

Traktandum 33

2010/308 vom 9. September 2010

Postulat von Isaac Reber: Planungsmehrwert wohin?

Schriftliche Begründung zum Antrag auf Überweisung und gleichzeitige Abschreibung

Gesetzliche Grundlagen

Das Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG) sieht in Art. 5 vor, dass das kantonale Recht einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile regelt, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen. § 116 der BL-Kantonsverfassung vom 17. Mai 1984 wiederholt diesen Grundsatz.

Es besteht folglich eine bundesrechtliche Verpflichtung, den Ausgleich erheblicher Vorteile und Nachteile aus Planungen gesetzgeberisch zu regeln. Das Bundesrecht schreibt aber nicht vor, ob Gelderträge aus Vorteilsausgleichen in allgemeine Staatsmittel einzufließen haben oder einer besonderen Zweckbindung zuzuführen sind, z.B. zur Bestreitung der Ausgaben für den Nachteilsausgleich.

Bei der Umsetzung des bundesrechtlichen Gesetzgebungsauftrages haben sich aus rechtlicher Sicht erhebliche Schwierigkeiten aufgezeigt (Umschreibung der Arten relevanter Vorteile, Ausgestaltung des Vorteilsausgleichs, Zeitpunkt der Abgabe etc.) Bezeichnenderweise ist bis zum heutigen Tag (30 Jahre nach Inkrafttreten des bundesrechtlichen) lediglich in den Kantonen Basel-Stadt und Neuenburg ein Vorteilsausgleich in Form einer besonderen Abgabe realisiert worden. Der Kanton Genf sieht einen bescheidenen Kompensationsfond vor, die Kantone Tessin und Thurgau beraten einen Entwurf im Parlament, im Kanton Appenzell-Innerrhoden ist die Vernehmlassung zu einem Entwurf abgeschlossen, im Kanton Aargau ist ein Vorschlag gescheitert und die Kantone Graubünden, Bern, Obwalden und Freiburg sehen eine vertragliche Mehrwertabschöpfung vor.

Diese Umsetzungsbestrebungen zeigen ganz unterschiedliche Ansätze und untermauern, dass das Bundesgesetz über die Raumplanung wenig konkrete Vorgaben zur Umsetzung macht.

Die Situation im Kanton Basel-Landschaft

Im Zusammenhang mit der Erarbeitung des heute geltenden Raumplanungs- und Baugesetzes vom 8. Januar 1998 wurde in den Vernehmlassungsentwurf vom Februar 1992 auch eine Planungsmehrwertabgabe aufgenommen. Aufgrund der Vernehmlassungsergebnisse wurde dann beschlossen, für die Planungsmehrwertabgabe eine separate Landratsvorlage ausserhalb der Raumplanungs- und Baugesetzgebung zu erarbeiten. Diese Landratsvorlage 94/61 vom 14. März 1994 betreffend Planungsmehrwertabgabegesetz hat materiell an die Grundstückgewinnsteuer angeknüpft und dafür eine zusätzliche Abgabe auf den Grundstückgewinnen vorgesehen (5-prozentiger Zuschlag auf der Grundstückgewinnsteuer). Anlässlich seiner Sitzung vom 13. November 1997 hat der Landrat mit 46 zu 33 Stimmen Nichteintreten auf die Vorla-

ge 94/61 beschlossen. Die politische Debatte zu diesem Thema ist im Kanton Basel-Landschaft also nicht neu. Wie in der überwiegenden Zahl der anderen Kantone ist auch im Kanton Basel-Landschaft der bundesgesetzliche Gesetzgebungsauftrag aus dem am 1. Januar 1980 in Kraft getretenen RPG nicht vollzogen worden.

Kantonalrechtlich kennt man zwar den Ausgleich planungsrechtlicher Nachteile durch die Enteignungsgesetzgebung (materielle Enteignung), was nach einschlägiger Lehre konform ist mit dem Gesetzgebungsauftrag von Art. 5 RPG betreffend den Nachteilsausgleich. Eine eigentliche Vorteilsausgleichsregelung kennt der Kanton Basel-Landschaft aber heute nicht. Die Grundstückgewinnsteuer in ihrer heutigen Ausgestaltung (vgl. § 71 ff des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern vom 7. Februar 1974 (SGS 331)) wird den Anforderungen an eine Vorteilsausgleichung im Sinne von Art. 5 RPG nicht gerecht.

Im Kanton Basel-Landschaft werden lediglich im Rahmen von Sondernutzungsplanungen (Quartierplänen) Mehrwerte meist in Form von Infrastrukturleistungen und Beiträgen an Gebietsausstattungen abgeschöpft.

Raumplanerische Überlegungen

Das Thema der Mehrwertabschöpfung wird immer wieder und speziell im Zusammenhang mit der Landschaftsinitiative und dem Gegenvorschlag des Bundes auch in Raumplanerkreisen kontrovers diskutiert.

Unbestritten ist, dass der Boden ein äusserst kostbares Gut ist, welches nicht vermehrt werden kann. Der haushälterische Umgang mit dem Boden ist entsprechend eine Maxime im RPG. Im Weiteren ist festzustellen, dass die Bauzonen - auch im Kanton Basel-Landschaft - genügend gross dimensioniert sind, aber vielfach 'am falschen Ort' liegen und/oder gehortet werden. Es erscheint logisch mit raumplanerischen Mitteln korrigierend einzuwirken resp. ein Instrument zur Verflüssigung und räumlichen Verschiebung vorhandener Bauzonenreserven zu schaffen.

Eine nachhaltige Siedlungsentwicklung erfordert, dass Bauland, das sich am falschen Ort befindet, ausgezont wird und dass eingezont wird, wo der Bedarf ist. Drohende Entschädigungsfolgen halten die Gemeinden vielfach davon ab, die nötigen Anpassungen in die Wege zu leiten. In der Theorie könnte hier eine Mehrwertabgabe Abhilfe schaffen, indem aus ihren Erträgen die Auszonungen finanziert werden. In der Praxis hingegen ist festzustellen, dass grössere am falschen Ort gelegene zusammenhängende Areale, die sich zur Auszonung eignen, im Kanton Basel-Landschaft kaum mehr vorhanden sind. Vielfach sind es eine Vielzahl von Einzelparzellen, welche schon als teilerschlossen

qualifiziert werden müssen oder grössere Areale, welche einer Nutzungszone gemäss § 19 1f RBG ausgeschieden worden sind und ohnehin entschädigungslos einer Landwirtschaftszone zugeführt werden können, die am falschen Ort liegen.

Der mittlerweile in Kraft stehende kantonale Richtplan (KRIP) hält zudem bezüglich der Siedlungsentwicklung explizit fest, dass die weitere Siedlungsentwicklung in den nächsten zehn bis fünfzehn Jahren weitgehend in den bestehenden ausgeschiedenen Bauzonen erfolgen soll (Objektblatt S.1.1 ("Ziele)) und entsprechend hat der Landrat auch Planungsgrundsätze beschlossen, welche gewisse Restriktionen für die Erweiterung des Umfanges von Bauzonen vorsehen. Im Objektblatt S.1.2 des KRIP werden auch Planungsgrundsätze zur Siedlungsentwicklung festgelegt. Der Siedlungsentwicklung nach Innen wird spezifisch Bedeutung zugemessen, und so sieht das Objektblatt S.2.1 als Planungsgrundsatz insbesondere auch die verdichtete Bauweise und Nachverdichtungen nach Innen vor, was oft durch eine höhere Nutzungsquote erzielt wird.

Es könnte sich mit Blick auf die Nutzungserhöhung für die Siedlungsentwicklung nach innen kontraproduktiv erweisen, wenn solche Nutzungserhöhungen in bereits überbautem Gebiet an Mehrwertabschöpfungen gekoppelt werden. Durch Nutzungserhöhungen können die Grundstücke höher bewertet und dadurch überhaupt erst die Voraussetzungen für die Baurealisierung geschaffen werden, zumal vielfach ein Ersatz oder Teilersatz bestehender Liegenschaften nötig ist. Der neue Bodenpreis muss also klar höher sein als der Substanzwert der Restliegenschaft. Andernfalls werden Private und die belehnenden Bankinstitute kaum bereit sein, auf neue Projekte einzutreten. Die höhere Nutzung ohne zusätzliche Abgaben schafft also erst die Voraussetzung zur massvollen inneren Verdichtung gemäss KRIP. Schon heute sind ca. 10% der Gesamtanlagekosten als Abgaben zu entrichten.

Aus der Optik der Rechtsgleichheit lässt sich zudem durchaus die Meinung vertreten, es sei nicht gerechtfertigt, die realisierten Planungsmehrwerte der vergangenen Jahrzehnte folgenlos bleiben zu lassen, während ab sofort neu geschaffene Planungsmehrwerte, die aufgrund der gemäss Richtplanung gewollte Lenkung der Siedlungsentwicklung erfolgen (innere Verdichtung), nun plötzlich fiskalisch mit einer für den Kanton neuen Abgabe belastet werden sollen.

Ein Vorteilsausgleich wäre nur dort sinnvoll, wo im Rahmen von Sondernutzungsplanungen (Quartierplanungen) erhebliche Nutzungserhöhungen stattfinden und wo neu Landwirtschaftszone in Bauzone umgezont (eingezont) wird. Einzonungen sind im Kanton Basel-Landschaft, wie erwähnt, ohnehin nur ausnahmsweise im Sinne des Kantonalen Richtplanes möglich.

Auf Bundesebene diskutiert momentan der Nationalrat über die Einführung einer Mehrwertabgabe zur Abschöpfung allfälliger Planungsmehrwerte resp. deren Umsetzung bei den Kantonen. Ob dieser Mehrwertabgabe in Zukunft eine strategische und marktkonforme Steuerungsfunktion zukommen wird, muss offen bleiben. Es ist in jedem Fall angebracht, die Präzisierung eines allfälligen Mehrwertartikels auf Bundesebene abzuwarten.

Antrag:

Der Regierungsrat beantragt, das Postulat 2010/308 «Planungsmehrwert wohin?» zu überweisen und gleichzeitig abzuschreiben.