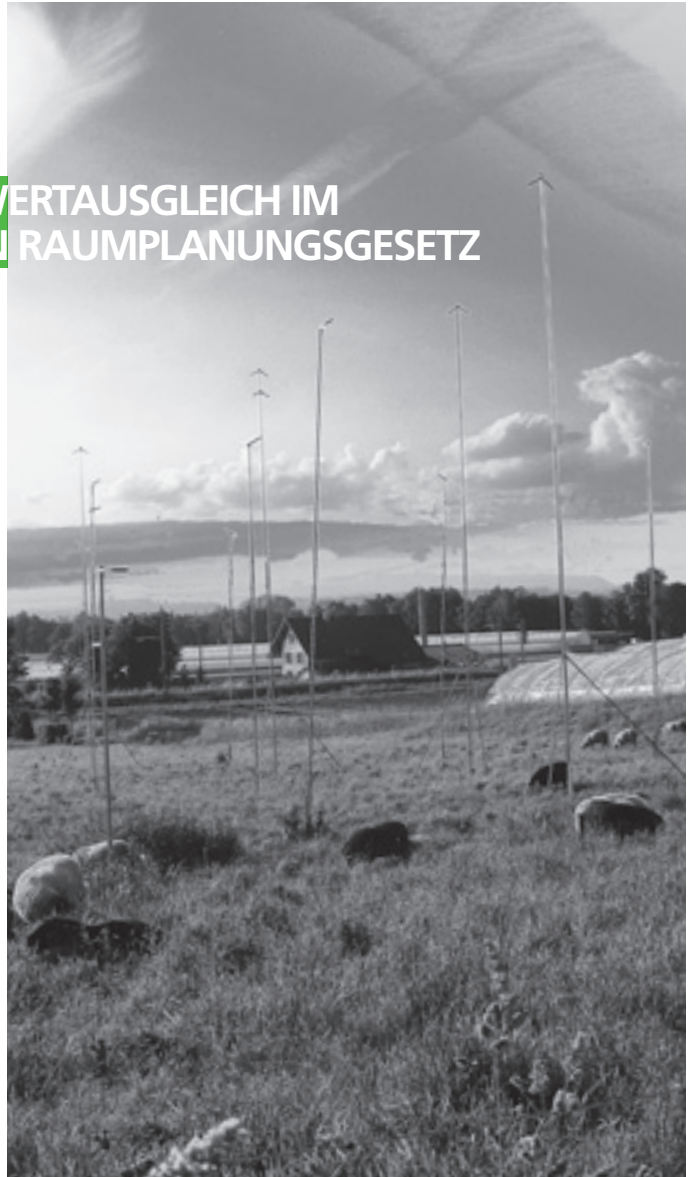




DER MEHRWERTAUSGLEICH IM REVIDIERTEN RAUMPLANUNGSGESETZ



Der Mehrwertausgleich im revidierten Raumplanungsgesetz

Die Ausgestaltung von Artikel 5 Absatz 1bis – 1sexies RPG im kantonalen Recht

1. Ausgangslage

Ein zentraler Bestandteil des revidierten Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 15. Juni 2012 (RPG²⁰¹²), das als indirekter Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative der Umweltverbände vom Volk am 3. März 2013 angenommen wurde, bildet die Präzisierung des bisherigen Gesetzgebungsauftrags über den Ausgleich planungsbedingter Mehr- und Minderwerte. Für die Planungsmehrwerte sieht das neue Gesetz eine Mindestregelung für die Ausgestaltung durch die Kantone vor und es enthält eine Sanktion für jene Kantone, die fünf Jahre nach Inkrafttreten des neuen Gesetzes keine Regelung geschaffen haben. In den Kantonen, die noch keine Mehrwertabgabe kennen beziehungsweise über eine Regelung verfügen, welche die bundesrechtlichen Minimalanforderungen nicht vollumfänglich erfüllt, besteht somit Gesetzgebungsbedarf. In den vergangenen Jahren hat die VLP-ASPAN verschiedene Kantone bei der Erarbeitung ihrer Gesetzesgrundlagen für einen Mehrwertausgleich unterstützt und sie hat auch die Beratungen des revidierten Raumplanungsgesetzes mitverfolgt und begleitet. Auch zurzeit berät die VLP-ASPAN mehrere Kantone bei der Einführung einer Mehrwertabgabe. Die zentralen Punkte der neuen Minimalregelung des Bundes und die Ausgestaltungsmöglichkeiten in den Kantonen sind Thema dieser Ausgabe des Raum & Umwelt.

2. Ausgleich von Mehr- und Minderwerten

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 (landwirtschaftlichen) Nutzungen vorbehalten bleibt. Auch innerhalb der Bauzonen selber bestehen aufgrund der planerischen Festlegungen unterschiedliche Bodenwerte.¹ Mit planerischen Massnahmen werden zwar stets Ungleichheiten geschaffen und entsprechend ist der Grundsatz der Rechtsgleichheit in der Raumplanung von beschränkter Bedeutung.² 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.

3. Auswirkung der Mehrwertabgabe auf den Bodenpreis?

Im Abstimmungskampf zum revidierten RPG wurde die Frage, ob die Mehrwertabgabe zu einer nennenswerten Bodenpreisstärkung führt, heftig diskutiert. Dazu lässt sich Folgendes festhalten: Der Bodenpreis bildet sich durch das Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage. Auf der Nachfrageseite führt die Mehrwertabgabe zu

keinen Veränderungen, denn die Zahlungsbereitschaft für Bauland ergibt sich aus dem von der Bauherrschaft erzielbaren Gewinn bzw. Nutzen und dieser ist unabhängig von der Rendite, die ein Grundeigentümer mit dem Verkauf eines Grundstücks erzielt. Auf der Angebotsseite könnte eine Mehrwertabgabe preistreibend wirken, wenn sie sich auf die Einzonungsbereitschaft auswirkt. In dem Fall würde die Angebotsmenge infolge der zu entrichtenden Abgabe reduziert. Eine Reduktion der Einzonungsbereitschaft ist jedoch nicht zu erwarten, denn auch bei einer Teilabschöpfung des Planungsmehrwerts ist der Gewinnsprung für den Grundeigentümer erheblich³ und somit der finanzielle Anreiz vorhanden, einer Einzonung zuzustimmen.⁴ Bei einer allfälligen Abschöpfung von Um- und Aufzonungsmehrwerten ist besonderes Augenmerk darauf zu lenken, dass nur namhafte Mehrwerte erfasst werden, ansonsten die Bereitschaft bei den Betroffenen sinkt, die planerisch erwünschte Mehrnutzung auch wirklich zu realisieren.

4. Rechtliche Qualifikation der Mehrwertabgabe

Die Mehrwertabschöpfung passt nicht ohne weiteres in das hergebrachte Abgabensystem. Einerseits ist die Abgabe im Gegensatz zur Steuer nicht voraussetzungslos geschuldet, andererseits stellt die Mehrwertabgabe kein Entgelt für eine staatliche Leistung dar. Zwar knüpft sie – ähnlich

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

2 Ruch, Kommentar RPG, Einleitung Rz. 26.

3 Der Preis für Landwirtschaftsland beträgt in der Regel 5 - 10 Fr./m², jener für Bauland hingegen zwischen 300-1'500 Fr./m². Bei einer Parzelle von 1'000 m² läge der Planungsmehrwert somit bei 290'000 bis knapp 1,5 Millionen Franken. Bei einer Abschöpfung von einem Fünftel hat der Eigentümer nach wie vor einen massiven finanziellen Anreiz, Land einzuzonen.

4 Daniel Müller-Jentsch, Führt die Teilrevision des RPG zu höheren Bodenpreisen? in INFORAUM 1/2013.

Inhalt

1. Ausgangslage	2
2. Ausgleich von Mehr- und Minderwerten	2
3. Auswirkung der Mehrwertabgabe auf den Bodenpreis?	2
4. Rechtliche Qualifikation der Mehrwertabgabe	3
5. Bundesgesetzgebung	4
5.1 Bisherige gesetzliche Regelung	4
5.2 Mindestregelung gemäss revidiertem RPG	5
5.2.1 Entstehungsgeschichte	5
5.2.2 Die Vorlage im Detail	6
6. Grundstückgewinnsteuer	8
7. Vertragliche Regelungen	10
8. Kombination von gesetzlichen Abgaben und vertraglichen Leistungen	12
9. Sanktion für säumige Kantone	12
10. Kantonale Regelungen	13
10.1 Gesetzliche Regelungen in den Kantonen	13
10.2 Kanton Basel-Stadt	13
10.3 Kanton Neuenburg	13
10.4 Kanton Genf	14
10.5 Kanton Thurgau	14
10.6 Kanton Tessin	14
10.7 Kanton St. Gallen	15
10.8 Kanton Waadt	15
11. Konkreter Regelungsbedarf in den Kantonen	20
11.1 Bundesrechtliche Minimalregelung	20
11.2 Erweiterte Regelung	21

wie Vorzugslasten oder Beiträge – auch an einen durch staatliche Massnahmen geschaffenen individuellen Sondervorteil an; dies geschieht jedoch nicht zur Deckung der konkreten Planungskosten, sondern erfolgt im Hinblick auf den Ausgleich planerischer Vor- und Nachteile. Sie ist damit kostenunabhängig, weshalb das Kostendeckungsprinzip keine Anwendung findet. Unter Umständen hat der Grundeigentümer wesentlich mehr zu leisten als das Gemeinwesen für die vorteilsbegründende Planung und deren Verwirklichung aufgewendet hat. Die Mehrwertabgaben werden daher teilweise als *Gemengsteuern* (öffentliche Abgabe, bei der eine Gebühr mit einer Steuer verbunden wird, indem die Abgabe zwar als Gegenleistung für eine staatliche Leistung erscheint, aber in ihrer Höhe nicht durch das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip begrenzt wird) oder als *kostenunabhängige Kausalabgaben* qualifiziert. Zum Teil wird die Mehrwertabgabe schlicht als eine *neue Kategorie von öffentlichen Abgaben* bezeichnet⁵. Das Bundesgericht schliesst sich dem Grundtenor dieser Qualifikationen im Wesentlichen an, ohne der einen oder anderen Bezeichnung einen Vorrang einzuräumen⁶.

5. Bundesgesetzgebung

5.1 Bisherige gesetzliche Regelung

Bereits das 1980 in Kraft getretene und bis nächstes Jahr noch geltende RPG sieht einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile vor, die durch Planungen entstanden sind (Art. 5 RPG, siehe Kasten). Die Kantone werden darin verpflichtet, diesen Ausgleich gesetzlich zu regeln. Zur Entschädigung erheblicher planungsbedingter Nachteile (sog. materielle Enteignung) hat das Bundesgericht im Laufe der Zeit gestützt auf die Eigentumsgarantie der Bun-

desverfassung eine reichhaltige und differenzierte Rechtsprechung entwickelt. Diese wurde im Raum & Umwelt 6/2010⁷ ausführlich erläutert, so dass an dieser Stelle nicht mehr näher darauf eingegangen werden muss.

Beim Vorteilsausgleich handelt es sich bereits bisher um einen zwingenden Gesetzgebungsauftrag an die Kantone. Die offene Formulierung des Artikel 5 Absatz 1 RPG und die in den parlamentarischen Beratungen des Gesetzes Ende der 1970er Jahre wiederholt unterstrichene Freiheit der Kantone in der Ausgestaltung des Ausgleichs haben den zwingenden Charakter dieses Auftrags in der Vergangenheit jedoch stets relativiert.⁸ Auch konnte der Bund die Erfüllung des Rechtsetzungsauftrags gegenüber säumigen Kantonen nicht durchsetzen, weil ihm Sanktionsmöglichkeiten fehlten. Das Ausbleiben von Sanktionen dürfte denn auch der zentrale Grund gewesen sein, weshalb eine grosse Mehrheit der Kantone untätig geblieben ist und den Gesetzgebungsauftrag in den mehr als 30 Jahren des Bestehens des Bundesgesetzes nicht umgesetzt hat.

Art. 5 RPG 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.

Das Bundesrecht gibt den Kantonen bei der Ausgestaltung des Mehrwertausgleichs bereits in der

geltenden, 1980 in Kraft getretenen Fassung vor, dass der Ausgleich nur «erhebliche» Vor- und Nachteile erfassen darf und dass er «angemessen» sein muss. Die Ausgleichspflicht beschränkt sich somit auf *erhebliche* Wertsteigerungen. Die Kantone sind nicht verpflichtet, jede geringfügige Wertschwankung auszugleichen. Eine solche Verpflichtung stünde in keinem vernünftigen Verhältnis zum damit verbundenen Verwaltungsaufwand. *Angemessenheit* bedeutet, dass die Abgabe in einem angemessenen Verhältnis zum entstandenen Mehrwert stehen muss und – zu-

5.2 Mindestregelung gemäss revidiertem RPG

5.2.1 Entstehungsgeschichte

Mit dem revidierten und vom Volk am 3. März 2013 mit klarer Mehrheit angenommenen Raumplanungsgesetz wird der mehr als 30-jährige Gesetzgebungsauftrag zur Schaffung eines Planungsausgleichs – wie eingangs erwähnt – in Form einer Mindestregelung präzisiert (Art. 5 Abs. 1^{bis} – 1^{sexies} RPG²⁰¹²). Im Gesetzesentwurf des Bundesrats an das Parlament war eine solche Prä-

Art. 5 Abs. 1bis–1sexies RPG vom 15. Juni 2012¹²

^{1bis} Planungsvorteile werden mit einem Satz von mindestens 20 Prozent ausgeglichen. Der Ausgleich wird bei der Überbauung des Grundstücks oder dessen Veräusserung fällig. Das kantonale Recht gestaltet den Ausgleich so aus, dass mindestens Mehrwerte bei neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesenem Boden ausgeglichen werden.

^{1ter} Der Ertrag wird für Massnahmen nach Absatz 2 oder für weitere Massnahmen der Raumplanung nach Artikel 3, insbesondere Absätze 2 Buchstabe a und 3 Buchstabe a^{bis}, verwendet.

^{1quater} Für die Bemessung der Abgabe ist der bei einer Einzonung errechnete Planungsvorteil um den Betrag zu kürzen, welcher innert angemessener Frist zur Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute zur Selbstbewirtschaftung verwendet wird.

^{1quinques} Das kantonale Recht kann von der Erhebung der Abgabe absehen, wenn:

- a. ein Gemeinwesen abgabepflichtig wäre; oder
- b. der voraussichtliche Abgabbeertrag in einem ungünstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand steht.

^{1sexies} Die bezahlte Abgabe ist bei der Bemessung einer allfälligen Grundstückgewinnsteuer als Teil der Aufwendungen vom Gewinn in Abzug zu bringen.

sammen mit weiteren Abgaben – nicht konfiskatorisch sein darf. In einem Urteil zur Mehrwertabgabe des Kantons Basel-Stadt hat das Bundesgericht eine Abschöpfung von bis zu 60 Prozent des Mehrwertes als mit der in der Bundesverfassung verankerten Eigentumsgarantie vereinbar erklärt.⁹

5 Häfelin/Müller, Allgemeines Verwaltungsrecht, Rz. 2692; Riva, RPG-Kommentar, Art. 5 Rz. 44; Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, Art. 5 Rz. 20.

6 BGE 121 II 138.

7 Bühlmann Lukas, Jäger Christoph, Entschädigungsfragen bei Rückzonungen, Raum & Umwelt 6/2010.

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

9 BGE 105 Ia 134.

zisierung noch nicht enthalten. Gemäss Bundesrat hätte die bisherige Regelung unverändert weitergeführt werden sollen. In der Detailberatung verschärfte der Ständerat den Gesetzesentwurf in mehreren Punkten. Neu in die Vorlage eingebaut wurden Mindestvorschriften für die Kantone zur Ausgestaltung der Mehrwertabgabe. Die Kantonale Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz BPUK, welcher der Vorschlag des Ständerats zu weit ging, nahm den Ball auf und formulierte einen eigenen Vorschlag, der nach der Zustimmung im Ständerat im Differenzbereinigungsverfahren auch die Unterstützung des Nationalrats fand.¹⁰ Den Landwirten kam man ganz am Schluss der Beratungen in Bezug auf die Erstellung neuer Bauten als Folge von Neueinzonungen entgegen. So wird der bei der Einzonung von Landwirtschaftsland errechnete Planungsvorteil um den Betrag gekürzt, der innert angemessener Frist zur Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute für die Selbstbewirtschaftung erforderlich ist.¹¹

5.2.2 Die Vorlage im Detail

Abgabenerhebung auf Neueinzonungen

Die neue bundesrechtliche Mindestvorgabe schreibt die Abgabenerhebung nur für jene Fälle vor, bei denen Land, das bisher ausserhalb der Bauzonen lag, *neu* und *dauerhaft* einer Bauzone zugewiesen wird. Zwar geht das Raumplanungsgesetz davon aus, dass ein Ausgleich für *alle* erheblichen Vor- und Nachteile, die durch Planungen entstehen, stattzufinden hat (Art. 5 Abs. 1 RPG). Aus mehreren Gründen war man in den Eidgenössischen Räten jedoch der Ansicht, dass die vom Bundesrecht im Sinn eines zwingenden Minimums vorgeschriebene Abgabe nur jene Mehrwerte erfassen soll, die auf Neueinzonungen zurückgehen. Angesichts der heute vielerorts grossen Bauzonenreserven und des Ziels, die Gesamtheit der bestehenden Bauzonenflächen möglichst wenig auszudehnen, soll in erster Linie der Anreiz zu Neueinzonungen gedämpft werden. Andererseits soll die Siedlungsentwick-

lung nach innen gefördert werden. Ein Mittel dazu bilden Um- und Aufzonungen. Es bestand die Angst davor, dass die Erhebung von Abgaben auf derartigen Um- und Aufzonungen dem Ziel der Verdichtung entgegenstehen könnte. Da es sich beim RPG zudem nur um ein Grundsatzgesetz handelt, wollte sich der Bundesgesetzgeber zurückhalten und die Erhebung der Abgabe nur für die raumplanungspolitisch wichtigste und heikelste Planungsmassnahme, nämlich die Neueinzonung, zwingend vorschreiben. Die Kantone sind jedoch frei, weitere planungsbedingte Mehrwerte abzuschöpfen, was der Kanton Basel-Stadt denn auch heute schon tut (Ziff. 10.2) und der Kanton Tessin zu tun beabsichtigt (Ziff. 10.6). Um- und Aufzonungen können gegenüber Neueinzonungen mit einem tieferen Abgabesatz versehen und damit privilegiert werden, wie dies der Staatsrat des Kantons Tessin im Gesetzesentwurf an das Parlament vorsieht oder wie dies auch im Vernehmlassungsentwurf für ein neues Baugesetz des Kantons St. Gallen enthalten war (Ziff. 10.7). Über die Höhe des Beitragssatzes können somit raumplanerisch erwünschte Entwicklungen, wie die Innenentwicklung und Verdichtung, begünstigt werden.

Erfassung von Materialabbaugebieten

Zu reden gab in den Eidgenössischen Räten auch die Frage, ob die Mehrwertabgabe für den Materialabbau bzw. die Ausscheidung von Abbauzonen geschuldet ist. Eine Mehrheit der Räte wollte dies ausschliessen und präzisierete Artikel 5 Absatz 1^{bis} RPG²⁰¹² dahingehend, dass die Mehrwertabgabe von Bundesrechts wegen nur dann geschuldet ist, wenn Grundstücke «dauerhaft» einer Bauzone zugewiesen werden¹³, was beim Materialabbau in der Regel nicht der Fall ist, da das Gebiet nach dem erfolgten Abbau rekultiviert und einer Nichtbauzone zugewiesen wird. Lehre und Rechtsprechung qualifizieren Abbauzonen ausserhalb der Bauzonen grundsätzlich als Nichtbauzonen¹⁴. Gemäss Bundesgericht kann auf eine Bauzone nur dann geschlossen werden, wenn das fragliche Gebiet nach erfolgtem Abbau

Siedlungszwecken zugeführt und nicht rekultiviert wird¹⁵. Den Kantonen steht es – nicht zuletzt auch gestützt auf die verfassungsrechtliche Abgabehoheit – frei, über die im RPG enthaltene Mindestregelung hinaus weitere Abgabebetstände zu formulieren und beispielsweise eine gesetzliche Grundlage für die Mehrwertabschöpfung auch beim Materialabbau einzuführen¹⁶. Der Kanton Neuenburg erfasst denn auch in seiner Gesetzesgrundlage zur Mehrwertabschöpfung explizit die Abschöpfung von Mehrwerten im Zusammenhang mit der Ausscheidung von Abbauzonen (Ziff. 10.3)¹⁷.

Höhe der Abgabe

Die Eidgenössischen Räte einigten sich bei Mehrwerten aufgrund von Neuinzonungen auf einen Abgabesatz von 20 Prozent. Bedenkt man, dass Rückzonungen bei Vorliegen einer materiellen Enteignung vollständig (das heisst zu 100 Prozent) entschädigt werden, erweist sich dieser Abgabesatz als recht tief und wohl auch als unterste Limite, ansonsten nicht mehr von einem «angemessenen» Ausgleich zwischen planungsbedingten Vor- und Nachteilen¹⁸ gesprochen werden kann, wie dies das RPG vorsieht (Ziff. 5.1). Den Kantonen ist es jedoch unbenommen, einen höheren Abgabesatz festzulegen. Der höchste Ansatz für die Mehrwertabgabe beträgt wie erwähnt 60 Prozent. Im Kanton Basel-Stadt beträgt die Abgabe auf Um- und Aufzonungen 50 Prozent des Mehrwertes (Ziff. 10.2).

Fälligkeit der Abgabe

Die Abgabe wird gemäss revidiertem RPG fällig, sobald das Grundstück überbaut oder veräussert – und damit der Mehrwert realisiert – wird. Anders als im bisherigen RPG kann der Fälligkeitstermin von den Kantonen nicht mehr frei festgelegt werden. Eine Festlegung der Fälligkeit im Zeitpunkt der Einzonung oder wenige Jahre danach, die sich – wie dies Erfahrungen der Gemeinden mit solchen Regelungen zeigen – als wirksames Mittel gegen die Baulandhortung erweisen kann, ist somit ausgeschlossen. Zur Be-

kämpfung der Baulandhortung sieht das revidierte RPG jedoch unter dem Titel «Förderung der Verfügbarkeit von Bauland» andere Möglichkeiten vor; so sind die Kantone angehalten, Fristen für die Überbauung der Grundstücke zu setzen und Massnahmen zur Überbauung vorzusehen, wenn diese ungenutzt ablaufen (Art. 15a RPG²⁰¹²). Zu klären hat das kantonale Recht, welches genau der «Zeitpunkt der Überbauung» ist. Ist es die Rechtskraft der Baubewilligung? Der Beginn der Bauarbeiten? Oder deren Fertigstellung? Auch die Veräusserungstatbestände sind mit Blick auf Artikel 12 Absatz 2 des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) sowie die kantonale Gesetzgebung und Praxis zu klären.

Anrechnung der Kosten landwirtschaftlicher Ersatzbauten

Wie erwähnt, kamen die Eidgenössischen Räte bei den Beratungen der Mehrwertabgabe den Landwirten in Bezug auf die Erstellung neuer Bauten als Folge von Neueinzonungen entgegen (Ziff. 5.2.1). So wird gemäss Artikel 5 Absatz 1^{quater} der bei der Einzonung von Landwirtschaftsland errechnete Planungsvorteil um den Betrag gekürzt, der innert angemessener Frist zur Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute für die Selbstbewirtschaftung erforderlich ist. Die Abgabe wird somit auf dem nach dem Abzug

10 AB 2010 S 889 ff, AB 2011 N 1583 ff., AB 2011 S 1175 ff., AB 2012 N 123 ff.

11 AB 2012 S 305 ff.

12 BBl 2012 5987, 5988.

13 AB 2012 N 120.

14 Urteil BGr. 1A.115/2003 vom 23.2.2004 E. 2.5 (Köniz); Brandt/Moor, Kommentar RPG, Art. 18 Rz. 8; Jud Barbara, Der Abbau von Steinen und Erden, Raum & Umwelt, Nr. 5/12, S. 14 f.

15 Urteil BGr. 1A.115/2003 vom 23.2.2004 E. 2.4 und E. 2.5 (Köniz).

16 Riva, Kommentar RPG, Art. 5 Rz. 24 ff.

17 Art. 34 Abs. 1 i.V.m Art. 53 Abs. 2 LCAT-NE.

18 Riva, Kommentar RPG, Art. 5 Rz. 87.

der Kosten für die Ersatzbaute verbleibenden Mehrwert berechnet. Zu dieser Bestimmung finden sich in den Materialien kaum Präzisierungen, da die Bestimmung erst vom Parlament in das Gesetz eingefügt wurde. Es gibt somit keine Erwägungen in der bundesrätlichen Botschaft und auch in den parlamentarischen Beratungen wurde die Bestimmung nicht näher präzisiert¹⁹. Bei der Beschaffung geht es um den Bau oder Erwerb von landwirtschaftlichen Ersatzbauten, die wegen der Überbauung des eingezonten Landes nötig sind; jedoch nur von solchen, die den bundesrechtlichen Vorschriften über das Bauen ausserhalb der Bauzonen entsprechen. Den Kantonen ist es zu empfehlen, in der Ausführungsgesetzgebung zu präzisieren, was unter der «angemessenen Frist» zur Beschaffung einer Ersatzbaute zu verstehen ist. Da das revidierte RPG grossen Wert auf eine rasche Mobilisierung des eingezonten Landes legt, ist es angezeigt, für die Geltendmachung der Beschaffungskosten eine kurze Frist anzusetzen. Der von Regelung profitierende Landwirt hat ja bereits vor der Einzonung die Möglichkeit, sich über die Beschaffung einer neuen Baute Gedanken zu machen. Die Frist für die Geltendmachung der Beschaffungskosten beginnt mit der rechtskräftigen Einzonung.

Weitere Regelungsinhalte

Neben den im revidierten RPG enthaltenen Mindestvorgaben für eine Mehrwertabgabe gibt es im Zusammenhang mit der Abgabeerhebung weiteren Regelungsbedarf. Einerseits wird der Bedarf im RPG ausdrücklich genannt (Art. 5 Abs. 1^{quinquies}); andererseits ergibt er sich aus den vorab verfahrensrechtlichen Besonderheiten des jeweiligen Kantons.

Vom RPG explizit genannt wird die Frage, ob Grundstücke im Eigentum der Kantone und Gemeinden von der Abgabe ebenfalls erfasst oder ob sie davon befreit werden sollen (Buchstabe a); und als zweiter Punkt, ob auf die Abgabenerhebung verzichtet werden soll, wenn der voraussichtliche Abgabebetrag in einem ungünstigen

Verhältnis zum Erhebungsaufwand steht (Buchstabe b). Der Wortlaut von Artikel 5 Absatz 1^{quinquies} RPG²⁰¹² stellt es den Kantonen frei, ob sie einen entsprechenden Freibetrag festlegen wollen. Das Verhältnismässigkeitsprinzip, aber auch Artikel 5 Absatz 1 RPG, wonach nur *erhebliche* Vorteile auszugleichen sind, zwingt sie jedoch dazu, einen solchen Betrag festzulegen. In der ursprünglichen Fassung des Ständerates wurden die Kantone angehalten, nur Einzonungsmehrwerte von mehr als 30'000 Franken der Abgabe zu unterstellen. Dieser Wert dürfte, auch wenn die Regelung keinen Eingang ins Gesetz gefunden hat, als Richtschnur dienen.

Zu dem im RPG nicht explizit erwähnten Regelungsbedarf gehören Fragen des Verfahrens und der Zuständigkeit für die Abgabeerhebung, aber auch jene über die Verwendung der Erträge und deren Aufteilung zwischen Kanton und Standortgemeinde sowie die Frage des Rechtsschutzes.

6. Grundstückgewinnsteuer

Eine besondere Form des Mehrwertausgleichs ist die Grundstückgewinnsteuer, zu deren Erhebung das Bundesgesetz über die Steuerharmonisierung die Kantone verpflichtet²⁰. Die Steuer knüpft an die Veräusserung eines Grundstücks an und erfasst den Wertzuwachs, den ein Grundstück über einen bestimmten Zeitraum erfährt.²¹ Darunter fallen auch die Mehrwerte, die auf eine Planung zurückgehen. Die Kantone können bei der Umsetzung zwischen zwei Modellen wählen: Entweder unterstellen sie der Grundstückgewinnsteuer nur die Gewinne, die bei Veräusserung von Grundstücken des *Privatvermögens* oder eines *land- oder forstwirtschaftlichen* Grundstücks erzielt werden (sog. *dualistisches* oder *St. Galler System*), oder sie unterstellen der Grundstückgewinnsteuer *sämtliche Gewinne* aus der Veräusserung von Grundstücken, mithin auch solche des Geschäftsvermögens (sog. *mo-*

nistisches oder Zürcher System).²² Ein monistisches Modell kennen die Kantone Zürich, Bern, Uri, Schwyz, Nidwalden, Baselstadt, Baselland, Tessin und Jura. Die anderen Kantone haben das dualistische System gewählt. Bei beiden Modellen gibt es jedoch Durchbrechungen²³. Im Kanton Thurgau gibt es ein teilweises monistisches System.

Das Steuerharmonisierungsgesetz umschreibt in Artikel 12 Absatz 2 Buchstabe a - e die steuerbegründenden Tatbestände. In unserem Fall ist Buchstabe e von Interesse, der es erlaubt, auch die *ohne Veräusserung* erzielten *Planungsmehrwerte* im Sinne des Raumplanungsgesetzes der Grundstückgewinnsteuer zu unterstellen, sofern das kantonale Recht dies ausdrücklich vorsieht. Die Kantone haben dadurch die Möglichkeit, die Mehrwertabgabe von den Grundeigentümern in einem früheren Zeitpunkt als bei der Veräusserung des Grundstücks an einen Dritten zu erheben. Soweit uns bekannt ist, hat allerdings kein Kanton von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht.²⁴

Es ist somit nicht grundsätzlich ausgeschlossen, den in Artikel 5 Absatz 1 RPG vorgeschriebenen Vorteilsausgleich über die (kantonale) Grundstückgewinnsteuer umzusetzen²⁵. Wie in einer 2008 von der VLP-ASPAN in Auftrag gegebenen Studie²⁶ festgestellt wurde, ist die Grundstückgewinnsteuer jedoch nicht geeignet, erhebliche planungsbedingte Vorteile im Sinne des Gesetzgebungsauftrags des Bundes angemessen abzuschöpfen. Die meisten Kantone kennen eine Regelung, wonach sich die Steuer entsprechend der Dauer des Besitzes vermindert (sog. Besitzesdauerabzug). Je länger mit der Veräusserung des Grundstücks zugewartet wird, umso tiefer ist der Steuersatz. Planungsbedingte Vorteile werden somit nach langer Besitzesdauer nur ungenügend oder überhaupt nicht mehr ausgeglichen. Der Besitzesdauerabzug fördert zudem die Bau- und Landhortung und unterläuft damit die im öffentlichen Interesse liegenden Planungsabsichten. 1986 unterbreitete eine unter dem Vorsitz des damaligen Direktors der VLP-ASPAN (Rudolf Stü-

deli) stehende Arbeitsgruppe «Empfehlungen zur Ausgestaltung des Mehrwertausgleichs²⁷». Diese wurden 1994 von einer weiteren Arbeitsgruppe überprüft und konkretisiert. Diese machte sich für eine Steuerlösung stark, setzte aber an die RPG-konforme Erfüllung des Auftrags sehr hohe Anforderungen. So verlangte sie:

- die systematische Erfassung planungsbedingter Mehrwerte:
 - bei natürlichen und bei juristischen Personen;
 - im Geschäftsvermögen und im Privatvermögen;
 - unabhängig von der Besitzesdauer des Grundstücks;
 - unter Weglassung der bloss teuerungsbedingten Wertsteigerungen;
- die Erfassung der planungsbedingten Mehrwerte unabhängig von einer Veräusserung des Grundstücks;
- die Belastung des «unverdienten Einkommens» in Form des planungsbedingten Mehrwerts wie zusätzliches steuerbares Arbeits-einkommen;

19 ABN 2012 S. 120; ABS 2012 S. 304 ff.

20 Art. 12 StHG.

21 Differenz zwischen dem Verkaufserlös und den Gestehungskosten beim Erwerb zuzüglich der seither getätigten Investitionen.

22 Egloff Dieter, Die Mehrwertabgabe nach Art. 5 RPG, in: Raum & Umwelt Nr. 3/08, S. 5 f.

23 Locher Peter, Mehrwertausgleich und Grundstückgewinnsteuer, Bericht zuhanden der nationalrätlichen Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie, 5. August 2010, Ziff. III/3

24 Egloff Dieter, Die Mehrwertabgabe nach Art. 5 RPG, in: Raum & Umwelt Nr. 3/08, S. 6.

25 Egloff Dieter, Die Mehrwertabgabe nach Art. 5 RPG, in: Raum & Umwelt 3/2008, S. 5, mit weiteren Hinweisen; Locher Peter, Mehrwertausgleich in der Raumplanung, Schriftenfolge VLP-ASPAN Nr. 57, Bern 1992, S. 13 f.; Riva, Kommentar RPG, Art. 5 Rz. 50 ff.; siehe auch Sutter Stefan, Mehrwertabschöpfung ist kein Allerweltsmittel, Inforum VLP-ASPAN, Nr. 1/10, S. 6 f.

26 Egloff Dieter, Die Mehrwertabgabe nach Art. 5 RPG, in: Raum & Umwelt 3/2008.

27 Empfehlungen zur Gestaltung des Vorteilsausgleichs nach Artikel 5 Absatz 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung, EJPD, Materialien zur Raumplanung, November 1986.

- die Herstellung einer Symmetrie zwischen dem Ausgleich planungsbedingter Vor- und Nachteile durch Schaffung eines Ausgleichssystems;
- der Ausgleich von planungsbedingten Nachteilen im Rahmen der verfügbaren Mittel (selbsttragendes System) in ganz bestimmten Fällen²⁸.

In verschiedenen unveröffentlichten Stellungnahmen im Rahmen der parlamentarischen Beratungen zur RPG-Revision kommt auch der Berner Steuerrechtsexperte Prof. Peter Locher zum Ergebnis, dass sich der Ausgleich planerischer Mehrwerte nur schwer über die Grundstücksgewinnsteuer regeln lässt. Unter anderem müsste ein Teil der Erträge aus der Grundstücksgewinnsteuer zweckgebunden für die Finanzierung von Aussonnungen und für andere raumplanerische Zwecke verwendet werden, was insbesondere in den Kantonen, in denen neben dem Kanton auch die Gemeinden an den Steuererträgen partizipieren²⁹, einen im Vergleich zum praktischen Nutzen erheblichen Eingriff in die Handlungsfreiheit des Gemeinwesens zur Folge hätte. Zudem müssten die Eckwerte der Grundstücksgewinnsteuer präzisiert werden, was wegen des Eingriffs in die Finanzhoheit der Kantone eine Verfassungsänderung erfordern würde³⁰. Auch im Kanton St. Gallen wurde bei der Erarbeitung des revidierten Baugesetzes geprüft, ob der Mehrwertausgleich über eine Anpassung der Grundstücksgewinnsteuer erfolgen könnte. Die steuerrechtlichen Vorbehalte erwiesen sich aber als derart grundlegend, dass in der Vernehmlassungsvorlage auf eine entsprechende Regelung verzichtet wurde³¹. Man wird daher nicht darum herumkommen, für planungsbedingte Mehrwerte eine *spezifische Abgabe* einzuführen.³²

Werden Mehrwerte und übrige Grundstücksgewinne getrennt besteuert, ist zu vermeiden, dass Grundeigentümer infolge von planerischen Mehrwerten doppelt belastet werden. In diesem Sinne verlangt das revidierte RPG, dass Mehrwertabgaben bei der Bemessung einer allfälligen späteren Grundstücksgewinnsteuer als Teil der Aufwendungen vom Gewinn abgezogen werden

(Art. 5 Abs. 1sexies RPG²⁰¹²). Eine solche Regelung sieht heute schon das Steuergesetz des Kantons Bern vor, indem es festhält, dass gewisse Planungsmehrwerte, welche durch die Gemeinden über vertragliche Vereinbarungen im Rahmen von Nutzungsplanungen erhoben wurden, zu den vom Grundstücksgewinn abziehbaren Aufwendungen gerechnet werden³³. Eine identische Regelung kennt der heute vorliegende Entwurf für einen Mehrwertausgleich im Kanton Tessin.

7. Vertragliche Regelungen

Die Rechtsprechung gewährt auch einen gewissen Spielraum für vertragliche Regelungen zum Ausgleich von Planungsmehrwerten. So lässt das Bundesgericht öffentlich-rechtliche Verträge mit Privaten zu, wenn das Gesetz solche Handlungsspielräume ausdrücklich vorsieht, wenn es dafür Raum lässt oder sie nicht ausdrücklich ausschliesst. Die Verträge müssen der Zielsetzung des Gesetzes entsprechen oder eine bessere Umsetzung des Gesetzes ermöglichen und im öffentlichen Interesse liegen³⁴. Diesen Spielraum nutzen viele Städte und Gemeinden, indem sie mit den Grundeigentümern Infrastruktur- und andere Verträge zur Kostenbeteiligung für öffentliche Einrichtungen abschliessen, sei es in Form von Geld oder von Sachleistungen.

Gewisse Kantone haben hierfür spezielle gesetzliche Grundlagen geschaffen. Ein Beispiel ist der Kanton Bern, der in Artikel 142 des kantonalen Baugesetzes solche Verträge ermöglicht. Etwa 70 Prozent der bernischen Gemeinden machen heute von dieser Möglichkeit Gebrauch und schöpfen Mehrwerte vertraglich ab. In vielen Agglomerationsgemeinden trägt der Ausgleich dazu bei, dass Neueinzonungen überhaupt noch eine politische Mehrheit finden, da die Stimmberechtigten einen Gegenwert für die Planungsmass-

nahme und die von der öffentlichen Hand zu erbringenden Infrastrukturleistungen erkennen können. Bezüglich der Abgabehöhe variieren die Ansätze im Kanton Bern zwischen 10 und 50 Prozent. In den grösseren Städten und Agglomerationen erfasst die Abschöpfung oft auch Um- und Aufzonungen und die Abgabehöhe liegt tendenziell höher als in den ländlichen Gemeinden. Im Durchschnitt dürfte der Ansatz bei Neuzonungen bei etwa 30 Prozent liegen.³⁵

Rechtsgrundlagen für vertragliche Mehrwertabschöpfungen durch die Gemeinden haben in den vergangenen Jahren neben Bern auch die Kantone Graubünden, Glarus und Obwalden geschaffen. Weiter gibt es Kantone, in denen die Gemeinden Mehrwertverträge ohne ausdrückliche Gesetzesgrundlage im kantonalen Recht abschliessen. In der Literatur sind solche Verträge nicht unumstritten³⁶. Das Vorgehen findet aber auch Unterstützung, mit dem Argument, das Leistungsversprechen des Grundeigentümers sei freiwillig und in Artikel 5 Absatz 1 RPG finde sich zumindest eine mittelbar gesetzliche Grundlage³⁷. Schweizweit verbreitet sind als indirekte Form des Mehrwertausgleichs kostenlose Landabtretungen für öffentliche Nutzungen und die Bereitstellung von öffentlich zugänglichen Infrastrukturen, wie die Schaffung von Parks, Grünanlagen und Spielplätzen, die Errichtung von Kinderhorten und anderer soziokultureller Einrichtungen oder die Förderung des öffentlichen Verkehrs. Wo sich die Umstände dafür anbieten, kann ein Ausgleich für planerische Vorteile auch über die Erneuerung einer historisch wertvollen Baute³⁸ oder andere Leistungen erfolgen. Entsprechende Leistungen bieten sich insbesondere bei Sondernutzungsplanungen und Landumlegungen an und werden mit den Grundeigentümern meistens vertraglich vereinbart (Infrastrukturverträge). Die Leistungen kommen den Betroffenen häufig wieder zugute, indem sie im Umfeld ihrer Liegenschaften realisiert werden und diese damit aufwerten.

Eine Kombination von gesetzlichen und vertraglichen Lösungen ist rechtlich nicht ausgeschlos-

sen (Ziff. 8). Unzulässig wäre es aber, den zwingenden Charakter des Mehrwertausgleichs gemäss Artikel 5 Absatz 1bis–1sexies RPG allein über vertragliche Regelungen sicherzustellen. Besteht ein gesetzlicher Anspruch auf eine Bauzonenzuweisung (z.B. im weitgehend überbauten Gebiet³⁹) oder drängt sich eine Einzonung aufgrund planerischer Überlegungen auf (z.B. wegen der hohen Erschliessungsqualität eines Grundstücks), so müssen aufgrund der neuen bundesrechtlichen Mindestregelung die Mehrwerte auch dann abgeschöpft werden, wenn der

28 Schlussbericht der Arbeitsgruppe «Ausgleich planungsbedingter Vor- und Nachteile nach Art. 5 RPG», Bundesamt für Raumplanung 1994 S. 35 ff.

29 Kantone Bern, Obwalden, Freiburg, Basel-Stadt, Schaffhausen, Graubünden und Jura. In Zürich und Zug fliesen die Erträge aus der Grundstückgewinnsteuer vollumfänglich an die Gemeinden.

30 Locher Peter, Berichte zuhanden der nationalrätlichen Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie vom 5. Februar 2011 und 28. März 2011.

31 Revision PBG-SG, Bericht und Entwurf des Baudepartementes vom 15. Mai 2012, S. 14.

32 Locher Peter, Mehrwertausgleich und Grundstückgewinnsteuer, Bericht zuhanden der nationalrätlichen Kommission für Umwelt, Raumplanung und Energie, 5. August 2010, Ziff. V, Egloff Dieter, Die Mehrwertabgabe nach Art. 5 RPG, in: Raum & Umwelt Nr. 3/08, S. 18; Schneider Adrian, Der angemessene Ausgleich für erhebliche Planungsvorteile nach Art. 5 Abs. 1 RPG, Diss. Fribourg, 2006, S. 181 ff.

33 Siehe Art. 142 Abs. 2 Bst. e StG-BE.

34 Urteil BGr. 1A.266/2006 vom 13.3.2006; Waldmann Bernhard, der verwaltungsrechtliche Vertrag – eine Einführung, in Häner/Waldmann (Hrsg.), der verwaltungsrechtliche Vertrag in der Praxis, 2007, S. 14; Antoniazza Yannick, die Baupflicht, Diss. Zürich 2008, S. 186; Kritisch zu vertraglichen Regelungen äussert sich Müller Georg, Zulässigkeit des Vertrages und zulässige Vertragsinhalte, in Häner/Waldmann (Hrsg.), der verwaltungsrechtliche Vertrag in der Praxis, 2007, S. 37.

35 Eymann Urs, Der Planungsmehrwertausgleich im Kanton Bern, INFORAUM VLP-ASPAN, Nr. 5/11, S. 8 ff.

36 Grundsätzliche Vorbehalte: Müller Georg, Zulässigkeit des Vertrages und zulässige Vertragsinhalte, in Häner/Waldmann (Hrsg.), Der verwaltungsrechtliche Vertrag in der Praxis, 2007, S. 37.

37 Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, Art. 5, Rz. 26; ähnlich auch Riva, Kommentar RPG, Art. 5 Rz. 101.

38 Riva, Kommentar RPG, Art. 5 Rz. 65.

39 Zum Beispiel die Umzonung einer Bauerhofzone nach berrischem Recht in eine Bauzone.

Grundeigentümer keine Hand für einen vertraglichen Ausgleich bietet. Es gibt in diesen Fällen nur den gesetzlichen Weg einer Mehrwertabschöpfung mittels Verfügung.

8. Kombination von gesetzlichen Abgaben und vertraglichen Leistungen

Eine Kombination von gesetzlichen und vertraglichen Lösungen ist, wie erwähnt, rechtlich nicht ausgeschlossen. Das Bundesgericht lässt öffentlich-rechtliche Verträge mit Privaten zu, wenn das Gesetz solche Handlungsspielräume ausdrücklich vorsieht, wenn es dafür Raum lässt oder sie nicht ausdrücklich ausschliesst (Ziff. 7). Unproblematisch dürfte die Kombination von Gesetzes- und Vertragslösung sein, wenn das kantonale Recht den gesetzlichen Mehrwertausgleich auf Einzonungen beschränkt und den Gemeinden die Möglichkeit von vertraglichen Lösungen für Um- und Aufzonungen gewährt. Sie ist jedoch auch bei ergänzenden vertraglichen Lösungen zur gesetzlichen Mehrwertabgabe bei Einzonungen nicht ausgeschlossen, wenn die Abgabe insgesamt 60 Prozent des Mehrwerts nicht überschreitet. **Die Gefahr besteht jedoch, dass die Kombination gesetzlicher und vertraglicher Regelungen umständlicher und unübersichtlicher wird, und dass unter Umständen gar unzweckmässige Lösungen entstehen.** Damit dies nicht geschieht und das Nebeneinander verschiedener Abgaben nicht zu einem übermässigen Verwaltungsaufwand führt⁴⁰, ist eine sorgfältige Abstimmung der Abgaben unumgänglich. Dies gilt insbesondere für die Frage der Fälligkeit, der Abgabenerhebung (Bezeichnung der zuständigen Behörde), der Verwendung der Erträge und der Anrechnung der Abgaben an die Grundstückgewinnsteuer.

Damit sich in den Gemeinden eine klare Ab-

schöpfungspraxis herausbilden kann, ist die Ausarbeitung eines Gemeindereglements oder von Richtlinien über den Mehrwertausgleich zu empfehlen. Die einheitlichen Kriterien ersetzen öffentlich-rechtliche Verträge nicht; sie geben dem Gemeinderat jedoch eine Richtschnur für die Vertragsverhandlungen und Vertragsinhalte⁴¹ und stellen sicher, dass die Grundeigentümer in den Grundzügen gleich behandelt werden. Der Erlass eines Reglements oder von Richtlinien kann im Planungs- und Baugesetz vorgeschrieben werden und der Kanton kann sich dessen Genehmigung vorbehalten, wie dies der Kanton Waadt für die Infrastrukturabgabe der Gemeinden tut (Ziff. 10.8).

9. Sanktion für säumige Kantone

Wie eingangs erwähnt, sieht das revidierte RPG eine Sanktion für jene Kantone vor, die innert fünf Jahren nach Inkrafttreten des revidierten Gesetzes den angemessenen Ausgleich erheblicher Vor- und Nachteile nach den Anforderungen des Artikel 5 nicht geregelt haben. Nach Ablauf dieser Frist ist die Ausscheidung neuer Bauzonen unzulässig, bis die betroffenen Kantone dem Gesetzgebungsauftrag nachgekommen sind (Art. 38a Abs. 4 und 5 RPG²⁰¹²).

10. Kantonale Regelungen

10.1 Gesetzliche Regelungen in den Kantonen

Den bundesrechtlichen Gesetzgebungsauftrag zur Schaffung einer Mehrwertabgabe haben seit Inkrafttreten des Bundesgesetzes im Jahre 1980 erst wenige Kantone umgesetzt; es sind dies die Kantone Basel-Stadt, Neuenburg, Genf und Thurgau. In den Kantonen Tessin und St. Gallen gibt es konkrete Bestrebungen zur Einführung einer Mehrwertabgabe. Die Kantone Bern, Graubünden, Glarus und Obwalden erlauben ihren Gemeinden, wie erwähnt (Ziff. 7), planungsbedingte Mehrwerte auf vertraglicher Ebene abzuschöpfen.⁴²

10.2 Kanton Basel-Stadt

Der Kanton Basel-Stadt kennt seit 1977 eine Mehrwertabgabe. 2005 wurden die gesetzlichen Vorgaben angepasst (§ 120 ff. BPG). Die Mehrwertabgabe ist bei Vergrösserungen der Geschossflächen sowie bei Umnutzungen geschuldet, sofern dabei neue Nutzflächen entstehen. Gegenstand der Abgabe sind somit Aufzonen und wertvermehrende Umzonen. Neueinzonen gibt es im Kanton Basel-Stadt praktisch keine. Der Abgabe unterliegen nur beanspruchte Nutzungen; das heisst, der geschuldete Betrag wird erst mit der Realisierung der Nutzung (Baubeginn) fällig. Die Höhe der Abgabe beträgt 50 Prozent des Mehrwerts. Berechnet wird der Mehrwert aufgrund der Differenz des Bodenwerts vor und nach der planerischen Massnahme. Davon abgezogen werden die Planungskosten des Grundeigentümers und die geleisteten Erschliessungsbeiträge.⁴³ Die Berechnung des Mehrwerts ist gerade bei Auf- und Umzonen nicht immer einfach. Der Kanton Basel-Stadt kann jedoch auf eine langjährige Praxis zurückgreifen. Bemerkenswert ist dabei, dass es hierzu praktisch kaum Rechtsstreitigkeiten gibt.

Verwendet werden die Erträge für die Schaffung neuer oder die Aufwertung bestehender öffentlicher Grünräume wie Parkanlagen, Stadtwälder, Alleen und Promenaden. Die Gelder kommen somit indirekt wieder den abgabepflichtigen Grundeigentümern zugute.

Die Regelung des Kantons Basel-Stadt geht bezüglich Abgabetatbestände und Abgabesatz klar über die Mindestvorgabe des revidierten RPG hinaus. Die Verwendung der Erträge ist mit dem RPG²⁰¹² vereinbar, da in Basel-Stadt keine Auszonen anstehen.

10.3 Kanton Neuenburg

Der Kanton Neuenburg kennt seit 1986 einen Ausgleich für planerische Vor- und Nachteile (Art. 33 ss LCAT). Die Abgabe entsteht bei der Zuweisung eines Grundstücks in eine Bauzone oder eine ausserhalb des Baugebiets liegende Spezialzone, zum Beispiel in eine Abbau- oder Deponiezone. Der Kanton Neuenburg geht in dieser Frage über die Regelung im revidierten RPG hinaus, welches eine Mehrwertabgabe nur für *dauerhaft* der Bauzone zugewiesene Grundstücke vorsieht (Ziff. 5.2.2). Nicht erfasst werden Aufzonen und wertvermehrende Umzonen. Auf dem Mehrwert ist eine Abgabe von 20 Prozent geschuldet. Die Fälligkeit wird individuell vom Kanton bestimmt. Dabei wird auf den Baulandbedarf und die Verfügbarkeit des Grundstücks geachtet. Die Abgabe ist jedoch spätestens bei der Veräusserung des Grundstücks fällig. Diese Bestimmung muss dem RPG²⁰¹² angepasst werden, da dieses eine Fälligkeit bei der Überbauung oder Veräus-

40 Schneider Adrian, Der angemessene Ausgleich für erhebliche Planungsvorteile nach Art. 5 Abs. 1 RPG, Diss. Fribourg, 2006, S. 206 f.

41 Stirnemann Egon, Verträge – Instrumente bei Erschliessung und Planung, KPG-Bulletin Nr. 2/2008, S. 35.

42 Bühlmann Lukas, Mehrwertabgabe: Es tut sich was in den Kantonen, INFORAUM VLP-ASPAN, Nr. 2/11, S. 3 ff.

43 Siehe auch Plattner Rolf M., Das Stadtbasler Modell der Mehrwertabschöpfung, Schriftenfolge VLP-ASPAN Nr. 57, Bern 1992, S. 23 ff.

serung des Grundstücks vorsieht. Die Erträge aus der Mehrwertabgabe fliessen in einen kantonalen Fonds (fonds cantonal d'aménagement du territoire). Aus dessen Mittel werden planungsbedingte Minderwerte (Auszonungen) entschädigt, Landwirten der Kauf von Landwirtschaftsland erleichtert oder andere Planungsmassnahmen finanziert, was mit dem neuem RPG vereinbar ist.

10.4 Kanton Genf

Als dritter Kanton ist 2011 der Kanton Genf dem Gesetzgebungsauftrag des Bundes zur Einführung einer Mehrwertabschöpfung nachgekommen (Art. 30C ss LaLAT). Die Regelung ist jedoch eher bescheiden. Der Abgabesatz auf den vom Gesetz erfassten Neueinzonungen beträgt lediglich 15 Prozent und unter 100'000 Franken werden keine Mehrwerte abgeschöpft. Die Erträge aus der Abgabe fliessen, nach Abzug der Gelder aus der Grundstückgewinnsteuer, in einen Fonds. Daraus werden der kantonale Wohnungsbau unterstützt, kommunale Infrastrukturanlagen finanziert, ein Fonds zur Förderung der Landwirtschaft geäufnet und Entschädigungen infolge von Auszonungen finanziert. Fällig ist die Abgabe im Zeitpunkt der Veräusserung, spätestens 90 Tage nach Rechtskraft der Baubewilligung. Bei veränderten Verhältnissen ist eine Überprüfung der Abgabehöhe denkbar.

Der Kanton Genf muss – um dem revidierten RPG zu entsprechen – seinen Abgabesatz auf mindestens 20 Prozent erhöhen. Ob bei einem Freibetrag von 100'000 Franken noch von einem *angemessenen* Ausgleich planungsbedingter Vor- und Nachteile gesprochen werden kann, ist zudem fraglich (Ziff. 5.2.2). In der ursprünglichen Version des Ständerats war von einem Freibetrag in der Höhe von 30'000 Franken die Rede, was in etwa als Richtwert betrachtet werden dürfte.

10.5 Kanton Thurgau

Die Stimmberechtigten des Kantons Thurgau haben am 17. Juni 2012 das Planungs- und Bauge-

setz gutgeheissen und damit der Einführung einer Mehrwertabgabe zugestimmt. Die Abschöpfung beschränkt sich auf Neueinzonungen und Umzonungen von der öffentlichen Zone in andere Bauzonen. Der Abgabesatz wurde in den parlamentarischen Beratungen auf 20 Prozent festgesetzt, nachdem die Regierung noch 40 Prozent vorgeschlagen hatte.⁴⁴ Fällig wird die Abgabe bei der Veräusserung des Grundstücks, mit Rechtskraft des Erschliessungsprojekts oder bei Überbauung der Parzelle. Die Erträge aus der Abgabe stehen je zur Hälfte dem Kanton und der Gemeinde zu, in der das belastete Grundstück liegt. Sie sind einem Spezialfinanzierungsfonds zuzuweisen und insbesondere für die Rückerstattung von Mehrwertabgaben bei späteren Auszonungen sowie zur Leistung von Beiträgen an die Kosten zur Umsetzung von raumplanerischen Massnahmen zu verwenden. Insoweit entsprechen die neuen Bestimmungen des Kantons Thurgau weitgehend der Mindestregelung des Bundes. Zu präzisieren ist die Fälligkeit der Abgabe⁴⁵ und die Verwendung der Erträge⁴⁶. Neu in das Gesetz aufzunehmen ist – wie in den anderen Kantonen auch – die Berücksichtigung der für die Errichtung landwirtschaftlicher Ersatzbauten und -anlagen erforderlichen Kosten.

10.6 Kanton Tessin

Eine sehr weitgehende Regelung schlägt der Staatsrat des Kantons Tessin in einem Gesetzesentwurf vor, den er Ende 2012 nach erfolgter Vernehmlassung dem Parlament in einer Botschaft überwiesen hat (Art. 92 ff. LST). Mehrwerte sollen im Kanton Tessin nicht nur bei Neueinzonungen, sondern auch bei Auf- und Umzonungen abgeschöpft werden. Aufzonungen werden jedoch nur erfasst, wenn die Ausnützungsziffer um mindestens 0,2 Prozentpunkte und die Volumen- oder Baumassenziffer um 1,5 Prozentpunkte erhöht wird. Umzonungen werden erfasst, wenn ein erheblicher Mehrwert damit verbunden ist. Denkbar ist dies beispielsweise bei Umzonungen, die anstelle von

(klein-)gewerblichen Aktivitäten stark kommerzielle Nutzungen wie beispielsweise Einkaufszentren und Fachmärkte ermöglichen. Der Abgabesatz beträgt für Neueinzonungen 40 Prozent und für Umzonungen 30 Prozent. Erhoben wird die Abgabe erst bei Mehrwerten über 50'000 Franken. Fällig wird die Abgabe im Zeitpunkt der Überbauung oder bei der Veräusserung des Grundstücks; spätestens aber fünfzehn Jahre nach Inkrafttreten der Planungsmassnahme, auf der die Abgabe beruht. Die Abgabe wird vom Kanton erhoben und fliesst je zur Hälfte dem Kanton und der Standortgemeinde zu. Verwendet werden die Beiträge für raumplanerische Massnahmen und die Entschädigung von Grundeigentümern bei Auszonungen. Bereits bezahlte Abgaben, insbesondere Zahlungen aufgrund der Grundstückgewinnsteuer, werden angerechnet. Nicht abgabepflichtig ist die öffentliche Hand bei Nutzungen, die im öffentlichen Interesse liegen, wie Verwaltungsgebäude, Spitäler und Sportanlagen.

Die Tessiner Vorlage geht klar über die Mindestregelung des Bundes hinaus. Gewisse Anpassungen werden jedoch trotzdem nötig sein. So kann die Fälligkeit nicht auf einen Zeitpunkt vor der Überbauung oder Veräusserung des Grundstücks vorverlegt werden, wie dies der Regierungsentwurf mit der Fälligkeit der Abgabe innerhalb des Planungshorizonts von fünfzehn Jahren vorsieht.

10.7 Kanton St. Gallen

Der Kanton St. Gallen hat 2012 einen Entwurf für eine Totalrevision des Planungs- und Baugesetzes in die Vernehmlassung gegeben. Darin vorgesehen ist unter anderem die Einführung einer Mehrwertabgabe, die nicht nur die neu der Bauzone zugewiesenen Grundstücke erfasst, sondern – wie im Kanton Tessin – auch solche, die über Um- oder Aufzonungen einen erheblichen Mehrwert erfahren. Neueinzonungen sollen mit einem Abgabesatz von 30 Prozent belastet werden; Um- und Aufzonungen hingegen mit

Blick auf die raumplanerisch erwünschten baulichen Verdichtungen nur mit 20 Prozent. Vorgeesehen ist, dass die Regierung auf Verordnungsstufe eine betragsmässige Untergrenze für die Erhebung von Mehrwertabgaben festlegen kann. Die Erträge aus der Abgabe sollen je zur Hälfte dem Kanton und der Standortgemeinde zufließen und für die Finanzierung von raumplanerischen Massnahmen sowie namentlich für Entschädigungszahlungen als Folge von Auszonungen zur Verfügung stehen. Wie der Anteil des Kantons am Abgabbeertrag im Detail verwendet werden soll, regelt der Regierungsrat in der Verordnung.

10.8 Kanton Waadt

Der Kanton Waadt kennt seit dem 1. April 2012 eine Infrastrukturabgabe, die eine Form der Mehrwertabschöpfung darstellt. Danach können sich die Gemeinden die Kosten für Infrastruktureinrichtungen und Gebietsausstattungen, die über die technische Infrastruktur nach Artikel 19 RPG hinausgehen, bis zu 50 Prozent von den Grundeigentümern bezahlen lassen, wenn deren Liegenschaften aufgrund von Ein-, Um- und Aufzonungen einen Mehrwert erfahren haben. Die Gemeinden sind dabei frei, zu entscheiden, ob und in welchem Umfang sie die Abgaben erheben wollen. Macht eine

44 In einer Masterarbeit wurde untersucht, inwiefern mit den Einnahmen aus der Mehrwertabgabe die vorzunehmenden Rückzonungen im Kanton Thurgau finanziert werden können. Die Autorin kam zum erüchtenden Schluss, dass bei einer Mehrwertabgabe von 20 Prozent im Zeitraum zwischen 2010 und 2025 maximal 35,9 ha oder 11.6 Prozent der überschüssigen Bauzonen zurückgezogen werden können; Kalberer Rima, Mehrwertabgabe nach Art. 5 RPG. Das Einnahmepotenzial einer Planungsmehrwertabgabe auf Neueinzonungen im Kanton Thurgau, Masterarbeit am Geographischen Institut der Universität Zürich, 2010, S. 62 ff.

45 Das Vorliegen eines Erschliessungsprojekts allein genügt für das Auslösen der Fälligkeit nicht.

46 Die Erträge müssen nicht nur für die allfällige Rückerstattung von Mehrwertabgaben zur Verfügung stehen, sondern auch für Entschädigungsleistungen aufgrund materieller Enteignungen, ohne dass Mehrwerte ausgeglichen wurden.

Vergleich der kantonalen Regelungen (Stand 4. Juni 2013)

	Mindestregelung	Basel-Stadt 1977	Neuenburg 1986
	Erweiterte Regelung		
Abgabesatz	20%	50%	20%
	Bis zu 60%		
Abgabetatbestand	(dauerhafte) Neueinzonungen	Vergrößerung der zulässigen Geschossfläche; Umzonungen, wenn dabei neue Nutzflächen entstehen	Zuweisung des Grundstücks in eine Bauzone oder eine ausserhalb des Baugebiets liegende Spezialzone (z. B. Abbau- oder Deponiezone)
	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Um- und Aufzonungen ▪ Befristete Nutzungen ▪ Ausnahmegewilligungen ausserhalb der Bauzonen (ohne Art. 24b RPG) 		
Fälligkeit	Bei der Überbauung oder Veräusserung des Grundstücks	Bei Realisierung der Nutzung	Wird individuell vom Kanton bestimmt, spätestens bei Veräusserung des Grundstücks
Verwendung des Ertrags	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bei Mindestregelung (20%) : ▪ Entschädigungen für Auszonungen ▪ Weitere Massnahmen der Raumplanung nach Art. 3 RPG. 	Schaffung neuer oder Aufwertung bestehender öffentlicher Grünräume	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entschädigungen für Auszonungen ▪ Unterstützung von Landwirten beim Kauf von Landwirtschaftsland ▪ Finanzierung von anderen Massnahmen der Raumplanung
	Weitere Anliegen der Raumplanung		

Legende: zwingend Anpassungsbedarf

Genf 2011	Thurgau 2012	Tessin (Entwurf)	St. Gallen (Entwurf)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ 15% ▪ Von der Summe der Mehrwertabgabe werden pauschal 30 CHF pro m² abgezogen. 	20%	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 40% (Einzonungen) ▪ 30% (Um- und Aufzonungen) 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 30% (Einzonungen) ▪ 20% (Um- und Aufzonungen)
Zuweisung einer Nichtbauzone in eine Bau- oder Entwicklungszone	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Einzonungen ▪ Umzonungen von der öffentlichen Zone in andere Bauzonen 	<p>Neueinzonungen</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Aufzonungen, wenn die Ausnützungsziffer um mindestens 0,2 Prozentpunkte und die Volumen- oder Baumassenziffer um 1,5 Prozentpunkte erhöht wird. ▪ Umzonungen, wenn ein erheblicher Mehrwert damit verbunden ist. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Neueinzonungen ▪ Um- oder Aufzonungen
Bei Veräusserung, spätestens aber 90 Tage nach Rechtskraft der Baubewilligung	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bei Veräusserung des Grundstücks, mit Rechtskraft des Erschliessungsprojekts oder bei Überbauung der Parzelle ▪ Steuerbehörde kann Stundung gewähren 	Bei Überbauung oder Veräusserung des Grundstücks; spätestens aber fünfzehn Jahre nach Inkrafttreten der Planungs-massnahme, auf der die Abgabe beruht.	Bei Überbauung oder Veräusserung des Grundstücks
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entschädigungen für Auszonungen ▪ Kantonaler Wohnungsbau ▪ Kommunale Infrastrukturanlagen ▪ Fonds zur Förderung der Landwirtschaft 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Rückerstattung von Mehrwertabgaben bei späteren Auszonungen ▪ Finanzierung von Infrastrukturanlagen ▪ Förderung des ÖV ▪ Finanzierung von anderen Massnahmen der Raumplanung 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entschädigungen für Auszonungen ▪ Finanzierung von anderen Massnahmen der Raumplanung 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entschädigungen für Auszonungen ▪ Finanzierung von anderen Massnahmen der Raumplanung ▪ Verwendung des kantonalen Anteils wird durch Regierungsrat in einer Verordnung geregelt

	Mindestregelung	Basel-Stadt 1977	Neuenburg 1986
	Erweiterte Regelung		
Erhebung der Abgabe, allfälliges Ertragssplitting	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kanton ▪ Standortgemeinde oder ▪ Ertragssplitting (z.B. 50% Kanton – 50% Standortgemeinde) 	Die Standortgemeinde erhebt die Abgabe; die Erträge fliessen ihr vollumfänglich zu.	Kanton (100%)
Freibetrag	Sollte nicht allzu hoch sein; im Ständerat stand ein Betrag von 30'000 CHF zur Diskussion	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kein Freibetrag ▪ Aber: Festsetzung der Mehrwertabgabe wird aufgeschoben, solange nicht mehr als 10% der zusätzlichen Geschossfläche realisiert werden und der Bodenmehrwert 5000 CHF nicht übersteigt. 	Kein Freibetrag
Befreiung von der Abgabepflicht	Das Gemeinwesen kann befreit werden	Ausnahmen für das Gemeinwesen (Kanton, Gemeinden, Organisationen, in Erfüllung öffentlicher Aufgaben).	Keine Ausnahmen
Abzug bei Berechnung des Mehrwerts	Ausnahmen für Landwirte: Kürzung um den Betrag, der innert angemessener Frist zur Beschaffung einer landw. Ersatzbaute verwendet wird.	Keine Regelung	Keine Regelung
Anrechnung an Grundstücksgewinnsteuer	Die Grundstücksgewinnsteuer ist in Abzug zu bringen.	Abzug erfolgt	Abzug erfolgt

Legende:

zwingend
Anpassungsbedarf

Genf 2011	Thurgau 2012	Tessin (Entwurf)	St. Gallen (Entwurf)
Kanton (100%)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Erhebung durch Kanton ▪ Ertragssplitting: 50% Kanton; 50% Gemeinde 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Erhebung durch Kanton ▪ Ertragssplitting: 50% Kanton; 50% Gemeinde 	Ertragssplitting: 50% Kanton; 50% Gemeinde
100'000 CHF	Kein Freibetrag	50'000 CHF	Regierung kann auf Verordnungsstufe einen Freibetrag festlegen
Ausnahmen für den Kanton und das Gemeinwesen.	Keine Ausnahmen	Ausnahmen für das Gemeinwesen (Bund, Kanton, Gemeinden, Organisationen in Erfüllung öffentlicher Aufgaben).	Keine Ausnahmen
Keine Regelung	Keine Regelung	Keine Regelung	Keine Regelung
Abzug erfolgt	Abzug erfolgt	Abzug erfolgt	Abzug erfolgt

Gemeinde von der Abgabemöglichkeit Gebrauch, muss sie ein vom Kanton zu genehmigendes Reglement erlassen. Fällig wird die Abgabe im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Planungsmassnahme. Vertraglich können die Gemeinden mit den Grundeigentümern einen anderen Fälligkeitstermin festlegen oder eine Stundung vereinbaren, mit oder ohne Verzugszins. 5 Prozent der Erträge aus der Mehrwertabgabe müssen die Gemeinden dem Kanton abliefern als Ausgleich für entgangene Erträge bei der Grundstückgewinnsteuer. Geregelt wird die Abgabe im Kanton Waadt im Gesetz über die Gemeindesteuern. Einzelne Städte und Gemeinden sind zurzeit am Erlass der erforderlichen Ausführungsreglemente, was sich als schwierige Aufgabe erweist. Die Waadtländer Infrastrukturabgabe genügt dem neuen Bundesrecht zweifellos nicht und muss daher angepasst werden.

11. Konkreter Regelungsbedarf in den Kantonen

11.1 Bundesrechtliche Minimalregelung

Die bundesrechtliche Mindestregelung beschränkt sich auf wenige zentrale Fragen (Ziff. 5.2). Damit bleiben den Kantonen vielfältige Ausgestaltungsmöglichkeiten erhalten. Mit Blick auf die bundesrechtlichen Minimalanforderungen im revidierten RPG bedarf es insbesondere:

- Aussagen zur genauen Verwendung der Erträge (Art. 5 Abs. 1^{ter} RPG), insbesondere jener Erträge, die nicht für die Finanzierung von Rückzonungen benötigt werden (Bezeichnung der Verwendungsmöglichkeiten im Rahmen von Art. 3 RPG und Festlegung eines allfälligen Ertragsplittings mit den Standortgemeinden);
- einen Entscheid über die Abgabepflicht der Gemeinwesen, für jene Fälle, in denen Kan-

tone oder Gemeinden Grundstückseigentümer sind (Art. 5 Abs. 1^{quinquies} Bst. a RPG);

- die Festlegung eines Freibetrags, damit der Abgabeertrag nicht in einem ungünstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand steht (Art. 5 Abs. 1^{quinquies} Bst. b RPG);
- eine Präzisierung der Frist, innerhalb derer die Kosten für landwirtschaftliche Ersatzbauten, die wegen der Einzonung nötig geworden sind, vom Mehrwert in Abzug gebracht werden können (das RPG spricht von Ersatzbauten, die innert *angemessener* Frist erstellt werden müssen);
- die Regelung der Zuständigkeit und der Modalitäten der Abgabenerhebung.

Werden die Erträge aus der Mehrwertabgabe nicht für die Finanzierung von Rückzonungen benötigt, so sind die Verwendungsmöglichkeiten im Sinne von Artikel 3 RPG vielfältig. Denkbar ist es, mit den Erträgen den öffentlichen Raum aufzuwerten und Pärke und Grünflächen zu schaffen oder die Gelder anderweitig zur Förderung der Wohn- und Siedlungsqualität einzusetzen. Finanziert werden können mit den Geldern aber auch Infrastrukturanlagen, sozio-kulturelle Einrichtungen, der gemeinnützige Wohnungsbau oder landwirtschaftliche Projekte.

Bei der Abgabepflicht der Gemeinwesen ist zu prüfen, ob diese von der Abgabe befreit oder ihr unterstellt werden sollen. Denkbar sind auch Zwischenlösungen, indem nur Grundstücke im Finanzvermögen, nicht aber solche im Verwaltungsvermögen (öffentliche Nutzungen) der Abgabepflicht unterstellt werden. Eine vollständige Unterstellung dürfte nicht unbedingt sinnvoll sein. Auch hierfür gibt es in der Praxis jedoch Beispiele. So bezahlte der Kanton Bern der Stadt Bern für die Umnutzung des von Roll-Areals in einen Universitätscampus eine Mehrwertabgabe. Die bundesrechtliche Mindestregelung lässt es vom Wortlaut her – wie erwähnt (Ziff. 5.2) – den

Kantonen offen, einen nicht der Abgabe unterliegenden Freibetrag zu definieren. Aus Gründen der Verhältnismässigkeit und mit Blick auf den geltenden Artikel 5 Absatz 1, der nur «erhebliche» Vor- und Nachteile einem Ausgleich unterstellt, ist die Festlegung eines solchen Freibetrags jedoch unumgänglich. Als Richtwert kann der im Ständerat diskutierte Freibetrag von 30'000 Franken gelten. Es handelt sich bei diesem Betrag um den durch die Planungsmassnahme erzielten Mehrwert und nicht um den Ertrag aus der Abgabe.

Zu definieren ist schliesslich noch, wer die Abgabe erhebt, wie sie berechnet wird und wann genau sie fällig wird (z.B. Rechtskraft der Baubewilligung). Denkbar ist es ferner, in Härtefällen Stundungsmöglichkeiten vorzusehen, wie dies beispielsweise der Kanton Thurgau vorsieht⁴⁷. Zu klären ist zudem der Rechtsschutz.

11.2 Erweiterte Regelung

Zu prüfen ist, ob der Mehrwertausgleich über die bundesrechtliche Minimalregelung hinaus auszuweiten ist. Dieser Entscheid hängt unter anderem mit der Frage nach dem Umfang der entschädigungspflichtigen Auszonungen und dem Potenzial von Neueinzonungen zusammen. Lassen sich die zu erwartenden Auszonungen mit den Erträgen aus Neueinzonungen nicht finanzieren, ist eine Erweiterung der Bundesregelung angezeigt. Ein über die Mindestregelung hinausgehender Mehrwertausgleich lässt sich jedoch auch mit dem Bedürfnis nach einer qualitätsvollen Innenentwicklung begründen. Verdichtungen und die angestrebte Siedlungsentwicklung nach innen rufen nach einer guten Aussenraumgestaltung und hier ist es sinnvoll, diese – zumindest teilweise – mit den Erträgen aus der Mehrwertabgabe zu finanzieren. Letztlich sind es auch die Eigentümer der angrenzenden Liegenschaften, die von qualitativ hochwertigen Aussenraumgestaltungen profitieren. Die Erweiterung der bundesrechtlichen Mindest-

regelung kann einerseits durch einen höheren Abgabesatz, andererseits durch die abgaberechtliche Erfassung von Um- und Aufzonungen erfolgen. Der bundesrechtliche Abgabesatz von 20 Prozent ist relativ tief, wenn man bedenkt, dass das Bundesgericht einen Abgabesatz bis zu 60 Prozent als rechtmässig bezeichnet hat. Zudem gilt es zu bedenken, dass Rückzonungen bzw. planerische Nachteile vollumfänglich (d.h. zu 100 Prozent) zu entschädigen sind. Bei einer Mehrwertabgabe von 20 Prozent kann nur schwer von einem «angemessenen Ausgleich» für planungsbedingte Vor- und Nachteile gesprochen werden (Art. 5 Abs. 1 RPG). Basel-Stadt kennt einen Abgabesatz von 50 Prozent. Im Kanton Thurgau ist man bei der Revision des Bau- und Planungs-gesetzes mit 40 Prozent gestartet (Vorschlag der Regierung), die vorberatende Kommission reduzierte den Satz auf 25 Prozent und der Kantonsrat entschied sich letztlich für 20 Prozent. Neben der Erfassung von Mehrwerten bei Einzonungen ist auch die Erfassung von Um- und Aufzonungsmehrwerten zu prüfen. Dabei kann für Neueinzonungen ein höherer Abgabesatz als für Um- und Aufzonungen festgelegt werden, um die bessere Nutzung des bestehenden Baugebiets nicht übermässig zu erschweren. Eine solche Unterscheidung ist beispielsweise im Kanton Tessin vorgesehen; indem der Staatsrat in der Botschaft an das Parlament für Neueinzonungen einen Abgabesatz von 40 Prozent vorschlägt und für Um- und Aufzonungen einen solchen von 30 Prozent. Im Entwurf für ein neues Baugesetz des Kantons St. Gallen beträgt der Abgabesatz für Neueinzonungen 30 Prozent und für Um- und Aufzonungen 20 Prozent.

47 § 67 PBG-TG:

¹ Auf begründetes Gesuch hin kann die Steuerverwaltung Abgabepflichtigen eine Stundung bis zu acht Jahren gewähren:

1. sofern es ihnen ohne erhebliche Beeinträchtigung ihrer wirtschaftlichen Lage nicht möglich ist, ihren Verpflichtungen sofort nachzukommen;
2. bei Zuweisung von Grundstücken zu strategischen Arbeitszonen.

² Bei Handänderung oder mit der Baubewilligung für das betreffende Grundstück fällt die Stundung dahin.

Da die Abgabehoheit bei den Kantonen liegt, sind weitere Abgabebetbestände denkbar, so insbesondere die Abschöpfung von Mehrwerten für Ausnahmetatbestände ausserhalb der Bauzone⁴⁸. Der Bundesgesetzgeber hat in den letzten Jahren stetig neue Ausnahmetatbestände für nichtlandwirtschaftliche Nutzungen ausserhalb der Bauzonen geschaffen. Mit diesen Nutzungen sind zum Teil erhebliche Mehrwerte verbunden. Es stellt sich die Frage, ob das verfassungsrechtliche Gleichbehandlungsgebot nicht auch eine

Abgabepflicht für solche Nutzungen begründet; umso mehr als solche Nutzungen erhebliche von der öffentlichen Hand zu tragende Infrastrukturkosten verursachen, vom Strassenunterhalt über Schultransporte bis hin zur Schneeräumung im Winter. Diskutiert wird eine solche Abgabe auf Ausnahmetatbestände ausserhalb der Bauzone zurzeit im Kanton Jura.

⁴⁸ Riva, Kommentar RPG, Art. 5 Rz. 37 ff.



Lukas Bühlmann, lic. iur.



Christa Perregaux DuPasquier, Rechtsanwältin



Samuel Kissling, MLaw

Mehrwert durch Verdichtung

Darstellung und Diskussion möglicher Vorgehensweisen zum Ausgleich planungsbedingter Mehrwerte

Im Rahmen der Metropolitankonferenz Zürich wurde ein Bericht zur Mehrwertabschöpfung erstellt. Er plädiert dafür, dass künftige gesetzliche Regelungen der bestehenden Vielfalt der Problemlagen in Städten und Gemeinden Rechnung tragen und die Gelder nicht nur den Kantonen, sondern auch den Städten und Gemeinden zufließen. Im Weiteren kommt er zum Schluss, dass es für die Kommunen von grosser Bedeutung ist, Planungsvorteile nicht nur bei Neueinzonungen, sondern auch bei Um- und Aufzonungen abschöpfen zu können. Der Schlussbericht und insbesondere ein dazu erstellter Anhang dienen Städten und Gemeinden als Praxishilfe, indem anhand von Beispielen aufgezeigt wird, wie man vertragliche Regelungen angehen, begründen und umsetzen kann.



Der Schlussbericht und der Anhang können auf der Website der Metropolitankonferenz Zürich heruntergeladen werden: www.metropolitanraum-zuerich.ch/mehrwert_durch_verdichtung.html

Übersicht über die wesentlichen Regelungsinhalte

gemäss Art. 5 Abs. 1 bis – 1 sexies RPG vom 15 Juni 2012

	Mindestregelung	Erweiterte Regelung
Abgabesatz	20%	bis zu 60%
Abgabetatbestand	(dauerhafte) Neueinzonungen	zusätzlich <ul style="list-style-type: none"> ▪ Um- und Aufzonungen ▪ Befristete Nutzungen (z.B. Abbauzonen) ▪ Ausnahmegewilligungen ausserhalb der Bauzone für landwirtschaftsfremde Nutzungen
Fälligkeit (zwingend)	Bei der Überbauung oder Veräusserung des Grundstücks. Präzisierung, was genau unter «Überbauung» zu verstehen ist: Klärung des Tatbestands der Veräusserung. (Rechtskraft der Baubewilligung? Bauabnahme?)	
Verwendung des Ertrags (zwingend für Erträge bei Einzonungen bis 20%)	<ul style="list-style-type: none"> ▪ für Massnahmen nach Art. 5 Abs. 2 RPG (Entschädigungen für Auszonungen) oder ▪ für weitere Massnahmen der Raumplanung nach Art. 3, insbesondere Abs. 2 Bst. a und Abs. 3 Bst. a^{bis} RPG (Anliegen der Raumplanung) 	
Ertragshoheit / Erhebung und Verwaltung der Erträge	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kanton ▪ Standortgemeinde oder ▪ Ertragssplitting, z.B. 50% Kanton – 50% Standortgemeinde 	
Freibetrag	sollte nicht allzu hoch sein; im Ständerat stand ein Betrag von 30'000 Franken zur Diskussion.	
Unterstellung von Gemeinwesen unter die Abgabepflicht	<ul style="list-style-type: none"> ▪ vollständige Unterstellung, vollständiger Ausschluss ▪ Zwischenlösungen, indem beispielsweise nur Grundstücke im Finanzvermögen, nicht aber solche im Verwaltungsvermögen (öffentliche Nutzungen) der Abgabepflicht unterstellt werden. 	
Bemessung des Mehrwerts bei Einzonungen (zwingend)	Kürzung des Mehrwerts um den Betrag, der innert angemessener Frist zur Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute zur Selbstbewirtschaftung verwendet wird. Präzisierung, was unter Erstellung einer Ersatzbaute «innert angemessener Frist» zu verstehen ist.	
Spätere Erhebung der Grundstückgewinnsteuer (zwingend)	Die bezahlte Mehrwertabgabe ist bei der Berechnung der Grundstückgewinnsteuer als Aufwendung vom Gewinn in Abzug zu bringen.	

Gesetzliche Regelungen im Wortlaut

Kanton Basel-Stadt: Art. 120 ff. BPG

§ 120 Zweck

¹ Mehrwertabgaben gelten die Vorteile ab, die entstehen, wenn die zulässige Geschossfläche durch Änderung der Zoneneinteilung oder der Zonenvorschriften, durch einen Bebauungsplan oder durch eine Bewilligung vergrössert wird.

² Die auf Grundstücke in der Stadt Basel entfallenden Abgaben sind für die Schaffung neuer oder für die Aufwertung bestehender öffentlicher Grünräume wie Parkanlagen, Stadtwälder, Alleen und Promenaden zu verwenden.

§ 121 Höhe

¹ Die Höhe der Abgabe beträgt 50% des Bodenmehrwerts. Wegen derselben Mehrnutzung erhobene Erschliessungsbeiträge werden zum Zeitwert an die Mehrwertabgabe angerechnet.

² Bei Bewilligung einer grösseren Geschossfläche ist für die Bestimmung der Bodenwertsteigerung massgebend, was tatsächlich erstellt wird.

³ Soweit das Mass der baulichen Nutzung zum Ausgleich von Nutzungsverlusten erhöht wird, wird der Bodenmehrwert vollständig mit der Entschädigung verrechnet.

§ 122 Erhebung

¹ Die Mehrwertabgabe steht der Gemeinde zu, in der das belastete Grundstück liegt.

² Sie wird erhoben, wenn mit der Erstellung von Gebäuden oder Gebäudeteilen begonnen wird, die zusätzliche Geschossflächen enthalten.

³ Die Erhebung kann ganz oder teilweise aufgeschoben werden, wenn die besseren Nutzungsmöglichkeiten nur unwesentlich beansprucht werden.

⁴ Bei verspäteter Zahlung ist die Abgabeforderung zu dem für Enteignungsentschädigungen üblichen Zinsfuss zu verzinsen.

§ 123 Haftung der Grundstücke

¹ Mehrwertabgaben sind öffentlich-rechtliche Grundlasten. Die Abgabepflicht wird im Grundbuch angemerkelt, wenn die Nutzungsänderung rechtskräftig geworden ist oder wenn mit der Erstellung zusätzlich bewilligter Geschossflächen begonnen wird.

² Bei fehlender Anmerkung erlischt die Abgabepflicht, wenn das Grundstück nach sechs Monaten die Hand ändert.

§ 124 Befreiung

¹ Der Kanton, seine Gemeinden sowie die kantonalen und kommunalen Anstalten und Stiftungen sind von der Abgabepflicht befreit, soweit die grössere Geschossfläche unmittelbar der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben dient. Unter der gleichen Voraussetzung können sie die Ermässigung von Mehrwertabgaben verlangen, die auf Verbände und Gesellschaften entfallen, an denen sie beteiligt sind.

² Die Abgabebefreiung gilt nicht, wenn die öffentliche Aufgabe im Erbringen von Leistungen besteht, die Private zu vergleichbaren Bedingungen anbieten.

Kanton Neuenburg: Art. 33 ff. LCAT

Art. 33 Principe

Les avantages et les inconvénients résultant de mesures d'aménagement du territoire font l'objet d'une compensation s'ils sont majeurs.

Art. 34 Avantage

¹ L'augmentation de valeur d'un bien-fonds consécutive à son affectation à la zone d'urbanisation ou à une zone spécifique (art. 53) est réputée avantage majeur constituant une plus-value.

² Celle-ci est la différence présumée entre la va-

leur d'un bien-fonds avant et après la mesure d'aménagement.

Art. 35 Montant

¹ En cas de plus-value, une contribution correspondant à 20% de celle-ci est due à l'État par le propriétaire du bien-fonds.

² L'impôt sur les gains immobiliers est réservé.

Art. 36 Décision

Le département arrête le montant de la plus-value et celui de la contribution au moment où la mesure d'aménagement entre en vigueur.

Art. 37 Perception

¹ Après consultation de la commune, le département fixe le délai de perception en tenant compte des besoins en terrains à bâtir et de la possibilité d'utiliser le bien-fonds.

² La perception peut être différée ou échelonnée à la demande d'un propriétaire qui justifie de circonstances particulières.

³ Elle intervient cependant au plus tard lors de l'aliénation du bien-fonds.

⁴ L'article 48, alinéa 4, est réservé.

Kanton Genf: Art. 30C ss LaLAT

Titre IVA Compensation des plus-values et indemnisation

Art. 30C Principe

Les avantages et les inconvénients décrits aux articles 30E et 30F résultant de mesures d'aménagement du territoire font l'objet d'une compensation, selon les articles 30D à 30O.

Art. 30D Fonds de compensation

¹ Un fonds de compensation recueille le produit des taxes perçues en vertu des articles 30E et suivants. Il finance, dans la mesure de ses disponibilités:

a) la politique cantonale du logement;

b) les équipements communaux, à l'exception des équipements visés à l'article 19 de la loi fédérale, en fonction de la capacité financière de la commune concernée;

c) le fonds de compensation agricole prévu par la loi sur la promotion de l'agriculture, du 21 octobre 2004;

d) les indemnités versées en application de l'article 30F.

² Le fonds de compensation verse à la caisse de l'État les montants qui, sans la taxation prévue à l'article 30J, auraient été perçus au titre de l'impôt sur les bénéfices et gains immobiliers.

³ Le Conseil d'État présente au Grand Conseil, à la fin de chaque législature, un rapport sur l'utilisation du fonds.

Art. 30E Avantage

¹ L'augmentation de valeur d'un bien-fonds consécutive à une mesure d'aménagement est réputée avantage majeur constituant une plus-value lorsque celle-ci représente un montant total égal ou supérieur à CHF 100'000.-.

² Par mesure d'aménagement, on entend la création d'une zone à bâtir ou une zone de développement en lieu et place d'une zone inconstructible.

Art. 30F Indemnisation

¹ Une indemnité ne peut être versée que lorsque les inconvénients provoqués par une mesure d'aménagement sont équivalents à une expropriation matérielle.

² Mention est faite au Registre foncier de tels versements.

Art. 30G Assujettissement

¹ Le débiteur de la taxe sur la plus-value résultant d'une mesure d'aménagement au sens de l'article 30E est le propriétaire du bien-fonds au moment de l'adoption de celle-ci.

² Lorsque plusieurs personnes sont propriétaires d'un bien-fonds, elles sont solidairement obligées envers l'État.

Art. 30H Calcul de la plus-value

¹ La plus-value équivaut à la différence de la valeur du bien-fonds, considérée avant et après l'adoption de la mesure d'aménagement au sens de l'article 30E. Elle est calculée sur la base des éléments déterminants existant au moment où la mesure d'aménagement est adoptée.

² Avant le déclassement, la valeur du bien-fonds est égale au prix payé pour l'acquisition du bien augmenté des impenses ou, à défaut de prix, à sa valeur vénale.

³ Après le déclassement, la valeur du bien-fonds pour les zones à bâtir ordinaires tient notamment compte de l'affectation et de l'indice d'utilisation du sol. Pour les zones de développement, elle tient compte des normes généralement appliquées dans les plans financiers, au titre des conditions particulières applicables aux projets de construction au sens de l'article 2 alinéa 1 lettre b de la loi générale sur les zones de développement, du 29 juin 1957.

⁴ Dans le calcul final de la plus-value, une somme de 30 F par m² est forfaitairement portée en déduction.

⁵ Il est tenu compte, cas échéant, des mesures de compensation simultanées consenties par le débiteur de la taxe sur la plus-value.

Art. 30I Taux de la taxe

¹ Le taux de la taxe sur la plus-value est de 15%.

² Le montant de la taxe est adapté à l'indice suisse des prix à la consommation à dater de la notification du bordereau.

Art. 30J Taxation

La taxation s'opère sur la base d'un bordereau notifié par le département des constructions et des technologies de l'information simultanément à l'adoption de la mesure d'aménagement considérée. En cas d'annulation de la mesure d'aménagement par un tribunal, la décision de taxation est nulle de plein droit. La décision de taxation fait l'objet d'une mention au registre foncier. L'article 30I, alinéa 2 est réservé.

Art. 30K Perception

La créance découlant de la taxe est exigible lors de l'aliénation du terrain ou 90 jours après l'entrée en force de l'autorisation définitive de construire.

Art. 30L Révision

Au cas où, postérieurement à la décision de taxation, l'un des éléments entrant dans le calcul de celle-ci subit une modification de nature à influencer sensiblement les possibilités de mise en valeur du terrain et pour autant que celui-ci n'ait pas changé de propriétaire, le département des constructions et des technologies de l'information peut, d'office ou à la demande de ce propriétaire, procéder à une révision de la taxe.

Art. 30M Hypothèque légale

¹ Le paiement des taxes prévues au présent titre est garanti par une hypothèque légale. L'hypothèque prend naissance, sans inscription, en même temps que la créance qu'elle garantit. Elle est en premier rang, en concours avec les autres hypothèques légales de droit public, et prime tout autre gage immobilier.

² L'hypothèque est inscrite au registre foncier à titre déclaratif, sur la seule réquisition du département des constructions et des technologies de l'information, accompagnée du bordereau de taxation.

³ L'hypothèque est radiée d'office au paiement complet de la taxe.

Art. 30N Recouvrement

¹ Les bordereaux définitifs relatifs au paiement des taxes, établis en application de l'article 30J, sont assimilés à des jugements exécutoires au sens de l'article 80 de la loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite, du 11 avril 1889. Le recouvrement est poursuivi à la requête du département des constructions et des technologies de l'information, conformément aux dispositions de ladite loi.

² Les dispositions de l'article 86A de la loi générale sur les contributions publiques, du 9 no-

vembre 1887, sont, le cas échéant, applicables au recouvrement de la taxe.

³ Le paiement de la taxe prévue au présent titre constitue, le cas échéant, une impense déductible au sens de l'article 82, alinéa 8 de la loi générale sur les contributions publiques et son acquittement ne dispense pas l'aliénateur ou ses ayants cause de tous autres impôts prévus par cette loi.

Art. 300 Règlement

Le Conseil d'État peut fixer par voie de règlement les modalités d'application des articles 30C à 30N.

Art. 34, al. 2 Recours contre les décisions du département des constructions et des technologies de l'information

² Les décisions prises en application de l'article 30J peuvent faire l'objet d'un recours auprès de la Commission cantonale de recours en matière administrative. Le Tribunal administratif est compétent pour trancher les recours en dernière instance cantonale.

Art. 35A Demandes d'indemnité

Les demandes d'indemnité pour expropriation matérielle au sens de l'article 30F peuvent être adressées à la Commission cantonale de conciliation et d'estimation instituée par la loi sur l'expropriation pour cause d'utilité publique, du 10 juin 1933, dans un délai de cinq ans à dater de l'entrée en vigueur de la mesure d'aménagement considérée. Une transaction judiciaire peut intervenir pendant la procédure à tous les stades de celle-ci.

Art. 36, al. 2 et 3 Dispositions transitoires

² Les articles 30C à 30O, 34, alinéa 2 et 35A ne sont pas applicables aux mesures d'aménagement adoptées avant le 1^{er} janvier 2005.

³ Pour les mesures d'aménagement adoptées entre le 1^{er} janvier 2005 et le (date d'entrée en vigueur), seuls sont assujettis les propriétaires qui, à cette dernière date, n'ont pas aliéné leur terrain

ou ne sont pas au bénéfice d'une autorisation définitive de construire entrée en force.

Art. 2 Modifications à une autre loi

La loi sur la promotion de l'agriculture, du 21 octobre 2004 (M 2 05), est modifiée comme suit:

Art. 33, al. 1 Fonds de compensation agricole

¹ Les compensations financières, visées à l'article 22 de la présente loi, servent à alimenter, en complément à des contributions de l'État inscrites au budget, un fonds destiné à financer les mesures prévues au chapitre IV de la présente loi. Ce fonds peut également contribuer au financement d'autres mesures en rapport avec l'agriculture.

Kanton Thurgau: § 63 ff. PBG

§ 63 Mehrwertabgaben

Mehrwertabgaben gleichen Vorteile aus, die durch neue Zuweisung von Boden zu Bauzonen oder von öffentlichen Zonen zu übrigen Bauzonen entstehen.

§ 64 Höhe

¹ Die Höhe der Abgabe beträgt 20 % des Bodenmehrwerts.

² Der Bodenmehrwert bemisst sich nach der Differenz zwischen den Verkehrswerten unmittelbar vor und nach der rechtskräftigen Zuweisung zu einer Bauzone.

³ Er wird durch eine amtliche Liegenschaftenschätzung gemäss Schätzungsverordnung bestimmt.

§ 65 Ertragshoheit – Erhebung

¹ Die Mehrwertabgabe steht je zur Hälfte dem Kanton und derjenigen Gemeinde zu, in der das belastete Grundstück liegt.

² Sie entsteht zum Zeitpunkt der Rechtskraft der Zuweisung gemäss § 63, wird durch die Steuerverwaltung veranlagt und beim Grundeigentü-

mer erhoben. Die Abgabe wird bei Handänderung oder mit Rechtskraft des Erschliessungsprojekts oder mit Rechtskraft der Baubewilligung fällig. Die Gemeindebehörde teilt der Steuerbehörde diesen Zeitpunkt mit.

³ Das Verfahren richtet sich sinngemäss nach den Vorschriften des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern.

§ 66 Zweckbindung

Die Mehrwertabgaben sind einem Spezialfinanzierungsfonds zuzuweisen und insbesondere für die Rückerstattungen gemäss § 68 sowie zur Leistung von Beiträgen an die Kosten zur Umsetzung von raumplanerischen Massnahmen zu verwenden.

§ 67 Stundung

¹ Auf begründetes Gesuch hin kann die Steuerverwaltung Abgabepflichtigen eine Stundung bis zu acht Jahren gewähren:

1. sofern es ihnen ohne erhebliche Beeinträchtigung ihrer wirtschaftlichen Lage nicht möglich ist, ihren Verpflichtungen sofort nachzukommen;
2. bei Zuweisung von Grundstücken zu strategischen Arbeitszonen.

² Bei Handänderung oder mit der Baubewilligung für das betreffende Grundstück fällt die Stundung dahin.

§ 68 Rückerstattung

¹ Die nach § 64 geleisteten Mehrwertabgaben sind bei Auszonung durch das Gemeinwesen zurückerzuerstatten.

² Entschädigungen für Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, richten sich nach dem Gesetz über die Enteignung.

§ 69 Anspruch – Gesuche

¹ Der Anspruch auf Rückerstattung der Mehrwertabgabe steht dem jeweiligen Grundeigentümer zum Zeitpunkt der Rechtskraft der Auszonung zu.

² Rückerstattungsbegehren sind innerhalb eines Jahres an die Steuerverwaltung zu stellen.

§ 70. Rechtsmittel

Gegen Veranlagungsentscheide der Steuerverwaltung kann innert 30 Tagen ab Zustellung bei der Steuerrekurskommission Rekurs erhoben werden. Diese entscheidet endgültig.

Kanton Tessin: disegno di Legge sullo sviluppo territoriale (LST)

Vorlage des Staatsrats an den Grossen Rat

TITOLO IV –

Finanziamento della pianificazione

Capitolo secondo – Compensazione di vantaggi e svantaggi derivanti dalla pianificazione

Art. 92 Principio

I vantaggi e gli svantaggi rilevanti derivanti dalla pianificazione sono oggetto di compensazione.

Art. 93 Compensazione di vantaggi rilevanti

¹ E' considerato vantaggio rilevante soggetto a contributo l'aumento di valore di un terreno superiore a Fr. 50'000.- che deriva:

- a) dalla sua assegnazione alla zona edificabile,
- b) da una modifica di un piano d'utilizzazione che comporta un aumento di almeno 0,2 punti dell'indice di sfruttamento o di almeno 1,5 punti dell'indice di edificabilità,
- c) da un cambiamento di destinazione che ingenera un plusvalore importante.

² L'aumento di valore di un terreno sino a Fr. 50'000.- è esente da contributo.

Art. 94 Contributo di plusvalore

¹ Il contributo è dovuto dal proprietario del terreno e ammonta:

- a) al 40% del plusvalore nei casi di assegnazione del terreno alla zona edificabile,
- b) al 30% del plusvalore :

- nei casi modifica di un piano d'utilizzazione che comporta un aumento di almeno 0,2 punti

dell'indice di sfruttamento o di almeno 1,5 punti dell'indice di edificabilità, oppure

- nei casi di cambiamento di destinazione che ingenera un plusvalore importante

² Il plusvalore corrisponde alla differenza di valore del terreno prima e dopo la misura pianificatoria.

Art. 95 Procedura

¹ Il contributo di plusvalore è stabilito dal Consiglio di Stato mediante stima; il regolamento disciplina i dettagli.

² Contro la decisione del Consiglio di Stato sul contributo è dato ricorso al Tribunale di espropriazione entro trenta giorni dalla notificazione; contro la decisione del Tribunale di espropriazione è dato ricorso entro trenta giorni al Tribunale cantonale amministrativo.

³ Per la procedura si applica l'art. 39 della legge sulla stima ufficiale della sostanza immobiliare del 13 novembre 1996.

Art. 96 Esenzione

La Confederazione, il Cantone, i Comuni, le loro istituzioni autonome e gli altri enti pubblici non soggiacciono al contributo, relativamente ai loro beni amministrativi.

Art. 97 Esigibilità e prelievo

¹ Il contributo di plusvalore è esigibile al momento della costruzione o della vendita del terreno, ma al più tardi entro quindici anni dall'entrata in vigore della misura pianificatoria.

² Esso è prelevato dal Consiglio di Stato ed indicizzato secondo l'indice nazionale dei prezzi al consumo; il regolamento disciplina i dettagli.

³ Il diritto di riscossione del contributo si prescrive in dieci anni dalla sua esigibilità.

Art. 98 Titolarità e impiego

¹ I proventi del contributo di plusvalore sono ripartiti a metà fra Comune di situazione del terreno e Cantone.

² Essi sono destinati a misure di sviluppo territoriale qualificate, in particolare interventi di valorizzazione territoriale e del paesaggio o ad indenni-

tà d'espropriazione materiale.

Art. 99 Rapporti con altri tributi

¹ Nel calcolo dell'imposta sugli utili immobiliari il contributo di plusvalore è detratto dall'utile immobiliare come costo d'investimento.

² Restano riservati i contributi di miglioria e di costruzione.

³ Il contributo pagato dal proprietario in base all'articolo 11 della legge sulla conservazione del territorio agricolo del 19 dicembre 1998 è detratto dal plusvalore.

Art. 100 Garanzia

¹ A garanzia del contributo sussiste, a carico del terreno che beneficia dell'aumento di valore, un'ipoteca legale ai sensi dell'art. 836 del Codice civile svizzero.

² Si applicano gli articoli 183 – 183e della legge di applicazione e complemento del Codice civile svizzero del 18 aprile 1911.

Art. 101 Indennizzo di svantaggi rilevanti

¹ E' considerato svantaggio rilevante soggetto a piena indennità ogni restrizione della proprietà equivalente a espropriazione.

² Si applica la Legge di espropriazione dell'8 marzo 1971.

Art. 122 Contributo di plusvalore (Nuovo)

La compensazione di vantaggi rilevanti si applica alle misure pianificatorie dell'art. 93 adottate dal Legislativo comunale dopo l'entrata in vigore degli articoli 92 – 101 LST.

ALLEGATO

Modifica di leggi

La legge tributaria del 21 giugno 1994 è modificata come segue:

Art. 134 cpv. 1

¹ Sono considerati costi d'investimento i costi di acquisto e di vendita, quali le spese notarili, di iscrizione, di bollo e le provvigioni usuali

debitamente comprovate versate a un mediatore i costi che hanno aumentato il valore del fondo alienato quali i costi di costruzione e di miglìoria, i contributi di miglìoria, le tasse di allacciamento e il contributo di plusvalore di cui agli art. 93 e seguenti della legge sullo sviluppo territoriale del 21 giugno 2011 (LST);

le indennità versate per la costituzione di servitù o di oneri fondiari a favore del fondo alienato, rispettivamente quelle versate per liberarlo da servitù e oneri fondiari che lo gravavano al momento del precedente acquisto.

Kanton St. Gallen: Art. 54 ff. PBG

Vernehmlassungsvorlage vom 15. Mai 2012.

V. Mehrwertabgabe

Art. 54 Bemessung

¹ Die Mehrwertabgabe gleicht den Bodenmehrwert aus, der durch erstmalige Zuweisung eines Grundstücks zur Bauzone oder andere Nutzungsplanänderungen entsteht.

² Der Bodenmehrwert entspricht dem Unterschied zwischen dem Verkehrswert vor und nach der rechtskräftigen Änderung der Zonenordnung.

³ Die Höhe der Mehrwertabgabe entspricht:

- a) 30 Prozent des Bodenmehrerts bei erstmaliger Zuweisung von Grundstücken zur Bauzone;
- b) 20 Prozent des Bodenmehrerts bei anderen Nutzungsplanänderungen.

⁴ Die Regierung kann durch Verordnung geringe Bodenmehrerte von der Mehrwertabgabe ausnehmen.

Art. 55 Erhebung

¹ Für die Erhebung der Mehrwertabgabe werden die Bestimmungen der Steuergesetzgebung über die Grundstückgewinnsteuer sachgemäss angewendet.

² Die Grundeigentümerin oder der Grundeigentümer schuldet die Mehrwertabgabe nach Ein-

tritt der Rechtskraft der Nutzungsplanänderung. Mehrere Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer haften solidarisch.

³ Die Mehrwertabgabe wird fällig:

- a) bei Veräusserung des Grundstücks. Als Veräusserung gelten Eigentumswechsel, Übertragung der wirtschaftlichen Verfügungsgewalt über ein Grundstück sowie Einräumung von Baurechten;
- b) bei Beginn der baulichen Nutzung der geschaffenen Vorteile.

⁴ Die zuständige kantonale Stelle kann die Abgabe in Härtefällen oder zur Förderung der Überbauung von Entwicklungszonen auf begründetes Gesuch hin bis zu zehn Jahre stunden.

Art. 56 Ertrag

¹ Der Ertrag der Mehrwertabgabe steht je zur Hälfte dem Kanton und der politischen Gemeinde zu, in der das belastete Grundstück liegt.

² Er wird zur Deckung der Kosten von raumplanerischen Massnahmen des Kantons und der politischen Gemeinden, insbesondere für Entschädigungszahlungen als Folge von Auszonungen, verwendet.

³ Die Regierung regelt durch Verordnung die Verwendung des kantonalen Anteils am Ertrag der Mehrwertabgabe.

Art. 57 Verhältnis zur Grundstückgewinnsteuer

Mehrwertabgaben sind anrechenbare Aufwendungen nach den Bestimmungen der Steuergesetzgebung über die Grundstückgewinnsteuer.

Kanton Waadt: Art. 4b ss LICom

Art. 4 b Taxe pour l'équipement communautaire

¹ Les communes peuvent prélever une taxe pour couvrir les dépenses d'équipement communautaire communal ou intercommunal lié à des mesures d'aménagement du territoire.

² Les montants prélevés ne peuvent excéder au total le 50% des dépenses mentionnées à l’alinéa premier.

³ Le prélèvement de la taxe se base sur un règlement communal approuvé par le département en charge des relations avec les communes et pour les modalités de paiement prévues à l’article 4e alinéa 2 sur une convention entre la commune et le débiteur de la taxe.

⁴ Pour compenser les pertes de l’État en matière d’impôt sur les gains immobiliers, 5% de cette taxe lui est accordé lors de la perception de celle-ci.

⁵ La taxe ne concerne pas l’équipement technique au sens de la législation fédérale sur l’aménagement du territoire.

Art. 4 c Mesures d’aménagement du territoire

¹ Les mesures d’aménagement du territoire doivent augmenter sensiblement la valeur d’un bien-fonds et peuvent prévoir notamment :
le classement d’une zone inconstructible en zone à bâtir ou en zone spéciale;
la modification des prescriptions de zone engendrant une augmentation des possibilités de bâtir.

Art. 4 d Cercle des assujettis

¹ La taxe est due à la commune par le propriétaire du fonds.

² Les contribuables mentionnés à l’article 90, alinéa 1, lettres a à d et i, de la loi sur les impôts directs cantonaux sont exonérés de la taxe.

Art. 4 e Notification et perception de la taxe

¹ La décision fixant la taxe est notifiée dès l’entrée en vigueur de la mesure d’aménagement du territoire ou de l’entrée en force de la décision de la commune relative à une zone à option.

² Par voie conventionnelle, la commune peut différer la perception de la taxe ou accorder un plan de paiement avec ou sans intérêts de retard.

³ Le paiement de la taxe est garanti par une hypothèque légale privilégiée conformément aux articles 87 à 89 du code de droit privé judiciaire du 12 janvier 2010. Le délai de l’extinction de l’hypothèque légale ne commence à courir que dès la fin du différé de perception.

Impressum

Raum & Umwelt VLP-ASPAN:

Materialien zur Raumentwicklung für Mitglieder der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung, erscheint sechsmal jährlich in deutscher und französischer Sprache

Redaktion: Lukas Bühlmann

Gestaltung: Madeleine Ramseyer

Titelbild: Madeleine Ramseyer

Druck: Multicolor Print, Baar

Nachdruck von Texten und Bildern:

unter Angabe der Quelle erlaubt

Literaturübersicht

- Bühmann Lukas, Mehrwertabgabe: Es tut sich was in den Kantonen, INFORAUM VLP-ASPAN, Nr. 2/11
- Egloff Dieter, Die Mehrwertabgabe nach Art. 5 RPG, Raum & Umwelt, Nr. 3/08
- Eymann Urs, Der Planungsmehrwertausgleich im Kanton Bern, INFORAUM VLP-ASPAN, Nr. 5/11
- Kalberer Rima, Mehrwertabgabe nach Art. 5 RPG. Das Einnahmepotenzial einer Planungsmehrwertabgabe auf Neueinzonungen im Kanton Thurgau, Masterarbeit am Geographischen Institut der Universität Zürich, 2010
- Muggli/Locher/Plattner/Parrino/Stirnemann, Mehrwertausgleich in der Raumplanung. Zum Stand des Ausgleichs planungsbedingter Mehrwerte in der Schweiz, Schriftenfolge VLP-ASPAN Nr. 57, Bern 1992
- Riva Enrico, Kommentar RPG, Art. 5
- Schneider Adrian, Der angemessene Ausgleich für erhebliche Planungsvorteile nach Art. 5 Abs. 1 RPG, Diss. Fribourg 2006
- Sutter Stefan, Mehrwertabschöpfung ist kein Allerweltsmittel, INFORAUM VLP-ASPAN, Nr. 1/10
- Waldmann/Hänni, Handkommentar RPG, Art. 5

VLP-ASPAN 

Schweizerische Vereinigung
für Landesplanung
Sulgenrain 20, CH-3007 Bern
Tel. +41 (0)31 380 76 76
Fax +41 (0)31 380 76 77
info@vlp-aspan.ch
www.vlp-aspan.ch