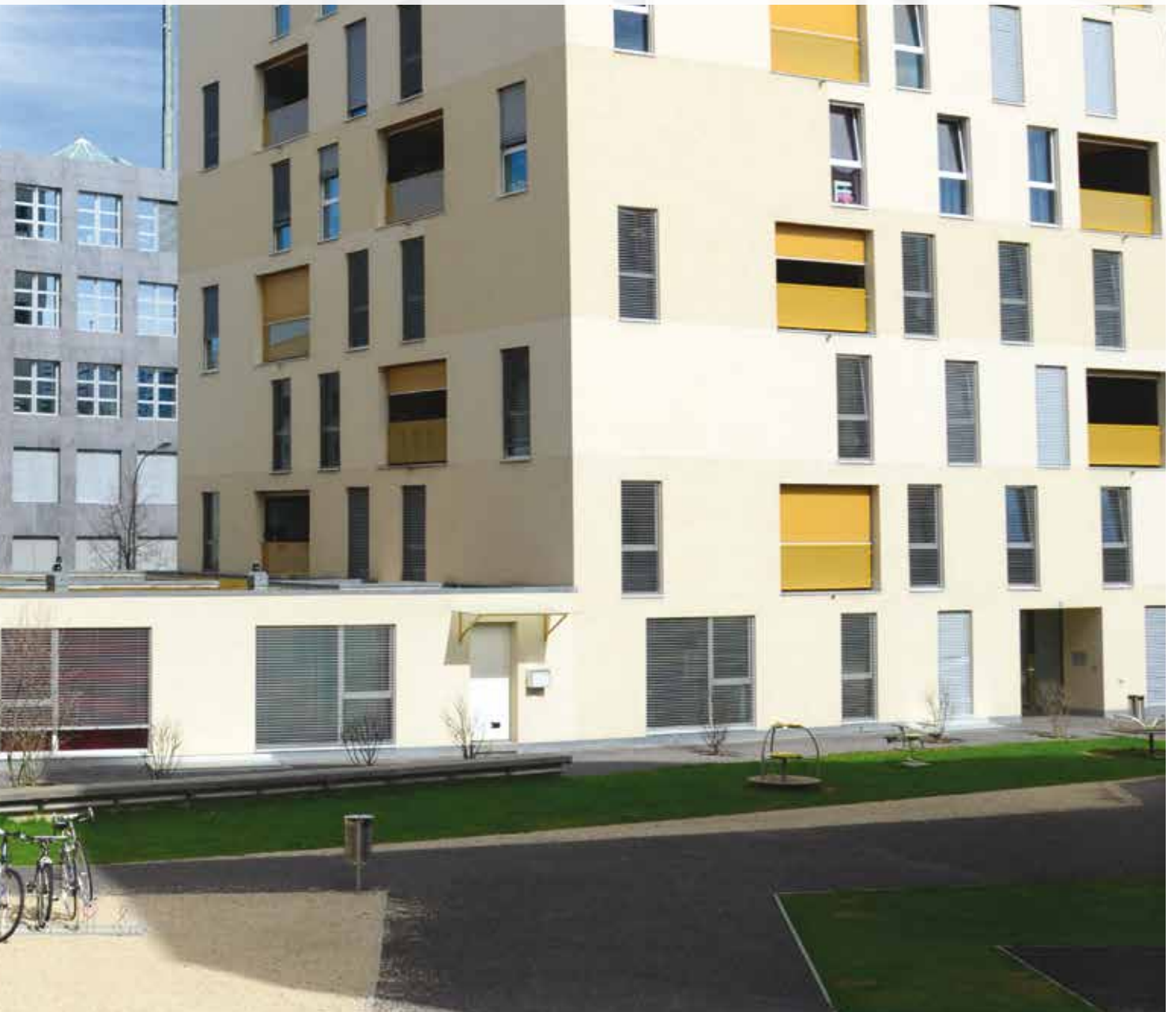


# Fachbericht

## Mehrwert durch Verdichtung

—  
Darstellung und Diskussion möglicher  
Vorgehensweisen zum Ausgleich planungsbedingter  
Mehrwerte





# **Fachbericht**

## Mehrwert durch Verdichtung

—

Darstellung und Diskussion möglicher  
Vorgehensweisen zum Ausgleich planungsbedingter  
Mehrwerte

Metropolitankonferenz Zürich

# Inhaltsverzeichnis

	Kurzfassung	6
<b>1</b>	<b>Einleitung</b>	<b>18</b>
1.1	Ausgangslage und Ziel der Studie	18
1.2	Berichtsaufbau	19
<b>2</b>	<b>Die rechtliche Situation zur Mehrwertabschöpfung in der Schweiz</b>	<b>20</b>
2.1	Begriffsdefinition	20
2.2	Ausgangslage: die Bundesebene	21
2.3	Situation in den Kantonen des Metropolitanraums Zürich	24
2.3.1	Kanton Aargau	26
2.3.2	Kanton Luzern	28
2.3.3	Kanton Schaffhausen	29
2.3.4	Kanton Schwyz	30
2.3.5	Kanton St. Gallen	31
2.3.6	Kanton Thurgau	32
2.3.7	Kanton Zug	32
2.3.8	Kanton Zürich	33
2.4	Situation in weiteren Kantonen	34
2.4.1	Kanton Bern	34
2.4.2	Kanton Basel-Stadt	36
2.4.3	Kanton Neuenburg	37
<b>3</b>	<b>Grundlagen für die Analyse der Fallbeispiele</b>	<b>38</b>
3.1	Analyseraster: morphologischer Kasten	38
3.1.1	Denkmodell	38
3.1.2	Entstehung des planerischen Mehrwertes	40
3.1.3	Ausgleich des planerischen Mehrwertes	43
3.1.4	Verwendung des ausgeglichenen planerischen Mehrwertes	46
3.1.5	Zusammenfassung	48
3.2	Beurteilung	49

<b>4</b>	<b>Die Fallbeispiele im Überblick</b>	<b>50</b>
4.1	Bezirk Küssnacht	50
4.1.1	Bezirk Küssnacht: Einzonungsvereinbarungen	51
4.1.2	Bezirk Küssnacht: bezirkseigenes Land Chaspersmatte	53
4.1.3	Bezirk Küssnacht: Landkauf Untere Schürmatt	55
4.2	Stadt Baden: Galgenbuck	57
4.3	Stadt Schlieren: Schlieren West	59
4.4	Stadt Winterthur: Umfeld S-Bahn-Station Hegi	61
4.5	Stadt Zürich: Quartierpark Pfingstweid	63
4.6	Kanton Basel-Stadt	65
4.7	Kanton Thurgau	67
4.8	Gemeinde Münsingen BE	69
4.9	Gemeinde Reutigen BE	71
4.10	Gemeinde Wohlenschwil AG	73
<b>5</b>	<b>Synthese und Empfehlungen</b>	<b>76</b>
	<b>Anhang</b>	<b>85</b>
<b>1</b>	<b>Anhang A: Die Fallbeispiele im Detail</b>	<b>88</b>
<b>2</b>	<b>Anhang B: Ausgewählte Gesetzesgrundlagen</b>	<b>164</b>
	Abkürzungsverzeichnis	172
	Literaturhinweise	173
	Impressum	175

## 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 **Fragestellungen** 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 **Situation** 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 Haupttexts): In praktisch allen Kantonen fehlen gesetzliche Regelungen zum Ausgleich von Planungsmehrwerten. Mit dem Kanton Thurgau findet sich aber auch ein Kanton, der 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.

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 verwaltungsrechtlichen Vertrags 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 verwaltungsrechtlichen Vertrags 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>	§ 68 ff. PBG	<b>Totalrevision</b> des Planungs- und Baugesetzes am 17. Juni 2012 (inkl. § 68 ff. <b>Mehrwertabgaben</b> ) mit grosser Mehrheit vom kantonalen Stimmvolk <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. Vom 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> .

Abbildung K 1: Rechtliche Situation in den Kantonen des Metropolitanraums

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 sogenannter «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.

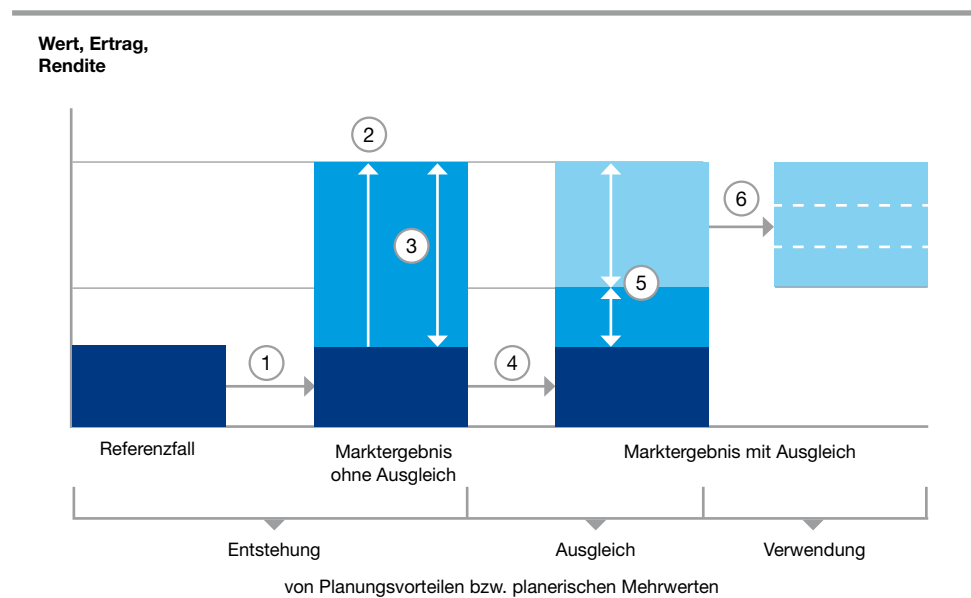


Abbildung K 2: Denkmodell zur Entwicklung des Analyserasters

- 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 – dem Planungsvorteil (2).
- Die Ermittlung der Höhe dieses Mehrwertes (3) gestaltet sich manchmal vergleichsweise einfach (z.B. im Fall einer Einzonzung 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 verwendet wird, um die Fallbeispiele einheitlich strukturiert aufzuarbeiten und auszuwerten.

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

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

Abbildung K 2 und Abbildung K 3 machen deutlich, dass bei der detaillierten Aufarbeitung der Fallbeispiele in Anhang A 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 kurz 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.

Fallbeispiel	Zielsetzungen	Umsetzung, Instrumente
<b>Bezirk Küssnacht</b>  <b>Übersicht:</b> Abschnitt 4.1 <b>Im Detail:</b> Anhang zum Bericht, Abschnitt 1.1	<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

Fallbeispiel	Zielsetzungen	Umsetzung, Instrumente
<p><b>Stadt Baden: Galgenbuck</b></p> <p><b>Übersicht:</b> Abschnitt 4.2 <b>Im Detail:</b> Anhang zum Bericht, Abschnitt 1.2</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Qualitativ hochstehende 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><b>Lösungsansatz als Gesamtpaket mit den Elementen</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Zonenplanänderung bzw. Einzonung</li> <li>• Sondernutzungsplanungen mit Regeln für eine intensiverte 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><b>Übersicht:</b> Abschnitt 4.3 <b>Im Detail:</b> Anhang zum Bericht, Abschnitt 1.3</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Entwicklung eines heterogen genutzten Gebietes in schwierigem Umfeld (Bahn- und Strassenlärm)</li> <li>• Schaffung einer adressbildenden Identität</li> </ul>	<p><b>Lösungsansatz als Gesamtpaket mit den Elementen</b></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 intensiverte Nutzung, aber auch mit Bestimmungen zum Ausgleich der geschaffenen Planungsvorteile</li> </ul>
<p><b>Stadt Winterthur: Umfeld S-Bahn-Station Hegi</b></p> <p><b>Übersicht:</b> Abschnitt 4.4 <b>Im Detail:</b> Anhang zum Bericht, Abschnitt 1.4</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><b>Lösungsansatz als Gesamtpaket mit den Elementen</b></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 Pflingstweid</b></p> <p><b>Übersicht:</b> Abschnitt 4.5 <b>Im Detail:</b> Anhang zum Bericht, Abschnitt 1.5</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><b>Übersicht:</b> Abschnitt 4.6 <b>Im Detail:</b> Anhang zum Bericht, Abschnitt 1.6</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Abschöpfung von Aufzonus- sowie Sondernutzungs- und Ausnahmebewilligungsmehrwerten</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
<p><b>Kanton Thurgau</b></p> <p><b>Übersicht:</b> Abschnitt 4.7 <b>Im Detail:</b> Anhang zum Bericht, Abschnitt 1.7</p>	<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>
<p><b>Gemeinde Münsingen BE</b></p> <p><b>Übersicht:</b> Abschnitt 4.8 <b>Im Detail:</b> Anhang zum Bericht, Abschnitt 1.8</p>	<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 zukommen, 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>
<p><b>Gemeinde Reutigen BE</b></p> <p><b>Übersicht:</b> Abschnitt 4.9 <b>Im Detail:</b> Anhang zum Bericht, Abschnitt 1.9</p>	<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 zukommen, Vertragsverhandlungen aufzunehmen</li> <li>• Abschluss öffentlich-rechtlicher Verträge über die Abgeltung eines fixen Anteils von 40% des Planungsmehrwertes</li> </ul>
<p><b>Gemeinde Wohlenschwil AG</b></p> <p><b>Übersicht:</b> Abschnitt 4.10 <b>Im Detail:</b> Anhang zum Bericht, Abschnitt 1.10</p>	<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>

Abbildung K 4: Ausgewertete Fallbeispiele (Fortsetzung)

## 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, Neuenburg 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 einzelfallbezogene 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 öffentlichrechtlicher 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 mithilfe der verschiedenen Ansätze und Instrumente eine grosse Vielfalt an unterschiedlichen Zielsetzungen verfolgt werden kann. Die Zielsetzungen einer Gemeinde fallen je nach konkreter Situation (z.B. städtisch oder ländlich) 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 Mehrwertes 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 emotionaler 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 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 aber in jedem einzelnen Fall der konkrete Mehrwert berechnet werden. Da solche Mehrwerteschätzungen häufig auf Annahmen beruhen, welche das Schätzergebn beeinflussen und Verhandlungslösungen mit den künftigen Gesetzesgrundlagen seltener, von der öffentlichen Hand verfügte Lösungen aber häufiger werden dürften, ist vermehrt mit Einsprachen vonseiten der Grundeigentümer zu rechnen. Eine aufwendige Mehrwerteschätzung kann umgangen werden, wenn pauschale Regelungen getroffen werden. Diese wirken zwar vereinfachend auf den Vollzug, werden dafür aber dem konkreten Einzelfall (insbesondere Grossprojekten 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 können.
  - 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 eine gesamte 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-rechtlichen Vertrags** 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 in 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 1 bis 2 Mrd. CHF 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 neuer 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 steht den Kantonen hierfür das Instrument der Mehrwertabschöpfung zur Verfügung (vgl. Art. 5 Abs. 1 RPG), mit der ein gewisser Prozentsatz des planerischen Mehrwertes 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 2.2 c).

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 Mehrwertes. Vor diesem Hintergrund soll die vorliegende Untersuchung zuhanden des Vereins Metropolitanraum Zürich folgende **Fragestellungen** 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 denen 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.
- In **Kapitel 3** werden die Grundlagen zur strukturierten Beschreibung und zur Beurteilung der Fallbeispiele bereitgestellt. Konkret wird als Analysetool ein sogenannter **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** befinden sich in **Anhang A**. 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 Mehrwertes

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 Mehrwertes respektive Planungsmehrwertes 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 Verkehrswertes 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 den Preis respektive den 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, die Aufzonung oder die Umzonung, eine Erhöhung der Ausnützungsintensität oder ein Wechsel zu ertragsreicherer Ausnützungsart,
- Sondernutzungsplanungen, bei welchen die Baubewilligungsbehörden den Grundeigentümern 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. 12 f.

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

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

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

## 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 der aktuelle 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**

- 1 Das kantonale Recht regelt einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen.**
- 2 Führen Planungen zu Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, so wird voll entschädigt.*
- 3 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 Zwangsmitteln 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 Zersiedelung 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, würde die Landschaftsinitiative nicht als zurückgezogen gelten und käme zur Abstimmung. 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 zu höheren Wohnkosten führen. 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 Ja-Stimmen 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 so lange keine neuen Einzonungen vornehmen, bis er der Verpflichtung nachkommen würde.

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

<sup>1bis</sup> **Planungsvorteile werden mit einem Satz von mindestens 20% 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 abis, 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 Abgabbeertrag 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, Parks oder Strassen genannt. Den Kantonen steht bei der Ausgestaltung ein grosser Spielraum zu.

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

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

Abbildung 2 1: Mindestvorschriften für die Regelung durch die Kantone

### 2.3 Situation in den Kantonen des Metropolitanraums Zürich

Beim geltenden Vorteilsausgleich gemäss Art. 5 Abs. 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 Kantone 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. 163 f.



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 verwaltungsrechtlichen Vertrags 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 verwaltungsrechtlichen Vertrags 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>	§ 68 ff. PBG	<b>Totalrevision</b> des Planungs- und Baugesetzes am 17. Juni 2012 (inkl. § 68 ff. <b>Mehrwertabgaben</b> ) mit grosser Mehrheit vom kantonalen Stimmvolk <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. Vom 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> .

Abbildung 2 2: Rechtliche Situation in den Kantonen des Metropolitanraums

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 der 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**

- 1 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 Mehrwertes. Der Mehrwert entspricht der Wertdifferenz des Grundstücks ohne Bauten und Anlagen vor und nach der Einzonung.*
- 2 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 Zonenplanänderung.*
- 3 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 dem 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 Aargau 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 Paragraph in der Bau- und Nutzungsordnung der Gemeinde Wohlenschwil wurde sogar in die **kantonale Musterbauordnung** aufgenommen, welche als Empfehlung für die Gemeinden gilt.

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

Die konkreten Regelungen und die Praxis des Mehrwertausgleichs der Gemeinde Wohlenschwil werden als Fallbeispiel im Abschnitt 1.10 des Anhangs zum Bericht vertieft 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-rechtlicher Verträge. Gemäss dem Reglement über den Ausgleich von Planungsmehrwerten beträgt der Ausgleich in **Fischbach-Göslikon 30% des Mehrwertes**, 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 Mehrwertausgleich 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 Mehrwertes gemäss Art. 5 RPG und zu einer zweckgebundenen 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 Grund-

stückgewinnsteuer 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 wurden.<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 zurückgestellt. Die entsprechende Vorlage zum Baugesetz scheiterte trotzdem am 17. Mai 1992.

Gemäss der Vorlage sollten Grundeeigentümer, 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 Abgabe 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>

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

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

## 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 Amts 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 Mehrwertes 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 BodenMehrwertes und bei anderen Nutzungsplanänderungen wie **Um- und Aufzonungen 20%** des BodenMehrwertes 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, sodass 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 Baugesetzes (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 BodenMehrwertes als Abgabe erhoben werden. 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 die Steuerverwaltung auf ein begründetes Gesuch hin Abgabepflichtigen eine Stundung bis zu acht Jahren 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 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 Prodoliet vom 25. November 2003 wurde die Prüfung einer Planungsmehrwertsteuer verlangt, welche sofort nach einer Einzonung erhoben würde. Mit Verweis auf die abgelehnte Motion von Madeleine Landolt sah der Regierungsrat jedoch keinen Anlass, auf dieses Begehren zurückzukommen.<sup>17</sup>

## 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 70er-Jahren 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 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 des 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.

<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 Prodoliet.

## 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 die Fälle, in denen trotzdem bereits zu einem früheren Zeitpunkt planungsbedingte Mehrwerte ausgeglichen wurden. Haben Kanton oder Gemeinden solche Ausgleichsleistungen erhalten, werden sie der Grundstückgewinnsteuer angerechnet und damit wird eine Doppelbesteuerung vermieden.<sup>19</sup>

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

- 1 Der Ausgleich planungsbedingter Mehrwerte erfolgt mit der Erhebung der Grundstückgewinnsteuer.*
- 2 Hat eine Gemeinde Ausgleichsleistungen für planungsbedingte Mehrwerte an einem Grundstück erhalten, so werden diese Leistungen an ihre Grundstückgewinnsteuerforderung angerechnet, soweit sie nicht bereits als Aufwendungen im Sinne von Artikel 142 berücksichtigt worden sind.*
- 3 Hat der Kanton solche Leistungen erhalten, so werden sie an seine Grundstückgewinnsteuerforderung 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 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.*

<sup>18</sup> Umsetzung der Bundesvorgaben zur Regelung der entstehenden Mehr- oder Minderwerte bei Umzonungen (Planungswertausgleich). KR-Nr. 155/2008, RRB-Nr. 1226 / 13. August 2008 (Stellungnahme).

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

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. 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 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 Mehrwertes, 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 eingezonter Grundstücke)
- Bau von Grünanlagen, Spielplätzen oder Platzgestaltungen

Mit der urbanen Gemeinde Münsingen (Abschnitt 1.8 des 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.

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

## 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 Ausnutzungsziffer oder Ausnahmegewilligungen 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 Ausnutzungsziffer) beschränkt (Neueinzonungen sind im Stadtkanton Basel 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 Anhangs zum Bericht ist das Mehrwertausgleichssystem des Kantons Basel-Stadt als Fallbeispiel in einem höheren Detaillierungsgrad aufgearbeitet worden.

### 2.4.3 Kanton Neuenburg

Im Kanton Neuenburg 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 6 Mio. CHF.

## 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 sogenannter «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.

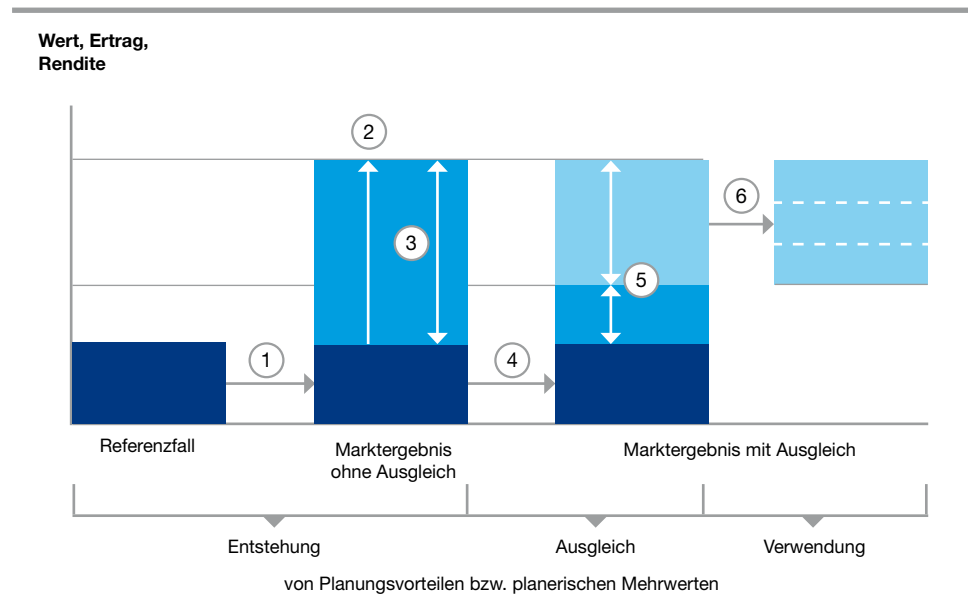


Abbildung 3 1: Denkmodell zur Entwicklung des Analyserasters

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 für 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 Mehrwertes

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

Abbildung 3 2: Entstehung des planerischen Mehrwertes bzw. Planungsvorteils

#### Planerische Massnahmen

Am Ursprung der Entstehung eines planungsbedingten Mehrwertes steht eine planerische Massnahme. Nebst der Baulandeinzonung 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 Ausnützungsboni 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 einer 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. Planungsvorteilen zu unterscheiden:

- **Schaffung neuer Nutzungsarten:** Durch die Massnahme werden neue, ertragsreichere Nutzungen überhaupt erst möglich.
- **Intensivierung der Nutzungsmöglichkeiten:** Durch die planerische Massnahme können bereits zulässige Nutzungen intensiviert werden, beispielsweise indem bei einer Aufzonung die zulässige Ausnützungsziffer 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.

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

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

### Form des Mehrwertes 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 potenzielle Verkaufspreis steigt.

### 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 Gesamtpaketes überhaupt gegeben sind. In solchen Fällen erfolgt durch die zuständige Behörde nur eine «implizite» Abschätzung der Planungsvorteile, welche direkt in die Ausgestaltung des Gesamtpaketes 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 Mehrwertes

	Ausprägungsmerkmal	Mögliche Ausprägungen			
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%	

Abbildung 3 3: Ausgleich des planerischen Mehrwertes bzw. Planungsvorteils

#### 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 spezifische 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. einen minimalen 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 Planungsmehrwertes, 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 nahe gelegener, öffentlicher Infrastrukturprojekte mit Umfeldaufwertungscharakter
- In oder nach der **Realisierungsphase**
  - bei Baubeginn
  - bei effektiver Realisierung des Mehrwertes, also bei Verkauf oder Vermietung
  - nach der Umsetzung nahe gelegener, öffentlicher Infrastrukturprojekte mit Umfeldaufwertungscharakter

### **Rechtliche Umsetzung des Ausgleichs**

Je nach rechtlicher Ausgangslage im entsprechenden Kanton resp. in 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.
- **Erlass:** Der Ausgleich planerischen Mehrwertes 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 sogenannte 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 Planungsmehrwertes).
- 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
- 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 einem grundlegenden Entscheid 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 bis 30** als «mittlerer» Wert eingespielt, was **darüber** liegt kann als vergleichsweise hohe, was **darunter** liegt, als vergleichsweise geringe Abschöpfung bezeichnet werden.

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

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

### 3.1.4 Verwendung des ausgeglichenen planerischen Mehrwertes

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

Abbildung 3 4: Verwendung des abgeschöpften Mehrwertes bzw. des ausgeglichenen Planungsvorteils

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

#### Empfänger

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

- **der Kanton** und/oder
- **die Gemeinden**

zu den Empfängern

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 zugute 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 unechten 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 verwendet wird, um die Fallbeispiele einheitlich strukturiert aufzuarbeiten.

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

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

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

- Entstehung
- Ausgleich
- Verwendung

der Planungsvorteile bzw. der planerischen Mehrwerte unterschieden.



### 3.2 Beurteilung

In Kapitel 4 und in Anhang A 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**.

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 der tiefen Steuern als attraktive Wohnregion. Die Preise für Mietwohnungen und Wohneigentum verzeichneten in den vergangenen Jahren einen rasanten Anstieg, sodass es für junge Familien oder Senioren zunehmend schwieriger wird, bezahlbaren Wohnraum zu finden.

Um dieser Entwicklung entgegenzuwirken, hat der Bezirksrat in seinem Strategiepapier 2010 als Vierjahresziel festgehalten, dass der genossenschaftliche und der preisgünstige Wohnungsbau mittels Abgabe von bezirkseigenen Landreserven im Baurecht sowie im Zusammenhang mit der Ortsplanung gefördert werden sollen. 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 Küssnacht: Einzonungsvereinbarungen



Küssnacht am Rigi. Quelle: Bezirk Küssnacht

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

Abbildung 4 1: Die Merkmale der Einzonungsvereinbarungen im Bezirk Küssnacht im Überblick

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 einzonten 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 (3½-, 4½-, 5½-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 einzonten Fläche innert Frist sicherzustellen,
- die Durchlässigkeit der einzonten 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.

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 Grundeigentümer (attraktives Instrument für einzonungswillige Grundeigentümer)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kritik «Eingriff in Eigentumsfreiheit von Grundeigentümern»</li> <li>• Rechtliche Grundlagen (Baureglement) noch nicht rechtskräftig (kann sich aufgrund der Beschwerden noch über Jahre hinausziehen)</li> <li>• Vergleichsweise geringe Mehrwertabschöpfung</li> </ul>

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

#### 4.1.2 Bezirk Küssnacht: bezirkseigenes Land Chaspersmatte



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

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

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

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. 2000 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 zwei Dritteln 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:

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>

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

### 4.1.3 Bezirk Küssnacht: Landkauf Untere Schürmatt



Untere Schürmatt im Jahr 2012. Quelle: Bezirk Küssnacht

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

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

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

Im Jahr 2011 ist in zwei Fällen ein Landerwerb erfolgt. Am 19. Juni 2011 hat das Küssnachter Stimmvolk mit deutlichem Mehr dem Erwerb von ca. 20'000 m<sup>2</sup> Bauland (W3) in der «Unteren Schürmatt» in Küssnacht sowie ca. 2700 m<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 Küssnacht 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 die Chancen und Risiken dieser Art von Mehrwertausgleich aufgeführt.

Vorteile / Chancen	Nachteile / Risiken
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sehr hoher Mehrwert aus der Einzonung</li> <li>• Berücksichtigung der Interessen von Grundeigentümern 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>

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



## 4.2 Stadt Baden: Galgenbuck



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

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

Abbildung 4 7: Die Merkmale der Lösung beim Fallbeispiel Galgenbuck im Überblick

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 autoreduziertes, 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.

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 Jahren)</li> <li>• Gefahr der Blockierung durch unterschiedliche Haltungen der Grundeigentümer</li> </ul>

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

### 4.3 Stadt Schlieren: Schlieren West



Pocket-Park in Schlieren West. Quelle: Stadt Schlieren

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

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

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 die 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 von 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.

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>

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

<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

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

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

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 der S-Bahn-Station Hegi, 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.

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>

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



#### 4.5 Stadt Zürich: Quartierpark Pfingstweid



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

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

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

Das heutige Zürich West gehörte einst nebst Oerlikon zu den bedeutendsten Industriestandorten von Zürich. Ab etwa 1966 bis in die 1990er-Jahre 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 Pflingstweidareal 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 ihrer 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 die Höhe der Grundeigentümerbeiträge einzeln ausgehandelt werden. Den Grundeigentümern wurden zwei Optionen offeriert.

1: Parkbau bis 2013 mit finanzieller und gestalterischer Grundeigentümergebeteiligung,  
2: Parkbau bis 2030 ohne finanzielle und gestalterische Grundeigentümergebeteiligung

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

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 Mehrwertes schwierig</li> <li>• Anspruchsvolle bzw. durchdachte Kommunikationsstrategie notwendig</li> <li>• Trittbrettfahrerproblem</li> <li>• Lange Verhandlungsdauer</li> <li>• Akzeptanz des Verhandlungsergebnisses durch die Legislative</li> </ul>

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



## 4.6 Kanton Basel-Stadt



Dächer der Stadt Basel. Quelle: casinoseurope.com

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

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

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 eine 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 Planungsmehrwertes erhöht. Sie gilt diejenigen Vorteile ab, welche durch Zonenplanänderungen (hauptsächlich **Aufzonungen**) oder Bebauungspläne entstehen. Die Abgabe fällt bei Baubeginn an und wird auf Basis des realisierten Mehrwertes aufgrund der vergrösserten Bruttogeschossfläche berechnet. Die Erträge von durchschnittlich 5 Mio. CHF pro Jahr werden für die **Schaffung neuer und die 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.

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 verschiedene Verwaltungsorganisationen involviert (Koordinationsaufwand)</li> <li>• Hoher Ressourcenbedarf und professionelles Know-how aufseiten der Verwaltung notwendig (für kleinere Gemeinden kaum möglich)</li> <li>• Abgabesatz von 50% könnte politisch unter Druck kommen</li> </ul>

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

## 4.7 Kanton Thurgau



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

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

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

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 Mehrwertes 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.

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>

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

## 4.8 Gemeinde Münsingen BE



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

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

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

Münsingen ist eine gut erschlossene, urbane Agglomerations- und Zentrumsge-  
meinde 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 auf Art. 142 des kantonalen  
Baugesetzes (siehe Abschnitt 2.4.1) mit Grundeigentümern erste Mehrwertab-  
schöpfungsverträge (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 **kommun-  
alen Baureglement**. Die zuständige Gemeindebehörde wird verpflichtet, mit  
Grundeigentümern, denen durch Planungsmassnahmen besondere Vorteile zu-  
kommen, Verhandlungen über den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages  
über die Abgeltung eines angemessenen Anteils des Planungsmehrwertes für be-  
stimmte öffentliche Zwecke aufzunehmen. Der **Ausgleich von 40%** des massge-  
benden Mehrwertes ist per Erlass im **Reglement** über die Spezialfinanzierung der  
Mehrwertabschöpfung **festgelegt**. Die konkrete Umsetzung erfolgt mittels **öffent-  
lich-rechtlichen Vertrags**. Die Mittel aus dem Mehrwertausgleich fliessen in einen  
**kommunalen Spezialfinanzierungsfonds**. Sie werden primär zur Deckung von  
Infrastrukturkosten zulasten 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 Planungsmehrwertes beschlossen, welche die Praxis des Mehr-  
wertausgleichs 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.

Vorteile / Chancen	Nachteile / Risiken
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Umfassende und ausführliche Rechtsgrundlagen</li> <li>• Breite und vielfältige Mehrwertausgleichspraxis (Art des Mehrwertes, 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 aufseiten der Gemeinde notwendig (für kleinere Gemeinden kaum möglich)</li> <li>• Gewisse Vertragsdetails sind Verhandlungssache (Gleichberechtigung)</li> </ul>

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



## 4.9 Gemeinde Reutigen BE



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

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

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

Reutigen ist eine ländliche Gemeinde im Berner Oberland und liegt einige Kilometer südlich von Thun am Eingang zum Simmental. Die Gemeinde hat knapp 1000 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.

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 Mehrwertes, Verwendung des Mehrwertes) 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>

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



## 4.10 Gemeinde Wohlenschwil AG



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

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

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

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 Neuzonungen 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 kann. 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.

Vorteile / Chancen	Nachteile / Risiken
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pionierleistung: Mehrwertausgleich trotz fehlender kantonaler Gesetzesgrundlage</li> <li>• Einfache Handhabung (Berechnung des Mehrwertes) 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>

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



## 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, Neuenburg 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 Schätzungen werden landesweit alleine durch Neueinzonungen jährlich Planungsmehrwerte von 1 bis 2 Mrd. CHF 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 Planungsmehrwertes.

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 einzelfallbezogene 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 mithilfe 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/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 Mehrwertes 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 Mehrwerteschätzungen häufig auf Annahmen beruhen, welche das Schätzergebn beeinflussen und Verhandlungslösungen mit den künftigen Gesetzesgrundlagen seltener, von der öffentlichen Hand verfügte Lösungen aber häufiger werden dürften, ist vermehrt mit Einsprachen vonseiten der Grundeigentümer zu rechnen.

Eine aufwendige Mehrwerteschätzung 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, die 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 können.
  - 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 eine gesamte 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 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.<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-rechtlichen Vertrags** 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 in 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.

<sup>28</sup> Vgl. dazu auch VLP-Direktor Lukas Bühlmann, Tages-Anzeiger, Online-Ausgabe vom 05.07.2010, Das Milliardengeschenk an die Bauern.

- 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
  - Grundeigentümer frühzeitig informieren und einbeziehen
  - Glaubwürdigkeit der Verhandlungspartner, u.a. durch Sachkompetenz, einheitlichen 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.



# Anhang

## Mehrwert durch Verdichtung

—

Darstellung und Diskussion möglicher  
Vorgehensweisen zum Ausgleich planungsbedingter  
Mehrwerte

Metropolitankonferenz Zürich



# Inhaltsverzeichnis

<b>1</b>	<b>Anhang A: Die Fallbeispiele im Detail</b>	<b>88</b>
1.1	Bezirk Küssnacht	88
1.1.1	Bezirk Küssnacht: Einzonungsvereinbarungen	89
1.1.2	Bezirk Küssnacht: Bezirkseigenes Land Chaspersmatte	93
1.1.3	Bezirk Küssnacht: Landkauf Untere Schürmatt	96
1.2	Stadt Baden: Galgenbuck	100
1.3	Stadt Schlieren: Schlieren West	108
1.4	Stadt Winterthur: Umfeld S-Bahn-Station Hegi	115
1.5	Stadt Zürich: Quartierpark Pfingstweid	124
1.6	Kanton Basel-Stadt	132
1.7	Kanton Thurgau	138
1.8	Gemeinde Münsingen BE	144
1.9	Gemeinde Reutigen BE	152
1.10	Gemeinde Wohlenschwil AG	158
<b>2</b>	<b>Anhang B: Ausgewählte Gesetzesgrundlagen</b>	<b>164</b>
2.1	Kanton Basel-Stadt	164
2.2	Kanton Thurgau	168
2.3	Wohlenschwil	170

## 1

## Anhang A: Die Fallbeispiele im Detail

### 1.1 Bezirk Küssnacht

Der Bezirk<sup>1</sup> Küssnacht setzt sich aus den drei Ortschaften Küssnacht am Rigi, Im-mensee und Merlischachen zusammen und gilt aufgrund der guten Lage und der tiefen Steuern als attraktive Wohnregion. Der Nachfrage am Markt entsprechend werden in dieser Region vor allem Eigentumswohnungen der oberen Preisklasse, aber auch grosse Mietwohnungen, insbesondere für Neuzuzüger, gebaut. Die Preise für Mietwohnungen und Wohneigentum verzeichneten in den vergangenen Jahren einen rasanten Anstieg, sodass es beispielsweise für junge Familien oder Senioren zunehmend schwieriger wird, bezahlbaren 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**

Zur Umsetzung der obigen Massnahmen wurde mit Unterstützung des Bezirksrats Küssnacht im November 2009 die Wohnbaugenossenschaft Küssnacht gegründet. Diese bezweckt die Erstellung und Beschaffung von Wohnraum und dessen Vermietung ohne spekulative Absichten unter Berücksichtigung der nationalen Gesetzgebung zur Förderung des preisgünstigen Wohnraums. Der Bezirksrat begleitet deren Aktivitäten und hat einen Sitz im Vorstand der Wohnbaugenossenschaft.

Im kommunalen Baureglement ist seit 1999 ein Bonus bei der Ausnutzungsziffer von 0.05 bei Bebauungen im Rahmen eines Gestaltungsplans vorgesehen. Der Bonus wird gewährt, wenn ein Anteil von mindestens 20% der zu Wohnzwecken bestimmten Bruttogeschossfläche für den preisgünstigen Wohnungsbau reserviert wird.

In den folgenden Abschnitten wird auf verschiedene Einzelbeispiele aus dem Bezirk Küssnacht eingegangen, bei welchen die oben aufgeführten Massnahmen realisiert worden sind. Dabei wird gemäss Abschnitt 3.1.5 des Berichts zwischen Entstehung, Ausgleich und Verwendung der Planungsvorteile bzw. planerischen Mehrwerte unterschieden.

<sup>1</sup> Der Bezirk Küssnacht nimmt als Eingemeindebezirk in Sachen Raumplanung gleiche Aufgaben wie eine Gemeinde wahr.



### 1.1.1 Bezirk Küssnacht: Einzonungsvereinbarungen

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 einzonten 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),
- Bedingungen bei Mieterwechsel / geltender Index,
- 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 einzonten Fläche innert Frist sicherzustellen,
- die Durchlässigkeit der einzonten 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 die bereits mehrfach erfolgreich angewandte Praxis geschaffen. So ist im neuen Baureglement die Möglichkeit festgehalten, dass der Bezirksrat bei Neueinzonungen und Umzonungen öffentlich-rechtliche Verträge mit den einzonungswilligen Grundeigentümern aushandeln und abschliessen kann.

Die damaligen Küssnachter Kantonsräte der beiden Parteien SVP und FDP sowie der ortsansässige Hauseigentümerverband sind jedoch gegen den Abschluss von Einzonungsvereinbarungen und haben deshalb je eine Beschwerde gegen die Revision des Baureglements eingereicht. Beide Beschwerden wurden durch den Regierungsrat abgewiesen. Der Hauseigentümerverband hat die Beschwerde an das Verwaltungsgericht des Kantons Schwyz weitergezogen. Das Verwaltungsgericht hat den Entscheid des Regierungsrats gestützt und die Beschwerde im Frühling 2013 ebenfalls abgewiesen.

Entgegen der in der Beschwerde geäusserten Kritik an «diesem Eingriff in die uneingeschränkte Eigentumsfreiheit von Grundeigentümern» verhielten sich die Direktbetroffenen bei der Ausarbeitung der Einzonungsvereinbarungen gemäss Bezirksrat praktisch durchwegs verständnisvoll, konstruktiv und kooperativ.

### a) Entstehung des planerischen Mehrwertes

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

Abbildung 1 1: Entstehung des planerischen Mehrwertes bzw. Planungsvorteils beim Fallbeispiel Einzonungsvereinbarungen

Durch eine Einzonung von Landwirtschaftsland in Bauland mittels einer Zonenplanänderung werden auf den Grundstücken neue Nutzungsarten ermöglicht, welche eine Erhöhung des Landwerts zur Folge haben.

Bei verschiedenen Neueinzonungen in den Ortschaften Immensee, Küssnacht und Merlischachen wurden bereits Einzonungsvereinbarungen abgeschlossen. Die zuständige Bezirksrätin (Ressortvorsteherin Planung, Umwelt und Verkehr) schätzt, dass die Einzonungen beträchtliche Marktwertsteigerungen von etwa 10 CHF pro m<sup>2</sup> (Landwirtschaftsland) auf Marktwerte des Baulands von über 600 bis 1000 CHF pro m<sup>2</sup> zur Folge hatten. Die Differenz dieses Verkehrswerts vor und nach der Einzonung entspricht folglich dem planerischen Mehrwert.

### b) Ausgleich des planerischen Mehrwertes

	Ausprägungsmerkmal	Mögliche Ausprägungen		
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%

Abbildung 1 2: Ausgleich des planerischen Mehrwertes bzw. Planungsvorteils beim Fallbeispiel Einzonungsvereinbarungen

Durch die Einzonung der Grundstücke entstehen auf der einen Seite beträchtliche Mehrwerte zugunsten der Grundeigentümer, auf der anderen Seite aber auch Erschliessungskosten für die Gemeinde, damit das Grundstück überhaupt bebaut werden kann. Mittels individuell ausgehandelter Einzonungsvereinbarungen verpflichten sich die Grundeigentümer,

- einen Grossteil der Lasten des Bezirks zu tragen, die mit Einzonungen verbunden sind (z.B. Übernahme des Bezirksanteils für die Groberschliessung) materieller Mehrwertausgleich,
- öffentliche Fuss- und Velofahrwegrechte zulasten ihrer Grundstücke dem Bezirk einzuräumen (mittels separaten Dienstbarkeitsvertrags) materieller Mehrwertausgleich,
- einen bestimmten Anteil der gesamten Wohnnutzfläche (BGF) als preisgünstigen Wohnraum zu realisieren und zu vermieten oder zu verkaufen (je nach Gebiet 20–100%).

Nebst den maximalen Mietzinsen je nach Wohnungstyp und -grösse ist auch der maximale Verkaufspreis und Wiederverkaufspreis des preisgünstigen Wohnraums in der Einzonungsvereinbarung vertraglich geregelt. Somit umfassen die Einzonungsvereinbarungen sowohl Elemente des monetären (Beiträge an Erschliessung) und des materiellen Mehrwertausgleichs (Gewährung von Fuss- und Velofahrwegrechten) als auch Nutzungsbeschränkungen (Bestimmungen zum preisgünstigen Wohnraum). Die ersten beiden fallen in der Realisierungsphase des Mehrwertes an, Letzteres bereits in der Planungsphase. Durch die Nutzungsbeschränkung wird der durch die Grundeigentümer erzielbare Mehrwert bereits vorgängig reduziert.

Dieser durch den Abschluss einer Einzonungsvereinbarung potenziell entgangene Grundstücksertrag ist sehr schwierig zu quantifizieren. Die Tatsache, dass bereits mehrere Einzonungsvereinbarungen erfolgreich abgeschlossen wurden, lässt aber darauf schliessen, dass eine Einzonung für Grundeigentümer im Bezirk Küssnacht auch mit einer Einzonungsvereinbarung immer noch attraktiv ist. Die Abschöpfung des Mehrwertes mittels Einzonungsvereinbarungen wird von der zuständigen Bezirksrätin als geringer eingestuft, als bei anderen Fallbeispielen mit Landabtretungen (siehe z.B. Abschnitt 1.2 des separaten Anhangs zum Bericht) und Beiträgen an öffentliche Parkanlagen (siehe z.B. Abschnitt 1.5 des Anhangs zum Bericht).

### c) Verwendung des planerischen Mehrwertes

	Ausprägungsmerkmal	Mögliche Ausprägungen		
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 1 3: Verwendung des abgeschöpften Mehrwertes bzw. des ausgeglichenen Planungsvorteils beim Fallbeispiel Einzonungsvereinbarungen

Der Bezirksrat Küssnacht ist der Meinung, dass sich Personen, die im Bezirk Küssnacht aufgewachsen sind, nur dann in Vereinen, bei der Pflege ihrer Eltern oder Verwandten und in politischen Ämtern engagieren können, wenn sie weiterhin bezahlbaren Wohnraum im Bezirk finden. Der ausgeglichene Mehrwert in Form von kostengünstigen Wohnungen kommt primär den Mietern der Wohnungen zugute. Entsprechend soll in erster Linie eine spezifische Gesellschaftsgruppe, im vorliegenden Fall der einheimische Mittelstand, vom Ausgleich des planerischen Mehrwertes profitieren.

Durch die Übernahme des Bezirksanteils der Groberschliessung wird zudem ein gebietsbezogener Infrastrukturbeitrag geleistet, wovon die Gemeinde als Empfängerin profitiert.

#### d) Beurteilung

Beim Aufwand des Mehrwertausgleichs mittels Einzonungsvereinbarungen muss zwischen dem erstmaligen Einführungsaufwand des Instruments und dem Prozessaufwand bei der wiederholten Umsetzung unterschieden werden. Bei der Einführung des Instruments wurden beispielsweise Vertragsvorlagen erarbeitet und erste Entwicklungserfahrungen gesammelt. Seit erfolgreicher Etablierung des Instruments der Einzonungsvereinbarungen wird der Prozessaufwand für den Abschluss der Vereinbarungen jedoch als relativ gering eingestuft. Das beiderseitige Interesse an einem Abschluss dürfte dafür ein wichtiger Grund sein. Dieses Interesse widerspiegelt sich auf privater Seite in einer konstruktiven und kooperativen Zusammenarbeit.

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 Grundeigentümer (attraktives Instrument für einzonungswillige Grundeigentümer)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Kritik «Eingriff in Eigentumsfreiheit von Grundeigentümern»</li> <li>• Rechtliche Grundlagen (Baureglement) noch nicht rechtskräftig (kann sich aufgrund der Beschwerden noch über Jahre hinausziehen)</li> <li>• Vergleichsweise geringe Mehrwertabschöpfung</li> </ul>

Abbildung 1 4: Die Vor- und Nachteile des Mehrwertausgleichs mittels Einzonungsvereinbarung

Bei jedem Entscheid, der eines Volksentscheids bedarf (z.B. Einzonungen und Baureglement) besteht das Risiko, dass der Vorschlag abgelehnt wird. Beschwerden können zudem dazu führen, dass sich Projekte verzögern und sich der rechtliche Prozess über mehrere Instanzen und über mehrere Jahre hinauszieht.

In diesem Kontext sind eine offene und transparente Kommunikation, die Bereitschaft, auf Fragen aus der Bevölkerung einzugehen sowie das Ziel und die Vorteile der angestrebten Lösung für die Allgemeinheit gut zu erklären, zentrale Faktoren zur Schaffung des notwendigen Vertrauens in die Behörden.

Aus Sicht der zuständigen Bezirksrätin wäre es wünschenswert, wenn im Baureglement auch eine bescheidene Abschöpfung des planerischen Mehrwertes verankert wäre, um damit die Kosten der laufenden Zonenplanrevision (bis heute etwa 700'000 CHF) sowie weitere Kosten im Zusammenhang mit den Auf-, Um-, und Einzonungen gedeckt werden könnten, die zurzeit von der Allgemeinheit (den Steuerzahlern) getragen

werden müssen. Gemäss rechtlichen Abklärungen kann eine Gemeinde eine bescheidene Mehrwertabschöpfung einführen, solange die Mehrwertabschöpfung auf kantonaler Ebene rechtlich nicht geregelt ist. Die Gemeinde kann sich in diesem Fall auf das aktuell noch geltende Bundesgesetz über die Raumplanung berufen.

### 1.1.2 Bezirk Küsnacht: bezirkseigenes Land Chaspersmatte

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 Küsnacht in einer Wohnzone mit drei Vollgeschossen (W3) befindet. Eigentümerin der Parzelle ist der Bezirk Küsnacht. Für einen Teil dieser Parzelle (ca. 2000 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 Marktwertes, verzinst mit zwei Dritteln des Referenzzinssatzes) an die Wohnbaugenossenschaft Küsnacht am Rigi zugestimmt. Auf dieser Parzelle sind nun 18 kostengünstige Familienwohnungen entstanden, welche 2012 bezogen wurden.

#### a) Entstehung des planerischen Mehrwertes

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

Abbildung 1 5: Entstehung des planerischen Mehrwertes bzw. Planungsvorteils beim Fallbeispiel Chaspersmatte

Der planerische Mehrwert bei der Parzelle Chaspersmatte setzt sich aus folgenden Komponenten zusammen:

#### • Sondernutzungsplanungen

- Im Rahmen eines **Gestaltungsplans** wurden gemäss Art. 111 des Baureglements mehrere Ausnahmen von den Zonenvorschriften bewilligt (Sondernutzungsplanungen). Dazu gehören der normale Ausnützungsbonus und der spezifische Ausnützungsbonus für preisgünstigen Wohnungsbau.
- **Spezifischer Ausnützungsbonus:** Zusätzlich zu den Gestaltungsplanvorteilen wurde die Ausnützungsziffer nochmals um 0,05 erhöht, weil ein Anteil von 100% der zu Wohnzwecken bestimmten Bruttogeschossfläche für den preisgünstigen Wohnungsbau reserviert wurde. Für den Bonus erforderlich wäre gemäss Art. 113 des aktuellen Baureglements ein Anteil von mindestens 20%.

Eine erhöhte Ausnützungsziffer kommt einer Intensivierung der Nutzungsmöglichkeiten gleich, wodurch sich bei einer Überbauung und anschliessenden Wohnungsvermietung für die betroffenen Grundstücke eine höhere Rendite erwirtschaften lässt.

Wie hoch die Rendite ausfallen würde, wenn die Wohnbaugenossenschaft Wohnraum im oberen Preissegment erstellen würde, wie er auf dem Markt zurzeit gefragt ist, wurde nicht explizit ermittelt. Entsprechend kann die hypothetische Renditerhöhung im Falle eines Marktergebnisses ohne Ausgleich (vgl. Abbildung 3.1 im Bericht) nicht quantitativ beziffert werden.

## b) Ausgleich des planerischen Mehrwertes

	Ausprägungsmerkmal	Mögliche Ausprägungen			
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%	

Abbildung 1 6: Ausgleich des planerischen Mehrwertes bzw. Planungsvorteils beim Fallbeispiel Chaspersmatte

Der bei der Parzelle Chaspersmatte durch die Erhöhung der Ausnützungsziffer von 0,7 auf 0,8 geschaffene Mehrwert erhöht die erzielbare Nettorendite aus der Wohnungsvermietung. Über den ausgehandelten privatrechtlichen Baurechtsvertrag mit der Wohnbaugenossenschaft Küssnacht wird aber sichergestellt, dass kostengünstiger Wohnraum zugunsten des heimischen Mittelstands zur Verfügung gestellt wird. Diese Verpflichtung kommt einer Nutzungsbeschränkung gleich und bewirkt einen Ausgleich des planungsbedingten Mehrwertes bereits in der Planungsphase, also noch bevor der potenzielle Mehrwert realisiert wurde.

Wie ist der Umfang des Ausgleichs zu beurteilen? Eine quantitative Einstufung ist kaum möglich, da keine Angaben zu den Renditeeinbussen der Wohnbaugenossenschaft gemacht werden können, welche sich daraus ergeben, dass kostengünstige statt rein marktorientierte Wohnungen erstellt werden. Folgende indirekte Aussage ist möglich: Der im Baureglement festgehaltene Ausnützungsbonus von 0,05 für kostengünstigen Wohnungsbau im Rahmen eines Gestaltungsplans wurde seit seiner Einführung im Jahr 1999 ausser bei der Chaspersmatte noch nie beansprucht. Dieser Umstand lässt darauf schliessen, dass für profitorientierte Investoren das Gesamtpaket von zusätzlichen Renditemöglichkeiten einerseits und deren teilweiser Ausgleich über Nutzungsvorschriften andererseits zu wenig attraktiv ist. Der Gestaltungsplan und der spezifische Ausnützungsbonus erlauben im Fall der Chaspersmatte bei guter Bauweise eine ansprechende Rendite. Die Einschränkung, kostengünstigen Wohnraum zur Verfügung zu stellen, führt zu einem Mehrwertausgleich, den wir vorsichtig geschätzt auf 20–30% schätzen.

### c) Verwendung des planerischen Mehrwertes

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

Abbildung 1 7: Verwendung des abgeschöpften Mehrwertes bzw. des ausgeglichenen Planungsvorteils beim Fallbeispiel Chaspersmatte

Wie bereits im vorangehenden Fallbeispiel des Bezirks Küssnacht wird mittels Nutzungsbeschränkung der Bau von kostengünstigem Wohnraum gefördert. Davon profitiert in erster Linie der heimische Mittelstand, in unserer Begrifflichkeit also eine spezifische Gesellschaftsgruppe.

### d) Beurteilung

Dieses Fallbeispiel macht deutlich, dass die Mehrwertabschöpfung bzw. der Ausgleich von Planungsvorteilen nicht in zwei Schritten erfolgen muss, indem zuerst ein planerischer Mehrwert geschaffen wird, welcher anschliessend in einem zweiten Schritt über ein entsprechendes Instrument ausgeglichen wird. Vielmehr wird zuerst ein Ziel definiert, hier die Förderung des Baus preisgünstigen Wohnraums. Der Bau von preisgünstigem Wohnraum in einem Marktumfeld, in dem vorwiegend Wohnraum im höheren Preissegment nachgefragt und gebaut wird, entspricht in unserer Terminologie einer Nutzungsbeschränkung, die zu einem Mehrwertausgleich führt. Damit das Ziel «kostengünstiger Wohnraum» überhaupt erreicht werden kann, wird im Sinne eines Gesamtpakets ein Anreiz in Form des planerischen Mehrwerts «erhöhte Ausnutzungsziffer» geschaffen.

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

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 Ausnutzungsbonus erst ab einer gewissen Höhe, 0,05 wohl zu tief</li> <li>Gründung einer Wohnbaugenossenschaft oder einer ähnlichen Institution als sinnvolle Voraussetzung</li> </ul>

Abbildung 1 8: Die Vor- und Nachteile des Mehrwertausgleichs wie im Fallbeispiel Chaspersmatte



Nebst der Forderung nach preisgünstigem Wohnraum lassen sich in einem Baurechtsvertrag analog auch weitere Forderungen, wie beispielsweise öffentliche Wegrechte, öffentlich zugängliche Parkanlagen etc., vereinbaren. So kann dieses Fallbeispiel auch für weitere Gemeinden mit anderen Zielsetzungen als mögliche Vorgehensvorlage dienen. Der Prozessaufwand wird von der zuständigen Bezirksrätin (Ressortvorsteherin Planung, Umwelt und Verkehr) als gering eingeschätzt, insbesondere dann, wenn die Gemeinde bereits über eigenes Land verfügt und bereits eine Wohnbaugenossenschaft o.ä. besteht. Zudem ist ein Baurechtsvertrag im Vergleich zu anderen Instrumenten zeitlich rasch umsetzbar.

Auf der anderen Seite ist dieses Instrument nur für Gemeinden geeignet, die über eigene Landreserven verfügen. Wie bereits erwähnt, scheint ein Ausnützungsbonus von 0,05 für profitorientierte Investoren ein zu geringer Anreiz zu sein, um kostengünstigen Wohnraum zu erstellen. Deshalb musste als Voraussetzung für den Bau von kostengünstigem Wohnraum zuerst eine Wohnbaugenossenschaft gegründet werden.

### 1.1.3 Bezirk Küsnacht: Landkauf Untere Schürmatt

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. 19'500 m<sup>2</sup> Bauland (W3) in der «Unteren Schürmatt» in Küsnacht sowie ca. 2700 m<sup>2</sup> Bauland (W3) in der «Hausmatt» in Immensee zugestimmt. Die Grundeigentümer beider Grundstücke hatten sich bereit erklärt, 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. Beim Grundstück Hausmatt in Immensee ist eine kurzfristige Realisierung (5 Jahre) geplant, beim Grundstück Untere Schürmatt in Küsnacht ist eine mittelfristige Realisierung (15 Jahre) vorgesehen.



Abbildung 1 9: Visualisierung der geplanten Überbauung Untere Schürmatt

Quelle: Bezirk Küsnacht



### a) Entstehung des planerischen Mehrwertes

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

Abbildung 1 10: Entstehung des planerischen Mehrwertes bzw. Planungsvorteils beim Fallbeispiel Untere Schürmatt

Das Grundstück Untere Schürmatt war ursprünglich Landwirtschaftsland, welches teilweise für den Bau einer Umfahrungsstrasse gebraucht wird. In diesem Zusammenhang erhielt der Bezirk die Möglichkeit, die gesamte Parzelle zu erwerben. Dafür musste das Land vor dem Kauf durch den Bezirk Küsnacht eingezont werden. Durch die Einzonung des Landwirtschaftslands in eine Wohnzone (W3) wurde das ehemalige Landwirtschaftsland einer neuen Nutzungsart zugeführt. Gemäss Auskunft der zuständigen Bezirksrätin stieg der Bodenpreis durch diese planerische Massnahme von etwa 10 CHF pro m<sup>2</sup> (Landwirtschaftsland) auf einen aktuellen Marktwert des Baulands von über 600 bis 1000 CHF pro m<sup>2</sup>. Der entstandene planerische Mehrwert entspricht auch in diesem Fall einer Vervielfachung des Bodenwertes.

### b) Ausgleich des planerischen Mehrwertes

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

Abbildung 1 11: Ausgleich des planerischen Mehrwertes bzw. Planungsvorteils beim Fallbeispiel Untere Schürmatt

Unter der Bedingung, dass das Land nach dem Verkauf an den Bezirk Küssnacht für den Bau kostengünstiger Wohnungen verwendet wird, konnte der Bezirk Küssnacht einen privatrechtlichen Kaufvertrag mit einem Kaufpreis des Grundstücks von 400 pro CHF m<sup>2</sup> aushandeln.

Unter der Annahme eines Marktwerts von 800 CHF pro m<sup>2</sup> führt die deutliche Bodenwertsteigerung beim Fallbeispiel Untere Schürmatt zu einem geschätzten Mehrwert von 15 Mio. CHF Aufgrund des vereinbarten Verkaufspreises, der deutlich unter dem Marktpreis liegt, partizipieren der ehemalige Grundeigentümer und der Bezirk Küssnacht als neuer Grundeigentümer in etwa zu gleichen Teilen an diesem planerischen Mehrwert. Dies entspricht einem Mehrwertausgleich von klar über 30%.

### c) Verwendung des planerischen Mehrwertes

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

Abbildung 1 12: Verwendung des abgeschöpften Mehrwertes bzw. des ausgeglichenen Planungsvorteils beim Fallbeispiel Untere Schürmatt

Der Landverkäufer konnte sich mit dem erzielten Verkaufspreis von knapp 8 Mio. CHF einen grösseren landwirtschaftlichen Betrieb in einer anderen Landesgegend kaufen. Der Bezirk Küssnacht verzichtet jedoch auf die Realisierung seines Anteils der Landwertsteigerung, indem er das Land im Baurecht zu günstigen Konditionen an die Wohnbaugenossenschaft vergibt, die darauf kostengünstigen Wohnraum zugunsten des heimischen Mittelstands erstellt. Das Ziel, einen Beitrag zur gesunden Durchmischung der kommunalen Bevölkerung zu leisten, rückt gegenüber der Erzielung von Gewinnen aus einem planerischen Mehrwert in den Vordergrund.

#### d) Beurteilung

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

Vorteile / Chancen	Nachteile / Risiken
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sehr hoher Mehrwert aus der Einzonung</li> <li>• Berücksichtigung der Interessen von Grundeigentümern 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>

Abbildung 1 13: Die Vor- und Nachteile des Mehrwertaugleichs wie im Fallbeispiel Untere Schürmatt

Das Instrument der Einzonung und des Landkaufs für einen bestimmten Zweck ist primär nur für finanzkräftige Gemeinden geeignet, in denen keine grossen Baureserven mehr bestehen.

Der Kaufvertrag wurde individuell ausgehandelt und der Kauf war direkt mit der Einzonung verknüpft. Zudem stand der ehemalige Landeigentümer beim Verkauf unter Zeitdruck, wodurch die Verhandlungsposition des Bezirks im Vergleich sehr stark war. Entsprechend entstand im vorliegenden Fall eine sehr starke Verhandlungsposition seitens der öffentlichen Hand.

Auf der anderen Seite konnte durch den individuell ausgehandelten Kaufvertrag auch spezifisch auf die Bedürfnisse des Landverkäufers eingegangen werden. Insgesamt ist der durch die Einzonung geschaffene Mehrwert sehr gross, entsprechend stark profitieren die verschiedenen Beteiligten davon.

## 1.2 Stadt Baden: Galgenbuck

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 autoreduziertes, ökologisches Quartier mit einer Mischung aus Reihenhäusern und Geschosswohnungen. Das Quartier soll mit öffentlichen Freiräumen ausgestattet und in die offene Landschaft eingebettet sein. Das Wohnangebot der neuen Siedlung soll eine breite Palette an Wohnformen umfassen und sich an verschiedene soziale Gruppen und Altersklassen richten. Die wichtigste Zielgruppe sind jedoch Familien, welche die Vorteile vom «Leben auf dem Land» mit einem urbanen Lebensstil verbinden möchten.<sup>2</sup>

Das Gebiet Galgenbuck gehört zurzeit grösstenteils zu einer Übergangszone (UeZ)<sup>3</sup> 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**. Die neuen Besitzverhältnisse werden mittels Landumlegung erreicht. Die entstandenen Freiräume werden durch die Gemeinde Baden übernommen, errichtet und unterhalten. Im Gegenzug können die künftigen Baufelder infolge eines **Nutzentransfers** von den Grün-, Frei- und Landschaftsräumen auf die entsprechenden **Baufelder intensiver genutzt** werden.

Die Projektplanung Galgenbuck läuft bereits seit 2007. Bis zur Überbauung ist zudem noch ein mehrstufiger Prozess zu durchlaufen. Die Abbildung 1 14 fasst die einzelnen Prozessstufen zusammen. Unten stehend werden sie einzeln erläutert.

- Im Jahr 2007 wurde das **Projekt** von der Stadt Baden **initiiert** und der Zweck der UeZ bzw. eine Einzonung des Gebiets Galgenbuck geprüft.
- Im Rahmen eines begleiteten **Studienauftrags** wurden 2008 Ideen für die zukünftige Entwicklung des Gebiets ausgearbeitet. Das daraus hervorgegangene Konzept stellt nun das Leitbild für die Entwicklung des Gebietes Galgenbuck dar (vgl. auch Abbildung 1 15).
- Das Leitbild diente als Grundlage für die Erarbeitung des kommunalen **Entwicklungsrichtplans Galgenbuck (ERP)**. Der ERP zeigt den langfristig angestrebten Zustand des Areals und legt die Ziele und planerischen Eckwerte behördenverbindlich fest. Der ERP ist zudem massgebend für die Regelung der Besitzverhältnisse (Landumlegung). Der Badener Stadtrat stimmte dem ERP Galgenbuck im Juni 2011 zu.

<sup>2</sup> Stadt Baden (2011a), S. 4.

<sup>3</sup> Übergangszone nach § 170 Abs. 2 BauG.

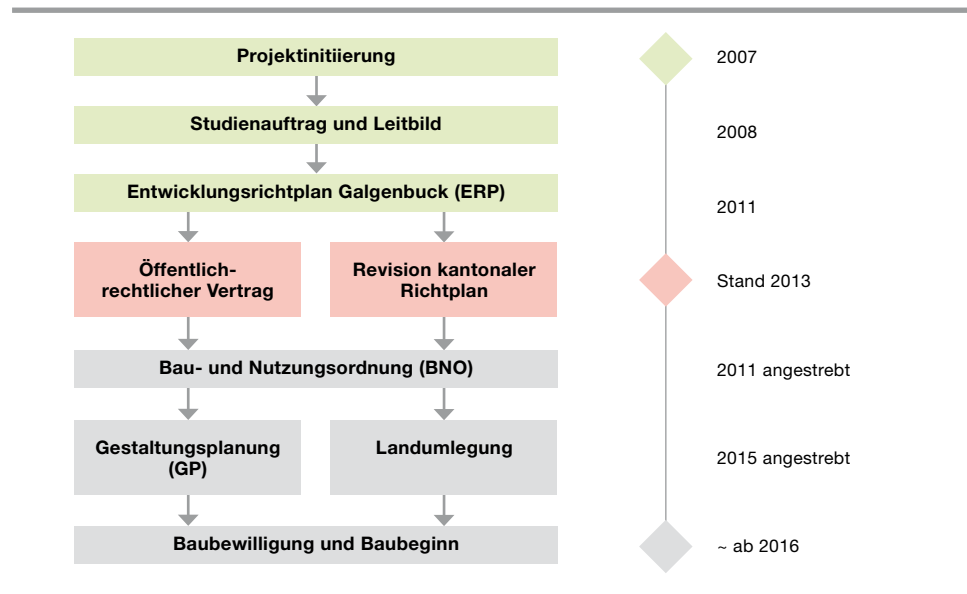


Abbildung 1 14: Projektablauf Galgenbuck

- Weil die heutige Parzellenstruktur dem gewünschten städtebaulichen Konzept nicht entspricht, ist für die künftige Entwicklung eine Neuregelung der Eigentumsverhältnisse unabdingbar. Dazu wurde ein Partizipationsmodell mit den Entwürfen der Landumlegung und des Beitragsplans erarbeitet und in einem **öffentlich-rechtlichen Vertrag** zur Sicherung der Entwicklungsziele zwischen der Einwohnergemeinde Baden und den Landeigentümern im Planungssperimeter gesichert. Im August 2012 war von einem Eigentümer noch ein Vorbehalt angemeldet, weshalb der kollektive Vertrag damals noch nicht unterzeichnet war.
- Damit die Gemeinde Baden die Einzonung vornehmen kann, muss zuerst der **kantonale Richtplan** revidiert werden. Im August 2012 wurde der entsprechende Antrag an den Kanton gestellt. Die Revision des kantonalen Richtplans muss noch vom Kantonsparlament (Grosser Rat) beschlossen werden und wird für etwa Mitte 2013 erwartet. Zusätzlich muss ein Teil der Fläche auch aus dem Sachplan Fruchtfolgeflächen entlassen werden.
- Anschliessend ist die Gemeinde befugt, auf der Grundlage des behördenverbindlichen ERP die kommunale **Bau- und Nutzungsordnung (BNO)** zu revidieren bzw. das Gebiet einer Bauzone zuzufügen. In der BNO werden die Eckwerte zur Nutzungsart, zum Nutzungsmass und zur Gestaltungspflicht eigentümergebunden festgelegt. Eine kommunale Volksabstimmung über die Einzonung des Gebietes Galgenbuck und die Revision der BNO wird im Jahr 2014 angestrebt.
- Danach werden die Festlegungen des ERP und der BNO in der **Gestaltungsplanung** konkretisiert. Die Gemeinde Baden tritt dabei als Planungsträgerin auf und erfüllt die Aufgabe der Gestaltungsplanung sowie der Erschliessungsplanung. Die Grundeigentümer sind jedoch berechtigt, selber Gestaltungspläne zu entwerfen.

- Gleichzeitig zur Gestaltungsplanung erfolgt die **Landumlegung**. Den Grundeigentümern werden neue Parzellen zugeteilt. Zudem werden die von den Grundeigentümern abzutretenden Landanteile für öffentliche Freiräume ausgeschieden. Die Landumlegung wird mittels Verfügung des Stadtrats Baden eingeleitet. Ohne Beschwerdeverfahren und ähnliche Hemmnisse soll 2015 die Gestaltungsplanung samt Baulandumlegung erfolgen.
- Nach Rechtskraft von Gestaltungsplan und Landumlegung wird die strassen- und abwassertechnische Erschliessung erstellt und damit Baureife erreicht und der Weg für die Bauvorhaben geöffnet. Die Bebauung des Quartiers ist in mehreren Etappen vorgesehen.



Abbildung 1 15: Leitbild Galgenbuck

Quelle: Erläuterungen des Entwicklungsrichtplans Galgenbuck

Federführend während des ganzen Planungsprozesses war und ist die Stadt Baden. Die Grundeigentümer wurden über jeden Projektschritt informiert, in die Planungsdiskussion wurden sie bewusst nicht miteinbezogen. Grund ist, dass die Einzonung von der Stadt Baden als hoheitliche Aufgabe in der ausdrücklichen Zuständigkeit der Gemeinde betrachtet wird. Für deren Wahrnehmung zieht sie externe Experten aus verschiedenen Fachbereichen bei, verzichtet aber auf einen partizipativen Prozess. Zudem wurde eine breit ausgelegte Begleitkommission mit Vertretern von Quartiervereinen, Parteien, Gewerbeverband und Nachbargemeinden eingesetzt.

### a) Entstehung des planerischen Mehrwertes

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

Abbildung 1 16: Entstehung des planerischen Mehrwertes bzw. Planungsvorteils beim Fallbeispiel Galgenbuck

Auf dem Gebiet Galgenbuck entsteht der Mehrwert gleich durch mehrere planerische Massnahmen.

- **Zonenplanänderung bzw. Einzonung:** Die Parzellen auf dem Gebiet Galgenbuck werden derzeit vorwiegend landwirtschaftlich genutzt. Durch die Einzonung des Landwirtschaftslands in Bauland werden neue, ertragsreichere Nutzungsarten ermöglicht, welche eine Erhöhung des Landwerts zur Folge haben.
- **Sondernutzungsplanungen:**
  - Mit dem Erlass der Gestaltungsvorgaben (**Gestaltungsplan**) erfolgt zudem eine qualitative Aufwertung des Baulandes.
  - Im Gegenzug zu den Landabtretungen (siehe folgenden Abschnitt) können die Baufelder infolge eines **Nutzentransfers** intensiver genutzt werden. Dabei wird die anrechenbare Bruttogeschossfläche des abgetretenen Landes auf die Baufelder der Grundeigentümer verschoben, wodurch sich die Ausnützungsziffer von 0,6 auf 1,0 erhöht. Eine erhöhte Ausnützungsziffer kommt einer Intensivierung der Nutzungsmöglichkeiten gleich, wodurch sich bei einer Überbauung und anschliessenden Wohnungsvermietung für die betroffenen Grundstücke eine höhere Rendite erwirtschaften lässt.

Bei diesem gesamtplanerischen Ansatz bzw. bei dieser «Paketlösung» wird seitens der Stadt Baden bewusst darauf verzichtet, den Begriff «Mehrwert» zu verwenden und den Landwert explizit zu ermitteln.

Nicht bebaubares Landwirtschaftsland, beispielsweise Kulturland in der Fruchtfolgefläche, wird im Kanton Zürich mit einem Quadratmeterpreis von etwa 15 CHF bewertet. Gehandelt wird Landwirtschaftsland jedoch auch zu Preisen zwischen 200 und 300 CHF pro m<sup>2</sup>. In dieser Preisregion hat beispielsweise in den 1990er-Jahren auch eine Parzelle im Perimeter Galgenbuck den Besitzer gewechselt. Aufgrund der Erwartung, dass aus diesem Landwirtschaftsland einmal Bauland werden könnte, ist der Marktpreis des betreffenden Landwirtschaftslandes bereits damals weit über die üblichen CHF 15 gestiegen. Verlässliche Wertschätzungen des Landwirtschaftslandes sind deshalb sehr schwierig zu machen.

Auch der Preis des Baulands nach der Einzonung ist nicht eindeutig zu bestimmen. Allerdings schätzen lokale Immobilienhändler gemäss der Stadtentwicklung Baden den künftigen Quadratmeterpreis Bauland im Perimeter Galgenbuck auf etwa 800 bis 900 CHF.



## b) Ausgleich des planerischen Mehrwertes

	Ausprägungsmerkmal	Mögliche Ausprägungen		
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%

Abbildung 1 17: Ausgleich des planerischen Mehrwertes bzw. Planungsvorteils beim Fallbeispiel Galgenbuck

Als Voraussetzung für eine Einzonung müssen sämtliche Grundeigentümer mit der Einwohnergemeinde Baden einen öffentlich-rechtlichen Vertrag abschliessen. Darin verpflichten sie sich, ca. 40–45% ihrer Landflächen anteilmässig zugunsten öffentlicher landschaftlicher Freiräume (Allmend, Ostwiese, Grünkorridor sowie Waldvorland) und der öffentlichen Erschliessung abzutreten. Gemäss Vertrag haben die Grundeigentümer auch noch Beiträge an den Gestaltungsplan, die Landumlegung und den Erschliessungsplan zu entrichten.

Die Landabtretungen entsprechen einem materiellen Ausgleich. Sie werden zu demjenigen Zeitpunkt vollzogen, in dem die Einzonung rechtskräftig wird. Den vollen Mehrwert in Form der Wertsteigerung des ganzen Grundstücks können die Grundeigentümer folglich nicht realisieren. Der Mehrwertausgleich findet somit noch in der Planungsphase statt.

Der Umfang des Mehrwertausgleichs ist in diesem Fallbeispiel äusserst schwierig abzuschätzen. Dieser hängt massgeblich vom Wert ab, den man für den Quadratmeterpreis des Landwirtschaftslands vor der planerischen Massnahme einsetzt. Je nachdem, ob man vom üblichen Wert von 15 CHF pro m<sup>2</sup> für nicht bebaubares Landwirtschaftsland oder vom Marktpreis dieses Landwirtschaftslandes von ungefähr 250 CHF pro m<sup>2</sup> ausgeht, wirkt sich dies entsprechend auf den Umfang des planerischen Mehrwertes aus. Deshalb werden in der Folge diese beiden Varianten anhand vereinfachter Rechenbeispiele durchgerechnet.



- Annahmen: Wert des **Landwirtschaftslands von 15 CHF** und Wert des Baulandes von 850 CHF pro m<sup>2</sup>
  - Aufgrund der Einzonung von 60% der Landfläche verzeichnen die Grundeigentümer eine Wertsteigerung von ursprünglich 15 auf etwa 850 CHF pro m<sup>2</sup>. Bei einer Parzellengrösse von beispielsweise 1000 m<sup>2</sup> entspricht dies einer Wertsteigerung von etwa 500'000 CHF.
  - Auf der anderen Seite treten die Grundeigentümer etwa 40% ihres landwirtschaftlichen Landes ab. Dies entspricht einem Wert von etwa CHF 6000.
- ➔ Zusammen mit den Beiträgen an den Gestaltungsplan und die Landumlegung bleibt bei diesen Annahmen der Mehrwertausgleich weit **unter 20%**.

Anders sieht es aus, wenn der Marktwert des Landwirtschaftslands auf den Marktwert von etwa 250 CHF gesetzt wird.

- Annahmen: Wert des **Landwirtschaftslands von 250 CHF** und Wert des Baulandes von 850 CHF pro m<sup>2</sup>
  - Die Wertsteigerung von 60% des Landes von 200 auf 850 CHF entspricht bei einer Parzellengrösse von 1000 m<sup>2</sup> einer Wertsteigerung von etwa 360'000 CHF.
  - Das abgetretene Landwirtschaftsland hat auf der anderen Seite einen Wert von etwa 100'000 CHF.
- ➔ Zusammen mit den Beiträgen an den Gestaltungsplan und die Landumlegung beträgt bei diesen Annahmen der Mehrwertausgleich **über 30%**.

Der prozentuale Mehrwertausgleich hängt somit massgeblich vom Wert respektive vom ursprünglichen Kaufpreis des Landwirtschaftslands ab.

### c) Verwendung des planerischen Mehrwertes

Wie oben erwähnt, hat die Stadt Baden bei den Verhandlungen mit den Grundeigentümern bewusst darauf verzichtet, von der Wertsteigerung der Grundstücke und von einem Mehrwertausgleich zu sprechen und damit eine Landpreisdiskussion auszulösen. Die Stadt Baden verfolgt in erster Linie städtebauliche Ziele wie öffentliche, landschaftliche Freiräume in einem verdichtet gebauten, nachhaltigen und ökologischen Quartier. Deshalb entschieden sich die Verhandlungsträger aufseiten der Stadt für die Ausnützungsziffer anstelle des Landwerts als Verhandlungsbasis.

In Zusammenarbeit mit externen Experten wurde in einem ersten Schritt dem gesamten Areal im Perimeter Galgenbuck eine Ausnützungsziffer von ca. 0,6 zugewiesen. Anhand der jeweiligen Parzellengrösse wurde dann jedem Eigentümer die entsprechende Bruttogeschossfläche zugeordnet. Im Rahmen der Landumlegung erfolgt die Landabtretung. Die anrechenbare Bruttogeschossfläche des abgetretenen Landes wird nun auf die neuen Baufelder der jeweiligen Grundeigentümer transferiert. Anstelle von Landumlegung könnte man somit auch von BGF-Umlegung sprechen.

**Beispiel:**

Die Parzelle eines Eigentümers ist beispielsweise 1000 m<sup>2</sup> gross. Bei einer Ausnutzungsziffer von 0,6 beträgt die anrechenbare Bruttogeschossfläche 600 m<sup>2</sup>. Mit dem öffentlich-rechtlichen Vertrag verpflichtet sich der Eigentümer, 40% der Landfläche zugunsten öffentlicher Freiräume und öffentlicher Erschliessung abzutreten. Im Rahmen der Landumlegung wird dem Eigentümer folglich eine neue Parzelle mit einer Landfläche von 600 m<sup>2</sup> zugeteilt. Die anrechenbare Bruttogeschossfläche von 600 m<sup>2</sup> wird dabei in Form eines Nutzentransfers auf die neue, kleinere Parzelle transferiert. Die Ausnutzungsziffer steigt dabei von 0,6 auf 1,0.

Durch diesen Nutzungstransfer können die Baufelder also intensiver genutzt und somit dichter bebaut werden. Dafür werden zwischen den Baufeldern landschaftliche Freiräume geschaffen. In ihrer Funktion als Empfängerin übernimmt die Gemeinde Baden die entsprechenden Freiräume, errichtet und unterhält sie. Von dieser gebietsbezogenen, raumplanerischen Massnahme profitieren in erster Linie die Grundeigentümer respektive später dann die Bewohner des Galgenbuck-Quartiers.

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

Abbildung 1 18: Verwendung des abgeschöpften Mehrwertes bzw. des ausgeglichenen Planungsvorteils beim Fallbeispiel Galgenbuck

**d) Beurteilung**

Die Stadt Baden hat sich einen qualitativen, nachhaltigen Städtebau zum Ziel gesetzt und hat deshalb einen Weg gewählt, der mit grösserem Prozessaufwand verbunden ist, als bei einer normalen Quartierüberbauung üblich wäre. Beim Galgenbuck wurde mit dem Entwicklungsrichtplan bereits ein relativ scharfes Bild des zukünftigen Quartiers erzeugt. Eine solch frühe und konkrete Vorstellung des Soll-Zustandes ist von Gesetzes wegen nicht verlangt und in der normalen Raumplanung in nicht städtischen Gebieten unüblich. Mit dem Wettbewerb und den zahlreichen Abklärungen und Gutachten zu Themen wie Verkehr, Lärm, Energie, Wohnungsmarkt etc. durch externe Experten wurden bisher bereits über 450'000 CHF in den Planungsprozess investiert. Dazu kommt noch der interne Arbeitsaufwand, der nochmals etwa auf 300'000 CHF geschätzt wird.

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 Jahren)</li> <li>• Gefahr der Blockierung durch unterschiedliche Haltungen der Grundeigentümer</li> </ul>

Abbildung 1 19: Die Vor- und Nachteile des Mehrwertausgleichs beim Fallbeispiel Galgenbuck

Ein Projekt dieser Grösse birgt immer Überraschungen und Unvorhergesehenes. Von der Initiierung im Jahre 2007 bis zum Baustart könnte es gemäss aktueller Planung etwa 10 Jahre dauern. Die Dauer des Prozesses wurde bei der ursprünglichen Zeitplanung unterschätzt.

Eine grosse Herausforderung ergibt sich auch aufgrund der unterschiedlichen Grundhaltungen und Erwartungen der verschiedenen Grundeigentümer. In zahlreichen individuellen Verhandlungen mussten diese unterschiedlichen Ansichten unter einen Hut gebracht und ein Konsens erreicht werden. Tendenziell ist dieser Aufwand und die benötigte Zeit umso grösser, je mehr Grundeigentümer im Spiel sind.

Der Projektverantwortliche aufseiten der Stadt Baden ist überzeugt, dass die Verhandlungen mit den Grundeigentümern gescheitert wären, wenn bei den Verhandlungen von Mehrwert oder Mehrwertausgleich die Rede gewesen wäre. Die Problematik liegt bei der Berechnung des Landwerts. Bereits die Schätzung des Werts des Landwirtschaftslands ist sehr schwierig. Wenn die Diskussion um den Landpreis einmal beginnt, sei dies ein Fass ohne Boden und führe dazu, dass die Verhandlungen scheitern. Deshalb wurde die Preisfrage völlig aus der Diskussion ausgeklammert.

Allerdings müssen die Prozessdauer und der Prozessaufwand auch in Relation zur Grösse des Projekts gesetzt werden. Das Quartier Galgenbuck soll im Vollausbau Wohnraum für 1300 bis 1500 Einwohner bieten, die gemäss städtischen Schätzungen für 2,7 Mio CHF. Steuereinnahmen pro Jahr sorgen werden.

Ein wichtiger Erfolgsfaktor liegt gemäss dem Projektleiter bei der rechtzeitigen Information der Grundeigentümer und beim Aufzeigen von klaren Entwicklungsmöglichkeiten. Grundsätzlich sind die Eigentümer schon an einem Mehrwert interessiert. Wenn man diesen Mehrwert mit einer städtebaulichen Vision verbindet und die Rahmenbedingungen klar kommuniziert, kann man bei den Grundeigentümern das für eine Kooperation nötige Verständnis wecken.

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass die Stadt Baden das Land im Gebiet Galgenbuck braucht, um die Stadt zu entwickeln. Anstelle einer eher kurzfristig ausgerichteten Mehrwertabschöpfung hat Baden den Fokus auf eine übergeordnete Perspektive der städtebaulichen Entwicklung gerichtet, welche den Mehrwert in Form von Steuereinnahmen in der Zukunft bringen soll.

### 1.3 Stadt Schlieren: Schlieren West

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 die Badenerstrasse im Süden.

Als Initialfunke für die heutige Entwicklung kann ein Tages-Anzeiger-Artikel genannt werden, in welchem Schlieren als «Abfalleimer Zürichs» bezeichnet wurde. Darauf hat der Stadtrat von Schlieren 2005 ein **Stadtentwicklungskonzept** als verwaltungsweisendes Instrument verabschiedet. Unter anderem sieht dieses vor, Schlieren West als Wohngebiet für mittelständische Familien zu entwickeln. Damals wurde das Gebiet noch sehr heterogen genutzt. Es war geprägt von Lagerplätzen, Auto-Occasionshandel, vereinzelt landwirtschaftlichen Flächen und minderwertigem Wohn- und Gewerberaum. Zudem litt das Gebiet unter Bahn- und Strassenlärm und galt als schwieriges Umfeld. Entsprechend haftete Schlieren West kein gutes Image an.



Abbildung 1 20: Situationsplan des Perimeters Schlieren West

Quelle: Gestaltungsplan Schlieren West, 2009.

Noch im selben Jahr 2005 wurde in Zusammenarbeit mit einem externen Partner ein **Rahmenplan** für Schlieren West erarbeitet. Um diesem schwierigen Gebiet eine neue, adressbildende Identität zu geben, wurden drei Massnahmen festgelegt.

- Damit entlang der Bahnlinie ein dichter Lärmriegel entstehen konnte, wurde eine geschlossene Bauweise vorgeschrieben.
- Die Freiraumstruktur soll Identität schaffen und bedürfnisgerechte, gut gestaltete und unverwechselbare Aussenräume vorsehen.
  - Auf der ganzen Länge des Gebiets soll eine autofreie **Parkallee** eine öffentliche Erschliessung für den Langsamverkehr schaffen. Sie verbindet als Rückgrat das ganze Quartier. Der **Parkweg** bildet eine weitere autofreie Längsverbindung.
  - In der Bauordnung sind «Spiel- und Ruheflächen» vorgeschrieben. Diese sind in Form von öffentlich zugänglichen **Pocket-Parks** zu erstellen, welche zentral im jeweiligen Baufeld und angrenzend an die Parkallee erstellt werden müssen. Jeder Pocket-Park soll mit einer anderen Baumart bepflanzt werden und nebst der Grundausstattung mit einer besonderen Attraktion ausgestattet werden. Die Quartierbewohner sollen sich je nach Aktivität in verschiedenen Pocket-Parks aufhalten, wodurch die Pocket-Parks auch eine sozial vernetzende Funktion erhalten sollen.



Abbildung 1 21: Bereits bestehende Pocket-Parks

Quelle: Stadt Schlieren

Parkallee, Parkweg und Pocket-Parks bilden verbindende Elemente mit einheitlicher Gestaltung und werden zusammen mit den Quartierstrassen unter der Federführung der Stadt projektiert. Auf ein partizipatives Verfahren wurde aufgrund der uneinheitlichen Eigentümer- und Nutzerstruktur bewusst verzichtet.

Im Jahr 2007 wurde ein öffentlicher **Gestaltungsplan** «Schlieren West» erarbeitet, welcher erst nach längeren aufwendigen Rechtsverfahren im Frühling 2012 von der kantonalen Baudirektion genehmigt wurde und somit rechtskräftig wurde. Damit die Planung ohne gebaute Sachzwänge durchgeführt werden konnte, wurde beim Amt für Raumentwicklung (ARE) eine **Planungszone** beantragt. Diese ist drei Jahre gültig und ermöglicht es, die laufenden Planungen für das Gebiet zu vertiefen und grundeigentümerverbindlich zu sichern. Trotz der Planungszone konnten in der Zeit Baubewilligungen für erste Wohnüberbauungen erteilt werden, da sie bereits dem Konzept des noch nicht rechtskräftigen Gestaltungsplans entsprachen.

Der Gestaltungsplan schafft die planungsrechtlichen Voraussetzungen für eine gestalterische Aufwertung und nachhaltige Entwicklung des Gebiets Schlieren West. Es werden folgende Ziele mit dem Gestaltungsplan verfolgt:<sup>4</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

Im Rahmen dieses Gestaltungsplans erhalten die Grundbesitzer auf ihre Grundstücke den üblichen Ausnützungsbonus von 0,1 aufgrund der Arealüberbauung und zusätzlich noch einen weiteren Ausnützungsbonus von 0,1 als Anreiz für die Zustimmung zum Gestaltungsplan. Anstatt diesen kumulierten Ausnützungsbonus in Form einer erhöhten Ausnützungsziffer auszudrücken, wurde für jeden einzelnen Baubereich die entsprechend vergrösserte anrechenbare Bruttogeschossfläche berechnet und im Gestaltungsplan festgehalten.

<sup>4</sup> Stadt Schlieren (2011), S.2.

Im Gegenzug zum Ausnützungsbonus werden die Grundeigentümer im entsprechenden Perimeter verpflichtet, das benötigte Land für die zentrale Parkallee an die Stadt abzutreten und die Parkallee auf eigene Kosten nach den Vorgaben der Stadt zu bauen. Nach der Erstellung geht die **Parkallee** unentgeltlich ins Eigentum der Stadt Schlieren über.

Zudem werden die Grundeigentümer im Rahmen des Gestaltungsplans verpflichtet, die gemäss Bauordnung vorgeschriebenen Spiel- und Ruheflächen in Form von öffentlich zugänglichen **Pocket-Parks** anzuordnen. Deren Lage und Gestaltung wird in Form eines Gestaltungsreglements vorgegeben. Die Erstellung der Pocket-Parks geht zulasten der Grundeigentümer. Die Pocket-Parks bleiben im Gegensatz zur Parkallee in privatem Besitz, sind aber öffentlich zugänglich.

Parallel zum öffentlichen Gestaltungsplan wurde 2007 ein Quartierplanverfahren eingeleitet, um das Gebiet zu erschliessen und Baureife zu erreichen.

Mit der Rechtskraft des Gestaltungsplans ist für den Perimeter Schlieren West ein Wohnanteil von über 70% gesichert. Im März 2013 sind bereits 50% der Fläche überbaut, ein Projekt ist im Bau und für zwei weitere Baufelder, eines davon ein städtisches Schulhaus, wurden Architekturwettbewerbe durchgeführt. Die Parkallee ist bereits teilweise und zwei Pocket-Parks sind vollständig gebaut und werden rege genutzt.



Abbildung 1 22: Bereits erstellte (violette) Bauten und (grüne) Pocket-Parks

Quelle: Stadt Schlieren



### a) Entstehung des planerischen Mehrwertes

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

Abbildung 1 23: Entstehung des planerischen Mehrwertes bzw. Planungsvorteils beim Fallbeispiel Schlieren West

Im Rahmen dieses Gestaltungsplans erhalten die Grundbesitzer des Perimeters Schlieren West auf ihre Grundstücke den üblichen Ausnützungsbonus von 0,08 aufgrund der Arealüberbauung und zudem noch einen zusätzlichen Ausnützungsbonus von 0,1. So steigt die Ausnützungsziffer der betroffenen Grundstücke von 0,8 auf 0,98.

Grundstücke, die bereits bebaut sind und deren Gebäude aufgrund der Führung der Parkallee, des Parkwegs oder Quartierstrassen abgerissen werden müssen, erhalten nochmals einen Ausnützungsbonus von 0,1. Bei diesen Grundstücken beträgt die Ausnützungsziffer sogar 1,1.

Durch die Sondernutzungsplanung (Gestaltungsplan) in Form der erhöhten Ausnützungsziffer kann die bestehende Nutzung intensiviert werden. Die Projektleitung ist davon überzeugt, dass ein grosser Teil des geschaffenen Mehrwertes zudem über die qualitativen Aspekte der Planung entstanden ist. Insgesamt steigt dadurch sowohl die mögliche Rendite als auch der Wert der Grundstücke. Dieser planungsbedingte Mehrwert kann aufgrund der Preisentwicklung des Baulands explizit geschätzt werden.

Allgemein haben sich die Marktpreise des Baulands im Gebiet Schlieren West von 2005 (ca. 500 CHF pro m<sup>2</sup>) bis 2011 (ca. 1000 CHF pro m<sup>2</sup>) verdoppelt. Gemäss Auskunft des Leiters Bau und Planung der Stadt Schlieren ist etwa die Hälfte der Wertsteigerung auf die allgemeine Marktentwicklung zurückzuführen. Die andere Hälfte der Wertsteigerung von 250 CHF pro m<sup>2</sup> ist bedingt durch den Gestaltungsplan die erhöhte Ausnützungsziffer. **Pro Quadratmeter Land** kann der planungsbedingte **Mehrwert** folglich auf etwa **250 CHF** geschätzt werden.

## b) Ausgleich des planerischen Mehrwertes

	Ausprägungsmerkmal	Mögliche Ausprägungen			
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%	

Abbildung 1 24: Ausgleich des planerischen Mehrwertes bzw. Planungsvorteils beim Fallbeispiel Schlieren West

Der Ausgleich des Mehrwertes findet sowohl in monetärer, materieller als auch in Form von Nutzungsbeschränkungen statt.

- Monetär: Finanzierung der Parkallee und der Pocket-Parks
- Materiell: unentgeltliche Landabtretung für die Erstellung der Parkallee
- Nutzungsbeschränkungen: durch diverse Gestaltungsplanvorschriften wie z.B. minimalen Wohnanteil

Da beispielsweise die Erstellung der Parkallee gemäss Gestaltungsplan als Voraussetzung für die Baureife der angrenzenden Baubereiche gilt, findet der Ausgleich bereits in der Planungsphase der Bauprojekte statt.

Der Ausgleich des planungsbedingten Mehrwertes wird per Erlass im Gestaltungsplan geregelt und wurde einseitig durch die Behörden festgelegt.

Der Umfang des Ausgleichs kann anhand der bereits gebauten Siedlungen Storchenest und Pfaffenwies grob geschätzt werden (vgl. Abbildung 1 25). Die notwendigen Annahmen stammen von der Abteilung Bau und Planung der Stadt Schlieren. Bei Gesamtkosten der Parkallee von 2.3 Mio CHF. und einer Grösse des Grundstücks von 35'000 m<sup>2</sup> ergibt sich ein absoluter Mehrwertausgleich von 67 CHF pro m<sup>2</sup>. Verrechnet man diesen Wert mit dem planerischen Mehrwert von 250 CHF pro m<sup>2</sup>, ergibt sich ein **Mehrwertausgleich von etwa 27%**.



Wertsteigerung des Baulandes	CHF pro m <sup>2</sup>	500
zwischen 2005 und 2011		
davon aufgrund Marktentwicklung	CHF pro m <sup>2</sup>	250
davon Mehrwert	CHF pro m <sup>2</sup>	250
Wert des abgetretenen Lands	CHF pro m <sup>2</sup>	600
Baukosten Parkallee	CHF pro m <sup>2</sup>	400
Total Kosten Parkallee	CHF pro m <sup>2</sup>	1'000
Grösse Parkallee (7 m × 335 m)	m <sup>2</sup>	2'345
Gesamtkosten Parkallee	CHF	2'345'000
Grösse des Baulandes (Grundstücks)	m <sup>2</sup>	35'000
Kosten Parkallee pro m <sup>2</sup> des Baulandes	CHF pro m <sup>2</sup>	67
Anteilmässiger Mehrwertausgleich		27%

Abbildung 1 25: Abschätzung des Mehrwertausgleichs Siedlungen Storchennest und Pfaffenwies

### c) Verwendung des planerischen Mehrwertes

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

Abbildung 1 26: Verwendung des abgeschöpften Mehrwertes bzw. des ausgeglichenen Planungsvorteils beim Fallbeispiel Schlieren West

Die Gemeinde Schlieren amtet als Empfängerin der von den Grundeigentümern finanzierten und abgetretenen Parkallee. Die Finanzierung der Parkallee und der Pocket-Parks entspricht einer gebietsbezogenen Infrastrukturmassnahme.

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>

Abbildung 1 27: Die Vor- und Nachteile des Mehrwertausgleichs beim Fallbeispiel Schlieren West

Insgesamt wurden von der Stadt Schlieren etwa 400'000 CHF in die Planung des Gebiets Schlieren West investiert. Andererseits hat die Stadt auf ihrem gesamten Gemeindegebiet seit 2005 durchschnittlich 4 Mio. CHF an Grundstückgewinnsteuern im Jahr eingenommen. Bei einem Zuwachs von 22% an natürlichen Steuerzahlern zwischen 2005 und 2011 konnte zudem ein Wachstum der Steuereinnahmen von 52% bei den natürlichen Personen verzeichnet werden. Ein spürbarer Teil dieser Entwicklung kann sicher auf die Entwicklung im Gebiet Schlieren West zurückgeführt werden. Damit haben sich die Investitionen der Stadt auch finanziell gelohnt.

Als wichtigster Erfolgsfaktor wird vom Projektverantwortlichen genannt, dass die Stadt genau wissen muss, was sie will, und dies auch konsequent umsetzt. Dazu gehört, dass in der Politik auch unangenehme Entscheide zugunsten der Allgemeinheit getroffen werden müssen. Zudem brauche es Planer, die Herausforderungen kreativ angehen und das Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich als reines Instrument nutzen.

Der Aufwand für die Umsetzung des Mehrwertausgleichs wird eher als gering eingeschätzt. Liegt der Gestaltungsplan einmal vor, läuft das anschliessende Verfahren inzwischen reibungslos ab.

Zu den Nachteilen/Risiken kann beispielsweise die heterogene Eigentümerstruktur gezählt werden, die eine engere Partizipation der Eigentümer im Sinne einer kooperativen Entwicklungsplanung verunmöglicht hat. Dazu kommt noch die Grösse und Komplexität des ganzen Projekts.

Gemäss dem Projektverantwortlichen ist die Regeldichte im Gestaltungsplan tendenziell an der oberen Grenze. Deshalb kann die Stadt heute mögliche Kompromisse, die sie eigentlich befürworten würde, nicht ohne Änderung des Gestaltungsplans eingehen.

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

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. Neuhegi ist geprägt von einer Mischung unterschiedlicher städtischer Nutzungen. So sind in Neuhegi bereits heute international tätige Hightechfirmen angesiedelt. Zudem wurde in Neuhegi die erste Null-Energie-Wohnüberbauung der Schweiz realisiert und mit dem Eulachpark ist der grösste Winterthurer Park in Entstehung.

Neuhegi bietet weiterhin grosses **Entwicklungspotenzial**, da an unterschiedlichen Standorten Flächen für Nutzungen wie Produktion, Wohnen und Erholung vorhanden sind. Bei einem Vollausbau bietet der Stadtteil Platz für ca. 4000 Einwohner und ca. 10'000 Arbeitsplätze. Das Gebiet ist deshalb von grosser Wichtigkeit für die Stärkung des Wirtschaftsstandorts Winterthur. Im Sinne einer **«bipolaren Stadt»** soll sich Neuhegi zusammen mit dem angrenzenden Gebiet Grüze als ergänzendes, **zweites urbanes Zentrum** zum historisch gewachsenen Zentrum Winterthur Mitte entwickeln. Angestrebt wird ein Zentrum mit hoher Lebensqualität und grosser Ausstrahlungskraft, welches sowohl **Arbeitsplätze** und **Wohnraum** als auch **grosszügige Freiräume** bietet. Zudem soll das Gebiet in seiner Identität an die industrielle Tradition Winterthurs anknüpfen. Deshalb wird die Industriezone auch in Zukunft den grössten Anteil des Gebietes ausmachen. In den engeren Umfeldern der drei angrenzenden Bahnstationen ist jedoch eine Mischnutzung vorgesehen.

Mit der wachsenden Bedeutung des Gebiets Neuhegi-Grüze als Entwicklungs- und Umstrukturierungsgebiet von kantonaler Bedeutung konnten die Regelungen der Bau- und Zonenordnung in den letzten Jahren nicht mehr Schritt halten. Um Fehlentwicklungen respektive unerwünschte Nutzungen zu verhindern, wurde durch die kantonale Baudirektion auf Antrag der Stadt Winterthur im Juli 2010 eine Planungszone Neuhegi-Grüze erlassen. Diese ist drei Jahre gültig und kann um maximal zwei Jahre verlängert werden. Die Planungszone ermöglicht es, die laufenden Planungen für das Gebiet zu vertiefen und grundeigentümerverbindlich zu sichern. Die Planungszone ist nicht mit einem Baustopp zu vergleichen. Die Grundeigentümer dürfen weiterhin bauen, wenn ihre Vorhaben in Übereinstimmung mit der Bau- und Zonenordnung (BZO) und den städtischen Entwicklungszielen stehen. Zu den wichtigsten Entwicklungszielen gehören:

- Weiterentwicklung als attraktiver Wohn-, Arbeits- und Lebensraum mit hoher Qualität von Freiraum und Architektur
- Sicherstellung eines zuverlässigen Verkehrssystems
- Raumsicherung für Verkehrsachsen und für die wichtigsten Freiräume

Eine herausragende Bedeutung bei der weiteren Entwicklung des Gebiets soll den am Gebietsrand liegenden Bahnstationen Oberwinterthur, Grüze und Hegi zukommen. Die Bahnstationen ermöglichen eine optimale Erschliessung des Stadtteils mit dem öffentlichen Verkehr.

Als Fallbeispiel für die vorliegende Untersuchung konzentrieren wir uns in der Folge auf das Umfeld der im Dezember 2007 eingeweihten S-Bahn-Station Hegi. Dem Umfeld der S-Bahn-Station Hegi (Umfeld Hegi) kommt eine wichtige Funktion als Eingangspforte in den Stadtteil Neuhegi zu.



Abbildung 1 28: Perimeter Planung Umfeld S-Bahn Station Hegi mit Perimeter öffentlicher Rahmengestaltungsplan (schraffiert) Quelle: Stadtentwicklung Winterthur

Das **Umfeld der S-Bahn-Station Hegi** ist Teil des zukünftigen zweiten urbanen Zentrums Neuhegi-Grüze. Der öffentliche Rahmengestaltungsplan Umfeld Hegi umfasst einen Perimeter von ca. 85'000 m<sup>2</sup>. Die angestrebte Urbanität soll nebst einer Mischung unterschiedlichster Nutzungen vor allem durch eine dichte Siedlungsstruktur und eine identitätsstiftende Architektur geschaffen werden. 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. Beispielsweise ist ein Parkband vorgesehen, das die S-Bahn-Station Hegi mit dem weiter nördlich liegenden Eulachpark verbindet (vgl. Abbildung 1 29).

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 1 29: Vertiefung Planung Umfeld S-Bahn-Station Hegi

Quelle: Stadtentwicklung Winterthur

### a) Entstehung des planerischen Mehrwertes

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

Abbildung 1 30: Entstehung des planerischen Mehrwertes bzw. Planungsvorteils beim Fallbeispiel Umfeld Hegi

Im Umfeld Hegi wird nebst einer Mischung unterschiedlichster Nutzungen insbesondere auch eine dichte Siedlungsstruktur angestrebt. Dies bedingt Um- respektive Aufzonungen der betreffenden Grundstücke in eine dicht bebaubare Mischzone. Die Grundstücke im Planungssperimeter Umfeld Hegi gehören heute (Ist-Zustand) hauptsächlich zur Industriezone I2, ein Teil gehört zur Wohnzone W3 2.6 und ein ganz kleiner Teil zur Zentrumszone Z3. Die Grundstücke sind in vier Baufelder aufgeteilt.



Abbildung 1 31: Baufelder und Bebauungsplan

Quelle: Stadtentwicklung Winterthur

- Baufeld 1 soll von I2 und W3G zu Wohnzone mit Gewerbeerleichterung W4G umgezont werden
- Baufeld 2 soll von Z3 und W3G zu Zentrumszone Z7 umgezont werden
- Baufeld 3 soll von Industriezone I2 zu Zentrumszone Z5 umgezont werden
- Baufeld 4 soll von Industriezone I2 zu Zentrumszone Z7 umgezont werden

Die geplanten Um- und Aufzonungen **erhöhen** die durchschnittliche **Ausnützungsziffer** im gesamten Perimeter Umfeld Hegi und ermöglichen wertschöpfungsstärkere Nutzungen.

Bis anhin wurden in Winterthur keine Mehrwertberechnungen durchgeführt. Weil beim Umfeld Hegi (wie auch beim Umfeld Grüze) jedoch vorgesehen ist, dass sich die Grundeigentümer entsprechend ihres Mehrwertes an den Realisierungskosten der öffentlichen Freiräume und der Erschliessungsinfrastruktur beteiligen, wurde für die Berechnungsmethodik ein externes Büro beigezogen. Der Mehrwert wird als Differenz zwischen

- dem aktuellen Grundstückswert (basierend auf den aktuell geltenden baurechtlichen Rahmenbedingungen) und
- dem zukünftigen Wert (basierend auf den Rahmenbedingungen gemäss Entwurf Rahmgestaltungplan<sup>5</sup> und gemäss geplanter Revision der Bau- und Zonenordnung) berechnet.

Die aktuellen und zukünftigen Grundstückswerte wurden auf Basis der Anlagekosten (Gestehungskosten) und Ertragswerte nach heutigen Wertmassstäben berechnet.

- Grundstückswert (Landwert) = Ertragswert – Anlagekosten

Die künftigen wie die heutigen Anlagekosten wurden somit nach der gleichen Methodik berechnet. Bei der Berechnung der künftigen Ertragswerte wurde die Teuerung allerdings nicht berücksichtigt. Ebenfalls nicht berücksichtigt wurden demographische Veränderungen (kleinere und grössere Nachfrage) sowie städtebauliche Veränderungen (höhere und tiefere Baukosten).<sup>6</sup>

<sup>5</sup> Vgl. Stadt Winterthur (2012a), S. 1 ff.

<sup>6</sup> Stadt Winterthur (2012b), S.9 f.

Gemäss aktuellsten Schätzungen von Oktober 2012 wurde im Perimeter Umfeld Hegi auf diese Weise **über sämtliche Grundstücke ein Mehrwert von ca. 79 Mio. CHF** berechnet. Umgerechnet auf einen Quadratmeter, entspricht dies einer durchschnittlichen mehrwertbedingten Wertsteigerung von ca. 800 CHF pro m<sup>2</sup>.

### b) Ausgleich des planerischen Mehrwertes

	Ausprägungsmerkmal	Mögliche Ausprägungen		
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%

Abbildung 1 32: Ausgleich des planerischen Mehrwertes bzw. Planungsvorteils beim Fallbeispiel Umfeld Hegi

Die Grundeigentümer profitieren einerseits von einem grossen planerischen Mehrwert in Form der Landwertsteigerung und massiv erhöhten Renditemöglichkeiten. Zudem profitieren die Grundeigentümer unmittelbar von den öffentlichen Freiräumen. Als Voraussetzung für die Umzonung von einer Industrie- in eine dicht bebaubare Mischzone sollen die Grundeigentümer deshalb in einer öffentlich-rechtlichen Vereinbarung u.a. verpflichtet werden, das benötigte Land für ein öffentliches Parkband unentgeltlich abzutreten und dessen Realisierung mit Perimeterbeiträgen zu finanzieren. Der Ausgleich erfolgt also einerseits monetär über die zu leistenden Grundeigentümerbeiträge, andererseits aber auch materiell, indem die Grundeigentümer Land zugunsten öffentlicher Freiräume abtreten.

Anfang Mai 2012 wurde der Entwurf des **öffentlichen Rahmgestaltungplans** Umfeld Hegi fertiggestellt. Dieser schafft die planungsrechtlichen Voraussetzungen für eine hochwertige Entwicklung im Umfeld Hegi. Dazu zählen:<sup>7</sup>

- die Ermöglichung einer dichten, städtischen Bebauung
- die Sicherung einer hohen städtebaulichen und architektonischen Qualität in der Regel über Konkurrenzverfahren
- die Schaffung hochwertiger, öffentlicher und privater Freiräume
- die Förderung publikumsorientierter Nutzungen an definierten Passantenlagen
- die Sicherung einer angemessenen Mischung von Wohn-, Gewerbe- und Dienstleistungsnutzungen (Wohnflächenanteil von mindestens 30% und maximal 50% der anrechenbaren Bruttogeschossfläche)
- der Ausschluss stark verkehrserzeugender Nutzungen (Fachmärkte, grössere Verkaufsflächen)

<sup>7</sup> Stadt Winterthur (2012b), S. 9 f.



Zusätzlich zum monetären und zum materiellen Mehrwertausgleich kommen mit dem Erlass des öffentlichen Rahmengestaltungsplans auch noch Nutzungsbeschränkungen dazu. Bezüglich der Form des Mehrwertausgleichs werden damit alle drei Ausgestaltungstypen im morphologischen Kasten dieses Fallbeispiels abgedeckt.

Gemäss dem öffentlichen Rahmengestaltungsplan werden die Beiträge der Grundeigentümer bei Erhalt der rechtskräftigen Baubewilligung und somit noch in der Planungsphase fällig. Bei Verkauf eines Grundstücks sind die Kostenbeiträge gemäss Rahmengestaltungsplan zu überbinden.

Für den **Verhandlungsprozess**, der zum Abschluss des öffentlich-rechtlichen Landabtretungs- und Erschliessungsvertrags führen soll, wurde ein **zweistufiges Verfahren** gewählt.<sup>8</sup>

### Erste Stufe

- In der ersten Stufe wurde eine öffentlich-rechtliche und damit verbindliche **Entwicklungsvereinbarung** erarbeitet. Diese verweist auf den Rahmengestaltungsplan Umfeld Hegi. In der Entwicklungsvereinbarung werden insbesondere das Verfahren zur Berechnung der von den Grundeigentümern zu leistenden Perimeterbeiträge und deren maximale Höhe (Mehrwertanteil) sowie die Modalitäten der Bezahlung (Verzinsung, Teuerung, Zeitpunkt) festgelegt. Berechnet wurden die Kosten für die Infrastrukturen und die Grundeigentümerbeiträge auf der Basis von Circa-Massen. Nach Anpassungen aufgrund der Verhandlungen zwischen Stadt und Grundeigentümern wurde die definitive Entwicklungsvereinbarung von allen Vertragsparteien Mitte Dezember 2012 unterzeichnet.

### Zweite Stufe

- In einer zweiten Stufe (nach Festsetzung der geänderten Richt- und Nutzungsplanung durch den Grossen Gemeinderat und als Voraussetzung für die Inkraftsetzung des Rahmengestaltungsplanes durch den Stadtrat) soll der definitive **öffentlich-rechtliche Landumlegungs- und Erschliessungsvertrag** abgeschlossen werden. Die in der Entwicklungsvereinbarung als Maximalbeträge definierten Grundeigentümerbeiträge werden in der zweiten Stufe als Frankenbeträge definitiv fixiert (Pauschalen).

Die Landfläche, die für den öffentlichen Freiraum sowie für die Erschliessungsinfrastruktur benötigt wird, wird von den Grundeigentümern unentgeltlich abgetreten werden.

Den Eigentümern wurde in den Verhandlungen auch die Möglichkeit angeboten, das für den öffentliche Parkband vorgesehene Land im Besitz zu behalten. Ein Eigentümer hat sich für diese Variante entschieden. Das Land wird dabei ebenfalls in eine unverbaubare Erholungszone umgezont und im Grundbuch wird ein Nutzungsrecht durch die Stadt eingetragen. Damit kann das Land von der Öffentlichkeit als Teil des Grüngürtelkonzepts uneingeschränkt genutzt wurde. Diese Variante ist

<sup>8</sup> Stadt Winterthur (2012b), S. 4 ff.



jedoch aufwendiger, da mehr geregelt werden muss als bei einer einfachen Landabtretung. Für die Berechnung des Mehrwertausgleichs wurden das unentgeltlich abgetretene Land bei beiden Varianten mit 0 CHF bewertet, denn das Land in der Erholungszone kann von den Grundeigentümern nicht mehr genutzt werden und trägt auch nichts zur Ausnützungsziffer des Grundstücks bei.

Zusätzlich zur unentgeltlichen Landabtretung werden von den Grundeigentümern Perimeterbeiträge bezahlt, welche für die adressbildende Gestaltung und Realisierung des öffentlichen Freiraums sowie des privaten Freiraums auf den eigenen Parzellen verwendet werden. Die Realisierung des Freiraums umfasst folgende Infrastrukturmassnahmen (vgl. Abbildung 1 33):

- öffentliches Parkband (wird durch Stadt realisiert)
- öffentliche Erschliessung (wird durch Stadt realisiert)
- Bereich mit besonderer Aussengestaltung (nach Realisierung durch Private abzutreten)
- Übergangsbereich zum Parkband und allgemeine Umgebungsflächen «grün» (bleiben im Privatbesitz)

Die Gesamtkosten oben aufgeführter Infrastrukturmassnahmen werden gemäss Erfahrungswerten solcher Anlagen auf ca. 10,7 Mio CHF (+/- 25%) geschätzt. Bei einem Mehrwert im Perimeter Umfeld Hegi von ca. 79 Mio. CHF und **Grundeigentümerbeiträgen von ca. 10,7 Mio. CHF** entspricht dies einem **provisorischen Mehrwertausgleich** von ca. **13,5%**.

Die Beiträge jedes einzelnen Grundeigentümers werden prozentual zu ihrem geschätzten Mehrwert berechnet und im öffentlich-rechtlichen Landumlegungs- und Erschliessungsvertrag definitiv bestimmt und pauschalisiert.



Abbildung 1 33: Ausschnitt aus öffentlichem Rahmengestaltungsplan Umfeld Hegi<sup>9</sup>

<sup>9</sup> Stand: 3. Mai 2012

### c) Verwendung des planerischen Mehrwertes

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

Abbildung 1 34: Verwendung des abgeschöpften Mehrwertes bzw. des ausgeglichenen Planungsvorteils beim Fallbeispiel Umfeld Hegi

Wie bereits in den vorangehenden Abschnitten erläutert, verpflichten sich die Grundeigentümer mit der Unterzeichnung des öffentlich-rechtlichen Landabtretungs- und Erschliessungsvertrags, für die Erstellung von öffentlichen Freiräumen und Erschliessungsinfrastrukturen unentgeltlich Land an die Gemeinde abzutreten und die Realisierung dieser Freiräume und Erschliessungsinfrastrukturen mit Perimeterbeiträgen sicherzustellen. Die Stadt übernimmt nach der Landabtretung den Betrieb, den Unterhalt und die Erneuerung, also sämtliche Eigentümerpflichten.

Die Gemeinde tritt somit als Empfängerin auf und setzt den ausgeglichenen Mehrwert für gebietsbezogene Infrastrukturzwecke ein.

### d) Beurteilung

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>

Abbildung 1 35: Die Vor- und Nachteile des Mehrwertausgleichs beim Umfeld Hegi

Beim Umfeld S-Bahn-Station Hegi sind mit total ca. 79 Mio. CHF grosse Mehrwerte auf den Grundstücken möglich. Mit den von der Stadt Winterthur gewählten Instrumenten können ehrgeizige städtebauliche und freiräumliche Ziele erreicht werden, ohne die notwendigen Kosten dafür von der öffentlichen Hand übernehmen und in dem Sinn «sozialisieren» zu müssen. Die Grundeigentümer, die von einer Umzonung und den (Freiraum-)Infrastrukturen unmittelbar profitieren, tragen diese Kosten selber.

Ein Teil der Grundeigentümerbeiträge wird in die öffentlichen Freiräume investiert, ein Teil aber auch in private Freiräume. Die Stadt verpflichtet so die Eigentümer zur hochwertigen Gestaltung der privaten Freiräume nach Gestaltungsvorgaben der Stadt. Einen Teil des abgeschöpften Mehrwertbetrags investiert der Grundeigentümer somit direkt auf seinem eigenen Grundstück und profitiert damit unmittelbar davon.

Das Fallbeispiel zeigt jedoch auch, dass die Eigentümerstruktur von entscheidender Bedeutung für den Aufwand der Verhandlungen ist.

- **Institutionelle Eigentümer und Investoren** verhandeln profitorientiert und haben deshalb ein starkes Eigeninteresse an einer Umzonung. Die Stadt hat die Umzonung an die Bedingung geknüpft, dass Land für (Freiraum-)Infrastrukturen abgetreten werden und dessen Realisierung finanziert werden muss. Auch mit dieser Bedingung erzielen die Eigentümer noch einen angemessenen Profit bei einer Umzonung. Deshalb ist es vergleichsweise einfacher, mit institutionellen Eigentümern zu verhandeln.
- Bei **privaten Eigentümern** können die Verhandlungen schwieriger sein. Sie können es sich eher leisten abzuwarten, insbesondere wenn keine Bauabsichten vorhanden sind. Sie wissen, dass ihr Land auch noch in 15 Jahren umgezont werden kann.

Erschwerend kommt hinzu, dass die Umzonung bzw. das Inkrafttreten des Rahmengestaltungsplanes an die Bedingung geknüpft werden musste, dass die öffentlich-rechtliche Vereinbarung von allen unterzeichnet wird, da die Planung ansonsten nicht realisierbar wäre. Als Alternative zur freiwilligen Vereinbarung wäre ein Quartierplanverfahren möglich gewesen, was von der Stadt aber klar nicht angestrebt wurde. Dieser Weg ist sehr aufwendig und ein solches Verfahren kann bis zu 15 Jahre dauern.

Wenn keine gesetzliche Grundlage für einen Mehrwertausgleich vorhanden ist und entsprechend eine Verhandlungslösung angestrebt wird, kann die zuständige Behörde mit Anreizen arbeiten, sie kann aber auch auf ihre hoheitlichen Handlungsmöglichkeiten zurückgreifen. Im vorliegenden Fall wird der Anreiz dadurch gesetzt, dass die Grundeigentümer in grossem Ausmass von einer Umzonung mit hohen Dichten profitieren, selbst wenn ein Teil des Landes abgetreten werden muss. Ist die Anreizwirkung zu gering, kann als Alternative nur ein hoheitliches Aktivwerden, konkret die Einleitung eines Quartierplanverfahrens, in Aussicht gestellt werden, welches für die Grundeigentümer (und die Stadt) einen weitaus grösseren Aufwand verursacht, und dies unabhängig davon, ob sie an einer Entwicklung interessiert sind oder nicht.

Ob die öffentlich-rechtliche Vereinbarung in der vorliegenden Form umgesetzt werden kann, liegt an den Entscheiden des Parlaments. Wenn der Grosse Gemeinderat (Legislative) in der Beratung des Geschäfts die vorliegende Planung im Umfeld Hegi so stark verändert, dass der Mehrwert unter 80% des aktuell berechneten fällt, können die Eigentümer aus der Vereinbarung aussteigen.

## 1.5 Stadt Zürich: Quartierpark Pfingstweid

Das heutige Zürich West gehörte einst nebst Oerlikon zu den bedeutendsten Industriestandorten von Zürich. Ab etwa 1966 bis in die 1990er-Jahre folgte eine Umstrukturierung des Industriegebiets in ein Arbeits- und Dienstleistungsgebiet. Die Wirtschaftskrise der 1990er Jahre führte zu einer Verlangsamung des Umbruchs und leerstehende Fabrikgebäude wurden vermehrt kulturell zwischengenutzt. 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 als eines der grossen Entwicklungsgebiete soll sich schrittweise aus dem Bestehenden heraus zu einem attraktiven und eigenständigen Stadtteil transformieren. Ein vielfältiger Nutzungsmix aus Wohnen, Arbeiten, Freizeit und Forschung sowie Bildung und Kultur wird angestrebt. Die notwendige Infrastruktur wie z.B. Freiräume, Schulen und öffentlicher Verkehr ist zu erstellen.»<sup>10</sup>

Entsprechend dieser Zielsetzung hat Zürich West seither eine grosse städtebauliche Entwicklung durchgemacht. So prägen heute neue Büro-, Freizeit- und Wohnbauten, Kulturorte wie der Schiffbau und neue Freiräume wie der Turbinenplatz weite Teile von Zürich West. Zudem herrscht weiterhin eine grosse Baudynamik und verschiedenste private wie öffentliche Bauprojekte sind in der Planungs- oder Umsetzungsphase.<sup>11</sup>

Einhergehend mit der zunehmenden baulichen Verdichtung steigt auch die Nachfrage nach mehr öffentlichen Grün- und Freiräumen. Allerdings fehlte in Zürich West bisher ein grosszügiger, grüner und flexibel nutzbarer Freiraum. Das einzige grössere Areal in Zürich West, das der Stadt gehört und das diese Lücke schliessen kann, ist das Familiengartenareal Pfingstweid. Es wurde der Entschluss gefasst, auf dem Pfingstweidareal einen multifunktionalen Quartierpark zu bauen. Dieser soll auch die geplante Primarschulanlage im nördlichen Teil des Grundstücks mit einbeziehen. Das konkrete Parkprojekt soll über einen Wettbewerb ermittelt werden. Bereits im Rahmen der Zonenplanrevision von 2002 wurde das Pfingstweidareal von einer Erholungszone E3 (Familiengartenareal) zu einer Freihaltezone C (Sport- und Badeanlagen)<sup>12</sup> umgezont. Der Pachtvertrag mit dem Verein der Kleingärtner wurde auf Herbst 2012 gekündigt.

Bei einer Aufwertung des öffentlichen Raums durch Infrastrukturmassnahmen profitieren auch die umliegenden Grundeigentümer von einer erhöhten Standortattraktivität und folglich einer Aufwertung ihrer Liegenschaften. Die Stadt Zürich verfügt allerdings nicht über genügend Mittel, alle gewünschten Aufwertungsmassnahmen durchzuführen. Deshalb setzt die Stadt Zürich im Rahmen der kooperativen Entwicklungsplanung in Zürich West, wie auch in Leutschenbach, bereits seit mehreren Jahren das Instrument des «**städtebaulichen Vertrags**» ein. Dahinter steckt die Idee, dass diese planungsbedingten Liegenschaftsmehrwerte für jeden einzelnen betroffenen Grundeigentümer geschätzt und auf dieser Basis finanzielle oder materielle Beiträge für die öffentliche Infrastruktur ausgehandelt werden. Das Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich (PBG) kennt jedoch keinen gesetzlich vorgeschriebenen Mehrwertausgleich. Die Mitfinanzierung von öffentlichen Infrastrukturprojekten durch Grundeigentümer findet somit auf freiwilliger Basis statt. Deshalb müssen die Art und die Höhe der Grundeigentümerbeiträge einzeln ausgehandelt werden.

<sup>10</sup> Grün Stadt Zürich (2010), S. 6 f.

<sup>11</sup> Grün Stadt Zürich (2010), S. 7 f.

<sup>12</sup> Bauordnung der Stadt Zürich, Art. 80 f.

Für die Umsetzung des Projekts Quartierpark Pfingstweid wurde ebenfalls das Instrument des städtebaulichen Vertrags gewählt. So wurden im September 2007 die Grundeigentümer in der näheren und der weiteren Umgebung informiert, dass eine freiwillige finanzielle Beteiligung an der städtischen Aufwertung angestrebt wird. Begründet wurde dieser Weg damit, dass der geplante Quartierpark Pfingstweid die **Attraktivität** von Zürich West für Wohnungssuchende, Investoren sowie Unternehmen verbessere. In der direkten Parkumgebung sei auch monetär mit einer **Ertragswertsteigerung** auf den privaten Grundstücken zu rechnen. Den Grundeigentümern wurden zwei Optionen offeriert.

• **Option 1: Parkbau bis 2013 mit Grundeigentümergebeteiligung**

- Die Grundeigentümer beteiligen sich gesamthaft mit rund 2 Mio. CHF am Projekt (Verfahren und Bau) und können bei der Projektentwicklung partizipieren, beispielsweise mittels Einsitz in der Jury. Die Gesamtkosten des Parkprojekts wurden auf 9,36 Mio. CHF geschätzt.
- Diese Option sah einen kurzfristigen Bau des Parks auf der ganzen Arealfläche (ohne unvorhergesehene Verzögerungen) bis 2013/14 vor.
- Falls sich die Grundeigentümer nicht im von der Stadt erhofften Rahmen am Parkprojekt beteiligen sollten, würde von der Stadt Option 2 verfolgt.

• **Option 2: Parkbau bis 2030 ohne Grundeigentümergebeteiligung**

- Der Park würde im Gegensatz zur Option 1 über einen längeren Zeitraum (etwa bis 2030) oder gar nicht realisiert. Auf der übrigen Fläche würden die Familiengärten verbleiben.
- Die Grundeigentümer erhalten keine Partizipation an der Projektentwicklung.

Die von den Grundeigentümern im Rahmen der Verhandlungen vorerst zugesagten Beteiligungen entsprachen nicht den Erwartungen der Stadt. Nachdem vom Entscheidungsgremium die Konsequenzen nochmals klar aufgezeigt wurden, suchten einige Grundeigentümer das direkte Gespräch und brachten anschliessend einen Grossteil der geforderten Beteiligung auf. Mit der Unterzeichnung der angestrebten Grundeigentümergebeteiligungsverträge im April 2009 war die finanzielle Beteiligung für Option 1 sichergestellt.

Bereits im Mai 2009, also einen Monat nach Unterzeichnung der Grundeigentümergebeteiligungsverträge, wurde im Rahmen der kooperativen Entwicklungsplanung ein Workshop durchgeführt, bei dem Anwohner, Arbeitende, Parteien und Institutionen aus Zürich West Gelegenheit hatten, ihre Bedürfnisse und Anforderungen an den Quartierpark einzubringen.

Anfang 2010 wurde ein Projekt- und Ideenwettbewerb für den Quartierpark Pfingstweid inklusive Schulanlage Zürich West ausgeschrieben. Die in den Workshops vom Mai 2009 ermittelten Vorstellungen der Bevölkerung von Zürich West sind dabei in die Wettbewerbsausschreibung eingeflossen. Von den insgesamt 53 eingereichten und beurteilten Projektideen wurde von der Jury im Herbst 2010 das Parkprojekt «WeidWest» zur Weiterbearbeitung empfohlen.<sup>13</sup> Nach der Ausarbeitung des Bauprojektes wird der Gemeinderat über den Baukredit zu entscheiden haben.

<sup>13</sup> Grün Stadt Zürich (2010), S. 18.



Abbildung 1 36: Gewinnerprojekt des Projektwettbewerbs: «WeidWest»<sup>14</sup>  
 Quelle: Grün Stadt Zürich, Pfingstweid, Projekt- und Ideenwettbewerb, Bericht des Preisgerichts, September 2010, Visualisierungen antón & ghiggì

## a) Entstehung des planerischen Mehrwertes

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

Abbildung 1 37: Entstehung des planerischen Mehrwertes bzw. Planungsvorteils beim Fallbeispiel Quartierpark Pfingstweid

Der Bau des Quartierparks Pfingstweid auf städtischem Boden entspricht einer Infrastrukturmassnahme des Gemeinwesens, die zu einer qualitativen Aufwertung der umliegenden Liegenschaften führt. Die Verbesserung der Standortattraktivität erhöht die Vermietungschancen, Mietpreise und/oder Kundenfrequenz und wirkt sich somit in einer monetären Ertragswertsteigerung auf die umliegenden Liegenschaften aus.

<sup>14</sup> Grün Stadt Zürich (2010), S. 53 ff.



In der Literatur wird auch von einem sogenannten **Ausstattungs Mehrwert** gesprochen. Damit ist ein Mehrwert gemeint, der auf die Nähe zu Anlagen des Gemeinwesens wie Schulen, Spitäler und Erholungsräume zurückgeht. Dieser Mehrwert ist in der Regel bei Grundstücken in unmittelbarer Nähe einer öffentlichen Anlage am höchsten und fällt mit zunehmender Distanz ab.

In Projekten wie dem Quartierpark Pfingstweid, bei welchen planerische Mehrwerte hinsichtlich Veränderung des Liegenschaftswerts geschätzt werden müssen, ist in der Stadt Zürich jeweils die Abteilung Liegenschaftsbewertungen des Amts für Städtebau involviert. Die expliziten Schätzwerte stehen unter Verschluss, doch der gesamte planerische Mehrwert wird höher geschätzt als die gesamten Projektkosten. Damit ist auch klar, dass die angrenzenden Grundeigentümer, die von diesem Mehrwert profitieren, ein Eigeninteresse haben, dass das Projekt Quartierpark Pfingstweid zustande kommt.

#### b) Ausgleich des planerischen Mehrwertes

	Ausprägungsmerkmal	Mögliche Ausprägungen			
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%	

Abbildung 1 38: Ausgleich des planerischen Mehrwertes bzw. Planungsvorteils beim Fallbeispiel Quartierpark Pfingstweid

Ein Ausgleich des planerischen Mehrwertes kommt durch die Kostenbeteiligung der angrenzenden Grundeigentümer an den Entstehungskosten (Verfahren und Bau) des Parks zustande. Dieser monetäre Ausgleich findet teilweise bereits in der Planungs- respektive Bauphase statt, also noch bevor der Mehrwert von den Grundeigentümern beispielsweise durch höhere Mieteinnahmen realisiert werden kann.

Im Herbst 2007 wurden die Grundeigentümer über die eingangs erläuterten Optionen der Parkerstellung informiert und die entsprechenden Bedingungen erläutert. Voraussetzung für die Parkerstellung gemäss Option 1 ist, dass sich die Grundeigentümer

- zur Hälfte an den Verfahrenskosten (180'000 von 360'000 CHF) und
- zu einem Fünftel an den Baukosten (1,8 Mio. von 9 Mio. CHF) beteiligen.

Der von der Stadt vorgeschlagene Beitrag der Grundeigentümer macht folglich knapp 2 Mio. CHF aus und entspricht etwa 20% der gesamten Projektkosten. Für die Aufteilung dieses Grundeigentümerbeitrags auf die einzelnen Grundeigentümer wurde von Grün Stadt Zürich ein **grober Kostenteiler** vorgeschlagen. Dieser ist in Abbildung 1 39 dargestellt. Der vorgeschlagene Kostenteiler unterscheidet aufgrund der Distanz und der Hindernisse zum Park drei Gebiete mit abgestufter Kostenbeteiligung.

- Die Grundeigentümer mit direktem Parkanstoss übernehmen 50% des Grundeigentümerbeitrags (d.h. etwa 10% der gesamten Projektkosten).
- Die Grundeigentümer der näheren Umgebung zum Park übernehmen 30% des Grundeigentümerbeitrags (d.h. etwa 6% der gesamten Projektkosten).
- Die Grundeigentümer der weiteren Umgebung zum Park übernehmen 20% des Grundeigentümerbeitrags (d.h. etwa 4% der gesamten Projektkosten).

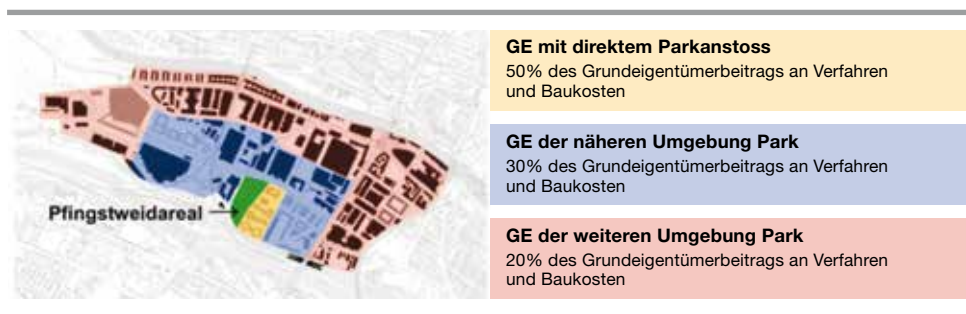


Abbildung 1 39: Von Grün Stadt Zürich vorgeschlagener Kostenteiler

Quelle: Grün Stadt Zürich, Infoblatt für Grundeigentümer vom 27. September

Die konkrete Kostenbeteiligung wurde zwischen Grün Stadt Zürich und den betreffenden Grundeigentümern **ausgehandelt** und im April 2009 mittels **privatrechtlicher Verträge** festgehalten. Sämtliche Grundeigentümer mit direktem Parkanstoss haben eine Kostenbeteiligung zugesagt. Bei den Grundeigentümern in der näheren Parkumgebung sind es etwa drei Viertel und auch in der weiteren Umgebung zum Park beteiligen sich einige Grundeigentümer.

Mit den Vertragsunterzeichnungen ist die finanzielle Beteiligung für Option 1 sichergestellt. Die vereinbarte Höhe des Grundeigentümerbeitrags wurde nicht öffentlich kommuniziert. Gemäss dem für Option 1 ursprünglich von der Stadt geforderten Eigentümerbeitrag ist anzunehmen, dass die Grundeigentümer einer Kostenbeteiligung von insgesamt etwas unter 2 Mio. CHF zugestimmt haben. Bei einem geschätzten Mehrwert von über 9,36 Mio. CHF ergibt sich somit über alle Grundeigentümer gesehen ein Mehrwertausgleich von unter 20%.



### c) Verwendung des ausgeglichenen Mehrwertes

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

Abbildung 1 40: Verwendung des abgeschöpften Mehrwertes bzw. des ausgeglichenen Planungsvorteils beim Fallbeispiel Quartierpark Pfingstweid

Die Stadt Zürich als Empfängerin der Grundeigentümerbeiträge, verwendet diese Mittel für den Bau des Quartierparks Pfingstweid und damit für gebietsbezogene Infrastrukturzwecke.

### d) Beurteilung

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 Mehrwertes schwierig</li> <li>• Anspruchsvolle bzw. durchdachte Kommunikationsstrategie notwendig</li> <li>• Trittbrettfahrerproblem</li> <li>• Lange Verhandlungsdauer</li> <li>• Akzeptanz des Verhandlungsergebnisses durch die Legislative</li> </ul>

Abbildung 1 41: Die Vor- und Nachteile des Mehrwertausgleichs beim Fallbeispiel Quartierpark Pfingstweid

In der Stadt Zürich wurde bisher hauptsächlich ein indirekter Mehrwertausgleich im Rahmen von Sondernutzungsplanungen (Gestaltungspläne, Sonderbauvorschriften) praktiziert, indem Mehrwerte für die Öffentlichkeit oder die Qualität von Bebauung und Freiraum planerisch gesichert wurden. Dabei fliessen in der Regel keine monetären Beträge.

Bisher konnten in Zürich West und Leutschenbach erste Erfahrungen mit gemeinsam finanzierten Projekten im öffentlichen Raum im Sinne einer Public-private-partnership gesammelt werden. Obschon die Projekte im Rahmen kooperativer Planungen in Entwicklungsgebieten bestimmt wurden, zeigte sich, dass die privaten Grundeigentümer nicht ohne Weiteres bereit waren, einen finanziellen Beitrag an Aufwertungsmassnahmen der öffentlichen Hand zu leisten.

- Primär ist **keine gesetzliche Grundlage** für eine finanzielle Beteiligung privater Grundeigentümer vorhanden.
- Der durch den Quartierpark entstehende direkte monetäre **Nutzen** ist für die einzelnen Grundeigentümer vor der Realisierung des Parks **schwierig abzuschätzen**.
- Je weiter entfernt ein Grundstück vom Park liegt, desto geringer fällt sein Mehrwert aus.
- In solchen Projekten kann zudem das **Trittbrettfahrerproblem** den Anreiz der Grundeigentümer schmälern, sich an den öffentlichen Infrastrukturkosten zu beteiligen. Das Trittbrettfahrerproblem ergibt sich aus der Freiwilligkeit der Finanzierungsbeitragung eines öffentlichen Guts. Solange sich genügend viele Grundeigentümer an der Finanzierung beteiligen und damit sicherstellen, dass der Park gebaut wird, haben andere Grundeigentümer wenig Interesse, sich ebenfalls zu beteiligen. Vom realisierten Park profitieren schliesslich auch diejenigen Grundeigentümer, die sich nicht an den Kosten beteiligt hatten.

Dies mögen einige der Gründe sein, weshalb nicht alle Grundeigentümer bereit waren, einen finanziellen Beitrag an die Projektkosten des Quartierparks Pfingstweid zu leisten.

Weil aufgrund fehlender gesetzlicher Grundlagen eine finanzielle Beteiligung privater Grundeigentümer freiwillig ist, erhält der **Verhandlungsprozess** eine grosse Bedeutung. Anlässlich der in Zürich West und Leutschenbach gemachten Erfahrungen hat die Stadt Zürich den Verhandlungsprozess für sogenannte freiwillige «Interessensbeiträge» in einem internen Dokument festgelegt. Anhand von Kriterien lassen sich für die Mitfinanzierung geeignete Projekte bestimmen und für die Verhandlungen müssen Anreize und Konsequenzen geklärt sein.

Beim Projekt Quartierpark Pfingstweid konnte von den bisherigen Erfahrungen profitiert und der Planungs- und Verhandlungsprozess verbessert werden. Gemäss Auskunft des Projektleiters ist die **Glaubwürdigkeit** der Verhandlungspartner und ihrer Argumente ein ganz entscheidender **Erfolgsfaktor** bei Verhandlungen mit Grundeigentümern. Dafür brauche es eine abgesprochene, einheitliche Haltung und ein glaubwürdiges Auftreten der gesamten beteiligten Behörde. Zudem ist eine anspruchsvolle und gut durchdachte **Kommunikationsstrategie** notwendig. Wenn ein Verdacht entstehen würde, dass der Park auch ohne Beitragszahlung der Grundeigentümer realisiert würde, wäre das Projekt dadurch zum Scheitern verurteilt.

Aus der Perspektive der Behörden ist ein weiterer wichtiger Erfolgsfaktor die Wahl der Verhandlungspartner auf privater Seite. Es hat sich im Projekt gezeigt, dass Verhandlungen direkt mit den höchsten privaten Entscheidungsträgern, die auch über die entsprechende Entscheidungsbefugnis verfügen, am erfolgversprechendsten sind und rascher zu einem Verhandlungsergebnis führen. Insgesamt dauerten die Verhandlungen bis zum erfolgreichen Vertragsabschluss 16 Monate und damit einiges länger als ursprünglich eingeplant. Es ist folglich empfehlenswert, bei der Planung solcher Projekte genügend Zeit für die Verhandlungen einzurechnen.

**Das Fallbeispiel Quartierpark Pfingsweid hat gezeigt,**

- dass **fehlende gesetzliche Grundlagen** Verhandlungslösungen bedingen, die mit einem **erhöhten Zeitbedarf** verbunden sind.
- dass fehlende gesetzliche Grundlagen aber auch eine hohe Flexibilität erlauben, die im konkreten Fall eine **massgeschneiderte Ausgestaltung der Lösung** ermöglicht.
- dass ein **partizipatives Verfahren** im Rahmen der kooperativen Entwicklungsplanung zu einer **breiteren Abstützung** des Projekts bei allen Beteiligten führt.
- dass ein partizipatives Verfahren jedoch auch einer gut durchdachten Kommunikationsstrategie bedarf und mit **grösserem Aufwand** verbunden ist.
- dass mittels städtebaulichen Vertrags ein **monetärer Mehrwertausgleich** selbst auf **freiwilliger** Basis und ohne rechtliche Grundlagen möglich ist.

## 1.6 Kanton Basel-Stadt

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 eine Minderwertentschädigung zu.<sup>15</sup>

Im Rahmen der Totalrevision des Baugesetzes von 1999 wurde die Mehrwertabgabe bekräftigt und in verschiedener Hinsicht präzisiert, ohne das Instrument jedoch tiefgreifend zu verändern. Im Bau- und Planungsgesetz (BPG) vom 17. November 1999 wurde die Höhe der Abgabe von bisher 40% auf 50% des Planungsmehrwertes erhöht. Seither bilden **§§ 120–124 des Bau- und Planungsgesetzes (BPG)** zusammen mit **§§ 81–87 der Bau- und Planungsverordnung (BPV)** die massgebenden Rechtsgrundlagen für die Basler Mehrwertabgabe.

### a) Entstehung des planerischen Mehrwertes

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

Abbildung 1 42: Entstehung des planerischen Mehrwertes bzw. Planungsvorteils beim Fallbeispiel Basel-Stadt

Nach § 120 Abs. 1 BPG gelten Mehrwertabgaben diejenigen Vorteile ab, die entstehen, wenn die **zulässige Geschossfläche** durch Änderung der Zoneneinteilung oder der Zonenvorschriften, durch einen Bebauungsplan (**Sondernutzungsplan**) oder durch eine Bewilligung vergrössert wird. Die von den Mehrwertabgaben erfassten Planungsmehrwerte sind somit in erster Linie **Aufzoningmehrwerte**

<sup>15</sup> Giller (2011), S. 18.

sowie Sondernutzungs- und Ausnahmewilligungsmehrwerte. Richtplan-, Parzellierungs-, Erschliessungs- und Lageverbesserungsmehrwerte werden hingegen nicht berücksichtigt.<sup>16</sup>

In der Praxis entsprechen die meisten Planungsmassnahmen Aufzonungen, welche die zulässige Bruttogeschossfläche erhöhen und damit eine **Intensivierung bestehender Nutzung** ermöglichen. Aufzonungen bewirken in erster Linie eine **Erhöhung der Ertragsmöglichkeiten** eines Grundstücks.

Die **explizite Ermittlung** des Mehrwertes wird in § 81 BPV geregelt. Demnach wird der Mehrwert als **Differenz der Verkehrswerte** des Bodens mit und ohne zusätzliche Nutzung berechnet. Dabei werden nur Nutzungsmöglichkeiten berücksichtigt, von denen Gebrauch gemacht wird. Massgebend ist der Differenzwert bei Baubeginn.

Die Planungsmehrwerte werden vom Bau- und Verkehrsdepartement Basel-Stadt im Rahmen der Baubewilligungsverfahren einzeln und transparent geschätzt. Die Berechnung des Planungsmehrwertes erfolgt somit projektbezogen und bezieht sich auf die konkrete bauliche Mehrnutzung, welche nur dank einer raumplanerischen Massnahme möglich wird. Aufgrund der langjährigen Erfahrung in der Bodenpreisermittlung und der damit verbundenen Bewertungsorganisationen (Bodenbewertungsstelle des Grundbuch- und Vermessungsamts) kann der Aufwand für die Bodenbewertung in Basel als relativ gering eingestuft werden.<sup>17</sup>

Der konkrete Mehrwert wird gemäss Steuerverwaltung des Kantons Basel-Stadt in der Regel über den Wert der zusätzlichen Quadratmeter Bruttogeschossfläche bestimmt. Dieses Verfahren lässt Ähnlichkeiten erkennen mit dem Verfahren, welches in Münsingen BE angewandt wird und in Abschnitt 1.8 des Anhangs erläutert wird.

## b) Ausgleich des planerischen Mehrwertes

	Ausprägungsmerkmal	Mögliche Ausprägungen			
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%	

Abbildung 1 43: Ausgleich des planerischen Mehrwertes bzw. Planungsvorteils beim Fallbeispiel Basel-Stadt

<sup>16</sup> Giller (2011), S. 18.

<sup>17</sup> Giller (2011), S. 18.

Die Höhe der Basler Mehrwertabgabe von **50%** des BodenMehrwertes ist in § 121 BPG **gesetzlich festgelegt**. Wegen derselben Mehrnutzung erhobene Erschliessungsbeiträge dürfen zum Wert zur Zeit des Baubeginns von der Mehrwertabgabe abgezogen werden.

Gemäss § 122 BPG steht die Mehrwertabgabe derjenigen Gemeinde zu, in der das belastete Grundstück liegt. Der Kanton Basel-Stadt besteht aus den drei Gemeinden Bettingen, Riehen und Basel. Allerdings kennt Basel die Eigenheit, dass die Verwaltung des Kantons Basel-Stadt auch gleichzeitig Verwaltung der Einwohnergemeinde Basel ist. Für die Mehrwertabgabe auf Boden der Stadt Basel ist damit das Bau- und Verkehrsdepartement zuständig.

Das Verfahren der Mehrwertabgabe ist in der Bau- und Planungsverordnung festgelegt und läuft im Grundsatz nach folgendem Schema:

- Die Inkraftsetzung der Planungsmassnahme per Grossratsbeschluss, welche zu einer Aufzoning/Erhöhung der zugelassenen BGF führt, ist zwar eine notwendige, jedoch keine hinreichende Bedingung der Mehrwertabgabe.
- Die **Mehrwertabgabe** wird erst dann **festgesetzt**, wenn ein Baubeghären eingereicht wird, das von der vergrösserten zulässigen Geschossfläche Gebrauch macht, oder wenn durch eine Ausnahmbewilligung zusätzliche Geschossflächen zugelassen werden. Grundsätzlich ist der Vorsteher des Baudepartements für die Festsetzung der Mehrwertabgabe zuständig. Für Beträge unter 50'000 CHF hat das Baudepartement die Verfügungskompetenz jedoch an das Bauinspektorat übertragen.
- Die **Festsetzungsverfügung** wird in der Regel zusammen mit der Baubewilligung eröffnet. Die Antragsteller haben die Möglichkeit, im Rahmen der Baubewilligung Rekurs einzulegen (Erstinstanz ist die Baurekurskommission, Zweitinstanz ist das Verwaltungsgericht). In der Regel werden mit den betreffenden Grundeigentümern und Investoren jedoch bereits vorgängig einvernehmliche Lösungen gefunden.
- Die Mehrwertabgabe wird **am Tage des Baubeginns fällig**, also erst bei Realisierung der ermöglichten baulichen Mehrnutzung, d.h. erst bei Erstellung der Neu- oder Erweiterungsbauten.<sup>18</sup> Der Bauherr informiert das Bauinspektorat über den Baubeginn. Das Bauinspektorat seinerseits informiert die Baukasse, welche für den Einbezug der Mehrwertabgabe verantwortlich ist. Häufig wird die Mehrwertabgabe jedoch bereits vorher zusammen mit der Baubewilligungsgebühr bezahlt.

Die absolute Mehrheit der Fälle funktioniert nach obigem Ablauf. Ist die grössere Geschossfläche jedoch durch eine Ausnahmbewilligung zugestanden worden, wird die Abgabepflicht zusätzlich zur Festlegungsverfügung im Grundbuch angemerkt.

Der Kanton, seine Gemeinden sowie die kantonalen und kommunalen Anstalten und Stiftungen sind von der Mehrwertabgabe befreit, solange die grössere Geschossfläche unmittelbar der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dient. Baut die öffentliche Hand jedoch wie ein Privater, beispielsweise aus wirtschaftlichen Interessen, ist sie ebenfalls abgabepflichtig.

<sup>18</sup> Giller (2011), S. 19.

### c) Verwendung des ausgeglichenen Mehrwertes

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

Abbildung 1 44: Verwendung des abgeschöpften Mehrwertes bzw. des ausgeglichenen Planungsvorteils beim Fallbeispiel Basel-Stadt

Zwischen 2000 und 2011 sind in der Stadt Basel mittels Mehrwertabgabe rund 56 Mio. CHF an Einnahmen generiert worden. Die Erträge weisen dabei grosse Schwankungen auf, machen jedoch im Schnitt etwa 5 Mio. CHF pro Jahr aus. Eines der bekanntesten Bauprojekte, für welches in Basel eine Mehrwertabgabe festgesetzt wurde, ist der 178 Meter hohe Roche-Turm. Allein aufgrund dieses Projekts wurde im Jahr 2012 gemäss Medienberichten eine Mehrwertabgabe von 11,86 Mio. CHF in den Spezialfinanzierungsfonds eingelegt.

Die Erträge aus der Mehrwertabgabe auf Grundstücke in der Stadt Basel fliessen seit 2001 in einen Spezialfinanzierungsfonds «Mehrwertabgaben» und werden nach Art. 120 BPG zweckgebunden für die **Schaffung neuer oder die Aufwertung bestehender Grünräume wie Parkanlagen, Stadtwälder, Alleen und Promenaden im Stadtgebiet verwendet.**

Der vorgesehene Verwendungszweck beruht auf der Überlegung, dass die Nutzungsverdichtung auf einzelnen Grundstücken in der dicht besiedelten Stadt Basel nur zu rechtfertigen ist, wenn anderswo eine Kompensation des verdichteten Bauens in Form zusätzlicher neuer oder zumindest tief greifend aufgewerteter bestehender Grünflächen geschaffen wird. Die Mehrwertabgabe wird folglich zur **Aufwertung und Qualitätssteigerung des Wohn- und Arbeitsplatzumfelds der Stadt Basel** verwendet.<sup>19</sup>

Die Stadtgärtnerei Basel-Stadt ist für die Fondsverwaltung wie auch für die Neugestaltung und Aufwertung der öffentlichen Grünflächen zuständig. Ein Lenkungsausschuss befindet darüber, ob ein bestimmtes Projekt den im Fondsreglement festgelegten Kriterien entspricht, damit es mit Mitteln des Fonds realisiert werden darf. Anträge über CHF 300'000 gelten als Investitionsanträge, welche zusätzlich auch noch durch das Finanzdepartement geprüft werden müssen. Bis heute wurden **Grün- und Freiflächen für mehrere Millionen Franken** neu gebaut und/oder saniert, ohne dass die Investitionsrechnung des Kantons damit belastet worden wäre.

<sup>19</sup> Giller (2011), S. 19.

Nebst der Aufwertung von öffentlichen Grünräumen ist mit §§ 125 und 126 im BPG auch eine **Minderwertentschädigung** vorgesehen. Der Anspruch auf Nachteilsausgleich beschränkt sich jedoch auf die Abgeltung für Eigentumsbeschränkungen, die einer materiellen Enteignung gleichkommen. In der Realität zeigt sich, dass die Zahl der Anwendungen beim Minderwert relativ gering ausfällt.<sup>20</sup>

Zudem bestehen zurzeit politische Bestrebungen, die **Zweckbindung** der Mehrwertabgabe auf Massnahmen zur **Wohnumfeldaufwertung**, wie beispielsweise die Errichtung von Begegnungszonen, Stadt- und Quartierplätzen, **auszuweiten**.

#### d) Beurteilung

Basel kann sich mit dem Bau- und Planungsgesetz sowie der Bau- und Planungsverordnung auf **umfassende Rechtsgrundlagen** abstützen und verfügt zudem über Reglemente, welche beispielsweise die Mittelverwendung im Detail regeln. Seit 1977 konnte sich in Basel eine **ausgereifte Praxis der Mehrwertabgabe** entwickeln, bei welcher **mehrere Verwaltungsorganisationen** involviert sind. Dadurch steigen allerdings auch **Koordinations-** und **Ressourcenaufwand** sowie die Anforderungen an die involvierten Stellen der Verwaltung. Für kleinere Gemeinden wäre die Einführung des Basler Modells eins zu eins deshalb kaum möglich.

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 verschiedene Verwaltungsorganisationen involviert (Koordinationsaufwand)</li> <li>• Hoher Ressourcenbedarf und professionelles Know-how aufseiten der Verwaltung notwendig (für kleinere Gemeinden kaum möglich)</li> <li>• Abgabesatz von 50% könnte politisch unter Druck kommen</li> </ul>

Abbildung 1 45: Die Vor- und Nachteile des Mehrwertausgleichs beim Fallbeispiel Basel-Stadt

Durch den spezifisch städtischen Kompensationsmechanismus, bei dem die Hälfte des Gewinns aus Verdichtungen **zweckgebunden** in grüne Ausgleichsflächen investiert wird, profitieren auch die Bewohner der Stadt von der Verdichtung. Basel ist eine der am dichtesten gebauten Städte der Schweiz, in welcher Grün- und Ausgleichsflächen einen hohen Stellenwert geniessen. Die massiven Investitionen in die öffentlichen Grünflächen der Stadt bewirken somit eine deutliche **Aufwertung und Qualitätssteigerung des Wohn- und Lebensumfelds**. Planungsbedingte Sondervorteile kommen durch diese Investitionen zumindest teilweise allen Wohn- und Arbeitsgebieten zu und unter dem Strich zieht eine gesteigerte Wohnqualität auch wieder neue Bewohner an, für welche die Investoren wieder bauen können. Dadurch entsteht eine **Win-win-Situation**, von welcher sowohl die Bevölkerung, das Gemeinwesen als auch die Investoren profitieren. Die Mehrwertabgabe dient zudem auch als **Ausgleich für** diejenigen **Grundeigentümer**, welche nicht von einer

<sup>20</sup> Eberle (2007), S. 59.



Aufzoner profitieren können. Im Sinne der Rechtsgleichheit wird ein Verhältnis geschaffen zwischen dem, der eine Aufzoner kriegt (und dafür bezahlt), und dem, der sie nicht kriegt (aber auch von den Investitionen in Grünflächen mitprofitiert). Die erwähnten Gründe zusammen mit dem langen Bestehen und dem einfach erkennbaren Sinn und Zweck der Abgabe haben massgeblich zur **hohen Akzeptanz der Mehrwertabgabe** in Basel beigetragen.

Zudem wird von involvierten Verwaltungsstellen die Meinung vertreten, dass die Mehrwertabgabe auch zu einer **hohen Akzeptanz von Verdichtungsprojekten** (z.B. Hochhäusern) beigetragen hat. So werden die von Verdichtungsprojekten verursachten Qualitätseinbussen mittels qualitativer Umfeldaufwertungen kompensiert. Es wird vermutet, dass die politische Akzeptanz der Verdichtung geringer und der Widerstand beispielsweise gegen Hochhausprojekte aus der Bevölkerung viel höher wäre, würde nicht die Hälfte des dadurch entstandenen Mehrwertes der Allgemeinheit zugutekommen.

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.

Mit Blick auf das am 3. März 2013 vom Stimmvolk angenommene revidierte RPG wird bei der zuständigen Rechtsabteilung des Kantons zurzeit von keinem Anpassungsbedarf der kantonalen Rechtsgrundlagen ausgegangen. Allerdings muss zuerst die Verordnung zum RPG abgewartet werden. Trotzdem könnte die bewährte Mehrwertabgabe in Basel in Zukunft einer Bewährungsprobe unterstellt sein. Denn bereits werden erste politische Stimmen laut, die eine Senkung des Abgabesatzes von 50% fordern.

## 1.7 Kanton Thurgau

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. Der Rat hiess die Revision mit 80 gegen 38 Stimmen gut. Allerdings wurde seitens der FDP und der SVP gegen die Vorlage das Behördenreferendum ergriffen. Am 17. Juni 2012 stimmte das Thurgauer Stimmvolk mit einem Zweidrittelmehr (64,7% Ja zu 35,3% Nein) der Totalrevision des kantonalen Planungs- und Baugesetz (PBG) zu. Am 1. Januar 2013 ist das neue Planungs- und Baugesetzes inklusive entsprechender Verordnung in Kraft getreten.

Der Kanton Thurgau ist nach Basel-Stadt, Neuenburg und Genf somit der vierte Schweizer Kanton, der eine Mehrwertabgabe eingeführt und damit den seit über 30 Jahren im RPG bestehenden Gesetzgebungsauftrag für den Ausgleich planerischer Vor- und Nachteile umgesetzt hat.

Bei Neueinzonungen von Land werden im Kanton Thurgau die Planungsmehrwerte im Umfang von 20% abgegolten. Eine zentrale Rolle bei der Festsetzung und Abgeltung des Mehrwertes 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 am 3. März 2013 angenommenen revidierten RPG verabschiedeten Mindestregelung für einen kantonalen Mehrwertausgleich.

Am 6. Mai 2013 ist ein Entscheid des Departementes für Bau und Umwelt betreffend (Um-) oder **Einzonung** von Boden in die Bauzone rechtskräftig geworden. Unter anderem davon betroffen ist ein **8000 m<sup>2</sup> grosses Grundstück**, welches im Besitz von Franz Muster ist.

In der Folge nimmt die Steuerverwaltung eine **amtliche Schätzung** gemäss Schätzungsverordnung vor. Aufgrund dieser Schätzung erhält Franz Muster am 1. Juli 2013 von der Steuerverwaltung die folgende **Veranlagung mit Rechnung**:

Verkehrswert Land in Bauzone (8000 m <sup>2</sup> à 250 CHF)	CHF 2'000'000
Verkehrswert Landwirtschaftsland (8000 m <sup>2</sup> à 8 CHF)	CHF 64'000
<b>Mehrwert</b> (Differenz der beiden Verkehrswerte)	CHF 1'936'000
<b>Mehrwertabgabe</b> von 20% des Mehrwertes	CHF 387'200

Da noch keine Handänderung erfolgt ist und weder ein rechtskräftiges Erschliessungsprojekt noch eine rechtskräftige Baubewilligung vorliegt, ist die Mehrwertabgabe noch nicht fällig.

Am 1. Oktober 2015 erwächst ein Erschliessungsprojekt für das Grundstück von Herrn Muster in **Rechtskraft**. Die **Mehrwertabgabe** wird auf dieses Datum hin **fällig** und ist bis spätestens am 1. November 2015 zu begleichen. Bei verspäteter Zahlung erfolgt eine Verzugszinsberechnung ab dem 2. November 2015.

Herr Muster ist es ohne erhebliche Beeinträchtigung seiner wirtschaftlichen Lage nicht möglich, die Mehrwertabgabe sofort zu bezahlen. Daher stellt er der Steuerverwaltung ein begründetes **Stundungsgesuch** für 8 Jahre (bis 1. Oktober 2023). Die Steuerverwaltung bewilligt das Stundungsgesuch. Die Mehrwertabgabe ist daher spätestens bis 1. Oktober 2023 zu entrichten. Zu beachten ist, dass ab dem 2. November 2015 Verzugszinsen berechnet werden.

Am 15. April 2016 verkauft Herr Muster das Grundstück. Mit der **Handänderung** fällt die Stundung dahin. Die **Mehrwertabgabe** wird auf das Datum der Handänderung hin **fällig**.

Herr Muster leistet die Zahlung von CHF 387'200 am 15. April 2016. Zusätzlich werden ihm für die Zeit vom 2. November 2015 (30 Tage nach ursprünglicher Fälligkeit) bis 15. April 2016 (Zahlung) Verzugszinsen in Rechnung gestellt. Der Verzugszinssatz wird jährlich vom Regierungsrat festgelegt. Bei einem angenommenen Zinssatz von 3% ergäben sich in diesem Beispiel **Verzugszinsen** von CHF 5'259.45.

Bei der Berechnung der **Grundstückgewinnsteuer** wird die **bezahlte Mehrwertabgabe als Anlagekosten berücksichtigt**.

Abbildung 1 46: Fiktives Beispiel einer Mehrwertberechnung<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Beispiel, welches die Steuerverwaltung Thurgau zur Erläuterung der Mehrwertabgabe verwendet.

### a) Entstehung des planerischen Mehrwertes

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

Abbildung 1 47: Ausgleich des planerischen Mehrwertes bzw. Planungsvorteils beim Fallbeispiel Thurgau

Der Kanton Thurgau definiert den Mehrwertbegriff in § 63 PBG als Planungsvorteil, welcher durch die Zuweisung von Boden zu Bauzonen oder von öffentlichen Zonen zu übrigen Bauzonen entsteht. Die Mehrwertabgabe bezieht sich somit in erster Linie auf Planungsvorteile aufgrund von **Zonenplanänderungen** wie **Einzonungen** und Umzonungen von öffentlichen Zonen zu übrigen Bauzonen. Die Zuweisung von Boden zu Bauzonen ermöglicht eine neue, ertragsreichere Nutzung des Bodens. Dies bewirkt eine Erhöhung des entsprechenden Landwerts.

Dieser **Bodenmehrwert** bemisst sich nach der Differenz zwischen den Verkehrswerten unmittelbar vor und nach der rechtskräftigen Zuweisung zu einer Bauzone. Die **kantonale Steuerverwaltung** nimmt dazu eine amtliche Liegenschaftenschätzung gemäss Schätzungsverordnung vor.

### b) Ausgleich des planerischen Mehrwertes

	Ausprägungsmerkmal	Mögliche Ausprägungen		
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%

Abbildung 1 48: Ausgleich des planerischen Mehrwertes bzw. Planungsvorteils beim Fallbeispiel Thurgau

Das totalrevidierte Thurgauer Planungs- und Baugesetz sieht nach § 64 PBG vor, dass die **Mehrwertabgabe 20% des Bodenmehrwertes** entspricht, der bei Neueinzonungen oder bei Zuweisung von einer öffentlichen Zone zu einer Bauzone entsteht. Die Mehrwertabgabe kann bei Handänderungen von der Grundstückgewinnsteuer in Abzug gebracht werden.

In der Praxis legt die **Steuerverwaltung die Verkehrswertschätzungen** und davon abgeleitet die **Mehrwertabgabe provisorisch** fest und stellt diese mittels einer Veranlagung (**Verfügung**) den abgabepflichtigen Personen zu. Innerhalb dreissig Tagen ab Zustellung kann die abgabepflichtige Person oder deren Vertreter/-in gegen Veranlagungsentscheide der Steuerverwaltung bei der Steuerrekurskommission schriftlich Rekurs erheben. Diese entscheidet endgültig. Nach Rechtskraft der Verkehrswertschätzungen wird die Mehrwertabgabe definitiv in Rechnung gestellt.

Die Mehrwertabgabe wird gemäss § 65 Absatz 2 PBG erst **fällig** bei

- Handänderung (**Verkauf**)
- Rechtskraft des Erschliessungsprojektes
- Rechtskraft der **Baubewilligung**

Die **Gemeindebehörde** teilt der kantonalen Steuerbehörde diesen Zeitpunkt innert 14 Tagen nach Kenntnis mit.

30 Tage nach Eintritt der Fälligkeit der Mehrwertabgabe sind auf dem Rechnungsbetrag ohne Mahnung Verzugszinsen geschuldet. Die Höhe des Verzugszinses wird vom Regierungsrat für jedes Kalenderjahr festgelegt. Für das Kalenderjahr 2013 beträgt dieser 3%. Tritt die Fälligkeit infolge Rechtskraft eines Erschliessungsprojektes ein, kann die Steuerverwaltung auf begründetes Gesuch hin nach § 67 PBG eine Stundung bis zu acht Jahren gewähren,

- sofern es der abgabepflichtigen Person ohne erhebliche Beeinträchtigung ihrer wirtschaftlichen Lage nicht möglich ist, den Verpflichtungen sofort nachzukommen,
- bei Zuweisung von Grundstücken zu strategischen Arbeitszonen.

Auf gestundeten Mehrwertabgaben werden Verzugszinsen berechnet.

Die Stundung fällt bei Handänderung oder mit Erteilung der Baubewilligung für das betreffende Grundstück dahin bzw. die Mehrwertabgabe wird nach Eintritt eines solchen Ereignisses sofort fällig.

### c) Verwendung des ausgeglichenen Mehrwertes

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

Abbildung 1 49: Verwendung des abgeschöpften Mehrwertes bzw. des ausgeglichenen Planungsvorteils beim Fallbeispiel Thurgau

Die Abgaben stehen je zur Hälfte den **Gemeinden** und dem **Kanton** zu. Die kantonale Steuerverwaltung ist mit der Erhebung der Mehrwertabgabe betraut und veranlasst vierteljährlich die Zuweisung der Mehrwertabgaben **je zur Hälfte an die Spezialfinanzierungskonten** der betreffenden **Gemeinden** und des Kantons. Für die Aufwendungen bezüglich Erhebung wird die Steuerverwaltung pro Fall pauschal mit 700 CHF entschädigt.

Die Mittel in den Spezialfinanzierungsfonds sind zweckgebunden und werden einerseits für die Rückerstattung von geleisteten Mehrwertabgaben bei Auszonungen verwendet und andererseits für raumplanerische Massnahmen wie Siedlungserneuerungen, Gebäudeabbrüche oder ökologische Massnahmen.

Die **Mittelverwendung** wird durch § 45 der **Verordnung** des Regierungsrates zum Planungs- und Baugesetz geregelt. Darin werden insbesondere folgende raumplanerische Massnahmen erwähnt, an welche Beiträge aus den Mitteln der Spezialfinanzierungsfonds geleistet werden können:

- Zuweisung von Boden im Baugebiet zu Nichtbaugebiet (**Auszonung**)
- Sanierungen von Industriebrachen
- der Rückbau von Altbauten in der Landwirtschaftszone
- Gewässerrenaturierungen und ökologische Aufwertungsmassnahmen
- Sanierung von Altbauten oder deren Abbruch mit Ersatzbauten in Bauzonen
- der Erwerb von dinglichen Rechten an Grundstücken, welcher die Umsetzung raumplanerischer Ziele erleichtert
- regionale, kantonale und internationale Planungen wie Agglomerationsprogramme
- Spezialplanungen wie Entwicklungsschwerpunkte

Explizit ausgeschlossen sind hingegen Beiträge an die Kosten für Infrastrukturbauten, den öffentlichen Verkehr oder Erschliessungsanlagen.

Bis zu einem Betrag von 100'000 CHF kann das Departement über Entnahmen aus dem kantonalen Spezialfinanzierungsfonds im Rahmen der verfügbaren Mittel entscheiden. Bei höheren Entnahmen entscheidet der Regierungsrat.

#### d) Beurteilung

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>

Abbildung 1 50: Die Vor- und Nachteile des Mehrwertausgleichs beim Fallbeispiel Thurgau

Mit dem totalrevidierten Planungs- und Baugesetz und der entsprechenden Verordnung kann sich der Kanton Thurgau auf umfassende und ausführliche Rechtsgrundlagen zum Ausgleich von Planungsmehrwerten abstützen. Mit zwei kleinen Ausnahmen entsprechen die Thurgauer Regelungen exakt den Bundesvorgaben im neuen RPG. Das Thurgauer Planungs- und Baugesetz wird deshalb voraussichtlich bezüglich folgender zwei Bestimmungen zu revidieren respektive zu ergänzen sein:

- Anpassung der Fälligkeit der Abgabe (Fälligkeit erst bei der Überbauung bzw. Veräusserung des Grundstücks anstatt bei der Einzonung)
- Ergänzung der Abzugsmöglichkeit der Beschaffungskosten von landwirtschaftlichen Ersatzbauten zur Selbstbewirtschaftung

Die Mehrwertbestimmungen im RPG wurden auf Vorschlag des Thurgauer SVP-Ständerats Roland Eberle mit der genannten Ausnahmeregelung abgeschwächt: Diese soll Bauern zugutekommen, die nach dem Verkauf eines neu eingezonten Grundstücks in ein selbst genutztes Landwirtschaftsgebäude investieren wollen.<sup>22</sup>

Im Gegensatz zum Basler Modell ist im Kanton Thurgau bei der Umsetzung der Mehrwertabgabe praktisch **ausschliesslich** die **kantonale Steuerverwaltung** involviert. Der Koordinationsaufwand zwischen den verschiedenen Ämtern fällt dadurch weg. Die Gemeindebehörden sind bei der Umsetzung nur so weit involviert, wie sie der Steuerverwaltung den Zeitpunkt der Fälligkeit infolge Handänderung, Rechtskraft des Erschliessungsprojektes oder Rechtskraft der Baubewilligung mitteilen. Zudem können die Gemeinden im Rahmen der gesetzlichen Möglichkeiten über die Mittel ihrer Spezialfinanzierungsfonds verfügen.

Der Verwendungszweck ist auch in der Verordnung relativ offen formuliert. Es werden einige **raumplanerische Massnahmen** aufgezählt, an welche Beiträge aus Mitteln der Spezialfinanzierungsfonds geleistet werden dürfen, die Liste ist aber nicht abschliessend. Ausgeschlossen sind bloss Beiträge an Infrastrukturbauten, den öffentlichen Verkehr und Erschliessungsanlagen. Dadurch bleibt dem Kanton wie auch den Gemeinden ein gewisser **Spielraum bei der Verwendung der Mittel**.

Gemäss den **Übergangsbestimmungen** nach § 121 des PBG sind Baugesuche und Planungen, welche am 1. Januar 2013 bereits hängig waren, noch nach dem alten Recht zu beurteilen. Baugesuche gelten seit dem Zeitpunkt der Einreichung und Planungen seit der Publikation der Planaufgaben durch die Gemeindebehörden als hängig. Somit fällt die Mehrwertabgabe nur bei Liegenschaften an, deren Zonenplanänderungen erst nach dem 1. Januar 2013 erstmals öffentlich aufgelegt wurden. Gemäss dem Amt für Raumplanung wurden im Kanton Thurgau bis im März 2013 erst rund fünf Fälle öffentlich aufgelegt, wovon in dem Zeitraum keiner der Fälle rechtskräftig wurde. Entsprechend verfügt die Steuerverwaltung zum Zeitpunkt der Studienverfassung noch über **keine Erfahrung** mit der Umsetzung von Mehrwertabgaben.

<sup>22</sup> <http://www.nzz.ch/aktuell/schweiz/thurgauer-ja-zur-mehrwertabgabe-1.17250527>

## 1.8 Gemeinde Münsingen BE

Münsingen ist eine gut erschlossene, urbane Agglomerations- und Zentrums- gemeinde im Aaretal zwischen Bern und Thun mit 11'617 Einwohnern (2013). Als erste Berner Gemeinde wurde Münsingen 1998 als «Energistadt» ausgezeichnet. Die Siedlungsstruktur in Münsingen besteht traditionellerweise zu einem grossen Teil aus Einfamilienhäusern.

Bereits 1993 schloss die Gemeinde Münsingen gestützt auf Art. 142 des kantonalen Baugesetzes (siehe Abschnitt 2.4.1 des Berichts) und gestützt auf das Baureglement mit Grundeigentümern erste Mehrwertabschöpfungsverträge (sog. Infrastrukturverträge) ab. Bezüglich Abschöpfungssatz ging die Gemeinde dabei vorerst noch ohne kommunalrechtliche Grundlage nach Best Practice vor und entschloss sich dann für die Verankerung des Abschöpfungssatzes in einem Reglement über die Spezialfinanzierung Mehrwertabschöpfung. Gemäss Art. 69 des Baureglements verpflichtet sich die zuständige Gemeindebehörde mit Grundeigentümern, denen durch Planungsmassnahmen besondere Vorteile zukommen, Verhandlungen über den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages über die Abgeltung eines angemessenen Anteils des Planungsmehrwertes für bestimmte öffentliche Zwecke aufzunehmen.

### **Art. 69 Baureglement – Ausgleich von Planungsvorteilen**

- 1 Die zuständige Gemeindebehörde ist verpflichtet, mit Grundeigentümern und Grundeigentümerinnen, denen durch Planungsmassnahmen (z.B. Einzonung, Erlass einer Überbauungsordnung) besondere Vorteile zukommen, Verhandlungen über den Abschluss eines Vertrages über die Abgeltung eines angemessenen Anteils des Planungsmehrwertes für bestimmte öffentliche Zwecke aufzunehmen.*
- 2 Ausgangslage für die Berechnung des Mehrwertes und dessen Ausgleich ist die Wertdifferenz zwischen der nach bisherigem Recht (OP 1978 oder 1993) zulässigen resp. gemäss minimaler Ausnützung oder Bruttogeschossfläche zulässigen und der nach neuem Recht zulässigen Nutzung.*
- 3 Der in Zonen mit Planungspflicht gewährte Nutzungsbonus bei der Erstellung besonders energiesparender Bauten nach Minergie-P-Standard ist nicht mehrwertabschöpfungspflichtig.*
- 4 Der in Zonen mit Planungspflicht gewährte Nutzungsbonus bei Planungen auf der Grundlage eines Wettbewerbsverfahrens nach den Regeln des SIA ist nicht mehrwertabschöpfungspflichtig, falls die Gemeinde angemessen in das Wettbewerbsverfahren eingebunden wird.*
- 5 Die Verwendung der Mittel aus dem Mehrwertausgleich richtet sich nach dem Reglement über die Spezialfinanzierung Mehrwertabschöpfung.*



Die Mittel aus dem Mehrwertausgleich fliessen in einen kommunalen Spezialfinanzierungsfonds<sup>23</sup> nach Art. 86–88 der kantonalen Gemeindeverordnung vom 16. Dezember 1998. Die Verwendung der Mittel aus dem Mehrwertausgleich richtet sich nach dem 2001 von der Gemeindeversammlung Münsingen erlassenen **Reglement über die Spezialfinanzierung der Mehrwertabschöpfung**.

Des Weiteren hat der Gemeinderat Münsingen Anfang 2008 **Richtlinien des Gemeinderats zur Abgeltung des Planungsmehrwertes** beschlossen, welche die Praxis des Mehrwertausgleichs in Münsingen und die folgenden Vertragsbestandteile der öffentlichrechtlichen Verträge regeln:

- Inhalt und Umfang der Planungsmassnahme (Ein-, Auf- oder Umzonung, Reglementsänderung, Ausnahmegewilligung)
- Berechnung des Mehrwertes
- die zu leistende Planungsmehrwertabgabe von 40%
- Art der Abgeltung
- Wert und Fälligkeit der Leistung
- Indexierung
- Sicherheit (Grundpfandverschreibung / Eigentümerschuldbrief 1. Rang / Bankgarantie / Kaufrecht / Sperrkonto bei einer ortsansässigen Bank)
- Bestimmung des öffentlichen Zweckes für die Verwendung des Planungsausgleiches
- Gültigkeitsvorbehalte

Die Gemeinde verfügt somit über breit abgestützte Rechtsgrundlagen zur Abgeltung von Planungsmehrwerten.

#### a) Entstehung des planerischen Mehrwertes

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

Abbildung 1 51: Entstehung des planerischen Mehrwertes bzw. Planungsvorteils beim Fallbeispiel Münsingen

<sup>23</sup> Spezialfinanzierungen sind zweckgebundene Mittel zur Erfüllung einer bestimmten öffentlichen Aufgabe und bedürfen einer rechtlichen Grundlage im übergeordneten Recht oder in einem Reglement der Gemeinde.

Gemäss Art. 69 des Baureglements und Art. 3 der Richtlinien des Gemeinderats gilt als Planungsmehrwert:

- die **Ein-, Auf- und Umzonung** oder sonstige planungsrechtliche Änderung eines unüberbauten oder überbauten Grundstücks,
- die Erhöhung des Bauvolumens in der Mischzone Kern Erhaltung,
- sowie die durch die Baubewilligungsbehörde erteilte Ausnahme von der Grundordnung, sofern diese Massnahme dem Berechtigten einen **erheblichen Vorteil** verschafft.

Als erheblicher Planungsvorteil gilt, wenn die oben beschriebene Massnahme eine Landfläche von mehr als 200 m<sup>2</sup> betrifft oder der Planungsmehrwert mehr als 50'000 CHF beträgt. In der Mischzone Kern Erhaltung gilt sogar eine Freigrenze von 300 m<sup>3</sup> Bauvolumen. Pro Eigentümer kann der **Freibetrag von 50'000 CHF Mehrwert** nur einmal beansprucht werden. Mit dieser Bagatellgrenze wird sichergestellt, dass Planungsmassnahmen, welche nur zu einem geringen Mehrwert führen, vom Ausgleich nicht betroffen sind und damit auch unverhältnismässiger Verwaltungsaufwand verhindert wird.

Insgesamt wird der Begriff Planungsmehrwert in Münsingen relativ breit definiert und umfasst nebst **Zonenplanänderungen** auch **Sondernutzungsplanungen** wie beispielsweise den Erlass einer Überbauungsordnung. Ein- und Umzonungen erlauben beispielsweise neue **Nutzungsmöglichkeiten** und wirken sich primär auf einen erhöhten Landwert aus. Aufzonungen lassen eine **Intensivierung bestehender Nutzung** zu und bewirken dadurch eine **Ertragswertsteigerung** einer Liegenschaft.

Im Baureglement sind noch zwei Ausnahmen aufgeführt. So ist der in Zonen mit Planungspflicht gewährte Nutzungsbonus bei der Erstellung besonders energiesparender Bauten nach Minergie-P-Standard nicht mehrwertabschöpfungspflichtig. Zudem ist der in Zonen mit Planungspflicht gewährte Nutzungsbonus bei Planungen auf der Grundlage eines Wettbewerbsverfahrens nicht mehrwertabschöpfungspflichtig, falls die Gemeinde angemessen in das Wettbewerbsverfahren eingebunden wird.

Ausgangspunkt für die **explizite Berechnung** des Mehrwertes und dessen Ausgleich ist gemäss Art. 2. Abs. 2 des Reglements über die Spezialfinanzierung der Mehrwertabschöpfung die Wertdifferenz zwischen der nach bisherigem Recht zulässigen Nutzung oder Bruttogeschossfläche und der nach neuem Recht zulässigen Nutzung.<sup>24</sup>

Zuständig für die Berechnung des konkreten Mehrwertes ist die Bauabteilung Münsingen. Landwirtschaftsland wird üblicherweise mit 10 CHF pro m<sup>2</sup> bewertet. Der Wert des eingezonten Landes wird in Abhängigkeit von Dichte, Nutzung, Zone und Lage bewertet. Mit der langjährigen Praxis haben sich daraus gewisse Richtwerte ergeben, die auch noch einen Spielraum für Verhandlungen mit den Grundeigentümern erlauben.

Etwas komplexer als bei einer einfachen Einzonung ist die **Berechnung des Mehrwertes** beispielsweise bei einer **Aufzonung**. Die zentrale Frage ist dabei die richtige Feststellung des Wertes eines Quadratmeters Bruttogeschossfläche (BGF). Dies wird anhand des unten stehenden Berechnungsbeispiels illustriert.

<sup>24</sup> Art. 2 Abs. 2 Reglement über die Spezialfinanzierung der Mehrwertabschöpfung der Einwohnergemeinde Münsingen.

<sup>25</sup> Eberle (2007), S. 54 f.

- Als Erstes wird der Quadratmeterpreis für die entsprechende Bauzone berechnet. In Münsingen liegt dieser für primäre Wohnnutzung in einem Bereich von 250 bis 500 CHF.
- Anhand dieses Preises wird der Verkehrswert des ganzen Grundstücks vor der Aufzoning berechnet.
- Anhand der Ausnützungsziffer (AZ) und der Grundstücksfläche wird die BGF berechnet.
- Aus dem Verkehrswert und der BGF wird der Wert pro  $\text{m}^2$  BGF kalkuliert. Der Wert eines  $\text{m}^2$  BGF ist vor und nach einer Aufzoning derselbe.
- Die Aufzoning bewirkt eine Erhöhung der AZ und damit eine Vergrößerung der BGF.
- Der neue Grundstückswert errechnet sich durch die neue Anzahl  $\text{m}^2$  BGF, multipliziert mit dem in d) errechneten Wert eines  $\text{m}^2$  BGF
- Der Unterschied zwischen dem neuen und dem alten Grundstückswert ergibt den Mehrwert, den das Grundstück durch die Aufzoning erfährt.
- In Münsingen darf davon noch ein Freibetrag von 50'000 CHF abgezogen werden. Der Rest ist der für den Mehrwertausgleich relevante Mehrwert.

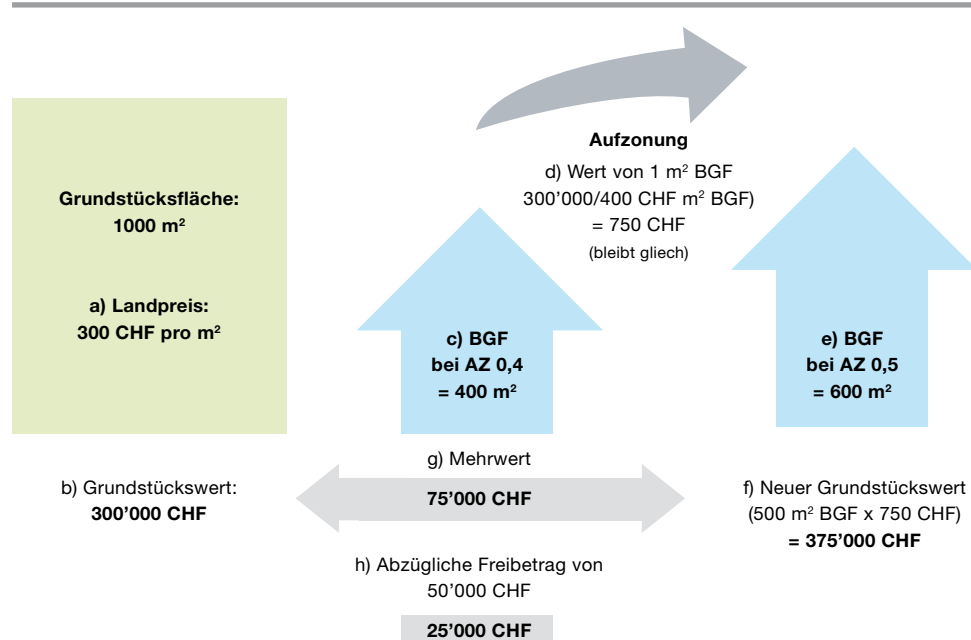


Abbildung 1 52: Berechnungsbeispiel des Mehrwertes bei einer Aufzoning

Analog zu diesem System kann der Mehrwert aufgrund einer Aufzoning auch mit der Anzahl Wohnungen anstelle der BGF berechnet werden. Dabei wird der Landwert pro Wohnung errechnet und mit der aufgrund der Aufzoning zusätzlich möglichen Anzahl Wohnungen multipliziert.

## b) Ausgleich des planerischen Mehrwertes

	Ausprägungsmerkmal	Mögliche Ausprägungen		
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%

Abbildung 1 53: Ausgleich des planerischen Mehrwertes bzw. Planungsvorteils beim Fallbeispiel Münsingen

Im vorhergehenden Abschnitt wurde die Ermittlung des Mehrwertes abzüglich Freibetrag anhand eines Beispiels berechnet. Der **Ausgleich von 40%** des massgebenden Mehrwertes ist per Erlass im **Reglement** über die Spezialfinanzierung der Mehrwertabschöpfung festgelegt. Die konkrete Umsetzung erfolgt mittels **öffentlich-rechtlichen Vertrags**. Dieser ist vor der öffentlichen Auflage der Planungsmassnahme durch den Grundeigentümer oder Baurechtsberechtigten zu unterzeichnen. Zudem müssen die Grundeigentümer vor der öffentlichen Auflage bei der Gemeinde Sicherheiten wie beispielsweise eine **Bank-/Versicherungsgarantie** über den Ausgleichsbetrag hinterlegen. Möglich sind je nach Objekt auch Schuldbriefe oder die Einräumung eines Kaufrechts durch die Gemeinde. Vor dem Beschluss der zuständigen Gemeindeorgane ist der Vertrag auch vom Gemeinderat bzw. von der Planungskommission zu genehmigen.

Im öffentlich-rechtlichen Vertrag ist weiter die Art der Leistung definiert. Diese kann **monetär, materiell** durch Abgabe von Land oder Bauvolumen, durch Einräumen eines Kaufrechts oder anderer Rechte erfolgen. Als zulässige Leistung kann in Ausnahmefällen ebenfalls das Erbringen von übergesetzlichen Eigenleistungen des Grundeigentümers oder des Baurechtsberechtigten zugunsten der Öffentlichkeit gelten. Der Wert der Leistung wird in der Regel in Franken beziffert.

Die Planungsmehrwertabgabe von 40% ist grundsätzlich bei Baubeginn oder Verkauf, also in der **Realisierungsphase**, fällig. Bei Einräumen eines Baurechts ist die Planungsmehrwertabgabe in maximal 10 jährlichen Raten zu bezahlen. Falls weder gebaut noch verkauft wird, ist die Planungsmehrwertabgabe spätestens nach Ablauf von 10 Jahren seit Inkrafttreten der Planungsmassnahme fällig. Der Gemeinderat kann diese Fristen allerdings aus gewichtigen Gründen (öffentliches Interesse, Konjunktorentwicklung etc.) verkürzen oder verlängern.

### c) Verwendung des ausgeglichenen Mehrwertes

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

Abbildung 1 54: Verwendung des abgeschöpften Mehrwertes bzw. des ausgeglichenen Planungsvorteils beim Fallbeispiel Münsingen

Die Einnahmen aus dem Mehrwertausgleich werden in die Spezialfinanzierung «Mehrwertabschöpfung» eingelegt. Bisher wurden in Münsingen etwa 50 Verträge über eine Gesamtsumme von etwa 17 Mio. CHF abgeschlossen. Rund die Hälfte dieses Betrags wurde von den Grundeigentümern bereits geleistet. Allein im Jahr 2011 wurden aufgrund von zwei grossen Überbauungen 7,1 Mio. CHF in die Spezialfinanzierung «Mehrwertabschöpfung» eingelegt. 2012 waren es 680'000 CHF und 2013 werden es rund 1,5 Mio. CHF sein.

Die **Gemeinde** darf die Mittel aus der Spezialfinanzierung gemäss dem entsprechenden Reglement verwenden.

- Primär für ungedeckte **Infrastrukturkosten** zulasten der Gemeinde, ausgelöst durch die entsprechenden Bauvorhaben, zuzüglich aller Nebenkosten (z.B. Vertragskosten etc).
- Sekundär für **öffentliche Aufgaben im Sinne der Gemeindeentwicklung**, insbesondere in den Bereichen Kultur, Sport, Verkehr, Freizeit, Marketing, Jugend, Alter, Ortsbildschutz, Wirtschaftsförderung, öffentliche Einrichtungen, Umwelt.

Die Spezialfinanzierung wird in der Gemeinde Münsingen auch «Wunderkässeli» genannt, welches öffentliche Bedürfnisse decken kann, die einmalig, befristet, nicht unbedingt notwendig, aber doch «nice to have» sind. Beispiele aus den vergangenen Jahren:

- Finanzierung des Versuchsbetriebs für eine neue Buslinie des öffentlichen Verkehrs auf zwei bis drei Jahre befristet
- Finanzierung von Sitzbänken an Haltestellen des Ortsbusses
- Einführung des Wochenmarkts, Beschaffung der Marktstände
- Energieprojekte der Energiestadt Münsingen, Finanzierung gemeindeeigener Solaranlagen
- Sanierung eines römischen Mosaiks
- Sanierung des Hochwasserschutzes und Offenlegung eines Bachs (Hochwasserschutzmassnahme, ungedeckte Infrastrukturmassnahme)

- Neubau von Wander- und Fusswegen
- Gemeindebeteiligung beim Neubau eines Sportzentrums mittels Kauf von Anteilsscheinen

Bei Beträgen bis 200'000 CHF kann der Gemeinderat über Gesuche zur Finanzierung durch die Spezialfinanzierung beschliessen, bei höheren Beträgen ist das Parlament zuständig.

#### d) **Beurteilung**

Vorteile / Chancen	Nachteile / Risiken
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Umfassende und ausführliche Rechtsgrundlagen</li> <li>• Breite und vielfältige Mehrwertausgleichspraxis (Art des Mehrwertes, 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 aufseiten der Gemeinde notwendig (für kleinere Gemeinden kaum möglich)</li> <li>• Gewisse Vertragsdetails sind Verhandlungssache (Gleichberechtigung)</li> </ul>

Abbildung 1 55: Die Vor- und Nachteile des Mehrwertausgleichs beim Fallbeispiel Münsingen

Die Gemeinde Münsingen kann sich mit dem Art. 5 Abs. 1 RPG auf Bundesebene, dem Art. 142 Baugesetz auf Kantonsebene sowie dem Art. 52 Baureglement, dem Reglement über die Spezialfinanzierung der Mehrwertabschöpfungen und den Richtlinien des Gemeinderates zur Abgeltung des Planungsmehrwertes auf sehr **umfassende und ausführliche Rechtsgrundlagen** abstützen. Da es sich für jedes betroffene Grundstück um einen individuellen öffentlich-rechtlichen Vertrag handelt, ergibt sich mit den Jahren eine Vielzahl von ähnlichen aber nicht gleichen Verträgen. Die Kehrseite davon ist ein relativ **komplexes Mehrwertausgleichssystem**, welches für die Bürger allenfalls schwer verständlich sein könnte. Umso wichtiger ist eine gute und offene Kommunikation seitens der Gemeindebehörden.

In Münsingen wird ein System mit äusserst breitem und **vielfältigem Mehrwertausgleich** praktiziert, welches nicht nur bei Ein-, Um- und Aufzonungen, sondern auch bei Erhöhung des Bauvolumens, Ausnahmegewilligungen von der Bauordnung etc. zum Tragen kommt. Zudem erlauben die detailgetreuen öffentlich-rechtlichen Verträge **massgeschneiderte Individuallösungen und verhandelbare Landpreise** bei der Berechnung des relevanten Mehrwertes. Solche Individuallösungen können aber auch langwierige Verhandlungsprozesse mit sich bringen, deren erfolgreicher Abschluss einen **hohen Ressourcenbedarf** (personell) und ein entsprechendes professionelles Know-how voraussetzt. Voraussetzungen, die nur in wenigen grösseren Gemeinden bzw. Städten gegeben sein dürften. Konkret wird der Verhandlungsaufwand pro Vertrag in Münsingen auf 20–30 Arbeitsstunden geschätzt. Je institutioneller ein Eigentümer sei, desto sachlicher und effizienter sei im Schnitt die Verhandlung. Der Umstand dass gewisse Vertragsdetails Verhandlungssache sind, birgt ein gewisses Risiko, dass sich betroffene Grundeigentümer ungleich behandelt fühlen. Allerdings sind in den vergangenen Jahren kaum Vertragsverhandlungen gescheitert und es konnte immer eine einvernehmliche Lösung gefunden werden.

Insgesamt kann die Gemeinde Münsingen auf ihre **grosse und langjährige Erfahrung** im Ausgleich von planungsbedingten Mehrwerten setzen und von **erheblichen Erträgen** profitieren. Diese werden von der Gemeinde für die **unterschiedlichsten Zwecke** im Sinne der Gemeindeentwicklung verwendet.

Martin Niederberger, Leiter der Bauabteilung Münsingen, identifiziert folgende **Erfolgsfaktoren** des in Münsingen praktizierten Mehrwertausgleichssystems:

- Seit 1993 wird auf die Zusammenarbeit mit dem gleichen kompetenten Rechtsberater gesetzt und damit für Kontinuität bei den Vertragsabschlüssen gesorgt.
- Die Verträge müssen den Grundeigentümern ausführlich erklärt werden, um allfälligem Misstrauen zu begegnen.
- Individuelle Vertragslösungen haben den Vorteil, dass auf jede Situation adäquat reagiert werden kann, im Sinne des Grundeigentümers, aber auch der Gemeinde.
- Es braucht einen starken Verhandlungspartner aufseiten der Gemeinde, welcher sattelfest, fair und offen ist.
- Um die Gleichbehandlung sicherzustellen, sollte während einer Ortsplanung bei verschiedenen Verträgen möglichst immer der gleiche Verhandlungspartner aufseiten der Gemeinde eingesetzt werden.
- Die Verwaltung muss hinter der Position der Gemeinde stehen. Der Gemeinderat muss Legislaturübergreifend eine konstante Praxis und Haltung gewährleisten.

Die wichtigsten **Misserfolgskriterien**, welche die von der Gemeinde angestrebten Lösungen verhindern könnten, seien ein zu kleiner Verhandlungsspielraum oder ein zu hoch angesetzter Landwert. Ersteres gelte insbesondere für grössere Gemeinden. Bei kleineren Gemeinden könnte es allenfalls von Vorteil sein, wenn der Landwert im Reglement oder in einer Verordnung fixiert würde.

Zunehmend Schwierigkeiten werden in Münsingen beispielsweise bei der Sicherstellung der Zahlungen durch die Grundeigentümer festgestellt. Deshalb wird heute vertraglich geregelt, wie die Zahlungen (z.B. per Schuldbrief) sichergestellt werden können. Wichtig sei zudem, dass der Vertrag unterzeichnet und die Sicherstellung gewährleistet sei, bevor es zur öffentlichen Auflage der Planungsmassnahme kommt. Dies setzt die Verhandlungspartner teilweise unter grossen Zeitdruck. Im Notfall müsse deshalb mit der Auflage bis zur nächsten Ortsplanrevision gewartet werden. Dafür brauche es eine starke politische Behörde «mit Rückgrat».

Im Hinblick auf das **revidierte RPG** werden Befürchtungen geäussert, dass Grundeigentümer, Politiker oder Verbände die 20% Mehrwertausgleich als Maximalwert anschauen könnten, der Kanton sich selber von Mehrwertausgleichszahlungen an die Gemeinden grundsätzlich befreien oder einen grossen Anteil des Ertrags für sich beanspruchen könnte.

Zusammengefasst werden in Münsingen mit dem Mehrwertausgleich drei wichtige (planerische) Ziele verfolgt:

- Beteiligung der Gemeinde am Planungsmehrwert, da alle Folgen der Planungsmassnahme (auch immaterielle) die Gemeinde tragen muss.
- Mit dem Mehrwertausgleich wird ein finanzieller Druck aufgebaut, dass Bauland überbaut wird. Er wirkt deshalb als Massnahme gegen Baulandhortung.
- Zudem ist der Mehrwertausgleich ein Lenkungsinstrument, damit von den Grundeigentümern nicht zu viele Einzonungen beantragt werden.

## 1.9 Gemeinde Reutigen BE

Reutigen ist eine ländliche, agrargeprägte Gemeinde im Berner Oberland und liegt einige Kilometer südlich von Thun am Eingang zum Simmental. Die Gemeinde hat knapp 1000 Einwohner. Rund ein Viertel der etwa 230 Beschäftigten arbeitet im 1. Sektor. Der wohl bekannteste gebürtige Reutiger ist der ehemalige Schweizer Skirennfahrer Bruno Kernen.

Der erste öffentlich-rechtliche Vertrag zur Mehrwertabschöpfung wurde von der Gemeinde 2004 mit der örtlichen Burgergemeinde 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 der nächsten Ortsplanrevision wurde im Jahr 2008 das Baureglement mit dem Art. 36 ergänzt und damit eine kommunale Gesetzesgrundlage geschaffen für die bereits erfolgreich praktizierte Mehrwertabschöpfung. Gemäss Art. 36 des Anfang 2009 in Kraft getretenen Baureglements 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.

### **Art. 36 – Mehrwertabschöpfung**

- 1 Der Gemeinderat verpflichtet sich, mit Grundeigentümern und -eigentümerinnen, denen durch Planungsmassnahmen oder Ausnahmegewilligungen Nutzungsvorteile verschafft werden, Vertragsverhandlungen zu führen mit dem Ziel, einen angemessenen Anteil des Planungsmehrwertes für öffentliche Zwecke zur Verfügung zu stellen. Eine Verordnung stellt die Gleichbehandlung aller Betroffenen sicher.*
- 2 Die Verhandlungsergebnisse werden in einem Vertrag festgehalten. Dieser muss vor der Beschlussfassung über die Planungsmassnahme unterzeichnet werden.*

Zur Sicherstellung der Gleichstellung aller Grundeigentümer hat der Gemeinderat am 15. September 2008 die entsprechende Verordnung über die Abschöpfung von Planungsmehrwerten erlassen. Diese regelt die einzelnen Vertragsbestandteile im Detail. Zu den wichtigsten Vertragsbestandteilen gehören

- die Leistung der Gemeinde (Einzonung)
- die äusserst einfach umsetzbare Berechnung des Mehrwertes mittels fix festgelegter Landwerte für Landwirtschaft- und Bauland
- der Ausgleich des Planungsvorteils von 40% des so berechneten Mehrwertes
- eine allfällige Reduktion der Mehrwertabschöpfung bei Eigennutzung des Grundstücks
- die Fälligkeit der Ausgleichszahlung und
- die Mittelverwendung durch die Gemeinde



Im Sinne der **Gleichberechtigung** wurden die gleichen Vertragsbedingungen in der Verordnung verankert, welche auch mit der Burgergemeinde 2004 vertraglich vereinbart wurden. Ausnahme bildet dabei die Regelung der Fälligkeit, welche in der Verordnung in Abhängigkeit des Überbauungszeitpunkts gesetzt wird.

Die Umsetzung der neuen Regelung begann mit der Information der Bevölkerung im Rahmen der Ortsplanrevision und dem Aufruf an die Grundeigentümer, ihr Interesse an einer Einzonung bei der Gemeinde zu melden. Anschliessend wurden die interessierten Grundeigentümer zu einer Sitzung mit Gemeindevertretern eingeladen, an welcher der Mehrwertabschöpfungsvertrag als notwendige Bedingung einer Einzonung eröffnet und die Details der Verordnung erklärt wurde. Die einzelnen Verträge wurden anschliessend von der Verwaltung ausgearbeitet und nach der Genehmigung durch den Gemeinderat an die Grundeigentümer verschickt. Die Grundeigentümer konnten nun entscheiden, ob sie die Einzonung unter den Vertragsbedingungen wollten. Falls ja, wurden die Verträge unterzeichnet. Für allfällige Fragen standen die Verwaltung und die zuständigen Gemeinderatsmitglieder zur Verfügung. Von den fünf verschickten Mehrwertabschöpfungsverträgen wurden alle unterschrieben an die Gemeinde retourniert. Da allfällige Fragen bereits vor der Abstimmung über die Ortsplanrevision mündlich geklärt werden konnten und in der Verordnung die gleichen Regelungen wie beim Vertrag mit der Burgergemeinde festgehalten wurden, gab es gemäss Gemeindeverwalter Simon Mani bei der erfolgreichen Abstimmung in der Gemeindeversammlung keine Wortmeldungen.

#### a) Entstehung des planerischen Mehrwertes

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

Abbildung 1 56: Entstehung des planerischen Mehrwertes bzw. Planungsvorteils beim Fallbeispiel Reutigen

In der Verordnung über die Abschöpfung von Planungsmehrwerten ist der Grundsatz geregelt, bei welchen planerischen Massnahmen die Gemeinde einen Anteil des dadurch entstandenen Mehrwertes abschöpft. Ausgleichspflichtig sind demnach nur Grundstücke, welche im Rahmen einer Ortsplanungsrevision von der Landwirtschaftzone (LWZ) / Grünzone / Bauernhofzone in eine Bauzone gemäss Baureglement **eingezont** werden.

Bei Einzonung von Landwirtschaftsland in die Arbeits-/Mischzone sowie bei Um- oder Aufzonungen wird auf die Abschöpfung von Planungsmehrwerten verzichtet. Ebenfalls kein Mehrwert abgeschöpft wird auf den Landanteil (Gebäudegrundriss) von Gebäuden, deren Grundstücke von der Landwirtschafts-/Grün-/Bauernhofzone in die Bauzone einzont werden.

Die Einzonung einer Parzelle von Landwirtschaftsland zu Bauland mittels **Zonenplanänderung** erlaubt durch die Bebauungsmöglichkeit eine **neue Nutzung** des Landes und führt dadurch zu einer massiven **Erhöhung des Landwerts**. Die Gemeinde Reutigen berechnet den Mehrwert als Differenz des Landwerts unmittelbar vor und nach der Zonenplanänderung. Dieser Mehrwert lässt sich in Reutigen auf einfachste Weise berechnen, denn die massgebenden Landwerte werden vom Gemeinderat **pauschal** bestimmt und direkt in der Verordnung festgesetzt.

- Land in der Bauzone 100 CHF pro m<sup>2</sup>
- Land in der LWZ/Grünzone/Bauernhofzone -15 CHF pro m<sup>2</sup>
- Mehrwert 85 CHF pro m<sup>2</sup>

Diese Landwerte gelten unabhängig vom tatsächlichen Markt- respektive späteren Verkaufspreis der jeweiligen Grundstücke und werden vor dem Einzonungsbeschluss vertraglich mit den Grundeigentümern vereinbart. Die in der Verordnung definierten Landwerte kann der Gemeinderat jährlich den Markt- und Preisentwicklungen anpassen. Solche Anpassungen hätten Auswirkungen auf nachfolgend abgeschlossene Verträge, nicht aber auf bereits abgeschlossene Verträge.

#### b) Ausgleich des planerischen Mehrwertes

	Ausprägungsmerkmal	Mögliche Ausprägungen		
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%

Abbildung 1 57: Ausgleich des planerischen Mehrwertes bzw. Planungsvorteils beim Fallbeispiel Reutigen

In der kommunalen **Rechtsgrundlage**, der Verordnung über die Abschöpfung von Planungsmehrwerten, ist ein **monetärer Ausgleich** von **40%** des fixen Mehrwertes von 85 CHF pro m<sup>2</sup> festgelegt. Dies ergibt einen Betrag von 34 CHF pro m<sup>2</sup> einzontes Land.

Um einen Anreiz zur **Eigennutzung** des eingezonten Landes zu schaffen, hat die Gemeinde Reutigen in ihrer Verordnung eine **Reduktion des Mehrwertausgleichs** vorgesehen, für den Fall, dass die Grundeigentümer das Bauland selber bebauen (anstatt zu verkaufen). Diese Reduktion beträgt 10% beim Bau eines Einfamilienhauses, 20% beim Bau eines Zweifamilienhauses und 30% beim Bau eines Mehrfamilienhauses. Die anrechenbaren Wohnungen müssen mindestens drei Zimmer haben, und im Baurecht abgegebenes Land gilt nicht als Eigennutzung. Gemäss Auskunft des Gemeindegemeinschreibers Simon Mani wurde eine entsprechende Reduktion bei Eigennutzung allerdings noch nie beansprucht, da seit der 2008 alle Grundeigentümer ihre neu eingezonten Parzellen verkauft hatten.

Die Verordnung sieht zudem noch eine Ausnahmeregelung bei Grundstücken mit bestehenden Gebäuden vor, welche von der Landwirtschafts-/Grün-/Bauernhofzone in die Bauzone eingezont werden. Bei solchen Grundstücken wird kein Mehrwert auf dem Landanteil ausgeglichen, der dem Gebäudegrundriss entspricht.

Der Gemeinderat schliesst jeweils noch vor dem Einzonungsbeschluss mit den Grundeigentümern einen **öffentlich-rechtlichen Vertrag**, in welchem alle Bestimmungen zum Mehrwertausgleich gemäss Verordnung geregelt sind. Die Vertragsbestandteile wurden bereits eingangs aufgezählt. Dazu gehört auch der Zeitpunkt der Ausgleichszahlung. Die Abgeltung des vereinbarten Planungsmehrwertes wird wie folgt fällig:

- zu 100% bei Verkauf, Abgabe im Baurecht oder Überbauung

falls das Land weder verkauft noch bebaut wird:

- zu 25% 5 Jahre nach der Einzonung
- zu weiteren 25% 10 Jahre nach der Einzonung
- zu weiteren 50% 15 Jahre nach der Einzonung

Der Mehrwertausgleich findet somit zum **Zeitpunkt der Realisierung** des Mehrwertes durch den Grundeigentümer oder, falls der Grundeigentümer auf eine Realisierung des Mehrwertes verzichtet, gestaffelt innerhalb von 15 Jahren nach der Einzonung statt. Der Mehrwertausgleich wird somit auch bei einer Nichtüberbauung des Baulands fällig und wird deshalb als Instrument gegen die Baulandhortung verwendet.

Im Rahmen der Ortsplanrevision von 2009 wurden von der Gemeinde Reutigen und den entsprechenden Grundeigentümern insgesamt fünf öffentlich-rechtliche Verträge zur Mehrwertabschöpfung unterzeichnet. Die fünf eingezonten Grundstücke umfassen ungefähr eine Landfläche von 7000 m<sup>2</sup>. Bei einem Mehrwertausgleich von 34 CHF pro m<sup>2</sup> eingezontes Land resultierte daraus ein Ertrag von über 200'000 CHF.

### c) Verwendung des ausgeglichenen Mehrwertes

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

Abbildung 1 58: Verwendung des abgeschöpften Mehrwertes bzw. des ausgeglichenen Planungsvorteils beim Fallbeispiel Reutigen

Empfänger des abgeschöpften Mehrwertes ist die **Einwohnergemeinde Reutigen**. Wie bereits bei der Bestimmung des Mehrwertes hat die Gemeinde auch bei der Mittelverwendung eine sehr einfach handhabbare Lösung gewählt. Die Einnahmen durch Abschöpfung der Planungsmehrwerte werden vollständig für zusätzliche Abschreibungen auf dem **Verwaltungsvermögen**<sup>26</sup> verwendet. Gesetzlich sind 10% harmonisierte Abschreibungen auf das Verwaltungsvermögen vorgeschrieben. Zusätzliche Abschreibungen aufgrund der Mehrwerterträge führen zu einer Senkung des Verwaltungsvermögens und damit zu geringeren Abschreibungen in den Folgejahren.

Die Erträge aus der Mehrwertabschöpfung werden somit letztlich zur Finanzierung derjenigen **Gemeindeinfrastruktur** verwendet, welche für die öffentliche Aufgabenerfüllung zwingend benötigt wird. Der grosse Vorteil dieser Lösung ist die **einfache Handhabung**. Es muss weder ein Spezialfinanzierungsfonds noch ein Reglement über die Verwendung der Erträge geschaffen werden. Zudem braucht es kein Gremium, welches über die Mittelvergabe entscheidet. Der Verwaltungsaufwand wird folglich sehr gering gehalten.

### d) Beurteilung

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 Mehrwertes, Verwendung des Mehrwertes) 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>

Abbildung 1 59: Die Vor- und Nachteile des Mehrwertausgleichs beim Fallbeispiel Reutigen

Gemäss Auskunft des Reutiger Gemeindeverwalters Simon Mani verfolgt Reutigen mit der Mehrwertabschöpfung **nicht primär raumplanerische Ziele**. Vielmehr ging es um den **Fairnessgrundsatz**, dass ein Teil des durch den Verwaltungsakt der Einzonung ge-

<sup>26</sup> Das Verwaltungsvermögen umfasst denjenigen Teil des Vermögens der öffentlichen Hand, der die Grundlage für den Dienstbetrieb der Verwaltung bildet, z.B. das Dienstgebäude, des Schulgebäude etc. Das Verwaltungsvermögen unterscheidet sich vom Finanzvermögen dadurch, dass es durch seinen unmittelbaren Gebrauchswert einem bestimmten öffentlichen Zweck dienen soll.

schaffenen privaten Mehrwertes auch der Allgemeinheit zugutekommt. So waren die Mehrwerterträge für die Gemeinde eine willkommene Einnahmequelle, um die Ortsplanrevision von 2009 zu finanzieren.

Mit den Abzugsmöglichkeiten bei Eigennutzung des eingezonten Landes hat die Gemeinde zudem eine **Spekulationsbremse** eingebaut. Diese scheint bisher jedoch kaum zu greifen, da alle fünf 2009 eingezonten Liegenschaften von den Grundeigentümern verkauft wurden. Für den Fall, dass ein Grundstück weder verkauft noch bebaut würde, hat die Gemeinde mit der gestaffelten Fälligkeit von 25%, 25% und 50% nach 5, 10 und 15 Jahren dafür gesorgt, dass das Halten von Bauland als reine Kapitalanlage viel zu teuer ist, und damit ein wirksames **Instrument gegen** allfällige **Baulandhortung** geschaffen.

Insgesamt besticht das Reutiger System des Mehrwertausgleichs durch seine **gute Akzeptanz** bei der Bevölkerung und den Grundeigentümern, die **einfache Handhabung** bei der Berechnung und Verwendung des Mehrwertes sowie durch den **geringen Verwaltungsaufwand**. Bei einfachen Einzonungen von Liegenschaften mit ähnlichen Verkehrswerten eignet sich das einfach handhabbare System der pauschal fixierten Landpreise sehr gut. Bei grösseren Gemeinden, die vermehrt auch kompliziertere Planungsmassnahmen oder Liegenschaften mit stark unterschiedlichen Ausnützungsziffern und Verkehrswerten besitzen, würde das System jedoch an seine Grenzen stossen.

In der Gemeinde Reutigen wurde der Landwert des neu eingezonten Baulands in der Verordnung mit 100 CHF pro m<sup>2</sup> bewusst unter dem Verkehrswert angesetzt. Die Erfahrung hat jedoch gezeigt, dass das im Rahmen der Ortsplanrevision 2009 eingezonte Bauland für 200–250 CHF pro verkauft wurde. Dies entspricht einem **Ausgleich von bloss 14–17%** des **vom Grundeigentümer real erzielten Mehrwertes**. Inzwischen dürfte der Marktwert des Baulands weiter gestiegen sein. Denkbar wäre gemäss Simon Mani, dass es im Rahmen der nächsten Ortsplanrevision deshalb zu einer Anhebung des vom Gemeinderat festgesetzten Werts des Baulands kommen wird. Denkbar wäre dann aber auch, dass auf der anderen Seite eine Senkung des Mehrwertabschöpfungssatzes von 40% angestrebt wird, sodass es im Sinne der Gleichberechtigung wie bisher zu einer Ausgleichszahlung von 34 CHF pro eingezonten Quadratmeter kommt.

Gemäss dem Gemeindeverwalter Simon Mani können folgende Punkte zu den **Erfolgsfaktoren** des Mehrwertausgleichssystems in Reutigen gezählt werden, welche massgeblich zur hohen Akzeptanz des Systems beitragen:

- Der Erstkontakt mit den Grundeigentümern ist mündlich. So können Zweifel bereits im Voraus ausgeräumt werden.
- Die Gemeinde tritt mit einer Stimme auf.
- Alle Grundeigentümer werden gleich behandelt und haben die gleichen Vertragsbedingungen.

Als weiterer Vorteil wird genannt, dass die Gemeinde bei der Schaffung der rechtlichen Grundlagen sowie bei deren Umsetzung ohne externe Beratung auskommt und stattdessen auf eine starke Verwaltung setzt. Die **Auswirkungen des revidierten RPG** sind für die Gemeinde Reutigen zum aktuellen Zeitpunkt noch schwierig abzuschätzen. Für die Gemeinde wird entscheidend sein, welcher Anteil des Ertrags zuhanden des Kantons Bern und welcher zuhanden der Gemeinden gehen wird. Grundsätzlich wird befürchtet, dass der Verhandlungsspielraum aufgrund neuer Vorschriften abnehmen wird. Auf der anderen Seite wird es wohl zu einer Vereinheitlichung der Mehrwertabschöpfungssysteme der Berner Gemeinden kommen und eine öffentliche Diskussion auslösen. Dadurch könnte die Akzeptanz des Mehrwertausgleichs in der Bevölkerung weiter steigen.

## 1.10 Gemeinde Wohlenschwil AG

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 den 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 eigentlich im Rahmen der Teilrevision des Baugesetzes (BauG) vorgesehen. Kurz vor der Schlussabstimmung wurde die entsprechende Regelung jedoch durch den Grossen Rat am 10. März 2009 aus dem BauG gestrichen. 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 kann. In der Gemeinde Wohlenschwil wurde jedoch die Erfahrung gemacht, dass die bisherigen Empfehlungen zu wenig greifend bzw. zu wenig nachhaltig seien. Die Problematik zeigte sich insbesondere dann, wenn in einem zusammenhängenden Gebiet sich einzelne Eigentümer weigerten, einen Vertrag einzugehen, während die restlichen Eigentümer die Verträge unterzeichnet hatten.

Der Gemeinderat von Wohlenschwil liess die rechtliche Situation bezüglich einer kommunalen Gesetzesgrundlage juristisch abklären. Auf deren Basis gelangte man zur Erkenntnis, 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 folglich die gesetzliche Grundlage für den Mehrwertausgleich in der kommunalen BNO schaffen. Die Gemeinde führte anschliessend mehrere Gespräche mit der kantonalen Genehmigungsbehörde und musste einiges an Überzeugungsarbeit leisten, bis die Wohlenschwiler Pionierlösung akzeptiert und der Mehrwertausgleich in § 5 der BNO verankert werden durfte. Mit der Genehmigung durch den Regierungsrat des Kantons Aargau ist die Wohlenschwiler BNO seit dem 7. März 2012 rechtskräftig.

Der entsprechende Paragraf in der Bau- und Nutzungsordnung der Gemeinde Wohlenschwil wurde zwischenzeitlich sogar in die **kantonale Musterbauordnung** aufgenommen, welche als Empfehlung für die Gemeinden gilt. Dem Beispiel der Gemeinde Wohlenschwil gefolgt sind bereits mehrere weitere Aargauer Gemeinden wie Küttigen, Meisterschwanden, Boniswil und Fislisbach, die ebenfalls eine Mehrwertabgabe in die revidierte Bau- und Nutzungsordnung geschrieben haben oder noch schreiben wollen.

Parallel zur Schaffung der Rechtsgrundlage in der Bau- und Nutzungsordnung hat die Gemeinde Wohlenschwil mit den betroffenen Grundeigentümern öffentlich-rechtliche Verträge abgeschlossen. Damit wäre der vereinbarte Mehrwertausgleich auch bei einer allfälligen Nichtgenehmigung der neuen Bau- und Nutzungsordnung durchsetzbar gewesen.

<sup>27</sup> Gemäss Art. 49 und 50 BV hat das Recht des Bundes und des Kantons gegenüber dem Gemeinderecht Vorrang. Bei Widersprüchen zwischen Gemeinderecht und kantonalen oder eidgenössischen Erlassen gilt das übergeordnete Recht; Gemeinderecht ist nur im Rahmen des übergeordneten Rechts anwendbar.

### a) Entstehung des planerischen Mehrwertes

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

Abbildung 1 60: Entstehung des planerischen Mehrwertes bzw. Planungsvorteils beim Fallbeispiel Wohlenschwil

In der Gemeinde Wohlenschwil gilt nach § 5 Abs. 1 der BNO derjenige Planungsmehrwert als ausgleichspflichtig, der im Rahmen einer **Zonenplanänderung** mittels Zuweisung von Land von einer Nichtbauzone zu einer Bauzone (**Einzonung**) entsteht. Mit der Zuweisung zu einer Bauzone wird eine **neue Nutzung des Landes** ermöglicht, was sich in der **Erhöhung des Landwerts** ausdrückt. Nicht ausgleichspflichtig ist hingegen die Einzonung von Grundstücken, welche bereits weitgehend überbaut sind, und von Grundstückteilen, deren Einzonung die Überbaubarkeit des Gesamtgrundstücks nicht wesentlich erhöht.

Der Mehrwertausgleich errechnet sich aus der Differenz der Verkehrswerte der eingezonten Fläche vor und nach der Einzonung. Die entsprechenden Verkehrswerte wurden gestützt auf die in der jüngsten Vergangenheit gehandelten Kaufpreise ermittelt und mittels öffentlich-rechtlicher Verträge mit den Grundeigentümern vereinbart. Für Landwirtschaftsland wurde üblicherweise ein **Verkehrswert** von 10 CHF pro m<sup>2</sup> und für Bauland (je nach Lage und Erschliessungsgrad) 350–400 CHF pro m<sup>2</sup> **vertraglich fixiert**. Vom Differenzbetrag dürfen zudem die voraussichtlichen **Kosten der Herbeiführung der Baureife** im Zeitpunkt der Rechtskraft der Einzonung **abgezogen** werden. Abzugsberechtigt sind nach § 5 Abs. 2 der BNO die parzellenexterne Erschliessung, vorgeschriebene Gestaltungsplanung und die notwendige Landumlegung. Die Gesamtkosten dafür wurden in den Verträgen mit den Eigentümern im Rahmen der Zonenplanrevision jeweils auf CHF 130 pro m<sup>2</sup> festgesetzt.

## b) Ausgleich des planerischen Mehrwertes

	Ausprägungsmerkmal	Mögliche Ausprägungen		
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%

Abbildung 1 61: Ausgleich des planerischen Mehrwertes bzw. Planungsvorteils beim Fallbeispiel Wohlenschwil

In § 5 Abs. 2 der BNO ist **rechtlich festgelegt**, dass **25%** des Planungsmehrwertes, berechnet aus Differenzbetrag von Landwert vor und nach der Einzonung abzüglich Gestehungskosten, als Ausgleichszahlung geschuldet sind.

Der **monetäre** Mehrwertausgleich wird vom Gemeinderat wenn möglich frühzeitig mit dem Grundeigentümer mittels **öffentlich-rechtlichen Vertrags** vereinbart. Diese Verträge werden im Grundbuch angemerkt. Falls kein einvernehmlicher Vertrag zustande kommen sollte, kann der Mehrwertausgleich nachträglich auch mittels Verfügung festgelegt werden. Zur Sicherstellung der Gleichbehandlung der vorzeitig vertraglich und der später durch Verfügung verpflichteten Grundeigentümer werden die Verkehrswerte und Abzugskosten bezogen auf den Zeitpunkt der Rechtskraft der Einzonung, unabhängig vom tatsächlich realisierten Mehrwert, geschätzt. Damit ist die vertraglich fixierte Mehrwertabgabe auch unabhängig von den weiteren Marktentwicklungen und dem tatsächlichen künftigen Verkaufspreis des Baulandes.

Die Ausgleichszahlung ist vom Eigentümer im Zeitpunkt der Rechtskraft der Einzonung geschuldet und wird bei **Verkauf, unmittelbar vor der Bebauung oder spätestens sechs Jahre** ab Rechtskraft der Einzonung **fällig**.

Zur Sicherung der Ausgleichszahlung kann auf der gesamten ausgleichspflichtigen Fläche desselben Grundstücks mit dem Bau bewilligter Bauten erst begonnen werden, wenn die Zahlung geleistet worden ist. Die Ausgleichszahlung wird somit als Bedingung in die Baubewilligungen aufgenommen. Unmittelbar nach Rechtskraft der Einzonung lässt der Gemeinderat diese Beschränkung mittels Verfügung im Grundbuch anmerken. Sobald die Ausgleichszahlung geleistet worden ist, wird die Anmerkung im Grundbuch wieder gelöscht.



### c) Verwendung des ausgeglichenen Mehrwertes

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

Abbildung 1 62: Verwendung des abgeschöpften Mehrwertes bzw. des ausgeglichenen Planungsvorteils beim Fallbeispiel Wohlenschwil

Die Erträge des Mehrwertausgleichs werden in einen Spezialfinanzierungsfonds eingelegt. Die Gemeinde Wohlenschwil verwendet die Ausgleichszahlungen zweckgebunden für Massnahmen der Raumplanung (z.B. für Strassenraumgestaltung) einschliesslich Erschliessung. Dabei kann es sich um Raumplanungsmassnahmen in unmittelbarer Umgebung der eingezonten Grundstücke handeln, muss aber nicht zwingend. Über die konkrete Verwendung der Mittel entscheidet der Gemeinderat.

Im Rahmen der revidierten Nutzungsplanung waren in Wohlenschwil bisher zehn Grundstücke mit einer Gesamtfläche von 18'722 m<sup>2</sup> vom Mehrwertausgleich betroffen. Infolge Einzonung resultieren dadurch gesamthaft Ausgleichszahlungen an die Gemeinde von etwa 1,2 Mio. CHF. Bis im März 2013 wurden noch keine Ausgleichszahlungen vorgenommen, da bisher keines der betroffenen Grundstücke bebaut oder verkauft wurde.

### d) Beurteilung

Mit der Erarbeitung des Wohlenschwiler Mehrwertausgleichsmodells hat die Gemeinde eine **Pionierleistung** im Kanton Aargau erbracht, von der viele andere Gemeinden im Kanton Aargau profitieren können. Allerdings war diese Pionierleistung für Wohlenschwil mit **beträchtlichem Aufwand** und auch mit Kosten (Anwalt etc.) verbunden.

Der ursprüngliche Grund für die Einführung einer Mehrwertabgabe in Wohlenschwil war der Zustand, dass in der Gemeinde an zentraler Lage Bauland seit Jahrzehnten nicht bebaut, sondern von den Grundeigentümern als Kapitalanlage gehalten wurde. Weil Auszonungen mitten im Dorf raumplanerisch kaum Sinn machen, hat die Gemeinde nach anderen Möglichkeiten gesucht und mit dem Mehrwertausgleich ein effizientes **Mittel gegen Baulandhortung** gefunden. Als schöner Nebeneffekt werden die daraus resultierenden Einnahmen gesehen, welche zweckgebunden für raumplanerische Zwecke eingesetzt werden können.

Vorteile / Chancen	Nachteile / Risiken
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pionierleistung: Mehrwertausgleich trotz fehlender kantonalen Gesetzesgrundlage</li> <li>• Einfache Handhabung (Berechnung des Mehrwertes) 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>

Abbildung 1 63: Die Vor- und Nachteile des Mehrwertausgleichs beim Fallbeispiel Reutigen

Die Möglichkeit, den Mehrwertausgleich bei Scheitern der Vertragsverhandlungen mittels **Verfügung** festzulegen, verstärkt den Druck gegen Baulandhortung. Bisher konnte der Gemeinderat jedoch mit allen betroffenen Grundeigentümern **innerhalb weniger Monate** einvernehmlich die Leistung eines Mehrwertausgleichs mit öffentlich-rechtlichen Verträgen vereinbaren. Dafür waren pro Grundeigentümer zwei Sitzungen notwendig. Der **Verwaltungsaufwand** des Wohlenschwiler Modells ist entsprechend **gering**.

Ein weiterer Grund ist die **einfache Bestimmung des Mehrwertes** mittels fix bestimmter Landwerte. Bei einfachen Einzonungen von Grundstücken mit ähnlichen Verkehrswerten eignet sich das einfach handhabbare System der pauschal fixierten Landpreise sehr gut. Bei grösseren Gemeinden, die vermehrt auch kompliziertere Planungsmassnahmen oder Liegenschaften mit stark unterschiedlichen Ausnutzungsziffern und Verkehrswerten haben, würde das System jedoch an seine Grenzen stossen.

Die fixierten Landpreise stellen sicher, dass auch bei künftigen Verschiebungen der Marktpreise die anfallende Mehrwertabgabe in CHF gleich bleibt. Der prozentuale Ausgleich des tatsächlichen Mehrwertes hängt jedoch vom Verkaufspreis ab. Bei weiter steigenden Landpreisen dürfte diese Regelung somit eher zugunsten der Landeigentümer sein. Aufgrund der Abzugsmöglichkeiten der Kosten, der Herbeiführung der Baureife und aufgrund der allenfalls weiter steigenden Verkaufspreise beträgt der prozentuale Umfang des **effektiven Mehrwertausgleichs wohl weniger als 20%**.

Grundsätzlich ist die Akzeptanz gegenüber der Abgabe grösser, wenn die Mittel **gebietsbezogen** am Ort der Entstehung wieder investiert werden und die Grundeigentümer dadurch wieder unmittelbar von den Investitionen mitprofitieren können.

Von den zuständigen Gemeindebehörden werden folgende **Erfolgsfaktoren** bezüglich der Vertragsabschlüsse genannt.

- Frühzeitige Kontaktaufnahme mit den Grundeigentümern, persönliches Gespräch suchen.
- Offene Kommunikation, damit die Grundeigentümer ins Boot geholt werden können.
- Ziele der Mehrwertabschöpfung klar kommunizieren: Es geht der Gemeinde nicht primär um eine weitere Einnahmequelle, sondern darum, sicherzustellen, dass eingezontes Land auch wirklich bebaut und genutzt wird (Verhinderung von Baulandhortung).

Letzteres war der Grund, weshalb man sich in Wohlenschwil entschied, die Mehrwertabgabe nur auf Einzonungen zu beziehen. Auf- und Umzonungen entsprechen dem raumplanerischen Ziel einer inneren Verdichtung. Eine Mehrwertabgabe auf Auf- und Umzonungen würde keinen Beitrag zur Verhinderung von Baulandhortung leisten und dem Ziel der inneren Verdichtung zuwiderlaufen. Zudem ist die Berechnung des Mehrwertes bei Auf- und Umzonungen komplizierter und bei der Umsetzung wird eher mit Widerstand seitens der Grundeigentümer gerechnet.

## 2

## Anhang B: Ausgewählte Gesetzesgrundlagen

### 2.1 Kanton Basel-Stadt

#### a) Bau- und Planungsgesetz (BPG) §§120–126 betreffend Mehrwertabgaben<sup>28</sup>

Vom 17. November 1999 (Stand 28. Oktober 2012)

##### 1. Mehrwertabgaben

###### a) Zweck

###### § 120.

- 1 Mehrwertabgaben gelten die Vorteile ab, die entstehen, wenn die zulässige Geschossfläche durch Änderung der Zoneneinteilung oder der Zonenvorschriften, durch einen Bebauungsplan oder durch eine Bewilligung vergrössert wird.
- 2 Die auf Grundstücke in der Stadt Basel entfallenden Abgaben sind für die Schaffung neuer oder für die Aufwertung bestehender öffentlicher Grünräume wie Parkanlagen, Stadtwälder, Alleen und Promenaden zu verwenden.

###### b) Höhe

###### § 121.

- 1 Die Höhe der Abgabe beträgt 50% des Bodenmehrwertes. Wegen derselben Mehrnutzung erhobene Erschliessungsbeiträge werden zum Zeitwert an die Mehrwertabgabe angerechnet.
- 2 Bei Bewilligung einer grösseren Geschossfläche ist für die Bestimmung der Bodenwertsteigerung massgebend, was tatsächlich erstellt wird.
- 3 Soweit das Mass der baulichen Nutzung zum Ausgleich von Nutzungsverlusten erhöht wird, wird der Bodenmehrwert vollständig mit der Entschädigung verrechnet.

###### c) Erhebung

###### § 122.

- 1 Die Mehrwertabgabe steht der Gemeinde zu, in der das belastete Grundstück liegt.
- 2 Sie wird erhoben, wenn mit der Erstellung von Gebäuden oder Gebäudeteilen begonnen wird, die zusätzliche Geschossflächen enthalten.
- 3 Die Erhebung kann ganz oder teilweise aufgeschoben werden, wenn die besseren Nutzungsmöglichkeiten nur unwesentlich beansprucht werden.
- 4 Bei verspäteter Zahlung ist die Abgabeforderung zu dem für Enteignungsentschädigungen üblichen Zinsfuss zu verzinsen.

<sup>28</sup> <http://bs.clex.ch/frontend/versions/2357>

**d) Haftung der Grundstücke 55)****§ 123.**

- 1 Mehrwertabgaben sind öffentlich-rechtliche Grundlasten. Die Abgabepflicht wird im Grundbuch angemerkt, wenn die Nutzungsänderung rechtskräftig geworden ist oder wenn mit der Erstellung zusätzlich bewilligter Geschossflächen begonnen wird.
- 2 Bei fehlender Anmerkung erlischt die Abgabepflicht, wenn das Grundstück nach sechs Monaten die Hand ändert.

**e) Befreiung****§ 124.**

- 1 Der Kanton, seine Gemeinden sowie die kantonalen und kommunalen Anstalten und Stiftungen sind von der Abgabepflicht befreit, soweit die grössere Geschossfläche unmittelbar der Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben dient. Unter der gleichen Voraussetzung können sie die Ermässigung von Mehrwertabgaben verlangen, die auf Verbände und Gesellschaften entfallen, an denen sie beteiligt sind.
- 2 Die Abgabebefreiung gilt nicht, wenn die öffentliche Aufgabe im Erbringen von Leistungen besteht, die Private zu vergleichbaren Bedingungen anbieten.

**2. Minderwertentschädigung****a) Forderungsanmeldung****§ 125.**

- 1 Entschädigungen für Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, sind innerhalb eines Jahres beim Gemeinwesen zu beantragen, das die Beschränkung verfügt hat. Die zuständige Verwaltungsbehörde kann die Frist erstrecken.
- 2 Entschädigungen für Bauten und Anlagen in der Grünzone, die nicht mehr bewilligt werden könnten, sind vor Beginn der Abbrucharbeiten geltend zu machen.

**b) Festsetzung****§ 126.**

- 1 Das Gemeinwesen entscheidet, ob und inwieweit es die Ansprüche anerkennt.
- 2 Abgelehnte Ansprüche können innerhalb von drei Monaten nach der Zustellung des Entscheides durch Klage bei der Expropriationskommission geltend gemacht werden. Die zuständige Verwaltungsbehörde kann die Frist erstrecken. Die Vorschriften über das Schätzungsverfahren bei der formellen Enteignung gelten sinngemäss.
- 3 Entscheide der Expropriationskommission können nach den allgemeinen Bestimmungen an das Verwaltungsgericht weitergezogen werden. Kanton und Gemeinden sind rekursberechtigt.

<sup>29</sup> <http://bs.clex.ch/frontend/versions/2438>

**b) Bau- und Planungsverordnung (BPV) §§ 81–87 betreffend Mehrwertabgaben** <sup>29</sup>

Vom 19. Dezember 2000 (Stand 1. Februar 2012)

**(2.C.)I. Mehrwertabgaben (§§ 120 ff. BPG)****(2.C.I.)1. Berechnungsgrundlagen****§ 81. BPV**

*1 Die Mehrwertabgabe wird aufgrund der Differenz der Verkehrswerte des Bodens mit und ohne zusätzliche Nutzung berechnet.*

*2 Berücksichtigt werden nur Nutzungsmöglichkeiten, von denen Gebrauch gemacht wird.*

*3 Massgebend ist der Differenzwert bei Baubeginn.*

**(2.C.I.)2. Festsetzung****§ 82.**

*1 Mehrwertabgaben werden festgesetzt,*

*a) wenn ein Baubeglehen eingereicht wird, das von der vergrösserten zulässigen Geschossfläche Gebrauch macht;*

*b) wenn durch eine Ausnahmegewilligung zusätzliche Geschossflächen zugelassen werden.*

*2 Ist die Mehrnutzung durch einen Nutzungsplan oder Zonenvorschriften zugelassen worden, wird die Festsetzung der Mehrwertabgabe aufgeschoben, wenn nicht mehr als 10% der zusätzlich zugelassenen Bruttogeschossfläche in Anspruch genommen werden und der dadurch entstehende Bodenmehrwert 5000.– CHF nicht übersteigt.*

*3 Die Festsetzungsverfügung wird in der Regel mit der Baubewilligung eröffnet.*

**(2.C.I.)3. Zuständigkeit****§ 83.**

*1 Wenn es nicht anders geregelt ist, erlässt das Bau- und Verkehrsdepartement Verfügungen über die dem Kanton zustehenden und der Gemeinderat über die einer Gemeinde Bettingen und Riehen zustehenden Mehrwertabgaben.*

*2 Die Vorsteherin oder der Vorsteher des Bau- und Verkehrsdepartements kann die Verfügungskompetenz ganz oder teilweise nachgeordneten Verwaltungseinheiten übertragen.*

**(2.C.I.)4. Zahlungstermin****§ 84.**

*1 Die Mehrwertabgabe wird am Tage des Baubeginns fällig.*

*2 Auf den Fälligkeitstermin und die Verzugsfolgen ist in der Festsetzungsverfügung hinzuweisen.*

*3 Ist die Festsetzungsverfügung bei Baubeginn noch nicht rechtskräftig, sind die Pflichtigen zu Vorauszahlungen berechtigt.*

**(2.C.I.)5. Bezug****§ 85.**

- 1 Das Bauinspektorat orientiert die für den Bezug der Abgabe zuständige Stelle des Bau- und Verkehrsdepartements oder der Gemeinde über den Baubeginn.*
- 2 Ist die Zahlung bei Baubeginn nicht nachgewiesen, wird den Pflichtigen eine Nachfrist gesetzt und der Verzugszinssatz bekannt gegeben. Ist die grössere Geschossfläche durch eine Ausnahmegewilligung zugestanden worden, wird die Abgabepflicht im Grundbuch angemerkt.*
- 3 Die Erhebung von Verzugszinsen kann unterbleiben, wenn die Verspätung geringfügig und entschuldbar ist.*

**(2.C.I.)6. Verwendung des Ertrags****§ 86.[112]**

- 1 Als öffentliche Grünräume, die mit dem Ertrag der auf Grundstücke in der Stadt Basel entfallenden Mehrwertabgaben neu geschaffen oder aufgewertet werden können, gelten namentlich:*
  - a) Grünanlagen in der Grünzone (§ 40 BPG), insbesondere Parkanlagen.*
  - b) Öffentlich zugängliche Grünanlagen auf Freiflächen und auf Dachterrassen in anderen Zonen.*
  - c) Wälder auf Stadtgebiet.*
  - d) Grünanlagen, Alleen und andere mit Bäumen bestockte Flächen auf Allmend, die sich für den Aufenthalt der Bevölkerung im Freien eignen oder das Wohnumfeld verbessern.*
  - e) Fuss- und Wanderwege ausserhalb der Bauzonen.*
- 2 Das Bau- und Verkehrsdepartement legt Rechnung über den Ertrag und die Verwendung der Mehrwertabgaben. Es berichtet in seinen Kreditbegehren für Grünanlagen über die zur Verfügung stehenden zweckgebundenen Mittel.*

**(2.C.)II. Minderwertentschädigung (§§ 125 f. BPG)****§ 87.**

- 1 Entschädigungen für Eigentumsbeschränkungen kantonaler Behörden sind beim Bau- und Verkehrsdepartement und für Eigentumsbeschränkungen kommunaler Behörden beim zuständigen Gemeinderat zu beantragen.*
- 2 Das Bau- und Verkehrsdepartement oder der Gemeinderat entscheidet über die Anerkennung der Begehren oder bestimmt, wer an seiner Stelle zu entscheiden hat.*

## 2.2 Kanton Thurgau

### a) Planungs- und Baugesetz (PBG) §§ 63–70 Planungsmehrwert

Vom 21. Dezember 2011 (Stand 1. Januar 2013)

#### **§ 63 Mehrwertabgaben**

*Mehrwertabgaben gleichen Vorteile aus, die durch neue Zuweisung von Boden zu Bauzonen oder von öffentlichen Zonen zu übrigen Bauzonen entstehen.*

#### **§ 64 Höhe**

- 1 Die Höhe der Abgabe beträgt 20% des BodenMehrwertes.*
- 2 Der Bodenmehrwert bemisst sich nach der Differenz zwischen den Verkehrswerten unmittelbar vor und nach der rechtskräftigen Zuweisung zu einer Bauzone.*
- 3 Er wird durch eine amtliche Liegenschaftenschätzung gemäss Schätzungsverordnung bestimmt.*

#### **§ 65 Ertragshoheit – Erhebung**

- 1 Die Mehrwertabgabe steht je zur Hälfte dem Kanton und derjenigen Gemeinde zu, in der das belastete Grundstück liegt.*
- 2 Sie entsteht zum Zeitpunkt der Rechtskraft der Zuweisung gemäss § 63, wird durch die Steuerverwaltung veranlagt und beim Grundeigentümer erhoben. Die Abgabe wird bei Handänderung oder mit Rechtskraft des Erschliessungsprojekts oder mit Rechtskraft der Baubewilligung fällig. Die Gemeindebehörde teilt der Steuerbehörde diesen Zeitpunkt mit.*
- 3 Das Verfahren richtet sich sinngemäss nach den Vorschriften des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern.*

#### **§ 66 Zweckbindung**

*Die Mehrwertabgaben sind einem Spezialfinanzierungsfonds zuzuweisen und insbesondere für die Rückerstattungen gemäss § 68 sowie zur Leistung von Beiträgen an die Kosten zur Umsetzung von raumplanerischen Massnahmen zu verwenden.*

#### **§ 67 Stundung**

- 1 Auf begründetes Gesuch hin kann die Steuerverwaltung Abgabepflichtigen eine Stundung bis zu acht Jahren gewähren:*
  - 1. sofern es ihnen ohne erhebliche Beeinträchtigung ihrer wirtschaftlichen Lage nicht möglich ist, ihren Verpflichtungen sofort nachzukommen;*
  - 2. bei Zuweisung von Grundstücken zu strategischen Arbeitszonen.*
- 2 Bei Handänderung oder mit der Baubewilligung für das betreffende Grundstück fällt die Stundung dahin.*

#### **§ 68 Rückerstattung**

- 1 Die nach § 64 geleisteten Mehrwertabgaben sind bei Auszonung durch das Gemeinwesen zurückzuerstatten.*
- 2 Entschädigungen für Eigentumsbeschränkungen, die einer Enteignung gleichkommen, richten sich nach dem Gesetz über die Enteignung.*



**§ 69 Anspruch – Gesuche**

- 1 Der Anspruch auf Rückerstattung der Mehrwertabgabe steht dem jeweiligen Grundeigentümer zum Zeitpunkt der Rechtskraft der Auszonung zu.*
- 2 Rückerstattungsbegehren sind innerhalb eines Jahres an die Steuerverwaltung zu stellen.*

**§ 70 Rechtsmittel**

*Gegen Veranlagungsentscheide der Steuerverwaltung kann innert 30 Tagen ab Zustellung bei der Steuerrekurskommission Rekurs erhoben werden. Diese entscheidet endgültig.*

**b) Verordnung des Regierungsrates zum Planungs- und Baugesetz und zur Interkantonalen Vereinbarung über die Harmonisierung der Baubegriffe (RRV und IVHB PBG) §§ 45–50 Planungsmehrwert**

Vom 18. September 2012 (Stand 1. Januar 2013)

**4. Mehrwertabgabe****§ 45 Verwendung**

- 1 Raumplanerische Massnahmen, an welche Beiträge aus den Mitteln der Spezialfinanzierungsfonds gemäss § 66 des Gesetzes geleistet werden können, sind insbesondere:*
  - 1. Zuweisung von Boden im Baugebiet zu Nichtbaugebiet;*
  - 2. Sanierungen von Industriebrachen;*
  - 3. der Rückbau von Altbauten in der Landwirtschaftszone;*
  - 4. Gewässerrenaturierungen und ökologische Aufwertungsmassnahmen;*
  - 5. Sanierung von Altbauten oder deren Abbruch mit Ersatzbauten in Bauzonen;*
  - 6. der Erwerb von dinglichen Rechten an Grundstücken, welcher die Umsetzung raumplanerischer Ziele erleichtert;*
  - 7. regionale, kantonale und internationale Planungen wie Agglomerationsprogramme;*
  - 8. Spezialplanungen wie Entwicklungsschwerpunkte;*
- 2 Beiträge an die Kosten für Infrastrukturbauten, den öffentlichen Verkehr oder Erschliessungsanlagen sind nicht zulässig.*

**§ 46 Kantonaler Spezialfinanzierungsfonds**

- 1 Über die Entnahmen aus dem kantonalen Spezialfinanzierungsfonds entscheidet im Rahmen der verfügbaren Mittel:*
  - 1. das Departement bis zu einem Betrag von Fr. 100 000.–;*
  - 2. der Regierungsrat über höhere Entnahmen.*

**§ 47 Mitteilung**

*1 Die Gemeindebehörde teilt der Steuerverwaltung den Zeitpunkt der Rechtskraft der Zuweisung gemäss § 63 des Gesetzes und den Zeitpunkt der Fälligkeit nach § 65 Absatz 2 des Gesetzes möglichst frühzeitig, spätestens innert 14 Tagen seit Kenntnis schriftlich mit.*

**§ 48 Stundung**

*1 Für die Beurteilung der wirtschaftlichen Lage im Zusammenhang mit Stundungsgesuchen gemäss § 67 Absatz 1 des Gesetzes können die bei der Steuerverwaltung vorhandenen Daten beigezogen werden.*

**§ 49 Verzug**

*1 Auf den fakturierten Mehrwertabgaben sind 30 Tage nach deren Fälligkeit ohne Mahnung Verzugszinsen geschuldet.*

*2 Die Frist gemäss Absatz 1 wird durch die Einreichung von Rechtsmitteln oder Stundung nicht unterbrochen.*

*3 Der Zinsfuss und das Bezugsminimum richten sich sinngemäss nach § 191 des Gesetzes über die Staats- und Gemeindesteuern*

**§ 50 Kosten, Zuweisung**

*1 Zur Deckung der Kosten für die Veranlagung steht der Steuerverwaltung eine Pauschale von Fr. 700.– pro Fall zu, welche von den vereinnahmten Mehrwertabgaben in Abzug gebracht wird.*

*2 Die Steuerverwaltung veranlasst nach Abzug der Pauschalen gemäss Absatz 1 durch quartalsweise Abrechnung die Zuweisung der Mehrwertabgaben je hälftig an die Spezialfinanzierungskonten von Gemeinde und Kanton.*

**2.3 Wohlschwil****a) Bau und Nutzungsordnung (BNO) §5 Mehrwertausgleich**

Vom 18. November 2011

**2.3 Mehrwertausgleich****§ 5 Mehrwertausgleich**

*1 Wird mit der aktuellen Zonenplanrevision oder einer späteren Teilrevision Land von einer Nichtbauzone einer Bauzone zugewiesen (Einzonung), hat der Grundeigentümer der Gemeinde einen Mehrwertausgleich zu entrichten. Nicht ausgleichspflichtig ist die Einzonung von Grundstücken, welche bereits weitgehend überbaut sind, und von Grundstückteilen, deren Einzonung die Überbaubarkeit des Gesamtgrundstücks nicht wesentlich erhöht.*

*2 Der Mehrwertausgleich errechnet sich aus der Differenz der Verkehrswerte der eingezonten Fläche vor und nach der Einzonung. Dabei zu berücksichtigen sind insbesondere auch die voraussichtlichen Kosten der Herbeiführung der Baureife (parzellenexterne Erschliessung, gemäss § 4 BNO vorgeschriebene Gestaltungsplanung, notwendige Landumlegung), soweit die eingezonte Fläche noch nicht baureif ist. Vom so errechneten Mehrwert sind 25% als Ausgleichszahlung geschuldet.*

- <sup>3</sup> Der Mehrwertausgleich wird vom Gemeinderat wenn möglich frühzeitig mit dem Grundeigentümer vertraglich vereinbart, andernfalls nachträglich mittels Verfügung festgelegt. Zur Sicherstellung der Gleichbehandlung der vorzeitig vertraglich und der später durch Verfügung verpflichteten Grundeigentümer werden die Verkehrswerte und Abzugskosten gemäss Abs. 2 bezogen auf den Zeitpunkt der Rechtskraft der Einzonung, unabhängig vom tatsächlich realisierten Mehrwert, geschätzt.
- <sup>4</sup> Die Ausgleichszahlung ist vom Eigentümer im Zeitpunkt der Rechtskraft der Einzonung geschuldet. Mehrere Grundeigentümer haften solidarisch. Die Zahlung wird für die ganze eingezonte Fläche frühestens bei Rechtskraft der Einzonung, innert 30 Tagen nach einem Verkauf oder Teilverkauf der eingezonten Fläche oder bei einer vorgängigen Überbauung oder Teilüberbauung der eingezonten Fläche vor Baubeginn, spätestens aber nach 6 Jahren ab Rechtskraft der Einzonung fällig.
- <sup>5</sup> Zur Sicherung der Ausgleichszahlung kann auf der gesamten ausgleichspflichtigen Fläche desselben Grundstücks mit dem Bau bewilligter Bauten erst begonnen werden, wenn die Zahlung geleistet worden ist, was als Bedingung in die Baubewilligungen aufzunehmen ist. Der Gemeinderat lässt diese Beschränkung unmittelbar nach Rechtskraft der Einzonung mittels Verfügung gestützt auf § 163 Abs. 1 Buchstabe a Ziffer 1 BauG im Grundbuch anmerken. Die Anmerkung ist zu löschen, sobald die Ausgleichszahlung geleistet worden ist.
- <sup>6</sup> Die Gemeinde hat die Ausgleichszahlung zweckgebunden für Massnahmen der Raumplanung, einschliesslich Erschliessung, zu verwenden.

## 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

## Literaturhinweise

**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 des 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. ZBI.

**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 Rahmgestaltungplan 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.



# Impressum

## **Empfohlene Zitierweise**

Auftraggeber: Verein Metropolitanraum Zürich  
Autor: Ecoplan  
Titel: Mehrwert durch Verdichtung  
Untertitel: Darstellung und Diskussion möglicher Vorgehensweisen zum  
Ausgleich planungsbedingter Mehrwerte  
Ort: Bern  
Datum: 24. April 2013

## **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 AG**

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

## **Kontakt**

Verein Metropolitanraum Zürich  
Geschäftsstelle, Grubenstrasse 12, 8045 Zürich  
Tel.: +41 43 960 77 33  
Fax: +41 43 960 77 39  
E-Mail: [info@metropolitanraum-zuerich.ch](mailto:info@metropolitanraum-zuerich.ch)  
[www.metropolitanraum-zuerich.ch](http://www.metropolitanraum-zuerich.ch)

**metropolitan**  
konferenz  
zürich 

**ECOPLAN** Forschung und Beratung  
in Wirtschaft und Politik

