



Faktenblatt

Revision des Raumplanungsgesetzes

Mehrwertabgabe

Grundstücke, die von den Gemeinden neu als Bauland eingezont werden, gewinnen durch diesen Entscheid stark an Wert. Die Revision des Raumplanungsgesetzes verpflichtet die Kantone, mindestens 20 Prozent dieses Mehrwerts abzuschöpfen. Das Geld dient dazu, Entschädigungen zu finanzieren, die aufgrund einer Rückzonung von Bauland zu zahlen sind. Die Kantone und Gemeinden können das Geld auch für die Gestaltung öffentlicher Plätze und Pärke einsetzen. Das revidierte Raumplanungsgesetz knüpft mit der Mehrwertabgabe an eine bewährte Praxis mehrerer Kantone an: Basel-Stadt, Neuenburg, Genf und Thurgau setzen schon heute auf dieses Instrument.

Wenn Landwirtschaftsland neu einer Bauzone zugewiesen wird, erfährt es ohne jegliches Zutun des Eigentümers eine starke Wertsteigerung. Denn Bauland ist üblicherweise teurer als Landwirtschaftsland, und Land für den Wohnungsbau ist in der Regel wertvoller als Gewerbebauland. Umgekehrt verhält es sich bei einer Rückzonung: Das Land verliert mit der Rückstufung zu Landwirtschaftsland an Wert. Aus Gründen der Gerechtigkeit sieht deshalb bereits das bestehende Raumplanungsgesetz einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile vor, die sich aus Planungen ergeben. Es regelt dies allerdings nicht selber, sondern hat die Kantone damit beauftragt. Mit dem revidierten Raumplanungsgesetz hat das Parlament die Einführung einer Mehrwertabgabe bekräftigt, den Kantonen dafür eine Frist von fünf Jahren gesetzt und präzisere Vorgaben für ihre Ausgestaltung festgelegt.

Erträge werden für Rückzonungen eingesetzt

Eine haushälterische Siedlungsentwicklung bedingt, dass Bauland, das sich an einem ungünstigen Ort befindet, zurückgezont und Land bei Bedarf dort eingezont wird, wo man das Bauland effektiv braucht. Dabei können Landbesitzer, deren Bauland zurückgezont wird, Anspruch auf eine Entschädigung haben. Dies kann eine Gemeinde davon abhalten, die nötigen Rückzonungen in die Wege zu leiten. Da setzt die Revision des Raumplanungsgesetzes an. Sie sieht vor, dass die Kantone und Gemeinden künftig mindestens 20 Prozent des Mehrwerts abschöpfen, der sich daraus ergibt, dass ein Grundstück neu als Bauland eingezont wird. Diese Zahlung wird nicht sofort fällig, sondern erst,



wenn das neu eingezonte Grundstück verkauft oder überbaut worden ist – und die Eigentümerinnen und Eigentümer den Gewinn erzielt haben. Die Kantone und Gemeinden verwenden dann das Geld, um jene Eigentümerinnen und Eigentümer abzugelten, die Anspruch auf eine Entschädigung haben, weil ihre Grundstücke aus der Bauzone rückgezont wurden. Je nach Situation kann das Geld auch für die Gestaltung öffentlicher Plätze, Pärke oder Erschliessungsmassnahmen eingesetzt werden.

Ein gutes Beispiel dafür ist Bern-Brünnen. Aufgrund von Verträgen, welche die Stadt mit den Grundeigentümern abgeschlossen hatte, entstanden attraktive Parkanlagen und Plätze. In Bern-Brünnen wird neben dem bekannten Einkaufszentrum „Westside“ Wohnraum für gut 2'500 Personen geschaffen.

Eine Mehrwertabgabe ist gemäss revidiertem Raumplanungsgesetz dann zu erheben, wenn Land, das bisher ausserhalb der Bauzonen lag, *neu* und *dauerhaft* einer Bauzone zugewiesen wird. Einzelne Kantone schöpfen auch einen Teil des Mehrwerts ab, der durch eine Um- und Aufzoning entsteht. Die Vorgabe des Bundes geht somit weniger weit. Auch sind gewisse Ausnahmen möglich: Im Rahmen der bundesrechtlichen Mindestvorgaben können die Kantone zum Beispiel Grundstücke vom Mehrwertausgleich ausnehmen, die sich im Eigentum der Kantone und Gemeinden befinden. Zudem können die Kantone von der Erhebung einer Abgabe absehen, wenn der Ertrag in einem Missverhältnis zum Erhebungsaufwand stehen würde.

Verhältnis zur Grundstückgewinnsteuer

Die Grundstückgewinnsteuer nach heutiger Praxis eignet sich nicht, um erhebliche planungsbedingte Vorteile im Sinn des Gesetzgebungsauftrags des Bundes angemessen abzuschöpfen. Die meisten Kantone kennen einen so genannten „Besitzdauerabzug“: Je länger mit der Veräusserung des Grundstücks zugewartet wird, umso tiefer ist der Steuersatz. Dadurch werden Vorteile aus Einzonungen nach langer Besitzdauer durch die Grundstückgewinnsteuer nur ungenügend oder überhaupt nicht mehr ausgeglichen. Der entsprechende Abzug ermuntert zudem zur Baulandhortung und läuft damit der im öffentlichen Interesse liegenden Planungsabsicht entgegen.

Das revidierte Raumplanungsgesetz erlaubt es den Kantonen, die dies wünschen, die Mehrwertabgabe über die Grundstückgewinnsteuer zu erheben. Dies bedingt indes entsprechende Anpassungen bei den jeweiligen kantonalen Regelungen zur Grundstückgewinnsteuer.

Ausnahmen für die Landwirtschaft

Das Parlament hat für die Landwirtschaft eine Spezialregelung beschlossen: Bäuerinnen und Bauern profitieren von einer tieferen Mehrwertabgabe, wenn sie nach der Veräusserung oder Überbauung ihres Baulands, auf dem zum Beispiel ein landwirtschaftliches Wohnhaus oder ein Stall standen, in-nernt angemessener Frist gleichwertige Ersatzbauten errichten oder erwerben.



Bewährtes Instrument

Die Kantone Basel-Stadt, Neuenburg, Genf und Thurgau setzen bereits heute auf eine Mehrwertabgabe. In den Kantonen Tessin und St. Gallen gibt es entsprechende Bestrebungen. Einige Kantone wie Bern, Graubünden, Glarus und Obwalden erlauben ihren Gemeinden, Mehrwerte durch individuelle Verträge mit den betroffenen Grundeigentümern auszugleichen: Die Eigentümer verpflichten sich, beispielsweise die Kosten für neue öffentliche Infrastrukturen wie Strassen oder Leitungen für Strom und Wasser mitzutragen.

Nachfolgend eine Übersicht über die von den Kantonen praktizierten Lösungen:

Kanton Basel-Stadt

Der Kanton Basel-Stadt kennt seit 1977 einen Mehrwertausgleich. 2005 wurden die gesetzlichen Vorgaben angepasst (Art. 120 ff. BPG). Der Beitrag wird bei Vergrößerungen der Geschossflächen sowie bei Umnutzungen geschuldet, sofern dabei zusätzliche Nutzflächen entstehen. Gegenstand des Ausgleichs sind somit Aufzonungen und wertvermehrnde Umzonungen. Neueinzonungen gibt es im Kanton Basel-Stadt dagegen praktisch keine. Dem Beitrag unterliegen nur tatsächlich beanspruchte Nutzungen – der geschuldete Betrag wird somit erst zum Zeitpunkt der Realisierung der Nutzung fällig. Die Höhe beträgt 50 Prozent des Mehrwerts. Berechnet wird der Mehrwert als Differenz des Bodenwerts vor und nach der zonenplanerischen Massnahme. Vom geschuldeten Betrag abgezogen werden die Planungskosten des Grundeigentümers sowie die von ihm geleisteten Erschliessungsbeiträge. Verwendet werden die Erträge aus dem Mehrwertausgleich für die Schaffung neuer öffentlicher Grünräume wie Parkanlagen, Alleen und Promenaden oder deren Aufwertung.

Kanton Neuenburg

Der Kanton Neuenburg kennt seit 1986 einen Ausgleich für zonenplanerische Vor- und Nachteile (Art. 33 ff. LCAT). Ein Ausgleich wird fällig, wenn ein Grundstück in eine Bauzone oder in eine Spezialzone ausserhalb des Baugebiets zugewiesen wird. Auf dem Mehrwert wird im Kanton Neuenburg eine Abgabe von 20 Prozent erhoben. Die Fälligkeit wird vom Kanton individuell bestimmt. Dabei wird auf den Baulandbedarf und die Verfügbarkeit des Grundstücks geachtet. Die Erträge aus dem Mehrwertausgleich fliessen in einen kantonalen Fonds. Daraus werden Rückzonungen entschädigt, der Kauf von Landwirtschaftsland für Bauern erleichtert sowie andere Planungsmassnahmen finanziert.

Kanton Genf

Der Kanton Genf erfasst seit 2011 mit seiner Regelung Neueinzonungen (Art. 30C ff. LaLAT). Der Beitragssatz liegt bei 15 Prozent. Bei Mehrwerten von weniger als 100'000 Franken erfolgt keine Abschöpfung. Die Mehrwertabgabe wird der Grundstückgewinnsteuer angerechnet. Die Erträge fliessen in einen Fonds. Daraus werden der kantonale Wohnungsbau unterstützt, kommunale Infrastrukturanlagen finanziert, die Landwirtschaft gefördert und Rückzonungen entschädigt. Fällig ist die Mehrwertabgabe entweder zum Zeitpunkt der Veräusserung oder – wenn das Grundstück nicht verkauft, sondern überbaut wird – spätestens 90 Tage, nachdem die Baubewilligung rechtskräftig geworden ist.



Kanton Thurgau

Die Stimmberechtigten des Kantons Thurgau haben im Juni 2012 mit dem neuen Planungs- und Baugesetz einen Mehrwertausgleich eingeführt. Die Abschöpfung beschränkt sich auf Neueinzonungen. Der Abgabesatz beträgt 20 Prozent. Fällig wird der Mehrwertausgleich bei Veräusserung des Grundstücks, bei Vorliegen eines rechtskräftigen Erschliessungsprojekts oder bei Überbauung der Parzelle. Die Erträge stehen je zur Hälfte dem Kanton und der Gemeinde zu, in der das Grundstück liegt. Sie werden einem Spezialfinanzierungsfonds zugewiesen, aus dem der Kanton und die Gemeinden Rückzonungen und die Umsetzung raumplanerischer Massnahmen finanzieren.

Vertragliche Regelungen

Die aktuelle Rechtsprechung ermöglicht auch vertragliche Regelungen mit privaten Grundstücksbesitzern. Das Bundesgericht lässt öffentlich-rechtliche Verträge mit Privaten zu, wenn die kantonale Raumplanungsgesetzgebung dies vorsieht oder entsprechende Regelungen nicht ausschliesst und wenn die Verträge im öffentlichen Interesse sind. Diesen Spielraum nutzen viele Städte und Gemeinden, indem sie mit Grundeigentümern Verträge zur Kostenbeteiligung an Infrastrukturen und öffentlichen Einrichtungen abschliessen.

Langjährige Erfahrungen mit solchen Verträgen gibt es im Kanton Bern (Art. 142 BauG). Etwa drei Viertel aller Berner Gemeinden machen von dieser Möglichkeit Gebrauch und schöpfen Mehrwerte vertraglich ab. In vielen Agglomerationsgemeinden trägt dieser Ausgleich dazu bei, dass Neueinzonungen von Bauland eine Mehrheit finden. Die Ansätze variieren zwischen 10 und 50 Prozent. Die grösseren Städte und die städtischen Agglomerationen wenden höhere Abgabenansätze an, in ländlichen Gebieten liegen die Ansätze eher tief. Im Durchschnitt liegt der Ansatz der Berner Gemeinden bei etwa 30 Prozent.

Neben dem Kanton Bern kennen auch die Kantone Graubünden, Glarus und Obwalden eine gesetzliche Grundlage für die vertragliche Mehrwertabschöpfung durch die Gemeinden.