Interesse der Siedlungsentwicklung nach innen vor.³⁷⁵¹ Die nun beschlossenen Lockerungen gehen jedoch deutlich weiter als die zuvor vom Bundesgericht für unzulässig erklärte Lüftungsfensterpraxis – und dies nicht nur aufgrund des Umstandes, dass «für einen kleinen Anteil an Wohneinheiten bei grossen Wohnüberbauungen» die Immissionsgrenzwerte gar nicht mehr eingehalten werden müssen³⁷⁵². Nicht zu Unrecht moniert GRIFFEL – notabene bereits vor der Verwässerung durch den Bundesgesetzgeber – dass hier der Verfassungsauftrag von Art. 74 Abs. 1 BV vergessen ging, wonach der Mensch vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen zu schützen ist.³⁷⁵³ Von lediglich einer «leichte[n] Aufweichung des Schutzes der Gesundheit der Bevölkerung vor Lärm»³⁷⁵⁴, wie dies der Bundesrat noch beabsichtigt hatte, kann heute definitiv nicht mehr gesprochen werden. Es bleibt zu hoffen, dass insbesondere gestützt auf Art. 24 Abs. 3 lit. b und lit. c nUSG die öffentliche Hand die teilweise längst überfälligen Massnahmen zur Strassensanierung in Angriff nimmt und mit der Gestaltung und Aufwertung von Freiräumen für eine qualitätsvolle Siedlungsentwicklung nach innen sorgt.³⁷⁵⁵ Erwiesenermassen tragen solche Massnahmen zur Akzeptanz von Verdichtungsvorhaben bei.³⁷⁵⁶ Letzten Endes stehen mit den

3749 Vgl. Botsch. Änderung USG, S. 8

3750 Vgl. zur Gesetzeskonformität der heutigen Regelung Rn. 1185.

3751 Art. 22 Abs. 2 nUSG; Botsch. Änderung USG, S. 35.

3752 Art. 22 Abs. 3 nUSG.

3753 GRIFFEL, Urteilsbesprechung BGer 1C_275/2020, S. 387. LÜDI (Diss., Rn. 180, 182) erachtet die neue Regelung auch deshalb für verfassungswidrig, weil sie die Verhältnismässigkeitsprüfung vollständig ausschalten würde.

3754 Botsch. Änderung USG, S. 86.

3755 Für ein Plädoyer zu Gunsten von Geschwindigkeitsreduktionen sowie lärmärmeren oder leiseren Strassenbelägen inkl. Beispiele siehe PERREGAUX, Qualitätsvolle Innenentwicklung trotz Lärm, S. 5 ff.

3756 Botsch. Änderung USG, S. 11 m.w.H.

nun beschlossenen Neuerungen die Gemeinden in der Pflicht, die Umsetzung und Akzeptanz der Siedlungsentwicklung nach innen bei gleichzeitiger Wahrung des Gesundheitsschutzes sicherzustellen.

1223 Mit einer Vereinfachung und einer schweizweiten Vereinheitlichung der Regelung zu Bauten in lärmvorbelasteten Gebieten kann insbesondere in den Städten der dringend benötigte Wohnraum einfacher realisiert werden.³⁷⁵⁷ An zentral gelegenen, gut erschlossenen und damit häufig lärmexponierten Lagen, wie sie in Stadtgebieten anzutreffen sind, muss eine bauliche Entwicklung möglich sein. Dies betrifft insbesondere die Bestrebungen zur Nachverdichtung, d.h., wenn bestehende (Wohn-)Bauten, die von der Besitzstandsgarantie³⁷⁵⁸ profitieren, durch Wohnbauten mit mehr Wohnraum ersetzt werden sollen. Wichtig erscheint, dass solche Vorhaben wirkungsvoll vor Schall geschützt werden (vgl. Art. 22 Abs. 2 lit. b nUSG i.V.m. Art. 21 USG) und dafür gesorgt wird, dass sich diese faktischen Aufweichungen des Gesundheitsschutzes auf Bauvorhaben in den Zentren von Stadt- und Agglomerationsgemeinden beschränken. Denn gerade dort sind die lärmschutztechnischen Spielräume äusserst beschränkt, so dass eine Konkretisierung durch den Gesetz- oder dann allenfalls Verordnungsgeber angebracht ist. Im Baubewilligungsverfahren ist – anders als bei der Ausscheidung von neuen Bauzonen (vgl. Art. 24 Abs. 3 lit. a nUSG) – ein Abweichen von den Immissionsgrenzwerten nämlich nicht an ein überwiegendes Interesse zur Siedlungsentwicklung nach innen geknüpft.³⁷⁵⁹

1224 Unter dieser neuen rechtlichen Situation können beispielsweise Vorhaben in bereits bestehenden, unter dem geltenden Recht ausgeschiedenen Bauzonen in ländlichen Gegenden ebenfalls von dieser Abweichung profitieren. Zu denken ist etwa an ein Bauvorhaben an einer vielbefahrenen Hauptstrasse in einer Dorfgemeinde, die über eine eher geringe Baudichte verfügt. Ob dies den Zielen des Gesundheitsschutzes entspricht, darf jedoch zumindest angezweifelt werden. Vielmehr sollten die Immissionsgrenzwerte wie bisher durch die Anordnung der lärmempfindlichen Räume auf der dem Lärm abgewandten Seite und durch bauliche oder gestalterische Massnahmen eingehalten werden. Solchen Massnahmen sollte vor der Anwendung der Lüftungsfensterpraxis Vorrang eingeräumt werden, was die nun beschlossene

3757 Vgl. NZZ vom 20. Dezember 2022, Wende beim Lärmschutz, S. 13; NZZ vom 17. Dezember 2022, Wende beim Bauen an lärmigen Strassen, S. 15.

3758 Siehe oben Rn. 1052 ff.

3759 Kritisch zur Revision, namentlich hinsichtlich der Vereinbarkeit mit dem Verfassungsauftrag, den Menschen vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen zu schützen (Art. 74 Abs. 1 BV): GRIFFEL, Urteilsbesprechung BGer 1C_275/2020, S. 386 f.

Änderung von Art. 22 USG nicht vorsieht.³⁷⁶⁰ Ebenfalls differenziert die vorgeschlagene Regelung nicht zwischen einem aus Gründen der Siedlungsentwicklung erwünschten Verdichtungsprojekt und einer Einfamilienhausbaute.³⁷⁶¹ Es ist zu bedauern, dass der Gesetzgeber nicht eine Lösung wählte wie jener Vorschlag von LÜDI, wonach eine Abweichung von den Immissionsgrenzwerten einem überwiegenden öffentlichen Interesse wie bspw. jenem der Verdichtung entsprechen sollte.³⁷⁶²

E. Zwischenfazit Lärmschutz

Lärmschutzvorschriften dienen dem Gesundheitsschutz, d.h., es sollen gesundheitliche Langzeitfolgen von übermässigem Lärm wie Schlafstörungen, Herz-/Kreislauf-Erkrankungen, Depressionen etc. sowie die damit verbundenen Kosten für Arbeitsausfälle, medizinische Behandlungen etc. vermieden werden.³⁷⁶³ Die Raumplanung und die Lärmschutzgesetzgebung haben miteinander deckungsgleiche Anliegen. Mit einer ruhigen Wohn- und Arbeitsumgebung geht der Schutz der Gesundheit der Bevölkerung einher, gleichzeitig sind dies auch wichtige Eckpfeiler der Siedlungsqualität.

Damit ist selbstverständlich nicht ausgeschlossen, dass Interessen des Lärmschutzes und der Raumplanung, insbesondere Bestrebungen der Siedlungsentwicklung nach innen, im Einzelfall aufeinanderprallen. So insbesondere in gut erschlossenen, zentralen Lagen. In Einklang mit den raumplanerischen Zielen und Grundsätzen ist gerade dort eine Nutzungsverdichtung anzustreben, wo unter Umständen eine gewisse Lärmvorbelastung besteht. Ebenso ist es Aufgabe der Lärmschutzgesetzgebung, das Bauen an lärmbelasteten Standorten zu erschweren.³⁷⁶⁴ Es liegt auf der Hand, dass in den Städten ein höherer Lärmpegel anzutreffen ist als in ländlichen Gegenden. Damit gerade dort die gewünschte (Nach-)Verdichtung umgesetzt werden kann, sind der Lärmschutz und der Ruheschutz als Bestandteile der Raumplanung und nicht als deren Hindernisse³⁷⁶⁵ zu betrachten. Auch sind die Lärmschutzvorschriften

3760 Entgegen der Ansicht des Bundesrats (Botsch. Änderung USG, S. 59) ergibt sich dies nach der hier vertretenen Auffassung nicht oder zumindest zu wenig explizit aus der vorgeschlagenen Formulierung von Art. 22 Abs. 1 E-USG, wonach «Baubewilligungen [...] nur erteilt [werden], wenn die Immissionsgrenzwerte eingehalten werden können».

3761 LÜDI, Diss., Rn. 263 f., 331.

3762 Vgl. LÜDI, Diss., Rn. 187 ff., 264, 333.

3763 Vgl. JÄGER, Bauen im lärmbelasteten Gebiet, S. 12. Zu den Folgen ferner GRIFFEL, Umweltrecht, S. 115 f.

3764 Vgl. VLP-ASPAN, Lärmbekämpfung und Raumplanung, S. 42.

3765 VON FISCHER, Verdichtung und Lärmschutz, S. 5.

nicht a priori als starre gesetzliche Verpflichtungen und als Einzonungs- und Überbauungsverbote zu sehen, sondern die durch das Gesetz gewährten Ermessensspielräume sind auszuschöpfen. Die Lärmimmissionen stellen zweifelsohne planerische Herausforderungen dar. Kluge planerische, gestalterische und bauliche Massnahmen können vielerorts der Siedlungsentwicklung nach innen und der Nachverdichtung trotz diverser Vorgaben zum Durchbruch verhelfen.

1227 Bauen in baulich verdichteten Gebieten mit einer gewissen Lärmvorbelastung ist aufwändig. Umso wichtiger ist es, dem Lärmschutz bereits zu Projektbeginn die notwendige Beachtung zu schenken, ansonsten besteht die Gefahr, dass ein Baugesuch letztendlich aus lärmschutzrechtlichen Gründen abgelehnt wird.³⁷⁶⁶ Lärmoptimierte Gebäude an zentralen, urbanen Lagen dürften sich regelmässig besser vermieten und verkaufen lassen. Lärmoptimierte Bauten haben somit nicht nur rechtlich einen Vorteil im Bewilligungsverfahren, sondern dürften gleichzeitig wirtschaftlich im Vorteil stehen.³⁷⁶⁷

1228 Wo auch trotz Ausschöpfen aller baulichen und gestalterischen Massnahmen die Lärmschutzvorschriften nicht eingehalten werden können, steht immer noch – entsprechend ihrer Natur – als restriktiv anzuwendendes Instrument die Ausnahmegewilligung gemäss Art. 31 Abs. 2 LSV zur Verfügung. Darauf hat auch das Bundesgericht in seiner jüngsten Rechtsprechung hingewiesen.³⁷⁶⁸ Deren gesetzliche Abstützung ist jedoch keineswegs solid und eine Ausnahme soll bekanntermassen Ausnahme bleiben und nicht zum Regelfall werden. Der Bund hat den Handlungsbedarf erkannt. Mit den vorgeschlagenen Änderungen des USG, namentlich der gesetzlichen Verankerung der vom Bundesgericht verworfenen Lüftungsfensterpraxis, dürften auch in städtischen Zentren wieder Erweiterungs- und Ersatzneubauten möglich werden, wo dies unter geltendem Recht nicht möglich ist.³⁷⁶⁹

1229 Die Anpassungen des USG sind zwar im Hinblick auf die jüngsten Beschwerden an das Bundesgericht zu begrüßen. Gerade Bestandesneubauten haben für die Bewohnerinnen und Bewohner trotz insgesamt beträchtlicher Lärmvorbelastung grosse Vorteile, ist doch davon auszugehen, dass aufgrund

3766 «Dem Lärmschutz ist in einem solchen Fall von Beginn weg, d.h. schon bei der Definition der Rahmenbedingungen – etwa bei der Ausschreibung und Durchführung eines Projektwettbewerbs –, eine hohe Bedeutung beizumessen» (BGer 1C_275/2020 vom 6. Dezember 2021 E. 2.4.3). Vgl. ebenfalls HEER/SCHULER, Bauen in lärmbelasteten Gebieten, S. 3; GRIFFEL, Urteilsbesprechung BGer 1C_275/2020, S. 383f.

3767 Vgl. HEER/SCHULER, Bauen in lärmbelasteten Gebieten, S. 3.

3768 BGE 146 II 187 E. 4.5.3; BGE 142 II 100 E. 4.3 und 4.6.

3769 Vgl. NZZ vom 20. Dezember 2022, Wende beim Lärmschutz, S. 13; NZZ vom 17. Dezember 2022, Wende beim Bauen an lärmigen Strassen, S. 15.

der neuen Bausubstanz das Lärmniveau in den Innenräumen sinkt. Eine Analyse dieser Urteile ergibt ausserdem, dass das eigentliche Anliegen der Beschwerdeführer vielerorts nicht der Lärmschutz war, sondern dieser vielmehr als Mittel zum Zweck genutzt wurde, um eine intensivere Nutzung der bestehenden Bauzone zu vereiteln.³⁷⁷⁰ Lärmschutzvorschriften müssen dafür herhalten, um Bestandesneubauten mit höherer Ausnützung zu verhindern. Wie bei vielen Verdichtungsmassnahmen lässt sich auch hier der «NIMBY-Effekt», der «Not in my backyard»-Effekt, feststellen. Dass es den Beschwerdeführern häufig um andere Anliegen geht als um den Lärmschutz, zeigt sich auch dadurch, dass sie häufig in gleichem oder ähnlichem Masse lärmbelastet sind wie die künftigen Bewohnerinnen und Nutzer der geplanten Bauten. Ansonsten wären sie häufig gar nicht erst zur Beschwerde gegen das in Frage stehende Bauprojekt berechtigt gewesen.

Abschliessend wird an dieser Stelle die Frage aufgeworfen, ob die Verwendung der gleichen Lärmschutzvorgaben sowohl für Wohn- als auch Geschäftsbauten noch zeitgemäss ist. Stand heute (Ende 2023) finden die Lärmschutzvorschriften Anwendung auf lärmempfindliche Räume³⁷⁷¹, wobei für Betriebsräume im Vergleich zu Wohnräumen um 5 dB (A) höhere Planungs- und Immissionsgrenzwerte gelten (Art. 42 Abs. 1 LSV).³⁷⁷² Neue Geschäftshäuser verfügen über geregelte Lüftungen und der Anteil der klimatisierten Räume dürfte angesichts der steigenden Sommertemperaturen weiter zunehmen. Damit gehören auch tagsüber geschlossene Fenster zur Tagesordnung. Nach hier vertretener Auffassung wären für Geschäftsbauten gewisse Lockerungen bei den Lärmschutzvorschriften zu prüfen.

§18 Verdichtung und Siedlungsqualität

A. Siedlungsqualität als qualitatives Kriterium

Wie in den vorangehenden Abschnitten mehrfach aufgezeigt, stellen die Siedlungsentwicklung nach innen und namentlich die Siedlungsverdichtung eine anspruchsvolle Aufgabe dar. Häufig wird von Kritikerinnen und Kritikern einzelner Verdichtungsmassnahmen vorgebracht, dass die Verdichtung nur mit Abstrichen bei der Siedlungsqualität möglich sei. Folglich stellt sich die

³⁷⁷⁰ Das gleiche Phänomen lässt sich auch beim Ortsbildschutz (ISOS) beobachten, vgl. ARE, Bericht Arbeitsgruppe ISOS und Verdichtung, S. 15.

³⁷⁷¹ Vgl. Art. 2 Abs. 6 LSV.

³⁷⁷² Sofern die Räumlichkeiten ausserdem nur tagsüber genutzt werden, gelten für die Nacht keine Belastungsgrenzwerte (Art. 41 Abs. 3 LSV).

Frage, ob die Siedlungsqualität ebenfalls als eine der Hürden der Siedlungsentwicklung nach innen zu betrachten ist. Diesem Argument ist jedoch zu widersprechen, zumal die Siedlungsqualität zwingender Bestandteil der Siedlungsentwicklung nach innen ist (vgl. Art. 1 Abs. 2 lit. a^{bis} RPG). Verdichtungsbestrebungen sind raumplanerisch nur erwünscht, sofern sie die Siedlungsqualität erhalten oder verbessern können: «Verdichtung und Siedlungsqualität dürfen sich nicht ausschliessen, sondern müssen sich ergänzen.»³⁷⁷³ Trotz des nur vagen Zusammenhangs mit den Hürden der Siedlungsentwicklung nach innen drängt sich an dieser Stelle eine kurze Betrachtung des Kriteriums der Siedlungsqualität auf – allerdings verstanden als Bedingung bzw. klarer Auftrag an die Siedlungsentwicklung nach innen und nicht als deren Hürde.

I. Begriff und Tragweite der Siedlungsqualität

1232 Die Siedlungsqualität ist ein komplexer Begriff, der viele unterschiedliche Facetten aufweist.³⁷⁷⁴ In der öffentlichen Wahrnehmung wird Siedlungsqualität häufig mit einer geringen baulichen Dichte in Verbindung gebracht. Diese Wahrnehmung stimmt jedoch nicht mit dem überein, was in der Raumplanung unter «Siedlungsqualität» verstanden wird. TSCHANNEN definiert Siedlungsqualität als «Vorzüge [...], welche das Wohlbefinden der Bevölkerung positiv beeinflussen. Gefragt sind z.B. gute Verkehrserschliessung (auch durch öffentlichen Verkehr und unter Berücksichtigung des Langsamverkehrs), geringe Lärm- und Luftbelastung, gute Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen, ausreichend Grün- und Freiräume, hochwertige und identitätsstiftende Architektur sowie eine Siedlungsstruktur, die den gesellschaftlichen Zusammenhalt fördert und Möglichkeiten der Beteiligung am Gemeinschaftsleben bietet»³⁷⁷⁵. Gemäss Bundesrat führen folgende Merkmale zu einer hohen Siedlungsqualität: «Gestaltung der Aufenthalts- und Strassenräume sowie der Gebäude, die Nähe zu den Versorgungseinrichtungen und den öffentlichen Dienstleistungen, kurze Distanzen zwischen Wohn-, Arbeits- und Erholungsgebieten sowie den heutigen Wohn- und Arbeitsbedürfnissen angepasste Gebäude»³⁷⁷⁶.

1233 Die Wohn- und Arbeitsbedürfnisse der Bevölkerung unterscheiden sich wesentlich voneinander. Während für Teile der Bevölkerung der «Blick ins Grüne» ein entscheidendes Kriterium für Siedlungsqualität ist, gewichten

3773 HÄUPTLI, in: Komm. BauG/AG, § 46 Rn. 14.

3774 Für mögliche Beurteilungspunkte vgl. ARE/ZH, Siedlungsqualität, S. 8 ff.

3775 TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 1 Rn. 32.

3776 Botsch. RPG 2012, S. 1070.

andere ein urbanes Leben mit einem guten Anschluss an den öffentlichen Verkehr in unmittelbarer Gehdistanz höher. Der Begriff der Siedlungsqualität enthält somit stets auch eine subjektive Komponente.³⁷⁷⁷ Die unterschiedlichen Aspekte der Siedlungsqualität können sich zwar ergänzen, punktuell können sie sich jedoch auch gegenseitig ausschliessen.³⁷⁷⁸ Dies ist darauf zurückzuführen, dass Siedlungsqualität mehrere unterschiedliche und unter Umständen auch einander widersprechende Aspekte umfasst.

Aufgrund der Komplexität des Begriffs ist die Siedlungsqualität nicht gleichermassen messbar wie beispielsweise das in einer Ziffer ausgedrückte Baudichtemass. Dies ist jedoch kein Grund dafür, die Siedlungsqualität aus rechtlicher Sicht zu vernachlässigen. Ebenso wenig kann daraus abgeleitet werden, dass sich die Siedlungsqualität keiner gerichtlichen Prüfung unterziehen lässt.³⁷⁷⁹

B. Ausprägungen

Die Siedlungsqualität tritt im Raumplanungsrecht sowie in den Planungsinstrumenten an diversen Stellen und in unterschiedlichen Ausprägungen auf. Einerseits finden sich Aufträge zur Umsetzung auf gesetzlicher Ebene, andererseits befassen sich auch die kantonalen Richtpläne damit. Die nachfolgende – nicht abschliessend zu verstehende – Darstellung soll einen Überblick über die verschiedenen Vorgaben zur Siedlungsqualität für die Raumplanung geben.

1. Gesetzliche Vorgaben

Zunächst enthalten die kantonalen Raumplanungs- bzw. Planungs- und Baugesetze Vorgaben und Aufträge an die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden hinsichtlich der Vereinbarkeit der Massnahmen zur Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen mit der Siedlungsqualität. Besonders prägnant wird dieser Auftrag im Baugesetz des Kantons Bern dargelegt. Art. 54 Abs. 2 lit. l BauG/BE enthält folgende Anweisung an die Planungsbehörden:³⁷⁸⁰

3777 ARE/ZH, Siedlungsqualität, S. 3.

3778 Vgl. BÜHLMANN/JUD, Lärm, S. 664 f.

3779 Vgl. MUGGLI, Verdichtet Bauen, S. 154, 168.

3780 Vgl. auch die Vorgabe im Raumkonzept des Kt. BE (Richtplan BE, Raumkonzept, S. 7): «Das Potenzial zur massvollen Nachverdichtung und zur Sanierung von bereits überbauten Gebieten muss unter Einhaltung einer hohen Siedlungsqualität gezielt ausgeschöpft werden.».

Art. 54 BauG/BE Grundsätze

¹ Die Gemeinden, die Planungsregionen bzw. Regionalkonferenzen und der Kanton sorgen dafür, dass der Boden haushälterisch genutzt wird. Sie achten auf die natürlichen Gegebenheiten und auf die Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft.

² Sie sollen dabei insbesondere

1. geeignete Massnahmen zur Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen unter Wahrung einer möglichst hohen Siedlungsqualität ergreifen.

¹²³⁷ Darüber hinaus wird die Siedlungsqualität im Bereich des Mehrwertausgleichs erwähnt; und zwar an der Stelle, an der es um die Verwendungszwecke der Erträge aus der Mehrwertabgabe geht. Als Beispiel sei hier §105d Abs. 3 PBG/LU erwähnt, wonach der Ertrag aus der Mehrwertabgabe für Um- und Aufzonungen unter anderem «für die Förderung der Siedlungsqualität [...] zu verwenden» ist. Im Kanton Zürich können beim Mehrwertausgleich von Planungsvorteilen, die durch Auf- oder Umzonung entstehen³⁷⁸¹, die «Kosten im Zusammenhang mit Planungsverfahren, die massgeblich zur Verbesserung der Siedlungsqualität beitragen, [...] vom ausgleichspflichtigen Mehrwert abgezogen» werden (§19 Abs. 5 MAG/ZH). Damit wird ein finanzieller Anreiz geschaffen, dass sich die Grundeigentümerschaft im Rahmen von Um- und Aufzonungen mit dem Thema der Siedlungsqualität auseinandersetzt.

2. Richtplanerische Vorgaben

¹²³⁸ Die kantonalen Richtpläne greifen das Kriterium der Siedlungsqualität in unterschiedlicher Form und in verschiedenen Themengebieten auf. Der Richtplan des Kantons Luzern setzt sich, wie im Kapitel «Siedlungserschließung und -gestaltung» dargelegt, unter anderem zum Ziel, Quartiere mit hohen städte- und ortsbaulichen Qualitäten zu schaffen, die zudem eine hohe Wohnqualität bieten und die Anforderungen der Siedlungsökologie erfüllen.³⁷⁸² Als Auftrag an die Gemeinden hält der Richtplan fest, dass sie eine kompakte und dichte Siedlungsentwicklung respektive -erneuerung mit hohen Qualitäten anzustreben haben. Dies hat unter anderem durch eine qualitativ hochwertige Gestaltung und städtebauliche Einbindung der Siedlungselemente sowie unter Einhaltung von orts- und quartierspezifischen Qualitäten zu erfolgen.³⁷⁸³ Darüber hinaus haben die Gemeinden im Interesse einer hohen Lebensqualität die Wohn- und Arbeitsgebiete angemessen mit Grün-, Frei-

³⁷⁸¹ Vgl. Rn. 674 ff.

³⁷⁸² Richtplan LU, S2 S. 85.

³⁷⁸³ Richtplan LU, S2-3 S. 87.

und Naherholungsräumen auszugestalten. Diese müssen für alle Bevölkerungsteile gut erreichbar sein.³⁷⁸⁴ In die gleiche Richtung geht die Richtplangabe des Kantons Bern für die Gemeinden im Agglomerationsgürtel und auf den Entwicklungsachsen. Demnach ist das Potenzial der Siedlungsentwicklung nach innen und der Verdichtung konsequent auszuschöpfen, wobei die Landschafts- und Erholungsräume innerhalb und ausserhalb der Siedlungen erhalten und aufgewertet werden sollen.³⁷⁸⁵

Die Kantone Genf und Bern greifen ausserdem im Zusammenhang mit der Siedlungsqualität den *Ortsbildschutz* auf.³⁷⁸⁶ Der Richtplan des Kantons Bern hält im Zusammenhang mit einer qualitätsvollen Siedlungsentwicklung nach innen fest, dass die Bevölkerung das Ortsbild als bedeutende Komponente der Siedlungsqualität wahrnimmt. Indem bei der Siedlungsentwicklung nach innen die Ortsbilder berücksichtigt werden, soll die Akzeptanz in der Bevölkerung für solche Massnahmen gefördert werden.³⁷⁸⁷ 1239

Im Richtplan des Kantons Zürich wird ausserdem auf den Aspekt der *kurzen Wege* eingegangen. Einerseits sollen die Planungsträger die Siedlungsqualität fördern, indem sie den Strassenraum aufwerten. Andererseits sind die Siedlungen so zu gliedern, dass sie möglichst wenig Verkehr generieren,³⁷⁸⁸ da mit zusätzlichem Verkehr – Fuss- und Veloverkehr ausgenommen – immer auch mehr Lärm anfällt. Um dichte Siedlungsteile mit hoher Siedlungsqualität zu erhalten bzw. neu zu schaffen, sind deshalb – so die richtplanerische Vorgabe – Mischnutzungen anzustreben.³⁷⁸⁹ Gemäss Raumkonzept des Kantons Bern sind in einer guten Raumordnung «Wohnen, Arbeiten, Verkehr und andere Nutzungen räumlich aufeinander abgestimmt»³⁷⁹⁰. Neben kürzeren Wegen profitiert das Gemeinwesen dabei auch von geringeren Erschliessungskosten.³⁷⁹¹ 1240

Eine Betrachtung der verschiedenen kantonalen Richtpläne zeigt, dass sie die verschiedenen Aspekte der Siedlungsqualität behandeln, wenn auch in unterschiedlicher Tiefe. Sie enthalten Vorgaben zur Erschliessung, zu Grün- und Erholungsräumen, zum Schutz vor Lärm, zur Siedlungsgestaltung und zum Ortsbildschutz.³⁷⁹² 1241

3784 Richtplan LU, S2-6 S. 88.

3785 Richtplan BE, Raumkonzept, S. 11.

3786 Richtplan GE, concept de l'aménagement cantonal, S. 19; Richtplan BE, Massnahme D_10.

3787 Richtplan BE, Massnahme D_10.

3788 Richtplan ZH, Pt. 4.1.1 lit. c.

3789 Richtplan ZH, Pt. 2.3.1.

3790 Richtplan BE, Raumkonzept, S. 2.

3791 Richtplan BE, Raumkonzept, S. 2.

3792 Vgl. oben Rn. 1238 ff.

C. Folgerungen zur Siedlungsqualität

1242 Zwei Aspekte sind im Zusammenhang zwischen der Siedlungsentwicklung nach innen und der Siedlungsqualität besonders hervorzuheben:

1. Siedlungsqualität und Verdichtung schliessen sich nicht aus

1243 Erstens muss entgegen bestehenden Vorurteilen eine dichtere Bebauung der Bauzonen nicht zwangsläufig mit einer Schmälerung der Siedlungsqualität einhergehen.³⁷⁹³ Eine hohe bauliche Ausnutzung lässt sich mit einer guten Wohnqualität vereinbaren. Nur so kann dem Ziel von Art. 1 Abs. 2 lit. a^{bis} RPG entsprochen werden, wonach Bund, Kantone und Gemeinden die Siedlungsentwicklung unter Berücksichtigung einer angemessenen Wohnqualität nach innen zu lenken haben.³⁷⁹⁴ Daraus lässt sich schliessen, dass Massnahmen zur Verdichtung mit Massnahmen der Siedlungsqualität zu koordinieren und zu kombinieren sind.³⁷⁹⁵ Ebenso wie die Verdichtung ist auch die Siedlungsqualität kein absolutes Ziel.³⁷⁹⁶ Nur eine sinnvolle Kombination dieser Massnahmen schafft die notwendige Akzeptanz für Verdichtungsmassnahmen in der Bevölkerung.

2. Verdichtung als eigenes Qualitätsmerkmal

1244 Zweitens schon eine dichte Überbauung der Bauzonen die übrigen Flächen und erlaubt es, Grünräume freizuhalten, die sodann als Erholungsflächen für die Bevölkerung zur Verfügung stehen. Die Ausdehnung der Siedlungsfläche kann insofern einzig durch eine verdichtete Bebauung der bestehenden Bauzonen eingedämmt werden.³⁷⁹⁷ Dies entspricht dem Ziel von Art. 1 Abs. 2 lit. a RPG, wonach Bund-, Kantone und Gemeinden mit Massnahmen der Raumplanung die natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und die Landschaft schützen, und dem Grundsatz von Art. 3 Abs. 2 RPG, wonach die Landschaft zu schonen ist. Zudem können verdichtete und kompakte Siedlungen in der Regel einen besseren Schutz der Bevölkerung vor Lärmeinwirkungen gewährleisten.³⁷⁹⁸ So interpretiert gewährleistet Verdichtung stets auch eine Form von Siedlungsqualität.

3793 Vgl. TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 1 Rn. 32.

3794 Botsch. RPG 2012, S. 1064.

3795 Botsch. RPG 2012, S. 1070.

3796 Vgl. TSCHANNEN, in: PraKomm RPG III, Art. 1 Rn. 33.

3797 Vgl. den Planungsgrundsatz von Art. 3 Abs. 3 RPG, wonach die Siedlungen in ihrer Ausdehnung zu begrenzen sind.

3798 RUCH, RPG-Revision 2012, S. 11.

Vierter Abschnitt:
Zusammenfassung
und Folgerungen

§19 Erkenntnisse

Anhand der beiden eingangs formulierten Forschungsfragen³⁷⁹⁹ sollen im Folgenden die relevantesten Erkenntnisse der vorliegenden Abhandlung zusammengefasst werden. 1245

A. Massnahmen der Kantone (Forschungsfrage 1)

Die erste Forschungsfrage hat zum Ziel, eine Übersicht über die Massnahmen und Instrumente zu erstellen, derer sich die Kantone bedienen, um der von Bundesrechts wegen geforderten Siedlungsentwicklung nach innen zum Durchbruch zu verhelfen. Die Arbeit konzentriert sich dabei auf die Umsetzung in den vier Kantonen Genf, Bern, Zürich und Luzern.³⁸⁰⁰ 1246

I. Auswahl an Massnahmen und Instrumenten

Den Kantonen steht ein breiter Katalog an Instrumenten und Massnahmen zur Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen zur Verfügung. Wie der Vergleich zwischen den vier ausgewählten Kantonen zeigt, machen diese in unterschiedlichem Mass davon Gebrauch. Vielfach finden sich in den untersuchten Kantonen ähnliche oder sogar die gleichen Instrumente, die allerdings unterschiedlich ausgestaltet werden. Dies ist grundsätzlich nicht negativ zu bewerten, zumal die Ausgangslage in den verschiedenen Kantonen nicht die gleiche ist. Vielmehr gebieten die unterschiedlichen Voraussetzungen in den Kantonen ein an die örtlichen Gegebenheiten angepasstes Instrumentarium. 1247

1. Richtplan im Bereich Siedlung

Mit den zusätzlichen Anforderungen im Bereich Siedlung erfuhr das Planungsinstrument des Richtplans im Rahmen der RPG-Revision 2012 eine deutliche Aufwertung. Als zentrales Novum hat sich der Richtplan ausführlich mit der *Siedlungsentwicklung* sowie dem *Siedlungsgebiet* auseinanderzusetzen (vgl. Art. 8a Abs. 1 lit. a RPG). Mit der Wahl zwischen den drei Varianten zur Festlegung des Siedlungsgebiets – bzw. einer Kombination daraus – haben es die Kantone in der Hand, inwieweit sie den Gemeinden Vorgaben für die Ausscheidung 1248

³⁷⁹⁹ Siehe Rn. 8 ff.

³⁸⁰⁰ Siehe Rn. 14.

von Bauzonen auf Ebene der Nutzungsplanung machen.³⁸⁰¹ Wollen die Kantone der gemeindeübergreifenden Koordination zum Durchbruch verhelfen, empfiehlt sich die Variante A³⁸⁰² zur Festlegung des Siedlungsgebiets. Damit scheidet der Kanton das Siedlungsgebiet abschliessend als Perimeter in der Richtplankarte aus. Der Kanton verfügt folglich über die Möglichkeit, den mit der Nutzungsplanung betrauten Gemeinden präzise Grenzen für die Auscheidung von Bauzonen im Nutzungsplanverfahren zu setzen: Das im Richtplan ausgeschiedene Siedlungsgebiet bildet den räumlichen Rahmen für Neueinzonungen. Als Vornutzungsplan ausgestaltet, enthält der Richtplan im Bereich Siedlung klare räumliche Vorgaben, wo eine Siedlungsentwicklung stattfinden soll und wo eine solche nicht erwünscht ist.

1249 Verfügt ein Kanton über überdimensionierte Bauzonen, hat er zudem mittels Richtplanvorgaben sicherzustellen, dass die Bauzonen den Anforderungen von Art. 15 RPG entsprechen (vgl. Art. 8a Abs. 1 lit. d RPG). Der Kanton steht für diesen Fall in der Pflicht, mit richtplanerischen Vorgaben die *Rückzonung überdimensionierter Bauzonen* auf Ebene der Nutzungsplanung zu forcieren.³⁸⁰³ Als geeignetes Beispiel hierfür kann die im Richtplan verankerte Rückzonungsstrategie des Kantons Luzern³⁸⁰⁴ genannt werden. Auch wenn dadurch voraussichtlich nur ein Teil der gesetzlich notwendigen Rückzonungen (vgl. Art. 15 Abs. 2 RPG) erreicht wird, ist die systematische Herangehensweise dieser Strategie schweizweit einmalig und besonders hervorzuheben. Sie kann als vorbildliches strategisches Instrument für andere Kantone empfohlen werden, die ebenfalls über überdimensionierte Bauzonen verfügen.

1250 Eine Thematik, der die untersuchten Richtpläne zumeist nur ungenügend Beachtung schenken, ist die *Verlagerung von am falschen Ort gelegenen Bauzonen*.³⁸⁰⁵ Vielerorts bestehen Bauzonen, wo keine Nachfrage besteht und wo eine Siedlungsentwicklung nicht in Einklang mit den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung stünde. Hier ist ein aktiveres Vorgehen von Seiten der Kantone angebracht. Diese stehen in der Pflicht, zumal die Verlagerung von ungünstig gelegenen Bauzonen für eine gemeindeübergreifende Planung unabdingbar erscheint. Es ist davon auszugehen, dass nur wenige Gemeinden freiwillig bereit sind, auf Bauland zu verzichten, zumal sie sich durch eine bauliche Entwicklung oft die Schaffung neuer Arbeitsplätze und zusätzliches Steuersubstrat erhoffen.

3801 Siehe Rn. 84 ff.

3802 Siehe Rn. 89.

3803 Siehe Rn. 119 ff.

3804 Siehe Rn. 468 ff.

3805 Siehe Rn. 111 f. und Rn. 358 ff.

Insgesamt ist eine deutliche Verbesserung der Richtplaninhalte aufgrund der RPG-Revision 2012 festzustellen. Dieser Umstand darf jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass die Kantone das *Potenzial* dieses Instruments bei Weitem noch nicht ausschöpfen. Detailliertere Vorgaben zur anzustrebenden Siedlungsentwicklung, die Festlegung von Mindestnutzungsdichten sowie eine ausführlichere Befassung mit dem Thema der Verlagerung von am falschen Ort gelegenen Bauzonen sind nur eine Auswahl von zahlreichen Optimierungsmöglichkeiten auf Richtplanstufe. 1251

2. Dimensionierung der Bauzonen

Die korrekte Dimensionierung der Bauzonen ist ein zentraler Aspekt, um die Verfassungsziele der haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes (vgl. Art. 75 Abs. 1 BV) sicherzustellen. Ansonsten droht eine weitere Zersiedlung der Landschaft, die negative Folgen verschiedener Art nach sich zieht. Namentlich steigt dadurch der Landverschleiss weiter an, und es besteht wenig Anreiz, das Bauland mit einer angemessenen Dichte zu überbauen. Als Folge der zerstreuten, ungeordneten Besiedlung ist mit übermässigen Erschliessungskosten des Gemeinwesens zu rechnen und die Wege zwischen Wohnen, Arbeiten und Freizeit steigen an. Dies führt wiederum zu einem zusätzlichen Verkehrsaufkommen, was sich insgesamt negativ auf die Siedlungsqualität auswirkt.³⁸⁰⁶ Ausserdem geraten durch die Zersiedlung die besonders fruchtbaren Böden, die sog. Fruchtfolgeflächen, unter Druck, wodurch sich der Selbstversorgungsgrad des Landes reduziert. Die Siedlungsentwicklung kann nur dann nachhaltig sein, wenn die stetige Vergrösserung der Bauzonen eingedämmt wird.³⁸⁰⁷ 1252

Angesichts dieser gravierenden Folgen der Zersiedlung fällt es umso stärker ins Gewicht, dass mit der RPG-Revision 2012 keine Einigung für eine flächendeckende, schweizweit einheitliche Methode zur Berechnung der Bauzonengrösse auf Nutzungsplanebene erzielt werden konnte. Als grösster gemeinsamer Nenner zwischen dem Bund und den Kantonen setzen immerhin die *technischen Richtlinien Bauzonen*³⁸⁰⁸ auf gesamtkantonomaler Ebene Schranken für die Bauzonendimensionierung. Trotz dieser schweizweit einheitlichen Berechnungsmethode gewähren die technischen Richtlinien Bauzonen den Kantonen einen erheblichen Spielraum, um den Bedarf an Bauzonen künstlich zu erhöhen bzw. hoch zu halten. Die Kantone wissen diesen Spielraum geschickt zu nutzen, indem sie mitunter hohe und teilweise 1253

3806 Vgl. Rn. 1238.

3807 Vgl. Rn. 168 ff.

3808 Siehe Rn. 209 ff.

unrealistische Bevölkerungswachstumsprognosen als Ausgangspunkt für die Berechnung der Bauzonendimensionierung verwenden.³⁸⁰⁹ Zudem gewähren die technischen Richtlinien Bauzonen den Kantonen drei Nutzungsplanperioden von jeweils 15 Jahren für die Mobilisierung der Reserven in den überbauten Bauzonen.³⁸¹⁰ Wenn schon keine Einigung bezüglich der Bauzonendimensionierung auf Nutzungsplanebene gefunden werden konnte, wäre wenigstens ein griffiges Instrumentarium zur Sicherstellung einer korrekten Bauzonendimensionierung auf gesamtkantonaler Ebene wünschenswert gewesen. Diese Anforderungen vermögen die technischen Richtlinien Bauzonen – wie aufgezeigt – nur beschränkt zu erfüllen.

3. Reduktion überdimensionierter Bauzonen

1254 Ohne die Reduktion überdimensionierter Bauzonen droht eine bauliche Entwicklung an Orten, an denen diese nicht in Einklang mit den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung steht. Denn häufig tritt ein Bauzonenüberschuss an schlecht (mit dem öffentlichen Verkehr) erschlossenen und peripher gelegenen Gebieten auf. So haben namentlich ländlich geprägte Gemeinden in der Vergangenheit zu grosszügig Bauzonen ausgeschieden. Dies geschah insbesondere an Orten, an denen das Angebot die Nachfrage deutlich übersteigt. Diese überdimensionierten Bauzonen gilt es gemäss dem klaren Auftrag von Art. 15 Abs. 2 RPG auszuzonen. Damit verschaffen sich die Kantone den notwendigen Spielraum, um Neueinzonungen an gut erschlossenen, zentral gelegenen Gebieten zu ermöglichen. Dort besteht angesichts des stetigen Bevölkerungswachstums eine grosse Nachfrage nach Wohnraum.

1255 Der Rückzonungsprozess ist komplex und langwierig.³⁸¹¹ Erste Erfahrungen aus dem Kanton Luzern zeigen, dass trotz umfangreicher richtplanerischer Vorgaben und einer eigentlichen Rückzonungsstrategie häufig nicht genügend Grundstücke gefunden werden können, um die erforderlichen Flächen zurückzuzonen.³⁸¹² Die *Wahl der konkreten Rückzonungsflächen*³⁸¹³ kann als Haupthürde im Rückzonungsprozess bezeichnet werden. Hierzu bedarf es einer umfassenden Interessenabwägung. Dass dieser Schritt im Rückzonungsprozess Schwierigkeiten bereitet, ergibt sich daraus, dass in diesem Schritt der Übergang vom strategischen Teil der Bauzonendimensionierung und der abstrakten Berechnung des Rückzonungsumfangs zur grundeigen-

3809 Siehe Rn. 367 ff.

3810 Siehe Rn. 370 f.

3811 Siehe Rn. 252 ff. und Rn. 488 ff.

3812 Vgl. Rn. 1049.

3813 Siehe Rn. 264 ff.

tümlerverbindlichen und parzellenscharfen Umsetzung angesiedelt ist. Die Kantone sind hier gehalten, mit *richtplanerischen Vorgaben* die Gemeinden im Rückzonungsprozess zu unterstützen.

Nicht nur überdimensionierte Bauzonen sind zu reduzieren, auch am falschen Ort gelegene Bauzonen sind an Orte zu verlegen, an denen eine entsprechende Nachfrage besteht.³⁸¹⁴ Diesbezüglich stehen auch jene Kantone in der Pflicht, die gemäss den technischen Richtlinien Bauzonen einen Auslastungsgrad der Wohn-, Misch- und Zentrumszonen von über 100 Prozent aufweisen und folglich gesamtkantonal betrachtet über korrekt dimensionierte Bauzonen verfügen. Auch sie haben die vorhandenen Bauzonen zu überprüfen und gegebenenfalls umzulagern. Hier zeigt sich, dass die gesamtkantonale Situation trügerisch erscheinen kann und die Ergebnisse der gesamtkantonalen Bauzonenberechnung nur beschränkt Schlüsse auf die innerkantonale Situation zulassen. 1256

Gehemmt wird der Rückzonungsprozess durch drohende *Entschädigungsansprüche aus materieller Enteignung*.³⁸¹⁵ Sie sind häufig ein Grund, weshalb die Gemeinden trotz gesetzlich notwendiger Rückzonungen (vgl. Art. 15 Abs. 2 RPG) nur zögerlich für korrekt dimensionierte Bauzonen sorgen. Eine Abkehr von der spitzfindigen Unterscheidung zwischen der grundsätzlich entschädigungslos hinzunehmenden Nichteinzonung und der grundsätzlich zu entschädigenden Auszonung wäre in dieser Hinsicht zu begrüßen. Mit dem Kriterium der Realisierungswahrscheinlichkeit bestünde nach wie vor eine Schranke, die vor übermässigen Entschädigungszahlungen schützt. In diesem Zusammenhang ist ausserdem darauf hinzuweisen, dass die Kantone mit dem *Mehrwertausgleich* über ein Instrument verfügen, um die notwendigen finanziellen Mittel für Entschädigungen aus materieller Enteignung zu generieren.³⁸¹⁶ Entsprechend lohnt es sich für die Kantone, den Mehrwertausgleich über die Minimalanforderungen für Einzonungen auf die Tatbestände der Um- und Aufzonungen auszuweiten.³⁸¹⁷ Damit können die Kantone zusätzliche Mittel für allfällige Entschädigungen aus materieller Enteignung schaffen. Zusätzlich kann ein *Ausgleich für planungsbedingte Minderwerte*, die nicht die Schwere einer materiellen Enteignung erreichen, den Vollzug erleichtern und zur Akzeptanz der Rückzonungen bei der betroffenen Grundeigentümerschaft beitragen.³⁸¹⁸ 1257

3814 Siehe Rn. 358 ff.

3815 Siehe Rn. 379 ff.

3816 Siehe Rn. 572 ff.

3817 Siehe Rn. 616 ff.

3818 Siehe Rn. 630 ff.

4. Anforderungen an Neueinzonungen

1258 Als gelungene Neuerung der RPG-Revision 2012 können die verschärften Anforderungen für Neueinzonungen bezeichnet werden.³⁸¹⁹ Auch wenn der Gesetzgeber viele Punkte der bundesgerichtlichen Rechtsprechung entnommen hat, sorgen die neuen, in Art. 15 Abs. 4 RPG gesetzlich verankerten Anforderungen für Neueinzonungen für Klarheit. Besonders hervorzuheben ist das Erfordernis der *rechtlichen Sicherstellung der Verfügbarkeit von Bauland* gemäss Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG:³⁸²⁰ Die Eigentümerschaft von neu der Bauzone zugewiesenem Land darf dieses nicht mehr horten, sondern hat es innert nützlicher Frist zu überbauen. Einer bauunwilligen Grundeigentümerschaft wird damit die Neueinzonung praktisch untersagt.³⁸²¹ Als am besten geeignete Form zur Sicherstellung der rechtlichen Verfügbarkeit erweist sich voraussichtlich ein Vertrag zwischen der Grundeigentümerschaft und dem Gemeinwesen. Subsidiär sollte allerdings eine gesetzliche Regelung wie beispielsweise eine bedingte Einzonung greifen.

1259 Anforderungen an Neueinzonungen enthält nicht nur das Gesetz, auch der *Richtplan* im Bereich Siedlung hat sich mit Neueinzonungen auseinanderzusetzen.³⁸²² Die Planungsträger sind gestützt auf Art. 15 Abs. 4 lit. e RPG gehalten, diese richtplanerischen Vorgaben zu Neueinzonungen zu beachten.³⁸²³ Hervorzuheben ist diesbezüglich der Katalog an Anforderungen für Neueinzonungen des Kantons Luzern.³⁸²⁴ Eine zusätzliche Schranke, die es bei Neueinzonungen zu beachten gilt, ist der im Sachplan Fruchtfolgeflächen festgesetzte Mindestumfang an Fruchtfolgeflächen je Kanton.³⁸²⁵ Wie das Beispiel des Kantons Genf zeigt, kann der Mindestumfang an Fruchtfolgeflächen bereits in naher Zukunft weiteren Einzonungen entgegenstehen, obwohl nachgewiesener, zusätzlicher Bedarf an Bauland besteht.³⁸²⁶

3819 Siehe Rn. 517 ff.

3820 Siehe Rn. 533 f.

3821 Siehe Rn. 880 ff.

3822 Siehe Rn. 108 ff.

3823 Siehe Rn. 535.

3824 Siehe Rn. 562 ff.

3825 Siehe Rn. 512 ff.

3826 Vgl. Rn. 554.

5. Mehr- und Minderwertausgleich

Der mit der RPG-Revision 2012 ergänzte Art. 5 RPG zum Ausgleich von erheblichen planerischen Vor- und Nachteilen³⁸²⁷ erfuhr mit der RPG-Revision 2023 abermals eine Präzisierung.³⁸²⁸ Die Rechtsprechung des Bundesgerichts, wonach die Kantone neben Planungsmehrwerten aus Neueinzonungen³⁸²⁹ auch planerische Mehrwerte aus Um- und Aufzonungen³⁸³⁰ auszugleichen haben, veranlasste den Gesetzgeber einzugreifen. Dieser schmälerste den Gesetzgebungsauftrag an die Kantone dahingehend, dass sich diese inskünftig mit dem Ausgleich von *Planungsmehrwerten bei Neueinzonungen* begnügen dürfen. Diese Anpassung ist aus raumplanerischer Sicht ungünstig. Die Neuausscheidung von Bauzonen sollte gemäss der RPG-Revision 2012 die Ausnahme darstellen. Ausserdem verfügen mehrere Kantone über deutlich zu grosse Bauzonen. Hier ist nur in Einzelfällen mit Neueinzonungen zu rechnen. Folglich ist von geringen Erträgen aus dem Mehrwertausgleich bei Neueinzonungen auszugehen. Sie genügen unter Umständen nicht, um die notwendigen Gelder für Entschädigungen aus materieller Enteignung bei Rückzonungen zu generieren und weitere raumplanerische Massnahmen zu finanzieren (vgl. Art. 5 Abs. 1^{ter} und Abs. 2 RPG). Gleichzeitig ist aufgrund der Verdichtungsbestrebungen mit breit angelegten Um- und Aufzonungen zu rechnen. Ein *Mehrwertausgleich für Um- und Aufzonungen* kann dazu beitragen, die notwendigen Mittel für Entschädigungen aus materieller Enteignung aufgrund der gesetzlich notwendigen Rückzonungen (vgl. Art. 15 Abs. 2 RPG) zu schaffen.

Mit der jüngsten Änderung zum Mehrwertausgleich verfügen die Kantone über einen erheblichen Spielraum bei der Ausgestaltung des Mehrwertausgleiches. Sie stehen in der Pflicht, anhand der konkreten Verhältnisse in ihren Kantonen einen adäquaten Mehrwertausgleich sicherzustellen. Entscheidende Faktoren sind unter anderem der Rückzonungsbedarf sowie dadurch drohende Entschädigungsforderungen aus materieller Enteignung der Grundeigentümerschaft und die Grundstückspreise. Relevant ist auch, inwieweit mit Neueinzonungen zu rechnen ist oder ob vielmehr nur noch Um- bzw. Aufzonungen anstehen.

Neuland betritt der Kanton Zürich mit seinem unterhalb der Schwelle der materiellen Enteignung angelegten *Minderwertausgleich*.³⁸³¹ Ein solcher kann

3827 Siehe Rn. 578 f.

3828 Siehe Rn. 580 f.

3829 Siehe Rn. 582 ff.

3830 Siehe Rn. 616 ff.

3831 Siehe allgemein Rn. 630 ff. sowie zur Umsetzung im Kt. ZH Rn. 700 ff.

dazu beitragen, die Verfahren zur Reduktion überdimensionierter Bauzonen zu beschleunigen. Die im Kanton Zürich gewählte Lösung verschafft den Grundeigentümern Planungssicherheit, auch wenn die Entschädigungssummen unterhalb der Entschädigung aufgrund materieller Enteignung liegen. Seine Tauglichkeit muss dieses Instrument allerdings noch unter Beweis stellen.

6. Baudichtevorschriften

1263 Mindestbaudichtevorschriften erweisen sich als effektives Mittel, um die verdichtete Bauweise zu fördern. Allerdings beschränkt sich ihr Anwendungsbereich häufig auf *Neueinzonungen*.³⁸³² Zusätzlich können solche Regelungen auch bei Ersatzneubauten im Sinne einer Nachverdichtung greifen.³⁸³³ Bestehende Bauten bleiben von solchen Regelungen unberührt. Sie profitieren von der Besitzstandsgarantie. Eine Analyse der Regelungen in den Kantonen zeigt, dass Mindestbaudichtevorschriften bislang nur zögerlich verwendet werden. Hier wäre es von Vorteil, wenn sich die Kantone und Gemeinden ambitionierte Ziele stecken würden. Wenn beispielsweise im Richtplan³⁸³⁴ die Mindestdichten an Einwohnerinnen und Einwohnern bzw. Beschäftigten je Gemeinde so festgesetzt werden, dass die Gemeinden diesen Wert auf Nutzungsplanebene³⁸³⁵ bereits erfüllen, verfehlt das Instrument der Mindestbaudichten seine Wirkung. Eine subsidiäre kantonalgesetzliche Regelung,³⁸³⁶ die für den Fall greift, dass die Gemeinden keine Mindestbaudichten festsetzen, kann die Gemeinden dazu anhalten, griffige Mindestbaudichtevorschriften in der Nutzungsplanung festzusetzen. Eine solche Regelung kennt beispielsweise der Kanton Zürich.³⁸³⁷

1264 Zwei Punkte dürfen im Zusammenhang mit Mindestbaudichtevorschriften nicht unterschlagen werden: Erstens werden auf Nutzungsplanebene – im Gegensatz zum Richtplan – nur bauliche Mindestdichten festgesetzt. Verfassung und Raumplanungsgesetz verlangen jedoch nicht nur eine bauliche Mindestdichte, sondern vielmehr eine Mindestanzahl an Einwohnerinnen und Einwohnern bzw. Beschäftigten.³⁸³⁸ Zweitens dürfen mathematische Berechnungen, wie sie Mindestausnutzungsziffern darstellen, nicht darüber hinwegtäuschen, dass Verdichtungsbestrebungen wie Mindestbaudichten

3832 Siehe Rn. 792.

3833 Siehe Rn. 793 f.

3834 Siehe Rn. 786 f.

3835 Siehe Rn. 788 ff.

3836 Siehe Rn. 776 ff.

3837 Siehe Rn. 818.

3838 Siehe Rn. 750 ff.

nur unter Berücksichtigung einer angemessenen Siedlungsqualität³⁸³⁹ umgesetzt werden dürfen. Die in Zahlen ausgedrückte Mindestausnutzung kann zwar differenziert festgelegt werden – zu denken ist hierbei an eine reduzierte Mindestausnutzungsziffer im Umfeld der im ISOS erfassten Objekte –, es ist jedoch davon auszugehen, dass den Anforderungen an Siedlungsqualität eine Mindestausnutzungsziffer allein nicht gerecht wird. Vielmehr sind zusätzliche Massnahmen erforderlich, um eine Verdichtung unter Wahrung einer angemessenen Siedlungsqualität sicherzustellen.

Positiv zu werten ist schliesslich der Umstand, dass die Festlegung von Mindestbaudichtevorschriften ein *anerkanntes und praxiserprobtes* Mittel zur Förderung der Siedlungsentwicklung darstellt. Dies zeigt sich auch anhand der grundsätzlich ausgereiften rechtlichen Bestimmungen in den Kantonen. 1265

7. Baupflicht

Die *Baulandhortung* stellt ein anerkanntes Problem der schweizerischen Raumplanung dar. Weil das gehortete Bauland bei der Berechnung des Auslastungsgrades der Bauzonen berücksichtigt wird, blockiert die Baulandhortung die gesetzlich erlaubte und aus raumplanerischer Sicht erwünschte Siedlungsentwicklung. Die Gemeinden verfügen für diesen Fall zwar über unüberbaute Bauzonen, können diese aber nicht nutzen.³⁸⁴⁰ Darüber hinaus stehen gehortete Grundstücke aufgrund ihrer Berücksichtigung beim Auslastungsgrad der Bauzonen unter Umständen Neueinzonungen für eine erwünschte Siedlungsentwicklung entgegen. Eine *hoheitliche* oder *vertragliche Baupflicht* kann hier Abhilfe schaffen. 1266

Die Baupflicht kennt zwei Anwendungsfelder: Diese unterscheiden sich je nachdem, ob neu der Bauzone zugewiesenes Land oder Grundstücke in einer bestehenden Bauzone der baulichen Nutzung zugeführt werden. Als besonders effektives Mittel erweist sich die erste Variante. Mittels Baupflicht wird die rechtliche Verfügbarkeit von *neu der Bauzone zugewiesenen Grundstücken* sichergestellt (vgl. Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG). Dies kann in Form eines verwaltungsrechtlichen Vertrags oder hoheitlich geschehen. Einer vertraglichen Sicherstellung ist grundsätzlich Vorrang zu gewähren. Dies erlaubt eine an die Gegebenheiten angepasste Lösung. Subsidiär sollte jedoch eine gesetzliche Regelung greifen, sofern sich Grundeigentümerschaft und Gemeinwesen nicht vertraglich einigen können. Allerdings ist in diesem Zusammenhang daran zu erinnern, dass Neueinzonungen mit der RPG-Revision 2012 nunmehr die Ausnahme darstellen sollen. Insofern ist die Tragweite dieses 1267

3839 Siehe Rn. 1231ff.

3840 Siehe Rn. 953f.

Instruments beschränkt. Eine Ausweitung des Instruments auf Um- und Aufzonungen erweist sich aus diesem Grund als empfehlenswert. Mittels vertraglicher Lösung kann so das Ausschöpfen des baulichen Potenzials auch eines bereits (teilweise) überbauten Grundstücks im Rahmen von Um- oder Aufzonungen sichergestellt werden.

1268 Als anspruchsvoller stellt sich die Anwendung einer Baupflicht bei *bereits eingezontem Land* (vgl. Art. 15a Abs. 2 RPG) heraus, den oben erwähnten Anwendungsfall bei Um- bzw. Aufzonungen ausgenommen. Eine Baupflicht greift für diesen Fall deutlich stärker in die Eigentumspositionen der Grundeigentümerschaft ein, als wenn ein Grundstück neu von der Landwirtschaftszone in die Bauzone überführt wird. Der Anwendungskreis der Baupflicht auf bereits eingezontem Land ist deshalb eingeschränkt. Dennoch kann sich das Instrument als dienlich erweisen, um beispielsweise unerwünschte Lücken und brachliegende Flächen im Siedlungsgefüge der Überbauung zuzuführen. Bei einer solchen Ausgangslage in Kombination mit einem ungenügenden Angebot an verfügbarem Bauland ist davon auszugehen, dass die Anwendung einer Baupflicht auf bereits eingezontem Land einem öffentlichen Interesse entspricht und – eine genügende gesetzliche Grundlage hierfür vorausgesetzt – sie grundsätzlich als vereinbar mit der Eigentumsgarantie gilt.

1269 Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass mittels Baupflicht nicht nur die Überbauung selbst sichergestellt werden soll. Entscheidend ist vielmehr auch, dass das betreffende Grundstück mit einer *adäquaten Dichte* überbaut wird. Die Baupflicht sollte deshalb mit der Auflage verbunden sein, ein Mindestmass an Ausnutzung zu gewährleisten.

8. Massnahmen zur Förderung der Verfügbarkeit von Bauland

1270 Neben der oben erwähnten Baupflicht besteht ein umfangreicher Katalog an Instrumenten zur Bekämpfung der Baulandhortung und der Verflüssigung von Bauland. Die meisten davon müssen allerdings ihre Wirkung noch unter Beweis stellen. So ist beispielsweise das Instrument der Baulandumlegung (vgl. Art. 20 RPG) seit Jahrzehnten bekannt. Zur Anwendung kam sie jedoch in der Vergangenheit nur selten. Als besonders erfolversprechend kann eine steuerrechtliche Massnahme angenommen werden, nämlich die *Versteuerung von unüberbauten Grundstücken zum Verkehrswert*.³⁸⁴¹ Dies schafft einen finanziellen Anreiz, um Grundstücke innerhalb nützlicher Frist zu überbauen. Eine weitere Massnahme finanzieller Art ist im Bereich des Mehrwertausgleichs angesiedelt. Dort kann eine *zeitliche Staffelung der Mehrwertabgabehöhe* ebenfalls einen Anreiz schaffen, um die in der Bauzone gelegenen Grundstücke

3841 Siehe Rn. 979.

ihrer Bestimmung zuzuführen.³⁸⁴² Indem die Kantone oder Gemeinden den Abgabesatz desto höher bemessen, je weiter die Überbauung oder die Veräusserung von der Einzonung zeitlich entfernt liegt, kann ein Beitrag im Kampf gegen die Hortung von Bauland erfolgen.

II. Handlungsbedarf

Das Potenzial der Massnahmen und Instrumente zur Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen schöpfen viele Kantone nur ungenügend aus. Wie weit die Kantone und Gemeinden gehen, ist ein politischer Entscheid. Handlungsbedarf besteht jedoch nicht nur bei der Umsetzung auf kantonaler Ebene, auch der Bundesgesetzgeber kann der Siedlungsentwicklung nach innen mit Nachjustierungen auf Gesetzes- und Verordnungsebene zusätzlichen Nachdruck verleihen. Aus rechtlicher Sicht besteht mitunter in folgenden Punkten Handlungsbedarf. 1271

1. Mehrwertausgleich auf Um- und Aufzonungen

Gesetzgebungsbedarf ist zunächst beim Mehrwertausgleich auszumachen, und zwar auf kantonaler Ebene: Der Umstand, dass das Parlament auf Bundesebene die Pflicht zur Erhebung einer Mehrwertabgabe auf Um- und Aufzonung im Rahmen der RPG-Revision 2023 gestrichen hat, befreit die Kantone nicht davon, ein ihren Gegebenheiten angepasstes System für den Ausgleich planerischer Mehrwerte zu installieren. Sie verfügen auch unter dem neuen Recht über den notwendigen Spielraum, um nicht nur Neueinzonungen dem Mehrwertausgleich zu unterstellen, sondern diesen auch auf *Um- und Aufzonungen* auszuweiten. Dies ist deshalb von grosser Bedeutung, weil Neueinzonungen seit der RPG-Revision 2012 nur noch die Ausnahme darstellen sollten. Um genügend Mittel für drohende Entschädigungsforderungen aus materieller Enteignung bei der Rückzonung überdimensionierter Bauzonen sowie Massnahmen zur Siedlungsentwicklung nach innen zu generieren, ist eine Ausweitung der Mehrwertabgabepflicht auf Um- und Aufzonungen je nach Ausgangslage im jeweiligen Kanton zumindest zu prüfen. Einige Kantone kennen diese Pflicht bereits heute. 1272

2. Minderwertausgleich

Die Rückzonung von überdimensionierten Bauzonen verläuft harzig. Dies ist insofern nachvollziehbar, als Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer häufig gegen die Rückzonung ihrer Grundstücke rekurren. Mit der 1273

3842 Siehe Rn. 588 und Rn. 981

Rückzonung – zumeist in die Landwirtschaftszone – büsst das betroffene Grundstück massiv an Wert ein. Hinsichtlich der Entschädigung der Grundeigentümerschaft für solche rechtlich gebotenen Rückzonungen ist das Konstrukt der materiellen Enteignung in einigen Fällen möglicherweise zu eng gefasst. Während einige Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer Landwirtschaftsgrundstücke geerbt haben, haben andere das von einer Rückzonung betroffene Bauland teuer erstanden. Es ist auch denkbar, dass Private teilweise mit der rechtlichen Realität überfordert sind, wenn es darum geht, dass ihr eigenes Grundstück zurückgezont wird. Hier kann das Instrument des Minderwertausgleichs Abhilfe schaffen. Indem es Entschädigungen für Rückzonungen ermöglicht, die *nicht die Schwere der materiellen Enteignung* erreichen, kann der Vollzug der Rückzonungen beschleunigt und gleichzeitig die Akzeptanz für solche planerischen Massnahmen erhöht werden. Denn ein solches Instrument gewährleistet Planungssicherheit bei der Grundeigentümerschaft. Die Höhe der Entschädigung ist dabei unterhalb der materiellen Enteignung anzusiedeln.

3. Schweizweit einheitliche Methode zur Berechnung der Bauzonengrösse auf Ebene der Nutzungsplanung und bessere rechtliche Verankerung der Regeln

1274 Mit der RPG-Revision 2012 wurde eine Vereinheitlichung der Dimensionierung der Bauzonen auf gesamtkantonaler Ebene erreicht. Diese enthält jedoch diverse Schlupflöcher. Auch wenn in naher Zukunft nicht damit zu rechnen ist, würde eine einheitliche Berechnung der Bauzonendimensionierung auf Ebene der Nutzungsplanung gleiche Rechte, Pflichten und Möglichkeiten für alle Schweizer Gemeinden schaffen.

1275 Gleichzeitig ist die gesetzliche Abstützung der Bauzonendimensionierung mit Regelungen auf Verordnungsebene (vgl. Art. 5a und Art. 30a RPV) und in den technischen Richtlinien Bauzonen, die von der Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz sowie dem UVEK verabschiedet wurden, wenig zufriedenstellend. Angesichts ihrer Auswirkungen sind die detaillierten Regelungen zur Bauzonendimensionierung besser gänzlich auf Verordnungsebene anzusiedeln.³⁸⁴³ Eine solche Lösung würde den Anforderungen an demokratische Legitimation und die Normstufe besser gerecht, als dies heute mit den TRB als blosser Verwaltungsverordnung der Fall ist.

3843 Vgl. Rn. 373 ff.

B. Rechtliche Hürden (Forschungsfrage 2)

Mit der zweiten Forschungsfrage sollte ermittelt werden, welche Hürden 1276 rechtlicher Art einerseits die Siedlungsentwicklung nach innen verunmöglichen oder erschweren und wie andererseits die einander entgegenstehenden Interessen in Einklang gebracht werden können. Rechtliche Hürden, die der Siedlungsentwicklung nach innen gänzlich zuwiderlaufen, konnten im Rahmen der vorliegenden Untersuchung nicht ausgemacht werden. Dennoch gibt es Herausforderungen zu bewältigen, um der Siedlungsentwicklung nach innen zum Durchbruch zu verhelfen.

I. Rechtliche Hürden

1. Eigentumsgarantie

Raumplanerische Massnahmen haben sich an der Eigentumsgarantie zu mes- 1277 sen. Entscheidend dafür, ob eine raumplanerische Massnahme der Eigentumsgarantie standhält, ist stets ihre *Ausgestaltung im Einzelfall*. Alle hier untersuchten Instrumente zur Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen verfolgen ein öffentliches Interesse, nämlich die zweckmässige und haushälterische Nutzung des Bodens und die geordnete Besiedlung des Landes (Art. 75 Abs. 1 BV). Das öffentliche Interesse an einer raumplanerischen Massnahme ist somit vor Gerichtsbehörden in der Regel nicht streitig. Ein entscheidendes Kriterium dafür, ob eine raumplanerische Massnahme der Eigentumsgarantie standhält, ist vermutlich häufig die *Verhältnismässigkeit*. Allgemeine Ausführungen hierzu sind schwierig. Die untersuchten Instrumente zur Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen lassen meist unterschiedliche Ausgestaltungsformen zu. Dies zeigt sich an den Sanktionen, die von finanziellen Anreizen bis zu einer Rückzonung eines Grundstücks variieren können. Allgemein lässt sich festhalten, dass die Eigentumsgarantie der Siedlungsentwicklung nach innen nicht in grundlegender Weise entgegensteht. Entscheidend ist jedoch die Ausgestaltung einer raumplanerischen Massnahme im Einzelfall, abhängig von den lokalen Gegebenheiten.

2. Ortsbildschutz

Der Ortsbildschutz kann im Einzelfall einer Verdichtung entgegenstehen. Dies 1278 ist jedoch gesetzlich gewollt und führt mitunter dazu, dass die Verdichtung nicht auf Kosten der Siedlungsqualität erfolgt. Mit einer vorausschauenden Planung und einem frühen Miteinbezug der Anliegen des Ortsbildschutzes können Verdichtungsbestrebungen und die Interessen des Ortsbildschutzes aufeinander abgestimmt werden. Dies zeigt sich anschaulich im Rahmen der

Nutzungsplanung. Dort verfügen die Gemeinden über einen Spielraum, den sie zu Gunsten der Verdichtungsmassnahmen ausnutzen können. Allerdings bedingt dies eine intensive Auseinandersetzung mit dem Schutz der inventarisierten Objekte. So lassen sich sowohl die Interessen der Siedlungsentwicklung nach innen als auch jene des Schutzes von schützenswerten Ortsbildern häufig in Einklang bringen.

- 1279 Als ungünstig erweist sich das *unterschiedliche Schutzniveau* von schützenswerten Ortsbildern von nationaler Bedeutung in Abhängigkeit davon, ob eine Bundesaufgabe oder eine kantonale bzw. kommunale Aufgabe zu erfüllen ist. Dass sich der Schutzzumfang eines ISOS-Objekts je nach Zuständigkeit unterscheidet, erscheint paradox. Immerhin hat die bundesgerichtliche Rechtsprechung für eine Annäherung des Schutzniveaus gesorgt. Dass mit der Revision des NHG die Pflicht zur Berücksichtigung des ISOS bei der Erfüllung kantonaler und kommunaler Aufgaben im Gesetz verankert werden soll, ist deshalb zu begrüßen.

3. Lärmschutz

- 1280 Das Lärmschutzrecht kann eine grundsätzlich gewollte Siedlungsverdichtung an zentralen und gut erschlossenen Lagen erschweren. Dies betrifft insbesondere Örtlichkeiten, an denen gemäss den raumplanerischen Zielen und Grundsätzen eine Nachverdichtung anzustreben ist. Häufig können mit planerischen, gestalterischen und baulichen Massnahmen die Interessen der Siedlungsentwicklung nach innen und jene der Nachverdichtung gleichermaßen verfolgt werden. Punktuell kann sich die derzeitige rechtliche Regelung jedoch als zu starr erweisen. Zu denken ist hierbei an Ersatzneubauten in lärmbelastetem Umfeld, die den Bewohnerinnen und Bewohnern bei gleichbleibender Lärmsituation einen besseren Schutz vor gesundheitsschädigendem Lärm bieten würden. Der Gesetzgeber hat den Handlungsbedarf erkannt. Mit der geplanten Anpassung des USG, namentlich der gesetzlichen Verankerung der vom Bundesgericht verworfenen Lüftungsfensterpraxis, sind voraussichtlich auch in städtischen Zentren wieder Erweiterungs- und Ersatzbauten realisierbar, wo dies unter geltendem Recht nicht möglich ist. Der Preis, der dafür bezahlt wird, ist jedoch hoch. Mit den beschlossenen Änderungen für Baubewilligungen in lärmbelasteten Gebiet wird der Lärmschutz deutlich geschwächt, währenddem gleichzeitig kaum mehr Rechtssicherheit als bisher geschaffen wird.

4. Siedlungsqualität

- 1281 Die Siedlungsqualität hat nicht als Hürde, sondern vielmehr als *Voraussetzung für die Siedlungsentwicklung nach innen* zu gelten. Sie erweist sich dabei als

facettenreich. Insgesamt ist der Begriff der Siedlungsqualität nur schwer fassbar. Während einzelne Aspekte wie beispielsweise die geringe Lärmexposition oder Grün- und Erholungsräume im Wohnumfeld einfach ermittelbar und messbar sind, lassen sich andere Aspekte nicht ohne Weiteres objektivieren. Schliesslich beinhaltet die Siedlungsqualität stets auch eine subjektive Komponente, sodass sie je nach Wohn- und Arbeitsbedürfnissen unterschiedlich bewertet wird. Als Schlussfolgerung lässt sich festhalten, dass hinsichtlich des Kriteriums der Siedlungsqualität noch verschiedene Fragen offen sind. Eine vertieftere wissenschaftliche Auseinandersetzung mit diesem Kriterium der Siedlungsentwicklung nach innen ist begrüssenswert.

Bei Verdichtungsbestrebungen ist eine vertiefte Auseinandersetzung mit der Siedlungsqualität nicht nur rechtlich geboten, sondern unabdingbar (vgl. Art. 1 Abs. 2 lit. a^{bis} RPG). Raumplanungsrechtlich ist keine Siedlungsverdichtung um jeden Preis anzustreben, sondern die Verdichtung hat unter *Wahrung einer angemessenen Siedlungsqualität* zu erfolgen. Nur so geniessen Verdichtungsvorhaben Akzeptanz in der Bevölkerung. Dies ist ein Aspekt, dem vermutlich in den Anfängen zu wenig Beachtung geschenkt wurde. Hier stehen die Planungsbehörden in der Pflicht, mit ihrer Arbeit den Beweis zu erbringen, dass eine Siedlungsentwicklung nach innen ohne Einschränkungen bei der Siedlungsqualität möglich ist. 1282

II. Handlungsbedarf

Aus raumplanerischer Sicht konnte hinsichtlich der Hürden der Siedlungsentwicklung nach innen kein eigentlicher Handlungsbedarf ausgemacht werden. Von grosser Bedeutung ist das Bewusstsein der Planungsbehörden, die Anliegen des Ortsbild- und des Lärmschutzes frühzeitig in ihre Planungen miteinzubeziehen. Häufig kann mit einer vorausschauenden Berücksichtigung dieser Interessen ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Siedlungsentwicklung nach innen und den übrigen öffentlichen Interessen erreicht werden. Die geplante Revision des USG ist ausserdem insofern zu begrüessen, als sie für zusätzliche Flexibilität an zentralen und gut erschlossenen Gegenden sorgt, die rein schon aufgrund ihrer Lage lärmvorbelastet sind. 1283

Über den Autor:

Tobias Egli (geb. 1990) hat Rechtswissenschaften an den Universitäten Freiburg i.Ue. und Montpellier/FR studiert (2013: BLaw; 2015 MLaw). 2017 erwarb er im Kanton Luzern das Anwaltspatent. Von 2017 bis 2022 war er als wissenschaftlicher Assistent am Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht von Prof. Dr. Markus Kern an der Universität Bern tätig. Seit 2023 arbeitet er als Gerichtsschreiber an der I. Abteilung des Bundesverwaltungsgerichts in St. Gallen. Im Dezember 2024 promovierte er an der Universität Bern zum Dr. iur.

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät der Universität Bern hat vorliegende Arbeit am 12. Dezember 2024 auf Antrag der beiden Gutachter, Prof. Dr. Markus Kern und Prof. em. Dr. Pierre Tschannen, als Dissertation angenommen und mit dem Prädikat *summa cum laude* versehen.

018 – Kristin Hoffmann: **Kooperative Raumplanung:**

Handlungsformen und Verfahren

Kooperative Planungen stellen einen potenten Ansatz zur Steuerung einer qualitätsvollen Siedlungsentwicklung nach innen dar. Mit der Kombination aus (Sonder-)Nutzungsplänen und städtebaulichen Verträgen setzen sie dort an, wo die traditionelle Raumplanung mangels Absprachen mit Grundeigentümerschaften oder Investoren eine angestrebte Raumordnung nicht zuverlässig hervorzubringen vermag. Während die Privaten von einer besseren Nutzung ihrer Grundstücke profitieren, gewinnt der Staat an Einfluss auf das «Ob» und «Wie» der baulichen Realisierung dieser Grundstücke.

Der erheblichen städtebaulichen Bedeutung kooperativer Planungen stehen rechtsstaatliche Bedenken an der Methode gegenüber. Kooperative Planungen laufen Gefahr, berechnete öffentliche und Drittinteressen zu verkürzen und die private Kooperationspartei aufgrund der Angebotsmacht des Staates im Bereich der Raumplanung zu übervorteilen.

Dieses Buch zeigt Wege auf, wie kooperative Planungen nach rechtsstaatlichen Massstäben ausgestaltet und dadurch gestärkt werden können.



im Buchhandel oder Open Access unter
suigeneris-verlag.ch

045 – Corina Ingold-Berger: Das Kompensationsprinzip im Schweizer Raumplanungsrecht

Immer wieder gibt es Ansprüche an den Boden, die zwar nachvollziehbar, mit den verfassungsrechtlichen Zielen der haushälterischen Bodennutzung und Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet aber kaum vereinbar sind. Kompensationsmechanismen bieten in solchen Situationen eine Handhabe, um gewisse Tätigkeiten dennoch zu ermöglichen. Kompensationsmechanismen haben sich heute in verschiedenen Teilbereichen des Raumplanungsrechts etabliert, so namentlich im Zusammenhang mit der Inanspruchnahme von Fruchtfolgeflächen sowie bei der Einzonung ohne Bedarfsnachweis. Im Rahmen der zweiten Etappe der RPG-Revision soll zudem mit dem sog. «Planungs- und Kompensationsansatz» für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone ebenfalls ein Kompensationsmechanismus eingeführt werden. Neben Chancen birgt dies jedoch auch Risiken.



im Buchhandel oder Open Access unter
suigeneris-verlag.ch

046 – Miriam Lüdi: Zielkonflikt zwischen Lärmschutz und Siedlungsverdichtung

Der Konflikt zwischen der Siedlungsverdichtung und dem Lärmschutz führt in der Raumplanung und bei Bauprojekten zu Herausforderungen. Der Druck, Siedlungen zu verdichten, nimmt stetig zu. Gleichzeitig wird der Verkehrs-, Alltags- sowie Freizeitlärm vielerorts lauter und kann Bauprojekte verhindern, die sich eigentlich zur Siedlungsverdichtung eignen würden.

Verschiedentlich wird gefordert, dass der Zielkonflikt zwischen dem Lärmschutz und der Siedlungsverdichtung im Lärmschutzrecht besser geregelt wird. Der Bundesrat hat einen Erlassentwurf sowie eine Botschaft zur Änderung des Lärmschutzrechts im Umweltschutzgesetz an das Parlament überwiesen. Vor diesem Hintergrund wird in diesem Buch die geltende und zukünftige Rechtslage analysiert.



im Buchhandel oder Open Access unter
suigeneris-verlag.ch

sui generis ist ein Verein, der sich der Förderung des freien Zugangs zu juristischer Literatur, Gerichtsurteilen, Behördenentscheidungen und Gesetzmaterialien verschrieben hat. Unter dem Label *sui generis* erscheint seit 2014 eine juristische Open-Access-Fachzeitschrift. 2019 erfolgte die Gründung des *sui generis* Verlags.

In der *sui generis* Reihe werden juristische Dissertationen und Habilitationen sowie Lehrbücher und Fachpublikationen einem breiten Publikum zugänglich gemacht. Die Bücher erscheinen als gedruckte Werke und online. Die digitale Version ist weltweit kostenlos zugänglich (Open Access). Die Urheberrechte verbleiben bei den AutorInnen; die Werke werden unter einer Creative-Commons-Lizenz veröffentlicht.

Bisher bei *sui generis* erschienen:

Grundlagen

- 019 – APARIUZ XXII: Unter Gleichen
- 025 – Severin Meier: *Indeterminacy of International Law?*
- 026 – Marc Thommen: *Introduction to Swiss Law* (2nd edition, 2022)
- 028 – APARIUZ XXIII: Recht in der Krise
- 044 – Alex Attinger: *Wirtschaftliche Berechtigung – Konzepte und Dogmatik*
- 051 – APARIUZ XXIV: Der Prozess
- 052 – Arezoo Sang Bastian: *Between Islamic and Secular Law*

Öffentliches Recht

- 009 – Dominik Elser: *Die privatisierte Erfüllung staatlicher Aufgaben*
- 010 – David Henseler: *Datenschutz bei drohnengestützter Datenbearbeitung durch Private*
- 015 – Frédéric Erard: *Le secret médical*
- 016 – Valentin Botteron: *Le contrôle des concentrations d'entreprises*
- 017 – Monika Pfyffer von Altshofen: *Ablehnungs- und Umsetzungsraten von Organtransplantationen – mögliche Ursachen und denkbare Auswege*
- 018 – Kristin Hoffmann: *Kooperative Raumplanung: Handlungsformen und Verfahren*
- 020 – Raphaël Marlétaz: *L'harmonisation des lois cantonales d'aide sociale*
- 021 – Roger Plattner: *Digitales Verwaltungshandeln*
- 024 – Marina Piolino: *Die Staatsunabhängigkeit der Medien*
- 027 – Maja Łysienia: *Seeking Convergence?*
- 033 – Joséphine Boillat / Stéphane Werly: *20 ans de la transparence à Genève*
- 034 – Nora Camenisch: *Journalistische Sorgfalt: Rechtliche und medienethische Anforderungen*
- 036 – Jeremias Fellmann: *Das Verbot von extremistischen Organisationen im schweizerischen Recht*
- 037 – Nils Reimann: *Foreign Electoral Interference: Normative Implications in Light of International Law, Human Rights, and Democratic Theory*
- 040 – Constance Kaempfer: *Les mécanismes de mise en œuvre du droit international par les cantons suisses*
- 041 – Lukas Valis: *Digitale Ökonomie: Erforderlichkeit sektorspezifischer ex-ante Regulierung?*
- 045 – Corina Ingold: *Das Kompensationsprinzip im Schweizer Raumplanungsrecht*
- 046 – Miriam Lüdi: *Zielkonflikt zwischen Lärmschutz und Siedlungsverdichtung*

- 047 – Luca Ruggiero: Effets non coordonnés dans le contrôle des concentrations horizontales européennes
- 053 – Yannick Weber: Die Nichtigkeit im öffentlichen Recht
- 058 – Olga Uehlinger: Auswirkungen des BEPS-Projekts der OECD auf die Steuerordnung der Schweiz: Umsetzung des Aktionspunkts 5
- 061 – Pauline Meyer: La cybersécurité des infrastructures critiques et la gestion de cyberincidents en droit suisse
- 066 – Roman Schuppli: Die bevölkerungsnahe Polizei(-arbeit) und ihre Grenzen
- 067 – Marc Wohlwend: Zur Kausalität zwischen psychosozialen Belastungen am Arbeitsplatz und Erkrankungen

Privatrecht

- 011 – Lorenz Raess: Court Assistance in the Taking of Evidence in International Arbitration
- 012 – Christoph Hurni / Christian Josi / Lorenz Sieber: Das Verfahren vor dem Berner Kindes- und Erwachsenenschutzgericht
- 013 – Emanuel Bittel: Die Rechnungsstellung im schweizerischen Obligationenrecht
- 022 – Nicole Roth: Miteigentum an Grundstücken und einfache Gesellschaft
- 023 – Reto Pfeiffer: Vertragliche Rechtsfolge der «Verwendung missbräuchlicher Geschäftsbedingungen» (Artikel 8 UWG)
- 030 – Christoph Mettler: Der Anscheinsbeweis im schweizerischen Zivilprozess
- 035 – Florent Thouvenin / Eva-Maria Messerle: Zur Geschichte des Eigengebrauchs im schweizerischen Urheberrecht – Entwicklung, Erkenntnisse, Quellen
- 038 – Lukas Hussmann: International anwendbare Streitgenossenschaftsgerichtsstände
- 039 – Ruedi Ackermann: Der Mietvertrag mit mehreren Mietern
- 042 – Andreas Wehowsky: Expedited Procedures in International Commercial Arbitration
- 043 – Myriam Christ: Le profilage dans le cadre d'une procédure d'embauche entre particuliers
- 050 – Ricarda Stoppelhaar: Die Indirekte Stellvertretung
- 056 – Saskia Thomi: Die Verantwortungsgemeinschaft
- 057 – Dana Mareckova: Blockchain and Collective Rights Management of Copyright and Related Rights at the Global Level: The Case of the Music Industry
- 063 – Simon R. Lang: Einordnung und Gestaltung der Rechtsverhältnisse in der Stromversorgung
- 064 – Johannes Lukas Hermann: Das pactum de non cedendo im System der Unabtretbarkeit von Forderungen

Strafrecht

- 014 – Stephan Bernard: Was ist Strafverteidigung?
- 029 – Simone Walser / Nora Markwalder / Martin Killias: Tötungsdelikte in der Schweiz von 1990 bis 2014
- 031 – Martin Klingler: Füllung der Gesetzeslücken im schweizerischen Adhäsionsverfahren
- 032 – Nicolas Leu: Kritik der objektiven Zurechnung
- 048 – Benjamin Clément: Die strafbare Unterlassung der allgemeinen Lebensrettungspflicht
- 049 – Martin Seelmann: Strafzumessung und Doppelverwertung
- 054 – Sonja Mango-Meier: Verantwortlichkeit des Fahrzeughalters bei geringfügigen Widerhandlungen gegen das schweizerische Strassenverkehrsrecht durch eine unbekannte Täterschaft
- 055 – Sena Hangartner: Strafrechtliche Dopingbekämpfung in der Schweiz
- 059 – Delphine Brun: Dangerosité: du juge influencé par l'expert au juge indépendant

- 060 – Luca Ranzoni: Gerechte Strafen ohne Gleichheit?
- 062 – Marc Thommen: Der Staatsanwalt als Richter. Dürfen Freiheitsstrafen in Strafbefehlen ausgefällt werden?
- 065 – Florian Jenal: Die privatklägerische Strafklage gemäss Schweizerischer Strafprozessordnung – und einige Überlegungen zur Restorative Justice

Dieses Werk ist erschienen in der Reihe *sui generis*,
herausgegeben von Marc Thommen.

1. Auflage 24. Oktober 2025
© 2025 Tobias Egli

Dieses Werk wurde unter einer Creative Commons Lizenz als Open Access
veröffentlicht, die bei Weiterverwendung nur die Nennung des Urhebers
erfordert (CC BY 4.0 – <https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>).



Die Druckvorstufe dieser Publikation wurde vom Schweizerischen
Nationalfonds zur Förderung der wissenschaftlichen Forschung unterstützt.

ISBN: 978-3-907297-68-1

DOI: 10.38107/068

Korrekturat: Christoph Meyer

Gestaltung: Müller+Hess, Basel

Druck: Ebner & Spiegel, Ulm

Zentrales Auslieferungslager in der EU ist die GVA Göttingen,
Anna-Vandenhoeck-Ring 36, 37081 Göttingen, info@gva-verlage.de

sui generis Verlag, Viaduktstrasse 21, 8005 Zürich
www.suigeneris-verlag.ch, info@suigeneris-verlag.ch

DER GRUND SIEDLUNGSI NACH INNEN SEINE UMSE

Die im Jahr 2014 in Kraft getretene Revision des Raumplanungsgesetzes verfolgt das Ziel, die Zersiedlung einzudämmen und eine stärker nach innen gerichtete Siedlungsentwicklung zu fördern. Aufgrund der fragmentierten Zuständigkeitsordnung in der schweizerischen Raumplanung liegt die Umsetzung der Revision primär in den Händen der Kantone und Gemeinden. Diese Arbeit untersucht, welcher Instrumente und Massnahmen sich die Kantone und Gemeinden bedienen, um die von Bundesrecht geforderte Siedlungsentwicklung nach innen voranzutreiben. Ein Vergleich zwischen den Kantonen Genf, Bern, Zürich und Luzern zeigt auf, wie sie diesen Gestaltungsspielraum nutzen. Anhand einer Analyse der rechtlichen Hürden, die der Siedlungsentwicklung nach innen entgegenstehen, wird sodann aufgezeigt, wie sich die gegensätzlichen Interessen in Einklang bringen lassen.

sui generis

ISBN 978-3-907297-68-1

DOI 10.38107/068