

Der Ausgleich planungsbedingter Vermögensvorteile im schweizerischen Recht

von Lukas Bühlmann

Schlagwörter

Planungsvorteil, Ausgleich planungsbedingter Vor- und Nachteile, Umzonung, Mehrwertabgabe, Grundstücksgewinnsteuer, vertragliche Vereinbarungen, Baulandhortung

Zusammenfassung

Das schweizerische Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) verlangt einen angemessenen Ausgleich für erhebliche planungsbedingte Vor- und Nachteile. Die Kantone haben bei der Umsetzung der zwingenden Gesetzesvorschrift die Art und den Umfang des Ausgleichs zu regeln. Wesentlicher Zweck der Mehrwertabgabe ist es, der privaten Grundstückshortung entgegenzuwirken und eine möglichst zeitnahe Baurechnutzung zu fördern. Der vorliegende Beitrag setzt sich ausschließlich mit dem Ausgleich von planungsbedingten Vorteilen von Grundstücken auseinander, die durch eine Änderung oder Aufwertung der Nutzung entstehen. Erhebliche planungsbedingte Mehrwerte werden regelmäßig in Form einer Abgabe in Geld abgeschöpft. Die Abschöpfung kann indessen auch durch eine Grundstücksgewinnsteuer im Falle einer Veräußerung des Grundstücks oder durch eine Sachleistung auf vertraglicher Basis zwischen Grundstückseigentümer und Gemeinde erfolgen. Die Mehrwertabgabe sollte zeitgleich oder in zeitlicher Nähe zur planerischen Maßnahme erfolgen, um die gewünschten bodenpolitischen Ziele der Bodenmobilisierung und Baurechnutzung zu erreichen. Die Verwendung der Erträge aus dem Vorteilsausgleich ist den Kantonen freigestellt. Allerdings sind bisher nur wenige Kantone der Anforderung im Bundesgesetz gefolgt, und haben den gesetzlichen Vorteilsausgleich geregelt. Die Verfahren in den beiden Kantonen Basel-Stadt und Neuenburg werden beispielhaft näher erläutert. Seit Ende 2008 liegt ein neuer Gesetzentwurf für das RPG in der Schweiz vor. Aufgrund der massiven Kritik ist eine Überarbeitung des Entwurfs erforderlich, der allerdings noch aussteht.

1 Der Vor- und Nachteilsausgleich im Bundesgesetz über die Raumplanung

Die Raumplanung weist dem Boden unterschiedliche Möglichkeiten der Nutzung zu und schafft den Betroffenen damit Vor- und Nachteile. Land, auf dem bodenverändernde, das heißt bauliche Nutzungen zulässig sind, weist in der Regel einen deutlich höheren Wert auf als Land, das den bodenerhaltenden (sprich landwirtschaftlichen) Nutzungen vorbehalten bleibt. Auch innerhalb der Bauzonen selber bestehen aufgrund der planerischen Festlegungen unterschiedliche Bodenwerte¹. Mit planerischen Maßnahmen werden zwar stets Ungleichheiten geschaffen und entspre-

chend ist der Grundsatz der Rechtsgleichheit in der Raumplanung von beschränkter Bedeutung². Gewissen wirtschaftlichen Auswirkungen planerischer Maßnahmen will das schweizerische Recht jedoch begegnen und aus Gründen der Gerechtigkeit und Lastengleichheit Vor- und Nachteile aufgrund von Planungsmaßnahmen ausgleichen. Das Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) verlangt in diesem Sinne einen Ausgleich für *erhebliche* Vorteile und Nachteile, die auf Planungen zurückgehen. Diesen Ausgleich regelt das Bundesgesetz jedoch nicht selber, sondern erteilt den Kantonen in Artikel 5 Absatz 1 RPG einen Auftrag, die rechtlichen Voraussetzungen hierfür zu schaffen.

Gegenstand dieser Abhandlung ist einzig der Ausgleich planungsbedingter *Vorteile*. Für den Ausgleich planungsbedingter Nachteile hat das schweizerische Bundesgericht, gestützt auf die in der Bundesverfassung verankerten Eigentumsrechte eine ausführliche und differenzierte Rechtsprechung³ entwickelt. Gemäß dieser Rechtsprechung werden Eigentumsbeschränkungen aufgrund planerischer Maßnahmen unter gewissen Voraussetzungen⁴ direkt gestützt auf die Bundesverfassung entschädigt, ohne dass es hierfür eine kantonale Ausführungsgesetzgebung braucht. Artikel 5 Absatz 1 RPG lässt es zu, dass die Kantone in ihren Rechtsetzungen beim Minderwertausgleich über den verfassungsrechtlichen Entschädigungsanspruch hinausgehen. Bisher hat jedoch kein Kanton einen solchen Schritt unternommen.

Artikel 5 Absatz 1 Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG)

Das kantonale Recht regelt einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen.

2 Rechtlicher Rahmen für die Erhebung von Mehrwertabgaben

2.1 Gesetzgebungsauftrag an die Kantone

Wie erwähnt, handelt es sich beim Vorteilsausgleich um einen zwingenden Gesetzgebungsauftrag an die Kantone. Die offene Formulierung des Artikel 5 Absatz 1 RPG und die in den parlamentarischen Beratungen des Gesetzes wiederholte unterstrichene Freiheit der Kantone in der Ausgestaltung des Ausgleichs relativieren jedoch den zwingenden Charakter dieses Auftrags⁵. Auch kann der Bund die Erfüllung des Rechtsetzungsauftrags ge-

1 Riva, Kommentar RPG, Art. 5 Rz. 1 und 10

2 Ruch, Kommentar RPG, Einleitung Rz. 26

3 Riva, Kommentar RPG, Art. 5 Rz. 123 ff.; Jäger Christoph, Von der Nichteinziehung zur Auszonung, die bundesgerichtliche Rechtsprechung zur materiellen Enteignung bei Auszonungen, Raum & Umwelt VLP-ASPAN, 5/2006

4 Entschädigungspflichtig sind Eigentumsbeschränkungen, die eine Enteignung nahe kommen (Fälle materieller Enteignung).

5 Riva, Kommentar RPG, Art. 5 Rz. 23