

«Unfall» im Ständerat: Schweizweite Mehrwertabgabe bei Raumplanungen

Die parlamentarische Diskussion zur Raumplanung

Lukas Pfisterer

Dr. iur.
Rechtsanwalt
VOSER Rechtsanwälte,
Baden



Das Ziel, die Zersiedlung der Landschaft zu stoppen und die Landschaft besser zu schützen, ist weitgehend unbestritten. Über die Mittel, wie dies erfolgen soll, gehen die Meinungen auseinander. Der Ständerat will dazu eine schweizweite Mehrwertabgabe einführen. Der Nationalrat kann diesen korrigieren.

Landschaftsinitiative: Kampf gegen die Zersiedlung und Bauzonenbegrenzung

Am 14. August 2008 wurde die Eidgenössische Volksinitiative «Raum für Mensch und Natur (Landschaftsinitiative)» eingereicht. Die Landschaftsinitiative will durch eine Ergänzung der Bundesverfassung die Zersiedelung des Landes stoppen und gleichzeitig die Landschaft besser schützen. In der Übergangsbestimmung soll zudem für die nächsten zwanzig Jahre ein Verbot der Vergrößerung der Gesamtfläche der Bauzonen festgeschrieben werden, d.h. Einzonungen dürfen nur erfolgen, wenn gleichzeitig ausgezont wird. Ausnahmen von diesem Verbot soll der Bundesrat gewähren können.

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

Die Raumplanung ist vor einer Generation als freiheitliche Alternative zu den Verstaatlichungsbemühungen der politischen Linken entstanden. Sie hält Bund, Kantone und Gemeinden dazu an, den Boden haushälterisch zu nutzen. Darum sind unter anderem die Bauzonen zu begrenzen. Nach dem eidgenössischen Raumplanungsgesetz (RPG) sind

die Kantone zudem verpflichtet, einen Ausgleich der Vor- und Nachteile von Planungen einzuführen. Die Kantone sind weitgehend frei, wie sie dies tun wollen (in Geld, als Sachleistung etc.). Der Ausgleich in Geld kann vorab durch eine besondere Mehrwertabgabe erfolgen. Darunter versteht man eine vom Grundeigentümer zu tragende öffentliche Abgabe, mit welcher Bodenpreissteigerungen als Folge einer staatlichen Infrastruktur- oder Planungsmassnahme teilweise oder überwiegend vom Gemeinwesen eingefordert werden. Bisher existieren allerdings nur in den Kantonen Basel-Stadt und Neuenburg Gesetze mit eigentlichen Mehrwertabgaben. Einige Kantone haben andere kantonale Ausgleichsregelungen eingeführt, wie z.B. Abgabenregelungen auf Vertragsbasis, Verträge mit Gegenleistungen, Bewirtschaftungsbeiträge, Subventionen usw. Vor allem kennen viele Kantone Grundstückgewinnsteuern. Je nach Ausgestaltung beziehen sie Planungsmehrwerte ein. Gesamthaft ist der Ausgleichsauftrag aus dem Raumplanungsgesetz allerdings nur teilweise umgesetzt.

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 mit der Folge, dass Land eingezont wird, obwohl eigentlich noch genügend Bauland vorhanden wäre. Dies ist in den Augen vieler Zeitgenossen unbefriedigend.

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

Der Bundesrat hat die Anliegen der Initiative anerkannt. Er erachtet die Zersiedelung des Landes und die Zerstörung von Kulturland ebenso als ungelöste Probleme der Raumplanung. Die Initiative zielt für ihn deshalb grundsätzlich in die richtige Richtung. Er lehnt das generelle Bauzonenmoratorium aber ab, weil es den unterschiedlichen Verhältnissen in den Landesgegenden nicht gerecht wird und tendenziell die Kantone belohnt, die bereits heute über zu grosse Bauzonen verfügen, während diejenigen bestraft werden, die sorgfältig und bedarfsgerecht geplant haben. Für den Bundesrat können die von der Initiative anvisierten Ziele mit einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes, vorab der Bestimmungen über die Planung und die Verfügbarkeit des Bodens – als indirekten Gegenentwurf zur Volksiniti-

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 einzonten 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.

ative – besser erreicht werden: Eine Teilrevison sei besser geeignet, die bestehenden und zukünftigen Bauzonen auf den Baulandbedarf der verschiedenen Gegenden des Landes abzustimmen.

Beschluss des Ständerats:**Schweizweite Mehrwertabgabe direkt im RPG – am Volk und den Parlamenten der Kantone vorbei!**

Der Ständerat hat am 28. September 2010 die Ablehnung der Initiative beschlossen und ist im Grundsatz dem Bundesrat gefolgt. Allerdings hat er den vom Bundesrat vorgelegten indirekten Gegenentwurf zur Landschaftsinitiative wesentlich verschärft, indem er namentlich den Kantonen vorschreibt, dass sie eine Mehrwertabgabe von 25% des planungsbedingten Landmehrwertes bei Neueinzonungen einführen müssen (Art. 5a RPG-Entwurf). Zudem hat der Ständerat eine direkt anwendbare Bundesregel beschlossen, die greift, falls ein Kanton nicht innert zwei Jahren durch Gesetz eine Mehrwertabgabe eingeführt hat (Art. 38a ff. RPG-Entwurf). Er schlägt also ein subsidiäres Bundesgesetz über die Mehrwertabgabe vor.

Diese neuen Bestimmungen haben im Wesentlichen zur Folge, dass das kantonale Volk und die Kantonsparlamente ausgeschaltet werden. Die Kantone müssen neu zwingend eine Abgabe im Einzelfall erheben. Sofern sie diese nicht einführen (aus welchen Gründen auch immer), wird die Abgabe direkt gestützt auf Bundesrecht fällig.

Diskussion im Ständerat mit vielen Fragezeichen

Im Ständerat war die Mehrheit der Auffassung, eine Mehrwertabgabe gehöre in ein zukunftsweisendes Raumplanungsgesetz. Bezüglich dessen Ausgestaltung wurden aber Fragen zu Inhalt und Verfahren gestellt, als «Abklärungsaufträge» für die weitere Bearbeitung. So ist zu klären, ob der Bund überhaupt eine genügende Verfassungsgrundlage hat um den Kantonen

eine Mehrwertabgabe vorzuschreiben. Das Verhältnis zwischen Mehrwertabgabe und Grundstückgewinnsteuer muss beantwortet werden. Gefragt worden ist auch, ob allenfalls eine Doppelbesteuerung vorliege, weil der Wertzuwachs des Bodens schon anders erfasst werde oder ob die Eigentumsgarantie verletzt sei usw. Gemahnt wurde zudem, diese neuen Vorschriften unterstünden an sich der Vernehmlassungspflicht und es habe keine Mitwirkung der Kantone stattgefunden.

Besondere Lage für den Nationalrat: «Beweglichkeitstest» für das Zweikammersystem

Die vorberatende Kommission des Ständerates (UREK-S) hat kurz vor Schluss ihrer Beratungen des indirekten Gegenentwurfs den – inhaltlich, sachlich und politisch gewichtigen – Themenbereich der Mehrwertabgabe beraten und beschlossen. Angesichts des Fristablaufs für die Behandlung der Landschaftsinitiative (Februar 2011) musste die Kommission mit dem Geschäft, obwohl nicht so wie üblich eingehend bearbeitet, zu Händen der Herbstsession des Ständerates abschliessen. Sonst hätte der Nationalrat die Landschaftsinitiative nicht fristgerecht in der Dezembersession 2010 behandeln können.

Damit steht der Nationalrat vor der Chance, die offenen Fragen zu beantworten und den Gegenentwurf eingehend zu beraten. Die vorberatende Kommission des Nationalrates (UREK-N) hat das Geschäft kürzlich zuhänden des Nationalrates vorberaten. Sie beantragt diesem, die Frist für die Behandlung der Initiative durch die Bundesversammlung um ein Jahr zu verlängern. Dies ermöglicht, die Revisionsvorlage des RPG voraussichtlich anlässlich der Märzsession 2011 im Nationalrat zu beraten. Bis dahin sollten die zahlreichen offenen Fragen beantwortet werden können. Zudem können bis im kommenden März die nötigen Vernehmlassungs- und Mitwirkungsverfahren zur Vorlage doch noch durchgeführt werden. Das Parlament ist also gefordert!