Zeitschrift: Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale

Herausgeber: Fédération suisse des urbanistes = Fachverband Schweizer Raumplaner

Band: - (2011)

Heft: 1

Artikel: Schweizweite Mehrwertabgabe bei Raumplanungen

Autor: Pfisterer, Lukas

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-957371

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 13.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

THEMA

Schweizweite Mehrwertabgabe bei Raumplanungen

DR. LUKAS PFISTERER
Rechtsanwalt, Baden

[ABB. 1]

[ABB. 1] Die Verwandlung von Bauernland in Bauland vervielfacht den Bodenpreis. (Fotos: Henri Leuzinger)

Die Landschaftsinitiative will die Zersiedlung der Landschaft stoppen. Über die Mittel der Umsetzung gehen die Meinungen auseinander. Der Ständerat will als indirekten Gegenwurf hauptsächlich das RPG durch eine verstärkte schweizweite, gegebenenfalls vom Bund geregelte Mindestabgabe auf Planungsmehrwerten bei Einzonungen ergänzen. Der Nationalrat steht vor der Frage, ob er dem Ständerat folgen soll.

Landschaftsinitiative: Kampf gegen die Zersiedlung und Bauzonenbegrenzung

Am 14. August 2008 wurde die Volksinitiative «Raum für Mensch und Natur (Landschaftsinitiative)» eingereicht [1]. Sie will die Zersiedlung des Landes stoppen. Festgeschrieben werden soll, dass die Gesamtfläche der Bauzonen während 20 Jahren nicht vergrössert werden darf, wobei der Bundesrat Ausnahmen gewähren kann.

[1] Zustande gekommen am 27. August 2008; Bundesblatt (BBl) 2008 7557.
[2] Art. 75 Abs. 1 BV.
[3] NZZ, 14.12.2010, S. 13: «Wohnraum statt Bäume».
[4] Art. 5 Abs. 1 RPG.

Bisherige Hortungsbekämpfung gegen die Zersiedlung: Auftrag an die Kantone zum Ausgleich – mit wenig Folgen in den Kantonen

Die Raumplanung hält Bund, Kantone und Gemeinden dazu an, den Boden haushälterisch zu nutzen [2]. Trotz der Vorgaben an die Kantone sind die Bauzonen teils überdimensioniert oder sie liegen am «falschen» Ort. Zudem wird Bauland gelegentlich gehortet und steht deshalb für die Überbauung nicht zur Verfügung. Die Folge kann sein, dass Land eingezont wird, obwohl eigentlich noch genügend Bauland vorhanden wäre. Neuestens wird sogar darüber diskutiert, Wald zu Gunsten von Wohnraum zu roden [3].

Die Kantone müssen zwar einen Ausgleich der Vor- und Nachteile von Planungen einführen [4]. In der Umsetzung sind sie jedoch weitgehend frei. Das Bundesrecht gibt vor, insbesondere dass «erhebliche» Vorteile zu erfassen seien, dass ein «Ausgleich der Vor- und Nachteile» zu erzielen sei und dass der Ausgleich «angemessen» zu sein habe. Ein Ausgleich in Geld kann vorab durch eine besondere Mehrwertabgabe oder eine

[ABB. 2]

sachgerecht gestaltete Grundstückgewinnsteuer erfolgen. Möglich sind auch vertragliche Lösungen. Das Bundesrecht schreibt zudem den Zweck der Erträge nicht vor.

Bisher existieren nur in den Kantonen Basel- Stadt und Neuenburg Gesetze mit eigentlichen Mehrwertabgaben. Einige Kantone, bzw. Gemeinden haben andere Ausgleichsregelungen eingeführt, wie z.B. Abgabenregelungen auf Vertragsbasis, Bewirtschaftungsbeiträge, Subventionen usw. Vor allem kennen viele Kantone Grundstückgewinnsteuern. Freilich beziehen nur eine Minderheit von ihnen Planungsmehrwerte wirklich ein. Im Ergebnis ist der Ausgleichsauftrag aus Art. 5 Abs. 1 RPG nur teilweise umgesetzt.

Bundesrat: Ablehnung der Initiative und «milder» indirekter Gegenentwurf im RPG

Der Bundesrat räumt die erwähnten Mängel der Raumplanung im Wesentlichen ein [5].

Die Initiative zielt für ihn grundsätzlich in die richtige Richtung. Vor allem das generelle Bauzonenmoratorium (Einzonungen sind nur erlaubt, wenn gleichzeitig ausgezont wird) hält er im Ergebnis jedoch für undifferenziert: Es werde den Unterschieden in den Landesgegenden nicht gerecht und belohne eher die Kantone, die bereits heute über zu grosse Bauzonen verfügen bzw. bestrafe diejenigen, die sorgfältig und bedarfsgerecht geplant haben. Daher lehnt er die Initiative ab, schlägt aber eine Teilrevision des RPG vor, als indirekten Gegenentwurf zur Volksinitiative, um die Bauzonen auf den Baulandbedarf der verschiedenen Landesgegenden abzustimmen. Er beschränkt sich auf die von der Initiative aufgegriffenen Themen [6]. Er will die Richt- und Nutzungsplanung [7] stärken und Massnahmen zur Förderung der Baulandverfügbarkeit anbieten [8].

[ABB. 2] Nach der Einzonung: Baulandhortung vermeiden, rasch erschliessen und überbauen.

Im Ständerat fand er für den Handlungsbedarf Zustimmung [9]. Man sprach von einem «échec» der Raumplanung [10] und deren jahrelangen Bemühungen.

Beschluss des Ständerats: Schweizweite Mindest-Mehrwertabgabe im RPG

Der Ständerat hat am 28. September 2010 die Initiative abgelehnt. Allerdings hat er den bundesrätlichen Gegenentwurf verschärft: Er will namentlich die Kantone zu einer Mehrwertabgabe von zumindest 25 % des planungsbedingten Landmehrwertes von Einzonungen verpflichten [11]. Zudem hat er eine direkt anwendbare Bundesregel beschlossen, falls ein Kanton nicht innert zwei Jahren durch Gesetz eine Mehrwertabgabe eingeführt hat [12] – was im Ergebnis einem subsidiären Bundesgesetz gleichkommt.

Beschluss im Ständerat trotz offener Fragen

Der Ständerat wollte die Zersiedlung mit neuen Instrumenten bekämpfen. Bei Aus- oder Rückzonungen gehe es auch um Entschädigungsfragen. Ohne gesicherte Finanzierung der Auszonungsentschädigungen über eine Mehrwertabgabe [13] bestehe die Gefahr, dass die Verkleinerung überdimensionierter Bauzonen toter Buchstabe bleibe [14].

Der Ständerat meinte, eine Mehrwertabgabe gehöre in ein zukunftsweisendes Raumplanungsgesetz. Jedoch wurden Fragen zu Inhalt und Verfahren gestellt, als «Abklärungsaufträge» für die weitere Bearbeitung im Parlament. So ist un-

[5] Botschaft zur Volksinitiative «Raum für Mensch und Natur (Landschaftsinitiative)» vom 20. Januar 2020, BBl 2010 1037 f.
[6] Botschaft Landschaftsinitiative, S. 1034, 1038.
[7] Art. 3 ff., 15 RPG.
[8] Art. 15a RPG; Botschaft zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 20. Januar 2010, BBl 2010 1049.
[9] Schweiger, Kommissionspräsident, Amtliches Bulletin des Ständerates (AB) 2010 S 879, Diener Lenz, AB 2010 S 881f.; Luginbühl, AB 2010 S 883f.
[10] Cramer, AB 2010 S 881.
[11] Art. 5a RPG-Entwurf.
[12] Art. 38a ff. RPG-Entwurf.
[13] Das neue Recht verwendet in Art. 5a RPG-E den Begriff der «Mehrwertabgabe». Art. 5 Abs. 1 RPG spricht nur von «Ausgleich». Der Begriff «Mehrwertabschöpfung» stammt aus Art. 45 aRPG 74 und ist wegen der Ablehnung des aRPG belastet.
[14] Diener Lenz, AB 2010 S 893.
[15] Art. 46 Abs. 3 BV.
[16] Art. 26 BV.
[17] Art. 147 BV.
[18] Art. 45 BV.
[19] Botschaft Raumplanungsgesetz, 1061.

geklärt geblieben, ob der Bund in Art. 75 BV überhaupt eine genügende Verfassungsgrundlage habe, um den Kantonen eine Mehrwertabgabe vorzuschreiben, vor allem durch ein subsidiäres Bundesgesetz, d.h. ob er das kantonale Volk, Parlament und Kantonsregierung «umgehen» und eine durch die Kantonsverwaltung direkt anwendbare Gesetzesregel schaffen dürfe. Weiter sei zu prüfen, ob der Bund den Kantonen möglichst grossen Gestaltungsspielraum belassen und ihren Besonderheiten Rechnung getragen habe [15]. Die Frage nach dem Verhältnis zwischen Mehrwertabgabe und Grundstückgewinnsteuer wurde aufgeworfen. Ebenso wurde diskutiert, ob eine Doppelbesteuerung vorliege, wenn der Wertzuwachs des Bodens bereits anders erfasst werde, oder ob die Eigentumsgarantie [16] verletzt werde. Gemahnt wurde, die neuen Vorschriften unterständen der Vernehmlassungspflicht [17] und es habe keine Mitwirkung der Kantone [18] stattgefunden.

Besondere Lage für den Nationalrat im Zweikammersystem

Der Bundesrat hat ausdrücklich auf eine Lockerung von Art. 5 Abs. 1 RPG, aber auch auf weitergehende Lösungen in verzichtet, weil dies nicht konsensfähig sei, auch vor dem Hintergrund der mit der Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK) geführten Diskussion [19]. Die vorberatende Kommission des Ständerates (UREK-S) hat jedoch kurz vor Schluss der Beratung des Gegenentwurfs eine «verschärfte» Mehrwertabgabe beschlossen. Angesichts des Fristablaufs für die Behandlung der Landschaftsinitiative (Februar 2011) musste die UREK-S das Geschäft zu Handen der Herbstsession des Ständerates verabschieden, obwohl es nicht so eingehend bearbeitet worden ist wie üblich. Sonst hätte der Nationalrat die Initiative nicht fristgerecht in der Dezembersession 2010 behandeln können.

Das Zweikammernsystem erlaubt nun dem Nationalrat, die offenen Fragen zu klären und den Gegenentwurf umfassend zu beraten. Über diese Diskussion im Ständerat hinaus wird man auch untersuchen dürfen, ob ein direkter Gegenentwurf mit einer neuen Verfassungskompetenz für den Bund zu erstellen ist.

Die vorberatende Nationalratskommission (UREK-N) hat dem Ratsplenum beantragt, die Behandlungsfrist der Initiative um ein Jahr bis 14. Februar 2012 zu verlängern. Sie wollte es so ermöglichen, dass der Nationalrat die Fragen zur RPG-Teilrevision beantworten kann. Der Rat ist dem Antrag am 7. Dezember 2010 diskussionslos gefolgt. Nach Bearbeitung der Vorlage des Ständerats wird er die RPG-Revisionsvorlage in der März- oder spätestens der Junisession 2011 beraten können. Vorher sollten die nötigen Vernehmlassungs- und Mitwirkungsverfahren durchgeführt werden. Das Parlament ist also gefordert!

TEXT GEMÄSS STÄNDERAT

Art. 5a RPG (neu) 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 fällig bei Überbauung des Grundstücks oder dessen Veräusserung.

Art. 38a (neu) 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.

Art. 38b (neu) 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.

Art. 38c (neu) Abgabepflicht

Abgabepflichtig ist der Eigentümer des eingezonten Bodens im Zeitpunkt der Einzonung. Mehrere Eigentümer haften solidarisch.

Art. 38d (neu) 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.

RÉSUMÉ

Vers une introduction du prélèvement de la plus-value au niveau suisse

L'initiative populaire «De l'espace pour l'homme et la nature» («Initiative pour le paysage») vise à enrayer le mitage du territoire, au moyen notamment d'un moratoire de 20 ans sur les zones à bâtir. Il s'agit là d'une réponse aux problèmes des zones à bâtir surdimensionnées et de la thésaurisation des terrains à bâtir. Le régime de compensation prévu à l'art. 5 al. 1 LAT n'a été que très partiellement institué par les cantons.

Le Conseil fédéral a reconnu qu'il fallait agir. Selon lui, l'Initiative pour le paysage va dans le bon sens, mais un moratoire général sur les zones à bâtir est trop monolithique. Aussi a-t-il proposé, à titre de contre-projet indirect à l'initiative, de réviser partiellement la LAT.

Le 28 septembre 2010, le Conseil des Etats a rejeté l'initiative, mais a proposé de rendre le contre-projet du Conseil fédéral plus incisif, en obligeant notamment les cantons à prélever au moins 25 % des plus-values foncières résultant des mesures d'aménagement. Il a en outre adopté une disposition fédérale directement applicable aux cantons qui n'auraient pas introduit de régime de prélèvement de la plus-value dans un délai de deux ans – ce qui équivaut, au final, à une loi fédérale subsidiaire. Lors des délibérations de la Chambre haute, certaines questions de principe n'ont pas trouvé de réponses. Le Conseil des Etats souhaitait en effet se prononcer sans délai sur l'Initiative pour le paysage, de sorte que le Conseil national puisse le faire à son tour en décembre 2010, et que l'initiative puisse être soumise au peuple en février 2011.

La commission compétente du Conseil national (CEATE-CN) a proposé au plénum de proroger d'un an – jusqu'au 14 février 2012 – le délai de traitement de l'initiative, afin que les questions liées à la révision partielle de la LAT puissent être clarifiées. Le 7 décembre 2010, la Chambre basse s'est ralliée sans discussion à cette proposition, ce qui permettra d'apporter des réponses aux questions en suspens et de mener à bien les procédures de consultation et de participation nécessaires.