

EspaceSuisse

Verband für Raumplanung
Association pour l'aménagement du territoire
Associazione per la pianificazione del territorio
Associazioni per la planisaziun dal territori

AUSZUG

Inforaum

Magazin für Raumentwicklung

April 1/2021

Mehrwertausgleich: Der Fall Münchenstein BL



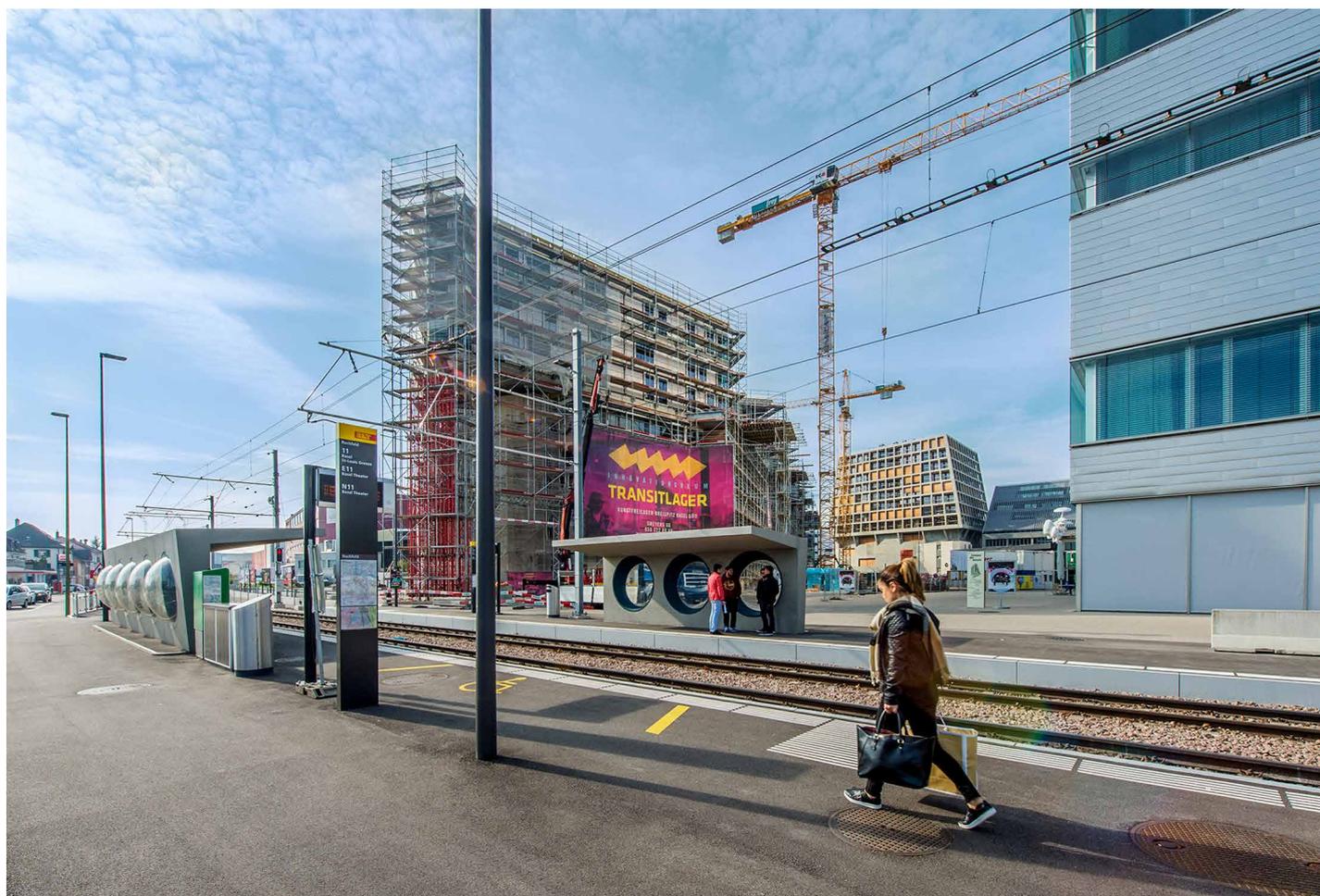
Urteil zum Mehrwertausgleich

Um- und Aufzonen finanzieren die Innenentwicklung mit

Samuel Kissling

Leiter Recht, EspaceSuisse

Um eine hochwertige Innenentwicklung zu ermöglichen, ist ein Mehrwertausgleich auf Auf- und Umzonen unumgänglich. Ein Kanton darf seinen Gemeinden nicht verbieten, solche Mehrwerte abzuschöpfen. Zu diesem Schluss kam das Bundesgericht in einem lange erwarteten Urteil.



Nach dem Urteil des Bundesgerichts kann die Gemeinde Münchenstein BL auch Mehrwerte bei Um- und Aufzonen abschöpfen, wie hier im Dreispitzreal.
Foto: zVg Gemeinde Münchenstein

Bereits zum zweiten Mal wehrte sich die Baselbieter Gemeinde Münchenstein gegen den Kanton bis vor die höchste richterliche Instanz. Zweimal ging es um den Mehrwertausgleich. Und zweimal gab das Bundesgericht der Gemeinde recht. Im ersten Fall erstritt Münchenstein 2016 das Recht, aus eigener Initiative eine Mehrwertabgabe auf Um- und Aufzonungen zu erheben, solange der Kanton Basel-Landschaft keine entsprechende Gesetzgebung erlassen hat. Gemäss Bundesgericht muss es den Gemeinden erlaubt sein, in eigener Regie einen Mehrwertausgleich zu regeln, wenn der Kanton ihn nicht oder nur ungenügend eingeführt hat. Der Kanton Basel-Landschaft erliess daraufhin ein «Gesetz über den Ausgleich von Planungsvorteilen». Im zweiten Verfahren standen diese kantonalen Ausführungsbestimmungen im Zentrum der Diskussionen.

Die Kantone setzen den Auftrag um

Obwohl das Raumplanungsgesetz (RPG) die Kantone bereits seit 1980 dazu anhält, einen angemessenen Ausgleich für erhebliche planungsbedingte Vor- und Nachteile zu schaffen, dauerte es mehrere Jahrzehnte, bis alle Kantone so weit waren. Erst das revidierte RPG (RPG 1) sorgte 2014 mit strengen Übergangsbestimmungen für den nötigen Druck. Es gab den Kantonen fünf Jahre Zeit, die notwendigen Regelungen an die Hand zu nehmen. Um den entsprechenden Sanktionen zu entgehen, mussten die Kantone als Minimalregelung bei Einzonungen eine Abgabe von zwanzig Prozent vorsehen. Die detaillierten Ausführungsbestimmungen der Kantone unterscheiden sich jedoch voneinander. Jeder Kanton hat seine eigene, auf ihn zugeschnittene Regelung erlassen – so auch der Kanton Basel-Landschaft.

Minimale Regelung im Baselbiet

Basel-Landschaft führte im Sinne des bundesrechtlichen Minimums einen Mehrwertausgleich von zwanzig Prozent bei Einzonungen ein. Gleichzeitig untersagte der Kanton den Gemeinden, darüber hinausgehende Abgaben zu erheben. Einzig bei Quartierplanungen und sogenannten «Ausnahmeüberbauungen nach einheitlichem Plan» war es den Gemeinden gestattet, einen Infrastrukturbeitrag mittels eines verwaltungsrechtlichen Vertrags zu vereinbaren. Gegen diese Vorgabe wehrte sich Münchenstein. Die Gemeinde sah sich in ihrer Autonomie beschränkt: Die vertragliche Lösung, auf die das kantonale Gesetz die Gemeinden verweist, genügte ihr nicht.

Mehrwertausgleich auch für Um- und Aufzonungen

Das oberste Gericht hat sich in seinem Urteil eingehend mit dem bundesrechtlichen Auftrag des RPG und mit der Regelung des Kantons Basel-Landschaft auseinandergesetzt. Dabei kam es zum Schluss, dass das Verbot, weitergehende Mehrwertab-

gaben zu erheben, mit dem Bundesrecht unvereinbar sei. Es bezog sich dabei auf den allgemeinen Gesetzgebungsauftrag von Artikel 5 Absatz 1 RPG. Dieser verlangt von den Kantonen – wie bereits vor der RPG 1-Revision –, mit gesetzlichen Regelungen für einen «angemessenen Ausgleich erheblicher Planungsvor- und -nachteile» zu sorgen. Diese Bestimmung beziehe sich insbesondere auch auf Planungsvorteile bei Auf- und Umzonungen, so die Lausanner Richter. Einzonungen seien in der neu eingeführten Minimalregelung eingehend geregelt (Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG). Das Bundesgericht hielt in seinem

Das Verbot, weitergehende Mehrwertabgaben zu erheben, ist mit dem Bundesrecht unvereinbar.

Urteil fest, dass der Gesetzgebungsauftrag von Artikel 5 Absatz 1 RPG entweder durch den Kanton selbst oder durch die Gemeinden erfüllt werden könnte. Letzteres setzte aber voraus, dass den Gemeinden in der Gesetzgebung der erforderliche Spielraum belassen werde. Das Baselbieter Gesetz genüge diesen Anforderungen nicht. Daran ändere auch nichts, dass verwaltungsrechtliche Verträge möglich seien. Die Beschränkung auf Quartierplanungen und Ausnahmeüberbauungen habe eine Rechtsungleichheit zur Folge, für die ein sachlicher Grund nicht erkennbar sei.

Das Bundesgericht verwies explizit darauf, dass ein Verbot eines weitergehenden Mehrwertausgleichs zu einem empfindlichen Einnahmenverlust der Standortgemeinde führen könnte. Dies könne den planerischen Spielraum einer Gemeinde verkleinern – unter anderem mit Blick auf allfällige Entschädigungsforderungen aus einer materiellen Enteignung (z. B. bei Auszonungen, siehe dazu auch «RPG 1 findet statt», S. 20).

Zu hohe Freigrenze

Das Bundesgericht hat sich in seinem Urteil noch zu weiteren umstrittenen Punkten geäußert. So soll im Baselbiet keine Abgabe erhoben werden, wenn der Mehrwert weniger als 50'000 Franken beträgt. Auch gegen diese Regelung wehrte sich die Gemeinde Münchenstein erfolgreich. Das oberste Gericht stellte fest, dass die im kantonalen Gesetz vorgesehene Freigrenze bundesrechtswidrig sei (siehe auch Kasten «Freigrenze oder Freibetrag?», S. 18). Das RPG erlaubt zwar ausdrücklich, von einer Erhebung der Abgabe abzusehen, «wenn der voraussichtliche Abgabeertrag in einem ungünstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand steht» (Art. 5 Abs. 1^{quinquies} Bst. b RPG). Aufgrund der parlamentarischen Beratungen ist jedoch von einem Richtwert von rund 30'000 Franken auszu-



Das Geld aus dem Mehrwertausgleich kann eine Gemeinde auch für Grünräume verwenden. Hier der Park im Grünen in Münchenstein BL.
Foto: zVg Gemeinde Münchenstein

Freigrenze oder Freibetrag?

Das RPG sieht vor, dass auf einen Mehrwertausgleich verzichtet werden kann, «wenn der voraussichtliche Abgabeertrag in einem ungünstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand steht» (Art. 5 Abs. 1^{quinquies} Bst. b RPG). Die Kantone haben dazu entweder eine Freigrenze oder einen Freibetrag festgelegt. Das System der Freigrenze hat einen Schwelleneffekt zur Folge, da bis zu einem gewissen Mehrwert keine Mehrwertabgabe geschuldet ist, darüber jedoch die volle Abgabe. Ein Beispiel: Beim Minimalsatz von 20 Prozent führt eine Freigrenze von 20'000 Franken dazu, dass bei einem Mehrwert in diesem Umfang eine Abgabe von 4000 Franken geschuldet ist; bei einem Mehrwert von 19'000 Franken muss die Grundeigentümerin bzw. der Grundeigentümer keine Abgabe bezahlen.

Beim System des Freibetrags wird dagegen ein Betrag des Mehrwerts (z. B. 20'000 Franken) definiert, der in jedem Fall von der Abgabe befreit ist. Da er allen Grundeigentümern zugutekommt, trägt er deren Gleichbehandlung besser Rechnung. Auf der anderen Seite können bei diesem System im Einzelfall Abgaben in sehr geringer Höhe anfallen: Gilt beispielsweise ein Freibetrag von 20'000 Franken, wäre bei einem Mehrwertausgleich von 20 Prozent und einem Mehrwert von 21'000 Franken eine Abgabe von 200 Franken fällig – ein ungünstiges Verhältnis zwischen Abgabeertrag und Erhebungsaufwand. Dies läuft der ursprünglichen Absicht des Gesetzgebers zuwider. Solche Freibeträge im Sinne von «Rabatten» sind deshalb problematisch, obwohl sie vom Bundesgericht ein Stück weit toleriert werden.

gehen. Zudem ist die Freigrenze umso eher mit dem Gebot der Rechtsgleichheit vereinbar, je tiefer der gewählte Wert ist. Geht eine Freigrenze erheblich über diese 30'000 Franken hinaus, muss sie gemäss Bundesgericht eingehend begründet sein. Dies ist dem Kanton Basel-Landschaft nicht gelungen. Er konnte nicht darlegen, von welchem Erhebungsaufwand er ausging oder weshalb ein ungünstiges Verhältnis zwischen dem voraussichtlichen Abgabenertrag und dem Erhebungsaufwand eine Freigrenze in dieser Höhe rechtfertigen sollte.

Breiter Verwendungszweck

Das oberste Gericht gab dem Kanton jedoch in einem von der Gemeinde angefochtenen Punkt recht: Die Erträge aus dem Mehrwertaugleich können auch für Massnahmen der Wohnbau- und Eigentumsförderung verwendet werden. Das RPG gewährt grosse Regelungsfreiheiten beim Entscheid, wie

Das RPG gewährt grosse
Regelungsfreiheiten beim
Entscheid, wie die Erträge
zu verwenden sind.

die Erträge zu verwenden sind. Die im kantonalen Gesetz erwähnte Wohnbau- und Wohneigentumsförderung stehe in engem Zusammenhang mit den Zielen, wohnliche Siedlungen zu schaffen und das soziale, wirtschaftliche und kulturelle Leben in den einzelnen Landesteilen zu fördern. Dazu gehöre insbesondere auch, erschwinglichen Wohnraum und vor allem den gemeinnützigen Wohnungsbau zu fördern.

Handlungsbedarf für Kantone und Gemeinden

Das Bundesgericht hat sich in seinem Urteil deutlich geäussert. Ein Kanton darf seinen Gemeinden nicht verwehren, einen Mehrwertaugleich auf Um- und Aufzonungen zu erheben. Der Kanton Basel-Landschaft muss sein Gesetz nun anpassen. Die Lausanner Richter gingen aber noch einen Schritt weiter. Sie hielten fest, dass neben der Minimalregelung der allgemeine Gesetzgebungsauftrag von Artikel 5 Absatz 1 RPG weiterhin umzusetzen sei – entweder durch den Kanton selbst oder durch die Gemeinden: Führen also Um- und Aufzonungen zu erheblichen Planungsvorteilen, so müssen diese abgeschöpft werden. In Zeiten, in denen Einzonungen nur noch in restriktiven Ausnahmefällen zulässig sind, können die Gemeinden auf diese Weise dringend benötigte Gelder für die Umsetzung von RPG 1 und die hochwertige Innenentwicklung einnehmen. Dabei ist wichtig, dass mögliche Verdichtungen nicht durch den Widerstand der betroffenen Grundeigentümerinnen und

Grundeigentümern aufgrund des drohenden Mehrwertaugleichs gefährdet werden. Die Gemeinden müssen diesem Risiko in ihren Abgaberegelungen Rechnung tragen (z. B. durch Anpassung der Abgabesätze oder der Tatbestände). Dabei sind auch vertragliche Lösungen nicht ausgeschlossen. Wie Erfahrungen aus anderen Gemeinden zeigen, ist ausserdem grosser Wert auf die Aufklärung der Betroffenen zu legen (als Beispiel die Berner Gemeinde Köniz, Inforum 3/2017).

Was bedeutet dieses Urteil für die bereits erlassenen kantonalen Gesetze und kommunalen Reglemente? Die Kantone und viele Gemeinden haben ihre Regelungen in Kraft gesetzt. Somit werden in den meisten Fällen die Fristen für eine Normenkontrolle durch das Gericht abgelaufen sein. Allenfalls könnte noch in einem konkreten Anwendungsfall geprüft werden, ob ein kantonaler Erlass mit dem Bundesrecht konform ist (vorfrageweise Prüfung). Die Kantone und Gemeinden werden jedoch – auch aus Gründen der Rechtssicherheit – ein Interesse daran haben, den Gesetzgebungsauftrag des RPG bundesrechtskonform umzusetzen und ihre Regelungen allenfalls anzupassen.

Das Urteil im Wortlaut

Urteil BGer 1C_245/2019 vom 19.11.2020 (Münchenstein BL), zur Publikation vorgesehen, in US EspaceSuisse Nr. 5911.

Weiterführende Literatur

BÜHLMANN LUKAS, Gemeinden dürfen Mehrwerte ausgleichen, wenn der Kanton untätig ist, in: EspaceSuisse (VLP-ASPAN), Inforum 1/2017, S. 26 ff.

BÜHLMANN LUKAS, Der Teufel steckt im Detail, in: EspaceSuisse (VLP-ASPAN), Inforum 3/2017, S. 14 ff.

BLIND SONIA, Kein angemessener Ausgleich im Kanton Tessin, in: EspaceSuisse (VLP-ASPAN), Inforum 4/2017, S. 8 ff.

Nützlicher Link

Auf der Website von EspaceSuisse werden die Regelungen der Kantone in Form eines tabellarischen Vergleichs und mit dem jeweiligen Wortlaut aufgeführt.

[espacesuisse.ch](https://www.espacesuisse.ch) > Raumplanung > Handlungsfelder der Innenentwicklung > Mehrwertaugleich