



**Universität
Zürich** UZH

Abschlussarbeit

zur Erlangung des
Master of Advanced Studies in Real Estate

Der Mehrwertausgleich im revidierten Raumplanungsgesetz Umsetzung im Kanton Zürich – unter spezieller Berücksichtigung vertraglicher Regelungen

Verfasser: Marco Schweiger
Holzmoosrütistrasse 15
8820 Wädenswil
marco.schweiger@gmx.ch
044 780 28 50

Eingereicht bei: Prof. Dr. iur. Roland Norer

Abgabedatum: 17. August 2015

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	V
Executive Summary	IX
1 Einleitung	1
1.1 Problemstellung	1
1.2 Zielsetzung	2
1.3 Abgrenzung des Themas	3
1.4 Vorgehen	4
2 Mehrwertausgleich nach Art. 5 RPG	4
2.1 Ausgangslage	5
2.1.1 Begriff	5
2.1.2 Entstehungsgeschichte	6
2.1.3 Zweck des Mehrwertausgleichs	10
2.2 Abgaberechtliche Qualifikation	12
2.2.1 Arten von öffentlichen Abgaben	13
2.2.2 Mehrwertausgleich im Besonderen	14
2.2.3 Grundstückgewinnsteuer	15
2.3 Mindestregelungen und konkreter Regelungsbedarf	16
2.3.1 Abgabesatz	16
2.3.2 Abgabetatbestand	18
2.3.3 Fälligkeit	20
2.3.4 Verwendung des Ertrags	23
2.3.5 Weitere zu klärende Fragen	23
2.4 Übersicht kantonale Regelungen	25
3 Vertragliche Regelungen	26
3.1 Verwaltungsrechtliche Verträge – Grundlagen	26
3.1.1 Rechtliche Qualifikation	26
3.1.2 Arten	27
3.1.3 Zulässigkeit	29
3.1.4 Entstehung und Beendigung	30
3.1.5 Rechtsschutz	31
3.2 Städtebauliche Verträge im Besonderen	32

3.3	Mehrwertausgleich mittels vertraglicher Regelungen.....	33
3.3.1	Bestehende Regelungen in anderen Kantonen.....	34
3.3.2	Zulässigkeit im Kanton Zürich	35
3.3.3	Beschränkung der möglichen Vertragsinhalte auf Sachleistungen.....	37
4	Empirische Untersuchung	38
4.1	Basis für Datenerhebung	39
4.2	Methodik.....	39
4.2.1	Auswahl der Interviewpartner.....	39
4.2.2	Wahl der Befragungsart	41
4.3	Inhalt der Interviews.....	42
4.4	Ergebnisse Interviews Gemeinden	43
4.4.1	Raum für vertragliche Regelungen	43
4.4.2	Gründe für/gegen vertragliche Regelungen.....	43
4.4.3	Erfahrungen/Praxis	45
4.4.4	Kantonale Hilfestellung	45
4.4.5	Anwendungsbereiche.....	46
4.4.6	Vorteile gegenüber gesetzlicher Regelung	47
4.4.7	Nachteile vertraglicher Mehrwertausgleich.....	48
4.4.8	Sach- oder Geldleistungen	49
4.4.9	Erweiterte Regelung (Auf- und Umzonungen).....	49
4.4.10	Akzeptanz vertraglicher Regelungen.....	50
4.5	Ergebnisse Interviews Grundeigentümer und Investoren.....	50
4.5.1	Raum für vertragliche Regelungen	50
4.5.2	Gründe für/gegen vertragliche Regelungen.....	51
4.5.3	Erfahrungen/Praxis	52
4.5.4	Anwendungsbereiche.....	52
4.5.5	Vorteile gegenüber gesetzlicher Regelung	53
4.5.6	Nachteile vertraglicher Mehrwertausgleich.....	53
4.5.7	Sach- oder Geldleistungen	54
4.5.8	Erweiterte Regelung (Auf- und Umzonungen).....	55
4.5.9	Akzeptanz vertraglicher Regelungen.....	55
4.5.10	Steigerung Akzeptanz	56

4.6 Zusammenfassung	57
4.6.1 Interviews Gemeinden	57
4.6.2 Interviews Grundeigentümer und Investoren.....	57
5 Schlussbetrachtung.....	58
5.1 Fazit	58
5.2 Diskussion	59
5.3 Ausblick.....	60
Literaturverzeichnis.....	61
Internetquellen.....	64
Materialienverzeichnis	64
Anhang 1: Fragenkatalog für Interviews mit Gemeinden.....	65
Anhang 2: Fragenkatalog für Interviews mit Grundeigentümer und Investoren	66
Anhang 3: Vergleich der kantonalen Regelungen (Stand 25. März 2015)	67

Abkürzungsverzeichnis

a.M.	anderer Meinung
Abs.	Absatz
aBV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874 (AS 1 1)
AG	Aargau
Amtl. Bull. NR	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Nationalrat
Amtl. Bull. StR	Amtliches Bulletin der Bundesversammlung, Ständerat
Art.	Artikel
AS	Amtliche Sammlung des Bundesrechts
Aufl.	Auflage
BauG BE	Baugesetz des Kantons Bern vom 9. Juni 1985 (BSG 721.0)
BauG OW	Baugesetz des Kantons Obwalden vom 12. Juni 1994 (GDB 710.1)
BauGB	deutsches Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 20. November 2014, (BGBl. I S. 1748)
BBl	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Bern)
BE	Bern
BGBl.	deutsches Bundesgesetzblatt
BGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Schweizerischen Bundesgerichts (Lausanne)
BGer	Bundesgericht
BlAR	Blätter für Agrarrecht (Bern)
BPG BS	Bau- und Planungsgesetz des Kantons Basel-Stadt vom 17. November 1999 (SG 730.100)
BPUK	Bau-, Planungs- und Umweltdirektoren-Konferenz
BR	Bündner Rechtsbuch
BRT	Schweizerische Baurechtstagung (Freiburg)
BS	Basel-Stadt
BSG	Bernische Systematisches Gesetzessammlung

BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (SR 101)
Diss.	Dissertation
E-BauG BE	Entwurf Baugesetz des Kantons Bern, Vernehmlassungsvorlage vom 20. Juni 2014
E-PAG SO	Entwurf Gesetz über den Ausgleich raumplanungsbedingter Vor- und Nachteile (Planungsausgleichsgesetz) des Kantons Solothurn, Vernehmlassungsvorlage vom 16. Dezember 2014
E-RPBG FR	Entwurf Raumplanungs- und Baugesetz des Kantons Freiburg, Vernehmlassungsvorlage vom 5. Dezember 2014
E.	Erwägung
ff.	fortfolgende
Fn	Fussnote
FR	Freiburg
fub	Zeitschrift Flächenmanagement und Bodenordnung (Wiesbaden)
GDB	Gesetzesdatenbank Obwalden
GE	Genf
GL	Glarus
gl.M.	gleicher Meinung
GR	Graubünden
GS	Gesetzessammlung Glarus
Hrsg.	Herausgeber
i.V.m.	in Verbindung mit
KPG	Kantonale Planungsgruppe Bern
KRG GR	Raumplanungsgesetz für den Kanton Graubünden vom 6. Dezember 2004 (BR 801.100)
lit.	litera
LS	Zürcher Loseblattsammlung
m.w.Verw.	mit weiteren Verweisen
N	Note, Randnote
NE	Neuenburg
Nr.	Nummer, Randnummer
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
o. S.	ohne Seitenangabe

OR	Bundesgesetz betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht) vom 20. März 1911 (SR 220)
OW	Obwalden
PBG	Planungs- und Baugesetz des Kantons Zürich vom 7. September 1975 (LS 700.1)
PBG TG	Planungs- und Baugesetz des Kantons Thurgau vom 21. Dezember 2011 (RB 700)
R&U	Raum & Umwelt (Bern)
RB	Thurgauer Rechtsbuch
RBG GL	Raumentwicklungs- und Baugesetz des Kantons Glarus vom 2. Mai 2010 (GS VII B/1/1)
RPG	Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Juni 1979 (SR 700)
RPG 1974	Bundesgesetz über die Raumplanung vom 4. Oktober 1974
SG	Sankt Gallen / Systematische Gesetzessammlung Basel-Stadt
SG-Komm	St. Galler Kommentar
SH	Schaffhausen
SO	Solothurn
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
StHG	Bundesgesetz über die Steuerharmonisierung vom 14. Dezember 1990 (SR 642.14)
StR	Ständerat
TG	Thurgau
TI	Tessin
Univ.	Universität
UREK	Kommissionen für Umwelt, Raumplanung und Energie
VD	Waadt
vgl.	vergleiche
VLP-ASPAN	Schweizerische Vereinigung für Landesplanung – Association Suisse pour l'aménagement national
VRG	Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich vom 24. Mai 1959 (LS 175.2)
ZBl	Schweizerische Zeitschrift für Staats- und Verwaltungsrecht (Zürich)

ZH

Zürich

zit.

zitiert als

zugl.

zugleich

Executive Summary

Die Kantone haben mit Inkrafttreten des revidierten Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) bis am 30. April 2019 Zeit erhalten, den angemessenen Ausgleich erheblicher planungsbedingter Vor- und Nachteile zu regeln. Auch nach der inhaltlichen Präzisierung des Art. 5 RPG lässt der Gesetzgeber den Kantonen weiterhin einen relativ grossen Gestaltungsspielraum bei der Regelung des Mehrwertausgleichs.

Wie eine Analyse der raumplanungsrechtlichen Vorgaben darlegt, bedarf praktisch jede bundesrechtliche Vorgabe einer Konkretisierung durch den kantonalen Gesetzgeber. So hat dieser etwa über den Abgabesatz, den Abgabetatbestand, die Fälligkeitszeitpunkte und Verfahrensfragen näher zu bestimmen. Ziel muss es sein, den Vollzug möglichst praktikabel, rechtsgleich und mit verhältnismässigem Aufwand bewerkstelligen zu können.

Im Weiteren wird vertieft auf die Möglichkeit eines vertraglichen Mehrwertausgleichs eingegangen. Aus juristischer Sicht erweist sich ein solcher durchaus als zulässig und geeignet, um planungsbedingte Mehrwerte auszugleichen. Eine Gesetzesgrundlage, welche den vertraglichen Mehrwertausgleich ausdrücklich zulässt, wäre aus Gründen der Rechtssicherheit künftig von Vorteil.

Wie die Interviews mit Zürcher Gemeindevertretern zeigten, werden städtebauliche Verträge teilweise bereits heute eingesetzt, um z.B. bei Arealüberbauungen oder Gestaltungsplänen Sach- oder Geldleistungen von den Grundeigentümern zu erhalten. Diese werden zur Deckung der Infrastruktur- und Betriebskosten verwendet bzw. dienen der Aufwertung des Perimeters. Die Möglichkeit vertraglicher Regelungen sollte aus Sicht der Gemeinden weiter beibehalten werden, wobei sich auch die Gemeinden ohne Praxiserfahrung die Einräumung dieser Möglichkeit durch das kantonale Recht wünschen. Ebenfalls ist aus Gemeindesicht eine verbindliche Abgabe für Um- und Aufzonungen vorzusehen, da die nach den Zielen des RPG zu erreichende Innenverdichtung mit hohen Kosten verbunden ist.

Der grundsätzlich kritischen Haltung von Grundeigentümern und Investoren gegenüber einer neuen öffentlichen Abgabe könnte mit klaren Vorgaben (z.B. zu Abgabehöhe und Berechnungsmethode) und raschen Verfahren entgegengewirkt werden. Darüber hinaus zeigt sich, dass die Reinvestition der Abgabe im Projektperimeter als akzeptanzsteigerndes Element heraussticht, weshalb sich der vertragliche Mehrwertausgleich, welcher eine bestimmte Sachleistung zum Inhalt hat, als vorteilhaft erweisen kann.

1 Einleitung

Mit Inkrafttreten des revidierten Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) vom 22. Juni 1979, SR 700, am 1. Mai 2014 haben die Kantone fünf Jahre Zeit erhalten, den angemessenen Ausgleich erheblicher planungsbedingter Vor- und Nachteile nach den Anforderungen des Art. 5 RPG zu regeln.¹ Obwohl der verbindliche bundesrechtliche Gesetzgebungsauftrag bereits seit dem erstmaligen Inkrafttreten des RPG im Jahr 1980 gesetzlich verankert war, wurde er bisher nur in wenigen Kantonen tatsächlich umgesetzt.² Die Untätigkeit der Kantone lässt sich auf fehlende Fristen und Durchsetzungsmöglichkeiten zum Erlass entsprechender kantonaler Ausführungsbestimmungen zurückführen.³ Mit Annahme und Inkrafttreten der 1. Etappe der RPG-Revision, deren Schwerpunkt im Bereich „Siedlung“ liegt und die den Zersiedelungsstopp sowie die Schonung von Kulturland zum Inhalt hat, wurde auch die Bestimmung von Art. 5 RPG präzisiert.⁴ Neben einer inhaltlichen Mindestregelung wurde der Auftrag an die Kantone mit einer verbindlichen Frist ergänzt. So werden Kantone, welche dem Gesetzgebungsauftrag nicht innert der fünfjährigen Frist nachkommen, mit dem Verbot der Ausscheidung neuer Bauzonen sanktioniert.⁵

1.1 Problemstellung

Auch wenn Art. 5 RPG inhaltlich präzisiert wurde, lässt der Gesetzgeber den Kantonen weiterhin einen relativ grossen Gestaltungsspielraum bei der Regelung des Mehrwertausgleichs.⁶ Neu macht das Bundesrecht grundsätzliche Vorgaben zu den Minimalanforderungen wie Abgabesatz, Abgabetatbestand, Fälligkeit, Verwendung des Ertrags und Ausnahmen für Landwirte.⁷ Ein zentraler Punkt ist die mit der Revision des RPG

¹ vgl. Art. 38a Abs. 1 RPG

² vgl. Bühlmann/Perregaux DuPasquier/Kissling 2013, S. 4, 13; Häfelin/Müller/Uhlmann 2010, Nr. 2691; Lezzi 2014, S. 138, wonach nur folgende Kantone vor dem 1. Mai 2014 entsprechende Gesetze zum Mehrwertausgleich erlassen haben: BS (1977), NE (1986), GE (2011), TG (2012), VD (2012), wobei letzterer lediglich eine fakultative Infrastrukturabgabe einführt; VLP-ASPAN 2015a, o. S., wonach der Kanton TI als fünfter Kanton eine Regelung im Sinne von Art. 5 RPG verankert hat. Die Gesetzesänderung wurde vom Tessiner Grossen Rat am 18. Dezember 2014 angenommen.

³ vgl. Bühlmann/Perregaux DuPasquier/Kissling 2013, S. 4; Hänni 2008, S. 244; Lezzi 2014, S. 138; Riva 2010, Kommentar RPG, N 13 zu Art. 5; Schneider 2006, S. 92; Stirnemann 2008, S. 32; Waldmann/Hänni 2006, N 8 zu Art. 5, welche auch von einer „lex imperfecta“ sprechen.

⁴ vgl. Bühlmann/Perregaux DuPasquier/Kissling 2013, S. 5–6; Lezzi 2014, S. 136

⁵ vgl. Art. 38a Abs. 4 und 5 RPG

⁶ vgl. Bühlmann/Perregaux DuPasquier/Kissling 2013, S. 20; Egloff 2008, S. 4; Lezzi 2014, S. 138; Wiederkehr/Richli 2014, Nr. 1033

⁷ vgl. Art. 5 Abs. 1^{bis} und 1^{quater} RPG

angestrebte Verdichtung der Siedlungsfläche und damit die Verwendung des Ertrags aus der Mehrwertabschöpfung für Entschädigungen von Auszonungen, für Massnahmen zur Erhaltung von Kulturland und zur Baulandverflüssigung.⁸ Unter Berücksichtigung dieser Vorgaben haben die Kantone die Möglichkeit, mit ihren Detailregelungen den besonderen kantonalen Eigenheiten, insbesondere den regionalen und lokalen Verhältnissen, Rechnung zu tragen.⁹

Der Kanton Zürich ist dabei, die Vorgaben aus der 1. Etappe der RPG-Revision umzusetzen. Bereits wurde mit Beschluss des Bundesrats vom 29. April 2015 der angepasste Richtplan des Kantons Zürich genehmigt und die Übergangsbestimmungen gemäss Art. 38a Abs. 2 RPG, wonach die Fläche der rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen in einem Kanton bis zur Genehmigung des revidierten Richtplans insgesamt nicht vergrössert werden darf, als nicht mehr anwendbar erklärt.¹⁰ Der Kanton Zürich gehört zur Vielzahl der Kantone, die bis anhin keine Regelung des Mehrwertausgleichs getroffen hatte.¹¹ Inzwischen sind die Arbeiten betreffend die künftige Regelung des Mehrwertausgleichs im Kanton Zürich in vollem Gang, da diese Regelung gemäss Art. 38a Abs. 4 und 5 RPG auch innerhalb der fünfjährigen Frist zu erfolgen hat und dieselbe Konsequenz wie nach Art. 38a Abs. 3 zeitigt, nämlich das Verbot der Ausscheidung neuer Bauzonen. Im Rahmen einer Revision des Planungs- und Baugesetzes (PBG) vom 7. September 1975, LS 700.1, können entsprechende Bestimmungen aufgenommen werden, welche die regionalen und lokalen Verhältnisse berücksichtigen und die langfristige Raumentwicklungsstrategie unterstützen. Ziel muss es sein, eine für den Kanton Zürich passende Regelung des Mehrwertausgleichs zu schaffen, die den bundesrechtlichen Vorgaben entspricht.

1.2 Zielsetzung

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, in einem wissenschaftlichen Teil die zentralen Fragen und Lösungsansätze bei der Umsetzung des Mehrwertausgleichs in den Kantonen, insbesondere im Kanton Zürich, aufzuzeigen. Dabei soll zuerst der geschichtliche und teleologische Hintergrund des Mehrwertausgleichs erörtert werden. Die Darlegung der

⁸ vgl. Art. 5 Abs. 1^{ter} i.V.m. Abs. 2 und Art. 3 Abs. 2 lit. a sowie Abs. 3 lit a^{bis} RPG

⁹ vgl. Waldmann/Hänni 2006, N 16 zu Art. 5

¹⁰ vgl. Bundesrat, Genehmigung Richtplan ZH, S. 1

¹¹ vgl. Fn 2; zum „Zürcher Modell“: vgl. Fritzsche/Bösch/Wipf 2011, S. 247 und Schneider 2006, S. 165, wonach Planungsmehrwerte im Kanton ZH nur durch die Grundstückgewinn- und die Vermögenssteuer teilweise ausgeglichen werden.

rechtlichen Qualifikation sowie der zu treffenden Mindestregelung soll weitergehend in die Materie einführen. Die Darstellung der zu klärenden Fragen führt des Weiteren zu einem Überblick über die Spielräume, die den Kantonen im Rahmen der Umsetzung verbleiben. Der Ansatz der Regelung des Mehrwertausgleichs mittels öffentlich-rechtlicher Verträge soll schliesslich Gegenstand vertiefter Untersuchungen sein. Ziel ist es, die Zulässigkeit, Voraussetzungen und möglichen Regelungstatbestände solcher Verträge zu prüfen. Ob solche Verträge geeignet sind, den Ausgleich von Planungsmehrwerten zu regeln, wie gross die Akzeptanz solcher vertraglicher Regelungen ist und welche Vor- und Nachteile sie mit sich bringen, wird im empirischen Teil die zentrale Fragestellung sein. Zu klären ist auch, ob es einer kantonalen Hilfestellung für die Etablierung vertraglicher Regelwerke zum Mehrwertausgleich bedarf oder ob bereits eine Praxis vorhanden ist. Ziel ist es, mittels Interviews mit Gemeinden und Investoren zur Beantwortung dieser Fragen beizutragen.

1.3 Abgrenzung des Themas

Im Rahmen der Schaffung von kantonalen Regelungen zum Mehrwertausgleich bedürfen viele Fragen noch vertiefter Abklärungen. Die vorliegende Arbeit gibt einen Überblick über die noch offenen Punkte und Ausgestaltungsmöglichkeiten. Da betreffend die Entschädigung von erheblichen planungsbedingten Nachteilen, insbesondere bezüglich materielle Enteignungen bei Rückzonen, eine gefestigte und umfassende Rechtsprechung besteht, wird darauf nicht vertieft eingegangen.¹²

Im Hauptteil der vorliegenden Arbeit werden die vertraglichen Mehrwertausgleichsmöglichkeiten eingehend untersucht. Dabei ist nicht Ziel, eine Mustergesetzesvorlage zu erarbeiten, sondern mittels eines empirischen Beitrags zu analysieren, wie sich ein vertraglicher Mehrwertausgleich aus Sicht von Gemeinden und Investoren darstellt, welche Fragen noch zusätzlicher Abklärung bedürfen und in welchen Bereichen mögliche Probleme aus Sicht von Vollzugsbehörden und Grundeigentümern oder Investoren auftreten können.

Detaillierte steuerrechtliche Fragen, wie bspw. die Vorgaben des Bundesgesetzes über die Steuerharmonisierung (StHG) vom 14. Dezember 1990, SR 642.14, welches die Kantone gemäss Art. 12 StHG zur Erhebung einer Grundstückgewinnsteuer verpflicht-

¹² vgl. Bühlmann 2010, S. 4; für Informationen zur Entschädigung erheblicher planungsbedingter Nachteile: vgl. Bühlmann/Jäger 2010, S. 2–14

tet, sind nicht Gegenstand der vorliegenden Arbeit. Die steuerrechtliche Ausgangslage wird nur am Rand erläutert.

1.4 Vorgehen

Eine erste Analyse befasst sich auf juristisch wissenschaftlicher Ebene mit dem Mehrwertausgleich. So werden in Kapitel 2 anhand gesetzlicher Grundlagen und Literaturrecherchen die Ausgangslage und der Zweck des Mehrwertausgleichs erläutert. Neben der bestehenden bundesrechtlichen Rahmengesetzgebung sollen die Gestaltungsspielräume der Kantone für die erforderlichen Detailregelungen aufgezeigt werden. Der Mehrwertausgleich wird zudem bezüglich seiner abgaberechtlichen Einordnung untersucht.

In Kapitel 3 wird der Fokus auf Umsetzungsmöglichkeiten des Mehrwertausgleichs gelegt. Ein spezielles Augenmerk gilt der Möglichkeit eines vertraglichen Mehrwertausgleichs. Dabei sind die Voraussetzungen und möglichen Anwendungsbereiche vertraglicher Regelungen zu prüfen.

Diese wissenschaftlichen Grundlagen werden in einem empirischen Teil mit Fokus auf den Kanton Zürich in Kapitel 4 einer Prüfung unterzogen. So sollen anhand von Befragungen von Gemeindevertretern und Investoren deren Bedürfnisse bei einem vertraglichen Mehrwertausgleich erforscht, Problemfelder erkannt und die Akzeptanz untersucht werden.

Schliesslich werden im Kapitel 5 die Ergebnisse der Befragungen in einer Schlussbetrachtung resümiert und diskutiert. Ein Ausblick dient der Darlegung der notwendigen ergänzenden Untersuchungen.

2 Mehrwertausgleich nach Art. 5 RPG

Die Raumplanung weist dem Boden verschiedene Nutzungsmöglichkeiten zu und beeinflusst damit unmittelbar den Grundstückswert.¹³ Einerseits wird der Bodenwert durch die Unterscheidung zwischen Bauzonen und Nichtbauzonen, andererseits durch die innerhalb des Siedlungsgebiets festgelegte Ausnützung, Bauweise und Nutzweise beeinflusst.¹⁴ Boden in einer Nichtbauzone steht grundsätzlich nur bodenerhaltenden

¹³ vgl. Bühlmann 2009, S. 163; Bühlmann 2010, S. 4; Egloff 2008, S. 2; Griffel 2014, S. 79; Riva 2010, Kommentar RPG, N 1 zu Art. 5; Schneider 2006, S. 1; Waldmann/Hänni 2006, N 1 zu Art. 5

¹⁴ vgl. Bühlmann/Perregaux DuPasquier/Kissling 2013, S. 2; Riva 2010, Kommentar RPG, N 1 zu Art. 5; zu den kommunalen Bauzonen im Kanton ZH: vgl. Fritzsche/Bösch/Wipf 2011, S. 126–134; § 48 PBG

(landwirtschaftlichen) Nutzungen offen, weshalb der Preis für Landwirtschaftsland bei rund CHF 10.- pro m² liegt.¹⁵ Innerhalb der Bauzonen sind bodenverändernde (bauliche) Nutzungen zulässig und die Bodenwerte von Baugrundstücken können je nach planerischen Vorgaben und Lage stark voneinander abweichen.¹⁶ Im Kanton Zürich kann der Preis für unbebautes Bauzonenland zwischen CHF 300.- bis 2'700.- pro m² variieren.¹⁷ Durch die staatliche Planung erlangen die Grundeigentümer somit ökonomische Vor- oder Nachteile.¹⁸ Gemäss Art. 26 Abs. 2 der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999, SR 101, sind allerdings nur Enteignungen und Eingriffe, die einer Enteignung gleichkommen, voll zu entschädigen. Obwohl in der Raumplanung der Grundsatz der Rechtsgleichheit aufgrund staatlich geschaffener Ungleichheiten nur beschränkt Anwendung findet,¹⁹ knüpft Art. 5 RPG an diesem verfassungsrechtlichen Grundsatz an und sieht aus Gründen der Gerechtigkeit und Lastengleichheit zusätzlich auch den Ausgleich von erheblichen planungsbedingten Mehrwerten vor.²⁰ Dieser Ausgleich von Vor- und Nachteilen stellt in der Raumplanung jedoch ein Grundproblem mit hohem politischen und rechtlichen Stellenwert dar.²¹

2.1 Ausgangslage

Im Folgenden werden die Begriffsvielfalt rund um den Ausgleich planungsbedingter Vorteile erläutert und die historische Entwicklung aufgezeigt sowie der Zweck des Mehrwertausgleichs dargelegt. Danach werden die Mindestanforderungen und die in einem kantonalen Erlass konkret zu regelnden Punkte erörtert.

2.1.1 Begriff

Gemäss Art. 5 Abs. 1 RPG regelt das kantonale Recht einen angemessenen *Ausgleich* für erhebliche *Vor- und Nachteile*, die durch Planungen entstanden sind. Die in der Schweiz verwendete Terminologie betreffend den Ausgleich von Mehrwerten ist teil-

¹⁵ vgl. Griffel 2014, S. 78–79; Müller-Jentsch 2013, S. 7

¹⁶ vgl. Bühlmann 2010, S. 4; Riva 2010, Kommentar RPG, N 1, 10 zu Art. 5

¹⁷ vgl. Statistisches Amt ZH, Preise Wohnbauland, wonach der Medianpreis für unbebautes Bauland (Wohn- und Mischzone, d.h. Zentrums-, Kern- und Wohn-/Gewerbezone, inkl. Abbruchliegenschaften) im Jahr 2013 bei rund CHF 800.- lag. Die Preise für Wohnbauland variieren zwischen den Gemeinden stark, wie die Beispiele Rüslikon (CHF 2'713.-) und Sternenbergr (CHF 307.-) zeigen.

¹⁸ vgl. Bühlmann 2010, S. 4; Eymann 2015, S. 170; Griffel 2014, S. 78; Hänni 2008, S. 244; Schneider 2006, S. 1; Sutter 2010, S. 6–7; Waldmann/Hänni 2006, N 1 zu Art. 5

¹⁹ vgl. Bühlmann 2010, S. 4; Ruch 2010, Kommentar RPG, N 26 zur Einführung

²⁰ vgl. Bühlmann/Perregaux DuPasquier/Kissling 2013, S. 2; Griffel 2014, S. 79; Schneider 2006, S. 31; Riva 2010, Kommentar RPG, N 1 zu Art. 5

²¹ vgl. Bühlmann 2010, S. 4; Riva 2010, Kommentar RPG, N 7 zu Art. 5

weise sehr unterschiedlich.²² So wurde im Rahmen der Art. 37 und 45 des ersten Bundesgesetzes über die Raumplanung vom 4. Oktober 1974 (RPG 1974) der Begriff „Mehrwertabschöpfung“ verwendet.²³ Das schliesslich in Kraft getretene RPG vom 22. Juni 1979 sprach hingegen von Beginn weg vom „Ausgleich“ erheblicher Vorteile.²⁴ In den Kantonen, die bereits vor Inkrafttreten der 1. Etappe der RPG-Revision eine gesetzliche Regelung eingeführt haben, findet häufig der Begriff „Mehrwertabgabe“ Verwendung.²⁵ Weitere Beispiele sind insbesondere „Ausgleich von Planungsvorteilen“,²⁶ „Planungsausgleich“,²⁷ „Planungsmehrwertabschöpfung“, „Planungsgewinnabgabe“, „Vorteilsabgabe“ oder „Vorteilsausgleich“.²⁸ Die Vielfalt der Begriffsdefinitionen wird in der vorliegenden Arbeit keiner vertieften Analyse unterzogen.²⁹

2.1.2 *Entstehungsgeschichte*

Die Debatte über die Abschöpfung von Mehrwerten, die auf Massnahmen der öffentlichen Hand beruhen, reicht weit zurück.³⁰ Bereits in den 1950er-Jahren wurde aufgrund ungeordneter Siedlungstätigkeit, stark beanspruchter Böden in der Landwirtschaft und hoher Bodenpreise seitens der Bevölkerung zunehmend eine übergeordnete Raumplanung gefordert.³¹ Ziel einer solchen Planung sollte die zweckmässige Nutzung des Bodens und eine geordnete Besiedelung des Landes sein.³² Die Zuständigkeit auf dem Gebiet der Raumplanung lag damals noch bei den Kantonen, welche über sehr unterschiedlich fortgeschrittene Planungen und Erlasse verfügten.³³ Am 14. September 1969 wurden in der eidgenössischen Volksabstimmung mit Art. 22^{ter} und 22^{quater} der Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (aBV) vom 29. Mai 1874, AS 1 1, zwei Bodenrechtsartikel als Teil der Vorlage „verfassungsrechtliche Ordnung des Bodenrechts“ auf Verfassungsstufe angenommen, wobei Art. 22^{quater} erstmals die Zuständig-

²² vgl. Schneider 2006, S. 12

²³ vgl. Schneider 2006, S. 12

²⁴ vgl. die Erstfassung in AS 1979 1573 (1574)

²⁵ vgl. § 120–124 Bau- und Planungsgesetz des Kantons Basel-Stadt (BPG BS) vom 17. November 1999, SG 730.100; § 63–69 Planungs- und Baugesetz des Kantons Thurgau (PBG TG) vom 21. Dezember 2011, RB 700; Der Begriff „Mehrwertabgabe“ wird auch in den Vernehmlassungsvorlagen der Kantone AG, BE, FR und SH verwendet.

²⁶ vgl. Art. 142 Baugesetz des Kantons Bern (BauG BE) vom 9. Juni 1985, BSG 721.0

²⁷ vgl. Entwurf Gesetz über den Ausgleich raumplanungsbedingter Vor- und Nachteile des Kantons Solothurn (Planungsgesetz, E-PAG SO), Vernehmlassungsvorlage vom 16. Dezember 2014

²⁸ vgl. Schneider 2006, S. 12 m.w.Verw.

²⁹ für eine Analyse der Begriffsbestimmung: vgl. Schneider 2006, S. 12–18

³⁰ vgl. Pfammatter 1976, S. 4; Schneider 2006, S. 5

³¹ vgl. Jagmetti 1996, BV-Komm, Vor N 1 zu Art. 22^{quater}; Pfammatter 1976, S. 9; Schneider 2006, S. 5

³² vgl. Botschaft RPG 1972, S. 1453; Griffel 2014, S. 4

³³ vgl. Botschaft RPG 1972, S. 1458

keit des Bundes zur Festlegung von Grundsätzen im Bereich der Raumplanung begründete.³⁴ Im ersten Entwurf zu einem Raumplanungsgesetz aus dem Jahr 1970³⁵ war die Mehrwertabschöpfung noch kein Thema.³⁶ Dies änderte sich aufgrund zahlreicher Stellungnahmen im Rahmen einer breit angelegten Vernehmlassung.³⁷ Die Einführung einer Mehrwertabschöpfung wurde als unerlässlich erachtet, weshalb mit Art. 37 RPG 1974 eine entsprechende Bestimmung aufgenommen wurde.³⁸ Zusätzlich wurde die Bestimmung durch den Gesetzgeber mit dem neuen Art. 45 RPG 1974 verknüpft, welcher einen volkswirtschaftlichen Ausgleich, d.h. die Verwendung eines Teils der Erträge zugunsten der Land- und Forstwirtschaft sowie von Gebieten, die durch Massnahmen der Raumplanung in ihrer Entwicklung eingeschränkt werden, vorsah.³⁹ Ein gegen das RPG 1974 ergriffenes Referendum führte zum knappen Scheitern des Raumplanungsgesetzes in der Volksabstimmung vom 13. Juni 1976.⁴⁰ Das Scheitern war, nebst dem Föderalismusgedanken, hauptsächlich auf die vorgesehene Mehrwertabschöpfung und den geplanten volkswirtschaftlichen Ausgleich zurückzuführen, da die Grundeigentümer einen solchen Eingriff in die Eigentumsfreiheit nicht hinnehmen wollten.⁴¹

Durch den neuen Bodenrechtsartikel war der Bund, trotz Scheitern des RPG 1974, weiterhin angehalten, dem Gesetzgebungsauftrag Folge zu leisten und die raumplanerischen Grundsätze in einem Erlass zu regeln, weshalb die eidgenössischen Räte am 22. Juni 1979 ein neues Gesetz über die Raumplanung verabschiedeten.⁴² Das inhaltlich, formell und sprachlich umfassend überarbeitete Gesetz beinhaltete im Entwurf des Bundesrats vom 27. Februar 1978 mit Art. 5 Abs. 1 RPG wiederum die Idee der Mehrwertabschöpfung und des Minderwertausgleichs, jedoch in einer entschärften Form.⁴³ Zudem wurde auf die ursprünglich vorgesehene Verwendung des Mehrwertausgleichs zugunsten der Landwirtschaft verzichtet.⁴⁴ Bereits damals wurde im Parlament darüber debattiert, ob

³⁴ vgl. Biaggini 2007, N 1 zu Art. 75; Griffel 2014, S. 4; Pfammatter 1976, S. 7; Riva 2010, Kommentar RPG, N 12 zu Art. 5; Schneider, S. 5–6

³⁵ vgl. Botschaft RPG 1972, S. 1484, 1486

³⁶ vgl. Schneider 2006, S. 6

³⁷ vgl. Botschaft RPG 1972, S. 1486; Schneider 2006, S. 6

³⁸ vgl. Botschaft RPG 1972, S. 1486, 1522, wobei im Vorschlag des Bundesrats die Mehrwertabschöpfung in Art. 45 geregelt war; Hänni 2008, S. 244

³⁹ vgl. Bundesgesetz über die Raumplanung vom 4. Oktober 1974, BBl 1974 II 816, S. 826, 829

⁴⁰ vgl. Aemisegger 1980, S. 1; Jagmetti 1996, BV-Komm, Vor N 1 zu Art. 22^{quater}; Schneider 2006, S. 8

⁴¹ vgl. Botschaft RPG 1978, S. 1009; Hänni 2008, S. 244; Riva 2010, Kommentar RPG, N 3 zu Art. 5; Waldmann/Hänni 2006, N 2–3 zu Art. 5

⁴² vgl. Aemisegger 1980, S. 1; Schneider 2006, S. 8

⁴³ vgl. Botschaft RPG 1978, S. 1016–1017, 1038; Riva 2010, Kommentar RPG, N 5 zu Art. 5; Waldmann/Hänni 2006, N 3 zu Art. 5

⁴⁴ vgl. Waldmann/Hänni 2006, N 3 zu Art. 5

die Regelung des Mehrwertausgleichs den Kantonen zwingend vorzuschreiben sei oder als Kann-Vorschrift ausgestaltet werden sollte.⁴⁵ Nach Meinung des Bundesrats sollte die Rechtsgleichheit im RPG verankert werden und gleichzeitig die Umsetzung und damit der Vollzug den Kantonen überlassen werden, weshalb eine zwingende, aber offene Formulierung gewählt wurde.⁴⁶ Schliesslich unterstützte eine knappe Mehrheit des Ständerats, nebst der Mehrheit des Nationalrats, den bundesrätlichen Vorschlag.⁴⁷ Am 1. Januar 1980 trat das erste eidgenössische Raumplanungsgesetz in Kraft. Bis zum Inkrafttreten der Änderung vom 1. Mai 2014 galt folgender Wortlaut des Art. 5 RPG:

Art. 5 *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.*

Obwohl mit Art. 5 RPG ein klarer Auftrag an die Kantone erteilt wurde, haben nur wenige entsprechende kantonale Regelungen erlassen.⁴⁸ Nebst dem fehlenden Mittel zur Durchsetzung dieses Auftrags lagen die Gründe insbesondere in der offenen Formulierung des Art. 5 Abs. 1 RPG sowie in der Ausgestaltungsfreiheit der Kantone.⁴⁹ Der Bund verfügte über keine Sanktionsmöglichkeiten, um säumige Kantone zur Erfüllung des Gesetzgebungsauftrags zu bewegen.⁵⁰

Die Frage des Mehrwertausgleichs wurde im Rahmen von Gesetzesrevisionen wiederholt beraten,⁵¹ dennoch erfuhr Art. 5 RPG bis zur Revision vom 15. Juni 2012 keine Änderung. Selbst der bundesrätliche Gesetzgebungsentwurf vom 20. Januar 2010 zu

⁴⁵ vgl. Votum Jauslin, Amtl. Bull. StR 1978, S. 455; Votum Heimann, Amtl. Bull. StR 1978, S. 455

⁴⁶ vgl. Botschaft RPG 1978, S. 1016–1017

⁴⁷ vgl. das Abstimmungsergebnis mit 17 zu 16 Stimmen im Amtl. Bull. StR 1979, S. 270; Riva 2010, Kommentar RPG, N 12 zu Art. 5

⁴⁸ vgl. Fn 2

⁴⁹ vgl. Fn 3; Riva 2010, Kommentar RPG, N 23 zu Art. 5

⁵⁰ vgl. Bühlmann/Perregaux DuPasquier/Kissling 2013, S. 4; Hänni 2008, S. 244; Lezzi 2014, S. 138; Riva 2010, Kommentar RPG, N 13 zu Art. 5

⁵¹ vgl. Schneider 2006, S. 10; VLP-ASPAN 2010, S. 3, wonach die UREK im Herbst 2009 eine parlamentarische Initiative gutgeheissen hatte, welche den Gesetzgebungsauftrag an die Kantone streichen wollte. Im Gegensatz dazu wurde auch über eine subsidiäre Bundesregelung diskutiert, die in jenen Kantonen gegriffen hätte, die den Gesetzgebungsauftrag nicht umsetzten.

einer Revision des RPG enthielt keine Anpassungen zum Artikel über den Mehrwertausgleich.⁵² Zwar sollte mit der Revision des RPG nicht hinter das geltende Recht zurückgegangen werden. Eine weitergehende Regelung erachtete der Bundesrat aber nicht als konsensfähig, weshalb er der Ansicht war, die bisherige Regelung könne unverändert beibehalten werden.⁵³ Der Ständerat hingegen verschärfte in seinen Beratungen den Gesetzesentwurf und nahm Mindestvorschriften für die Kantone zur Ausgestaltung des Mehrwertausgleichs auf und sah zudem für weiterhin säumige Kantone eine subsidiäre bundesrechtliche Mehrwertabgabe vor.⁵⁴ Der Kantonalen Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz (BPUK) gingen die Vorschläge zu weit, weshalb sie einen eigenen Vorschlag machte, der sowohl Unterstützung im National- als auch Ständerat fand.⁵⁵ Mit Änderung vom 15. Juni 2012 wurde Art. 5 um die Abs. 1^{bis} bis 1^{sexies} RPG ergänzt.⁵⁶ Diese Absätze lauten wie folgt:

1^{bis} Planungsvorteile werden mit einem Satz von mindestens 20 Prozent ausgeglichen. Der Ausgleich wird bei der Überbauung des Grundstücks oder dessen Veräusserung fällig. Das kantonale Recht gestaltet den Ausgleich so aus, dass mindestens Mehrwerte bei neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesenem Boden ausgeglichen werden.

1^{ter} Der Ertrag wird für Massnahmen nach Absatz 2 oder für weitere Massnahmen der Raumplanung nach Artikel 3, insbesondere Absätze 2 Buchstabe a und 3 Buchstabe a^{bis}, verwendet.

1^{quater} 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.

1^{quinquies} 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.*

1^{sexies} Die bezahlte Abgabe ist bei der Bemessung einer allfälligen Grundstückgewinnsteuer als Teil der Aufwendungen vom Gewinn in Abzug zu bringen.

⁵² vgl. Botschaft RPG 2010, S. 1060–1061; Bühlmann/Perregaux DuPasquier/Kissling 2013, S. 6–7

⁵³ vgl. Botschaft RPG 2010, S. 1061; Bühlmann/Perregaux DuPasquier/Kissling 2013, S. 6

⁵⁴ vgl. Amtl. Bull. StR 2010 S. 889–897; Bühlmann/Perregaux DuPasquier/Kissling 2013, S. 6; Griffel 2014, S. 80

⁵⁵ vgl. Bühlmann/Perregaux DuPasquier/Kissling, S. 6; Griffel 2014, S. 80

⁵⁶ vgl. Art. 5 Abs. 1^{bis} bis 1^{sexies} RPG gemäss der Änderung vom 15. Juni 2012, in Kraft seit 1. Mai 2014, AS 2014 899, S. 900

Anstelle der vom Ständerat vorgeschlagenen subsidiären Mehrwertabgabe sieht das revidierte RPG eine Sanktion vor: Falls die Kantone bis am 30. April 2019 keine entsprechende Regelung erlassen, ist nach Ablauf der Frist die Ausscheidung neuer Bauzonen nicht mehr zulässig.⁵⁷

2.1.3 Zweck des Mehrwertausgleichs

Der Zweck des Mehrwertausgleichs war von Beginn weg vom Gerechtigkeitsgedanken geprägt und bestand zusätzlich in der Verhinderung der Baulandhortung und Bodenspekulation.⁵⁸ Hinzu kommen fiskalische Beweggründe.⁵⁹

Das Hauptargument geht von Gerechtigkeitsüberlegungen aus, welche auf dem Grundsatz der Rechtsgleichheit basieren.⁶⁰ Es wurde als ungerecht empfunden, wenn Grundeigentümer von Planungsmehrwerten uneingeschränkt profitieren, der Staat hingegen enteignungsähnliche Wertverminderungen gestützt auf Art. 26 Abs. 2 BV vollständig entschädigen muss.⁶¹ Art. 5 RPG bezweckt damit die Schaffung einer gewissen Symmetrie zwischen Vorteils- und Nachteilstatbeständen.⁶² Der Wertzuwachs eines Grundstücks basiert des Weiteren auf der Verteilung der Bodennutzungschancen, ohne dass damit eine persönliche Anstrengung oder Gegenleistung der Grundeigentümer verbunden wäre.⁶³ Das RPG zielt mit Art. 5 somit auch auf „eine ausgleichende Korrektur der durch die Raumplanung bewirkten Ungleichverteilung von Nutzungschancen und Bodenwertsteigerungen“.⁶⁴ Dies trägt dem Gedanken der individuellen Gerechtigkeit Rechnung⁶⁵ und entspricht nicht zuletzt einem subjektiven Gerechtigkeitsempfinden.

⁵⁷ vgl. Art. 38a Abs. 4 und 5 RPG; Griffel 2014, S. 80

⁵⁸ vgl. Egloff 2008, S. 5; Schneider 2006, S. 31–49; Waldmann/Hänni 2006, N 20 zu Art. 5; Botschaft RPG 1972, S. 1495, wonach die Mehrwertabschöpfung als Vorteilsausgleich zu konzipieren war; Botschaft RPG 1978, S. 1016, wonach das Gesetz mit diesem Gesetzgebungsauftrag den Grundsatz der Gerechtigkeit verankerte.

⁵⁹ vgl. Egloff 2008, S. 8; Schneider 2006, S. 36–37; Wiederkehr/Richli 2014, Nr. 1035, wonach der Mehrwertausgleich weniger einem fiskalischen Zweck als vielmehr dem Gedanken der Rechtsgleichheit und Gerechtigkeit dient.

⁶⁰ vgl. Riva 2010, Kommentar RPG, N 29 zu Art. 5; Schneider 2006, S. 31

⁶¹ vgl. Bühlmann 2010, S. 4; Waldmann/Hänni 2006, N 7 zu Art. 5; Vallender/Hettich, SG-Komm BV, N 72 zu Art. 26

⁶² vgl. Waldmann/Hänni 2006, N 7 zu Art. 5; BGE 121 II 138, S. 143, E. 3c; die Schaffung eines Gegenstands zur materiellen Enteignung war bereits bei der Schaffung des RPG 1974 die tragende Idee: vgl. Botschaft RPG 1972, S. 1522–1523

⁶³ vgl. Schneider 2006, S. 31; Waldmann/Hänni 2006, N 7 zu Art. 5

⁶⁴ vgl. Stalder 2015, S. 79; Waldmann/Hänni 2006, N 7 zu Art. 5; BGE 121 II 138, S. 143, E. 3c; siehe auch Schneider 2006, S. 31–33, welcher drei Hauptargumente des Gerechtigkeitsgedankens unterscheidet, nämlich das „unearned increment“, das Verbot der Bereicherung auf Kosten der Allgemeinheit und die Mehrwertabgabe als Gegenstück zur Minderwertentschädigung.

⁶⁵ Waldmann/Hänni 2006, N 7 zu Art. 5

Die Verhinderung der Baulandhortung und der Bodenspekulation wurde stets als zweites Argument angeführt.⁶⁶ Durch eine entsprechend ausgestaltete Regelung des Mehrwertausgleichs sollten die Grundeigentümer dazu bewegt werden, ihr Land gemäss der Nutzungsordnung zu bebauen oder ihr Grundstück an einen Bauwilligen zu veräussern, um das Bodenangebot zu erhöhen.⁶⁷ Die gewünschte Steuerungsfunktion bedingt aber die Zahlung der Mehrwertabgabe nicht erst im Zeitpunkt des effektiv realisierten Gewinns, sondern bereits im Zeitpunkt der Realisierbarkeit eines Gewinns.⁶⁸ Indem ein Grundeigentümer die Mehrwertabgabe z.B. bereits auf den Zeitpunkt der Einzonung oder spätestens einige Jahre danach und nicht erst bei der Überbauung des Grundstücks zu entrichten hat, werden Anreize geschaffen, die Überbauung tatsächlich vorzunehmen.⁶⁹ Ein Zuwarten hätte nämlich zur Folge, dass die Mehrwertabgabe aus anderen Quellen als dem Ertrag des Bodens finanziert werden muss, was aus Liquiditätsgründen nicht immer möglich ist.⁷⁰ Diese Möglichkeit der Verhinderung der Baulandhortung ist seit der Neuregelung von Abs. 1^{bis} weggefallen, jedoch wurden mit Art. 15a RPG andere Vorkehren getroffen.⁷¹ Nach wie vor kann die Mehrwertabgabe aber der Bodenspekulation entgegenwirken. Indem ein Teil des Mehrwerts abgeschöpft wird, verbleibt den Grundeigentümern ein wesentlich kleinerer Gewinn, womit der Anreiz für spekulativen Grundstückshandel kleiner wird.⁷²

Der dritte Zweck des Mehrwertausgleichs ist fiskalischer Natur und verfolgt das Ziel der Finanzierung der grundsätzlichen Aufgaben der Raumplanung gemäss Art. 3 RPG, wie bspw. die Schonung der Landschaft, die Freihaltung und der Schutz von See- und Flussufern, die Schaffung und Erhaltung von Erholungsräumen, die Erhaltung genügender Flächen geeigneten Kulturlandes für die Landwirtschaft und die Verdichtung der

⁶⁶ vgl. Riva 2010, Kommentar RPG, N 45 zu Art. 5; Schneider 2006, S. 33

⁶⁷ vgl. Egloff 2008, S. 16; Eymann 2011, S. 12; Schneider 2006, S. 33, 35

⁶⁸ vgl. Schneider 2006, S. 35; für die unterschiedlichen Zeitpunkte: vgl. Bühlmann 2009, S. 166; Egloff 2008, S. 15

⁶⁹ vgl. Bühlmann 2009, S. 166; Bühlmann/Perregaux DuPasquier/Kissling 2013, S. 7; Egloff 2008, S. 16; Schneider 2006, S. 35

⁷⁰ vgl. Schneider 2006, S. 35

⁷¹ vgl. Bühlmann/Perregaux DuPasquier/Kissling 2013, S. 7; Eymann 2015, S. 175; zu den rechtlichen Möglichkeiten zur Baulandmobilisierung in den Kantonen und Gemeinden: Bühlmann/Perregaux DuPasquier 2013, S. 2–21, welche auf S. 8–14 Beispiele aus der Praxis aufführen. Gemäss Art. 15a RPG sind die zuständigen Behörden angehalten, falls es das öffentliche Interesse rechtfertigt, eine Frist für die Überbauung eines Grundstücks zu setzen. Bei unbenütztem Verstreichen der Frist sind bestimmte Massnahmen anzuordnen, welche durch die Kantone zu definieren sind.

⁷² vgl. Schneider 2006, S. 36, wonach mit sinkenden Gewinnchancen der Anreiz des spekulativen Grundstückshandels im Vergleich zu renditestarken Vermögensanlagen schwinde.

Siedlungsräume.⁷³ Mit dem Mehrwertausgleich soll eine Einnahmequelle geschaffen werden, um diese Ziele zu erreichen und insbesondere bei allfälligen Enteignungen über eine entsprechende Finanzierungsquelle zu verfügen.⁷⁴ Der fiskalische Zweck liegt schliesslich auch in einer lückenlosen Besteuerung des Einkommens nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit und soll die Grundeigentümer vermehrt zur Mitfinanzierung der oft kostspieligen Investitionen der öffentlichen Hand für die Erschliessung von Grundstücken heranziehen.⁷⁵

2.2 Abgaberechtliche Qualifikation

Beim Mehrwertausgleich handelt es sich um eine Zahlung des Grundeigentümers an das öffentliche Gemeinwesen und damit um eine öffentliche Abgabe.⁷⁶ Als öffentliche Abgaben werden Geldleistungen bezeichnet, die Private kraft öffentlichen Rechts dem Staat schulden und die zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs benötigt werden.⁷⁷ Im Abgaberecht werden erhöhte Anforderungen an das Legalitätsprinzip gestellt. So bedarf eine Abgabe im Allgemeinen einer gesetzlichen Grundlage in einer genügend bestimmten und generell-abstrakten Rechtsnorm, wobei die wesentlichen Elemente in einem Gesetz selbst geregelt sein müssen.⁷⁸ Dabei sind der Kreis der Abgabepflichtigen, der Gegenstand der Abgabe sowie die Höhe der Abgabe in den Grundzügen zu bestimmen.⁷⁹ Diese strengen Anforderungen an das Gesetzmässigkeitsprinzip gelten auch für die Regelung des Mehrwertausgleichs.⁸⁰ Öffentliche Abgaben lassen sich in Kausalabgaben, Steuern und Gemengsteuern einteilen, wobei der Mehrwertausgleich keiner dieser Kategorien eindeutig zugeordnet werden kann.⁸¹

⁷³ vgl. Art. 5 Abs. 1^{ter} RPG, wonach der Ertrag für Massnahmen nach Abs. 2 oder für weitere Massnahmen der Raumplanung nach Art. 3 verwendet wird; Schneider 2006, S. 36–37

⁷⁴ vgl. Schneider 2006, S. 37; BGE 105 Ia 134, S. 138, E. 2a; der fiskalische Zweck wird in der Literatur und Rechtsprechung allerdings häufig in den Hintergrund gestellt und demgegenüber der Gerechtigkeitsgedanke hervorgehoben: vgl. Egloff 2008, S. 5; Waldmann/Hänni 2006, N 20 zu Art. 5; BGE 121 II 138, S. 143, E. 3c

⁷⁵ vgl. Schneider 2006, S. 37

⁷⁶ vgl. Schneider 2006, S. 19

⁷⁷ vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann 2010, Nr. 2623; Schneider 2006, S. 19 m.w.Verw.

⁷⁸ vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann 2010, Nr. 2695; Stalder 2015, S. 80; Schneider 2006, S. 23

⁷⁹ vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann 2010, Nr. 2695; Stalder 2015, S. 80, wonach auch die Modalitäten der Erhebung und Sicherung sowie die Zweckbestimmung auf Gesetzesstufe zu regeln seien.

⁸⁰ vgl. BGE 105 Ia 134, S. 146, E. 5b

⁸¹ vgl. Buhlmann/Kissling 2014, S. 6; Buhlmann/Perregaux DuPasquier/Kissling 2013, S. 3; Häfelin/Müller/Uhlmann 2010, Nrn. 2624, 2692; Schneider 2006, S. 19, 21

2.2.1 *Arten von öffentlichen Abgaben*

Bei einer Steuer handelt es sich um eine öffentliche Abgabe, welche nicht als Entgelt für eine bestimmte staatliche Leistung oder für einen besonderen Vorteil geschuldet ist, sondern bei Vorliegen bestimmter gesetzlicher Voraussetzungen erhoben wird.⁸² Die erhobenen finanziellen Mittel werden für die Erfüllung staatlicher Aufgaben, die sowohl fiskalische oder auch ausserfiskalische Ziele verfolgen, verwendet.⁸³ Unterschieden werden direkte und indirekte Steuern, Zweck- oder Kostenanlagesteuern, Lenkungssteuern und Gemengsteuern.⁸⁴

Kausalabgaben werden definiert als Entgelt für bestimmte staatliche Leistungen oder besondere Vorteile, welche Private kraft öffentlichen Rechts zu bezahlen haben.⁸⁵ Die Kausalabgaben sollen demnach diejenigen Kosten decken, welche dem Staat durch die Einräumung eines Vorteils oder einer Leistung an einen Abgabepflichtigen entstehen.⁸⁶

Bei den Kausalabgaben werden Gebühren, Beiträge bzw. Vorzugslasten und Ersatzabgaben unterschieden.⁸⁷ Die Höhe der Abgaben, welche die Abgabepflichtigen zu leisten haben, wird durch das Äquivalenzprinzip und das Kostendeckungsprinzip begrenzt.⁸⁸

Gemäss dem Äquivalenzprinzip hat die Höhe der Gebühr in einem vernünftigen Verhältnis zum Wert der staatlichen Leistung zu stehen.⁸⁹ Beim Kostendeckungsprinzip darf der Gesamtbetrag der Gebühren die gesamten Kosten nicht oder nur geringfügig übersteigen.⁹⁰ Relativiert wird das Kostendeckungsprinzip insofern, als es nur bei kostenabhängigen Kausalabgaben Anwendung findet.⁹¹

Bei einer Gemengsteuer wird eine Gebühr mit einer Steuer verbunden, wobei das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip nicht zum tragen kommen.⁹² Hingegen ist das Er-

⁸² vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann 2010, Nr. 2661; in der Lehre herrscht Uneinigkeit, ob bei einer Steuer von einer „voraussetzungslos“ geschuldeten Abgabe gesprochen werden kann. Gemäss Schneider 2006, S. 22, Fn 82, sei korrekt, dass wohl kein besonderer Verpflichtungsgrund (causa) besteht, jedoch bestimmte Voraussetzungen, wie die Gebietshoheit des Gemeinwesens sowie gewisse wirtschaftliche Voraussetzungen erfüllt sein müssen.

⁸³ vgl. Schneider 2006, S. 21

⁸⁴ vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann 2010, Nrn. 2662–2674

⁸⁵ vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann 2010, Nr. 2625; Schneider 2006, S. 19

⁸⁶ vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann 2010, Nr. 2625a

⁸⁷ vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann 2010, Nr. 2625; Schneider 2006, S. 20

⁸⁸ vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann 2010, Nrn. 2625a–2625b

⁸⁹ vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann 2010, Nr. 2641

⁹⁰ vgl. BGE 132 II 371, S. 374–375, E. 2.1; 132 II 47, S. 55, E. 4.1; 131 II 735, S. 739–740, E. 3.2

⁹¹ vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann 2010, Nr. 2637a

⁹² vgl. BGE 130 III 225, S. 230, E. 2.5; Wiederkehr/Richli 2014, Nr. 973–974

fordernis der gesetzlichen Grundlage gleichwohl wie bei der Steuer zu erfüllen und die Bemessung richtet sich nach denselben Kriterien wie die Bemessung der Steuerhöhe.⁹³

2.2.2 *Mehrwertausgleich im Besonderen*

Der Mehrwertausgleich, welcher die Abschöpfung staatlich geschaffener Mehrwerte bezweckt, lässt sich wie zuvor beschrieben in keine der genannten Abgabearten einordnen.⁹⁴ In der Botschaft zum ersten Raumplanungsgesetz (RPG 1974) wurde sie vom Bundesrat bewusst nicht als Steuer, sondern als Beitrag bezeichnet.⁹⁵ Die Mehrwertabgabe ist keine reine Steuer, da sie kausal und nicht „voraussetzungslos“ geschuldet wird.⁹⁶ Eher schwingt der Gedanke des Entgelts für eine staatliche Leistung mit.⁹⁷ So knüpft die Abgabe an einen durch den Staat geschaffenen Sondervorteil an und könnte daher im Bereich der Kausalabgaben angesiedelt werden.⁹⁸ Da jedoch die Mehrwertabgabe nicht zur Deckung der Kosten einer bestimmten staatlichen Leistung, sondern im Hinblick auf den Ausgleich planerischer Mehrwerte erfolgt, ist sie kostenunabhängig und das Kostendeckungsprinzip findet keine Anwendung.⁹⁹ Die Bezeichnung als Kausalabgabe ist deshalb auch nicht gänzlich stimmig. Häufig haben die Grundeigentümer erheblich mehr an Abgaben zu leisten, als das Gemeinwesen durch den Akt der Ein- oder Aufzoning eines Grundstücks aufgewendet hat.¹⁰⁰ Von der Lehre wird die Mehrwertabgabe teilweise als Gemengsteuer qualifiziert, da diese Abgabe eine Gebühr mit einer Steuer vereint.¹⁰¹ In der Rechtsprechung des Bundesgerichts sowie in der neueren Lehre wird die Mehrwertabgabe als neue bzw. „eigene Kategorie öffentlicher Abgaben“ oder als „kostenunabhängige Kausalabgabe“ beschrieben.¹⁰² Da die Mehrwertabgabe an einen durch den Staat individuell geschaffenen Sondervorteil anknüpft, jedoch „kosten-

⁹³ vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann 2010, Nr. 2687; Wiederkehr/Richli 2014, Nr. 975

⁹⁴ vgl. Egloff 2008, S. 5; Häfelin/Müller/Uhlmann 2010, Nr. 2691; Riva 2010, Kommentar RPG, N 44 zu Art. 5; Schneider 2006, S. 24

⁹⁵ vgl. Botschaft RPG 1972, S. 1495, 1546

⁹⁶ vgl. Bühlmann/Perregaux DuPasquier/Kissling 2013, S. 3; Egloff 2008, S. 5; BGE 105 Ia 134, S. 145, E. 5b

⁹⁷ vgl. Bühlmann/Perregaux DuPasquier/Kissling 2013, S. 3–4; Häfelin/Müller/Uhlmann 2010, Nr. 2692; BGE 105 Ia 134, S. 144, E. 4a, wonach Mehrwertabgaben dazu bestimmt sind, einen durch staatliche Leistungen hervorgebrachten Sondervorteil auszugleichen.

⁹⁸ vgl. Bühlmann/Perregaux DuPasquier/Kissling 2013, S. 4; Häfelin/Müller/Uhlmann 2010, Nr. 2692

⁹⁹ vgl. Bühlmann/Perregaux DuPasquier/Kissling 2013, S. 4; Eymann 2015, S. 168

¹⁰⁰ vgl. Bühlmann/Perregaux DuPasquier/Kissling 2013, S. 4

¹⁰¹ vgl. Wiederkehr/Richli 2014, Nr. 1035

¹⁰² vgl. BGE 105 Ia 134, S. 145–146, E. 5b; 121 II 138, S. 142–143, E. 3c; Egloff 2008, S. 5; Halter/Karlen 1999, Nr. 490; Hänni 2008, S. 245; Riva 2010, Kommentar RPG, N 44 zu Art. 5; Schneider 2006, S. 24–29; Wiederkehr/Richli 2014, Nr. 1035; a.M. Eymann 2015, S. 168, welcher die Bezeichnung als „gewinnabhängige Kausalabgabe“ als aussagekräftigste erachtet.

unabhängig“ ist und darum nicht an das Kostendeckungsprinzip anknüpft, ist die letztgenannte Qualifikation vorzuziehen.

2.2.3 Grundstückgewinnsteuer

Grundsätzlich stellt sich die Frage, ob für den Mehrwertausgleich zwingend eine neue Form von öffentlicher Abgabe geschaffen werden muss oder ob der Mehrwertausgleich in die bereits bestehende Gesetzgebung zur Grundstückgewinnsteuer implementiert werden kann.¹⁰³ Denn nebst den kantonal einzuführenden Regelungen zum Mehrwertausgleich sind die Kantone bereits gemäss dem StHG zur Erhebung von Grundstückgewinnsteuern verpflichtet.¹⁰⁴ Die Steuer ist im Zeitpunkt der Veräusserung des Grundstücks zu erheben und wird anhand der Differenz zwischen Verkaufserlös und den Gestehungskosten beim Erwerb des Grundstücks zuzüglich den in dieser Zeitspanne getätigten Investitionskosten berechnet.¹⁰⁵ Da im Wertzuwachs einer Liegenschaft über einen bestimmten Zeitraum auch planungsbedingte Mehrwerte enthalten sind, kann die Grundstückgewinnsteuer auch als besondere Form des Mehrwertausgleichs bezeichnet werden.¹⁰⁶ So wird in der Lehre verbreitet die Möglichkeit diskutiert, den Mehrwertausgleich gleich mittels der Grundstückgewinnsteuer umzusetzen.¹⁰⁷ Wie die VLP-ASPAN in ihrer 2008 in Auftrag gegebenen Studie überzeugend darlegt, stellt die Grundstückgewinnsteuer jedoch kein geeignetes Instrument für die Abschöpfung erheblicher Planungsmehrwerte dar.¹⁰⁸ Ein Hauptproblem besteht im „Besitzesdauerabzug“, welcher die meisten Kantone in ihrem Steuergesetz vorsehen.¹⁰⁹ Je länger ein Grundstück gehalten wird, desto tiefer fällt der Steuersatz aus und entsprechend wird der Vorteilsausgleich bei langer Haltedauer kaum in genügendem Umfang abgeschöpft.¹¹⁰ Durch den Besitzesdauerabzug wird zudem Anreiz zur Baulandhortung geschaffen, womit raum-

¹⁰³ vgl. Riva 2010, Kommentar RPG, N 50 zu Art. 5

¹⁰⁴ vgl. Art. 2 Abs. 1 lit. d StHG; Riva 2010, Kommentar RPG, N 17 zu Art. 5

¹⁰⁵ vgl. Art. 12 Abs. 1 StHG; Haller/Karlen 1999, Nr. 90; Riva 2010, Kommentar RPG, N 51 zu Art. 5; Waldmann/Hänni 2008, N 23 zu Art. 5

¹⁰⁶ vgl. Bühlmann 2009, S. 165; Bühlmann/Perregaux DuPasquier/Kissling 2013, S. 8; Riva 2010, Kommentar RPG, N 52 zu Art. 5

¹⁰⁷ vgl. Riva 2010, Kommentar RPG, N 50–64 zu Art. 5; Waldmann/Hänni 2008, N 23 zu Art. 5

¹⁰⁸ vgl. Bühlmann/Perregaux DuPasquier/Kissling 2013, S. 9; Egloff 2008, S. 5–6; gl.M. Sutter 2010, S. 7

¹⁰⁹ vgl. Bühlmann 2009, S. 166; Bühlmann/Perregaux DuPasquier/Kissling 2013, S. 9; Riva 2010, Kommentar RPG, N 55 zu Art. 5

¹¹⁰ vgl. Egloff 2008, S. 11, welcher anhand des Beispiels des Kantons AG in einer Grafik aufzeigt, wie die Grundstückgewinnsteuer mit zunehmender Haltedauer stark abnimmt. So beträgt der Steuersatz im 1. Jahr noch 40%, ab dem 25. Jahr nur noch 5%; Riva 2010, Kommentar RPG, N 55 zu Art. 5; Sutter 2010, S. 7

planerische Ziele unterlaufen werden.¹¹¹ Weitere Schwierigkeiten ergeben sich aufgrund der gemäss Art. 5 Abs. 1^{ter} RPG zwingend vorzusehenden Zweckbindung der Erträge des Mehrwertausgleichs für Auszonungen und raumplanerische Massnahmen, was Anpassungen der kantonalen Steuergesetze zur Folge hätte.¹¹² Vor allem aus Sicht von Gemeinden, die an den kantonalen Steuererträgen teilhaben und diese zur Deckung des allgemeinen Finanzbedarfs benötigen, würde dies einen Eingriff in ihre Handlungsfreiheit bedeuten.¹¹³

Sehen die Kantone eine getrennte Besteuerung von Grundstückgewinnen und Mehrwerten vor, ist gemäss dem revidierten RPG eine Doppelbelastung der Grundeigentümer zu vermeiden.¹¹⁴ So ist bei der Bemessung allfälliger Grundstückgewinnsteuern die bezahlte Abgabe als Teil der Aufwendungen vom Gewinn in Abzug zu bringen.¹¹⁵

2.3 Mindestregelungen und konkreter Regelungsbedarf

Wie im historischen Überblick erläutert, wurde Art. 5 RPG im Rahmen der 1. Etappe der RPG-Revision präzisiert und es wurden entsprechende Mindestvorgaben betreffend die in den Kantonen zu erlassenden Regelungen getroffen. Darüber hinaus besteht Raum für Umsetzungsvorschriften, über deren genauen Inhalt die Kantone entscheiden können. Nachfolgend werden die zwingenden Mindestregelungen erläutert, die es auch im Kanton Zürich einzuführen gilt, und die darüber hinaus zu klärenden Fragen dargelegt. Die Frage nach der Umsetzung des Mehrwertausgleichs in den Kantonen ist dabei nicht zuletzt politischer Natur.¹¹⁶

2.3.1 *Abgabesatz*

Neu ist aufgrund von Neueinzonungen eine Abgabe von mindestens 20 Prozent zu erheben.¹¹⁷ Im Verhältnis zu Auszonungen, die materiellen Enteignungen gleichkommen und zu 100 Prozent entschädigt werden müssen, erweist sich der Abgabesatz von 20 Prozent als verhältnismässig tief.¹¹⁸ Das Gesetz spricht von einem „angemessenen Ausgleich“ und entsprechend gehört ein Abgabesatz von 20 Prozent wohl zur untersten Li-

¹¹¹ vgl. Bühlmann 2009, S. 166; Bühlmann/Perregaux DuPasquier/Kissling 2013, S. 9; Sutter 2010, S. 7

¹¹² vgl. Bühlmann/Perregaux DuPasquier/Kissling 2013, S. 10

¹¹³ vgl. Bühlmann/Perregaux DuPasquier/Kissling 2013, S. 10

¹¹⁴ vgl. Bühlmann/Perregaux DuPasquier/Kissling 2013, S. 10

¹¹⁵ vgl. Art. 5 Abs. 1^{sexies} RPG

¹¹⁶ vgl. Bühlmann 2010, S. 4; Riva 2010, Kommentar RPG, N 7 zu Art. 5; VLP-ASPAN 2013, S. 2

¹¹⁷ vgl. Art. 5 Abs. 1^{bis} Satz 1 RPG

¹¹⁸ vgl. Bühlmann/Perregaux DuPasquier/Kissling 2013, S. 7

mite.¹¹⁹ Gleichzeitig hat der Gesetzgeber mit der Begriffswahl des angemessenen Ausgleichs klargestellt, dass der Vorteil nicht voll abgeschöpft werden soll.¹²⁰ Eine Abgabe ist „angemessen“, wenn sie in einem angemessenen Verhältnis zum entstandenen Mehrwert steht und mit den weiteren Abgaben keine konfiskatorische Wirkung zeitigt.¹²¹ Entsprechend wäre bei einem hohen Abgabesatz zu diskutieren, in wie weit er bereits wieder enteignungsähnliche – da konfiskatorische – Wirkung entfaltet.

Zur Beantwortung der Frage, wie hoch der Mehrwertausgleich ausfallen soll, sind zudem folgende Überlegungen anzustellen: Art. 5 Abs. 1 RPG trifft keine differenzierte Regelung zwischen dem Ausgleich für erhebliche Vor- oder Nachteile, weshalb grundsätzlich für beide Fälle ein ähnlicher Erheblichkeitsmassstab beizuziehen ist.¹²² Die volle Entschädigungspflicht für enteignungsähnliche Eingriffe ergibt sich bereits aus der Bundesverfassung (Art. 26 Abs. 2 BV). An die Erheblichkeit des Nachteils, d.h. um den Tatbestand der materiellen Enteignung zu erfüllen, werden entsprechend hohe Anforderungen gestellt.¹²³ Wird hingegen ein geringerer Abgabesatz erhoben, können die Anforderungen an die Erheblichkeit (eines Vorteils) entsprechend tiefer angesetzt werden.¹²⁴ Zulässig wäre es darum bspw., den Nachteilsausgleich auf Fälle der materiellen Enteignung zu beschränken und umgekehrt alle Vorteile, aber zu einem tieferen Abgabesatz, abzuschöpfen.¹²⁵ Damit würde gesamthaft betrachtet die verlangte Symmetrie zwischen Vor- und Nachteilsausgleich erreicht.¹²⁶

Wie hoch der Abgabesatz auszufallen hat, ist des Weiteren von folgenden Abwägungen abhängig zu machen: Reichen die erwarteten Erträge aus, um entschädigungspflichtige Auszonungen zu finanzieren?¹²⁷ Dies ist abhängig von der Grösse der Bauzonen eines Kantons bzw. ob diese zu gross dimensioniert sind und entsprechend verkleinert werden müssen. Ein höherer Abgabesatz lässt sich auch mit raumplanerischen Zielen begrün-

¹¹⁹ vgl. Bühlmann/Perregaux DuPasquier/Kissling 2013, S. 7, 21; Griffel 2014, S. 80

¹²⁰ vgl. Riva 2010, Kommentar RPG, N 94 zu Art. 5; Waldmann/Hänni 2006, N 17 zu Art. 5

¹²¹ vgl. Bühlmann/Perregaux DuPasquier/Kissling 2013, S. 5; die in der Eigentumsgarantie nach Art. 26 BV enthaltene Institutsgarantie bildet den Schutz gegen eine konfiskatorische Besteuerung: vgl. BGE 105 Ia 134, S. 140, E. 3a

¹²² vgl. Riva 2010, Kommentar RPG, N 88 zu Art. 5

¹²³ vgl. Riva 2010, Kommentar RPG, N 87 zu Art. 5; Vallender/Hettich 2014, SG-Komm BV, N 60, 67 zu Art. 26

¹²⁴ vgl. Riva 2010, Kommentar RPG, N 87 zu Art. 5

¹²⁵ vgl. Hänni 2008, S. 247–248, welcher sich nachdrücklich dafür ausspricht, den Nachteilsausgleich auf Fälle der materiellen Enteignung zu beschränken; Riva 2010, Kommentar RPG, N 87 zu Art. 5

¹²⁶ zum Gedanken der Symmetrie bzw. eines Korrelats zum Nachteilsausgleich: vgl. Waldmann/Hänni 2006, N 7 zu Art. 5; BGE 121 II 138, S. 143, E. 3c

¹²⁷ vgl. Bühlmann/Perregaux DuPasquier/Kissling 2013, S. 21; VLP-ASPAN 2013, S. 2

den, namentlich mit der hochwertigen Innenentwicklung und Verdichtung.¹²⁸ So können die Erträge aus dem Mehrwertausgleich für die Förderung der Siedlungs- und Wohnqualität und somit für eine qualitätsvolle Aussenraumgestaltung eingesetzt werden, wovon auch die Grundeigentümer der angrenzenden Liegenschaften profitieren.¹²⁹ Ebenso generiert die Innenverdichtung hohe Infrastruktur- und Betriebskosten, welche mittels Abgaben aus planungsbedingten Mehrwerten mitfinanziert werden können.

Zusammengefasst können die Kantone demnach einen höheren Satz als 20 Prozent vorsehen, sie sind aber nicht dazu verpflichtet. Die maximale Höhe, welche noch als zulässig gilt, wurde bisher nicht abschliessend festgelegt. Das Bundesgericht hat in einem Entscheid den Satz von 60 Prozent mit der verfassungsrechtlichen Eigentumsgarantie als vereinbar befunden.¹³⁰

2.3.2 *Abgabetatbestand*

Abgabetatbestand bildet derjenige Vorteil, welcher aufgrund von Planungen nach dem RPG entsteht (Art. 5 Abs. 1 RPG). Es stellt sich damit die Frage, was unter den Begriff Planungsvorteil nach diesem Gesetz zu subsumieren ist. Als Planungsvorteil im Sinne des RPG gelten Zonenmehrwerte, Umlegungsmehrwerte, Erschliessungsmehrwerte und Bewilligungsmehrwerte.¹³¹ Die Mehrwerte müssen sich also auf Nutzungspläne, die Erschliessung, Landumlegung oder Baubewilligungen zurückführen lassen.¹³²

Die neue bundesrechtliche Mindestregelung sieht die Abschöpfung eines Mehrwerts zwingend nur für jene Fälle vor, bei denen Böden ausserhalb der Bauzonen *neu* und *dauerhaft* einer Bauzone zugewiesen werden.¹³³ Darüber hinaus ist nach wie vor eine Abgabenerhebung bei Auf- und Umzonungen oder sonstigen raumplanerischen Massnahmen möglich, da Art. 5 RPG grundsätzlich einen Ausgleich für alle erheblichen planungsbedingten Vor- und Nachteile vorsieht.¹³⁴ Bezüglich der Erhebung im Fall von

¹²⁸ vgl. Bühlmann 2009, S. 165; Bühlmann 2010, S. 5; Bühlmann/Perregaux DuPasquier/Kissling 2013, S. 21

¹²⁹ vgl. Bühlmann/Perregaux DuPasquier/Kissling 2013, S. 21

¹³⁰ vgl. BGE 105 Ia 134, S. 141–142, E. 3b; Haller/Karlen 1999, Nr. 493

¹³¹ vgl. Stalder 2015, S. 82; Riva 2010, Kommentar RPG, N 31–34, 38 zu Art. 5; Stirnemann 2008, S. 32, mit einer entsprechenden Übersicht und Definition der genannten Planungsvorteile, wobei der Autor auch noch Ausstattungsmehrwerte anführt; Waldmann/Hänni 2006, N 13 zu Art. 5

¹³² vgl. Riva 2010, Kommentar RPG, N 31–35 zu Art. 5, wonach Richtpläne und Ausstattungen nicht zu den Planungen im Sinne von Art. 5 RPG zählen; a.M. Stirnemann 2008, welcher Ausstattungsmehrwerte als relevante Mehrwerte qualifiziert.

¹³³ vgl. Art. 5 Abs. 1^{bis} Satz 3 RPG; zur Voraussetzung der Dauerhaftigkeit: vgl. Bühlmann/Perregaux DuPasquier 2013, S. 6–7; Waldmann/Hänni 2006, N 32–33 zu Art. 18

¹³⁴ vgl. Bühlmann 2009, S. 164; Lezzi 2014, S. 137, welche als Beispiel für einen Mehrwert, der aus sonstigen raumplanerischen Akten entsteht, die Erteilung von Ausnahmegewilligungen erwähnt; gl.M.

Auf- und Umzonungen bestehen indes auch Vorbehalte. Da heute viele Kantone über sehr grosszügige Bauzonenreserven verfügen, besteht eine der Zielsetzungen des revidierten RPG darin, die Ausdehnung der Bauzonenflächen möglichst gering zu halten und nach innen zu verdichten.¹³⁵ Zur Realisierung dieser Ziele der Raumplanung bezüglich die Verdichtung und Siedlungsentwicklung nach innen sind nach den Intentionen des Gesetzgebers lediglich Mehrwerte bei Neueinzonungen zwingend zu erfassen.¹³⁶ Einerseits sollte damit der Anreiz für Neueinzonungen gedämpft werden, andererseits wurde befürchtet, eine zwingende Abgabenerhebung auf Um- und Aufzonungen könnte das Ziel der Innenverdichtung vereiteln.¹³⁷ Bei Art. 5 RPG handelt es sich – entsprechend der verfassungsrechtlichen Kompetenzordnung – um eine Grundsatzgesetzgebung und dementsprechend wurden nur die wichtigsten raumplanerischen Massnahmen geregelt.¹³⁸ Die Kantone haben wie bis anhin die Möglichkeit, Regelungen zur Abgabe sämtlicher erheblicher planungsbedingter Vorteile zu erlassen. Um die Innenverdichtung nicht zu blockieren, ist es dabei nicht notwendig, den Abgabetatbestand auf Einzonungen zu beschränken. So können bspw. für Fälle von Um- und Aufzonungen tiefere Abgabesätze erhoben werden als für Einzonungen und so erwünschte raumwirksame Entwicklungen ermöglicht werden.¹³⁹

Als Planungsmehrwert hat grundsätzlich nur die Wertsteigerung des Bodens (Landwert) zu gelten.¹⁴⁰ Nicht zu berücksichtigen ist der Wert einer sich bereits auf dem Land befindenden oder noch zu erstellenden Baute.¹⁴¹ Es ist dabei die Differenz der Verkehrswerte des betreffenden Grundstücks vor und nach der raumplanerischen Massnahme zu berechnen,¹⁴² wobei das Bundesrecht nicht vorgibt, ob der tatsächlich genutzte oder der theoretisch mögliche Mehrwert entscheidend ist und welche Berechnungsmethode angewendet werden soll.¹⁴³ So können für die Berechnung der Differenz des Grundstückswerts vor und nach der planerischen Massnahme in erster Linie Vergleichspreise oder

Bühlmann/Perregaux DuPasquier/Kissling 2013, S. 22; Riva 2010, Kommentar RPG, N 38 zu Art. 5; zur Definition der Begriffe Um- und Aufzonung: vgl. Stalder 2015, S. 81

¹³⁵ vgl. Bühlmann/Perregaux DuPasquier/Kissling 2013, S. 6

¹³⁶ vgl. Bühlmann/Perregaux DuPasquier/Kissling 2013, S. 6

¹³⁷ vgl. Bühlmann/Perregaux DuPasquier/Kissling 2013, S. 6

¹³⁸ zur Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes: vgl. Biaggini 2007, N 3 zu Art. 75

¹³⁹ vgl. Bühlmann 2010, S. 5; Bühlmann/Perregaux DuPasquier/Kissling 2013, S. 6, 21; VLP-ASPAN 2013, S. 5

¹⁴⁰ vgl. Eymann 2015, S. 172; Stalder 2015, S. 82

¹⁴¹ vgl. Eymann 2015, S. 172

¹⁴² vgl. Eymann 2011, S. 11; Stalder 2015, S. 82; VLP-ASPAN 2013, S. 4; Waldmann/Hänni 2006, N 12 zu Art. 5

¹⁴³ vgl. Eymann 2015, S. 172 mit einer Übersicht über diverse Modelle zur Ermittlung von Landwerten; Riva 2010, Kommentar RPG, N 47 zu Art. 5 mit einer Übersicht über die Regelung im Kanton BS.

statistisch erhobene Preise verkaufter Grundstücke beigezogen werden.¹⁴⁴ Da oft nicht eine genügende Anzahl von Objekten ähnlicher Art und Lage zur Verfügung steht, um die Vergleichsmethode oder statistische Methode anzuwenden, stehen alternativ verschiedene Modelle aus der Immobilienbewertung zur Verfügung.¹⁴⁵ In der neueren Schätzlehre werden oft ökonometrische oder hedonische Modelle vorgezogen, da in diesen Modellen eine grössere Anzahl von Eigenschaften unterschieden und berücksichtigt werden.¹⁴⁶ Versagen könnten hedonische Modelle bei der Ermittlung von Wertsteigerungen durch innere Verdichtung, da Massnahmen zur Verdichtung sehr unterschiedlich sind und damit wenig Vergleichswerte vorliegen.¹⁴⁷ Welche Methoden von den Kantonen oder Gemeinden angewendet werden, muss sich in der Praxis noch zeigen, da sich alle dargestellten Methoden zur Ermittlung von Planungsmehrwerten eignen.¹⁴⁸ Massgebender Zeitpunkt für die Berechnung des Mehrwerts ist derjenige des Inkrafttretens der Planungsmassnahme.¹⁴⁹ Andere Zeitpunkte hätten hingegen mit der planungsbedingten Massnahme keinen direkten Zusammenhang, da vor Inkrafttreten der Planungsmassnahme wirtschaftlich noch kein Mehrwert realisierbar ist und in einem späteren Zeitpunkt marktbedingte Schwankungen in den Baulandpreisen mitberücksichtigt würden.¹⁵⁰ Der für die Berechnung massgebende Zeitpunkt kann demnach unter Umständen lange vor der effektiven Fälligkeit der Abgabe liegen.¹⁵¹ Entsprechend bedarf es der Einführung eines Systems, das die Feststellung des Mehrwerts nach Inkrafttreten der Planungsmassnahme zuverlässig regelt.

2.3.3 *Fälligkeit*

„Der Ausgleich wird bei der Überbauung des Grundstücks oder dessen Veräusserung fällig.“¹⁵² Die Erhebung der Abgabe fällt damit auf den Zeitpunkt, in welchem der Mehrwert tatsächlich realisiert wird.¹⁵³ Vor der Revision konnten die Kantone wie erläutert andere Fälligkeitszeitpunkte vorsehen, was ihnen mit der Einführung von

¹⁴⁴ vgl. Eymann 2015, S. 172; Stalder 2015, S. 82

¹⁴⁵ vgl. Eymann 2015, S. 172, welcher die Lageklassenmethode, Rückwärtsrechnung oder Mittelwerte aus Real- und Ertragswerte als Modelle aufführt.

¹⁴⁶ vgl. BGE 134 II 49, S. 80–83, E. 16.1–16.4; Eymann 2015, S. 172

¹⁴⁷ vgl. Eymann 2015, S. 173

¹⁴⁸ vgl. BGE 138 II 77, S. 88–89; E. 6.2–6.3; Eymann 2015, S. 173, welcher für einen Methodenpluralismus plädiert.

¹⁴⁹ vgl. VLP-ASPAN 2013, S. 4

¹⁵⁰ vgl. Eymann 2015, S. 171

¹⁵¹ zur Fälligkeit der Abgabe: vgl. 2.3.3

¹⁵² Art. 5 Abs. 1^{bis} Satz 2 RPG

¹⁵³ vgl. Bühlmann/Perregaux DuPasquier/Kissling 2013, S. 7; Lezzi 2014, S. 138

Abs. 1^{bis} nun verwehrt wird.¹⁵⁴ Betreffend die genaue Definition der Fälligkeit sind noch einige Fragen offen, die sich nicht aus bestehenden Gesetzen erschliessen lassen und entsprechende Klärung in den kantonalen Planungsgesetzen bedürfen.¹⁵⁵

Die Fälligkeit ist wie erläutert vom Zeitpunkt der Bemessung des Mehrwertausgleichs zu unterscheiden.¹⁵⁶ Oft werden Grundstücke, welche von der Landwirtschaftszone in eine Bauzone eingezont werden, erst Jahre später überbaut oder verkauft.¹⁵⁷ Analog gilt dies auch für Um- oder Aufzonungen, wie bspw. die Umzonung einer Industrie- in eine Wohnzone mit Gewerbeanteil. Die Fälligkeit der Abgabe wird somit häufig nicht auf das Inkrafttreten der planerischen Massnahme, sondern auf einen späteren Zeitpunkt fallen.¹⁵⁸ Falls auf die Überbauung oder den Verkauf verzichtet wird, tritt die Fälligkeit gar nicht erst ein und der Mehrwertausgleich ist damit nicht geschuldet.¹⁵⁹

Was genau unter dem Fälligkeitszeitpunkt der Überbauung zu verstehen ist, bedarf noch einer entsprechenden Definition im kantonalen Recht.¹⁶⁰ So könnte das Datum der Baubewilligung, der Baubeginn selbst, bereits die Publikation des Bauvorhabens oder erst die Bezugsbewilligung als massgebender Zeitpunkt bestimmt werden.¹⁶¹ Für die kantonale Präzisierung ist die Festlegung eines klar bestimmbar Zeitpunkts empfehlenswert, welcher sich aus den Bauakten der Baubehörde problemlos nachvollziehen lässt.¹⁶² Nach der hier vertretenen Ansicht, stellen der Baubeginn, der mit der Baufreigabe behördlich verfügt wird, oder die Bezugsbewilligung geeignete Anknüpfungzeitpunkte dar. Eine blosser Publikation des Vorhabens bedeutet nämlich nicht, dass dieses realisiert wird. Gleiches gilt für die Baubewilligung, welche nur ein Recht zum Bauen einräumt, aber keine Gewähr für die Ausführung bietet.¹⁶³

¹⁵⁴ vgl. Bühlmann/Perregaux DuPasquier/Kissling 2013, S. 7; Eymann 2015, S. 175; zum Zweck des Mehrwertausgleichs: vgl. 2.1.3

¹⁵⁵ vgl. Bühlmann/Perregaux DuPasquier/Kissling 2013, S. 7; Eymann 2015, S. 175–176; Griffel 2014, S. 81; VLP-ASPAN 2013, S. 6

¹⁵⁶ vgl. Eymann 2015, S. 175; Stalder 2015, S. 85; zur Bemessung des Mehrwertausgleichs: vgl. 2.3.2

¹⁵⁷ vgl. Eymann 2015, S. 175

¹⁵⁸ vgl. Eymann 2015, S. 175; Stalder 2015, S. 85; VLP-ASPAN 2013, S. 4

¹⁵⁹ vgl. Stalder 2015, S. 85

¹⁶⁰ vgl. Bühlmann/Perregaux DuPasquier/Kissling 2013, S. 21; Stalder 2015, S. 86

¹⁶¹ vgl. Eymann 2015, S. 176, mit zusätzlichem Hinweis auf den Berner Entwurf, welcher die Schnurgeüstabnahme als massgebenden Zeitpunkt bei der Überbauung festsetzt (Art. 142b Abs. 1 Entwurf Baugesetz des Kantons Bern (E-BauG BE), Vernehmlassungsvorlage vom 20. Juni 2014). Die weitere Möglichkeit, auf die tatsächliche Gebrauchmachung einer Baubewilligung (bspw. die eigentliche Nutzung des bebauten Grundstücks als Wohn- oder Gewerberäume) abzustellen, erscheint in der Praxis als wenig praktikabel.

¹⁶² vgl. Eymann 2015, S. 176

¹⁶³ zur Gültigkeit der Baubewilligung im Kanton ZH: vgl. Fritzsche/Bösch/Wipf 2011, S. 362; siehe auch § 322 PBG, wonach baurechtliche Bewilligungen erlöschen, wenn nicht innert drei Jahren seit Rechtskraft der Baubewilligung mit der Ausführung begonnen worden ist.

Für den Fälligkeitstatbestand der Veräusserung empfiehlt sich ein Abgleich mit der bereits erläuterten Grundstückgewinnsteuer.¹⁶⁴ So ist gemäss Art. 5 Abs. 1^{sexies} RPG die bezahlte Abgabe bei der Bemessung einer allfälligen Grundstückgewinnsteuer als Teil der Aufwendungen vom Gewinn in Abzug zu bringen. Der Verkauf eines Grundstücks während eines laufenden Planungsverfahrens stellt keinen die Fälligkeit auslösenden Veräusserungstatbestand dar.¹⁶⁵ Im Weiteren ist es aber an den Kantonen, den Begriff der Veräusserung zu konkretisieren.¹⁶⁶ Nicht jede Handänderung hat zwingend die Fälligkeit auszulösen,¹⁶⁷ vielmehr soll dies nur bei entgeltlichen Veräusserungen der Fall sein.¹⁶⁸ Zu denken ist demnach an den Verkauf, den Tausch, das Einbringen in eine Gesellschaft oder die formelle Enteignung.¹⁶⁹ Keine Veräusserungen nach Art. 5 RPG wären hingegen die Schenkung oder Erbschaft.¹⁷⁰

Falls das Grundstück nach dem Inkrafttreten einer Raumplanungsmassnahme verkauft wird und damit der Mehrwertausgleich fällig wird, können sich für die Verkäufer Liquiditätseingpässe ergeben, wenn der Verkaufspreis in Raten bezahlt wird (erste Rate beim Kauf des Landes, weitere Raten erst bei Baubeginn und später).¹⁷¹ Das kantonale Recht sollte auch dafür Lösungen bereithalten.¹⁷²

Für die Kantone zieht die Festlegung der beiden Fälligkeitstatbestände auch die Einführung eines funktionierenden Meldemechanismus an die für die Abgabebearbeitung zuständige Behörde nach sich.¹⁷³ Diese hat mittels Fälligkeitsverfügung den Fälligkeitszeitpunkt festzustellen und den Mehrwertausgleich einzufordern.¹⁷⁴ Beim vertraglichen Mehrwertausgleich hat die Einforderung gemäss der vertraglich definierten Leistung zu erfolgen.¹⁷⁵ Es dürfte allerdings nicht zulässig sein, vertraglich einen anderen Fälligkeitszeitpunkt als die gesetzlich vorgesehenen zu definieren.

¹⁶⁴ vgl. Eymann 2015, S. 175; Stalder 2015, S. 86, welcher der Meinung ist, die Anknüpfung an die Veräusserungstatbestände von Art. 12 Abs. 1 und 2 StHG führe in der Praxis zu Schwierigkeiten.

¹⁶⁵ vgl. Eymann 2015, S. 175

¹⁶⁶ vgl. Votum Fässler, Amtl. Bull. NR 2012, S. 126

¹⁶⁷ vgl. Votum Fässler, Amtl. Bull. NR 2012, S. 126

¹⁶⁸ vgl. Stalder 2015, S. 86; Votum Leuthard, Bundesrätin, Amtl. Bull. NR 2012, S. 129

¹⁶⁹ vgl. Stalder 2015, S. 86

¹⁷⁰ vgl. Eymann 2015, S. 174; Stalder 2015, S. 86

¹⁷¹ vgl. Eymann 2015, S. 175–176

¹⁷² vgl. Bühlmann/Perregaux DuPasquier/Kissling 2013, S. 21, welche als Beispiel die Regelung des Kantons TG nennen, der gemäss § 67 PBG TG in Härtefällen den Abgabepflichtigen unter bestimmten Voraussetzungen eine Stundung bis zu acht Jahren gewährt; Eymann 2015, S. 175; Stalder 2015, S. 86

¹⁷³ vgl. Eymann 2015, S. 176

¹⁷⁴ vgl. Eymann 2015, S. 176

¹⁷⁵ vgl. Eymann 2015, S. 176

2.3.4 *Verwendung des Ertrags*

Die Erträge aus dem Mehrwertaugleich sind neu zweckgebunden und daher gemäss der Vorgabe von Art. 5 Abs. 1^{ter} RPG für Entschädigungen von Auszonungen und für weitere Massnahmen der Raumplanung, insbesondere für die Erhaltung von Kulturland und zur Baulandverflüssigung, zu verwenden.¹⁷⁶ In Kantonen mit überdimensionierten Bauzonen sollen die Erträge aus dem Mehrwertaugleich in erster Linie helfen, die notwendigen Auszonungen zu finanzieren.¹⁷⁷ Denn die Zuführung von unbebautem Bauland zurück in eine Landwirtschaftszone dient auch dem Kulturlandschutz.¹⁷⁸ Wie die Einnahmen zwischen Kanton und Gemeinden verteilt werden und ob gerade in Kantonen mit grossem Rückzonungsbedarf die Ausdehnung des Mehrwertaugleichs auf Um- und Auszonungen notwendig sein wird, muss im Einzelfall geklärt werden.¹⁷⁹

Falls die Erträge nicht für Entschädigungszahlungen benötigt werden, können die Einnahmen für die vom revidierten RPG geforderte hochwertige Wohn- und Siedlungsqualität eingesetzt oder in die Aufwertung des öffentlichen Raums investiert werden.¹⁸⁰ Weitere Verwendungsmöglichkeiten bestehen in der Finanzierung von Infrastrukturanlagen oder öffentlichen Einrichtungen sowie der Erhaltung von Fruchtfolgeflächen.¹⁸¹ Da Art. 3 RPG keine zwingende Priorisierung der raumplanerischen Massnahmen vorsieht, können die Kantone selbst bestimmen, was mit den Einnahmen gefördert werden soll.¹⁸²

2.3.5 *Weitere zu klärende Fragen*

Weiter bedürfen auch die Fragen der Zuständigkeit für die Mehrwertberechnung und Abgabbeerhebung sowie die Verteilung der Erträge einer klaren Regelung im kantonalen Recht.¹⁸³ Die VLP-ASPAN erachtet es als sinnvoll, die Mehrwertabgabe durch die Kan-

¹⁷⁶ vgl. Art. 5 Abs. 1^{ter} i.V.m. Abs. 2 und Art. 3 Abs. 2 lit. a und Abs. 3 lit. a^{bis} RPG; Eymann 2015, S. 169; Griffel 2014, S. 81; Lezzi 2014, S. 138; Stalder 2015, S. 87

¹⁷⁷ vgl. Lezzi 2014, S. 143; Stalder 2015, S. 87; VLP-ASPAN 2013, S. 3

¹⁷⁸ vgl. Lezzi 2014, S. 143

¹⁷⁹ vgl. Stalder 2015, S. 87–88; VLP-ASPAN 2013, S. 3; zum Abgabesatz: vgl. 2.3.1

¹⁸⁰ vgl. Bühlmann/Perregaux DuPasquier/Kissling 2013, S. 20; Eymann 2011, S. 12

¹⁸¹ vgl. Bühlmann/Perregaux DuPasquier/Kissling 2013, S. 20, welche als weitere Verwendungsmöglichkeiten der Einnahmen die Finanzierung von sozio-kulturellen Einrichtungen, des gemeinnützigen Wohnungsbaus oder von landwirtschaftlichen Projekten aufführen; Lezzi 2014, S. 140, welche zusätzlich die Verwendung der Einnahmen für wissenschaftliche oder kulturelle Zwecke vorschlägt.

¹⁸² vgl. Stalder 2015, S. 87; VLP-ASPAN 2013, S. 7

¹⁸³ vgl. Bühlmann/Perregaux DuPasquier/Kissling 2013, S. 21; Eymann 2015, S. 177

tone veranlagten und erheben zu lassen.¹⁸⁴ Ob diese Lösung allerdings von Seiten der Gemeinden auf Akzeptanz stossen würde, kann bezweifelt werden.¹⁸⁵ Dies würde bedeuten, den Gemeinden die Verfügung über die Erträge ganz oder teilweise zu entziehen. In den Kantonen, in welchen der Mehrwertausgleich bereits umgesetzt wurde, sind allerdings die kantonalen Steuerbehörden oder Raumplanungsfachstellen mit der Veranlagung und Erhebung beauftragt, wobei eine enge Zusammenarbeit zwischen den kantonalen und kommunalen Ämtern angestrebt wird.¹⁸⁶ Eine weitere politische Frage ist jene nach der Verteilung der Erträge zwischen dem Kanton und den Gemeinden.¹⁸⁷ Eine entsprechende Regelung wird unter Berücksichtigung der kantonalen Besonderheiten, dem Stellenwert der Gemeindeautonomie und der Verwendung der Abgabenerträge zu beantworten sein,¹⁸⁸ wobei wiederum die Frage nach der Bauzonendimensionierung mitschwingt.

Zu klären sein wird auch die Frage, ob das kantonale Recht Freibeträge oder für bestimmte Fälle eine Befreiung von der Abgabepflicht vorsehen soll.¹⁸⁹ So können einerseits Grundstücke im Eigentum der Kantone und Gemeinden, andererseits Sachverhalte, bei welchen der voraussichtliche Abgabenertrag in einem ungünstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand steht, von der Abgabe befreit werden.¹⁹⁰ Zudem sind gemäss Art. 5 Abs. 1 RPG nur *erhebliche* Vor- und Nachteile auszugleichen, weshalb eine kantonale Festsetzung von Freibeträgen zur Abgrenzung von erheblichen und unerheblichen Planungsmehrwerten als zweckmässig erscheint.¹⁹¹ Der Freibetrag meint dabei den durch die Planungsmassnahme erzielten Mehrwert, nicht den Abgabenertrag.¹⁹²

Sicherzustellen sein wird schliesslich, dass die Abgabenerhebung dem richtigen Abgabesubjekt eröffnet wird. Grundsätzlich hat derjenige Grundeigentümer die Abgabe zu entrichten, der im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Planungsmassnahme als Eigentümer des Grundstücks im Grundbuch eingetragen war.¹⁹³ Im Falle der Handänderung durch

¹⁸⁴ vgl. VLP-ASPAN 2013, S. 3; a.M. Eymann 2015, S. 177, welcher empfiehlt, die Gemeinden für die Festsetzung der Planungsmehrwertabgabe und das Inkasso als zuständig zu erklären. Für eine solche Lösung sprechen die örtlichen Verhältnisse und die Nähe zum fraglichen Grundstück.

¹⁸⁵ zu den Meinungen der befragten Gemeinden zu diesem Punkt: vgl. 4.4.1

¹⁸⁶ vgl. VLP-ASPAN 2013, S. 3

¹⁸⁷ vgl. VLP-ASPAN 2013, S. 3

¹⁸⁸ vgl. VLP-ASPAN 2013, S. 3

¹⁸⁹ vgl. Bühlmann/Perregaux DuPasquier/Kissling 2013, S. 8; Eymann 2015, S. 174

¹⁹⁰ vgl. Art. 5 Abs. 1^{quinquies} RPG

¹⁹¹ vgl. Bühlmann/Perregaux DuPasquier/Kissling 2013, S. 21; Eymann 2015, S. 174 sowie Stalder 2015, S. 89, welche gestützt auf den ursprünglichen Vorschlag des Ständerats einen Freibetrag von CHF 30'000.- als Richtwert vorschlagen; Riva 2010, Kommentar RPG, N 86 zu Art. 5

¹⁹² vgl. Bühlmann/Perregaux DuPasquier/Kissling 2013, S. 21

¹⁹³ vgl. Eymann 2015, S. 174

Schenkung oder Erbschaft wird die Abgabepflicht aber bei der aktuellen Grundeigentümerschaft im Zeitpunkt der Fälligkeit liegen.¹⁹⁴ Da die Fälligkeit wie erläutert deutlich später als der planungsbedingte Mehrwert eintreten kann und auch ansonsten Zahlungsschwierigkeiten nicht auszuschliessen sind, werden die Kantone gut daran tun, eine Sicherungsmöglichkeit einzuführen. Zu denken ist bspw. an ein gesetzliches Pfandrecht.¹⁹⁵

2.4 Übersicht kantonale Regelungen

Vor dem 1. Mai 2014 hatten nur die Kantone Basel-Stadt (1977), Neuenburg (1986), Genf (2011) und Thurgau (2012) entsprechende Regelungen für den Mehrwertausgleich eingeführt.¹⁹⁶ Der Kanton Bern kannte zwar bereits seit 1985 die Möglichkeit für Gemeinden, mittels vertraglicher Regelungen planungsbedingte Mehrwerte abzuschöpfen, doch entsprach diese Regelung aufgrund der unverbindlichen Formulierung (Kann-Vorschrift) nicht den Vorgaben von Art. 5 RPG.¹⁹⁷ Im Kanton Tessin wurde die kantonale Regelung am 18. Dezember 2014 angenommen.¹⁹⁸ Im Kanton St. Gallen ist bereits der 2. Entwurf in der Vernehmlassung.¹⁹⁹ Inzwischen haben die Kantone Aargau, Bern, Freiburg, Jura, Schaffhausen, Solothurn, St. Gallen und Wallis entsprechende Gesetzesentwürfe erarbeitet, welche nun in der Vernehmlassung sind.²⁰⁰ Eine Mehrwertabschöpfung mittels vertraglicher Regelungen sehen die Kantone Bern, Glarus, Graubünden und Obwalden vor.²⁰¹ Die Tabelle der VLP-ASPAN im Anhang 3 vergleicht die fünf bereits bestehenden kantonalen Regelungen sowie die publizierten Gesetzesentwürfe von acht weiteren Kantonen.

¹⁹⁴ vgl. Eymann 2015, S. 174

¹⁹⁵ vgl. Eymann 2015, S. 177

¹⁹⁶ vgl. Bühlmann/Perregaux DuPasquier/Kissling 2013, S. 13; zum Kanton VD: vgl. Fn 2

¹⁹⁷ vgl. Art. 142 Satz 2 BauG BE: „Ausserdem können sich die Grundeigentümer, denen durch Planungsmaßnahmen zusätzliche Vorteile verschafft werden [...] vertraglich verpflichten, einen angemessenen Anteil des Planungsmehrwerts für bestimmte öffentliche Zwecke zur Verfügung zu stellen.“

¹⁹⁸ vgl. VLP-ASPAN 2015b, S. 6

¹⁹⁹ vgl. VLP-ASPAN 2015b, S. 26–27

²⁰⁰ vgl. VLP-ASPAN 2015b, S. 12–29

²⁰¹ vgl. VLP-ASPAN 2015b, S. 30–31; Art. 142 BauG BE, wobei in den neuen Art. 142 bis 142e E-BauG BE kein ausdrücklicher vertraglicher Ausgleich von Planungsvorteilen mehr vorgesehen wird; Art. 33 Raumentwicklungs- und Baugesetz des Kantons Glarus (RBG GL) vom 2. Mai 2010, GS VII B/1/1; Art. 19 Raumplanungsgesetz des Kantons Graubünden (KRG GR) vom 6. Dezember 2004, BR 801.100; Art. 28a Baugesetz des Kantons Obwalden (BauG OW) vom 12. Juni 1994, GDB 710.1; siehe auch Art. 48 Abs. 2 Entwurf Raumplanungs- und Baugesetz des Kantons Freiburg (E-RPBG FR), Vernehmlassungsvorlage vom 5. Dezember 2014, welcher neu ausdrücklich die Möglichkeit von verwaltungsrechtlichen Verträgen vorsieht.

3 Vertragliche Regelungen

Sowohl der präzisierte Art. 5 RPG als auch die Rechtsprechung belassen den Gemeinden die Möglichkeit, unter bestimmten Voraussetzungen den Mehrwertausgleich vertraglich zu regeln – und zwar mittels öffentlich-rechtlichen Verträgen.²⁰² Diese Verträge, welche die Zusammenarbeit zwischen der öffentlichen Hand und Grundeigentümern sowie Investoren und deren gegenseitigen Leistungspflichten regeln, werden in der Schweiz als Infrastrukturverträge, Planungsverträge oder – konkreter – als Verträge über den Mehrwertausgleich oder die Baulandmobilisierung bezeichnet.²⁰³ In Deutschland ist in diesem Zusammenhang von städtebaulichen Verträgen die Rede.²⁰⁴ Ein paar wenige Kantone verfügen bereits heute über ausdrückliche rechtliche Grundlagen für vertragliche Regelungen des Mehrwertausgleichs oder für anderweitige öffentlich-rechtliche Verträge zwischen Gemeinwesen und Grundeigentümern.²⁰⁵ Die folgenden Erläuterungen zu den verwaltungsrechtlichen Verträgen sollen als Grundlage dienen, bevor vertieft auf die Möglichkeit der vertraglichen Regelung des Mehrwertausgleichs eingegangen wird.

3.1 Verwaltungsrechtliche Verträge – Grundlagen

3.1.1 *Rechtliche Qualifikation*

Bei sämtlichen einleitend genannten Verträgen handelt es sich um öffentlich-rechtliche bzw. verwaltungsrechtliche Verträge, welche als Handlungsinstrument im Verwaltungsrecht zwar anerkannt, im Vergleich zur Verfügung aber von geringerer Bedeutung sind.²⁰⁶ Im Verwaltungsrecht kommt grundsätzlich die Verfügungsform als das zentrale Instrument zur Regelung von Verwaltungsrechtsverhältnissen zur Anwendung.²⁰⁷ Verfügungen regeln verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehungen in verbindlicher und durchsetzbarer Weise für den Einzelfall und haben zum Ziel, die Regelungen des Gesetzgebers umzusetzen.²⁰⁸ Folglich werden mit einer Verfügung hoheitlich und einseitig Rechte und Pflichten festgelegt, womit die Verwaltungsbehörden den Inhalt des Rechtsver-

²⁰² vgl. Bühlmann/Perregaux DuPasquier/Kissling 2013, S. 10, 12; Lezzi 2014, S. 139

²⁰³ vgl. Bühlmann/Kissling 2014, S. 2; Häfelin/Müller/Uhlmann 2010, Nr. 1082, welche Verträge über die Erschliessung von Baugrundstücken als Beispiel von öffentlich-rechtlichen Verträgen nennen.

²⁰⁴ vgl. Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt 2013, S. 19–20; Bühlmann/Kissling 2014, S. 2; zu den städtebaulichen Verträgen: vgl. nachfolgend 3.2

²⁰⁵ vgl. Lezzi 2014, S. 139; Riva 2010, Kommentar RPG, N 100 zu Art. 5

²⁰⁶ vgl. Bühlmann/Kissling 2014, S. 2–3; Tschannen/Zimmerli/Müller 2014, N 1 zu § 33

²⁰⁷ vgl. Tschannen/Zimmerli/Müller 2014, N 1 zu § 33

²⁰⁸ vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann 2010, Nrn. 854, 857; Tschannen/Zimmerli/Müller 2014, N 1 zu § 33

hältnisses abschliessend bestimmen können.²⁰⁹ Ein verwaltungsrechtlicher Vertrag hingegen hat eine Vereinbarung zwischen der öffentlichen Hand und einem anderen Rechtssubjekt betreffend die Regelung eines konkreten Verwaltungsrechtsverhältnisses, vor allem hinsichtlich der Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben, zum Inhalt.²¹⁰ Damit unterscheidet sich ein solcher Vertrag gegenüber der Verfügung vor allem durch seine Zweiseitigkeit, da für dessen Entstehen übereinstimmende gegenseitige Willenserklärungen vorliegen müssen.²¹¹ Dem verwaltungsrechtlichen Vertrag kommt damit lediglich eine subsidiäre Funktion im Verwaltungsrecht zu und er gelangt nur in jenen Fällen zur Anwendung, in welchen die Festlegung von Rechten und Pflichten mittels Vertrags geeigneter als mittels Verfügung erscheint.²¹² Aufgrund der geringeren Bedeutung des verwaltungsrechtlichen Vertrags im Vergleich zur Verfügung ist er rechtlich weniger differenziert ausgebildet.²¹³ Darzulegen ist, welche Arten von Verträgen unterschieden werden und welche Voraussetzungen für den Abschluss solcher Verträge erfüllt sein müssen.

3.1.2 *Arten*

Grundsätzlich werden in Lehre und Rechtsprechung zwei Arten von verwaltungsrechtlichen Verträgen unterschieden, nämlich koordinationsrechtliche und subordinationsrechtliche Verträge.²¹⁴

Koordinationsrechtliche Verträge werden zwischen öffentlich-rechtlichen Organisationen abgeschlossen, namentlich zwischen Gemeinwesen, öffentlich-rechtlichen Anstalten, Körperschaften, Stiftungen oder mit Staatsaufgaben betrauten Privaten.²¹⁵ Beide Vertragspartner sind dabei Träger von Hoheitsrechten, wobei es keine Rolle spielt, ob sich die Verwaltungsträger organisationsrechtlich auf der gleichen Ebene oder – wie bspw. im Fall des Vertrags zwischen einer Gemeinde und dem Kanton – nicht auf der gleichen Ebene begegnen.²¹⁶ Koordinationsrechtliche Verträge sind aufgrund gleichgeordneter und gleichartiger Vertragspartner sowie mangelnder Alternativen zur Rege-

²⁰⁹ vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann 2010, Nr. 857; Tschannen/Zimmerli/Müller 2014, N 4 zu § 33

²¹⁰ vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann 2010, Nrn. 1052, 1054; Tschannen/Zimmerli/Müller 2014, N 2 zu § 33

²¹¹ vgl. Bühlmann/Kissling 2014, S. 13; Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt 2013, S. 20, welche der Meinung sind, der Verwaltungsvertrag diene der Akzeptanz von Verwaltungsentscheidungen und einer grösseren Einzelfallgerechtigkeit; Häfelin/Müller/Uhlmann 2010, Nrn. 1053, 1102

²¹² vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann 2010, Nr. 1069; Tschannen/Zimmerli/Müller 2014, N 3 zu § 33

²¹³ vgl. Bühlmann/Kissling 2014, S. 3; Tschannen/Zimmerli/Müller 2014, N 1 zu § 33

²¹⁴ vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann 2010, Nrn. 1063–1067; Tschannen/Zimmerli/Müller 2014, N 15–19

²¹⁵ vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann 2010, Nr. 1063; Tschannen/Zimmerli/Müller 2014, Nr. 16 zu § 33

²¹⁶ vgl. Tschannen/Zimmerli/Müller 2014, Nr. 16 zu § 33

lung von Rechten und Pflichten zwischen Hoheitsträgern grundsätzlich unproblematisch.²¹⁷

Subordinationsrechtliche Verträge hingegen, zu welchen die einleitend erwähnten Verträge im Zusammenhang mit städtebaulichen Leistungen gehören, regeln Rechtsverhältnisse zwischen öffentlich-rechtlichen Organisationen und Privaten.²¹⁸ Da es sich bei diesen Verträgen nicht um eine hoheitliche Anordnung handelt, sondern der Vertragsinhalt zwischen rechtlich gleichrangigen Vertragsparteien ausgehandelt wird, ist die Terminologie „subordinationsrechtlicher Vertrag“ irreführend.²¹⁹ Der Private ist im Vergleich zur öffentlichen Hand zwar nicht mit hoheitlicher Gewalt ausgestattet, doch gilt auch für subordinationsrechtliche Verträge das Prinzip der Vertragsfreiheit und damit sind für den Abschluss von Verträgen übereinstimmende gegenseitige Willenserklärungen erforderlich.²²⁰ In der Literatur wird deshalb vereinzelt vorgeschlagen, den Begriff des subordinationsrechtlichen Vertrags durch jenen des heterogenen Vertrags zu ersetzen.²²¹ Aufgrund der Verbreitung des Begriffs des subordinationsrechtlichen Vertrags findet dieser jedoch weiterhin Verwendung.²²²

Da das Legalitätsprinzip die Verwaltungsbehörden bei ihrer Tätigkeit umfassend bindet und wegen dem zwingenden Charakter des öffentlichen Rechts kein Spielraum für Vereinbarungen bestehe, wurde in früheren Lehrmeinungen die Zulässigkeit von Vertragslösungen im Verwaltungsrecht abgelehnt.²²³ Zudem wurde bei vertraglichen Regelungen die Verletzung des Grundsatzes der Rechtsgleichheit befürchtet.²²⁴ Gemäss heutiger Lehre und Rechtsprechung schliesst das Gesetzmässigkeitsprinzip verwaltungsrechtliche Verträge zwischen der öffentlichen Hand und Privaten nicht per se aus, sondern erlaubt sie unter Beachtung bestimmter Voraussetzungen.²²⁵ Diese werden nachfolgend erläutert.

²¹⁷ vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann 2010, Nr. 1064; Tschannen/Zimmerli/Müller 2014, N 17 zu § 33

²¹⁸ vgl. Tschannen/Zimmerli/Müller 2014, Nr. 18 zu § 33

²¹⁹ vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann 2010, Nr. 1067; Tschannen/Zimmerli/Müller 2014, Nr. 18 zu § 33

²²⁰ vgl. Bühlmann/Kissling 2014, S. 6; Häfelin/Müller/Uhlmann 2010, Nr. 1067; Schneider 2006, S. 175

²²¹ vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann 2010, Nr. 1067

²²² vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann 2010, Nr. 1067

²²³ vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann 2010, Nr. 1068 m.w.Verw.

²²⁴ vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann 2010, Nr. 1068

²²⁵ vgl. Tschannen/Zimmerli/Müller 2014, N 20 zu § 33

3.1.3 Zulässigkeit

Nach herrschender Lehre und Rechtsprechung müssen für die Zulässigkeit subordinationsrechtlicher Verträge zwei Voraussetzungen kumulativ erfüllt sein.²²⁶ Als erste Voraussetzung muss der Gesetzgeber die Vertragsform entweder ausdrücklich vorsehen oder sie stillschweigend zulassen.²²⁷ Dabei haben die Verträge den Zielen des Gesetzgebers zu entsprechen, im öffentlichen Interesse zu liegen und müssen sich damit mindestens mittelbar auf eine gesetzliche Grundlage zurückführen lassen.²²⁸ Die zweite Voraussetzung liegt darin, dass der verwaltungsrechtliche Vertrag gegenüber der Verfügung die geeignetere Handlungsform zur Erreichung des Gesetzeszwecks darstellen muss, d.h. der Sinn und Zweck des Gesetzes muss einer Konkretisierung durch einen verwaltungsrechtlichen Vertrag und nicht durch eine Verfügung bedürfen.²²⁹ Somit bedarf es eines Motivs für einen Vertragsabschluss.²³⁰ Im Folgenden werden mögliche Beweggründe für die Wahl der Vertragsform aufgeführt.

Die Wahl einer vertraglichen Regelung ist dann sinnvoll, wenn beide Parteien ein Interesse an der Verwirklichung der Vereinbarung haben und eine dauerhafte gegenseitige Bindung beabsichtigen.²³¹ Dabei sollen sowohl die einseitige Vertragsänderung als auch eine Änderung der getroffenen Regelung bei einer Gesetzesrevision ausgeschlossen werden können.²³²

Die zu erbringende Leistung des Privaten sollte im öffentlichen Interesse liegen und mangels gesetzlicher Grundlage nicht mittels Verfügung erzwingbar sein.²³³ Noch keine abschliessende Klärung besteht bezüglich der Frage, ob und inwieweit es einer gesetzlichen Grundlage für die Definition der Leistung bedarf.²³⁴ Umstritten ist dies vor allem bei Geldleistungen im Zusammenhang mit dem Mehrwertausgleich.²³⁵ Die vereinbarten Leistungen müssen jedenfalls in einem sachlichen Zusammenhang sowie einem ausge-

²²⁶ vgl. Bühlmann/Kissling 2014, S. 6; Häfelin/Müller/Uhlmann 2010, Nr. 1071, Tschannen/Zimmerli/Müller 2014, N 20 zu § 33

²²⁷ vgl. BGE 103 Ia 31, S. 34, E. 2.b; 105 Ia 207, S. 209, E. 2.a; Bühlmann/Kissling 2014, S. 6

²²⁸ vgl. Bühlmann/Kissling 2014, S. 6

²²⁹ vgl. Bühlmann/Kissling 2014, S. 6; Häfelin/Müller/Uhlmann 2010, Nr. 1071; Tschannen/Zimmerli/Müller 2014, N 24 zu § 33

²³⁰ vgl. Bühlmann/Kissling 2014, S. 6; Häfelin/Müller/Uhlmann 2010, Nr. 1071

²³¹ vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann 2010, Nr. 1075; Tschannen/Zimmerli/Müller 2014, N 25 zu § 33

²³² vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann 2010, Nr. 1075; Tschannen/Zimmerli/Müller 2014, N 25 zu § 33, welche Subventionsverträge und Pflichtlagerverträge als typische Beispiele anführen.

²³³ vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann 2010, Nr. 1077

²³⁴ vgl. Bühlmann/Kissling 2014, S. 6; Häfelin/Müller/Uhlmann 2010, Nr. 1077

²³⁵ vgl. Bühlmann/Kissling 2014, S. 6

glichenen Austauschverhältnis stehen.²³⁶ Klar ist auch, dass aufgrund des Prinzips der Vertragsfreiheit die Anforderungen an eine gesetzliche Grundlage für vertragliche Leistungspflichten weniger streng sind als bei Verfügungen.²³⁷

Ferner können der behördliche Ermessensspielraum bei der Regelung von Rechtsverhältnissen sowie die Beseitigung von Unklarheiten sowohl in rechtlicher als auch tatsächlicher Hinsicht durch eine vertragliche Einigung für die Wahl von vertraglichen Lösungen im Verwaltungsrecht sprechen.²³⁸

3.1.4 *Entstehung und Beendigung*

Für die Entstehung eines verwaltungsrechtlichen Vertrags bedarf es der übereinstimmenden gegenseitigen Willenserklärungen der Vertragsparteien.²³⁹ Die Vorschriften des Bundesgesetzes betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht; OR) vom 20. März 1911, SR 220, kommen sinngemäss auch für das öffentliche Recht zur Anwendung, sofern das Verwaltungsrecht keine eigenen Regelungen enthält.²⁴⁰ Inzwischen geklärt wurde die Frage, ob es für die Gültigkeit des Vertrags der Schriftform bedarf.²⁴¹ Das Bundesgericht hat festgehalten, dass mit Blick auf die Rechtssicherheit die Schriftform unerlässlich und es zudem nicht einsehbar sei, weshalb lediglich Verfügungen, nicht aber verwaltungsrechtliche Verträge in Schriftform abgefasst werden müssen.²⁴² Verträge, welche eine Eigentumsübertragung oder die Errichtung von Dienstbarkeiten zum Inhalt haben, bedürfen zudem der qualifizierten Schriftlichkeit, d.h. einer öffentlichen Beurkundung.²⁴³

Verwaltungsrechtliche Verträge enden – analog zivilrechtlicher Verträge – in der Regel durch Erfüllung.²⁴⁴ Zudem sind weitere Gründe möglich, wie z.B. der Ablauf einer vertraglich vereinbarten oder gesetzlich vorgesehenen Frist, der Eintritt einer Bedingung, der Abschluss eines Aufhebungsvertrags oder die Fehlerhaftigkeit des Vertrags, welche zur Beendigung desselben führen können.²⁴⁵

²³⁶ vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann 2010, Nr. 1077

²³⁷ vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann 2010, Nr. 1077

²³⁸ vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann 2010, Nr. 1078

²³⁹ vgl. Tschannen/Zimmerli/Müller 2014, N 1 zu § 34

²⁴⁰ vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann 2010, Nr. 1102; Tschannen/Zimmerli/Müller 2014, N 1 zu § 34

²⁴¹ vgl. Tschannen/Zimmerli/Müller 2014, N 3 zu § 34

²⁴² vgl. BGer 1C_61/2010 vom 02.11.2010, E. 4.1

²⁴³ vgl. BGer 4C.162/2005 vom 18.05.2006, E. 3.2

²⁴⁴ vgl. Bühlmann/Kissling 2014, S. 14; Tschannen/Zimmerli/Müller 2014, N 9 zu § 34

²⁴⁵ vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann 2010, Nrn. 1132–1133; Tschannen/Zimmerli/Müller 2014, N 10 zu § 34

Bei städtebaulichen Verträgen bildet die Erfüllung der vertraglich vereinbarten Leistung oder Massnahme den Hauptbeendigungsgrund.²⁴⁶ Es besteht grundsätzlich auch die Möglichkeit, für die Erfüllung der vereinbarten Leistung eine Frist zu definieren, bis wann diese zu erbringen ist.²⁴⁷

3.1.5 *Rechtsschutz*

Der Rechtsschutz bei Streitigkeiten im Zusammenhang mit verwaltungsrechtlichen Verträgen richtet sich nach öffentlichem Recht.²⁴⁸ Der Rechtsschutz im Verwaltungsrecht ist jedoch auf Verfügungen und nicht auf verwaltungsrechtliche Verträge ausgerichtet, was zur Folge hat, dass Verträge häufig keine tauglichen Anfechtungsobjekte bilden.²⁴⁹ Dies ist denn auch der Grund für die grundlegenden Schwierigkeiten, welche sich bei der Wahl der Vertragsform ergeben können.²⁵⁰

Bei Streitigkeiten im Zusammenhang mit verwaltungsrechtlichen Verträgen können zwei Zeitpunkte unterschieden werden: Streitigkeiten bei Vertragsabschluss oder nach Vertragsabschluss.²⁵¹ Der Abschluss eines verwaltungsrechtlichen Vertrags kann in der Regel nicht angefochten werden, es sei denn, eine spezielle gesetzliche Regelung sieht ein Rechtsmittel vor.²⁵² Dies zeitigt insbesondere Auswirkungen auf die Rechtsschutzinteressen von Drittbetroffenen.²⁵³ Ergeben sich Streitigkeiten nach Vertragsschluss, ist verwaltungsrechtliche Klage zu führen, was das Vorhandensein einer entsprechenden Verfahrensbestimmung bedingt.²⁵⁴ Im Kanton Zürich ist die verwaltungsrechtliche Klage in §§ 81 ff. des Verwaltungsrechtspflegegesetzes des Kantons Zürich vom 24. Mai 1959, LS 175.2, geregelt. Falls das kantonale Recht keine verwaltungsrechtliche Klage kennt oder diese auf einzelne Rechtsgebiete beschränkt, ist im Konfliktfall eine Verfügung zu erwirken, die den ordentlichen Beschwerdeweg eröffnet.²⁵⁵

²⁴⁶ vgl. Bühlmann/Kissling 2014, S. 14

²⁴⁷ vgl. Bühlmann/Kissling 2014, S. 14

²⁴⁸ vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann 2010, Nr. 1131a

²⁴⁹ vgl. Häfelin/Müller/Uhlmann 2010, Nr. 1131b; Tschannen/Zimmerli/Müller 2014, N 4 zu § 34

²⁵⁰ vgl. Tschannen/Zimmerli/Müller 2014, N 4 zu § 34

²⁵¹ vgl. Tschannen/Zimmerli/Müller 2014, N 5–8 zu § 34

²⁵² vgl. Tschannen/Zimmerli/Müller 2014, N 5 zu § 34

²⁵³ vgl. Tschannen/Zimmerli/Müller 2014, N 6 zu § 34

²⁵⁴ vgl. Tschannen/Zimmerli/Müller 2014, N 7 zu § 34

²⁵⁵ vgl. Tschannen/Zimmerli/Müller 2014, N 8 zu § 34

3.2 Städtebauliche Verträge im Besonderen

Städtebauliche Verträge dienen in erster Linie der Verwirklichung von städtebaulichen Zielen,²⁵⁶ doch der Begriff als solcher ist in der Schweizer Raumplanung noch wenig verbreitet.²⁵⁷ Das Instrument des städtebaulichen Vertrags stammt aus Deutschland, dient der Erfüllung städtebaulicher Aufgaben und ergänzt das hoheitliche Instrumentarium des Städtebaurechts.²⁵⁸ Das deutsche Baugesetzbuch (BauGB) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004, BGBl. I S. 2414, zuletzt geändert durch das Gesetz vom 20. November 2014, BGBl. I S. 1748, sieht ausdrücklich die Möglichkeit einer vertraglichen Regelung zwischen Behörden und Privaten vor.²⁵⁹ So zählt Art. 11 BauGB unter dem Titel „Städtebaulicher Vertrag“ die möglichen Vertragsinhalte beispielhaft auf.²⁶⁰ Ein städtebaulicher Vertrag umfasst in der Regel die Verpflichtung eines Grundeigentümers, bestimmte in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden fallende Aufgaben auf eigene Kosten zu übernehmen oder sich an den Kosten zu beteiligen.²⁶¹

Der Inhalt eines städtebaulichen Vertrags ist innerhalb der rechtlichen Schranken frei verhandelbar und bedarf der übereinstimmenden gegenseitigen Willenserklärungen der Vertragsparteien.²⁶² Bereits heute nutzen viele Städte und Gemeinden den rechtlich vorhandenen Spielraum, um mittels Infrastrukturverträgen oder anderen Verträgen die Grundeigentümer an den Kosten für öffentliche Einrichtungen zu beteiligen.²⁶³ Der Inhalt eines städtebaulichen Vertrags kann über jenen des Infrastrukturvertrags hinausgehen und unterschiedlichste Leistungen beinhalten.²⁶⁴

So kann er nebst der Erfüllung städtebaulicher Aufgaben mittels Definition der Leistungen in den entsprechenden Verträgen die hoheitliche Planung in Form von Nutzungs- und Sondernutzungsplänen ergänzen.²⁶⁵ Gerade bei grösseren Bauvorhaben können Leistungen vereinbart werden, welche die praktische Durchführung städtebaulicher Vorhaben und die privaten Investitionsvorhaben beschleunigen und unterstützen, da die Gemeinden teilweise nur über beschränkte finanzielle und personelle Ressourcen verfü-

²⁵⁶ vgl. Bühlmann/Kissling 2014, S. 9; Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt 2013, S. 19

²⁵⁷ vgl. Bühlmann/Kissling 2014, S. 2

²⁵⁸ vgl. Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt 2013, S. 19

²⁵⁹ vgl. Bühlmann/Kissling 2014, S. 15; zur Entstehungsgeschichte der Bestimmung über städtebauliche Verträge: vgl. Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt 2013, S. 17–18

²⁶⁰ für eine Übersicht über die Gegenstände eines städtebaulichen Vertrags und die anwendbaren Normen im BauGB: vgl. Hangarter 2006, S. 153

²⁶¹ vgl. Bühlmann/Kissling 2014, S. 2; Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt 2013, S. 19

²⁶² vgl. Bühlmann/Kissling 2014, S. 9

²⁶³ vgl. Bühlmann/Kissling 2014, S. 9

²⁶⁴ vgl. Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt 2013, S. 19

²⁶⁵ vgl. Bühlmann/Kissling 2014, S. 2

gen.²⁶⁶ Konkret können Vereinbarungen betreffend die Verteilung der Planungskosten, die Finanzierung von Machbarkeitsstudien, Studienaufträgen und Wettbewerben getroffen werden.²⁶⁷ Nebst den Planungskosten können – analog der Infrastrukturverträge – auch Beiträge für die erweiterte Erschliessung, die Erstellung von Gemeinschaftsanlagen oder die Gestaltung des öffentlichen Raums vereinbart werden.²⁶⁸ Des Weiteren sind auch Landabtretungen für öffentliche Anlagen und Einrichtungen, ein Landabtausch oder die Regelung von Etappierungen bei einer Überbauung denkbar.²⁶⁹ Nicht zuletzt kann auch im Hinblick auf eine sozial durchmischte Wohnraumversorgung die Schaffung von preisgünstigem Wohnraum vereinbart werden.²⁷⁰

Der Anwendungsbereich kann somit fast beliebig erweitert werden. Damit können städtebauliche Verträge auch zur angestrebten Siedlungsentwicklung nach innen und zur geforderten Verdichtung einen massgeblichen Beitrag leisten.²⁷¹ Die erforderlichen Um- und Aufzonungen führen bei den Gemeinden zu zusätzlichen Planungs- und Infrastrukturkosten, welche über Steuergelder finanziert werden müssen. Durch die teilweise Überwälzung der oft hohen Planungs- und Infrastrukturkosten bei Gebietsentwicklungen auf die Grundeigentümer und Investoren wird eine erhöhte Akzeptanz der angestrebten Innenentwicklung und Verdichtung bei der Bevölkerung und bei den Gemeindevertretern angestrebt.²⁷² Unabhängig davon, ob nun eine Geld- oder Sachleistung vereinbart wird, stellt dies eine Leistung des Grundeigentümers oder Investors an die öffentliche Hand dar. Zu prüfen ist demnach, ob solche Verträge geeignet sind, um planungsbedingte Mehrwerte abzuschöpfen.

3.3 Mehrwertausgleich mittels vertraglicher Regelungen

Wie eingangs erwähnt, erlaubt bereits die aktuelle Rechtsprechung vertragliche Regelungen mit privaten Grundstückseigentümern. So lässt das Bundesgericht öffentlich-rechtliche Verträge mit Privaten zu, wenn die kantonale Raumplanungsgesetzgebung dies vorsieht oder entsprechende Regelungen nicht ausschliesst. Zudem müssen die Verträge im öffentlichen Interesse liegen und als die geeignetere Handlungsform als die

²⁶⁶ vgl. Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt 2013, S. 19

²⁶⁷ vgl. Bühlmann/Kissling 2014, S. 9

²⁶⁸ vgl. Bühlmann/Kissling 2014, S. 9

²⁶⁹ vgl. Bühlmann/Kissling 2014, S. 9

²⁷⁰ vgl. Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt 2013, S. 19

²⁷¹ vgl. Bühlmann/Kissling 2014, S. 2, 26; Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt 2013, S. 19

²⁷² vgl. Bühlmann/Kissling 2014, S. 12

Verfügung erscheinen.²⁷³ Diesen Spielraum nutzen viele Städte und Gemeinden bereits heute, indem sie mit Grundeigentümern Verträge zur Kostenbeteiligung an Infrastrukturanlagen oder öffentliche Einrichtungen abschliessen.²⁷⁴ Eine ausdrückliche Rechtsgrundlage für vertragliche Regelungen, insbesondere für die Regelung eines Mehrwertausgleichs, ist bis jetzt in den wenigsten Kantonen vorhanden.²⁷⁵ So kennt auch der Kanton Zürich noch keine ausdrückliche Regelung. Dies führt zu Unsicherheiten in der Anwendung dieses Instruments und zu Vorbehalten gegenüber dieser Form des staatlichen Handelns.²⁷⁶ Bei der kantonalen Umsetzung des Mehrwertausgleichs stellt sich deshalb die Frage, ob für den vertraglichen Mehrwertausgleich spezielle gesetzliche Grundlagen geschaffen werden sollen.²⁷⁷

3.3.1 *Bestehende Regelungen in anderen Kantonen*

Langjährige Erfahrungen mit vertraglichen Regelungen hat der Kanton Bern der mit Art. 142 BauG BE eine ausdrückliche Rechtsgrundlage für den vertraglichen Ausgleich von Planungsvorteilen geschaffen hat.²⁷⁸ Obwohl Art. 142 Abs. 2 BauG BE als Kann-Vorschrift ausgestaltet ist, wenden bereits 70 bis 80 Prozent aller Berner Gemeinden diese vertraglichen Regelungen an und schöpfen Mehrwerte ab.²⁷⁹ Offen in seiner Formulierung bleibt das Gesetz hinsichtlich Vertragsinhalt oder der Art der Abgabe (Geld- oder Sachleistungen).²⁸⁰ Einzige Schranke bildet die Vorgabe, einen „angemessenen Anteil des Planungsmehrwertes“ auszugleichen.²⁸¹ Was ein angemessener Anteil ist, liegt im Ermessen der Vertragsparteien und ist Verhandlungsgegenstand.²⁸² Die Ansätze für den Mehrwertausgleich variieren in den Berner Gemeinden zwischen 10 und 50 Prozent, wobei die grösseren Städte und die städtischen Agglomerationen höhere Abgabesätze anwenden als die ländlichen Gebiete.²⁸³ Im Durchschnitt liegt der Ansatz für Neueinzonungen bei etwa 30 Prozent.²⁸⁴

²⁷³ zur Zulässigkeit verwaltungsrechtlicher Verträge: vgl. 3.1.3

²⁷⁴ vgl. Bühlmann/Perregaux DuPasquier/Kissling 2013, S. 10

²⁷⁵ vgl. Griffel 2014, S. 79; Hoffmann 2015, S. 17

²⁷⁶ vgl. Hoffmann 2015, S. 17

²⁷⁷ vgl. Riva 2010, Kommentar RPG, N 101 zu Art. 5

²⁷⁸ vgl. Bühlmann/Kissling 2014, S. 17; Bühlmann/Perregaux DuPasquier/Kissling 2013, S. 10; Fn 201

²⁷⁹ vgl. Bühlmann/Kissling 2014, S. 19–20; Eymann 2011, S. 8; Stirnemann 2008, S. 34

²⁸⁰ vgl. Bühlmann/Kissling 2014, S. 20

²⁸¹ vgl. Art. 142 Satz 2 BauG BE

²⁸² vgl. Bühlmann/Kissling 2014, S. 20, wonach in vielen Gemeinden die bestehenden Reglemente und Richtlinien über den Mehrwertausgleich den Spielraum stark einschränken; siehe für die Rechtsgrundlagen auf kommunaler Ebene: Eymann 2011, S. 10; Stirnemann 2008, S. 33–35

²⁸³ vgl. Eymann 2011, S. 10

²⁸⁴ vgl. Eymann 2011, S. 10

Weniger verhandelbar bei vertraglichen Regelungen ist der Abgabetatbestand, da im Kanton Bern grundsätzlich alle planungsbedingten Vorteile ausgeglichen werden können, die dem Grundeigentümer einen Mehrwert bringen, sei dies im Rahmen von Ein-, Auf- und Umzonungen, im Rahmen eines Sondernutzungsplans oder bei besonderen Erschliessungsleistungen der Gemeinde.²⁸⁵ Die Verträge im Kanton Bern werden meist als Infrastruktur-, Erschliessungs-, Planungs- oder Mehrwertabschöpfungsverträge bezeichnet.²⁸⁶ Das Gemeinwesen erhält dadurch für seine planerischen Massnahmen und auch für die zu erbringenden Infrastrukturleistungen einen Gegenwert.²⁸⁷ Gemäss den bisherigen Erfahrungen mit vertraglichen Regelung steigt die politische Akzeptanz für Neueinzonungen. Die Abschöpfung eines Mehrwerts durch die Gemeinde macht es in vielen Agglomerationsgemeinden überhaupt noch möglich, eine Mehrheit für Neueinzonungen zu finden.²⁸⁸

Neben dem Kanton Bern kennen auch die Kantone Glarus, Graubünden und Obwalden gesetzliche Grundlagen für die vertragliche Mehrwertabschöpfung durch die Gemeinden.²⁸⁹ Nun stellt sich die Frage, ob ein Ausgleich auch dann mittels eines Vertrags vereinbart werden kann, wenn keine ausdrückliche kantonale Regelung besteht. In der Praxis nutzen meist Städte und grössere Gemeinden den rechtlichen Spielraum und schliessen entsprechende Verträge auch ohne Gesetzesgrundlage ab, was in der Literatur aber nicht unumstritten ist.²⁹⁰

3.3.2 *Zulässigkeit im Kanton Zürich*

Da der Art. 5 RPG dem Grundsatz nach einen angemessenen Ausgleich verlangt, besteht zumindest eine mittelbare – selbst wenn nicht direkt umsetzbare – gesetzliche Grundlage auf Bundesebene.²⁹¹ Da der Kanton Zürich wie erwähnt (noch) keine eigene Regelung kennt, schliesst das kantonale Recht eine vertragliche Regelung auch nicht ausdrücklich oder stillschweigend aus. Wenn durch gesetzeskonforme planerische Mehrwerte bestimmte Sondervorteile eingeräumt werden und die vereinbarten Leistun-

²⁸⁵ vgl. Bühlmann/Kissling 2014, S. 20

²⁸⁶ vgl. Bühlmann/Kissling 2014, S. 17

²⁸⁷ vgl. Bühlmann/Kissling 2014, S. 20; Bühlmann/Perregaux DuPasquier/Kissling 2013, S. 10–11; Eyermann 2011, S. 8

²⁸⁸ vgl. Bühlmann/Kissling 2014, S. 20; Bühlmann/Perregaux DuPasquier/Kissling 2013, S. 10–11; Eyermann 2011, S. 8

²⁸⁹ vgl. Griffel 2014, S. 79; VLP-ASPAN 2015b, S. 30–31; Art. 33 RBG GL; Art. 19 KRG GR; Art. 28a BauG OW

²⁹⁰ vgl. Bühlmann/Perregaux DuPasquier/Kissling 2013, S. 11

²⁹¹ vgl. Bühlmann/Kissling 2014, S. 7; Riva 2010, Kommentar RPG, N 101 zu Art. 5

gen dazu dienen, die Ziele der Raumplanung umzusetzen (z.B. durch die Aufwertung der Aussenraumgestaltung), liegen die vertraglichen Regelungen im öffentlichen Interesse und stehen im Einklang mit der Zielsetzung von Art. 5 RPG.²⁹² Die erste Voraussetzung für die Zulässigkeit städtebaulicher Verträge zur Mehrwertabschöpfung erscheint somit schon heute erfüllt. Nach der Einführung der entsprechenden kantonalen Regelungen im PBG wird die Zulässigkeit massgeblich davon abhängen, ob das kantonale Recht dafür noch Raum lässt. Entweder kann das kantonale Recht die Möglichkeit des vertraglichen Mehrwertausgleichs ausdrücklich vorsehen oder aber nicht ausdrücklich oder sinngemäss ausschliessen. Aus Gründen der Rechtssicherheit ist die erste Lösung vorzuziehen.

Auch die zweite Voraussetzung, wonach die Vertragsform zur Erreichung des Gesetzeszwecks geeigneter erscheinen muss als die Verfügungsform, ist als erfüllt zu betrachten, wenn etwa eine Leistung vereinbart wird, die sich mangels gesetzlicher Grundlage nicht mittels Verfügung durchsetzen liesse.²⁹³ Ein gutes Beispiel hierfür bildet die vertragliche Regelung, welche die Stadt Zürich mit der Swiss Re im Rahmen der Realisierung eines Ersatzneubaus des Swiss Re Gebäudes abschloss. Die Stadt zeigte sich bereit, einen spezifisch auf das Projekt zugeschnittenen Gestaltungsplan zu unterstützen.²⁹⁴ Als Gegenleistung verpflichtete sich die Swiss Re zum Betrieb eines öffentlichen Parkhauses in einem ihrer Gebäude. Dies wird die Aufhebung von über 100 Parkplätzen am Hafen Enge ermöglichen, womit das Seebecken als Naherholungsraum aufgewertet werden kann.²⁹⁵

Die Zulässigkeit der vertraglichen Mehrwertabschöpfung hängt damit massgeblich vom Motiv für die Wahl der Vertragsform ab. Während die Vereinbarung von Sachleistungen, wie die zuvor beschriebene, erkennbar einen direkten raumplanerischen Nutzen bringt, der sich nicht mittels Verfügung erreichen liesse, ist dies bei der Vereinbarung einer Geldleistung differenziert zu betrachten. Heute dienen die Geldleistungen der Finanzierung der durch die planerische Massnahme (wie Aufzonungen) entstehenden Kosten. Die Geldleistungen können zum jetzigen Zeitpunkt noch nicht mittels Verfügung erhoben werden, da es im Kanton Zürich an der gesetzlichen Grundlage fehlt. In Zukunft dürften Geldleistungen nur noch dort mittels Vertrag vereinbart werden kön-

²⁹² vgl. Bühlmann/Kissling 2014, S. 7; Riva 2010, Kommentar RPG, N 101 zu Art. 5

²⁹³ zu dieser zweiten Voraussetzung: vgl. 3.1.3

²⁹⁴ vgl. Hoffmann 2015, S. 17

²⁹⁵ vgl. Hoffmann 2015, S. 17

nen, wo keine gesetzliche Abgabe geleistet werden muss. Dies wäre etwa der Fall, wenn das kantonale Recht nur für Einzonungen eine zwingende Abgabe vorsieht, den Mehrwertausgleich für Auf- und Umzonungen aber vertraglichen Vereinbarungen vorbehält. Insbesondere liesse sich wohl aufgrund der zwingenden bundesgesetzlichen Regelung zur Fälligkeit künftig auch keine Geldleistung mehr vereinbaren, die z.B. Beiträge an Machbarkeitsstudien zur Beschleunigung des Verfahrens beinhalten würde.²⁹⁶

Zur Zeit bestehen Bedenken, ob vertraglich vereinbarte Geldleistungen nicht einer Umgehung der strengen Anforderungen an das Gesetzmässigkeitsprinzip im Abgaberecht gleichkommen.²⁹⁷ Dem könnte künftig durch eine klare Nennung von Abgabesatz und Abgabetatbestand im PBG entgegengewirkt werden. Grundeigentümer und Investoren kritisieren teilweise auch, dass das Vorgehen der öffentlichen Hand oft an Erpressungsgrenze.²⁹⁸ Solange keine Einwilligung seitens der Grundeigentümer oder Investoren zu einer bestimmten Leistung vorliege, stehe das Projekt still und es gebe keine Rechtsschutzmöglichkeit gegen das Handeln der Verwaltungen.²⁹⁹ Tatsächlich wird auf den Grundeigentümer ein gewisser Druck ausgeübt, da er zur Realisierung seines Projekts auf die Gemeinde angewiesen ist.³⁰⁰ Das Vorhandensein von klaren Spielregeln und eine rechtsgleiche Behandlung der Grundeigentümer durch das Gemeinwesen scheinen für die Akzeptanz vertraglicher Regelungen entscheidend, weshalb der Erlass von klaren gesetzlichen Vorgaben als unumgänglich erachtet wird.³⁰¹

Den erläuterten Vorbehalten gegenüber vertraglichen Regelungen kann demnach mit einer entsprechenden Ausgestaltung der kantonalen Mehrwertausgleichsnorm entgegengewirkt werden, wie nachfolgende Ausführungen zeigen.

3.3.3 *Beschränkung der möglichen Vertragsinhalte auf Sachleistungen*

Wie obiges Beispiel des Swiss Re Ersatzbaus und auch die Befragung der Gemeinden im empirischen Teil dieser Arbeit zeigten, bestehen gute Gründe für vertragliche Regelungen zum Mehrwertausgleich. So lassen sich städtebauliche Vorhaben umsetzen, die

²⁹⁶ zur Fälligkeit: vgl. 2.3.3; zum möglichen Inhalt städtebaulicher Verträge: vgl. 3.2

²⁹⁷ vgl. Bühlmann/Kissling 2014, S. 6; zum Gesetzmässigkeitsprinzip im Abgaberecht: vgl. 2.2

²⁹⁸ vgl. Bühlmann/Kissling 2014, S. 12; Eymann 2011, S. 12; Egloff 2008, wonach dem öffentlich-rechtlichen Vertrag immer etwas „Willkürliches“ anhafte. Die rechtsgleiche Behandlung werde strapaziert, wenn im gleichen Kanton mit Grundeigentümern öffentlich-rechtliche Verträge mit verschiedenen Inhalten abgeschlossen werden.

²⁹⁹ vgl. Bühlmann/Kissling 2014, S. 12

³⁰⁰ vgl. Bühlmann/Kissling 2014, S. 12

³⁰¹ vgl. Eymann 2011, S. 12; zur Ansicht der Grundeigentümer und Investoren zu diesem Punkt: vgl. 4.5.10 und 4.6.2

sich nicht mit einer Verfügung durchsetzen liessen. Das Zürcher Recht sollte deshalb auch künftig Raum lassen für einen vertraglichen Mehrwertausgleich, wobei eine offene Formulierung mit beispielhafter Aufzählung möglicher Vertragsinhalte am geeignetsten erscheint.³⁰²

Wie die Ausführungen zu den Mindestregelungen und dem konkreten Regelungsbedarf aufzeigten, sind durch den kantonalen Gesetzgeber Regelungen zum Abgabesatz, dem Abgabebetrag, zur Fälligkeit, zum Abgabesubjekt sowie möglichen Freibeträgen zu treffen.³⁰³ Sehr überzeugend legt HOFFMANN dar, dass diese Grundregeln durch das kantonale Recht zu treffen seien und im Grundsatz für alle Abgabebetragbestände eine „normale“ Mehrwertabgabe in Form einer Geldleistung vorzusehen sei.³⁰⁴ Lediglich die Frage, ob anstelle der Geld- eine Sachleistung erbracht wird, solle einer vertraglichen Lösung zugänglich bleiben.³⁰⁵ Kommt keine Einigung zustande, ist die Abgabe in Form der gewöhnlichen Geldleistung geschuldet, womit den Anforderungen des Bundesrechts Genüge getan wird, da der Mehrwertausgleich so in jedem Fall durchsetzbar ist und nicht von der Verhandlungsstärke der Parteien abhängt.³⁰⁶ Die klaren gesetzlichen Vorgaben sind der Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit dienlich. Der Inhalt der städtebaulichen Verträge zur Mehrwertabschöpfung würde damit auf die – immer noch sehr vielfältigen – Sachleistungen eingeschränkt. Diese Möglichkeit sollten auch jene Kantone nutzen, die lediglich die zwingende Mindestlösung von 20 Prozent Mehrwertabgabe auf Einzonungen vorsehen wollen.³⁰⁷

4 Empirische Untersuchung

Nachdem die rechtlichen Grundlagen des Mehrwertausgleichs, die bei der Umsetzung zu regelnden Fragen und die Möglichkeit einer vertraglichen Mehrwertabschöpfung erläutert wurden, sollen nun anhand von Befragungen von Zürcher Gemeindevertretern und schweizweit tätigen Investoren deren Bedürfnisse bei einer vertraglichen Mehrwertabschöpfung im Kanton Zürich erforscht, Problemfelder erkannt und die Akzeptanz

³⁰² vgl. Bühlmann/Kissling 2014, S. 8

³⁰³ vgl. 2.3.1 bis 2.3.5

³⁰⁴ vgl. Hoffmann 2015, S. 17

³⁰⁵ vgl. Hoffmann 2015, S. 17

³⁰⁶ vgl. Hoffmann 2015, S. 17; siehe auch Lezzi 2014, S. 139, welche die Verhandlungsmacht der Parteien als grosser Nachteil einer vertraglichen Lösung bezeichnete.

³⁰⁷ vgl. Hoffmann 2015, S. 17; unter dem Gesichtspunkt der rechtsgleichen Behandlung aller Grundeigentümer ist eine solche Lösung auch gegenüber der unter 3.3.2 beschriebenen Variante, wonach der Mehrwertausgleich für Um- und Aufzonungen mittels vertraglicher Vereinbarungen möglich sein soll, vorzuziehen.

vertraglicher Lösungen untersucht werden. Hierzu wurden zwei Fragebogen³⁰⁸ erstellt und Interviews mit Gemeindevertretern und Investoren durchgeführt. Die Erkenntnisse aus den Interviews werden nachfolgend thematisch gegliedert dargelegt.

4.1 Basis für Datenerhebung

Da Erkenntnisse für die Regelung des Mehrwertausgleichs im Kanton Zürich gewonnen werden sollten, beschränkten sich die Interviews mit Gemeindevertretern auf den Kanton Zürich. Der Kanton Zürich weist sehr grosse Städte, Agglomerationsgemeinden und auch viele Landgemeinden auf, weshalb die Auswahl an Interviewpartnern Vertreter aller Gemeindeformen zu umfassen hatte. Da sich die Auswahl in Übereinstimmung mit der Zielsetzung der Arbeit auf den Kanton Zürich beschränkte, lassen sich die Ergebnisse nicht unbesehen auf andere Kantone übertragen.

Der Mehrwertausgleich betrifft nicht nur die Gemeinden, welche den Mehrwert allenfalls abschöpfen und vom finanziellen Zufluss profitieren werden, sondern vor allem auch Grundeigentümer und Investoren, die sich mit der Einführung dieses Instruments im Kanton Zürich auseinandersetzen müssen. Um auch Erkenntnisse von dieser Seite gewinnen zu können, wurden verschiedene Investoren interviewt. Diese Investoren sind nicht nur im Kanton Zürich, sondern schweizweit tätig. Die zu erwartenden Erkenntnisse betreffen damit weniger die spezifischen Bedürfnisse der Investoren im Kanton Zürich, als die gemachten Erfahrungen mit vertraglichen Regelungen. Da andere Kantone, wie zum Beispiel der Kanton Bern, der seit 1985 über vertragliche Formen des Mehrwertausgleichs verfügt, bereits vertragliche Mehrwertabschöpfungen kennen, war von schweizweit tätigen Investoren viel bezüglich des hier interessierenden Themas des vertraglichen Mehrwertausgleichs zu erfahren. Diese Ergebnisse lassen sich auf den Kanton Zürich übertragen, denn es ist nicht zu erwarten, dass sich die Grundanforderungen, die an vertragliche Regelungen von Investorensseite her gestellt werden, im Kanton Zürich anders als in anderen Kantonen darstellen.

4.2 Methodik

4.2.1 *Auswahl der Interviewpartner*

Wie erwähnt, waren verschiedene Arten von Gemeinden im Kanton Zürich zu interviewen, um ein möglichst repräsentatives Bild der Meinungen der kommunalen Behörden

³⁰⁸ vgl. Anhang 1 und 2

zu erhalten. Konkret wurden vier der fünf grössten Gemeinden im Kanton Zürich interviewt, d.h. Gemeinden mit mehr als 25'000 Einwohnern. Zudem wurden drei Gemeinden mit Einwohnerzahlen zwischen 10'000 und 21'000 sowie drei kleine Gemeinden mit lediglich 1'000 bis 5'000 Einwohnern befragt.³⁰⁹ Insgesamt wurden 11 Gemeinden für Interviews angefragt, wobei lediglich eine Gemeinde nicht für ein Interview zur Verfügung stehen wollte – dies ohne Angabe von Gründen. Da die grossen Gemeinden über eine Vielzahl von Verwaltungsangestellten verfügen, konnten dort die Interviews direkt mit den entsprechenden Fachpersonen durchgeführt werden. So wurden in den vier grössten Gemeinden die Interviews mit den Stadtplanern bzw. einem Leiter und stellvertretenden Abteilungsleiter Hochbau geführt, welche alle über einen Hochschulabschluss, u.a. in Architektur und Raumplanung, verfügen. Eine Ausbildung in Architektur oder Raumplanung wiesen auch die Interviewpartner in den mittleren Gemeinden auf, wobei sie teilweise als Abteilungsleiter Bau, teilweise als Projektleiter Planung und Baubewilligungen (ohne Leitungsfunktion) angestellt sind. In zwei der drei kleinen Gemeinden wurden die Interviews mit den Bauvorständen geführt, d.h. gewählten Mitgliedern des Gemeinderates, die für das Ressort Bau zuständig sind. Beim Bauvorstand handelt es sich nicht um Verwaltungsangestellte, sondern um gewählte Mitglieder der Gemeindeexekutive. Diese Interviewpartner wurden ausgewählt, da die kleineren Gemeinden nicht über eigentliche Bauabteilungen verfügen. Vielmehr werden Arbeiten bezüglich Planung und Bewilligungen an externe Ingenieurbüros ausgelagert. Die befragten Bauvorstände prüfen und bewilligen allerdings die vorbereiteten Baubewilligungen im Gemeinderat abschliessend. Ihr beruflicher Hintergrund liegt im Baugewerbe und der Anwaltstätigkeit. In einer kleinen Gemeinde konnte die Bausekretärin als Interviewpartnerin gewonnen werden. Sie verfügt über einen juristischen Hintergrund.

Für die Befragungen von Investoren und Grundeigentümern wurde der Fokus auf Immobiliengesellschaften gelegt, welche Bau- und Immobiliendienstleistungen in der gesamten Schweiz erbringen. Konkret wurden Vertreter von zwei führenden Immobiliengesellschaften interviewt, die je über ein Liegenschaftenportfolio im Gesamtwert von über CHF 2.5 Mia. verfügen. Zudem haben diese Gesellschaften im Jahr 2014 selber Entwicklungsobjekte mit einem Investitionsvolumen zwischen CHF 0.8 Mia. bis CHF 1.3 Mia. realisiert. Die Entwicklungsobjekte werden dabei als neue Anlageobjekte entweder direkt im eigenen Portfolio behalten oder an Drittinvestoren verkauft. Zudem

³⁰⁹ vgl. Statistisches Amt ZH, Bevölkerung 2014

werden Entwicklungsleistungen (Tätigkeiten als Total- oder Generalunternehmer) für Dritte bis hin zu schlüsselfertigen Immobilienanlagen für institutionelle und private Investoren angeboten. Beide befragten Firmen sind in den Wirtschaftszentren der Schweiz und insbesondere im Grossraum Zürich tätig. Des Weiteren wurden vier auf Baudienstleistungen spezialisierte Unternehmen befragt, welche Geschäftseinheiten besitzen, die ausschliesslich auf Projektentwicklungen spezialisiert sind. Sie realisieren Projekte, insbesondere auch Areal- und Zentrumsentwicklungen, bis hin zur schlüsselfertigen Übergabe an die Grundeigentümer. Damit sind sie in den Bereichen Finanzierung, Projektierung, Bau, Instandhaltung und Betriebsführung tätig, wobei bei allen drei Firmen die Kernaktivitäten in der wertsteigernden Positionierung von Projekten und deren Realisierung als General- oder Totalunternehmer liegen. Die vier Unternehmen bzw. Geschäftseinheiten wiesen im Jahr 2014 einen Umsatz zwischen CHF 300 Mio. bis CHF 850 Mio. aus. Schliesslich wurde eine kleinere Firma interviewt, welche sich auf Projektentwicklungen vor allem im Bereich Wohnen im oberen Preissegment im Immobilienmarkt spezialisiert hat. Insgesamt wurden zehn Firmen angefragt, wovon deren sieben für ein Interview zur Verfügung standen. Drei Absagen wurden mit mangelnden Kenntnissen bzw. mangelnder Erfahrung mit dem Thema Mehrwertausgleich begründet. Die Interviews konnten zur einen Hälfte direkt mit den Leitern der Abteilung Projektentwicklung, zur anderen Hälfte mit Projektleitern, welche in der Projektentwicklung tätig sind, geführt werden. Die Interviewpartner sind entweder diplomierte Architekten und verfügen über eine immobilienbezogene, betriebswirtschaftliche Weiterbildung oder haben ein wirtschaftswissenschaftliches Studium absolviert.

4.2.2 *Wahl der Befragungsart*

Um die wissenschaftlichen Erkenntnisse zum Mehrwertausgleich anhand von Stimmen aus der Praxis zu überprüfen, standen zwei mögliche Befragungsarten offen. So hätten einerseits Fragebogen an verschiedene Empfänger verschickt und danach ausgewertet werden können. Andererseits bestand die Möglichkeit, direkt Interviews mit ausgewählten Vertretern von Gemeinden und Firmen zu führen. Die Wahl fiel auf die direkte Befragungsart. Der Vorteil direkter Interviews liegt in der Möglichkeit, das Thema, falls notwendig, einleitend zu erläutern und bei Unklarheiten direkt Rückfragen stellen zu können. Dies ist aufgrund der Komplexität des gewählten Themas, dem unterschiedlichen Vorwissen in den Gemeinden und Firmen sowie der Tatsache, dass es sich um eine

Neueinführung im Kanton Zürich handelt, ein grosser Vorteil gegenüber schriftlichen Fragebogen.

Für die zwei Gruppen an Interviewpartnern (Gemeindevertreter einerseits, Investoren und Grundeigentümer andererseits) wurden zwei verschiedene Interviewfragebogen entwickelt. Diese sind im Grundsatz gleich aufgebaut und enthalten schwergewichtig Fragen mit Bezug zum Mehrwertausgleich mittels vertraglicher Regelungen. Die beiden Fragenbogen weichen in einzelnen Teilfragen voneinander ab, um den unterschiedlichen Tätigkeitsbereichen und Sichtweisen der Zielgruppen bezüglich des Mehrwertausgleichs Rechnung zu tragen.

4.3 Inhalt der Interviews

Als erstes war als Grundsatzfrage zu untersuchen, ob die Beschränkung auf eine Mindestregelung im Kanton begrüsst wird, darüber hinaus aber die Möglichkeit eines vertraglichen Mehrwertausgleichs durch die Gemeinden offen bleiben sollte. Es interessierten auch die Gründe, welche für oder gegen vertragliche Regelungen sprechen. Mit Blick auf die vertraglichen Regelungen galt es des Weiteren zu erfahren, ob bereits eine Praxis zu vertraglichen Regelungen besteht, bspw. im Zusammenhang mit Arealüberbauungen. Damit zusammen hängt, ob es zur Etablierung dieses Instrumentes einer kantonalen Hilfestellung (bspw. Musterverträge) für die Gemeinden bedürfe. Nebst den möglichen Regelungsgegenständen des vertraglichen Mehrwertausgleichs wurde nach dessen Vorteilen im Vergleich zu einer rein gesetzlichen Regelung gefragt. Insbesondere sollte die Frage untersucht werden, was ein städtebaulicher Vertrag zu leisten vermag. Es war aber auch von Interesse, ob vertragliche Regelungen nachteilig sein können und ob diesen Nachteilen allenfalls mit gesetzgeberischen Mitteln entgegenzuwirken ist. Mit der Frage nach der bevorzugten Leistungspflicht galt es die Präferenzen für Geld- oder Sachleistungen zu erfahren. Da der Kanton lediglich eine Mehrwertabgabe auf Einzonungen zwingend einzuführen hat, sollten des Weiteren das Bedürfnis nach und Meinungen zu einem Mehrwertausgleich für Auf- oder Umzonungen geklärt werden. Die abschliessenden Fragen befassten sich mit der Akzeptanz eines vertraglichen Mehrwertausgleichs – sowohl aus dem Blickwinkel der Gemeinden als auch aus jenem der Grundeigentümer und Investoren.³¹⁰

³¹⁰ zu den einzelnen Fragen: vgl. Anhang 1 und 2

4.4 Ergebnisse Interviews Gemeinden

4.4.1 *Raum für vertragliche Regelungen*

Mit Ausnahme zweier Interviewpartner würden die befragten Gemeinden die Möglichkeit eines vertraglichen Mehrwertausgleichs begrüßen. In den drei grössten befragten Gemeinden werden bei Arealentwicklungen bereits heute vertragliche Regelungen mit den Projektentwicklern abgeschlossen. Deshalb sollte weiterhin ein möglichst grosser Spielraum für die Fortführung dieser Praxis bestehen bleiben.

Die Mehrheit der Vertreter der kleineren und mittleren Gemeinden wünscht sich ausdrückliche gesetzliche Grundlagen mit Mindestvorgaben zu einem vertraglichen Mehrwertausgleich, welche den Gemeinden aber genügend strategische Handlungsspielräume belassen. Begründet wurde die Notwendigkeit einer Gesetzesgrundlage mit der grösseren Legitimation eines vertraglichen Mehrwertausgleichs, welche die ausdrückliche Möglichkeit von vertraglichen Ausgleichsregelungen im kantonalen Recht mit sich bringen würde. Einzelne Gemeindevertreter würden überdies einen abgesteckten Rahmen für die Höhe des Abgabesatzes begrüßen (minimaler und maximaler Abgabesatz), da damit die Rechtssicherheit sowohl für die Grundeigentümer und Investoren als auch für die öffentliche Hand erhöht werden könnte. Die Vertreter der bevölkerungsreichsten Städte würden hingegen lediglich einen Minimalrahmen vorziehen, welcher die maximale Abgabehöhe nach oben offen lässt.

Einigkeit unter den Interviewten herrscht hinsichtlich der Gemeindeautonomie und dem kommunalen Ermessensspielraum, denen mit einer kantonalen Regelung zwingend Rechnung zu tragen sei. So sollten die Abgabebearhebung und die Verfügung über die Gelder bei den Gemeinden verbleiben.

4.4.2 *Gründe für/gegen vertragliche Regelungen*

Der meistgenannte Grund, wieso Raum für einen vertraglichen Mehrwertausgleich bestehen bleiben soll, ist die Flexibilität, welche dieses Instrument bieten würde. So könnten projektbezogene Mehrwerte abgeschöpft werden, um die hohen Infrastrukturkosten der Gemeinden zu decken. Dabei erwähnten vor allem die Vertreter der vier bevölkerungsreichsten Gemeinden die hohen Kosten und insbesondere die Sprungkosten, wel-

che das Wachstum verursache.³¹¹ Nebst dem sprunghaften Anstieg von Infrastruktur-, Anlage- und Betriebskosten entstünden auch Kosten für die Realisierung von städtebaulichen Aufgaben, wie bspw. die Planung und Gestaltung des öffentlichen Raumes. Die Kosten von Gebietsentwicklungen oder von Innenverdichtungen könnten mit vertraglichen Regelungen durch die Grundeigentümer und Investoren (mit-)finanziert werden.

Ein weiterer mehrfach genannter Grund ist die Möglichkeit der zweckgebundenen Verwendung der Einnahmen vor Ort, die durch die Abgabenerhebung im Rahmen eines vertraglichen Mehrwertausgleichs sichergestellt werden kann. Die Erträge sollen vollständig der Gemeinde zugute kommen bzw. im Planungssperimeter investiert werden und damit die Akzeptanz einer vertraglichen Regelung steigern.

Die beiden erwähnten ablehnenden Haltungen gegenüber vertraglichen Regelungen wurden folgendermassen begründet: Der Vertreter einer Landgemeinde sieht aufgrund der kaum mehr vorhandenen bebaubaren Parzellen auf dem Gemeindegebiet und der sehr eingeschränkt möglichen Siedlungsentwicklung nach innen keinen Nutzen eines vertraglichen Mehrwertausgleichs. Einschränkend wirken auch die überkommunal geschützten Ortsbilder, deren Entwicklung die Gemeinde vor grosse Herausforderungen stelle. Oft seien kantonale Instanzen bei der Beurteilung der Bewilligungsfähigkeit von Bauvorhaben involviert, was die Vertragsverhandlungen erschweren würde. Die Gemeinde biete jeweils gerne Hand und habe ein Interesse an qualitätsvollen Entwicklungen, weshalb den investitionsbereiten Entwicklern Rechtssicherheit geboten und nicht Verhandlungen über die Höhe der Abgaben aufgebürdet werden sollten. Der Vertreter einer bevölkerungsreichen Stadt erachtet die Rechtsungleichheit, die Rechtsunsicherheit und die Schwierigkeiten in der Umsetzung als Hauptargumente gegen vertragliche Regelungen. Falls aber kantonal erweiterte Abgabebetstände vorgesehen würden, würde er eine kantonal einheitliche Lösung begrüßen, um den Standortwettbewerb zu erhalten.

Allgemeine Bedenken bestehen bei zwei kleinen und zwei mittleren Gemeinden hinsichtlich einer möglichen Überforderung durch die Einführung des neuen Instruments des zwingenden Mehrwertausgleichs. Dennoch überwiegen aus ihrer Sicht die Vorteile einer vertraglichen Mehrwertabschöpfung und das entsprechende Wissen bzw. die Beratungsdienstleistungen könnten ohne Weiteres extern eingekauft werden.

³¹¹ vgl. Statistisches Amt ZH, Bevölkerungsprognosen, wonach gemäss dem berechneten Szenario die Bevölkerungszahl des Kantons ZH, ausgehend von 1'421'985 im Jahr 2013, bis ins Jahr 2040 um rund 280'000 Personen oder 20 Prozent auf 1,7 Millionen ansteigt.

4.4.3 *Erfahrungen/Praxis*

Die befragten Vertreter der drei bevölkerungsreichsten Städte verfügen alle über langjährige Erfahrungen und eine gewisse Praxis zu vertraglichen Regelungen im Sinne eines Mehrwertausgleichs. Konkret werde neben einem Gestaltungsplan oft ein städtebaulicher Vertrag abgeschlossen, der öffentlich beurkundet und dann zusammen mit dem Gestaltungsplan öffentlich aufgelegt werde. Der Vertrag regelt z.B. die Finanzierung von Infrastrukturleistungen und definiert allenfalls zusätzliche Verpflichtungen, wie z.B. die Erstellung von Freiräumen, öffentlichen Parkanlagen und allenfalls deren Abtretung an die Stadt. Da auch der Betrieb und Unterhalt von Infrastrukturanlagen nicht unerhebliche Kosten verursachen, ist oft auch die Finanzierung der Betriebskosten über einen bestimmten Zeitraum (bspw. 20 Jahre) Bestandteil des Vertrags. An dieser Stelle wurde mehrfach der grosse Mehrwert für den Investor erwähnt, mit dem die Reinvestition des Mehrwertausgleichs im Projektperimeter verbunden sei. Der vertragliche Mehrwertausgleich sei mit einem abgeschlossenen Vertrag für den Investor gut kalkulierbar.

Die interviewten Verwaltungsangestellten und Bauvorstände von kleineren und mittleren Gemeinden verfügen über wenig oder keine Erfahrung mit vertraglichen Regelungen. Mehrfach genannt wurden Gestaltungspläne, in deren Rahmen Sonderbauvorschriften erlassen wurden, die in gewisser Form einen Mehrwertausgleich darstellen würden. So enthielten die Gestaltungsplanvorschriften Vorgaben bezüglich einer hochwertigen architektonischen Gestaltung, die Erstellung öffentlicher Parkplätze, dem Angebot einer bestimmten Anzahl von Kleinwohnungen oder einem bestimmten Prozentsatz von Wohnungen mit Kostenmiete, wobei die letztgenannten beiden Massnahmen eine erwünschte Durchmischung der Überbauung zum Ziel hatten. In Einzelfällen wurden auch privatrechtliche Regelungen getroffen, wie bspw. Wohnanteiltransfers, Grenzbebauungen oder Näherbaurechte, um spätere Handlungsoptionen zu erhalten.

4.4.4 *Kantonale Hilfestellung*

Bezüglich der Frage, ob es einer kantonalen Hilfestellung für die Etablierung des vertraglichen Mehrwertausgleichs bedürfe, werden verschiedene Meinungen vertreten. Die Bandbreite der Antworten reicht von „umfassender Unterstützung“ bis „gar keine Einmischung“ seitens des Kantons. Die Mehrheit der Befragten erwähnten Merkblätter, Richtlinien und Musterverträge mit den wichtigsten Eckwerten, die vom Kanton zur

Verfügung gestellt werden könnten. Möglich wäre auch ein vom Kanton zur Verfügung gestelltes Baukastensystem (Vertragseckwerte, Berechnung, Varianten für Leistungsinhalt), welches erlauben würde, den Vertrag individuell zusammenzustellen.

Was sich im Rahmen dieser Frage deutlich zeigte, sind die bestehenden Unklarheiten bezüglich der Berechnung der Mehrwerte – dies sowohl bei gesetzlichen als auch bei vertraglichen Regelungen. Dabei zeigte sich Klärungsbedarf bezüglich der Frage, ob bei Auf- oder Umzonungen der Landwert oder der effektive Wert bzw. der Entwicklungswert massgebend ist. In erster Linie argumentierten Interviewpartner von Städten mit den erheblichen Mehrwerten, welche Projektentwicklungen für die Investoren generieren, weshalb ein Abstellen auf reine Landwerte (Landwerte vor und nach Umzonung) unsachgemäss erscheinen würde. Nur ein Stadtplaner bezeichnete die Berechnung der Mehrwerte bei Um- und Aufzonungen als relativ einfach vorzunehmen. Ein Stadtvertreter könnte sich überdies vorstellen, anderen Gemeinden Hilfe bei der Berechnung des planerischen Mehrwerts anzubieten.

Die Frage der Berechnung des Mehrwerts beschäftigte auch die kleinen und mittleren Gemeinden, da die Berechnung grosses Konfliktpotential berge. Zwei Vertreter von kleineren Gemeinden schlugen eine kantonale Schätzungsstelle vor, welche als neutrale Stelle sämtliche Berechnungen des Mehrwertausgleichs vornehmen oder zumindest kontrollieren könnte. Damit würden Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit gewährleistet werden. Ein Interviewpartner einer Landgemeinde würde es bevorzugen, die Berechnung und Erhebung, analog der Grundstückgewinnsteuer, bei den Gemeinden zu belassen.

4.4.5 *Anwendungsbereiche*

Die genannten Anwendungsbereiche bzw. Regelungsgegenstände verwaltungsrechtlicher Verträge sind sehr vielfältig. Bei grösseren Gemeinden wurden Leistungen angesprochen, die Aufwertungen des öffentlichen Raumes betreffen, wie Stadtparkerweiterungen, Platzgestaltungen, Grünflächenaufwertungen oder aber quartierbezogene Inhalte, wie die Erstellung von Kindertagesstätten, Infrastruktur- oder Erschliessungsanlagen. Die letztgenannten Punkte, Infrastruktur und Erschliessung, wurden von sämtlichen befragten Gemeinden erwähnt, da Gebietsentwicklungen inklusive Nachverdichtungen mit erheblichen Kosten für die öffentliche Hand verbunden sind. Entsprechend war die Finanzierung von Infrastrukturkosten häufig Vertragsgegenstand. Weiter wurden Investitionen in eine bessere Verkehrsanbindung (bspw. Erstellung Bushaltestelle, Buslinien-

erweiterung, finanzielle Beiträge an die Taktverdichtung), die Verpflichtung zu preisgünstigem Wohnungsbau oder Investitionen in Naherholungsgebiete genannt. Zusammengefasst kann aus Sicht der Gemeinden in Verträgen alles geregelt werden, was einen materiellen Gegenwert bringen kann.

Drei befragte Gemeindevertreter wünschen sich eine klare gesetzliche Zweckbindung der Erträge, damit deren korrekte Verwendung sichergestellt wird. So sollten bspw. als erste Priorität die Erträge im Grundstück oder im angrenzenden Perimeter selbst investiert werden und erst danach einem definierten anderen Verwendungszweck zugute kommen.

4.4.6 *Vorteile gegenüber gesetzlicher Regelung*

Praktisch alle Interviewpartner sehen den Vorteil einer vertraglichen Regelung in den auf den Einzelfall zugeschnittenen Regelungsmöglichkeiten und damit verbunden die projektspezifische Verwendung der Erträge. Städte sehen vor allem Vorteile für grössere Projekte mit repräsentativem Charakter. So werde nicht nur für die Stadt und deren Bewohner, sondern auch für den Investor einen Mehrwert geschaffen. Bei den kleineren und mittleren Gemeinden wird wiederum die Respektierung der Gemeindeautonomie als Vorteil erachtet, da die Einnahmen direkt in der Gemeinde zur Verfügung stehen würden.³¹² Obwohl vertragliche Regelungen auch ohne kantonale Gesetzesgrundlage getroffen werden könnten, würde eine klare Gesetzesgrundlage begrüsst.

Bei den Befragungen zeigten sich die unterschiedlichsten Bedürfnisse der Gemeinden. Je nach Lage und Grösse der Gemeinde liegen unterschiedliche Problemstellungen vor. In flughafennahen Gemeinden zeigt sich die Lärmproblematik (Fluglärm, Autobahn, Eisenbahn, allgemeine Zunahme Verkehr) als kostentreibendes Element. So sei die Entwicklung von Transformationsgebieten (schlechter Bauzustand, Immissionsgrenzwertüberschreitungen) mit erheblichen Kosten verbunden. Demgegenüber sind Agglomerationsgemeinden mit der Zunahme der Bevölkerung und dementsprechend höheren Kosten für die Infrastruktur und öffentliche Einrichtungen konfrontiert. In ländlichen Gemeinden verursachten die einschränkenden Vorgaben der geschützten Ortsbilder oder des Denkmalschutzes vor allem den Grundeigentümern höhere Kosten, die berücksichtigt werden sollten. Die unterschiedlichen Situationen in den Gemeinden machen deren

³¹² Diese Aussagen basieren wohl auf der Annahme, dass nur Mehrwertabgaben aus Verträgen bei den Gemeinden verbleiben, „normale“ Abgaben aber dem Kanton zufließen würden.

Ansicht nach die Verwendung der Erträge direkt durch die Gemeinde vor Ort unerlässlich.

4.4.7 *Nachteile vertraglicher Mehrwertausgleich*

Die befragten Vertreter der grossen Städte (mit einer Ausnahme) sehen grundsätzlich keine Nachteile bei einem vertraglichen Mehrwertausgleich, weshalb dem auch nicht mit gesetzgeberischen Mitteln entgegengewirkt werden müsse. Am besten sei es, Gestaltungspläne mit einem städtebaulichen Vertrag zu kombinieren oder bei grösseren Gebietsentwicklungen frühzeitig die Bedürfnisse der Gemeinde abzuklären, um entsprechende Vertragsverhandlungen aufnehmen zu können.

Bei den übrigen Gemeinden stehen primär verwaltungsbezogene Themen wie der hohe Personaleinsatz, der Zeitaufwand sowie das fehlende Fachwissen als Nachteile im Vordergrund. Gerade für kleinere Projekte würden vertragliche Regelungen keinen Sinn machen, weshalb der Verwaltungsaufwand in Grenzen gehalten werden sollte. Zudem werde der ganze Prozess durch vertragliche Regelungen erschwert, es seien Zeitverzögerungen zu erwarten, was sowohl für Gemeinden als auch für Investoren und Grundeigentümer ein Problem darstelle. Weiter wurden allgemeine Bedenken betreffend die Höhe der Abgabe geäussert – nicht nur im Zusammenhang mit Verträgen. So dürfe die Abgabe nicht zu hoch ausfallen, damit erwünschte Entwicklungen nicht vereitelt würden. Erwähnt wurde das Bedürfnis nach einer Abstufung des Abgabesatzes, um räumlich ungewollte Entwicklungen zu verhindern.

Ein Interviewpartner in leitender Position in einer Gemeinde mit rund 10'000 Einwohnern berichtete von Umsetzungsschwierigkeiten, welche eine vertragliche Regelung mit sich brachte. Mit einem Investor wurde anlässlich der Überbauung eines Grundstücks ein Vertrag abgeschlossen. Vertragsinhalt war eine bestimmte Sachleistung (Erstellung eines zentralen Spielraums), welche trotz rechtsgültigem Vertrag nie zur Ausführung gelangte. Durch den Verkauf der Wohnungen entstand eine komplizierte und zersplitterte Eigentümerstruktur. Aufgrund des unklaren Vertragswortlautes und der unterlassenen Regelung bei Nichtleistung würden nun erhebliche Umsetzungsschwierigkeiten bestehen. Aus Sicht des Gemeindevertreters ist deshalb für den Abschluss von entsprechenden Verträgen genügendes Fachwissen elementar, um späteren Konflikte vorzubeugen.

4.4.8 *Sach- oder Geldleistungen*

Alle drei Landgemeinden bzw. deren politische Vertreter bevorzugten eindeutig einen Mehrwertausgleich in Form von Geldleistungen, da damit die Abgabe ein klares „Preisschild“ trage und so die Gleichbehandlung der Grundeigentümer erreicht werde. Alle anderen befragten Gemeindevertreter sind der Meinung, die Wahl der Leistungsart solle im Rahmen von vertraglichen Vereinbarungen keiner Beschränkung unterliegen. Sowohl Geld- als auch Sachleistungen hätten ihre jeweiligen Vor- und Nachteile, wobei der meistgenannte Grund für die Bevorzugung von Sachleistungen der situative Einsatz der Mittel am richtigen Ort war. Da die Gemeinden und nicht der Kanton primär die Kosten für die Innenverdichtung tragen müssten, sei ein Abwälzen der Kosten dringend angezeigt, weshalb auch der gesamte Ertrag den Kommunen zufließen solle. Die beiden meistgenannten Bedenken bezüglich der Wahl von Sachleistungen waren einerseits die Schwierigkeiten in der Berechnung der Werte der Leistungen und andererseits die entstehenden Folgekosten (Unterhalts- und Betriebskosten), für deren Finanzierung es zusätzlicher Verhandlungen und Abmachungen bedürfe. Ein Stadtplaner erwähnte die Durchsetzung bei Sachleistungen als mögliches Problem. Die Verträge müssten entsprechend mit einem unwiderruflichen Zahlungsverprechen kombiniert werden, damit im Falle der Nichtleistung die Durchsetzung des Anspruchs seitens der Gemeinde möglich sei.

4.4.9 *Erweiterte Regelung (Auf- und Umzonungen)*

Alle Interviewpartner würden für die Entwicklung ihrer Gemeinde die Erweiterung des Abgabetatbestands auf Um- und Aufzonungen begrüßen. Eine erweiterte Regelung sei angezeigt, weil die Beschränkung des Mehrwertausgleichs auf das gesetzliche Minimum aufgrund der kaum mehr zu erwartenden Einzonungen im Kanton Zürich und den Vorgaben des kantonalen Richtplans wenig Sinn ergebe. Denn die angestrebte Verdichtung, einschränkende planungsrechtliche Vorgaben (bspw. Lärmschutz, Festlegung Gewässerraum) und die vielen Transformationsgebiete verursachen bei den Gemeinden künftig hohe Kosten, welche teilweise überwälzbar sein müssten.

Allen Befragten ist zudem der politische Stellenwert der Frage betreffend die Erweiterung des Abgabetatbestands bewusst. Die Mehrheit der Vertreter von Städten, Agglomerationsgemeinden und Landgemeinden bezweifelte, dass in ländlichen Gemeinden ohne rechtliche Verpflichtung ein Ausgleich der Mehrwerte bei Um- und Aufzonungen

im Gemeinderat überhaupt eine Mehrheit finden würde. So berichtete eine Leiterin einer Gemeinde mit über 20'000 Einwohnern über ihre Erfahrungen aus einem steuergünstigen Kanton, wo die Gemeinden, trotz einer Ermächtigung im kantonalen Gesetz für erweiterte Abgabetatbestände, keine Abschöpfung über die Mindestvorgaben des Bundes hinaus vornehmen würden. Nur mit einer zwingenden gesetzlichen Erweiterung des Abgabetatbestands wären alle Gemeinden zur Abschöpfung von solchen planungsbedingten Mehrwerten verpflichtet.

4.4.10 *Akzeptanz vertraglicher Regelungen*

Gerade Gemeinden mit langjähriger Erfahrung mit vertraglichen Regelungen schätzen die Akzeptanz bei Grundeigentümern und Investoren als gut ein. Dies vor allem in Fällen, in welchen die Abgabe vor Ort reinvestiert werde, zur Adressbildung des Quartiers beitrage und auch soziale und ökologische Probleme abfange. Dahingehend äusserten sich auch mehrere kleinere und mittlere Gemeinden. Deutlich wurde, dass lediglich Mehrwerte abschöpfungspflichtig sein sollten, die effektiv realisiert werden. Den Interviewpartnern ist das Problem des Vorliegens eines gewissen Kontrahierungszwangs bewusst, da die Investoren häufig auf den Vertragsabschluss für ihre weitere Planung angewiesen sind.

Von einer Projektleiterin Planung einer grösseren Stadt wurden ein klares Verfahren und der Mehrwert für die Stadt als akzeptanzsteigernde Elemente angesprochen. Die Akzeptanz könne durch schlanke und rasche Vertragsverhandlungen gesteigert werden, wobei die Kommunikation eine wichtige Rolle spiele. Wichtig sei eine Ansprechperson bei der Gemeinde, welche die verschiedenen Bedürfnisse der Gemeinde bündle und koordiniere. Die Verhandlungen sollten ein Miteinander sein und auf dem beidseitigem Bewusstsein beruhen, dass durch Standortanalysen und Studienaufträge der Investoren und Grundeigentümer auch den Gemeinden ein direkter Mehrwert erwachse.

4.5 Ergebnisse Interviews Grundeigentümer und Investoren

4.5.1 *Raum für vertragliche Regelungen*

Vier der sieben befragten Interviewpartner sprachen sich gegen vertragliche Mehrwertausgleiche aus. Gerade Investoren, welche bereits Erfahrungen mit verwaltungsrechtlichen Verträgen gemacht hatten, zeigten eine kritische Haltung gegenüber vertraglichen Regelungen. Mehrheitlich wurde das Argument der Erpressbarkeit vorgebracht, der sich

die Investoren ausgesetzt sehen, wenn keine ausdrückliche Regelung vorhanden sei. Mehrheitlich würde daher eine klare Vorgabe (wie bspw. eine feste Abgabehöhe für den erweiterten Abgabetatbestand) begrüsst, welche es auch bei einer vertraglichen Regelung zu berücksichtigen gelten würde.

Ein leitender Projektentwickler, welcher über grosse Erfahrung mit vertraglichen Regelungen in anderen Kantonen verfügt, zeigte sich grundsätzlich nicht abgeneigt gegenüber einer vertraglichen Mehrwertabschöpfung im Kanton Zürich. Zwar sprach er sich im Grundsatz, wie der überwiegende Teil der Interviewpartner, gegen eine Erweiterung des Abgabetatbestands auf Um- und Aufzonungen aus. Sollte dies aber im kantonalen Recht verankert werden, so müsste eine allfällige Umsetzung mittels eines vertraglichen Mehrwertausgleichs präzise geregelt werden, um eine Harmonisierung zwischen den Gemeinden zu erreichen sowie rechtsungleiche Ergebnisse zu vermeiden.

Die letzten beiden befragten Investoren, welche selber bis anhin kaum oder wenig Praxiserfahrung mit dem Thema Mehrwertausgleich gemacht hatten, könnten sich durchaus einen vertraglichen Mehrwertausgleich vorstellen. Jedoch sei in erster Linie die Lage des Grundstücks (Makro- und Mikrolage) entscheidend, ob sich eine vertragliche Regelung als sinnvoll erweisen könnte.

4.5.2 *Gründe für/gegen vertragliche Regelungen*

Das Hauptargument gegen vertragliche Regelungen mit den Gemeinden besteht aus Sicht der Investoren in der Rechtsunsicherheit. So wurden alle vier ablehnenden Haltungen mit den vielen Unsicherheitsfaktoren, wie bspw. die Höhe, die Berechnung, der Zeitpunkt sowie der Verwendungszweck der Abgabe, begründet. Durch die in jeder Gemeinde und für jedes Projekt neu zu definierenden Verträge würden Ressourcen verschwendet. Auch unerwünschte Mehrfachbelastungen von Grundeigentümern könnten die Folge einer vertraglichen Regelung sein, da neben dem Mehrwertausgleich auch bspw. ein Mindestanteil an Wohnungen mit Kostenmiete eine Gewinnreduktion zur Folge habe, welche eigentlich bei der Berechnung des Mehrwerts berücksichtigt werden sollte. Wichtig sei die Vermeidung von Doppelbesteuerungen.

Einzelne Vorteile von vertraglichen Regelungen würden darin bestehen, dass die Abgabe wieder der Gemeinde und vor allem dem Projektperimeter zugute kommen könnte. Gerade in bisher wenig attraktiven Entwicklungsgebieten seien Infrastrukturhilfen nötig, wovon alle profitieren würden.

4.5.3 *Erfahrungen/Praxis*

Bei vier grösseren Projektentwicklern sind bereits Erfahrungswerte mit vertraglichen Regelungen vorhanden, wovon deren drei auch konkrete Erfahrungen mit vertraglichen Regelungen zur Mehrwertabschöpfung betreffen. So wurden einige Beispiele aus dem Kanton Bern genannt, aber auch Beispiele aus Kantonen, die noch keine ausdrückliche Rechtsgrundlage für vertragliche Mehrwertausgleichsregelungen kennen. Ein häufig genanntes Beispiel waren Infrastrukturverträge, mit denen sich der Investor verpflichtete, einen Teil der Infrastruktur der Groberschliessung zu erstellen. Künftig sei die Verhinderung von Mehrfachabschöpfungen zentral. So sollte nur die Gemeinde und nicht auch der Kanton Mehrwerte abschöpfen dürfen und auch eine Kombination von Infrastrukturverträgen mit Mehrwertabschöpfungsverträgen sei zu verhindern. So seien z.B. in Berner Gemeinden verschiedenste Grundstücke eingezont und die Mehrwerte vertraglich abgeschöpft worden. Dabei seien zusätzlich Infrastrukturverträge abgeschlossen worden, welche nicht in die Gesamtbetrachtung des Mehrwertausgleichs eingeflossen waren, was aus Sicht des Investors als problematisch erachtet wurde.

4.5.4 *Anwendungsbereiche*

Bei den Regelungsgegenständen von Verträgen sind sich die Befragten weitgehenden einig, dass die Geld- oder Sachleistungen primär am richtigen Ort eingesetzt werden müssten. Die genannten Regelungsgegenstände sind dabei sehr vielfältig: Verwendung finden könnten die Erträge aus der Mehrwertabschöpfung für qualitätssichernden Verfahren, Finanzierung von Infrastrukturschnittstellen (z.B. Erschliessung), Mobilität, Umweltmassnahmen (z.B. Rekultivierungen oder Offenlegung und Renaturierung von Bächen), Nutzungsthemen (Kindertagesstätten) oder anderweitige Unterstützungsleistungen. Auch genannt wurde die Verwendung der Erträge für den übergeordneten Städtebau.

Die Interviewpartner nannten dabei auch konkrete Beispiele: Bei Gebietsentwicklungen wurden in städtebaulichen Verträgen Leistungen vereinbart, die etwa den Bau einer Kindertagesstätte, den Erhalt von Denkmalschutzobjekten oder die Anlegung eines Parks betreffen. Weiter wurde ein Beispiel genannt, bei dem nebst der eigentlichen Mehrwertabgabe (Geldleistung) auch Einschränkungen der Nutzung vereinbart wurden, obwohl die betreffende Bau- und Zonenordnung entsprechende Einschränkungen nicht vorsehe. So hatte das neue Quartier einen Mindestanteil „Wohnen“ von 40 Prozent auf-

zuweisen, wobei lediglich im Umfang von 30 Prozent Mietwohnungen oder Stockwerkeigentumswohnungen zu Marktpreisen angeboten werden durften, 40 Prozent der Wohnungen hingegen grundbuchlich gesicherte gedeckelte Mieten und 30 Prozent der Wohnungen subventioniert zu sein hatten. Mit solchen Eingriffen in den Markt bestehe die Gefahr der Verhinderung von Wachstum.

Zusammenfassend können sämtliche Leistungen, die der Aktivierung des Projekts dienen, Inhalt von vertraglichen Regelungen bilden. Dabei haben die Gemeinden ihre Aufgaben wahrzunehmen und sollten der Qualitätssteigerung Vorschub leisten, indem die Mittel nicht zweckentfremdet, sondern vor Ort eingesetzt werden.

4.5.5 *Vorteile gegenüber gesetzlicher Regelung*

Weitgehende Einigkeit unter den Befragten herrscht bezüglich der Frage des Vorteils einer vertraglichen Ausgleichsregelung. Der beidseitig grosse Gestaltungsspielraum (Gemeinde und Grundeigentümer) und die damit verbundene Möglichkeit, auf den Einzelfall zugeschnittene Lösungen zu finden, werden als grosser Vorteil angesehen. Bei Arealentwicklungen könnten damit Leistungen definiert werden, die dem Projekt selbst und damit der Gemeinde zugute kämen. Die Vorteile lassen sich jedoch nach Ansicht der Interviewpartner nur unter folgenden Prämissen realisieren: Den Gemeinden müssten zum einen sämtliche Einnahmen aus dem Mehrwertausgleich zufließen und zum andern bedürften die Gemeinden über genügend Handlungsspielraum, um die Mittel zweckmässig und zum Vorteil aller einzusetzen.

Mehrmals wurde erwähnt, dass vertragliche Regelungen vor allem in Städten mit Entwicklungsgebieten als sinnvoll erachtet würden, wogegen sich die Anwendungsbereiche bei kleineren Gemeinden auf Infrastrukturleistungen beschränkten. Deshalb sei ein Mehrwertausgleich mittels vertraglicher Regelung nicht in jedem Fall wünschenswert.

4.5.6 *Nachteile vertraglicher Mehrwertausgleich*

Wie bereits im Rahmen der Beantwortung der ersten Frage mehrfach festgestellt wurde, wird ein vertraglicher Mehrwertausgleich aufgrund bestehender Rechtsunsicherheit als nachteilig angesehen. Unter vertraglichen Vereinbarungen leide auch die Gleichbehandlung, welche ohne klaren gesetzlichen Rahmen nicht hergestellt werde. Oft seien Verhandlungen auf erpresserischer Basis verlaufen, da wiederholt neue Regelungsgegenstände auf den Tisch kamen, die am Anfang noch nicht Gegenstand der Verhandlungen gewesen waren. Dies führe zu einer Verunsicherung bei den Grundeigentümern und

Projektentwicklern und folglich zu vorsichtigeren Investitionsentscheidungen. Einer der schweizweit tätigen Projektentwickler sieht vor allem bei der Ausführung eines Projekts gewisse Schwierigkeiten, da seitens der Grundeigentümer keine Bereitschaft bestehe, die Mehrwertabgabe zu finanzieren. Die Grundeigentümer erhielten weniger Geld für ihr Land und möchten diesen Nachteil auf die Projektentwickler überwälzen.

Aus Sicht eines Vertreters einer vorwiegend im Raum Zürich tätigen Projektentwicklungsgesellschaft ist die Vertragslösung per se nicht wünschenswert, da die ideale Lösung darin liegen würde, nicht verhandeln zu müssen und einen klar kalkulierbaren Abgabewert zu kennen. Damit würden der Rechtssicherheit und -gleichheit Genüge getan und der Wettbewerb nicht verzerrt.

Gemäss den Erfahrungswerten eines Projektentwicklers im Kanton Bern verfügten die Berner Gemeinden über sehr viel Handlungsspielraum. Den Gemeinden würden keine Grenzen gesetzt, was zu einer gewissen Behördenwillkür führen könne. Teilweise würden bis zu 70 Prozent des Mehrwerts bei Einzonungen abgeschöpft. Es herrsche sogar ein politischer Leistungsdruck auf die Gemeindevertreter, eine bestimmte Abgabehöhe zu erreichen (bspw. 40 Prozent), welche dann bei neuen Projekten nicht unterschritten werden dürfe. Damit eine bestimmte Quote aus Sicht des Gemeindevertreters erreicht werden könne, werde sogar mit gewissen „Stellschrauben“ gearbeitet, wie bspw. die Anpassung der Zahlungsmodalitäten, angepasste Werte der Sachleistungen (unter/über Marktpreis) oder Anpassungen bei der Bewertung des Grundstücks. Durch klare Spielregeln könnte den Nachteilen gesetzgeberisch entgegengewirkt werden.

Ein Interviewpartner hob hervor, dass es extrem schwierig sei, eine Regelung zu finden, welche gerecht sei, da es kaum möglich sei, die verschiedenen Leistungsarten miteinander zu vergleichen, d.h. deren Wert zu bezeichnen.

4.5.7 *Sach- oder Geldleistungen*

Bei vertraglichen Regelungen erscheint allen Interviewpartnern die sinnvolle Verwendung des Mehrwertausgleichs als primäres Ziel, weshalb Sachleistungen grundsätzlich zu bevorzugen seien. Falls jedoch die Abgabe in Form eines Geldbetrages erfolge, sollte klar ersichtlich sein, wofür die Erträge verwendet werden. Eine eindeutige Zweckbindung wird somit gewünscht. Hauptgrund für die Wahl der Sachleistungen ist der offensichtliche Nutzen für das Projekt selbst.

4.5.8 *Erweiterte Regelung (Auf- und Umzonungen)*

Einige Interviewpartner zeigten grundsätzlich Verständnis für die Notwendigkeit eines Ausgleichs von planungsbedingten Mehrwerten bei Einzonungen, da die Grundeigentümer nicht grundsätzlich mit einem höheren Grundstückswert rechnen können. Allerdings zeigt sich die Mehrheit der Interviewpartner kritisch gegenüber der Erweiterung des Abgabetatbestands. Insbesondere wurde der Eingriff in die Eigentumsfreiheit mehrfach erwähnt, der mit einer zusätzlichen Abgabe verbunden sei. Alle Interviewpartner betonten ihre grundsätzlich wirtschaftsliberale Haltung und entsprechende Ablehnung weiterer Abgabetatbestände.

Zwei Projektentwickler erachteten die Abschöpfung bei Auf- und Umzonungen nur als sinnvoll, wenn die Mehrwertabgaben bspw. für die Finanzierung von Studienaufträgen, für qualitativ hochwertige Verfahren, die Erarbeitung von Gestaltungsplänen oder für spezielle Regelungen für den Investitionssperimeter eingesetzt würden.

Die meisten Befragten gaben zu bedenken, dass mit einem zu hohen Abgabesatz der Anreiz für die Innenverdichtung gesenkt und Beschränkungen von Nutzungen folgen würden. Denn bei Auf- und Umzonungen seien viele Rahmenbedingungen zu beachten. Daher sollten für die Gemeinden weniger die rein finanziellen Aspekte im Vordergrund stehen, sondern die Qualität der Entwicklungen.

Obwohl sich die Befragten grundsätzlich gegen weitere Gesetze aussprachen, herrscht Einigkeit darüber, dass klare Regelungen notwendig sind, wie viel seitens der Gemeinde abgeschöpft werden darf. Eine solche Regelung würde der Rechtssicherheit und Kalkulierbarkeit Rechnung tragen.

4.5.9 *Akzeptanz vertraglicher Regelungen*

Wie bereits aus der vorherigen Frage ersichtlich wird, ist die Akzeptanz auch für vertragliche Regelungen im Grundsatz nicht gegeben. Den Grundeigentümern würden bereits heute durch die bau-, umwelt- und energierechtlichen Vorschriften sowie weiteren Rahmenbedingungen (Denkmalschutz) sehr hohe Kosten aufgebürdet. Die Einführung des Mehrwertausgleichs stelle daher eine zusätzliche Steuer dar. Aus Investorensicht wurde mehrmals erwähnt, dass der eigentliche Nutzen einer vertraglichen Abmachung entscheidend sei. Bei entsprechenden Mehrwerten für den Grundeigentümer könne eine vertragliche Regelung durchaus einen Anreiz bieten. Deshalb sei eine Kann-Regelung zweckmässig, da der Entscheid damit den Grundeigentümern überlassen werde, mit

dem gesetzlich vorgegebenen Abgabesatz zu kalkulieren oder sich aber auf Verhandlungen mit der Gemeinde einzulassen, mit der Hoffnung, eine beidseitig erwünschte Leistung und damit eine „Win-Win-Situation“ zu schaffen.

Mehrfach wurde seitens der Projektentwickler ein fehlendes wirtschaftliches Sachverständnis von Seiten der Gemeindevertreter bemängelt. Die Gemeinden würden mit nicht zweckmässigen Forderungen Wachstum verhindern. Daher sei eine bessere Kommunikation zwischen den Vertragsparteien und eine bessere Führung des Prozesses auf Gemeindeseite wünschenswert.

4.5.10 *Steigerung Akzeptanz*

Die Grundsätze, welche beachtet werden müssten, um die Akzeptanz von vertraglichen Regelungen bei Grundeigentümern und Investoren zu steigern, lassen sich in zwei Gruppen gliedern: Auf der einen Seite betreffen diese Grundsätze inhaltliche Vorstellungen und auf der anderen Seite sind Verfahrensabläufe Gegenstand der Antworten.

Inhaltlich könnten mit einer klaren Einheitsregelung zur Abgabehöhe (Bandbreite), Berechnungsmethode und Verwendungszweck die Akzeptanz von Verträgen erhöht werden. Dadurch werde Transparenz hergestellt und das Geld oder die Sachleistung zum Wohl der Bevölkerung eingesetzt. Mehrfach erwähnt wurde, dass der Mehrwertausgleich nicht die einzige Art der Abschöpfung sei. Nicht nur bei „Mehrwertabschöpfungsverträgen“ würden Mehrwerte abgeschöpft, sondern auch bei Infrastruktur- und Erschliessungsverträgen oder aber bei Vorgaben zur Kostenmiete. So müssten sämtliche Regelungsbereiche in einem Gesamtvertrag (städtebaulicher Vertrag) geregelt werden und als Vertrag über den Mehrwertausgleich gelten. Zusätzlich müssten auch alle wertvermindernden Faktoren berücksichtigt werden (Denkmalschutz, Altlasten etc.).

Verfahrenstechnisch sollten die Gemeinden eine aktive Rolle einnehmen und die Prozesse unterstützen, damit rasche Verfahrensdurchläufe möglich würden. Ein Projektentwickler nannte als Beispiel den Kanton Luzern, der einen kantonalen Koordinator in Baubewilligungsverfahren kennt. Für einige Interviewpartner wäre ein klar definierter Ablauf wünschenswert, an den sich alle Gemeinden zu halten hätten.

4.6 Zusammenfassung

4.6.1 *Interviews Gemeinden*

Auch wenn nur die bevölkerungsreichen Städte bereits über Erfahrungen mit städtebaulichen Verträgen verfügen, befürwortet doch die Mehrheit der befragten Gemeinden (acht von zehn) die Möglichkeit eines vertraglichen Mehrwertausgleichs. Der bisherige Verwendungszweck vertraglicher Regelungen lag darin, projektbezogene Mehrwerte abzuschöpfen, um die hohen Infrastruktur- und Betriebskosten zu decken, die sich aufgrund des Bevölkerungswachstums, der Innenverdichtung und der Transformationsgebiete ergeben. Ein mehrfach genannter Grund für vertragliche Regelungen bildet des Weiteren die zweckgebundene Verwendung der Einnahmen vor Ort, d.h. die Investition im Projektperimeter oder direkt angrenzend. Eine kantonale Hilfestellung im Sinne von Musterverträgen oder Baukastensystemen würde für die Etablierung eines vertraglichen Mehrwertausgleichs als hilfreich erachtet. Wie sich deutlich zeigte, wünschen sich alle Gemeinden eine verbindliche kantonal gesetzliche Grundlage auch für die Abschöpfung von Mehrwerten aus Auf- und Umzonungen. Begründet wurde dies einerseits mit den kaum zu erwartenden künftigen Einzonungen im Kanton Zürich und andererseits mit den hohen Kosten für Innenverdichtungen, die zum Teil überwälzbar sein müssten. Einstimmigkeit herrschte unter den Gemeinden bezüglich der Verfahrensfragen. So sollten die Erhebung der Abgabe und die Verfügung über die Erträge bei den Gemeinden verbleiben. Einheitliche Berechnungsmethoden und klar geregelte Verfahren würden die Akzeptanz von Seiten Grundeigentümer und Investoren steigern und den Verwaltungsaufwand senken.

4.6.2 *Interviews Grundeigentümer und Investoren*

Die Mehrheit der befragten Interviewpartner zeigte sich kritisch bis ablehnend gegenüber vertraglichen Regelungen. Dies aufgrund von zahlreichen Erfahrungen, welche bei Verträgen mit Städten im Kanton Zürich und auch mit Gemeinden in anderen Kantonen gesammelt wurden. Hauptproblem seien die grösstenteils nicht vorhandenen Spielregeln für vertragliche Ausgleichsleistungen, welche zu Rechtsunsicherheit führten. So stelle auch die fehlende Kalkulierbarkeit die Grundeigentümer und Investoren bei ihren Investitionsentscheidungen vor Probleme. Wie die Gemeinden sehen auch die Grundeigentümer und Investoren vielfältige Anwendungsmöglichkeiten für vertragliche Regelungen. Sachleistungen werden bevorzugt, wenn sie der „Aktivierung des Projekts“, d.h.

dem Investitionsperimeter zugute kommen, indem die Mittel nicht zweckentfremdet, sondern vor Ort eingesetzt werden. Falls Geldleistungen vereinbart werden, sei bezüglich deren Verwendungszweck Transparenz herzustellen. Eine Erweiterung des Abgabetatbestands auf Um- und Aufzonungen wird aufgrund der zusätzlichen finanziellen Belastung grundsätzlich abgelehnt. Allgemein könnte die Akzeptanz für den Mehrwertausgleich – sowohl für die Umsetzung der Mindestvorgaben als auch für erweiterte Abgabetatbestände – durch eine präzise Regelung von Abgabehöhe, Berechnungsmethode und Verwendungszweck gesteigert werden. Ein einheitlicher Verfahrensablauf in allen Gemeinden und die situative Wahl zwischen reinen Geldleistungen oder vertraglich vereinbarten Sachleistungen könnten schliesslich akzeptanzsteigernd wirken.

5 Schlussbetrachtung

5.1 Fazit

Der juristisch wissenschaftliche Teil der vorliegenden Arbeit beschäftigte sich einleitend mit der Entstehungsgeschichte und dem Zweck des Mehrwertausgleichs nach Art. 5 RPG.³¹³ Nach einer abgaberechtlichen Qualifikation³¹⁴ folgte die Darstellung der bundesrechtlichen Mindestvorgaben.³¹⁵ Dabei wurde der konkrete Regelungsbedarf herausgeschält. Es zeigte sich, dass die Vorgaben des Bundesrechts bei der Umsetzung im kantonalen Recht erheblicher Konkretisierung bedürfen. Allein schon die Grundvorgaben, wie Abgabesatz, Abgabetatbestand und Fälligkeit, bedürfen einer genauen Definition, um die Umsetzung möglichst praktikabel, rechtsgleich und mit verhältnismässigem Aufwand durchführbar zu gestalten. Daneben stellen sich, wie aufgezeigt, viele weitere Fragen, die insbesondere die genaue Berechnung des Mehrwerts und das anzuwendende Verfahren (Zuständigkeiten) betreffen. Die vorliegende Arbeit stellt dabei konkrete Lösungsansätze zur Diskussion und zeigt praktische Beispiele auf. Im Weiteren wurde vertieft auf die Möglichkeit eines vertraglichen Mehrwertausgleichs eingegangen. Die Grundlagen des Instruments des verwaltungsrechtlichen Vertrags wurden dargelegt,³¹⁶ bevor näher auf den städtebaulichen Vertrag eingegangen wurde.³¹⁷ Aus juristischer Sicht erweist sich ein solcher durchaus als zulässig und geeignet, um planungsbedingte

³¹³ vgl. 2.1.2 bis 2.1.3

³¹⁴ vgl. 2.2

³¹⁵ vgl. 2.3

³¹⁶ vgl. 3.1

³¹⁷ vgl. 3.2

Mehrwerte auszugleichen.³¹⁸ Wie die Interviews mit Zürcher Gemeindevertretern zeigten, werden städtebauliche Verträge teilweise bereits heute eingesetzt, um z.B. bei Arealüberbauungen oder Gestaltungsplänen Sach- oder Geldleistungen von den Grundeigentümern zu erhalten, welche vor allem zur Deckung der Infrastruktur- und Betriebskosten verwendet werden bzw. der Aufwertung des Perimeters dienen. Die Möglichkeit vertraglicher Regelungen sollte weiter beibehalten werden und auch die Gemeinden ohne Praxiserfahrung wünschen sich die Einräumung dieser Möglichkeit durch das kantonale Recht. Für die reine Kostendeckung wird es nach der hier vertretenen Auffassung nicht mehr notwendig sein, vertragliche Regelungen abzuschliessen, da – gesetzt den Fall, das kantonale Recht sieht eine verbindliche Abgabe auch für Um- und Aufzonungen vor – die Verfügungsform die geeignetere Handlungsform sein wird. Um eine qualitätsvolle Innenentwicklung mittels vertraglichen Mehrwertabgaben zu erreichen, werden deshalb Sachleistungen zu vereinbaren sein, die der Aufwertung im verdichteten Gebiet (z.B. qualitätsvolle Aussenraumgestaltung) dienen. Ohnehin scheint die Investition in den Projektperimeter, d.h. die Verwendung der Erträge vor Ort, aus Sicht der Gemeinden und Investoren das Hauptargument für die Wahl vertraglicher Ausgleichsregelungen zu sein. Klare Vorgaben (bspw. bezüglich Abgabebetrag) und Umsetzungshilfen (Musterverträge, Berechnungshilfen) würden seitens der Grundeigentümer und Investoren die Verhandlungsbereitschaft erhöhen und die Umsetzung für die Gemeinden erleichtern.

Aus Sicht der Investoren sind klare Vorgaben, wie z.B. zur Abgabehöhe, zur Berechnungsmethode und zum Verwendungszweck, als akzeptanzsteigernde Faktoren zu beachten. Wie sich anhand der Interviews bestätigte, ist aus Sicht der Investoren eine gesetzliche Regelung wünschenswert, die den Verhandlungsspielraum auf die Frage reduziert, ob einfach die gesetzliche Abgabe gezahlt wird oder Verhandlungen über Sachleistungen aufgenommen werden. Kommt keine Einigung zustande, können die Investoren mit dem klar vorgegebenen Abgabesatz kalkulieren.

5.2 Diskussion

Die gestellten Forschungsfragen konnten mit der gewählten Methode, d.h. einem juristisch wissenschaftlichen Teil einerseits und der empirischen Untersuchung andererseits, alle beantwortet werden. Selbstverständlich ist die Anzahl der Befragten nicht ausrei-

³¹⁸ vgl. 3.3.2 bis 3.3.3

chend, um ein repräsentatives Ergebnis für alle 169 Gemeinden im Kanton Zürich und alle hier tätigen Investoren zu erzielen. Die Auswertung der Interviews ermöglicht es aber dennoch, aufgrund der sich wiederholenden Aussagen klare Schlüsse zu ziehen, die der Beantwortung der untersuchten Fragestellungen dienen.

Die gewählte Methode im empirischen Teil erwies sich als geeignet, um die komplizierten und eine grosse Bandbreite aufweisenden Fragen mit der notwendigen Tiefe abzuklären. Die gestellten Fragen erwiesen sich als zielführend, um sowohl Antworten zu grundsätzlichen Themen, die die Einführung des Mehrwertausgleichs betreffen, als auch spezifisch zu vertraglichen Regelungen zu erhalten. Schwierigkeiten zeigten sich einzig bei der inhaltlichen Abgrenzung zwischen den einzelnen Fragen und den damit verbundenen Doppelspurigkeiten. Die hohe Rücklaufquote zeigt die Bereitschaft, sich mit diesem neu einzuführenden Instrument auseinander zu setzen. Die Investoren und Grundeigentümer sind dabei in einer weniger aktiven Rolle, weshalb die Rücklaufquote bei dieser Gruppe nicht ganz so hoch ausfiel.

5.3 Ausblick

Wie bereits der juristisch wissenschaftliche Teil aufzeigte, besteht ein grosser konkreter Regelungsbedarf durch das kantonale Recht. So konnten viele Fragen aufgeworfen und mit praktischen Beispielen erläutert werden; die abschliessende Beantwortung wird aber dem kantonalen Gesetzgeber überlassen bleiben. Wie bereits in der Abgrenzung des Themas erwähnt, waren der Abgleich mit den steuerrechtlichen Vorgaben zur Grundstückgewinnsteuer nicht Gegenstand der vorliegenden Arbeit. Auch dieser Punkt wird der kantonale Gesetzgeber vertieft untersuchen müssen. Zu klären wird weiter sein, wie die Vorgabe von Art. 5 Abs. 1^{quater} RPG umgesetzt wird, wonach der Planungsvorteil um den Betrag zu kürzen ist, welcher innert angemessener Frist zur Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute zur Selbstbewirtschaftung verwendet wird. Sehr interessant wäre schliesslich zu untersuchen, welche Auswirkungen die Einführung des Mehrwertausgleichs auf die Bodenpreise – und damit auf die Immobilien- und Mietpreise – zeitigen wird. Da die Mehrwertabgabe sowohl Auswirkungen auf der Angebots- wie auch auf der Nachfrageseite haben könnte und zudem von lokalen Verhältnissen abhängt, wird eine abschliessende Einschätzung auf die Bodenpreise wohl nicht einfach vorzunehmen sein.³¹⁹

³¹⁹ zum Thema Bodenpreise: vgl. Müller-Jentsch 2013, S. 6–9; Sutter 2010, S. 6–7

Literaturverzeichnis

- Aemisegger, H. (1980): Leitfaden zum Raumplanungsgesetz, Erste Überlegungen und Hinweise zu besonders bedeutsamen Vorschriften des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) vom 22. Juni 1979, Bern 1980
- Aemisegger, H./Moor, P./Ruch, A./Tschannen, P. (Hrsg.) (2010): Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung, Zürich 2010 (zit. Bearbeiter 2010, Kommentar RPG)
- Aubert, J.-F./Eichenberger, K./Müller, J. P./Rhinow, R./Schindler, D. (1996): Kommentar zur Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, Basel/Zürich/Bern 1996 (zit. Bearbeiter, BV-Komm)
- Biaggini, G. (2007): Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft und Auszüge aus der EMRK, den UNO-Pakten sowie dem BGG, Zürich 2007
- Bühlmann, L. (2009): Der Ausgleich planungsbedingter Vermögensvorteile im schweizerischen Recht, in: fub (2009)4, S. 163–168
- Bühlmann, L. (2010): Fünf Gründe für die Einführung einer Mehrwertabgabe, in: INFORAUM (2010)1, S. 4–5
- Bühlmann, L./Jäger, Ch. (2010): Entschädigungsfragen bei Rückzonungen, in: R&U (2010)6, S. 1–14
- Bühlmann, L./Kissling, S. (2014): Städtebauliche Verträge, in: R&U (2014)5, S. 1–26
- Bühlmann, L./Perregaux DuPasquier, Ch. (2013): Rechtliche Möglichkeiten zur Baulandmobilisierung in den Kantonen und Gemeinden, in: R&U (2013)5, S. 1–21
- Bühlmann, L./Perregaux DuPasquier, Ch./Kissling, S. (2013): Der Mehrwertausgleich im revidierten Raumplanungsgesetz, in: R&U (2013)4, S. 1–22
- Bunzel, A./Coulmas, D./Schmidt-Eichstaedt, G. (2013): Städtebauliche Verträge – Ein Handbuch, Mit Berücksichtigung der BauGB-Novelle 2013, 4. Aufl., Berlin 2013

- Egloff, D. (2008): Die Mehrwertabgabe nach Art. 5 RPG, Eine Darstellung unter Einbezug von steuerrechtlichen und anderen nicht raumplanungsrechtlichen Aspekten, in: R&U (2008)3, S. 1–19
- Ehrenzeller, B./Schindler, B./Schweizer, R. J./Vallender, K. A. (Hrsg.) (2014): Die schweizerische Bundesverfassung, St. Galler Kommentar, 3. Aufl., Zürich/St. Gallen und Zürich/Basel/Genf 2014 (zit. Bearbeiter 2014, SG-Komm BV)
- Eymann, U. (2011): Der Planungsmehrwertausgleich im Kanton Bern, in: INFORAUM (2011)5, S. 8–12
- Eymann, U. (2015): Grundsätze zur Ermittlung des Planungsmehrwerts nach Art. 5 RPG, in: ZBl 116(2015), S. 167–180
- Fritzsche, Chr./Bösch, P./Wipf, Th. (2011): Zürcher Planungs- und Baurecht, 5. Aufl., Zürich 2011
- Griffel, A. (2014): Raumplanungs- und Baurecht, in a nutshell, 2. Aufl., Zürich/St. Gallen 2014
- Häfelin, U./Müller, G./Uhlmann, F. (2010): Allgemeines Verwaltungsrecht, 6. Aufl., Zürich/St. Gallen 2010
- Haller, W./Karlen, P. (1999): Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Band I, Grundlagen, Raumplanungsrecht, Baurecht, 3. Aufl., Zürich 1999
- Hangarter, E. (2006): Bauleitplanung, Bebauungspläne, Handbuch für Studium und Praxis, 5. Aufl., Darmstadt 2006
- Hänni, P. (2008): Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 5. Aufl., Bern 2008
- Hoffmann, K. (2015): Ausgleich von Planungsmehrwerten, in: NZZ Nr. 116, 21. Juli 2015, S. 17
- Lezzi, M. (2014): Mehrwertabgabe gemäss Artikel 5 Raumplanungsgesetz, in: BIAR (2014)3, S. 133–144

- Müller-Jentsch, D. (2013): Führt die Teilrevision des RPG zu höheren Bodenpreisen?, in: INFORAUM (2013)1, S. 6–9
- Pfammatter, O. (1976): Zulässige Bauten und Anlagen außerhalb der Bauzonen, insbesondere nach Art. 29 RPG, Bern/Frankfurt 1976 (zugl. Diss. Univ. Freiburg 1976)
- Schneider, A. (2006): Der angemessene Ausgleich für erhebliche Planungsvorteile nach Art. 5 Abs. 1 RPG, Zürich/Basel/Genf 2006 (zugl. Diss. Univ. Freiburg 2005)
- Stalder, B. (2015): Der Ausgleich von Planungsvorteilen – Aufbruch zu neuen Ufern, in: BRT (2015), S. 75–90
- Stirnemann, E. (2008): Verträge – Instrumente bei Erschliessung und Planung, in: KPG-Bulletin (2008)2, S. 22–37
- Sutter, S. (2010): Mehrwertabschöpfung ist kein Allerweltsmittel, in: INFORAUM (2010)1, S. 6–7
- VLP-ASPAN (2010): Mehrwertabgabe – ein unerfüllter Gesetzgebungsauftrag, in: INFORAUM (2010)1, S. 3
- VLP-ASPAN (2013): Antworten zu den Ergänzungsfragen in Sachen Mehrwertausgleich vom 29. August 2013. Online verfügbar unter: http://www.vlp-aspan.ch/sites/default/files/mehrwertausgleich_fragen_kpk.pdf [abgerufen am 14.05.2015]
- VLP-ASPAN (2015a): Tessin verankert den Mehrwertausgleich im Gesetz. Online verfügbar unter: <http://www.vlp-aspan.ch/de/aktuell/tessin-verankert-den-mehrwertausgleich-im-gesetz> [abgerufen am 14.05.2015]
- VLP-ASPAN (2015b): Mehrwertausgleich in den Kantonen, Stand 25.03.2015. Online verfügbar unter: http://www.vlp-aspan.ch/sites/default/files/regelungen_mehrwertausgleich_150630.pdf [abgerufen am 04.08.2015]
- Waldmann, B./Hänni, P. (2006): Raumplanungsgesetz, Bern 2006
- Wiederkehr, R./Richli, P. (2014): Praxis des allgemeinen Verwaltungsrechts, Eine systematische Analyse der Rechtsprechung, Band II, Bern 2014

Internetquellen

Statistisches Amt Kanton Zürich, Bevölkerung nach Heimat und Geschlecht 2014. Online verfügbar unter: http://www.statistik.zh.ch/internet/justiz_inneres/statistik/de/daten/daten_bevoelkerung_soiales/bevoelkerung.html [abgerufen am 01.08.2015] (zit. Statistisches Amt ZH, Bevölkerung 2014)

Statistisches Amt Kanton Zürich, Preise für Wohnbauland. Online verfügbar unter: http://www.statistik.zh.ch/internet/justiz_inneres/statistik/de/daten/daten_immobilien_raum/boden_immobilienpreise/bodenpreise.html [abgerufen am 01.08.2015] (zit. Statistisches Amt ZH, Preise Wohnbauland)

Statistisches Amt Kanton Zürich, Regionalisierte Bevölkerungsprognosen für den Kanton Zürich, Prognosemodell 2014 mit Einwohnerkapazitäten, statistik.info 2014/06. Online verfügbar unter: http://www.statistik.zh.ch/internet/justiz_inneres/statistik/de/themen/statistikinfo.html [abgerufen am 01.08.2015] (zit. Statistisches Amt ZH, Bevölkerungsprognosen)

Materialienverzeichnis

Botschaft des Bundesrates an die Bundesversammlung zum Bundesgesetz über die Raumplanung vom 31. Mai 1972, BBl 1972 I S. 1453–1556 (zit. Botschaft RPG 1972)

Botschaft zu einem Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) vom 27. Februar 1978, BBl 1978 I S. 1006–1045 (zit. Botschaft RPG 1978)

Botschaft zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes vom 20. Januar 2010, BBl 2010 S. 1049–1084 (zit. Botschaft RPG 2010)

Schweizerische Eidgenossenschaft, Bundesrat, Genehmigung Richtplan Kanton Zürich, Gesamtüberprüfung, Schreiben vom 29.04.2015. Online verfügbar unter: http://www.are.zh.ch/dam/baudirektion/are/raumplanung/kantonalerichtplan/guep/genuehmigung_br/4882_bundesrat.pdf.spooler.download.1431342102051.pdf/4882_bundesrat.pdf [abgerufen am 25.05.2015] (zit. Bundesrat, Genehmigung Richtplan ZH)

Anhang 1: Fragenkatalog für Interviews mit Gemeinden

1. Der Kanton Zürich muss einen gesetzlichen Mehrwertausgleich einführen. Würden Sie es begrüssen, wenn sich das kantonale Recht auf eine Mindestregelung beschränkt, darüber hinaus aber Raum lässt für einen vertraglichen Mehrwertausgleich durch Gemeinden?
2. Fall ja/nein, aus welchen Gründen?
3. Haben Sie bereits eine Praxis zu bzw. Erfahrungen mit vertraglichen Regelungen? Bspw. im Zusammenhang mit Sondernutzungsplänen oder Arealüberbauungen?
4. Bedarf es einer kantonalen Hilfestellung (bspw. Musterverträge), um eine Praxis zum vertraglichen Mehrwertausgleich in den Gemeinden zu entwickeln?
5. Was erachten Sie als mögliche Anwendungsbereiche bzw. Regelungsgegenstände eines vertraglichen Mehrwertausgleichs?
6. Was für Vorteile hat ein vertraglicher Mehrwertausgleich gegenüber einer blossen gesetzlichen Regelung? (Was vermag ein städtebaulicher Vertrag zu leisten?)
7. Hat ein vertraglicher Mehrwertausgleich aus Ihrer Sicht auch Nachteile? Wenn ja, welche? Ist diesen Nachteilen mit gesetzgeberischen Mitteln entgegenzuwirken?
8. Würden Sie als Mehrwertausgleich Geld- oder Sachleistungen bevorzugen?
9. Gesetzt den Fall, der Kanton würde nur eine Mehrwertabgabe auf Einzonungen erheben. Würden Sie für die Entwicklung in Ihrer Gemeinde einen Mehrwertausgleich auch für Auf- oder Umzonungen begrüssen?
10. Wie schätzen Sie die Akzeptanz eines vertraglichen Mehrwertausgleichs bei Investoren und Grundeigentümern ein?

Anhang 2: Fragenkatalog für Interviews mit Grundeigentümer und Investoren

1. Der Kanton Zürich muss einen gesetzlichen Mehrwertausgleich einführen. Würden Sie es begrüssen, wenn sich das kantonale Recht auf eine Mindestregelung beschränkt, darüber hinaus aber Raum lässt für einen vertraglichen Mehrwertausgleich durch Gemeinden?
2. Fall ja/nein, aus welchen Gründen?
3. Haben Sie bereits eine Praxis zu bzw. Erfahrungen mit vertraglichen Regelungen? Bspw. im Zusammenhang mit Sondernutzungsplänen oder Arealüberbauungen?
4. Was erachten Sie als mögliche Anwendungsbereiche bzw. Regelungsgegenstände eines vertraglichen Mehrwertausgleichs?
5. Was für Vorteile hat ein vertraglicher Mehrwertausgleich gegenüber einer blossen gesetzlichen Regelung? (Was vermag ein städtebaulicher Vertrag zu leisten?)
6. Hat ein vertraglicher Mehrwertausgleich aus Ihrer Sicht auch Nachteile? Wenn ja, welche? Ist diesen Nachteilen mit gesetzgeberischen Mitteln entgegenzuwirken?
7. Würden Sie als Mehrwertausgleich Geld- oder Sachleistungen bevorzugen?
8. Gesetzt den Fall, der Kanton würde nur eine Mehrwertabgabe auf Einzonungen erheben. Wie stellen Sie sich zu einem vertraglichen Mehrwertausgleich für Auf- oder Umzonungen?
9. Wie gross ist die Akzeptanz eines vertraglichen Mehrwertausgleichs aus Sicht Grundeigentümer und Investoren?
10. Welche Grundsätze sind aus Ihrer Sicht zu beachten, damit die Akzeptanz bei Grundeigentümern und Investoren steigt? (Gleichbehandlung, Kontrahierungszwang, Vorhersehbarkeit des Verhandlungsergebnisses)

Anhang 3: Vergleich der kantonalen Regelungen (Stand 25. März 2015)

zwingend Anpassungsbedarf

	Abgabesatz	Abgabebetbestand	Fälligkeit	Verwendung des Ertrags	Abgabeerhebung, allfälliges Ertragssplitting	Freibetrag	Befreiung von der Abgabepflicht	Abzug bei Berechnung des Mehrwerts
Mindestregelung	20%	▪ (dauerhafte) Neueinzonungen	Bei der Überbauung oder Veräusserung des Grundstücks	▪ Entschädigungen für Auszonungen ▪ Weitere Massnahmen der Raumplanung nach Art. 3 RPG.	Erhebung Kanton, oder Standortgemeinde Betrag zugunsten von: Ertragssplitting (z.B. 50% Kanton – 50% Standortgemeinde)	Sollte nicht allzu hoch sein; im Ständerat stand ein Betrag von CHF 30'000 zur Diskussion	Das Gemeinwesen kann befreit werden	Ausnahmen für Landwirte: Kürzung um den Betrag, der innert angemessener Frist zur Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute verwendet wird.
Erweiterte Regelung	Bis zu 60%	▪ Um- und Aufzonungen ▪ Befristete Nutzungen ▪ Ausnahmebewilligungen ausserhalb der Bauzonen		Weitere Anliegen der Raumplanung				
Basel-Stadt 1977	50%	▪ Vergrösserung der zulässigen Geschossfläche; ▪ Umzonungen, wenn dabei neue Nutzflächen entstehen		▪ Schaffung neuer oder Aufwertung bestehender öffentlicher Grünräume	▪ Erhebung Gemeinde ▪ 100% Gemeinde	Kein Freibetrag Aber: Festsetzung der Abgabe wird aufgeschoben, wenn mehr als 10% der zus. Geschossfläche realisiert werden und der Bodenmehrwert CHF 5000 nicht übersteigt.	Kanton, Gemein-den, Organisationen, in Erfüllung öffentlicher Aufgaben	Keine Regelung
Neuenburg 1986	20%	Zuweisung des Grundstücks in eine Bauzone oder eine Spezialzone (z. B. Abbau- oder Deponiezone)	Wird individuell vom Kanton bestimmt, spätestens bei Veräusserung des Grundstücks	▪ Entschädigungen für Auszonungen ▪ Unterstützung von Landwirten beim Kauf von Landwirtschaftsland ▪ Andere Massnahmen der Raumplanung	▪ Erhebung Kanton ▪ 100% Kanton	Kein Freibetrag	Keine Ausnahmen	Keine Regelung
Genf 2011/2014	20%, von der Summe der Mehrwertabgabe werden pauschal 30 CHF pro m ² abgezogen.	Zuweisung einer Nichtbauzone in eine Bau- oder Entwicklungszone	Bei Veräusserung, spätestens 90 Tage nach Rechtskraft der Baubewilligung	▪ Entschädigungen für Auszonungen ▪ Kantonaler Wohnungsbau ▪ Kommunale Infrastrukturanlagen ▪ Fonds zur Förderung der Landwirtschaft	▪ Erhebung Kanton ▪ 100% Kanton	CHF 100'000	Ausnahmen für den Kanton und das Gemeinwesen	Keine Regelung
Thurgau 2012	20%	▪ Neueinzonungen ▪ Umzonungen von der öffentlichen Zone in andere Bauzonen	▪ Veräusserung des Grundstücks, ▪ mit Rechtskraft des Erschliessungsprojekts oder bei Überbauung der Parzelle. ▪ Steuerbehörde kann Stundung gewähren	▪ Rückerstattung Mehrwertabgabe bei späteren Auszonungen ▪ Finanzierung von Infrastrukturanlagen ▪ Förderung des ÖV ▪ Finanzierung anderer Massnahmen der Raumplanung	▪ Erhebung Kanton ▪ 50% Kanton ▪ 50% Gemeinde	Kein Freibetrag	Keine Ausnahmen	Keine Regelung
Tessin 2014	30% 20% 20%	▪ Neueinzonungen ▪ Aufzonungen, wenn Ausnützungsziffer um mind. 0,2 oder die Volumen- oder Baumassenziff. um 1,5 erhöht wird ▪ Andere Umzonungen	▪ Überbauung oder Veräusserung des Grundstücks,	▪ Entschädigungen für Auszonungen ▪ Finanzierung anderer Massnahmen der Raumplanung	▪ Erhebung Gemeinde ▪ 33,33% Kanton; ▪ 66,66% Gemeinde	CHF 100'000	Ausnahmen für Bund, Kanton, Gemeinden, Organisationen in Erfüllung öffentlicher Aufgaben	Angemessene Frist nicht definiert
St. Gallen (2. Entwurf, 21.1.2015)	20%	▪ Neueinzonungen	▪ Beginn der Nutzung oder Veräusserung des Grundstücks	▪ Entschädigungen für Auszonungen ▪ Andere kantonalen und kommunalen Massnahmen der Raumplanung	▪ Erhebung Gemeinde ▪ 100% Kanton	Regierung kann auf Verordnungsstufe einen Freibetrag festlegen	Keine Ausnahmen	Angemessene Frist festgelegt: 5 Jahre
Jura (Entwurf, 1.10.2013)	30% 30% 20%	▪ Neueinzonungen ▪ Ausnahmebewilligung ausserhalb Bauzone (ohne Art. 24b RPG) ▪ Um- oder Aufzonungen	▪ Überbauung oder Veräusserung des Grundstücks	▪ Entschädigungen für Auszonungen ▪ Finanzierung von Massnahmen für Ortsbild- und Landschaftsschutz	▪ Erhebung Kanton ▪ 100% Kanton, der die Gemeinde unterstützt.	Festlegung des Freibetrags wurde an die Exekutive delegiert.	Bund, Kanton, Gemeinden, Organisationen in Erfüllung öffentlicher Aufgaben	Angemessene Frist festgelegt: 3 Jahre
Schaffhausen (Entwurf, 6.5.2014)	30%	▪ Neueinzonungen ▪ Zuweisung zu einer Materialabbau-zone ▪ Umzonungen von der öffentlichen Zone in andere Bauzonen	▪ Überbauung oder Veräusserung des Grundstücks	▪ Entschädigungen für Auszonungen ▪ Finanzierung anderer Massnahmen der Raumplanung	▪ Erhebung Kanton ▪ 50% Kanton ▪ 50% Gemeinde	Kein Freibetrag	Kanton und Gemeinwesen	Angemessene Frist festgelegt: 5 Jahre
Bern (Entwurf, 20.6.2014)	40% < 5 Jahre 45% 6-10 Jahre 50% >11 Jahre 40% 30%	▪ Neueinzonungen ▪ Nichtbauland zu Bauland ▪ Deponien u. Materialabbau ▪ Um- und Aufzonungen	▪ Überbauung Schnurgerüstabnahme / Veräusserung ▪ Abbau- oder Deponiebewilligung ▪ Überbauung / Veräusserung	▪ Entschädigung für Auszonungen ▪ Öffentl. Infrastruktur, wissenschaftl., archäol., denkmalpf. Zwecke, Grundstücke kant. Bedeutung	▪ Erhebung Gemeinde ▪ 70% Gemeinde ▪ 30% Kanton	CHF 20'000	Bund, Kanton und Gemeinden	2 Jahre Frist
Freiburg (Entwurf, 5.12.2014)	20% Variante: 30% bei Neueinzonungen	▪ Neueinzonungen ▪ Um- und Aufzonungen ▪ Ausnahmebewilligung ausserhalb Bauzone (ohne Art. 24b RPG)	▪ Ab Rechtskraft Baubewilligung oder Veräusserung des Grundstücks	▪ 4% an Bodenverbesserungsfonds ▪ Materielle Enteignung aus Planungsmassnahmen ▪ Kommunale Studien Siedlungsrevitalis. und -verdichtung	▪ Erhebung Kanton ▪ 96% Kantonaler Mehrwertfonds	CHF 6'000	Öffentlichrechtliche Körperschaften	Angemessene Frist nicht definiert

	Abgabesatz	Abgabetatbestand	Fälligkeit	Verwendung des Ertrags	Abgabeberechnung, allfälliges Ertragsplitting	Freibetrag	Befreiung von der Abgabepflicht	Abzug bei Berechnung des Mehrwerts
Mindestregelung	20%	<ul style="list-style-type: none"> ▪ (dauerhafte) Neueinzonungen 	Bei der Überbauung oder Veräusserung des Grundstücks	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Entschädigungen für Auszonungen ▪ Weitere Massnahmen der Raumplanung nach Art. 3 RPG. 	Erhebung Kanton, oder Standortgemeinde Betrag zugunsten von: Ertragsplitting (z.B. 50% Kanton – 50% Standortgemeinde)	Sollte nicht allzu hoch sein; im Ständerat stand ein Betrag von CHF 30'000 zur Diskussion	Das Gemeinwesen kann befreit werden	Ausnahmen für Landwirte: Kürzung um den Betrag, der innert angemessener Frist zur Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute verwendet wird.
Erweiterte Regelung	bis zu 60%	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Um- und Aufzonungen ▪ Befristete Nutzungen ▪ Ausnahmegenehmigung ausserhalb der Bauzonen 		Weitere Anliegen der Raumplanung				
Solothurn (Entwurf 16.12.2014)	Mindestsatz 20% bis 40%	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Neueinzonungen ▪ Umzonungen ▪ Gemeinden können MWA mit Reglement bis max. 40% erhöhen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Ab Rechtskraft Baubewilligung oder Veräusserung des Grundstücks 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Materielle Enteignung ▪ Finanzierung anderer Massnahmen, insbesondere Art. 3 Abs. 3 Bst. a und a^{bis} RPG 	Erhebung / Ertrag <ul style="list-style-type: none"> ▪ Gemeinden bei kommunalen Nutzungsplänen ▪ Kanton bei kantonalen Planungen 	Kein Freibetrag	Kanton und Gemeinden für Grundstücke im Verwaltungsvermögen	Angemessene Frist nicht definiert.
Aargau (Entwurf 11.03.2015)	Variante 1: 20% Variante 2: 30% 20%	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Neueinzonungen ▪ Umzonungen von der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen in andere Bauzonen ▪ Gemeinden können Mehrwertabgabe erhöhen und auch für andere Um- und Aufzonungen erheben <ul style="list-style-type: none"> ▪ Neueinzonungen ▪ Umzonungen von der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen in andere Bauzonen ▪ Um- und Aufzonungen wenn Wertsteigerung um mind. 30% ▪ Gemeinden können Mehrwertabgabe auch für andere planerische Massnahmen erheben 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bei Veräusserung des Grundstücks oder Erteilung der Baubewilligung ▪ Bei Um- und Aufzonungen nur, wenn Baubewilligung Bau zusätzlicher Geschossflächen erlaubt 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Materielle Enteignung ▪ Andere Massnahmen insbesondere: Aufwertung öffentlicher Räume, Eindämmung Zersiedelung, Förderung Bauzonenabtausch, Sicherung Qualität der Innenentwicklung, bessere Flächennutzung in Bauzonen, Freihaltung See- und Flussufer 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Erhebung Gemeinde ▪ 50% Gemeinde ▪ 50% Kanton bei Neueinzonungen und gleichgestellten Umzonungen 	Festlegung des Freibetrags wurde an Executive delegiert	Kanton, Gemeinden, Gemeindeverbände in Erfüllung öffentlicher Aufgaben und für Flächen, die der Ausgleichsabgabe der Waldgesetzgebung unterstehen	Festlegung der angemessenen Frist an Executive delegiert.
Wallis (Entwurf 23.03.2015)	40% 30%	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Neueinzonungen ▪ Um- und Aufzonungen 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Bei Überbauung oder Veräusserung des Grundstücks 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Materielle Enteignung ▪ Andere Massnahmen nach Art. 3 RPG 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Erhebung Kanton ▪ 50% Kanton ▪ 50% Gemeinde 	Festlegung des Freibetrags wurde an Executive delegiert	Verwaltungsvermögen öffentlich-rechtlicher Körperschaften	Angemessene Frist festgelegt: 3 Jahre

Quelle: VLP-ASPAN, Übersicht über Regelungen zum Mehrwertausgleich, Tabellarischer Vergleich. Online verfügbar unter: http://www.vlp-aspan.ch/sites/default/files/tabelle_vergleich_kantone_mwa_a3_150325.pdf [abgerufen am 28.04.2015]

Ehrenwörtliche Erklärung

Ich versichere hiermit, dass ich die vorliegende Arbeit mit dem Thema „Der Mehrwertausgleich im revidierten Raumplanungsgesetz, Umsetzung im Kanton Zürich – unter spezieller Berücksichtigung vertraglicher Regelungen“ selbstständig verfasst und keine anderen Hilfsmittel als die angegebenen benutzt habe. Alle Stellen, die wörtlich oder sinngemäss aus veröffentlichten oder nicht veröffentlichten Schriften entnommen sind, habe ich in jedem einzelnen Falle durch Angabe der Quelle (auch der verwendeten Sekundärliteratur) als Entlehnung kenntlich gemacht.

Die Arbeit hat in gleicher oder ähnlicher Form noch keiner anderen Prüfungsbehörde vorgelegen und wurde auch noch nicht veröffentlicht.

Wädenswil, den 17. August 2015

Marco Schweiger