

Herausgegeben im Auftrag der Rechtswissenschaftlichen Fakultät
der Universität Zürich von G.Biaggini, O.Diggelmann, T.Gächter, A.Glaser,
A.Griffel, C.Kaufmann, H.Keller, R.Kiener, A.Kley, R.Matteotti,
D.Moeckli, M.Oesch, J.Reich, M.Simonek und F.Uhlmann

Livia Büchel

Massnahmen zur Baulandmobilisierung

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	XV
Erlassverzeichnis	XIX
I. Bundeserlasse	XIX
II. Kantonale und kommunale Erlasse	XIX
Literaturverzeichnis	XXV
Materialien und amtliche Publikationen	XXXVII
Kapitel 1: Grundlagen	1
I. Einleitung	1
1. Ausgangslage	1
2. Fragestellung und Ziel.....	4
3. Aufbau.....	5
II. Nutzbarmachung der inneren Nutzungsreserven.....	6
1. Begriff der inneren Nutzungsreserven	6
2. Innere Nutzungsreserven und Siedlungsentwicklung nach innen.....	8
3. Baulandhortung	9
4. Auswirkungen der Baulandhortung	10
5. Revision des Raumplanungsgesetzes 2012.....	11
5.1 Vorgeschichte	11
5.2 Hauptziel: Siedlungsentwicklung nach innen.....	12
5.3 Richtplaninhalt im Bereich Siedlung.....	13
5.4 Reduktion überdimensionierter Bauzonen	14
5.5 Zonierungs-Kriterien zur Schaffung neuer Bauzonen	14
a) Konsequente Mobilisierung der inneren Nutzungsreserven.....	14
b) Rechtliche Sicherstellung der Verfügbarkeit von Bauland	15
5.6 Massnahmen zur Baulandmobilisierung.....	16
5.7 Mehrwertausgleich	17
6. Baupflicht als Mittel zur Bekämpfung der Baulandhortung	19
6.1 Begriff der Baupflicht.....	19
6.2 Vereinbarkeit der Baupflicht mit der Eigentumsgarantie	20
a) Eingriff	20

b) Öffentliches Interesse	21
c) Verhältnismässigkeit	22
6.3 Heimschlagsrecht.....	24
III. Massnahmen zur Baulandmobilisierung als Regelungsauftrag an die Kantone.....	25
1. Gesetzgebungskompetenz des Bundes.....	25
1.1 Grundsatzgesetzgebungskompetenz im Bereich der Raumplanung.....	25
1.2 Gesetzgebungskompetenz des Bundes hinsichtlich Art. 15a RPG	26
2. Massnahmen zur Förderung der Verfügbarkeit von Bauland (Art. 15a Abs. 1 RPG).....	27
2.1 Zweck der Massnahmen	27
2.2 Zusammenarbeit der Kantone mit den Gemeinden	28
3. Baupflicht und Massnahmen zur Durchsetzung (Art. 15a Abs. 2 RPG)	29
3.1 Anforderungen des Legalitätsprinzips.....	29
3.2 Anforderungen des Verhältnismässigkeitsprinzips	30
a) Beurteilungsspielraum der Behörde	30
b) Verzicht auf Beurteilungsspielraum?	31
c) Ausnahmeregelung.....	33
d) Verlängerung der Frist zur Überbauung.....	33
3.3 Anordnung der Baupflicht mittels «Kann-Bestimmungen»	34
a) Entschliessungsermessen der Behörde.....	34
b) Berechenbarkeit und Vorhersehbarkeit	34
c) Wahrung der Rechtsgleichheit	35
3.4 Anordnung der Baupflicht im Nutzungsplan.....	36
a) Vorbemerkung.....	36
b) Funktion des Nutzungsplans	36
c) Berichterstattungspflicht nach Art. 47 RPV	37
d) Planbeständigkeit.....	38
e) Pflicht zur umfassenden Interessenabwägung.....	39
f) Rechtliches Gehör und Rechtsschutz	39
g) Berücksichtigung unerschlossener Grundstücke.....	42
h) Würdigung.....	42
3.5 Anordnung der Baupflicht auf den Zeitpunkt der Erschliessung	44
a) Erschliessung und Nutzungsplanung.....	44
b) Erschliessung als Voraussetzung einer Baubewilligung	44

c) Gewährleistung der Verhältnismässigkeit im Einzelfall	45
3.6 Anordnung der Baupflicht: Lösungsvorschlag.....	46
3.7 Frist zur Überbauung	47
a) Länge der Frist.....	47
b) Erfüllung der Baupflicht.....	49
3.8 Anmerkung der Baupflicht im Grundbuch.....	50
4. Umsetzung durch die Kantone	52
4.1 Umsetzungsfrist.....	52
4.2 Ungenügende Umsetzung des Gesetzgebungsauftrags	52
a) Beschwerde in öffentlich-rechtlichen Angelegenheiten einer betroffenen Person.....	52
b) Autonomiebeschwerde einer Gemeinde.....	53
c) Beschwerde einer Gemeinde als Hoheitsträgerin oder Privatperson.....	54
d) Behördenbeschwerde.....	56
e) Ideelle Verbandsbeschwerde	57
4.3 Fehlende Umsetzung des Gesetzgebungsauftrags	58
a) Nichtgenehmigung des Richtplans?	58
b) Genehmigung der Richtpläne der Kantone Zürich und Thurgau	60
c) Schaffung einer gesetzlichen Grundlage durch die Gemeinden?.....	61
d) Rechtsverweigerungsbeschwerde?	64
e) Ersatzvornahme des Bundes?.....	65
4.4 Würdigung	66

Kapitel 2: Massnahmen zur Förderung der Überbauung von Bauland

I. Herbeiführung der Baureife.....	67
1. Baureife als Bauvoraussetzung	67
2. Massnahmen zur Herbeiführung der Baureife	67
2.1 Landumlegung	67
a) Funktion	67
b) Arten der Landumlegung.....	68
c) Landumlegung als Eingriff in das Eigentum.....	69
d) Öffentliches Interesse an der Landumlegung im Be- sonderen.....	69
2.2 Ablösung baubeschränkender Dienstbarkeiten.....	70
a) Dienstbarkeiten als Hindernisse der Überbauung	70

	b) Zulässigkeit der Ablösung von Dienstbarkeiten	71
	2.3 Würdigung	73
II.	Aktive Bodenpolitik	74
	1. Erwerb von Boden durch die Gemeinden	74
	1.1 Bedeutung der aktiven Bodenpolitik	74
	1.2 Rahmenkredite zur Förderung des Erwerbs von Grund- stücken	75
	1.3 Vorkaufsrecht zugunsten der Gemeinden.....	76
	a) Begünstigung der Gemeinden beim Erwerb von Bau- land	76
	b) Beitrag zur Baulandmobilisierung.....	77
	2. Abgabe von Grundstücken im Baurecht und Verkauf	79
	2.1 Abgabe von Grundstücken im Baurecht.....	79
	2.2 Verkauf von Grundstücken.....	80
	3. Vertragliche Vereinbarungen.....	80
	4. Würdigung.....	81
III.	Fiskalische Anreize	82
	1. Öffentliche Abgaben zur Förderung einer haushälterischen Bodennutzung	82
	2. Besteuerung von Grundstücken	83
	3. Vermögens- und Kapitalsteuer.....	83
	3.1 Abgabeobjekt und Abgabesubjekt.....	83
	3.2 Bemessungsgrundlage	84
	a) Bewertung zum Verkehrs- oder Ertragswert.....	84
	b) Verkehrswertbesteuerung unüberbauter landwirt- schaftlich genutzter Grundstücke in der Bauzone	84
	4. Grundstücksgewinnsteuer.....	86
	4.1 Besteuerung der Grundstücksgewinne	86
	4.2 Aufhebung des Besitzesdauerabzugs.....	87
	5. Liegenschaftssteuer	88
	5.1 Ausgestaltung	88
	5.2 Abgabenhöhe als Anreiz zur Überbauung.....	88
	6. Lenkungssteuer	90
	6.1 Instrument	90
	6.2 Ausgestaltung	90
	6.3 Steuererhebungskompetenz	91
	6.4 Erfordernis der gesetzlichen Grundlage	91

6.5 Grundsätze der Besteuerung	92
6.6 Verfassungsrechtliche Grundlage des Förderungsziels	93
6.7 Verhältnismässigkeit	94
a) Eignung	94
b) Erforderlichkeit	96
c) Zumutbarkeit	96
7. Reine Lenkungsabgabe	98
7.1 Instrument	98
7.2 Erhebungskompetenz	99
7.3 Ausgestaltung	99
a) Abgabesubjekt, Abgabeobjekt und Bemessungsgrund- lage	99
b) Rückverteilung des Abgabeertrags an die Bevölkerung und Unternehmen	100
c) Problematik der Rückverteilung	100
8. Kosten der Erschliessung	101
8.1 Überwälzung der Erschliessungskosten auf Eigentümer- schaften	101
8.2 Entstehungszeitpunkt und Fälligkeit der Erschliessungs- abgabe	102
8.3 Höhe der Erschliessungsabgabe	104
8.4 Beitrag zur Baulandmobilisierung	105
9. Mehrwertabgabe	106
9.1 Fälligkeit der Abgabe	106
9.2 Erhöhung des Abgabesatzes	108
9.3 Beitrag zur Baulandmobilisierung	108
10. Würdigung	110
Kapitel 3: Massnahmen zur Durchsetzung der Baupflicht	113
I. Einzelne Massnahmen	113
1. Gesetzgebungsauftrag an die Kantone	113
2. Übertragung des Grundeigentums	113
2.1 Enteignung	113
a) Enteignungen als Mittel zur Verwirklichung der Nutzungsplanung	113
b) Entschädigungspflicht	115
c) Verfahren	116
2.2 Kaufsrecht	116

a) Berechtigung des Gemeinwesens zum Erwerb eines Grundstück.....	116
b) Gesetzliches Kaufsrecht als Eigentumseingriff.....	118
c) Unterschied zur formellen Enteignung.....	118
d) Vergleichbarkeit von Grundstücken.....	121
e) Kaufpreis.....	122
f) Zustimmung der Stimmberechtigten.....	123
g) Ausübung des Kaufsrechts.....	124
h) Verfahren.....	126
2.3 Pflicht zur Überbauung.....	127
2.4 Überbauung durch das Gemeinwesen.....	127
2.5 Überbauung durch Dritte.....	128
a) Öffentliche Ausschreibung.....	128
b) Freihändiger Verkauf.....	130
c) Abgabe im Baurecht.....	130
d) Übertragbares Kaufsrecht.....	130
e) Kriterien für die Wahl der neuen Käuferschaft.....	131
2.6 Rückkaufsrecht.....	133
a) Frist zur Überbauung nach Ausübung von Kaufs- und Enteignungsrechten.....	133
b) Rückkaufsrecht der ursprünglichen Grundeigentümerschaft.....	134
c) Rückkaufsrecht des Gemeinwesens.....	134
2.7 Würdigung.....	135
3. Hoheitliche Anordnung eines Baurechts.....	137
4. Fiskalische Massnahmen.....	138
4.1 Lenkungssteuer.....	138
a) Zwecksteuer mit Lenkungswirkung.....	138
b) Bemessungsgrundlage und Abgabesatz.....	138
c) Verwendung der Abgabeerträge.....	140
d) Auswirkungen auf die Vermögenssteuer.....	141
e) Würdigung.....	143
4.2 Reine Lenkungsabgabe.....	144
4.3 Flächenbeitrag.....	144
a) Bemessung des Flächenbeitrags.....	144
b) Möglichkeit der Verrechnung.....	145
c) Problematik.....	145
d) Würdigung.....	146
4.4 Busse.....	147
4.5 Mehrwertabgabe.....	148

4.6 Würdigung	148
5. Auszonung.....	149
5.1 Verhinderung der Überbauung	149
5.2 Vereinbarkeit mit den Grundsätzen des RPG.....	149
5.3 Kantonale Beispiele.....	150
5.4 Abgrenzung zur Auszonung als Massnahme zur rechtlichen Sicherstellung der Verfügbarkeit von Bauland.....	152
5.5 Entschädigung	153
a) Entschädigung infolge materieller Enteignung	153
b) Abgrenzung Auszonung – Nichteinzonung	154
c) Beurteilung im Regelfall	155
5.6 Würdigung.....	156
II. Verhältnismässigkeit der Massnahmen zur Durchsetzung der Baupflicht	156
1. Erfordernis einer Verhältnismässigkeitsprüfung.....	156
2. Eignung einer bestimmten Massnahme	157
3. Erforderlichkeit einer bestimmten Massnahme	159
3.1 Einsatz des mildesten Mittels mit gleicher Zwecktauglichkeit.....	159
3.2 Rangierung der Massnahmen zur Durchsetzung der Baupflicht nach Eingriffsschwere und Zwecktauglichkeit.....	160
a) Eingriffsschwere.....	160
b) Zwecktauglichkeit	161
c) Würdigung.....	162
3.3 Erfordernis einer Mahnung, Information und Nachfrist.....	163
a) Mahnung und Information.....	163
b) Ansetzen einer Nachfrist	164
4. Zumutbarkeit einer bestimmten Massnahme	165
4.1 Ermittlung der Interessen.....	165
4.2 Beurteilung der Interessen	165
4.3 Konkrete Interessenabwägung.....	167
5. Kombination von Massnahmen.....	167
5.1 Alternative Massnahmen	167
5.2 Lenkungssteuer und subsidiäres Kaufsrecht.....	169
6. Würdigung.....	169
Kapitel 4: Zusammenfassung.....	171
I. Zweck der Baulandmobilisierung.....	171

II.	Baupflicht als Massnahme zur Nutzbarmachung unüberbauter Bauzonen	172
III.	Massnahmen zur Förderung der Überbauung von Bauland	174
IV.	Massnahmen zur Durchsetzung der Baupflicht.....	176
V.	Fazit und Ausblick.....	179