



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 Wallis

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. Ausnahme gemäss Artikel 10c Absatz 2 kRPG..... | 5 |
| c) Details der Bemessung der Abgabe..... | 6 |
| 4. Artikel 5 Absatz 1 ^{quater} RPG | 6 |
| 5. Artikel 5 Absatz 1 ^{sexies} 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 Wallis mit der am 15. April 2019 in Kraft tretenden Ausgleichsregelung 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. Prüfungsmassstab 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 E-Mails vom 23. Juli, 28. September, 12. und 21. Dezember 2018 stellte der Kanton Wallis dem ARE die massgebenden kantonalen Bestimmungen zusammen mit den wichtigsten einschlägigen Materialien zu. Das ARE bestätigte den Eingang mit E-Mails vom 19. September, 24. Oktober, 30. November und 21. Dezember 2018.

Mit Schreiben vom 28. 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 24. Januar 2019 reichte der Kanton diese Stellungnahme ein und teilt darin mit, dass der Staatsrat das vorgesehene Reglement ohne eine flächenmässige Freigrenze beschliessen werde, es jedoch bedauere, dass diese Massnahme, welche zu einer Vereinfachung beitragen sollte, aus Sicht des ARE nicht mit Artikel 5 Absatz 1^{quinquies} Buchstabe b RPG vereinbar sei. Der Staatsrat verpflichte sich zudem, Verfügungen, in denen, im Sinne einer Wiedereinzonung gemäss Artikel 10c Absatz 2 des *Ausführungsgesetzes vom 23. Januar 1987 zum Bundesgesetz über die Raumplanung des Kantons Wallis* (kRPG; SGS 701.1), Grundeigentümer vom Ausgleich von Planungsvorteilen befreit werden, dem ARE zu eröffnen. Anfang März 2019 werde der Staatsrat die Inkraftsetzung der vom Grossen Rat am 9. September 2016 beschlossenen Änderung des kRPG und des dazugehörigen Reglements per Anfang April 2019 beschliessen. Damit könne die Frist von Artikel 38a Absatz 4 RPG und Artikel 52a Absatz 5 RPV eingehalten werden.

B. PRÜFUNG

V. Objekt und Bemessung der Abgabe

a) Grundsatz

Gemäss Artikel 10b kRPG sind erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Raumplanungsmassnahmen entstehen, angemessen auszugleichen. Nach Artikel 10c Absatz 1 Buchstabe a kRPG gilt als erheblicher Vorteil die Erhöhung des Bodenwerts, die sich aus einer dauerhaften Zuweisung eines Bodens in die Bauzone ergibt. Nach Artikel 10e Absatz 1 kRPG beträgt der Abgabesatz im Fall von Artikel 10c Absatz 1 Buchstabe a kRPG 20 Prozent des Mehrwerts. Die Regelung entspricht damit 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 10c Absatz 4 kRPG unterliegt das Verwaltungsvermögen öffentlich-rechtlicher Körperschaften nicht der Mehrwertabgabe. Sofern unter öffentlich-rechtlichen Körperschaften Gemeinwesen im Sinne von Artikel 5 Absatz 1^{quinquies} Buchstabe a RPG verstanden werden, bewegt sich die Bestimmung innerhalb des bundesrechtlichen Rahmens.

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

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

Gemäss Artikel 10c Absatz 3 kRPG legt der Staatsrat den Betrag des Mehrwerts fest, unterhalb dessen keine Mehrwertabgabe erhoben wird. Das vom Staatsrat am 26. März 2019 verabschiedete und am 15. April 2019 in Kraft tretende Reglement betreffend die Fördermassnahmen und die Ausgleichsregelung in Sachen Raumplanung sieht eine Freigrenze von 20 000 Franken vor. Dieser Schwellenwert wahrt den von Artikel 5 Absatz 1^{quinquies} Buchstabe b RPG gesteckten Rahmen.

3. Ausnahme gemäss Artikel 10c Absatz 2 kRPG

Artikel 10c Absatz 2 kRPG lautet wie folgt:

«Für Grundstücke, die der Zone mit späterer Nutzungszulassung zugewiesen oder ausgezont wurden und innerhalb von 30 Jahren nach Genehmigung des Zonennutzungsplans nach Inkrafttreten des vorliegenden Gesetzes wieder in die Bauzone eingezont werden, wird kein Mehrwert erhoben, es sei denn, sie waren Gegenstand einer Entschädigung aufgrund materieller Enteignung.»

Zur Entstehung dieser Bestimmung hält der Kanton in einer Notiz vom 19. September 2018 zuhanden des ARE Folgendes fest:

«Après la 1^{re} lecture au Grand Conseil, un amendement a été déposé pour l'art. 10, concernant un nouvel al. 5:

«⁵ Les terrains dézonés qui sont remis en zone à bâtir après l'entrée en vigueur de la présente loi ne donnent pas lieu au prélèvement de la plus-value.»

Lors de la Commission thématique (CoThem), la question s'est posée de savoir si, dans le cas d'un dézonage équivalant un non classement (donc sans indemnisation), puis d'une mise en zone après un certain nombre d'années, il était possible que le propriétaire soit exempté de la taxe sur la plus-value. Il était en effet souhaité de ne pas pénaliser deux fois les propriétaires d'un terrain.

Le SDT a répondu que, selon les exigences de l'art. 5 LAT, la plus-value doit être prélevée en cas de rezonage suite à un dézonage. Le PDc introduit toutefois la notion de périmètre d'urbanisation (PU), qui comprend les zones à bâtir existantes ainsi que l'évolution souhaitée en fonction des besoins pour les 25 à 30 prochaines années. Les terrains à l'intérieur du PU, et dépassant les besoins pour les 15 prochaines années devront être temporairement bloqués par des mesures d'aménagements adéquates, telles que les zones d'affectation différée. Ces terrains sont considérés comme étant « en attente » et ne perdraient donc pas intrinsèquement leur valeur de zone à bâtir. Le SDT a donc fait une contre-proposition avec la disposition suivante:

«² Les terrains mis en zone d'affectation différée et remis en zone à bâtir dans les 30 ans après l'entrée en vigueur de la présente loi ne donnent pas lieu au prélèvement de la plus-value, sauf s'ils ont fait l'objet d'une indemnisation pour expropriation matérielle.»

¹ Vgl. BGE 121 II 138.

Le Grand Conseil a quant à lui approuvé l'amendement qui suit:

*«² Les terrains mis en zone d'affectation différée **ou dézonés** et remis en zone à bâtir dans les 30 ans **après l'homologation du plan de zones suite à l'entrée en vigueur de la présente loi** ne donnent pas lieu au prélèvement de la plus-value, sauf s'ils ont fait l'objet d'une indemnisation pour expropriation matérielle.»*

Artikel 5 RPG kennt keine entsprechende Befreiung von der Erhebung der Mehrwertabgabe. Man kann sich jedoch auf den Standpunkt stellen, dass die erneute Einzonung eines aus- bzw. rückgezonten Grundstücks nicht eine *neue* Zuweisung von Land zu einer Bauzone darstellt (siehe den Wortlaut von Artikel 5 Absatz 1^{bis} dritter Satz RPG). Artikel 10c Absatz 2 kRPG wäre in dem Sinne eine unechte Ausnahme von Artikel 5 Absatz 1^{bis} dritter Satz RPG. Sollte ein Gericht zu einem anderen Schluss gelangen, wäre eine neue Einschätzung im Lichte von Artikel 38a Absätze 4 und 5 RPG vorzunehmen.

Es kann davon ausgegangen werden, dass die Wiedereinzonung eines Grundstücks nach einer Aus- bzw. Rückzonung nur in seltenen Ausnahmefällen vorkommt. Der Kanton wird aufgefordert, dem ARE Verfügungen zu eröffnen, in denen, im Sinne einer Wiedereinzonung gemäss Artikel 10c Absatz 2 kRPG, Grundeigentümer vom Ausgleich von Planungsvorteilen befreit werden.

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.»

Die Bestimmung wird in Artikel 10d Absatz 2 kRPG umgesetzt und die Frist auf drei Jahre festgelegt, wobei diese durch den Staatsrat aus wichtigen Gründen um zwei Jahre verlängert werden kann. Die Regelung ist vereinbar mit Artikel 5 Absatz 1^{quater} RPG.

5. *Artikel 5 Absatz 1^{sexies} RPG*

Diese Bestimmung wird im Einklang mit dem Bundesrecht in Artikel 10e Absatz 3 kRPG umgesetzt.

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

Gemäss Artikel 10f kRPG wird die Mehrwertabgabe fällig ab Bekanntgabe des Arbeitsbeginns im Fall einer Überbauung, ab Grundbucheintrag im Fall einer Veräusserung. Als Veräusserung gilt jeder Rechtsakt, der eine Handänderung im Grundbuch zur Folge hat, sowie die Einräumung eines Baurechts. Diese Regelung steht im Einklang mit Artikel 5 Absatz 1^{bis} zweiter Satz RPG.

VII. Verwendung der Abgabe

Gemäss Artikel 10j Absatz 3 kRPG wird der Ertrag der Mehrwertabgabe für die Finanzierung der Entschädigungen aufgrund materieller Enteignung und anderer Massnahmen im Sinne von Artikel 3 RPG verwendet. Dies entspricht den Vorgaben in Artikel 5 Absatz 1^{ter} RPG.

C. ANTRÄGE

Aufgrund der zur Prüfung eingereichten Unterlagen wird dem UVEK zuhanden des Bundesrats beantragt, den Kanton Wallis 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, im Sinne einer Wiedereinzonung gemäss Artikel 10c Absatz 2 des *Ausführungsgesetzes vom 23. Januar 1987 zum Bundesgesetz über die Raumplanung* des Kantons Wallis (kRPG; SGS 701.1), Grundeigentümer vom Ausgleich von Planungsvorteilen befreit werden, sind dem ARE zu eröffnen.

Bundesamt für Raumentwicklung
Die Direktorin

sig. Lezzi

Dr. Maria Lezzi