

# COLLAGE 1/11

Zeitschrift für Planung, Umwelt und Städtebau  
*Périodique d'urbanisme, d'aménagement et d'environnement*  
Publikation FSU, KPK/COSAC/COPC



THEMA

Bodenrecht – ein  
verkanntes Thema reanimiert!  
*Droit foncier – le grand  
retour d'un thème négligé*



FORUM

Zentralkonferenz/  
Flâneur d'Or 2011

# Inhalt / Sommaire

## NEWS

4 Aktuelles aus Planung, Umwelt und Städtebau /  
*L'actualité de l'urbanisme, de l'aménagement et de  
l'environnement*

## THEMA

7 Streiflichter auf Bodenrecht und Grundeigentum in der  
aktuellen Raumplanungsdebatte – Heilige Kühe,  
schwindende Wiesen, explodierende Preise / *Eclairages  
sur la problématique du droit foncier et de la propriété  
foncière dans le débat actuel* (Henri Leuzinger)

10 Bodenrecht – ein weiter Begriff, Bodenprobleme –  
breit verursacht / *Les problèmes fonciers ont  
de multiples causes* (Interview mit Martin Lendi)

15 Schweizweite Mehrwertabgabe bei Raumplanungen /  
*Vers une introduction du prélèvement de la plus-value  
au niveau suisse* (Dr. Lukas Pfisterer)

18 Die Mehrwertabgabe im Kanton Basel-Stadt /  
*Le prélèvement de la plus-value dans le canton de  
Bâle-Ville* (Pascal Giller)

20 Die Sozialgerechte Bodennutzung – Der Münchner Weg /  
*Pour une utilisation du sol socialement équitable –  
la voie munichoise* (Dominik Frei)

22 «Die abgeschöpften Mehrwerte müssen einen Teil  
der Infrastrukturkosten der öffentlichen Hand decken» /  
*«Les contributions de plus-value doivent couvrir  
une part des coûts d'infrastructures»*  
(Interview mit Jacqueline Badran)

## FORUM

25 Rückblick auf die Zentralkonferenz des FSU am  
16. November 2010 (Barbara Wittmer)

26 Ausschreibung des «Flâneur d'Or 2011 –  
Fussverkehrspreis Infrastruktur» (Marlène Butz)

## FSU INFO

28 Verbandsnachrichten / *Informations de la fédération /  
Informazioni della federazione*

## AGENDA

31 Terminkalender / *Calendrier*



## IMPRESSUM

### COLLAGE

Zeitschrift für Planung, Umwelt und Städtebau  
(erscheint 6 mal pro Jahr) /  
*Périodique d'urbanisme, d'aménagement et  
d'environnement (paraît 6 fois par année)*

### Herausgeber / *Edité par*

FSU (*Fédération suisse des urbanistes /  
Fachverband der Schweizer Raumplanerinnen und  
Raumplaner / Federazione svizzera degli urbanisti /  
Federaziun Svizra d'Urbanists*); Organ der Kantons-  
planerkonferenz (KPK) / *Organe de la Conférence  
suisse des aménagistes cantonaux (COSAC)*

### Redaktion / *Rédaction*

Zentralkomitee / *Comité central*: Léo Biétry,  
Dominik Frei, Andreas Gerber, Cathérine Karsky,  
Henri Leuzinger, Michael Liebi, Barbara Wittmer,  
Nicole Wirz; Westschweizer Komitee / *Comité romand*:  
Léo Biétry, Cédric Cottier, Regina Gilgen Thétaz,  
Sandra Guinand, Magali Henry, Jean-Daniel Rickli,  
Stéphane Thiébaud, Urs Zuppinger;  
Redaktion News / *Rédaction News*: Lea Guidon

### Kontakt und Inserate / *Contact et annonces*

COLLAGE, c/o Henri Leuzinger, Postfach 358,  
4310 Rheinfelden 1, Tel. 061 831 70 05,  
henri.leuzinger@bluewin.ch  
Verlangen Sie unsere Inserattarife und Termine /  
*Demandez nos tarifs d'annonces et nos échéances*

### Redaktionsschluss / *Délaï de rédaction*

COLLAGE 2/11: 26.02.11  
COLLAGE 3/11: 30.04.11

### Abonnemente / *Abonnements*

Mitglieder FSU: im Mitgliederbeitrag enthalten /  
*Membres FSU: inclus dans le montant de la cotisation*

Einzelabonnemente Schweiz/Europa pro Jahr  
(inkl. Porto) / *Abonnements individuels Suisse/  
Europe, par année (y.c. frais de port)*  
CHF 85.00 / € 64,00

Kollektivabonnemente Schweiz pro Jahr  
(inkl. Porto) / *Abonnements collectifs Suisse,  
par année (y.c. frais de port)*  
> 5 Ex.: CHF 75.00  
> 20 Ex.: CHF 69.00

Kollektivabos Europa auf Anfrage /  
*Abonnements collectifs Europe sur demande*

Einzelhefte Schweiz/Europa (exkl. Porto) /  
*Exemplaires séparés Suisse / Europe  
(frais de port non compris)*  
1 Ex.: CHF 16.00 / € 10,50  
2–6 Ex.: CHF 14.50 / € 9,50  
7–11 Ex.: CHF 12.50 / € 8,50  
> 12 Ex.: CHF 9.50 / € 6,50

### Produktion / *Production*

Konzept, Gestaltung / *Graphisme, mise en pages*:  
Hahn und Zimmermann, Bern ([www.von-b-und-c.net](http://www.von-b-und-c.net))  
Druck / *Impression*: Stämpfli Publikationen AG,  
Bern (<http://publikationen.staempfli.com>)

### Hinweise / *Avertissements*

Für unverlangt eingereichtes Text- und Bildmaterial  
wird keine Haftung übernommen. Artikel, Infor-  
mationen sowie dem Heft beigelegte Prospekte,  
Initiativen und dergleichen können von der  
Meinung des FSU abweichen. Nachdruck nur mit  
Zustimmung der Autoren und Quellenangabe  
gestattet. Alle Text- und Bildrechte bleiben vor-  
behalten. / *La rédaction dispose librement  
des textes et images envoyés spontanément. Les  
articles et informations publiés dans la revue  
ainsi que les encarts (prospectus, initiatives, etc.)  
ne reflètent pas forcément la position de la  
FSU. Toute reproduction requiert l'autorisation de  
l'auteur et la mention de la source. Tous les  
droits sont réservés.*

### Titelblatt / *Couverture*

Es ist ziemlich viel los im Immobiliensektor.  
Blick über Zürich nach Westen.  
(Foto: Henri Leuzinger, Rheinfelden)

# Schweizweite Mehrwertabgabe bei Raumplanungen

DR. LUKAS PFISTERER  
Rechtsanwalt, Baden



[ABB. 1]

Die Landschaftsinitiative will die Zersiedlung der Landschaft stoppen. Über die Mittel der Umsetzung gehen die Meinungen auseinander. Der Ständerat will als indirekten Gegenwurf hauptsächlich das RPG durch eine verstärkte schweizweite, gegebenenfalls vom Bund geregelte Mindestabgabe auf Planungsmehrwerten bei Einzonungen ergänzen. Der Nationalrat steht vor der Frage, ob er dem Ständerat folgen soll.

## Landschaftsinitiative: Kampf gegen die Zersiedlung und Bauzonenbegrenzung

Am 14. August 2008 wurde die Volkinitiative «Raum für Mensch und Natur (Landschaftsinitiative)» eingereicht [1]. Sie will die Zersiedlung des Landes stoppen. Festgeschrieben werden soll, dass die Gesamtfläche der Bauzonen während 20 Jahren nicht vergrössert werden darf, wobei der Bundesrat Ausnahmen gewähren kann.

[1] Zustände gekommen am 27. August 2008; Bundesblatt (BBl) 2008 7557.

[2] Art. 75 Abs. 1 BV.

[3] NZZ, 14.12.2010, S. 13: «Wohnraum statt Bäume».

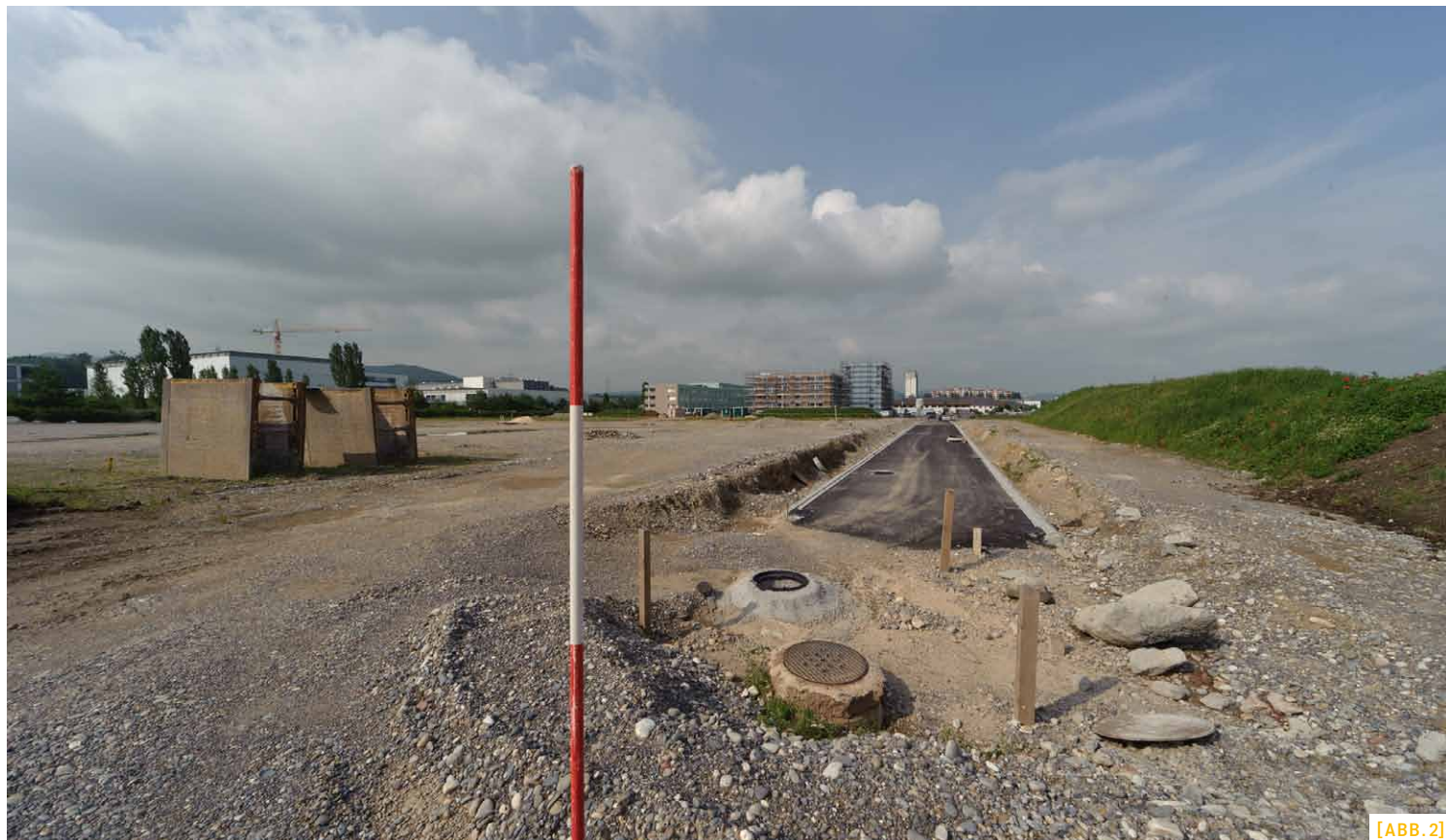
[4] Art. 5 Abs. 1 RPG.

## Bisherige Hortungsbekämpfung gegen die Zersiedlung: Auftrag an die Kantone zum Ausgleich – mit wenig Folgen in den Kantonen

Die Raumplanung hält Bund, Kantone und Gemeinden dazu an, den Boden haushälterisch zu nutzen [2]. Trotz der Vorgaben an die Kantone sind die Bauzonen teils überdimensioniert oder sie liegen am «falschen» Ort. Zudem wird Bauland gelegentlich gehortet und steht deshalb für die Überbauung nicht zur Verfügung. Die Folge kann sein, dass Land eingezont wird, obwohl eigentlich noch genügend Bauland vorhanden wäre. Neuestens wird sogar darüber diskutiert, Wald zu Gunsten von Wohnraum zu roden [3].

Die Kantone müssen zwar einen Ausgleich der Vor- und Nachteile von Planungen einführen [4]. In der Umsetzung sind sie jedoch weitgehend frei. Das Bundesrecht gibt vor, insbesondere dass «erhebliche» Vorteile zu erfassen seien, dass ein «Ausgleich der Vor- und Nachteile» zu erzielen sei und dass der Ausgleich «angemessen» zu sein habe. Ein Ausgleich in Geld kann vorab durch eine besondere Mehrwertabgabe oder eine

[ABB. 1] Die Verwandlung von Bauernland in Bauland vervielfacht den Bodenpreis. (Fotos: Henri Leuzinger)



[ABB. 2]

sachgerecht gestaltete Grundstücksgewinnsteuer erfolgen. Möglich sind auch vertragliche Lösungen. Das Bundesrecht schreibt zudem den Zweck der Erträge nicht vor.

Bisher existieren nur in den Kantonen Basel-Stadt und Neuenburg Gesetze mit eigentlichen Mehrwertabgaben. Einige Kantone, bzw. Gemeinden haben andere Ausgleichsregelungen eingeführt, wie z.B. Abgabenregelungen auf Vertragsbasis, Bewirtschaftungsbeiträge, Subventionen usw. Vor allem kennen viele Kantone Grundstücksgewinnsteuern. Freilich beziehen nur eine Minderheit von ihnen Planungsmehrwerte wirklich ein. Im Ergebnis ist der Ausgleichsauftrag aus Art. 5 Abs. 1 RPG nur teilweise umgesetzt.

### Bundesrat: Ablehnung der Initiative und «milder» indirekter Gegenentwurf im RPG

Der Bundesrat räumt die erwähnten Mängel der Raumplanung im Wesentlichen ein [5].

Die Initiative zielt für ihn grundsätzlich in die richtige Richtung. Vor allem das generelle Bauzonenmoratorium (Einzonungen sind nur erlaubt, wenn gleichzeitig ausgezont wird) hält er im Ergebnis jedoch für undifferenziert: Es werde den Unterschieden in den Landesgegenden nicht gerecht und belohne eher die Kantone, die bereits heute über zu grosse

Bauzonen verfügen bzw. bestrafe diejenigen, die sorgfältig und bedarfsgerecht geplant haben. Daher lehnt er die Initiative ab, schlägt aber eine Teilrevision des RPG vor, als indirekten Gegenentwurf zur Volksinitiative, um die Bauzonen auf den Baulandbedarf der verschiedenen Landesgegenden abzustimmen. Er beschränkt sich auf die von der Initiative aufgegriffenen Themen [6]. Er will die Richt- und Nutzungsplanung [7] stärken und Massnahmen zur Förderung der Baulandverfügbarkeit anbieten [8].

Im Ständerat fand er für den Handlungsbedarf Zustimmung [9]. Man sprach von einem «échech» der Raumplanung [10] und deren jahrelangen Bemühungen.

[ABB. 2] Nach der Einzonung: Baulandhortung vermeiden, rasch erschliessen und überbauen.

### Beschluss des Ständerats: Schweizweite Mindest-Mehrwertabgabe im RPG

Der Ständerat hat am 28. September 2010 die Initiative abgelehnt. Allerdings hat er den bundesrätlichen Gegenentwurf verschärft: Er will namentlich die Kantone zu einer Mehrwertabgabe von zumindest 25 % des planungsbedingten Landmehrwertes von Einzonungen verpflichten [11]. Zudem hat er eine direkt anwendbare Bundesregel beschlossen, falls ein Kanton nicht innert zwei Jahren durch Gesetz eine Mehrwertabgabe eingeführt hat [12] – was im Ergebnis einem subsidiären Bundesgesetz gleichkommt.

### Beschluss im Ständerat trotz offener Fragen

Der Ständerat wollte die Zersiedlung mit neuen Instrumenten bekämpfen. Bei Aus- oder Rückzonungen gehe es auch um Entschädigungsfragen. Ohne gesicherte Finanzierung der Auszonungsentschädigungen über eine Mehrwertabgabe [13] bestehe die Gefahr, dass die Verkleinerung überdimensionierter Bauzonen toter Buchstabe bleibe [14].

Der Ständerat meinte, eine Mehrwertabgabe gehöre in ein zukunftsweisendes Raumplanungsgesetz. Jedoch wurden Fragen zu Inhalt und Verfahren gestellt, als «Abklärungsaufträge» für die weitere Bearbeitung im Parlament. So ist un-

[5] Botschaft zur Volksinitiative «Raum für Mensch und Natur (Landschaftsinitiative)» vom 20. Januar 2020, BBl 2010 1037 f.

[6] Botschaft Landschaftsinitiative, S. 1034, 1038.

[7] Art. 3 ff., 15 RPG.

[8] Art. 15a RPG; Botschaft zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 20. Januar 2010, BBl 2010 1049.

[9] Schweiger, Kommissionspräsident, Amtliches Bulletin des Ständerates (AB) 2010 S 879, Diener Lenz, AB 2010 S 881f.; Luginbühl, AB 2010 S 883f.

[10] Cramer, AB 2010 S 881.

[11] Art. 5a RPG-Entwurf.

[12] Art. 38a ff. RPG-Entwurf.

[13] Das neue Recht verwendet in Art. 5a RPG-E den Begriff der «Mehrwertabgabe». Art. 5 Abs. 1 RPG spricht nur von «Ausgleich». Der Begriff «Mehrwertabschöpfung» stammt aus Art. 45 aRPG 74 und ist wegen der Ablehnung des aRPG belastet.

[14] Diener Lenz, AB 2010 S 893.

[15] Art. 46 Abs. 3 BV.

[16] Art. 26 BV.

[17] Art. 147 BV.

[18] Art. 45 BV.

[19] Botschaft Raumplanungsgesetz, 1061.

geklärt geblieben, ob der Bund in Art. 75 BV überhaupt eine genügende Verfassungsgrundlage habe, um den Kantonen eine Mehrwertabgabe vorzuschreiben, vor allem durch ein subsidiäres Bundesgesetz, d.h. ob er das kantonale Volk, Parlament und Kantonsregierung «umgehen» und eine durch die Kantonsverwaltung direkt anwendbare Gesetzesregel schaffen dürfe. Weiter sei zu prüfen, ob der Bund den Kantonen möglichst grossen Gestaltungsspielraum belassen und ihren Besonderheiten Rechnung getragen habe [15]. Die Frage nach dem Verhältnis zwischen Mehrwertabgabe und Grundstückgewinnsteuer wurde aufgeworfen. Ebenso wurde diskutiert, ob eine Doppelbesteuerung vorliege, wenn der Wertzuwachs des Bodens bereits anders erfasst werde, oder ob die Eigentums-garantie [16] verletzt werde. Gemahnt wurde, die neuen Vorschriften unterständen der Vernehmlassungspflicht [17] und es habe keine Mitwirkung der Kantone [18] stattgefunden.

### Besondere Lage für den Nationalrat im Zweikammersystem

Der Bundesrat hat ausdrücklich auf eine Lockerung von Art. 5 Abs. 1 RPG, aber auch auf weitergehende Lösungen in verzichtet, weil dies nicht konsensfähig sei, auch vor dem Hintergrund der mit der Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK) geführten Diskussion [19]. Die vorberatende Kommission des Ständerates (UREK-S) hat jedoch kurz vor Schluss der Beratung des Gegenentwurfs eine «verschärfte» Mehrwertabgabe beschlossen. Angesichts des Fristablaufs für die Behandlung der Landschaftsinitiative (Februar 2011) musste die UREK-S das Geschäft zu Händen der Herbstsession des Ständerates verabschieden, obwohl es nicht so eingehend bearbeitet worden ist wie üblich. Sonst hätte der Nationalrat die Initiative nicht fristgerecht in der Dezembersession 2010 behandeln können.

Das Zweikammersystem erlaubt nun dem Nationalrat, die offenen Fragen zu klären und den Gegenentwurf umfassend zu beraten. Über diese Diskussion im Ständerat hinaus wird man auch untersuchen dürfen, ob ein direkter Gegenentwurf mit einer neuen Verfassungskompetenz für den Bund zu erstellen ist.

Die vorberatende Nationalratskommission (UREK-N) hat dem Ratsplenum beantragt, die Behandlungsfrist der Initiative um ein Jahr bis 14. Februar 2012 zu verlängern. Sie wollte es so ermöglichen, dass der Nationalrat die Fragen zur RPG-Teilrevision beantworten kann. Der Rat ist dem Antrag am 7. Dezember 2010 diskussionslos gefolgt. Nach Bearbeitung der Vorlage des Ständerats wird er die RPG-Revisionsvorlage in der März- oder spätestens der Junisession 2011 beraten können. Vorher sollten die nötigen Vernehmlassungs- und Mitwirkungsverfahren durchgeführt werden. Das Parlament ist also gefordert!

#### TEXT GEMÄSS STÄNDERAT

##### Art. 5a RPG (neu) Mehrwertabgabe der Kantone bei Einzonungen

- 1 Die Kantone erheben zumindest eine Abgabe von einem Viertel des planungsbedingten Mehrwerts, wenn Boden neu einer Bauzone zugewiesen wird.
- 2 Die Abgabe wird fällig bei Überbauung des Grundstücks oder dessen Veräusserung.

##### Art. 38a (neu) Erhebung der Mehrwertabgabe aufgrund von Bundesrecht

- 1 In Kantonen, die nicht in Anwendung von Artikel 5 Absatz 1 und von Artikel 5a eine eigene Regelung erlassen haben, wird die Mehrwertabgabe zwei Jahre nach Inkrafttreten dieser Bestimmung gestützt auf Artikel 38b–38d erhoben.
- 2 Der Bundesrat bezeichnet diese Kantone.

##### Art. 38b (neu) Gegenstand, Bemessung und Zweckbindung

- 1 Wird Boden neu einer Bauzone zugewiesen, erhebt der Kanton eine Abgabe von 25 Prozent des planungsbedingten Mehrwerts. Der Bundesrat kann Bagatellfälle von der Abgabe ausnehmen.
- 2 Der planungsbedingte Mehrwert ist die Differenz zwischen dem Wert, den das Grundstück nach Inkrafttreten der Einzonung hat, und dem Wert, den es ohne die Einzonung hätte.
- 3 Die Abgabe unterliegt der Zweckbindung gemäss Artikel 5a Absatz 3.

##### Art. 38c (neu) Abgabepflicht

Abgabepflichtig ist der Eigentümer des eingezonten Bodens im Zeitpunkt der Einzonung. Mehrere Eigentümer haften solidarisch.

##### Art. 38d (neu) Veranlagung und Fälligkeit

- 1 Die Abgabe wird im Hinblick auf die Einzonung durch öffentlichrechtlichen Vertrag festgelegt. Bei fehlender Einigung wird sie nach Rechtskraft der Einzonung durch die zuständige kantonale Behörde verfügt.
- 2 Für die Fälligkeit der Abgabe gilt Artikel 5a Absatz 2.

#### RÉSUMÉ

### Vers une introduction du prélèvement de la plus-value au niveau suisse

*L'initiative populaire «De l'espace pour l'homme et la nature» («Initiative pour le paysage») vise à enrayer le mitage du territoire, au moyen notamment d'un moratoire de 20 ans sur les zones à bâtir. Il s'agit là d'une réponse aux problèmes des zones à bâtir surdimensionnées et de la thésaurisation des terrains à bâtir. Le régime de compensation prévu à l'art. 5 al. 1 LAT n'a été que très partiellement institué par les cantons.*

*Le Conseil fédéral a reconnu qu'il fallait agir. Selon lui, l'Initiative pour le paysage va dans le bon sens, mais un moratoire général sur les zones à bâtir est trop monolithique. Aussi a-t-il proposé, à titre de contre-projet indirect à l'initiative, de réviser partiellement la LAT.*

*Le 28 septembre 2010, le Conseil des Etats a rejeté l'initiative, mais a proposé de rendre le contre-projet du Conseil fédéral plus incisif, en obligeant notamment les cantons à prélever au moins 25 % des plus-values foncières résultant des mesures d'aménagement. Il a en outre adopté une disposition fédérale directement applicable aux cantons qui n'auraient pas introduit de régime de prélèvement de la plus-value dans un délai de deux ans – ce qui équivaut, au final, à une loi fédérale subsidiaire. Lors des délibérations de la Chambre haute, certaines questions de principe n'ont pas trouvé de réponses. Le Conseil des Etats souhaitait en effet se prononcer sans délai sur l'Initiative pour le paysage, de sorte que le Conseil national puisse le faire à son tour en décembre 2010, et que l'initiative puisse être soumise au peuple en février 2011.*

*La commission compétente du Conseil national (CEATE-CN) a proposé au plénum de proroger d'un an – jusqu'au 14 février 2012 – le délai de traitement de l'initiative, afin que les questions liées à la révision partielle de la LAT puissent être clarifiées. Le 7 décembre 2010, la Chambre basse s'est ralliée sans discussion à cette proposition, ce qui permettra d'apporter des réponses aux questions en suspens et de mener à bien les procédures de consultation et de participation nécessaires.*