

Revision RPG – Mehrwertabgabe. Vorschlag Gesetzesartikel BPUK

<p>Vorschlag BPUK (Änderungen rot)</p>	<p>Art. 5 Ausgleich und Entschädigung</p> <p>1 Das kantonale Recht regelt einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen.</p> <p>1^{bis} Planungsvorteile werden mit einem Satz von mindestens 20 Prozent ausgeglichen. Der Ausgleich wird spätestens bei der Überbauung des Grundstücks oder dessen Veräusserung fällig. Das kantonale Recht gestaltet den Ausgleich so aus, dass mindestens Mehrwerte bei neu einer Bauzone zugewiesenen Boden ausgeglichen werden.</p> <p>1^{ter} Der Ertrag wird für Massnahmen nach Artikel 5 Absatz 2 oder für weitere Massnahmen der Raumplanung nach Artikel 3 dieses Gesetzes verwendet.</p> <p>2 Führen Planungen zu Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, so wird voll entschädigt.</p> <p>3 Die Kantone können vorschreiben, dass die Auszahlung von Entschädigungen bei Eigentumsbeschränkungen im Grundbuch anzumerken ist.</p> <p>Übergangsbestimmungen zur Änderung vom ...</p> <p>1 Die Kantone regeln innert fünf Jahren nach Inkrafttreten dieser Bestimmung den angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile nach den Anforderungen des Artikels 5.</p> <p>2 Nach Ablauf der Frist von Absatz 1 ist die Ausscheidung neuer Bauzonen unzulässig, solange der betreffende Kanton nicht über einen angemessenen Ausgleich nach den Anforderungen des Artikels 5 verfügt.</p> <p>3 Der Bundesrat bezeichnet nach Anhörung diese Kantone.</p>
--	--

<p>Geltendes Recht</p>	<p>Art. 5 Ausgleich und Entschädigung 1 Das kantonale Recht regelt einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen. 2 Führen Planungen zu Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, so wird voll entschädigt. 3 Die Kantone können vorschreiben, dass die Auszahlung von Entschädigungen bei Eigentumsbeschränkungen im Grundbuch anzumerken ist.</p>
<p>Be-schluss Ständerat vom 28. September 2010 (10.019 s)</p>	<p>Art. 5 Ausgleich und Entschädigung</p> <p>Art. 5a Mehrwertabgabe der Kantone bei Einzonungen 1 Die Kantone erheben zumindest eine Abgabe von einem Viertel des planungsbedingten Mehrwerts, wenn Boden neu einer Bauzone zugewiesen wird. 2 Die Abgabe wird bei Überbauung des Grundstücks oder dessen Veräusserung fällig. 3 Der Kanton verwendet den Ertrag aus der Mehrwertabgabe für Entschädigungen nach Artikel 5 Absatz 2. Ist die Finanzierung dieser Entschädigungen sichergestellt, kann er den Ertrag auch für andere Massnahmen der Raumplanung verwenden. 4 Das kantonale Recht kann von der Erhebung der Abgabe absehen, wenn: a. ein Gemeinwesen abgabepflichtig wäre, oder b. der voraussichtliche Abgabeertrag in einem ungünstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand steht; es stellt dabei sicher, dass Einzonungsmehrwerte von über 30'000 Franken von der Abgabe erfasst werden.</p> <p>Art. 38a Erhebung der Mehrwertabgabe aufgrund von Bundesrecht 1 In Kantonen, die nicht in Anwendung von Artikel 5 Absatz 1 und von Artikel 5a eine eigene Regelung erlassen haben, wird die Mehrwertabgabe zwei Jahre nach Inkrafttreten dieser Bestimmung gestützt auf Artikel 38b–38d erhoben. 2 Der Bundesrat bezeichnet diese Kantone.</p> <p>Art. 38b Gegenstand, Bemessung und Zweckbindung 1 Wird Boden neu einer Bauzone zugewiesen, erhebt der Kanton eine Abgabe von 25 Prozent des planungsbedingten Mehrwerts. Der Bundesrat kann Bagatellfälle von der Abgabe ausnehmen. 2 Der planungsbedingte Mehrwert ist die Differenz zwischen dem Wert, den das Grundstück nach Inkrafttreten der Einzonung hat, und dem Wert, den es ohne die Einzonung hätte. 3 Die Abgabe unterliegt der Zweckbindung gemäss Artikel 5a Absatz 3.</p> <p>Art. 38c Abgabepflicht und Haftung Abgabepflichtig ist der Eigentümer des eingezonten Bodens im Zeitpunkt der Einzonung. Mehrere Eigentümer haften solidarisch.</p> <p>Art. 38d Veranlagung und Fälligkeit 1 Die Abgabe wird im Hinblick auf die Einzonung durch öffentlichrechtlichen Vertrag festgelegt. Bei fehlender Einigung wird sie nach Rechtskraft der Einzonung durch die zuständige kantonale Behörde verfügt. 2 Für die Fälligkeit der Abgabe gilt Artikel 5a Absatz 2. 3 Die bezahlte Abgabe ist bei der Bemessung einer allfälligen Grundstückgewinnsteuer als Teil der Aufwendungen vom Gewinn in Abzug zu bringen.</p>

Erläuterungen zum Vorschlag BPUK

Respektierung der **verfassungsmässigen Kompetenz der Kantone** in der Raumplanung

Die Bundesverfassung betont an mehreren Stellen, dass der Bund die Eigenständigkeit der Kantone zu wahren habe. Es gehört zum „Lebenselixier“ einer tragkräftigen föderalistischen Ordnung, dass die Kantone nicht nur über Mitwirkungsrechte auf Bundesebene verfügen, sondern dass ihnen substantielle Gestaltungsbefugnisse verbleiben.

- Nach Art. 46 Abs. 3 belässt der Bund den Kantonen möglichst grosse Gestaltungsfreiheit; er hat auch den kantonalen Besonderheiten Rechnung zu tragen.
- Art. 47 BV Abs. 1 bringt diese Regel in grundsätzlicher Hinsicht zum Ausdruck, indem der Bund die Eigenständigkeit der Kantone zu wahren hat und so ein klares verfassungsrechtliches Bekenntnis zur kantonalen Aufgaben-, Finanz- und Organisationsautonomie (Bundesblatt BBl 1997 I, 213), aber auch zur Umsetzungsautonomie abgelegt wird.
- Nach Art. 47 Abs. 2 hat der Bund den Kantonen zudem ausreichend eigene Aufgaben und Finanzierungsquellen zu belassen.
- Der Bund wird in die Pflicht genommen, zu dieser substantiellen Eigenständigkeit Sorge zu tragen. Diese Pflicht verlangt vom Bund auch, Meinungsdivergenzen partnerschaftlich auszutragen und auf die Durchsetzung seiner Vormachtstellung zu verzichten (RENÉ RHINOW/MARKUS SCHEFER, Schweizerisches Verfassungsrecht, 2. A., Basel 2009, Rz 797).

In der Raumplanung sind die Kantone in einem grösseren Umfang autonom: Der Bund legt Grundsätze der Raumplanung fest. Diese obliegt den Kantonen und dient der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes (Art. 75 Abs. 1 BV). Der Bund hat in der Raumplanung die Grundsatzgesetzgebungskompetenz inne, es geht um Grundsätze der Raumplanung. Die detaillierte Normierung bleibt jedoch den Kantonen vorbehalten. Die Kantone dürfen nicht auf reine Ausführungsgesetzgebung beschränkt werden; es muss ihnen ein erheblicher Spielraum für eigene gesetzgeberische Gestaltung vorbehalten bleiben. Der Bundesgesetzgeber muss sich vor allem hinsichtlich des sachlichen Regelungsbereichs und der Normierungsdichte Beschränkungen auferlegen (WALTER HALLER/PETER KARLEN, Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 3. A., Zürich 1999, Rz. 75 ff.).

Eine bundesrechtliche Norm betreffend Abschöpfung von Planungsvorteilen hat sich an diese Grundsätze zu halten.

Freie Wahl des Instruments der Abschöpfung
(Mehrwertabgabe, Grundstücksgewinnsteuer, Verträge etc.)

Es kann dem Bund höchstens nur um das WAS gehen, also dass Planungsvorteile zu einem gewissen Grad ausgeglichen werden und der Ertrag für Auszonungen oder andere Massnahmen der Raumplanung nach Art. 3 RPG verwendet werden. Das WIE ist Sache der Kantone.

Es sind durchaus unterschiedliche Lösungen möglich, die jeweils den konkreten Umständen am besten Rechnung tragen:

- Es besteht die Möglichkeit, eine **Mehrwertabgabe** einzuführen.
- Anstelle einer Mehrwertabgabe im engeren Sinn besteht etwa die Möglichkeit, den planerisch bedingten Mehrwert mit der **Grundstücksgewinnsteuer** abzuschöpfen. Es kann zwar schon heute in der Grundstücksgewinnsteuer eine Möglichkeit gesehen werden, den vorgeschriebenen Vorteilsausgleich zu verwirklichen. Allerdings ist diese Steuer häufig in einer Weise ausgestaltet, die sie als Instrument des Vorteilsausgleichs untauglich macht: Ein Punkt ist, dass sich die Steuer in den meisten Kantonen entsprechend der Dauer des Besitzes vermindert (über getätigte Investitionen und Teuerung hinaus). Für den Fall, dass gar keine Veräusserung erfolgt, wird der Vorteil auch im Falle einer Überbauung und somit einer tatsächlichen Nutzung des Mehrwerts nicht abgeschöpft. Damit das raumplanerische Ziel erreicht werden und die Steuer als Instrument für den Vorteilsausgleich im Sinne des Gesetzesvorschlags dienen kann, hat sie konkrete Kriterien zu erfüllen (vgl. dazu die Ausführungen von Prof. PETER LOCHER zuhanden der UREK N „Ausbau der Grundstücksgewinnsteuer als Alternative zum Mehrwertausgleich“ vom 5.2.2011 und „Mehwertausgleich und Grundstücksgewinnsteuer II“ vom 10.8.2011).
Wählt ein Kanton diese Möglichkeit, muss er Anpassungen an der Grundstücksgewinnsteuer vornehmen, dafür nicht den mit einer Mehrwertabgabe verbundenen Nachteil eines neuen Verwaltungsapparats auf sich nehmen. Damit wird auch die kantonale Organisationshoheit und Fiskalhoheit respektiert. Das Subsidiaritätsprinzip gebietet, dass der Bund nicht unnötig in die Kompetenzen der Kantone eingreift, wenn der Zweck auch so erfüllt werden kann.
- Planungsvorteile können auch über **verwaltungsrechtliche Verträge** abgeschöpft werden, wie das z.B. der Kanton Bern praktiziert.
- Die Mindestregelung der BPUK beschränkt sich auf die Mehrwerte bei Einzonungen. Den Kantonen bleibt es jedoch unbenommen, auch Um- und Aufzonungen einer Mehrwertabgabe zu unterstellen, wie dies der Kanton Basel-Stadt heute schon tut und der Kanton Tessin es im regierungsrätlichen Entwurf für eine Mehrwertabgabe vor-

	<p>sieht.</p> <ul style="list-style-type: none"> • etc.
<p>Begriff „angemessener Ausgleich“, konkretisiert im Gesetz (mind. 20%)</p>	<p>Art. 5 Abs. 1 verlangt von den Kantonen einen angemessenen Ausgleich. Das Gesetz macht damit in erster Linie eine Aussage zum Umfang des Ausgleichs: Dieser muss nicht voll sein. Verschiedene ausserrechtliche Gründe sprechen gegen eine volle Abschöpfung planerischer Mehrwerte: Zum einen ist es beinahe unmöglich, die auf eine Planung zurückführenden Mehrwerte genau zu beziffern. Es scheint sodann nicht sinnvoll, den gesamten Mehrwert zu besteuern, da sonst der wirtschaftliche Anreiz zur Nutzung der geschaffenen Möglichkeiten dahinfiel. Die Angemessenheit bezieht sich sodann auf die Ausgestaltung. Die Kantone haben die geeigneten Mittel und Vorgehensweisen zu bestimmen, um den Auftrag von Art. 5 Abs. 1 RPG zu erfüllen (vgl. RIVA, Kommentar RPG, Art. 5 Rz. 94 f.). Die Kantone können den Satz beispielsweise auf 50 Prozent, einen Drittel oder 25 Prozent festsetzen. Als untere Grenze erscheinen 20 Prozent, als dass man noch von einem „angemessenen Ausgleich“ sprechen kann.</p>
<p>Ausnahmen von der Abgabepflicht</p>	<p>Das kantonale Recht kann Ausnahmen von der Abgabepflicht vorsehen, insbesondere</p> <ul style="list-style-type: none"> • wenn ein Gemeinwesen abgabepflichtig wäre; oder • der voraussichtliche Abgabeertrag in einem ungünstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand steht. <p>Dies gilt auch ohne ausdrückliche Nennung im Gesetzesartikel: Mit der vorgeschlagenen Formulierung besteht ein erheblicher Gestaltungsspielraum, welcher auch derartige Ausnahmen zulässt. Das kantonale Recht muss die Ausnahmen dann aber bezeichnen.</p>
<p>Verwendung des Ertrages</p>	<p>Der Ertrag wird für Massnahmen nach Artikel 5 Absatz 2 oder für weitere Massnahmen der Raumplanung nach Artikel 3 dieses Gesetzes verwendet. Es handelt sich um Abgaben nach kantonalem Recht (wenn auch bundesrechtliche Minimalanforderungen zu erfüllen sind), und die Organisation ergibt sich aus kantonalem Recht. Es kann wichtig sein, dass das Gemeinwesen für Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen (welche voll entschädigt werden müssen), auch die Mittel dazu hat: Überdimensioniertes Bauland dürfte dadurch eher ausgezont werden. Jedoch ist dies in den verschiedenen Kantonen in unterschiedlichem Ausmass der Fall, so dass erhebliche Mittel übrigbleiben können. Diese sollen nicht in die allgemeine Staatskasse fliessen, sondern zweckgebunden sein und für Massnahmen der Raum-</p>

	<p>planung nach Art. 3 RPG verwendet werden:</p> <p>Art. 3 Planungsgrundsätze</p> <p>1 Die mit Planungsaufgaben betrauten Behörden achten auf die nachstehenden Grundsätze:</p> <p>2 Die Landschaft ist zu schonen. Insbesondere sollen</p> <ol style="list-style-type: none"> a. der Landwirtschaft genügende Flächen geeigneten Kulturlandes erhalten bleiben; b. Siedlungen, Bauten und Anlagen sich in die Landschaft einordnen; c. See- und Flusssufer freigehalten und öffentlicher Zugang und Begehung erleichtert werden; d. naturnahe Landschaften und Erholungsräume erhalten bleiben; e. die Wälder ihre Funktionen erfüllen können. <p>3 Die Siedlungen sind nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten und in ihrer Ausdehnung zu begrenzen. Insbesondere sollen</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Wohn- und Arbeitsgebiete einander zweckmässig zugeordnet und durch das öffentliche Verkehrsnetz hinreichend erschlossen sein; b. Wohngebiete vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen wie Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterungen möglichst verschont werden; c. Rad- und Fusswege erhalten und geschaffen werden; d. günstige Voraussetzungen für die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen sichergestellt sein; e. Siedlungen viele Grünflächen und Bäume enthalten. <p>4 Für die öffentlichen oder im öffentlichen Interesse liegenden Bauten und Anlagen sind sachgerechte Standorte zu bestimmen. Insbesondere sollen</p> <ol style="list-style-type: none"> a. regionale Bedürfnisse berücksichtigt und störende Ungleichheiten abgebaut werden; b. Einrichtungen wie Schulen, Freizeitanlagen oder öffentliche Dienste für die Bevölkerung gut erreichbar sein; c. nachteilige Auswirkungen auf die natürlichen Lebensgrundlagen, die Bevölkerung und die Wirtschaft vermieden oder gesamthaft gering gehalten werden. <p>Die Kantone sollen darüber hinaus auch die Möglichkeit haben, zu entscheiden, nach welchem Schlüssel sie die Erträge aus der Mehrwertabgabe zwischen dem Kanton und den Gemeinden aufteilen wollen.</p>
<p>Sanktion (Übergangsbestimmung)</p>	<p>Die Kantone sind gemäss der juristischen Lehre schon mit dem geltenden Art. 5 RPG verpflichtet, den Ausgleich erheblicher Vorteile und Nachteile aus Planungen gesetzgeberisch zu regeln. Der Bund kann die Erfüllung des Rechtsetzungsauftrags gegenüber säumigen Kantonen heute nicht mit Zwangsmitteln durchsetzen und es fehlt jegliche Sanktionsmöglichkeit; Art. 5 RPG ist eine Lex imperfecta. Die Kantone sind dieser Verpflichtung denn grossenteils auch nicht nachgekommen.</p> <p>Eine neue Bestimmung ist nur glaubwürdig, wenn bei Untätigkeit eine einschneidende Sanktion verknüpft ist. Der Vorschlag der BPUK trägt diesem Umstand voll und ganz Rechnung: Die Ausscheidung neuer Bauzonen ist unzulässig, so-</p>

	<p>lange der betreffende Kanton nicht über einen angemessenen Ausgleich nach den Anforderungen des Artikels 5 verfügt. Den Kantonen ist für die Umsetzung eine realistische Frist von 5 Jahren zu gewähren (2 Jahre reichen keinesfalls). Der Bundesrat bezeichnet diese Kantone. Sie sind zwingend vorher anzuhören.</p>
--	---