

Schwyz, 23. November 2015

Teilrevision Planungs- und Baugesetz
Erläuternder Bericht zur Vernehmlassungsvorlage

1. Übersicht

1.1 Mit dem revidierten und vom Schweizervolk am 3. März 2013 mit klarer Mehrheit angenommenen Raumplanungsgesetz vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) wird der mehr als 30-jährige Gesetzgebungsauftrag zur Schaffung eines Planungsausgleichs in Form einer Mindestregelung präzisiert. Bereits das frühere RPG hatte einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die sich aus Planungen ergeben, vorgesehen, wobei nur einzelne Kantone (BS und NE) einen solchen Ausgleich auch umgesetzt haben (vgl. dazu Art. 5 Abs. 1 aRPG).

1.2 Grundstücke, die von den Gemeinden neu als Bauland eingezont werden, gewinnen durch diesen Entscheid ohne jegliches Zutun des Eigentümers stark an Wert. Neu verlangt Art. 5 Abs. 1^{bis - sexies} des revidierten RPG, dass die Kantone zwingend einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile bei neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesenem Boden regeln. Ziel der Mehrwertabgabe ist der Ausgleich des planungsbedingten Mehrwerts (Abschöpfung von Mehrwerten durch Ein-, Um oder Aufzonung).

1.3 Das revidierte, am 1. Mai 2014 in Kraft getretene Bundesgesetz über die Raumplanung verpflichtet die Kantone, Planungsvorteile mindestens bei Einzonungen zu einem Satz von mindestens 20 % auszugleichen. Der Kanton Schwyz beabsichtigt, nicht über diesen Mindestsatz hinaus zu gehen. Ferner soll den Gemeinden die Möglichkeit gegeben werden, die Mehrwertabgabe fakultativ für Um- und Aufzonungen einzuführen, sofern der Gemeindegrossrat diesem Ansinne zustimmt.

1.4 Die Erträge aus der Mehrwertabgabe müssen zweckgebunden für Auszonungsschädigungen bei materieller Enteignung und für Massnahmen der Raumplanung gemäss Art. 3 RPG verwendet werden. Im Kanton Schwyz werden, wenn überhaupt, nur sehr punktuell Rückzonungen oder gar Auszonungen erforderlich sein, da die gesamtkantonale Bauzonendimensionierung dem revidierten RPG in etwa entspricht.

1.5 Ferner verpflichtet das RPG die Kantone, eine Gesetzesgrundlage zu schaffen, die es der Behörde erlaubt, bei gegebenem öffentlichem Interesse "eine Frist für die Überbauung des Grundstücks zu setzen und, wenn die Frist unbenützt verstreicht, bestimmte Massnahmen anzuordnen" (Art. 15a Abs. 2 RPG). Diese Bestimmung ("Baupflicht") hat zum Zweck, die Verfügbarkeit von Bauland zu fördern. Namentlich bei einer Einzonung muss die "Verfügbarkeit des Baulands rechtlich sichergestellt" werden (Art. 15 Abs. 4 lit. d RPG).

2. Ausgangslage

2.1 Das Planungs- und Baugesetz von 1987

Das Planungs- und Baugesetz des Kantons Schwyz vom 14. Mai 1987 (PBG, SRSZ 400.100) trat auf den 1. September 1988 in Kraft. Es löste das Baugesetz vom 30. April 1970 ab. Das PBG war für die damalige Zeit ein modernes und schlankes Gesetz. Es hat sich nach seinem Inkrafttreten schnell durchgesetzt und in seinen Grundzügen bis heute bewährt. In den Jahren 1996 und 2007 wurde das PBG teilrevidiert. Nun folgt die nächste Teilrevision.

2.2 Gesetzgebungsauftrag des Bundes an die Kantone

2.2.1 Das RPG verlangt von den Kantonen, Bauzonen auf den voraussichtlich innert 15 Jahren benötigten Bedarf zu begrenzen, vorhandenes Bauland besser zu nutzen (Mobilisierung bestehender Reserven), Massnahmen zu treffen gegen die Baulandhortung und überdimensionierte Bauzonen zu verkleinern. Die Anpassung des kantonalen Richtplans zur Umsetzung des revidierten RPG ist schliesslich Gegenstand eines gesonderten Verfahrens. Sie erfolgt gleichzeitig mit der Anpassung des PBG.

2.2.2 Neu müssen die kantonalen Baugesetze den Anforderungen von Art. 5 RPG entsprechen. Zu regeln sind namentlich:

- Verfahren und Zuständigkeit der Abgabeerhebung (Ertragshoheit, Erhebung und Verwaltung der Erträge) sowie der Rechtsschutz,
- die Verwendung des Ertrags sowie ein allfälliges Ertragssplitting zwischen Kanton und Standortgemeinde,
- die Bemessung des Mehrwerts bei Einzonungen, die Abgabehöhe (mindestens 20 Prozent des Mehrwertes), die Fälligkeit (bei Überbauung oder Veräusserung des Grundstückes),
- die Unterstellung der Gemeinwesen unter die Abgabepflicht (teilweise Befreiung),
- die spätere Erhebung der Grundstückgewinnsteuer (bezahlte Mehrwertabgabe ist bei der Berechnung der Grundstückgewinnsteuer vom Gewinn in Abzug zu bringen),
- Massnahmen gegen die Baulandhortung.

2.3 Fristgerechter Nachvollzug

Der Nachvollzug des Bundesrechts ist zwingend innert Frist gemäss den Übergangsbestimmungen zum RPG (Art. 38a RPG) umzusetzen (5 Jahre nach Inkrafttreten des Gesetzes), da sonst ein faktisches Bauzonenmoratorium besteht. In der fünfjährigen Frist gemäss Übergangsbestimmungen zum RPG ist auch der kantonale Richtplan den neuen Anforderungen des neuen Bundesrechts anzupassen. Unter diesen Umständen sind das PBG und der kantonale Richtplan möglichst parallel zu überarbeiten. Dieses Vorgehen ist politisch und verfahrenswirtschaftlich sinnvoll, als unmittelbar notwendige und unabdingbare Anpassung an das revidierte Bundesrecht. Vor dem Hintergrund des Bauzonenmoratoriums sind die anstehende PBG-Revision und die Richtplanan-

passung auf die Anforderungen gemäss neuem Raumplanungsrecht zu beschränken. Zusätzliche Forderungen an das PBG und den Richtplan sind in spätere Revisionsrunden zu verweisen. Mit der Beschränkung auf das minimal Notwendige ist die fristgerechte Umsetzung eher gewährleistet. Gleichzeitig mit dem PBG wird auch die Planungs- und Bauverordnung (PBV) angepasst.

2.4 Massnahmen gegen die Baulandhortung

Um die Bundesanforderungen zu erfüllen, sind im PBG zudem Massnahmen gegen die Baulandhortung einzuführen. Dies können Massnahmen sein bezüglich Bauverpflichtung, Einräumung von Kaufrechten, öffentlich-rechtlichen Verträgen zur Durchsetzung der Bauverpflichtung, bedingten Einzonungen etc. Die Massnahmen gegen die Baulandhortung sind im Sinne eines „Werkzeugkastens“ für die Gemeinden zu verstehen, welche von den Gemeinden massgeschneidert in ihren Bauordnungen konkretisiert werden müssen. Zudem können nicht überbaute Grundstücke im Rahmen einer späteren Nutzungsplanrevision auch wieder ausgezont werden, sofern ein hinreichendes öffentliches Interesse vorliegt.

3. Grundzüge der Revision des PBG

3.1 Höhe der Abgabe und öffentliches Interesse

Bei dauerhaften Neueinzonungen ist geplant, eine Mehrwertabgabe von 20 % des planungsbedingten Mehrwerts zu erheben. Sofern die Einzonung im öffentlichen Interesse erfolgt (z.B. für Schulhaus oder ein Feuerwehrgebäude) ist sowohl bei der Neueinzonung als auch bei der Um- oder Aufzonung keine Mehrwertabgabe geschuldet. Die detaillierten Regelungsinhalte sind in Ziff. 2.2.2 erwähnt.

3.2 Mehrwertabgabe für Um- und Aufzonungen

Für Um- oder Aufzonungen können die Gemeinden und Eingemeindebezirke fakultativ eine Mehrwertabgabe in der Höhe von ebenfalls 20 % einführen. In diesen Fällen soll die Abgabe allein der Gemeinde zustehen. Dafür beteiligen sich die Gemeinden (wie bisher) mehrheitlich an den Kosten für allfällige Auszonungen oder Landumlegungen. Die Gemeinden sind auch zuständig für die Erstellung der Mehrwertabgabeverfügung.

3.3 Baulandmobilisierung

Weiter sind die Gemeinden neu verpflichtet, bei Einzonungen die erforderlichen Massnahmen zur Gewährleistung der Verfügbarkeit des Bodens für den festgelegten Zonenzweck zu treffen. Zur Sicherstellung der Verfügbarkeit des Baulandes kann die Gemeinde mit den betroffenen Grundeigentümern vertragliche Regelungen treffen. Diese Regelungen sind im Grundbuch anzumerken. Die Gemeinden können Einzonungen an Bedingungen knüpfen und sich ein Kaufrecht an Bauland einräumen lassen. Der Gemeinderat kann auch die Eigentumsübertragung an Dritte verlangen, wenn ein Kaufangebot vorliegt, das wenigstens dem Verkehrswert entspricht. Die Rückzonung eines bereits eingezonten Grundstücks ist schliesslich nur zulässig, wenn sie im öffentlichen Interesse liegt.

3.4 Überbauungspflicht

Die neu eingezonten Grundstücke sind grundsätzlich innert zehn Jahren ab Rechtskraft des regierungsrätlichen Genehmigungsentscheids der Nutzungsplanrevision gemäss ihrer Nutzungsbestimmung zu überbauen. Dieses Gebot gilt auch für unüberbaute Grundstücke, deren Zuweisung zur Bauzone im Rahmen einer gesamthaften Überprüfung der Bauzonen in einer Ortsplanungsre-

vision beibehalten wird. Damit soll der Baulandhortung entgegen gewirkt werden. Eingezonte Grundstücke, die während Jahrzehnten nicht überbaut worden sind, können notfalls wieder ausgezont werden.

4. Erläuterungen zu den einzelnen Paragraphen der PBG-Revision

§ 36a 1. Verfügbarkeit von Bauland a) Boden- und Baulandpolitik

Abs. 1

Nach Art. 15a RPG treffen die Kantone in Zusammenarbeit mit den Gemeinden die Massnahmen, die notwendig sind, um Bauzonen ihrer Bestimmungen zuzuführen, insbesondere bodenrechtliche Massnahmen wie Landumlegungen (Art. 20 RPG), aber auch der überkommunale Landabtausch sollen gefördert werden. Die gesetzliche Grundlage für Landumlegungen ist im Kanton Schwyz bereits heute vorhanden (vgl. Gesetz über die Landumlegung und die Grenzbereinigung vom 30. November 1989 [SRSZ 400.210]). Die Stossrichtungen der Massnahmen für die Baulandmobilisierung sind in den Kantonen unterschiedlich ausgestaltet. Einzelne Kantone sehen strengere Eingriffe ins Eigentum vor (z.B. automatische und entschädigungslose Auszonung, wenn innert Frist nicht überbaut wird). Andere Kantone geben den Gemeinden den Auftrag, eine aktive Boden- und Baulandpolitik zu betreiben. Unter aktiver Boden- und Baulandpolitik versteht man insbesondere Massnahmen zur Sicherung von Boden an geeigneten Standorten für öffentliche Bauten und Anlagen (Infrastruktur) sowie Vorkehrungen zur Förderung des Wohnungsbaus und der Ansiedlung von Arbeitsplätzen (Gewerbe-, Industrie- und Dienstleistungsbetriebe) in Abstimmung mit den örtlichen und regionalen Entwicklungsvorstellungen. Es ist dabei nicht zwingend, dass jede Gemeinde grosse Industrie- und Arbeitsplatzzonen bzw. Reserven dafür aufweist. Diese sind in den Entwicklungsschwerpunkten zu bündeln, die bereits gut erschlossen sind. Damit sparen die Gemeinden und der Kanton auch Infrastruktur- und Erschliessungskosten ein.

Im Kanton Schwyz sind die Gemeinden und Eingemeindebezirke verantwortlich für ihre Nutzungsplanungen. Deshalb ist es in erster Linie Sache der Gemeinden, Massnahmen zur Mobilisierung von Bauland zu treffen. Den Gemeinden werden dafür mit dem revidierten PBG verschiedene neue Instrumente zur Verfügung gestellt (z.B. vertragliche Überbauungsvereinbarungen, die im Grundbuch anzumerken sind). Neueinzonungen sind in Zukunft nur mehr zulässig, wenn die Verfügbarkeit des Baulandes sichergestellt ist, d.h. innerhalb einer bestimmten Frist der dafür vorgesehenen Bestimmung zugeführt wird. Eine neue Einzonung ohne Nachweis der Verfügbarkeit wird in der Regel durch die Regierung nicht genehmigt (üblicherweise erfolgt die Sistierung des Genehmigungsverfahrens, bis der Verfügbarkeitsnachweis vorliegt). Ein geeignetes Mittel für den geforderten Verfügbarkeitsnachweis bildet der Abschluss eines Kaufrechtsvertrages zwischen Gemeinde und Grundeigentümer. Nach diesem Vertrag hat der Eigentümer die Gelegenheit, das Grundstück innerhalb einer vereinbarten Frist selber zu überbauen. Nutzt er diese Möglichkeit nicht, so kann die Gemeinde das Kaufrecht ausüben. Der Boden wird zum vertraglich festgelegten Grundstückpreis (in der Regel mutmasslicher Verkehrswert) durch die öffentliche Hand übernommen. Die Gemeinde kann den so übernommenen Boden entweder als Baulandreserve für den Gemeindebedarf verwenden oder an Private weiterverkaufen.

Abs. 2

Die Gemeinden treffen bei Neueinzonungen aber auch bei Um- oder Aufzonungen die erforderlichen Massnahmen zur Gewährung der Verfügbarkeit des Bodens für den festgelegten Zonen-zweck. Als Stossrichtung sind Massnahmen zwischen aktiver Boden- und Baulandpolitik, Verträgen mit (einzonungswilligen) Grundeigentümern und einem Kaufrecht von Gemeinden (und allenfalls dem Kanton) umzusetzen.

§ 36b b) Baupflicht und weitere Massnahmen

Abs. 1

Hiermit wird die Rechtsgrundlage dafür geschaffen, dass die Gemeinden mit den betroffenen Grundeigentümern zur Sicherstellung der Verfügbarkeit des Baulandes vertragliche Regelungen öffentlich-rechtlicher Natur treffen können, wobei diese Verträge im Grundbuch anzumerken sind. Eine nochmalige Erwähnung der öffentlich-rechtlichen Verträge in den kommunalen Baureglementen ist somit nicht mehr erforderlich. Aufgrund der Publizitätswirkung des Grundbuches ist zudem sichergestellt, dass auch allfällige Rechtsnachfolger vom Inhalt der vertraglichen Regelung mit der Gemeinde Kenntnis erhalten. Inhalt der vertraglichen Regelungen bilden namentlich die fristgerechte Überbauung, ein allfälliges Kaufrecht der Gemeinde und Ähnliches. Sobald die revidierte PBG-Bestimmung in Kraft tritt, stellt das Volkswirtschaftsdepartement den Gemeinden Musterverträge zu.

Abs. 2

Die Gemeinden können Neueinzonungen an Bedingungen knüpfen und sich ein Kaufrecht an den eingezonten Grundstücken einräumen lassen. Dafür ist ein hinreichendes öffentliches Interesse erforderlich. Die Aufzählung der einzuräumenden Rechte in Abs. 1 ist abschliessend und kann von den Gemeinden nicht erweitert werden. Das erwähnte Kaufrecht ist im Grundbuch anzumerken, damit es Publizitätswirkung entfalten kann.

Beim Kaufrecht handelt es sich um ein Sicherungsmittel, mit welchem die Gemeinde sich ein allenfalls später zu erwerbendes Grundstück rechtlich sichert, sofern das Grundstück nicht innert angemessener Frist zonenkonform überbaut wird. Im Gegensatz zum Kaufvorvertrag ist die Gemeinde jedoch nicht verpflichtet, ihr Kaufrecht auszuüben, sondern dazu nur berechtigt. Der Grundeigentümer kann sich seinerseits dem Kaufrecht entziehen, wenn er das Grundstück innert Frist überbaut. Die Vormerkung eines Kaufrechtes bewirkt, dass es während seiner Dauer von maximal zehn Jahren vom Berechtigten gegenüber jedem Eigentümer des Grundstückes ausgeübt werden kann.

Schliesslich ist die Rückzonung eines bereits rechtskräftig eingezonten Grundstücks nur zulässig, wenn diese im öffentlichen Interesse liegt. Bereits erschlossene Grundstücke dürfen in der Regel nur gegen volle Entschädigung zurückgezont werden. Landreserven für Geschäfts- oder Firmenerweiterungen sollen demgegenüber nach wie vor zulässig sein. Diese sind von den vorgesehenen Mobilisierungsmassnahmen ausdrücklich auszunehmen. Gleiches gilt bei wirtschaftlichen Entwicklungsschwerpunkten, welche über eine längere Zeitdauer etappiert überbaut werden können.

Abs. 3

Gemäss Art. 15a Abs. 2 RPG sieht das kantonale Recht vor, dass die zuständige Behörde eine Frist für die Überbauung eines Grundstücks setzen und, wenn die Frist unbenützt verstreicht, bestimmte Massnahmen anordnen kann. Im Kanton Schwyz werden die Gemeinden und Eingemeindebezirke mit der aktiven Boden- und Baulandpolitik betraut. Die Frist für die Überbauung eines neu eingezonten Grundstückes soll maximal zehn Jahre betragen. Dabei handelt es sich um eine Ordnungsfrist. Voraussetzung ist zudem, dass das öffentliche Interesse die Massnahmen zur Mobilisierung des Baulandes rechtfertigt. Wann dies der Fall ist, wird wiederum die Praxis und die Rechtsprechung zeigen. Als Massnahmen sind leichtere Eingriffe in die Eigentümerstellung zu bevorzugen (z.B. vertragliche Regelungen zwischen Gemeinde und Einzonungswilligen: Kaufrecht).

Erfahrungen aus anderen Kantonen zeigen auf, dass Bestimmungen wie das Kaufrecht durch die Gemeinden selten zur tatsächlichen Ausübung gelangen. Andererseits kann mit solchen Instrumenten indes erheblicher Druck auf die Landeigentümer ausgeübt werden, mit dem Ziel einer zeitnahen Überbauung der Grundstücke. Automatische Auszonungen sind im Übrigen in der Regel nicht zweckmässig, da das Bauland grösstenteils raumplanerisch am richtigen Ort (insbeson-

dere in den gut erschlossenen Siedlungszentren) liegt. Ob allfällige Auszonungen am Rand des Siedlungsgebietes entschädigungspflichtig sind, hängt vom jeweiligen Einzelfall ab.

Neu eingezonte Grundstücke sind somit innert zehn Jahren ab Rechtskraft des Genehmigungsentscheids gemäss ihrer Nutzungsbestimmung zonenkonform zu überbauen. Diese Überbauungsverpflichtung gilt auch für unüberbaute Grundstücke, die bereits heute eingezont sind und deren Zuweisung in die Bauzone im Rahmen einer zukünftigen Überprüfung der Bauzonen in einer Ortsplanungsrevision (Teil- oder Totalrevision) beibehalten wird. Mit dieser Massnahme wird der Baulandhortung, die heute in zahlreichen Gemeinden eine Schwierigkeit darstellt, in Zukunft entgegengewirkt. Der Bauzwang gilt somit für Grundstücke, die neu eingezont werden und auch für bereits eingezonte, unüberbaute Parzellen, die im Rahmen einer künftigen Zonenplanrevision in der Bauzone belassen werden. Von der Überbauungsverpflichtung darf nur ganz ausnahmsweise abgewichen werden (z.B. wenn sich Erschliessung aus Gründen verzögert, die der Grundeigentümer nicht zu vertreten hat oder bei Landreserven für Firmenerweiterungen und bei wirtschaftlichen Entwicklungsschwerpunkten, die etappiert überbaut werden).

§ 36c c) Durchsetzung der Massnahmen

Abs. 1

Gemahnt wird die (natürliche oder juristische) Person, die von der Baulandmobilisierungsmassnahme betroffen ist. Die Mahnung ist eine zwingende Voraussetzung dafür, dass der Gemeinderat bei Nichtbeachten, das Kaufrecht am betroffenen Grundstück zum Verkehrswert überhaupt ausüben kann. Die Mahnung hat spätestens zwei Jahre vor Ablauf der Überbauungsfrist zu erfolgen. Ein pflichtiger Grundeigentümer muss in Kenntnis gesetzt werden, dass die Überbauungsfrist in nächster Zeit abläuft. Die Mahnung stellt die letzte Aufforderung zum Überbauen bzw. zur Weiterveräusserung des eingezonten Grundstücks dar. Bei einer allfälligen Weiterveräusserung beginnt die Überbauungsfrist nicht von neuem zu laufen. Auch ein neuer Eigentümer ist an die ursprünglich vereinbarte und im Grundbuch angemerkte Überbauungsfrist gebunden, wobei notfalls eine kurze Nachfrist von maximal drei Jahren eingeräumt werden kann. Der neue Eigentümer kann sich insbesondere aufgrund des Grundbucheintrages aber nicht darauf berufen, nichts von der Überbauungsfrist gewusst zu haben.

Abs. 2

Nach unbenutztem Ablauf der Mahnfrist ist der Gemeinderat ermächtigt (nicht aber verpflichtet), die Übertragung des Eigentums zum Verkehrswert an die Gemeinde zu verlangen bzw. das Kaufrecht auszuüben. Als Verkehrswert gilt dabei der Betrag, der im Rahmen der Bestimmung des Mehrwerts von der Steuerverwaltung festgelegt worden ist. Dieser ursprünglich erhobene Wert wird in aller Regel tiefer sein als der aktuelle Grundstückswert. Damit wird zusätzlich Druck auf den Grundeigentümer ausgeübt, die Überbauung (oder die Veräusserung) zügig an die Hand zu nehmen. Bei Grundstücken, die im kantonalen Richtplan als Gebiete von kantonalen Bedeutung bezeichnet werden, kann auch der Kanton das Kaufrecht ausüben, falls die Gemeinde davon keinen Gebrauch machen will.

Als Variante an Stelle des Kaufrechts der Gemeinden und von Dritten kann auch die (in der Regel) entschädigungslose Auszonung in Betracht gezogen werden. Sofern die Überbauung nicht fristgerecht erfolgt, kann das unüberbaute Grundstück wieder ausgezont werden. Die Auszonung war bereits unter geltendem Raumplanungsrecht zulässig und ist es auch mit dem revidierten RPG. Sowohl Kaufrecht wie auch Auszonung dienen als Ultima Ratio, damit die Überbauung bzw. Veräusserung zügig an die Hand genommen werden. In der Praxis werden sie selten zur Anwendung gelangen. Daneben schliessen die Gemeinden mit den Grundeigentümern zusätzlich Vereinbarungen ab (z.B. Überbauungsvereinbarungen).

Die auf dem Grundstück lastende Überbauungsfrist geht mit dem Erwerb auf die Gemeinde (oder den Kanton) über. Die öffentliche Hand kann die Frist der neuen Situation, dass die Gemeinde

oder der Kanton neu Grundeigentümerin ist, anpassen. Je nach Zuständigkeitsordnung müssen der Gemeinderat oder die zuständigen Organe des Kantons (Regierungsrat oder Kantonsrat) vorher die nötigen Kreditbeschlüsse für den Erwerb und die Überbauung des betroffenen Grundstücks einholen. Werden die finanziellen Mittel für die Ausübung des Kaufrechts von der Gemeindeversammlung verweigert, kann der Gemeinderat auch die Eigentumsübertragung an einen Dritten verfügen, der das Grundstück zumindest zum Verkehrswert übernehmen will (vgl. Abs. 3).

Abs. 3

Der Gemeinderat ist nach unbenutztem Ablauf der Mahnfrist auch berechtigt, die Eigentumsübertragung an einen Dritten zu verfügen, sofern ein Kaufangebot eines Privaten vorliegt, das wenigstens der Verkehrswertschätzung entspricht. Mit „Verkehrswert“ ist der rechtskräftig festgelegte Verkehrswert einer Liegenschaft nach der Zuweisung zur Bauzone gemeint. Dabei hat sich der erwerbende Dritte zu verpflichten, das Grundstück innert einer bestimmten Frist zu überbauen (Baupflicht). Die neue Frist für die Überbauung, die der Gemeinderat festsetzen muss, soll in etwa 3 Jahre betragen und erst nach dem Erwerb des Eigentums zu laufen beginnen.

Falls weder ein Dritter noch die Gemeinde das Grundstück kaufen wollen, hat der Gemeinderat im Rahmen der nächsten Nutzungsplanrevision zu prüfen, ob die Parzelle im Baugebiet belassen werden soll oder nicht.

§ 36d 2. Mehrwertabgabe

a) Allgemeine Bestimmungen

Abs. 1

Die neue bundesrechtliche Mindestvorgabe schreibt die Erhebung einer Mehrwertabgabe nur für jene Fälle vor, bei denen Land, das bisher ausserhalb der Bauzone lag, neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesen wird. Andere planungsbedingte Vorteile (z.B. Ausnützungsbonus im Gestaltungsplan oder Erhöhung der Ausnützungsziffer) werden von der Mehrwertabgabe nicht erfasst. Ferner unterliegt nur die dauerhafte Zuweisung von Boden zu Bauzonen der Mehrwertabgabe. Eine bloss temporäre Zuweisung zu einer Bauzone (z.B. für Kiesabbau oder Inertstoffdeponie) ist nicht abgabepflichtig, weil keine dauerhafte Einzonung vorliegt und das Gebiet nach dem erfolgten Abbau rekultiviert und wieder der Nichtbauzone (und somit der landwirtschaftlichen Nutzung) zugeführt wird.

Die Mehrwertabgabe ist zudem nicht primär fiskalisch motiviert. Es stehen Aspekte der individuellen und kollektiven Gerechtigkeit sowie der Rechtsgleichheit im Vordergrund. Bei der Mehrwertabgabe handelt es sich gemäss juristischer Terminologie um eine Kausalabgabe und nicht um eine Steuer. Nach dem für Steuern und Kausalabgaben gleichermaßen anwendbaren Verfassungsprinzip muss das kantonale Gesetz mindestens den Kreis der Abgabepflichtigen sowie den Gegenstand und die Höhe der Abgabe in den Grundzügen umschreiben. Abgabepflichtig ist dabei der Eigentümer im Zeitpunkt der Ein-, Um- oder Aufzonung, d.h. der Zuweisung zur neuen Zonenart. Sind mehrere Personen (natürliche oder juristische) Eigentümer des eingezonten Grundstücks so haften sie solidarisch für die Mehrwertabgabe.

Der Mehrwert kann definiert werden als Differenz des Verkehrswertes des einzelnen Grundstücks mit und ohne planerische Massnahme. Bauland ist üblicherweise teurer als Landwirtschaftsland, und Land für den Wohnungsbau ist in der Regel wertvoller als Gewerbebauland.

Abs. 2

Das revidierte RPG verpflichtet die Kantone, nur für dauerhafte Neueinzonungen eine Mehrwertabgabe einzuführen. Bei Um- oder Aufzonungen handelt es sich nicht um neue Einzonungen. Diese sind somit nicht zwingend der Mehrwertabgabe zu unterstellen. Wie bei Neueinzonungen liegt allerdings auch bei Um- und Aufzonungen ein dauerhafter Mehrwert vor, welchen die Kantone fakultativ abschöpfen dürfen. Der Entscheid, ob für Um- oder Aufzonungen eine Mehrwertab-

gabe eingeführt werden soll, soll den Gemeinden überlassen werden, wobei sich die Gemeindevertreter sowohl in der Arbeitsgruppe zum Gesetzgebungsverfahren als auch im Rahmen der Kommunaluntersuche mehrmals dafür ausgesprochen haben, über ein solches Instrument zu verfügen. Sofern die Stimmbürger der Gemeinden, der fakultativen Mehrwertabgabe für Um- und Aufzonungen zustimmen, ist eine entsprechende Bestimmung im Baureglement aufzunehmen. Aufgrund der Autonomie der Gemeinden ist es nicht zweckmässig, die Mehrwertabgabe für Um- und Aufzonungen durch eine Bestimmung im PBG in allen Gemeinden zwingend einzuführen. Überdies sind die Situation und die Bedürfnisse in den Gemeinden sehr unterschiedlich (extreme Landgemeinden und urbane Zentren). Ausserdem sprechen bisweilen Gründe der Denkmalpflege oder des Ortsbildschutzes gegen Um- und Aufzonungen in Kernzonen. Zudem gibt es ländlich gelegene Gemeinden, in denen geringfügige Um- und Aufzonungen ohne Erhebung von Mehrwertabgaben sinnvoll sind (z.B. Riemenstalden oder Innerthal). Deshalb soll den Gemeinden die Wahlfreiheit belassen werden, ob sie auf kommunaler Ebene die Mehrwertabgabe einführen wollen oder nicht. Ein kantonaler Zwang ist nicht vorgesehen.

Die Öffentlichkeit und allenfalls auch Private werden überdies bei einer Umzonung von der öffentlichen Zone in eine Wohn-, Misch-, Zentrums- oder Arbeitsplatzzone abgabepflichtig, sofern die betroffene Gemeinde eine Mehrwertabgabe für Um- oder Aufzonungen eingeführt hat.

Abs. 3

Sofern die Einzonung, Um- und Aufzonung im öffentlichen Interesse erfolgt (z.B. in eine Zone für öffentliche Bauten und Anlagen, wie namentlich für ein Schulhaus, Feuerwehr- oder ein Verwaltungsgebäude) ist keine Abgabe geschuldet. Eine Einzonung in Verwaltungsvermögen ist damit regelmässig von der Abgabepflicht befreit. Beim Begriff „öffentliches Interesse“ handelt es sich um einen unbestimmten Rechtsbegriff. Erst die Praxis und die Rechtsprechung wird im Einzelfall zeigen, was darunter zu verstehen ist. Auf jeden Fall sollen öffentliche Bauten und Anlagen, die von den Steuerzahlern bezahlt werden, nicht durch die Erhebung einer Mehrwertabgabe noch zusätzlich verteuert werden. Auch Private, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen, können von der Mehrwertabgabe befreit werden (z.B. Wohnbaugenossenschaft, die preiswerten Wohnraum erstellt). Eine Neueinzonung der öffentlichen Hand (Kanton und Gemeinden) ins Finanzvermögen ist dagegen (in der Regel immer) abgabepflichtig.

Abs. 4

Bei Einzonungen von Waldareal (verbunden mit der Rodung derselben) wird gemäss Art. 9 des Waldgesetzes (WaG, SR 921.0) bereits heute eine Mehrwertabgabe geschuldet. Nach § 5 des kantonalen Waldgesetzes (kWaG, SRSZ 313.110) beträgt diese Abgabe aktuell 50 % des Mehrwerts. Eine Kumulierung der beiden Abgabeformen ist nicht zweckmässig. Andernfalls wäre eine Abgabe von insgesamt 70 % geschuldet. Bei der Einzonung von Wald richtet sich die Mehrwertabgabe allein nach den Bestimmungen der Waldgesetzgebung. Die raumplanungsrechtliche Mehrwertabgabe gelangt somit ausnahmsweise nicht zur Anwendung.

§ 36e b) Höhe und Ertrag

Abs. 1

Im Kanton Schwyz soll die Höhe der Mehrwertabgabe sowohl für Neueinzonungen wie auch für die fakultative Mehrwertabgabe für Um- oder Aufzonungen je 20 % betragen. Dieser Prozentsatz ist für Neueinzonungen im Bundesrecht vorgeschrieben und darf nicht unterschritten werden. Es würde das Verfahren verkomplizieren und wäre nicht zweckmässig, für Neueinzonungen und für Um- und Aufzonungen unterschiedliche Abgabesätze anzuwenden. Die Abgabbeerhebung würde mit einem unterschiedlichen Abgabesatz insgesamt intransparent und kompliziert. Zudem soll das Bauland in den urbanen Zentren nicht durch eine erhöhte Mehrwertabgabe noch künstlich verteuert werden. Weiter ist es nicht zweckmässig, die Höhe des Abgabesatzes je nach zu erwartendem zukünftigen Baulandbedarf festzulegen (je höher der Bedarf, desto höher auch die zu

leistende Abgabe). Schliesslich würde die Erhebung einer Abgabe für Um- und Aufzonungen von über 20 % dem öffentlichen Interesse der Förderung von Innenentwicklung widersprechen.

Abs. 2

Der Mehrwert, welcher der Grundeigentümer dem Kanton oder der Gemeinde abgeben muss, bemisst sich nach der Differenz zwischen den Verkehrswerten unmittelbar vor und nach der rechtskräftigen Zuweisung zu einer Bauzone, weshalb eigentlich zwei amtliche Verkehrswertschätzungen notwendig sein werden, um den Mehrwert eruieren zu können (Verkehrswerte vor und nach Nutzungsplanänderung). Bei einer Um- oder Aufzonung bemisst sich der Mehrwert ebenfalls nach der Differenz vor und nach der Zuweisung zur neuen Zonenart. Der Zeitpunkt der Berechnung des Mehrwertes ist derjenige des Inkrafttretens der Planungsmassnahme. Bei Neueinzonungen liegt der Differenzbetrag zwischen dem Wert von Landwirtschaftsland und eingezontem Bauland. Bei einer Um- und Aufzonung (z.B. von W2 zu W4) ist der Differenzwert, der abgeschöpft werden kann, in der Regel tiefer als bei einer dauerhaften Neueinzonung (z.B. Landwirtschaftszone in W3).

Von der Festlegung einer Bagatellgrenze oder eines Freibetrages wird abgesehen, da der geringe Erhebungsaufwand für die Mehrwertabgabe eine solche nicht rechtfertigt. Zudem wird die Freigrenze bei Neueinzonungen und auch bei Um- oder Aufzonungen schnell erreicht, auch wenn diese recht hoch angesetzt wird (z.B. Fr. 5'000.-; Planungsmehrwert: Fr. 25'000.-). Zudem bringt ein allfälliger Freibetrag zwangsmässig Rechtsstreitigkeiten mit sich (z.B. Fragen bei Stockwerk-, Mit- oder Gesamteigentum).

Bestimmt wird der Mehrwert durch eine amtliche Verkehrswertschätzung der Abteilung Liegenschaftsschätzung der kantonalen Steuerverwaltung.

Abs. 3

Es ist vorgesehen, dass der Ertrag der Mehrwertabgabe für dauerhafte Neueinzonungen zur einen Hälfte dem Kanton und zur anderen Hälfte der Gemeinde, in der das eingezonte Grundstück liegt, zukommt. Eine hälftige Aufteilung des Ertrages zwischen Kanton und Gemeinden bzw. Gemeindebezirken ist sinnvoll und zweckmässig, da sowohl dem Kanton (z.B. Ausbau des ÖV, Kantonsstrassen etc.) wie auch der Gemeinde (Erschliessungs- und Planungskosten etc.) zufolge der Neueinzonung Kosten entstehen. Die Erträge sollen nach Möglichkeit da eingesetzt werden, wo sie entstehen (z.B. Aufwertung des öffentlichen Raums bei neuen Überbauungen oder verdichtete Bauweise). Ob auch Mehrgemeindebezirke partizipieren können (z.B. für Gewässerrevitalisierungen), ist noch nicht geklärt.

Sofern ein bereits eingezontes Grundstück um- oder aufgezont wird, steht die Mehrwertabgabe allein der Gemeinde zu, in der sich das betroffene Grundstück befindet. Es ist zweckmässig, dass die Gemeinden, welche die geforderte Innenentwicklung hauptsächlich finanzieren (z.B. Erschliessungs- und Planungskosten etc.) und auch von dieser betroffen sind, über diese Gelder verfügen können, ohne die Hälfte des Ertrages der Mehrwertabgabe an den Kanton zu zahlen, der diese Gelder (zumindest teilweise) in anderen Gemeinden einsetzen wird. Die höchsten Kosten fallen bei der Innenentwicklung bei den Gemeinden an, weshalb es nicht gerechtfertigt ist, den Kanton an den Mehrwertabgaben für Um- oder Aufzonungen zu partizipieren. Zudem tragen die Gemeinden auch den Grossteil der Kosten für allfällige Auszonungen, sofern es solche geben sollte.

Der Regierungsrat legt die Zuständigkeiten und das Verfahren fest. Im Rahmen des vorliegenden Gesetzgebungsverfahrens können noch nicht sämtliche Details geregelt werden. Dies wird in einer nachgelagerten (regierungsrätlichen) Verordnung zu regeln sein.

Der jeweilige Gemeinderat erlässt die Mehrwertabgabeverfügung gestützt auf die regierungsrätliche Genehmigung der kommunalen Nutzungsplanung und die amtliche Verkehrswertschätzung.

Den Gemeinden werden vom Volkswirtschaftsdepartement (bzw. ARE) Vorlagen für die Mehrwertabgabeverfügungen abgegeben. Im Genehmigungs-RRB wird die Mehrwertabgabe festgesetzt. Die Höhe der Abgabe wird von der Abteilung Liegenschaftsschätzung bestimmt. Die amtliche Schätzung kann nach den Vorschriften der Liegenschaftsschätzung bei der Steuerkommission und deren Entscheid beim Verwaltungsgericht angefochten werden. Die Verfügung des Gemeinderates kann direkt beim Verwaltungsgericht angefochten werden. Da es sich um eine Abgabestreitigkeit handelt, ist ein direkter Weiterzug der kommunalen Abgabeverfügung (im Sinne einer Sprungbeschwerde) ans Verwaltungsgericht gerechtfertigt.

§ 36f c) Entstehung, Sicherung und Fälligkeit

Abs. 1

Die Forderung aus der Mehrwertabgabe entsteht im Zeitpunkt, in dem die Zuweisung zur Bauzone in Rechtskraft erwächst. Im Kanton Schwyz ist das der Zeitpunkt, in dem der Genehmigungsentcheid des Regierungsrates über die Nutzungsplanrevision rechtskräftig wird. Zu unterscheiden ist dieser Zeitpunkt von der Fälligkeit der Abgabe, die von Bundesrechts wegen auf den Zeitpunkt der Überbauung oder Veräusserung angesetzt ist. Der Regierungsrat legt die Zuständigkeiten und das Verfahren in einer Verordnung fest (vgl. § 36e Abs. 3). Eine Regelung der Zuständigkeit und des Verfahrens unmittelbar im PBG ist dagegen nicht stufengerecht.

Schuldner der Forderung ist der jeweilige Eigentümer des Grundstücks im Zeitpunkt der Neueinzonung bzw. der Um- oder Aufzonung. Eine Solidarhaftung des Käufers des eingezonten Grundstücks ist (im Gegensatz zu vereinzelt anderen Kantonen) nicht vorgesehen.

Abs. 2

Zur Sicherung der Forderungen aus der Erhebung der Mehrwertabgabe besteht zu Gunsten des Kantons und der Gemeinden ein gesetzliches Grundpfandrecht im Sinne von § 77a Einführungsgesetz zum schweizerischen Zivilgesetzbuch vom 14. März 1978 (EGzZGB, SRSZ 210.100). Ein unmittelbares gesetzliches Pfandrecht ist dem Zahlungsverprechen einer Bank vorzuziehen. Es wäre teuer und aufwändig, wenn der Grundeigentümer ein Zahlungsverprechen oder die Garantie einer Bank oder eines anderen Finanzinstitutes einholen müsste. Das Pfandrecht entsteht gleichzeitig mit der Forderung ohne Eintragung in das Grundbuch und geht allen eingetragenen Belastungen vor. Gesetzliche Pfandrechte bedürfen zu ihrer Entstehung keiner Eintragung im Grundbuch (vgl. § 77a EGzZGB). Im Kanton Schwyz erlöschen gesetzliche Pfandrechte im Betrag von über Fr. 1000.-, wenn sie nicht innert vier Monaten nach der Fälligkeit der zugrunde liegenden Forderung, spätestens jedoch innert zwei Jahren seit der Entstehung der Forderung im Grundbuch eingetragen werden (§ 77a Abs. 3 EGzZGB). Abweichende Regelungen betreffend Entstehung und Erlöschen sind allerdings zulässig (§ 77a Abs. 4 EGzZGB). Im vorliegenden Fall wird eine solche abweichende Regelung aufgestellt. Das gesetzliche Pfandrecht soll auch ohne Eintrag im Grundbuch gültig sein. Es erlischt somit auch ohne Grundbucheintrag nicht. Mit dieser Regelung kann das gesetzliche Grundpfandrecht zwar dem ursprünglichen Grundeigentümer wie auch dem bösgläubigen Dritten in jedem Fall, unabhängig von der Eintragung im Grundbuch, entgegengehalten werden. Durch die fehlende Eintragung innert Frist kann das gesetzliche Grundpfandrecht aber dem gutgläubigen Dritten nicht mehr entgegengehalten werden (vgl. Art. 836 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches vom 10. Dezember 1907 [ZGB, SR 210]). In die Verordnung ist deshalb eine Bestimmung aufzunehmen, dass die Notariate die Pflicht haben, bei jeder Veräusserung auf eine allfällige Mehrwertabgabe hinzuweisen. Zuständig zur Anmeldung des Pfandrechts ist die verfügende Behörde, d.h. der jeweilige Gemeinderat.

Abs. 3

Die Mehrwertabgabe wird bei der Veräusserung des Grundstücks oder mit der Rechtskraft der Baubewilligung fällig. Als Veräusserung gelten Rechtsgeschäfte, die in Bezug auf die Verfügungsgewalt über Grundstücke wirtschaftlich wie eine Veräusserung wirken (vgl. § 106 Abs. 2 Bst. a des Steuergesetzes vom 9. Februar 2000 [StG, SRSZ 172.200]). Eine wirtschaftliche Veräusse-

nung liegt vor, wenn wesentliche Teile der tatsächlichen und wirtschaftlichen Verfügungsgewalt über ein Grundstück von der bisher verfügbaren Person auf eine Drittperson übergehen, ohne dass die Übertragung im Grundbuch vollzogen werden muss. Die Voraussetzung der Übertragung der Verfügungsgewalt ist erfüllt, wenn es sich bei den übertragenen Rechten um Befugnisse handelt, die dem jeweiligen Inhaber eine Stellung einräumen, welche tatsächlich und wirtschaftlich jener eines Eigentümers gleichkommt. Es ist im Einzelfall zu entscheiden, was unter den wesentlichen Teilen der Verfügungsgewalt zu verstehen ist und ob der wirklich getätigte Parteiwille der beteiligten Personen auf die Übertragung der wesentlichen Verfügungsgewalt über ein Grundstück ging. Dabei sind alle vertraglichen Abmachungen zu würdigen, die im Zeitpunkt der Übertragung vorhanden gewesen sind. Jede Veräusserung, mit der Eigentum an Grundstücken oder Anteilen an solchen übertragen wird, löst demnach die Mehrwertabgabe aus. Dazu zählen auch die Erteilung von Baurechten oder die Abgabe im Stockwerkeigentum und das Einbringen in eine juristische Person (AG, GmbH etc.).

Schenkung und Erbfolge gelten dagegen nicht als Veräusserung, so dass in diesen beiden Fällen auch keine Mehrwertabgabe ausgelöst wird. Die Mehrwertabgabe soll nämlich nur dann ausgelöst werden, wenn auch Geld fließt. Mit Erbfolge ist das gesamte erbrechtliche Verfahren (inkl. einer allfälligen Erbteilung) gemeint. Die Belastung von Grundstücken mit privatrechtlichen Dienstbarkeiten (z.B. Errichtung eines Baurechts) oder öffentlich-rechtlichen Eigentumsbeschränkungen kommen einer Veräusserung gleich und lösen die Fälligkeit dagegen aus.

Auch wenn eine Baubewilligung, die das neu ein-, um oder aufgezonnte Baugebiet betrifft, in Rechtskraft erwächst, wird die Abgabe fällig. Dabei löst eine bloss untergeordnete Baubewilligung (z.B. für Fassadenrenovation oder den Einbau eines Dachfensters, Dusche, WC etc.) die Abgabe noch nicht aus. Der Mehrwert muss mit der erteilten Baubewilligung ganz oder teilweise konsumiert werden, d.h. Bruttogeschossfläche muss beansprucht werden (z.B. Neubau einer Wohneinheit). Aber auch der Anbau eines Zimmers oder eines Wintergartens löst die Abgabe aus (teilweise Konsumation der ein-, um- oder aufgezonnten Fläche). Indem die Rechtskraft der Baubewilligung als Fälligkeitstermin der Mehrwertabgabe gewählt wird, wird zusätzlich Druck in Richtung einer zeitnahen Überbauung ausgeübt und demzufolge der Baulandhortung entgegengewirkt. Die nachträgliche Erhebung einer Mehrwertabgabe ist ausgeschlossen, wenn ein Grundstück heute bereits rechtskräftig eingezont ist. Auch bei einer geringfügigen Zonengrenzkorrektur im Sinne von § 29 Abs. 2 PBG ist die Entrichtung der Mehrwertabgabe geschuldet.

Die kommunalen Baubewilligungsbehörden teilen den Zeitpunkt der Rechtskraft der Baubewilligung mit. Dies sollte kein Problem darstellen, da der Gemeinderat zum einen Baubewilligungsbehörde ist und zum anderen die Mehrwertabgabe verfügt. Der Datenfluss ist damit sichergestellt. Bei Handänderungen bzw. Veräusserungen erfolgt die Mitteilung an den jeweiligen Gemeinderat durch die Notariate.

§ 36g d) Verwendung der Mittel und Rückerstattung

Abs. 1

In erster Linie sollen allfällige Aus- und Rückzonungen finanziert werden, sofern solche im Einzelfall nötig sein sollten. Erst wenn deren Finanzierung sichergestellt ist, dürfen die Erträge für andere Massnahmen der Raumplanung verwendet werden (vgl. dazu die Verwendungszwecke in § 26a Abs. 3 ePBV, Entwurf Planungs- und Bauverordnung). Welche Massnahmen gefördert werden, ist Sache der Kantone. Art. 3 RPG ist offen formuliert. Die besondere Erwähnung der Erhaltung der Fruchtfolgefleichen und der Förderung von Massnahmen zur Verdichtung bedeutet keine zwingende Priorisierung. Idealerweise wird der Ertrag in der Gemeinde eingesetzt, wo die Abgabe erhoben worden ist. Dies erhöht die Akzeptanz der Mehrwertabgabe. Der Kanton kann die Mehrwertabgabe aber auch in den Gemeinden verwenden, in denen aufgrund des neuen Raumplanungsrechts zukünftig weniger Einzonungen möglich sind und deshalb nur Abgaben in geringer

Höhe anfallen werden. Zudem können auch Beiträge an kantonale oder kommunale Infrastruktureinrichtungen (Strassen, Kanalisation etc.) gesprochen werden.

Der einzurichtende Mehrwertabgabe-Fonds (ähnlich Lotteriefonds) wird in der Anfangszeit nicht sehr ergiebig sein. Während dem Bauzonenmoratorium werden aufgrund fehlender Einzonungen keine Mehrwerte abgeschöpft werden können. Danach wird sich die Höhe der Mehrwertabgabe entsprechend dem kantonalen Bauzonenbedarf entwickeln.

Die Gemeinden und Eigemeindebezirke verwenden ihren Anteil im Rahmen des Finanzhaushaltsrechts, um ihrerseits allfällige Aus- oder Rückzonungen oder Landumlegungen entschädigen zu können sowie zur Umsetzung von raumplanerischen Massnahmen gemäss Art. 3 RPG.

Abs. 2

Private und auch Gemeinden haben keinen Rechtsanspruch auf Ausrichtung von Beiträgen oder Subventionen aus der Mehrwertabgabe. Deshalb sind der Beschluss über den Verwendungszweck und auch die einzelnen Beiträge nicht rechtsmittelfähig. Der formell/materiell Beschwerter hat also keine Möglichkeit sich rechtlich erfolgreich gegen den Verwendungszweck oder die eigentliche Ausschüttung aus dem Mehrwertabgabefonds zur Wehr zu setzen.

Über die Verwendung des kantonalen Anteils der Mehrwertabgabe entscheidet der Regierungsrat, über den kommunalen Anteil der Gemeinderat. Eine periodische Berichterstattung über den Ertrag und die Verwendung der Gelder ist nicht vorgesehen. Kantonal werden der Regierungsrat und allenfalls das zuständige Departement über die Zweckbindung der Erträge der Mehrwertabgabe wachen und (soweit nötig) dem Bund Bericht erstatten. Zudem ist geplant, die Verwendung der Gelder durch die Gemeinden im Rahmen des Kommunaluntersuchs zu überprüfen.

Eine Rückerstattung bereits geleisteter Mehrwertabgaben erfolgt in keinem Fall. Mögliche Rückerstattungsansprüche würden die Bewirtschaftung des Spezialfinanzierungsfonds auf kantonaler und kommunaler Ebene unnötig erschweren, da nie klar wäre, ob die Mittel bzw. wie viele Mittel ausbezahlt werden dürfen oder für Rückerstattungen zurückbehalten werden müssten.

Abs. 3

Der kantonale Anteil an den Mehrwertabgaben wird einem Spezialfinanzierungsfonds zugewiesen. Für diesen Fonds erstellt der Regierungsrat ein Fondsreglement. Der Fonds wird geäufnet, um allfällige Rückzonungen oder Landumlegungen entschädigen zu können sowie zur Leistung von Beiträgen an die Kosten zur Umsetzung von raumplanerischen Massnahmen gemäss Art. 3 RPG. Der Regierungsrat entscheidet über die Verwendung der Mittel. Vorgängig erlässt er ein Fondsreglement.

§ 93

Abs. 2

Bst. m: Die bezahlte Mehrwertabgabe ist bei der Grundstückgewinnsteuer abzugsfähig. Dies führt dazu, dass § 116 StG derart anzupassen ist, dass bezahlte Mehrwertabgaben als Aufwendungen (bei der Grundstückgewinnsteuer) anrechenbar sind, soweit sie in der massgebenden Besitzesdauer angefallen sind. Ob zudem für Grundstücke im Geschäftsvermögen ein innerkantonaler Regelungsbedarf besteht oder ob es ausreicht, dass die entsprechenden Bundesgesetze (z.B. Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden vom 14. Dezember 1990, StHG, SR 642.14) abgeändert werden, ist zurzeit noch offen. Die Frage ist von anderen Kantonen bei der Schweizerischen Steuerkonferenz (SSK) deponiert worden.

Für die vom Regierungsrat vor dem 1. Mai 2014 genehmigten kommunalen Nutzungspläne findet das bisherige Recht Anwendung. Eine Mehrwertabgabe ist in diesen Fällen noch nicht geschuldet. Sofern nach dem 1. Mai 2014 bis zum Inkrafttreten des revidierten PBG vom Regierungsrat neue Einzonungen genehmigt werden sollten, ist auf diese die Mehrwertabgabe noch nicht anzuwenden, da diese neuen Einzonungen kompensiert werden müssen oder nur bei einem gewichtigen kantonalen oder regionalen Interesse erfolgen dürfen (z.B. für Spitäler oder Schulhäuser). Einzonungen im öffentlichen Interesse werden überdies auch nach dem revidierten PBG nicht abgabepflichtig sein.

5. Erläuterungen zu den einzelnen Paragrafen der VVzPBG-Revision

5.1 Anpassung Vollzugsverordnung zum PBG

Gleichzeitig mit dem PBG wird auch die §§ 26a und 26 in die Vollzugsverordnung zum PBG aufgenommen. Die Vollzugsverordnung heisst neu Planungs- und Bauverordnung (PBV). Sie stellt vom Regelungsinhalt und der Normenhierarchie her bereits heute keine eigentliche Vollzugsverordnung dar, sondern eine Verordnung zum PBG. Deshalb ist es folgerichtig, den Namen der VVzPBG in PBV zu ändern. Nachfolgend werden die geänderten Bestimmungen (§§ 26a und 26b PBV) erläutert.

5.2 Geänderte Bestimmungen der Planungs- und Bauverordnung (PBV)

§ 26a Kürzung des Mehrwertes und Verwendungszwecke

Abs. 1

Hier geht es um eine Ausnahme von der Mehrwertabgabe für Landwirte: Die Mehrwertabgabe ist um den Betrag zu kürzen, welcher innert fünf Jahren zur Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute zur Selbstbewirtschaftung verwendet wird. Einzig in diesem Fall ist die Revision der Mehrwertabgabeverfügung möglich, weil der Landwirt vom Zeitpunkt der Rechtskraft der Baubewilligung bzw. Veräusserung seines Grundstücks an fünf Jahre Zeit hat, um sich eine landwirtschaftliche Ersatzbaute zu beschaffen. Das Amt für Landwirtschaft definiert, in welchen Fällen eine landwirtschaftliche Ersatzbaute zur Selbstbewirtschaftung vorliegt. Anders als bei der Ersatzbeschaffung im Steuerrecht (§ 30 Abs. 2 StG; Art. 30 DBG, Bundesgesetz über die direkte Bundessteuer, SR 642.11) wird eine fixe Frist von fünf Jahren und keine offene Frist gewählt. Auch die anderen Kantone geben Fristen zur Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute zwischen zwei und fünf Jahren vor.

Der Begriff „Selbstbewirtschaftung“ definiert sich nach dem Bundesgesetz über das bäuerliche Bodenrecht (BGBB; SR 211.412.11). Selbstbewirtschafteter ist, wer den landwirtschaftlichen Boden selber bearbeitet und, wenn es sich um ein landwirtschaftliches Gewerbe handelt, dieses zudem persönlich leitet. Für die Selbstbewirtschaftung geeignet ist, wer die Fähigkeiten besitzt, die nach landesüblicher Vorstellung notwendig sind, um den landwirtschaftlichen Boden selber zu bearbeiten und ein landwirtschaftliches Gewerbe persönlich zu leiten.

Weitere Ausnahmen von der Abgabepflicht (z.B. für Ersatzbeschaffungen von Unternehmen oder Gewerbe) sind abzulehnen, da diese vom Gesetzgeber nicht vorgesehen waren und zu einer Umgehung der Mehrwertabgabe führen könnten. Zudem würde die Umsetzung erschwert und die Rechtssicherheit leiden, wenn zusätzliche Ausnahmen auf kantonaler Ebene eingeführt würden.

Abs. 2

In diesem Absatz werden weitere Verwendungszwecke (neben allfälligen Auszonungsentschädigungen) aus dem Ertrag der Mehrwertabgabe aufgezählt, wobei die Aufzählung nicht abschliessend ist. Das hat zur Folge, dass noch zusätzliche raumplanerische Massnahmen im Sinne von Art. 3 RPG, die unter den Buchstaben a – g nicht aufgeführt sind, mit finanziellen Mitteln aus dem kantonalen und/oder kommunalen Mehrwertabgabepfunderstützt werden können. Massnahmen oder öffentliche Aufgaben, die unterstützt werden, müssen einen direkten Zusammenhang mit der Raumplanung haben. Die Erträge der Mehrwertabgabe dürfen somit nicht in den allgemeinen Haushalt von Kanton oder Gemeinden fliessen.

§ 26b Verfahren

Abs. 1

Der Regierungsrat stellt zusammen mit der Genehmigung der (kommunalen) Nutzungsplanung die Abgabepflicht fest und lässt diese im Grundbuch anmerken. Nach der hier vertretenen Ansicht kann die Feststellung der Abgabepflicht nicht direkt beim Verwaltungsgericht angefochten werden. Diese kann erst zusammen mit der Schätzungsverfügung mit Rekurs an die Steuerkommission angefochten werden. Deren Entscheid ist beim Verwaltungsgericht anfechtbar.

Mit der Anmerkung der Mehrwertabgabepflicht im Grundbuch wird verhindert, dass ein gutgläubiger Dritter ein belastetes Grundstück kauft, wobei eine Solidarhaftung des Käufers für die Mehrwertabgabe nicht vorgesehen ist.

Abs. 2

Die Schätzung der Mehrwertabgabe erfolgt durch die Abteilung Liegenschaftsschätzung der kantonalen Steuerverwaltung. Die Schätzung von Grundstücken fällt in die Zuständigkeit dieses kantonalen Amtes. Es verfügt über das notwendige Knowhow. Folgerichtig ist die Abteilung Liegenschaftsschätzung auch für die Schätzung der Höhe der Mehrwertabgabe zuständig.

Wie die Mehrwertabgabe, die nach der Feststellung im Grundbuch angemerkt worden ist, wird nun auch die (von der Abteilung Liegenschaftsschätzung festgestellte) Höhe der Mehrwertabgabe im Grundbuch angemerkt. Die Anmerkung der Höhe der Forderung dient der Rechtssicherheit und dem Publizitätsprinzip. Die Anmerkung der Forderung im Grundbuch ist nicht zu verwechseln mit dem gesetzlichen Grundpfandrecht im Sinne von § 36f ePBG. Das Pfandrecht dient der Sicherung der Forderung von Gemeinde und Kanton aus der Erhebung der Mehrwertabgabe.

Abs. 3

Der Gemeinderat verfügt die Mehrwertabgabe und nimmt das Inkasso der Forderungen aus der Mehrwertabgabe vor. Es ist Sache des Gemeinderates, in der das ein-, um- oder aufgezonnte Grundstück liegt, die Mehrwertabgabe zu verfügen und die Mehrwertabgabeforderung einzutreiben. Auch allfällige Rechtsmittelverfahren (z.B. vor dem Verwaltungsgericht) sind vom zuständigen Gemeinderat zu führen. Dies ist sachgerecht, da die Gemeinden für ihre Nutzungsplanrevisionen verantwortlich sind und weil die Erträge der Mehrwertabgaben auch mehrheitlich in ihre kommunalen Finanzhaushalte fliessen.

6. Auswirkungen

6.1 Allgemeine Auswirkungen

6.1.1 Die baugesetzlichen Anpassungen am PBG sind eine Folge der RPG-Revision vom 1. Mai 2014. Der Bundesrat führt in seiner Botschaft zum revidierten RPG aus, dass eine konzentrierte Siedlungsentwicklung zu einer effizienteren Nutzung von Infrastrukturen führe, wovon

Gemeinden und Kantone profitierten. Unternehmen könnten sich zudem geografisch stärker konzentrieren. Die internationale Standortattraktivität werde dadurch verbessert. Eine kompaktere Siedlungsstruktur vermindere zudem tendenziell das Verkehrsaufkommen. Die Revision wirke sich so auch positiv auf Umwelt und Gesellschaft aus.

6.1.2 Die Auswirkungen auf die Bodenpreise beurteilt der Bundesrat als neutral, zumal Massnahmen zur besseren Baulandverfügbarkeit einem Bodenpreisanstieg entgegenwirkten. Allgemein gilt, dass neue rechtliche Bestimmungen und Instrumente während einer Übergangszeit zu Rechtsunsicherheiten führen können.

6.2 Finanzielle und personelle Auswirkungen auf den Kanton und die Gemeinden

6.2.1 Die Mehrwertabgabe darf von der Grundstückgewinnsteuer abgezogen werden. Entsprechend verkleinern sich die Steuern, die der Kanton bei einem Grundstücksverkauf auf den Gewinn erhebt. Der Steuerausfall kann mit ein bis zwei Millionen Franken jährlich beziffert werden, bei der Annahme, dass jährlich Mehrwertabgaben von durchschnittlich 12.5 Mio. Franken anfallen. Diese Berechnung erfolgt aufgrund der Grundlage, dass sich der Grundstückgewinnsteuerbetrag in Fällen, wo eine Mehrwertbesteuerung stattgefunden hat, um rund 10 bis 15 Prozent des geltend gemachten Mehrwertabgabebetrages reduziert.

6.2.2 Das Schätzen der Mehrwertabgabe, das Verwalten des kantonalen Anteils der Spezialfinanzierung und das Controlling sind neue Aufgaben für den Kanton, welche beim zuständigen Departement (Finanzdepartement und Volkswirtschaftsdepartement) vermehrte personelle Ressourcen notwendig machen. Auch die Feststellung der Abgabepflicht im Genehmigungsbeschluss der (kommunalen) Nutzungsplanung stellt einen (geringfügigen) Mehraufwand für das Volkswirtschaftsdepartement dar. Auch bei der Umsetzung der Mehrwertabgabe nach der Annahme der Vorlage werden entsprechende Ressourcen benötigt (z.B. Bereitstellen der nötigen Daten und Vorlagen für Gemeinden).

6.2.3 Das Verfassen der Mehrwertabgabeverfügung obliegt dem jeweiligen Gemeinderat. Dafür stellt das Volkswirtschaftsdepartement Vorlagen zur Verfügung. Diese sind von den Gemeinden zu vervollständigen. Auch allfällige Rechtsmittelverfahren (Anfechtung direkt beim Verwaltungsgericht) sind neue Aufgaben für die Gemeinden. Es ist sachgerecht, dass die Gemeinden die Mehrwertabgabe verfügen, da sie auch für die Neueinzonung verantwortlich sind. Zudem steht den Gemeinden bei Neueinzonungen der halbe Ertrag und bei Um- und Aufzonungen sogar der ganze Ertrag aus der Mehrwertabgabe zu, sofern der Gemeindegemeinderat der fakultativen Mehrwertabgabe zustimmt. In der Anfangsphase stehen die Um- und Aufzonungen wohl im Vordergrund, da in erster Linie eine Innenentwicklung erfolgen soll. Zurzeit ist allerdings noch unklar, wie viele Gemeinden die fakultative Mehrwertabgabe einführen werden.

6.2.4 Allenfalls ist es möglich, den (kantonalen) Aufwand zufolge der Mehrwertabgabe bei Neueinzonungen dem Spezialfinanzierungsfonds zu belasten, so dass Kantonsbudget nicht zusätzlich belastet wird (Modell Kanton Aargau).

6.2.5 Mit der Mehrwertabgabe werden raumplanerische Massnahmen finanziert, die bereits heute vom Kanton und von den Gemeinden aus allgemeinen Mitteln bezahlt werden. Deshalb ist mit der Einführung der Mehrwertabgabe zusätzlich mit einer Entlastung der Staatskasse und der Gemeindefinanzen zu rechnen.

6.3 Auswirkungen auf die Umwelt

Die Mehrwertabgabe schafft eine wichtige neue Grundlage für eine nachhaltige Raumentwicklung des Kantons. Die Erträge werden zweckgebunden (vgl. § 26a Abs. 3 ePBV) verwendet, namentlich für

- Infrastruktur- und Erschliessungsanlagen,
- Schaffung von Grünanlagen und Aufwertung von öffentlichem Raum,
- Lärmschutzmassnahmen,
- Verkehrsprojekte,
- allgemeine Planungskosten,
- Erwerb von Grundstücken zur Umsetzung raumplanerischer Ziele, und
- preisgünstigen Wohnungsbau.

6.4 Auswirkungen auf Gesellschaft und Wirtschaft

6.4.1 Bereits im Vorfeld zur RPG-Abstimmung vom 3. März 2013 ist die Frage diskutiert worden, ob die Eindämmung der Zersiedelung und die damit zusammenhängende Beschränkung des Bauzonenwachstums sowie die Einführung der Mehrwertabgabe die Baulandpreise erhöhen würden. Verschiedene Studien (Credit Suisse Research, Avenir Suisse, VLP-ASPAN) sind zum Schluss gelangt, dass der Preisdruck auf das Bauland – wenn überhaupt – nur gering sein werde. Die verstärkten Massnahmen zur Baulandmobilisierung wirken teuerungsdämmend oder zumindest preisstabilisierend. Die Einführung einer Baupflicht lässt einen präventiven Effekt erwarten: Bisher gehortetes Bauland kommt auf den Markt oder die Grundeigentümer überbauen ihr Grundstück, bevor die Behörde mögliche Massnahmen ergreift. Laut den erwähnten Studien führt dies dazu, dass sich das Angebot an Bauland und Wohnungen vergrössert und die Preise sogar eher sinken könnten. Auch die angestrebte Siedlungsverdichtung hat denselben Effekt. Sie vergrössert das Wohnangebot gerade an den stark nachgefragten Lagen.

6.4.2 Der revidierte kantonale Richtplan mit Richtplanhorizont bis 2040 lässt Einzonungen weiterhin zu, allerdings in begrenztem Umfang und nur noch in bestimmten Gebieten. Bis 2040 soll das Siedlungsgebiet, das gegenwärtig für Wohn-, Misch- und Zentrumszonen (WMZ) etwa 2'391 ha umfasst (Stand August 2014), um maximal rund 170 ha vergrössert werden. Ferner sind im ganzen Kanton derzeit rund 546 ha Arbeitszonen ausgeschieden. Im Richtplan sind mit Horizont 2040 rund 91 ha zusätzliches Siedlungsgebiet für Arbeitszonen reserviert. Insgesamt ist nicht mit einer spürbaren Verteuerung des Baulands zu rechnen.

6.4.3 Einzig in Zentren, wo die Nachfrage bereits heute gross ist, das Angebot aber sehr klein und die Kräfte des Wettbewerbs nur untergeordnet spielen, könnte die Mehrwertabgabe preissteigernd wirken. Allerdings sind in den Zentren praktisch keine Einzonungen mehr möglich und die Preise an diesen Orten heute schon sehr hoch. Auch Um- oder Aufzonungen sind in den bereits verdichteten urbanen Wohngebieten zufolge der schwierigen Erschliessungs- und Verkehrssituation eher in untergeordnetem Umfang möglich. Hinzuweisen ist ferner darauf, dass sich die Bautätigkeit (unabhängig der Mehrwertabgabe) mittel- bis längerfristig auf unüberbaute Grundstücke und auf Umnutzungsareale konzentrieren wird. Mehrwertabgaben für Um- und Aufzonungen können unter Umständen eine erwünschte Siedlungsentwicklung nach innen blockieren oder erschweren, wenn der Mehrwertabgabesatz zu hoch angesetzt wird. Der Entwurf des PBG sieht vor, es der Gemeinde zu überlassen, für Um- und Aufzonungen eine Mehrwertabgabe zu erheben. Die Abgabe für Um- oder Aufzonungen soll ebenfalls 20 % des Mehrwerts betragen und allein der Gemeinde zukommen. Dafür beteiligt sich die Gemeinde bei allfälligen Auszonungen bzw. Landumlegungen an den anfallenden Kosten. Die Festlegung eines einheitlichen Satzes sowohl für Einzonungen als auch für Um- und Aufzonungen hat für die administrative Abwicklung innerhalb des Kantons und der Gemeinden Vorteile. Zudem wird mit der Beschränkung auf 20 % die erwünschte Siedlungsentwicklung nach Innen nicht zusätzlich erschwert.

6.4.4 Mit der Mehrwertabgabe werden finanzielle Mittel zur Verbesserung der Siedlungs- und Wohnqualität und zur Erhöhung der Standortattraktivität erzielt. Dem Grundsatz nach sollen die Mittel möglichst im Umfeld der Grundstücke investiert werden, für die eine Mehrwertabgabe erhoben worden ist. Von den wertschöpfenden Investitionen profitieren Wirtschaft und Private gleichermaßen.

6.5 Auswirkungen auf die Gemeinden

6.5.1 Die Mehrwertabgabe verschafft den Gemeinden Einnahmen, um raumplanerische Aufgaben umzusetzen, die die Standort- und Wohnqualitäten verbessern. Heute leisten die Gemeinden solche Aufwendungen aus den allgemeinen Steuermitteln. Wie hoch die Einnahmen aus der Mehrwertabgabe aus den Neueinzonungen und den Um- oder Aufzonungen dereinst sein werden, lässt sich heute nur schwer abschätzen. Noch ist nicht bekannt, wie viele und welche Gemeinden die fakultative Mehrwertabgabe für Um- und Aufzonungen einführen werden. Zudem ist noch nicht abschliessend bekannt, wie gross die Neueinzonungen in den Gemeinden sein werden, da diese vom effektiven Wachstum von Einwohnern und Beschäftigten abhängen.

6.5.2 Für weitere raumplanerische Massnahmen ergeben sich Möglichkeiten für die Gemeinden, durch eigene Erträge aus der Mehrwertabgabe oder durch Beiträge aus den Erträgen der Mehrwertabgabe des Kantons den ordentlichen Finanzhaushalt teilweise zu entlasten.

6.6 Auswirkungen auf die Beziehungen zum Bund und zu anderen Kantonen

Die Einführung der Mehrwertabgabe ist eine bundesgesetzliche Pflicht und betrifft alle Kantone gleichermaßen.

7. Zeitplan

Öffentliche Anhörung:	Bis 12. Februar 2016
RRB Vorlage an den Kantonsrat:	März 2016
Vorberatende Kommission	April 2016
Behandlung im Kantonsrat:	Mai/Juni 2016
Inkraftsetzung:	Per 1. Januar 2017