

# Mehrwert durch Verdichtung

Darstellung und Diskussion möglicher Vorgehensweisen zum Ausgleich planungsbedingter Mehrwerte

**Schlussbericht (ohne Anhang)**

**24. April 2013**

zuhanden des Vereins Metropolitanraum Zürich

# Impressum

## Empfohlene Zitierweise

Autor: Ecoplan  
Titel: Mehrwert durch Verdichtung  
Untertitel: Darstellung und Diskussion möglicher Vorgehensweisen zum Ausgleich planungsbedingter Mehrwerte  
Auftraggeber: Verein Metropolitanraum Zürich  
Ort: Bern  
Datum: 24. April 2013  
Bezug: [www.ecoplan.ch](http://www.ecoplan.ch)

## Begleitgruppe

Mark Würth, Stadt Winterthur  
Fritz Zollinger, Stadt Winterthur  
Wladimir Gorko, Stadt Baden  
Carole Mayor, Bezirk Küsnacht  
Manuel Peer, Stadt Schlieren  
Ruth Schnider, Stadt Zürich

## Projektteam Ecoplan

Stefan Suter (strategische Projektleitung)  
Thomas Bachmann (operative Projektleitung und Sachbearbeitung)  
Felix Walter (Ressourcenperson)

Ecoplan AG

Forschung und Beratung  
in Wirtschaft und Politik

[www.ecoplan.ch](http://www.ecoplan.ch)

Monbijoustrasse 14  
CH - 3011 Bern  
Tel +41 31 356 61 61  
[bern@ecoplan.ch](mailto:bern@ecoplan.ch)

Schützengasse 1  
Postfach  
CH - 6460 Altdorf  
Tel +41 41 870 90 60  
[altdorf@ecoplan.ch](mailto:altdorf@ecoplan.ch)

## Inhaltsübersicht

	<b>Inhaltsverzeichnis .....</b>	<b>2</b>
	<b>Abkürzungsverzeichnis .....</b>	<b>4</b>
	<b>Kurzfassung .....</b>	<b>5</b>
<b>1</b>	<b>Einleitung .....</b>	<b>17</b>
<b>2</b>	<b>Die rechtliche Situation zur Mehrwertabschöpfung in der Schweiz.....</b>	<b>19</b>
<b>3</b>	<b>Grundlagen für die Analyse der Fallbeispiele .....</b>	<b>36</b>
<b>4</b>	<b>Die Fallbeispiele im Überblick.....</b>	<b>47</b>
<b>5</b>	<b>Synthese und Empfehlungen .....</b>	<b>72</b>
	<b>Literaturverzeichnis .....</b>	<b>79</b>

## Inhaltsverzeichnis

<b>Inhaltsverzeichnis .....</b>	<b>2</b>
<b>Abkürzungsverzeichnis .....</b>	<b>4</b>
<b>Kurzfassung .....</b>	<b>5</b>
<b>1 Einleitung .....</b>	<b>17</b>
1.1 Ausgangslage und Ziel der Studie.....	17
1.2 Berichtsaufbau.....	18
<b>2 Die rechtliche Situation zur Mehrwertabschöpfung in der Schweiz.....</b>	<b>19</b>
2.1 Begriffsdefinition .....	19
2.2 Ausgangslage: Die Bundesebene .....	20
2.3 Situation in den Kantonen des Metropolitanraums Zürich .....	23
2.3.1 Kanton Aargau.....	25
2.3.2 Kanton Luzern .....	27
2.3.3 Kanton Schaffhausen .....	28
2.3.4 Kanton Schwyz.....	29
2.3.5 Kanton St.Gallen .....	30
2.3.6 Kanton Thurgau .....	30
2.3.7 Kanton Zug .....	31
2.3.8 Kanton Zürich .....	32
2.4 Situation in weiteren Kantonen .....	32
2.4.1 Kanton Bern.....	32
2.4.2 Kanton Basel-Stadt.....	34
2.4.3 Kanton Neuchâtel .....	35
<b>3 Grundlagen für die Analyse der Fallbeispiele .....</b>	<b>36</b>
3.1 Analyseraster: Morphologischer Kasten .....	36
3.1.1 Denkmodell.....	36
3.1.2 Entstehung des planerischen Mehrwerts .....	38
3.1.3 Ausgleich des planerischen Mehrwerts .....	40
3.1.4 Verwendung des ausgeglichenen planerischen Mehrwerts .....	43
3.1.5 Zusammenfassung .....	45
3.2 Beurteilung .....	46
<b>4 Die Fallbeispiele im Überblick.....</b>	<b>47</b>
4.1 Bezirk Küssnacht.....	47
4.1.1 Bezirk Küssnacht: Einzonungsvereinbarungen .....	48
4.1.2 Bezirk Küssnacht: Bezirkseigenes Land Chaspersmatte .....	50

---

4.1.3	Bezirk Küssnacht: Landkauf Untere Schürmatt.....	52
4.2	Stadt Baden: Galgenbuck.....	54
4.3	Stadt Schlieren: Schlieren West.....	56
4.4	Stadt Winterthur: Umfeld S-Bahn-Station Hegi.....	58
4.5	Stadt Zürich: Quartierpark Pfingstweid.....	60
4.6	Kanton Basel-Stadt.....	62
4.7	Kanton Thurgau.....	64
4.8	Gemeinde Münsingen BE.....	66
4.9	Gemeinde Reutigen BE.....	68
4.10	Gemeinde Wohlenschwil AG.....	70
<b>5</b>	<b>Synthese und Empfehlungen.....</b>	<b>72</b>
	<b>Literaturverzeichnis.....</b>	<b>79</b>

## Abkürzungsverzeichnis

AZ	Ausnützungsziffer
BauG	Baugesetz
BGF	Bruttogeschossfläche
BNO	Bau- und Nutzungsordnung
BV	Bundesverfassung
BZO	Bau- und Zonenordnung
ERP	Entwicklungsrichtplan
LWZ	Landwirtschaftszone
PBG	Planungs- und Baugesetz
RPG	Bundesgesetz über die Raumplanung

## Kurzfassung

### Ausgangslage und Zielsetzung der Untersuchung

Derzeit ist der Ausgleich von Planungsvorteilen bzw. Mehrwertabschöpfung erst in wenigen Kantonen gesetzlich verankert. Mit dem revidierten Raumplanungsgesetz auf Bundesebene (RPG) wird sich dies in Zukunft ändern. Die Kantone werden mit dem neuen RPG verpflichtet, Gesetzesgrundlagen für einen Ausgleich von Planungsvorteilen im Umfang von **mindestens 20%** zu schaffen. Die kantonalen Gesetzesgrundlagen müssen mindestens bei Neueinzonungen einen Mehrwertausgleich vorsehen. Möglich ist ein Ausgleich jedoch auch bei Um- oder Aufzonungen.

Um trotz bisher fehlender kantonaler Rechtsgrundlagen planungsbedingte Mehrwerte auszugleichen, strebten in der Vergangenheit viele Gemeinden – u.a. auch im Metropolitanraum Zürich – privatrechtliche oder öffentlich-rechtliche Vereinbarungen mit den betreffenden Grundeigentümern an, in welchen eine materielle oder monetäre Abgeltung von Planungsvorteilen vorgesehen wird. Insgesamt besteht in der Schweiz eine grosse Vielfalt an Instrumenten zum Ausgleich von planerischen Mehrwerten. Angesichts dieser Ausgangslage soll die vorliegende Untersuchung zuhanden des Vereins Metropolitanraum Zürich folgende **Fragenstellungen** beleuchten:

- Welche Formen von Vereinbarungen und weiteren Lösungsansätzen sind im Metropolitanraum Zürich und in weiteren Regionen der Schweiz anzutreffen, welche konkreten Regelungen sind in ihnen zu finden?
- Welches sind deren Vor- und Nachteile?
- Welches sind die mit den verschiedenen Lösungsansätzen gemachten Erfahrungen und welche Empfehlungen können zuhanden der Umsetzung daraus abgeleitet werden?

In der Untersuchung steht die **beschreibende Analyse** anhand von **konkreten Fallbeispielen** inner- und ausserhalb des Metropolitanraums Zürich im Vordergrund. Ziel ist nicht, zuhanden der Körperschaften des Metropolitanraumes Zürich Empfehlungen abzugeben, welche Regelungen sie in diesem Bereich unter Berücksichtigung der neuen Rahmenbedingungen auf Bundesebene treffen sollten. Vielmehr soll die Untersuchung die Informationen und Fakten liefern, auf welchen die politische Diskussion zum Thema aufbauen kann.

Die rechtliche **Ausgangslage** für die Kantone im Metropolitanraum Zürich fasst die folgende Abbildung zusammen.

Die Situation im Metropolitanraum Zürich entspricht jener in der übrigen Schweiz (für letztere vgl. die Abschnitte 2.2 und 2.4 des Haupttextes): In praktisch allen Kantonen fehlen gesetzliche Regelungen zum Ausgleich von Planungsmehrwerten. Mit dem Kanton Thurgau findet sich aber auch ein Kanton, welcher Anfang 2013 eine kantonale Mehrwertabgabenlösung in Kraft gesetzt hat, welche den Anforderungen des revidierten RPG auf Bundesebene fast vollständig entspricht und von daher als eine erste „Musterlösung“ interpretiert werden kann.

Abbildung K-1: Rechtliche Situation in den Kantonen des Metropolitanraums

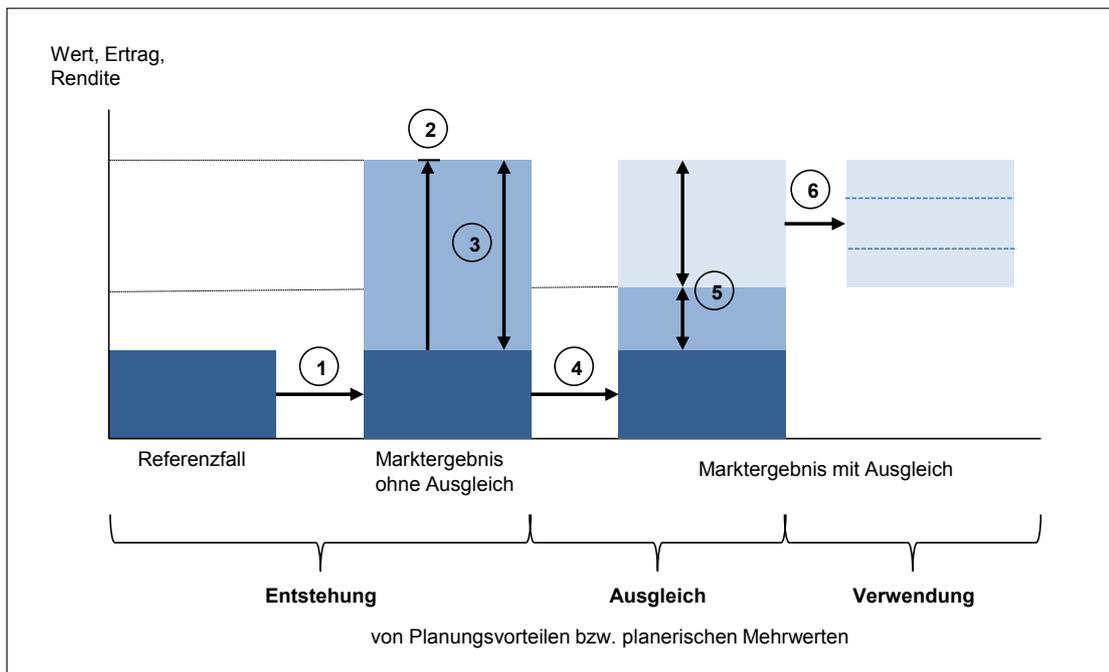
Kanton	Gesetzliche Grundlage für eine Mehrwertabschöpfung	Politische Vorstösse und Entscheide
<b>Aargau</b>	Keine Verankerung des Mehrwertausgleichs in der Bau- und Nutzungsordnungen einzelner Gemeinden ohne kantonale Rechtsgrundlage	Artikel 28a Baugesetz zur <b>Mehrwertabgabe</b> in der Schlussabstimmung des Grossen Rates am 10.03.2009 <b>verworfen</b> . <b>Motion</b> von Flurin Burkhard vom 20.09.2011 betreffend Schaffung einer Grundlage zum Ausgleich von Planungsmehrwerten. Von Regierungsrat Ablehnung beantragt, vom Motionär am 19.06.2012 <b>zurückgezogen</b> .
<b>Luzern</b>	Keine Verbot des Ausgleichs von Planungsmehrwert mittels verwaltungsrechtlichem Vertrag gemäss Regierungsratsbeschluss	<b>Motion</b> von Margrit Steinhauser vom 10.03.2008 über die Abschöpfung von Mehrwert bei Liegenschaften, die durch raumplanerische Massnahmen eine Wertsteigerung erfahren. Vom Kantonsrat <b>abgelehnt</b> . <b>Beschluss des Regierungsrats</b> vom 14.02.2010, dass ein Ausgleich planungsbedingter Vorteile mittels verwaltungsrechtlichem Vertrag durch die Gemeinden <b>nicht zulässig</b> ist.
<b>Schaffhausen</b>	Keine	Erarbeitung einer Vorlage zum Mehrwertausgleich durch den Kanton. Anschliessend aber <b>zurückgestellt</b> .
<b>Schwyz</b>	Keine	Einführung eines Mehrwertausgleichs im Rahmen der beiden Revisionen des kantonalen Planungs- und Baugesetzes von 1996 und 2007 diskutiert und jeweils von der vorberatenden Kommission <b>abgelehnt</b> .
<b>St. Gallen</b>	Artikel 54 ff PBG, Ausarbeitung der Botschaft im Jahr 2013	<b>Totalrevision</b> des Planungs- und Baugesetzes am 15. Mai 2012 von der Regierung in die <b>Vernehmlassung</b> geschickt. Im Jahr 2013 werden die Botschaft und der Gesetzestext ausgearbeitet.
<b>Thurgau</b>	Paragraph 68 ff. PBG	<b>Totalrevision</b> des Planungs- und Baugesetzes am 17. Juni 2012 (inkl. § 68 ff <b>Mehrwertabgaben</b> ) mit grosser Mehrheit des kantonalen Stimmvolks <b>angenommen</b> . Gesetz und Verordnung seit 1. Januar 2013 in Kraft.
<b>Zug</b>	Keine	<b>Motion</b> von Madeleine Landolt vom 14.11.1988 betreffend Abschöpfung arbeitsloser Planungs- und Erschliessungsgewinne auf Grundstücken. Von Regierungsrat <b>unterstützt</b> , vom Kantonsrat jedoch als <b>nicht erheblich erklärt</b> .
<b>Zürich</b>	Keine	<b>Motion</b> von Julia Gerber Rüegg vom 21. April 2008 betreffend Umsetzung der Bundesvorgaben zur Regelung der entstehenden Mehr- oder Minderwerte bei Umzonungen (Planungswertausgleich). Vom Kantonsrat <b>abgelehnt</b> .

Quellen: VLP-ASPAN (2012) und diverse Originalunterlagen wie Gesetze, Regierungsratsbeschlüsse, Motionen, Reglemente und Medienmitteilungen

## Analyseraster: Morphologischer Kasten

Als Analyseraster für die strukturierte Auswertung der Fallbeispiele wird in der vorliegenden Untersuchung ein so genannter „morphologischer Kasten“ entwickelt. Ein morphologischer Kasten hält die wichtigsten Ausprägungsmerkmale unterschiedlicher Ansätze zum Ausgleich von Planungsvorteilen fest. Er zeigt für jedes Ausprägungsmerkmal die unterschiedlichen Ausgestaltungen auf (vgl. Abbildung K-3). Als Grundlage für die Entwicklung des morphologischen Kastens dient das in Abbildung K-2 wiedergegebene schematische Denkmodell.

Abbildung K-2: Denkmodell zur Entwicklung des Analyserasters



- Der Referenzfall stellt die Ausgangslage dar, bevor die planerische Massnahme (1) ergriffen wird. Der Begriff „planerische Massnahme“ ist dabei weit auszulegen und kann entsprechend unterschiedliche Formen annehmen. Die planerische Massnahme bewirkt, dass bspw. ein Grundstück anders oder intensiver genutzt werden kann oder sie führt dazu, dass das Umfeld eines Grundstückes qualitativ aufgewertet wird.
- Diese Veränderungen führen zu einem Mehrwert gegenüber dem Referenzfall, dem planerischen Mehrwert oder – in dieser Studie synonym verwendet – Planungsvorteil (2).
- Die Ermittlung der Höhe dieses Mehrwertes (3) gestaltet sich manchmal vergleichsweise einfach (z.B. im Fall einer Einzonung von neuem Bauland, wo der Landpreis angrenzender Baulandparzellen als Proxy dienen kann – oder natürlich der effektiv erzielte Preis im Realisierungsfall), in anderen Fällen hingegen komplex und entsprechend schwierig (z.B. bei umfassenden Gesamtplanungen bestehend aus einem Bündel von Einzelmassnahmen).

- Der anschliessende Ausgleich der entstandenen Planungsvorteile bzw. die Abschöpfung der planerischen Mehrwerte kann auf unterschiedliche Art und Weise erfolgen (4). Die monetäre Abschöpfung ist nur eine Möglichkeit neben vielen nicht-monetären Ansätzen.
- Auch das Vorgehen zur Festlegung des Umfangs des abzuschöpfenden Mehrwertes kann sehr unterschiedlich aussehen. Fixe rechtliche Vorgaben sind ebenso denkbar wie die spezifische Festlegung im konkreten Einzelfall (5).
- Schliesslich stellt sich die Frage, wie der abgeschöpfte Mehrwert verwendet wird bzw. zu wessen Gunsten die Planungsvorteile (teilweise) ausgeglichen werden (6). Während in Gesamtpaketen die Verwendung unmittelbar definiert ist, sind andere Lösungen mit mehr Flexibilität denkbar.

Die folgende Abbildung zeigt den aus dem Denkmodell abgeleiteten morphologischen Kasten, welcher in Kapitel 4 und in Anhang A (als separater Bericht verfügbar) verwendet wird, um die Fallbeispiele einheitlich strukturiert aufzuarbeiten und auszuwerten.

**Abbildung K-3: Morphologischer Kasten zur Strukturierung und Auswertung der der Fallbeispiele**

Ausprägungsmerkmal		Mögliche Ausprägungen			
Entstehung	Planerische Massnahme	Zonenplanänderung	Sondernutzungsplanungen	Weitere Massnahmen	
	Wirkungskanal, Effekt	Ermöglichung neue / andere Nutzung	Intensivierung bestehende Nutzung	Qualitative Umfeldaufwertung	
	Form des Mehrwerts	Erhöhung Ertrag / Rendite		Erhöhung Landwert	
	Ermittlung des Mehrwertes	Explizit	Implizit	Pauschal fixiert	
Ausgleich	Form des Mehrwertausgleichs	Monetärer Ausgleich	Materieller Ausgleich	Nutzungsbeschränkungen / -vorschriften	
	Zeitpunkt des Ausgleichs	In Planungsphase		In oder nach Realisierungsphase	
	Rechtliche Umsetzung des Ausgleichs	Privatrechtlicher Vertrag	Öffentlich-rechtlicher Vertrag	Erlass	Verfügung
	Aufteilung des Mehrwertes	In Rechtsgrundlage festgelegt	Einseitige Festlegung durch Behörde	Verhandlungsergebnis	
	Umfang des Ausgleichs	< 20%	20 – 30%	> 30%	
Verwendung	Empfänger	Kanton	Gemeinde	Andere	
	Mittelverwendung	Nicht zweckgebunden, zugunsten der Allgemeinheit	Gebietsbezogene Infrastruktur- und/oder raumplanerische Zwecke	Nicht gebietsbezogene Infrastruktur- und/oder raumplanerische Zwecke	Verwendung zugunsten spezifischer Gesellschaftsgruppen

Abbildung K-2 und Abbildung K-3 machen deutlich, dass bei der detaillierten Aufarbeitung der Fallbeispiele in Anhang A (als separater Bericht verfügbar) jeweils zwischen **Entstehung, Ausgleich und Verwendung des planerischen Mehrwertes bzw. von Planungsvorteilen** unterschieden werden muss.

## Die ausgewerteten Fallbeispiele

Für die vorliegende Untersuchung sind insgesamt zehn Fallbeispiele mittels des oben beschriebenen morphologischen Kastens ausgewertet worden. Bei der Auswahl der Fallbeispiele wurde auf folgende Punkte geachtet:

- Die Fallbeispiele sollten sowohl aus dem Metropolitanraum Zürich als auch von ausserhalb stammen.
- Das durch den morphologischen Kasten wiedergegebene breite Spektrum von Lösungsansätzen sollte durch die Fallbeispiele möglichst abgedeckt werden.
- Es waren sowohl Fallbeispiele aus dem städtischen als auch aus dem ländlichen Raum auszuwerten.
- Schliesslich sollten grosse und kleine Gebietskörperschaften berücksichtigt werden, um dem unterschiedlichen Professionalisierungsgrad der zuständigen Verwaltungseinheiten und Behörden Rechnung zu tragen.

Die folgende Abbildung fasst in Kürze zusammen, welche Ziele in den einzelnen Fallbeispielen mit dem Ausgleich von Planungsvorteilen verfolgt werden und mit welchen Instrumenten die Umsetzung in die Praxis erfolgt.

Für einen **Überblick** über die Einordnung der Fallbeispiele im morphologischen Kasten und ihre Vor- und Nachteile verweisen wir auf **Kapitel 4** des Haupttextes, für die **detaillierte Beschreibung** der Fallbeispiele auf den Anhang A, welcher als separater Bericht verfügbar ist.

**Abbildung K-4: Ausgewertete Fallbeispiele**

Fallbeispiel	Zielsetzungen	Umsetzung, Instrumente
<b>Bezirk Küsnacht</b> <i>Übersicht:</i> <i>Abschnitt 4.1</i> <i>Im Detail:</i> <i>Anhang zum Bericht, Abschnitt 1.1</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Förderung der Erstellung von preisgünstigem Wohnraum</li> <li>– Anreiz gegen Baulandhortung</li> <li>– Sicherung der Durchlässigkeit eingezonter Flächen für den Langsamverkehr</li> <li>– Sicherung der Abgeltung der Lasten aus der Einzonung</li> <li>– Sicherstellung einer hohen Überbauungsqualität</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Einzonungsvereinbarungen (öffentlich-rechtliche Verträge) mit Festlegung des Anteils kostengünstiger Miet- und Eigentumswohnungen am Gesamtvorhaben</li> <li>– Vergünstigte Abgabe von bezirkseigenem Land mit entsprechenden Auflagen</li> <li>– Strategischer Landerwerb für obige Zwecke</li> </ul>

Abbildung K-4: Ausgewertete Fallbeispiele (Fortsetzung)

Fallbeispiel	Zielsetzungen	Umsetzung, Instrumente
<p><b>Stadt Baden: Galgenbruck</b></p> <p><i>Übersicht: Abschnitt 4.2</i></p> <p><i>Im Detail: Anhang zum Bericht, Abschnitt 1.2</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Qualitativ hoch stehende Entwicklung einer grossen Siedlungsreserve im Sinne der Nachhaltigkeit</li> <li>– Realisierung einer breiten Palette unterschiedlicher Wohnformen</li> <li>– Gute Durchmischung mit unterschiedlichen sozialen Gruppen</li> </ul>	<p>Lösungsansatz als Gesamtpaket mit den Elementen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Zonenplanänderung bzw. Einzonung</li> <li>– Sondernutzungsplanungen mit Regeln für eine intensivierete Nutzung</li> <li>– Öffentlich-rechtliche Verträge für den Ausgleich von Planungsvorteilen durch Landabtretungen zur Schaffung von Freiräumen</li> </ul>
<p><b>Stadt Schlieren: Schlieren West</b></p> <p><i>Übersicht: Abschnitt 4.3</i></p> <p><i>Im Detail: Anhang zum Bericht, Abschnitt 1.3</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Entwicklung eines heterogen genutzten Gebietes in schwierigerem Umfeld (Bahn- und Strassenlärm)</li> <li>– Schaffung einer adressbildenden Identität</li> </ul>	<p>Lösungsansatz als Gesamtpaket mit den Elementen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Rahmenplan mit zu ergreifenden Massnahmen zur angestrebten Entwicklung des Gebiets</li> <li>– Gestaltungsplan mit planungsrechtlichen Voraussetzungen für die gestalterische Aufwertung und eine intensivierete Nutzung, aber auch mit Bestimmungen zum Ausgleich der geschaffenen Planungsvorteile</li> </ul>
<p><b>Stadt Winterthur: Umfeld S-Bahn-Station Hegi</b></p> <p><i>Übersicht: Abschnitt 4.4</i></p> <p><i>Im Detail: Anhang zum Bericht, Abschnitt 1.4</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Entwicklung des Umfeldes der S-Bahn-Station als Eingangspforte zum Stadtteil Neuhegi, dem grössten Entwicklungs- und Umstrukturierungsgebiet der Stadt Winterthur</li> <li>– Schaffung von Urbanität über Nutzungsmix, dichte Siedlungsstruktur, identitätsstiftende Architektur</li> <li>– Realisierung von grosszügigen öffentlichen Grün- und Freiräumen</li> </ul>	<p>Lösungsansatz als Gesamtpaket mit den Elementen</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– Umzonungen von hauptsächlich Industrie- in Mischzone</li> <li>– Rahmengestaltungsplan</li> <li>– Öffentlich-rechtliche Verträge für den Ausgleich von Planungsvorteilen durch Landabtretungen und Perimeterbeiträge</li> </ul>
<p><b>Stadt Zürich: Quartierpark Pfungstweid</b></p> <p><i>Übersicht: Abschnitt 4.5</i></p> <p><i>Im Detail: Anhang zum Bericht, Abschnitt 1.5</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Schaffung von mehr Grün- und Freiräumen im Gebiet Zürich West</li> <li>– Aufwertung eines Familiengartenareals zu einem multifunktionalen Quartierpark</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Städtebaulicher Vertrag (privatrechtlicher Vertrag) im Rahmen der kooperativen Entwicklungsplanung Zürich West zur Regelung der Grundeigentümergebeteiligung an den Entstehungskosten des Parks</li> </ul>
<p><b>Kanton Basel-Stadt:</b></p> <p><i>Übersicht: Abschnitt 4.6</i></p> <p><i>Im Detail: Anhang zum Bericht, Abschnitt 1.6</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Abschöpfung von Aufzonus- sowie Sondernutzungs- und Ausnahmegewilligungsmehrwerten</li> <li>– Finanzierung von Massnahmen zur Schaffung neuer oder Aufwertung bestehender Grünräume wie Parkanlagen, Stadtwälder, Alleen und Promenaden im Stadtgebiet</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Regelung der Mehrwertabschöpfung in gesetzlichen Grundlagen (im kantonalen Hochbautengesetz 1977 und in der Totalrevision des kantonalen Baugesetzes 1999)</li> <li>– Einrichtung eines Spezialfinanzierungsfonds für die Mittelverwendung</li> </ul>

Abbildung K-4: Ausgewertete Fallbeispiele (Fortsetzung)

Fallbeispiel	Zielsetzungen	Umsetzung, Instrumente
<b>Kanton Thurgau</b> <i>Übersicht:</i> Abschnitt 4.7 <i>Im Detail:</i> Anhang zum Bericht, Abschnitt 1.7	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Abschöpfung von Planungsmehrwerten aus Zonenplanänderungen wie Ein- und Umzonungen</li> <li>– Finanzierung von Massnahmen wie Sanierungen von Industriebrachen, Rückbau von Altbauten, ökologische Aufwertungen, etc., aber auch von Auszonungen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Regelung der Mehrwertabschöpfung in gesetzlichen Grundlagen (Totalrevision des kantonalen Planungs- und Baugesetzes ab 2011, in Kraft seit Anfang 2013)</li> <li>– Einrichtung von Spezialfinanzierungskonti auf kantonaler und kommunaler Ebene für die Mittelverwendung (50:50-Teiler zwischen Kanton und Gemeinden bei den Einnahmen)</li> </ul>
<b>Gemeinde Münsingen (BE)</b> <i>Übersicht:</i> Abschnitt 4.8 <i>Im Detail:</i> Anhang zum Bericht, Abschnitt 1.8	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ausgleich von Planungsvorteilen: Abgeltung eines angemessenen Anteils des Planungsmehrwertes für bestimmte öffentliche Zwecke</li> <li>– Finanzierung primär von ungedeckten Infrastrukturkosten der Gemeinde und sekundär von öffentlichen Aufgaben im Sinne der Gemeindeentwicklung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Verpflichtung der zuständigen Gemeindebehörde im kommunalen Baureglement, mit Grundeigentümern, denen durch Planungsmassnahmen besondere Vorteile zu kommen, Vertragsverhandlungen aufzunehmen</li> <li>– Abschluss öffentlich-rechtlicher Verträge über die Abgeltung eines angemessenen Anteils des Planungsmehrwertes für bestimmte öffentliche Zwecke</li> <li>– Regelung der Mittelverwendung („Spezialfinanzierung Mehrwertabschöpfung“) in einem kommunalen Reglement</li> </ul>
<b>Gemeinde Reutigen (BE)</b> <i>Übersicht:</i> Abschnitt 4.9 <i>Im Detail:</i> Anhang zum Bericht, Abschnitt 1.9	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ausgleich von Planungsvorteilen: Abgeltung eines definierten Anteils des Planungsmehrwertes für bestimmte öffentliche Zwecke</li> <li>– Finanzierung von zusätzlichen Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen als einziger Verwendungszweck der Einnahmen</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Verpflichtung der zuständigen Gemeindebehörde im kommunalen Baureglement, mit Grundeigentümern, denen durch Planungsmassnahmen besondere Vorteile zu kommen, Vertragsverhandlungen aufzunehmen</li> <li>– Abschluss öffentlich-rechtlicher Verträge über die Abgeltung eines fixen Anteils von 40% des Planungsmehrwertes</li> </ul>
<b>Gemeinde Wohlenschwil (AG)</b> <i>Übersicht:</i> Abschnitt 4.10 <i>Im Detail:</i> Anhang zum Bericht, Abschnitt 1.10	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Einführung einer Mehrwertabgabe bei Einzonungen auf kommunaler Ebene trotz gegenläufigem Entscheid des Grossen Rates für die kantonale Ebene</li> <li>– Zweckgebundene Finanzierung von Massnahmen der Raumplanung (z.B. für Strassenraumgestaltung) einschliesslich Erschliessung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Regelung der Mehrwertabschöpfung in der kommunalen Bau- und Nutzungsordnung</li> <li>– Einrichtung eines Spezialfinanzierungsfonds für die Mittelverwendung</li> </ul>

## **Synthese und Empfehlungen**

### **Fehlende gesetzliche Grundlage in vielen Kantonen trotz Gesetzgebungsauftrag des Bundes und hoher finanzpolitischer Relevanz**

Trotz Gesetzgebungsauftrag durch das aktuelle Raumplanungsgesetz des Bundes hat von den Kantonen des Metropolitanraums Zürich bisher einzig der Kanton Thurgau eine gesetzliche Grundlage für einen Mehrwertausgleich geschaffen. In den anderen Kantonen des Metropolitanraums fehlen einheitliche kantonale Regeln dazu. Ein kurzer Blick auf die Situation in der gesamten Schweiz zeigt, dass dieses „Vollzugsdefizit“ auch andernorts anzutreffen ist, mit Ausnahme der Kantone Basel-Stadt, Neuchâtel und – seit 2011 - Genf.

### **Ausnutzung des vorhandenen Gestaltungsspielraumes durch aktive Gemeinden**

Solange es auf kantonaler Ebene weder ein Gebot noch ein Verbot für einen Mehrwertausgleich gibt, steht es den Gemeinden frei, eine Mehrwertabschöpfung einzuführen. Die Fallbeispiele aus dem Metropolitanraum Zürich und die Erfahrungen in weiteren Kantonen zeigen, dass Gemeinden den vorhandenen Gestaltungsfreiraum zu nutzen wissen und kommunale Lösungen umsetzen. Während der kommunale Handlungsspielraum und dessen Wahrnehmung in einzelnen Kantonen gewollte Politik ist, hat sich mit dem Kanton Luzern auch ein Kanton explizit gegen dieses Vorgehen ausgesprochen und den Gemeinden die Möglichkeit entzogen, in diesem Bereich selber aktiv zu werden.

### **Massgeschneiderte Individuallösungen auf Gemeindeebene dank kommunalem Gestaltungsspielraum**

Die fehlenden kantonalen Rechtsgrundlagen bieten einen Spielraum, den immer mehr Gemeinden nutzen, um massgeschneiderte und Einzelfall bezogene Individuallösungen zu entwickeln. Diese Individuallösungen reichen von Infrastrukturbeiträgen, Landabtretungen bis zu Nutzungsvorschriften. Sie können in eher planerisch-technischen Verfahren in einem Gestaltungsplan festgehalten werden oder über partizipative Entwicklungsplanungen und kooperative Verhandlungen mittels privatrechtlicher oder öffentlich-rechtlicher Verträge vereinbart werden. Individuallösungen haben auch Kehrseiten: Sie sind in der Umsetzung aufwendig, weil sie häufig langwierige Verhandlungsprozesse voraussetzen. Sie können inhaltlich anspruchsvoll sein und die vollziehenden Behörden vor fachliche Herausforderungen stellen.

### **Unterschiedliche politische Zielsetzungen als Grundlage für die konkrete Ausgestaltung kommunaler Lösungen**

Die unterschiedlichen Ausgestaltungslösungen zeigen, dass mit Hilfe der verschiedenen Ansätze und Instrumente eine grosse Vielfalt an unterschiedlichen Zielsetzungen verfolgt werden kann. Die Zielsetzungen fallen je nach konkreter Situation (z.B. städtisch oder ländlich) einer Gemeinde unterschiedlich aus, was sich auch in den getroffenen Lösungen widerspiegelt. Unter der bisherigen Situation konnte die Mehrwertabschöpfung bzw. der Ausgleich von Planungsvorteilen durchaus als „gestaltende Politik“ eingesetzt werden.

### **Einfache und komplexe Lösungsansätze mit Vor- und Nachteilen**

Die Aufarbeitung der Fallbeispiele hat gezeigt, dass eine Politik des Ausgleichs von Planungsvorteilen mittels einfacher oder komplexer Lösungsansätze umgesetzt werden kann. Während letztere hohe fachliche Anforderungen an die zuständigen Behörden stellen, sind einfache Lösungen (v.a. einfache Abgabensysteme) auch für kleinere ländliche Gemeinden ohne grosse und professionelle Verwaltung gangbare Wege. Der Machbarkeitsnachweis ist für beide erbracht. Einfache Lösungen (z.B. fix unterstellte Bodenpreise) reduzieren zwar den Vollzugsaufwand, sind aber wegen ihrer „pauschalen“ Ausgestaltung weniger geeignet, den speziellen Ausprägungen eines konkreten Anwendungsfalls Rechnung zu tragen.

### **Akzeptanz von problemlösungsorientierten Ansätzen mit Potenzial für Win-Win-Situationen**

Die Fallbeispiele zeigen auf, dass in unterschiedlichem Kontext (national / kantonal / regional / kommunal, städtisch / ländlich, grosse / kleine Körperschaft) Akzeptanz für problemlösungsorientierte Ansätze gefunden werden kann. Dabei spielt einerseits der Aspekt eine Rolle, dass der teilweise Ausgleich eines allein durch einen planerischen Entscheid geschaffenen Vorteils als fair erachtet wird. Andererseits werden aber auch die Gestaltungsmöglichkeiten gesehen und positiv gewertet, welche sich aus der Verwendung des teilweise ausgeglichenen Mehrwerts eröffnen. Dies bewirkt, dass auch Lösungsansätze, mit einem vergleichsweise hohen Ausgleich von Planungsvorteilen durchaus Akzeptanz finden. Dies gilt v.a. für Entscheidungsträger und Betroffene „vor Ort“, welche Kosten und Nutzen von konkreten Lösungen beurteilen und sich dabei weniger von „dogmatischen“ Einstellungen zum Thema Ausgleich von Planungsvorteilen leiten lassen als dies in übergeordneten politischen Diskussionen häufig der Fall ist.

Allerdings zeigen die Fallbeispiele auch, dass emotionale Aspekte eine Rolle spielen: Wegen emotionalen Bindungen zu Grundstücken und/oder Liegenschaften prüfen Private nicht immer gleich rational wie professionelle Grundeigentümer, Arealentwickler und Investoren, ob die von der öffentlichen Hand vorgeschlagenen Lösungsansätze zu einer Win-Win-Situation führen, welche entsprechend auch für sie vorteilhaft ist.

### **Gestaltungsspielraum und Gleichbehandlung**

Die Betonung des Vorteils von spezifisch auf den konkreten Einzelfall ausgerichteten Lösungsansätzen soll nicht darüber hinwegtäuschen, dass neben dem häufig hohen Ressourcenbedarf für die Ausarbeitung und Umsetzung von Einzelfalllösungen auch der Aspekt der Gleichbehandlung als Gegenargument zu berücksichtigen ist.

### **Einschränkung des kommunalen Gestaltungsspielraumes bei künftiger kantonaler Lösung**

Die beschlossene Revision des Raumplanungsgesetzes auf Bundesebene führt dazu, dass die Kantone eine gesetzliche Grundlage für einen monetären Mehrwertausgleich mittels Mehrwertabgabe ausarbeiten müssen. Dies kann den Spielraum für regionale und kommunale

le Individuallösungen künftig einschränken: Gesamtpaketlösungen bleiben zwar nach wie vor möglich. Die beteiligten Akteure, insbesondere natürlich die private Seite (Grundeigentümer, Arealentwickler und Investoren), werden bei der Ausgestaltung möglicher Lösungsansätze den zu leistenden monetären Ausgleich berücksichtigen. Der Umfang dieser Einschränkung hängt davon ab, ob es möglich sein wird, bei der Festlegung der zu entrichtenden Abgabe nicht direkt Leistungen (z.B. Landabtretungen) anzurechnen. Dies werden die Ausführungsbestimmungen zum revidierten RPG zeigen.

### **Herausforderung Mehrwertabschätzung bei einem monetären Mehrwertausgleich auf kantonaler Ebene**

Erfolgt der monetäre Mehrwertausgleich über eine entsprechende Abgabe, würde dies zwar den Prozessaufwand für den Vollzug vermindern (weniger Verhandlungslösungen), dafür müsste in jedem einzelnen Fall der konkrete Mehrwert berechnet werden. Da solche Mehrwertschätzungen häufig auf Annahmen beruhen, welche das Schätzergebnis beeinflussen und Verhandlungslösungen mit den künftigen Gesetzesgrundlagen seltener, von der öffentlichen Hand verfügte Lösungen aber häufiger werden dürften, ist vermehrt mit Einsparungen von Seiten von Grundeigentümern zu rechnen. Eine aufwändige Mehrwertschätzung kann umgangen werden, wenn pauschale Regelungen getroffen werden. Diese wirken zwar vereinfachend auf den Vollzug, werden dafür aber dem konkreten Einzelfall (insbesondere Grossprojekte an attraktiver Lage) nicht mehr vollumfänglich gerecht.

Welche **Empfehlungen** können aus der auf konkreten Fallbeispielen beruhenden Analyse abgeleitet werden? Hierzu ist vorgängig festzuhalten, dass sich die vorliegende Untersuchung nicht zur Frage äussert, in welchem Umfang eine Mehrwertabschöpfung bzw. ein Ausgleich von Planungsvorteilen erfolgen soll. Diese Frage muss in der politischen Diskussion beantwortet werden. Unsere Empfehlungen sind als Punkte zu verstehen, welche aus unserer Sicht bei der künftigen Gestaltung der Mehrwertabschöpfung zu berücksichtigen sind:

- Das neue Raumplanungsgesetz auf Bundesebene (RPG) mit entsprechender Verordnung tritt voraussichtlich 2014 in Kraft. Die Kantone haben anschliessend 5 Jahre Zeit für die Anpassung der kantonalen Rechtsgrundlagen. Da mit dem monetären Ausgleich die Spielräume für weitere Lösungsansätze kleiner werden, ist es sinnvoll, die **Verordnung auf Bundesebene abzuwarten**, damit die Rahmenbedingungen klarer werden.
- Mit der vorgeschriebenen Umsetzung eines monetären Ausgleichs stellt sich die Frage, ob andere Lösungsansätze daneben noch Platz haben. Es gibt Argumente dagegen und dafür:
  - Aus Vollzugssicht ist es einfacher, nur einen Lösungsansatz anzuwenden. Zudem generiert ein monetärer Ausgleich von Planungsvorteilen Mittel, welche für jene Zwecke eingesetzt werden können, welche als Zielsetzungen bei massgeschneiderten Verhandlungslösungen verfolgt werden (z.B. Verwendung der Mittel für eine Umfeldaufwertung). Mit einem Splitting der Einnahmen könnte sichergestellt werden, dass nebst

den bisher bereits aktiven auch die übrigen Gemeinden und der Kanton zu einem gewissen Grad vom Ausgleich von Planungsvorteilen profitieren kann.

- Mit Verhandlungslösungen wird häufig eine Win-Win-Situation für die beteiligten Partner auf privater und öffentlicher Seite angestrebt. In einer solchen Situation entstehen möglicherweise qualitativ bessere Lösungen als bei einer einseitig verfügbaren Abgabenslösung. Die mehrheitlich guten Erfahrungen mit massgeschneiderten Lösungen dürften bewirken, dass die Gemeinden (und Bezirke) die bisherigen Gestaltungsmöglichkeiten nicht aus der Hand geben wollen.

In einer solchen Situation könnte ein **kombiniertes System** einen sinnvollen Ansatz darstellen, in welchem eine monetäre Mehrwertabgabe den „Normalfall“ darstellt, im gegenseitigen Einvernehmen jedoch auch materielle Leistungen (bspw. Landabtretungen oder übergesetzliche Eigenleistungen des Grundeigentümers zugunsten der Öffentlichkeit) erbracht werden können, welche an die geschuldete Mehrwertabgabe angerechnet wird. Solche Entsprechende Einzelfalllösungen drängen sich v.a. für grosse Vorhaben wie beispielsweise einer gesamten Arealentwicklung auf.

- Mit dem **Kanton Thurgau** hat ein Mitglied des Vereins Metropolitanraum Zürich eine mit der RPG-Revision bis auf zwei Detailpunkte konforme kantonale Lösung auf gesetzlicher Grundlage entwickelt. Es dürfte sich aufdrängen, dass diese Lösung und die mit ihr bisher und künftig gemachten Erfahrungen bei der Umsetzung des revidierten RPG in den übrigen Kantonen des Metropolitanraums im Sinne eines möglichen Modells eines kantonal geprägten Mehrwertausgleichs berücksichtigt werden.

Aus diesem „Lernen von den Andern“ soll aber nicht abgeleitet werden, dass wir eine einheitliche Lösung für den gesamten Metropolitanraum Zürich vorschlagen. Diese würde zwar für überkantonal tätige Arealentwickler und Investoren eine Vereinfachung bringen, sie würde aber der Heterogenität des Metropolitanraumes nicht gerecht. Die Fallbeispiele haben gezeigt, dass mit den realisierten Lösungsansätzen unterschiedliche, sich **aus dem räumlichen Kontext heraus ergebende Zielsetzungen** verfolgt werden. Auch ein (teil)harmonisierter Lösungsansatz sollte hier **noch Spielräume offenhalten**. Wenn der Ausgleich von Planungsvorteilen auch als gestaltende Politik verstanden wird, sollte es den zuständigen und teils lokalen Gebietskörperschaften möglich bleiben, mit diesem Instrument zur eigenen Positionierung bzw. zur Ausgestaltung der eigenen Standortattraktivität beizutragen.

Kommt hinzu, dass die Lösung des Kantons Thurgau wegen der starken Ausrichtung auf die Vorgaben des revidierten RPG eigentlich eine „Minimallösung“ darstellt. Mit ihr könnten verschiedene in den Fallbeispielen angetroffene und von den befragten Akteuren als vorteilhaft eingestufte Lösungen nicht mehr realisiert werden.

- Die Mehrwertabgabe gemäss revidiertem RPG dient einerseits als Einnahmequelle für die Finanzierung von Auszonungen. Andererseits soll sie einen Beitrag zur Erreichung zentraler raumplanerischer Ziele wie der Verhinderung der Zersiedelung und der Förderung verdichteter Bauweisen leisten. Wird die Anreizwirkung der Abgabe in den Vordergrund gerückt, dann müsste die **Abgabe bei Einzonungen prozentual höher** angesetzt werden **als bei Um- oder Aufzonungen** in bestehenden Baugebieten.

- Die hohe „**Akzeptanzrelevanz**“ der **Mittelverwendung** ist zu beachten. So ist es bspw. für die Akzeptanz von freiwilligen Vereinbarungen von Bedeutung, dass die Mittel des Mehrwertausgleichs für gebietsbezogene Zwecke verwendet und somit am Ort oder mindestens im Umfeld der Mehrwertentstehung wieder investiert werden. Ansonsten droht, dass der Mehrwertausgleich das Image einer weiteren Steuer erhält. Idealerweise wird die Mittelverwendung folglich so definiert, dass nebst der Allgemeinheit auch die betroffenen Grundeigentümer direkt oder indirekt wieder davon profitieren können.
- Aus der Analyse der Fallbeispiele lassen sich für die Lösung einer Mehrwertabschöpfung mittels **öffentlich-rechtlichem Vertrag** folgende Punkte ableiten:
  - Um eine rechtsgleiche Behandlung sicherzustellen, sollten die Grundsätze des Mehrwertausgleichs in einer rechtlichen Grundlage (Verordnung, Reglement) festgelegt werden. Die Grundsätze sollten aber nicht derart detailliert ausgestaltet sein, dass der für den Einzelfall notwendige Gestaltungsspielraum entfällt.
  - Bei kleineren Gemeinden, die nur wenige Verträge zur Mehrwertabschöpfung abschliessen, kann es von Vorteil sein, wenn die Regelung aus Vollzugsgründen etwas detaillierter ausfällt und bspw. der Landwert vor und nach der Planungsmassnahme im Reglement oder einer Verordnung festgeschrieben wird. Dadurch entfällt der Aufwand der Schätzung und von Verhandlungen über die Landwerte.
  - Bei grösseren Gemeinden, welche im Zeitverlauf immer wieder solche Geschäfte bearbeiten und entsprechend über mehr Know-how und Routine verfügen, dürften die Vorteile eines etwas grösseren Spielraumes (z.B. Berechnung des Landwerts für jeden Einzelfall) überwiegen.

# 1 Einleitung

## 1.1 Ausgangslage und Ziel der Studie

Neueinzonungen, Um- und Aufzonungen, aber auch planerische Massnahmen zur Aufwertung des Umfeldes von Liegenschaften und Grundstücken schaffen einen direkten Mehrwert für die betroffenen Grundeigentümer. Diese können ihre Grundstücke beispielsweise intensiver für Wohn- und Arbeitszwecke nutzen und erzielen höhere Renditen oder höhere Verkaufspreise. Schätzungen reichen von CHF 1 bis 2 Mrd. Mehrwert, der in der Schweiz pro Jahr allein durch Neueinzonungen geschaffen wird. Für die betroffenen Gemeinden fallen dagegen vorerst häufig primär Kosten für die Erweiterung ihrer Infrastruktur an (wie z.B. Erschliessungen, Parkanlagen und Schulhäuser). Nur indirekt über den Zuzug neuer steuerkräftiger Bewohner und Firmen sowie über allfällig höhere amtliche Werte bzw. Eigenmietwerte profitieren Gemeinden von Neueinzonungen, Umzonungen und Aufzonungen. Gerade bei städtischen Verdichtungsvorhaben muss die öffentliche Infrastruktur meist eine hohe Qualität aufweisen, um trotz Verdichtung und intensiver Nutzung eine hohe Wohn- und Arbeitsplatzqualität garantieren zu können. Dies ist mit erheblichen Investitionskosten zulasten der öffentlichen Hand verbunden, die sich insbesondere finanziell schlechter gestellte Städte und Gemeinden kaum leisten können. Die angestrebte hochstehende Verdichtung lässt sich in den betreffenden Städten und Gemeinden somit nur schwer erreichen. Zudem können die Gemeinwesen vom Mehrwert solcher planerischen Massnahmen nur indirekt profitieren.

Aus diesen Gründen bestehen Bestrebungen, den eingangs beschriebenen Mehrwert, teilweise zugunsten der Gemeinwesen „auszugleichen“. Grundsätzlich stehen den Kantonen hierfür das Instrument der Mehrwertabschöpfung zur Verfügung (vgl. Art. 5 Abs. 1 RPG), mit der ein gewisser Prozentsatz des planerischen Mehrwerts *monetär* abgegolten wird. Mit dem Ja in der Volksabstimmung zum revidierten Raumplanungsgesetz vom 3. März 2013 werden die Kantone nunmehr verpflichtet werden, Planungsvorteile auszugleichen (vgl. dazu Abschnitt 2.2c).

Aktuell ist die Mehrwertabschöpfung erst in wenigen Kantonen gesetzlich verankert. Um trotz bisher fehlender kantonaler Rechtsgrundlagen planungsbedingte Mehrwerte auszugleichen, streben deshalb viele Gemeinden – u. a. auch im Metropolitanraum Zürich – privatrechtliche oder öffentlich-rechtliche Vereinbarungen mit den betreffenden Grundeigentümern an, in welchen eine monetäre oder materielle Abgeltung vorgesehen wird. Letztere können beispielsweise das Schaffen öffentlicher Parkanlagen, das Einräumen öffentlicher Fuss- und Fahrwegrechte oder die Erstellung von preisgünstigem Wohnraum durch die Grundeigentümer umfassen.

Insgesamt besteht in der Schweiz eine grosse Vielfalt an Instrumenten zum Ausgleich des planerischen Mehrwerts. Vor diesem Hintergrund soll die vorliegende Untersuchung zuhanden des Vereins Metropolitanraum Zürich folgende **Fragstellungen** beleuchten:

- Welche Formen von Vereinbarungen und weiteren Lösungsansätzen sind im Metropolitanraum Zürich und in weiteren Regionen der Schweiz anzutreffen, welche konkreten Regelungen sind in ihnen zu finden?
- Welches sind die Vor- und Nachteile dieser verschiedenen Formen von Vereinbarungen und ihren Regelungen?
- Welches sind die mit den verschiedenen Lösungsansätzen gemachten Erfahrungen und welche Empfehlungen können zuhanden der Umsetzung daraus abgeleitet werden?

In der Untersuchung steht die **beschreibende Analyse** anhand von **konkreten Fallbeispielen** im Vordergrund. Ziel ist nicht, zuhanden der Körperschaften des Metropolitanraumes Zürich Empfehlungen abzugeben, welche Regelungen sie in diesem Bereich unter Berücksichtigung der neuen Rahmenbedingungen auf Bundesebene treffen sollten. Vielmehr soll die Untersuchung die Informationen und Facts liefern, auf welchen die politische Diskussion zum Thema aufbauen kann.

## 1.2 Berichtsaufbau

Der Bericht geht die oben genannten Fragestellungen wie folgt an:

- **Kapitel 2** gibt einen Überblick über den **Stand der Umsetzung der Mehrwertabschöpfung** bzw. des Ausgleichs von Planungsvorteilen in der Schweiz. Im Vordergrund steht die kantonale Ebene und hier interessieren insbesondere die Lösungen in den Kantonen des Metropolitanraumes Zürich.
- Im **Kapitel 3** werden die Grundlagen zur strukturierten Beschreibung und zur Beurteilung der Fallbeispiele bereitgestellt. Konkret wird als Analysetool ein so genannter **morphologischer Kasten** erarbeitet.
- Gegenstand von **Kapitel 4** sind **Kurzporträts** der aufgearbeiteten **Fallbeispiele**.
- Das **Kapitel 5** enthält schliesslich die **Synthese** aus den in den Fallbeispielen gewonnenen Erkenntnissen und unsere Empfehlungen zuhanden der Umsetzung von Ansätzen.

Die **detaillierten Ausführungen** zu den einzelnen **Fallbeispielen** finden sich im **Anhang A**, welcher zusammen mit dem Anhang B als separater Bericht verfügbar ist. Auch hier wird der in Kapitel 3 erarbeitete morphologische Kasten eingesetzt, um die Fallbeispiele einheitlich strukturiert darzustellen. Bei der Analyse der Fallbeispiele wird auf die vier folgenden Punkte eingegangen:

- Entstehung
- Ausgleich
- Verwendung

des planerischen Mehrwerts

In **Anhang B** sind schliesslich ausgewählte **rechtliche Grundlagen** aufgeführt.

## 2 Die rechtliche Situation zur Mehrwertabschöpfung in der Schweiz

### 2.1 Begriffsdefinition

Für den Begriff des planungsbedingten Mehrwerts respektive Planungsmehrwerts sind in der Fachliteratur verschiedene Definitionen zu finden.<sup>1</sup> Wir stützen uns auf die Definition von Meyer<sup>2</sup>, der den **Mehrwert** „als die Differenz des Verkehrswertes des einzelnen Grundstücks mit und ohne die planerische Massnahme des Gemeinwesens“ definiert.

Gemäss Bundesgerichtsentscheid gilt als **Verkehrswert** der mittlere Preis, zu dem Grundstücke gleicher oder ähnlicher Grösse, Lage und Beschaffenheit in der betreffenden Gegend unter normalen Umständen verkauft werden.<sup>3</sup>

Der Verkehrswert eines Grundstücks wird durch verschiedene Faktoren beeinflusst. Nebst konjunkturellen Einflüssen, dem Zusammenspiel zwischen Angebot und Nachfrage sind insbesondere die Lage und die Nutzungsmöglichkeiten von entscheidender Bedeutung. Jeder positive oder negative Einfluss auf einen dieser Faktoren bewirkt eine Veränderung des Verkehrswerts eines betroffenen Grundstücks. Insbesondere über die Nutzungsmöglichkeiten können Wertveränderungen auch durch planerische Massnahmen des Gemeinwesens ausgelöst werden. Die **planerischen Massnahmen**, die für die Bewertung obiger Faktoren und damit dem Preis, respektive dem Verkehrswert ausschlaggebend sind, sind sehr vielseitig und können nicht abschliessend aufgelistet werden. Zu den wichtigsten planerischen Massnahmen<sup>4</sup> zählen jedoch:

- Zonenplanänderungen wie die Einzonung, Aufzonung oder Umzonung, eine Erhöhung der Ausnutzungsintensität oder ein Wechsel zu ertragsreicherer Ausnutzungsart führen,
- Sondernutzungsplanungen, bei welchen die Baubewilligungsbehörden den Grundeigentümer im Einzelfall eine Mehrnutzung zugestehen, und
- Öffentliche Infrastrukturmassnahmen, wie beispielsweise der Bau eines öffentlichen Parks oder die Anbindung eines Quartiers an den Öffentlichen Verkehr.

---

<sup>1</sup> Schneider (2006), S. 12f.

<sup>2</sup> Meyer (1974), S. 4.

<sup>3</sup> BGE 103 Ia 105 Erw. 3a.

<sup>4</sup> Vgl. Eberle (2007), S. 26f.

## 2.2 Ausgangslage: Die Bundesebene

In der vorliegenden Studie steht die rechtliche Situation des Mehrwertausgleichs auf kantonaler Ebene im Vordergrund. Obwohl der Ausgleich von planungsbedingten Vor- und Nachteilen bereits seit 1979 im Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) verankert ist, haben bisher erst wenige Kantone die gesetzlichen Rahmenbedingungen geschaffen, um planungsbedingte Mehrwerte mittels einer Kausalabgabe abzuschöpfen. Im Rahmen der aktuellen Revision des Raumplanungsgesetzes sollen die Kantone in die Pflicht genommen werden, die kantonale Gesetzgebung entsprechend anzupassen. Einleitend wird deshalb kurz auf die gesetzliche Regelung auf Bundesebene eingegangen sowie den aktuellen Stand bei der Revision des Raumplanungsgesetzes aufgearbeitet.

### a) Mehrwertausgleich im alten Raumplanungsgesetz von 1979

Das derzeit geltende Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) aus dem Jahr 1979 sieht vor, dass das kantonale Recht einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile regelt, die durch Massnahmen nach dem Raumplanungsgesetz entstanden sind. Konkret fordert Art. 5 RPG die Abschöpfung von Planungsmehrwerten auf Kantonebene.

#### **Art. 5 RPG - Ausgleich und Entschädigung**

<sup>1</sup> **Das kantonale Recht regelt einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen.**

<sup>2</sup> *Führen Planungen zu Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, so wird voll entschädigt.*

<sup>3</sup> *Die Kantone können vorschreiben, dass die Auszahlung von Entschädigungen bei Eigentumsbeschränkungen im Grundbuch anzumerken ist.*

Der Art. 5 Abs. 1 RPG formuliert somit einen **Gesetzgebungsauftrag an die Kantone**. Dieser Auftrag wäre zwar verbindlich, lässt sich jedoch nicht durchsetzen. Dem Bund fehlen dazu einerseits Möglichkeiten zum Erlass von Ersatzmassnahmen und andererseits kann er säumige Kantone nicht mit Zwangsmittel anhalten, die für eine Umsetzung erforderlichen Gesetze zu erlassen. Aus diesem Grunde stellt Art. 5 Abs. 1 RPG eine „lex imperfecta“ dar.<sup>5</sup>

### b) Der Weg zum neuen Raumplanungsgesetz

2007 wurde die **Volksinitiative „Raum für Mensch und Natur“** (Landschaftsinitiative) lanciert. Die Initiantinnen und Initianten wollen die Zersiedelung der Schweiz stoppen und zu diesem Zweck für 20 Jahre die Einzonung neuen Baulands verbieten<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Waldmann/Hänni (2006), Art. 5 N 8.

<sup>6</sup> Der Initiativtext enthält allerdings keine Aussagen zum Thema Umgang mit Mehrwerten.

Im Januar 2010 beschloss der Bundesrat, diesem Volksbegehren einen **indirekten Gegenentwurf** in Form einer **Teilrevision des Raumplanungsgesetzes** gegenüberzustellen. Da sich nach Auffassung des Bundesrates die Anliegen der Landschaftsinitiative ohne Verfassungsänderung erreichen lassen, verzichtete er auf einen direkten Gegenentwurf.

Im Zuge der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes wurde der Artikel 5 Absatz 1 revidiert und der Ausgleich planerischer Mehrwerte entsprechend verschärft. Die Kantone sollen damit zwingend verpflichtet werden, **Planungsvorteile mit einem Satz von mindestens 20% auszugleichen** und dafür eine rechtliche Basis auf Kantonsstufe zu schaffen

Nach einer fast zweijährigen Debatte und mehreren Differenzbereinigungsrunden haben National- und Ständerat am 15. Juni 2012 eine Teilrevision des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes als indirekten Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative beschlossen.

In den beiden Räten herrschte ein breiter Konsens, dass das dreissig Jahre alte Gesetz gegen die voranschreitende Zersiedlung keine ausreichende Handhabung biete. So fanden sich in der Schlussabstimmung komfortable Mehrheiten in beiden Räten. Auch der Grossteil der Kantone, die von den strikteren Vorgaben direkt betroffen sind, stellte sich deutlich hinter den Entwurf.

Nach der im Parlament verabschiedeten Revision des Raumplanungsgesetzes entschloss sich das Initiativkomitee der **Landschaftsinitiative**, die Initiative **bedingt zurückzuziehen**<sup>7</sup>. Sollte die Revision des Raumplanungsgesetzes jedoch bei einer Referendumsabstimmung an der Urne scheitern, wäre die Landschaftsinitiative nicht zurückgezogen und würde zur Abstimmung kommen. Der Rückzug der Landschaftsinitiative wird somit erst dann definitiv, wenn der Gegenvorschlag in Kraft tritt.

Wie bereits vor dem Parlamentsbeschluss angedroht, hat der Schweizerische Gewerbeverband (sgv) das **Referendum** gegen die Änderung des Raumplanungsgesetzes vom 15. Juni 2012 ergriffen. Der Gewerbeverband war der Meinung, die zwingende Bundeslösung zur Mehrwertabgabe schränke die verfassungsmässigen Eigentumsrechte zu stark ein und führe zu einer Bevormundung der Kantone. Zudem wurde befürchtet, dass das Raumplanungsgesetz zu einer Verknappung von Bauland und einem Anstieg von Immobilienpreisen und folglich höheren Wohnkosten führe. Mit der Unterstützung seiner Mitgliedverbände und Teilen des bürgerlichen Lagers hat der Schweizerische Gewerbeverband am 3. Oktober 2012 das Referendum eingereicht.

Bei der eidgenössischen Volksabstimmung vom 3. März 2013 wurde der Gegenvorschlag mit 62.9% der Volksstimmen deutlich angenommen. Einzig im Kanton Wallis wurde die Vorlage mit über 80% Nein-Stimmen klar verworfen.

Die zuständige Bundesrätin rechnet mit einer Inkraftsetzung des revidierten Raumplanungsgesetzes samt dazugehöriger Verordnung bis Frühling 2014.

---

<sup>7</sup> nach Artikel 73a des Bundesgesetzes über die politischen Rechte

### c) Mehrwertausgleich im neuen Raumplanungsgesetz vom 15. Juni 2012

Nach Inkrafttreten der Gesetzesrevision haben die Kantone (gemäss Art. 38a Abs. 4) fünf Jahre Zeit einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Planungsvorteile und Planungsnachteile einzuführen. Täte dies ein Kanton nicht, dürfte er solange keine neuen Einzonungen vornehmen, bis er der Verpflichtung nachkommt.

#### **Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup>**

<sup>1bis</sup> **Planungsvorteile werden mit einem Satz von mindestens 20 Prozent ausgeglichen. 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.**

<sup>1ter</sup> *Der Ertrag wird für Massnahmen nach Absatz 2 oder für weitere Massnahmen der Raumplanung nach Artikel 3, insbesondere Absätze 2 Buchstabe a und 3 Buchstabe a<sup>bis</sup>, verwendet.*

<sup>1quater</sup> *Für die Bemessung der Abgabe ist der bei einer Einzonung errechnete Planungsvorteil um den Betrag zu kürzen, welcher innert angemessener Frist zur Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute zur Selbstbewirtschaftung verwendet wird.*

<sup>1quinquies</sup> *Das kantonale Recht kann von der Erhebung der Abgabe absehen, wenn:*

- a. ein Gemeinwesen abgabepflichtig wäre; oder*
- b. der voraussichtliche Abgabeertrag in einem ungünstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand steht.*

<sup>1sexies</sup> *Die bezahlte Abgabe ist bei der Bemessung einer allfälligen Grundstückgewinnsteuer als Teil der Aufwendungen vom Gewinn in Abzug zu bringen.*

Gemäss Art. 5 Abs. 1 müssen Planungsvorteile **mindestens** mit **20%** ausgeglichen werden und gemäss Bundesgerichtsentscheid darf der Mehrwertausgleich **bis zu 60%** betragen.<sup>8</sup> Dieser Mehrwertausgleich soll so ausgestaltet sein, dass er **mindestens bei Neueinzonungen** anfällt. Die Formulierung im revidierten Artikel 5 lässt es den Kantonen jedoch offen, beispielsweise **auch bei Um- oder Aufzonungen** einen Mehrwertausgleich vorzusehen. Dies ist auch bereits im alten Raumplanungsgesetz der Fall. Der Mehrwertausgleich soll bei der **Überbauung des Grundstücks oder dessen Veräusserung** fällig werden, also erst dann, wenn die Grundeigentümer den Gewinn erzielt haben. Die Kantone und Gemeinden verwenden die Mittel, um jene Grundeigentümer abzugelten, welche Ansprüche auf Entschädigung haben, weil ihre Grundstücke aus der Bauzone rückgezont wurden und dadurch an Wert verloren haben. Zusätzlich können die Mittel auch für weitere Massnahmen der Raumplanung verwendet werden, die beispielsweise der Förderung der Siedlungsqualität oder der Aufwertung der Landschaft dienen. In den Abstimmungsunterlagen vom 3. März 2013 werden als konkrete Beispiele die Gestaltung öffentlicher Plätze, Pärke oder Strassen genannt. Den Kantonen steht bei der Ausgestaltung ein grosser Spielraum zu.

<sup>8</sup> BGE 105 Ia 134 vom 2. März 1979.

**Abbildung 2-1: Mindestvorschriften für die Regelung durch die Kantone**

Mindesthöhe der Abgabe	20% des planerischen Mehrwerts
Erhebung der Abgabe	Mindestens bei Einzonungen, aber beispielsweise auch bei Um- oder Aufzonungen möglich
Fälligkeit der Abgabe	Im Zeitpunkt der Überbauung oder der Veräusserung
Verwendung der Erträge	Entschädigung bei Auszonungen und weitere Massnahmen der Raumplanung
Sanktion	Keine Neueinzonungen, wenn der Kanton fünf Jahre nach Inkrafttreten der Gesetzesrevision keinen Mehrwertausgleich geschaffen hat

### 2.3 Situation in den Kantonen des Metropolitanraums Zürich

Beim geltenden Vorteilsausgleich gemäss Artikel 5 Absatz 1 RPG handelt es sich bereits jetzt um einen zwingenden Gesetzgebungsauftrag an die Kantone. Die offene Formulierung dieses Artikels und die in den parlamentarischen Beratungen des Gesetzes wiederholt unterstrichene Freiheit der Kanton in der Ausgestaltung des Ausgleichs relativiert jedoch den zwingenden Charakter dieses Auftrags. Zudem fehlen dem Bund Sanktionsmöglichkeiten, um die Erfüllung des Rechtsetzungsauftrags gegenüber säumigen Kantonen durchzusetzen.

Dies dürfte ein Erklärungsgrund sein, weshalb eine große Mehrheit der Kantone in der Schweiz bisher untätig geblieben ist und den Gesetzgebungsauftrag in den 30 Jahren des Bestehens des Bundesgesetzes nicht umgesetzt hat.<sup>9</sup> In der Folge wird aufgezeigt, ob und wie die Kantone des Metropolitanraums Zürich den Gesetzesartikel 5 Abs. 1 RPG umgesetzt haben und in welchen Kantonen es entsprechende politische Vorstösse dazu gab. Die Abbildung 2-2 liefert einen ersten Überblick dazu.

<sup>9</sup> Vgl. Bühlmann (2009), Der Ausgleich planungsbedingter Vermögensvorteile im schweizerischen Recht, S. 163f.

Abbildung 2-2: Rechtliche Situation in den Kantonen des Metropolitanraums

Kanton	Gesetzliche Grundlage für eine Mehrwertabschöpfung	Politische Vorstösse und Entscheide
<b>Aargau</b>	Keine Verankerung des Mehrwertausgleichs in der Bau- und Nutzungsordnungen einzelner Gemeinden ohne kantonale Rechtsgrundlage	Artikel 28a Baugesetz zur <b>Mehrwertabgabe</b> in der Schlussabstimmung des Grossen Rates am 10.03.2009 <b>verworfen</b> . <b>Motion</b> von Flurin Burkhard vom 20.09.2011 betreffend Schaffung einer Grundlage zum Ausgleich von Planungsmehrwerten. Von Regierungsrat Ablehnung beantragt, von Motionär am 19.06.2012 <b>zurückgezogen</b> .
<b>Luzern</b>	Keine Verbot des Ausgleichs von Planungsmehrwert mittels verwaltungsrechtlichem Vertrag gemäss Regierungsratsbeschluss	<b>Motion</b> von Margrit Steinhauser vom 10.03.2008 über die Abschöpfung von Mehrwert bei Liegenschaften, die durch raumplanerische Massnahmen eine Wertsteigerung erfahren. Vom Kantonsrat <b>abgelehnt</b> . <b>Beschluss des Regierungsrats</b> vom 14.02.2010, dass ein Ausgleich planungsbedingter Vorteile mittels verwaltungsrechtlichem Vertrag durch die Gemeinden <b>nicht zulässig</b> ist.
<b>Schaffhausen</b>	Keine	Erarbeitung einer Vorlage zum Mehrwertausgleich durch den Kanton. Anschliessend aber <b>zurückgestellt</b> .
<b>Schwyz</b>	Keine	Einführung eines Mehrwertausgleichs im Rahmen der beiden Revisionen des kantonalen Planungs- und Baugesetzes von 1996 und 2007 diskutiert und jeweils von der vorberatenden Kommission <b>abgelehnt</b> .
<b>St. Gallen</b>	Artikel 54 ff PBG, Ausarbeitung der Botschaft im Jahr 2013	<b>Totalrevision</b> des Planungs- und Baugesetz am 15. Mai 2012 von der Regierung in die <b>Vernehmlassung</b> geschickt. Im Jahr 2013 werden die Botschaft und der Gesetzestext ausgearbeitet.
<b>Thurgau</b>	Paragraph 68 ff. PBG	<b>Totalrevision</b> des Planungs- und Baugesetz am 17. Juni 2012 (inkl. § 68 ff <b>Mehrwertabgaben</b> ) mit grosser Mehrheit des kantonalen Stimmvolks <b>angenommen</b> . Gesetz und Verordnung seit 1. Januar 2013 in Kraft.
<b>Zug</b>	Keine	<b>Motion</b> von Madeleine Landolt vom 14.11.1988 betreffend Abschöpfung arbeitsloser Planungs- und Erschliessungsgewinne auf Grundstücken. Von Regierungsrat <b>unterstützt</b> , vom Kantonsrat jedoch als <b>nicht erheblich erklärt</b> .
<b>Zürich</b>	Keine	<b>Motion</b> von Julia Gerber Rüegg vom 21. April 2008 betreffend Umsetzung der Bundesvorgaben zur Regelung der entstehenden Mehr- oder Minderwerte bei Umzonungen (Planungswertausgleich). Vom Kantonsrat <b>abgelehnt</b> .

Quellen: VLP-ASPAN (2012) und diverse Originalunterlagen wie Gesetze, Regierungsratsbeschlüsse, Motionen, Reglemente und Medienmitteilungen)

### 2.3.1 Kanton Aargau

#### a) Rechtliche Grundlagen

Der Kanton Aargau verfügt zurzeit über keine gesetzliche Grundlage zum Ausgleich von Planungsmehrwerten, überlässt es jedoch den Gemeinden, planungsbedingte Mehrwerte mittels öffentlich-rechtlicher Verträge abzuschöpfen.

Die Einführung einer Mehrwertabgabe im Kanton Aargau ist 2009 im Rahmen der Teilrevision des Baugesetzes (BauG) nur sehr knapp gescheitert. In der Botschaft des Regierungsrates des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 5. Dezember 2007 enthielt die Teilrevision des BauG in § 28a neu Bestimmungen zur Mehrwertabgabe.

Ursprünglich vorgesehen war eine Abgabe auf Neueinzonungen in der Höhe von 30 % des Mehrwertes. Der Mehrwert entspricht dabei der Wertdifferenz des Grundstücks ohne Bauten und Anlagen vor und nach der Einzonung. Die Abgabe wäre bei der Veräusserung, bei Baubeginn oder spätestens zehn Jahre nach der planerischen Massnahme angefallen. Die Einnahmen wären für Massnahmen zu verwenden gewesen, die einen haushälterischen Umgang mit dem Boden fördern oder die Erschliessung oder Aufwertung der Siedlung betreffen sowie für andere Massnahmen der Raum- und Siedlungsentwicklungen.<sup>10</sup>

Während den Beratungen des Baugesetzes stand die Mehrheit des Grossen Rats hinter der Mehrwertabgabe. Der Abgabesatz wurde in den Diskussionen zuerst von 30 auf 20 % gesenkt und dann in letzter Minute bei der Schlussabstimmung vom Grossen Rat am 10. März 2009 doch noch aus dem BauG gestrichen. Nach einem von der SP ergriffenen Referendum wurde das revidierte Baugesetz in einer Volksabstimmung vom 27. September 2009 (ohne den Artikel 28a) angenommen.

#### **Gescheiterter Vorschlag § 28a BauG - Mehrwertabgabe**

- <sup>1</sup> *Die Grundeigentümer leisten der Gemeinde für Grundstücke, die neu in eine Bauzone eingezont oder von einer Zone für öffentliche Bauten und Anlagen in eine andere Bauzone umgezont werden, eine Abgabe von 20 % des Mehrwerts. Der Mehrwert entspricht der Wertdifferenz des Grundstücks ohne Bauten und Anlagen vor und nach der Einzonung.*
- <sup>2</sup> *Der Gemeinderat verfügt die Abgabe, wenn mit dem durch die neue Zonierung möglich gewordenen Bau begonnen, eine neu möglich gewordene Nutzung aufgenommen oder das Grundstück verkauft wird, spätestens aber zehn Jahre nach der Genehmigung der Zonen-planänderung.*
- <sup>3</sup> *Die Kantone können vorschreiben, dass die Auszahlung von Entschädigungen bei Eigentumsbeschränkungen im Grundbuch anzumerken ist.*

<sup>10</sup> Vgl. Kalberer (2010), S. 35.

Zum Scheitern der Gesetzesanpassung im Kanton Aargau wesentlich beigetragen hat wohl der im gleichen Zeitraum vorgelegte Vorentwurf des Bundesrates für das neue Bundesgesetz über die Raumentwicklung. Dieser in die Vernehmlassung geschickte Entwurf sah den zwingenden Gesetzgebungsauftrag an die Kantone zur Schaffung eines Vor- und Nachteilsausgleichs zu diesem Zeitpunkt nicht mehr vor. Begründet wurde der damalige Verzicht mit der mangelnden Umsetzung des bisherigen Auftrags an die Kantone.<sup>11</sup> Wie im Abschnitt 2.2 zu entnehmen ist, wurde der zwingende Gesetzgebungsauftrag an die Kantone später im Rahmen der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes wieder eingeführt und zudem verschärft.

### b) Politische Vorstösse und aktuelle Diskussion

Als Reaktion auf die gescheiterte Einführung einer Mehrwertabgabe im Kanton Aarau, wurde von Grossrat Flurin Burkhart (SP, Waltenschwil) am 20. September 2011 eine Motion eingereicht. Diese sah einen Auftrag an den Regierungsrat vor, dem Grossen Rat einen Gesetzesvorschlag zu unterbreiten, welcher es den Gemeinden ermöglicht, einen Ausgleich von Planungsmehrwerten einzuführen.

Der Regierungsrat lehnte die Motion am 21. Dezember 2011 jedoch ab. Er begründete dies mit der sich in Revision befindenden Rechtsgrundlage auf Bundesebene, deren Ergebnis der Regierungsrat zuerst abwarten will. Zudem wird in der Begründung erwähnt, dass nach Meinung des Regierungsrats die **Gemeinden direkt gestützt auf Artikel 5 RPG den Planungsmehrwert ausgleichen können**, solange der Kanton keine einheitlichen Regeln vorgibt. Möglich sei dies beispielsweise mit einer entsprechenden Bestimmung in der kommunalen Bau- und Nutzungsordnung (BNO) oder durch vertragliche Vereinbarungen sofern eine kommunale gesetzliche Grundlage dafür bestehe. Somit können die Gemeinden eine Mehrwertabgabe einführen, obwohl nur national ein verbindliches Gesetz existiert. Verschiedene Aargauer Gemeinden hätten gemäss Regierungsrat denn auch bereits beschlossen, entsprechende Bestimmungen in der BNO aufzunehmen oder die Rechtsgrundlage (Baureglement) für die vertragliche Vereinbarung zu schaffen.

### c) Umsetzung

Die **Gemeinde Wohlenschwil** hat im Kanton Aargau eine Pionierrolle eingenommen, indem sie am 18. November 2011 als erste Gemeinde des Kantons einen **Mehrwertausgleich von 25% bei Einzonungen** in der kommunalen **Bau- und Nutzungsordnung** gesetzlich verankerte. Der entsprechende Paragraf in der Bau- und Nutzungsordnung der Gemeinde Wohlenschwil wurde sogar in die **kantonale Musterbauordnung** aufgenommen, welche als Empfehlung für die Gemeinden gilt.

Die konkreten Regelungen und die Praxis des Mehrwertausgleichs der Gemeinde Wohlenschwil werden als Fallbeispiel im Abschnitt 1.10 des separaten Anhangs zum Bericht vertieft

---

<sup>11</sup> Vgl. Bühlmann (2009), S. 166f.

betrachtet. Dem Beispiel der Gemeinde Wohlenschwil gefolgt sind bereits mehrere Gemeinden wie Küttigen, Meisterschwanden, Boniswil und Fislisbach, die ebenfalls eine Mehrwertabgabe in die revidierte Bau- und Nutzungsordnung geschrieben haben oder noch schreiben wollen.

Weitere Aargauer Gemeinden wie beispielsweise Fischbach-Göslikon sorgten bereits vor Wohlenschwil für einen Ausgleich von Planungsmehrwerten mittels öffentlich-rechtlichen Verträgen. Gemäss dem Reglement über den Ausgleich von Planungsmehrwerten beträgt der Ausgleich in **Fischbach–Göslikon 30 % des Mehrwerts**, der sich aus der Differenz der Verkehrswerte (ohne Bauten und Anlagen) vor und nach der Einzonung oder Umzonung ergibt. Ein ähnliches Reglement hat auch die Gemeinde **Waltenschwil** am 10. Juni 2011 eingeführt. Es ist ebenfalls ein Mehrawertausgleich von **30 %** vorgesehen, der bei Baubeginn oder Verkauf des Grundstücks anfällt.

### 2.3.2 Kanton Luzern

#### a) Rechtliche Grundlagen

Der Kanton Luzern verfügt zurzeit über keine gesetzliche Grundlage zum Ausgleich von Planungsmehrwerten.

#### b) Politische Vorstösse

Am 10. März 2008 wurde von Margrit Steinhauser und Mit. die Motion (M 167) über die Abschöpfung von Mehrwert bei Liegenschaften, die durch raumplanerische Massnahmen eine Wertsteigerung erfahren, eingereicht. Diese verlangt vom Regierungsrat die Schaffung einer kantonalen gesetzlichen Grundlage zur Abschöpfung des planerischen Mehrwerts gemäss Art 5 RPG und einer zweckgebunden Verwendung der Mittel.

In seiner Antwort vom 12. Januar beantragte der Regierungsrat die Ablehnung dieser Motion. Als Begründung wird aufgeführt: „Im Kanton Luzern lehnte es Ihr Rat anlässlich der Totalrevision des Steuergesetzes im Jahre 1999 ab, Planungsmehrwerte im Zeitpunkt ihrer Entstehung zu besteuern. Man erachtete eine fiskalische Belastung von Planungsmehrwerten insbesondere deswegen als problematisch, weil sie an eine nicht geldmässige Realisation anknüpfen, womit vor allem finanzschwächere Grundeigentümer getroffen würden. Sie würden in ihrer Liquidität in einem Moment beeinträchtigt, in dem sie diese zur baulichen Realisation dringend brauchen. Auch mit der Grundstückgewinnsteuer könnten planungsbedingte Mehrwerte abgeschöpft werden, allerdings nicht bei der Entstehung, sondern erst bei der Realisation. Würden beide Instrumente nebeneinander angewandt, würde derselbe Planungsmehrwert bei einer späteren Veräusserung ungerechtfertigterweise doppelt besteuert. Daher müssten bereits erfasste Mehrwerte bei einer späteren Veranlagung der Grundstückgewinnsteuer ausgeklammert werden. Der damit verbundene zusätzliche Verwaltungsaufwand lasse eine solche Doppelspurigkeit als fraglich erscheinen. Diese Überlegungen haben nach wie

vor ihre Gültigkeit.“ Zudem sei zuerst die Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung abzuwarten. Die **Motion** wurde in der Folge **vom Kantonsrat abgelehnt**.

Die Motion wurde auf kantonaler Ebene lanciert, weil die vorgängigen Bestrebungen der **Gemeinde Meggen**, im Zuge von Neueinzonungen **auf vertraglicher Grundlage Mehrwertabschöpfungen** vorzunehmen von kantonaler Seite nicht gebilligt wurde.<sup>12</sup>

Der Regierungsrat des Kantons Luzern entschied am 14. Februar 2010<sup>13</sup>, dass gemäss kantonalem Richtplan die Gemeinden mit Grundeigentümern zwar die Planung und Realisierung der Erschliessung und Überbauung von neuen Bauzonen vertraglich regeln dürfen. „Nicht zulässig ist hingegen, mittels eines verwaltungsrechtlichen Vertrags einen Ausgleich planungsbedingter Vorteile festzulegen, da eine entsprechende kantonale Gesetzesgrundlage fehlt. Gleiches gilt auch für alle Formen indirekter Mehrwertabschöpfung, also Verpflichtungen zur Erstellung von Infrastrukturanlagen zugunsten der Allgemeinheit oder allgemeine Aufwertungsmassnahmen auf Kosten der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer. Welche Grundstücke einer Bauzone zugewiesen werden sollen, ist primär nach den Zielen und Grundsätzen der Raumplanung zu beurteilen und kann nicht davon abhängig gemacht werden, ob die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer zur Leistung von (direkten oder indirekten) Mehrwertabgaben bereit sind oder nicht.“

### 2.3.3 Kanton Schaffhausen

#### a) Rechtliche Grundlagen

Der Kanton Schaffhausen verfügt zurzeit über keine gesetzliche Grundlage zum Ausgleich von Planungsmehrwerten.

#### b) Politische Vorstösse

Bereits Ende der 1980er Jahre wurde im Vorentwurf zum Baugesetz des Kantons Schaffhausen eine relativ restriktive Mehrwertabgabe vorgesehen. Diese Regelung zum Mehrwertausgleich wurde jedoch wieder zurück gestellt. Die entsprechende Vorlage zum Baugesetz scheiterte trotzdem am 17. Mai 1992.

Gemäss der Vorlage sollten Grundeigeneigentümer, deren Grundstücke durch Ein-, Auf- oder Umzonungen erhebliche Mehrwerte erfahren, eine Abgabe in Höhe des geschätzten Mehrwertes leisten, soweit dieser 15% des Ausgangswertes übersteigt. Als Abgabeempfänger war die Gemeinde oder der Kanton vorgesehen. Der Ertrag der Planungsmehrwertabgabe sollte zweckgebunden für Planungsaufgaben verwendet werden. Die Fälligkeit der Abga-

---

<sup>12</sup> Gemäss SP Meggen, unter: <http://www.sp-meggen.ch/meggen/>

<sup>13</sup> Regierungsratsentscheid RRE Nr. 1371

be war zum Zeitpunkt der Verursachung des Mehrwertes festgesetzt, mit der Möglichkeit, in besonderen Fällen und auf begründetes Gesuch hin die Abgabe aufzuschieben.<sup>14</sup>

### 2.3.4 Kanton Schwyz

#### a) Rechtliche Grundlagen

Der Kanton Schwyz verfügt zurzeit über keine gesetzliche Grundlage zum Ausgleich von Planungsmehrwerten.

#### b) Politische Vorstösse

Gemäss Auskunft von Robert von Rotz, dem Vorsteher des Amtes für Raumentwicklung, ist im Kanton Schwyz die Einführung eines Mehrwertausgleichs bereits im Rahmen der letzten beiden Revisionen des kantonalen Planungs- und Baugesetzes von 1996 und 2007 diskutiert worden. Bei beiden Revisionen hat die vorberatende Kommission für Raumplanung, Umwelt und Verkehr (RUVKO) die Aufnahme eines Artikels zur Mehrwertabschöpfung abgelehnt. Erstens müssen Landverkäufer immer an die Erschliessungskosten beitragen. Zweitens muss im Kanton Schwyz erschlossenes Land in der Bauzone zum Verkehrswert besteuert werden und nicht zum landwirtschaftlichen Ertragswert. Dies genüge zur Steuerung der Siedlungsentwicklung.<sup>15</sup> Zudem würden dem Fiskus über die Verkehrswertbesteuerung und Grundstückgewinnsteuer bereits genügend Mittel zufließen.<sup>16</sup>

#### c) Umsetzung

Der **Bezirk Küsnacht** gleicht einen Teil des planerischen Mehrwerts bei Einzonungen mithilfe von **öffentlich-rechtlichen Einzonungsvereinbarungen** aus (vgl. Abschnitt 1.1.1). In diesen individuell ausgehandelten Verträgen wird ein bestimmter Anteil von mindestens 20 % der Bruttogeschossfläche des neu eingezonten Gebiets für die Schaffung von kostengünstigen Miet- oder Eigentumswohnungen reserviert. Zudem überwälzt der Bezirk Küsnacht den Gemeindeanteil (die letzten 10%) der Verkehrsanlagen ebenfalls mittels Einzonungsvereinbarungen auf die Grundeigentümer.

Im Kanton Schwyz gibt es noch weitere Gemeinden wie beispielsweise Sattel, die einen ähnlichen Weg bestreiten.

---

<sup>14</sup> Schneider (2006), S. 150.

<sup>15</sup> Vgl. auch Leitartikel „Schwyz verzichtet auf Abgaben“ im Bote der Urschweiz vom 6. Juli 2010.

<sup>16</sup> Gemäss Kantonsräten des Kantons Schwyz von SVP und FDP, in: Bote der Urschweiz, Ausgabe vom 9. April 2011

### 2.3.5 Kanton St.Gallen

#### a) Rechtliche Grundlagen

Der Kanton St. Gallen verfügt zurzeit über keine gesetzliche Grundlage zum Ausgleich von Planungsmehrwerten.

#### b) Politische Vorstösse

Die St. Galler Regierung hat das aktuelle St. Galler Baugesetz aus dem Jahr 1972 total revidiert und am 15. Mai 2012 ein neues Planungs- und Baugesetz in die Vernehmlassung geschickt. Darin enthalten ist mit dem Artikel 54 ff **neu auch eine Mehrwertabgabe**. Die Regierung schlägt vor, dass die Abgabe bei **Einzonungen 30%** des Bodenmehrwerts und bei anderen Nutzungsplanänderungen wie **Um- und Aufzonungen 20 %** des Bodenmehrwerts ausmachen soll. Die Mehrwertabgabe wird fällig bei Veräusserung des Grundstücks oder bei Beginn der baulichen Nutzung der geschaffenen Vorteile. Der Ertrag der Mehrwertabgabe steht je zur Hälfte dem Kanton und der politischen Gemeinde zu, in der das belastete Grundstück liegt. Er wird zur Deckung der Kosten von raumplanerischen Massnahmen des Kantons und der politischen Gemeinde, insbesondere für Entschädigungszahlungen als Folge von Auszonungen, verwendet.

#### c) Umsetzung

Gemäss Baudepartement des Kantons St. Gallen hat die Vernehmlassungsphase bis Ende September 2012 gedauert. Nach der Auswertung der Vernehmlassungsergebnisse werden im Jahr 2013 die Botschaft und der Gesetzestext ausgearbeitet, so dass im Jahr 2014 das parlamentarische Verfahren durchgeführt werden kann. Gemäss Einschätzung der Kantonsregierung könnte das neue Planungs- und Baugesetz **per 1. Januar 2015 in Kraft** treten, vorausgesetzt es wird kein Referendum dagegen ergriffen.

### 2.3.6 Kanton Thurgau

#### a) Rechtliche Grundlagen

Das Stimmvolk des Kantons Thurgau hiess am 17. Juni 2012 mit einem grossen Stimmenanteil von 64,7 % die Totalrevision des Planungs- und Baugesetz (PBG) gut und schuf damit eine kantonale Rechtsgrundlage für die Einführung einer Mehrwertabgabe bei Einzonungen.

Der **Paragraf 63 ff. PBG** sieht vor, dass bei **Neueinzonungen** von Land **20 %** des Bodenmehrwerts als Abgabe erhoben wird. Der Bodenmehrwert bemisst sich nach der Differenz zwischen den Verkehrswerten unmittelbar vor und nach der rechtskräftigen Zuweisung zu einer Bauzone. Die Verkehrswerte werden durch eine amtliche Liegenschaftsschätzung gemäss Schätzungsordnung bestimmt. Die Abgabe wird bei Rechtskraft der Baubewilligung oder bei Verkauf der Liegenschaft fällig. In besonderen Fällen kann der Steuerverwaltung auf ein begründetes Gesuch hin Abgabepflichtigen eine Stundung bis zu acht Jahre gewähren.

Zu diesen besonderen Fällen zählt insbesondere, wenn es den Abgabepflichtigen ohne erhebliche Beeinträchtigung ihrer wirtschaftlichen Lage nicht möglich ist, ihren Verpflichtungen sofort nachzukommen.

Die erhobene Mehrwertabgabe steht **je zur Hälfte** dem **Kanton** und derjenigen **Gemeinde** zu, in der das belastete Grundstück liegt. Sie wird einem Spezialfinanzierungsfonds zugewiesen und zweckgebunden zur Entschädigung bei Auszonungen, zur Förderung des Abbruchs oder der Sanierung von Altbauten sowie zur Entsorgung von Altlasten verwendet.

#### **b) Umsetzung**

Das total revidierte Planungs- und Baugesetz mit zugehöriger Verordnung trat auf den 1. Januar 2013 in Kraft. Im Abschnitt 1.7 des separaten Anhangs zum Bericht ist das Thurgauer Modell als Fallbeispiel aufgearbeitet.

### **2.3.7 Kanton Zug**

#### **a) Rechtliche Grundlagen**

Der Kanton Zug verfügt zurzeit über keine gesetzliche Grundlage zum Ausgleich von Planungsmehrwerten.

#### **b) Politische Vorstösse**

Der erste politische Vorstoss wurde bereits am 14. November 1988 von Madeleine Landolt eingereicht. Ihre Motion betreffend Abschöpfung arbeitsloser Planungs- und Erschliessungsgewinne auf Grundstücken (Vorlage Nr. 945.1 - 10675) wurde vom Regierungsrat in seinem Bericht und Antrag vom 21. August 2001 unterstützt. Allerdings wurde die Motion entgegen dem Antrag des Regierungsrates am 20. Dezember 2001 vom Kantonsrat mit 41 zu 15 Stimmen als nicht erheblich erklärt.

In einer Motion von Jean-Pierre Prodolliet vom 25. November 2003 wurde die Prüfung einer Planungsmehrwertsteuer verlangt, welche sofort nach einer Einzonung erhoben würde. Mit Verweis auf die abgelehnte Motion Madeleine Landolt sah der Regierungsrat jedoch keinen Anlass auf dieses Begehren zurück zu kommen.<sup>17</sup>

---

<sup>17</sup> Gemäss Bericht und Antrag des Regierungsrates (Vorlage Nr. 1193.2 – 11530) vom 23. November 2004 zur Motion (Vorlage Nr. 1193.1 - 11349) von Jean-Pierre Prodolliet.

### 2.3.8 Kanton Zürich

#### a) Rechtliche Grundlagen

Der Kanton Zürich verfügt zurzeit über keine gesetzliche Grundlage zum Ausgleich von Planungsmehrwerten. Planungsmehrwerte werden im Kanton Zürich nur durch die Handänderungs-, die Grundstückgewinn- und die Vermögenssteuer teilweise ausgeglichen. Auf diese Steuerformen wird im Rahmen dieser Studie nicht weiter eingegangen.

#### b) Politische Vorstösse und aktuelle Diskussion

Der Kanton Zürich hat sich bereits Mitte der Siebzigerjahre mit dem Thema der Mehrwertabschöpfung auseinandergesetzt. Sämtliche Bestrebungen, einen Ausgleich für planungsbedingte Vorteile einzuführen, sind bislang jedoch gescheitert.

Der Kantonsrat Zürich hat beispielsweise am 27. Februar 2012 beschlossen, eine entsprechende Motion<sup>18</sup> von Julia Gerber Rüegg (SP, Wädenswil), Elisabeth Derisiotis (SP, Zollikon) und Sabine Ziegler (SP, Zürich) vom 21. April 2008 nicht zu überweisen. Mit der Motion 155/2008 sollte der Regierungsrat beauftragt werden, die gesetzliche Grundlage zu schaffen, um den in Artikel 5 RPG vorgesehenen Planungswertausgleich zu regeln. Der zuständige Regierungsrat Markus Kägi vertrat in der Debatte die Meinung, dass zuerst der Vorschlag des National- und Ständerats zur Revision des RPG abzuwarten sei, bevor auf kantonaler Ebene eine Diskussion um die gesetzliche Verankerung des Planungswertausgleichs Sinn mache. Der Kantonsrat folgte dem Vorschlag des Regierungsrats und beschloss mit 95:73 Stimmen die Motion 155/2008 nicht zu überweisen.

## 2.4 Situation in weiteren Kantonen

### 2.4.1 Kanton Bern

Im Kanton Bern ist der Gesetzgebungsauftrag von Art. 5 Abs. 1 RPG einerseits im Baugesetz (BauG), andererseits aber auch im Steuergesetz (StG) konkretisiert worden. Letzteres besagt mit Art. 148 Abs. 1, dass der Ausgleich planungsbedingter Mehrwerte grundsätzlich mit der Erhebung der Grundstückgewinnsteuer erfolgt. Die folgenden beiden Absätze regeln zudem den Fall, dass trotzdem bereits zu einem früheren Zeitpunkt planungsbedingte Mehrwerte ausgeglichen wurden. Haben Kanton oder Gemeinde solche Ausgleichsleistungen erhalten,

---

<sup>18</sup> Umsetzung der Bundesvorgaben zur Regelung der entstehenden Mehr- oder Minderwerte bei Umzonungen (Planungswertausgleich), Motion von Julia Gerber Rüegg (SP, Wädenswil), Elisabeth Derisiotis (SP, Zollikon) und Sabine Ziegler (SP, Zürich) vom 21. April 2008. KR-Nr. 155/2008, RRB-Nr. 1226/13. August 2008 (Stellungnahme).

werden sie der Grundstücksgewinnsteuer angerechnet und damit eine Doppelbesteuerung vermieden.<sup>19</sup>

#### **Art. 148 StG – Planungsbedingte Mehrwerte**

<sup>1</sup> *Der Ausgleich planungsbedingter Mehrwerte erfolgt mit der Erhebung der Grundstücksgewinnsteuer.*

<sup>2</sup> *Hat eine Gemeinde Ausgleichsleistungen für planungsbedingte Mehrwerte an einem Grundstück erhalten, so werden diese Leistungen an ihre Grundstücksgewinnsteuerforderung angerechnet, soweit sie nicht bereits als Aufwendungen im Sinne von Artikel 142 berücksichtigt worden sind.*

<sup>3</sup> *Hat der Kanton solche Leistungen erhalten, so werden sie an seine Grundstücksgewinnsteuerforderung angerechnet.*

Zudem nimmt das kantonale Baugesetz mit Art. 142 Bezug auf den Ausgleich von Planungsvorteilen. Nebst dem Verweis, dass Planungsvorteile durch die Steuergesetzgebung erfasst werden, hält der Art. 142 BauG die Möglichkeit offen, dass sich betroffene Grundeigentümer vertraglich verpflichten können, einen angemessenen Anteil des Planungsmehrwertes für bestimmte öffentliche Zwecke zur Verfügung zu stellen. Damit bildet auf kantonaler Ebene der Art. 142 BauG die massgebende gesetzliche Grundlage für einen vertraglichen Ausgleich von Planungsmehrwerten.

#### **Art. 142 BauG - Ausgleich von Planungsvorteilen**

*Die Planungsvorteile werden durch die Steuergesetzgebung erfasst. Ausserdem können sich die Grundeigentümer, denen durch Planungsmassnahmen zusätzliche Vorteile verschafft werden, insbesondere bei der Bewilligung besonderer Bauten und Anlagen oder von grösseren Überbauungen, vertraglich verpflichten, einen angemessenen Anteil des Planungsmehrwertes für bestimmte öffentliche Zwecke zur Verfügung zu stellen.*

Der Kanton Bern – wie bspw. auch die Kantone Glarus, Graubünden und Obwalden – überlässt es seinen Gemeinden, auf vertraglicher Ebene planungsbedingte Mehrwerte bei Ein- und Aufzonungen abzuschöpfen.<sup>20</sup> Die ersten **öffentlich-rechtlichen Verträge** zwischen betroffenen Grundeigentümern und einer Gemeinde entstanden im Kanton Bern bereits in den 70er Jahren in der Gemeinde Ittigen. Inzwischen macht die Mehrheit der Berner Gemeinden von dieser Möglichkeit Gebrauch. Gemäss einer Schätzung von Egon Stirnemann, Direktor der kantonalen Planungsgruppe Bern, würden Anfang 2013 weniger als 30% der

<sup>19</sup> Eberle (2007), S. 47f.

<sup>20</sup> Quellen: VLP-ASPAN (2012), Der Bund, Ausgabe vom 21. Juli 2010, Berner Zeitung, Ausgabe vom 22. September 2011.

Berner Gemeinden noch darauf verzichten, eine Mehrwertabgabe zu erheben. Die in den Gemeinden angefallenen Einnahmen fallen durchaus ins Gewicht: Sie lagen beispielsweise in Ittigen und in Worb (Abgabesatz 50%) bei rund 1 bis 1.5 Mio. CHF pro Jahr, in der Stadt Bern (Abgabesatz 40%) bei 0.5 bis 5.8 Mio. CHF pro Jahr.

In der Abschöpfungspraxis der Berner Gemeinden herrscht eine föderalistische Vielfalt: Einige Gemeinden folgen Weisungen oder Richtlinien des Gemeinderats oder haben ein Reglement erlassen, andere (wie z.B. Worb) schliessen ihre Verträge nach ungeschriebener Praxis ab. Unterschiedlich sind die Berechnung des Mehrwerts, der Zeitpunkt der Abschöpfung und die Abgabesätze. Letztere liegen i.d.R. zwischen 20% und 50%. Die Gemeinden weisen die Einnahmen meistens Spezialfinanzierungen zu. Die Mittel werden zweckgebunden für Massnahmen wie die folgenden verwendet:

- Entschädigungen von Grundeigentümern bei Aus- oder Umzonungen
- raumplanerischen Massnahmen (z.B. die Erschliessung eingezoner Grundstücke)
- Bau von Grünanlagen, Spielplätzen oder Platzgestaltungen

Mit der urbanen Gemeinde Münsingen (Abschnitt 1.8 des separaten Anhangs zum Bericht), welche bereits über langjährige Erfahrungen und ausgereifte kommunalgesetzliche Grundlagen verfügt und mit der ländlichen Gemeinde Reutigen (Abschnitt 1.9 des Anhangs zum Bericht), welche erst seit einigen Jahren, jedoch mit ausgeprägt geringem Verwaltungsaufwand Planungsmehrwerte ausgleicht, werden im Rahmen dieser Studie zwei unterschiedliche Beispiele der vielfältigen Berner Abschöpfungspraxis vertieft behandelt.

In jenen Gemeinden, in welchen von der Möglichkeit der Mehrwertabschöpfung nicht Gebrauch gemacht wird, werden vor allem Argumente des Standortwettbewerbes geltend gemacht.

#### **2.4.2 Kanton Basel-Stadt**

Im Kanton Basel-Stadt wurde die Mehrwertabgabe bereits 1977 im Hochbaugesetz festgelegt, und entspricht 40% jener Wertsteigerungen, die durch Zoneneinteilungen, Erhöhung der Ausnützungsziffer oder Ausnahmewilligungen ausgelöst werden. Im neuen Bau- und Planungsgesetz, das 2001 in Kraft trat, wurde die Abgabenquote auf 50% erhöht, aber auf Aufzonungen (d.h. Erhöhung der Ausnützungsziffer) beschränkt (Neueinzonungen sind im Stadtkanton BS nicht relevant).

Die Erträge aus der Mehrwertabgabe fliessen in einen zweckgebundenen Fonds und werden für die Schaffung neuer oder die Aufwertung bestehender Grünräume im Stadtgebiet verwendet. Der spezifisch städtische Kompensationsmechanismus besteht also darin, die Hälfte des Gewinns aus Verdichtungen in grüne Ausgleichsflächen zu investieren.

Zwischen 2000 und 2009 sind insgesamt rund 55 Mio. CHF an Einnahmen generiert worden.

Im Abschnitt 1.6 des separaten Anhangs zum Bericht ist das Mehrwertausgleichssystem des Kantons Basel-Stadt als Fallbeispiel in einem höheren Detaillierungsgrad aufgearbeitet.

### **2.4.3 Kanton Neuchâtel**

Im Kanton NE wird auf dem Mehrwert aus Ein- und Auszonungen eine Abgabe von 20% erhoben. Rechtliche Grundlage ist das Raumplanungsgesetz von 1991. Die Einnahmen fließen in einen kantonalen Planungsfonds, dessen Mittel für Entschädigungszahlungen, die sich aus Planungsentscheiden ergeben (z.B. bei Rückzonungen), oder für bestimmte Planungsmassnahmen von Kanton und Gemeinden verwendet werden.

Der Umfang der zwischen 2000 und 2009 generierten Mittel beläuft sich auf rund CHF 6 Mio.

### 3 Grundlagen für die Analyse der Fallbeispiele

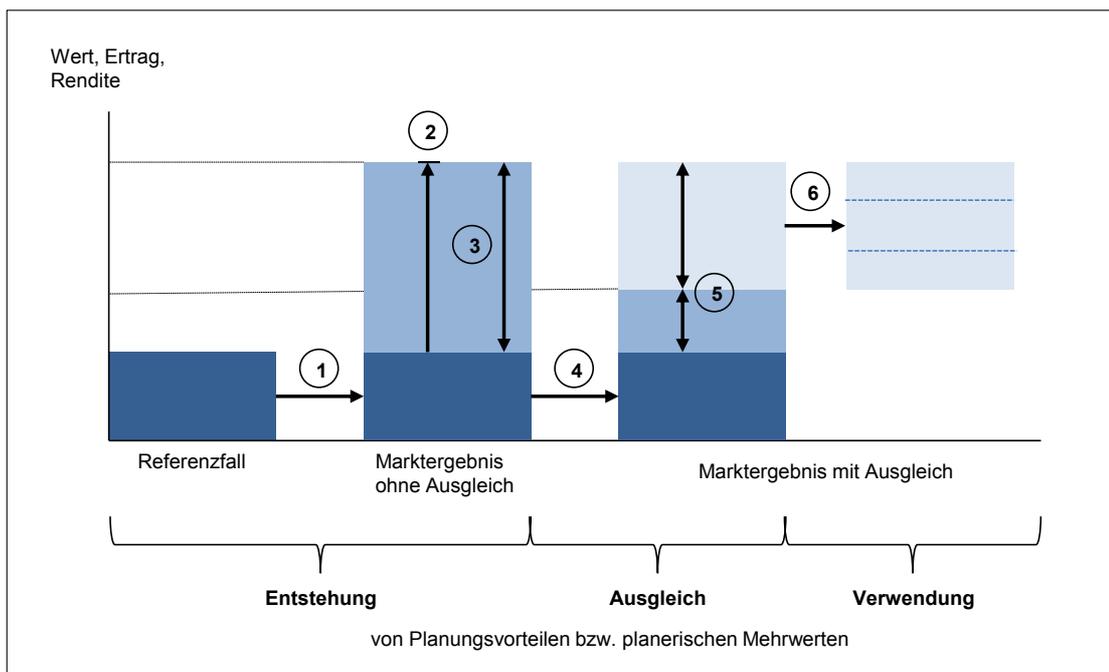
#### 3.1 Analyseraster: Morphologischer Kasten

##### 3.1.1 Denkmodell

Als Analyseraster für die strukturierte Auswertung der Fallbeispiele wird ein so genannter „morphologischer Kasten“ entwickelt. Ein morphologischer Kasten hält die wichtigsten Ausprägungsmerkmale unterschiedlicher Ansätze zum Ausgleich von Planungsvorteilen fest. Er zeigt für jedes Ausprägungsmerkmal die unterschiedlichen Ausgestaltungen auf.

Für die Entwicklung des morphologischen Kastens gehen wir von dem in Abbildung 3-1 wiedergegebenen schematischen Denkmodell aus.

**Abbildung 3-1: Denkmodell zur Entwicklung des Analyserasters**



Der Referenzfall stellt die Ausgangslage dar, bevor die planerische Massnahme (1) ergriffen wird, welche zu den allfällig auszugleichenden Planungsvorteilen führt. Der Begriff „planerische Massnahme“ ist dabei weit auszulegen und kann entsprechend unterschiedliche Formen annehmen.

Die planerische Massnahme bewirkt, dass bspw. ein Grundstück anders oder intensiver genutzt werden kann oder sie führt dazu, dass das Umfeld eines Grundstückes qualitativ aufgewertet wird. Diese Veränderungen führen zu einem Mehrwert gegenüber dem Referenzfall,

dem planerischen Mehrwert oder – in dieser Studie synonym verwendet – Planungsvorteil (2).

**Definition planerischer Mehrwert:** Unter Mehrwert versteht man die Differenz des Verkehrswertes eines Grundstückes bzw. einer Liegenschaft vor und nach der Durchführung der Planungsmassnahme.

Die Ermittlung der Höhe dieses Mehrwertes (3) gestaltet sich manchmal vergleichsweise einfach (z.B. im Fall einer Einzonung von neuem Bauland, wo der Landpreis angrenzender Baulandparzellen als Proxy dienen kann – oder natürlich der effektiv erzielte Preis im Realisierungsfall), in anderen Fällen hingegen komplex und entsprechend schwierig (z.B. bei umfassenden Gesamtplanungen bestehend aus einem Bündel von Einzelmassnahmen).

Der anschliessende Ausgleich der entstandenen Planungsvorteile bzw. die Abschöpfung der planerischen Mehrwerte kann auf unterschiedliche Art und Weise erfolgen (4). Die monetäre Abschöpfung ist nur eine Möglichkeit neben vielen nicht-monetären Ansätzen. Weitere Unterschiede bestehen bezüglich des Zeitpunktes des Ausgleichs und bezüglich der rechtlichen Umsetzung.

Auch das Vorgehen zur Festlegung des Umfangs des abzuschöpfenden Mehrwertes kann sehr unterschiedlich aussehen. Fixe rechtliche Vorgaben sind ebenso denkbar wie die spezifische Festlegung im konkreten Einzelfall (5). Davon abhängig ergibt sich das konkrete Ergebnis die beteiligten Akteure.

Schliesslich stellt sich die Frage, wie der abgeschöpfte Mehrwert verwendet wird bzw. zu wessen Gunsten die Planungsvorteile (teilweise) ausgeglichen werden (6). Während in Gesamtpaketen die Verwendung unmittelbar definiert ist, sind andere Lösungen mit mehr Flexibilität denkbar.

Aus dem Denkmodell von Abbildung 3-1 wird deutlich, dass bei der Herleitung des morphologischen Kastens und damit bei der strukturierten Aufarbeitung der Fallbeispiele drei Fragestellungen zu unterscheiden sind:

- Entstehung
- Ausgleich
- Verwendung

der Planungsvorteile bzw. planerischen Mehrwerte. Die folgenden drei Abschnitte gehen auf diese Fragestellungen ein.

### 3.1.2 Entstehung des planerischen Mehrwerts

Abbildung 3-2: Entstehung des planerischen Mehrwerts bzw. Planungsvorteils

Entstehung	Ausprägungsmerkmal	Mögliche Ausprägungen		
	Planerische Massnahme	Zonenplanänderung	Sondernutzungsplanungen	Weitere Massnahmen
	Wirkungskanal, Effekt	Ermöglichung neue / andere Nutzung	Intensivierung bestehende Nutzung	Qualitative Umfeldaufwertung
	Form des Mehrwerts	Erhöhung Ertrag / Rendite		Erhöhung Landwert
	Ermittlung des Mehrwertes	Explizit	Implizit	Pauschal fixiert

#### Planerische Massnahmen

Am Ursprung der Entstehung eines planungsbedingten Mehrwerts steht eine planerische Massnahme. Nebst der Bauland-Einzonung kann noch eine ganze Reihe von weiteren planerischen Massnahmen zu einem Planungsmehrwert führen. In der Folge werden drei Ausgestaltungstypen von planerischen Massnahmen unterschieden.

- **Zonenplanänderungen:**

- Einzonung: Der klassische Fall im Kontext des Themas der vorliegenden Studie ist die Einzonung von neuem Bauland, welche mit einer substanziellen Erhöhung des betroffenen Bodenpreises einhergeht.
- Aufzonung: Z.B. durch Aufzonung von Wohnzone W3 zu W4, was eine intensivere Nutzung ermöglicht.
- Umzonung: Z.B. von der Industrie- und Gewerbezone zur Wohnzone, ermöglicht neue Nutzungsformen.

Zonenplanänderungen können als Element in eine umfassende Gesamtplanung (inkl. Gestaltungsplan) eingebettet oder als Einzelgeschäft ausgestaltet sein.

- **Sondernutzungsplanungen:** In Sondernutzungsplanungen werden Sonderbauvorschriften wie beispielsweise zusätzliche Ausnutzungsboni zur Abgeltung spezifischer Leistungen der privaten Seite festgehalten. Zudem beinhalten Sondernutzungsplanungen auch Gestaltungspläne. Ein Gestaltungsplan ist eine umfassende planerische Massnahme, die die Gestaltung der verschiedenen Flächen / Zonen eines definierten Perimeters in den Grundzügen ordnet. Gestaltungspläne werden vielfach für grössere Überbauungen von Gesetzes wegen vorgeschrieben. Für die vorliegende Fragestellung ist entscheidend, dass mit der Umsetzung der Gestaltungsvorgaben eine qualitative Aufwertung erfolgt. Der sich daraus ergebende Mehrwert ist von den Teilnehmern am Bodenmarkt in der Regel

schwierig voraussehbar und entsteht damit umso sprunghafter. Sein Umfang ist oft beträchtlich.<sup>21</sup>

- **Weitere Massnahmen:** Damit sind beispielsweise Infrastrukturmassnahmen der öffentlichen Hand wie der Bau eines öffentlichen Parks, einer S-Bahn oder Bus Haltestelle in der näheren Umgebung sowie die Groberschliessung einer Liegenschaft gemeint.

### **Wirkungskanal, Effekt**

Je nach Ausgestaltung der planerischen Massnahmen ergibt sich ein anderer Effekt auf den Verkehrswert der betroffenen Grundstücke und/oder Liegenschaften und somit auf den planerischen Mehrwert. Im Wesentlichen sind folgende Wirkungskanäle zur Entstehung von planerischen Mehrwerten bzw. Planungsvorteile zu unterscheiden:

- **Schaffung neuer Nutzungsarten:** Durch die Massnahme werden neue ertragsreichere Nutzungen überhaupt erst möglich.
- **Intensivierung der Nutzungsmöglichkeiten:** Durch die planerischen Massnahme können bereits zulässige Nutzungen intensiviert werden, beispielsweise indem bei einer Aufzoning die zulässige Ausnutzungsziffer steigt. Grundsätzlich gilt, je grösser die nutzbare Fläche im Verhältnis zur Grösse des Grundstücks ist, desto mehr wird für ein Grundstück bezahlt.<sup>22</sup>
- **Qualitative Umfeldaufwertung:** Ein planerischer Mehrwert ergibt sich aber auch dann, wenn durch eine planerische Massnahme die Qualität oder Attraktivität des Umfeldes einer Liegenschaft oder eines Grundstückes erhöht wird, mit entsprechend positiver Rückwirkung auf den Wert der Liegenschaft bzw. des Grundstücks.

### **Form des Mehrwerts bzw. des Planungsvorteils**

Veränderte Nutzungsbestimmungen oder qualitative Umfeldaufwertungen führen in erster Linie meist zu grösseren Ertragsmöglichkeiten auf dem betreffenden Grundstück. Grössere Ertragsmöglichkeiten wirken sich wiederum in einem höheren Marktwert des Grundstücks aus. Für den Eigentümer des Grundstücks materialisiert sich der Mehrwert bzw. der Planungsvorteil primär in einer der beiden Formen:

- Die laufenden Ertragsmöglichkeiten nehmen zu, die Rendite steigt.
- Der Marktwert des Grundstücks erhöht sich, der potentielle Verkaufspreis steigt.

---

<sup>21</sup> Schneider (2006), S. 109.

<sup>22</sup> Schneider (2006), S. 105.

### Ermittlung des Mehrwertes

Die Ermittlung des Mehrwertes kann je nach konkretem Fall in unterschiedlicher Form erfolgen.

- **Explizit:** In einigen Fällen mag eine detaillierte Berechnung oder auch nur eine grobe Abschätzung notwendig sein, um Grundlagen zur Diskussion eines expliziten Ausgleichs der Planungsvorteile bereitzustellen. Zudem kann eine explizite Ermittlung aus Sicht der zuständigen Behörden von Vorteil sein, weil damit die gleiche „ökonomische Sprache“ wie jene der professionellen Investoren gesprochen wird.
- **Implizit:** In einer umfassenden Gesamtplanung ist durchaus auch denkbar, dass gar keine explizite Bestimmung des planerischen Mehrwertes bzw. der resultierenden Planungsvorteile erfolgt. Vielmehr wird seitens der zuständigen Behörden, allenfalls unter Einbindung der betroffenen Eigentümer und/oder Investoren, ein „Gesamtpaket“ zusammengestellt, welches für alle beteiligten Akteure attraktiv genug ist, damit die Rahmenbedingungen für eine Realisierung des Gesamtpakets überhaupt gegeben sind. In solchen Fällen erfolgt durch die zuständige Behörde nur eine „implizite“ Abschätzung der Planungsvorteile, welche direkt in die Ausgestaltung des Gesamtpakets einfließt.
- **Pauschal fixiert:** Die dritte Möglichkeit ist die fixe Festlegung des Mehrwertes. So könnte beispielsweise in der lokalen Bau- und Nutzungsordnung je ein fixer Betrag für die Bewertung von Landwirtschaftsland und von Bauland festgelegt werden. Die Differenz wird als Mehrwert betrachtet. Dieser ist somit pauschal festgesetzt und verändert sich auch nicht bei sich ändernden Marktpreisen.

#### 3.1.3 Ausgleich des planerischen Mehrwerts

Abbildung 3-3: Ausgleich des planerischen Mehrwerts bzw. Planungsvorteils

Ausgleich	Ausprägungsmerkmal	Mögliche Ausprägungen			
	Form des Mehrwertausgleichs	Monetärer Ausgleich	Materieller Ausgleich	Nutzungsbeschränkungen / -vorschriften	
	Zeitpunkt des Ausgleichs	In Planungsphase		In oder nach Realisierungsphase	
	Rechtliche Umsetzung des Ausgleichs	Privatrechtlicher Vertrag	Öffentlich-rechtlicher Vertrag	Erlass	Verfügung
	Aufteilung des Mehrwertes	In Rechtsgrundlage festgelegt	Einseitige Festlegung durch Behörde	Verhandlungsergebnis	
	Umfang des Ausgleichs	< 20%	20 – 30%	> 30%	

### Form des Mehrwertausgleichs

Für den Staat bestehen unterschiedliche Möglichkeiten (oder Instrumente), um planerische Mehrwerte abzuschöpfen bzw. Planungsvorteile auszugleichen. Im Wesentlichen lassen sich drei Formen unterscheiden:

- **Monetärer Ausgleich:** Mittels verschiedener Instrumente kann der Mehrwert monetär abgeschöpft werden:
  - Steuern, bei welchen der planerische Mehrwert in die Bemessungsgrundlage einfließt: Beispiele sind die Grundstücksgewinnsteuer oder die Vermögenssteuer (falls der planerische Mehrwert in die amtliche Bewertung eines Grundstücks oder einer Liegenschaft fließt).
  - Abgaben: Die Abschöpfung kann über eine Abgabe erfolgen, wie dies im Rahmen der Revision des Bundesgesetzes über die Raumplanung diskutiert und entschieden worden ist. Verschiedene Kantone kennen Abgaben zur Abschöpfung planerischer Mehrwerte.
  - Zweckgebundene Beiträge: Im Rahmen von Gesamtpaketen kann festgelegt werden, dass sich die Akteure, bei welchen der planerische Mehrwert anfällt, mit Beiträgen an der Finanzierung von Vorhaben (meistens Infrastrukturen) beteiligen, welche im Zuge der Umsetzung des Gesamtpakets realisiert werden sollen.
- **Materieller Ausgleich:** Landabtretungen sind ein typisches Beispiel, bei welchem der Ausgleich nicht in finanzieller bzw. monetärer, sondern in materieller Form erfolgt. Zu dieser Form des Mehrwertausgleichs wird auch die Gewährung von öffentlichen Durchfahr- oder Fusswegrechten oder die Erbringung von übergesetzlichen Eigenleistungen des Grundeigentümers zugunsten der Öffentlichkeit gezählt
- **Nutzungsbeschränkungen / -vorschriften:** Schliesslich stellen Nutzungsbeschränkungen und/oder spezifischen Vorgaben zur Nutzung (Nutzungsvorschriften) weitere Formen des Ausgleichs planerischer Mehrwerte dar. Vorgaben zur Nutzung können sich bspw. auf die Bereitstellung von kostengünstigem Wohnraum oder Gestaltungsplanvorgaben wie z.B. ein minimaler Wohnanteil beziehen.

### Zeitpunkt des Ausgleichs

Planungsvorteile bzw. planerische Mehrwerte können zu unterschiedlichen Zeitpunkten ausgeglichen bzw. abgeschöpft werden. So erfolgt der Ausgleich aus Sicht des Eigentümers entweder bereits in der Planungsphase, also noch vor der effektiven Realisierung des Planungsmehrwerts, oder erst in der Realisierungsphase, wenn das Grundstück bebaut, verkauft, vermietet oder durch ein öffentliches Infrastrukturprojekt aufgewertet wird.

- In der **Planungsphase**
  - bei Umsetzung der planerischen Massnahme
  - bei Inkrafttreten des entsprechenden Vertrags (z.B. Einzonungsvereinbarung)
  - bei rechtskräftig erteilter Baubewilligung

- vor oder während der Umsetzung nahegelegener, öffentlicher Infrastrukturprojekte mit Umfeldaufwertungscharakter
- In oder nach der **Realisierungsphase**
  - bei Baubeginn
  - bei effektiver Realisierung des Mehrwerts, also bei Verkauf oder Vermietung
  - nach der Umsetzung nahegelegener, öffentlicher Infrastrukturprojekte mit Umfeldaufwertungscharakter

### Rechtliche Umsetzung des Ausgleichs

Je nach rechtlicher Ausgangslage im entsprechenden Kanton resp. der entsprechenden Gemeinde unterscheidet sich auch die rechtliche Form der Umsetzung der Mehrwertabschöpfung bzw. des Ausgleichs von Planungsvorteilen.

Ein anderer Weg ist der Abschluss von privat- oder öffentlich-rechtlichen Verträgen zwischen den involvierten öffentlichen und privaten Akteuren.

- Bei einem **privatrechtlichen Vertrag** handelt es sich um einen Vertrag zwischen zwei gleichberechtigten Rechtssubjekten. Der privatrechtliche Vertrag steht im Vordergrund, wenn der Staat als vergleichbarer Marktakteur wie die private Seite auftritt.
- Die Form des **öffentlich-rechtlichen Vertrages** (oder verwaltungsrechtlicher Vertrag) wird gewählt, wenn das betreffende Geschäft durch das öffentliche Recht geregelt wird bzw. wenn durch das Geschäft das öffentliche Interesse direkt betroffen ist oder eine öffentliche Aufgabenerfüllung Gegenstand der vertraglichen Vereinbarung ist.
- **Erllass**: Der Ausgleich planerischen Mehrwerts kann auch durch einen Erlass beispielsweise im Rahmen eines Gestaltungsplans zustande kommen.
- **Verfügung**: Liegt eine explizite und direkte rechtliche Grundlage und damit bezüglich Rechtsverhältnis zwischen dem Staat und dem Privaten eine so genannte Subordination vor, verfügt die zuständige Behörde basierend auf dieser Grundlage die vorgesehene Abschöpfung.

### Aufteilung des Mehrwertes

Unterschiede ergeben sich bei der Festlegung, wie die durch die planerische Massnahme verursachten Mehrwerte bzw. Planungsvorteile aufgeteilt werden sollen.

- Die Aufteilung kann in einer **rechtlichen Grundlage**<sup>23</sup> fix **festgelegt** sein (z.B. festgelegte Mehrwertabschöpfung im Umfang von X% des Planungsmehrwerts).
- Erfolgt der Ausgleich im Rahmen eines Gesamtpakets wie bspw. einer umfassenden Arealplanung, ist in aller Regel eine fallspezifische Regelung zu treffen. Die Festlegung kann entweder **einseitig durch die zuständige Behörde** erfolgen

---

<sup>23</sup> Beispielsweise in einem Reglement oder einer Verordnung.

- oder sie ist **Ergebnis eines Aushandlungsverfahrens** zwischen der öffentlichen Hand und den involvierten privaten Akteuren.

### Umfang des Ausgleichs

Der Umfang des Mehrwertausgleichs ist je nach kantonaler oder kommunaler Regelung unterschiedlich. Das Bundesgericht hat in einer grundlegenden Entscheidung im Fall Hausbesitzer-Verein und Münch-Küry gegen den Kanton Basel Stadt, mit **60% eine Obergrenze** definiert.<sup>24</sup>

Bei der monetären Abschöpfung hat sich ein Prozentsatz von **20-30** als „mittlerer“ Wert eingestellt, was **darüber** liegt kann als vergleichsweise hohe, was **darunter** liegt als vergleichsweise geringe Abschöpfung bezeichnet werden.

### 3.1.4 Verwendung des ausgeglichenen planerischen Mehrwerts

Abbildung 3-4: Verwendung des abgeschöpften Mehrwerts bzw. des ausgeglichenen Planungsvorteils

Verwendung	Ausprägungsmerkmal	Mögliche Ausprägungen			
	Empfänger	Kanton	Gemeinde	Andere	
	Mittelverwendung	Nicht zweckgebunden, zugunsten der Allgemeinheit	Gebietsbezogene Infrastruktur- und/oder raumplanerische Zwecke	Nicht gebietsbezogene Infrastruktur- und/oder raumplanerische Zwecke	Verwendung zugunsten spezifischer Gesellschaftsgruppen

Schliesslich stellt sich die Frage, wer unmittelbarer Empfänger des ausgeglichenen Mehrwerts ist und wozu dieser die abgeschöpften Mehrwerte bzw. die ausgeglichenen Planungsvorteile verwendet.

### Empfänger

Je nach Form des Mehrwertausgleichs kommen verschiedene Empfänger in Frage. Beim monetären und materiellen Mehrwertausgleich zählen in erster Linie

- **der Kanton** und/oder
- **die Gemeinden** zu den Empfängern

<sup>24</sup> BGE 105 Ia 134 vom 2. März 1979.

Bei Nutzungsbeschränkungen respektive -vorschriften, können auch **andere Empfänger** wie beispielsweise Mieter von preisgünstigem Wohnraum unmittelbare Nutzniesser des Mehrwertausgleichs sein.

### **Mittelverwendung**

Vor allem bei der monetären Abschöpfung ist grundsätzlich denkbar – wenn auch eher selten anzutreffen, dass die eingenommenen Mittel in den **allgemeinen Staatshaushalt** fließen und entsprechend der Allgemeinheit zu Gute kommen. Häufiger ist eine **Zweckbindung** definiert, meistens für Infrastruktur- und oder raumplanerische Massnahmen (inkl. Finanzierung von Entschädigungen bei Rückzonungen).

Wir unterscheiden zwischen gebietsbezogenen und nicht gebietsbezogenen Infrastrukturbeiträgen. **Gebietsbezogene Infrastrukturbeiträge** (auch echte Infrastrukturbeiträge genannt) bezeichnen Beiträge, die in direktem Zusammenhang mit dem eingezonten Grundstück stehen. Dies können beispielsweise Beiträge an die Erschliessungskosten des eingezonten Grundstücks sein. Der Ertrag des Mehrwertausgleichs wird folglich direkt am Ort seiner Entstehung und damit direkt bei der Parzelle des Grundeigentümers wieder investiert. Davon profitiert nicht nur die Allgemeinheit, sondern auch der Grundeigentümer. Für die Akzeptanz beispielsweise von freiwilligen Vereinbarungen kann dies von zentraler Bedeutung sein.

Von **nicht gebietsbezogenen Infrastrukturbeiträgen** oder unechte Infrastrukturbeiträgen wird gesprochen, wenn ein Beitrag an allgemeine Infrastrukturkosten der Gemeinde (für Schulbauten, Kindergarten, Spielplätze, Basiserschliessung, usw.) geleistet wird.

Beim materiellen Ausgleich oder bei der Festlegung von Nutzungsvorschriften wird häufig auf Verbesserungen **zugunsten spezifischer Gesellschaftsgruppen** abgezielt. Die Vorschrift, in einem gewissen Umfang kostengünstigen Wohnraum zu erstellen, gehört zu dieser Kategorie. Festlegungen zugunsten der Allgemeinheit sind aber auch hier denkbar (z.B. Einrichtung eines öffentlich zugänglichen Parks).

### 3.1.5 Zusammenfassung

Die folgende Abbildung gibt einen Gesamtüberblick über den morphologischen Kastens welcher in Kapitel 4 und in Anhang A (als separater Bericht verfügbar) verwendet wird, um die Fallbeispiele einheitlich strukturiert aufzuarbeiten.

**Abbildung 3-5: Morphologischer Kasten zur Strukturierung der Analyse der Fallbeispiele: Synthese**

Ausprägungsmerkmal		Mögliche Ausprägungen			
Entstehung	Planerische Massnahme	Zonenplanänderung	Sondernutzungsplanungen	Weitere Massnahmen	
	Wirkungskanal, Effekt	Ermöglichung neue / andere Nutzung	Intensivierung bestehende Nutzung	Qualitative Umfeldaufwertung	
	Form des Mehrwerts	Erhöhung Ertrag / Rendite		Erhöhung Landwert	
	Ermittlung des Mehrwertes	Explizit	Implizit	Pauschal fixiert	
Ausgleich	Form des Mehrwertausgleichs	Monetärer Ausgleich	Materieller Ausgleich	Nutzungsbeschränkungen / -vorschriften	
	Zeitpunkt des Ausgleichs	In Planungsphase		In oder nach Realisierungsphase	
	Rechtliche Umsetzung des Ausgleichs	Privatrechtlicher Vertrag	Öffentlich-rechtlicher Vertrag	Erlass	Verfügung
	Aufteilung des Mehrwertes	In Rechtsgrundlage festgelegt	Einseitige Festlegung durch Behörde	Verhandlungsergebnis	
	Umfang des Ausgleichs	< 20%	20 – 30%	> 30%	
Verwendung	Empfänger	Kanton	Gemeinde	Andere	
	Mittelverwendung	Nicht zweckgebunden, zugunsten der Allgemeinheit	Gebietsbezogene Infrastruktur- und/oder raumplanerische Zwecke	Nicht gebietsbezogene Infrastruktur- und/oder raumplanerische Zwecke	Verwendung zugunsten spezifischer Gesellschaftsgruppen

Bei der detaillierten Aufarbeitung der Fallbeispiele in **Anhang A** wird jeweils zwischen

- Entstehung
- Ausgleich
- Verwendung

der Planungsvorteile bzw. planerischen Mehrwerte unterschieden.

## 3.2 Beurteilung

In Kapitel 4 und in Anhang A (als separater Bericht verfügbar) soll die im Fallbeispiel dargestellte Lösung einer kurzen qualitativen SWOT-Analyse unterzogen werden. Welche Vorteile / Chancen weist das im Fallbeispiel gewählte Vorgehen auf, und wo werden die Nachteile / Risiken gesehen?

Es geht somit auch darum jene Faktoren herauszuarbeiten, welche die erfolgreiche und effiziente Umsetzung der angestrebten Lösung aus Sicht der zuständigen Behörden unterstützt („Erfolgsfaktoren“) bzw. erschwert („Hindernisfaktoren“) haben. „Erfolgreiche und effiziente Umsetzung der angestrebten Lösung“ kann in diesem Kontext beispielsweise bedeuten:

- Die angestrebten planerischen Ziele konnten erreicht werden.
- Der Prozessaufwand für die öffentliche Hand, aber auch für die privaten Akteure hat sich in Grenzen gehalten.
- Die Art und Weise, wie das Fallbeispiel umgesetzt worden ist, hat zum Aufbau von inhaltlichem und prozessuellem Know-how geführt, welches die Abwicklung ähnlicher zukünftiger Vorhaben unterstützen wird.

## 4 Die Fallbeispiele im Überblick

In den folgenden Abschnitten werden die wichtigsten Merkmale der verschiedenen Lösungen in den Fallbeispielen zur Abschöpfung von Planungsvorteilen sowie deren Vor- und Nachteile kurz zusammengefasst dargestellt. Für **detaillierte und vertiefende Informationen** zu den einzelnen Fallbeispielen verweisen wir auf **Anhang A**, welcher als separater Bericht verfügbar ist.

Die zusammenfassende Darstellung in diesem Kapitel wird wie folgt vorgenommen:

- Mit dem in Abschnitt 3.1.5 beschriebenen **morphologischen Kasten** (vgl. Abbildung 3-5) wird die im Fallbeispiel getroffene Lösung zum Ausgleich von Planungsvorteilen übersichtsartig dargestellt.
- Ein kurzer **Text** beschreibt den **Kontext des Fallbeispiels**.
- Schliesslich werden die **Vor- und Nachteile der Lösungen** stichwortartig festgehalten.

### 4.1 Bezirk Küssnacht

Der Bezirk<sup>25</sup> Küssnacht setzt sich aus den drei Ortschaften Küssnacht am Rigi, Immensee und Merlischachen zusammen und gilt aufgrund der guten Lage und den tiefen Steuern als attraktive Wohnregion. Die Preise für Mietwohnungen und Wohneigentum verzeichneten in den vergangenen Jahren einen rasanten Anstieg, so dass es für junge Familien oder Senioren zunehmend schwieriger wird, zahlbaren Wohnraum zu finden.

Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, hat der Bezirksrat in seinem Strategiepapier 2010 als Vierjahresziel festgehalten, dass der genossenschaftliche und preisgünstige Wohnungsbau mittels Abgabe von bezirkseigenen Landreserven im Baurecht sowie im Zusammenhang mit der Ortsplanung gefördert werden soll. Es wurden verschiedene Massnahmen festgehalten, um die Erstellung von **kostengünstigem Wohnraum** zu **fördern**.

- a) Bei Neueinzonungen und Umzonungen einen bestimmten Anteil des betroffenen Landes mittels Einzonungsvereinbarungen für kostengünstige Wohnungen vorsehen
- b) Bezirkseigenes Land zu günstigen Konditionen zur Verfügung stellen
- c) Land kaufen und dieses zu günstigen Konditionen zur Verfügung stellen

In den Abschnitten 4.1.1, 4.1.2 und 4.1.3 wird auf verschiedene Einzelbeispiele aus dem Bezirk Küssnacht eingegangen, bei welchen die drei genannten Massnahmen realisiert worden sind.

---

<sup>25</sup> Der Bezirk Küssnacht nimmt als Eingemeindebezirk in Sachen Raumplanung gleiche Aufgaben wie eine Gemeinde wahr.

4.1.1 Bezirk Küsnacht: Einzonungsvereinbarungen



Küsnacht am Rigi. Quelle: Bezirk Küsnacht

Abbildung 4-1: Die Merkmale der Einzonungsvereinbarungen im Bezirk Küsnacht im Überblick

Ausprägungsmerkmal		Mögliche Ausprägungen			
Entstehung	Planerische Massnahme	Zonenplanänderung	Sondernutzungsplanungen	Weitere Massnahmen	
	Wirkungskanal, Effekt	Ermöglichung neue / andere Nutzung	Intensivierung bestehende Nutzung	Qualitative Umfeldaufwertung	
	Form des Mehrwerts	Erhöhung Ertrag / Rendite		Erhöhung Landwert	
	Ermittlung des Mehrwertes	Explizit	Implizit	Pauschal fixiert	
Ausgleich	Form des Mehrwertausgleichs	Monetärer Ausgleich	Materieller Ausgleich	Nutzungsbeschränkungen / -vorschriften	
	Zeitpunkt des Ausgleichs	In Planungsphase		In oder nach Realisierungsphase	
	Rechtliche Umsetzung des Ausgleichs	Privatrechtlicher Vertrag	Öffentlich-rechtlicher Vertrag	Erlass	Verfügung
	Aufteilung des Mehrwerts	In Rechtsgrundlage festgelegt	Einseitige Festlegung durch Behörde	Verhandlungsergebnis	
	Umfang des Ausgleichs	< 20%	20 – 30%	> 30%	
Verwendung	Empfänger	Kanton	Gemeinde	Andere	
	Mittelverwendung	Nicht zweckgebunden, zugunsten der Allgemeinheit	Gebietsbezogene Infrastruktur- und/oder raumplanerische Zwecke	Nicht gebietsbezogene Infrastruktur- und/oder raumplanerische Zwecke	Verwendung zugunsten spezifischer Gesellschaftsgruppen

Der Bezirk Küssnacht hat seit 2007 bereits in mehreren Fällen freiwillige Einzonungsvereinbarungen abgeschlossen. Diese **öffentlich-rechtlichen Verträge** wurden jeweils individuell mit den einzonungswilligen Grundeigentümern ausgehandelt. Die **Einzonungsvereinbarungen** sehen vor, dass ein **bestimmter Teil der Bruttogeschossfläche** des neu eingezonten Gebiets für die Schaffung von **kostengünstigen Miet- oder Eigentumswohnungen** reserviert ist. In diesen öffentlich-rechtlichen Verträgen wurden unter anderem folgende Punkte geregelt:

- Anteil der gesamten Wohnnutzfläche (BGF), welche als preisgünstiger Wohnraum zu realisieren und zu vermieten ist (je nach Gebiet 20-100%)
- Mindestwohnungsgrösse und maximaler Mietzins pro Wohnungstyp (3 ½, 4 ½, 5 ½-Zimmer-Wohnungen)
- Pflicht zur regelmässigen Abgabe von Mieterspiegel und Verzeichnis der kostengünstigen Wohnungen unter Angabe der aktuellen Mietzinse an den Bezirk
- Vermietung der kostengünstigen Wohnungen in erster Linie an junge Familien, Senioren und andere Einwohner der Mittelschicht, die bereits im Bezirk Küssnacht wohnhaft und auf eine kostengünstige Wohnung angewiesen sind.

Nebst der Erstellung von kostengünstigem Wohnraum haben die Einzonungsvereinbarungen auch zum Ziel

- die Erschliessung und Überbauung einer eingezonten Fläche innert Frist sicherzustellen,
- die Durchlässigkeit der eingezonten Flächen für den Langsamverkehr zu sichern, um einen Beitrag zur Verkehrssicherheit zu leisten,
- die Abgeltung der Lasten zu sichern, die mit Einzonungen verbunden sind und
- eine hohe Qualität der Überbauung zu sichern.

Im Rahmen der 2007 gestarteten Gesamtzonenplanrevision wurde mit dem neuen **Baureglement** (noch nicht rechtskräftig) eine rechtliche Grundlage für angewandte Praxis geschaffen. Im neuen Baureglement ist die Möglichkeit festgehalten, dass der Bezirksrat bei Neueinzonungen und Umzonungen öffentlich-rechtliche Verträge mit den einzonungswilligen Grundeigentümern aushandeln und abschliessen kann.

**Abbildung 4-2: Die Vor- und Nachteile des Mehrwertausgleichs mittels Einzonungsvereinbarung**

Vorteile / Chancen	Nachteile / Risiken
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Relativ geringer Prozessaufwand</li> <li>– Nutzen für den lokalen Mittelstand</li> <li>– Fast durchwegs Verständnis, konstruktive und kooperative Mitarbeit durch die direktbetroffenen Grundeigentümern (attraktives Instrument für einzonungswillige Grundeigentümer)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Kritik „Eingriff in Eigentumsfreiheit von Grundeigentümer“</li> <li>– Rechtliche Grundlagen (Baureglement) noch nicht rechtskräftig (kann sich aufgrund der Beschwerden noch über Jahre hinausziehen)</li> <li>– Vergleichsweise geringe Mehrwertabschöpfung</li> </ul>

## 4.1.2 Bezirk Küsnacht: Bezirkseigenes Land Chaspersmatte



Überbauung der Parzelle Chaspersmatte im Frühling 2013. Quelle: Bezirk Küsnacht

Abbildung 4-3: Die Merkmale der Lösung beim Fallbeispiel Chaspersmatte im Überblick

Ausprägungsmerkmal		Mögliche Ausprägungen			
Entstehung	Planerische Massnahme	Zonenplanänderung	Sondernutzungsplanungen	Weitere Massnahmen	
	Wirkungskanal, Effekt	Ermöglichung neue / andere Nutzung	Intensivierung bestehende Nutzung	Qualitative Umfeldaufwertung	
	Form des Mehrwerts	Erhöhung Ertrag / Rendite		Erhöhung Landwert	
	Ermittlung des Mehrwertes	Explizit	Implizit	Pauschal fixiert	
Ausgleich	Form des Mehrwertausgleichs	Monetärer Ausgleich	Materieller Ausgleich	Nutzungsbeschränkungen / -vorschriften	
	Zeitpunkt des Ausgleichs	In Planungsphase		In oder nach Realisierungsphase	
	Rechtliche Umsetzung des Ausgleichs	Privatrechtlicher Vertrag	Öffentlich-rechtlicher Vertrag	Erlass	Verfügung
	Aufteilung des Mehrwertes	In Rechtsgrundlage festgelegt	Einseitige Festlegung durch Behörde	Verhandlungsergebnis	
	Umfang des Ausgleichs	< 20%	20 – 30%	> 30%	
Verwendung	Empfänger	Kanton	Gemeinde	Andere	
	Mittelverwendung	Nicht zweckgebunden, zugunsten der Allgemeinheit	Gebietsbezogene Infrastruktur- und/oder raumplanerische Zwecke	Nicht gebietsbezogene Infrastruktur- und/oder raumplanerische Zwecke	Verwendung zugunsten spezifischer Gesellschaftsgruppen

Die zweite Massnahme zur Erstellung kostengünstigen Wohnraums besteht aus der Baurechtsvergabe von bezirkseigenem Land zu günstigen Konditionen. Diese Massnahme wurde bei der Parzelle „Chaspersmatte“ umgesetzt, welche sich im Zentrum von Küssnacht in einer Wohnzone mit drei Vollgeschossen (W3) befindet. Eigentümerin der Parzelle ist der Bezirk Küssnacht.

Für einen Teil dieser Parzelle (ca. 2'000 m<sup>2</sup>) haben die Stimmbürger im März 2010 mit einem deutlichen Mehr von 65% der Einräumung eines Baurechts zu günstigen Konditionen (Land zur Hälfte des Marktwerts, verzinst mit  $\frac{2}{3}$  des Referenzzinssatzes) an die Wohnbaugenossenschaft Küssnacht am Rigi zugestimmt. Der Ausgleich erfolgt, indem die Wohnbaugenossenschaft verpflichtet wird, kostengünstigen Wohnraum zugunsten des heimischen Mittelstandes zur Verfügung zu stellen. Diese Verpflichtung entspricht einer Nutzungsbeschränkung, welche aber durch die günstigen Konditionen „abgegolten“ wird.

Eine kurze Beurteilung dieser Lösung sieht wie folgt aus:

**Abbildung 4-4: Die Vor- und Nachteile des Mehrwertausgleichs wie im Fallbeispiel Chaspersmatte**

Vorteile / Chancen	Nachteile / Risiken
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Baurechtsvertrag als geeignetes Gefäss zur Verankerung von Vorgaben, welche zu einem Mehrwertausgleich führen</li> <li>– Geringer Prozessaufwand</li> <li>– Rasche zeitliche Umsetzbarkeit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Landreserven bei Gemeinde als Voraussetzung</li> <li>– Für Investoren attraktiver Ausnützungsbonus erst ab einer gewissen Höhe, 0.05 wohl zu tief</li> <li>– Gründung einer Wohnbaugenossenschaft oder einer ähnlichen Institution als sinnvolle Voraussetzung</li> </ul>

## 4.1.3 Bezirk Küsnacht: Landkauf Untere Schürmatt



Untere Schürmatt im Jahr 2012. Quelle: Bezirk Küsnacht

Abbildung 4-5: Die Merkmale der Lösung beim Fallbeispiels Untere Schürmatt im Überblick

Ausprägungsmerkmal		Mögliche Ausprägungen			
Entstehung	Planerische Massnahme	Zonenplanänderung	Sondernutzungsplanungen	Weitere Massnahmen	
	Wirkungskanal, Effekt	Ermöglichung neue / andere Nutzung	Intensivierung bestehende Nutzung	Qualitative Umfeldaufwertung	
	Form des Mehrwerts	Erhöhung Ertrag / Rendite		Erhöhung Landwert	
	Ermittlung des Mehrwertes	Explizit	Implizit	Pauschal fixiert	
Ausgleich	Form des Mehrwertausgleichs	Monetärer Ausgleich	Materieller Ausgleich	Nutzungsbeschränkungen / -vorschriften	
	Zeitpunkt des Ausgleichs	In Planungsphase		In oder nach Realisierungsphase	
	Rechtliche Umsetzung des Ausgleichs	Privatrechtlicher Vertrag	Öffentlich-rechtlicher Vertrag	Erlass	Verfügung
	Aufteilung des Mehrwertes	In Rechtsgrundlage festgelegt	Einseitige Festlegung durch Behörde	Verhandlungsergebnis	
	Umfang des Ausgleichs	< 20%	20 – 30%	> 30%	
Verwendung	Empfänger	Kanton	Gemeinde	Andere	
	Mittelverwendung	Nicht zweckgebunden, zugunsten der Allgemeinheit	Gebietsbezogene Infrastruktur- und/oder raumplanerische Zwecke	Nicht gebietsbezogene Infrastruktur- und/oder raumplanerische Zwecke	Verwendung zugunsten spezifischer Gesellschaftsgruppen

Damit der Wohnbaugenossenschaft weiteres Land im Baurecht zwecks kostengünstigen Wohnungsbaus zur Verfügung gestellt werden kann, ist der Bezirk Küsnacht interessiert, weiteres Land zu erwerben.

Im Jahr 2011 ist in zwei Fällen ein Landerwerb erfolgt. Am 19. Juni 2011 hat das Küsnachter Stimmvolk mit deutlichem Mehr dem Erwerb von ca. 20'000m<sup>2</sup> Bauland (W3) in der „Unteren Schürmatt“ in Küsnacht sowie ca. 2'700m<sup>2</sup> Bauland (W3) in der „Hausmatt“ in Immensee zugestimmt.

Im Gegenzug zur Einzonung aus der Landwirtschafts- in die Wohnzone waren die Grundeigentümer beider Grundstücke bereit, das Land zu einem Kaufpreis deutlich unter dem Marktwert abzugeben, unter der Bedingung, die Parzellen mit kostengünstigen Wohnungen zu bebauen. Zu diesem Zweck sollen die beiden Grundstücke ebenfalls im Baurecht an die Wohnbaugenossenschaft Küsnacht vergeben. Der Mehrwertausgleich funktioniert wie beim Fallbeispiel Chaspersmatte auf freiwilliger Basis aus einer Win-Win-Situation für beide beteiligten Partner (Grundeigentümer und öffentliche Hand) heraus.

In der folgenden Abbildung sind die Vor- und Nachteile, respektive Chancen und Risiken dieser Art von Mehrwertausgleich aufgeführt.

**Abbildung 4-6: Die Vor- und Nachteile des Mehrwertausgleichs wie im Fallbeispiel Untere Schürmatt**

Vorteile / Chancen	Nachteile / Risiken
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Sehr hoher Mehrwert aus der Einzonung</li> <li>– Berücksichtigung der Interessen von Grundeigentümer und öffentlicher Hand bei individuellen Verkaufsverhandlungen</li> <li>– Rasche zeitliche Umsetzbarkeit</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Eignung nur für finanzkräftige Gemeinden</li> <li>– Durch die Verknüpfung der Einzonung mit dem Kaufangebot des Bezirks, verfügt der Bezirk über eine wesentlich grössere Verhandlungsmacht als der Grundeigentümer</li> </ul>

### 4.2 Stadt Baden: Galgenbuck



Ausschnitt aus dem Leitbild Galgenbuck. Quelle: Erläuterungen des Entwicklungsrichtplans Galgenbuck

Abbildung 4-7: Die Merkmale der Lösung beim Fallbeispiels Galgenbruck im Überblick

Ausprägungsmerkmal		Mögliche Ausprägungen			
Entstehung	Planerische Massnahme	Zonenplanänderung	Sondernutzungsplanungen	Weitere Massnahmen	
	Wirkungskanal, Effekt	Ermöglichung neue / andere Nutzung	Intensivierung bestehende Nutzung	Qualitative Umfeldaufwertung	
	Form des Mehrwerts	Erhöhung Ertrag / Rendite		Erhöhung Landwert	
	Ermittlung des Mehrwertes	Explizit	Implizit	Pauschal fixiert	
Ausgleich	Form des Mehrwertausgleichs	Monetärer Ausgleich	Materieller Ausgleich	Nutzungsbeschränkungen / -vorschriften	
	Zeitpunkt des Ausgleichs	In Planungsphase		In oder nach Realisierungsphase	
	Rechtliche Umsetzung des Ausgleichs	Privatrechtlicher Vertrag	Öffentlich-rechtlicher Vertrag	Erlass	Verfügung
	Aufteilung des Mehrwertes	In Rechtsgrundlage festgelegt	Einseitige Festlegung durch Behörde	Verhandlungsergebnis	
	Umfang des Ausgleichs	< 20%	20 – 30%	> 30%	
Verwendung	Empfänger	Kanton	Gemeinde	Andere	
	Mittelverwendung	Nicht zweckgebunden, zugunsten der Allgemeinheit	Gebietsbezogene Infrastruktur- und/oder raumplanerische Zwecke	Nicht gebietsbezogene Infrastruktur- und/oder raumplanerische Zwecke	Verwendung zugunsten spezifischer Gesellschaftsgruppen

Das rund 15 ha umfassende Gebiet Galgenbuck in Dättwil bildet eine der letzten grossen, zusammenhängenden Siedlungsreserven der Stadt Baden. Für das Gebiet wird eine bauliche Entwicklung mit hoher Qualität im Sinne der Nachhaltigkeit angestrebt. Ziel ist ein auto-reduziertes, ökologisches Quartier mit einer Mischung aus Reihenhäusern und Geschosswohnungen. Das Quartier soll mit öffentlichen Freiräumen ausgestattet und in die offene Landschaft eingebettet sein. Das Gebiet Galgenbuck gehört zurzeit grösstenteils zu einer Übergangszone und ist damit kein Siedlungsgebiet im Sinne des kantonalen Baugesetzes. Zu den zehn Grundeigentümern gehören acht private sowie die Stadt Baden und die Ortsbürgergemeinde.

Als Voraussetzung für eine Einzonung müssen sich diese Grundeigentümer per **öffentlich-rechtlichen Vertrag** verpflichten, ca. **40-45% ihrer Landflächen** anteilmässig **zugunsten öffentlicher landschaftlicher Freiräume** (Allmend, Ostwiese, Grünkorridor sowie Waldvorland) und für die öffentliche Erschliessung **abzutreten**. Im Gegenzug können die künftigen Baufelder infolge eines **Nutzentransfers** von den Grün-, Frei- und Landschaftsräumen auf die entsprechenden **Baufelder intensiver genutzt** werden.

Die Gemeinde Baden tritt als Planungsträgerin auf und erfüllt die Aufgabe der Gestaltungsplanung sowie der Erschliessungsplanung. Die Grundeigentümer wurden über jeden Projektschritt informiert, in die Planungsdiskussion wurden sie bewusst nicht miteinbezogen (sie sind aber berechtigt, eigene Gestaltungspläne zu entwerfen). Grund ist, dass die Einzonung von der Stadt Baden als hoheitliche Aufgabe in der ausdrücklichen Zuständigkeit der Gemeinde betrachtet wird.

Gleichzeitig zur Gestaltungsplanung erfolgt die Landumlegung. Den Grundeigentümern werden neue Parzellen zugeteilt, die von den Grundeigentümern abzutretenden Landanteile für öffentliche Freiräume ausgeschieden.

**Abbildung 4-8: Die Vor- und Nachteile des Mehrwertausgleichs beim Fallbeispiel Galgenbuck**

Vorteile / Chancen	Nachteile / Risiken
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Qualitativer, nachhaltiger Städtebau</li> <li>– Grosse Investitionen, die sich für die Stadt jedoch lohnen könnten</li> <li>– Möglichkeit, den Eigentümern frühzeitig attraktive Entwicklungsmöglichkeiten aufzuzeigen.</li> <li>– Dank Gesamtpaketlösung keine Thematisierung der verhandlungsmässig heiklen Mehrwertfrage Je nach Wert des Landwirtschaftslandes vergleichsweise hoher Mehrwertausgleich</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Grosser Prozessaufwand</li> <li>– Langsamer Prozess (bis zu 10 Jahre)</li> <li>– Gefahr der Blockierung durch unterschiedlichen Haltungen der Grundeigentümer</li> </ul>

### 4.3 Stadt Schlieren: Schlieren West



Pocket-Park in Schlieren West. Quelle: Stadt Schlieren

Abbildung 4-9: Die Merkmale der Lösung beim Fallbeispiel Schlieren West im Überblick

Ausprägungsmerkmal		Mögliche Ausprägungen			
Entstehung	Planerische Massnahme	Zonenplanänderung	Sondernutzungsplanungen	Weitere Massnahmen	
	Wirkungskanal, Effekt	Ermöglichung neue / andere Nutzung	Intensivierung bestehende Nutzung	Qualitative Umfeldaufwertung	
	Form des Mehrwerts	Erhöhung Ertrag / Rendite		Erhöhung Landwert	
	Ermittlung des Mehrwertes	Explizit	Implizit	Pauschal fixiert	
Ausgleich	Form des Mehrwertausgleichs	Monetärer Ausgleich	Materieller Ausgleich	Nutzungsbeschränkungen / -vorschriften	
	Zeitpunkt des Ausgleichs	In Planungsphase		In oder nach Realisierungsphase	
	Rechtliche Umsetzung des Ausgleichs	Privatrechtlicher Vertrag	Öffentlich-rechtlicher Vertrag	Erlass	Verfügung
	Aufteilung des Mehrwertes	In Rechtsgrundlage festgelegt	Einseitige Festlegung durch Behörde	Verhandlungsergebnis	
	Umfang des Ausgleichs	< 20%	20 – 30%	> 30%	
Verwendung	Empfänger	Kanton	Gemeinde	Andere	
	Mittelverwendung	Nicht zweckgebunden, zugunsten der Allgemeinheit	Gebietsbezogene Infrastruktur- und/oder raumplanerische Zwecke	Nicht gebietsbezogene Infrastruktur- und/oder raumplanerische Zwecke	Verwendung zugunsten spezifischer Gesellschaftsgruppen

Das Gebiet Schlieren West deckt etwa 18 ha ab und erstreckt sich westlich des Bahnhofes Schlieren bis an die Stadtgrenze Richtung Dietikon. Es ist eingegrenzt durch die lärmbelastete Bahnlinie Zürich-Bern/Basel im Norden und der Badenerstrasse im Süden.

Ausgehend von einem Rahmenplan (2005) mit den massgeblichen Massnahmen, um dem Gebiet eine neue, adressbildende Identität zu geben, wurde im Jahr 2007 ein **öffentlicher Gestaltungsplan** „Schlieren West“ erarbeitet, welcher die planungsrechtlichen Voraussetzungen für eine gestalterische Aufwertung und nachhaltige Entwicklung des Gebiets Schlieren West schafft. Konkret werden folgende Ziele verfolgt:<sup>26</sup>

- Besonders gute Gestaltung von Bauten und Anlagen sowie deren Umschwung und zweckmässige Ausstattung der Ausrüstung
- Entwicklung eines besonders attraktiven Stadtquartiers mit hohem Wohnanteil und starker Identität
- Sicherung der Erschliessung sowie des öffentlichen Raums mit besonders guter Freiraumausstattung
- Lärmschutz entlang der Bahnlinie
- Publikumsbezogene Anlagen an Passantenlage

Die Grundeigentümer erhalten einen **Ausnützungsbonus**, müssen sich aber im Gegenzug verpflichten, das **für die zentrale Parkallee benötigte Land an die Stadt abzutreten** und die **Parkallee auf eigene Kosten nach den Vorgaben der Stadt zu bauen** und die gemäss Bauordnung vorgeschriebenen Spiel- und Ruheflächen in Form von **öffentlich zugänglichen Pocket-Parks** anzuordnen.

**Abbildung 4-10: Die Vor- und Nachteile des Mehrwertausgleichs beim Fallbeispiel Schlieren West**

Vorteile / Chancen	Nachteile / Risiken
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Mehrwertausgleich läuft reibungslos</li> <li>– Starke Aufwertung des Quartiers durch öffentliche Pocket-Parks, die über den Mehrwert finanziert werden</li> <li>– Investitionen der Stadt haben sich qualitativ und finanziell gelohnt</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Hohe Komplexität des Projekts</li> <li>– Längere Projektdauer als geplant</li> <li>– Regeldichte im Gestaltungsplan gemäss Selbsteinschätzung tendenziell eher hoch</li> <li>– Heterogene Eigentümerstruktur</li> </ul>

<sup>26</sup> Stadt Schlieren (2011), S.2.

### 4.4 Stadt Winterthur: Umfeld S-Bahn-Station Hegi



Vertiefung Planung Umfeld S-Bahn-Station Hegi. Quelle: Stadtentwicklung Winterthur

Abbildung 4-11: Die Merkmale der Lösung beim Fallbeispiel Umfeld S-Bahn-Station Hegi im Überblick

Ausprägungsmerkmal		Mögliche Ausprägungen			
Entstehung	Planerische Massnahme	Zonenplanänderung	Sondernutzungsplanungen	Weitere Massnahmen	
	Wirkungskanal, Effekt	Ermöglichung neue / andere Nutzung	Intensivierung bestehende Nutzung	Qualitative Umfeldaufwertung	
	Form des Mehrwerts	Erhöhung Ertrag / Rendite		Erhöhung Landwert	
	Ermittlung des Mehrwertes	Explizit	Implizit	Pauschal fixiert	
Ausgleich	Form des Mehrwertausgleichs	Monetärer Ausgleich	Materieller Ausgleich	Nutzungsbeschränkungen / -vorschriften	
	Zeitpunkt des Ausgleichs	In Planungsphase		In oder nach Realisierungsphase	
	Rechtliche Umsetzung des Ausgleichs	Privatrechtlicher Vertrag	Öffentlich-rechtlicher Vertrag	Erlass	Verfügung
	Aufteilung des Mehrwertes	In Rechtsgrundlage festgelegt	Einseitige Festlegung durch Behörde	Verhandlungsergebnis	
	Umfang des Ausgleichs	< 20%	20 – 30%	> 30%	
Verwendung	Empfänger	Kanton	Gemeinde	Andere	
	Mittelverwendung	Nicht zweckgebunden, zugunsten der Allgemeinheit	Gebietsbezogene Infrastruktur- und/oder raumplanerische Zwecke	Nicht gebietsbezogene Infrastruktur- und/oder raumplanerische Zwecke	Verwendung zugunsten spezifischer Gesellschaftsgruppen

Im Dreieck zwischen den S-Bahn-Stationen Hegi und Grüze und dem Bahnhof Oberwinterthur liegt der Winterthurer Stadtteil Neuhegi. Zusammen mit dem angrenzenden Gebiet Grüze befindet sich Neuhegi seit einigen Jahren in einer dynamischen Veränderungs- und Wachstumsphase. Es handelt sich dabei um das grösste Entwicklungs- und Umstrukturierungsgebiet der Stadt Winterthur, das gleichzeitig eines von elf Zentrumsgebieten von kantonaler Bedeutung im Kanton Zürich ist.

Eine herausragende Bedeutung bei der weiteren Entwicklung des Gebiets soll den am Gebietsrand liegenden Bahnstationen Oberwinterthur, Grüze und Hegi zukommen, und hier insbesondere dem Umfeld letzterer, welches als Eingangspforte in den Stadtteil Neuhegi fungieren soll. Damit im Umfeld der S-Bahn-Station Hegi ein Ort mit hoher Lebensqualität und Ausstrahlungskraft entsteht, sollen grosszügige öffentliche Grün- und Freiräume geschaffen werden, die sowohl als Freizeitflächen für Bewohner als auch als Pausenräume für Angestellte der ansässigen Betriebe genutzt werden.

Um die angestrebte Verdichtung im Umfeld Hegi zu erreichen, ist eine **Umzonung** der Parzellen von hauptsächlich Industriezone in dichte Mischzonen geplant. Die Grundeigentümer profitieren von einem beträchtlichen Mehrwert infolge des stark angestiegenen Landwerts durch die zukünftig realisierbaren höherwertigen neuen und dichten Nutzungen. Im Gegenzug sollen die Grundeigentümer im Rahmen einer **öffentlich-rechtlichen Vereinbarung** verpflichtet werden, einen bestimmten **Anteil ihres Landes für öffentliche Freiräume** (Parkband) und Erschliessungsanlagen **unentgeltlich abzutreten** sowie deren Erstellung mit **Perimeterbeiträgen** zu finanzieren. Zusätzlich müssen finanzielle Mittel für die höherwertige Gestaltung der privaten Freiräume eingesetzt werden.

**Abbildung 4-12: Die Vor- und Nachteile des Mehrwertausgleichs beim Umfeld Hegi**

Vorteile / Chancen	Nachteile / Risiken
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Grosser Mehrwert erzielbar</li> <li>– Ehrgeizige städtebauliche und freiräumliche Ziele umsetzbar</li> <li>– Relativ geringe Investitionen durch Gemeinde notwendig</li> <li>– Abgeschöpfter Mehrwert kann teilweise direkt wieder auf privaten Grundstücken investiert werden</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Heterogene Eigentümerstruktur und psychologische Komponente der Landabtretung macht Verhandlungen schwierig</li> <li>– Hauptargument (ohne Vereinbarung keine Umzonung) wirkt nur bei Eigentümern mit Bauabsichten</li> <li>– Hohe Komplexität des Projekts</li> </ul>

### 4.5 Stadt Zürich: Quartierpark Pfingstweid



Quelle: Grün Stadt Zürich, Pflingstweid, Projekt- und Ideenwettbewerb, Bericht des Preisgerichts September 2010, Visualisierung antón & ghiggi

Abbildung 4-13: Die Merkmale der Lösung beim Fallbeispiel Quartierpark Pflingstweid im Überblick

Ausprägungsmerkmal		Mögliche Ausprägungen			
Entstehung	Planerische Massnahme	Zonenplanänderung	Sondernutzungsplanungen	Weitere Massnahmen	
	Wirkungskanal, Effekt	Ermöglichung neue / andere Nutzung	Intensivierung bestehende Nutzung	Qualitative Umfeldaufwertung	
	Form des Mehrwerts	Erhöhung Ertrag / Rendite		Erhöhung Landwert	
	Ermittlung des Mehrwertes	Explizit	Implizit	Pauschal fixiert	
Ausgleich	Form des Mehrwertausgleichs	Monetärer Ausgleich	Materieller Ausgleich	Nutzungsbeschränkungen / -vorschriften	
	Zeitpunkt des Ausgleichs	In Planungsphase		In oder nach Realisierungsphase	
	Rechtliche Umsetzung des Ausgleichs	Privatrechtlicher Vertrag	Öffentlich-rechtlicher Vertrag	Erlass	Verfügung
	Aufteilung des Mehrwertes	In Rechtsgrundlage festgelegt	Einseitige Festlegung durch Behörde	Verhandlungsergebnis	
	Umfang des Ausgleichs	< 20%	20 – 30%	> 30%	
Verwendung	Empfänger	Kanton	Gemeinde	Andere	
	Mittelverwendung	Nicht zweckgebunden, zugunsten der Allgemeinheit	Gebietsbezogene Infrastruktur- und/oder raumplanerische Zwecke	Nicht gebietsbezogene Infrastruktur- und/oder raumplanerische Zwecke	Verwendung zugunsten spezifischer Gesellschaftsgruppen

Das heutige Zürich-West gehörte einst nebst Oerlikon zu den bedeutendsten Industriestandorten von Zürich. Ab etwa 1966 bis in die 1990er Jahren folgte eine Umstrukturierung des Industriegebiets in ein Arbeits- und Dienstleistungsgebiet. Ab Mitte der 1990er Jahre wurden im Rahmen der kooperativen Entwicklungsplanung Zürich-West gemeinsam mit den Grundeigentümern Ziele für die künftige Entwicklung von Zürich-West festgelegt. Zürich-West hat seither eine grosse städtebauliche Entwicklung durchgemacht.

Einhergehend mit der zunehmenden baulichen Verdichtung steigt auch die Nachfrage nach mehr öffentlichen Grün- und Freiräumen. Vor diesem Hintergrund wurde der Entschluss gefasst, auf dem Pfingstweidareal einen multifunktionalen Quartierpark zu bauen. Bei einer **Aufwertung des öffentlichen Raums** durch Infrastrukturmassnahmen profitieren auch die umliegenden Grundeigentümer von einer erhöhten Standortattraktivität und folglich einer Aufwertung deren Liegenschaften.

Mit dem Instrument des „**städtebaulichen Vertrags**“ soll ein gewisser Ausgleich erreicht werden: Die planungsbedingten Liegenschaftsmehrwerte werden für jeden einzelnen betroffenen Grundeigentümer geschätzt. Auf dieser Basis werden anschliessend **finanzielle oder materielle Beiträge für die öffentliche Infrastruktur ausgehandelt**. Das Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich kennt keinen gesetzlich vorgeschriebenen Mehrwertausgleich. Die Mitfinanzierung von öffentlichen Infrastrukturprojekten durch Grundeigentümer findet somit auf freiwilliger Basis statt. Deshalb müssen die Art und Höhe der Grundeigentümerbeiträge einzeln ausgehandelt werden. Den Grundeigentümern wurden zwei Optionen offeriert.

- 1: Parkbau bis 2013 mit finanzieller und gestalterischer Grundeigentümer-Beteiligung,
- 2: Parkbau bis 2030 ohne finanzielle und gestalterische Grundeigentümer-Beteiligung

Option 1 konnte in Form einer **kooperativen Entwicklungsplanung** umgesetzt werden.

**Abbildung 4-14: Die Vor- und Nachteile des Mehrwertausgleichs beim Fallbeispiel Quartierpark Pfingstweid**

Vorteile / Chancen	Nachteile / Risiken
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Mehrwert wird ohne Veränderung der Nutzungsart oder –Intensität geschaffen</li> <li>– Monetärer Mehrwertausgleich auf freiwilliger Basis</li> <li>– Breit abgestütztes Projekt aufgrund kooperativer Entwicklungsplanung</li> <li>– Hohe Flexibilität ermöglicht für den konkreten Fall eine massgeschneiderte Ausgestaltung der Lösung</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Ermittlung des Mehrwerts schwierig</li> <li>– Anspruchsvolle bzw. durchdachte Kommunikationsstrategie notwendig</li> <li>– Trittbrettfahrerproblem</li> <li>– Lange Verhandlungsdauer</li> <li>– Akzeptanz des Verhandlungsergebnis durch die Legislative</li> </ul>

### 4.6 Kanton Basel-Stadt



Dächer der Stadt Basel. Quelle: casinoseurope.com

Abbildung 4-15: Die Merkmale der Lösung beim Fallbeispiel Basel im Überblick

Ausprägungsmerkmal		Mögliche Ausprägungen			
Entstehung	Planerische Massnahme	Zonenplanänderung	Sondernutzungsplanungen	Weitere Massnahmen	
	Wirkungskanal, Effekt	Ermöglichung neue / andere Nutzung	Intensivierung bestehende Nutzung	Qualitative Umfeldaufwertung	
	Form des Mehrwerts	Erhöhung Ertrag / Rendite		Erhöhung Landwert	
	Ermittlung des Mehrwertes	Explizit	Implizit	Pauschal fixiert	
Ausgleich	Form des Mehrwertausgleichs	Monetärer Ausgleich	Materieller Ausgleich	Nutzungsbeschränkungen / -vorschriften	
	Zeitpunkt des Ausgleichs	In Planungsphase		In oder nach Realisierungsphase	
	Rechtliche Umsetzung des Ausgleichs	Privatrechtlicher Vertrag	Öffentlich-rechtlicher Vertrag	Erlass	Verfügung
	Aufteilung des Mehrwertes	In Rechtsgrundlage festgelegt	Einseitige Festlegung durch Behörde	Verhandlungsergebnis	
	Umfang des Ausgleichs	< 20%	20 – 30%	> 30%	
Verwendung	Empfänger	Kanton	Gemeinde	Andere	
	Mittelverwendung	Nicht zweckgebunden, zugunsten der Allgemeinheit	Gebietsbezogene Infrastruktur- und/oder raumplanerische Zwecke	Nicht gebietsbezogene Infrastruktur- und/oder raumplanerische Zwecke	Verwendung zugunsten spezifischer Gesellschaftsgruppen

Der Kanton Basel-Stadt verfügt über eine langjährige Erfahrung mit dem Ausgleich von planerischen Mehrwerten. Bereits 1977 wurde in Basel eine Mehrwertabgabe von 40% im kantonalen Hochbautengesetz verankert und damit eine direkte Form des Planungsmehrwertausgleichs eingeführt.

Anlass dazu bildete die Quartierplanung Gartenstrasse. Ziel war bereits damals, dass planungsbedingte Vermögenswertzuwächse, welche einzelne Grundeigentümer in diesen Fällen gegenüber der geltenden Zonenordnung erhielten, zumindest teilweise an den Kanton abgeschöpft werden sollen. Begründet wurde diese Massnahme mit dem Umstand, dass es stossend sei, wenn einzelnen Grundeigentümern erhebliche Nutzungsgewinne zugestanden würden und anderen nicht. Zudem habe der Kanton zur Verwirklichung dieser Neuplanung erhebliche Aufwendungen zu erbringen. Deshalb habe der Ausgleich im Sinne der Rechtsgleichheit durch eine Mehrwertabgabe zu erfolgen. Mit Genehmigung der Quartierplanung Gartenstrasse am 16. Juni 1977 stimmte der Grosse Rat gleichzeitig auch den Rechtsgrundlagen für eine Mehrwertabgabe und Minderwertentschädigung zu.

Im Rahmen der Totalrevision des Baugesetzes von 1999 wurde die Mehrwertabgabe bekräftigt und in verschiedener Hinsicht präzisiert. Die Höhe der Abgabe von bisher 40% wurde dabei auf **50%** des Planungsmehrwerts erhöht. Sie gilt dejenige Vorteile ab, welche durch Zonenplanänderungen (hauptsächlich **Aufzonungen**) oder Bebauungspläne entstehen. Die Abgabe fällt bei Baubeginn an und wird auf Basis des realisierten Mehrwerts aufgrund der vergrösserten Bruttogeschossfläche berechnet. Die Erträge von durchschnittlich CHF 5 Mio. pro Jahr werden für die **Schaffung neuer und Aufwertung bestehender Grünräume** verwendet.

Aus Sicht der Stadt Basel ist die Mehrwertabgabe bei allen Beteiligten akzeptiert und hat sich seit über 30 Jahren bewährt. Sie wird von verschiedenen Seiten als Erfolgsmodell bezeichnet, da sie es ermöglicht mit verhältnismässig geringem administrativem Aufwand eine massgebliche Erhöhung der Lebensqualität in einem stark verdichteten städtischen Umfeld zu erreichen.

**Abbildung 4-16: Die Vor- und Nachteile des Mehrwertausgleichs beim Fallbeispiel Basel**

Vorteile / Chancen	Nachteile / Risiken
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Umfassende und ausführliche Rechtsgrundlagen</li> <li>– Grosse und langjährige Erfahrung mit dem Ausgleich von Planungsmehrwerten</li> <li>– Starke Akzeptanz der Mehrwertabgabe</li> <li>– Sehr grosse Einnahmen durch die Mehrwertabgabe</li> <li>– Zweckbindung der Mittelverwendung</li> <li>– Aufwertung und Qualitätssteigerung des Wohn- und Arbeitsumfelds der Stadt Basel</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Viele verschiedenen Verwaltungsorganisationen involviert (Koordinationsaufwand)</li> <li>– Hoher Ressourcenbedarf und professionelles Know-how auf Seite der Verwaltung notwendig (für kleinere Gemeinden kaum möglich)</li> <li>– Abgabesatz von 50% könnte politisch unter Druck kommen</li> </ul>

## 4.7 Kanton Thurgau



Symbolbild einer Einzonzung. Quelle: Alessandro Della Bella/Thurgauer Zeitung

Abbildung 4-17: Die Merkmale der Lösung beim Fallbeispiel Thurgau im Überblick

Ausprägungsmerkmal		Mögliche Ausprägungen			
Entstehung	Planerische Massnahme	Zonenplanänderung	Sondernutzungsplanungen	Weitere Massnahmen	
	Wirkungskanal, Effekt	Ermöglichung neue / andere Nutzung	Intensivierung bestehende Nutzung	Qualitative Umfeldaufwertung	
	Form des Mehrwerts	Erhöhung Ertrag / Rendite		Erhöhung Landwert	
	Ermittlung des Mehrwertes	Explizit	Implizit	Pauschal fixiert	
Ausgleich	Form des Mehrwertausgleichs	Monetärer Ausgleich	Materieller Ausgleich	Nutzungsbeschränkungen / -vorschriften	
	Zeitpunkt des Ausgleichs	In Planungsphase		In oder nach Realisierungsphase	
	Rechtliche Umsetzung des Ausgleichs	Privatrechtlicher Vertrag	Öffentlich-rechtlicher Vertrag	Erlass	Verfügung
	Aufteilung des Mehrwertes	In Rechtsgrundlage festgelegt	Einseitige Festlegung durch Behörde	Verhandlungsergebnis	
	Umfang des Ausgleichs	< 20%	20 – 30%	> 30%	
Verwendung	Empfänger	Kanton	Gemeinde	Andere	
	Mittelverwendung	Nicht zweckgebunden, zugunsten der Allgemeinheit	Gebietsbezogene Infrastruktur- und/oder raumplanerische Zwecke	Nicht gebietsbezogene Infrastruktur- und/oder raumplanerische Zwecke	Verwendung zugunsten spezifischer Gesellschaftsgruppen

Der Kanton Thurgau ist bestrebt seinen Ruf als grüne Landschaft und als Obstgarten der Nation zu pflegen. Doch der zunehmende Siedlungsdruck samt Mehrverkehr hat den Thurgauer Grossen Rat dazu bewogen im Dezember 2011 das kantonale Planungs- und Baugesetz einer Totalrevision zu unterziehen und mit einer Mehrwertabgabe zu ergänzen. Am 17. Juni 2012 stimmte das Thurgauer Stimmvolk mit einem Zweidrittelmehr der Totalrevision zu. Am 1. Januar 2013 ist das neue Planungs- und Baugesetz inklusive entsprechender Verordnung in Kraft getreten.

Bei **Neueinzonungen** von Land werden im Kanton Thurgau die Planungsmehrwerte im Umfang von **20%** abgegolten. Eine zentrale Rolle bei der Festsetzung und Abgeltung des Mehrwerts spielt im Thurgau die **kantonale Steuerverwaltung**. Die Mittel werden für die Finanzierung von Auszonungen und für andere **raumplanerische Massnahmen** eingesetzt. Die Thurgauer Regelung entspricht damit weitgehend der mit dem revidierten RPG angenommenen Mindestregelung für einen kantonalen Mehrwertausgleich.

**Abbildung 4-18: Die Vor- und Nachteile des Mehrwertausgleichs beim Fallbeispiel Thurgau**

Vorteile / Chancen	Nachteile / Risiken
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Umfassende und ausführliche Rechtsgrundlagen</li> <li>– Eine einzige Verwaltungsorganisation (Steuerverwaltung) involviert (relativ geringer Verwaltungsaufwand für den Kanton, praktisch kein Verwaltungsaufwand für die Gemeinden)</li> <li>– Zweckbindung der Mittelverwendung lässt den Gemeinden einen gewissen Spielraum</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Geringe Abweichungen vom Bundesgesetz (Fälligkeit, Abzug Beschaffung landwirtschaftlicher Ersatzbauten)</li> <li>– Bisher noch kaum Erfahrungen bei der Umsetzung der Mehrwertabgabe</li> </ul>

### 4.8 Gemeinde Münsingen BE



Flugaufnahme der Gemeinde Münsingen BE. Quelle: seniorweb.ch.

Abbildung 4-19: Die Merkmale der Lösung beim Fallbeispiel Münsingen im Überblick

Ausprägungsmerkmal		Mögliche Ausprägungen			
Entstehung	Planerische Massnahme	Zonenplanänderung	Sondernutzungsplanungen	Weitere Massnahmen	
	Wirkungskanal, Effekt	Ermöglichung neue / andere Nutzung	Intensivierung bestehende Nutzung	Qualitative Umfeldaufwertung	
	Form des Mehrwerts	Erhöhung Ertrag / Rendite		Erhöhung Landwert	
	Ermittlung des Mehrwertes	Explizit	Implizit	Pauschal fixiert	
Ausgleich	Form des Mehrwertausgleichs	Monetärer Ausgleich	Materieller Ausgleich	Nutzungsbeschränkungen / -vorschriften	
	Zeitpunkt des Ausgleichs	In Planungsphase		In oder nach Realisierungsphase	
	Rechtliche Umsetzung des Ausgleichs	Privatrechtlicher Vertrag	Öffentlich-rechtlicher Vertrag	Erlass	Verfügung
	Aufteilung des Mehrwertes	In Rechtsgrundlage festgelegt	Einseitige Festlegung durch Behörde	Verhandlungsergebnis	
	Umfang des Ausgleichs	< 20%	20 – 30%	> 30%	
Verwendung	Empfänger	Kanton	Gemeinde	Andere	
	Mittelverwendung	Nicht zweckgebunden, zugunsten der Allgemeinheit	Gebietsbezogene Infrastruktur- und/oder raumplanerische Zwecke	Nicht gebietsbezogene Infrastruktur- und/oder raumplanerische Zwecke	Verwendung zugunsten spezifischer Gesellschaftsgruppen

Münsingen ist eine gut erschlossene, urbane Agglomerations- und Zentrumsgemeinde im Aaretal zwischen Bern und Thun mit 11'355 Einwohnern (2011). Die Siedlungsstruktur in Münsingen besteht traditionellerweise zu einem grossen Teil aus Einfamilienhäusern.

Bereits 1993 schloss die Gemeinde Münsingen gestützt Art. 142 des kantonalen Baugesetzes (siehe Abschnitt 2.4.1) mit Grundeigentümern erste Mehrwertabschöpfungsverträge (sog. Infrastrukturverträge) ab. Die Gemeinde ging dabei vorerst noch ohne kommunalrechtliche Grundlage nach best practice vor und entschloss sich dann für die Verankerung des Ausgleichs von Planungsvorteilen im **kommunalen Baureglement**. Die zuständige Gemeindebehörde wird verpflichtet, mit Grundeigentümern, denen durch Planungsmassnahmen besondere Vorteile zukommen, Verhandlungen über den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages über die Abgeltung eines angemessenen Anteils des Planungsmehrwerts für bestimmte öffentliche Zwecke aufzunehmen. Der **Ausgleich von 40%** des massgebenden Mehrwerts ist per Erlass im **Reglement** über die Spezialfinanzierung der Mehrwertabschöpfung **festgelegt**. Die konkrete Umsetzung erfolgt mittels **öffentlich-rechtlichen Vertrags**. Die Mittel aus dem Mehrwertausgleich fliessen in einen **kommunalen Spezialfinanzierungsfonds**. Sie werden primär zur Deckung von Infrastrukturkosten zu Lasten der Gemeinde, und sekundär für öffentliche Aufgaben im Sinne der Gemeindeentwicklung eingesetzt.

Weiter hat der Gemeinderat Münsingen Anfang 2008 Richtlinien des Gemeinderats zur Abgeltung des Planungsmehrwerts beschlossen, welche die Praxis des Mehrwertausgleichs in Münsingen und die Vertragsbestandteile der öffentlich-rechtlichen Verträge regeln.

Insgesamt verfügt die Gemeinde über breit abgestützte Rechtsgrundlagen zur Abgeltung von Planungsmehrwerten auf kommunaler Ebene.

**Abbildung 4-20: Die Vor- und Nachteile des Mehrwertausgleichs beim Fallbeispiel Münsingen**

Vorteile / Chancen	Nachteile / Risiken
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Umfassende und ausführliche Rechtsgrundlagen</li> <li>– Breite und vielfältige Mehrwertausgleichspraxis (Art des Mehrwerts, der möglichen Leistungen, etc.)</li> <li>– Massgeschneiderte Individuallösungen möglich</li> <li>– Grosse und langjährige Erfahrung mit dem Ausgleich von Planungsmehrwerten</li> <li>– Grosse Ausgleichserträge, welche für viele verschiedene Zwecke verwendet werden dürfen („Wunderkässeli“)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Relativ komplexe Mehrwertausgleichspraxis, für Bürger allenfalls schwer verständlich</li> <li>– Hoher Ressourcenbedarf und professionelles Know-how auf Seite der Gemeinde notwendig (für kleinere Gemeinden kaum möglich)</li> <li>– Gewisse Vertragsdetails sind Verhandlungssache (Gleichberechtigung)</li> </ul>

### 4.9 Gemeinde Reutigen BE



Blick auf die Gemeinde Reutigen (links) und das Stockhorn (rechts). Quelle: Juan/fotocommunity.de

Abbildung 4-21: Die Merkmale der Lösung beim Fallbeispiel Reutigen im Überblick

Ausprägungsmerkmal		Mögliche Ausprägungen			
Entstehung	Planerische Massnahme	Zonenplanänderung	Sondernutzungsplanungen	Weitere Massnahmen	
	Wirkungskanal, Effekt	Ermöglichung neue / andere Nutzung	Intensivierung bestehende Nutzung	Qualitative Umfeldaufwertung	
	Form des Mehrwerts	Erhöhung Ertrag / Rendite		Erhöhung Landwert	
	Ermittlung des Mehrwertes	Explizit	Implizit	Pauschal fixiert	
Ausgleich	Form des Mehrwertausgleichs	Monetärer Ausgleich	Materieller Ausgleich	Nutzungsbeschränkungen / -vorschriften	
	Zeitpunkt des Ausgleichs	In Planungsphase		In oder nach Realisierungsphase	
	Rechtliche Umsetzung des Ausgleichs	Privatrechtlicher Vertrag	Öffentlich-rechtlicher Vertrag	Erlass	Verfügung
	Aufteilung des Mehrwertes	In Rechtsgrundlage festgelegt	Einseitige Festlegung durch Behörde	Verhandlungsergebnis	
	Umfang des Ausgleichs	< 20%	20 – 30%	> 30%	
Verwendung	Empfänger	Kanton	Gemeinde	Andere	
	Mittelverwendung	Nicht zweckgebunden, zugunsten der Allgemeinheit	Gebietsbezogene Infrastruktur- und/oder raumplanerische Zwecke	Nicht gebietsbezogene Infrastruktur- und/oder raumplanerische Zwecke	Verwendung zugunsten spezifischer Gesellschaftsgruppen

Reutigen ist eine ländliche Gemeinde im Berner Oberland und liegt einige Kilometer südlich von Thun am Eingang zum Simmental. Die Gemeinde hat knapp 1'000 Einwohner. Rund ein Viertel der etwa 230 Beschäftigten arbeitet im 1. Sektor.

Der erste öffentlich-rechtliche Vertrag zur Mehrwertabschöpfung wurde von der Gemeinde 2004 mit der örtlichen Bürgergemeinde abgeschlossen, welche ein in der Landwirtschaftszone liegendes Grundstück der Bauzone zuscheiden und zwei Mehrfamilienhäuser bauen wollte. In den Verhandlungen stützte sich die Gemeinde auf den Art. 142 des kantonalen Baugesetzes. Vertraglich vereinbart wurde ein **Mehrwertausgleich von 40%** und dass die Zahlung sofort ab Baugesuch fällig sei.

Im Rahmen einer Ortsplanrevision wurde im Jahr 2008 das **Baureglement** mit einem Artikel zur Mehrwertabschöpfung ergänzt. Darin verpflichtet sich der Gemeinderat, mit den Grundeigentümern, welche einen Planungsvorteil erlangen, Verhandlungen über einen angemessenen Mehrwertausgleich zugunsten öffentlicher Zwecke zu führen. Die Verhandlungsergebnisse werden vor Beschlussfassung über die Planungsmassnahme in einem **öffentlich-rechtlichen Vertrag** festgehalten.

Zur Sicherstellung der Gleichstellung aller Grundeigentümer in solchen Verhandlungen mit der Gemeinde hat der Gemeinderat am 15. September 2008 eine **Verordnung über die Abschöpfung von Planungsmehrwerten** erlassen. Diese regelt die einzelnen Vertragsbestandteile im Detail. Die Erträge aus dem Mehrwertausgleich werden von der Einwohnergemeinde Reutigen vollständig für **zusätzliche Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen** verwendet.

**Abbildung 4-22: Die Vor- und Nachteile des Mehrwertausgleichs beim Fallbeispiel Reutigen**

Vorteile / Chancen	Nachteile / Risiken
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Gute Akzeptanz und schnelles Verfahren aufgrund einer offenen und direkten Kommunikation und Gleichberechtigung aller Grundeigentümer</li> <li>– Einfache Handhabung (Berechnung des Mehrwerts, Verwendung des Mehrwerts) und geringer Verwaltungsaufwand</li> <li>– Spekulationsbremse durch Abzugsmöglichkeiten bei Eigennutzung</li> <li>– Instrument gegen Baulandhortung (Mehrwertabschöpfung auch bei Nichtüberbauung)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Verwendung fixer Landwerte nur für vergleichbare, einfachere Planungsmassnahmen geeignet</li> <li>– Bezogen auf den Marktwert des Landes, geringer Mehrwertausgleich von klar unter 20%</li> <li>– Verwendung der Mittel ist nicht gebietsbezogen</li> </ul>

## 4.10 Gemeinde Wohlenschwil AG



Alt-Gemeinderat Roland Ruckstuhl (l.) und Gemeindeschreiber Markus Jost begutachten Einzonungs-Grundstücke in Wohlenschwil. Quelle: Chris Iseli/Aargauer Zeitung

Abbildung 4-23: Die Merkmale der Lösung beim Fallbeispiel Wohlenschwil im Überblick

Ausprägungsmerkmal		Mögliche Ausprägungen			
Entstehung	Planerische Massnahme	Zonenplanänderung	Sondernutzungsplanungen	Weitere Massnahmen	
	Wirkungskanal, Effekt	Ermöglichung neue / andere Nutzung	Intensivierung bestehende Nutzung	Qualitative Umfeldaufwertung	
	Form des Mehrwerts	Erhöhung Ertrag / Rendite		Erhöhung Landwert	
	Ermittlung des Mehrwertes	Explizit	Implizit	Pauschal fixiert	
Ausgleich	Form des Mehrwertausgleichs	Monetärer Ausgleich	Materieller Ausgleich	Nutzungsbeschränkungen / -vorschriften	
	Zeitpunkt des Ausgleichs	In Planungsphase		In oder nach Realisierungsphase	
	Rechtliche Umsetzung des Ausgleichs	Privatrechtlicher Vertrag	Öffentlich-rechtlicher Vertrag	Erlass	Verfügung
	Aufteilung des Mehrwertes	In Rechtsgrundlage festgelegt	Einseitige Festlegung durch Behörde	Verhandlungsergebnis	
	Umfang des Ausgleichs	< 20%	20 – 30%	> 30%	
Verwendung	Empfänger	Kanton	Gemeinde	Andere	
	Mittelverwendung	Nicht zweckgebunden, zugunsten der Allgemeinheit	Gebietsbezogene Infrastruktur- und/oder raumplanerische Zwecke	Nicht gebietsbezogene Infrastruktur- und/oder raumplanerische Zwecke	Verwendung zugunsten spezifischer Gesellschaftsgruppen

Die Gemeinde Wohlenschwil hat im Kanton Aargau eine Pionierrolle eingenommen, indem sie am 18. November 2011 als erste Gemeinde des Kantons trotz fehlender kantonaler Rechtsgrundlagen einen **Mehrwertausgleich von 25%** bei Einzonungen in der kommunalen Bau- und Nutzungsordnung (BNO) rechtlich verankerte.

Im Kanton Aargau war die Einführung einer Mehrwertabgabe von 30% bei Neueinzonungen im Rahmen der Teilrevision des Baugesetzes vorgesehen, scheiterte aber in der Schlussabstimmung im Grossen Rat am 10. März 2009. Dadurch fehlten im Kanton Aargau die gesetzlichen Grundlagen, um planerische Mehrwerte einseitig hoheitlich verfügen zu können.

Den Gemeinden stand es hingegen offen, mit Grundeigentümern „einvernehmlich“ Verträge zu schliessen, welche den Mehrwertausgleich verbindlich regeln. Den Gemeinden wurde zudem empfohlen, die Grundsätze in einem Reglement zu regeln, damit eine rechtsgleiche Behandlung sichergestellt werden können. In der Gemeinde Wohlenschwil zeigte sich jedoch die Problematik, dass sich in einem zusammenhängenden Gebiet einzelne Eigentümer weigerten einen Vertrag einzugehen, andere hingegen nicht. Auf der Basis juristischer Abklärungen kam die Gemeinde zum Schluss, dass die aargauischen Gemeinden befugt sind, bei fehlenden kantonalen Rechtsgrundlagen, sich direkt auf Bundesrecht (Art. 5 RPG) zu berufen. Wenn im übergeordneten Recht weder ein Verbot noch ein Gebot vorliegt, dürfen die Gemeinden die **gesetzliche Grundlage für den Mehrwertausgleich in der kommunalen BNO** schaffen.

Mit der Genehmigung durch den Regierungsrat des Kantons Aargau ist die Wohlenschwiler BNO seit dem 7. März 2012 rechtskräftig. Der entsprechende Paragraph in der BNO wurde zwischenzeitlich sogar in die **kantonale Musterbauordnung** aufgenommen, welche als Empfehlung für die Gemeinden gilt. Dem Beispiel von Wohlenschwil sind weitere Gemeinden gefolgt.

**Abbildung 4-24: Die Vor- und Nachteile des Mehrwertausgleichs beim Fallbeispiel Reutigen**

Vorteile / Chancen	Nachteile / Risiken
<ul style="list-style-type: none"> <li>– Pionierleistung: Mehrwertausgleich trotz fehlender kantonaler Gesetzesgrundlage</li> <li>– Einfache Handhabung (Berechnung des Mehrwerts) und geringer Verwaltungsaufwand</li> <li>– Bei Scheitern der Vertragsverhandlungen: Möglichkeit des Mehrwertausgleichs mittels Verfügung</li> <li>– Instrument gegen Baulandhortung (Mehrwertabgabe bei Nichtüberbauung spätestens nach sechs Jahren)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Verwendung fixer Landwerte nur für vergleichbare, einfachere Planungsmassnahmen geeignet</li> <li>– Bezogen auf den Marktwert des Landes, geringer Mehrwertausgleich von klar unter 20%</li> <li>– Verwendung der Mittel ist nicht zwingend gebietsbezogen</li> </ul>

## 5 Synthese und Empfehlungen

### **Fehlende gesetzliche Grundlage in vielen Kantonen trotz Gesetzgebungsauftrag des Bundes und hoher finanzpolitischer Relevanz**

Trotz Gesetzgebungsauftrag durch das aktuelle Raumplanungsgesetz des Bundes hat von den Kantonen des Metropolitanraums Zürich bisher einzig der Kanton Thurgau eine gesetzliche Grundlage für einen Mehrwertausgleich geschaffen. In den anderen Kantonen des Metropolitanraums fehlen einheitliche kantonale Regeln dazu.

Ein kurzer Blick auf die Situation in der gesamten Schweiz zeigt, dass dieses „Vollzugsdefizit“ auch andernorts anzutreffen ist, mit Ausnahme der Kantone Basel-Stadt, Neuchâtel und – seit 2011 - Genf. Allerdings darf bei dieser Feststellung nicht vergessen werden, dass die Wertsteigerung von Grundstücken und Immobilien auch über steuerliche Instrumente (Vermögenssteuer, Grundstückgewinnsteuer) erfasst wird.

Dass die Frage der Verteilung von Planungsmehrwerten aus einer finanzpolitischen Optik von hoher Relevanz ist, zeigen Schätzungen der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung (VLP-ASPAN) und von Avenir Suisse: Gemäss diesen werden landesweit alleine durch Neueinzonungen jährlich Planungsmehrwerte von CHF 1 bis 2 Mrd. geschaffen.<sup>27</sup> Die in diesem Bericht untersuchten Fallbeispiele zeigen zudem, dass auch bei Um- und Aufzonungen sowie durch Sondernutzungsplanungen und öffentliche Infrastrukturprojekte erhebliche Mehrwerte geschaffen werden können.

### **Ausnutzung des vorhandenen Gestaltungsspielraumes durch aktive Gemeinden**

Solange es auf kantonaler Ebene weder ein Gebot noch ein Verbot für einen Mehrwertausgleich gibt, steht es den Gemeinden frei, eine Mehrwertabschöpfung einzuführen. Die Fallbeispiele aus dem Metropolitanraum Zürich und die Erfahrungen in weiteren Kantonen zeigen, dass Gemeinden den vorhandenen Gestaltungsfreiraum zu nutzen wissen und kommunale Lösungen umsetzen. Eine obere Grenze bei der kommunalen Ausgestaltung des Mehrwertausgleichs wird allerdings durch einen Entscheid des Bundesgerichts gesetzt: Zulässig ist eine Abgabe von bis zu maximal 60% des Planungsmehrwerts.

Während der kommunale Handlungsspielraum und dessen Wahrnehmung in einzelnen Kantonen gewollte Politik ist, hat sich mit dem Kanton Luzern auch ein Kanton explizit gegen dieses Vorgehen ausgesprochen und den Gemeinden die Möglichkeit entzogen, in diesem Bereich selber aktiv zu werden.

---

<sup>27</sup> Müller-Jentsch (2010), S. 63.

### **Massgeschneiderte Individuallösungen auf Gemeindeebene dank kommunalem Gestaltungsspielraum**

Die fehlenden kantonalen Rechtsgrundlagen bieten einen Spielraum, den immer mehr Gemeinden nutzen, um massgeschneiderte und Einzelfall bezogene Individuallösungen zu entwickeln. Diese Individuallösungen reichen von Infrastrukturbeiträgen, Landabtretungen bis zu Nutzungsvorschriften. Sie können in eher planerisch-technischen Verfahren in einem Gestaltungsplan festgehalten werden oder über partizipative Entwicklungsplanungen und kooperative Verhandlungen mittels privatrechtlicher oder öffentlich-rechtlicher Verträge vereinbart werden. Auch bei der Verwendung der ausgeglichenen Planungsvorteile finden sich unterschiedliche, auf die spezifischen Bedürfnisse ausgerichtete Lösungen.

Die Wahl des jeweiligen Ansatzes hängt einerseits von der Grösse und Komplexität des Projekts, aber auch von der Eigentümerstruktur ab.

Individuallösungen haben auch Kehrseiten: Sie sind in der Umsetzung aufwendig, weil sie häufig langwierige Verhandlungsprozesse voraussetzen. Sie können inhaltlich anspruchsvoll sein und die vollziehenden Behörden vor fachliche Herausforderungen stellen.

### **Unterschiedliche politische Zielsetzungen als Grundlage für die konkrete Ausgestaltung kommunaler Lösungen**

Die unterschiedlichen Ausgestaltungslösungen zeigen, dass mit Hilfe der verschiedenen Ansätze und Instrumente eine grosse Vielfalt an unterschiedlichen Zielsetzungen verfolgt werden kann. Die Schaffung von preisgünstigem Wohnraum für Einheimische oder die Bereitstellung von attraktivem Wohnraum für gute Steuerzahlende, private Beiträge für die Finanzierung öffentlicher Infrastrukturen oder die Schaffung von öffentlichem Grün- und Freiraum sind nur einige davon.

Die Zielsetzungen fallen je nach konkreter Situation (z.B. städtisch oder ländlich) einer Gemeinde unterschiedlich aus, was sich auch in den getroffenen Lösungen widerspiegelt. Unter der bisherigen Situation konnte die Mehrwertabschöpfung bzw. der Ausgleich von Planungsvorteilen durchaus als „gestaltende Politik“ eingesetzt werden.

Häufig wird bei solchen Individuallösungen auf die explizite Mehrwertberechnung verzichtet und es kommt im Rahmen eines Gesamtpakets zu einer Verhandlungslösung.

### **Einfache und komplexe Lösungsansätze mit Vor- und Nachteilen**

Die Aufarbeitung der Fallbeispiele hat gezeigt, dass eine Politik des Ausgleichs von Planungsvorteilen mittels einfacher oder komplexer Lösungsansätze umgesetzt werden kann. Während letztere hohe fachliche Anforderungen an die zuständigen Behörden stellen, sind einfache Lösungen (v.a. einfache Abgabensysteme) auch für kleinere ländliche Gemeinden ohne grosse professionelle Verwaltung gangbare Wege. Der Machbarkeitsnachweis ist für beide erbracht.

Einfache Lösungen (z.B. fix unterstellte Bodenpreise) reduzieren zwar den Vollzugsaufwand, sind aber wegen ihrer „pauschalen“ Ausgestaltung weniger geeignet, den speziellen Ausprägungen eines konkreten Anwendungsfalls Rechnung zu tragen.

### **Akzeptanz von problemlösungsorientierten Ansätzen mit Potenzial für Win-Win-Situationen**

Die Fallbeispiele zeigen auf, dass in unterschiedlichem Kontext (national / kantonale / regional / kommunal, städtisch / ländlich, grosse / kleine Körperschaft) Akzeptanz für problemlösungsorientierte Ansätze gefunden werden kann. Dabei spielt einerseits der Aspekt eine Rolle, dass der teilweise Ausgleich eines allein durch einen planerischen Entscheid geschaffenen Vorteils als fair erachtet wird. Andererseits werden aber auch die Gestaltungsmöglichkeiten gesehen und positiv gewertet, welche sich aus der Verwendung des teilweise ausgeglichenen Mehrwerts eröffnen. Dies bewirkt, dass auch Lösungsansätze, mit einem vergleichsweise starken Ausgleich von Planungsvorteilen durchaus Akzeptanz finden. Dies gilt v.a. für Entscheidungsträger und Betroffene „vor Ort“, welche Kosten und Nutzen von konkreten Lösungen beurteilen und sich dabei weniger von „dogmatischen“ Einstellungen zum Thema Ausgleich von Planungsvorteilen leiten lassen als dies in übergeordneten politischen Diskussionen häufig der Fall ist.

Allerdings zeigen die Fallbeispiele auch, dass emotionale Aspekte eine Rolle spielen: Wegen emotionalen Bindungen zu Grundstücken und/oder Liegenschaften prüfen Private nicht immer gleich rational wie professionelle Grundeigentümer, Arealentwickler und Investoren, ob die von der öffentlichen Hand vorgeschlagenen Lösungsansätze zu einer Win-Win-Situation führen, welche entsprechend auch für sie vorteilhaft ist.

### **Gestaltungsspielraum und Gleichbehandlung**

Die Betonung des Vorteils von spezifisch auf den konkreten Einzelfall ausgerichteten Lösungsansätzen soll nicht darüber hinwegtäuschen, dass neben dem häufig hohen Ressourcenbedarf für die Ausarbeitung und Umsetzung von Einzelfalllösungen auch der Aspekt der Gleichbehandlung als Gegenargument zu berücksichtigen ist.

Bei Einzelfalllösungen ohne klare und begrenzende Gestaltungsvorgaben wird die Verhandlungsmacht der beteiligten Akteure Einfluss auf die ausgehandelte Lösung haben. Eine Gleichbehandlung kann in solchen Fällen nicht immer garantiert werden. In den Fallbeispielen finden sich denn auch Fälle, wo das Anliegen der Gleichbehandlung dazu geführt hat, dass vergleichsweise detaillierte Regelungen festgelegt wurden, welche den Gestaltungsspielraum im Einzelfall eingrenzen.

### **Einschränkung des kommunalen Gestaltungsspielraumes bei künftiger kantonaler Lösung**

Die beschlossene Revision des Raumplanungsgesetzes auf Bundesebene führt dazu, dass die Kantone eine gesetzliche Grundlage für einen monetären Mehrwertausgleich mittels

Mehrwertabgabe ausarbeiten müssen. Dies wird den Spielraum für regionale und kommunale Individuallösungen künftig einschränken: Gesamtpaketlösungen bleiben zwar nach wie vor möglich. Die beteiligten Akteure, insbesondere natürlich die private Seite (Grundeigentümer, Arealentwickler und Investoren), werden bei der Ausgestaltung möglicher Lösungsansätze den zu leistenden monetären Ausgleich berücksichtigen. Der Umfang dieser Einschränkung hängt davon ab, ob es möglich sein wird, bei der Festlegung der zu entrichtenden Abgabe nicht direkt monetäre Leistungen (z.B. Landabtretungen) anzurechnen. Dies werden die Ausführungsbestimmungen zum revidierten RPG zeigen.

### **Herausforderung Mehrwertabschätzung bei einem monetären Mehrwertausgleich auf kantonaler Ebene**

Erfolgt der monetäre Mehrwertausgleich über eine entsprechende Abgabe, würde dies zwar den Prozessaufwand für den Vollzug vermindern (weniger Verhandlungslösungen), dafür müsste in jedem einzelnen Fall der konkrete Mehrwert berechnet werden. Da solche Mehrwertschätzungen häufig auf Annahmen beruhen, welche das Schätzergebnis beeinflussen und Verhandlungslösungen mit den künftigen Gesetzesgrundlagen seltener, von der öffentlichen Hand verfügte Lösungen aber häufiger werden dürften, ist vermehrt mit Einsparungen von Seiten von Grundeigentümern zu rechnen.

Eine aufwändige Mehrwertschätzung kann umgangen werden, wenn wie in der Aargauer Gemeinde Wohlenschwil oder der Berner Gemeinde Reutigen eine fixierte, pauschale Mehrwertabgabe pro Quadratmeter Land bei Einzonungen eingeführt würde. Obwohl mit mehr Aufwand verbunden, könnte das gleiche Prinzip theoretisch auch bei Um- oder Aufzonungen angewandt werden. Solche pauschale Festlegungen wirken zwar vereinfachend auf den Vollzug, werden dafür aber dem konkreten Einzelfall (insbesondere Grossprojekte an attraktiver Lage) nicht mehr vollumfänglich gerecht.

Welche **Empfehlungen** können aus der auf konkreten Fallbeispielen beruhenden Analyse abgeleitet werden? Hierzu ist vorgängig festzuhalten, dass sich die vorliegende Untersuchung nicht zur Frage äussert, in welchem Umfang eine Mehrwertabschöpfung bzw. ein Ausgleich von Planungsvorteilen erfolgen soll. Diese Frage muss in der politischen Diskussion beantwortet werden.

Unsere Empfehlungen sind als Punkte zu verstehen, welche aus unserer Sicht bei der künftigen Gestaltung der Mehrwertabschöpfung zu berücksichtigen sind.

- Das neue Raumplanungsgesetz auf Bundesebene (RPG) mit entsprechender Verordnung tritt voraussichtlich 2014 in Kraft. Die Kantone haben anschliessend 5 Jahre Zeit für die Anpassung der kantonalen Rechtsgrundlagen.

Da mit dem monetären Ausgleich die Spielräume für weitere Lösungsansätze kleiner werden, ist es sinnvoll, die **Verordnung auf Bundesebene abzuwarten**, damit die Rahmenbedingungen klarer werden.

- Mit der vorgeschriebenen Umsetzung eines monetären Ausgleichs stellt sich die Frage, ob andere Lösungsansätze daneben noch Platz haben. Es gibt Argumente dagegen und dafür:
  - Aus Vollzugssicht ist es einfacher, nur einen Lösungsansatz anzuwenden. Zudem generiert ein monetärer Ausgleich von Planungsvorteilen Mittel, welche für jene Zwecke eingesetzt werden können, welche als Zielsetzungen bei massgeschneiderten Verhandlungslösungen verfolgt werden (z.B. Verwendung der Mittel für eine Umfeldaufwertung). Mit einem Splitting der Einnahmen könnte sichergestellt werden, dass nebst den bisher bereits aktiven auch die übrigen Gemeinden und der Kanton zu einem gewissen Grad vom Ausgleich von Planungsvorteilen profitieren kann.
  - Mit Verhandlungslösungen wird häufig eine Win-Win-Situation für die beteiligten Partner auf privater und öffentlicher Seite angestrebt. In einer solchen Situation entstehen möglicherweise qualitativ bessere Lösungen als bei einer einseitig verfügbaren Abgabenslösung. Die mehrheitlich guten Erfahrungen mit massgeschneiderten Lösungen dürften bewirken, dass die Gemeinden (und Bezirke) die bisherigen Gestaltungsmöglichkeiten nicht aus der Hand geben wollen.

In einer solchen Situation könnte ein **kombiniertes System** einen sinnvollen Ansatz darstellen, in welchem eine monetäre Mehrwertabgabe den „Normalfall“ darstellt, im gegenseitigen Einvernehmen jedoch auch materielle Leistungen (bspw. Landabtretungen oder übergesetzliche Eigenleistungen des Grundeigentümers zugunsten der Öffentlichkeit) erbracht werden können, welche an die geschuldete Mehrwertabgabe angerechnet wird. Solche Entsprechende Einzelfalllösungen drängen sich v.a. für grosse Vorhaben wie beispielsweise einer gesamten Arealentwicklung auf.

- Mit dem **Kanton Thurgau** hat ein Mitglied des Vereins Metropolitanraum Zürich eine mit der RPG-Revision bis auf zwei Detailpunkte konforme kantonale Lösung auf gesetzlicher Grundlage entwickelt. Es dürfte sich aufdrängen, dass diese Lösung und die mit ihr bisher und künftig gemachten Erfahrungen bei der Umsetzung des revidierten RPG in den übrigen Kantonen des Metropolitanraums im Sinne eines möglichen Modells eines kantonal geprägten Mehrwertausgleichs berücksichtigt werden.

Aus diesem „Lernen von den Andern“ soll aber nicht abgeleitet werden, dass wir eine einheitliche Lösung für den gesamten Metropolitanraum Zürich vorschlagen. Diese würde zwar für überkantonal tätige Arealentwickler und Investoren eine Vereinfachung bringen, sie würde aber der Heterogenität des Metropolitanraumes nicht gerecht. Die Fallbeispiele haben gezeigt, dass mit den realisierten Lösungsansätzen unterschiedliche, sich **aus dem räumlichen Kontext heraus ergebende Zielsetzungen** verfolgt werden. Auch ein (teil)harmonisierter Lösungsansatz sollte hier **noch Spielräume offenhalten**. Wenn der Ausgleich von Planungsvorteilen bzw. die Mehrwertabschöpfung auch als gestaltende Politik verstanden wird, sollte es den zuständigen und teils lokalen Gebietskörperschaften (Kantone, Bezirke, Gemeinden) möglich bleiben, mit diesem Instrument zur eigenen Positionierung bzw. zur Ausgestaltung der eigenen Standortattraktivität beizutragen.

Kommt hinzu, dass die Lösung des Kantons Thurgau wegen der starken Ausrichtung auf die Vorgaben des revidierten RPG eigentlich eine „Minimallösung“ darstellt. Mit ihr könn-

ten verschiedene in den Fallbeispielen angetroffene und von den befragten Akteuren als vorteilhaft eingestufte Lösungen nicht mehr realisiert werden.

- Die Mehrwertabgabe gemäss revidiertem RPG dient einerseits als Einnahmequelle für die Finanzierung von Auszonungen. Andererseits soll sie einen Beitrag zur Erreichung zentraler raumplanerischer Ziele wie der Verhinderung der Zersiedelung und der Förderung verdichteter Bauweisen leisten. Wird die Anreizwirkung der Abgabe in den Vordergrund gerückt, dann müsste die **Abgabe bei Einzonungen prozentual höher** angesetzt werden **als bei Um- oder Aufzonungen** in bestehenden Baugebieten.<sup>28</sup>
- Die hohe „**Akzeptanzrelevanz**“ **der Mittelverwendung** ist zu beachten. So ist es bspw. für die Akzeptanz von freiwilligen Vereinbarungen von Bedeutung, dass die Mittel des Mehrwertausgleichs für gebietsbezogene Infrastruktur- und/oder raumplanerische Zwecke verwendet und somit am Ort oder mindestens im Umfeld der Mehrwertentstehung wieder investiert werden. Ansonsten droht, dass der Mehrwertausgleich das Image einer weiteren Steuer erhält. Idealerweise wird die Mittelverwendung folglich so definiert, dass nebst der Allgemeinheit auch die betroffenen Grundeigentümer direkt oder indirekt wieder davon profitieren können.
- Aus der Analyse der Fallbeispiele lassen sich für die verschiedentlich angetroffene Lösung einer Mehrwertabschöpfung mittels **öffentlich-rechtlichem Vertrag** folgende Punkte ableiten:
  - Um eine rechtsgleiche Behandlung sicherzustellen, sollten die Grundsätze des Mehrwertausgleichs in einer rechtlichen Grundlage (Verordnung, Reglement) festgelegt werden. Die Grundsätze sollten aber nicht derart detailliert ausgestaltet sein, dass der für den Einzelfall notwendige Gestaltungsspielraum entfällt.
  - Bei kleineren Gemeinden, die nur wenige Verträge zur Mehrwertabschöpfung abschliessen, kann es von Vorteil sein, wenn die Regelung aus Vollzugsgründen etwas detaillierter ausfällt und bspw. der Landwert vor und nach der Planungsmassnahme im Reglement oder einer Verordnung festgeschrieben wird (wie bspw. im Fallbeispiel Reutigen). Dadurch entfällt der Aufwand der Schätzung und von Verhandlungen über die Landwerte.
  - Bei grösseren Gemeinden, welche im Zeitverlauf immer wieder solche Geschäfte bearbeiten und entsprechend über mehr Know-how und Routine verfügen, dürften die Vorteile eines etwas grösseren Spielraumes (z.B. Berechnung des Landwerts für jeden Einzelfall) überwiegen.
- Schliesslich sind wir bei der Analyse noch auf **generelle Erfolgsfaktoren** bei der Ausgestaltung und Umsetzung von Lösungsansätzen zum Ausgleich von Planungsvorteilen gestossen:
  - Klare Festlegung des Zieles der Mehrwertabschöpfung und konsequente Durchsetzung

---

<sup>28</sup> Vgl. dazu auch VLP-Direktor Lukas Bühlmann, Tagesanzeiger online-Ausgabe vom 05.07.2010, Das Milliarden-geschenk an die Bauern.

- 
- Grundeigentümer frühzeitig informieren und einbeziehen.
  - Glaubwürdigkeit der Verhandlungspartner, u.a. durch Sachkompetenz, einheitlicher Auftritt der Verwaltungsseite und eine gewisse personelle Kontinuität
  - Entscheidungsträger mit ausreichenden Befugnissen als Verhandlungspartner
  - Persönliche Gespräche als Erstkontakt sind zielführender als ausschliesslich schriftlicher Behördenverkehr
  - Sinn und Zweck des Mehrwertausgleichs, aber auch Details des Verfahrens müssen den Grundeigentümern genau erklärt werden.

## Literaturverzeichnis

Bühlmann Lukas (2009)

Der Ausgleich planungsbedingter Vermögensvorteile im schweizerischen Recht. In: Zeitschrift Flächenmanagement und Bodenordnung fub, Nr. 4/2009 August, S. 163 – 168.

Eberle Christian (2007)

Planungswertausgleich in der Nutzungsplanung. Zürich.

Giller Pascal (2011)

Die Mehrwertabgabe im Kanton Basel-Stadt. In: Collage 1/11. Zeitschrift für Planung, Umwelt und Städtebau. Publikation FSU, KPK/COSAC/COPC.

Grün Stadt Zürich (2010)

Pfingstweid. Quartierpark mit Schulanlage Zürich West. Projekt- und Ideenwettbewerb. Bericht der Preisgerichts. Zürich.

Kalberer Rima (2010)

Mehrwertabgabe nach Art. 5 RPG. Das Einnahmepotenzial einer Planungsmehrwertabgabe auf Neueinzonungen im Kanton Thurgau. Masterarbeit in Wirtschaftsgeographie am Geographischen Institut der Universität Zürich.

Meyer Pius (1977)

Die Planungsmehrwertabschöpfung gemäss Art. 45 des Entwurfs zum Raumplanungsgesetz. Probleme der praktischen Durchführung. ZBl.

Müller-Jentsch Daniel (2010)

Das Problem der überdimensionierten Bauzonen und die Mehrwertabgabe als mögliche Lösung. In: Die Volkswirtschaft, 11-2010, S. 62-65.

Regierungsrat Kanton Thurgau (2011)

Botschaft zum Planungs und Baugesetz (PBG) vom 21. Dezember 2011 zur Volksabstimmung vom 17. Juni 2012. Thurgau.

Schneider Adrian (2006)

Der angemessene Ausgleich für erhebliche Planungsvorteile nach Art. 5 Abs I RPG. Dissertation. Universität Freiburg.

Stadt Baden (2011a)

Baden Dättwil. Entwicklungsrichtplan Galgenbuck. Bestimmungen.

Stadt Baden (2011b)

Baden Dättwil. Entwicklungsrichtplan Galgenbuck. Erläuterungen.

Stadt Schlieren (2011)

Öffentlicher Gestaltungsplan Schlieren West, Stand 23.05.2011.

Stadt Winterthur (2012a)

Entwurf öffentlicher Rahmengestaltungsplan Umfeld Hegi, Stand 03.05.2012.

Stadt Winterthur (2012b)

Entwurf Entwicklungsvereinbarung Umfeld Hegi (ohne Anhang), Stand 09.05.2012.

VLP-ASPAN (2012)

Mehrwertabschöpfung in den Kantonen. Stand 20.06.2012. Bern.

Waldmann Bernhard, Hänni Peter (2006)

Raumplanungsgesetz. Bundesgesetz vom 22.06.1979 über die Raumplanung. Bern.