

**Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement**

Bahnhofstrasse 15  
Postfach 3768  
6002 Luzern  
Telefon 041 228 51 55  
Telefax 041 210 65 73  
buwd@lu.ch  
www.lu.ch

Paketadresse:  
Bahnhofstrasse 15, 6003 Luzern

GEMEINDE KRIENS Präsidialabteilung
11. Dez. 2012
GEHT AN M. Seif
KOPIE AN
VISUM

Gemeinderat  
Gemeindeverwaltung Kriens  
Schachenstrasse 13  
Postfach  
6010 Kriens

Luzern, 10. Dezember 2012 / EL  
2012-321

## Vorprüfungsbericht

### Gemeinde Kriens; Änderung des Bau- und Zonenreglements (neuer Art. 3a, Mehrwertabschöpfung)

gemäss § 19 des Planungs- und Baugesetzes (PBG)

Sehr geehrter Herr Gemeindepräsident  
Sehr geehrte Frau Gemeinderätin  
Sehr geehrte Herren Gemeinderäte

Mit Schreiben vom 3. Dezember 2012 ersucht Ihr Baudepartement aufgrund von Anträgen zum Thema Mehrwertabschöpfung, welche der Einwohnerrat anlässlich der 1. Lesung der Ortsplanungsrevision überwiesen hat, um Vorprüfung einer kommunalen Regelung der Mehrwertabschöpfung. Wir äussern uns dazu und zu den gestellten Fragen (am Ende unseres Berichts) wie folgt:

1. Der Regierungsrat hatte sich im Rahmen einer Aufsichtsbeschwerde mit der von einer Gemeinde beabsichtigten vertraglichen Mehrwertabschöpfung auseinanderzusetzen. Die nachfolgenden Ausführungen beruhen auf dieser regierungsrätlichen Entscheid, der in Luzerner Gerichts- und Verwaltungsentscheide, 2010, III. Teil: Regierungsrat, Nr. 11, publiziert worden ist und nach wie vor Gültigkeit hat.
2. Gemäss Artikel 5 Absatz 1 des Raumplanungsgesetzes (RPG) regelt das kantonale Recht einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen. Mit dieser Bestimmung erteilte der Bund den Kantonen (nicht den Gemeinden) einen entsprechenden Umsetzungs- bzw. Gesetzgebungsauftrag. Der Bund selbst hat bewusst darauf verzichtet, die Mehrwertabschöpfung selbst zu regeln. Die Kantone sind in der Gestaltung des Ausgleichs frei (Botschaft des Bundesrates vom 27. Februar 1978 zu einem Bundesgesetz über die Raumplanung [RPG], in: BBl 1978 I 1016 f.; Dieter Egloff, Die Mehrwertabgabe nach Art. 5 RPG, in: VLP-ASPAN, Raum & Umwelt 3/08, S. 3). Der Bund kann den Mehrwertausgleich gegenüber den Kantonen rechtlich nicht

durchsetzen. Da Artikel 5 Absatz 1 RPG nicht unmittelbar anwendbar ist, dürfen die Kantone diese Norm nicht als Rechtsgrundlage für Ausgleichsmassnahmen heranziehen; vielmehr bedarf es dazu eines kantonalen Gesetzes im formellen Sinn. Die meisten Kantone haben planungsbedingte Mehrwerte jedoch schon vor dem Inkrafttreten des RPG durch die Steuergesetzgebung erfasst (Grundstückgewinnsteuer, Einkommens-/Gewinnsteuer, Vermögenssteuer, Erbschaftssteuer) und tun dies auch weiterhin (insbesondere mittels der Grundstückgewinnsteuer).

3. Auch der Kanton Luzern kennt in seinem kantonalen Recht keine eigenständige Planungsmehrwertabgabe. Die eingetretene 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.
4. 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. 240 f., 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. 894 ff.). Nach dem Gesagten fehlt es im Kanton Luzern weiterhin an der notwendigen gesetzlichen Grundlage auf kantonomer 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).
5. Aus denselben Gründen ist auch eine kommunale vertragliche Mehrwertabschöpfung nicht zulässig. Die Zulässigkeit eines verwaltungsrechtlichen Vertrags hängt davon ab, ob eine kompetenzgemäss erlassene Rechtsnorm den Vertrag vorsieht, dafür Raum lässt oder ihn jedenfalls nicht ausdrücklich ausschliesst. Diesbezüglich ist nochmals 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.
6. Die von den eidgenössischen Räten am 15. Juni 2012 beschlossene Revision des Raumplanungsgesetzes sieht eine detaillierte Regelung der Mehrwertabschöpfung vor. Gegen diese Vorlage ist das Referendum zustande gekommen. Die Abstimmung ist auf März 2013 angesetzt. Gemäss der vorgesehenen Regelung im geänderten Artikel 5 RPG sollen zukünftig Planungsvorteile mit einem Satz von mindestens 20 Prozent ausgeglichen werden. 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. Der Ertrag wird für Massnahmen zur Entschädigung infolge von Auszonungen (materielle Enteignung) oder für weitere Massnahmen der Raumplanung (Verdichtungsmassnahmen, Erhalt Fruchtfolgeflächen) verwendet. Die bezahlte Abgabe ist bei der Bemessung einer allfälligen Grundstückgewinnsteuer als Teil der Aufwendungen vom Gewinn in Abzug zu bringen. Gemäss den

Übergangsbestimmungen zur Änderung des Raumplanungsgesetzes vom 15. Juni 2012 regeln die Kantone innert fünf Jahren nach Inkrafttreten der Änderung vom 15. Juni 2012 den angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile nach den Anforderungen von Artikel 5. Bei einer Zustimmung zur Vorlage wird der Kanton Luzern die Gesetzgebungsarbeiten schnell an die Hand nehmen, um eine kantonale Rechtsgrundlage für die Mehrwertabschöpfung zu schaffen. Dies bedingt allerdings auch eine Revision der grundstücksbezogenen Regelungen der Steuergesetzgebung (insb. Gesetz über die Grundstücksgewinnsteuer). Zu diskutieren sein wird insbesondere auch, wie die über die Mehrwertabschöpfung geäußerten Mittel eingesetzt werden. Da diese Abgabe insbesondere auch die Entschädigung infolge materieller Enteignung finanzieren soll, ist eine gesamtkantonale Sichtweise gefragt.

7. Zusammenfassend ist festzuhalten, dass sich der Kantonsrat mit der Frage der Mehrwertabschöpfung befasst und die Erhebung einer Mehrwertabgabe bis anhin ausdrücklich ausgeschlossen hat. Somit liegt diesbezüglich ein qualifiziertes Schweigen des Gesetzgebers vor. Nach geltendem Recht ist daher eine Mehrwertabschöpfung im Kanton Luzern unzulässig. Die im Schreiben Ihres Baudepartements gestellten drei Fragen müssen gestützt auf die obigen Ausführungen klar verneint werden. Eine kommunale Mehrwertabschöpfung ist zurzeit in keiner Form zulässig.

Freundliche Grüsse



Robert Küng  
Regierungsrat

Kopie an:

- Rechtsdienst Bau-, Umwelt- und Wirtschaftsdepartement
- Dienststelle Raumentwicklung, Wirtschaftsförderung und Geoinformation