

LU_GERICHTE RRE Nr. 1371 vom 14. Dezember 2010

LU Gerichte, 2010-12-14, DE

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/lu_gerichte_RRE_Nr._1371

FR: LU_GERICHTE RRE Nr. 1371 du 14 décembre 2010

IT: LU_GERICHTE RRE Nr. 1371 del 14 dicembre 2010

Regeste

Ortsplanungsverfahren. Verwaltungsrechtliche Verträge. Planungsmehrwertabschöpfung. Artikel 5 Absatz 1 RPG. Nach dem kantonalen Richtplan können die Gemeinden im Rahmen eines Ortsplanungsverfahrens mit den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern die Planung und Realisierung der Erschliessung und Überbauung neuer Bauzonen vertraglich regeln. Damit kann sichergestellt werden, dass das Bauland innert nützlicher Frist beplant, erschlossen und überbaut wird. Nicht zulässig ist hingegen, mittels eines verwaltungsrechtlichen Vertrags einen Ausgleich planungsbedingter Vorteile festzulegen, da eine entsprechende kantonale Gesetzesgrundlage fehlt. Gleiches gilt auch für alle Formen indirekter Mehrwertabschöpfung, also Verpflichtungen zur Erstellung von Infrastrukturanlagen zugunsten der Allgemeinheit oder allgemeine Aufwertungsmassnahmen auf Kosten der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer. Welche Grundstücke einer Bauzone zugewiesen werden sollen, ist primär nach den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung zu beurteilen und kann nicht davon abhängig gemacht werden, ob die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer zur Leistung von (direkten oder indirekten) Mehrwertabgaben bereit sind oder nicht. | Planungs- und Baurecht

Erwägungen

E. 3

Daran änderte auch Artikel 12 Absatz 2e des am 1. Januar 1993 in Kraft getretenen Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) vom 14. Dezember 1990 nichts. Diese Norm erlaubt den Kantonen, die eingetretenen Planungsmehrwerte im Sinn des RPG auch dann mit der Grundstückgewinnsteuer zu erfassen, wenn kein steuerbarer Veräusserungstatbestand im Sinn des Grundstückgewinnsteuerrechts vorliegt. Das StHG zwingt aber die Kantone nach dem klaren Wortlaut von Artikel 12 Absatz 2e und dem Willen des Gesetzgebers nicht dazu, einen entsprechenden Tatbestand der Mehrwertabschöpfung ins kantonale Grundstückgewinnsteuergesetz aufzunehmen (Bernhard Zwahlen, in: Martin Zweifel/Peter Athanas [Hrsg.], Kommentar zum Schweizerischen Steuerrecht, Bd. I/1, 2. Aufl., Basel 2002, N 41 zu Art. 12 StHG). Bisher hat noch kein Kanton von dieser Kompetenz Gebrauch gemacht.

E. 4

Auch der Kanton Luzern kennt in seinem kantonalen Recht keine eigenständige Planungsmehrwertabgabe. Die eingetretenen Planungsmehrwerte werden seit jeher im Zeitpunkt des Eintritts eines steuerbaren Veräusserungstatbestands mit der Grundstückgewinnsteuer (Grundstücke des Privatvermögens, landwirtschaftlich geschätzte Grundstücke, Grundstücke ausserkantonaler Liegenschaftshändler, Grundstücke einkommens- bzw. gewinnsteuerbefreiter Institutionen) oder mit der Einkommens- bzw.

Gewinnsteuer (übrige Grundstücke des Geschäftsvermögens) teilweise abgeschöpft. Soweit ein Planungsmehrwert einen höheren Steuerwert des Grundstücks zur Folge hat, wird dieser grundsätzlich auch mit der Vermögenssteuer, der Liegenschaftssteuer, der Minimalsteuer, der Handänderungssteuer und der Erbschaftssteuer erfasst. Das luzernische Parlament hat in der Vergangenheit die Einführung einer Planungsmehrwertsteuer bzw. einer Mehrwertabgabe im Rahmen des Grundstückgewinnsteuergesetzes stets abgelehnt. Im Bericht zum abgeschriebenen Postulat Schmid (eingereicht als Motion) über die Einführung einer Planungsmehrwertsteuer vom 10. März 1988 (Staatsverwaltungsberichte 1992/93, S. 240f., und 1994/95, S. 231) wurde eine Weiterbearbeitung des Anliegens seinerzeit nicht als sinnvoll erachtet (Botschaft B 160 des Regierungsrates vom 5. Februar 1999 zum Entwurf einer Totalrevision des Luzerner Steuergesetzes, in: Verhandlungen des Grossen Rates 1999, S. 543). In jüngerer Zeit wurde im Kantonsrat eine Motion über die Abschöpfung von Planungsmehrwerten eingereicht (M 167 Margrit Steinhauser, eröffnet am 10. März 2008). In der Session vom März 2010 lehnte der Kantonsrat diese Motion ab (vgl. Verhandlungen des Kantonsrates 2010, S. 894ff.). Nach dem Gesagten fehlt es im Kanton Luzern weiterhin an der notwendigen gesetzlichen Grundlage auf kantonaler Ebene, damit die Gemeinden eine Planungsmehrwertabgabe erheben können. Da die Gemeinden nur über eine vom höherrangigen kantonalen Recht abgeleitete Abgabehoheit verfügen, ist es ihnen verwehrt, selbständig eine Abgabe einzuführen und zu erheben, solange keine entsprechende Kompetenznorm im kantonalen Recht sie dazu ermächtigt (§ 68 der Kantonsverfassung).

E. 5

Auch nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung ist die Erhebung einer Planungsmehrwertabgabe nur dann zulässig, wenn Steuersubjekt, Steuerobjekt und Bemessungsgrundlage in einem formellen Gesetz festgelegt werden (BGE 105 Ia 134 E. 5 S. 144ff.). Das Bundesgericht hielt zudem fest, selbst wenn das Gemeinwesen grundsätzlich berechtigt sei, Rechte und Pflichten der Bürger in der Form eines öffentlich-rechtlichen Vertrages zu regeln, ändere dies nichts daran, dass es beim Abschluss eines solchen Vertrages genau gleich an das materielle Recht gebunden sei, wie wenn es eine Verfügung erlassen würde. Das Gemeinwesen dürfe namentlich von den Bürgern keine Leistungen fordern, für welche keine genügende gesetzliche Grundlage bestehe (BGE 105 Ia 207 E. 2b S. 210). Ebenso hat das Verwaltungsgericht des Kantons Bern betont, der in Artikel 5 Absatz 1 RPG stipulierte angemessene Ausgleich für erhebliche Planungsvorteile und -nachteile bedürfe der Einführung ins kantonale Recht. Die bloss vertragliche Vereinbarung einer Planungsabgabe zwischen der Gemeinde und dem Grundeigentümer ohne gesetzliche Grundlage sei ungewöhnlich und erwecke schwere Bedenken. Einer Einzonung, die mit der vertraglichen Leistung einer Abgabe verknüpft werde, hafte der Beigeschmack einer käuflich erworbenen Planungsmassnahme an. Es sei zweifelhaft, ob die Planungsbehörden ihr bei der Zonenplanung auszuübendes Ermessen von einer vertraglichen Gegenleistung abhängig machen dürften (BVR 1985 S. 320ff.). In der Folge wurde im Kanton Bern im kantonalen Baugesetz mit dem oben erwähnten Artikel 142 eine Grundlage für die vertragliche Verpflichtung der Grundeigentümer zu einer Planungsmehrwertabgabe geschaffen. Welche Grundstücke in eine Bauzone aufzunehmen, um- oder aufzuzonen sind, ist primär nach den Zielsetzungen und Grundsätzen der Raumplanung und nicht danach zu beurteilen, ob die Grundeigentümerinnen und -eigentümer zum Abschluss von Mehrwertausgleichsverträgen bereit sind oder nicht. Die Verträge verstossen also möglicherweise gegen den Vorrang des Gesetzes, jedenfalls dann, wenn der Verzicht auf die Planungsmassnahme mangels Zustandekommen des Vertrages nicht auch

raumplanerisch gerechtfertigt werden kann (Müller, a.a.O., S. 33). Der zulässige Inhalt von Mehrwertausgleichsverträgen wäre in einem Gesetz zu regeln, weil für die Grundeigentümer ein faktischer Kontrahierungszwang besteht, kommt doch die Ein-, Um- oder Aufzoning ihrer Grundstücke nur zustande, wenn sie den Vertrag abschliessen (vgl. Müller, a.a.O., S. 35).

E. 6

Die Gemeinde vertritt die Auffassung, trotz fehlender gesetzlicher Grundlage könne sie mit den Grundeigentümerinnen und -eigentümern im Rahmen eines öffentlich-rechtlichen Vertrags einen Ausgleich planungsbedingter Vorteile festlegen. Sie stützt sich dabei auf eine entsprechende Anmerkung im Handkommentar zum RPG von Waldmann/Hänni (Art. 5 N 9 und 26), wonach in diesem Fall dem Legalitätsprinzip Genüge getan sei, wenn sich die Leistung, welche der Private verspricht, zumindest mittelbar auf ein Gesetz - konkret auf Artikel 5 RPG - zurückführen lasse (ähnlich auch Riva, a.a.O., Rz. 101 zu Art. 5). Zu bemerken ist diesbezüglich, dass die von der Gemeinde angeführten Autoren davon ausgehen, eine vertraglich begründete Abgabe sei immer dann zulässig, wenn das Gesetz dies zulasse. Eine vertragliche Mehrwertabschöpfung sei auch zulässig, wenn das Gesetz eine Abschöpfung von planerisch bedingten Mehrwerten vorsehe und hierfür vertragliche Lösungen nicht explizit ausschliesse. Schliesslich müsse eine entsprechende vertragliche Verpflichtung auch in Fällen möglich sein, wo sich das kantonale Gesetz zur Frage des Ausgleichs von planerischen Sondervorteilen ausschweige (Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 5 N 26; vgl. auch Riva, a.a.O., Rz. 101 zu Art. 5). Entscheidend ist in Zusammenhang mit diesen Lehrmeinungen, dass sie nicht auf die im Kanton Luzern konkret zu beurteilende Rechtslage eingehen und insofern nicht einschlägig sind. Wie oben ausgeführt, hängt die Zulässigkeit eines verwaltungsrechtlichen Vertrags davon ab, ob eine kompetenzgemäss erlassene Rechtsnorm den Vertrag vorsieht, dafür Raum lässt oder ihn jedenfalls nicht ausdrücklich ausschliesst. Diesbezüglich ist darauf hinzuweisen, dass im Kanton Luzern der Gesetzgeber die Einführung einer Planungsmehrwertabgabe mehrfach ausdrücklich abgelehnt hat. Damit würde mit der Erhebung einer solchen Abgabe durch die Gemeinden der klare Wille des Gesetzgebers missachtet. Auch Waldmann/Hänni sprechen sich nur dann für die Zulässigkeit der Erhebung der Abgabe mittels Vertrag gestützt auf Artikel 5 RPG aus, wenn sich die kantonale Gesetzgebung zur Frage des Ausgleichs planerischer Sondervorteile ausschweigt (Waldmann/Hänni, a.a.O., Art. 5 N 26). Dies trifft für die luzernische Gesetzgebung gerade nicht zu, da der Kantonsrat sich mit der Frage befasst und die Erhebung einer Mehrwertabgabe ausdrücklich ausgeschlossen hat. Somit liegt diesbezüglich ein sogenannt qualifiziertes Schweigen des Gesetzgebers vor.

E. 7

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich der Kantonsrat mit der Frage der vertraglichen Mehrwertabschöpfung befasst und die Erhebung einer Mehrwertabgabe ausdrücklich ausgeschlossen hat. Somit liegt diesbezüglich ein qualifiziertes Schweigen des Gesetzgebers vor. Nach geltendem Recht ist daher eine vertragliche Mehrwertabschöpfung im Kanton Luzern unzulässig. B. Indirekte Mehrwertabgabe und Infrastrukturbeitrag Zu unterscheiden von der Leistung einer (direkten) Mehrwertabgabe sind alle Formen von indirekten Mehrwertabgaben. Eine indirekte Mehrwertabgabe kann in einer Realleistung an die Gemeinde oder einem finanziellen Beitrag an die Erstellung einer Infrastruktur bestehen. Im vorliegenden Fall hätten die Grundeigentümerinnen und -eigentümer Flächen ihres Grundstücks der Gemeinde unentgeltlich abtreten sollen. Darin ist eine Realleistung

zu sehen, die aufgrund der Unentgeltlichkeit letztlich einer Mehrwertabgabe gleichkommt. Dies ist aus den oben genannten Gründen unzulässig. Im Rahmen der Ortsplanung der Gemeinde ist im Gebiet A die Erstellung einer Kneipp-Anlage vorgesehen (Kostenschätzung: 500 000 Franken), an welche die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer gemäss Vereinbarungsentwurf - anstelle einer Mehrwertabgabe - einen Infrastrukturbeitrag im Betrag von 390 000 Franken leisten sollten. Wie oben festgestellt, ist im Kanton Luzern eine vertragliche Mehrwertabgabe aufgrund des qualifizierten Schweigens des Gesetzgebers unzulässig (Ziff. V.A). Dasselbe hat auch für alle Formen von indirekten Mehrwertabgaben, also der Verpflichtung zur Erstellung einer Infrastruktur zugunsten der Allgemeinheit oder von allgemeinen Aufwertungsmaßnahmen auf Kosten des Grundeigentümers oder der Grundeigentümerin zu gelten. Nicht ausgeschlossen ist aber ein finanzieller Beitrag an die Erstellung einer öffentlichen Infrastruktur, die auch dem eingezonten Grundstück dient, sofern dafür im Planungs- und Baugesetz oder im Bau- und Zonenreglement eine gesetzliche Grundlage besteht. Gemeinden können für öffentliche Werke oder für Werke im öffentlichen Interesse von den interessierten Grundeigentümern Beiträge an die Bau-, Korrektions-, Betriebs- und Unterhaltskosten erheben (§ 109 Abs. 1 Satz 1 PBG). Die anfallenden Kosten sind nach der Perimeterverordnung auf die interessierten Grundeigentümer zu verteilen (vgl. § 112 PBG). Denkbar ist somit, für ein im öffentlichen Interesse liegendes Werk, das für ein neu eingezontes Grundstück einen besonderen Vorteil bringt, einen Perimeterbeitrag zu erheben. Dieser Beitrag ist nach den Grundsätzen des Perimeterrechts, das heisst nach objektiven Kriterien, je nach Interessenlage auf die Gemeinde und übrige Interessierte aufzuteilen. Der Perimeterbeitrag kann auch in einer Vereinbarung zwischen der Gemeinde und einzonungswilligen Grundeigentümerinnen und -eigentümern einvernehmlich geregelt werden. Steht allerdings der von diesen zu tragende Anteil in einem Missverhältnis zu ihren Interessen, ist darin eine unzulässige indirekte Mehrwertabgabe zu sehen.

C. Erschliessungsvereinbarungen Wie oben ausgeführt, sind Infrastrukturverträge über die Erstellung von Erschliessungsanlagen gemäss dem kantonalen Richtplan zulässig. Darin kann im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben auch eine Regelung bezüglich der Erschliessungskosten getroffen werden (vgl. Ziff. IV.1 und 2). Auch der Bau und der Unterhalt allfälliger, im Fusswegrichtplan vorgesehener Fusswegverbindungen können durch Vereinbarung einer Dienstbarkeit geregelt werden. Dafür bestände ja die Möglichkeit, das Enteignungsrecht zu beanspruchen.

D. Vertragliche Regelung bezüglich Bebauungskonzepten Sofern die für eine Einzonung in Frage kommenden Gebiete sich aus einem Siedlungsleitbild ergeben, das die erwünschte raumplanerische Entwicklung zum Voraus festlegt, ist grundsätzlich nichts dagegen einzuwenden, wenn die Gemeinde nur Land einzonen will, bei dem die Überbauungs-, Erschliessungs- und Gestaltungsvorstellungen bekannt sind. Mit einzonungswilligen Grundeigentümerinnen und -eigentümern können Vereinbarungen über die Erstellung solcher Konzepte, die Umsetzungen der Konzepte in Gestaltungspläne usw. abgeschlossen werden.

E. Vertragliche Regelung bezüglich Realisierungszeitpunkt und Verfügbarkeit Wie oben ausgeführt, sind Verträge bezüglich Sicherstellung der Verfügbarkeit des Baulandes zur Bekämpfung der Baulandhortung gemäss dem kantonalen Richtplan zulässig. Auch der Realisierungszeitpunkt einer Überbauung, eine allfällige Etappierung usw. können Gegenstand einer Vereinbarung sein (vgl. Ziff. IV.1 und 2).

F. Andere vertragliche Vereinbarungen In der Praxis kommt es häufig vor, dass eine Einzonung wegen Nichteinhaltung der Empfehlungen der Eidgenössischen Forschungsanstalt für Betriebswirtschaft und Landtechnik (FAT-Richtlinie) strittig ist. Denn § 35 Absatz 1 PBG

verlangt eine Berücksichtigung der Anliegen der Landwirtschaft sowie der Interessen an der Erhaltung, Erneuerung und Erweiterung bestehender Betriebe. Die beteiligten Parteien (Gemeinde, Bauer, Grundeigentümer) sollen die Möglichkeit haben, im Rahmen einer vergleichweisen Beseitigung der Streitigkeit einen Beitrag des Grundeigentümers bzw. der Gemeinde zur Sanierung des Bauernhofbetriebs zu vereinbaren, um die Einzonung zu ermöglichen. (Regierungsrat, 14. Dezember 2010, Nr. 1371)

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.