

Der Regierungsrat des Kantons Thurgau an den Grossen Rat

Frauenfeld, 17. Juni 2025
Nr. 330

EINGANG GR		
2.7.25		
24	GE 8	171

Botschaft zur Änderung des Planungs- und Baugesetzes (PBG)

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen Botschaft und Entwurf zur Änderung des Planungs- und Baugesetzes (PBG; RB 700).

Die Revision betrifft den Bereich der Mehrwertabgabe. 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. Solche Planungsvorteile werden auch als Mehrwert bezeichnet. Der Mehrwert ist vereinfacht gesagt die Wertsteigerung, von der eine Eigentümerschaft profitiert, wenn ihr Land eingezont, umgezont oder aufgezont wird. Der Wert steigt ohne Zutun der Eigentümerschaft aufgrund einer planerischen Massnahme der Politischen Gemeinde (nachfolgend: Gemeinde).

Die Mehrwertabgabe wird im Kanton Thurgau seit dem 1. Januar 2013 erhoben, wenn Landwirtschaftsland neu zu Bauland wird. Davon ausgenommen ist die Einzonung von der Landwirtschaftszone in eine öffentliche Zone. Zudem wird eine Mehrwertabgabe fällig, wenn es zu einer Umzonung von einer öffentlichen Zone in eine andere Bauzone kommt. Seit 2013 wurde gestützt auf die geltenden Regelungen in 317 Fällen eine Mehrwertabgabe veranlagt. Per Ende 2024 betrug der Bestand der kantonalen Spezialfinanzierung „Mehrwertabgabe“ rund 4.027 Mio. Franken.

Verankert ist die Mehrwertabgabe in § 63 ff. des Planungs- und Baugesetzes (PBG; RB 700). Die Abgabe 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

2/28

für Landeigentümerinnen und -eigentümer, deren Bauland wieder ausgezont wird (Rückzonungen von Bauland zu Nicht-Bauland). Andere Verwendungszwecke sind zum Beispiel die Sanierung von Industriebrachen, der Abbruch von nicht gebrauchten Bauten in der Landwirtschaftszone, Gewässerrenaturierungen und andere ökologische Massnahmen. Mit der neusten Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG 2) werden auch die neuen Abbruchprämien (Art. 5a RPG) für Bauten und Anlagen ausserhalb der Bauzone aus der Mehrwertabgabe zu finanzieren sein. Die Mehrwertabgabe ist erst fällig, wenn das Grundstück verkauft wird, eine Baubewilligung erteilt ist oder ein Erschliessungsprojekt in Kraft tritt.

Mit der Revision sollen folgende Ziele erreicht werden:

- Umsetzung erheblich erklärte Motion „Anpassungen bei der Umsetzung der planerischen Mehrwertabgabe nach dem Planungs- und Baugesetz“ vom 20. Mai 2020 (GR 20/MO 2/22)
- Umsetzung Revisionsbedarf aus der Praxis
- neue Regelung Mehrwertausgleich bei Um- und Aufzonungen
- neue Regelung vertraglicher Planungsausgleich

Inhaltsverzeichnis

1. Revisionspunkte.....	4
1.1. Erheblich erklärte Motion „Anpassungen bei der Umsetzung der planerischen Mehrwertabgabe nach dem Planungs- und Baugesetz“	4
1.2. Revisionsbedarf aus der Praxis	6
1.3. Mehrwertausgleich bei Um- und Aufzonungen.....	9
1.4. Vertraglicher Planungsausgleich.....	11
2. Vernehmlassungsverfahren	12
2.1. Anpassungen aufgrund der Einwände aus der Vernehmlassung.....	12
2.2. Weitere Punkte aus der Vernehmlassung, die nicht zu einer Anpassung der Vorlage führten	13
3. Vorgesehene Anpassung der PBV.....	16
4. Auswirkungen auf die Gemeinden.....	17
5. Finanzielle Auswirkungen	17
5.1. Kanton	17
5.2. Gemeinden.....	18
6. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen.....	18
6.1. Änderungen PBG.....	Fehler! Textmarke nicht definiert.

4/28

1. Revisionspunkte

1.1. Erheblich erklärte Motion „Anpassungen bei der Umsetzung der planerischen Mehrwertabgabe nach dem Planungs- und Baugesetz“

Am 8. Juli 2021 erklärte der Grosse Rat die Motion vom 20. Mai 2020 „Anpassungen bei der Umsetzung der planerischen Mehrwertabgabe nach dem Planungs- und Baugesetz“ (GR 20/MO 2/22) als erheblich. Somit war innerhalb von zwei Jahren ein Gesetzesentwurf zuhanden des Grossen Rates auszuarbeiten. Wegen zusätzlicher Abklärungen und der damals laufenden Revision von RPG 2 genehmigte das Büro des Grossen Rates zwei Fristverlängerungen. Die zweite Nachfrist läuft am 7. Juli 2025 ab. Voraussichtlich Anfang 2026 wird auch RPG 2 in Kraft treten.

Folgenden Punkte sind gemäss Motionsauftrag neu zu regeln:

- Keine Erhebung der Mehrwertabgabe bei Bagatellfällen
- Keine Erhebung der Mehrwertabgabe bei Fällen, die bei einer Gesamtbetrachtung der Rechtsgeschäfte (Tauschgeschäfte) zu keinem Mehrwert führen

Der Verzicht auf die Erhebung der Mehrwertabgabe bei Bagatellfällen ist auf Art. 5 Abs. 1^{quinquies} lit. b RPG zu stützen. Danach kann das kantonale Recht von der Erhebung der Abgabe absehen, wenn der voraussichtliche Abgabbeertrag in einem ungünstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand steht. Es kann entweder ein Freibetrag oder eine Freigrenze oder eine Freifläche festgelegt werden.

- **System der Freigrenze:** Mit der Freigrenze wird der Betrag bezeichnet, bis zu dem keine Mehrwertabgabe geschuldet ist. Mit einer Freigrenze werden dieselben Mehrwerte gleich abgeschöpft. Erhebungsaufwand und Ertrag können in Einklang gebracht werden. Negativ ist, dass eine Freigrenze zu einer Ungleichbehandlung im Bereich des Schwellenwerts führt. Beträgt die Freigrenze z.B. Fr. 30'000, muss die Grundeigentümerin oder der Grundeigentümer bei einem Mehrwert von Fr. 29'999 keine Mehrwertabgabe bezahlen. Beträgt der Mehrwert hingegen Fr. 30'000, ist der Mehrwert geschuldet. Bei einem Satz von 20 % wären dies Fr. 6'000.
- **System des Freibetrags:** Der Freibetrag wird vom ermittelten Mehrwert abgezogen und kommt deshalb allen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern zugute. Die Folge ist jedoch, dass der Erhebungsaufwand höher sein kann als der Ertrag. Beträgt der Mehrwert z.B. Fr. 31'000 und wird der Freibetrag bei Fr. 30'000 festgelegt, wird die Mehrwertabgabe auf den verbleibenden Fr. 1'000 fällig. Bei einem Satz von 20 % wären dies Fr. 200.
- **System der Freifläche:** Die Freifläche ist eine flächenmässige Freigrenze. Beträgt die Freifläche z.B. 50 m², sind alle Grundstücke kleiner als 50 m² von der Mehrwertabgabe ausgenommen. Da der Wert pro Quadratmeter Boden sehr

unterschiedlich ist, führt eine Freifläche zu starken Ungleichheiten. Ungünstig ist auch der Umstand, dass sich die Bodenpreise innert kurzer Zeit stark verändern können.

Der Kanton Thurgau hat in der bisherigen Regelung von § 45a der Verordnung des Regierungsrats zum Planungs- und Baugesetz und zur interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (PBV; RB 700.1) einen minimalen Freibetrag angesetzt. Die Abgabe wird ab einem Abgabebetrag von über Fr. 100 erhoben. Dieser tiefe Freibetrag, der eigentlich eine Freigrenze ist, führt dazu, dass bereits eine Einzonung von 1–2 m² abgabepflichtig ist. Damit der Abgabeertrag nicht weiterhin in einem ungünstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand steht, müsste die Freigrenze oder der Freibetrag deutlich angehoben werden.

Das Spektrum der kantonal unterschiedlichen Freigrenzen oder Freibeträge liegt bei Fr. 5'000 bis Fr. 50'000, mehrheitlich aber bei einer Freigrenze von Fr. 30'000. Ihren Ursprung haben die Fr. 30'000 in einer Debatte des Ständerats zur Revision des Raumplanungsgesetzes 2013, kurz RPG 1.

Verschiedene Kantone haben den Betrag als Richtwert in ihre eigenen Gesetzgebungen übernommen, auch wenn er in der damaligen parlamentarischen Beratung fallen gelassen wurde. Im Urteil Münchenstein II vom 19. November 2020 (BGE 147 I 225 E. 5) hat sich dann das Bundesgericht ausführlich zum von der Abgabe ausgenommen Betrag gemäss Art. 5 Abs. 1^{quinquies} lit. b RPG geäussert. Als Richtwert gilt demnach ein Einzonungsmehrwert von Fr. 30'000. Erheblich darüber hinausgehende Beträge bedürften laut Bundesgericht der besonderen Rechtfertigung, die der vom Urteil betroffene Kanton Basel-Landschaft in Bezug auf die von ihm vorgesehene Freigrenze von Fr. 50'000 schuldig geblieben sei.

Der Regierungsrat favorisiert neu trotz Schwelleneffekt die Festlegung einer Freigrenze bei Fr. 30'000. Mit Blick auf die Höhe der Mehrwertabgabe im Kanton Thurgau von 20 % ergibt sich beim Richtwert eines Bodenmehrwerts von Fr. 30'000 ein Abgabeertrag von Fr. 6'000. Im Zuge einer Planungsmassnahme soll ein und dieselbe Grundeigentümerschaft die Freigrenze jedoch nur einmal beanspruchen können, auch wenn mehrere kleinere Flächen von der Planungsmassnahme betroffen sind.

Nach der heute im Kanton Thurgau geltenden Gesetzeslage ist eine Mehrwertabgabe zu erheben, auch wenn für die betreffende Einzonung eine flächengleiche Auszonung getätigt wird. Häufig sind bei diesen Vorgängen verschiedene Grundeigentümerschaften betroffen und es finden Grundstückstauschgeschäfte statt, sodass am Ende eine Mehrwertabgabe gar bei derjenigen Grundeigentümerschaft zu erheben ist, die von der Einzonung nicht profitiert. Die profitierende Grundeigentümerschaft dagegen liess zeitgleich eine Auszonung vornehmen, sodass auch bei ihr nicht nur Vorteile auszumachen

sind, sondern eventuell auch Nachteile auszugleichen wären. Gestützt auf ein Urteil der Steuerrekurskommission im April 2022 nahm die kantonale Steuerverwaltung in solchen sogenannten „Kompensationsfällen“ eine Praxisänderung vor, sodass diese Fälle fortan nicht mehr veranlagt werden. Für die Umsetzung der Motion gilt es, die Regulierung dieser Kompensationsfälle gesetzlich zu verankern. Eine Kompensation ist nur möglich bei Bodenflächen derselben Grundeigentümerschaft oder im Rahmen eines projektbezogenen Landabtauschs.

Im Zuge der parlamentarischen Diskussionen wurde auch angeregt, Gemeinwesen, namentlich Kanton und Gemeinden, in Anwendung von Art. 5 Abs. 1^{quinquies} RPG von der Leistung der Mehrwertabgabe zu befreien. Diesem Ansinnen ist zuzustimmen, weil Gemeinwesen regelmässig Zwecke von öffentlichem Interesse verfolgen und es wenig sinnvoll erscheint, dass Kanton und Gemeinden den Spezialfinanzierungsfonds des jeweils anderen aufrufen. In den meisten anderen Kantonen besteht in sehr unterschiedlicher Ausprägung eine Privilegierung des Gemeinwesens. Derzeit besteht im Kanton Thurgau nur eine Privilegierung, wenn in eine Zone für öffentliche Bauten und Anlagen eingezont wird. Häufig wird jedoch Land von Gemeinden und Kanton in spezielle, aber dennoch öffentlichen Zwecken dienende Zonen eingezont, wie z.B. Klinikzonen oder Sportzonen, weshalb auch hierfür eine Privilegierung vorgesehen werden sollte. Es wird in diesem Kontext als sinnvoll erachtet, dieselben juristischen Personen des öffentlichen Rechts von der Mehrwertabgabe zu befreien, für die in § 75 Abs. 1 Ziff. 1 bis Ziff. 3 des Steuergesetzes (StG; RB 640.1) auch die Steuerbefreiung vom Grundeigentum vorgesehen ist. Es sind dies der Bund und seine Anstalten nach Massgabe des Bundesrechts, der Kanton und seine Anstalten mit Ausnahme der Kantonalbank, die Politischen Gemeinden, die Schul- und Kirchgemeinden sowie die Zweckverbände. Die Bürgergemeinden sind nicht steuerbefreit und sollten deshalb auch nicht von der Mehrwertabgabe befreit werden.

1.2. Revisionsbedarf aus der Praxis

Der Vollzug der Bestimmungen zur Mehrwertabgabe ist komplex, enthält zahlreiche administrative Stolpersteine und führt immer wieder zu Diskussionen. Die mit dem Vollzug der Bestimmungen zur Mehrwertabgabe betrauten Ämter haben in den letzten Jahren festgestellt, dass die bestehende gesetzliche Regelung im Kanton Thurgau verbesserungswürdig ist. Es handelt sich dabei insbesondere um die Anwendung der Grundstückschätzungsverordnung (SchäV; RB 640.12) gemäss § 64 Abs. 3 PBG für die Berechnung des Bodenmehrerts sowie um Mängel im Vollzug und im Verfahren.

Für die Ermittlung des Mehrerts wird heute gestützt auf § 64 Abs. 3 PBG eine amtliche Liegenschaftenschätzung gemäss der SchäV vorgenommen. Die Praxis hat gezeigt, dass die Bewertung der eingezonten Bodenflächen losgelöst von der SchäV vorgenommen werden sollte, da diese auf steuerrechtliche Bewertungen ausgerichtet ist. Für die

Bemessung soll im Gesetz neu lediglich der Grundsatz festgelegt werden, wonach sich der Bodenwert nach der Differenz zwischen den Verkehrswerten vor und nach der rechtskräftigen Neuzuweisung bemisst. Weiter soll geregelt werden, dass der Regierungsrat die Bemessung regelt und dass eine schematische, formelmässige Bewertung der Landwerte vorgesehen werden darf. Dieses Vorgehen entspricht der Gesetzgebung des Kantons Zürich, der mit einem Landpreismodell von Immobilienexperten arbeitet. Damit könnte für jede Parzelle im Kanton ein Landwert aus einem GIS-Layer herausgelesen werden, der die für die Berechnung des Mehrwerts massgeblichen Parameter berücksichtigt. Die kantonale Steuerverwaltung testet bereits seit ca. zwei Jahren das Landpreismodell „parzellenscharfe Baulandpreise“ von WüestPartner und wird es ab Juli 2025 für das Steuerschätzungswesen und auch für die Ermittlung der Mehrwertabgabe verwenden.

Nach § 65 Abs. 2 PBG entsteht der Mehrwert zum Zeitpunkt der Zuweisung von Boden zu Bauzonen. Er wird durch die Steuerverwaltung veranlagt und bei der Grundeigentümerin oder dem Grundeigentümer erhoben. Fällig wird die Abgabe erst bei einer Handänderung oder mit Rechtskraft des Erschliessungsprojekts oder der Baubewilligung. Die Überwachung der möglichen Fälligkeiten über viele Jahre hinweg ist für Gemeinden und Kanton herausfordernd. Aufgrund der bundesrechtlichen Vorgaben ist der Spielraum allerdings begrenzt. Im Entwurf für die externe Vernehmlassung sah der Regierungsrat zwei neue Fälligkeitstatbestände vor: Die Errichtung eines Baurechts und eine absolute Fälligkeitsfrist von 10 Jahren. Mit der Begründung, dass der neue Fälligkeitsgrund der maximalen zeitlichen Frist auch als Massnahme gegen die Baulandhortung diene und in wirtschaftlichen Härtefällen die Stundung nach § 67 PBG möglich bliebe, erschien dessen Einführung möglich. Der Fälligkeitsgrund der Errichtung eines Baurechts erschien ebenfalls sinnvoll, da die Grundeigentümerschaft in diesem Zeitpunkt den aufgrund einer Zonenplanänderung geschaffenen Mehrwert grundsätzlich realisiert. Im Gegenzug sollte der Fälligkeitsgrund der Rechtskraft eines Erschliessungsprojekts wegfallen.

Die beim Bundesamt für Raumentwicklung eingeholte Beurteilung der neuen Fälligkeitsgründe fiel jedoch negativ aus. Die zusätzlichen Fälligkeitsgründe seien bundesrechtswidrig, und es würde eine neue Einschätzung im Lichte von Art. 38 a Abs. 4 und Abs. 5 RPG vorzunehmen sein, sollte ein Gericht zum Schluss kommen, dass ein Verstoß gegen Art. 5 Abs. 1^{bis} zweiter Satz RPG vorliegen. Aufgrund dieser Beurteilung (Bundesrechtswidrigkeit und Gefahr eines Einzonungsmoratoriums) möchte der Regierungsrat nun doch keine neuen Fälligkeitstatbestände einführen. Auf den bisherigen Fälligkeitstatbestand der Rechtskraft eines Erschliessungsprojekts soll trotzdem verzichtet werden, da er dieselbe Problematik aufweist.

Die Gemeinden sind mit § 65 Abs. 2 PBG gesetzlich verpflichtet, der Steuerbehörde den Zeitpunkt der Fälligkeit der Mehrwertabgabe mitzuteilen. In der Praxis erfolgten

diese Meldungen teilweise nicht oder sehr verspätet. Gewisse Unterlassungen ergaben sich wohl daher, dass es sich um eine neue Aufgabe handelte und die jahrelange Überwachung der betreffenden Grundstücke herausfordernd ist. Diesem Problem kann jedoch nicht mit einer grundlegenden Gesetzesanpassung begegnet werden, welche die Gemeinden von dieser Pflicht befreien würde. Weil nur bei den Gemeinden sämtliche Informationen über die Fälligkeitstatbestände vorhanden sind (insbesondere auch der Erlass einer Baubewilligung), muss die Meldepflicht auch weiterhin bei den Gemeinden verbleiben. Der Regierungsrat begnügt sich daher mit einer Schärfung der vorhandenen Bestimmung und wird die Gemeinden an die Erfüllung der Meldepflicht erinnern.

Es hat sich gezeigt, dass für die Veranlagung der Mehrwertabgabe ein Einspracheverfahren eingeführt werden sollte, da so bereits viele Fälle auf der Stufe der Veranlagung erledigt werden können. Ausserdem kann mit einem Einspracheverfahren das rechtliche Gehör der betroffenen Grundeigentümerschaft gewahrt werden. Mit der Veranlagung der Mehrwertabgabe aufgrund der Einzonung erfolgt auch für die Staats- und Gemeindesteuern immer eine Neuschätzung der Liegenschaft nach der SchäV, gegen die aufgrund der Steuergesetzgebung Einsprache erhoben werden kann. Eine Gleichschaltung der beiden Verfahren mit einer provisorischen Veranlagung der Mehrwertabgabe, gegen die ebenfalls Einsprache erhoben werden kann, ist deshalb angezeigt und wird von der Steuerverwaltung schon heute praktiziert. Diese sinnvolle und rechtsstaatlich gewünschte Praxis gilt es nun auch gesetzlich zu verankern.

Nicht zufriedenstellend ist der Umstand, dass die Fälligkeit der Mehrwertabgabe nicht durch einen anfechtbaren Entscheid festgestellt wird, weshalb es an eindeutigen definitiven Rechtsöffnungstiteln für diese Forderungen fehlt. Auch hinsichtlich des Rechtsschutzes für die Betroffenen ergibt sich eine unbefriedigende Situation, da gemäss der heutigen gesetzlichen Regelung die Rechnungsstellung erfolgt, ohne dass das rechtliche Gehör hinsichtlich des Fälligkeitseintritts gewahrt wird. Es wird darum eine neue gesetzliche Regelung vorgeschlagen, wonach der Erlass eines Fälligkeitsentscheides durch die ursprüngliche Veranlagungsbehörde erfolgt.

Nicht zufriedenstellend ist schliesslich der abschliessende Rechtsmittelweg mit endgültigem Entscheid der Steuerrekurskommission. Zum einen verletzt die Regelung den Anspruch auf eine richterliche Beurteilung, die nur in Ausnahmefällen ausgeschlossen werden kann (Art. 29a der Bundesverfassung [BV; SR 101]). Zum anderen stellen sich bei strittigen Veranlagungs- und Fälligkeitsentscheiden in der Regel Rechtsfragen zur Mehrwertabgabe in Anwendung der Bestimmungen des PBG und des RPG. Die Auslegung dieser Bestimmungen in strittigen Rechtsmittelverfahren wäre daher besser beim DBU angesiedelt, das in bau- und planungsrechtlichen Fragen versiert ist und auch die entsprechenden Gesetzgebungsverfahren begleitet. Bei strittigen Mehrwertabgabenveranlagungen stünde Kanton und Gemeinden gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts gestützt auf Art. 34 Abs. 2 lit. a RPG die Beschwerdelegitimation an das

Bundesgericht zu. Aus diesem Grund wird vorgeschlagen, das Beschwerderecht für Kanton (Veranlagungsbehörde) und Gemeinde ebenfalls aufzuführen.

1.3. Mehrwertausgleich bei Um- und Aufzonungen

Bei der Mehrwertabgabe handelt es sich nicht um eine Steuer, sondern um die Abgabe eines Teils des Mehrwertes an den Staat, den dieser durch planungsrechtliche Änderungen geschaffen hat. Dass im Thurgau bei Um- und Aufzonungen keine Mehrwertabschöpfung stattfindet – obwohl auch hier dank einer planerischen Massnahme private Gewinne erzielt werden –, kann stossend sein. Im Visier stehen dabei vor allem Sachverhalte mit grosser Bodenwertsteigerung, hohen Verdichtungsmassnahmen und entsprechenden Gewinnen für die Eigentümerschaft, während für die Allgemeinheit kein Ausgleich stattfindet. Ein klassisches Beispiel dafür ist die Überbauung von Industriebrachen, wodurch neue, verdichtete Quartiere entstehen. Im Kontext der Wohnungsknappheit sind solche Vorhaben zwar sehr erwünscht, da es auch im Kanton Thurgau immer mehr Wohnraum braucht. Gleichzeitig ist die Innenverdichtung anspruchsvoll und teilweise vor Ort umstritten. Die Mehrwertabgabe hilft daher auch den Interessen der Investorinnen und Investoren, da sie es den Gemeinden ermöglicht, die Innenverdichtung verträglicher zu gestalten. Es ist mithin weniger Widerstand gegen Verdichtungen zu erwarten.

Während der verwaltungsinternen Umsetzung der Motion „Anpassungen bei der Umsetzung der planerischen Mehrwertabgabe nach dem Planungs- und Baugesetz“ war gestützt auf ein Bundesgerichtsurteil (Urteil BGer 1C_233/2021 vom 5. April 2022, „Meikirch“) davon auszugehen, dass auch im Kanton Thurgau neu Planungsvorteile bei Um- und Aufzonungen abgeschöpft werden müssen. Deshalb wurde für die Revision eine Arbeitsgruppe bestehend aus Vertretungen des DBU, der kantonalen Steuerverwaltung sowie des VTG eingesetzt, welche die entsprechende gesetzliche Regelung ausarbeiten sollte. Zur Klärung der sich stellenden Fragen und der sich bietenden Möglichkeiten für die Bemessung der Mehrwertabgabe mit allenfalls digitalen Lösungen war die Arbeitsgruppe auf immobilienökonomische Beratungsdienstleistungen angewiesen. Beigezogen wurden Immobilienexpertinnen und -experten des Unternehmens Wüest Partner. Ihr Auftrag lautete, aus immobilienökonomischer Sicht und aus praktischen Erfahrungen in anderen Kantonen die nötigen Grundlagen zu liefern, um ein möglichst praktikables und pragmatisch anwendbares Gesetz auszuformulieren.

Gestützt auf ein indikatives Baulandpreismodell von Wüest Partner und die vorhandenen kantonalen Grundnutzungszonen wurde mittels Modellrechnung simuliert, welches Potenzial die Mehrwertabschöpfung bei Um- und Aufzonungen hat. Dabei wurden Steuerungsinstrumente berücksichtigt, die sicherstellen, dass nur überdurchschnittlich hohe Mehrwerte abgeschöpft werden und nicht Eigenheimbesitzer und -besitzerinnen mehrwertabgabepflichtig werden, falls es im Rahmen einer Ortsplanungsrevision zu einer

10/28

Aufzonung des Quartiers kommt. In einem weiteren Schritt sollte eine Methodik entwickelt werden, mit der Kanton und Gemeinden möglichst einfach den Mehrwert für Ein-, Um- und Aufzonungen einer betroffenen Parzelle herleiten können. Dafür wurden verschiedene Modelle verglichen, die zu einer einfachen Ermittlung des Mehrwertausgleichs herbeigezogen werden können. Zusammengefasst hat sich ergeben, dass das Potenzial des Mehrwertausgleichs bei Um- und Aufzonungen beträchtlich ist. Bei den 34 Städten und Gemeinden mit pender Ortsplanungsrevision Stand 2023, resultierte je nach Szenario eine Mehrwertabgabe von total rund 8 bis zu 50 Mio. Franken (bei einem Mehrwertabgabesatz von 20 %).

Der erwähnte Bundesgerichtsentscheid sorgte 2023 nun aber dafür, dass der Ständerat den bisherigen Art. 5 RPG im Rahmen der „Revision Raumplanungsgesetz – 2. Etappe (RPG 2)“ schärfte, sodass Mehrwerte bei Um- und Aufzonungen entgegen der bundesgerichtlichen Auslegung nicht zwingend abgeschöpft werden müssen. Es steht den Kantonen mithin frei, Mehrwertabgaben auf Um- und Aufzonungen zu erheben. Wenn ein Kanton keine kantonale Regelung schafft und auch den Gemeinden keine Regelungskompetenz erteilt, dürfen die Städte und Gemeinden im betreffenden Kanton auch keine Regelungen für Um- und Aufzonungen schaffen. Möchte man den Gemeinden und Städten also ermöglichen, auf ihrem Gemeindegebiet Mehrwertabgaben auf Um- und Aufzonungen zu erheben, so ist eine entsprechende Kompetenzerteilung im kantonalen Recht vorzusehen.

Da der Grosse Rat auf Antrag des Regierungsrats am 8. Mai 2019 die Motion vom 18. April 2018 „Gleichbehandlung gleicher Planungsvorteile“ (GR 16/MO 17/222) mit 76:34 Stimmen nicht erheblich erklärte, verzichtet der Regierungsrat darauf, die Mehrwertabschöpfung von Um- und Aufzonungen auf kantonaler Ebene zu regeln. Den Gemeinden und Städten soll es aber aufgrund einer neuen gesetzlichen Kompetenzdelegation offenstehen, einen kommunalen Mehrwertausgleich zu schaffen, z.B. im kommunalen Baureglement. Schaffen Städte und Gemeinden einen weitergehenden kommunalen Mehrwertausgleich auf Um- und Aufzonungen, so soll dieser zu 100 % in den eigenen Spezialfinanzierungsfonds fliessen und für die eigenen raumplanerischen Massnahmen verwendet werden. Dazu gehören u.a. Auszonungen, die Sanierung oder der Rückbau von Altbauten, Gewässerrenaturierungen und ökologische Aufwertungsmassnahmen und Planungen. Zur Förderung einer nachhaltigen Innenentwicklung kann die Gemeinde mit den Erträgen aus der Mehrwertabgabe auch Massnahmen gegen die Knappheit von preisgünstigem Wohnraum ergreifen, indem sie beispielsweise Grundstücke erwirbt oder gemeinnützige Bauträger finanziell unterstützt. Denkbar ist auch die Durchführung von Verfahren zur Erhöhung der Siedlungsqualität wie Wettbewerbe, Testplanungen und Studienaufträge. Weitere unterstützbare Massnahmen zur Erhöhung der Siedlungsqualität sind sodann die Schaffung und Gestaltung öffentlicher Räume und Erholungsgebiete. Mit der nach der Gesetzesrevision notwendigen Anpassung der PBV könnten auch die Einschränkungen nach § 45 Abs. 2 PBV aufgehoben

werden, sodass die Mehrwertabgabeerträge umfassend für die qualitative Innenverdichtung genutzt werden können. Die Bevölkerung kann mit einer Mehrwertabgabe auf Um- und Aufzonungen auf die eine oder andere Weise an den Mehrwerten teilhaben und die Verdichtung besser akzeptieren. Müssen Folgekosten der Innenentwicklung vollumfänglich über Steuererträge und damit von der ganzen Bevölkerung getragen werden, leidet die Akzeptanz der Innenentwicklung und Verdichtungsvorlagen werden von der Bevölkerung abgelehnt.

Mit Blick auf die Thematik der Wohnungsknappheit ist anzufügen, dass der Aktionsplan Wohnungsknappheit vom 13. Februar 2024 folgende Massnahme (C2.1) vorsieht: „Bei Mehrausnutzung einen Mindestanteil von preisgünstigem Wohnraum vorsehen: Bei Aufzonungen und wenn Wohnnutzungen in bisherigen Gewerbezonon zugelassen werden, soll ein jeweils festzulegender Anteil der zusätzlichen Ausnutzung für preisgünstige Wohnungen verfügbar sein. Dazu wird ein gemeinsames Verständnis über preisgünstigen Wohnraum geschaffen.“ Die Kantone sind aufgefordert, diese Massnahme zu prüfen und gegebenenfalls in das PBG aufzunehmen. Mit dem vorliegenden Entwurf erfolgte auf kantonaler Stufe noch keine Prüfung dieser Massnahme, jedoch wird für die Gemeinden die Möglichkeit geschaffen, Auf- und Umzonungen der Mehrwertabgabe zu unterstellen und damit die Mittel zu generieren, um eigene Massnahmen gegen die Knappheit von preisgünstigem Wohnraum umzusetzen.

Die vorgeschlagene Lösung ist bundesrechtskonform und sorgt dafür, dass die Gemeinden Mehrwerte für Um- und Aufzonungen abschöpfen können, aber nicht müssen. Die gewählte Lösung wahrt die Gemeindeautonomie und trägt dem Umstand Rechnung, dass nicht alle Gemeinden gleichermassen von der Thematik betroffen sind. Deshalb wird auch darauf verzichtet, mit Mindestvorgaben im kantonalen Gesetz eine minimale Harmonisierung auf kommunaler Stufe herbeizuführen. Die Städte und Gemeinden können folglich den Abgabesatz, die Fälligkeit sowie allfällige Freigrenzen, Freibeträge oder Freiflächen so regeln, wie es den politischen Bedürfnissen vor Ort am besten entspricht.

1.4. Vertraglicher Planungsausgleich

Bereits heute schliessen Gemeinden mit Grundeigentümerinnen, -eigentümern und Bauherren für konkrete Projekte oder im Rahmen von Gestaltungsplanungen städtebauliche Verträge ab. Sie sind ein probates Mittel, einen positiven Ausgleich für die Allgemeinheit zu schaffen. Eine kantonale gesetzliche Grundlage existiert bis anhin jedoch nicht. Solche Verträge eignen sich aber sehr gut zur Abgeltung von Planungsvorteilen, die durch eine entsprechende Planung der Gemeinde geschaffen werden, indem z.B. gewünschte raumplanerische Massnahmen direkt mit einem anschliessenden Bauprojekt umgesetzt werden. Als alternative Möglichkeit zur Abgeltung von Planungsvorteilen soll der städtebauliche Vertrag darum gesetzlich verankert werden. Für Einzonungen gilt allerdings die Mindestvorgabe von Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG, sodass der

12/28

Planungsausgleich für Einzonungen durch eine entsprechende Abgabe zu entrichten ist und nicht im Rahmen eines städtebaulichen Vertrages anderweitig erfüllt werden kann. Für die Umzonungstatbestände gemäss § 63 Abs. 1 Ziff. 2–3 E-PBG sowie für Gestaltungsplanungen besteht diese Freiheit jedoch. Soweit eine Gemeinde für weitere Um- und Aufzonungstatbestände die Abgabepflicht einführt, steht es ihr ebenfalls frei, als Alternative zur Abgabepflicht den Abschluss von städtebaulichen Verträgen in ihrer Bau- und Zonenordnung vorzusehen.

2. Vernehmlassungsverfahren

Die Vernehmlassung fand vom 15. November 2024 bis zum 10. März 2025 statt. Es gingen folgende Stellungnahmen von verschiedenen Teilnehmerkategorien ein:

Gemeinden / Regio / VTG	11
Parteien	5
Verbände	3
ARE Bund	1
Steuerrekurskommission Thurgau	1
Unternehmen	0
Privatpersonen	0
Total	21

Die wichtigsten Einwände und der Umgang damit werden nachfolgend kurz dargestellt.

2.1. Anpassungen aufgrund der Einwände aus der Vernehmlassung

Der gewünschten Erhöhung der Frist zur Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute von zwei auf drei Jahre stimmt der Regierungsrat mit Blick auf die Fristen in anderen Kantonen zu.

Zu den neuen Fälligkeitsgründen der Errichtung eines Baurechts und einer absoluten Fälligkeitsfrist von 10 Jahren gab es einige positive Rückmeldungen. Das Bundesamt für Raumentwicklung hat sich dazu jedoch sehr kritisch geäussert und diese beiden Fälligkeitstatbestände als bundesrechtswidrig beurteilt. Zudem besteht hier die Gefahr eines Einzonungsmoratoriums, wenn Gerichte einen Verstoss gegen Art. 5 Abs. 1 zweiter Satz RPG erkennen und eine neue Einschätzung gemäss Art. 38a Abs. 4 und Abs. 5 RPG vorgenommen würde.

13/28

Mit Blick auf die Einschätzung des Bundesamtes für Raumentwicklung werden die beiden neuen Fälligkeitstatbestände „Errichtung eines Baurechts“ und „Ablauf der Frist von 10 Jahren nach der Veranlagung“ fallen gelassen. Aus denselben Gründen soll auch die Streichung des Fälligkeitstatbestandes „Rechtskraft des Erschliessungsprojekts“ beibehalten werden. Verbleiben nur noch die Fälligkeitstatbestände „Veräusserung“ und „Baubewilligung“, so wird mit Blick auf die Regelung des heutigen § 67 Abs. 2 PBG sowie von § 67 Abs. 2 E-PBG die Möglichkeit der Stundung fälliger Mehrwertabgabebeforderungen obsolet. § 67 PBG ist daher integral und ersatzlos aufzuheben. Ausserdem ist auf die Einführung von § 124a E-PBG zu verzichten.

Da die Gemeinden von Fälligkeitsentscheiden betroffen sind, sind ihnen diese ebenfalls zuzusenden. Dass mit dem Entscheid über die Fälligkeit eine Rechnung mitgeschickt wird, muss dagegen nicht im Gesetz erwähnt werden. § 65 Abs. 4 E-PBG wurde entsprechend angepasst.

2.2. Weitere Punkte aus der Vernehmlassung, die nicht zu einer Anpassung der Vorlage führten

Obschon bekannt ist, dass die Erträge der Mehrwertabgabe zur Finanzierung von immer mehr Aufgaben dienen sollen (Stichwort „Abbruchprämie“), erscheint es dem Regierungsrat mit Blick auf die Erfolgchancen im Grossen Rat nicht angezeigt, die vorliegende Gesetzesvorlage um die in einigen Stellungnahmen gewünschte Erhöhung des Abgabesatzes von 20 % auf 30 % zu erweitern.

Teilweise wird eine einheitliche kantonale Mehrwertabgaberegulierung für Auf- und andere Umzonungen gefordert oder dass dafür weder ein kantonaler noch ein kommunaler Mehrwertausgleich geschaffen bzw. ermöglicht wird. Aufgrund der Abklärungen mit den Immobilienexperten Wüest Partner, dem Austausch mit anderen Kantonen und in Kenntnis der sehr unterschiedlichen Gemeinden im Kanton Thurgau ist der Regierungsrat der Überzeugung, dass mit kommunalen Regelungen besser auf die unterschiedlichen Bedürfnisse und Voraussetzungen in den einzelnen Gemeinden reagiert werden kann. Dies kann zu Ungleichheiten zwischen den Gemeinden führen, was aber auch in vielen anderen Bereichen der Fall ist (z.B. Steuern, baurechtliche Bestimmungen, ÖV-Erschliessung, Einkaufsmöglichkeiten etc.). Bezeichnend ist denn auch, dass die Stellungnahmen von VTG und Gemeinden einen freiwilligen kommunalen Mehrwertausgleich begrüssen. Da die gewünschte Verdichtung Kosten für das Gemeinwesen mit sich bringt und die Akzeptanz der Verdichtung in der Wohnbevölkerung herausfordernd ist, möchte der Regierungsrat den Gemeinden die Einführung eines kommunalen Mehrwertausgleichs ermöglichen.

14/28

Einige Rückmeldungen betreffen § 64 Abs. 3 E-PBG. Es wird Auskunft darüber verlangt, welches konkrete Instrument für die schematische, formelmässige Bewertung vorgesehen wird. Die näheren Angaben dazu sind nachstehend unter Ziff. 3 aufgeführt.

Der Hauseigentümerverband Thurgau (HEV Thurgau) beantragt, dass individuelle Schätzungen verlangt werden können. Da im Rahmen der Rechtsmittelverfahren Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern die üblichen Mittel zur Beweisführung offenstehen, können auch eigene Bodenwertschätzung eingereicht werden, die von den kantonalen Fachexperten in der Steuerverwaltung überprüft werden können. Es bedarf mithin keiner entsprechenden gesetzlichen Regelung.

Laut Bundesgericht bilden Fr. 30'000 grundsätzlich die Obergrenze für einen Freibetrag oder eine Freigrenze, weshalb den vereinzelt Begehren nach einer höheren Freigrenze nicht gefolgt werden kann.

Zur Regelung zum städtebaulichen Vertrag gingen hauptsächlich befürwortende Stellungnahmen ein. Eine Stellungnahme verlangt, dass gegen städtebauliche Verträge Einsprache geführt werden kann und dass auch die Gemeinden, die einen kommunalen Mehrwertausgleich nach § 70a E-PBG einführen, hierfür die Möglichkeit des städtebaulichen Vertrags vorsehen können. Der Verband Thurgauer Gemeinden (VTG) und die angeschlossenen Gemeinden verlangen dagegen, dass städtebauliche Verträge zwar während der öffentlichen Auflage eingesehen, jedoch dagegen keine Rechtsmittel ergriffen werden können und sie auch nicht einer Genehmigungspflicht unterstellt werden. Diese letztgenannten Forderungen werden durch den Vernehmlassungsentwurf ohne weiteres erfüllt. Gemeinden, die einen kommunalen Mehrwertausgleich einführen, steht es selbstverständlich frei, hierfür in ihren gesetzlichen Regelungen ebenfalls die Möglichkeit eines vertraglichen Planungsausgleichs vorzusehen. Der Regierungsrat ist so dann der Auffassung, dass durch die Möglichkeit, einen städtebaulichen Vertrag abzuschliessen, keine neuen Rechtsmittelverfahren geschaffen werden sollen. Auch wäre es schwierig, den Kreis möglicher Einsprecherinnen und Einsprecher zu bestimmen, und es bestünde die Gefahr von Popularbeschwerden. Durch die öffentliche Auflage und Anmerkung im Grundbuch lastet genügend Druck auf der Gemeindebehörde, nur Ausgleichsleistungen zu vereinbaren, die dem Wert einer Mehrwertabgabe nach § 64 Abs. 1 E-PBG entsprechen. Ausserdem wäre im Zusammenhang mit Umzonungen nach § 63 Abs. 1 Ziff. 2 und Ziff. 3 E-PBG ein aufsichtsrechtliches Einschreiten des DBU bei widerrechtlichen städtebaulichen Verträgen und Scheinverträgen möglich.

Eine Stellungnahme verlangt eine regelmässige Überprüfung der kommunalen und kantonalen Fonds. Weitere Stellungnahmen fordern einen höheren Gemeindeanteil an der Mehrwertabgabe. Kantons- und Gemeinderechnungen geben Auskunft über die Spezialfinanzierungsfonds sowie die daraus geleisteten Beiträge. Die Gefahr von übervollen Fonds erscheint mit Blick auf die Möglichkeiten der Mittelverwendung und der Tatsache,

dass Einzonungen nur noch sehr begrenzt stattfinden, gering. Der Kanton hat bereits heute viele Aufgaben zu erfüllen, die mit Beiträgen aus dem kantonalen Fonds finanziert werden sollen, und es kommen mit Inkraftsetzung des geänderten RPG noch weitere hinzu (Finanzierung Abbruchprämie). Auf kantonomer Stufe besteht sogar eher die Gefahr, dass deutlich zu wenig finanzielle Mittel in der Spezialfinanzierung vorhanden sein werden. Die Regierung möchte darum auch an der hälftigen Aufteilung der Mehrwertabgaben zwischen Kanton und Gemeinden festhalten. Das angeführte Argument, dass die Gemeinden bei planerischen Minderwerten vollumfänglich entschädigungspflichtig seien, ist nicht ganz korrekt. Sie sind nur dann vollumfänglich entschädigungspflichtig, wenn die Eigentumsbeschränkung einer Enteignung gleichkommt (Art. 5 Abs. 2 RPG). Hierfür sind die rechtlichen Hürden jedoch sehr hoch und auch bei Auszonungen häufig nicht erfüllt.

Eine Stellungnahme erachtet die einjährige Frist gemäss § 69 Abs. 2 PBG zur Geltendmachung des Rückerstattungsanspruchs als zu knapp. Der Regierungsrat möchte diese jedoch beibehalten, da sie der einjährigen Frist zur Geldendmachung einer Entschädigung aufgrund materieller Enteignung nach dem Gesetz über die Enteignung entspricht und bei einer Auszonung grundsätzlich beide Ansprüche geltend gemacht werden können.

Teilweise wurden in der Vernehmlassung Bedenken hinsichtlich der Überwachung und Sicherung der Mehrwertabgabeforderung vorgebracht. Für Mehrwertabgabeforderungen besteht jedoch ein unmittelbares gesetzliches Grundpfandrecht (§ 68 Abs. 1 Ziff. 8 Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch [EG ZGB; RB 210.1]). Das Grundpfandrecht besteht auch ohne Eintragung in das Grundbuch, ab dem Zeitpunkt, da die Forderung entstanden ist, mithin mit Inkraftsetzung der Planungsmassnahme. Die Eintragung in das Grundbuch wird dabei auch dann vorgenommen, wenn die Forderung noch strittig ist. Wichtig ist, dass die Gemeindebehörde die Mitteilung gemäss § 47 Abs. 1 PBV über die Inkraftsetzung der Planungsmassnahme rechtzeitig vornimmt, damit die Fristen für den Grundbucheintrag gemäss Art. 836 Abs. 2 des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (ZGB; SR 210) nicht verpasst werden. Da mehrwertabgabepflichtige Vorgänge auch durch das Amt für Raumentwicklung der kantonalen Steuerverwaltung gemeldet werden, besteht diesbezüglich ein weiterer Sicherungsmechanismus.

Ein Vernehmlassungsteilnehmer beantragt, dass die Rechtsmittelmöglichkeiten gegen kommunale Mehrwertabgabeentscheide im PBG geregelt werden sollen bzw. § 70 E-PBG für ebenfalls anwendbar erklärt werden soll. Dies ist nicht notwendig, denn letztinstanzliche Entscheide auf Gemeindeebene können mit Rekurs an das zuständige Departement des Regierungsrates weitergezogen werden, sofern nicht der Weiterzug an eine Rekurskommission offensteht (vgl. § 43 Abs. 1 Ziff. 3 des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege [VRG; RB 170.1]). Da sich der kommunale Mehrwertausgleich auf

das RPG und das PBG stützt, ist das DBU das zuständige Departement (vgl. dazu auch Anhang 2 zum Geschäftsreglement des Regierungsrates [GRR; RB 172.1). Nach der Einführung von § 70 E-PBG ist somit eindeutig das DBU für die Beurteilung von Rekursen gegen letztinstanzliche kommunale Entscheide betreffend Mehrwertabgabeforderungen zuständig. Es bedarf hierfür keiner expliziten Regelung. Die Gemeinden können für den kommunalen Mehrwertausgleich jedoch eine zusätzliche Rechtsmittelmöglichkeit auf kommunaler Stufe vorsehen (Einspracheverfahren).

3. Vorgesehene Anpassung der PBV

Im Zusammenhang mit der vorgeschlagenen Gesetzesrevision wird auch eine Revision der PBV erforderlich. Diese betrifft insbesondere folgende Punkte:

§ 45 Abs. 2 PBV

Die Mehrwertabgabeerträge sollen künftig umfassend für die qualitative Innenverdichtung genutzt werden können. Müssen Folgekosten der Innenentwicklung vollumfänglich über Steuererträge und damit von der ganzen Bevölkerung getragen werden, leidet die Akzeptanz der Innenentwicklung und Verdichtungsvorlagen werden von der Bevölkerung abgelehnt.

§ 44 Abs. 1, § 45a und § 48 PBV

Diese Bestimmungen der PBV werden aufzuheben oder anzupassen sein, wenn die entsprechenden Regelungen neu im PBG aufgeführt oder aufgehoben werden.

Verankerung des Landpreismodelles auf Verordnungsstufe

Mit § 64 Abs. 3 E-PBG soll der Regierungsrat die Kompetenz erhalten, eine schematische, formelmässige Bewertung einzuführen, sodass kantonal eine gleichmässige Bemessung der Bodenmehrwerte und Verkehrswerte erfolgen kann. Für den Kanton Thurgau ist geplant, entsprechende Bestimmungen zum Landpreismodell in die PBV aufzunehmen. Zentral ist, dass die kantonale Steuerverwaltung für ihre Marktwertschätzungen (Steuerschätzungen und Mehrwertabgabe) bereits heute ein Landpreismodell von Wüest Partner nutzt. Auch die Kantone Zürich, Luzern, Solothurn und Nidwalden nutzen ein Landpreismodell für die Steuerschätzungen. Die sich aus dem Landpreismodell ergebenden Landwertzonen sind im ThurGIS parzellengenau aufgeschaltet. Das Landpreismodell stützt sich auf die MLI Markt- & Standortinformation der Web-Plattform Wüest Dimensions. Grundlage der Informationen ist eine umfassende Datenbank mit diversen Datensätzen aus der ganzen Schweiz. Die Basis bilden Inserate und Transaktionen für Liegenschaften und Bauland. Als Datengrundlage dienen unter anderem die Zahlen vieler namhafter Banken (auch Thurgauer Kantonalbank), Versicherungen,

Pensionskassen und Finanzdienstleister. Für das Modell wird für jede Gemeinde die Bandbreite der Landwerte ermittelt. Je heterogener die Lagen innerhalb einer Gemeinde sind, desto grösser ist die Bandbreite. Es resultieren pro Gemeinde zwei bis sechs Landwertzonen (je heterogener eine Gemeinde, desto mehr Landwertzonen). Zur Ermittlung der Landwerte dient das Residualwertverfahren, das bei einer mangelnden Verfügbarkeit von Baulandtransaktionen Abhilfe verschafft. Der Marktwert der gesamten Liegenschaften (inkl. Land) wird mittels hedonischer Schätzung ermittelt. Durch den Abzug der Erstellungs- und Finanzierungskosten wird der verbleibende Restwert (Residuum) oder auch Landwert berechnet. Die Landwerte berücksichtigen die Makrolagequalität jeder Gemeinde und für jede Parzelle die Mikrolage innerhalb der Gemeinde (neun Ausprägungen). Auch die Ausnutzungsklassen fliessen ein: Es wird unterschieden, ob Grundstücke mit einem Einfamilienhaus oder einem Mehrfamilienhaus überbaut sind. Für Bauten für Gewerbe und Industrie wird ein Landwert für alle Parzellen innerhalb der Gemeinden angesetzt. Das Landpreismodell wird zudem regelmässig (alle zwei Jahre) überprüft und auf die neuen Preisentwicklungen angepasst. Diskutiert wird, ob das Landpreismodell mit zusätzlichen Parametern für die Mehrwertabgabe ergänzt werden soll (z.B. die Ausnutzungsmöglichkeit noch detaillierter erfasst werden soll). Die Schwierigkeit besteht im Kanton Thurgau darin, dass die Gemeinden zwischen unterschiedlichen Nutzungsziffern wählen können, dass die Zonenbezeichnungen hinsichtlich der Ausnutzung nicht fixiert sind und dass die Baubestimmungen der Gemeinden nicht in digitalisierter Form im ThurGIS vorhanden sind. Mit einem gewissen Erfassungsaufwand wäre eine entsprechende Verfeinerung jedoch inskünftig möglich.

4. Auswirkungen auf die Gemeinden

Die Gemeinden erhalten durch die Revision zusätzliche Instrumente und Kompetenzen zur Mehrwertabschöpfung. Sie können eigenen Regelungen für den Ausgleich von Planungsvorteilen auf Auf- und Umzonungen schaffen. Zudem wird die Möglichkeit des Abschlusses von städtebaulichen Verträgen mit der Revision konkretisiert und auch für Gestaltungsplanungen explizit vorgesehen.

5. Finanzielle Auswirkungen

5.1. Kanton

Durch die Befreiung der Gemeinwesen von der Mehrwertabgabe, die Anhebung der Bagatellgrenze und durch den Verzicht auf die Mehrwertabgabenerhebung bei Kompensationslösungen werden weniger Mehrwertabgaben in die Spezialfinanzierungsfonds fliessen als mit der jetzt geltenden Regelung. Im Gegenzug wird der Erhebungsaufwand geringer.

5.2. Gemeinden

Durch die Befreiung der Gemeinwesen von der Mehrwertabgabe, die Anhebung der Bagatellgrenze wie auch durch den Verzicht auf die Mehrwertabgabbeerhebung bei Kompensationslösungen werden weniger Mehrwertabgaben in die Spezialfinanzierungsfonds fliessen als mit der jetzt geltenden Regelung. Politische Gemeinden, die eine Mehrwertabgabe auf Um- und Aufzonungen einführen, werden entsprechend mehr Geld für raumplanerische Massnahmen zur Verfügung haben.

6. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

§ 24 Abs. 5

Absatz 5 (neu)

Mit dieser Bestimmung soll für Gestaltungspläne die Möglichkeit des Abschlusses eines städtebaulichen Vertrages mit ausgleichenden Inhalten explizit gesetzlich verankert werden.

§ 63 Mehrwertausgleich, Abgabepflicht

Titel (geändert)

Absatz 1 (geändert)

Änderungen im Vergleich zur bestehenden Regelung befinden sich in Ziffer 1 und 2 von § 63 des Entwurfs. Die Einzonung in eine Freihaltezone nach § 10 PBV wird mangels Überbaubarkeit keinen Mehrwert generieren und die Einzonung in eine Zone für öffentliche Bauten und Anlagen soll privilegiert werden. Werden jedoch Freihaltezonen oder öffentliche Zonen in andere Bauzone umgezont, kann durchaus ein grosser Mehrwert entstehen. Bis anhin konnte lediglich bei der Umzonung von einer öffentlichen Zone in eine andere Bauzone die Mehrwertabgabe erhoben werden. Es ist stossend, dass die Umzonung von einer Freihaltezone nach § 10 PBV in eine andere Bauzone nicht zur Veranlagung der Mehrwertabgabe führt, zumal dieselben hohen Mehrwerte generiert werden, wie wenn Nichtbaugelände in die betreffende Bauzone eingezont würde. Aus diesem Grund soll neu auch die Umzonung von Freihaltezonen in andere Bauzonen die Mehrwertabgabe auslösen.

Absatz 2 (neu)

§ 63 Abs. 2 E-PBG übernimmt die Abgabepflicht der Grundeigentümerschaft, wie sie heute in § 65 Abs. 2 PBG geregelt ist, jedoch mit der Präzisierung in zeitlicher Hinsicht. Massgeblich für die Bestimmung der abgabepflichtigen Grundeigentümerschaft soll der

19/28

Zeitpunkt der Inkraftsetzung der Planungsmassnahme gemäss § 6 PBG sein, denn erst dann kann die Grundeigentümerschaft vom Planungsvorteil profitieren.

§ 64 Höhe der Abgabe, Bemessung

Titel (geändert)

Absatz 1 (geändert)

Statt „Höhe der Abgabe“ wird der Begriff „Planungsausgleich“ verwendet. Dies entspricht eher der Wortwahl von Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG und auch dem neuen Titel 5.1.

Absatz 2 (geändert)

Für die Veranlagung der Mehrwertabgabe muss der Zeitpunkt der Berechnung des Bodenmehrerts gesetzlich klar bestimmt sein. Mit dem Wortlaut der bisherigen Regelung von § 64 Abs. 2 PBG (rechtskräftige Zuweisung) ist die erforderliche Klarheit nicht gegeben. Es könnte damit der Zeitpunkt gemeint sein, wenn der kantonale Genehmigungsentscheid rechtskräftig wird, oder aber der spätere Zeitpunkt, wenn die Gemeindebehörde die genehmigte Zuweisung in Kraft setzt. Da der Mehrwert für die Grundeigentümerschaft erst ab dem Zeitpunkt gesichert entstanden ist, wenn die Gemeindebehörde die neue Zuweisung auch in Kraft gesetzt hat, erscheint es richtig, für die Berechnung der Mehrwertabgabe den Zeitpunkt der Inkraftsetzung der Planungsmassnahme (siehe § 6 PBG) heranzuziehen. Dies wird in der Praxis bereits so gehandhabt. Der Gesetzeswortlaut wird mit § 64 Abs. 2 E-PBG entsprechend verbessert.

Absatz 2^{bis} (neu)

Der neue Absatz 2^{bis} enthält inhaltlich die Regelung von § 44a Abs. 1 PBV, die Art. 5 Abs. 1^{quarter} RPG umsetzt. Es ergibt Sinn, diese kantonale Ausführungsbestimmung zur Bundesgesetzgebung zur Bemessung des Bodenmehrerts im kantonalen Gesetz bei den Vorgaben zur Bemessung aufzuführen. Zusätzlich wird die Frist, die zur Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute zur Selbstbewirtschaftung ab Inkraftsetzung der Einzonung gelten soll, von zwei auf drei Jahre erhöht.

Absatz 3 (geändert)

Mit dieser Änderung wird die Möglichkeit geschaffen, die Mehrwertabgabe losgelöst von der SchäV zu berechnen. Diese ist für die steuerrechtliche Liegenschaftenbewertung geschaffen und nicht auf die Bewertung von Planungsvorteilen ausgerichtet. Hinzu kommt, dass die kantonale Steuerverwaltung all ihre Bodenbewertungen, sei es im steuerrechtlichen Bereich und auch für die Mehrwertabgabe, mit einem Landpreismodell von Wüest Partner vornimmt. Mit einem solchen Tool kann eine gleichmässige

20/28

Bemessung der Mehrwerte erfolgen, ohne dass aufwendige Einzelschätzungen vorgenommen werden müssen.

§ 64a Ausnahmen, Kompensation

Titel (neu)

Absatz 1 (neu)

§ 64a Abs. 1 enthält Ausnahmen von der Erhebung der Mehrwertabgabe sowie die vom Grossen Rat gewünschte Kompensationsregelung (Ziff. 3).

Art. 5 Abs. 1^{quinquies} lit. a RPG sieht vor, dass das kantonale Recht von der Erhebung der Mehrwertabgabe absehen kann, wenn ein Gemeinwesen abgabepflichtig wäre. In den meisten anderen Kantonen besteht in sehr unterschiedlicher Ausprägung eine Privilegierung des Gemeinwesens (vgl. den tabellarischen Vergleich von Espace Suisse Stand 3. November 2021 auf https://www.espacesuisse.ch/sites/default/files/documents/Tabelle_Vergleich_Kantone_MWA_A3_2021_11_3.pdf).

Im Kanton Thurgau ist bis anhin nur die Einzonung in eine Zone für öffentliche Bauten und Anlagen von der Mehrwertabgabe befreit. Dies führt dazu, dass Kanton und Gemeinden für Ein- und Umzonungen hohe Mehrwertabgaben zu bezahlen haben, obschon mit den betreffenden Zonenplanänderungen öffentliche Interessen verfolgt werden. Denn häufig wird Land von Gemeinden und Kanton in spezielle, aber dennoch öffentlichen Zwecken dienende Zonen eingezont und selbst mit Umzonungen von der öffentlichen Zone in andere Bauzonen kann ein Gemeinwesen öffentliche Interessen verfolgen (z.B. Klinikzone in Münsterlingen; Sportzone Münsterlingen; vgl. auch Votum des Motionärs René Walther anlässlich der Grossratssitzung vom 7. Juli 2021 zu einer Umzonung zwecks Schaffung von günstigem Wohnraum).

Da das Gemeinwesen regelmässig Zwecke von öffentlichem Interesse verfolgt und es ausserdem wenig sinnvoll erscheint, dass Kanton und Gemeinden den Spezialfinanzierungsfonds des jeweils anderen öffnen, wird mit der vorliegenden Revision vorgeschlagen, von der Privilegierungsmöglichkeit gemäss Art. 5 Abs. 1^{quinquies} lit. a RPG umfassend Gebrauch zu machen. In Ziff. 1 von § 64a Abs. 1 E-PBG werden daher die juristischen Personen des öffentlichen Rechts von der Abgabe befreit. Es handelt sich dabei um dieselben juristischen Personen des öffentlichen Rechts, für die in § 75 Abs. 1 Ziff. 1–3 des Steuergesetzes (StG; RB 640.1) auch die Steuerbefreiung vom Grundeigentum vorgesehen ist. Es sind dies der Bund und seine Anstalten nach Massgabe des Bundesrechts, der Kanton und seine Anstalten mit Ausnahme der Thurgauer Kantonalbank, die Politischen Gemeinden, die Schul- und Kirchgemeinden sowie die Zweckverbände.

§ 64a Abs. 1 Ziff. 2 E-PBG enthält die Neuregelung für Bagatellfälle, wie es aufgrund der erheblich erklärten Motion verlangt wird. Diese Privilegierung stützt sich auf Art. 5 Abs. 1^{quinquies} lit. b RPG, wonach das kantonale Recht von der Erhebung der Abgabe absehen kann, wenn der voraussichtliche Abgabbeertrag in einem ungünstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand steht. Mit der neuen Bestimmung soll inskünftig die Mehrwertabgabe erst ab einem Planungsvorteil von Fr. 30'000 erhoben werden. Aufgrund des Abgabesatzes von 20 % werden folglich nur noch Mehrwertabgaben erhoben, die mindestens Fr. 6'000 betragen. Es handelt sich dabei um eine Freigrenze, die dem bundesgerichtlich noch akzeptierten Richtwert entspricht. Wie bereits dargelegt, hat die Festlegung einer Freigrenze zwar den Nachteil eines Schwelleneffekts, dafür sind keine Veranlagungen vorzunehmen, bei denen der Abgabbeertrag in einem ungünstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand steht.

Im Zuge einer Planungsmassnahme soll eine Grundeigentümerin oder ein Grundeigentümer die Freigrenze aber nur einmal beanspruchen können, auch wenn mehrere kleinere Flächen in ihrem oder seinem Eigentum von der Planungsmassnahme betroffen sind.

§ 64a Abs. 1 Ziff. 3 E-PBG enthält die mit der erheblich erklärten Motion beantragte Kompensationslösung für Fälle, die bei einer Gesamtbetrachtung der Rechtsgeschäfte (Tauschgeschäfte) zu keinem Mehrwert führen. Die heutige Gesetzeslage enthält keine Regelung für den Fall, wenn eine Einzonung im Gegenzug zu einer entsprechenden Auszonung vorgenommen wird, weshalb in einem solchen Fall grundsätzlich für die Einzonung eine Mehrwertabgabe zu veranlagern wäre. Solche Vorgänge können ein und dieselbe Grundeigentümerschaft betreffen oder aber auch verschiedenen Grundeigentümerinnen und -eigentümer, wenn entsprechende Grundstückstauschgeschäfte stattfinden. Wenn die Mehrwertabgabe zum Zeitpunkt der Inkraftsetzung der Zonenzuweisung veranlagt wird, die entsprechenden Tauschgeschäfte aber erst danach vorgenommen werden, wird die nicht profitierende Eigentümerschaft abgabepflichtig. Selbst die Erhebung bei der profitierenden Eigentümerschaft kann fragwürdig erscheinen, wenn sie durch eine entsprechende Auszonung im massgeblichen Zeitpunkt auch Nachteile zu gewärtigen hat. Die Steuerrekurskommission hat in einem Urteil aus dem Jahr 2022 solche Vorgänge mit einer Landumlegung mit umfassendem Vor- und Nachteilsausgleich verglichen und darum die Abgabepflicht verneint. Die Steuerverwaltung hat ihre Praxis daraufhin geändert und solche Fälle einer Gesamtbetrachtung unterzogen und keine Mehrwertabgabe mehr veranlagt.

Mit der gesetzlichen Regelung dieser Fälle sollen gültige Leitplanken für einen Verzicht auf die Erhebung der Mehrwertabgabe festgelegt werden, sodass keine Umgehung der bundesrechtlich festgelegten Ausgleichspflicht für Planungsvorteile resultiert. § 64a Abs. 1 Ziff. 3 Satz 1 E-PBG hält darum fest, dass es sich bei der auszuzonenden Bodenfläche um eine gleichwertige Zone des Baugebietes handeln muss, wie mit der

22/28

gleichzeitigen Einzonung der anderen Bodenfläche erzielt wird. Als nicht gleichwertig zu betrachten wäre beispielsweise die Auszonung einer Freihaltezone für die Einzonung in eine Wohn- und Gewerbezone. Weiter soll eine Kompensation nur möglich sein, wenn die beiden Bodenflächen derselben Grundeigentümerschaft gehören oder im Rahmen eines projektbezogenen Landabtauschs erfolgen (§ 64a Abs. 1 Ziff. 3 Satz 2 E-PBG), sodass die involvierten Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer wieder dieselben Grundstückswerte haben. § 64a Abs. 1 Ziff. 3 Satz 3 E-PBG enthält die Möglichkeit der blossen Anrechenbarkeit einer Auszonung, wenn die Bodenflächen der Ein- und Auszonung nicht gleich gross sind.

Die Gemeindebehörde wird für Vorgänge, die unter die Kompensationslösung des § 64a Abs. 1 Ziff. 3 E-PBG fallen sollen, die entsprechenden Ausführungen im Planungsbericht machen müssen. Sie wird insbesondere den Sachverhalt eines projektbezogenen Landabtauschs hinreichend darlegen müssen. Dazu gehört, dass sie gegenüber der Genehmigungsbehörde nicht nur darlegt, inwiefern die getroffene Lösung im Sinne der Raumplanung ist und für ein konkretes Bauprojekt erfolgt, sondern auch, dass es sich dabei um eine gleichwertige Auszonung handelt (§ 64a Abs. 1 Ziff. 3 Satz 4 E-PBG).

§ 64b Städtebaulicher Vertrag

Titel (neu)

Absatz 1 (neu)

Soweit es sich nicht um Einzonungen handelt, die gemäss Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG zwingend der Mehrwertabschöpfung unterliegen, soll die Gemeindebehörde mit der Grundeigentümer- oder Bauherrschaft einen städtebaulichen Vertrag abschliessen dürfen, in dem sie sich über die Art und den Wert des Planungsausgleichs einigen.

Absatz 2 (neu)

Die Ausgleichsleistung darf dabei nicht in einem Missverhältnis zu einer Mehrwertabgabe gemäss § 64 Abs. 1 stehen, sondern muss zumindest gleichwertig sein.

Absatz 3 (neu)

§ 64b Abs. 3 E-PBG enthält eine Auflistung (Ziff. 1 bis 8) von möglichen Vertragsinhalten. Aufgrund des Wortlautes des Einleitungssatzes (Formulierung mit „können“ und „insbesondere“) ist der Vertragsinhalt grundsätzlich frei wählbar und die Auflistung lediglich als möglicher, nicht abschliessender Vertragsinhalt zu verstehen.

23/28

Möglicher Vertragsinhalt kann z.B. sein:

- die (finanzielle) Beteiligung der Bauherrschaft an der Infrastruktur, z.B. an den Baukosten für eine weitere Bushaltestelle oder der Zugangswege (Ziff. 1)
- die (finanzielle) Beteiligung der Bauherrschaft an Freizeit- und Erholungsanlagen für die Öffentlichkeit oder auch die Schaffung solcher Anlagen auf dem eigenen Grundstück (Ziff. 2)
- die (finanzielle) Beteiligung der Bauherrschaft an öffentlichen Einrichtungen, die der Allgemeinheit dienen, wie z.B. einem Kulturzentrum oder einer öffentlichen Bibliothek (Ziff. 3)
- die Ermöglichung von Bauten und Anlagen im öffentlichen Interesse durch die Zurverfügungstellung von Land oder anderen Rechten (Ziff. 4)
- die Verpflichtung der Bauherrschaft in gewissem Umfang preisgünstige Wohnungen zu erstellen (Ziff. 5)
- die Verpflichtung der Bauherrschaft innerhalb einer gewissen Frist das Grundstück zu überbauen. Diese Frist kann auch an Rechtsfolgen (z.B. Kaufrecht der Gemeinde) bei Nichteinhaltung geknüpft werden (Ziff. 6 und Ziff. 7)
- die Verpflichtung der Bauherrschaft, das Bauvorhaben in Etappen zu realisieren, z.B. um die negativen Auswirkungen der Bauphase auf den Strassenverkehr zu verringern (Ziff. 8)

Absatz 4 (neu)

Städtebauliche Verträge sollen anlässlich der öffentlichen Planauflage eingesehen werden können. Gegen städtebauliche Verträge sollen von Dritten aber keine Einsprachen erhoben werden können, und sie sollen auch nicht genehmigungspflichtig sein.

Für die Mehrwertabgabeforderungen besteht ein gesetzliches Grundpfandrecht (§ 68 Abs. 1 Ziff. 8 EG ZGB). Wird aufgrund eines städtebaulichen Vertrages auf die Mehrwertabgabe verzichtet, soll dem Vertrag zumindest die Publizitätswirkung des Grundbuches zuteilwerden. Deshalb sieht § 64b Abs. 4 E-PBG vor, dass städtebauliche Verträge im Grundbuch anzumerken sind.

§ 65 Festsetzung und Fälligkeit

Titel (neu)

Absatz 1 (aufgehoben)

Dieser Absatz handelt von der Aufteilung der Mehrwertabgabe zwischen Gemeinden und Kanton und wird neu in § 66 Abs. 1 E-PBG aufgeführt.

Absatz 1^{bis} (neu)

§ 65 Abs. 1^{bis} E-PBG entspricht inhaltlich dem ersten Satz des heutigen § 65 Abs. 2^o PBG, jedoch bezeichnet er den Zeitpunkt der Entstehung der Mehrwertabgabeforderung eindeutig (Inkraftsetzung der Planungsmassnahme). Ausserdem wird in diesem Absatz festgehalten, dass die Veranlagung durch eine kantonale Stelle erfolgt. Die kantonale Steuerverwaltung wird nicht mehr als Veranlagungsbehörde aufgeführt. Aufgrund dieser Änderung wird die zuständige kantonale Stelle in der PBV näher zu bezeichnen sein. Je nachdem, welche Möglichkeiten zur Ermittlung des Mehrwerts inskünftig zur Verfügung stehen werden (z.B. Berechnungstool von Immobilienexperten), erscheint ein Wechsel der Veranlagungszuständigkeit zum DBU (Amt des DBU) denkbar und auf dem Verordnungsweg mit geringerem Aufwand umsetzbar.

Absatz 2 (geändert)

Der Begriff „Handänderung“ soll durch den in Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG verwendeten Begriff „Veräusserung“ ersetzt werden. Unter einer Veräusserung versteht man die rechtsgeschäftliche Übertragung einer Immobilie an eine neue Eigentümerin oder einen neuen Eigentümer. Darunter fallen z.B. Verkäufe, Schenkungen, die Erbteilung oder die Einbringung eines Grundstückes in eine Gesellschaft. Dabei kann es eine Gegenleistung in der Form von Geld geben oder die Veräusserung kann ohne Gegenleistung geschehen. Eine gute Aufzählung der Vorgänge, die als Veräusserung gelten, sowie der Vorgänge, die keine Veräusserung darstellen, findet sich im „Handbuch Mehrwertabgabe für die Gemeinden im Kanton Aargau vom 27. September 2023“.

Der Fälligkeitsgrund „Rechtskraft eines Erschliessungsprojekts“ soll gestrichen werden, da er von sehr geringer Bedeutung ist (dieser Fall kam in den letzten 10 Jahre nur zweimal vor) und weil er von Art. 5 Abs. 1^{bis} 2. Satz RPG nicht gedeckt ist.

Absatz 3 (geändert)

Die Meldung des Eintritts der Fälligkeit der Mehrwertabgabe an die Steuerverwaltung obliegt derzeit den Gemeinden (§ 65 Abs. 2 Satz 3 PBG). Es hat sich gezeigt, dass die Feststellung der Fälligkeitsgründe und die Einhaltung der Meldepflicht für die Gemeinden eine Herausforderung darstellen. Da die Zuständigkeit grundsätzlich beim Kanton eingerichtet ist und der Kanton die Einhaltung der bundesrechtlichen Vorgaben auch bei einer Delegation an die Gemeinden zu überwachen hat, scheint es zweckmässig, die Gemeinden so weit wie möglich von der Meldepflicht zu befreien. Insofern sollen die über das Grundbuchamt erhältlichen Informationen direkt dort abgefragt werden (Veräusserungen). Gemäss § 65 Abs. 3 E-PBG muss die Gemeindebehörde somit lediglich noch den Eintritt der Rechtskraft von Baubewilligungen mitteilen.

25/28

Gemäss dem heute gültigen § 65 Abs. 3 PBG richtet sich das Verfahren sinngemäss nach den Vorschriften des Steuergesetzes (StG; RB 640.1). Da das Verfahren mit dem vorliegenden Entwurf im PBG geregelt wird, ist diese Passage unnötig und zu streichen.

Absatz 4 (neu)

Nicht zufriedenstellend ist der Umstand, dass die Fälligkeit der Mehrwertabgabe nicht durch einen anfechtbaren Entscheid festgestellt wird, weshalb es an eindeutigen definitiven Rechtsöffnungstiteln für diese Forderungen fehlt. Auch hinsichtlich des Rechtsschutzes für die Betroffenen ergibt sich eine unbefriedigende Situation, da die Rechnungsstellung erfolgt, ohne dass das rechtliche Gehör hinsichtlich des Fälligkeitseintritts gewahrt wird. § 65 Abs. 4 E-PBG sieht daher den Erlass eines Fälligkeitsentscheids durch die Veranlagungsbehörde vor. Dieser soll auch der betreffenden Gemeinde zugestellt werden, da sie vom Fälligkeitsentscheid betroffen ist.

§ 66 Verteilung, Zweckbindung

Titel (geändert)

Absatz 1 (geändert)

In § 66 Abs. 1 E-PBG wird die Regelung des geltenden § 65 Abs. 1 übernommen.

Absatz 2 (neu)

§ 66 Abs. 2 E-PBG enthält dieselbe Regelung wie der geltende § 66 Abs. 1 PBG.

§ 67 Stundung

Titel (aufgehoben)

Absatz 1 (aufgehoben)

Da das Fälligkeitsereignis „Rechtskraft eines Erschliessungsprojekts“ gemäss dem vorliegenden Entwurf wegfällt und auch keine anderen Fälligkeitstatbestände eingeführt werden sollen, ist die Möglichkeit der Stundung ganz zu streichen.

Absatz 2 (aufgehoben)

Bei Eintritt der Fälligkeitsgründe „Veräusserung“ und „Rechtskraft einer Baubewilligung“ besteht schon heute keine Stundungsmöglichkeit (vgl. § 67 Abs. 2 PBG). Da sie gemäss § 65 Abs. 2 E-PBG die einzigen Fälligkeitstatbestände darstellen, ist § 67 Abs. 2 PBG ebenfalls aufzuheben.

26/28

§ 69 Anspruch, Gesuche

Absatz 1 (geändert)

Statt „zum Zeitpunkt der Rechtskraft“ wird die präzisere Formulierung „zum Zeitpunkt der Inkraftsetzung“ verwendet.

Absatz 2 (geändert)

Statt „Steuerverwaltung“ wird die Formulierung „zuständige kantonale Stelle“ verwendet. Die zuständige kantonale Stelle soll inskünftig in der PBV näher bezeichnet werden.

§ 70 Verfahren und Rechtsmittel

Titel (geändert)

Absatz 1 (geändert)

Es hat sich gezeigt, dass für die Veranlagung der Mehrwertabgabe ein Einspracheverfahren eingeführt werden sollte, da so bereits viele Fälle auf der Stufe der Veranlagung erledigt werden können und nur mit einem Einspracheverfahren das rechtliche Gehör der betroffenen Grundeigentümerinnen und -eigentümer gewahrt werden kann. Ausserdem erfolgt zusammen mit der Veranlagung der Mehrwertabgabe aufgrund der Einzonung auch für die Staats- und Gemeindesteuern immer eine Neuschätzung der Liegenschaft, gegen die aufgrund der Steuergesetzgebung Einsprache erhoben werden kann. Eine Gleichschaltung der beiden Verfahren mit einer Veranlagung der Mehrwertabgabe, gegen die ebenfalls Einsprache erhoben werden kann, ist deshalb angezeigt und wird von der Steuerverwaltung schon heute praktiziert.

Absatz 2 (neu)

Sind Veranlagungs- oder Fälligkeitsentscheide strittig, so geht es entweder um die Höhe der Abgabe oder es stellen sich Rechtsfragen zur Mehrwertabgabe in Anwendung der Bestimmungen des PBG und des RPG. Die Auslegung dieser Bestimmungen in einem Rekursverfahren erfolgt sinnvollerweise zunächst durch das DBU, in dessen grundsätzliche Zuständigkeit die Beurteilung von bau- und planungsrechtlichen Fragen fällt. Aus diesem Grund soll neu nicht mehr bei der Steuerrekurskommission, sondern beim DBU Rekurs erhoben werden können.

Nicht zufriedenstellend ist ausserdem der heute abschliessende Rechtsmittelweg mit endgültigem Entscheid der Steuerrekurskommission (vgl. § 70 Abs. 1 PBG). Diese Regelung verletzt den Anspruch auf eine richterliche Beurteilung, die nur in

27/28

Ausnahmefällen ausgeschlossen werden kann (Art. 29a BV). Da gemäss § 70 E-PBG keine Endgültigkeit des Rekursentscheides mehr vorgesehen ist, würden die normalen Rechtsmittelmöglichkeiten (Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Thurgau und anschliessend Beschwerde an das Bundesgericht) offenstehen.

Bei strittigen Mehrwertabgabeveranlagungen stünde Kanton und Gemeinden gemäss der Rechtsprechung des Bundesgerichts gestützt auf Art. 34 Abs. 2 lit. a RPG die Beschwerdelegitimation an das Bundesgericht zu. Insofern sollte das Beschwerderecht für Kanton (Veranlagungsbehörde) und Gemeinden zur Wahrung ihrer eigenen Interessen ebenfalls eingeführt werden.

§ 70a Kommunalen Mehrwertausgleich

Titel (neu)

Absatz 1 (neu)

Aufgrund der Korrektur des Parlaments im Rahmen der Gesetzgebungsarbeiten zu RPG 2 (Ablauf Referendumsfrist und Rückzug Landschaftsinitiative am 15. Februar 2024) sind die Kantone von Bundesrechts wegen nur zur Umsetzung der Minimalregelung (20 % bei Einzonungen) verpflichtet. Den Ausgleich auf Mehrwert bei Um- und Aufzonungen regelt somit das kantonale Recht frei (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 RPG). Gemäss § 63 Abs. 1 Ziff. 2 und 3 E-PBG werden Umzonungen von einer Freihaltezone in eine andere Bauzone sowie Umzonungen von einer Zone für öffentliche Bauten und Anlagen in eine andere Bauzone von der kantonalen Mehrwertabgabepflicht erfasst. Zudem soll gestützt auf § 70a Abs. 1 E-PBG den Gemeinden die Kompetenz erteilt werden, für ihr Gemeindegebiet weitergehende Regelungen für einen Mehrwertausgleich auf Um- und Aufzonungen zu schaffen. Damit kann jede Gemeinde für sich selbst entscheiden, ob und in welcher Art sie Mehrwerte auf Um- und Aufzonungen abschöpfen möchte. Nebst Abgaben können die Gemeinden auch die Möglichkeit des Abschlusses eines städtebaulichen Vertrages mit ausgleichenden Massnahmen vorsehen.

Absatz 2 (neu)

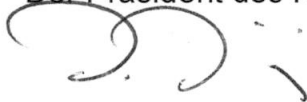
Schaffen Gemeinden einen weitergehenden kommunalen Mehrwertausgleich auf Um- und Aufzonungen, so soll dieser zu 100 % in den eigenen Spezialfinanzierungsfonds fliessen und für die eigenen raumplanerischen Massnahmen verwendet werden.

28/28

7. Antrag

Wir ersuchen Sie, sehr geehrter Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Gesetzesentwurf Ihrer Beratung zu unterziehen und uns über die Beschlüsse in üblicher Weise zu benachrichtigen.

Der Präsident des Regierungsrates



Der Staatsschreiber



Beilagen:

- Entwurf des Regierungsrates
- Synopse