

Interpellation Bosshard-St.Gallen / Gemperli-Goldach / Pappa-St.Gallen / Kuratli-St.Gallen
(25 Mitunterzeichnende) vom 15. Juni 2022

Umsetzung des Mehrwertausgleichs bei Um- und Aufzonungen gemäss aktuellem Bundesgerichtsurteil

Schriftliche Antwort der Regierung vom 27. September 2022

Daniel Bosshard-St.Gallen, Dominik Gemperli-Goldach, Maria Pappa-St.Gallen und Donat Kuratli-St.Gallen erkundigen sich in ihrer Interpellation vom 15. Juni 2022 nach der Umsetzung des Mehrwertausgleichs bei Um- und Aufzonungen gemäss aktuellem Bundesgerichtsurteil im Kanton St.Gallen sowie danach, wie die Regierung den Mehrwertausgleich in Anbetracht des ergangenen Urteils des Bundesgerichtes in Zukunft anwenden will.

Die Regierung antwortet wie folgt:

Wie in der Interpellation korrekt ausgeführt, hat sich der Kanton St.Gallen mit Art. 58 ff. des Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1; abgekürzt PBG) für eine Minimallösung entschieden und ausschliesslich für Einzonungen eine Mehrwertabgabe eingeführt. Bei Um- und Aufzonungen ist nach PBG hingegen kein (gesetzlicher) Mehrwertausgleich vorgesehen. Mit seinem Urteil vom 5. April 2022 (1C 233/2021) hat das Bundesgericht klargestellt, dass die Kantone (auch) bei Um- und Aufzonungen für einen angemessenen Ausgleich erheblicher Planungsgewinne zu sorgen und diesen ebenso in den Gemeinden umzusetzen hätten.

Als direkte Folge dieses Bundesgerichtsurteils ist der Mehrwertausgleich und dessen Umsetzung in den Kantonen aktuell auch Gegenstand eines parlamentarischen Einzelantrags von Ständerat Benedikt Würth im Rahmen der zweiten Etappe der Teilrevision des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes (SR 700; abgekürzt RPG). Die von der Interpellantin und den Interpellanten aufgeworfenen Fragen dürften sich in absehbarer Zeit in den anstehenden Diskussionen auf Bundesebene klären. Die vorliegende Antwort der Regierung erfolgt unter Vorbehalt möglicher Anpassungen auf Bundesebene.

Zu den einzelnen Fragen:

1. Im Rahmen der laufenden Ortsplanungs-Revisionen gibt es mehrere Gemeinden, die eine Mehrwertabgabe auf kommunaler Ebene prüfen. Anfragen zur Thematik gab es im Zusammenhang mit Vorprüfungen von kommunalen Rahmennutzungsplänen. Einzelne Gemeinden äussern sich im kommunalen Richtplan oder in Planungsberichten zu einer möglichen Mehrwertabgabe auf kommunaler Ebene. Das Amt für Raumentwicklung und Geoinformation (AREG) hat bis anhin auf die kantonale Gesetzgebung (Art. 58 ff. PBG; 20 Prozent Mehrwertabgabe nur bei Neueinzonungen) sowie auf die aktuellen Bundesgerichtsurteile verwiesen. Von konkreten Baureglements-Entwürfen mit weitergehenden Bestimmungen zur Mehrwertabgabe hat das AREG keine Kenntnis.
- 2./4. Ständerat Würth reichte im Rahmen der laufenden parlamentarischen Diskussion betreffend die Teilrevision des RPG, zweite Etappe, einen Einzelantrag ein, wonach Art. 5 Abs. 1 RPG zu ergänzen sei.¹

¹ Abrufbar unter <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/amtliches-bulletin/amtliches-bulletin-die-verhandlungen?SubjectId=57315>.

Der Antrag wird im Wesentlichen damit begründet, dass einerseits das Verhältnis von Abs. 1 und Abs. 1^{bis} keineswegs klar sei und dass es andererseits der Wille des Parlamentes gewesen sei, mindestens einen Mehrwertausgleich für den Sachverhalt vorzusehen, dass Nichtbauland mittels Einzonung zu Bauland werde. Das sei die Mindestvorschrift seitens des Bundes und der klare Wille des Gesetzgebers. Daran hätten sich die Kantone orientiert. Selbstverständlich könnten die Kantone weitergehen – es sei aber nicht zwingend vorgesehen – und auch bei Um- und Aufzonungen einen Mehrwertausgleich oder eben eine Mehrwertabgabe einführen.

Vor diesem Hintergrund widerspreche die aktuelle bundesgerichtliche Rechtsprechung klar dem seinerzeitigen gesetzgeberischen Willen; das Bundesgericht übersteuere die Kantone. Sie sei auch nicht im Interesse der Raumplanung (Schutz des Kulturlands, Förderung der Innenverdichtung).

Der Antrag wurde im Ständerat in der Sommersession 2022 einstimmig angenommen, auch die Vorsteherin des Eidgenössischen Departementes für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation (UVEK) hat ihn im Namen des Bundesrates unterstützt. Die weiteren Beratungen im Parlament werden zeigen, welche Auswirkungen der Antrag auf Gesetzgebung und Rechtsprechung haben wird, ob bzw. wie weit das Bundesgericht seine Praxis anpassen muss und welche minimalen Anforderungen betreffend Mehrwertausgleich für die Kantone gelten.

Bis auf Ebene Bund Klarheit herrscht, ob der Mehrwertausgleich auch bei Um- und Aufzonungen zwingend ist, sieht die Regierung keinen Anlass zu gesetzgeberischer Tätigkeit. Es wird dann in einem nächsten Schritt zu klären sein, ob und welche gesetzlichen Anpassungen auf kantonaler Ebene erforderlich sein werden, um der Bundesgesetzgebung wie den Bedürfnissen der Raumplanung auf Gemeindeebene gerecht zu werden.

3. Die zuständige kantonale Stelle (AREG) prüft im Rahmen der Genehmigung von Ein-, Um- und Aufzonungen die Erlasse auf deren Rechtmässigkeit sowie auf die Übereinstimmung mit der kantonalen Richtplanung und der Sachplanung des Bundes (vgl. Art. 38 Abs. 2 PBG). Der Mehrwertausgleich im Sinne von Art. 5 RPG ist keine Genehmigungsvoraussetzung für eine Nutzungsplanänderung, sondern die mögliche Folge des Planerlasses und fällt im Nachgang der Planänderung an. Das aktuelle PBG sieht in Art. 58 ff. eine Mehrwertabgabe von 20 Prozent des Bodenmehrwertes bei Neueinzonungen vor.

Bis dato sind von Seiten des Bundesamtes für Raumentwicklung keine Hinweise eingegangen, dass eine fehlende gesetzliche Regelung im kantonalen Planungs- und Baugesetz betreffend Mehrwertabgabe auf Um- und Aufzonungen zu einer Genehmigungsverweigerung künftiger Richtplanänderungen oder zu einem Bauzonenmoratorium führen könnte.