

Herausgeber: DSJV e.V

Vorstand:

Monika McQuillen (Präsidentin),
Marc Kotyrba (Finanzvorstand),
Jan Bangert (Generalsekretär)

Erweiterter Vorstand:

Dr. Robert Bernet, Dr. Kai Bischoff, Dr. Julia Blind, Dr. Bernd Ehle, Dr. Bernd Hauck, Dr. Dirk Jestaedt, Prof. Dr. Christian Kersting, Thomas Meyerhans, Dr. Berthold Schanze, Dr. Marc P. Scheunemann, Michael Schmidt, Tina Suomela, Thomas Wehrli, Martina Ziffels.

Die Schweizer Mehrwertabgabe auf Planungsvorteilen

Die Schweizer Kantone haben gemäss revidiertem Schweizer Raumplanungsrecht mit Neueinzonungen verbundene Planungsvorteile mit einer Mehrwertabgabe auszugleichen. Die Kantone dürfen darüber hinaus freiwillig für weitere Planungsvorteile ebenfalls Abgaben erheben. Da die Kantone die Mehrwertabgabe bei Neueinzonungen bis spätestens am 30. April 2019 einzuführen hatten, ansonsten sie keine neuen Bauzonen mehr ausscheiden dürfen (Art. 38a Abs. 4 und 5 RPG), haben etliche Kantone ihre gesetzlichen Grundlagen kürzlich angepasst oder haben zumindest entsprechende Gesetzgebungsverfahren eingeleitet. Diese IUS-News soll einen Überblick über die Mehrwertabgabe nach Art. 5 RPG geben und auf ausgewählte Besonderheiten bei der Ausgestaltung der Mehrwertabgabe in den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Bern, Genf, Waadt, Wallis, Tessin und Zürich hinweisen.

A. Mehrwertabgabepflichtige Tatbestände und Ausnahmen von der Abgabepflicht

Die Kantone sind gemäss Art. 5 Abs. 1bis ff. RPG verpflichtet, mindestens die Mehrwerte bei neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesenem Boden auszugleichen. Die Kantone haben die Mehrwertabgabe somit mindestens in jenen Fällen zu erheben, in denen bisher nicht in der Bauzone gelegene Grundstücke (z. B.

Grundstücke in der Landwirtschafts-, in Übergangs- oder in sonstigen Nichtbauzonen) durch planerische Massnahmen neu und dauerhaft der Bauzone zugeordnet werden (sog. «Neueinzonungen»). Da das Bundesrecht lediglich Mindestbestimmungen aufstellt, können die Kantone freiwillig auch Mehrwerte aus anderen planerischen Massnahmen (Umzonungen, Aufzonungen, Ausnahmegewilligungen, Landumlegungen etc.) der Mehrwertabgabe unterstellen. Einzelne Kantone machen von dieser Möglichkeit Gebrauch (vgl. dazu Tabelle im Anhang).

Gemäss Art. 5 Abs. 1quinquies RPG kann das kantonale Recht von der Erhebung der Abgabe absehen, wenn ein Gemeinwesen abgabepflichtig wäre oder der vorausichtliche Abgabeertrag in einem ungünstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand steht. Will ein Kanton diesen gesetzlichen Spielraum ausschöpfen, muss er die Ausnahmen im kantonalen Recht ausdrücklich vorsehen; bei Fehlen von Ausnahmebestimmungen im kantonalen Recht ist die Mehrwertabgabe nämlich auch in diesen Fällen geschuldet.

B. Abgabepflichtige Personen

Das RPG definiert nicht, wer Schuldner der Mehrwertabgabe ist. Regelungsbedarf besteht aber insbesondere dann, wenn zwischen den Zeitpunkten der planerischen



Massnahme und der Erhebung der Mehrwertabgabe das Grundstück veräussert wird oder aus anderen Gründen eine Handänderung stattfindet. Die kantonalen Regelungen sind diesbezüglich unterschiedlich. Während beispielsweise in den Kantonen Aargau, Bern, Genf, Tessin, Waadt und voraussichtlich auch Zürich der Grundeigentümer im Zeitpunkt der Rechtskraft der planerischen Massnahme die Abgabe schuldet, sind im Kanton Basel-Landschaft die Eigentumsverhältnisse im Zeitpunkt der Grundstückveräusserung resp. der Baubewilligungserteilung massgebend. Bei Grundstücken, die mit einem Baurecht belastet sind, stellt sich die Frage, ob der Baurechtsgeber oder der Baurechtsnehmer als abgabepflichtige Person gilt. Bei der Redaktion von Baurechtsverträgen sind deshalb unter Umständen entsprechende Regelungen und Mechanismen vorzusehen.

C. Bemessungsgrundlage und Abgabehöhe

Die Bemessung der Mehrwertabgabe geht vom durch die planerische Massnahme (Neueinzonung, Umzonung, Aufzonung etc.) geschaffenen Mehrwert bzw. dem Planungsvorteil aus. Der Mehrwert bzw. Planungsvorteil liegt grundsätzlich in der Differenz der Verkehrswerte des Bodens (Landwert) ohne und mit Planungsmassnahme. Zur Bestimmung des Bodenwerts werden Vergleichspreise oder statistisch erhobene Preise beigezogen.

Bei landwirtschaftlichen Grundstücken ist die gemäss vorherigem Absatz ermittelte Bemessungsgrundlage von Bundesrechts wegen (Art. 5 Abs. 1quater RPG) um den Betrag zu kürzen, welcher innert angemessener Frist zur Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute zur Selbstbewirtschaftung verwendet wird.

Teilweise sehen die Kantone unterschiedlich hohe Freigrenzen vor, bis zu deren Höhe die Mehrwertabgabe nicht

erhoben wird. Wird die Freigrenze überschritten, ist allerdings der ganze Betrag abgabepflichtig. Bis zu welchem Betrag solche Freigrenzen noch mit der Vorgabe des RPG und dem Rechtsgleichheitsgrundsatz vereinbar sind, wird vom Bundesgericht zu klären sein (vgl. BGE 143 II 568, wonach ein ausgenommener Betrag von CHF 100'000 bundesrechtswidrig ist).

Auch noch nicht geklärt ist, ob Gestehungs-, Bereitstellungs- und andere notwendige Kosten (wie bspw. Erschliessungskosten, Kosten für ausstehende Planungen oder Sanierungskosten) ebenfalls zum Abzug zuzulassen sind. In den Kantonen Waadt und Tessin sind gewisse Abzüge (vgl. Tabelle im Anhang) gesetzlich ausdrücklich vorgesehen.

Der Abgabesatz beträgt bei Neueinzonungen kraft Bundesrechts zwingend mindestens 20 Prozent; die Kantone sind aber frei, einen höheren Abgabesatz vorzusehen. Geht der Mehrwert auf eine andere planerische Massnahme (Umzonung, Aufzonung, Ausnahmegewilligung, Landumlegung etc.) zurück, so sind die Kantone bei der Festsetzung der Abgabehöhe hingegen grundsätzlich frei.

D. Veranlagungsverfahren

Der Erhebung der Mehrwertabgabe geht eine planerische Massnahme voraus. Diese planerische Massnahme erfolgt durch Erstellung und Genehmigung eines Nutzungsplans. Die Mehrwertabgabe wird mittels Festsetzungsverfügung oder mittels Vertrag festgesetzt. Vor Erlass einer Festsetzungsverfügung sind die Abgabepflichtigen anzuhören. Eine vertragliche Lösung setzt das Einverständnis beider Vertragsparteien, also des abgabepflichtigen Grundeigentümers und des Gemeinwesens, voraus. Schliesslich wird die Mehrwertabgabe in Rechnung gestellt.



E. Fälligkeit der Mehrwertabgabe

Die Mehrwertabgabe wird nicht bereits im Zeitpunkt der Planungsmassnahme, sondern erst bei Überbauung des Grundstücks oder dessen Veräusserung fällig (Art. 5 Abs. 1bis RPG). Die Begriffe der «Überbauung» und «Veräusserung» sind im Bundesrecht jedoch nicht näher bestimmt. In den Kantonen sind daher unterschiedliche Regelungen vorgesehen. Im Kanton Aargau beispielsweise gelten auch Schenkungen und Erbteilungen als Veräusserungen und führen deshalb zur Erhebung der Mehrwertabgabe, während in den Kantonen Basel-Landschaft, Genf und Waadt und voraussichtlich auch Zürich in diesen Fällen keine Mehrwertabgabe anfällt. Ebenfalls kantonal uneinheitlich geregelt ist der Begriff der Überbauung. Während in den Kantonen Aargau, Basel-Landschaft, Basel-Stadt und Genf auf die Baubewilligung abgestellt wird, ist im Kanton Bern der Baubeginn und soll im Kanton Zürich die Baufreigabe massgebend sein.

F. Sicherungsmöglichkeiten

Zahlreiche kantonale Gesetze (u. a. Aargau, Bern, Basel-Landschaft, Basel-Stadt, Genf, Waadt, Tessin und voraussichtlich Zürich) sehen zur Sicherung der Bezahlung der Mehrwertabgabe ein gesetzliches Pfandrecht am Grundstück vor. Bei Nichtbezahlung der Mehrwertabgabe kann daher das Gemeinwesen das Grundstück verwerten lassen und sich aus dem Erlös befriedigen. Zudem sehen zahlreiche kantonale Gesetze solidarische Haftungen von Rechtsnachfolgern und/oder Mit- bzw. Gesamteigentümern vor. Beim Erwerb eines Grundstücks ist daher stets zu prüfen, ob bezüglich diesem noch eine Mehrwertabgabe ausstehend ist. Falls die Mehrwertabgabe noch ausstehend ist, empfiehlt sich, im Kaufvertrag vorzusehen,

dass der Käufer die noch nicht bezahlte Mehrwertabgabe in Anrechnung an den Kaufpreis direkt dem Gemeinwesen bezahlt oder der Verkäufer entsprechend Sicherheit leistet.

G. Verhältnis zur Grundstückgewinnsteuer

Nach Art. 5 Abs. 1^{sexies} RPG müssen die Kantone die bezahlte Mehrwertabgabe bei der Bemessung einer allfälligen späteren Grundstückgewinnsteuer als Teil der Aufwendungen vom Gewinn zum Abzug zulassen. Die Kantone haben die Mehrwertabgabe somit kraft Bundesrechts bei der Grundstückgewinnsteuer als Anlagekosten zum Abzug zuzulassen. Da mit der Grundstückgewinnsteuer der bereits mit der Mehrwertabgabe erfasste Mehrwert nochmals erfasst wird und nur die Mehrwertabgabe als solche und nicht der durch die Mehrwertabgabe erfasste Mehrwert bei der Bemessung der Grundstückgewinnsteuer in Abzug gebracht werden kann, wird ein Teil des Mehrwerts sowohl mit der Mehrwertabgabe als auch mit der Grundstückgewinnsteuer erfasst. Diese Doppelbelastung ist stossend und sollte vom Gesetzgeber korrigiert werden.

H. Rechtsmittel

Der betroffene Abgabeschuldner kann eine unrichtige Verfügung (z.B. Verletzung von Bundesrecht, falsche Schätzungen des Planungsvorteils, Nichtgewährung eines Abzugs) mit einem Rechtsmittel anfechten. Dabei ist zu beachten, dass in gewissen Kantonen (z.B. im Kanton Basel-Landschaft und vgl. auch Kanton Wallis) der Mehrwert und die Mehrwertabgabe in verschiedenen Verfügungen und zu verschiedenen Zeitpunkten festgesetzt werden und daher separat anzufechten sind.



Jérôme Baumann, Rechtsanwalt, Partner
Kellerhals Carrard
jérôme.baumann@kellerhals-carrard.ch

Marco Sibold, Advokat
Kellerhals Carrard
marco.sibold@kellerhals-carrard.ch



Anhang: Ausgewählte Übersicht Grundzüge der kantonalen Ausgestaltung (nicht abschliessend)

Kanton	Abgabebetbestände	Abgabehöhe	Wichtigste Ausnahmen (nicht abschliessend)	Bemessung	Abgabepflichtiger	Entstehung/Fälligkeit	Sicherungsmöglichkeiten
AG (seit 1.5.17)	<ul style="list-style-type: none"> • Neueinzonung: • Einzonungsähnliche Tatbestände: • Andere Planungsvorteile: 	<p>20-30%.</p> <p>20-30%.</p> <p>Frei gemäss Vertrag.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Gewisse Gemeinwesen; • neu zonierte Grundstücksfläche nicht grösser als 80 m²; • Mehrwertabgabe beträgt weniger als CHF 5'000. 	<ul style="list-style-type: none"> • Festsetzung durch Gemeinderat. • Aufgrund Schätzung durch kantonales Steueramt. • Zeitpunkt der Genehmigung des Nutzungsplans massgebend. 	Grundeigentümer im Zeitpunkt der Rechtskraft der planerischen Massnahme.	<p>Entstehung: Zeitpunkt der Rechtskraft der planerischen Massnahme.</p> <p>Fälligkeit:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Veräusserung des Grundstücks; bzw. • Erteilung Baubewilligung, • Aber: Aufschub der Fälligkeit unter Umständen bei nur unwesentlicher Beanspruchung der zusätzlichen Nutzungsmöglichkeiten. 	<ul style="list-style-type: none"> • Grundpfandrecht; • Solidarische Haftung von Mit- und Gesamteigentümer
BE (seit 1.4.17, zzt. in Revision)	<ul style="list-style-type: none"> • Neueinzonung: • Gemeinden sind berechtigt, als Abgabebetbestände auch vorzusehen: <ul style="list-style-type: none"> ◦ Umzonung ◦ Aufzonung 	<p>20-50%.</p> <p>20-40%</p> <p>Innerhalb der obigen Spannen gemäss Regelung der Gemeinde</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Gewisse Gemeinwesen; • Mehrwert beträgt weniger als CHF 20'000. Unter geltendem Recht fraglich, ob diese Freigrenze nur für Neueinzonungen gilt und Gemeinden für Umzonungen und Aufzonungen andere Freigrenzen vorsehen können. Im Rahmen der geplanten Gesetzesänderung soll den Gemeinden dieses Recht explizit eingeräumt werden. 	<ul style="list-style-type: none"> • Festsetzung durch Gemeinde. • Verkehrswert, welcher nach anerkannten Methoden zu bestimmen ist. Das bedeutet, dass grundsätzlich eine Schätzung des Verkehrswerts vor und nach der Planungsmassnahme pro Grundstück im Einzelfall notwendig ist. • Berücksichtigung Teuerung zwischen Entstehung und Fälligkeit. 	Grundeigentümer im Zeitpunkt des Inkrafttretens der den Mehrwert auslösenden Planung.	<p>Entstehung: Zeitpunkt der Rechtskraft der planerischen Massnahme.</p> <p>Fälligkeit:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bei Veräusserung (fraglich, ob auch bei unentgeltl. Handänderungen) des Grundstücks (Durch die geplante Gesetzesänderung soll die Fälligkeit bei <i>Um-</i> und <i>Aufzonung</i> erst und nur dann eintreten, wenn der Mehrwert durch Überbauung realisiert wird.); bzw. • Baubeginn, • Aber: Bei teilweiser Überbauung oder Veräusserung des Landes wird die Abgabe anteilmässig fällig. 	<ul style="list-style-type: none"> • Solidarische Haftung von Rechtsnachfolgern; • Grundpfandrecht



BL (vo- rauss. ab 1.5.19)	<ul style="list-style-type: none"> • Neueinzonung: • Quartierplanungen und Ausnahmeüberbauungen nach einheitlichem Vertrag • Gemeinden sind nicht berechtigt, weitergehende Mehrwertabgaben zu erheben. 	20% Infrastrukturbeitrag gem. Vereinbarung	<ul style="list-style-type: none"> • Gewisse Gemeinwesen; • Mehrwert beträgt weniger als CHF 50'000 	<ul style="list-style-type: none"> • Festsetzung durch Gemeinderat. • Zeitpunkt der Rechtskraft der die Abgabepflicht auslösenden Planung. 	Grundeigentümerschaft, welche mehrwertrealisierend: a. die Parzelle veräussert oder tauscht; b. daran ein Baurecht begründet; oder c. für diese eine Baubewilligung erlangt, sofern seit der Planung kein die Abgabepflicht auslösender Eigentumsübergang erfolgt ist.	Entstehung: • Bei mehrwertrealisierender Veräusserung (Grundstückgewinnsteueraufschiebende Veräusserungen stellen keine mehrwertabgabeauslösende Veräusserungen dar); • Bei Baurechtsbegründung; bzw. • Bei Rechtskraft der Baubewilligung. Fälligkeit: • Innert 30 Tagen ab Zustellung der Veranlagungsverfügung.	• Grundpfandrecht
BS (seit 1977 bzw. 2005)	• Vergrößerung der zulässigen Geschossfläche:	50%.	• Gewisse Gemeinwesen	<ul style="list-style-type: none"> • Verglichen wird der Preis von mängelfreiem, baureifem Bauland mit und ohne zusätzliche Nutzung; • Massgebend ist der Differenzwert bei Baubeginn; • Berücksichtigt werden nur Nutzungsmöglichkeiten, von denen Gebrauch gemacht wird; • Pauschalisierte Abbruchkosten werden praxismässig zum Abzug zugelassen; • Erschliessungs- und Kanalisationsbeiträge aufgrund der Mehrnutzung werden angerechnet. 		Entstehung: wenn ein Baubegheren eingereicht wird und eine Baubewilligung erteilt wird. Fälligkeit: bei Baubeginn oder späterer Rechtskraft der Festsetzungsverfügung. Aber: Unter Umständen Aufschub bei nur unwesentlicher Beanspruchung der zusätzlichen Nutzungsmöglichkeiten.	• Grundpfandrecht
GE (seit 2011 bzw. 2014)	• Neueinzonung:	20%.	<ul style="list-style-type: none"> • Kantone und Gemeinden; • Mehrwert beträgt weniger als CHF 100'000 (vgl. aber BGE 143 II 568). 	<ul style="list-style-type: none"> • Zeitpunkt der Annahme der Neueinzonung massgebend; • Abzug von CHF 30/m²; • Der Steuerbetrag wird dem Landesindex der Konsumentenpreise angepasst. 	Grundeigentümer im Zeitpunkt der Neueinzonung.	Fälligkeit: • Veräusserung (Erbgang, Erbvorbezug, Schenkung stellen keine Veräusserungstatbestände dar); bzw • 90 Tage nach Erteilung der Baubewilligung.	<ul style="list-style-type: none"> • Grundpfandrecht: • Solidarische Haftung von Mit- und Gesamteigentümer.



<p>VS (seit 15.4.2019)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Neueinzonung: • Umnutzung innerhalb Bauzone: • Aufzonung 	<p>20%.</p> <p>20%.</p> <p>Im Ermessen der Gemeinde, aber max. 20%</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Verwaltungsvermögen öffentlich-rechtlicher Körperschaften: • Freigrenze: Betrag noch offen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Festsetzung durch Staatsrat auf Vorschlag der Schätzungskommission. • Erhebung durch Dienststelle Raumentwicklung oder Gemeinde. 	<p>Grundeigentümer im Zeitpunkt des Eintritts der Rechtskraft der Planungsmassnahme.</p>	<p>Entstehung: Rechtskraft der Raumplanungsmassnahme.</p> <p>Fälligkeit:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bei Veräusserung mit Grundbucheintrag; • Bei Überbauung mit Bekanntgabe des Arbeitsbeginns; bzw. • Bei Erhöhung der Nutzungsmöglichkeit mit der effektiven Nutzung. 	<ul style="list-style-type: none"> • Anmerkung im Grundbuch; • Solidarische Haftung von Mit- und Gesamteigentümer; • Grundpfandrecht.
<p>VD (seit 1.9.2018)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Neueinzonung • Umzonung • Aufzonung 	<p>20%</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mehrwert beträgt weniger als CHF 20'000. 	<ul style="list-style-type: none"> • Festsetzung durch kantonales Departement • Abzüge: Kostenbeteiligung am kommunalen Nutzungsplan; Kosten für technische Massnahmen und archäologische Ausgrabungen; Meliorationskosten; Infrastrukturabgaben. 	<p>Grundeigentümer im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Planungsmassnahme</p>	<p>Fälligkeit:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Veräusserung (Erbgang, Erbvorbezug, Schenkung stellen keinen Veräusserungstatbestand dar); oder • 90 Tage nach Erteilung der Baubewilligung 	<ul style="list-style-type: none"> • Anmerkung im Grundbuch • Grundpfandrecht



<p>TI (seit 10.2.20 15)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Neueinzonung • Aufzonungen • Andere Umzonungen 	<p>30%</p> <p>30%</p> <p>20%</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Gewisse Gemeinwesen; • Mehrwertabgabe beträgt weniger als CHF 30'000. 	<ul style="list-style-type: none"> • Festsetzung durch Gemeinde • Anwendung statistische-vergleichende Methode • Abzüge: contributi di migl-oria; contributi di costru-zi-one • Indexierung 	<p>Grundeigentümer im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Pla-nungsmassnahme.</p>	<p>Entstehung: Eintragung Ver-äusserung im Grundbuch bzw. rechtskräftige Baubewilligung.</p> <p>Fälligkeit: Innert 30 Tagen nach Mitteilung der Abgabe.</p>	<p>Grundpfandrecht</p>
<p>ZH (Ent-wurf MAG, Stand Mai 2018)</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Neueinzonun-gen/Umzonung ei-ner Zone für öffent-liche Bauten («kan-tonaler Mehrwert-ausgleich») • Auf-/Umzonungen («kommunaler Mehrwertaus-gleich») <p>(Abschliessende Aufzählung)</p>	<p>20% bei kantonalem Mehr-wert-aus-gleich;</p> <p>0 – 40 % bei kommunalem Mehr-wert-aus-gleich</p> <p>Alternativ: Ab-wei-chende Städte-baul. Verträge</p>	<p>Kantonaler Mehrwertausgleich:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mehrwert beträgt weniger als CHF 30'000. <p>Kommunaler Mehrwertausgleich:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Freibetrag von CHF 100'000. • Planungsvorteil betrifft Fläche von weniger als zwischen 1'200 und 2'000 m2 (je nach Gemeinde) und der Mehrwert beträgt nicht mehr als CHF 250'000. 	<ul style="list-style-type: none"> • Verkehrswert auf Basis von Schätz- und Vergleichswerten im Zeitpunkt des In-krafttretens der Planungs-massnahme. • Berücksichtigung Teuerung zwischen Entstehung und Fälligkeit (LIK). • Bemessung Mehrwert soll in eigener Verordnung ge-regelt werden. 	<p>Grundeigentümer im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Pla-nungsmassnahme (Bei Eigen-tumswechsel vor Fälligkeit: Übergang auf Rechtsnachfol-ger).</p>	<p>Entstehung: Inkrafttreten der Planungsmassnahme</p> <p>Fälligkeit:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bei Überbauung (Baufreigabe resp. Rechtskraft der nachträg-lichen Baubewilligung), wobei geringe bauliche Massnahmen die Fälligkeit nicht auslösen. • Nur bei Einzonung: Bei Ver-äusserung (Erbgang, Erbvorbe-zug, güterrechtl. Auseinander-setzung, Schenkung stellen kei-nen Veräusserungstatbestand dar) 	<ul style="list-style-type: none"> • Solidarische Haftung von Mit-/Gesamtei-gentümern; • Solidarische Haftung Grundeigentümer im Zeitpunkt der Pla-nungsmassnahme; • Grundpfandrecht

Weitere Kantone auf Anfrage oder einen Überblick zu weiteren Kantonen bietet auch die online abrufbare Tabelle des Verbandes für Raumplanung hier: https://www.espacesuisse.ch/sites/default/files/documents/Tabelle_Vergleich_Kantone_MWA_A3_190522.pdf.

