

Zürcher Studien zum öffentlichen Recht

Herausgegeben im Auftrag der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich
von A. Auer, G. Biaggini, T. Gächter, A. Griffel, T. Jaag, C. Kaufmann, H. Keller, A. Kley,
M. Reich, D. Thürer, F. Uhlmann und B. Weber-Dürler

Yannick Antoniazza

Die Baupflicht

Schulthess § 2008

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsübersicht	VII
Inhaltsverzeichnis	IX
Abkürzungsverzeichnis	XVII
Literaturverzeichnis	XXVII

Einleitung	1
1. Teil: Ist-Zustand	3
§ 1 Rahmenbedingungen zur Steuerung des Siedlungsgebiets	5
I. Eigentumsgarantie	5
II. Raumplanung.....	6
A. Entstehung einer Rahmengesetzgebung des Bundes	6
B. Instrumentarium nach RPG.....	8
C. Vorgaben zur Steuerung des Siedlungsgebiets	9
1. Kompetenz zum Erlass der Nutzungspläne	9
2. Planungsgrundsätze.....	10
3. Berücksichtigung der Interessen der Einwohner und der Wirtschaft	11
a) Orientierungsrahmen.....	11
b) Kriterien von Art. 15 RPG im besonderen	12
§ 2 Grundlagen zur Baupflicht	17
I. Ausgangslage.....	17
A. Umsetzung der Raumpläne durch die Grundeigentümer	17
B. Probleme in der Praxis.....	19
1. Zurückhalten von Bauland (Fallbeispiel Köniz).....	19
2. Fehlende Ausschöpfung der Nutzungsmöglichkeiten (Fallbeispiel Morges).....	20
3. Schwierigkeiten bei der Stadterneuerung (Fallbeispiel Uster)	20
II. Definition der Baupflicht	21
A. Sammelbegriff für verschiedene Staatsinterventionen	21
1. Die Baupflicht als Instrument zur Überbauung von unbebautem Bauland	22
2. Die Baupflicht als Instrument zur Erneuerung der bestehenden Bausubstanz	22
3. Die Baupflicht als Voraussetzung zur Erteilung einer Baubewilligung	23
a) Die Baupflicht als Verpflichtung zur Durchführung bestimmter Bautätigkeiten	24
b) Die Baupflicht als Mindestnutzungsziffer	24

c)	Die Baupflicht als Anteilspflichten an besondere Nutzungen	25
B.	In dieser Arbeit verwendete Terminologie	25
III.	Stellungnahmen zur Baupflicht	26
A.	Rechtsprechung des Bundesgerichts zur Baupflicht	26
B.	Stellungnahme der Lehre zur Baupflicht	26
1.	Allgemeines	26
2.	Rahmengesetzgebung des Bundes und Kompetenzen der Kantone	28
IV.	Verankerung der Baupflicht de lege lata	29
A.	Anordnung von Baupflichten gestützt auf Zonenpläne	29
1.	Allgemeines	29
2.	Art. 35 RPG 74	30
a)	Übersicht	30
b)	Reaktionen	30
c)	Generalklausel zur Durchführung von Enteignungen	31
d)	Besondere Regelung für unbebautes und erschlossenes Land	32
e)	Konkrete Gestaltung der Baupflicht	32
f)	Zwischenergebnis	35
3.	Art. 86-88 LAT NE	35
a)	Übersicht	35
b)	Reaktionen	36
c)	Instrument zur Mobilisierung des Baulandes	36
d)	Konkrete Gestaltung der Baupflicht	36
e)	Zwischenergebnis	38
4.	Appenzell Ausserrhoden	39
a)	Übersicht	39
b)	Zum Vergleich: Regelung von Art. 42 aBauG AI	40
c)	Zum Vergleich: Vorschlag der Kommission Raumplanung	40
d)	Zwischenergebnis	42
B.	Anordnung von Baupflichten gestützt auf Sondernutzungspläne	42
1.	Art. 9 WEG	42
2.	Kantonale Regelungen	44
C.	Entstehung von Baupflichten aus vertraglicher Basis	45
D.	Ausland	46
1.	Deutschland	46
2.	Österreich	50
§ 3	Problemfelder	53
I.	Ausdehnung des Siedlungsgebietes	53
A.	Arealstatistik	53
B.	Stand der Bodennutzung in der Schweiz	55
C.	Problematik	56
1.	Enge Raumverhältnisse	56
a)	Besiedelbares Land	56

b)	Mittelland	57
2.	Rückgang des Kulturlandes	58
a)	Bis zu den 1980er-Jahren	58
b)	Zwischen den Arealstatistiken 1979/85 und 1992/97	59
c)	Erste Ergebnisse aus der Arealstatistik 2004/09	60
D.	Ursachen	60
1.	Schrumpfendes Prestige der Landwirtschaft	60
2.	Umwandlung des Bodens in eine gewöhnliche Ware	61
3.	Die besondere Entwicklung ab der Mitte des 20. Jahrhunderts	61
II.	Fehlallokationen innerhalb der Bauzonen	63
A.	Kennzeichen des Bodenmarktes	63
1.	Funktionen	63
2.	Charakteristika und Folgen	64
a)	Immobilität	64
b)	Abgeleitete Nachfrage	65
c)	Unzerstörbarkeit	65
d)	Unvermehrbarkeit	67
e)	Heterogenität	68
f)	Mangelnder Transparenz	68
g)	Externalitäten	68
3.	Rückschlüsse auf die Funktionsfähigkeit des Bodenmarktes	69
B.	Das Phänomen der Baulandhortung	70
1.	Problematik	70
2.	Hortung mit Gewinnabsichten	71
3.	Hortung zur Eigennutzung	72
a)	Für eine wirtschaftliche Tätigkeit	72
b)	Zu Wohnzwecken	73
c)	Beabsichtigte Entfernung der Nachbarschaft	73
4.	Hortung durch die Gemeinden	74
§ 4	Nachhaltigkeitsprinzip	77
I.	Entstehung von Grundprinzipien des Umweltrechts	77
A.	Ursprung des Nachhaltigkeitsprinzips	77
B.	Entstehung weiterer Umweltprinzipien	79
II.	Impulse aus dem internationalen Recht	80
A.	Nachhaltigkeitsprinzip gemäss Völkerrecht	80
1.	Allgemeines	80
a)	Positivrechtliche Verankerung	80
b)	Rechtsnatur	81
2.	Dreidimensionales Begriffsverständnis	82
a)	Erweiterte Auffassung der Nachhaltigkeit	82
b)	Nachhaltige Entwicklung als Synonym von Nachhaltigkeit	83
3.	Minderheitsmeinung	84
B.	Normativer Gehalt der ökologischen Dimension	84
1.	Problemstellung	84
2.	Anzustrebender Soll-Zustand	86

a)	Referenzwert	86
b)	Pflicht zur Erarbeitung einer Strategie	86
3.	Bedeutung im Dreieckverhältnis	87
a)	Schwache Nachhaltigkeit	87
b)	Starke Nachhaltigkeit	88
c)	Differenzierte Auffassungen	88
C.	Schlussfolgerungen	89
III.	Verfassungsrechtliche Verankerung in der schweizerischen Rechtsordnung	92
A.	In den Kantonen	92
B.	Im Bund	92
1.	Positivrechtliche Grundlage	92
2.	Grundkonzeption gemäss Bundesverfassung	93
IV.	Normativer Gehalt der ökologischen Dimension in der Schweiz	95
A.	Lehre	95
B.	Rechtsprechung	96
C.	Auslegung der Bundesverfassung	98
a)	Historische Auslegung	98
b)	Systematische und teleologische Auslegung	99
c)	Ansicht des Bundesrates	100
d)	Stellungnahme	101
D.	Kriterien zur Ermittlung der Grenzwerte	102
1.	Einleitung	102
2.	Mit erneuerbaren Ressourcen	103
3.	Mit nicht erneuerbaren Ressourcen	103
a)	Sparsamkeitsgebot	103
b)	Ressourcenmanagement	104
4.	Würdigung	106
V.	Justiziabilität von Art. 73 BV	107
A.	Allgemeines	107
B.	Lehre	107
C.	Rechtsprechung	108
D.	Stellungnahme	108
E.	Auswirkung auf die Grundrechte	109
1.	Art. 73 BV als Argument zugunsten einer staatlichen Intervention	109
2.	Art. 73 BV als Argument zugunsten der Freiheitsrechte	110
§ 5	Grundsatz der haushälterischen Nutzung des Bodens	111
I.	Rechtliche Grundlage und Tragweite	111
II.	Ausgewählte Handlungsmaximen	113
A.	Festsetzen absoluter Schutzmechanismen	113
1.	Allgemeines	113
2.	Positivrechtliche Konkretisierung	115
B.	Sparsamer Umgang mit den übrigen Nutzflächen	117
1.	Schonende Inanspruchnahme	118
2.	Siedlungsentwicklung nach innen	118

3. Bessere Abstimmung der Siedlungsentwicklung mit dem Verkehr	121
2. Teil: Verfassungsmässigkeit der Baupflicht	123
§ 6 Methodik	125
§ 7 Gewichtung des öffentlichen Interesses	129
I. Fiskalische Interessen	129
II. Haushälterische Nutzung des Bodens	130
A. Würdigung der allgemeinen Rahmenbedingungen in Bezug auf die ökologische Dimension der Nachhaltigkeit	131
1. Spielraum hinsichtlich der Erweiterung der Bauzonen	131
a) Potenzial an bebaubarem Land	131
b) Prognosen in Bezug auf die Entwicklung des Siedlungsgebietes	132
c) Angespannte Lage hinsichtlich der Fruchtfolgeflächen	135
2. Soll-Zustand der Reserven an nichtbaulichen Nutzflächen für die Nachwelt	138
a) Kulturland	139
b) Biodiversität	142
c) Landschaftsschutz	144
3. Unzulänglichkeit der Kompetenzverteilung de lege lata	144
a) Kompetenz der Gemeinden	144
b) Kompetenz des Bundes	146
B. Rückschlüsse auf die Eignung der Baupflicht hinsichtlich Art. 73 BV	147
1. Bei fehlendem Nutzungsdruck	147
2. Bei vorhandenem Nutzungsdruck	148
a) Baulandreserven am Rand des Siedlungsgebiets	148
b) Bestehende Bausubstanz und Baulücken	150
III. Erhöhung der Kapazitäten an baulichen Nutzflächen	150
A. Mobilisierung von Baulandreserven	151
B. Aufwertung und Verdichtung der bestehenden Bausubstanz	151
C. Mässige Wirkung auf die Bodenpreise	154
IV. Förderung einer qualitativ hoch stehenden Landesbesiedlung	156
A. Orientierungsrahmen	156
B. Suche nach einem optimalen Standort	156
C. Optimale Gestaltung des Wohnbereiches	157
D. Schaffung günstiger Rahmenbedingungen für die Wirtschaft	160
V. Baupflicht als Stütze der Gemeindeautonomie	163
VI. Vereinbarkeit der Baupflicht mit dem Privatrecht	165
A. Institutsgarantie	165
B. Privatrechtliche Verpflichtungen	168
1. Als rechtliche Realien	168
a) Dienstbarkeiten	168
b) Miet- und Pachtverträge	168
c) Rechtssicherheit	169
2. Vorrang des Bundesrechts	169

VII. Überlegungen zur Effizienz der Baupflicht.....	169
A. Die Problematik der Durchsetzung	169
B. Vorliegen von gleichwertigen Alternativen?	171
VIII. Zwischenergebnis	173
1. Innerhalb des überbauten Gebietes	174
a) Erweiterung der Bauzonen nach aussen nicht mehr möglich	174
b) Erweiterung nach aussen noch möglich	174
2. Baulandreserven am Rand des Baugebietes	175
a) Planungsgebiet ohne Siedlungsdruck.....	175
b) Planungsgebiet mit Siedlungsdruck.....	175
§ 8 Berücksichtigung von Privatinteressen.....	179
I. Besitzstandgarantie	179
II. Grundmodelle zur Regelung der Baupflicht	180
A. Verankerung von Baupflichten durch einvernehmliche Lösungen.....	180
1. Allgemeines	180
2. Anwendungsbereich und Grenzen des vertraglichen Handelns	180
a) Vereinbarung von Baupflichten beim Verkauf von gemeindeeigenen Parzellen	180
b) Vereinbarung von Baupflichten bei Zonenplanänderungen	181
c) Vereinbarung von Baupflichten beim Erlass von Sondernutzungsplänen.....	182
d) Vereinbarung von Baupflichten beim Vorliegen eines Enteignungstatbestandes.....	183
3. Rechtsnatur der Vereinbarungen	185
4. Zulässigkeit des verwaltungsrechtlichen Vertrages.....	186
5. Schlussfolgerungen	188
B. Hoheitliche Anordnung.....	188
1. Überlegungen zum Sanktionsregime	188
a) Enteignung.....	188
b) Auszonung.....	189
c) Weitere Sanktionsmöglichkeiten	191
2. Gestaltungsmöglichkeiten	192
a) Selbständiges Verfahren	192
b) Baupflicht als Vorstufe der Enteignung.....	194
c) Selbständiges Verfahren mit Heimschlagrecht.....	196
d) Abwehrrecht zur Enteignung.....	197
III. Nähere Gestaltung der hoheitlich angeordneten Baupflicht	198
A. Festsetzung von Fristen	198
B. Besondere Kautelen in Bezug auf die Anordnung von Baupflichten.....	200
1. Objektive Zumutbarkeit	200
a) Rentabilität.....	200
b) Gestaltungsfreiheit	203
c) Baureife	204
d) Mangelndes Angebot an Bauland	205

e) Minimale Grösse der betroffenen Grundstücke.....	206
2. Subjektive Zumutbarkeit	207
a) Problematik	207
b) Gesetzestechnik	208
c) Tragweite der Ausnahmetatbestände	209
d) Härtefälle	209
3. Schlussfolgerung.....	212
C. Weitere Vorbehalte und Sicherheiten.....	213
1. Pflicht zur Kooperation.....	213
2. Baupflicht als Ultima ratio	214
3. Einschränkung des Geltungsbereiches auf Neueinzonungen	215
4. Pflicht zur Überbauung der enteigneten Grundstücke	215
5. Realersatzpflicht	216
6. Frist zur Auferlegung der Sanktion.....	217
7. Anmerkung im Grundbuch.....	218
8. Auflagen in Bezug auf den Verkaufspreis der enteigneten Grundstücke	218
9. Rücksicht auf andere Verwaltungsträger	219
10. Errichtung von Ausgleichfonds	219
D. Besondere Rechtsfragen	220
1. Verhältnis zwischen Baupflicht und Enteignung.....	220
2. Relevante Tatbestände für die Einhaltung der Frist.....	220
§ 9 Gesamt abwägung und konkreter Regelungsvorschlag	223
I. Überwiegendes öffentliches Interesse.....	223
II. Gesetzliche Grundlage und Entwurf eines Gesetzestextes	227
A. Anforderungen von Art. 36 Abs. 1 BV	227
B. Grundsatzgesetzgebung und Baupflicht	230
C. Entwurf einer kantonalen Gesetzesregelung.....	232
Zusammenfassung	235
Résumé	241
Anhänge	
1. Art. 35 RPG 74	249
2. Art. 86–88 LAT NE	250
3. Art. 56 BauG AR	251
4. Art. 42 aBauG AI	252
5. Art. 20a E RPG 88	253
6. § 40 BauV NW	254
7. Art. 8–9 WEG	254
8. § 175 f. Baugesetzbuch (BauGB)	255
9. § 16a NÖ ROG	257
10. § 11a BRPG	257
11. § 14 und 17a SROG	258
12. Kantonale Baupflichten bei Landumlegungsverfahren	259