

Frauenfeld, im November 2015
0779/2015-002/DBU

Merkblatt

Entschädigungspflicht bei Auszonungen

1. Vorbemerkungen

Am 1. Mai 2014 setzte der Bundesrat das revidierte Raumplanungsgesetz (RPG; SR 700) in Kraft. Die Kantone sind verpflichtet, innert fünf Jahren nach Inkrafttreten der Revision ihre Richtpläne an die Anforderungen der Art. 8 und 8a Abs. 1 RPG anzupassen. Im Zuge der Anpassungsmassnahmen muss in einigen Gemeinden auch mit Auszonungen gerechnet werden. Vor diesem Hintergrund sollen im vorliegenden Merkblatt die von der Rechtsprechung entwickelten Kriterien für die Beurteilung der Entschädigungspflicht bei Auszonungen kurz erläutert werden.

2. Verfahren

Allfällige Auszonungen sind durch die Gemeinden im Verfahren nach den §§ 29 bis 31 des Planungs- und Baugesetzes (PBG; RB 700) abzuwickeln. Betroffene können sich gegen eine geplante Auszonung durch Einsprache wehren. Weist die Gemeinde die Einsprache ab, bestehen die üblichen Rechtsmittelmöglichkeiten.

Ist eine Auszonung rechtskräftig, kann ein betroffener Grundeigentümer geltend machen, die Auszonung sei eine „enteignungsähnliche Eigentumsbeschränkung“ (materielle Enteignung). In diesem Fall hat er seine Ansprüche mit Antrag und Begründung bei der Enteignungskommission geltend zu machen. Es gelten die Vorschriften des Gesetzes über die Enteignung (TG EntG; RB 710). Die Ansprüche sind innert eines Jahres seit Kenntnis des Schadens (Rechtskraft der Auszonung) geltend zu machen (§ 16 TG EntG). Die Kosten des erstinstanzlichen Verfahrens sowie die Parteikosten sind unabhängig vom Ausgang des Verfahrens immer durch die auszonende Gemeinde zu tragen (§ 36 TG EntG). Gegen den Entscheid der Enteignungskommission sind die üblichen Rechtsmittelmöglichkeiten gegeben.

3. Unterschied Auszonung / Nichteinzonung

Für die Beurteilung, ob eine im Verfahren gemäss Ziffer 2 erfolgte Zuweisung eines Grundstückes in eine Nichtbauzone zu einer Entschädigungspflicht des Gemeinwesens führt, unterscheidet die Rechtsprechung zwischen einer eigentlichen „Auszonung“ und einer „Nichteinzonung“.

Eine **entschädigungspflichtige Auszonung** liegt vor, wenn das betroffene Grundstück ursprünglich einer in allen Teilen *bundesrechtskonformen Bauzone* zugewiesen war und mit dem Planungsakt in eine Nichtbauzone überführt worden ist.

2/5

Eine **nicht entschädigungspflichtige Nichteinzonung** liegt vor, wenn das betroffene Grundstück ursprünglich in einer Bauzone lag, welche nicht dem Bundesrecht entsprach und mit dem Planungsakt in eine Nichtbauzone überführt worden ist. Das Bundesgericht geht in diesen Fällen davon aus, dass mit dem Planungsakt erstmals ein bundesrechtskonformer Zustand geschaffen wird.

4. Zum Begriff der bundesrechtskonformen Nutzungsplanung

Der ursprüngliche Nutzungsplan muss also bundesrechtskonform sein, damit eine Auszonung vorliegt. Aus der bisherigen Rechtsprechung des Bundesgerichts ergeben sich folgende kumulativen Anforderungen an eine bundesrechtskonforme Nutzungsplanung:

- ***Inhaltliche Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet***
Beispiel: Im Urteil 1A.155/1999 vom 22. Mai 2000 sah die Bau- und Zonenordnung der Gemeinde Cham „Nichtbauzonen“ vor. In diesen durften ausnahmsweise nichtlandwirtschaftliche Bauten erstellt werden. Das führte allerdings dazu, dass weit mehr standortgebundene Bauten erstellt wurden als vom Bundesrecht her zulässig war. Das Bundesgericht erachtete die Nutzungsplanung der Gemeinde als nicht bundesrechtskonform.
- ***Einhaltung der Vorgaben von Art. 15 RPG***
Gemäss Art. 15 RPG sind Bauzonen so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen. Überdimensionierte Bauzonen sind zu reduzieren.
Beispiel: Das Bundesgericht hatte im Urteil 1C.573/2011 den Zonenplan der Gemeinde Salenstein von 1982 zu prüfen. Die definitive Bauzone war laut dem Planungsbericht vom 10. Mai 2004 auf 1'569 Einwohner angelegt. Faktisch wuchs die Gemeinde von 1980 bis 2004 auf 1'180 Einwohner an. Das Bundesgericht berücksichtigte zwar, dass Voraussagen über einen Zeitraum von 15 Jahren unsicher sind. Vorliegend bemängelte es dennoch, dass die Bauzonengrösse auf eine Verdoppelung der Bevölkerungszahl ausgerichtet war. Dazu hätte es jedoch an wesentlichen regionalen und überregionalen Interessen gefehlt. Das Bundesgericht kam deshalb zum Schluss, dass die Nutzungsplanung über den Planungshorizont von 15 Jahren hinausschoss und damit nicht bundesrechtskonform war.
- ***Einhaltung der raumplanerischen Ziele und Grundsätze nach Art. 1 und 3 RPG***
Art. 1 RPG legt als Ziele der Raumplanung die zweckmässige Nutzung des Bodens und die geordnete Besiedelung des Landes fest. Art. 3 RPG enthält die Planungsgrundsätze. Dazu zählt auch das Gebot der Schonung der Landschaft. Der Landwirtschaft soll genug geeignetes Kulturland erhalten bleiben und naturnahe Landschaften und Erholungsräume sollen geschützt bleiben.

3/5

- ***Erlass der Nutzungsordnung vom zuständigen Planungsträger gemäss Art. 25 RPG***
Gemäss Art. 25 RPG regeln die Kantone Zuständigkeiten und Verfahren. Die Zuständigkeit der Gemeinde richtet sich nach § 4 PBG. Demnach sind die Gemeinden für den Erlass des Rahmennutzungsplans zuständig, der aus einem Zonenplan und einem Baureglement besteht. Die Befugnis kann dem Gemeindeparlament übertragen werden.
- ***Erfüllung der demokratischen Anforderungen gemäss Art. 4 RPG***
Die mit Planungsaufgaben betraute Behörde muss dafür gesorgt haben, dass die Bevölkerung bei der Planung in geeigneter Weise mitwirken konnte. Die Behörde muss sodann über die Ziele der Planung informiert haben. Weiter muss jeder Person die Möglichkeit zur Einsicht der genehmigten Nutzungspläne offenstehen.
- ***Prüfung und Genehmigung durch den Kanton gemäss Art. 26 RPG***
Nach Art. 26 RPG i.V.m. § 5 PBG müssen die Nutzungspläne durch das Departement für Bau und Umwelt genehmigt worden sein.
- ***Erfüllung der Rechtsschutzanforderungen gemäss Art. 33 RPG***
Nutzungspläne müssen öffentlich aufgelegt worden sein.
- ***Erfüllung der Anforderungen als Ganzes und im massgeblichen Zeitpunkt***
Die Nutzungsplanung muss als Ganzes im massgeblichen Zeitpunkt (d.h. im Zeitpunkt des mit der Planungsmassnahme verbundenen Eigentumseingriffs) den Anforderungen des RPG entsprechen. Teilrevisionen (z.B. Beschränkung auf das Siedlungsgebiet) genügen nicht.

Waren eine oder mehrere der obigen Anforderungen bei der ursprünglichen Nutzungsplanung nicht erfüllt, war sie nicht bundesrechtskonform, womit die Zuweisung eines Grundstücks zur Nichtbauzone als Nichteinzonung qualifiziert wird.

5. Entschädigungspflicht bei Auszonungen

Selbst wenn eine Auszonung im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung vorliegt, ist nicht ohne weiteres von einer Entschädigungspflicht auszugehen. Der Planungsakt muss zu einer materiellen Enteignung führen, um die Entschädigungspflicht auszulösen.

5.1 Materielle Enteignung

Grundtatbestand: Das Bundesgericht setzt für eine materielle Enteignung voraus, dass der bisherige oder ein voraussehbarer künftiger Gebrauch einer Sache untersagt oder in einer besonders schwerwiegenden Weise eingeschränkt wird, weil der betroffenen Person eine wesentliche, aus dem Eigentum fliessende Befugnis entzogen wird.

4/5

Realisierungswahrscheinlichkeit: Im massgebenden Zeitpunkt muss anzunehmen gewesen sein, dass sich eine bessere Nutzung der Sache mit hoher Wahrscheinlichkeit in naher Zukunft hätte verwirklichen lassen können.

5.2 Rechtsprechung

Die bisherige bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Entschädigungspflicht bei Auszonen ist noch wenig umfassend und uneinheitlich:

- *Entscheid Egnach (1998):* Das Bundesgericht verneinte eine Realisierungswahrscheinlichkeit aufgrund der fehlenden Erschliessung. Eine direkte Ausfahrt auf die Kantonsstrasse hätte wegen der Verkehrssicherheit nicht bewilligt werden können. Eine andersartige Erschliessung hätte einen Gestaltungsplan erfordert. Die Auszoning war nicht entschädigungspflichtig.
- *Entscheid Genf (2004):* Die Überbaubarkeit der Parzelle war durch spezialgesetzliche Vorschriften eingeschränkt, aber nicht vollständig ausgeschlossen. Da bereits einige Erschliessungsanlagen bestanden, betrachtete das Bundesgericht eine Überbauung nach dem gewöhnlichen Lauf der Dinge in naher Zukunft als möglich. Es bejahte die Entschädigungspflicht.
- *Entscheid Weinfeld (2004):* Die Parzelle befand sich an steiler Hanglage und war nur zu Fuss über 90 Treppenstufen erreichbar. Das Bundesgericht kritisierte, dass die Gemeinde eine rechtzeitige und einheitliche Erschliessung versäumt hatte. Frühere Erschliessungsmöglichkeiten wurden durch Neubauten aufgehoben. Das Bundesgericht bejahte die Entschädigungspflicht.
- *Entscheid Boudry (2004):* Eine Parzelle in der Bauzone war mit einem Bauverbot belegt, was de facto eine Auszoning bedeutete. Die Überbauung hätte einen Quartierplan erfordert. Der später erlassene Quartierplan veränderte die Bauvorschriften nicht wesentlich. Das Bundesgericht entschied, dass das Erfordernis eines Quartierplans einer Überbauung in naher Zukunft nicht entgegenstehe.
- *Entscheid Wetzikon (2005 und 2007):* Die Erschliessung der Parzelle in einer Industriezone war ungenügend aufgrund einer Fahrbahnbreite von 6 m und einer am Nachbargebäude angebauten Rampe. Das Bundesgericht entschied, dass ohne dinglich gesichertes Wegrecht eine genügende Erschliessung in naher Zukunft nicht möglich war. Es verneinte daher die Realisierungswahrscheinlichkeit.
- *Entscheid Salenstein (2013):* Gemäss dem Planungsbericht 2004 war die Bauzone auf 1'569 Einwohner festgelegt. Faktisch wuchs die Gemeinde auf 1'180 Einwohner (vgl. obige Ausführungen). Das Bundesgericht beurteilte die Sache nach den Regeln der *Nichteinzoning*. Es schloss, dass sich die Parzelle nicht in weitgehend überbautem Gebiet befände. Auch sei nicht ersichtlich, dass für die Erschliessung und Überbauung schon erhebliche Kosten getätigt worden seien. Das Bundesgericht verneinte eine Entschädigungspflicht.

5/5

6. Zusammenfassung

Damit ein mit einer Planungsmassnahme verbundener Eigentumseingriff als Auszonung gilt, muss ein der Bauzone zugewiesenes Grundstück in eine Nichtbauzone umgezont werden. Die ursprüngliche Zuweisung zur Bauzone muss im Rahmen einer bundesrechtskonformen Nutzungsplanung passiert sein.

Das Bundesgericht hat in seiner bisherigen Rechtsprechung zu Auszonungsfällen mehrere Voraussetzungen an die Bundesrechtskonformität entwickelt, die kumulativ erfüllt sein müssen. Insbesondere muss der Nutzungsplan eine inhaltliche Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet vorsehen. Ebenfalls sind Bauzonen so festzulegen, dass sie dem voraussichtlichen Bedarf für 15 Jahre entsprechen.

Weiter müssen die raumplanerischen Ziele und Grundsätze sowie die demokratischen Anforderungen aus dem Raumplanungsgesetz erfüllt sein. Ist ein Kriterium nicht erfüllt, betrachtet das Bundesgericht den Eigentumseingriff als Nichteinzonung, welche keine Entschädigungspflicht auslöst.

Auszonungen können eine Entschädigungspflicht auslösen, wenn eine materielle Enteignung vorliegt. Dafür braucht es einerseits einen schweren Eingriff in den bisherigen oder voraussehbaren künftigen Gebrauch einer Sache. Andererseits muss die Realisierungswahrscheinlichkeit gegeben sein. Diese liegt vor, wenn sich im massgeblichen Zeitpunkt eine bessere Nutzung der Sache mit hoher Wahrscheinlichkeit in naher Zukunft verwirklichen lässt. Die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur Entschädigungspflicht bei Auszonungen ist noch jung und nicht einheitlich.

Es kann also nicht generell festgehalten werden, wann ein Planungsakt zu einer Entschädigungspflicht führt. Die Gerichte entscheiden darüber aufgrund der konkreten Umstände im Einzelfall auf der Basis der von der Rechtsprechung herausgearbeiteten Kriterien.