

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 25. Mai 2021

321

GRG Nr.	20	MO 2	22
---------	----	------	----

**Motion von René Walther, Beat Rüedi, Reto Ammann, Christina Pagnoncini und
Jürgen Häberli vom 20. Mai 2020 „Anpassungen bei der Umsetzung der planeri-
schen Mehrwertabgabe nach dem Planungs- und Baugesetz“**

Beantwortung

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Die Motionäre und 72 Mitunterzeichnerinnen und Mitunterzeichner verlangen, dass die gesetzlichen Bestimmungen und die Prozesse der Veranlagung für die Mehrwertabgabe so anzupassen sind, dass bei Bagatellfällen oder bei Rechtsgeschäften, die bei einer gesamthaften Betrachtung keinen Mehrwert zur Folge haben, keine Mehrwertabgabe erhoben wird. Ferner wird angeregt, dass in der kantonalen Verwaltung eine spezialisierte Fachstelle geschaffen wird.

1. Ausgangslage

Die Mehrwertabgabe wird seit dem 1. Januar 2013 erhoben. Sie beträgt 20 % des Mehrwerts, der durch die Einzonung entsteht, und berechnet sich aus der Differenz zwischen den geschätzten Landwerten vor und nach der raumplanerischen Massnahme. Der Erlös geht hälftig an Kanton und Standortgemeinde und ist für raumplanerische Massnahmen reserviert – etwa als Kompensation für Landeigentümer, deren Bauland wieder ausgezont wird (Rückzonungen von Bauland zu Nicht-Bauland). Andere Verwendungszwecke sind die Sanierung von Industriebrachen, der Abbruch von nicht gebrauchten Bauten in der Landwirtschaftszone, Gewässerrenaturierungen und andere ökologische Massnahmen. Die Mehrwertabgabe ist aber nicht schon bei der Einzonung fällig, sondern erst, wenn das Grundstück verkauft wird, eine Baubewilligung erteilt ist oder ein Erschliessungsprojekt in Kraft tritt.

Die vom Bund vorgeschriebene minimale Mehrwertabgabe beträgt 20 %. Der Kanton Thurgau erfüllt bei der Abschöpfung von Planungsmehrwerten also die bundesrechtlichen Minimalanforderungen. Dies ist das Ergebnis umfassender politischer Diskussionen. So waren bei der Einführung der Regelungen betreffend Mehrwertabgabe, na-

mentlich bei der letzten (Total-)Revision des Planungs- und Baugesetzes (PBG; RB 700), bereits die heute geltenden Regelungen hoch umstritten.

Letztmals befasste sich der Regierungsrat im Rahmen der Beantwortung der Motion „Gleichbehandlung gleicher Planungsvorteile“ vom 18. April 2018 (16/MO 17/222) mit der Thematik und lehnte eine Ausdehnung der Mehrwertabschöpfung ab, die mit einer Ausweitung der Mehrwertabgabe auf Umzonungen innerhalb des bestehenden Baugebietes realisiert werden sollte.

Seit Einführung des PBG per 1. Januar 2013 wurde gestützt auf die geltenden Regelungen in 144 Fällen eine Mehrwertabgabe veranlagt, was rund 15 Fällen pro Jahr entspricht. Sechs Veranlagungen wurden bisher vor der kantonalen Steuerrekurskommission angefochten, was weniger als einem Rekurs pro Jahr entspricht. Von den sechs Rekursen wurden zwei gutgeheissen, drei (in der Sache identische) teilweise gutgeheissen und einer abgewiesen.

Der Vollzug der Bestimmungen zur Mehrwertabgabe ist komplex, enthält zahlreiche administrative Stolpersteine und führt, wie die in der Motion aufgeführten Beispiele zeigen, immer wieder zu Diskussionen. Eine Arbeitsgruppe aus Vertretungen des Generalsekretariates des Departementes für Bau und Umwelt (DBU) und der Steuerverwaltung hat daher die verwaltungsinternen Abläufe im Zusammenhang mit der Erhebung der Mehrwertabgabe analysiert. Erste Verbesserungen wurden umgesetzt. Es zeigte sich aber, dass für eine merkliche Verbesserung der Effizienz auch Anpassungen der gesetzlichen Grundlagen erforderlich sind.

2. Rechtslage

Die Motion verlangt gesetzliche Regelungen zur Privilegierung von Bagatellfällen oder von Rechtsgeschäften, die bei einer gesamthaften Betrachtung keinen Mehrwert zur Folge haben. Gemäss Begründung geht es bei diesen Rechtsgeschäften im Wesentlichen um gleichzeitige und flächengleiche Ein- und Auszonungen privater Grundstücke oder Grundstücksteile. In diesen Fällen soll keine Mehrwertabgabe erhoben werden.

2.1. Gleichzeitige Einzonung und Auszonung von Grundstücken

Nach Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG; SR 700) regelt das kantonale Recht einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen entstehen. Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG verlangt, dass Planungsvorteile mit einem Satz von mindestens 20 % ausgeglichen und bei der Überbauung des Grundstücks oder dessen Veräusserung fällig werden. Das kantonale Recht ist so zu gestalten, dass mindestens der Mehrwert bei neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesenem Boden ausgeglichen wird. Die §§ 63 ff. PBG stehen mit diesem zwingenden Bundesrecht im Einklang.

So legt § 64 Abs. 2 PBG fest, dass sich der sogenannte Bodenmehrwert und damit der Planungsvorteil auf der Grundlage der Differenz zwischen den Verkehrswerten unmittelbar vor und nach der rechtskräftigen Zuweisung zu einer Bauzone bemisst. Der Be-

messungszeitpunkt fällt also mit dem Zeitpunkt der Rechtskraft der planungsrechtlichen Massnahme zusammen. Zu diesem Zeitpunkt erfolgt auch die Veranlagung durch die Steuerverwaltung.

§ 65 Abs. 3 PBG bestimmt, dass sich das Verfahren sinngemäss nach den Vorschriften des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern (Steuergesetz, StG; RB 640.1) richtet. Ebenso ist der Planungsvorteil gemäss der Verordnung des Regierungsrates über die Steuerschätzung der Grundstücke (Schätzungsverordnung, SchäV; RB 640.12) zu bestimmen (§ 64 Abs. 3 PBG). Gegen Veranlagungsentscheide kann Rekurs bei der Steuerrekurskommission erhoben werden (§ 70 PBG). Rechtsgrundlage der Mehrwertabgaberegelnungen sind das PBG und das RPG. In diesen Rechtsgrundlagen sind die von der Mehrwertabgabe möglichen Ausnahmen abschliessend geregelt.

Zum einen ist gemäss Art. 5 Abs. 1^{quater} RPG der für die Bemessung der Abgabe bei einer Einzonung errechnete Planungsvorteil um den Betrag zu kürzen, der innert angemessener Frist zur Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute zur Selbstbewirtschaftung verwendet wird. Zum anderen kann gemäss Art. 5 Abs. 1^{quinquies} RPG das kantonale Recht von der Erhebung der Abgabe absehen, wenn ein Gemeinwesen abgabepflichtig wäre (lit. a) oder wenn der voraussichtliche Abgabbeertrag in einem ungünstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand steht (lit. b).

Nicht erfasst von den nach RPG möglichen Ausnahmen von der Erhebung der Mehrwertabgabe ist der in der Motion erwähnte Fall der Einzonung bei gleichzeitiger Auszonung bei privaten Grundstücken. Für solche Auszonungen gilt die Regelung von Art. 5 Abs. 2 RPG und § 68 PBG. Wenn bei der Einzonung einer bestimmten Fläche eine Mehrwertabgabe geleistet wurde, ist bei einer späteren Auszonung dieser Fläche die geleistete Mehrwertabgabe zurückzuerstatten (§ 68 Abs. 1 PBG). Im Übrigen werden Auszonungen nach dem Gesetz über die Enteignung (TG EntG; RB 710) entschädigt, wenn sie einer materiellen Enteignung gleichkommen (§ 68 Abs. 2 PBG).

Führt die Auszonung eines privaten Grundstückes jedoch zu einer im öffentlichen Interesse liegenden, planerisch sinnvolleren Lösung, besteht mit Blick auf § 66 PBG i.V.m. § 45 Abs. 1 Ziff. 1 der Verordnung des Regierungsrates zum Planungs- und Baugesetz und zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (PBV; RB 700.1) durchaus Handlungsspielraum für das betreffende Gemeinwesen. Nach § 66 PBG sind die Mehrwertabgaben einem Spezialfinanzierungsfonds zuzuweisen und insbesondere für die Rückerstattungen gemäss § 68 PBG sowie zur Leistung von Beiträgen an die Kosten zur Umsetzung von raumplanerischen Massnahmen zu verwenden. Die Zuweisung von Boden im Baugebiet zu Nichtbaugebiet stellt gemäss § 45 Abs. 1 Ziff. 1 PBV eine raumplanerische Massnahme dar, für die Beiträge aus den Mitteln der Spezialfinanzierungsfonds geleistet werden können.

Liegt die Auszonung mit gleichzeitiger Einzonung ausschliesslich im Interesse des privaten Grundeigentümers, etwa weil sich die Überbaubarkeit verbessert, ergibt sich – vorbehältlich eines Falles einer materiellen Enteignung gemäss § 68 Abs. 2 PBG – keine Pflicht zu einer Entschädigung an den Grundeigentümer.

2.2. Bagatellfälle

Wie ausgeführt, sind die möglichen Ausnahmen von der Mehrwertabgabe in Art. 5 Abs. 1^{quater} und Abs. 1^{quinquies} RPG abschliessend geregelt. Gemäss Art. 5 Abs. 1^{quinquies} lit. b RPG kann das kantonale Recht von der Erhebung der Abgabe absehen, wenn der voraussichtliche Abgabebetrag in einem ungünstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand steht. In § 45a Abs. 1 PBV hat der Kanton Thurgau einen Freibetrag von derzeit Fr. 100 eingeführt.

3. Erwägungen

3.1. Grundsätzliches System der Mehrwertabgabe bei Einzonungen

Am 6. Dezember 2017 hat der Grosse Rat den teilrevidierten kantonalen Richtplan mit grossem Mehr verabschiedet. Der Bundesrat hat diese behördenverbindliche Raumentwicklungsstrategie positiv gewürdigt und am 4. Juli 2018 genehmigt. Er sieht vor, dass das Siedlungsgebiet begrenzt und die Siedlungsentwicklung nach innen gelenkt wird (Planungsgrundsatz 0.4A). Ein- und Umzonungen setzen eine Reihe von Bedingungen voraus (Festsetzung 1.4A). Es liegt deshalb in der Natur der Sache, dass Einzonungen häufig mit Auszonungen kompensiert werden.

Die mit diesen Massnahmen verbundene Erhebung der Mehrwertabgabe muss dem übergeordneten Bundesrecht und der kantonalen Gesetzgebung entsprechen. Diese betrachten Ein- und Auszonungen sowie Planungsvor- und -nachteile unabhängig voneinander:

- Jede Einzonung führt für sich betrachtet zu einem Vorteil im Sinn einer Verbesserung für den betroffenen Grundeigentümer. Für die Erhebung der Mehrwertabgabe ist die Absicht oder spätere Verwendung der neu dem Baugebiet zugewiesenen Fläche unerheblich. Bemessungszeitpunkt ist einzig die rechtskräftige Zuweisung zu einer Bauzone. Da das Gesetz bei gleichzeitigen Ein- und Auszonungen mit engem Konnex keinen Ausnahmetatbestand vorsieht, kommt die kantonale Steuerverwaltung nicht umhin, bei den in der Motion angeführten Beispielen eine Mehrwertabgabe zu erheben, so sie sich denn an geltendes Recht halten soll.
- Auch Auszonungen werden für sich betrachtet. Führt eine Auszonung gar zu einer materiellen Enteignung, so ist nicht bloss ein Betrag in der Höhe der Mehrwertabgabe (20 % des Mehrwerts) zu erstatten, sondern es ist volle Entschädigung nach dem TG EntG zu leisten (Art. 5 Abs. 2 RPG und § 68 Abs. 2 PBG). Ein weiterer Nachteilsausgleich im Sinne von Art. 5 Abs. 1 RPG ist in § 68 Abs. 1 PBG vorgesehen: So ist bei einer Auszonung die früher einmal bei der Einzonung dieser Fläche geleistete Mehrwertabgabe zurückzuerstatten. Des Weiteren besteht die Möglichkeit eines Nachteilsausgleichs gemäss § 45 Abs. 1 Ziff. 1 PBV: So können Beiträge aus dem Spezialfinanzierungsfonds bei einer Auszonung geleistet werden. Sofern jedoch die Nachteile einer Auszonung immer entschädigt werden sollen, wenn die Auszonung aufgrund einer Einzonung erfolgt – also auch dann, wenn die Auszonung nicht einer materiellen Enteignung gleichkommt, kein Rückerstattungsfall vorliegt und auch kein Beitrag nach § 45 Abs. 1 Ziff. 1 PBV gesprochen wird,

so bedürfte es hierfür zwingend einer expliziten gesetzlichen Grundlage im kantonalen Recht. Ein sich in Erarbeitung befindliches Gutachten von Espace Suisse zur Mehrwertabgabe wird sich voraussichtlich auch mit der Frage der gleichzeitigen Ein- und Auszonung befassen. Die Ergebnisse dieses Gutachtens sind abzuwarten, bevor über das weitere Vorgehen entschieden werden kann.

3.2. Erhebungsprozess Mehrwertabgabe

Wird ein Grundstück durch die Gemeinde eingezont, ist die Zonenplanänderung vom DBU zu genehmigen. Die in Rechtskraft erwachsene Einzonung hat die Gemeindebehörde der Steuerverwaltung zu melden (§ 47 Abs. 1 PBV), die eine Wertschätzung durchführt. Bei Landwirtschaftsland geschieht dies in Abstimmung mit dem Landwirtschaftsamt. Aufgrund der Schätzung wird der Mehrwert berechnet und darauf basierend die Mehrwertabgabe veranlagt. Wird gegen die Veranlagungsverfügung kein Rekurs erhoben, erwächst diese in Rechtskraft. Damit ist die Abgabe aber noch nicht fällig. Die Fälligkeit wird erst durch den Verkauf des Grundstücks, die Rechtskraft einer Baubewilligung oder eines Erschliessungsprojekts ausgelöst und die Abgabe eingezogen, sofern nicht ausnahmsweise ein Stundungsgesuch nach § 67 PBG eingereicht und diesem entsprochen wird.

3.3. Bagatellfälle

Eine höhere Freigrenze ist eine von mehreren Möglichkeiten, um die in der Motion vorgebrachte Problematik der zahlreichen kleinen Ein- und Umzonungen zu adressieren. Verschiedene Kantone kennen eine solche Freigrenze, wobei diese im Spektrum von Fr. 5'000 bis Fr. 50'000 liegt, mehrheitlich aber bei Fr. 30'000. Liegt die Freigrenze beispielsweise bei Fr. 30'000, so bezahlt der Grundeigentümer die Mehrwertabgabe erst ab Fr. 30'001, die dann 20 % davon beträgt.

Statt eines Betrages, ab dem die Mehrwertabgabe erhoben wird (Freigrenze), kann auch ein von der Abgabe befreiter Betrag festgelegt werden (Freibetrag). Ein Freibetrag in diesem Sinne würde die Gleichbehandlung der Grundeigentümer realisieren, weil ein solcher Freibetrag bei jedem betroffenen Grundeigentümer in Abzug gebracht und damit der Schwelleneffekt entfallen würde. Wird zum Beispiel gesetzlich ein Freibetrag von Fr. 6'000 festgelegt, bedeutete dies, dass im Falle einer geschuldeten Mehrwertabgabe von Fr. 6'100 lediglich Fr. 100 bezahlt werden müssten.

Eine weitere Möglichkeit ist die Einführung einer Mindestfläche, ab der überhaupt erst die Veranlagung der Mehrwertabgabe durchgeführt wird. Solche Regelungen kennen etwa die Kantone Nidwalden (ab 50 m²) oder Aargau (ab 80 m²). Eine Mindestfläche hat den zusätzlichen Vorteil, dass bei kleineren Einzonungen die Höhe des Mehrwertes durch die Veranlagungsbehörde nicht ermittelt werden muss und der entsprechende Aufwand entfällt. Seit der Einführung der Mehrwertabgabe hätte dies allerdings nur gerade acht Fälle betroffen. Zudem gilt es zu bedenken, dass mit der Einführung einer Freigrenze von Fr. 30'000 praktisch alle Fälle von kleinen eingezonten Flächen abgedeckt wären, womit die Einführung einer Mindestfläche keine Wirkung entfalten würde.

Im Kanton Thurgau gilt derzeit ein Freibetrag von Fr. 100 (§ 45a Abs. 1 PBV), der aber faktisch eine Freigrenze darstellt (jede Abgabe über Fr. 100 wird erhoben, ohne Abzug eines Freibetrages). Da im Kanton Thurgau diese Freigrenze mit Fr. 100 im Vergleich zu Regelungen anderer Kantone sehr tief angesetzt ist – in anderen Kantonen beträgt sie einige tausend Franken –, wäre eine Erhöhung eine Möglichkeit, um die oben beschriebene Problematik zu entschärfen. Wird als Ausgangspunkt die in vielen Kantonen vorhandene Mehrwert-Freigrenze von Fr. 30'000 herangezogen, die nota bene vom Bundesgericht gestützt wurde, und eine Abgabe von 20 % erhoben, so würde erst dann eine Mehrwertabgabe erhoben, wenn der Abgabebetrag Fr. 6'000 übersteigt.

Zudem ist in diesem Zusammenhang § 50 Abs. 1 PBV zu beachten, wonach der Steuerverwaltung eine Pauschalgebühr von Fr. 700 pro veranlagten Fall zusteht. Diese Pauschale, die mit Blick auf den Aufwand festgelegt wurde, erhält die Steuerverwaltung nur, wenn die betreffende Mehrwertabgabe fällig wird und auch mindestens diesem Betrag entspricht. Bei den zahlreichen kleinen Einzonungen mit Mehrwertabgaben unter Fr. 700 ist somit nicht einmal der Aufwand der Steuerverwaltung gedeckt und die Pauschalgebühr wird folglich nicht erhoben. Bereits aufgrund dieses Umstandes befürwortet der Regierungsrat eine neue Regelung, wonach Bagatellfälle von der Mehrwertabgabepflicht nicht mehr erfasst werden.

3.4. Schaffung einer Fachstelle

Der Vorschlag, eine besondere Fachstelle zur Erhebung der Mehrwertabgabe zu prüfen, wird aufgenommen. Eine bessere Koordination zwischen den zahlreichen Akteuren (Grundeigentümer, Gemeinde, Geometer, Amt für Raumentwicklung, Steuerverwaltung, Landwirtschaftsamt etc.) ist auch Teilziel der laufenden internen Prozessüberprüfungen. Die von der Motion geforderte „Gesamtbetrachtung“ eines Falles bei Landabtausch mit entsprechender Ein- und Auszonung könnte auf der Grundlage des geltenden Rechts allerdings auch eine Fachstelle nicht vornehmen.

4. Zusammenfassende Beurteilung

Der Regierungsrat sieht keinen Gesetzgebungsbedarf für „Rechtsgeschäfte, die bei einer gesamthaften Betrachtung keinen Mehrwert zur Folge haben“. Die Regelungen und die Praxis zu gleichzeitigen und flächengleichen Ein- und Auszonungen privater Grundstücke oder Grundstücksteile sind sachgerecht und bundesrechtskonform. Die individuelle Einschätzung jeder Fläche hat den Vorteil, dass die Mehrwertabgabe und -rück-erstattung nach klar definierten Kriterien berechnet werden und etwaige Unterschiede der betroffenen Grundstücksflächen korrekt widerspiegelt. Würden die Ein- und Auszonungsflächen in einer Gesamtbetrachtung allein aufgrund der Fläche gegeneinander aufgerechnet, würden unter Umständen nicht alle massgeblichen Bewertungskriterien berücksichtigt. Wo die Auszonung einer materiellen Enteignung gleichkommt, hat der betreffende Grundeigentümer ohnehin eine volle Entschädigung zugeut.

Handlungsbedarf sieht der Regierungsrat hingegen bei der Bagatellklausel und beim Verhältnis der Baugesetzgebung zum Steuerrecht. Im Zuge der bereits angelaufenen Teilrevision des PBG wird in geeigneter Form eine Freigrenze von Fr. 30'000 oder ein

Freibetrag von Fr. 6'000 geprüft und zudem eine Flächenuntergrenze im Sinne der obenstehenden Ausführungen vorgeschlagen. Im Rahmen seiner verfassungsmässigen Kompetenzen wird der Regierungsrat zudem zeitnah eine vorgezogene Anpassung der heutigen Regelung in der PBV in diesem Sinne vornehmen. Gleichzeitig sollen auch die notwendigen Anpassungen in der SchäV erfolgen. Da die Bagatellregelungen bereits Gegenstand laufender Gesetzgebungsarbeiten sind, bedarf es aus Sicht des Regierungsrates keiner zusätzlichen Aufträge.

5. Antrag

Aus den dargelegten Gründen beantragen wird Ihnen, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, die Motion nicht erheblich zu erklären.

Der Präsident des Regierungsrates

Der Staatsschreiber