

# Der lange Weg zum raumplanerischen Vor- und Nachteilsausgleich

Die Raumplanung beeinflusst den Wert des Bodens: Ein- und Aufzonungen erhöhen ihn in aller Regel, Aus- und Abzonungen vermindern ihn. Das Postulat, solche planungsbedingte Vor- und Nachteile auszugleichen, ist so alt wie die Raumplanung selbst. Seine praktische Bedeutung wurde mir bereits vor über fünfzig Jahren vor Augen geführt: Ein in ärmlichen Verhältnissen lebender Bauer verkaufte sein neu eingezontes Land und wurde über Nacht Millionär. Es wäre ungerecht gewesen, wenn der Bauer den Gewinn ganz für sich hätte behalten können (was aufgrund der Grundstückgewinnsteuer auch nicht der Fall war). Vor allem aber ist der Ausgleich planerischer Vor- und Nachteile eine zentrale Voraussetzung für eine glaubwürdige und wirksame Raumplanung. Erfolgt er nicht in genügendem Mass, gerät die Planung zu sehr unter den Druck finanzieller Erwägungen mit der Folge, dass sie die ihr aufgetragenen Ziele nicht vollumfänglich zu erreichen vermag. Die Notwendigkeit eines Planungsausgleichs wurde in der Schweiz früh erkannt und intensiv diskutiert. Gleichwohl gelang es lange Zeit nicht, der Idee zum Durchbruch zu verhelfen und der Raumplanung dadurch die notwendige Glaubwürdigkeit und Wirksamkeit zu verleihen.

Der Grund für das Scheitern lag beim Bund. Obwohl er für die Raumplanung nur über eine Grundsatzgesetzgebungskompetenz verfügt (heute Art. 75 BV, damals Art. 22<sup>quater</sup> aBV), versuchte er, diese politisch sehr heikle Frage in zu weitgehendem Umfang selber zu regeln, anstatt die Kantone vorangehen zu lassen. So wollte die erste Vorlage für ein eidgenössisches Raumplanungsgesetz vom 4. Oktober 1974 die Kantone in Art. 37 zur Einführung einer näher umschriebenen Mehrwertabschöpfung verpflichten. Gerade diese Norm trug wesentlich zur Ablehnung der Vorlage in der Volksabstimmung bei. Die Idee des Planungsausgleichs blieb zwar unangefochten und fand im zweiten Anlauf Eingang in Art. 5 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes des Bundes (RPG; SR 700). Doch der politische Wille für deren Verwirklichung war erloschen. Obwohl als verbindlicher Gesetzgebungsauftrag formuliert, verzichteten die Kantone (abgesehen von Basel-Stadt und Neuenburg) darauf, das Problem anzupacken. Stattdessen begnügten sie sich damit, planungsbedingte Vorteile mit der Grundstückgewinnsteuer und Nachteile mit Entschädigungen bei materiellen Enteignungen auszugleichen. Dieser ausgedünnte Ausgleich bremste die Raumplanung, namentlich bei der Begrenzung der Bauzonen. Einerseits erfasste die Grundstückgewinnsteuer bei der gegebenen Ausgestaltung nicht alle Planungsvorteile, zumal sie nur bei einer Veräusserung des Grundstücks geschuldet war und sich deren Höhe mit der Besitzdauer verminderte. Andererseits bestanden Entschädigungsansprüche aufgrund materieller Enteignung nach der restriktiven Praxis des Bundesgerichts nur in den seltensten Fällen, sodass die Grundeigentümer planungsbedingte Nachteile zum grössten Teil selber tragen mussten und sie bei Rückzonungen unter Umständen

selbst dann leer ausgingen, wenn sie ihr Grundeigentum zuvor jahrelang als Bauland versteuert hatten.

Es konnte deshalb nicht erstaunen, dass bei der grossen Revision des Raumplanungsgesetzes von 2012 auch die Idee des Planungsausgleichs wieder aufgegriffen wurde. Paradox ist allerdings, dass die Reform, die vor allem eine Reduktion der Bauzonen und damit Auszonungen anstrebt, die Kantone nicht zu einem Nachteilsausgleich für solche Massnahmen, sondern allein zu einem Vorteilsausgleich für Einzonungen gezwungen hat (vgl. dazu jüngst die berechtigte Kritik von *Alain Griffel*, Rückzonungen – ja, aber nicht so, NZZ vom 23. November 2020, S. 19). Auch sonst erscheint die Revision als Stückwerk, denn sie regelt den Vorteilsausgleich ebenfalls nicht vollständig. Vielmehr behält sie neben der Minimalregelung von Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup>–1<sup>sexies</sup> RPG einfach den allgemeinen Auftrag an die Kantone von Art. 5 Abs. 1 RPG bei, einen umfassenden Planungsausgleich einzuführen, ohne diesen jedoch mit der wirksamen Sanktion zu versehen, wie sie beim bundesrechtlichen Minimum bestand.

Trotz dieser Unebenheiten hat die Reform einen Meilenstein gesetzt. Seit Anfang 2021 kennen alle Kantone eine besondere Abgabe für den Ausgleich planungsbedingter Vorteile. Wie der Aufsatz von *Markus Rüssli* in diesem Heft zeigt (Mehrwertausgleich in den Kantonen – ein Überblick, hinten S. 187 ff.), erstrecken die meisten Kantone die Vorteilsabschöpfung über das bundesrechtliche Minimum hinaus und sehen sie auch für Auf- und Umzonungen vor (z.T. fakultativ auf Gemeindeebene), was mit Blick auf die vielerorts angestrebten Verdichtungen innerhalb der Bauzonen von grosser Bedeutung ist. Noch wenig beachtet wurde, dass die Verwirklichung des Mehrwertausgleichs es nicht nur erleichtert, nun auch einen Minderwertausgleich vorzusehen, sondern dass sich dieser Schritt eigentlich geradezu aufdrängt. So müssen die Mittel aus dem Mehrwertausgleich für Einzonungen für Entschädigungszahlungen aus materieller Enteignung verwendet werden (Art. 5 Abs. 1<sup>ter</sup> RPG); aber die Kantone können sie auch für den Ausgleich von planungsbedingten Nachteilen einsetzen, welche die Schwere einer materiellen Enteignung nicht erreichen. Der Kanton Zürich geht so vor. Er richtet den Gemeinden, die Land von einer bestehenden Bau- in eine Nichtbauzone umteilen, aus dem Mehrwertausgleichsfonds unabhängig vom Vorliegen einer materiellen Enteignung Beiträge aus, von denen sie mindestens 50% an die betroffenen Grundeigentümer weiterzuleiten haben (vgl. § 16 Abs. 1 lit. a und § 17 Abs. 2 des Mehrwertausgleichsgesetzes vom 28. Oktober 2019 [LS 700.9]; § 38 der Mehrwertausgleichsverordnung vom 30. September 2020 [LS 700.91]). Es ist zu hoffen, dass es der Praxis auf der Grundlage der neuen gesetzlichen Regelungen gelingen wird, auf dem langen Weg zu einem überzeugenden raumplanerischen Vor- und Nachteilsausgleich ein wesentliches Stück weiterzukommen.

Dr. Peter Karlen, a. Bundesrichter