Botschaft des Regierungsrates an den Kantonsrat

19. Februar 2019 **B 157**

Anpassung der Regelung zur Abgabebefreiung beim Mehrwertausgleich

Entwurf Änderung des Planungs- und Baugesetzes

Kanton Luzern | www.lu.ch

Zusammenfassung

Der vorliegende Entwurf einer Änderung des Planungs- und Baugesetzes bezweckt die Anpassung der Regelungen zur Abgabebefreiung beim Mehrwertausgleich an das Bundesrecht. Die Freigrenze bei Einzonungen soll von 100'000 auf 50'000 Franken reduziert und auf die Abgabebefreiung für Flächen von weniger als 300 m^2 soll verzichtet werden.

Das Bundesrecht sieht in Artikel 5 Absatz 1bis ff. des Raumplanungsgesetzes (RPG) Mindestregelungen für den Mehrwertausgleich vor. Dabei sind nach Artikel 5 Absatz 1^{quinquies} RPG Ausnahmen von der Abgabepflicht zulässig. Das kantonale Recht kann von der Erhebung der Abgabe absehen, wenn ein Gemeinwesen abgabepflichtig wäre oder der voraussichtliche Abgabeertrag in einem ungünstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand steht. Das Bundesgericht hat in seinem Urteil 1C_132/2015 vom 16. August 2017 eine Bestimmung aus dem Kanton Tessin, die eine Freigrenze von 100'000 Franken vorsah, aufgehoben. Es erachtete die Höhe dieser Grenze als bundesrechtswidrig.

Das zuständige Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) hat den Auftrag, die Übereinstimmung der kantonalen Regelungen zum Mehrwertausgleich mit dem Bundesrecht zu überprüfen. Bezüglich der Regelung im Kanton Luzern kam das ARE vor dem Hintergrund des erwähnten Bundesgerichtsurteils zum Schluss, die im Luzerner Planungs- und Baugesetz festgesetzte Freigrenze von 100'000 Franken sei, soweit es um die Abgabe auf Mehrwerten aus Einzonungen gehe, mit dem Bundesrecht nicht vereinbar. Das Gleiche gilt gemäss dem Bundesamt für die Abgabebefreiung für Einzonungen mit einer Fläche unter 300 m^2. Das ARE plant deshalb, dem Bundesrat zu beantragen, den Kanton Luzern in den Anhang gemäss Artikel 38a Absatz 5 RPG und Artikel 52a Absatz 5 der Raumplanungsverordnung aufzunehmen. Damit könnten im Kanton Luzern ab dem 1. Mai 2019 keine Einzonungen mehr genehmigt werden, bis die Regelung des Mehrwertausgleichs den Mindestanforderungen von Artikel 5 RPG genügt. Um diese Rechtsfolge zu vermeiden oder kurz zu halten, ist die kantonale Regelung zur Abgabebefreiung bei Einzonungen mit einer Senkung der Freigrenze auf 50'000 Franken und einer ersatzlosen Streichung der Mindestfläche von 300 m^2 möglichst bald bundesrechtskonform auszugestalten.

Der Regierungsrat des Kantons Luzern an den Kantonsrat

Sehr geehrte Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Botschaft den Entwurf einer Änderung der Bestimmung zur Abgabebefreiung beim Mehrwertausgleich im Planungs- und Baugesetz.

1 Ausgangslage

Der Gesetzgebungsauftrag an die Kantone, einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile zu regeln, die durch Planungen nach dem Raumplanungsgesetz (RPG; SR 700) entstehen, besteht seit 1980. Die Kantone hatten ihn, von wenigen Ausnahmen abgesehen, allerdings nicht umgesetzt. Die als indirekter Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative konzipierte Teilrevision des RPG vom 15. Juni 2012, in Kraft seit 1. Mai 2014, enthielt eine Übergangsbestimmung, die einen starken Anreiz für die Kantone bieten sollte, den Mehrwertausgleich zumindest im Rahmen der Mindestanforderungen nach Artikel 5 Absätze 1^{bis}–1^{sexies} RPG gesetzlich zu regeln. So ist gemäss Artikel 38a Absatz 5 RPG nach Ablauf einer Frist von fünf Jahren seit Inkrafttreten der Gesetzesänderung die Ausscheidung neuer Bauzonen unzulässig, solange ein Kanton nicht über einen angemessenen Ausgleich nach den Anforderungen von Artikel 5 RPG verfügt. Solche Kantone werden nach ihrer Anhörung durch den Bundesrat auf den Ablauf der Frist hin in einem Anhang zur Raumplanungsverordnung aufgeführt (Art. 52a Abs. 5 RPV; SR 700.1).

Am 20. Juli 2018 informierte das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) die kantonalen Planungsdirektorinnen und -direktoren darüber, dass der Bundesrat nach Artikel 38a Absatz 5 RPG verpflichtet sei, per Ende April 2019 die Kantone zu bezeichnen, die über keinen angemessenen Ausgleich nach den Anforderungen von Artikel 5 RPG verfügen. Dem ARE waren in der Folge bis am 30. September 2018 die nötigen Unterlagen für die Überprüfung der kantonalen Regelung einzureichen (Erlasse, Materialien). Gegenstand der Prüfung bildete auch für den Kanton Luzern die Frage, ob der Kanton mit der am 1. Januar 2018 in Kraft getretenen Ausgleichsregelung den Gesetzgebungsauftrag von Artikel 5 RPG so weit umgesetzt hat, dass er nicht per 1. Mai 2019 unter die Sanktion nach Artikel 38a Absatz 5 RPG fällt.

Das Bundesamt für Raumentwicklung stellte dem Kanton Luzern am 21. Dezember 2018 einen Entwurf seines Prüfungsberichtes zur Stellungnahme bis am 1. Februar 2019 zu. Diese Stellungnahme reichte das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement am 17. Januar 2019 ein.

2 Prüfung durch das ARE

2.1 Grundsatz

Gemäss § 105 Absätze 1 und 3a des Planungs- und Baugesetzes (PBG; SRL Nr. 735) in Verbindung mit § 105b Absatz 1 PBG gilt der Grundsatz, dass bei der neuen und dauerhaften Zuweisung von Land in eine Bauzone (Einzonung) die Grundeigentümerinnen und -eigentümer eine Mehrwertabgabe von 20 Prozent des

Mehrwerts zu entrichten haben. Insofern entspricht die Regelung den Anforderungen von Artikel 5 Absatz 1bis erster und dritter Satz RPG. Es stellt sich die Frage, ob sich die vorgesehenen Ausnahmen im Rahmen dessen bewegen, was Artikel 5 Absatz 1bis ff. RPG zulässt. Die Befreiung für bestimmte Gemeinwesen nach § 105 Absatz 2 PBG steht in Einklang mit Artikel 5 Absatz 1^{quinquies} Buchstabe a RPG.

2.2 Freigrenze und Abgabebefreiung

Gemäss § 105 Absatz 3 Einleitungssatz PBG wird keine Mehrwertabgabe erhoben, wenn der anfallende Mehrwert 100'000 Franken nicht übersteigt. Gemäss § 105 Absatz 4 PBG sind zudem Einzonungen von weniger als 300 m^2 von der Abgabe befreit.

Das Bundesrecht lässt nach Artikel 5 Absatz 1^{quinquies} RPG Ausnahmen von der Abgabepflicht zu. Das kantonale Recht kann von der Erhebung der Abgabe absehen, wenn ein Gemeinwesen abgabepflichtig wäre (Bst. a) oder der voraussichtliche Abgabeertrag in einem ungünstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand steht (Bst. b). Weitere Ausnahmen sieht das Bundesrecht (mit Ausnahme von Art. 5 Abs. 1^{quater} RPG betreffend landwirtschaftliche Ersatzbauten zur Selbstbewirtschaftung) nicht vor. Das Bundesgericht hat in seinem Urteil 1C_132/2015 vom 16. August 2017 (publiziert in BGE 143 II 568; Übersetzung in: Die Praxis 9/2018, 919) eine Bestimmung der Legge del 21 giugno 2011 sullo sviluppo territoriale del Cantone Ticino (LST, RL 701.100), die eine Freigrenze von 100'000 Franken vorsah, als bundesrechtswidrig aufgehoben. Es hielt die Höhe dieser Freigrenze für mit dem Bundesrecht nicht vereinbar.

Der Kanton Luzern begründete im Rahmen der Anhörung durch das zuständige Bundesamt die Freigrenze von 100'000 Franken beziehungsweise die Mindestfläche von 300 m^2 damit, dass Einzonungen unter diesen Massen in der Praxis sehr selten seien und damit keine Überbauung mit Wohn- und Geschäftshäusern ermöglicht werde. Privilegiert werden sollten damit insbesondere Arrondierungen, etwa für die Erstellung eines Trottoirs oder eines Radstreifens, oder sonstige geringfügige Anpassungen der Bau- und Zonenordnung. Weiter wurde darauf hingewiesen, dass der administrative Aufwand der Luzerner Lösung mit einem Fonds und der Veranlagung der Abgabe durch die Gemeinden erheblich sei. Führe bereits ein Mehrwert von lediglich 30'000 Franken zu einer Abgabepflicht, ergebe dies bei einem Abgabesatz von 20 Prozent eine Abgabe von bloss 6000 Franken. Da insbesondere in streitigen Fällen eine Schatzung einverlangt werden müsse, könne bei einem Ertrag von bloss 6000 Franken nicht mehr von einem angemessenen Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag ausgegangen werden. Selbst mit einer Freigrenze von 100'000 Franken sei – insbesondere bei streitigen Verfahren mit Einsprachen und Beschwerden – nicht in jedem Fall gewährleistet, dass die Verfahrenskosten den Abgabebetrag nicht übersteigen würden. Insofern stünde der voraussichtliche Abgabeertrag in einem ungünstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand.

Der Prüfbericht des ARE vom 21. Dezember 2018 beurteilt die Luzerner Regelung in Bezug auf den Erhebungsaufwand dahingehend, dass ein Kanton, der eine Lösung wähle, die insgesamt überdurchschnittlich aufwendig sei, daraus kein Recht ableiten könne, höhere Freibeträge festzusetzen, als sie in anderen Kantonen zulässig wären. In Bezug auf die Privilegierung von Arrondierungen hielt das Bundesamt fest, kleinere Arrondierungen der Bauzonen, welche die Möglichkeit, eine Parzelle zonenkonform zu nutzen, nicht wesentlich verbesserten, dürften in den wenigsten

Fällen mit den Artikeln 1, 3 und 15 RPG vereinbar sein. Spätestens mit der Teilrevision vom 15. Juni 2012 des RPG sei bundesrechtlich klargestellt worden, dass die Grösse der Bauzonen auf das Notwendige beschränkt werden müsse und somit jede Erweiterung der Bauzonen – die faktisch mit einer Verringerung des Kulturlandes einhergehe – einem genügend gewichtigen Interesse entsprechen müsse. Es bestehe kein Anlass, derartige Arrondierungen noch dadurch zu fördern und zu privilegieren, dass sie konsequent dem Mehrwertausgleich entzogen würden. Das Bundesrecht biete auch keine Grundlage dafür.

Zudem wies das ARE darauf hin, dass im Fall des erwähnten Trottoir- oder Radwegbeispiels auch die Möglichkeit bestände, das Grundstück bereits vor der Einzonung ins Eigentum des Gemeinwesens zu überführen, womit ebenfalls auf die Erhebung der Abgabe verzichtet werden dürfe. In Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesgerichts müsse § 105 Absatz 3 Einleitungssatz PBG als im Widerspruch zum Bundesrecht angesehen werden, was zur Anwendung von Artikel 38a Absatz 5 RPG auf den Kanton Luzern führen müsse, wenn das Problem bis am 30. April 2019 nicht behoben sei.

Weiter stellte das ARE fest, dass es zwar als sinnvoll erscheine, anhand von Quadratmeter-Grenzwerten mit wenig Aufwand gewisse Fälle auszuscheiden, bei denen sich eine Schätzung nicht lohnt. Diese Grenzen müssten jedoch so angesetzt werden, dass sie im Ergebnis nicht zu unzulässig hohen Freigrenzen führen. Eine Quadratmeter-Grenze, die im ganzen Kanton für die Neuzuweisung zu sämtlichen Bauzonentypen gelten solle, müsse demnach entsprechend tief angesetzt werden. Eine Grenze von 300 m^2 entspreche schon bei einem Bodenpreis von 500 Franken pro Quadratmeter einem Mehrwert von deutlich über der – als unzulässig erkannten – Freigrenze von 100’000 Franken. Der Kanton werde demnach auch § 105 Absatz 4 PBG anpassen müssen, um per 1. Mai 2019 nicht in den Anwendungsbereich von Artikel 38a Absatz 5 RPG zu fallen beziehungsweise bei späterem Inkrafttreten der entsprechenden Revision daraus entlassen zu werden. Im Ergebnis stehe es dem Kanton frei, für Einzonungen in sämtliche Bauzonentypen Freigrenzen von bis zu 30’000 Franken vorzusehen. Sollte der Kanton die Grenze neu nicht bei 30’000, sondern irgendwo zwischen 30’000 und 50’000 Franken festlegen, würde das ARE dies nicht zum Anlass nehmen, um ein Fortdauern der Anwendung von Artikel 38a Absatz 5 RPG auf den Kanton Luzern zu beantragen.

Zusammenfassend kommt das zuständige Bundesamt zum Schluss, die Freigrenze von 100’000 Franken sei in Bezug auf Mehrwerte aus Einzonungen mit dem Bundesrecht nicht vereinbar. Das Gleiche gelte auch für die Abgabebefreiung für Einzonungen unter 300 m^2. Dem Bundesrat werde daher beantragt, den Kanton Luzern in den Anhang gemäss Artikel 38a Absatz 5 RPG und Artikel 52a Absatz 5 RPV aufzunehmen. Damit könnten im Kanton Luzern ab 1. Mai 2019 bis zur Anpassung der kantonalen Regelung keine Einzonungen mehr genehmigt werden.

3 Beurteilung und gesetzgeberischer Handlungsbedarf

Das Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement hielt in seiner Vernehmlassung vom 17. Januar 2019 an das ARE nochmals fest, die Luzerner Lösung zum Ausgleich von Planungsvorteilen werde in Anbetracht der Verhältnisse und der organisatorischen Umsetzung im Kanton Luzern weiterhin als zweckmässig erachtet. Sie erfülle nicht nur die Vorgaben des Bundesrechts, sie gehe sogar darüber hinaus, indem

auch Um- und Aufzonungen in Gebieten mit Sondernutzungsplanpflicht sowie Bebauungspläne einer Abgabepflicht unterstellt seien. Es gebe gute Gründe für die Freigrenze von 100’000 Franken. Erstens werde es nur wenige Anwendungsfälle von Einzonungen unter 100’000 Franken geben. Zweitens werde der Ertrag aus diesen Einzonungen – verglichen mit den aus der Mehrwertabgabe insgesamt prognostizierten Einnahmen – gering sein. Und drittens bestehe bei einer Freigrenze von zum Beispiel bloss 30’000 Franken mit dem Luzerner Modell ein ungünstiges Verhältnis von Aufwand und Ertrag. Es sei in keiner Weise nachvollziehbar, dass das sowohl in inhaltlicher wie auch in finanzieller Hinsicht wenig bedeutsame Thema der Freigrenze dazu führen solle, dass ein Kanton, der dem Gesetzgebungsauftrag über die Minimalvorgaben hinaus nachgekommen sei, gleich sanktioniert werden solle wie ein Kanton, der die Mehrwertabgabe bis am 1. Mai 2019 nicht umgesetzt habe. Angesichts dessen werde die schwerwiegende Sanktion (Verbot der Ausscheidung neuer Bauzonen) nicht bloss als ungerechtfertigt, sondern als völlig unangebracht erachtet. Sie schiesse klarerweise über das mit Artikel 38a Absatz 5 RPG verfolgte Ziel hinaus. Abschliessend hat das BUWD vom ARE eine Übergangsfrist für die Umsetzung der Anpassung der Freigrenze bis Ende 2019 verlangt, zumal der Kanton Luzern – im Gegensatz zu anderen Kantonen – die bundesrechtlichen Vorgaben rechtzeitig umgesetzt hat.

Diese im Schreiben an das zuständige Bundesamt vorgebrachten Argumente ändern allerdings nichts daran, dass insbesondere wegen des Urteils des Bundesgerichts das ARE an seinem Antrag an den Bundesrat festhält und der Kanton Luzern unter die Sanktionen von Artikel 38a Absatz 5 RPG fällt, wenn er die Freigrenze nicht bis am 30. April 2019 anpasst. Dabei ist insbesondere mitzuberücksichtigen, dass nur der Kanton Genf und der Kanton Tessin eine Freigrenze von 100’000 Franken kennen, wobei der Kanton Tessin seine Regelung aufgrund des Urteils des Bundesgerichts ohnehin anpassen muss. Die übrigen Kantone kennen Freigrenzen von 5000 – 50’000 Franken. Um die von Ihrem Rat beschlossene Freigrenze möglichst zu wahren, soll diese in Bezug auf Einzonungen neu auf 50’000 Franken reduziert werden. Damit kann einerseits dem Willen des Luzerner Gesetzgebers und andererseits den Verhältnissen im Kanton Luzern – soweit zulässig – Rechnung getragen werden. Die Festlegung einer befreiten Mindestfläche (bisher 300 m^2) macht unter diesen Umständen keinen Sinn mehr. Eine abgabebefreite Mindestfläche müsste deutlich unter 100 m^2 betragen (die Kantone Uri und Nidwalden legen die Freigrenze bei 50 m^2 fest), was in der Praxis nur äusserst selten vorkommt. Für die über die bundesrechtlichen Mindestvorgaben hinausgehende Abgabepflicht bei Um- und Aufzonungen in Gebieten mit Sondernutzungsplanpflicht sowie bei Erlass oder Änderung von Bebauungsplänen soll weiterhin eine Freigrenze von 100’000 Franken gelten.

Aus diesem Grund legen wir Ihrem Rat mit der vorliegenden Botschaft eine Änderung von § 105 Absätze 3 und 4 PBG vor, die sicherstellt, dass der Kanton Luzern nicht längerfristig, sondern höchstens bis zum Inkrafttreten der beantragten Gesetzesrevision von einem Verbot der Ausscheidung neuer Bauzonen betroffen ist.

4 Verzicht auf ein Vernehmlassungsverfahren

Aufgrund der Dringlichkeit und – wie die vorgehenden Ausführungen zeigen – des fehlenden gesetzgeberischen Spielraums, wurde darauf verzichtet, ein Vernehmlassungsverfahren für die Gesetzesänderung durchzuführen.

5 Befristung der Änderung

Eine Befristung der neu eingeführten Regeln zum Mehrwertausgleich ist aufgrund der bundesrechtlich vorgeschriebenen Mindestregelung (Abgabe von 20 % bei Einzonungen) rechtlich nicht zulässig. Somit kann auch die Anpassung der Freigrenze nicht befristet werden.

6 Der Gesetzesentwurf im Einzelnen

§ 105 Abs. 3, 3bis und 4
Aufgrund des oben Ausgeführten ist § 105 Absätze 3 und 4 so anzupassen, dass die Freigrenze für Einzonungen auf 50'000 Franken reduziert wird und auf die Abgabebefreiung für Flächen von weniger als 300 m^2 verzichtet wird. Entsprechend wird der bisherige Absatz 3 auf zwei Absätze aufgeteilt. Absatz 3 regelt neu nur noch die Freigrenze für Einzonungen (Reduktion auf 50'000 Franken), während im neuen Absatz 3bis die Freigrenze bei Um- und Aufzonungen und bei Bebauungsplänen bestimmt wird, wobei hier die Freigrenze von 100'000 Franken beibehalten wird. Der Absatz 4 zur Festlegung der Mindestfläche von 300 m^2 wird aufgehoben.

Übergangsrecht
Massgebend, ob bei einer Einzonung die bisherige Freigrenze von 100'000 Franken oder die neue Freigrenze von 50'000 Franken zur Anwendung kommt, ist der Beschluss der Stimmberechtigten zu einer der Mehrwertabgabe unterworfenen Einzonung. Erfolgt der Beschluss der Stimmberechtigten nach dem Inkrafttreten der vorliegenden Änderung, untersteht eine Einzonung mit einem Mehrwert über 50'000 Franken neu der Abgabepflicht.

7 Kosten und finanzielle Auswirkungen

Mit der Änderung von § 105 PBG sind für die Vollzugsbehörden unmittelbar keine Kosten verbunden.

Aufgrund der Senkung der Freigrenze bei Einzonungen auf 50'000 Franken und des Verzichts auf eine Abgabebefreiung für Flächen von weniger als 300 m^2 ist mit geringfügig höheren Beträgen aus der Mehrwertabgabe zu rechnen. Insgesamt fallen diese aber nicht ins Gewicht.

8 Antrag

Sehr geehrte Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, wir beantragen Ihnen, dem Entwurf einer Änderung des Planungs- und Baugesetzes zur Anpassung der Regelung zur Abgabebefreiung beim Mehrwertausgleich zuzustimmen.

Luzern, 19. Februar 2019

Im Namen des Regierungsrates
Der Präsident: Robert Küng
Der Staatsschreiber: Lukas Gresch-Brunner

Entwurf RR vom 19. Februar 2019

Planungs- und Baugesetz (PBG)

Änderung vom 19. Februar 2019

Betroffene SRL-Nummern:
Neu: –
Geändert: 735
Aufgehoben: –

Der Kantonsrat des Kantons Luzern,

nach Einsicht in die Botschaft des Regierungsrates vom 19. Februar 2019,

beschliesst:

I.

Planungs- und Baugesetz (PBG) vom 7. März 1989[1] (Stand 1. Januar 2019) wird wie folgt geändert:

§ 105 Abs. 3 *(geändert)*, **Abs. 3bis** *(neu)*, **Abs. 4** *(aufgehoben)*

[3] Bei der neuen und dauerhaften Zuweisung von Land in eine Bauzone (Einzonung) wird eine Mehrwertabgabe erhoben, sofern ein Mehrwert von mehr als 50 000 Franken anfällt.

a. *aufgehoben*
b. *aufgehoben*
c. *aufgehoben*
d. *aufgehoben*

[3bis] Sofern ein Mehrwert von mehr als 100 000 Franken anfällt, wird eine Mehrwertabgabe erhoben:

a. bei der Umzonung von Land von einer Bauzone in eine andere Bauzonenart (Umzonung) in Gebieten mit Bebauungs- oder Gestaltungsplanpflicht,
b. bei der Anpassung von Nutzungsvorschriften (Aufzonung) in Gebieten mit Bebauungs- oder Gestaltungsplanpflicht,
c. beim Erlass oder bei der Änderung eines Bebauungsplanes.

[4] *aufgehoben*

II.

Keine Fremdänderungen.

III.

Keine Fremdaufhebungen.

[1] SRL Nr. 735

IV.

Die Änderung tritt am ... in Kraft. Sie unterliegt dem fakultativen Referendum.

Luzern, ...

Im Namen des Kantonsrates
Die Präsidentin:
Der Staatsschreiber:

KANTON
LUZERN

Staatskanzlei
Bahnhofstrasse 15
6002 Luzern

Telefon 041 228 50 33
staatskanzlei@lu.ch
www.lu.ch