



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 Uri**

**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 <sup>quinquies</sup> Buchstabe a RPG .....	4
2. Artikel 5 Absatz 1 <sup>quinquies</sup> Buchstabe b RPG .....	5
c) Details der Bemessung der Abgabe.....	6
3. Artikel 5 Absatz 1 <sup>quater</sup> RPG .....	6
4. Artikel 5 Absatz 1 <sup>sexies</sup> RPG .....	6
d) Vollzugsprobleme, die faktisch auf einen Verzicht auf die Abgabe herauslaufen könnten.....	6
VI.  Fälligkeit und Bezug der Abgabe .....	6
VII.  Verwendung der Abgabe.....	7
C. Anträge.....	7

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 Uri mit der am 1. Juni 2017 in Kraft getretenen Ausgleichsregelung in den Artikeln 45d–45m des *Planungs- und Baugesetzes vom 13. Juni 2010* des Kantons Uri (PBG; RB 40.1111) 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<sup>bis</sup>–1<sup>sexies</sup> 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<sup>sexies</sup> 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<sup>bis</sup>–1<sup>sexies</sup> 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 25. September 2018 stellte der Kanton Uri dem ARE die massgebenden kantonalen Bestimmungen zusammen mit den wichtigsten einschlägigen Materialien zu. Das ARE bestätigte den Eingang mit Schreiben vom 6. 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 E-Mail vom 21. Januar 2019 reichte der Kanton diese Stellungnahme ein und teilte darin mit, dass er keine Bemerkungen zum Entwurf des Prüfungsberichts habe und damit einverstanden sei.

#### **B. PRÜFUNG**

#### **V. Objekt und Bemessung der Abgabe**

##### a) Grundsatz

Gemäss Artikel 45d Absatz 1 und Absatz 2 Buchstabe a PBG erhebt der Kanton bei der neuen und dauerhaften Zuweisung von Land zu einer Bauzone (Einzonung) eine Mehrwertabgabe von 20 Prozent des Mehrwerts. Artikel 5 Absatz 1<sup>bis</sup> erster und dritter Satz RPG ist somit im Grundsatz eingehalten.

##### b) Ausnahmen von der Erhebung der Abgabe

###### 1. *Artikel 5 Absatz 1<sup>quinquies</sup> Buchstabe a RPG*

Gemäss Artikel 45f Buchstabe a PBG wird von öffentlich-rechtlichen Körperschaften und Anstalten keine Abgabe erhoben, wenn die betroffene Fläche unmittelbar der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dient. Artikel 5 Absatz 1<sup>quinquies</sup> Buchstabe a RPG bestimmt, dass das kantonale Recht von der Erhebung der Abgabe absehen kann, wenn ein Gemeinwesen abgabepflichtig wäre.

Der Kern öffentlicher Aufgaben ist das hoheitliche Handeln des Gemeinwesens. Dieses kann unter gewissen Voraussetzungen die Ausübung hoheitlicher Tätigkeit an Dritte delegieren (Beleihung). In solchen Fällen handeln die Dritten für das Gemeinwesen. Eine derartige Tätigkeit schliesst die Gewinnstrebigkeit, die für private Unternehmen typisch ist, aus. In derartigen Fällen erscheint es mit dem Bundesrecht als vereinbar, wenn bei der Einzonung von Grundstücken, die unmittelbar einer derartigen Aufgabenerfüllung dienen, auf die Erhebung der Mehrwertabgabe verzichtet wird. Fällt die Aufgabe zurück an das Gemeinwesen, müssen auch die entsprechenden Grundstücke, die für die Erfüllung der Aufgabe nötig sind, zurückfallen.

Der Begriff der Erfüllung öffentlicher Aufgaben kann allerdings auch weiter verstanden werden. Die Frage, ob sich aus Artikel 45f Buchstabe a PBG kein Widerspruch zum Bundesrecht ergibt, hängt demnach von der Auslegung ab.

Diese Unsicherheit rechtfertigt es indessen nicht, Artikel 38a Absatz 5 auf den Kanton Uri für anwendbar zu erklären. Es muss vielmehr genügen, wenn der Kanton das ARE über Fälle orientiert, in denen gestützt auf Artikel 45f Buchstabe a PBG Grundeigentümer von der Abgabe befreit werden, die nicht Gemeinwesen darstellen.

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.<sup>1</sup>

## 2. Artikel 5 Absatz 1<sup>quinquies</sup> Buchstabe b RPG

Gemäss Artikel 45f Buchstabe b PBG wird keine Abgabe erhoben für Flächen unter 50 m<sup>2</sup>. Damit soll von der Möglichkeit von Artikel 5 Absatz 1<sup>quinquies</sup> Buchstabe b RPG Gebrauch gemacht werden, gemäss dem das kantonale Recht von der Erhebung der Abgabe absehen kann, wenn der voraussichtliche Abgabbeertrag in einem ungünstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand steht.

Im Bericht und Antrag des Regierungsrats an den Landrat vom 17. Mai 2016 wird der flächenmässig festgelegte Schwellenwert wie folgt begründet:

*«Auf eine Mehrwertabgabe soll auch überall dort verzichtet werden, wo eine geringe Abgabe den Aufwand für die Erhebung kaum rechtfertigt. Muss jedoch erst der voraussichtliche Mehrwert berechnet oder zumindest abgeschätzt werden, um dies zu entscheiden, ist ein erheblicher Teil des Erhebungsaufwands bereits angefallen. Anstatt eine frankenmässige Untergrenze für die Mehrwertabgabe zu definieren, wird die Abgabe flächenmässig begrenzt. Für Flächen unter 50 m<sup>2</sup> wird deshalb keine Mehrwertabgabe erhoben. Der voraussichtliche Mehrwert muss dabei gar nicht erst berechnet werden.»*

Eine flächenmässige Freigrenze hat den Vorteil der einfachen Handhabung. Im Unterschied zu monetären Freigrenzen verursacht sie keinen Erhebungsaufwand. Ihr Nachteil liegt darin, dass bei hohen Baulandpreisen und dementsprechend hohen Mehrwerten auch auf einer kleinen Fläche eine erhebliche Abgabe resultieren kann. Das Flächenkriterium stellt mithin nicht in jedem Fall sicher, dass nur solche Mehrwerte abgabefrei bleiben, bei denen der Abgabbeertrag in einem ungünstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand steht. Bei einer Fläche von 50 m<sup>2</sup> wird bei Mehrwerten von über 600 Franken pro m<sup>2</sup> der im Ständerat genannte Richtwert von 30 000 Franken überschritten (geht man davon aus, dass Landwirtschaftsland einen Wert von 10 Franken pro m<sup>2</sup> hat, würde die Grenze demnach bei Baulandpreisen von 600 + 10 = 610 Franken pro m<sup>2</sup> liegen). Bei Mehrwerten ab 2000 Franken pro m<sup>2</sup> würde die Schwelle von 100 000 Franken erreicht, die gemäss Bundesgerichtsurteil 1C\_132/2015 vom 16. August 2017 (publiziert in BGE 143 II 568; Übersetzungen in: Die Praxis 9/2018, 919; Revue de droit administratif et de droit fiscal 2018 II 21) – sogar bei frankenmässigen Freigrenzen – jedenfalls Bundesrecht verletzt. Geht man davon aus, dass ein Mehrwert von 50 000 Franken das Maximum der zulässigen Freigrenze darstellen könnte, würde dieser Wert bei der vom Kanton festgelegten Freigrenze von 50 m<sup>2</sup> bei einem Mehrwert von 1000 Franken pro m<sup>2</sup> erreicht.

Mit Blick auf die zu erwartenden Baulandpreise im Kanton Uri und den Umstand, dass eine flächenbezogene Freigrenze mit besonders wenig Vollzugsaufwand verbunden ist, kann diese Grenze als zweckmässig und mit Artikel 5 Absatz 1<sup>quinquies</sup> Buchstabe b RPG vereinbar angesehen werden.

---

<sup>1</sup> Vgl. BGE 121 II 138.

c) Details der Bemessung der Abgabe

3. *Artikel 5 Absatz 1<sup>quater</sup> RPG*

Artikel 5 Absatz 1<sup>quater</sup> 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.»*

Die Bestimmung wird in Artikel 45d Absatz 4 PBG umgesetzt und die Frist auf zwei Jahre festgelegt. Diese Frist erscheint angemessen. Sollte sich jemand auf den Standpunkt stellen, eine Frist von zwei Jahren sei im konkreten Fall zu kurz, um als angemessen im Sinne der bundesrechtlichen Bestimmung gelten zu können, können die Rechtspflegeorgane im Einzelfall eine Praxis dazu entwickeln.

4. *Artikel 5 Absatz 1<sup>sexies</sup> RPG*

In Artikel 136 Absatz 1 Buchstabe b des *Gesetzes vom 26. September 2010 über die direkten Steuern im Kanton Uri* (Steuergesetz; RB 3.2211) werden im Einklang mit Artikel 5 Absatz 1<sup>sexies</sup> RPG Mehrwertabgaben als Aufwendungen aufgeführt, die bei der Grundstückgewinnsteuer abgezogen werden können.

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**

Nach Artikel 45j Absatz 3 PBG sind Zahlungserleichterungen nach den Bestimmungen des Steuergesetzes möglich. Artikel 231 Absatz 1 Steuergesetz lautet wie folgt:

*«Ist die Zahlung der Steuern, Zinsen und Kosten oder einer Busse wegen Übertretung innert der vorgeschriebenen Frist für die zahlungspflichtige Person mit einer erheblichen Härte verbunden, so kann die zuständige Steuerbezugsbehörde die Zahlungsfrist erstrecken oder Ratenzahlungen bewilligen. Sie kann darauf verzichten, wegen eines solchen Zahlungsaufschubs Zinsen zu berechnen.»*

Artikel 5 RPG sieht keine Zahlungserleichterungen vor. Auch stellt sich die Frage, in welchen Fällen Zahlungserleichterungen angebracht sein könnten. Im Fall der Veräusserung fliessen dem Abgabepflichtigen genügend Mittel zu, um die Abgabe zu bezahlen. Im Fall der Überbauung ist der Abgabebetrag im Vergleich zur Bausumme in aller Regel von untergeordneter Bedeutung.

Artikel 231 Absatz 1 Steuergesetz ist eine Kann-Bestimmung, die jedenfalls bundesrechtskonform ausgelegt werden kann. Sollte davon Gebrauch gemacht werden, so könnte die Vereinbarkeit mit dem Bundesrecht einerseits durch ein Gericht geprüft werden, andererseits könnte sie Gegenstand einer Neueinschätzung der kantonalen Ausgleichsregelung im Lichte von Artikel 38a Absatz 5 RPG sein.

## VII. Verwendung der Abgabe

Der Verwendungszweck, wie er in Artikel 45k PBG im Allgemeinen geregelt ist, deckt sich mit den bundesrechtlichen Vorgaben von Artikel 5 Absatz 1<sup>ter</sup> RPG.

Gemäss Artikel 45m PBG entscheidet der Regierungsrat – unter Einbezug der Gemeinden – über die Finanzierung weiterer Massnahmen der Raumplanung. Da Artikel 45k PBG sämtliche durch das Bundesrecht zugelassenen Verwendungszwecke abdeckt, stellt sich die Frage, was mit Artikel 45m PBG darüber hinaus erfasst werden soll. Der Regierungsrat wird für eine bundesrechtskonforme Anwendung besorgt sein müssen und seine Praxis entsprechend zu dokumentieren haben.

## C. ANTRÄGE

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

Zudem wird beantragt, dem Kanton folgende Pflicht aufzuerlegen: Verfügungen, in denen gestützt auf Artikel 45f Buchstabe a des *Planungs- und Baugesetzes vom 13. Juni 2010* des Kantons Uri (PBG; RB 40.1111) Grundeigentümer vom Ausgleich von Planungsvorteilen befreit werden, die nicht Gemeinwesen darstellen, sind bei Einzonungen dem ARE zu eröffnen.

Bundesamt für Raumentwicklung  
Die Direktorin

*sig. Lezzi*

Dr. Maria Lezzi