

**Bericht und Antrag  
des Regierungsrates des Kantons Schaffhausen  
an den Kantonsrat  
betreffend Erlass eines Mehrwertausgleichsgesetzes (MAG)**

17-82

Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren

Werden die Nutzungsmöglichkeiten – und damit die erzielbaren Erträge – eines Grundstücks durch Änderungen der Nutzungspläne verbessert, gewinnt es an Wert. Das revidierte Raumplanungsgesetz des Bundes (RPG) verpflichtet die Kantone unter anderem, solche Planungsvorteile mindestens bei Einzonungen zu einem Satz von mindestens 20 Prozent auszugleichen (Art. 5 RPG, Mehrwertausgleich). Art. 38a RPG setzt den Kantonen eine Frist für die Umsetzung bis zum 1. Mai 2019. Nach Ablauf der Frist ist die Ausscheidung neuer Bauzonen unzulässig, solange der betreffende Kanton nicht über einen angemessenen Ausgleich nach den Anforderungen von Art. 5 RPG verfügt. In einem Mehrwertausgleichsgesetz können die Vorgaben des Bundes umgesetzt werden. Dem als Anhang beigefügten Entwurf eines Mehrwertausgleichsgesetzes schicken wir folgende Erläuterungen voraus:

**I. Ausgangslage, Ziele und Überblick**

Das Thema Mehrwertausgleich wurde bereits 2016 im Kantonsrat behandelt. Die Vorlage des Regierungsrates vom 10. März 2015 (Baugesetzrevision, Amtsdruckschrift 15-21) beinhaltete neben der Regelung des Mehrwertausgleichs noch weitere Revisionspunkte des Baugesetzes. Die Vorlage wurde 2015 und 2016 in elf Sitzungen der Spezialkommission SK 2015/4 «Umsetzung RPG» und in zwei Lesungen des Kantonsrates beraten. Sie sah namentlich vor, Planungsvorteile bei Einzonungen zu einem Satz von 30 Prozent auszugleichen. Insbesondere war die Frage umstritten, ob auch bei Aufzonungen eine Mehrwertabgabe geschuldet sein soll. Vorab aus Uneinigkeit über diesen Punkt wurde der Gesetzesentwurf im Kantonsrat am 7. November 2016 schliesslich mit 26 gegen 24 Stimmen abgelehnt. Als Konsequenz aus den Beratungen und dem Abstimmungsresultat im Kantonsrat werden dem Kantonsrat nun zwei Gesetzesentwürfe unterbreitet; der vorliegende Entwurf eines Mehrwertausgleichsgesetzes (MAG) sowie die Vorlage betreffend Teilrevision des Baugesetzes (Amtsdruckschrift 17-81).

In den Beratungen zur Baugesetzrevision 2015 und 2016 konnte - mit Ausnahme der Bestimmungen über den Mehrwertausgleich - ein Kompromiss gefunden werden. Der Entwurf eines Mehrwertausgleichsgesetzes basiert daher grundsätzlich auf dem Stand der Sitzung des Kantonsrates vom 7. November 2016; ergänzt um einige zusätzliche Bestimmungen, wie sie im Entwurf des Kantons Zürich für ein Mehrwertbeitragsgesetz vorgesehen sind. Insbesondere soll es in der Kompetenz der

Gemeinden liegen, einen Mehrwertausgleich für Aufzonungen vorzusehen. Weil es bei der Erhebung einer Mehrwertabgabe nicht um baurechtliche Vorschriften geht, sondern um monetäre, fiskalische Aspekte, erscheint es gerechtfertigt, den Mehrwertausgleich gesondert zu regeln. Damit wird zwar formal ein neues Gesetz geschaffen. Jedoch wird nicht mehr geregelt, als wenn dieselben Bestimmungen ins Baugesetz integriert würden. Der Erlass eines separaten Gesetzes (MAG) hat zudem den Vorteil, dass die Chance besteht, die Revision des Baugesetzes ohne Bestimmungen zum Mehrwertausgleich mit einer 4/5-Mehrheit im Kantonsrat zu beschliessen.

Mit dem Ziel, dem Kantonsrat eine möglichst ausgewogene und mehrheitsfähige zweite Vorlage zur Umsetzung des RPG zu unterbreiten, wurde von April bis Mai 2017 eine Vernehmlassung bei den Fraktionen des Kantonsrates durchgeführt. Die Zerteilung in eine Revision des Baugesetzes und den Erlass eines Mehrwertausgleichsgesetzes wurde von den Fraktionen mehrheitlich begrüsst. Zudem wurden Anregungen aus den Eingaben der Fraktionen in den Entwurf eines Mehrwertausgleichsgesetzes eingearbeitet.

## **II. Vorgaben des Bundesrechts: Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> bis 1<sup>sexies</sup> RPG**

### **Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> bis 1<sup>sexies</sup> RPG**

*1<sup>bis</sup> Planungsvorteile werden mit einem Satz von mindestens 20 Prozent ausgeglichen. Der Ausgleich wird bei der Überbauung des Grundstücks oder dessen Veräusserung fällig. Das kantonale Recht gestaltet den Ausgleich so aus, dass mindestens Mehrwerte bei neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesenem Boden ausgeglichen werden.*

*1<sup>ter</sup> Der Ertrag wird für Massnahmen nach Absatz 2 oder für weitere Massnahmen der Raumplanung nach Artikel 3, insbesondere Absätze 2 Buchstabe a und 3 Buchstabe abis, verwendet.*

*1<sup>quater</sup> 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.*

*1<sup>quinquies</sup> Das kantonale Recht kann von der Erhebung der Abgabe absehen, wenn:*

- a) ein Gemeinwesen abgabepflichtig wäre; oder*
- b) der voraussichtliche Abgabbeertrag in einem ungünstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand steht.*

*1<sup>sexies</sup> Die bezahlte Abgabe ist bei der Bemessung einer allfälligen Grundstückgewinnsteuer als Teil der Aufwendungen vom Gewinn in Abzug zu bringen.*

Wird ein Grundstück neu als Bauland eingezont, so gewinnt es stark an Wert. Art. 5 RPG konkretisiert die bestehende Regelung zum Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen gemäss dem RPG entstehen. So sind Planungsvorteile mit einem Satz von mindestens 20 Prozent auszugleichen. Die Übergangsbestimmungen zum RPG sehen vor, dass die Kantone die erforderlichen Anpassungen innert fünf Jahren nach Inkrafttreten der RPG-Revision zu regeln haben, also bis zum 1. Mai 2019. Die Mehrwertabgaben werden indessen nicht sofort fällig, sondern erst, wenn das neu eingezonte Grundstück verkauft oder überbaut worden ist - und die Eigentümerinnen und Eigentümer den Gewinn erzielt haben. Die Kantone verwenden das Geld in erster Linie, um

jene Eigentümerinnen und Eigentümer abzugelten, die Anspruch auf eine Entschädigung haben, weil ihre Grundstücke aus der Bauzone ausgezont wurden und dadurch an Wert verloren haben.

Obwohl im Kanton Schaffhausen insgesamt zu viele rechtskräftig ausgeschiedene Bauzonen in den kommunalen Nutzungsplanungen vorhanden sind, sind Teile der rechtskräftigen Bauzonen auf dem Markt nicht oder nur schwer erhältlich. Das derzeitig verfügbare Baulandangebot reicht zwar theoretisch aus, de facto kommt es aber nicht auf den Markt, weil Bauland gehortet wird. Neben der Möglichkeit der Überbauungsverpflichtung ist daher mit Bestimmungen über eine planerische Mehrwertabgabe eine Erhöhung der Verfügbarkeit neu eingezonten Baulandes anzustreben. Die Mehrwertabgabe erfüllt den Auftrag, der Art. 5 RPG Kanton und Gemeinden erteilt hat, und mit Abs. 1<sup>bis</sup> bis 1<sup>sexies</sup> RPG konkretisiert wird. Der Ertrag ist gemäss Abs. 1<sup>ter</sup> zweckgebunden für die Entschädigung von Auszonungen, für den Erhalt des Kulturlandes, die Schonung der Landschaft oder die Steigerung der Siedlungsqualität einzusetzen.

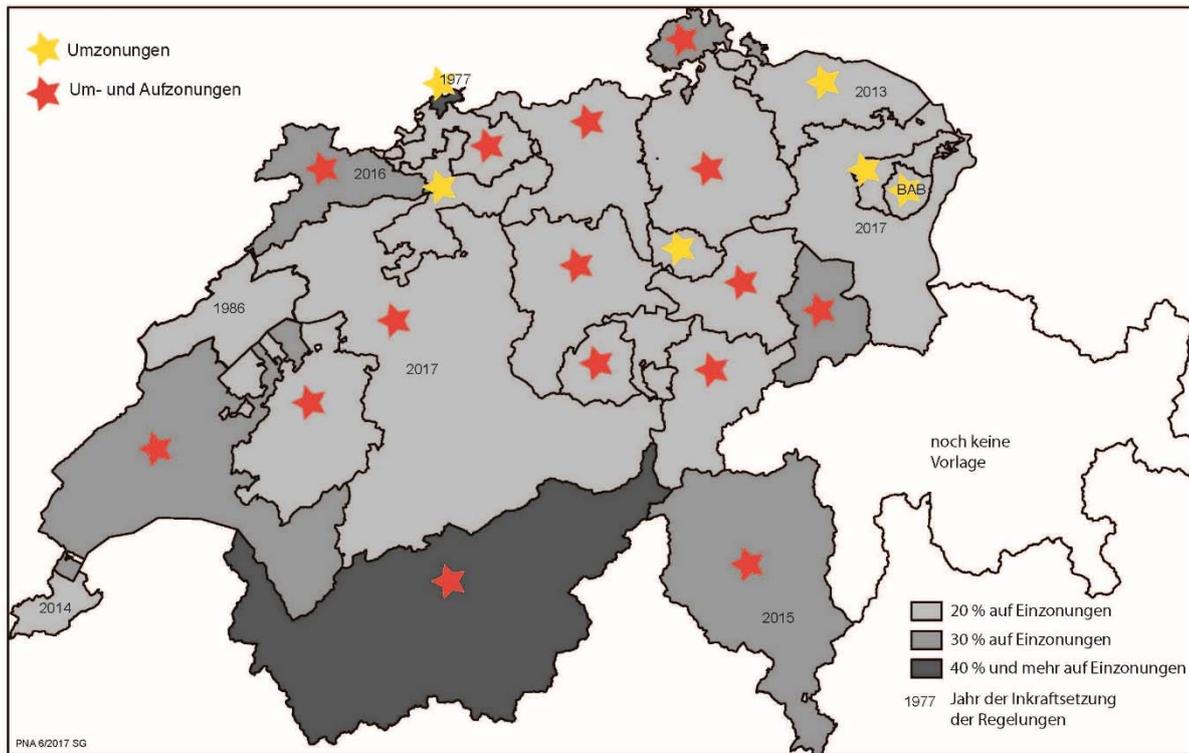
Die Mehrwertabgabe ist eine sogenannte kostenunabhängige Kausalabgabe. Die Möglichkeit der Abgabenerhebung trägt dazu bei, fallweise bei Ab- und Auszonungen die öffentliche Hand zu entlasten. Sofern eine materielle Enteignung vorliegt, müssen die Gemeinwesen für Minderwerte Entschädigungszahlungen leisten. Das Gegenstück fehlte bis anhin. Die öffentliche Hand ging leer aus, wenn wertvermehrnde Einzonungen vorgenommen wurden. Der Bund verpflichtet die Kantone, dies zu ändern. Der Regierungsrat schlägt in Übereinstimmung mit den Beratungen im Kantonsrat 2016 für Einzonungen (30 %) und Umzonungen (20 %) eine Mehrwertabgabe vor.

Mit der Erhebung einer Mehrwertabgabe in der vorgeschlagenen Höhe werden künftige Investitionen weder verzögert noch verteuert, wie dies auch die Erfahrungen in Kantonen bestätigen, welche schon länger eine Mehrwertabgabe erheben (z.B. Basel-Stadt). Demgegenüber verzichtet der Regierungsrat auf kantonale Mehrwertbeiträge bei Aufzonungen, da damit in einigen Gemeinden ein negativer Anreiz für eine verdichtete Nutzung des Siedlungsraums geschaffen werden könnte. Der Regierungsrat möchte es indessen den Gemeinden überlassen, bei Aufzonungen einen kommunalen Mehrwertbeitrag einzuführen (vgl. S. 9 f.). Die Gemeinden sollen - angepasst an ihre Situation - ihre Prioritäten selber setzen.

Schliesslich ist darauf hinzuweisen, dass die Mehrwertabgaben bei der Bemessung der Grundstücksgewinnsteuer neu zu den Anlagekosten zu zählen sind (Art. 5 Abs. 1<sup>sexies</sup> RPG i.V.m. Art. 118 Abs. 1 lit. c StG).

Die folgende Grafik zeigt den gegenwärtigen Stand in den Kantonen hinsichtlich der abgabepflichtigen Tatbestände auf.

Vergleich der kantonalen Regelungen (geplant und in Kraft) bei der Mehrwertabschöpfung



### III. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen des MAG

#### 1. Abschnitt: Grundlagen

##### Art. 1 Gegenstand

*Gestützt auf das Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Dezember 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG) regelt dieses Gesetz den Ausgleich von Planungsvorteilen, die durch Planungen im Sinne des RPG entstehen.*

##### Erläuterungen

Das teilrevidierte Raumplanungsgesetz (RPG), das in der Volksabstimmung vom 3. März 2013 angenommen wurde, trat am 1. Mai 2014 in Kraft. Teil der Revision bildet die Erneuerung des bisherigen Gesetzgebungsauftrags über den Ausgleich planungsbedingter Mehr- und Minderwerte (Art. 5 Abs. 1 RPG) sowie die Ergänzung mit Mindestvorgaben (Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> bis 1<sup>sexies</sup> RPG). Zur Durchsetzung dieses Auftrags enthalten die Übergangsbestimmungen in Art. 38a RPG eine Frist (Abs. 4) und eine Sanktion (Abs. 5): Die Kantone regeln den angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile innert fünf Jahren nach Inkrafttreten. Nach Ablauf dieser Frist ist die Ausscheidung

neuer Bauzonen unzulässig, solange der betreffende Kanton nicht über einen angemessenen Ausgleich nach den Anforderungen von Art. 5 RPG verfügt. Diese Frist läuft am 1. Mai 2019 ab.

Durch Planungsmassnahmen der öffentlichen Hand entstehen als Nebenfolge für Private zwangsläufig Vor- und Nachteile. Bei positiver Wirkung spricht man von planungsbedingten Vorteilen oder kurz von Planungsvorteilen, bei negativer Wirkung von planungsbedingten Nachteilen. Gegenstand dieses Gesetzes sind Planungsvorteile und zwar insoweit, als ihnen ein ökonomischer Wert zukommt und sie als Folge der Planungsmassnahme einem Grundstück anwachsen. Planungsbedingte Nachteile spielen nur bei der Mittelverwendung der Mehrwertausgleichserträge eine Rolle (vgl. Art. 6 Abs. 4; vorab Entschädigungen bei Auszonungen). Bezüglich der Entschädigung planungsbedingter Nachteile kann auf die langjährige, ausdifferenzierte Rechtsprechung des Bundesgerichts verwiesen werden.

## **Art. 2 Begriffe**

*In diesem Gesetz bedeuten:*

- a) *Planungsmassnahmen: Planungen im Sinne des RPG*
- b) *Einzonung: die Ausscheidung einer neuen Bauzone*
- c) *Aufzonung: die Verbesserung der Nutzungsmöglichkeiten in einer Bauzone durch eine Planungsmassnahme*
- d) *Umzonung: die Zuweisung einer Bauzone zu einer anderen Bauzonenart*
- e) *Auszonung: die Zuweisung einer Bauzone zu einer Nichtbauzone*

### Erläuterungen

*Planungsmassnahmen:* Nicht jede Planung führt zu Planungsvorteilen. Gemeint sind Planungen im Sinne des RPG, und zwar solche, welche auf Stufe der Nutzungsplanung und somit grundeigentümmerverbindlich die Nutzungsmöglichkeiten eines Grundstücks («Ausübung der zulässigen Bodennutzung» im Sinne von Art. 14 Abs. 1 RPG) festlegen.

*Einzonung:* Mit Einzonung ist das gemeint, was der Bundesgesetzgeber mit neuer und dauerhafter Zuweisung von Boden zu einer Bauzone umschreibt (vgl. Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> Satz 3 RPG). Als Bauzonen sind alle Bauzonenarten gemäss Baugesetz und Bauordnungen zu verstehen.

*Aufzonung:* Als Aufzonung wird in diesem Gesetz jede Planungsmassnahme verstanden, welche – unter Beibehaltung der bisherigen Bauzonenart – zu einer Verbesserung der Nutzungsmöglichkeit eines Grundstücks führt. Dabei wird sich in der Regel die Ausnützung verbessern. Das ist beispielsweise der Fall, wenn in einer Wohnzone mit bisher drei zulässigen Geschossen nunmehr fünfgeschossige Bauten erlaubt sind. Die Verbesserung der Nutzungsmöglichkeit kann somit Folge eines Quartierplanes oder der Festsetzung von Sonderbauvorschriften sein. Die verbesserte Nutzungsmöglichkeit eines Grundstücks muss jedoch Folge einer Planungsmassnahme (Auf- oder Umzonung) sein; bessere Nutzungsmöglichkeiten als Folge einer Ausnahmegewilligung oder einer verbesserten Erschliessung werden von dieser Regelung nicht erfasst.

*Umzonung:* Bei einer Umzonung wird ein Grundstück einer anderen Bauzonenart zugewiesen. Dabei können sich die Ausnützung und/oder die Nutzweise verändern.

*Auszonung:* Bei der Auszonung wird ein bisher in einer Bauzone liegendes Grundstück einer Nichtbauzone (z.B. Landwirtschaftszone, überkommunale oder kommunale Freihaltezone) zugewiesen.

## **2. Abschnitt: Kantonaler Mehrwertausgleich**

### **Art. 3 Kantonale Mehrwertabgaben**

*Kantonale Mehrwertabgaben gleichen Vorteile aus, die durch die neue Zuweisung von Boden zu Bauzonen oder zu Materialabbauzonen entstehen. Kantonale Mehrwertabgaben gleichen zudem Vorteile aus, die durch die Umzonung von Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen, Grünzonen oder anderen Bauzonen, die bisher keine Wohn- und Gewerbenutzung zulassen, in eine Wohn-, Misch- oder Arbeitszone entstehen.*

#### Erläuterungen

Art. 3 legt den Grundsatz der Mehrwertabgabe fest. Gegenstand der Abgabe des Planungsmehrwerts bilden alle neu in die Bauzone aufgenommenen Grundstücke sowie Umzonungen zur Wohn- und Gewerbenutzung. Die Zuweisung von Land in eine Zone für öffentliche Bauten und Anlagen fällt nicht unter die Abgabepflicht. Mehrwertabgaben sollen auch bei Umzonung von öffentlichen Zonen, Grünzonen oder anderen Bauzonen, die bisher keine Wohn- und Gewerbenutzung zulassen, in eine Wohn- Misch- oder Arbeitszone erhoben werden. Der Begriff Innenentwicklung wird teilweise auf die Überbauung der letzten noch unüberbauten Grünflächen (und Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen) innerhalb der Gemeinde reduziert. Eine solche Innenentwicklung ist einfacher zu realisieren als die Aktivierung der Entwicklungspotenziale bei bestehenden Gebäuden und bebauten Arealen. Daher wächst der Druck auf diejenigen Flächen, die zum Baugebiet gehören, aber bisher gemäss Bauordnung nicht (privat) überbaubar waren. Das RPG verlangt indessen eine qualitätsvolle Innenentwicklung. Frei- und Grünräume tragen zu dieser Qualität bei und sollten daher weitgehend erhalten bleiben. Die Umzonung solcher Flächen soll jedenfalls nicht «gratis» sein, sondern unter die Mehrwertabgabe fallen. Ohnehin handelt es sich bei solchen Umzonungen faktisch um Einzonungen.

### **Art. 4 Höhe der kantonalen Mehrwertabgaben**

<sup>1</sup> *Die Höhe der Abgabe beträgt bei Neueinzonungen 30 Prozent des Bodenmehrwerts, bei Umzonungen 20 Prozent.*

<sup>2</sup> *Der Bodenmehrwert bemisst sich nach der Differenz zwischen den amtlich geschätzten Verkehrswerten eines Grundstücks ohne und mit Planungsmassnahme.*

<sup>3</sup> *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.*

## Erläuterungen

Die Höhe der Abgabe soll bei Neueinzonungen 30 % des Bodenmehrerts betragen, bei Umzonungen 20 %. Je weniger ein Grundstück erschlossen ist, umso tiefer ist der Verkehrswert. Für den Zeitpunkt der Berechnung ist das Datum der Rechtskraft der planerischen Massnahme massgeblich. Die Abgabe wird aber erst bei Überbauung oder Veräusserung fällig. Gemäss Vorlage des Regierungsrates vom 10. März 2015 sollte der Bodenmehrert nach der Differenz zwischen den Verkehrswerten unmittelbar *vor und nach Rechtskraft* der planerischen Massnahme bemessen werden (Art. 79b Abs. 2 E-BauG). Neu soll der Mehrert, auf dem die Abgabe erhoben wird, der Differenz des Verkehrswerts des betroffenen Grundstücks *ohne und mit Planungsmassnahme* entsprechen. Mit dieser Formulierung kann das Problem preissteigernder Erwartungen im Vorfeld einer Planungsmassnahme ausgeklammert werden. Zur Erläuterung: Der Verkehrswert einer Zone, in der bisher nicht gebaut werden darf, wird aufgrund der Erwartung, dass das Land bald Bauland wird, schon vor der Einzonung tendenziell steigen. Der Verkehrswert des Bodens vor Rechtskraft der planerischen Massnahme *unter Einbezug der baldigen Einzonung* würde demnach tendenziell höher geschätzt, als der Wert des Bodens vor Rechtskraft der Planung *ohne Einbezug der baldigen Einzonung*. Bei der Schätzung des Bodenwerts (Wert vor Rechtskraft der planerischen Massnahme) soll diese preissteigernde Erwartung im Vorfeld einer Planungsmassnahme ausgeklammert sein. Die neue Formulierung ist vom MAG-Entwurf des Kantons Zürich übernommen.

In den kantonsrätlichen Beratungen 2016 wurde festgelegt, dass keine Abgabe erhoben werden soll, wenn der Mehrert weniger als 10'000 Franken beträgt (Abs. 3). Um Umgehungen der Mehrwertabgabe durch Parzellierung zu vereiteln, sind wirtschaftlich oder rechtlich zusammengehörende Grundstücke zusammen zu betrachten. Sofern die Summe der einzelnen Mehrerte 10'000 Franken oder mehr beträgt, wird die Abgabe erhoben. Das ist z.B. der Fall, wenn mehrere eingezonte Grundstücke der gleichen natürlichen oder juristischen Person gehören oder wenn Grundstücke im Mit- oder Gesamteigentum stehen.

## Mehrwertausgleich - Rechenbeispiele

### Einzonung 1499 m<sup>2</sup> Landwirtschaftsland (Landgemeinde)

Wert Landwirtschaftsland Fr. 5.-- pro m <sup>2</sup>	Fr. 7'495.--
Wert nach Einzonung in Wohnzone Fr. 210.-- pro m <sup>2</sup> (erschlossen)	Fr. 314'790.--
abzüglich Wert Landwirtschaftsland Fr. 5.-- pro m <sup>2</sup>	Fr. 7'495.--
abzüglich Erschliessungskosten Fr. 65.-- pro m <sup>2</sup>	<u>Fr. 97'435.--</u>
Mehrwert	Fr. 209'860.--
Mehrwertabgabe (30 % des Bodenmehrerts)	Fr. 62'958.--

### Umzonung 1499 m<sup>2</sup> Gewerbeland (Arbeitszone) in Wohnzone (Landgemeinde)

Wert Arbeitszone Fr. 100.-- pro m <sup>2</sup> (grundsätzlich erschlossen)	Fr. 149'900.--
Wert nach Umzonung in Wohnzone Fr. 210.-- pro m <sup>2</sup>	Fr. 314'790.--
abzüglich Wert Arbeitszone Fr. 100.-- pro m <sup>2</sup>	Fr. 149'900.--
abzüglich Erschliessungskosten Trottoir neu Fr. 2.50.-- pro m <sup>2</sup>	<u>Fr. 3'748.--</u>
Mehrwert	Fr. 161'142.--
Mehrwertabgabe (20 % des Bodenmehrerts)	Fr. 32'228.—

## **Art. 5 Erhebung**

<sup>1</sup>Die Mehrwertabgabe entsteht zum Zeitpunkt der Rechtskraft der Zuweisung gemäss Art. 1. Sie wird vom zuständigen Departement verfügt und beim Grundeigentümer erhoben. Die rechtskräftig festgesetzte Mehrwertabgabe wird im Grundbuch vorgemerkt. Die Abgabe wird bei Überbauung des Grundstückes oder dessen Veräusserung fällig. Die Gemeindebehörde bzw. das Grundbuchamt teilt dem zuständigen Departement diesen Zeitpunkt mit.

<sup>2</sup> Für die Bemessung der Abgabe ist der bei einer Einzonung errechnete Planungsvorteil um den Betrag zu kürzen, welcher innert fünf Jahren zur Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute zur Selbstbewirtschaftung verwendet wird.

<sup>3</sup> Gegen die Mehrwertabgabeverfügung kann innert 20 Tagen ab Erhalt beim Regierungsrat Rekurs erhoben werden. Das Verfahren richtet sich nach dem Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen.

<sup>4</sup> Grundeigentum der öffentlichen Hand ist von der Abgabepflicht befreit.

## Erläuterungen

Das zuständige Departement, welches die Mehrwertabgabe verfügt, wird auf dem Verordnungsweg bestimmt. Gemäss Abs. 1 entsteht die Mehrwertabgabe im Zeitpunkt der Rechtskraft der Zuweisung

des Bodens zur Bauzone. Dieser Zeitpunkt stimmt mit der Rechtskraft der Änderung des Zonenplans überein. Abgabepflichtige Schuldner sind die Grundeigentümer im Zeitpunkt der Entstehung des Anspruchs. Die Abgabe wird bei Überbauung des Grundstückes oder dessen Veräusserung fällig. Eine Stundung der Abgabe ist nicht vorgesehen. Der Zweck der Mehrwertabgabe, die Bodenspekulation einzudämmen und eine rasche Erhältlichkeit des Bodens anzustreben, soll nicht unnötig verwässert werden.

Bei Überbauung tritt die Fälligkeit der Mehrwertabgabe mit der Bauvollendung ein. Die Überbauung eines Grundstückes, welche die Fälligkeit der Mehrwertabgabe auslöst, ist mit der Bauvollendung der Baute abgeschlossen. Der Überbauung gleichzustellen ist die Realisierung verbesserter Nutzungsmöglichkeiten, die sich durch eine Umzonung ergeben. Bei kommunalen Mehrwertbeiträgen gilt auch die Realisierung zusätzlicher Geschossflächen, die durch eine Aufzonung ermöglicht werden, als Überbauung (vgl. unten, kommunaler Mehrwertbeitrag).

Bei Abs. 2 handelt es sich um eine Spezialvorschrift für Bauernbetriebe (landwirtschaftliche Gebäude auf neu eingezontem Bauland; vgl. Art. 5 Abs. 1<sup>quater</sup> RPG). In diesen Fällen ist mit der Mehrwertabgabe (maximal 5 Jahre) zuzuwarten, da der Planungsvorteil allenfalls um den Betrag zu kürzen ist, welcher zur Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute zur Selbstbewirtschaftung verwendet wird.

## **Art. 6 Zweckbindung**

*<sup>1</sup> Die kantonalen Mehrwertabgaben stehen dem Kanton zu.*

*<sup>2</sup> Sie sind einem Mehrwertausgleichsfonds zuzuweisen und für die Finanzierung von entschädigungspflichtigen Planungen im Sinne von Abs. 4 sowie zur Leistung von Beiträgen an die Kosten zur Umsetzung von raumplanerischen Massnahmen der Gemeinden gemäss Art. 3 RPG zu verwenden.*

*<sup>3</sup> Im Fall einer Unterdeckung zufolge entschädigungspflichtiger Planungen ist die Liquidität des Fonds durch unverzinsliche Vorschüsse über den Staatshaushalt sicherzustellen.*

*<sup>4</sup> Der Fonds trägt die Kosten für allfällige Entschädigungszahlungen bei Eigentumsbeschränkungen, die einer materiellen Enteignung gemäss Art. 5 Abs. 2 RPG gleichkommen.*

## Erläuterungen

Gemäss Art. 5 Abs. 1 RPG hat das kantonale Recht u.a. angemessenen Ausgleich für erhebliche Nachteile zu regeln, die durch Planungen gestützt auf das RPG entstanden sind. Die entsprechenden Ansprüche von Grundeigentümern stützen sich direkt auf das Raumplanungsgesetz. Der Kanton errichtet einen Fonds, der mit den Mehrwertabgaben gespeist wird (Mehwertausgleichsfonds). Die Erträge aus der Mehrwertabgabe sind in erster Linie für Entschädigungen für Auszonungen vorgesehen. Sodann und nach Massgabe der vorhandenen Fondsmittel können Fondsgelder zur Umsetzung raumplanerischer Massnahmen der Gemeinden gemäss Art. 3 RPG verwendet werden. Aus dem Mehrwertausgleichsfonds sind nur gerichtlich festgestellte Entschädigungen abzugelten. Liegt keine materielle Enteignung vor, so hat auch keine Auszahlung aus dem Fonds zu erfolgen.

Entschädigungen sind nur gerechtfertigt, wenn der Grad der materiellen Enteignung erreicht wird. Die kantonale Mehrwertabgabe steht dem Kanton zu, da grundsätzlich nur er entschädigungspflichtige Planungen für allfällige Auszonungen zu tragen hat. Falls nicht genügend Fondsmittel vorhanden wären, so müssten allfällige Entschädigungen durch unverzinsliche Vorschüsse aus Mitteln des normalen Staatshaushaltes entrichtet werden.

Als raumplanerische Massnahmen im Sinne von Art. 3 RPG gelten insbesondere Massnahmen zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen (und der Möglichkeiten zur Verdichtung der Siedlungsfläche); Massnahmen, um Wohngebiete vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen wie Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterungen zu verschonen; Massnahmen, um Rad- und Fusswege zu erhalten und zu schaffen; Massnahmen, die günstige Voraussetzungen für die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen sicherstellen sowie Massnahmen im Interesse von Grünflächen und Bäumen in Siedlungen.

### **Art. 7 Sicherstellung der Forderung**

<sup>1</sup> Für Mehrwertabgaben hat der Kanton ein gesetzliches Pfandrecht im Sinne von Art. 836 ZGB und Art. 119 EG zum ZGB.

<sup>2</sup> Das zuständige Departement hat das Pfandrecht bei Fälligkeit im Grundbuch eintragen zu lassen.

#### Erläuterungen

Wie für Beitragsforderungen gemäss Art. 79 BauG (kommunale Mehrwertbeiträge) ist für kantonale Mehrwertabgaben ein gesetzliches Pfandrecht im Sinne von Art. 836 ZGB und Art. 119 EG zum ZGB zu begründen. Bezahlt der Schuldner nicht, kann das Grundstück verwertet werden.

### **Art. 8 Verjährung**

Die Abgabeforderung verjährt 10 Jahre nach Ablauf des Jahres, in dem die Mehrwertabgabe fällig wurde.

#### Erläuterungen

Die Mehrwertabgabeforderung verjährt mit einer absoluten Verjährungsfrist von 10 Jahren nach Ablauf des Jahres, in dem die Abgabe fällig wurde.

### **3. Abschnitt: Kommunalen Mehrwertausgleich**

Unter Berücksichtigung der unterschiedlichen Auffassungen im Kantonsrat 2016 zur Frage eines Mehrwertausgleichs bei Aufzonungen schlägt der Regierungsrat im Sinne eines Kompromisses vor, es in die Kompetenz der Gemeinden zu legen, einen Mehrwertausgleich für Aufzonungen vorzusehen (vgl. auch Vernehmlassungsentwurf 2016 des Regierungsrates des Kantons Zürich zu einem Mehrwertbeitragsgesetz). Wie die Mittel im kantonalen Fonds sind die Mittel in kommunalen Fonds zweckgebunden. Es sollen nur (kommunale) Planungsmassnahmen im Sinne von Art. 3 RPG aus Mitteln des Fonds finanziert werden können.

## **Art. 9 Kompetenzen der Gemeinden**

<sup>1</sup> Die Gemeinden können zusätzlich zum kantonalen Mehrwertausgleich den Ausgleich von Planungsvorteilen regeln, die durch Aufzonungen entstehen.

<sup>2</sup> Sie können mittels kommunalen Mehrwertabgaben die Erhebung von höchstens 20 Prozent des Mehrwerts vorsehen und/oder den Ausgleich mittels städtebaulichen Verträgen zulassen.

<sup>3</sup> Städtebauliche Verträge regeln Rechte und Pflichten von Bauherrschaft und zuständigem Gemeinwesen im Zusammenhang mit der Verwirklichung eines Bauvorhabens. Die Gemeinden können Detailvorschriften zu den städtebaulichen Verträgen erlassen. Bei Streitigkeiten aus städtebaulichen Verträgen kann direkt beim Obergericht Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben werden.

<sup>4</sup> Sieht eine Gemeinde einen Mehrwertausgleich vor, kommen die Bestimmungen des 2. Abschnittes zur kantonalen Mehrwertabgabe sinngemäss zur Anwendung, soweit die Gemeinde keine abweichenden Regelungen getroffen hat.

### Erläuterungen

In Anlehnung an den Vernehmlassungsentwurf des Regierungsrates des Kantons Zürich zu einem Mehrwertbeitragsgesetz wird zur Diskussion gestellt, den Gemeinden die Kompetenz einzuräumen, zusätzlich zum kantonalen Mehrwertausgleich den Ausgleich von Planungsvorteilen zu regeln, die durch Aufzonungen entstehen. Vorgeschlagen wird, dass die Gemeinden dazu die Erhebung von höchstens 20 % des Mehrwerts vorsehen können. Wie die Mittel im kantonalen Fonds sind die Mittel in kommunalen Fonds zweckgebunden. Es sollen nur (kommunale) Planungsmassnahmen im Sinne von Art. 3 RPG aus Mitteln des Fonds finanziert werden können. Als raumplanerische Massnahmen im Sinne von Art. 3 RPG gelten insbesondere Massnahmen zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen (und der Möglichkeiten zur Verdichtung der Siedlungsfläche); Massnahmen, um Wohngebiete vor schädlichen oder lästigen Einwirkungen wie Luftverschmutzung, Lärm und Erschütterungen zu verschonen; Massnahmen, um Rad- und Fusswege zu erhalten und zu schaffen; Massnahmen, die günstige Voraussetzungen für die Versorgung mit Gütern und Dienstleistungen sicherstellen sowie Massnahmen im Interesse von Grünflächen und Bäumen in Siedlungen.

Weiter wird den Gemeinden die Kompetenz erteilt, zusätzlich als Alternative einen kommunalen Mehrwertausgleich mittels städtebaulicher Verträge zuzulassen. Die Gemeinden können somit wählen, ob sie eine eigene Mehrwertabgabe einführen, zusätzlich zur Regelung der Mehrwertabgabe als Alternative den Ausgleich mittels sogenannter städtebaulicher Verträge vorsehen oder auf den Ausgleich verzichten.

## Mehrwertausgleich - Rechenbeispiel

Aufzoning von 2853 m<sup>2</sup> Bauzone W35 (2 Geschosse) in W50 (3 Geschosse):

Wert ohne Aufzoning: 300.-- pro m<sup>2</sup> Fr. 855'900.--

Wert mit Aufzoning 330.-- pro m<sup>2</sup> Fr. 941'490.--

abzüglich Wert ohne Aufzoning: 300.-- pro m<sup>2</sup> Fr. 855'900.--

Mehrwert Fr. 85'590.--

Mehrwertabgabe (20 % des Bodenmehrerts) Fr. 17'118.--

### **Art. 10 Kommunalen Fonds**

*Gemeinden, die eine Mehrwertabgabe erheben, legen diese in einen Fonds, der nur für kommunale Planungsmassnahmen im Sinne von Art. 3 RPG verwendet werden darf.*

#### Erläuterungen

Wie die Mittel im kantonalen Fonds (Art. 6) sind die Mittel in kommunalen Fonds zweckgebunden. Es können nur Planungsmassnahmen im Sinne von Art. 3 Abs. 3 RPG unterstützt werden.

### **Art. 11 Pfandrecht**

*Für die Mehrwertabgabe haben die Gemeinden an den betreffenden Grundstücken ein gesetzliches Pfandrecht im Sinne von Art. 836 ZGB und Art. 119 EG zum ZGB.*

#### Erläuterungen

Wie für Beitragsforderungen gemäss Art. 79 BauG ist für Mehrwertabgaben der Gemeinden ein gesetzliches Pfandrecht im Sinne von Art. 836 ZGB und Art. 119 EG zum ZGB zu begründen. Bezahlte der Schuldner nicht, kann das Grundstück verwertet werden.

## **IV. Änderung weiterer Gesetze**

### **1. Änderung des Steuergesetzes**

Das Gesetz über die direkten Steuern vom 20. März 2000 ist wie folgt zu ändern:

#### **Art. 118 Abs. 1 lit. c**

<sup>1</sup> Als Aufwendungen sind anrechenbar:

c) Mehrwertabgaben und Grundeigentümerbeiträge, wie Strassen-, Trottoir-, Kanalisations- oder Perimeterbeiträge.

### Erläuterungen:

Das MAG führt neu die Mehrwertabgabe ein. Als steuerpflichtiger Grundstücksgewinn gilt der Betrag, um welchen der Erlös die Anlagekosten (Erwerbspreis und Aufwendungen) übersteigt. Die durch die Mehrwertabgabe abgeschöpften Bodenmehrwerte eines Grundstücks sind daher neu zu den Aufwendungen zu zählen (Art. 118 Abs. 1 lit. c StG).

## **2. Änderung des Enteignungsgesetzes**

Das Enteignungsgesetz für den Kanton Schaffhausen vom 21. Dezember 1964 wird wie folgt geändert:

### **Art. 47a Abs. 1**

*<sup>1</sup> Entschädigungspflichtig ist das Gemeinwesen, das die Eigentumsbeschränkung erlassen hat. Vorbehalten bleibt Art. 4 Abs.4 Mehrwertausgleichsgesetz.*

### **Art. 47b Abs.1**

*<sup>1</sup> Zur Einleitung des Verfahrens sind sowohl der von der Eigentumsbeschränkung Betroffene als auch das entschädigungspflichtige oder das die Eigentumsbeschränkung erlassende Gemeinwesen berechtigt.*

### Erläuterungen:

Als spezielleres (und neueres) Gesetz geht das MAG dem Enteignungsgesetz (SHR 711.100) zwar vor. Es dient jedoch der Klarheit, wenn im Enteignungsgesetz auf den neuen Art. 4 MAG hingewiesen und Art. 47a und Art. 47b EntG entsprechend angepasst wird.

## **V. Finanzielle Auswirkungen**

Der Erlass eines Mehrwertausgleichsgesetzes hat für den Kanton und die Gemeinden keine Mehrbelastung zur Folge. Zwar ist es nicht ausgeschlossen, dass es künftig zu Rück- bzw. Auszonen kommen kann, für die der Kanton allenfalls ersatzpflichtig wird. Die Ersatzpflicht ist indes eine Folge des Bundesrechts (RPG und Anschlussgesetzgebung des Bundes), nicht eine Folge des vorliegenden Mehrwertausgleichsgesetzes. Hinzu kommt, dass durch die vereinzelte Erhebung von Mehrwertbeiträgen dem Staat zusätzliche Mittel zufließen werden, über deren Höhe zurzeit indes keine belastbaren Aussagen gemacht werden können.

*Sehr geehrter Herr Präsident  
Sehr geehrte Damen und Herren*

*Gestützt auf die vorstehenden Ausführungen beantragen wir Ihnen, auf die Vorlage einzutreten und dem im Anhang beigefügten Mehrwertausgleichsgesetz zuzustimmen.*

Schaffhausen, 5. September 2017

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:

*Rosmarie Widmer Gysel*

Der Staatsschreiber:

*Dr. Stefan Bilger*

Anhang:

- Mehrwertausgleichsgesetz (MAG)

## Mehrwertausgleichsgesetz (MAG)

vom ...

---

*Der Kantonsrat Schaffhausen*

*beschliesst als Gesetz:*

### I. Kantonaler Mehrwertausgleich

#### Art. 1

Gestützt auf das Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Dezember 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG) regelt dieses Gesetz den Ausgleich von Planungsvorteilen, die durch Planungen im Sinne des RPG entstehen. Gegenstand

#### Art. 2

In diesem Gesetz bedeuten: Begriffe

- a) Planungsmassnahmen: Planungen im Sinne des RPG
- b) Einzonung: die Ausscheidung einer neuen Bauzone
- c) Aufzonung: die Verbesserung der Nutzungsmöglichkeiten in einer Bauzone durch eine Planungsmassnahme
- d) Umzonung: die Zuweisung einer Bauzone zu einer anderen Bauzonenart
- e) Auszonung: die Zuweisung einer Bauzone zu einer Nichtbauzone.

#### Art. 3

Kantonale Mehrwertabgaben gleichen Vorteile aus, die durch die neue Zuweisung von Boden zu Bauzonen oder zu Materialabbauzonen entstehen. Kantonale Mehrwertabgaben gleichen zudem Vorteile aus, die durch die Umzonung von Zonen für öffentliche Bauten und Anlagen, Grünzonen oder anderen Bauzonen, die bisher keine Wohn- und Gewerbenutzung zulassen, in eine Wohn-, Misch- oder Arbeitszone entstehen. Kantonale Mehrwertabgabe

#### Art. 4

<sup>1</sup> Die Höhe der Abgabe beträgt bei Neueinzonungen 30 Prozent des Bodenmehrerts, bei Umzonungen 20 Prozent. Höhe der kantonalen Mehrwertabgabe

<sup>2</sup> Der Bodenmehrert bemisst sich nach der Differenz zwischen den amtlich geschätzten Verkehrswerten eines Grundstücks ohne und mit Planungsmassnahme.

<sup>3</sup> Beträgt der Mehrert weniger als 10'000 Franken, wird keine Abgabe erhoben. Für mehrere wirtschaftlich oder rechtlich zusammengehörende Grundstücke gilt die Grenze für die Abgabebearbeitung insgesamt.

#### Art. 5

<sup>1</sup> Die Mehrwertabgabe entsteht zum Zeitpunkt der Rechtskraft der Zuweisung gemäss Art. 1. Sie wird vom zuständigen Departement verfügt und beim Grundeigentümer erhoben. Die rechtskräftig festgesetzte Mehrwertabgabe wird im Grundbuch vorgemerkt. Die Abgabe wird bei Überbauung des Grundstückes oder dessen Veräusserung fällig. Die Gemeindebehörde bzw. das Grundbuchamt teilt dem zuständigen Departement diesen Zeitpunkt mit. Erhebung

<sup>2</sup> Für die Bemessung der Abgabe ist der bei einer Einzonung errechnete Planungsvorteil um den Betrag zu kürzen, welcher innert fünf Jahren zur Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute zur Selbstbewirtschaftung verwendet wird.

<sup>3</sup> Gegen die Mehrwertabgabeverfügung kann innert 20 Tagen ab Erhalt beim Regierungsrat Rekurs erhoben werden. Das Verfahren richtet sich nach dem Gesetz über den Rechtsschutz in Verwaltungssachen.

<sup>4</sup> Grundeigentum der öffentlichen Hand ist von der Abgabepflicht befreit.

#### **Art. 6**

Zweckbindung

<sup>1</sup> Die kantonalen Mehrwertabgaben stehen dem Kanton zu.

<sup>2</sup> Sie sind einem Mehrwertausgleichsfonds zuzuweisen und für die Finanzierung von entschädigungspflichtigen Planungen im Sinne von Abs. 4 sowie zur Leistung von Beiträgen an die Kosten zur Umsetzung von raumplanerischen Massnahmen der Gemeinden gemäss Art. 3 RPG zu verwenden.

<sup>3</sup> Im Fall einer Unterdeckung zufolge entschädigungspflichtiger Planungen ist die Liquidität des Fonds durch unverzinsliche Vorschüsse über den Staatshaushalt sicherzustellen.

<sup>4</sup> Der Fonds trägt die Kosten für allfällige Entschädigungszahlungen bei Eigentumsbeschränkungen, die einer materiellen Enteignung gemäss Art. 5 Abs. 2 RPG gleichkommen.

#### **Art. 7**

Sicherstellung der Forderung

<sup>1</sup> Für Mehrwertabgaben hat der Kanton ein gesetzliches Pfandrecht im Sinne von Art. 836 ZGB und Art. 119 EG zum ZGB.

<sup>2</sup> Das zuständige Departement hat das Pfandrecht bei Fälligkeit im Grundbuch eintragen zu lassen.

#### **Art. 8**

Verjährung

Die Abgabeforderung verjährt 10 Jahre nach Ablauf des Jahres, in dem die Mehrwertabgabe fällig wurde.

## **II. Kommunalen Mehrwertausgleich**

#### **Art. 9**

Kompetenzen der Gemeinden

<sup>1</sup> Die Gemeinden können zusätzlich zum kantonalen Mehrwertausgleich den Ausgleich von Planungsvorteilen regeln, die durch Aufzonungen entstehen.

<sup>2</sup> Sie können mittels kommunalen Mehrwertabgaben die Erhebung von höchstens 20 Prozent des Mehrwerts vorsehen und/oder den Ausgleich mittels städtebaulichen Verträgen zulassen.

<sup>3</sup> Städtebauliche Verträge regeln Rechte und Pflichten von Bauherrschaft und zuständigem Gemeinwesen im Zusammenhang mit der Verwirklichung eines Bauvorhabens. Die Gemeinden können Detailvorschriften zu den städtebaulichen Verträgen erlassen. Bei Streitigkeiten aus städtebaulichen Verträgen kann direkt beim Obergericht Verwaltungsgerichtsbeschwerde erhoben werden.

<sup>4</sup> Sieht eine Gemeinde einen Mehrwertausgleich vor, kommen die Bestimmungen des 2. Abschnittes zur kantonalen Mehrwertabgabe sinngemäss zur Anwendung, soweit die Gemeinde keine abweichenden Regelungen getroffen hat.

#### **Art. 10**

Kommunaler Fonds

Gemeinden, die eine Mehrwertabgabe erheben, legen diese in einen Fonds, der nur für kommunale Planungsmassnahmen im Sinne von Art. 3 RPG verwendet werden darf.

## **Art. 11**

Für die Mehrwertabgabe haben die Gemeinden an den betreffenden Grundstücken ein gesetzliches Pfandrecht im Sinne von Art. 836 ZGB und Art. 119 EG zum ZGB.

## **III. Änderungen weiterer Gesetze**

### **1. Änderung des Steuergesetzes**

Das Gesetz über die direkten Steuern vom 20. März 2000 wird wie folgt geändert:

#### **Art. 118 Abs. 1 lit. c**

<sup>1</sup> Als Aufwendungen sind anrechenbar:

c) Mehrwertabgaben und Grundeigentümerbeiträge, wie Strassen-, Trottoir-, Kanalisations- oder Perimeterbeiträge.

### **2. Änderung des Enteignungsgesetzes**

Das Enteignungsgesetz für den Kanton Schaffhausen vom 21. Dezember 1964 wird wie folgt geändert:

#### **Art. 47a Abs. 1**

<sup>1</sup> Entschädigungspflichtig ist das Gemeinwesen, das die Eigentumsbeschränkung erlassen hat. Vorbehalten bleibt Art. 4 Abs.4 Mehrwertausgleichsgesetz.

#### **Art. 47b Abs.1**

<sup>1</sup> Zur Einleitung des Verfahrens sind sowohl der von der Eigentumsbeschränkung Betroffene als auch das entschädigungspflichtige oder das die Eigentumsbeschränkung erlassende Gemeinwesen berechtigt.

## **IV.**

<sup>1</sup> Dieses Gesetz untersteht dem Referendum.

<sup>2</sup> Der Regierungsrat bestimmt das Inkrafttreten.

<sup>3</sup> Das Gesetz ist im Amtsblatt zu veröffentlichen und in die kantonale Gesetzessammlung aufzunehmen.

Schaffhausen, ...

Im Namen des Kantonsrates

Der Präsident:

Die Sekretärin: