



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr,
Energie und Kommunikation UVEK

Bundesamt für Raumentwicklung ARE

**Umsetzung des Gesetzgebungsauftrags
zum Ausgleich von Planungsvorteilen
(Art. 5 und Art. 38a Abs. 5 RPG)**

Kanton Schaffhausen

Prüfungsbericht

Ittigen, 28. März 2019

INHALTSVERZEICHNIS

A. Ausgangslage.....	3
I. Gegenstand	3
II. Hintergrund.....	3
III. Prüfungsmassstab und Stellenwert der Prüfung.....	3
IV. Ablauf der Prüfung.....	4
B. Prüfung.....	4
V. Objekt und Bemessung der Abgabe	4
a) Grundsatz	4
b) Ausnahmen von der Erhebung der Abgabe	4
1. Artikel 5 Absatz 1 ^{quinquies} Buchstabe a RPG	4
2. Artikel 5 Absatz 1 ^{quinquies} Buchstabe b RPG	5
3. Zuweisung von Land in eine Zone für öffentliche Bauten und Anlagen	5
c) Details der Bemessung der Abgabe	5
4. Artikel 5 Absatz 1 ^{quater} RPG	5
5. Artikel 5 Absatz 1 ^{sexies} RPG.....	5
d) Vollzugsprobleme, die faktisch auf einen Verzicht auf die Abgabe herauslaufen könnten	5
VI. Fälligkeit und Bezug der Abgabe	6
VII. Verwendung der Abgabe.....	6
C. Antrag.....	6

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit haben wir auf die Nennung der männlichen und weiblichen Form verzichtet. Es sind selbstverständlich immer beide Geschlechter gemeint.

A. AUSGANGSLAGE

I. Gegenstand

Gegenstand der Prüfung bildet die Frage, ob der Kanton Schaffhausen mit der Ausgleichsregelung, wie sie seit 1. Januar 2019 in Kraft ist, den Gesetzgebungsauftrag von Artikel 5 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) so weit umgesetzt hat, dass er per 1. Mai 2019 nicht unter die Sanktion nach Artikel 38a Absatz 5 RPG fällt.

II. Hintergrund

Der Gesetzgebungsauftrag an die Kantone, einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile zu regeln, die durch Planungen nach dem RPG entstehen, besteht seit 1980. Die Kantone hatten ihn, von wenigen Ausnahmen abgesehen, nicht ausgeführt. In der als indirekter Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative konzipierten Teilrevision des RPG vom 15. Juni 2012, in Kraft seit 1. Mai 2014, wurde eine Übergangsbestimmung geschaffen, die einen starken Anreiz für die Kantone bieten sollte, den Mehrwertausgleich zumindest im Rahmen der Mindestanforderungen nach den Absätzen 1^{bis}–1^{sexies} von Artikel 5 RPG gesetzlich zu regeln: Gemäss Artikel 38a Absatz 5 RPG ist nach Ablauf der Frist von fünf Jahren die Ausscheidung neuer Bauzonen unzulässig, solange der betreffende Kanton nicht über einen angemessenen Ausgleich nach den Anforderungen von Artikel 5 RPG verfügt. Der Bundesrat bezeichnet nach Anhörung diese Kantone.

Zu beachten ist, dass es nicht Sinn und Zweck von Artikel 38a Absatz 5 RPG ist, die abschliessende Rechtmässigkeitskontrolle des kantonalen Ausführungsrechts zu Artikel 5 Absätze 1–1^{sexies} RPG auf den Bundesrat zu übertragen. Diese bleibt vielmehr der Justiz, insbesondere dem Bundesgericht, vorbehalten. Es ist nicht auszuschliessen, dass das Bundesgericht im Rahmen einer abstrakten oder konkreten Normenkontrolle zum Schluss kommt, eine kantonale Ausgleichsregelung erfülle die bundesrechtlichen Voraussetzungen nicht, und sich bezüglich Rechtsfolgen an Artikel 38a Absatz 5 RPG anlehnt.

Die mit Artikel 38a RPG verbundene gesetzgeberische Absicht würde verfehlt, wenn ein Kanton nach dem 1. Mai 2019 eine bundesrechtskonforme Umsetzung von Artikel 5 RPG wieder aufheben könnte, ohne Sanktionen befürchten zu müssen. Vielmehr muss die Rechtsfolge von Artikel 38a Absatz 5 RPG auch dann eintreten, wenn ein Kanton nachträglich eine Rechtslage schafft, die Artikel 5 RPG widerspricht. Nach dem Ablauf der Frist am 1. Mai 2019 wird sich daher die Liste nach Artikel 52a Absatz 5 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 (RPV; SR 700.1) nicht nur insofern ändern können, als Kantone aus dieser Liste gestrichen werden. Vielmehr ist auch denkbar, dass Kantone neu in diese Liste aufgenommen werden, wenn sie ihr entsprechendes Recht in bundesrechtswidriger Weise geändert haben oder wenn sich im Vollzug zeigen sollte, dass schwerwiegende Differenzen zu den Vorgaben des Bundesrechts bestehen.

III. Prüfungsmasstab und Stellenwert der Prüfung

Der Entscheid des Bundesrats, einen Kanton nicht im Sinn von Artikel 52a Absatz 5 RPV im entsprechenden Anhang der RPV zu bezeichnen, darf nicht als Bescheinigung der Rechtmässigkeit sämtlicher Ausführungsbestimmungen zu Artikel 5 RPG verstanden werden. Dies ergibt sich aus der dargelegten Entstehungsgeschichte und der Kompetenzverteilung zwischen dem Bundesrat und den Gerichten. Der Bundesrat auferlegt die in Artikel 38a Absatz 5 RPG enthaltene Sanktion nur jenen Kantonen, bei denen die Gesetzgebung mit einer gewissen Schwere von den Vorgaben in Artikel 5 RPG abweicht. Dabei wird das Schwergewicht der Prüfung auf die Absätze 1^{bis}–1^{sexies} gelegt.

IV. Ablauf der Prüfung

Mit Schreiben vom 20. Juli 2018 informierte das Bundesamt für Raumentwicklung (ARE) die kantonalen Planungsdirektoren darüber, dass der Bundesrat nach Artikel 38a Absatz 5 RPG verpflichtet ist, per Ende April 2019 die Kantone zu bezeichnen, die über keinen angemessenen Ausgleich nach den Anforderungen von Artikel 5 RPG verfügen. Um rechtzeitig mit der Prüfung der kantonalen Regelungen beginnen zu können, wurden die Kantone gebeten, dem ARE bis am 30. September 2018 die folgenden Unterlagen einzureichen:

- die kantonalen Erlasse, welche die entsprechenden Regelungen enthalten;
- eine kurze Begründung, weshalb der Kanton davon ausgeht, die Anforderungen nach Artikel 5 RPG zu erfüllen;
- die wichtigsten verfügbaren Materialien zu den entsprechenden Bestimmungen.

Mit Schreiben vom 21. September 2018 teilte der Kanton dem ARE mit, er werde dem ARE nach Ablauf der Referendumsfrist (4. Oktober 2018) die gewünschten Dokumente und Informationen zukommen lassen. Dies erfolgte schliesslich mit Schreiben vom 1. November 2018.

Mit Schreiben vom 21. Dezember 2018 stellte das ARE dem Kanton einen Entwurf des Prüfungsberichts mit der Einladung zu, bis am 25. Januar 2019 zu diesem Entwurf Stellung zu nehmen. Mit Schreiben vom 14. Januar 2019 reichte der Kanton diese Stellungnahme ein und teilte darin mit, dass er zum Prüfungsbericht keine Ergänzungen habe. Der Hinweis, dass bereits bei einer Zuweisung zu einer Zone für öffentliche Bauten und Anlagen verfügt werden soll, dass bei einer späteren Umzonung der planungsbedingte Mehrwert der Wertsteigerung im Vergleich zu Landwirtschaftsland entspreche, nehme er entgegen und werde diesen im Rahmen des Vollzugs berücksichtigen. Der Kanton nehme zudem zur Kenntnis, dass von ihm eine Kontrolle des Vollzugs nach Eintritt der Fälligkeit erwartet werde. Da er nicht der einzige Kanton sein werde, der sich mit allfälligen Vollzugsproblemen auseinandersetzen müsse, werde er die Entwicklungen im Auge behalten und erwarte auch seitens des Bundes stufengerechte Unterstützung.

B. PRÜFUNG

V. Objekt und Bemessung der Abgabe

a) Grundsatz

Gemäss Artikel 3 Absatz 1 des *Mehrwertausgleichsgesetzes vom 2. Juli 2018* des Kantons Schaffhausen (MAG; SHR 700.200) in Verbindung mit Artikel 4 Absatz 1 MAG wird bei Neueinzonungen eine kantonale Mehrwertabgabe in der Höhe von 30 Prozent des Bodenmehrerts erhoben. Damit entspricht die Regelung grundsätzlich den Anforderungen von Artikel 5 Absatz 1^{bis} erster und dritter Satz RPG.

b) Ausnahmen von der Erhebung der Abgabe

1. *Artikel 5 Absatz 1^{quinquies} Buchstabe a RPG*

Gemäss Artikel 5 Absatz 4 MAG ist Grundeigentum der öffentlichen Hand von der Abgabepflicht befreit. Diese Ausnahmeregelung kann zumindest in Einklang mit Artikel 5 Absatz 1^{quinquies} Buchstabe a RPG ausgelegt werden.

Vorbehalten bleibt eine allenfalls weiter gehende Befreiung des Bundes von der Abgabe durch andere Bestimmungen des Bundesrechts, wie sie z. B. Artikel 62d des Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetzes vom 21. März 1997 (RVOG; SR 172.010) enthält.¹

¹ Vgl. BGE 121 II 138.

2. Artikel 5 Absatz 1^{quinquies} Buchstabe b RPG

Artikel 4 Absatz 3 MAG bestimmt:

«Beträgt der Mehrwert weniger als 10'000 Franken, wird keine Abgabe erhoben. Für mehrere wirtschaftlich oder rechtlich zusammengehörende Grundstücke gilt die Grenze für die Abgabenerhebung insgesamt.»

Diese Ausnahme ist mit Artikel 5 Absatz 1^{quinquies} Buchstabe b RPG vereinbar.

3. Zuweisung von Land in eine Zone für öffentliche Bauten und Anlagen

Gemäss den Erläuterungen zu Artikel 3 im Bericht und Antrag des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen an den Kantonsrat betreffend Erlass eines Mehrwertausgleichsgesetzes fällt die Zuweisung von Land in eine Zone für öffentliche Bauten und Anlagen nicht unter die Abgabepflicht. Dafür wird bei der Umzonung von Land aus einer derartigen Zone zu einer anderen Bauzonenart mit besserer Nutzungsmöglichkeit gemäss Artikel 3 Absatz 2 MAG eine Mehrwertabgabe von immer noch 20 Prozent erhoben.

Soweit Land, das einer Zone für öffentliche Bauten und Anlagen zugehört, für Private nur landwirtschaftlich nutzbar ist und daher zu seinem landwirtschaftlichen Restwert bewertet wird (vgl. Urteil des Bundesgerichts 1A.104/2000 vom 20. Oktober 2000, E. 4), ist die Regelung des Kantons Schaffhausen nicht zu beanstanden. Die Befreiung ist in diesem Fall faktisch durch Artikel 5 Absatz 1^{quinquies} Buchstabe b RPG gedeckt. Damit klar ist, dass bei einer späteren Umzonung nach Artikel 3 Absatz 2 MAG der planungsbedingte Mehrwert der Wertsteigerung im Vergleich zu Landwirtschaftsland entspricht, ist dies bereits bei der Zuweisung zur Zone für öffentliche Bauten und Anlagen verfüngungsweise festzustellen.

c) Details der Bemessung der Abgabe

4. Artikel 5 Absatz 1^{quater} RPG

Artikel 5 Absatz 1^{quater} RPG bestimmt:

«Für die Bemessung der Abgabe ist der bei einer Einzonung errechnete Planungsvorteil um den Betrag zu kürzen, welcher innert angemessener Frist zur Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute zur Selbstbewirtschaftung verwendet wird.»

In Artikel 5 Absatz 2 MAG wird diese Frist auf fünf Jahre festgesetzt. Dies erscheint als vergleichsweise lang, aber vereinbar mit Artikel 5 Absatz 1^{quater} RPG.

5. Artikel 5 Absatz 1^{sexies} RPG

Artikel 118 Absatz 1 Buchstabe c des Gesetzes vom 20. März 2000 über die direkten Steuern des Kantons Schaffhausen (StG; SHR 641.100) bezeichnet, in Einklang mit dem Bundesrecht, den geleisteten Mehrwertausgleich als anrechenbare Aufwendung bei der Bemessung der Grundstückgewinnsteuer.

d) Vollzugsprobleme, die faktisch auf einen Verzicht auf die Abgabe herauslaufen könnten

Die Vorgaben von Artikel 5 RPG können nicht nur durch fehlende gesetzliche Grundlagen zum Mehrwertausgleich oder durch unzulässige Ausnahmen verletzt werden, sondern auch durch Probleme im Vollzug. Theoretisch sind Vollzugsprobleme wohl auch bei der Festsetzung der Abgabe denkbar. Die grösseren Risiken dürften jedoch in der Tat im Bereich des Bezugs nach Eintritt der Fälligkeit liegen.

Derartige Vollzugsprobleme können den Grundsatz des Mehrwertausgleichs mindestens so fundamental in Frage stellen wie gewisse Ausnahmen von der Abgabepflicht. Die Kantone werden entsprechende Kontrollen zu führen und den Bundesbehörden bei Bedarf Auskunft darüber zu erteilen haben.

VI. Fälligkeit und Bezug der Abgabe

Die Abgabe wird gemäss Artikel 5 Absatz 1 vierter Satz MAG bei Überbauung des Grundstücks oder dessen Veräusserung fällig. Dies deckt sich mit den Vorgaben in Artikel 5 Absatz 1^{bis} zweiter Satz RPG.

VII. Verwendung der Abgabe

Die Regelung der Zweckbindung in Artikel 6 MAG steht in Einklang mit den Vorgaben von Artikel 5 Absatz 1^{ter} RPG.

C. ANTRAG

Aufgrund der zur Prüfung eingereichten Unterlagen wird dem UVEK zuhanden des Bundesrats beantragt, den Kanton Schaffhausen nicht in den Anhang gemäss Artikel 38a Absatz 5 RPG und Artikel 52a Absatz 5 RPV aufzunehmen.

Bundesamt für Raumentwicklung
Die Direktorin

sig. Lezzi

Dr. Maria Lezzi