

Mehrwertabschöpfung, rechtliche Grundlagen und Schranken

Input-Referat anlässlich Bausekretärenkonferenz
vom 19.3.2015



Stadt Zürich

Hochbaudepartement

Verwendete Begriffe

- Mehrwertabschöpfung
- Mehrwertausgleich
- Ausgleich des planungsbedingten Vorteils
- Vorteilsausgleich

Idee und Zweck von Art. 5 RPG (I)

- Inhaltlich: Ausgleich des mit der Planung geschaffenen Mehrwertes
- Planungen nach RPG \leftrightarrow nicht z.B. bei Planungen nach Strassengesetz (vgl. Aufwertung durch Abklassierung von Strassen)
- «Korrektur der durch die Raumplanung bewirkten Ungleichverteilung von Nutzungschancen (...)» (zit. Beat Stalder, Vortrag Baurechtstagung, Universität Fribourg, 2015)
- Aspekt der Rechtsgleichheit in der Raumplanung
- Asymmetrie der Nutzungschancen ausgleichen

Idee und Zweck von Art. 5 RPG (II)

- Zur Erinnerung: Ausgleichsidee gilt auch bei einem planungsbedingten **Minderwert** (vgl. Art. 5 Abs. 2 RPG)
- Art. 26 Abs. 2 BV: Wertminderungen, die einer Enteignung gleichkommen, müssen entschädigt werden

Abgrenzung zur Grundstücksgewinnsteuer (I)

- Unterschiedliche rechtliche Grundlagen:
Steuerharmonisierungsgesetz vs. Raumplanungsgesetz
- Steuerliche Abgabe ≠ Vorteilsausgleich (gelangt in Spezialfonds, Verwendung für raumplanerische Zwecke)
- Ständerat Rolf Schweiger (FDP): «Die Rechtsnatur der Mehrwertabgabe ist umstritten. Immerhin ist anerkannt, **dass es sich nicht um eine Steuer handelt**» (zit. Ständerat 27.9.2010, AB 2010 S. 889ff.).

Abgrenzung zur Grundstücksgewinnsteuer (II)

- Gegenstand der steuerlichen Abgabe:
der beim Verkauf erzielte Gewinn (Faktoren:
Gestehungskosten, Investitionen, Veräusserungserlös)
- Problem bei der Grundstücksgewinnsteuer:
Nicht alle Kantone belegen den Grundstücksgewinn mit
einer selbständigen Steuer, sondern häufig mit der
Einkommens- oder Gewinnsteuer, und/oder ermöglichen
div. Abzugsmöglichkeiten

Abgrenzung zur Grundstückgewinnsteuer (III)

- Beispiel Kanton Zürich (Januar 2015): Regierungsrat empfiehlt dem Kantonsrat eine Änderung des Zürcher Steuergesetzes, wonach eine Anrechnung von Betriebsverlusten an die Wertzuwachsgewinne bei der Grundstückgewinnsteuer möglich sein soll.
- Im Ergebnis → Der bloss mit einer Grundstückgewinnsteuer erfasste, raumplanerisch bewirkte «Gewinn» kann mit Betriebsverlusten neutralisiert werden.

Abgrenzung zur Grundstückgewinnsteuer (IV)

- Aus der Perspektive des RPG: Die in jedem Fall zu erbringende Ausgleichsleistung kann (wie der Betriebsverlust auch) bei der Grundstückgewinnsteuer in Abzug gebracht werden (Art. 5 Abs. 1^{sexies} RPG).
- Fazit: Ein Ausgleich von Planungsgewinnen wie es das RPG verlangt, wird mit der Grundstückgewinnsteuer allein nicht immer sichergestellt.
- Braucht auf kantonaler Stufe ein zusätzliches Regelwerk für den Vorteilsausgleich (wie z.B. im Kanton Basel-Stadt).

Geschichte der Legiferierung von Art. 5 RPG (I)

- RPG-Entwurf von **1974** sah eine obligatorische Ausgleichsregelung vor.
- Wurde an der Referendumsabstimmung von **1976** abgelehnt
- Abgeschwächter Entwurf wurde am **1.1.1980** in Kraft gesetzt
- Lex imperfecta → Die Pflicht zur Ausgleichsregelung konnte bis anhin gegenüber den Kantonen nicht durchgesetzt werden.

Geschichte der Legiferierung von Art. 5 RPG (II)

- **2008** kam mit der Landschaftsinitiative wieder Bewegung in die Sache.
- Entwürfe von Ständerat (Ersatzordnung im RPG) und BPUK (nur Sanktionen) konkurrierten.
- Entwurf BPUK setzte sich durch.
- Annahme des neuen RPG im Jahre 2013, in Kraft seit **1. Mai 2014**.
- Die mit einem **Einzonungsverbot** sanktionierte Umsetzungsfrist endet am **30. April 2019** (vgl. Art. 38a RPG).

Vorgaben des revidierten Art. 5 RPG (I)

- Ausgleichstatbestand → Boden neu und dauerhaft einer Bauzone zuweisen
- Hinweis: Art. 5 Abs. 1 sah den Vorteilsausgleich nicht nur bei Neueinzonungen vor; der neue Abs. 1^{bis} spezifiziert also einschränkend (sic!)
- Kantone sind frei, über das RPG-Obligatorium hinaus zu legiferieren (→Ausgleich bei wertsteigernden Um- und Aufzonungen).

Einschub: Kantonaler Vergleich im Überblick, Darstellung des VLP

- Google-Suche → «Tabellarischer Vergleich der kantonalen Regelungen VLP»
- Gegenüberstellung von (Auswahl):
 - Abgabebesatz
 - Abgabebearhebung, Ertragssplitting (Kanton/Gemeinde)
 - Interessantes Beispiel Kanton Bern: über die Zeit steigender Mehrwert-Abgabebesatz = Anreiz für Bautätigkeit, Verdichtung
 - Im Gegensatz → Grundstückgewinnsteuer sinkt mit der Zeit (Anreiz gegen sofortigen Verkauf der Parzelle)

Vorgaben des revidierten Art. 5 RPG (II)

- Keine Unterschreitung des Abgabesaftes von 20% (Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG).
- Keine Abweichung von bundesrechtlicher Fälligkeitregelung (→ Überbauung des Grundstück, Veräusserung; Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG).
- Bemessungsmethode und Abgabesubjekt lässt das RPG offen.
- Zweckbindung der Ausgleichsleistung (Art. 5 Abs. 1^{ter} RPG); Kantone haben erheblichen Spielraum bei der Regelung;

Bemühungen im Kanton Zürich

- **1988**: Einzelinitiative Josef Estermann (späterer Stadtpräsident von Zürich, 1990-2002)
- Initiative verlangte gesetzliche Regelung des Vorteilsausgleichs i.S.v. Art. 5 RPG.
- In der Volksabstimmung **1994** wurde die Einzelinitiative abgelehnt. Seither keine Vorstösse mehr zu diesem Thema.

Praxis im Kanton Zürich

- Neuer raumplanerischer Anlass: Verdichtung nach innen.
- Ausgleichsbeiträge im Rahmen privater Sondernutzungsplanungen.
- Verwendung für öffentliche Infrastrukturmassnahmen.
- Vorteilsausgleich wird heute von einzelnen Gemeinden im Kanton Zürich Rahmen der privaten Sondernutzungsplanung praktiziert.

Ich danke Ihnen für Ihre Aufmerksamkeit