

Regierungsratsbeschluss

vom 7. März 2023

Nr. 2023/330

KR.Nr. K 0237/2022 (BJD)

Kleine Anfrage fraktionsübergreifend: Möglichkeit einer Lenkungsabgabe durch die Ergänzung des Planungs- und Baugesetzes (BGS 711.1) zur Schaffung einer rechtlichen Grundlage zur Internalisierung von externen Kosten der publikums-, verkehrs- und güterintensiven Anlagen gemäss kantonalem Richtplan Stellungnahme des Regierungsrates

1. Vorstosstext

Die Verteil- und Logistikbetriebe haben sich zu einer Leitbranche des Kantons Solothurn entwickelt, welche sich vor allem entlang der Autobahn und der Bahnlinie sowie in der Nähe von Autobahnausfahrten angesiedelt haben. Die Zukunfts- und Wachstumschancen sind gut. Aus volkswirtschaftlicher und ökologischer Sicht ist eine Konzentration von Logistik-Unternehmungen an bestehenden und idealen Standorten sinnvoll, auch wenn deren Flächenbedarf hoch ist, was vor allem bei verkehrs-, publikums- und güterintensiven Anlagen generell festgestellt werden muss.

Aus einer vom Bundesamt für Umwelt (BAFU) in Auftrag gegebenen Studie¹⁾ geht hervor, dass mit einer Flächennutzungsabgabe die zunehmende Versiegelung des Bodens verringert und zur Internalisierung der externen Kosten des Flächenverbrauchs beigetragen werden kann. Die Flächennutzungsabgabe kann die ökologisch unvorteilhafte Nutzung solcher Flächen verhindern und fördert den Anreiz zum verdichteten Neubau. Die Wirkung solcher jährlichen Abgaben auf bebauten und neu zu bebauenden Flächen wird in der ganzen Schweiz mit 3.5 Mrd. Franken beziffert.

Eine Flächennutzungsabgabe, definiert als Lenkungsabgabe, hat als Ziel, die von solchen Anlagen verursachten Strukturkosten in den Standortgemeinden zu decken und den Verbrauch von Land zu verringern. Die externen Kosten fallen hauptsächlich in der betroffenen Standortgemeinde an, während der Nutzen der systemrelevanten Unternehmungen kantonale oder sogar nationale ist. Es sollen für die betroffenen Regionen und Gemeinden auch genug finanzielle Anreize bestehen und im Minimum eine gewisse finanzielle Sicherheit garantiert sein. In einigen Gemeinden bestehen bereits gegenseitige Vereinbarungen mit verkehrsintensiven Anlagen über Infrastruktur-, respektive Flächennutzungsabgaben, welche nur eine vertragliche Grundlage haben und somit meist nur für einige Jahre gelten. Um zu gewährleisten, dass alle Unternehmungen gleichbehandelt werden, wäre die Schaffung einer gesetzlichen Grundlage wohl der richtige Weg.

Aufgrund der oben erwähnten Überlegungen bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung nachstehender Fragen:

1. Erachtet der Regierungsrat § 118 Abs. 1 Bst. b Planungs- und Baugesetz als ausreichende Basis für ein rechtssetzendes Gemeindereglement für eine reine Flächennutzungsabgabe?

¹⁾ Abgaben für eine ökologische und haushälterische Flächennutzung, Ausgestaltung und Auswirkungen eines Instruments zur Steuerung und Ökologisierung der Flächennutzung, Schlussbericht, 23. Februar 2012.

2. Könnte sich der Regierungsrat deshalb vorstellen, im Planungs- und Baugesetz die Rahmenbedingungen zu definieren, z.B. ab welchem Umfang der Landbeanspruchung, eine solche Abgabe von der Standortgemeinde erhoben werden kann?
3. Welche weiteren Kriterien könnte er sich vorstellen?
4. In welchem Erlass müsste die Wirkung der Flächennutzungsabgabe als Lenkungsabgabe, d.h., dass deren Ertrag zwingend für Steuererleichterungen in der Standortgemeinde eingesetzt werden müsste, aufgenommen werden?
5. In welchem Erlass müsste verankert werden, dass von einer allfälligen Lenkungsabgabe die tatsächlichen Gemeindesteuern berücksichtigt werden?

2. Begründung

Im Vorstosstext enthalten.

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Die im Vorstoss zitierte Studie wurde im Juli 2012 zu Händen des Bundesamts für Umwelt (BAFU) erstellt und liefert eine systematische Übersicht über Abgabemöglichkeiten auf der Flächennutzung. Dabei wurden diese analysiert und mittels Modellrechnungen erforscht. Einer vertieften Prüfung unterzogen wurde die Flächennutzungsabgabe, als eine von drei Abgabetypen neben der Versiegelungs- und Zersiedlungsabgabe. Das im Vorstoss angeführte Aufkommen von 3.5 Mrd. Franken pro Jahr basiert auf der «Variante III», die eine Erhebung auf bebautem Land vorsieht, wobei bereits bebaute Flächen einem bestimmten und neu bebaute Flächen einem separaten, höheren Abgabesatz unterliegen sollen.

Fraglich ist in einem ersten Schritt, wie die im Vorstoss angeführte Flächennutzungsabgabe - die gemäss Fragen 4 und 5 sowie dem Vorstosstext primär dem allgemeinen Gemeindehaushalt zu Gute kommen sollte - rechtlich zu qualifizieren ist.

Im System des Abgaberechts wird in Lehre und Rechtsprechung zwischen Steuern und Kausalabgaben unterschieden. Bei Kausalabgaben handelt es sich um individuelle Geldleistungen, die der Abgabepflichtige aufgrund des öffentlichen Rechts als Entgelt für eine bestimmte staatliche Gegenleistung oder besondere Vorteile zu entrichten hat (bspw. Gebühren, Beiträge oder Mehrwertabgaben). Meist stellen sie das Gegenbild einer staatlichen Leistung zugunsten des pflichtigen Individuums dar. Steuern dagegen sind voraussetzungslos, d.h. unabhängig vom konkreten Nutzen oder Verursacheranteil der steuerpflichtigen Person geschuldet, ohne dass eine individuell zurechenbare Gegenleistung durch den Staat erfolgt. Ein Teil der Lehre erachtet die *reinen* Lenkungsabgaben als eine eigenständige dritte Abgabekategorie.

Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung (vgl. zum Ganzen BGE 140 I 176) nicht von unmittelbarer Bedeutung für die Abgrenzung von Steuern und Abgaben ist die Lenkungskomponente. Bei der Qualifizierung einer Abgabe ist nicht auf ihren Zweck, sondern auf ihre Natur abzustellen. Demgemäss können sowohl Steuern als auch Kausalabgaben eine Lenkungskomponente haben. So mag beispielsweise die gewichts- oder mengenabhängige Kehrrichtgebühr auch eine Reduktion der Abfallmenge bezwecken, was an ihrer Rechtsnatur als Gebühr aber nichts ändert. Von Relevanz ist das Bestehen einer Lenkungswirkung in erster Linie hinsichtlich der erforderlichen gesetzlichen Grundlage für die Abgabe: Für die Erhebung von Steuern muss - bereits in bundesrechtlicher Hinsicht und ungeachtet der kantonalen Rechtsgrundlagen - eine

«klare Finanzkompetenz» (vgl. BGE 140 I 176 E. 5.4) vorhanden sein. Eine Lockerung dieses Prinzips gilt gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung für die Statuierung von sogenannten «reinen» Lenkungsabgaben (beispielsweise CO₂- oder VOC-Abgaben), wo beispielsweise die Erträge aus der VOC-Lenkungsabgabe als Prämienreduktion der Krankenversicherung an die Bevölkerung zurückerstattet werden, welche keinerlei Fiskalzweck verfolgen. Ein Teil der Lehre setzt voraus, dass ein allfälliger Ertrag stillzulegen oder jedenfalls nicht der allgemeinen Staatskasse zuzuführen sei. Andere Autoren sind - im Sinne der bundesgerichtlichen Rechtsprechung - gar noch strenger und erachten eine reine Lenkungsabgabe nur dann als gegeben, wenn die Lenkungsabgabe völlig ertragslos und somit fiskalquotenneutral sei. Für solche reinen Lenkungsabgaben sei es mit Blick auf die gesetzliche Grundlage in der Regel ausreichend, wenn das betreffende Gemeinwesen über eine Sachkompetenz im entsprechenden Gebiet verfügt.

Ein Beispiel für eine kantonale Lenkungsabgabe ist im Kanton Basel-Stadt zu finden. Im Jahr 1998 wurde die Lenkungsabgabe auf Strom gesetzlich eingeführt, um einen finanziellen Anreiz zum Stromsparen zu setzen. Derzeit beträgt die Lenkungsabgabe zwischen 3.1 und 6.0 Rappen/kWh. Die Rückvergütung der Einnahmen an Privatpersonen sowie Betriebe im Kanton Basel-Stadt erfolgt über den jährlichen Strompreis-Bonus. Die entsprechende Lenkungsabgabe ist mithin vollständig fiskalquotenneutral, da die entsprechenden Erträge nicht in die Staatskasse, sondern vollumfänglich an die Bevölkerung und an die Betriebe im Kanton Basel-Stadt fliessen.

Ausgehend von den im Vorstoss angeführten Überlegungen, weshalb eine solche Flächennutzungsabgabe zu erheben sei, nämlich primär für die Deckung der «von solchen Anlagen verursachten Strukturkosten in den Standortgemeinden», ist nicht von einer reinen Lenkungsabgabe auszugehen. Dem Vorstoss wie auch den dazugehörigen Fragen ist zu entnehmen, dass ein fiskalisches Interesse vorhanden respektive dieses gar zentral ist. Selbst wenn also davon ausgegangen würde, dass die reine Lenkungsabgabe als eigenständige Abgabekategorie neben den Steuern und Kausalabgaben bestehe, fällt eine Qualifikation der im Vorstoss angeführten Flächennutzungsabgabe als reine Lenkungsabgabe ausser Betracht.

Dass es sich bei der angeführten Flächennutzungsabgabe nicht um eine Kausalabgabe handelt, dürfte unbestritten sein (vgl. auch S. 97 der im Vorstoss zitierten Studie), zumal den entsprechenden Grundeigentümern keine bestimmte staatliche Gegenleistung zukommt. Die reine Möglichkeit der Benützung öffentlicher Infrastruktur, insbesondere Strassen, kann nicht als staatliche Gegenleistung qualifiziert werden. Anzumerken ist, dass die Benützung öffentlicher Strassen bereits gemäss Art. 82 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (BV; SR 101) gebührenfrei zu sein hat.

Angesichts des vorhandenen fiskalischen Interesses an der Flächennutzungsabgabe bleibt somit zu prüfen, ob diese als Steuer zu qualifizieren ist. In Frage kommt hierbei eine eigentliche *Grundstücksteuer*, da die im Vorstoss angeführte Flächennutzungsabgabe daran anknüpft, dass durch die Verwendung des entsprechenden Grundeigentums die umliegenden Erschliessungsanlagen belastet und somit das Grundeigentum und dessen Nutzung als auslösendes Element angesehen werden. Entscheidend für die rechtliche Qualifikation ist dabei weder die Terminologie, noch, dass dieser Abgabe möglicherweise eine gewisse Lenkungswirkung zukommen würde. Folglich sind die steuerrechtlichen Rahmenbedingungen einer näheren Betrachtung zu unterziehen.

Die Abgrenzung der Steuererhebungshoheit zwischen Bund und Kantonen folgt der allgemeinen verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung: Gemäss Art. 3 BV i.V.m. Art. 42 BV) gilt der Grundsatz, dass die Kantone alle Rechte ausüben, die nicht dem Bund übertragen sind. Somit besteht eine subsidiäre Generalkompetenz der Kantone; alles, was nicht in den Kompetenzbereich des Bundes fällt, verbleibt im kantonalen Zuständigkeitsbereich. Nach Art. 46 Abs. 1 und 2 der Verfassung des Kantons Solothurn vom 8. Juni 1986 (KV; BGS 111.1) erheben die Einwohnergemeinden auf der Grundlage der Staatssteuerveranlagung Steuern auf dem Einkommen und

dem Vermögen der natürlichen Personen sowie auf dem Reingewinn und dem Kapital der juristischen Personen. Die Einwohnergemeinden können weitere Abgaben erheben, soweit das Gesetz es gestattet. Laut § 2 Abs. 1 des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern vom 1. Dezember 1985 (StG; BGS 614.11) können die Einwohnergemeinden nebst den vorgenannten Steuern eine Personalsteuer sowie Spezialsteuern auf Gegenständen erheben, die der Staat nicht besteuert. Aus den damaligen Beratungen zum Steuergesetz geht hervor, dass mit den freiwilligen Spezialsteuern der Gemeinden neben der Beherbergungsabgabe, Pferdesteuern, Billettsteuern, Stempelsteuern, Reklameplakatsteuern, Spielkartensteuern und dergleichen gemeint waren.

Explizit davon ausgenommen ist hingegen die Grundstücksteuer resp. die Sondersteuer auf Grundeigentum. Dies geht aus der Entstehungsgeschichte zum kantonalen Steuergesetz hervor. Im Bericht und Antrag des Regierungsrates an den Kantonsrat vom 2. April 1984 lautete § 2 Abs. 1 StG noch wie folgt: *«Die Einwohnergemeinden erheben eine Einkommens-, Gemeinde- und eine Vermögenssteuer von den natürlichen Personen, eine Gewinn- und eine Kapitalsteuer von den juristischen Personen und eine Grundstücksteuer»*. In der vorberatenden Kommission wurde der Passus bezüglich Grundstücksteuern gestrichen. Den Protokollen lässt sich in der auf die Streichung des Passus folgende Diskussion entnehmen: Dr. Ulrich Isch: *«Könnte eine Gemeinde, gestützt auf diese Bestimmung, wonach Spezialsteuern erhoben werden können, die Grundstücksteuer einführen?»* Dr. Peter J. Marti: *«Grundstücke unterliegen der Vermögensbesteuerung des Staates, sind also nicht Gegenstände, die der Staat nicht besteuert. Die Gemeinden dürfen deshalb darauf keine Grundstücksteuer erheben. Es würde im übrigen die verfassungsmässige Grundlage fehlen. Der Regierungsrat beantragte, diese Grundlage zu schaffen; da die Grundstücksteuer aber nicht erhoben werden soll, ist die Verfassung auch nicht in diesem Sinne zu revidieren. Wir verweisen auf unseren Vorschlag, der nachfolgend beraten wird. Unter die möglichen Spezialsteuern fällt beispielsweise die Kurtaxe, wie sie etwa Solothurn und Lostorf erheben.»*

Anlässlich der Eintretensdebatte vom 17. Januar 1985 hielt der damalige Präsident der vorberatenden Kommission, Dr. Heinz Frey, zu der nunmehr nicht mehr vorgesehenen Grundstücksteuer fest: *«Keine Gnade fand die vorgeschlagene Grundstücksteuer zu Gunsten der Gemeinden. Wir befürchten, dass diese neue Steuer das ganze Gesetz zu Fall bringen würde. Nachdem die Einwohnergemeinden selbst in dieser Frage gespalten sind und der Vermögenssteuerertrag mit dem Kommissionsvorschlag wieder etwas höher ausfallen wird als nach Antrag des Regierungsrates, erachtet die grosse Mehrheit der Kommission es als richtig, diese Steuer zu streichen. Die Hauseigentümer und ihr mit Argusaugen die Szene verfolgende Verband werden Freude daran haben, wenn Sie unserem Antrag folgen.»* In der Folge fand die Grundstücksteuer keinen Eingang in das kantonale Steuergesetz.

Folglich besteht gegenwärtig in der Steuergesetzgebung keine rechtliche Grundlage für die Gemeinden, eine Grundstücksteuer einzuführen. Nur der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass auch eine kantonale Grundstücksteuer gegenwärtig wohl nicht erhoben werden könnte. Hierfür bedarf es nämlich einer ausdrücklichen Grundlage in der Kantonsverfassung (vgl. Art. 132 Abs. 3 KV). Anzuführen ist im Übrigen, dass eine Grundstücksteuer nach dem Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung (Art. 127 Abs. 2 BV) nicht gewisse Personengruppen steuerlich schlechterstellen darf, sondern alle Grundeigentümer gleich behandeln müsste. Eine Grundstücksteuer, die sich auf die Erhebung von Abgaben bei Grundeigentümern beschränkt, die über grosse, verkehrsintensive Anlagen verfügen, dürfte diesem Grundsatz der Allgemeinheit der Besteuerung widersprechen.

3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Erachtet der Regierungsrat § 118 Abs. 1 Bst. b Planungs- und Baugesetz als ausreichende Basis für ein rechtssetzendes Gemeindereglement für eine reine Flächennutzungsabgabe?

Wie bereits vorstehend erwähnt bedürfte es einer Änderung des kantonalen Steuergesetzes und allenfalls der Kantonsverfassung. Dies ungeachtet des Umstands, dass die Abgabe in der Frage 1 als «reine» Flächennutzungsabgabe betitelt wird. Wie dargelegt, handelt es sich bei der im Vorstoss beschriebenen Abgabe eben gerade nicht um eine *reine* Lenkungsabgabe. Im Übrigen sind diejenigen Abgaben, die gegenwärtig im Rahmen des kantonalen Bau- und Planungsrechts erhoben werden, ausschliesslich Kausalabgaben. Wollen Gemeinden tatsächlich eine reine Lenkungsabgabe, mithin eine Abgabe ohne jeglichen Fiskalzweck erheben, und knüpft diese an Grundeigentum an, so dürfte § 118 Abs. 1 lit. b PBG einem kommunalen Reglement nicht entgegenstehen. Beim Erlass eines solchen wären selbstverständlich die verfassungsrechtlichen Grundlagen, namentlich das Rechtsgleichheitsgebot, das Willkürverbot sowie die Eigentumsgarantie zu berücksichtigen.

3.2.2 Zu Frage 2:

Könnte sich der Regierungsrat deshalb vorstellen, im Planungs- und Baugesetz die Rahmenbedingungen zu definieren, z.B. ab welchem Umfang der Landbeanspruchung, eine solche Abgabe von der Standortgemeinde erhoben werden kann?

Wie vorstehend erwähnt, wäre eine steuerrechtliche Grundlage nicht im Planungs- und Baugesetz zu schaffen. Der Regierungsrat ist der Ansicht, dass die Einführung einer Grundstücksteuer zum gegenwärtigen Zeitpunkt weder geboten noch politisch mehrheitsfähig ist. Soweit die Frage tatsächlich auf reine Lenkungsabgaben ohne Fiskalzweck zielt, so sieht der Regierungsrat gegenwärtig keinen Handlungsbedarf auf kantonomer Ebene eine solche Abgabe einzuführen oder Kriterien hierfür zu normieren.

3.2.3 Zu Frage 3:

Welche weiteren Kriterien könnte er sich vorstellen?

Siehe Antwort zu Frage 2.

3.2.4 Zu Frage 4:

In welchem Erlass müsste die Wirkung der Flächennutzungsabgabe als Lenkungsabgabe, d.h., dass deren Ertrag zwingend für Steuererleichterungen in der Standortgemeinde eingesetzt werden müsste, aufgenommen werden?

Es bedürfte keiner Anpassung mit Blick auf eine allfällige Grundstücksteuer. § 136 Abs. 1 Gemeindegesetz vom 16. Februar 1992 (GG; BGS 131.1) normiert als Haushaltsgrundsatz, dass die Zweckbindung von Steuern verboten ist. Die entsprechenden Erträge würden somit ohnehin dem allgemeinen Gemeindehaushalt zu Gute kommen und diesen entlasten. Im Übrigen darf, wie bereits vorstehend erwähnt, reinen Lenkungsabgaben kein Fiskalzweck zukommen.

3.2.5 Zu Frage 5:

In welchem Erlass müsste verankert werden, dass von einer allfälligen Lenkungsabgabe die tatsächlichen Gemeindesteuern berücksichtigt werden?

Siehe Antwort zu Frage 4.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Bau- und Justizdepartement
Bau- und Justizdepartement, Leiter Rechtsdienst (vs)
Bau- und Justizdepartement (br)
Amt für Raumplanung
Amt für Verkehr und Tiefbau
Finanzdepartement
Steueramt
Amt für Gemeinden
Amt für Gemeinden, Leiter Gemeindeorganisation
Amt für Gemeinden, Leiter Gemeindefinanzen
Parlamentsdienste
Traktandenliste Kantonsrat