Der Mehrwertausgleich gemäss teilrevidiertem Raumplanungsgesetz

Schlüsselprobleme bei der Umsetzung am Beispiel des Kantons Zürich und mögliche Lösungsvorschläge

Master Thesis

Zürcher Fachhochschule

HWZ Hochschule für Wirtschaft Zürich

eingereicht bei:

Referent: Prof. Dr. Peter Ilg

Vorgelegt von:

Claudio Quinter	Markus Reichle	Matthias Odermatt
Via Santeri 6	Irchelstrasse 20	Seestattstrasse 22
7130 Ilanz	8424 Embrach	8852 Altendorf

Studiengruppe: MAS REM 14

Datum: 26. August 2016

Management Summary / Zusammenfassung

Der Mehrwertausgleich hat den Ausgleich von raumplanerisch bedingten Vor- und Nachteilen zum Ziel. Mit der letzten Teilrevision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz) wurden die Regelungen über den Mehrwertausgleich auf Bundesebene konkretisiert, indem Artikel fünf des Raumplanungsgesetzes mit verbindlichen Mindestanforderungen zuhanden der kantonalen Gesetzgebung ergänzt wurde. Das Raumplanungsgesetz schreibt die Umsetzung bis zum 30. April 2019 vor. Aktuell arbeiten deshalb viele Kantone an der Umsetzung des Mehrwertausgleichs, so auch der Kanton Zürich. Im Kanton Zürich wurde am 25. Mai 2016 das Mehrwertausgleichsgesetz in die Vernehmlassung geschickt, welche bis am 25. September 2016 dauert.

Aufgrund des kantonalen Gestaltungsfreiraums sowie der Tatsache, dass der Mehrwertausgleich bedeutende Konsequenzen hat auf die Gemeinden, auf die Grundeigentümer und auf die gesamte Immobilienbranche, ist das Interesse an der Umsetzungsregelung beachtlich, und entsprechend kontrovers werden die angestrebten kantonalen Lösungen diskutiert. Es zeichnen sich dabei diverse Herausforderungen im Zusammenhang mit der Umsetzung des Mehrwertausgleichs ab.

Im Rahmen der vorliegenden Arbeit soll eine Betrachtung der Herausforderungen bei der Umsetzung des Mehrwertausgleichs am Beispiel des Kantons Zürich erfolgen. Nach einer theoretischen Auseinandersetzung mit dem Raumplanungsrecht und dem Mehrwertausgleich werden auf einer empirischen Basis die Herausforderungen beziehungsweise Schlüsselprobleme analysiert und mögliche Lösungsansätze skizziert. Zu diesem Zweck wurde eine Literaturrecherche vorgenommen, ein Workshop veranstaltet, diverse Interviews mit Experten aus der Immobilienbranche beziehungsweise Vertretern von Interessengruppen wurden geführt sowie eine Umfrage bei den Gemeinden des Kantons Zürich erhoben.

Das zürcherische Mehrwertausgleichsgesetz geht weiter als die Mindestanforderungen gemäss Artikel fünf des Raumplanungsgesetzes, indem auch bei Auf- und Umzonungen eine Mehrwertabgabe anfallen soll. Bei der Abgabehöhe belässt es der Kanton Zürich bei der bundesrechtlichen Vorgabe von 20 Prozent.

Die eruierten Problemstellungen im Zusammenhang mit der Umsetzung des Mehrwertausgleichs im Kanton Zürich waren namentlich die Abgabetatbestände, die Abgabesätze, die Möglichkeit von Sachleistungen (städtebaulichen Verträgen) sowie die Verwendung der Einnahmen aus dem Mehrwertausgleich. Im Allgemeinen darf anhand der Befragungen festgestellt werden, dass die Vernehmlassungsvorlage als ausgewogen und soweit wirtschaftsfreundlich aufgenommen wird. Die angestrebte Lösung stösst grösstenteils auf Akzeptanz, wobei in gewissen Themenfeldern Feinanpassungen nötig erscheinen. Den Immobilienakteuren ist es insbesondere wichtig, dass einfache, transparente und für alle Beteiligten die gleichen Regelungen gelten, damit die Rechts- und Planungssicherheit gewahrt werden kann. Die Befragten sind der Auffassung, dass sich die Boden-, Miet- oder

Eigentumspreise durch die Einführung einer Mehrwertabgabe nicht verteuern werden, sondern der freie Markt dies vielmehr über Angebot und Nachfrage regeln wird.

Diverse Kreise erachten es als nicht mit dem Bundesrecht vereinbar, dass Auf- und Umzonungen dem Mehrwertausgleich unterliegen. Sie sehen darin gar einen Zielkonflikt mit dem raumplanerischen Ziel der Siedlungsentwicklung nach innen beziehungsweise der Verdichtung. Zur Abgabesatzhöhe gibt es verschiedene Meinungen, wobei Einigkeit besteht, dass auf den Einzonungen ein höherer Abgabesatz zur Anwendung kommen sollte als bei Auf- und Umzonungen. Die 15-Prozent-Deckelung des Abgabesatzes bei Auf- und Umzonungen gibt Anlass zu Diskussionen. Dieser Maximalansatz kann in Vertragsverhandlungen bei städtebaulichen Verträgen zu Problemen führen. Die Berechnung des Verkehrswerts als Basis für die Bemessung des Mehrwerts beziehungsweise der Mehrwertabgabe muss klar geregelt und für alle nachvollziehbar sein. Eine kantonalbehördliche Instanz mit der Funktion einer unabhängigen Bewertungsstelle wird als dafür geeignet erachtet. Bei der Frage der Fälligkeit der Mehrwertabgabe zeigt sich kein eindeutiges Meinungsbild. Manche sehen eher vor Baubeginn den richtigen Zeitpunkt, andere wieder bei Bauvollendung. Die Mehrwertabgabe mittels Sachleistung anstelle einer monetären Abgabe zu entgelten, wird grundsätzlich als zielführende Möglichkeit erachtet, sofern die Abgabehöhe klar definiert und berechnet wurde. Ebenfalls finden städtebauliche Vertragslösungen breite Zustimmung. Dies jedoch nur unter der Voraussetzung, dass beide Vertragsparteien faire und nicht unter Druck ausgehandelte Vertragsinhalte definieren können. Von den Befragten wird die Meinung vertreten, dass die Einnahmen aus dem Mehrwertausgleich dort für raumplanerische Massnahmen zu verwenden sind, wo die Mehrwertabgabe angefallen ist.

Die Auswertung der Gemeindeumfrage, die an die 168 politischen Gemeinden im Kanton Zürich gesandt worden war, lieferte die Erkenntnis, dass der Mehrwertausgleich auf Gemeindeebene weitestgehend begrüsst wird. Der zweistufige Ansatz, wie er im Kanton Zürich angedacht ist, wird von der breiten Mehrheit der Gemeinden positiv beurteilt. Die Umfrage zeigt, dass sich die Gemeinden auch bei Neueinzonungen ebenfalls eine zweistufige Lösung wünschen. Der Maximalsatz von 15 Prozent, den die Gemeinden bei Um- und Aufzonungen erheben können sollen, wird von der Mehrheit der Gemeinden als zu niedrig erachtet. Die Bemessung des Mehrwerts beziehungsweise der Mehrwertabgabe soll nach Meinung der Gemeinden kantonal anhand des Verkehrswerts vorgenommen werden.

Aufgrund der hohen wirtschaftlichen Relevanz der Mehrwertausgleichsregelung dürfen im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens Stellungnahmen seitens Gemeinden und verschiedenster Interessengruppen erwartet werden. Die nun anstehende politische Diskussion wird zeigen, inwieweit der Kanton Zürich auf die einzelnen Erwägungen eintreten wird respektive wie der Vernehmlassungsentwurf angepasst und via Ausführungserlasse konkretisiert werden muss.

Inhaltsverzeichnis

Management Summary / Zusammenfassung I
Ehrenwörtliche Erklärung VI
Vorwort VII
1 Einleitung 1
1.1 Vorstellung des Themas und Ausgangslage 1
1.2 Zielsetzung und inhaltliche Abgrenzung 2
1.3 Aufbau der Arbeit und methodisches Vorgehen 3
2 Raumplanungsrecht und Mehrwertausgleich 5
2.1 Ausgangslage 5
2.2 Raumplanungsrecht 5
2.2.1 Begriffsdefinitionen 5
2.2.1.1 Planung 5
2.2.1.2 Raumplanung 5
2.2.1.3 Raumplanungsrecht 5
2.2.2 Historie und Entwicklung des Raumplanungsrechts 6
2.2.2.1 Regelung auf Verfassungsstufe 6
2.2.2.2 Regelung auf Gesetzes- und Verordnungsstufe 8
2.2.3 Raumplanungsgesetz 8
2.2.3.1 Planungsziele gemäss Art. 1 RPG 9
2.2.3.2 Planungsgrundsätze gemäss Art. 3 RPG 10
2.2.4 Aktuelle Situation im Raumplanungsrecht 10
2.2.4.1 Teilrevision des Raumplanungsgesetzes Etappe 1 11
2.2.4.2 Ausblick: Teilrevision des Raumplanungsgesetzes Etappe 2 12
2.3 Mehrwertausgleich gemäss Art. 5 RPG 13
2.3.1 Einleitung 14
2.3.2 Gründe für die Einführung und Ziele des Mehrwertausgleichs 14
2.3.3 Entstehung des Art. 5 RPG und Historie 16
2.3.4 Rechtliche Qualifikation des Mehrwertausgleichs 17
2.3.5 Mehrwertausgleich und Grundstückgewinnsteuer 19
2.3.6 Art. 5 RPG in seiner aktuellen Fassung 20
2.3.6.1 Abgabetatbestand 22
2.3.6.2 Abgabehöhe 23
2.3.6.3 Bemessungsgrundlage, -methode und Bemessungszeitpunkt 24
2.3.6.3.1 Bemessungsgrundlage 24
2.3.6.3.2 Bemessungsmethode 25
2.3.6.3.3 Bemessungszeitpunkt 25
2.3.6.4 Freibetrag 26
2.3.6.5 Fälligkeitszeitpunkt 26
2.3.6.6 Indexierung 27
2.3.6.7 Abgabesubjekt 27
2.3.6.8 Verwendungszweck 28
2.3.7 Mehrwertausgleich und Verwaltungshandeln 29
2.3.7.1 Formen des Verwaltungshandelns 29
2.3.7.2 Festsetzung und Fälligkeit der Mehrwertabgabe 31

2.3.7.2.1 Abgabefestsetzung – Zeitpunkt ... 31
2.3.7.2.2 Abgabefestsetzung – behördliche Zuständigkeit ... 32
2.3.7.2.3 Abgabefälligkeit ... 32

3 Übersicht über die kantonalen Regelungen zum Mehrwertausgleich ... 34

3.1 Vorgaben an die kantonalen Regelungen ... 34
3.2 Aktueller Stand in den Kantonen ... 34

4 Regelung des Mehrwertausgleichs im Kanton Zürich ... 41

4.1 Aktueller Ansatz ... 41
4.2 Angestrebte Lösung: Mehrwertausgleichsgesetz (Vernehmlassungsentwurf) ... 41

4.2.1 Einleitung ... 42

4.2.1.1 Ausgangslage ... 42
4.2.1.2 Exkurs: Vernehmlassung ... 42
4.2.1.3 Regelung des Mehrwertausgleichs über ein eigenes Gesetz ... 43

4.2.2 Ziele des Mehrwertausgleichsgesetzes und deren Realisierbarkeit ... 43

4.2.2.1 Ziele ... 43
4.2.2.2 Realisierbarkeit ... 44

4.2.3 Förderung der Verfügbarkeit von Bauland ... 45
4.2.4 Kosten ... 45
4.2.5 Einfluss auf Bodenpreise und Steuereinnahmen ... 45
4.2.6 Zweistufiger Ansatz des Mehrwertausgleichsgesetzes ... 46

4.2.6.1 Erste Stossrichtung – kantonaler Mehrwertausgleich ... 46
4.2.6.2 Zweite Stossrichtung – kommunaler Mehrwertausgleich ... 47

4.2.7 Mehrwertausgleichsgesetz im Detail ... 48

5 Schlüsselprobleme und Lösungsansätze im Kanton Zürich ... 55

5.1 Einführung und Methodik ... 55
5.2 Inhalt und Ergebnisse des Workshops ... 55
5.3 Inhalt und Ergebnisse der Gemeindeumfrage ... 56
5.4 Inhalt und Ergebnisse der Interview-Reihe ... 61
5.5 Übersicht über die Schlüsselprobleme ... 61

5.5.1 Schlüsselproblem 1 und Lösungsansatz – Abgabetatbestand ... 61

5.5.1.1 § 3 Abs. 1 und 2 MAG – Abgabetatbestand ... 61
5.5.1.2 Schlüsselproblem 1 – Abgabetatbestand ... 62
5.5.1.3 Ergebnisse aus dem Workshop / Gemeindeumfrage / Interview-Reihe ... 62
5.5.1.4 Fazit ... 63
5.5.1.5 Lösungsansatz und Empfehlung ... 63

5.5.2 Schlüsselproblem 2 und Lösungsansätze – Bemessungsgrundlage, Abgabesatz und Fälligkeit ... 64

5.5.2.1 § 4 Abs. 1 bis 3 MAG – Bemessungsgrundlage ... 64
5.5.2.2 Schlüsselproblem 2 – Bemessungsgrundlage ... 64
5.5.2.3 § 5 Abs. 1 bis 2 MAG – Abgabesatz ... 65
5.5.2.4 Schlüsselproblem 2 – Abgabesatz ... 65
5.5.2.5 § 10 Abs. 1 bis 4 MAG – Fälligkeit ... 65
5.5.2.6 Schlüsselproblem 2 – Fälligkeit ... 66
5.5.2.7 Ergebnisse aus dem Workshop / Gemeindeumfrage / Interview-Reihe ... 66

5.5.2.7.1 Bemessungsgrundlage ... 66
5.5.2.7.2 Abgabesatz ... 67

5.5.2.7.3 Fälligkeit ... 68

5.5.2.8 Fazit ... 68
5.5.2.9 Lösungsansatz und Empfehlung ... 68

5.5.3 Schlüsselproblem 3 und Lösungsansätze – Sachleistungen (vertragliche Lösungen) ... 69

5.5.3.1 § 18 Abs. 1 bis 5 MAG – Sachleistungen (vertragliche Lösungen) ... 69
5.5.3.2 Schlüsselproblem 3 – Sachleistungen (vertragliche Lösungen) ... 70
5.5.3.3 Ergebnisse aus dem Workshop / Gemeindeumfrage / Interview-Reihe ... 70
5.5.3.4 Fazit ... 71
5.5.3.5 Lösungsansatz und Empfehlung ... 71

5.5.4 Schlüsselproblem 4 und Lösungsansätze – Verwendung der Abgabe ... 72

5.5.4.1 § 16 Abs. 1 bis 6 MAG – Verwendung der Abgabe ... 72
5.5.4.2 Schlüsselproblem 4 – Verwendung der Abgabe ... 72
5.5.4.3 Ergebnisse aus dem Workshop / Gemeindeumfrage / Interview-Reihe ... 73
5.5.4.4 Fazit ... 73
5.5.4.5 Lösungsansatz und Empfehlung ... 74

5.5.5 Schlüsselproblem 5 und Lösungsansätze – Baurecht ... 74

5.5.5.1 Schlüsselproblem 5 – Baurecht ... 74
5.5.5.2 Ergebnisse aus dem Workshop / Gemeindeumfrage / Interview-Reihe ... 74
5.5.5.3 Fazit ... 75
5.5.5.4 Lösungsansatz und Empfehlung ... 75

6 Schlussfolgerungen / Empfehlungen ... 76

6.1 Fazit ... 76
6.2 Ausblick ... 79

7 Anhang ... 80

7.1 Quellenverzeichnis ... 80

7.1.1 Literaturquellen ... 80
7.1.2 Rechtserlasse ... 84

7.2 Übrige Verzeichnisse ... 86

7.2.1 Abkürzungsverzeichnis ... 86
7.2.2 Abbildungsverzeichnis ... 88

7.3 Diverse Unterlagen: Tabelle VLP-ASPAN, Zürcher Mehrwertausgleichsgesetz (Vernehmlassungsentwurf), Protokoll Workshop, Auswertung Gemeindeumfrage, Protokolle Interview-Reihe ... 89

Ehrenwörtliche Erklärung

Wir bestätigen hiermit, dass wir

- die vorliegende Master Thesis selbständig und ohne Benützung anderer als der angegebenen Quellen und Hilfsmittel angefertigt,
- die benutzten Quellen wörtlich oder inhaltlich als solche kenntlich gemacht,
- diese Arbeit in gleicher oder ähnlicher Form noch keiner Prüfungskommission vorgelegt haben.

Zürich, August 2016

.....	.....	.....
Claudio Quinter	Markus Reichle	Matthias Odermatt

Vorwort

Die lehrreiche Studienzeit an der HWZ Hochschule für Wirtschaft Zürich endet mit der Abgabe dieser Master Thesis am 26. August 2016.

In den letzten Wochen und Monaten konnten wir uns intensiv mit dem Thema Mehrwertausgleich auseinandersetzen. Die Aktualität der zu untersuchenden Fragestellungen und das breite Interesse seitens verschiedener Akteure aus der Immobilienbranche an dieser Master Thesis war für uns Ansporn genug, die vorliegende Arbeit gewissenhaft und mit voller Energie zu schreiben.

Innerhalb der Studiengruppe durften wir einen respektvollen und angenehmen Umgang untereinander erfahren. Während der Erarbeitungszeit der Master Thesis konnten wir konfliktfrei, team- und ergebnisorientiert arbeiten. Jeder hat seinen Beitrag geleistet, sodass ein gemeinsames Werk entstanden ist.

Ein Höhepunkt während dieser intensiven Phase war die Durchführung eines Workshops mit Behördenvertretern, Verbandsmitgliedern und weiteren Immobilienexperten, welcher hohe Beachtung und Anerkennung mit sich brachte. Die vielen Interviews mit verschiedenen Akteuren aus der Immobilienbranche waren ein zusätzlicher Höhepunkt. Wir kamen mit hochrangigen Personen in Kontakt, welche wir im sonstigen Berufsalltag wohl kaum für einen Austausch hätten gewinnen können.

Herrn Prof. Dr. Peter Ilg möchten wir an dieser Stelle für seine Anregung zum Thema Mehrwertausgleich sowie seine Begleitung und Betreuung bedanken. Er hat uns jederzeit mit Rat und Tat beiseite gestanden. Sein grosses, breit gestreutes Netzwerk innerhalb der Immobilienbranche hat uns manchen Kontaktzugang und die Durchführung des Workshops ermöglicht.

Im Weiteren möchten wir uns auch bei den vielen Interviewpartnern bedanken, welche unseren Terminwünschen spontan zugesagt haben. Mit der grossen Erfahrung und dem breiten Wissen standen sie uns Rede und Antwort zum Thema Mehrwertausgleich. Sie haben uns zudem interessante Einblicke in die Immobilienbranche ermöglicht. Dank gebührt auch den zahlreichen Gemeindevertretern, welche unsere Gemeindeumfrage gewissenhaft ausgefüllt haben. Beide Gruppen haben einen wertvollen Beitrag zum Gelingen dieser Arbeit geleistet.

Ebenfalls möchten wir uns auch bei den Menschen in unserem persönlichen Umfeld bedanken, welche viel Verständnis für die zahlreichen Abwesenheiten aufbrachten und Entbehrungen während der Studienzeit hinnehmen mussten.

Wir wünschen den Leserinnen und Lesern dieser Master Thesis viel Vergnügen und hoffen, einen Beitrag rund um das Thema Mehrwertausgleich leisten zu können.

Zürich, August 2016

1 Einleitung

1.1 Vorstellung des Themas und Ausgangslage

Art. 5 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz) hat den Mehrwertausgleich zum Gegenstand. In Art. 5 Abs. 1 RPG wird verbindlich festgehalten, dass erhebliche Vor- und Nachteile, welche durch die Raumplanung entstehen, angemessen auszugleichen sind (Joos, 2002, S. 22). Im Rahmen der letzten Teilrevision des Raumplanungsgesetzes wurde Art. 5 Abs. 2 RPG mit Bestimmungen ergänzt und der Mehrwertausgleich auf Bundesstufe konkretisiert. Die Anpassungen wurden am 3. März 2013 vom Stimmvolk und den Kantonen angenommen und traten per 1. Mai 2014 in Kraft (Lezzi, 2014, S. 136).

Das Bundesrecht legt nur die Grundsätze zum Mehrwertausgleich fest. Für die Umsetzung des Mehrwertausgleichs gemäss teilrevidiertem Raumplanungsgesetz sind die Kantone zuständig, wobei die Bundesvorgaben in Art. 5 RPG im Sinne von Mindestanforderungen zu berücksichtigen sind (Riva, 2010, Rz. 11; Stadler, 2015, S. 78). Namentlich schreibt das Bundesrecht vor, dass die Kantone bei Einzonungen eine Mehrwertabgabe von mindestens 20 Prozent des Mehrwerts zu erheben haben (Art. 5 Abs. 1bis 1. Satz RPG). Im Weiteren wird in Grundzügen die Fälligkeit (Art. 5 Abs. 1bis 2. Satz RPG) sowie die Verwendung des Mehrwertausgleichs (Art. 5 Abs. 1ter und Abs. 2 RPG) geregelt. Die Einnahmen aus dem Mehrwertausgleich sind primär für die Finanzierung von planungsbedingten Eigentumsbeschränkungen, welche einer materiellen Enteignung gleichkommen, zu verwenden (Art. 5 Abs. 2 RPG).

Aufgrund der Rahmen- bzw. Grundsatzgesetzgebungskompetenz des Bundes ist der Gestaltungsfreiraum auf kantonaler Ebene relativ gross (Schneider, 2006, S. 52). So können die Kantone weitere Tatbestände (namentlich Auf- und Umzonungen) dem Mehrwertausgleich unterstellen und die genauen Abgabesätze definieren. Die Organisation und Verfahrensregelung liegt ebenfalls in der Kompetenz der Kantone.

Das Raumplanungsgesetz sieht Sanktionen für jene Kantone vor, die fünf Jahre nach Inkrafttreten der letzten Teilrevision des Raumplanungsgesetzes noch keine Regelung des Mehrwertausgleiches getroffen haben (Art. 38a Abs. 4 und 5 RPG). Die Kantone haben bis am 30. April 2019 Zeit, ihre Regelungen zum Mehrwertausgleich festzulegen und einzuführen.

Der aktuelle Regelungsstand in den Kantonen ist sehr unterschiedlich (VLP-ASPAN, 2016; Wüst & Partner, 2015, S. 24). Einige Kantone wenden bereits seit Jahren den Mehrwertausgleich nach Art. 5 RPG an, so beispielsweise die Kantone Basel-Stadt 1977 und Neuenburg 1986 (Bühlmann, Perregaux DuPasquier & Kissling, 2013, S. 13; Riva, 2010, Rz. 14; Stadler, 2015, S. 77). Bei den meisten Kantonen steht jedoch die schwierige Aufgabe der Umsetzung des Mehrwertausgleichs – gedrängt durch die Sanktionsandrohung im Raumplanungsgesetz – erst an, so beispielsweise im Kanton Zürich. Am 25. Mai 2016 wurde das Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) des Kantons Zürich vom Regierungsrat in die

Vernehmlassung geschickt. Die Vernehmlassung dauert bis am 25. September 2016. Bis zu diesem Zeitpunkt können Stellungnahmen abgegeben werden (Regierungsrat Kanton Zürich, 2016b).

Der Mehrwertausgleich gemäss teilrevidiertem Raumplanungsgesetz und dessen Umsetzung haben erhebliche Konsequenzen auf diverse Wirtschaftszweige, insbesondere die Immobilienbranche. Die aktuell teilweise unklare Situation in Bezug auf die kantonale Umsetzung – so auch im Kanton Zürich – führt zu Unsicherheiten und Zurückhaltung.

So ergibt sich folgende Forschungsfrage, welcher wir im Rahmen dieser Arbeit nachgehen möchten: Welche Schlüsselprobleme bestehen bei der Umsetzung des Mehrwertausgleichs im Kanton Zürich und wie sehen mögliche Lösungsansätze aus?

1.2 Zielsetzung und inhaltliche Abgrenzung

Die vorliegende Arbeit soll einerseits für die Kantone bzw. deren Umsetzung des Mehrwertausgleichs gemäss teilrevidiertem Raumplanungsgesetz einen Mehrwert generieren und andererseits auch zur Lösung der aufgrund der aktuell teilweise unklaren Situation in diversen vom Mehrwertausgleich betroffenen Interessengruppen aufgekommenen Unsicherheiten und Zurückhaltung beitragen.

Ebenfalls sollen – sofern und soweit möglich – die Ergebnisse der im Rahmen dieser Arbeit durchgeführten Gemeindeumfrage bzw. Interviews mit verschiedenen Akteuren aus der Immobilienbranche sowie Analysen in das Vernehmlassungsverfahren zum zürcherischen Mehrwertausgleichsgesetz eingebracht werden.

Die Arbeit soll einen möglichst umfassenden Blick auf das Thema Mehrwertausgleich und dessen Umsetzung auf kantonaler Ebene ermöglichen, ohne Anspruch auf absolute Vollständigkeit zu erheben. Zu diesem Zweck wird zuerst auf das Raumplanungsrecht und den Mehrwertausgleich auf theoretischer Basis eingegangen. Im Anschluss wird der Zürcher Ansatz, d.h. das Mehrwertausgleichsgesetz (Vernehmlassungsentwurf), näher beleuchtet. Abschliessend werden die zentralsten Aspekte (Themenfelder) im Zusammenhang mit der Umsetzung des Mehrwertausgleichs im Kanton Zürich betrachtet, die Herausforderungen bzw. Schlüsselprobleme analysiert und mögliche Lösungsansätze skizziert. Daher wurde das Augenmerk auf ein breites Spektrum und nicht auf einen partiellen, stark konzentrierten Bereich gelegt.

Themenfeld 1: Abgabetatbestand

Themenfeld 2: Abgabesatz, Bemessungsgrundlage und Fälligkeit

Themenfeld 3: Sachleistungen (vertragliche Lösungen)

Themenfeld 4: Verwendung der Abgabe

Themenfeld 5: Baurecht

Im Fokus dieser Arbeit steht die zukünftige Umsetzung des Mehrwertausgleichs im Kanton Zürich. Die aktuelle Handhabung des Mehrwertausgleichs im Kanton Zürich wird nur kurz beleuchtet. Weitere Kantone werden nur punktuell mit Blick auf deren bereits gemachte Umsetzungserfahrungen in die Betrachtung bzw. Analyse miteinbezogen. Eine Übersicht über den aktuellen Regelungsstand in allen Kantonen wird der Vollständigkeit halber angefügt.

Die rechtliche Auseinandersetzung mit dem Mehrwertausgleich in der vorliegenden Arbeit erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

Analysen und Berechnungen konkreter (aus der Praxis) oder theoretischer Mehrwertausgleichsfälle sind nicht Gegenstand dieser Arbeit. Mögliche Auswirkungen des Mehrwertausgleichs auf die raumplanerischen Ziele wie aber auch auf die Bodenpreise, Miet- und Wohnungspreise bzw. die Immobilienbranche selbst werden ebenfalls nicht behandelt.

1.3 Aufbau der Arbeit und methodisches Vorgehen

Im ersten Teil der vorliegenden Arbeit (Kapitel 2) befassen wir uns auf theoretischer Basis mit dem Raumplanungsrecht und dem Mehrwertausgleich. Mit den Ausführungen zum Raumplanungsrecht, dessen Entwicklung und Inhalt soll der konzeptionelle Rahmen des Mehrwertausgleichs aufgezeigt werden. Es folgen Erläuterungen zur Entstehung, zum Zweck und zur rechtlichen Qualifikation des Mehrwertausgleichs. Zum Schluss der theoretischen Ausführungen wird auf Art. 5 RPG bzw. die bundesrechtlichen Vorgaben zum Mehrwertausgleich im Detail eingegangen. Der zweite Teil der vorliegenden Arbeit (Kapitel 3) beinhaltet eine Übersicht über den aktuellen Umsetzungsstand je Kanton. Es werden die Eckpunkte der (angedachten) kantonalen Regelungen aufgezeigt. Im dritten Teil der vorliegenden Arbeit (Kapitel 4) erläutern wir die aktuelle Situation im Kanton Zürich im Zusammenhang mit der Umsetzung des Mehrwertausgleichs. Das Mehrwertausgleichsgesetz (Vernehmlassungsentwurf) wird detailliert beleuchtet.

Der theoretische Teil wie auch die Ausführungen zum aktuellen Umsetzungsstand in den Kantonen bzw. im Kanton Zürich sind anhand von Literaturrecherchen erarbeitet worden.

Der vierte Teil der vorliegenden Arbeit (Kapitel 5) beinhaltet die Überlegungen und Ausführungen zu den zentralsten Aspekten (Themenfelder) im Zusammenhang mit der Umsetzung des Mehrwertausgleichs im Kanton Zürich. Dabei werden die Herausforderungen bzw. Schlüsselprobleme analysiert und mögliche Lösungsansätze skizziert.

Für die Definition der Themenfelder, die Sammlung der Herausforderungen bzw. Schlüsselprobleme im Zusammenhang mit der Umsetzung des Mehrwertausgleiches im Kanton Zürich haben wir einen Workshop mit Vertretern der zuständigen kantonalen Behörde und verschiedensten von der Thematik betroffenen Interessengruppen aus der Immobilienbranche durchgeführt. Als Vorbereitung auf den Workshop wurden Hypothesen zu verschiedenen Themenfeldern formuliert, welche dann im Workshop zusammen mit den Experten verifiziert wurden. Unser Ziel war es dabei, mit einer interdisziplinären Gruppe von Experten den Mehrwertausgleich und die mit dessen Umsetzung verbundenen

Problemstellungen breit zu diskutieren. Im Nachgang an den Workshop wurden diverse Interviews mit Branchenvertretern und Interessengruppen geführt sowie eine Umfrage bei den Zürcher Gemeinden gemacht. Inhalt der Interviews bzw. der Umfrage war einerseits der Mehrwertausgleich im Generellen und andererseits das zürcherische Mehrwertausgleichsgesetz im Speziellen (vgl. dazu Anhang 7.3).

Im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens wurden mehrere Vorstellungsveranstaltungen durch das Amt für Raumentwicklung Zürich (ARE ZH) durchgeführt, in welchen das Mehrwertausgleichsgesetz bzw. das kantonale Konzept vorgestellt und Fragen dazu beantwortet wurden. Wir haben an der Vorstellungsveranstaltung vom 7. Juli 2016 teilgenommen. Die im Rahmen dieser Vorstellungsveranstaltung diskutierten Fragen bzw. Anmerkungen zum kantonalen Konzept wurden in der vorliegenden Arbeit verarbeitet.

Im fünften Teil der vorliegenden Arbeit (Kapitel 6) werden die Ergebnisse konsolidiert und die wichtigsten Erkenntnisse zu Empfehlungen ausformuliert.

Sämtliche Personenbezeichnungen gelten für Frauen und Männer. In der vorliegenden Arbeit wird der Einfachheit halber die männliche Schreibform verwendet.

2 Raumplanungsrecht und Mehrwertausgleich

2.1 Ausgangslage

Im Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) wird in Art. 5 der Mehrwertausgleich geregelt. Das Raumplanungsgesetz stellt somit die rechtliche Grundlage für die Regelung des Mehrwertausgleichs dar.

Die folgenden Ausführungen sind unterteilt in eine Einführung in das Raumplanungsrecht, namentlich das Raumplanungsgesetz, und in eine Einführung zum Mehrwertausgleich.

2.2 Raumplanungsrecht

2.2.1 Begriffsdefinitionen

2.2.1.1 Planung

Unter Planung wird der vorausschauende und systematische Ansatz zur Festlegung von Handlungszielen und -beiträgen sowie zu deren Abstimmung und Steuerung über einen definierten Zeitraum verstanden. Die Planung versteht sich als Prozess, der Plan stellt das Prozessergebnis dar (Griffel, 2014, S. 1).

2.2.1.2 Raumplanung

Das vorausschauende und systematische Angehen und Lösen von sich aufgrund der Begrenztheit des Raumes und der verschiedenen, sich ständig ändernden Anforderungen an den Raum ergebenden Herausforderungen wird als Raumplanung bezeichnet (Griffel, 2014, S. 1).

2.2.1.3 Raumplanungsrecht

Als Raumplanungsrecht wird die Gesamtheit der Rechtsnormen und rechtsverbindlichen Pläne, welche eine bestimmte Raumordnung herstellen möchten oder deren Anwendung die räumliche Ordnung beeinflusst, verstanden. Es wird nominales und funktionales Raumplanungsrecht unterschieden. Für diese Kategorisierung des Raumplanungsrechts ist die vom Gesetzgeber verwendete Bezeichnung bzw. sind der Zweck und die Auswirkung entscheidend (Griffel, 2014, S. 1; Haller & Karlen, 1999, Rz. 41–51). Unter die Bezeichnung

nominales Raumplanungsrecht werden sämtliche Rechtsnormen bzw. Erlasse subsumiert, welche ausdrücklich als solche über die Raumplanung bezeichnet werden (bspw. Raumplanungsgesetz, Raumplanungsverordnung, Planungs- und Baugesetz etc.). Die Gesamtheit der raumrelevanten Rechtsnormen bzw. Erlasse ausserhalb des nominalen Raumplanungsrechts (bspw. Gewässerschutzgesetz, Umweltschutzgesetz etc.) stellt das funktionale Raumplanungsrecht dar (Griffel, 2014, S. 1). Dient die Rechtsnorm dem Herbeiführen einer bestimmten räumlichen Ordnung oder hat sie Auswirkungen auf die Raumordnung, so stellt sie funktionales Raumplanungsrecht dar. Dies, auch wenn sie vom Gesetzgeber nicht ausdrücklich als Rechtsnorm der Raumplanung bezeichnet wird (Haller & Karlen, 1999, Rz. 49). Unter materiellem Raumplanungsrecht werden die inhaltlichen Anforderungen verstanden. Das formelle Raumplanungsrecht definiert die Behörden, deren Zuständigkeit, die verfahrenstechnischen Aspekte sowie den Rechtsschutz (Haller & Karlen, 1999, Rz. 51).

Die grundsätzlichen (aktuellen) Problemstellungen der Raumplanung in der Schweiz sind der Kulturlandverlust, die Zersiedelung, die Abnahme der Siedlungsqualität, die Entstehung bzw. Verdeutlichung von neuen Wirtschaftsräumen und regionalen Ungleichgewichten, der verstärkte Standortwettbewerb sowie die schwankende Beanspruchung der Infrastruktur und deren hohe Kosten (Haller & Karlen, 1999, Rz. 1–13). Das Raumplanungsrecht – namentlich das Raumplanungsgesetz zusammen mit der Raumplanungsverordnung sowie weitere themenspezifische Rechtsnormen bzw. Erlasse (bspw. Gewässerschutz, Umweltschutz etc.) – strebt an, diese vielseitigen Herausforderungen im Einklang und unter Berücksichtigung der verschiedensten Interessen zu lösen.

2.2.2 Historie und Entwicklung des Raumplanungsrechts

Die ersten Vorschriften über die Nutzung des Raumes im 19. Jahrhundert waren polizeilich motiviert und dienten primär der Abwehr von negativen Einflüssen (Baupolizeirecht) (Griffel, 2014, S. 2; Ruch, 2010, Rz. 68). Um die Jahrhundertwende erliessen dann die ersten Kantone Baugesetze, und Gemeinden begannen, Bauzonen auszuscheiden (Griffel, 2014, S. 3; Ruch, 2010, Rz. 71). Die Kompetenz zum Erlass von Regelungen auf dem Gebiet der Raumplanung lag denn auch zu dieser Zeit noch bei den Kantonen. Entsprechend vielfältig war der Stand der Raumplanung und der raumplanerischen Regelungen in der Schweiz, je Kanton bzw. Gemeinde (Schweizerischer Bundesrat, 1972, S. 1458). Eine Koordination bzw. rechtliche Regelung auf Bundesebene war bis weit ins 20. Jahrhundert kein Thema (Griffel, 2014, S. 3).

2.2.2.1 Regelung auf Verfassungsstufe

1969 fand die Raumplanung mit Art. 22quater aBV (Bodenrechtsartikel) Eingang in die Bundesverfassung:

> «[1] Der Bund stellt auf dem Wege der Gesetzgebung Grundsätze auf für eine durch die Kantone zu schaffende, der zweckmässigen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes dienende Raumplanung.
>
> [2] Er fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit ihnen zusammen.
>
> [3] Er berücksichtigt in Erfüllung seiner Aufgaben die Erfordernisse der Landes-, Regional- und Ortsplanung.» (Griffel, 2014, S. 4)

Die Totalrevision der Bundesverfassung im Jahre 1999 führte zur Ergänzung des Raumplanungsartikels Art. 75 BV mit dem Thema Nachhaltigkeit:

> «[1] Der Bund legt Grundsätze der Raumplanung fest. Diese obliegt den Kantonen und dient der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens und der geordneten Besiedlung des Landes.
>
> [2] Der Bund fördert und koordiniert die Bestrebungen der Kantone und arbeitet mit den Kantonen zusammen.
>
> [3] Bund und Kantone berücksichtigen bei der Erfüllung ihrer Aufgaben die Erfordernisse der Raumplanung.»

Mit Art. 22^{quater} Abs. 1 aBV bzw. Art. 75 Abs. 1 BV erhielt der Bund die Kompetenz zur Rahmen- bzw. Grundsatzgesetzgebung in Sachen Raumplanung (Kompetenzverteilung zwischen dem Bund und den Kantonen/Souveränität, Art. 3 BV) (Schneider, 2006, S. 52–53 und 90). Mit der Rahmen- bzw. Grundsatzgesetzgebung wird auf eine zentrale Regelung und Koordination der raumwirksamen Aufgaben abgezielt. Der Bund hat die Raumplanung in der ganzen Breite gesetzlich zu regeln, jedoch nur im Grundsätzlichen. Die Detaillierung obliegt – im Rahmen der durch den Bund gewährten Kompetenzen – den Kantonen. Der Bund muss den Kantonen den Spielraum gewähren, die Einzelheiten in der Tiefe gesetzlich zu regeln. So soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass durch raumwirksame Aufgaben bzw. Massnahmen die Bevölkerung einer Region besonders stark betroffen sein kann. Entsprechend sollen die Kantone die Möglichkeit haben, abgestimmt auf ihr Gebiet das Raumplanungsrecht zu konkretisieren bzw. die Auswirkungen abzustimmen (dezentraler Regelungstatbestand) (Haller & Karlen, 1999, Rz. 72–74).

Der Bund wie auch die Kantone haben sich bei der Ausgestaltung der gesetzlichen Regelungen an die in Art. 75 Abs. 1 BV definierten Ziele des Raumplanungsrechts bzw. der Raumplanung zu halten:

- Mit dem Ziel der zweckmässigen Nutzung des Bodens soll sichergestellt werden, dass den unterschiedlichen Funktionen des Bodens (bspw. Wohnen, Arbeiten, Erholung, etc.) in sinnvoller Weise Rechnung getragen wird. So soll jeweils der Boden bei Bedarf derjenigen Nutzung zugeführt werden, für welche er am geeignetsten ist.

- Mit dem Ziel der haushälterischen Nutzung des Bodens wird das Thema Nachhaltigkeit – der Boden als knappes Gut – im Zusammenhang mit der Raumplanung auf Verfassungsstufe verankert.
- Mit dem Ziel der geordneten Besiedelung des Landes soll sichergestellt werden, dass die Besiedelung in einem geordneten, begrenzten Rahmen von statten geht. Eine Zersiedelung des Landes soll verhindert werden (Haller & Karlen, 1999, Rz. 72–74; Ruch, 2010, Rz. 8–9).

2.2.2.2 Regelung auf Gesetzes- und Verordnungsstufe

Trotz Verfassungsauftrag und Gesetzgebungskompetenz gemäss Art. 22^{quater} aBV (Bodenrechtsartikel) aus dem Jahre 1969 dauerte es einige Jahre, bis 1974 das erste Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) vom Parlament verabschiedet wurde. Dieses erste Raumplanungsgesetz scheiterte jedoch 1976 in der Abstimmung. Namentlich die damalige Regelung betreffend planungsbedingte Vor- und Nachteile führte zur Verwerfung der Vorlage (Riva, 2010, Rz. 3; Schneider, 2006, S. 8).

1979 erliess die Bundesversammlung das zweite Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG), welches per 1. Januar 1980 in Kraft trat.

In der Zeit zwischen 1969 und dem Erlass bzw. dem Inkrafttreten des RPG im Jahre 1980 wurde in Sachen Raumplanung auf Bestimmungen des Bundesgesetzes über den Schutz der Gewässer (GSchG) abgestützt. Der damalige Art. 20 GSchG setzte dem Bauen ausserhalb der Bauzonen über das generelle Kanalisationsprojekt Grenzen:

> «Baubewilligungen für Gebäude und Anlagen ausserhalb des im generellen Kanalisationsprojekt abgegrenzten Gebietes dürfen nur erteilt werden, sofern der Gesuchsteller ein sachlich begründetes Bedürfnis nachweist.» (Griffel, 2014, S. 5; Ruch, 2010, Rz. 72)

Im Jahre 2000 verfügte der Bundesrat die Raumplanungsverordnung (RPV), welche per 1. September 2000 in Kraft trat. Die Raumplanungsverordnung konkretisiert das Raumplanungsgesetz und enthält Ausführungsbestimmungen dazu. Auf die Raumplanungsverordnung wird im Rahmen dieser Arbeit nicht weiter eingegangen.

2.2.3 Raumplanungsgesetz

Das Raumplanungsgesetz definiert verbindlich das Instrumentarium für die Umsetzung des verfassungsrechtlichen Auftrags gemäss Art. 75 BV in den Grundzügen, ohne die Raumplanung erschöpfend zu ordnen. Namentlich die in Art. 1 RPG und Art. 3 RPG

ausformulierten Planungsziele und -grundsätze bedürfen einer Konkretisierung über die Richt- und Nutzungspläne (Art. 6 ff. bzw. 14 ff. RPG) seitens der Kantone und Gemeinden. Die Gemeinden werden in Art. 1 Abs. 1 RPG explizit als Adressaten des Raumplanungsgesetzes genannt. Das kantonale Recht hat die konkrete Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden zu regeln (Art. 25 Abs. 1 RPG und Art. 50 BV), soweit das Raumplanungsgesetz keine diesbezügliche Regelung vorsieht (Joos, 2002, S. 22–23).

2.2.3.1 Planungsziele gemäss Art. 1 RPG

Die in Art. 75 Abs. 1 BV definierten Ziele der Raumplanung «haushälterische (nachhaltige) Nutzung des Bodens» und «geordnete Besiedlung des Landes» werden in Art. 1 Abs. 1 1. Satz RPG nochmals festgehalten und verdeutlicht (Waldmann & Hänni, 2006, Art. 1, Rz. 8). Das Gebot der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet in Art. 1 Abs. 1 1. Satz RPG (Trennungsprinzip) bezieht sich auf das in Art. 75 Abs. 1 BV definierte Ziel «geordnete Besiedlung des Landes». Das Gebot, die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken und so kompakte Siedlungen zu schaffen (Konzentrationsprinzip, Art. 1 Abs. 2 lit. a^{bis} und b RPG), zielt auf diese beide, in Art. 75 Abs. 1 BV definierten, raumplanerischen Ziele ab (Griffel, 2014, S. 16).

Art. 1 Abs. 1 2. Satz RPG konkretisiert den Art. 75 Abs. 2 BV, d.h. die Abstimmung in der Raumplanung zwischen dem Bund, den Kantonen und Gemeinden, und betont damit die Koordinationsfunktion der Raumplanung (Griffel, 2014, S. 17). Die Planungsziele nach Art. 1 RPG haben für die mit Planungsaufgaben beauftragten Bundes-, kantonalen und kommunalen Behörden rechtliche und damit verbindliche Wirkung (Waldmann & Hänni, 2006, Art. 1, Rz. 3 und 4).

In Art. 1 Abs. 2 RPG werden die Ziele des Raumplanungsgesetzes aufgelistet:

- Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen und der Landschaft (lit. a)
- Förderung der Siedlungsentwicklung nach innen (lit. a^{bis})
- Schaffung kompakter Siedlungen (lit. b)
- Schaffung und Erhaltung der räumlichen Voraussetzungen für die Wirtschaft (lit. b^{bis})
- Förderung der regionalen Besonderheiten und einer angemessenen Dezentralisierung der Besiedlung und Wirtschaft (lit. c)
- Sicherstellung der Landesversorgung (lit. d)
- Gewährleistung der Gesamtverteidigung (lit. e)

2.2.3.2 Planungsgrundsätze gemäss Art. 3 RPG

Die Planungsgrundsätze nach Art. 3 RPG haben eine konkretisierende, rationalisierende, streitentlastende, optimierende und koordinierende Funktion. Sie haben – wie die Planungsziele in Art. 1 RPG – keine konditionale Wirkung, sondern verstehen sich als zielbestimmende Regeln (Waldmann & Hänni, 2006, Art. 3, Rz. 2 und 3).

Bei allen raumplanerischen Massnahmen ist die Landschaft zu schonen (Art. 3 Abs. 2 1. Satz RPG). In Art. 3 Abs. 2 lit. a RPG wird explizit die Schonung des Kulturlandes festgehalten (Fruchtfolgeflächen). Gemäss Art. 26 Abs. 1 RPV wird unter Fruchtfolgefläche ackerfähiges Kulturland verstanden. Dieses ist in genügendem Masse – als Basis für die Landesversorgung – zu sichern (Art. 26 Abs. 3 RPV). Nach Art. 3 Abs. 2 lit. b RPG müssen sich Siedlungen, Bauten und Anlagen in die Landschaft einbetten. Des Weiteren sind naturnahe Landschaften und Erholungsräume zu erhalten (Art. 3 Abs. 2 lit. d RPG).

Gemäss Art. 3 Abs. 3 RPG sind Siedlungen nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten und ihre Ausdehnung ist zu begrenzen. So soll bspw. eine gute Durchmischung der Wohn- und Arbeitsgebiete (Art. 3 Abs. 3 lit. a RPG) Schlaforte ohne eigene Identität verhindern sowie den Pendlerverkehr reduzieren (Griffel, 2014, S. 19). Gleichzeitig sind die Siedlungen an Orten zu planen, welche mit dem öffentlichen Verkehr bereits angemessen erschlossen sind (Art. 3 Abs. 3 lit. a RPG). Art. 3 Abs. 3 lit. a^{bis} RPG hält den Auftrag an die Kantone fest, dass sie Massnahmen treffen, welche eine bessere Nutzung von brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in den Bauzonen und eine Verdichtung der Siedlungsfläche ermöglichen (Baulandhortung). Zudem sollen die Siedlungen mit Grünflächen und Bäumen durchmischt sein (Art. 3 Abs. 3 lit. e RPG).

Die Planungsziele und -grundsätze des Raumplanungsgesetzes verstehen sich als Zielvorstellung, Wertungshilfe und Entscheidungskriterium. Sie können in der Einzelfallanwendung zueinander im Widerspruch stehen (Joos, 2002, S. 25). Bei der Anwendung des Raumplanungsrechts drängt sich daher eine umfassende Interessenabwägung im Einzelfall auf, wobei sämtliche raumrelevanten Interessen und Aspekte zu berücksichtigen und abzuwägen sind (Art. 3 Abs. 1 RPV) (Griffel, 2014, S. 20).

2.2.4 Aktuelle Situation im Raumplanungsrecht

Seit dem Erlass bzw. dem Inkrafttreten im Jahre 1980 wurde das Raumplanungsgesetz mehrmals revidiert.

Das Einreichen der Volksinitiative «Raum für Mensch und Natur (Landschaftsinitiative)» am 14. August 2008 löste die jüngste Überarbeitung des Raumplanungsrechts aus. Das Ziel der Landschaftsinitiative war die Begrenzung der fortschreitenden Zersiedlung der Schweiz sowie der bessere Schutz der Landschaft im Generellen. Diesem Volksbegehren setzte der Bundesrat einen indirekten Gegenvorschlag in Form einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes in zwei Etappen entgegen (Schweizerischer Bundesrat, 2010, S. 1050).

2.2.4.1 Teilrevision des Raumplanungsgesetzes Etappe 1

Mit der ersten Teilrevisionsetappe des Raumplanungsgesetzes möchte der Bund die drängenden Probleme der Raumplanung in der Schweiz, namentlich die Zersiedelung und den Kulturlandverlust, angehen. In der Schweiz sind vielerorts die ausgewiesenen Bauzonen zu gross und oftmals an peripheren Lagen (Bühlmann, 2010, S. 5; Mueller-Jentsch & Gmuender, 2013). So wurden die Förderung der qualitativ hochwertigen Siedlungsentwicklung nach innen sowie die nachhaltige Dimensionierung der Bauzonen als Revisionsziele definiert (Schweizerischer Bundesrat, 2010, S. 1050; Griffel, 2014, S. 8). Um der Zersiedelung und dem Kulturlandverlust in der Schweiz Einhalt zu gebieten, fand der Grundsatz der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet neu Eingang in das Raumplanungsgesetz (Art. 1 Abs. 1 1. Satz RPG) (Ruch, 2015, S. 6).

Mit der Revision soll ein nachhaltiger bzw. haushälterischer Umgang mit dem Boden sowie kompakte Siedlungen erreicht werden. Diesem Umstand wird im revidierten Raumplanungsgesetz mit Art. 15 RPG explizit Rechnung getragen. So dürfen die Bauzonen in den Kantonen den voraussichtlichen Bedarf der nächsten fünfzehn Jahre nicht überschreiben (Art. 15. Abs. 1 RPG), und überdimensionierte Bauzonen sind zu reduzieren (Art. 15 Abs. 2 RPG). Die Gemeinden sollen – dem Konzentrationsprinzip folgend – sich nach innen entwickeln, bspw. durch verdichtetes Bauen, das Schliessen von Baulücken oder die Umnutzung von Brachen (UVEK/ARE, 2014b).

Am 3. März 2013 wurde die erste Teilrevisionsetappe des Raumplanungsgesetzes vom Stimmvolk mit 62,9 Prozent und 25 von 26 Kantonen angenommen (Lezzi, 2014, S. 136). Per 1. Mai 2014 traten die Neuerungen im Raumplanungsgesetz zusammen mit der revidierten Raumplanungsverordnung in Kraft.

Es ist Aufgabe der Kantone, die erste Teilrevisionsetappe umzusetzen. Der Bund legt im Rahmen seiner Rahmen- bzw. Grundsatzgesetzgebungskompetenz gemäss Art. 75 Abs. 1 BV nur das Grundsätzliche fest (Griffel, 2014, S. 5). Die Revisionsziele werden für die Umsetzung durch die Kantone in der «Ergänzung des Leitfadens Richtplanung» konkretisiert. Die «Ergänzung des Leitfadens Richtplanung» enthält namentlich klare Vorgaben betreffend Planung und Steuerung der Siedlungsentwicklung an die kantonalen Richtpläne (UVEK/ARE, 2014b).

Die Kantone müssen ihre Richtpläne an die neuen Vorgaben des Raumplanungsgesetzes anpassen (Art. 38a Abs. 1 RPG). Sie haben in ihren Richtplänen insbesondere aufzuzeigen, wie die Siedlungsentwicklung nach innen umgesetzt werden kann (Art. 8 und 8a RPG sowie Art. 5 und 5a RPV). Neben der Definition von bedarfsgerechten Bauzonen (Art. 30a RPV) und der Reduktion von überdimensionierten Bauzonen müssen künftig die Bauzonen über die Gemeindegrenzen hinweg abgestimmt werden (Art. 15 RPG). Auf Grundlage ihres jeweiligen Richtplans legen die Kantone verbindlich einerseits fest, wie die Lage von nicht überbauten Bauzonen verbessert werden kann (Optimierung der Bauzonen). Andererseits müssen sie bestimmen, an welchen Lagen unter welchen Bedingungen und in welchem Ausmass Einzonungen möglich sein sollen sowie wo und in welchem Umfang gegebenenfalls Rück- bzw. Auszonungen nötig sind (Siedlungsentwicklung nach innen). Zudem haben sie

festzulegen, unter welchen Bedingungen und wie die Massnahmen umgesetzt werden können (UVEK/ARE, 2014a, S. 24).

Mit dem in Art. 5 RPG in Grundzügen festgelegten Mehrwertausgleich haben die Kantone ein Instrument, um die Raumentwicklung zu lenken. Die Kantone sind gemäss Art. 5 Abs. 1bis RPG verpflichtet, eine Abgabe von mindestens 20 Prozent auf den Mehrwert bei Einzonungen zu erheben. Die Einnahmen aus der Mehrwertabgabe sollen primär für die Kompensation von planungsbedingten Eigentumsbeschränkungen, welche einer materiellen Enteignung gleichkommen, Verwendung finden (Art. 5 Abs. 1ter und 2 RPG). So soll mit dem Mehrwertausgleich die Lage von Bauzonen optimiert und die Siedlungsentwicklung nach innen gefördert werden. Für weitere Informationen zum Mehrwertausgleich sei hier auf die Ausführungen im Kapitel 2.3 verwiesen.

Um die Baulandhortung (Art. 3 Abs. 3 lit. a^{bis} RPG) zu begrenzen, haben die Kantone mit Art. 15 Abs. 4 lit. d und 15a RPG ein Instrument erhalten. Sie können eine Frist zur Überbauung ansetzen und bei Missachtung Massnahmen erlassen. Ziel ist es, ein genügendes Angebot an sofort nutzbarem Bauland zu sichern (Schweizerischer Bundesrat, 2010, S. 1075). Die Definition der Voraussetzungen zur Fristansetzung sowie auch der Massnahmen obliegt den Kantonen selbst.

Für die Anpassungen im kantonalen Raumplanungsrecht gemäss der ersten Teilrevisionsetappe des Raumplanungsgesetzes haben die Kantone fünf Jahre Zeit (Art. 38a Abs. 1 RPG), d.h. bis am 30. April 2019. In der Zwischenzeit können die Kantone keine zusätzlichen Bauzonen – ohne vollständige Kompensation (100 Prozent) – ausscheiden (Art. 38a Abs. 2 RPG in Verbindung mit Art. 52a Abs. 2 lit. a RPV). Als Einzonung wird definiert, wenn Land, welches keiner Zone der Grundnutzung Bauzonen (Code_GN 1, Code_HN 11 bis 19) zugeordnet war, neu einer Zone der Grundnutzung Bauzonen zugewiesen wird (UVEK/ARE, 2014c, S. 29). Die Wohn-, Misch- und Zentrumszonen wie ebenfalls auch die Zonen für öffentliche Nutzungen, Tourismus- und Freizeitzonen sowie weitere Bauzonen verstehen sich als Grundnutzung Bauzonen (UVEK/ARE, 2011, S. 20). Ausgenommen von dieser Kompensationspflicht sind gemäss Art. 52a Abs. 2 lit. b RPV Einzonungen für dringend benötigte, öffentliche Infrastrukturen von kantonalem Interesse. Für alle anderen dringlichen kantonalen Vorhaben muss ein gleich grosses Gebiet zumindest planungsrechtlich gesichert werden, wobei die Auszonung nicht sofort erfolgen muss (Art. 52a Abs. 2 RPV) (UVEK/ARE, 2014b). Kommen die Kantone dem Gesetzesauftrag bis zum 30. April 2019 nicht nach, so können sie zukünftig keine neuen Bauzonen mehr zulässig ausscheiden (Art. 38a Abs. 3 und 5 RPG). Voraussetzungen dafür sind ein durch den Bundesrat genehmigter Richtplan (Art. 38a Abs. 3 i.V.m. Art. 11 RPG) und eine angemessene Regelung des Mehrwertausgleichs gemäss Art. 5 RPG (Art. 38a Abs. 4 RPG).

2.2.4.2 Ausblick: Teilrevision des Raumplanungsgesetzes Etappe 2

Am 5. Dezember 2014 wurde die zweite Teilrevisionsetappe mit einem Vernehmlassungsverfahren durch den Bundesrat gestartet. Das primäre Revisionsziel ist der

Schutz und Erhalt von Kulturland (Fruchtfolgeflächen), welcher auf Stufe Raumplanungsgesetz konkretisiert und verankert werden soll. Die Themen Verkehr und Energie sollen via spezifische Planungsziele und -grundsätze im Raumplanungsgesetz und mittels Mindestvorgaben an die kantonalen Richtpläne einen erhöhten Stellenwert erhalten. Zudem soll die Zusammenarbeit zwischen dem Bund, den Kantonen und Gemeinden in Sachen Raumplanung gefördert werden. Die bestehende, komplexe und unübersichtliche Situation im Zusammenhang mit dem Bauen ausserhalb der Bauzonen soll konsolidiert und neu gegliedert werden, wobei den regionalen Gegebenheiten bestmöglich Rechnung getragen und der Grundsatz der Trennung von Baugebiet und Nichtbaugebiet eingehalten werden soll (UVEK/ARE, 2014d; UVEK/ARE, 2015).

Im Rahmen der Vernehmlassung haben sich die Kantone mehrheitlich ablehnend zur bundesrätlichen Vorlage geäussert. Es wurde festgehalten, dass einerseits der Revisionsbedarf nicht bei allen Themen gegeben ist und andererseits die Kantone bzw. die Gemeinden aktuell mit der Verarbeitung der Änderungen im Zusammenhang mit der ersten Teilrevisionsetappe weitestgehend ausgelastet sind. Aufgrund dieser kantonalen Grundhaltung entschied sich der Bundesrat, im Rahmen der zweiten Teilrevisionsetappe nur die Kernthemen der Raumplanung anzugehen, bei welchen der Revisionsbedarf klar ausgewiesen ist. Dies sind namentlich das Bauen ausserhalb der Bauzonen, die Raumplanung im Untergrund und die Raumplanung in funktionalen Räumen. Die Aktualisierung der Regelungen zum Kulturlandschutz bzw. -erhalt soll über die Überarbeitung des Sachplans Fruchtfolgeflächen von 1992 sichergestellt werden (UVEK/ARE, 2015).

Für die Erarbeitung der neuen Regelungen auf Gesetzes- bzw. Verordnungsstufe und für die Überarbeitung des Sachplans werden Expertengruppen mit Vertretern des Bundes, der Kantone und Gemeinden gebildet sowie weitere Kreise, namentlich Wirtschaft- und Fachverbände und ideelle Organisationen, zur Anhörung eingeladen. Die Botschaft für die zweite Teilrevisionsetappe des Raumplanungsgesetzes soll Mitte 2017 dem Bundesrat vorgelegt werden können. Der Sachplan Fruchtfolgeflächen soll 2018 durch den Bundesrat verabschiedet werden können (UVEK/ARE, 2015).

Auf weitere Ausführungen zur zweiten Teilrevisionsetappe des Raumplanungsgesetzes wird im Rahmen dieser Arbeit verzichtet.

2.3 Mehrwertausgleich gemäss Art. 5 RPG

Im ersten Teil dieses Kapitels wird auf die Entstehung des Mehrwertausgleichs eingegangen, und die mit dem Mehrwertausgleich verfolgten Ziele werden erläutert. Der zweite Teil widmet sich dem Mehrwertausgleich bzw. den bundesrechtlichen Vorgaben gemäss Art. 5 RPG im Detail.

2.3.1 Einleitung

In Art. 75 Abs. 1 BV wird festgehalten, dass der Boden zweckmässig zu nutzen ist. Der Boden ist entsprechend der Nutzung zu zuführen, für welche er am geeignetsten ist (Haller & Karlen, 1999, Rz. 252; Ruch, 2010, Rz. 8). Die Raumplanung sieht für den Boden verschiedene Nutzungsmöglichkeiten vor (Bühlmann, Perregaux DuPasquier & Kissling, 2013, S. 2; Riva, 2010, Rz. 1). Die jeweilige Nutzungsmöglichkeit hängt vom entsprechenden Zonentyp bzw. der entsprechenden Zonenart ab. Art. 14 Abs. 2 RPG definiert drei Zonentypen: Bauzonen, Landwirtschaftszonen und Schutzzonen. Im Grundsatz unterscheidet man zwischen Bauzonen und Nichtbauzonen. Innerhalb der Bauzonen werden verschiedene Zonenarten, sogenannte Hauptnutzungen, differenziert (bspw. Wohnzonen, Arbeitszonen, Mischzonen, Zonen für öffentliche Nutzungen, etc.) (UVEK/ARE, 2011, S. 22–23). Diese Hauptnutzungen unterscheiden sich einerseits durch den Zweck und andererseits aufgrund der jeweilig gültigen Bebauungsregelung (Ausnützung und Nutzweise).

Durch planerische Massnahmen (Richtplan, Art. 6 ff. RPG, und insbesondere Nutzungsplan, Art. 14 ff. RPG) weisen die Kantone und Gemeinden gebiets- bzw. parzellenscharf den Boden den verschiedenen Zonentypen bzw. -arten und dadurch den verschiedenen Nutzungsmöglichkeiten zu (Griffel, 2014, S. 38). So kann ein Gebiet bzw. Grundstück einer anderen Zone zugeführt bzw. die Ausnützung und/oder Nutzweise verändert werden. Der Wert des Bodens kann durch eine solche Aktion massiv und nachhaltig (positiv wie negativ) beeinflusst werden. Der Wert von Bauland unterscheidet sich gravierend vom Wert von Nichtbauland. Der Preis für einen Quadratmeter landwirtschaftliches Land beträgt wenige Schweizer Franken, in der Regel zwischen fünf und zehn Schweizer Franken (LID, 2010; Griffel, 2014, S. 79). Bauland hat dagegen einen Wert zwischen 350 und 2000 Schweizer Franken je Quadratmeter, je nach Lage (hausinfo, 2015). Einzonungen wie auch – in reduzierter Form – Aufzonungen führen dementsprechend zu einem Mehrwert, Rück- bzw. Auszonungen zu einem Minderwert für den Grundeigentümer. Je nach Art der Umzonung führt diese zu einem Mehr- bzw. Minderwert.

Zudem können staatliche Infrastrukturprojekte, wie Vorkehrungen zur Erschliessung und Ausstattung von Grundstücken sowie das Bereitstellen von öffentlichen Verkehrsmitteln, einen Mehrwert für ein Gebiet bzw. Grundstück generieren (Bühlmann; Perregaux DuPasquier & Kissling, 2013, S. 2; Joos, 2002, S. 69; Riva, 2010, Rz. 1).

2.3.2 Gründe für die Einführung und Ziele des Mehrwertausgleichs

Die Raumplanung ist darauf ausgerichtet, bestimmte im öffentlichen Interesse liegende Ziele, namentlich die zweckmässige Nutzung des Bodens und die geordnete Besiedlung des Landes, sicherzustellen (Art. 75 Abs. 1 BV). Durch die Verfolgung dieser Ziele entstehen für Private zwangsweise besondere Vor- und Nachteile, wodurch automatisch Ungleichheiten geschaffen werden. Man kann hier von einer ungewollten Nebenfolge sprechen, denn diese Wirkung liegt ausserhalb der Ziele der Raumplanung. Ergibt sich eine positive Wirkung, so ist die Rede von einem planungsbedingten Vorteil. Ist sie von negativer Natur, so spricht man von

einem planungsbedingten Nachteil (Egloff, 20018, S. 2; Riva, 2010, Rz. 9). Entsprechend ist das Rechtsgleichheitsgebot in der Raumplanung von beschränkter Bedeutung (Ruch, 2010, Rz. 26). Nichtsdestotrotz sind der Gerechtigkeitsgedanke und das Gebot der Lasten- bzw. Rechtsgleichheit die zentralen Argumente, welche zur Einführung des Mehrwertausgleichs im Raumplanungsrecht geführt haben (Egloff, 2008, S. 5; Riva, 2010, Rz. 29; Schneider, 2006, S. 31; Waldmann & Hänni, 2006, Art. 5, Rz. 7 und 20). Denn gewisse wirtschaftliche Auswirkungen raumplanerischer Massnahmen will das schweizerische Recht ausgleichen (Bühlmann, Perregaux DuPasquier & Kissling, 2013, S. 2). Fiskalische Zwecke sind nicht das primäre Ziel des Mehrwertausgleichs (Stadler, 2015, S. 79).

Von einer raumplanerischen Massnahme seitens des Staates (bspw. einer Einzonung), welche zu einer Steigerung des Bodenwerts führt, profitiert grundsätzlich und in erster Linie der Grundeigentümer. Es erscheint daher nur gerecht, dass ein Teil des Vorteils, d.h. des generierten Mehrwerts, welcher dem Grundeigentümer zugutekommt, an den Staat fliesst. Dies umso mehr, als der Staat für planungsbedingte Nachteile im Sinne einer materiellen Enteignung vollumfänglich aufzukommen hat (Art. 5 Abs. 2 RPG bzw. Art. 26 Abs. 2 BV) (Bühlmann, 2010, S. 4; Schneider, 2006, S. 33). Mit dem Art. 5 Abs. 1 RPG soll daher primär sichergestellt werden, dass die Entschädigungen aufgrund von materiellen Enteignungen (Minderwertausgleich, Art. 5 Abs. 2 RPG) nicht der Gesamtheit der Steuerzahler angelastet werden (Joos, 2002, S. 69). So soll mit dem Instrument des Mehrwertausgleichs ein Ausgleich zwischen dem durch planerische Aktivitäten des Staates entstandenen Mehr- bzw. Minderwert geschaffen werden. Diejenigen Grundeigentümer, welche von einer raumplanerischen Massnahme profitieren, sollen für die Entschädigung des bei anderen Grundeigentümern aufgrund einer raumplanerischen Massnahme entstandenen Minderwerts aufkommen. Der Mehrwertausgleich ist somit ein Instrument, um einen durch staatliche Leistungen verursachten Sondervorteil auszugleichen. Er stellt einen sachlich gerechtfertigten Ausgleich dar und führt nicht zu einer stossenden Ungleichbehandlung (BGE 105 Ia 134, E. 4a).

Ein weiteres Ziel des Mehrwertausgleichs ist – neben der Finanzierung des Minderwertausgleichs bei materieller Enteignung (Art. 5 Abs. 2 RPG) – die Finanzierung von grundsätzlichen Aufgaben der Raumplanung gemäss Art. 3 RPG (Art. 5 Abs. 1ter RPG), von welchen die einzelnen Grundeigentümer zudem ebenfalls profitieren. Die durch den Mehrwertausgleich eingenommenen Mittel sollen zur Finanzierung von Infrastrukturprojekten der öffentlichen Hand, so bspw. auch für die Erschliessung von Grundstücken, herangezogen werden (Bühlmann, Perregaux DuPasquier & Kissling, 2013, S. 11 und 20).

Mit dem fiskalischen Element des Mehrwertausgleichs soll schliesslich eine lückenlose Besteuerung des Einkommens nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (Grundsatz des schweizerischen Steuerrechts, Art. 127 Abs. 2 BV) bewirkt werden (Schneider, 2006, S. 37). Das Prinzip der Besteuerung nach der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit besagt, dass jede Person im Verhältnis der ihr zur Verfügung stehenden Mittel und der ihre Leistungsfähigkeit beeinflussenden persönlichen Verhältnisse zur Finanzierung des staatlichen Geldbedarfs beitragen soll (BGE 114 Ia 221, E. 2b). So hat der Grundeigentümer entsprechend dem generierten Mehrwert zum Staatshaushalt beizutragen.

Mit dem Mehrwertausgleich wird zudem das Verhindern von Baulandhortung und Bodenspekulation bezweckt (Egloff, 2008, S. 16; Schneider, 2006, S. 33). Mit der Formulierung von Art. 5 Abs. 1bis RPG wurde das Ziel der Verhinderung von Baulandhortung jedoch geschwächt. Aufgrund des späteren Fälligkeitszeitpunkts, nicht im Moment der Wirksamkeit der planerischen Massnahme, sondern erst im Moment der Überbauung bzw. des Verkaufs (Art. 5 Abs. 1bis RPG), wird der Grundeigentümer nicht gezwungen, schnell sein Grundstück zu überbauen bzw. zu veräussern. Jedoch kann die lenkende Wirkung des Mehrwertausgleichs über die Staffelung der Höhe des Abgabesatzes erwirkt werden (Stadler, 2015, S. 79). Der Mehrwertausgleich wird – wenn auch nur zum Teil – seinen positiven Effekt auf die Bodenspekulation haben. Denn mit der Verpflichtung einen Teil des Mehrwerts abzugeben, sinkt entsprechend der Spekulationsgewinn und somit der Anreiz dazu. Die Kantone haben mit Art. 15 Abs. 4 lit. d und 15a RPG die Möglichkeit, die Baulandhortung zu bekämpfen bzw. die Verfügbarkeit von Bauland zu fördern.

2.3.3 Entstehung des Art. 5 RPG und Historie

Der Mehrwertausgleich fand bereits bei der Einführung des Raumplanungsgesetzes 1980 Eingang ins Gesetz.

Der Wortlaut von Art. 5 RPG lautete:

> «[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, das die Auszahlung von Entschädigungen bei Eigentumsbeschränkungen im Grundbuch anzumerken ist.»

Wenn auch eine offene Formulierung in Bezug auf die Umsetzung gegenüber den Kantonen gewählt wurde, so war Art. 5 Abs. 1 RPG eine zwingende Bestimmung (Riva, 2010, Rz. 13). Das heisst, die Kantone wurden beauftragt, einen angemessenen Ausgleich von mit planerischen Massnahmen nach dem Raumplanungsgesetz verbundenen Vor- und Nachteilen für die Grundeigentümer zu schaffen – unter Wahrung der kantonalen Eigenheiten (Schweizerischer Bundesrat, 1978, S. 1017). Während der Tatbestand der materiellen Enteignung bundesrechtlich durch das Bundesgesetz über die Enteignung (EntG) seit vielen Jahren vollumfänglich geregelt ist, überliess der Bund bei der Ausgestaltung des Mehrwertausgleichs den Kantonen erheblichen Gestaltungsspielraum (Joos, 2002, S. 69; Riva, 2010, Rz. 14 und 19).

Trotz Gesetzesauftrag gemäss Art. 5 Abs. 1 RPG kamen bis zur ersten Teilrevisionsetappe des Raumplanungsgesetzes nur sehr wenige Kantone diesem nach. Namentlich waren es die Kantone Basel-Stadt (1977) und Neuenburg (1986), welche den Mehrwertausgleich auf kantonaler Ebene gesetzlich geregelt haben (Bühlmann, Perregaux DuPasquier & Kissling, 2013, S. 13; Riva, 2010, Rz. 14; Stadler, 2015, S. 77). Viele Kantone sind dem Gedanken des Vorteils- und Nachteilsausgleichs in anderer Form nachgekommen (bspw. via Infrastrukturverträge, Bewirtschaftungsbeiträge etc.). Da Art. 5 Abs. 3 RPG den Kantonen grosse Handlungsfreiheit eröffnet, wäre es unangebracht, aus dem Fehlen von expliziten gesetzlichen Regelungen auf die Nichterfüllung des Gesetzesauftrags nach Art. 5 Abs. 1 RPG zu schliessen (Riva, 2010, Rz. 14).

Neben anderen Gründen (bspw. politischer Widerstand) war wohl die offene Formulierung des Art. 5 Abs. 1 RPG ein weiterer Grund für die Zurückhaltung seitens der Kantone (Riva, 2010, Rz. 14 und 23). Zudem verfügte der Bund nicht über Sanktionsmittel, die säumigen Kantone zur Regelung und Umsetzung zu zwingen (Bühlmann, Perregaux DuPasquier & Kissling, 2013, S. 4; Riva, 2010, Rz. 13; Waldmann & Hänni, 2006, Art. 5, Rz. 8). Die Lehre prägte die Bezeichnung «lex imperfecta» (Riva, 2010, Rz. 13; Waldmann & Hänni, 2006, Art. 5, Rz. 8).

Wenn auch die Regelung des Mehrwertausgleichs in Art. 5 RPG in den Jahren oftmals diskutiert wurde, so sah der Bundesrat in seiner Botschaft zur Teilrevision des Raumplanungsgesetzes 2010 keine Anpassung des Mehrwertausgleichsartikels im Raumplanungsgesetz vor (Schweizerischer Bundesrat, 2010, S. 1061; Bühlmann, Perregaux DuPasquier & Kissling, 2013, S. 5–6). Der Ständerat jedoch konkretisierte die Regelungen bzgl. Mehrwertausgleich im Raumplanungsgesetz, indem er Mindestvorschriften zuhanden der Kantone vorschlug. Auf Basis des ständerätlichen Vorschlags erarbeitete die kantonale Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz BPUK einen neuen, abgeschwächten Wortlaut, welcher vom Parlament schlussendlich verabschiedet wurde (Bühlmann, Perregaux DuPasquier & Kissling, 2013, S. 6; Griffel, 2014, S. 80; Stadler, 2015, S. 77).

2.3.4 Rechtliche Qualifikation des Mehrwertausgleichs

Der Mehrwertausgleich erfolgt über eine durch den Staat erhobene öffentliche Abgabe (Mehrwertabgabe). Eine öffentliche Abgabe ist eine Geldleistung, welche eine Person aufgrund des öffentlichen Rechts dem Staat zur Deckung des allgemeinen Finanzhaushalts zu zahlen hat. Die öffentlichen Abgaben in der Schweiz lassen sich in Kausalabgaben und Steuern unterteilen (Häfelin, Müller & Uhlmann, 2016, Rz. 2753 und 2756). Eine öffentliche Abgabe kann nur basierend auf einer gesetzlichen Grundlage in einer genügend bestimmt und generell-abstrakten Rechtsnorm eingeführt werden (Legalitätsprinzip bzw. Gebot der Gesetzmässigkeit, Art. 5 Abs. 1 BV). Die wesentlichen Elemente, d.h. der Kreis der Abgabepflichtigen, der Abgabegegenstand und die Abgabehöhe, müssen in einem Gesetz selbst geregelt sein. Dieser Grundsatz wird für die Steuern explizit in Art. 127 Abs. 1 BV festgehalten, gilt aber auch analog für die Kausalabgaben (BGE 123 I 248, E. 2; Häfelin, Müller & Uhlmann, 2016, Rz. 2799).

Von einer Kausalabgabe wird gesprochen, wenn eine Geldleistung für eine bestimmte staatliche Gegenleistung oder für besondere individuelle Vorteile geschuldet ist. Die Geldleistung soll die Kosten, welche dem Staat aus der Situation heraus entstanden sind, ganz oder teilweise decken (Kostendeckungsprinzip). Zudem muss die Leistung des Privaten und des Staates in einem vernünftigen Verhältnis zueinanderstehen (Äquivalenzprinzip) (Häfelin, Müller & Uhlmann, 2016, Rz. 2758 und 2760–2761). Eine Steuer ist auf der anderen Seite voraussetzungslos geschuldet, d.h., der Geldleistung steht keine staatliche Leistung oder ein besonderer Vorteil gegenüber (Häfelin, Müller & Uhlmann, 2016, Rz. 2830).

Die Mehrwertabgabe lässt sich nicht einfach in das bestehende System der öffentlichen Abgaben einordnen. So ist die Mehrwertabgabe im Gegensatz zu einer Steuer nicht voraussetzungslos geschuldet, und sie stellt nicht ein Entgelt für eine staatliche Leistung dar (Bühlmann, Perregaux DuPasquier & Kissling, 2013, S. 3; Häfelin, Müller & Uhlmann, 2016, Rz. 2871; Schneider, 2006, S. 24–25). Zur genauen rechtlichen Qualifikation der Mehrwertabgabe gibt es daher unterschiedliche Meinungen. Nach bundesgerichtlicher Ansicht und aktueller Rechtslehre handelt es sich bei der Mehrwertabgabe um eine kostenunabhängige Kausalabgabe bzw. um eine neue Kategorie einer öffentlichen Abgabe (BGE 105 Ia 134, E. 5b; BGE 121 II 138, E. 3c; Haller & Karlen, 1999, Rz. 490; Riva, 2010, Rz. 44; Schneider, 2006, S. 27).

Die Mehrwertabgabe wird als kostenunabhängige Kausalabgabe bezeichnet, da kein Zusammenhang zwischen dem geschaffenen Mehrwert und den (meist geringen) finanziellen Aufwendungen seitens des Staates für die raumplanerische Massnahme besteht. Das Kostendeckungsprinzip kommt nicht zur Anwendung. Der Grundeigentümer zahlt in der Regel bedeutend mehr, als der Staat an Aufwand gehabt hat. Denn die Mehrwertabgabe wird nicht für eine konkrete vorteilbegründende Planungsmassnahme geschuldet bzw. es gilt eben nicht die konkreten Planungskosten zu finanzieren, vielmehr soll mit den Einnahmen ein Ausgleich planungsbedingter Vor- und Nachteile geschaffen werden. Die Mehrwertabgabe bildet so ein Korrelat zur Minderwertentschädigung aufgrund der materiellen Enteignung (BGE 121 II 138, E. 3c; Bühlmann, Perregaux DuPasquier & Kissling, 2013, S. 4; Riva, 2010, Rz. 44). Da die Bemessung der Abgabe jedoch mehr auf dem Gewinn, welcher der Grundeigentümer macht, abstützt, erscheint die Bezeichnung gewinnabhängige Kausalabgabe als zutreffend (Eymann, 2015, S. 168).

Als neue Kategorie öffentlicher Abgaben wird die Mehrwertabgabe verstanden, weil es bei der Erhebung der Mehrwertabgabe nicht in erster Linie um die Beschaffung von Geldmitteln für den Staatshaushalt geht, sondern vielmehr um die Verwirklichung des Gerechtigkeitsgedankens und des Gebots der Lasten- bzw. Rechtsgleichheit (Riva, 2010, Rz. 44).

Da der Grundeigentümer mehrheitlich bedeutend mehr zu zahlen hat, als an Kosten für den Staat anfallen, wird die Mehrwertabgabe auch als Gemengsteuer qualifiziert (Bühlmann, Perregaux DuPasquier & Kissling, 2013, S. 4). Als Gemengsteuer wird eine öffentliche Abgabe verstanden, welche Aspekte beider Abgabearten (Kausalabgabe und Steuer) vereint. So wird die Abgabe zwar als Gegenleistung für eine staatliche Leistung gesehen, deren Höhe wird

aber nicht durch das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip begrenzt (Häfelin, Müller & Uhlmann, 2016, Rz. 2866).

Die abgaberechtliche Natur des Ausgleichs von Planungsmehrwerten braucht indessen nicht endgültig bestimmt zu werden. Entscheidend ist, dass die strengen Anforderungen an die Gesetzmässigkeit (Legalitätsprinzip) anzuwenden sind (BGE 105 Ia 134, E. 5b; Häfelin, Müller & Uhlmann, 2016, Rz. 2872). Das Gebot der Gesetzmässigkeit hat beim Mehrwertausgleich eine umso grössere Bedeutung, als dass die rechtlichen Einschränkungen für eine Kausalabgabe, namentlich das Kostendeckungs- und Äquivalenzprinzip, nicht zum Tragen kommen. Die Abgabe wird eben nicht anhand des planerischen Aufwands berechnet, sondern ist kostenunabhängig. Deshalb gilt es auch die Modalitäten der Erhebung und Sicherung sowie die Zweckbestimmung auf Gesetzesstufe festzulegen (Stadler, 2015, S. 80).

2.3.5 Mehrwertausgleich und Grundstückgewinnsteuer

Es wurde vielfach diskutiert, ob der Mehrwertausgleich nach Art. 5 Abs. 1 RPG nicht über die bereits bestehende Grundstückgewinnsteuer umgesetzt werden könnte. Nach einhelliger Rechtslehre wäre dies denn auch zulässig (Riva, 2010, Rz. 50; Waldmann & Hänni, 2006, Art. 5, Rz. 23). Gemäss dem Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) obliegt die Ergebung der Grundstückgewinnsteuer den Kantonen (Art. 2 Abs. 1 lit. d StHG). Nach Art. 12 StHG unterliegt der Gewinn, welcher bei einer Veräusserung eines Grundstücks gelöst wird, der Grundstückgewinnsteuer. Als Gewinn wird die Differenz zwischen den Gestehungskosten beim Erwerb zuzüglich der vorgenommenen Investitionen und des Verkaufserlöses verstanden. In der entstandenen Wertsteigerung sind allfällige Wertzuwächse aufgrund möglicherweise getätigter raumplanerischer Massnahmen enthalten (Riva, 2010, Rz. 51–52). Grundsätzlich wäre somit die Grundstückgewinnsteuer geeignet, planerische Mehrwerte abzuschöpfen (Egloff, 2008, S. 5; Riva, 2010, Rz. 52). Die Kantone verfügen mit Art. 12 Abs. 2 lit. e StHG gar über einen steuerbegründenden Tatbestand, welcher es den Kantonen ermöglicht, die ohne Veräusserung erzielten Planungsmehrwerte im Sinne des Raumplanungsgesetzes mit einer Grundstückgewinnsteuer zu belegen. Dies würde es den Kantonen erlauben, die Mehrwertabgabe von den Grundeigentümern in einem früheren Zeitpunkt zu erheben und nicht erst, wenn das durch Planungsmassnahmen seitens der Staates aufgewertete Grundstück verkauft wird. Soweit bekannt, hat aber von dieser Möglichkeit bis dato kein Kanton Gebrauch gemacht (Egloff, 2008, S. 6).

Grundsätzlich können die Kantone bei der Ausgestaltung ihrer Grundstückgewinnsteuer zwischen zwei Modellen, dem dualistischen und dem monistischen Modell, wählen. Beim dualistischen Modell werden nur die Gewinne bei Veräusserung von Grundstücken aus dem Privatvermögen besteuert. Beim monistischen Modell unterstehen sämtliche Gewinne aus der Veräusserung von Grundstücken der Grundstückgewinnsteuer (Bühlmann, Perregaux DuPasquier & Kissling, 2013, S. 8–9; Egloff, 2008, S. 5; Riva, 2010, Rz. 54). Nur in Kantonen

mit dem monistischen Modell würden somit die dank raumplanerischer Massnahmen erzielten Mehrwerte flächendeckend besteuert.

Die meisten Kantone machen den Grundstückgewinnsteuersatz abhängig von der Dauer, während welcher das Grundstück besessen wurde (sogenannter Besitzesdauerabzug). Primäres Ziel ist die Bekämpfung von Bodenspekulation. Je länger ein Grundstück gehalten wird, desto tiefer fällt die Grundstückgewinnsteuer aus und entsprechend geringer werden planungsbedingte Vorteile ausgeglichen. Somit fördert der Besitzesdauerabzug die Baulandhortung, was beim Mehrwertausgleich eben gerade nicht gewünscht ist (Bühlmann, Perregaux DuPasquier & Kissling, S. 9).

Aus den genannten Gründen erscheint es nicht als zielführend, den Mehrwertausgleich nach Art. 5 Abs. 1 RPG in die Grundstückgewinnsteuer zu integrieren (Egloff, 2008, S. 18; Lezzi, 2014, S. 142; Schneider, 2006, S. 255). Die Tatsache, dass mit dem Mehrwertausgleich bestimmte Zwecke verfolgt werden (Art. 5 Abs. 1ter und 2 RPG), widerspricht zudem der Definition einer Steuer, welcher eine Zweckbestimmung gerade fremd ist (Stadler, 2015, S. 79). Bei der Grundstückgewinnsteuer wird zudem ein allfälliger konjunkturell bedingter Mehrwert mitberücksichtigt, was eben gerade beim Mehrwertausgleich nicht gewollt ist (Stadler, 2015, S. 82; Waldmann & Hänni, 2006, Art. 5, Rz. 23).

2.3.6 Art. 5 RPG in seiner aktuellen Fassung

Art. 5 RPG wurde im Rahmen der ersten Teilrevisionsetappe (siehe dazu auch die Ausführungen im Kapitel 2.2.4.1) konkretisiert. So wurde Art. 5 Abs. 1 RPG mit zusätzlichen Absätzen (Abs. 1bis-sexies) ergänzt.

Der Wortlaut von Art. 5 RPG:

> «^{1} Das kantonale Recht regelt einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen.
>
> ^{1bis} 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.
>
> ^{1ter} Der Ertrag wird für Massnahmen nach Absatz 2 oder für weitere Massnahmen der Raumplanung nach Artikel 3, insbesondere Absätze 2 Buchstabe a und 3 Buchstabe abis, verwendet.
>
> ^{1quater} 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.

[1quinquies] Das kantonale Recht kann von der Erhebung der Abgabe absehen, wenn:

a. ein Gemeinwesen abgabepflichtig wäre; oder

b. der voraussichtliche Abgabeertrag in einem ungünstigen Verhältnis zum Erhebungsaufwand steht.

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

[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.»

Die Kantone sind verbindlich verpflichtet, den Mehrwertausgleich gemäss den Vorgaben in Art. 5 RPG auf Kantonsebene gesetzlich zu regeln (Art. 38a Abs. 4 RPG). Es besteht somit Gesetzgebungsbedarf in den Kantonen, welche den Mehrwertausgleich nicht kennen bzw. welche über keine den raumplanungsrechtlichen Mindestanforderungen des Bundes entsprechende Regelung verfügen (Bühlmann, Perregaux DuPasquier & Kissling, 2013, S. 2). Mit Art. 38a Abs. 5 RPG hat der Bund zudem ein Sanktionsmittel erhalten, würden die Kantone diesem Gesetzgebungsauftrag nicht nachkommen.

Der Bund legt in Art. 5 RPG im Sinne seiner Grundsatzgesetzgebungskompetenz die Rahmenbedingungen für die kantonale Ausführungsgesetzgebung fest (Kompetenzverteilung Bund Kantone/Souveränität, Art. 3 BV). Die Art. 5 Abs. 1 bis 1sexies RPG definieren einerseits die Mindestanforderungen und halten andererseits den Konkretisierungsbedarf seitens der Kantone fest (Riva, 2010, Rz. 11; Stadler, 2015, S. 78). Die Kantone müssen über die Einhaltung der Mindestanforderungen gemäss Art. 5 RPG Rechenschaft ablegen (Stadler, 2015, S. 88).

Das kantonale Recht hat die konkrete Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden zu regeln (Art. 25 Abs. 1 RPG und Art. 50 BV), soweit das Raumplanungsgesetz keine diesbezügliche Regelung vorsieht (Joos, 2002, S. 23). So hat es namentlich die für den Mehrwertausgleich zuständigen Behörden zu benennen. Zudem obliegt es dem kantonalen Gesetzgeber festzulegen, welche Behörden über die Einnahmen aus dem Mehrwertausgleich verfügen dürfen. Aufgrund der Aufgabenteilung im Raumplanungsrecht erscheint es als sinnvoll und zweckdienlich, wenn die Verwendung der Einnahmen sowohl auf kantonaler wie auch auf kommunaler Ebene erfolgt. Aufgrund der Zweckbestimmung des Mehrwertausgleichs müssen die Einnahmen in eine Spezialfinanzierung eingebracht werden (Aemisegger, 2015, S. 9; Stadler, 2015, S. 87–88). Das Argument einer kantonal einheitlichen Praxis spricht für eine Regelung auf Kantonsstufe (VLP-ASPAN, 2013, S. 3). Sind in einem Kanton keine oder nur geringe Auszonungen und somit Entschädigungszahlungen für materielle Enteignung zu erwarten, so erscheint es als zielführend, wenn ein Grossteil der Einnahmen den Standortgemeinden zugeführt wird (VLP-ASPAN, 2013, S. 7).

Art. 5 RPG kann nicht als Rechtsgrundlage unmittelbar angewendet werden. Vielmehr bedarf der Ausgleich von planungsbedingten Vor- bzw. Nachteilen, welche über den Tatbestand der materiellen Enteignung hinausgehen, eines kantonalen Gesetzes im formellen Sinn (Egloff, 2008, S. 5; Waldmann & Hänni, Art. 5, Rz. 9). Eine gesetzliche Grundlage im formellen Sinn bedarf es auch für begünstigende, nicht nur für belastenden Regelungen (Waldmann & Hänni, Art. 5, Rz. 9). Von einem Gesetz im formellen Sinn wird gesprochen, wenn es im besonderen Verfahren der Gesetzgebung erlassen wurde (Tschannen, Zimmerli & Müller, 2014, § 13, Rz. 2).

Mit Art. 5 Abs. 1 RPG wird kein Ausgleichsystem verlangt, welches die Einnahmen aus planungsbedingten Vorteilen an die Ausgaben im Zusammenhang mit der Entschädigung planungsbedingter Nachteile bindet (Riva, 2010, Rz. 21 und 89; Schneider, 2006, S. 135–137). Entschädigungen aus materiellen Enteignung sind auch dann vom Gemeinwesen zu erbringen, wenn keine oder nicht genügende Mittel aus dem Mehrwertausgleich resultieren (Stadler, 2015, S. 87).

Gemäss Art. 5 Abs. 1 RPG sind erhebliche Vor- bzw. Nachteile aufgrund von planerischen Massnahmen nach dem Raumplanungsgesetz angemessen auszugleichen. Es sind somit grundsätzlich nicht alle positiven wie negativen Wertveränderungen zu berücksichtigen. Die Kantone haben die Erheblichkeit zu definieren, da das Gesetz keine Begriffsdefinition enthält (Egloff, 2008, S. 4; Riva, 2010, Rz. 84; Schneider, 2006, S. 115). Das Kriterium Angemessenheit des Ausgleichs bezieht sich einerseits auf den Umfang des Ausgleichs und andererseits auf die Ausgestaltung (Riva, 2010, Rz. 94; Schneider, 2006, S. 118).

Unter den Begriff Planungsvorteile im Sinne des Raumplanungsgesetzes werden grundsätzlich Zonen-, Bewilligungs-, Landumlegungs- und Erschliessungsmehrwerte subsumiert. Diese haben grundeigentümerverbindliche Wirkung (Riva, 2010, Rz. 38; Schneider, 2006, S. 113; Waldmann & Hänni, Art. 5, Rz. 13). Zonenmehrwerte resultieren aus Ein-, Auf- bzw. Umzonungen (Schneider, 2006, S. 106). Richtplan- und Ausstattungs-/Lageverbesserungsmehrwerte fallen nicht unter diese Definition (Riva, 2010, Rz. 33 und 35; Schneider, 2006, S. 113; Waldmann & Hänni, 2006, Art. 5, Rz. 13). Richtplanmehrwerte entstehen u.a., wenn ein Grundstück im Richtplan – nicht grundeigentümerverbindlich – dem Siedlungsgebiet zugeteilt wird (Schneider, 2006, S. 106). Als Ausstattungs-/Lageverbesserungsmehrwerte werden Vorteile gesehen, welche auf bauliche Anlagen des Gemeinwesens zurückzuführen sind (bspw. Einrichtungen des öffentlichen Verkehrs, Spital, Schule, Sport- und Freizeitanlagen etc.) (Schneider, 2006, S. 109).

2.3.6.1 Abgabetatbestand

Die bundesrechtliche Mindestanforderung verpflichtet die Kantone nur zur Erhebung einer Mehrwertabgabe bei neuen Einzonungen, wobei diese von dauerhafter Natur sein müssen (Art. 5 Abs. 1bis RPG). Als Neueinzonung wird die Überführung eines Gebiets bzw. Grundstücks aus der Landwirtschaftszone in eine der Bauzonen (vgl. Kapitel 2.3.1) verstanden (Stadler, 2015, S. 81). Das Kriterium der Dauerhaftigkeit erweist sich als weitestgehend

unbedeutend. Wenn es auch das Anliegen des Parlaments war, Materialbaugebiete von der Mehrwertabgabe zu befreien, erweist sich die getroffene Regelung als nicht zielführend. Denn es liegt in der Abgabenhoheit der Kantone, auch ausserhalb des durch das Raumplanungsgesetz festgelegten Rahmens einen Mehrwertausgleich gesetzlich einzuführen (Bühlmann, Perregaux DuPasquier & Kissling, 2013, S. 6–7; Riva, 2010, Rz. 24; Stadler, 2015, S. 81).

Die Eingrenzung des Tatbestands im Raumplanungsgesetz seitens des Bundes auf Einzonungen geht einher mit der Berücksichtigung der weiteren Ziele der Raumplanung, namentlich der Siedlungsentwicklung nach innen und der Verdichtung bzw. der Begrenzung und Optimierung der Bauzonen. Es wird befürchtet, dass die fixe Aufnahme von Auf- bzw. Umzonungen als Abgabetatbestand im Raumplanungsgesetz gegebenenfalls die weiteren Ziele der Raumplanung (bspw. Siedlungsentwicklung nach innen, Verdichtung etc.) negativ beeinflussen könnte (Bühlmann, Perregaux DuPasquier & Kissling, 2013, S. 6).

Die Formulierung von Art. 5 Abs. 1 RPG lässt jedoch weitere Tatbestände zu (Aemisegger, 2015, S. 5; Bühlmann, Perregaux DuPasquier & Kissling, 2013, S. 6; Waldmann & Hänni, 2006, Art. 5, Rz. 15). Es ist den Kantonen überlassen, weitere planerische Massnahmen als Abgabetatbestände bzw. die Erheblichkeit von Planungsvorteilen zu definieren (Egloff, 2008, S. 4; Riva, 2010, Rz. 84). Wohl werden die Kantone die Definition von weiteren Abgabetatbeständen (wie die Festsetzung der Abgabesätze) davon abhängig machen, wie viel sie die Entschädigung von zu erwartenden Auszonungen kosten wird (Bühlmann, Perregaux DuPasquier & Kissling, 2013, S. 21). Auf- und Umzonungen als Instrument für die Siedlungsentwicklung nach innen bzw. Verdichtung sind mit Kosten für den Kanton verbunden. Solche Kosten könnten für die Kantone ein Argument sein, Auf- und Umzonungen dem Mehrwertausgleich zu unterstellen (Aemisegger, 2015, S. 7).

Den weiteren Raumplanungszielen kann jedoch Genüge getan werden, indem bspw. Auf- und Umzonungen zwar als Abgabetatbestand seitens der Kantone definiert werden, jedoch ein tieferer Abgabesatz zur Anwendung kommt (Bühlmann, 2010, S. 5; Bühlmann, Perregaux DuPasquier & Kissling, 2013, S. 6; Griffel, 2014, S. 81).

2.3.6.2 Abgabehöhe

Gemäss Art. 5 Abs. 1bis 1. Satz RPG ist seitens der Kantone ein Abgabesatz von mindestens 20 Prozent anzusetzen. Der Ausgleich muss angemessen sein (Art. 5 Abs. 1 RPG). Eine Abgabe ist angemessen, wenn sie in einem angemessenen Verhältnis zum entstandenen Mehrwert steht und – zusammen mit weiteren Abgaben – nicht konfiskatorisch ist (Bühlmann, Perregaux DuPasquier & Kissling, 2013, S. 5). Der Abgabesatz von mindestens 20 Prozent steht unter dem Vorbehalt, dass im Einzelfall nicht ein ungünstiges Verhältnis zwischen dem Erhebungsaufwand und dem Abgabeertrag resultiert (Art. 5 Abs. 1^{quinquies} lit. b RPG) (Stadler, 2015, S. 80–81).

Bei einem Satz von 20 Prozent kann gerade noch von einem angemessenen Ausgleich im Sinne von Art. 5 Abs. 1 RPG gesprochen werden. Berücksichtigt man die Tatsache, dass bei einer planungsbedingten Eigentumsbeschränkung, welche einer materiellen Enteignung gleichkommt, 100 Prozent des Minderwerts zu entschädigen sind, so erscheint 20 Prozent als unterste Grenze (Bühlmann, Perregaux DuPasquier & Kissling, 2013, S. 7 und 21).

Die Grenze von 20 Prozent versteht sich als generelles Minimum, d.h. auch bei der Abgabesatzfestlegung bei anderen Tatbeständen darf nicht unter dieses Minimum gegangen werden (Stadler, 2015, S. 81). Es ist den Kantonen frei, einen höheren Satz festzulegen. Wohl werden die Kantone den Abgabesatz (wie auch die Definition von weiteren Abgabetatbeständen) davon abhängig machen, wie viel sie die Entschädigung von zu erwartenden Auszonungen kosten wird (Bühlmann, Perregaux DuPasquier & Kissling, 2013, S. 21; Stadler, 2015, S. 83). Art. 5 Abs. 1bis RPG gibt keinen Maximalsatz vor. Ein Abgabesatz von 60 Prozent erweist sich gemäss bundesrechtlicher Ansicht noch mit der Eigentumsgarantie nach Art. 26 BV bzw. dem daraus fliessenden Verbot der konfiskatorischen Besteuerung vereinbar (BGE 105 Ia 134, E. 3b; Schneider, 2006, S. 117). Auch die Ungenauigkeit der Feststellung des exakten Mehrwerts spricht gegen eine allzu hohe Grenze. Es könnte sonst der Fall eintreten, dass die Mehrwertabgabe höher ausfällt, als der eigentliche Mehrwert (Schneider, 2006, S. 117–118).

Um die raumplanerischen Ziele Verdichtung und Siedlungsentwicklung nach innen nicht zu stark zu torpedieren, erscheint es als angebracht, den Abgabesatz bei Auf- bzw. Umzonungen – sofern diese als Abgabetatbestände auf Kantonsebene definiert werden – mit einem tieferen Satz zu erfassen (Bühlmann, 2010, S. 5; Bühlmann, Perregaux DuPasquier & Kissling, 2013, S. 6; Griffel, 2014, S. 81).

Neben einer reinen Geldleistung sind grundsätzlich auch Sachleistungen möglich (Bühlmann, Perregaux DuPasquier & Kissling, 2013, S. 6; Riva, 2010, Rz. 65; Waldmann & Hänni, 2006, Art. 5, Rz. 24).

2.3.6.3 Bemessungsgrundlage, -methode und Bemessungszeitpunkt

2.3.6.3.1 Bemessungsgrundlage

Mittels Schätzung des Verkehrswerts des Grundstücks vor und unmittelbar nach Inkrafttreten der raumplanerischen Massnahme ist der Mehrwert festzulegen. Die Differenz des Verkehrswerts vor bzw. nach der Planungsmassnahme stellt den Planungsmehrwert dar (Schneider, 2006, S. 152; Stadler, 2015, S. 82; VLP-ASPAN, 2013, S. 4). Entscheidend ist dabei nur der Wert des Landes, d.h. der Bodenwert. Eine möglicherweise bessere Nutzung eines bereits bestehenden Gebäudes schlägt sich im Bodenwert nieder. Der Gebäudewert wird durch eine Planungsmassnahme nicht betroffen, d.h. der Gebäudewert bleibt trotz raumplanerischer Massnahme gleich (Eymann, 2015, S. 172 und Schneider, 2006, S. 152). Ein allenfalls konjunkturell bedingter Mehrwert ist herauszurechnen (Stadler, 2015, S. 82).

Basis für die Ermittlung des Landwerts ist mängelfreies, d.h. baureifes und erschlossenes Bauland. Ist das Bauland jedoch noch nicht erschlossen oder handelt es sich um einen sanierungsbedürftigen Standort nach Art. 2 Abs. 2 der Altlastenverordnung (AltlV), so müssen entsprechende Kosten vom Landwert in Abzug gebracht werden können. Das Gleiche gilt für den Abbruch von Altbauten. Diese Kosten, welche vom Grundeigentümer aufzubringen sind, um einen Mehrwert überhaupt zu ermöglichen, sind als Gestehungskosten vom Planungsmehrwert abziehbar. Soweit es sich um Leistungen handelt, welche die öffentliche Hand zu erbringen hätte, d.h. für die Begründung und Erläuterung einer Raumplanungsmassnahme, sollten auch vom Grundeigentümer bezahlte Planungs- und Architekturwettbewerbe bzw. Überbauungs- und Erschliessungsstudien und Massnahmen nach Art. 47 RPV als Gestehungskosten vom Landwert in Abzug gebracht werden können. Verkaufsaufwendungen, Planungs- und Projektierungskosten sowie weitere eigentliche Massnahmen zur Realisierung des Planungsmehrwerts können nicht abgezogen werden. Entsprechend muss der Planungsmehrwert je Grundstück im Einzelfall ermittelt werden (Eymann, 2015, S. 173–174) Nach Art. 5 Abs. 1^{quater} RPG sind die Kosten zur Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute zur Selbstbewirtschaftung vom Mehrwert abzuziehen.

Gemäss Art. 5 Abs. 1^{sexies} RPG kann die Mehrwertabgabe bei der Berechnung der Grundstückgewinnsteuer als Aufwand vom Gewinn in Abzug gebracht werden. Hiermit soll verhindert werden, dass ein Planungsmehrwert doppelt besteuert wird (Stadler, 2015, S. 84).

2.3.6.3.2 Bemessungsmethode

Als Methoden zur Ermittlung des Landwerts können Vergleichs- und statistische Methoden, aber auch – alternativ – verschiedene Modelle aus der Immobilienbewertung (Lageklassemethode, Rückwärtsrechnung oder Mittelwerte aus Real- und Ertragswert, hedonische Methode) herangezogen werden (Eymann, 2015, S. 172; Riva, 2010, Rz. 191; Stadler, 2015, S. 82).

2.3.6.3.3 Bemessungszeitpunkt

Da der Mehrwertausgleich als Gegenstück zur materiellen Enteignung zu verstehen ist, können für die Festlegung des Zeitpunkts der Bemessung die Grundsätze der materiellen Enteignung herangezogen werden. Erst mit der Verbindlichkeit, d.h. wenn die Planungsmassnahme, welche die Entschädigungspflicht begründet, nicht mehr angefochten werden kann und in Rechtskraft erwächst, steht der Mehrwert für einen Grundeigentümer fest. In diesem Moment kann bspw. das vormals Nichtbauland als Bauland verkauft bzw. überbaut werden (Eymann, 2015, S. 171). Das Datum des Inkrafttretens der mehrwertausgleichspflichtigen Planungsmassnahme erscheint daher als der massgebende Zeitpunkt für die Berechnung des Mehrwerts (Eymann, 2015, S. 171; Stadler, 2015, S. 89). Zu einem früheren Zeitpunkt wäre der Planungsmehrwert noch nicht realisiert. Würde der

Mehrwert später ermittelt, so würden allenfalls Baulandpreissteigerungen bzw. -senkungen mitberücksichtigt. Baulandpreissteigerungen bzw. -senkungen haben aber keinen Bezug zur Planungsmassnahme (Eymann, 2015, S. 171).

Unklar im Zusammenhang mit der Bemessung des Mehrwerts ist, ob der theoretisch realisierbare Mehrwert oder der effektiv genutzte Mehrwert ausgeglichen werden muss. Grundsätzlich sprechen die raumplanerischen Ziele, namentlich die Siedlungsentwicklung nach innen, die Verdichtung bzw. die optimale Nutzung von Bauzonen für den theoretisch realisierbaren Mehrwert. Andererseits könnte die Pflicht zur maximalen Ausschöpfung die Eigentumsgarantie nach Art. 26 BV in unzulässiger Weise einschränken. Es wird die Aufgabe der Kantone sein, hier Klarheit zu schaffen.

2.3.6.4 Freibetrag

Erhebliche Vor- und Nachteile sind auszugleichen, hält das Raumplanungsgesetz in Art. 5 Abs. 1 RPG fest. Für die Unterscheidung zwischen einem erheblichen und einem unerheblichen Vorteil ist aus Gründen der Rechtssicherheit und Praktikabilität auf den Landwert bzw. dessen Steigerung abzustellen (Schneider, 2006, S. 115). Die Abgrenzung kann über einen Freibetrag erfolgen (Eymann, 2015, S 174; Schneider, 2006, S. 116). Der Freibetrag definiert den Mehrwert, welcher frei von einer Abgabe ist (Bühlmann, Perregaux DuPasquier & Kissling, 2013, S. 21). Es wird ein Freibetrag von 30’000 Schweizer Franken vorgeschlagen (Bühlmann, Perregaux DuPasquier & Kissling, 2013, S. 8 und 21). Der Ansatz entspricht dem in Art. 5 Abs. 1^{quinquies} lit. b RPG festgehaltenen Grundsatz der Verhältnismässigkeit (Griffel, 2014, S. 82). Auch rein praktische Gründe sprechen für einen Freibetrag. So kann sichergestellt werden, dass es nicht zu einer unverhältnismässigen Belastung der öffentlichen Verwaltung kommt (Schneider, 2006, S. 116).

2.3.6.5 Fälligkeitszeitpunkt

Art. 5 Abs. 1bis 2. Satz RPG setzt den Zeitpunkt der Fälligkeit der Mehrwertabgabe auf den Zeitpunkt der Überbauung bzw. Veräusserung fest. Der Fälligkeitszeitpunkt ist somit nicht identisch mit dem Bemessungszeitpunkt. Die beiden Zeitpunkte können weit auseinanderliegen (Eymann, 2015, S. 175; VLP-ASPAN, 2013, S. 4).

Auch beim Fälligkeitszeitpunkt lässt der Bund den Kantonen bei der Umsetzung Konkretisierungsspielraum. Jedoch ist es nach verbreiteter Meinung den Kantonen nicht erlaubt, einen früheren Fälligkeitszeitpunkt festzulegen. So entfällt den Kantonen ein wirksames Mittel gegen die Baulandhortung (Bühlmann, Perregaux DuPasquier & Kissling, 2013, S. 7; Stadler, 2015, S. 85; VLP-ASPAN, 2013, S. 6). Bei der Veräusserung bietet es sich an, in Belangen der Fälligkeitsfrage die Regelungen bei der Grundstückgewinnsteuer heranzuziehen (Eymann, 2015, S. 175). Wobei jedoch nur entgeltliche Veräusserungen die Fälligkeit auslösen (namentlich Verkauf, Tausch, Einbringung in eine Gesellschaft, Bestellung

eines Baurechts). Eine Schenkung oder ein Erbgang können nicht zur Fälligkeit führen (Eymann, 2015, S.174; Stadler, 2015, S. 86). Da es jedoch keinen einheitlichen, verbindlichen Veräusserungsbegriff gibt, wird die Regelung der nicht eindeutigen Sachverhalte (bspw. Verkauf einer Mehrheitsbeteiligung an einem Immobilienunternehmen, welches mehrwertausgleichsbelastete Grundstücke hält) der kantonalen Gesetzgebung obliegen (Stadler, 2015, S. 86). Die Ratenzahlung des Kaufpreises ist heutige Praxis. Entsprechend sollte dieser Umstand bei den kantonalen Regelungen Berücksichtigung finden (Eymann, 2015, S. 175–176). Der Zeitpunkt der Rechtskraft der Baubewilligung, der Baubeginn oder die Bauvollendung (Bezugsbewilligung) bieten sich als Fälligkeitszeitpunkte bei der Überbauung an (Eymann, 2015, S. 176; Bühlmann, Perregaux DuPasquier & Kissling, 2013, S. 7; Stadler, 2015, S. 86). Aus der Überlegung heraus, dass der Mehrwertausgleich im Moment der Realisierung des Mehrwerts zu zahlen ist, erscheint der Zeitpunkt der Bauvollendung (Bezugsbewilligung) als wohl passendster Fälligkeitszeitpunkt.

Die Mehrwertabgabe muss nur bezahlt werden, wenn der Grundeigentümer von der Realisierung des Mehrwerts via Überbauung oder Veräusserung Gebrauch macht (Stadler, 2015, S. 85; VLP-ASPAN, 2013, S. 4).

2.3.6.6 Indexierung

Da die Zeitpunkte Festsetzung des Planungsmehrwerts und der Mehrwertabgabe und deren Fälligkeit, d.h. Verkauf oder Überbauung, mehrere Jahre auseinanderliegen können (Eymann, 2015, S. 175; VLP-ASPAN, 2013, S. 4), so erscheint es sinnvoll, den festgelegten Betrag zu indexieren. Die Problematik, dass der als Basis für die Festsetzung des Planungsmehrwerts und der Mehrwertabgabe dienende Landwert Veränderungen unterliegen kann, wird durch eine Indexierung gelöst. Es obliegt den Kantonen hier eine geeignete Regelung zu treffen. Bundesrechtlich gibt es hierzu keine Vorgaben (Eymann, 2015, S. 180).

Der Kanton Zürich bspw. kennt einen speziellen Baulandpreisindex. Denkbar wäre aber auch die Konsultation des Preisindizes Baugewerbe des Bundesamts für Statistik (Eymann, 2015, S. 180).

2.3.6.7 Abgabesubjekt

Da sich Art. 5 RPG nicht zur Frage, wer abgabepflichtig ist, äussert, liegt es an den Kantonen, das Abgabesubjekt zu bestimmen. Die Leistung der Mehrwertabgabe obliegt grundsätzlich dem Grundeigentümer, welcher im Zeitpunkt der Rechtsgültigkeit der Planungsmassnahme als solcher im Grundbuch eingetragen war (Eymann, 2015, S. 174; Stadler, 2015, S. 84). Erfolgt jedoch zwischen diesem Zeitpunkt und der Fälligkeit eine nicht entgeltliche Handänderung (bspw. Schenkung, Erbgang) so ist dann der Grundeigentümer im Moment der Fälligkeit leistungspflichtig (Eymann, 2015, S. 174).

Ob und in welcher Form das Gemeinwesen als Grundeigentümer von der Mehrwertausgleichspflicht befreit ist, gilt es auf kantonaler Stufe zu konkretisieren (Art. 5 Abs. 1^{quinquies} lit. a RPG).

2.3.6.8 Verwendungszweck

Die Einnahmen aus dem Mehrwertausgleich sind zweckgebunden (Griffel, 2014, S. 81; Stadler, 2015, S. 87). Gemäss Art. 5 Abs. 1ter RPG sind diese für Entschädigungen aus materieller Enteignung (Art. 5 Abs. 2 RPG) bzw. für raumplanerische Massnahmen nach Art. 3 RPG zu verwenden. So können die Mehrwertausgleichserträge namentlich für den Erhalt des Kulturlandes bzw. der Fluchtfolgeflächen (Art. 3 Abs. 2 lit. a RPG) sowie für Massnahmen zur besseren Nutzung von brachliegendem oder ungenügend genutztem Bauland und zur stärkeren Verdichtung (Art. 3 Abs. 2 lit. a^{bis} RPG) genutzt werden. Es erscheint aber auch denkbar, dass die Einnahmen aus dem Mehrwertausgleich u.a. für die Aufwertung des öffentlichen Raums (Parkanlagen und Grünflächen), für die Finanzierung von Infrastrukturanlagen oder für die Förderung der Wohn- und Siedlungsqualität eingesetzt werden (Bühlmann, Perregaux DuPasquier & Kissling, 2013, S. 20).

Prioritär sollen die Mittel für die Finanzierung der Entschädigungen aus materieller Enteignung verwendet werden (Art. 5 Abs. 2 RPG). Erst wenn deren Finanzierung sichergestellt ist, können die Einnahmen für die raumplanerischen Massnahmen nach Art. 3 RPG genutzt werden (Stadler, 2015, S. 87; VLP-ASPAN, 2013, S. 7). Art. 5 Abs. 2 RPG hält fest, dass die Folgen eine raumplanerische Massnahme, wenn die Eigentumsbeschränkung den Grad einer Enteignung erreicht, vollumfänglich auszugleichen sind. In Art. 5 Abs. 2 RPG wird somit wiederholt, was bereits aufgrund von Art. 26 Abs. 2 BV gilt.

Grundsätzlich bringt staatliches Handeln, wenn eine genügende gesetzliche Grundlage vorliegt und das Handeln im öffentlichen Interesse sowie verhältnismässig erfolgt, keine Entschädigungsfolge mit sich. Von dieser Regelung ist der Tatbestand der sogenannten materiellen Enteignung ausgenommen (Bühlmann & Jäger, S. 2).

Eine Eigentumsbeschränkung, welche einer Enteignung gleichkommt, wird als sogenannte materielle Enteignung bezeichnet (Griffel, 2014, S. 82–83; Schneider, 2006, S. 119). Von einer Eigentumsbeschränkung im Sinne der materiellen Enteignung wird dann gesprochen, wenn einem Eigentümer der bisherige oder künftige Gebrauch des Grundstücks untersagt oder besonders stark eingeschränkt wird, indem ihm eine aus dem Eigentum fliessende wesentliche Befugnis entzogen wird (BGE 121 II 423, E. 4a; Haller & Karlen, 1999, Rz. 475). Ob eine Eigentumsbeschränkung als materielle Enteignung zu qualifizieren ist, muss im Einzelfall geprüft werden (Bühlmann & Jäger, S. 6; Joos, 2002, S. 72–73; Riva, 2010, Rz. 126). Der klassische Fall einer planungsbedingten Eigentumsbeschränkung, welche einer Enteignung gleichkommt, ist die Auszonung eines Grundstücks aus einer Bauzone in eine Nichtbauzone. Das Bundesgericht unterscheidet jedoch bei der Beurteilung der Folgen einer raumplanerischen Massnahme zwischen einer grundsätzlich entschädigungspflichtigen Auszonung und einer grundsätzlich nicht entschädigungspflichtigen Nichteinzonung (Griffel,

2014, S. 84; Schneider, 2006, S. 123–124). Wurde ein vormals eingezontes Grundstück bei der erstmaligen Festsetzung eines Nutzungsplans, der den materiellen und formellen Anforderungen des Raumplanungsgesetzes entspricht, einer Nichtbauzone zugewiesen, so liegt eine Nichteinzonung vor. Auch ein nach dem Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes eingezontes Grundstück kann als Nichteinzonung eingestuft werden, wenn die Einzonung gesetzeswidrig war (Bühlmann & Jäger, S. 14; Griffel, 2014, S. 84; Haller & Karlen, 1999, Rz. 431 und 472; Waldmann & Hänni, 2006, Art. 5, Rz. 56). Grundsätzlich ist eine Nichteinzonung nicht entschädigungspflichtig. Durfte jedoch der Grundeigentümer aufgrund besonderer Umstände mit hoher Wahrscheinlichkeit mit einer aus eigener Kraft realisierbaren Überbauung seines Landes rechnen, so hat er Anspruch auf Entschädigung wegen materieller Enteignung (BGE 132 II 218, E. 2.2). Die Ab- bzw. Umzonung eines Grundstücks stellt keinen entschädigungspflichtigen Eingriff dar, soweit eine bestimmungsgemässe, wirtschaftlich sinnvolle und gute Nutzung noch möglich ist (Griffel, 2014, S. 84; Haller & Karlen, 1999, Rz. 479; Schneider, 2006, S. 124; Waldmann & Hänni, 2006, Art. 5, Rz. 38). Der Regelfall in der Praxis ist die Auszonung, die Einstufung als Nichteinzonung liegt nur ausnahmsweise vor (Bühlmann & Jäger, S. 14).

Inwieweit neben dem in Art. 5 Abs. 2 RPG festgelegten Planungsnachteil aufgrund materieller Enteignung weitere, weniger gravierende Planungsnachteile entsprechend der Vorgabe nach Art. 5 Abs. 1 RPG auszugleichen sind und in welchem Umfang, liegt in der Kompetenz der Kantone. Die Begrenzung der Entschädigung von Planungsnachteilen auf die Fälle der materiellen Enteignung wird als zulässig erachtet (Riva, 2010, Rz. 87).

2.3.7 Mehrwertausgleich und Verwaltungshandeln

Die Regelung des Verfahrens der Durchführung des Mehrwertausgleichs obliegt den Kantonen. Das Bundesrecht beinhaltet keine Vorgaben (Stadler, 2015, S. 89).

2.3.7.1 Formen des Verwaltungshandelns

Verwaltungshandeln kann im Wesentlichen in der Form der Verfügung und des verwaltungsrechtlichen (subordinationsrechtlichen) Vertrags ergehen. Beide Handlungsformen haben unmittelbare Rechtswirkung zur Folge (Eymann, 2015, S. 178; Häfelin, Müller & Uhlmann, 2016, Rz. 843).

Durch eine Verfügung wird eine konkrete verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung in verbindlicher und erzwingbarer Weise geregelt. Eine Verfügung ist ein an den Einzelnen gerichteter Hoheitsakt (Häfelin, Müller & Uhlmann, 2016, Rz. 849). Es werden Rechte und Pflichten des Verfügungsadressaten durch die verfügende Behörde einseitig festgelegt (Eymann, 2015, S. 178).

Ein verwaltungsrechtlicher (subordinationsrechtlicher) Vertrag ist eine von zwei (bzw. mehreren) Rechtssubjekten vereinbarte Übereinkunft. Durch einen verwaltungsrechtlichen

Vertrag wird basierend auf übereinstimmenden Willensäusserungen eine konkrete verwaltungsrechtliche Rechtsbeziehung für einen Einzelnen geregelt. Der Zweck ist in der Regel die Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe. Ein subordinationsrechtlicher Vertrag unterscheidet sich von einer Verfügung durch die Zweiseitigkeit (Häfelin, Müller & Uhlmann, 2016, Rz. 1286 und 1288).

Grundsätzlich hat nach heutiger Lehre und Rechtsprechung Verwaltungshandeln jedoch in Verfügungsform zu erfolgen (Tschannen, Zimmerli & Müller, 2014, § 27, Rz. 12–13). Voraussetzung dafür, dass ein verwaltungsrechtlicher Vertrag anstelle einer Verfügung zur Anwendung kommen kann, ist einerseits, dass das Gesetz das verwaltungsrechtliche Handeln in Form des subordinationsrechtlichen Vertrags vorsieht, dafür Raum lässt oder nicht explizit ausschliesst. Eine ausdrückliche gesetzliche Ermächtigung ist nicht erforderlich. Andererseits muss die Form des verwaltungsrechtlichen Vertrags die geeignetere Handlungsweise für die Erreichung des Gesetzeszwecks sein als die Form der Verfügung (Eymann, 2015, S. 178; Häfelin, Müller & Uhlmann, 2016, Rz. 1310). Dies setzt ein bestimmtes Motiv voraus. So kann die dauerhafte gegenseitige Bindung ein entsprechendes Motiv darstellen. Oder der Private soll sich zu einer Leistung im öffentlichen Interesse verpflichten, zu welcher er aufgrund Fehlens einer gesetzlichen Grundlage via Verfügung gezwungen werden kann (Häfelin, Müller & Uhlmann, 2016, Rz. 1315 und 1317).

Für die Festlegung des Planungsmehrwerts und der Mehrwertabgabe erscheint die Verfügung ohne Frage als geeignet. Da die Form des verwaltungsrechtlichen Vertrags im Raumplanungsgesetz nicht explizit ausgeschlossen wurde, wird die Anwendbarkeit der Vertragslösung bejaht (Eymann, 2015, S. 179; Bühlmann, Perregaux DuPasquier & Kissling, 2013, S. 10). Die bundesrechtlich festgelegten 20 Prozent auf Einzonungen müssen jedoch zwingend in Form einer Verfügung erlassen werden (VLP-ASPAN, 2013, S. 8). Ein subordinationsrechtlicher Vertrag erscheint nur dann als sinnvoll, wenn neben der Leistung der Mehrwertabgabe weitere Aspekte zu regeln sind. Mögliche weitere Aspekte sind bspw. Einzonungs- und Erschliessungsvereinbarungen seitens des Gemeinwesens. Seitens des Privaten kann bspw. eine Sachleistung anstelle oder in Kombination mit der Mehrwertabgabe und eine bestimmte Fälligkeitspraxis vereinbart werden. Im Weiteren kann die Regelung betreffend Baurecht mittels Vertragslösung einfacher geregelt werden. Die Regelung betreffend Planungsmehrwert und Mehrwertabgabe über einen verwaltungsrechtlichen Vertrag ist jedoch nur möglich, wenn die raumplanerische Massnahme noch nicht erlassen wurde. Es ist ein Spezifikum des verwaltungsrechtlichen Vertrags, dass die von der Planungsmassnahme betroffenen Grundeigentümer ein gewisses Mitspracherecht erhalten. So ist es ihnen erlaubt, zur beabsichtigten Planungsmassnahme, zum Zonentyp bzw. zur Zonenart und betreffend Ausnützung bzw. Nutzweise Stellung zu beziehen (Eymann, 2015, S. 179).

Viele Gemeinden nutzen heute die Möglichkeit der vertraglichen Lösung, indem sie mit den Grundeigentümern Infrastruktur-, städtebauliche und andere Verträge zur Kostenbeteiligung für öffentliche Einrichtungen (Geld oder Sachleistung) abschliessen. In vielen Gemeinden wären Einzonungen ohne eine entsprechende vertragliche Lösung gar nicht mehr möglich. Verschiedene Kantone haben hierfür eine gesetzliche Grundlage geschaffen (bspw. Kanton

Bern, Graubünden etc. – vgl. dazu Kapitel 3.2). In weiteren Kantonen handeln Gemeinden ohne gesetzliche Grundlage (bspw. Kanton Zürich, etc. – vgl. dazu Kapitel 4.1). Die durch die Grundeigentümer geleisteten Beiträge kommen ihnen dabei häufig wieder zugute, da die finanzierten Leistungen in der unmittelbaren Umgebung der Grundstücke erfolgen (Bühlmann, Perregaux DuPasquier & Kissling, 2013, S. 10–11; Griffel, 2014, S. 79; Hoffmann, 2015; Lezzi, 2014, S. 139).

Für den Mehrwertausgleich nur eine vertragliche Lösung vorzusehen, ist jedoch unzulässig. Denn ein Vertrag fusst auf Freiwilligkeit. Kann sich ein Grundeigentümer mit einer vertraglichen Lösung nicht anfreunden, so muss zwingend der Weg über die Verfügung offen sein. Die Kombination von Verfügung und Vertrag erscheint jedoch rechtlich nicht ausgeschlossen. Eine klare gesetzliche Regelung durch die Kantone drängt sich auf (Bühlmann, Perregaux DuPasquier & Kissling, 2013, S. 11–12). Sinnvollerweise hält sich eine kantonale Regelung betreffend Vertragslösung an die gesetzlichen Vorgaben zum Mehrausgleich (Abgabetatbestand und -höhe). Verhandlungssache ist einzig die Form des Ausgleichs (Geld- oder Sachleistung). Der Vorteil der Vertragslösung als Alternative ist, dass im Einzelfall eine bessere Lösung zustande kommt (Hoffmann, 2015).

Der Rechtsschutz bei Streitigkeiten aufgrund von Verwaltungshandeln richtet sich nach dem Verwaltungsrecht. Da jedoch der Rechtsschutz im Verwaltungsrecht auf Verfügungen ausgerichtet ist, ergeben sich Schwierigkeiten beim verwaltungsrechtlichen Vertrag. Kennt das kantonale Recht kein Rechtsmittel, so ist im Streitfall eine Verfügung zu erwirken (Häfelin, Müller & Uhlmann, 2016, Rz. 1371–1372; Tschannen, Zimmerli & Müller, 2014, § 34, Rz. 7–8).

2.3.7.2 Festsetzung und Fälligkeit der Mehrwertabgabe

Wenn auch das Bundesrecht grundsätzlich keine Verfahrensvorgaben beinhaltet, so impliziert es mit der Definition des Berechnungs- und Fälligkeitszeitpunktes des Mehrwertausgleichs jedoch ein zweitstufiges Verfahren (Stadler, 2015, S. 89).

2.3.7.2.1 Abgabefestsetzung – Zeitpunkt

Die Festlegung und Kommunikation des Planungsmehrwerts und der Mehrwertabgabe in Form einer Verfügung (Abgabeverfügung) erfolgt sinnvollerweise im Moment der Rechtsgültigkeit der raumplanerischen Massnahme, welche den Mehrwert auslöst (Eymann, 2015, S. 176; Stadler, 2015, S. 89). Es muss dabei darauf geachtet werden, dass nur der effektive planungsbedingte Mehrwert und nicht noch andere wertbestimmende Faktoren wie bspw. die Konjunktur oder politische Lage bei der Schätzung berücksichtigt werden (Stadler, 2015, S. 89). Ein Zuwarten bis zum Verkauf oder zur Überbauung erscheint keine Vorteile mit sich zu bringen. Insbesondere auch deshalb nicht, weil ein mögliches Zuwarten zwecks Abstellen auf den effektiv bezahlten Kaufpreis für die Festlegung der Mehrwertabgabe nicht

zielführend ist. Der Grund hierfür ist, dass mit dem Verkaufspreis nicht nur das Bauland bezahlt wird, sondern auch wirtschaftliche Leistungen wie bspw. die Kosten für einen Projektwettbewerb, für die Baubewilligung oder die Erschliessung, abgegolten werden. Die Differenz zwischen dem Verkaufspreis von Bauland und dem früheren Wert des Grundstücks kann daher nicht als der eingetretene Planungsmehrwert festgelegt werden (Eymann, 2015, S. 176–177). Entsprechend kann dieser Differenzbetrag nicht als Basis für die Bemessung der Mehrwertabgabe herangezogen werden.

Wie in Kapitel 2.3.1 ausgeführt, sind aufgrund der Wertsteigerung von Land im Zusammenhang mit raumplanerischen Massnahmen hohe Beträge beim Planungsmehrwertausgleich zu erwarten. Um diese hohen Beträge sichern zu können, müssen die Kantone oder die Gemeinden ein gesetzliches Grundpfandrecht erhalten. Die Errichtung des Grundpfandrechts muss möglichst nahe beim Inkrafttreten der den Mehrwert auslösenden planerischen Massnahme bzw. nach der Rechtskraft der Abgabeverfügung erfolgen (Eymann, 2015, S. 177; Stadler, 2015, S. 87).

Wird für die Festlegung des Planungsmehrwerts und der Mehrwertabgabe die Form der Verfügung gewählt, so muss – wie oben ausgeführt – diese möglichst nahe im Moment der Rechtsgültigkeit der Planungsmassnahme erfolgen. Es obliegt den Kantonen, hier die zeitliche Regelung zu treffen. Erfolgt die Festsetzung des Planungsmehrwerts und der Mehrwertabgabe in Form eines verwaltungsrechtlichen (subordinationsrechtlichen) Vertrags, so muss die Ausarbeitung und Unterzeichnung des Vertrags während des Planerlassverfahrens erfolgen. Die Festlegung des Planungsmehrwerts und der Mehrwertabgabe fällt beim verwaltungsrechtlichen Vertrag früher an als bei der Verfügung. Würde mit dem Vertragsabschluss bis nach dem Inkrafttreten der raumplanerischen Massnahme zugewartet, so müsste im Falle einer Weigerung des Grundstückeigentümers die Planungsmassnahme rückgängig gemacht werden (Eymann, 2015, S. 177).

2.3.7.2.2 Abgabefestsetzung – behördliche Zuständigkeit

Die Bestimmung der Behörde, welche für die Festlegung des Planungsmehrwerts und der Mehrwertabgabe zuständig ist, obliegt den Kantonen. Es erscheint sinnvoll, dass die Behörde, welche für den Erlass der raumplanerischen Massnahme verantwortlich ist, auch für die Festsetzung des Planungsmehrwerts und der Mehrwertabgabe die Kompetenz erhält. In der Regel erfolgt der Erlass der raumplanerischen Massnahme durch die Gemeinden (Eymann, 2015, S. 177; Stadler, 2015, S. 88).

2.3.7.2.3 Abgabefälligkeit

Die Fälligkeitstermine (Überbauung oder Verkauf) müssen der zur Mehrwertabgabe berechtigten Behörde mitgeteilt werden. Die Behörde hat dann entweder mittels Fälligkeitsverfügung oder der vertraglich vereinbarten Vorgehensweise die Mehrwertabgabe

einzufordern (Eymann, 2015, S. 176; Stadler, 2015, S. 89). Ist es aufgrund einer Schenkung oder eines Erbgangs zu einem Grundeigentümerwechsel gekommen und ist somit der Adressat der Fälligkeitsverfügung nicht identisch mit dem Adressaten der Abgabeverfügung, so muss die Abgabeverfügung dem neuen Grundeigentümer zusätzlich zur Fälligkeitsverfügung nochmals zugestellt werden (Eymann, 2015, S. 174).

3 Übersicht über die kantonalen Regelungen zum Mehrwertausgleich

3.1 Vorgaben an die kantonalen Regelungen

Gemäss teilrevidiertem Raumplanungsgesetz sind die Kantone gehalten, innerhalb der gesetzten Frist (bis am 30. April 2019) den Mehrwertausgleich – im Rahmen der Vorgaben des Raumplanungsgesetzes nach Art. 5 RPG – zu regeln (Art. 38a Abs. 4 und 5 RPG). Da Art. 5 RPG nicht unmittelbar anwendbar ist, haben die Kantone den Mehrwertausgleich in einem Gesetz im formellen Sinn, d.h. einem Gesetz, welches im Gesetzgebungsverfahren erlassen wurde, festzulegen (Egloff, 2008, S. 5; Tschannen, Zimmerli & Müller, 2014, § 13, Rz. 2). Die wesentlichen Vorgaben sind:

- Ausgleich bei dauerhafter (Neu-)Einzonung von Grundstücken
- Bemessungsgrundlage: Differenz zwischen dem Verkehrswert des Bodens vor und nach der raumplanerischen Massnahme (Planungsmehrwert)
- Festsetzung eines Mindestplanungsmehrwerts (Freibetrag)
- Anrechnung der Grundstückgewinnsteuer als Aufwand
- Abgabesatz: Mindestens 20 Prozent bei dauerhafter (Neu-)Einzonung
- Fälligkeitszeitpunkt: Veräusserung oder Überbauung des Grundstücks
- Verwendungszweck des Mehrwertausgleichs: Primär für die Finanzierung von Auszonungen (materielle Enteignung) sowie für weitere raumplanerische Massnahmen gemäss Art. 3 RPG
- Möglichkeit der Befreiung des Gemeinwesens von der Abgabepflicht
- Möglichkeit der grundbuchrechtlichen Sicherung der Mehrwertabgabe

3.2 Aktueller Stand in den Kantonen

Vorreiter auf kantonaler Ebene mit entsprechender, verbindlicher Umsetzung des Mehrwertausgleichs nach dem Raumplanungsgesetz waren die Kantone Basel-Stadt im Jahre 1977 und Neuenburg im Jahre 1986. Erst Jahrzehnte später folgten 2011 und 2012 die Kantone Genf und Thurgau (Bühlmann, Perregaux DuPasquier & Kissling, 2013, S. 13; Riva, 2010, Rz. 14; Stadler, 2015, S. 77).

Einen anderen Weg bestritten die Kantone Bern (seit 1985), Obwalden (seit 1994), Graubünden (seit 2004) und Glarus (seit 2010), welche Rechtsgrundlagen («Kann-Vorschrift»)

für vertragliche Lösungen durch die Gemeinden geschaffen haben (Griffel, 2014, S. 79; Bühlmann, Perregaux DuPasquier & Kissling, 2013, S. 11; Stadler, 2015, S. 77).

Die Kantone sind unter Einhaltung der bundesrechtlichen Mindestanforderungen frei in der Wahl ihrer Umsetzungsstrategie. Entsprechend unterschiedlich sind die angestrebten kantonalen Lösungen konzipiert (VLP-ASPAN, 2016; Wüst & Partner, 2015, S. 24). Ob ein Kanton sich für einen minimalen Ansatz, in dem er nur die Mindestanforderungen des Bundes auf Kantonsstufe umsetzt, oder einen maximalen Ansatz entscheidet, hängt wesentlich davon ab, wie gross die Bauzonen (bzw. -reserven) im Kanton sind und somit wie gross der Bedarf an Entschädigungszahlungen für materielle Enteignungen ist (VLP-ASPAN, 2013, S. 2). Entscheidend hierfür ist der kantonale Bedarf an Bauzonen für die nächsten 15 Jahre (Art. 15 Abs. 1 RPG), errechnet auf Basis der Einwohner- und Beschäftigungsprognosen (Wüst & Partner, 2015, S. 24). Erste Berechnungen zeigen, dass die Auszonungskosten die Einnahmen aus dem Mehrwertausgleich bei Einzonungen schweizweit bzw. in einigen Kantonen übersteigen werden (Wüst & Partner, 2015, S. 26 und 32).

Basierend auf der Tabelle «Vergleich der kantonalen Regelungen (Stand 4. Juli 2016) – Mindestinhalt» (vgl. Anhang 7.3 Tabelle VLP-ASPAN), welche durch die Schweizerische Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN nachgeführt wird, wird in den nachfolgenden Abschnitten der Umsetzungstand der Kantone grafisch dargestellt und kommentiert.

In dieser Tabelle sind die 21 Kantone aufgeführt, welche bereits ein bestehendes Gesetz haben oder einen aktuellen Vernehmlassungsentwurf. Die fehlenden Kantone (GR, AR, AI, OW, GL) sind an der Erarbeitung einer Vernehmlassungsvorlage oder haben sich noch nicht vertieft genug mit dem Mehrwertausgleich auseinandergesetzt.

<u>Wie hoch ist der Abgabesatz bei Auf- und Umzonungen?</u>

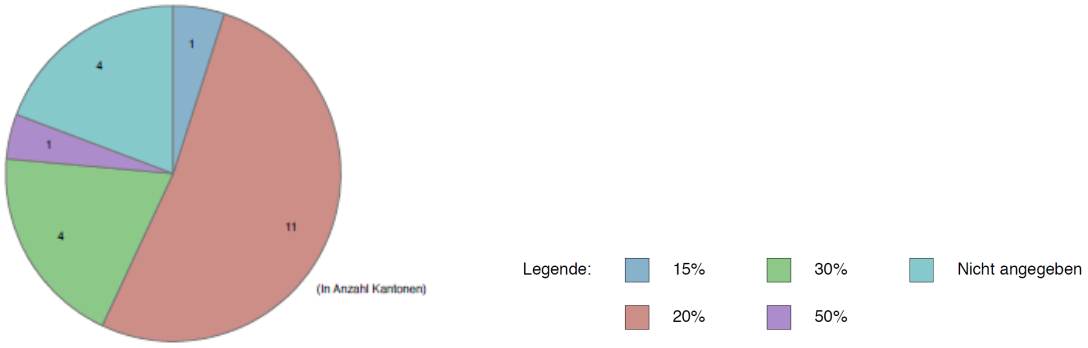


Abbildung 1: Abgabesatz bei Auf- und Umzonungen in den Kantonen

Obwohl bei Auf- und Umzonungen rechtlich die Erhebung einer Abgabe von bis zu 60 Prozent möglich ist, nutzen die wenigsten Kantone die Möglichkeit, den Maximalabgabesatz zu beanspruchen. Der Wille dieser Umsetzungspraxis konnte auch in der Gemeindeumfrage (vgl. Kapitel 5.3) festgestellt werden.

Teilweise werden abgestufte Abgabesätze verwendet, um die Bautätigkeit und Innenverdichtung zu forcieren. Interessanterweise werden eher fixe anstelle von maximal möglichen Abgabesätzen bevorzugt. Der Grund hierfür liegt wohl im Willen, eine möglichst hohe Transparenz und Planungssicherheit zu schaffen.

Wann wird die Mehrwertabgabe fällig?

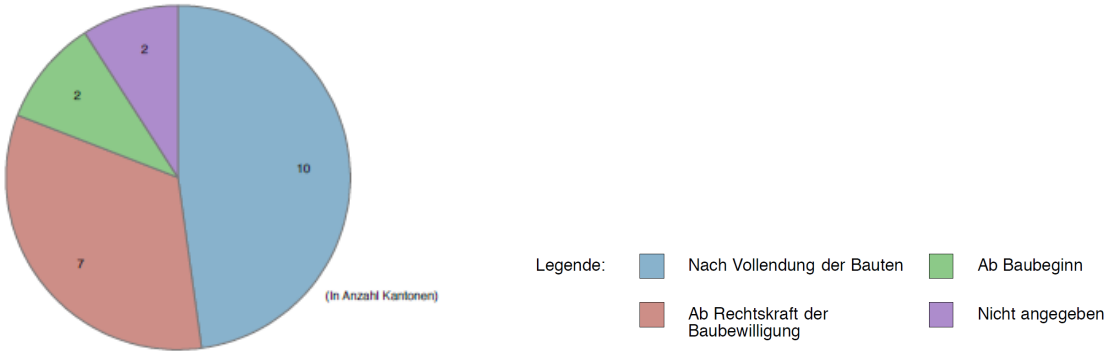


Abbildung 2: Fälligkeit der Mehrwertabgabe in den Kantonen

Die Mindestregelung gemäss Art. 5 RPG schreibt die Fälligkeit bei der Überbauung oder Veräusserung des Grundstücks vor. Hier ergibt sich in Bezug auf die Fälligkeiten eine ausgeglichene Verteilung unter den kantonalen Regelungsansätzen. Die kantonsspezifischen Regelungen sind politisch zu deuten. Es gibt Kantone, die der Meinung sind, dass ab Rechtskraft der Baubewilligung die Behörden die Grundlage für einen Mehrwertausgleich geschaffen haben und die Abgabe auch frühzeitig gesichert werden sollte. Andere Kantone sind da eher wirtschaftsfreundlich und fordern die Abgabe erst nach Bauvollendung ein, was (privaten) Bauherren zugutekommt und liquiditätsschonend wirkt. Dadurch sind Bankfinanzierungen leichter zu regeln, und kleinere Bauprojekte werden eher realisiert, was wiederum die Gefahr der Baulandhortung mindert.

Wie wird der Ertrag verwendet?

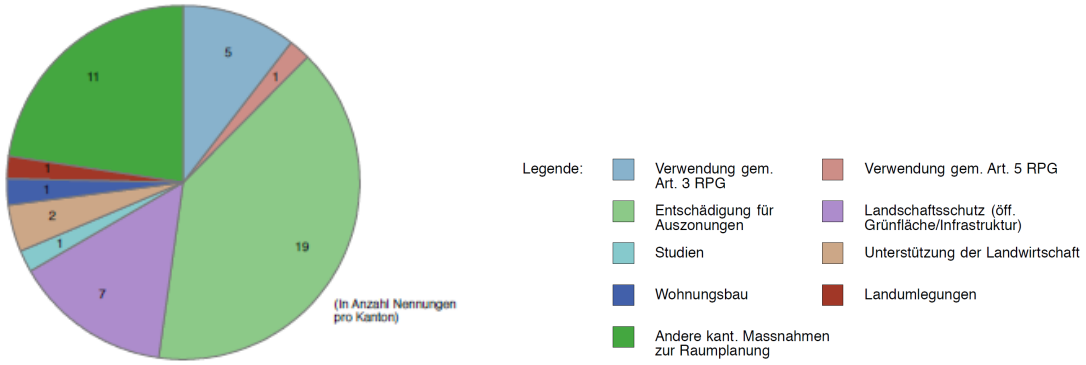


Abbildung 3: Verwendung des Ertrags in den Kantonen

Hauptsächlich wird die Mehrwertabgabe gemäss den in Art. 5 Abs. 1ter RPG vorgesehenen Zwecken (Entschädigung für Auszonungen und weitere Massnahmen der Raumplanung nach Art. 3 RPG) verwendet. Dies zeigt deutlich, dass die Behörden mit einigen Auszonungen rechnen, obwohl aus rechtlicher Sicht nicht alle Auszonungen grundsätzlich eine Entschädigung zur Folge haben, da viele Einzonungen auf damaligen Planungsfehlern basieren und daher nach heutiger Rechtsauffassung (vgl. dazu die Ausführungen im Kapitel 2.3.6.8) nicht entschädigungspflichtig sind.

Aufgrund der Vielfalt an angedachten Verwendungsmöglichkeiten der Einnahmen in den kantonalen Regelungen erscheint es als zwingend, dass die Verwendungszwecke klar und abschliessend in einem Ausführungserlass (bspw. Verordnung) definiert werden. Nur so kann verhindert werden, dass nicht mittels Giesskannenprinzip Gelder für Massnahmen ausgeschüttet werden, welche grundsätzlich mit ordentlichen Steuereinnahmen finanziert werden müssten.

Wer erhebt die Mehrwertabgabe?

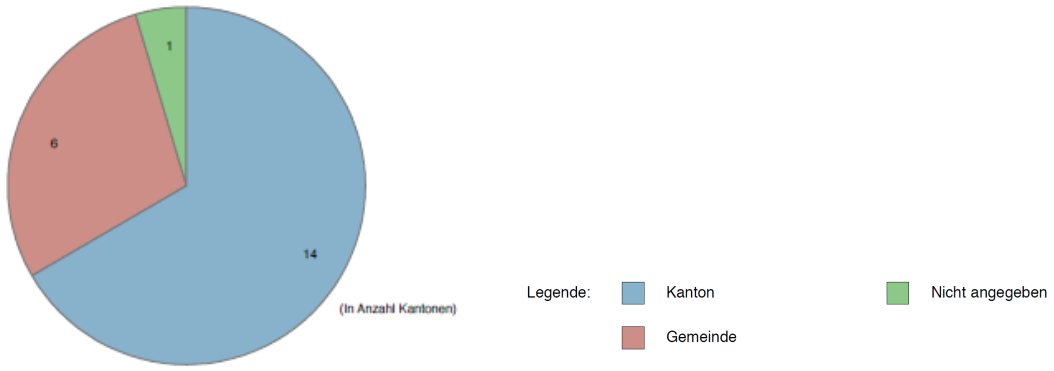


Abbildung 4: Kompetenz bzgl. Abgabeerhebung in den Kantonen

Die Mindestvorschriften gemäss Art. 5 RPG überlassen die Definition, wer die Mehrwertabgabe erheben soll, der kantonalen Umsetzung. Grundsätzlich kommen der Kanton und die Gemeinden als Erhebungsinstanz infrage.

Die meisten Lösungen sehen die Kompetenz bei Einzonungen beim Kanton. Auf Stufe Standortgemeinde sind es vor allem die Auf- und Umzonungen, welche der Gemeindekompetenz unterliegen. Dies ist im Einklang zum Ertragssplitting zu sehen. Bei Einzonungen kassiert meistens der Kanton die Mehrwertabgabe, bei den übrigen Abgabetatbeständen eher die Gemeinden. Sinnvollerweise erhebt die Stelle den Mehrwertausgleich, welche schlussendlich auch die Abgabe erhält. Es wäre eine ungewohnte Konstellation, wenn die Standortgemeinden die Erhebung für den Kanton machen würden. Der Aufwand läge bei den Gemeinden und der Ertrag beim Kanton.

Wer erhält die Mehrwertabgabe?

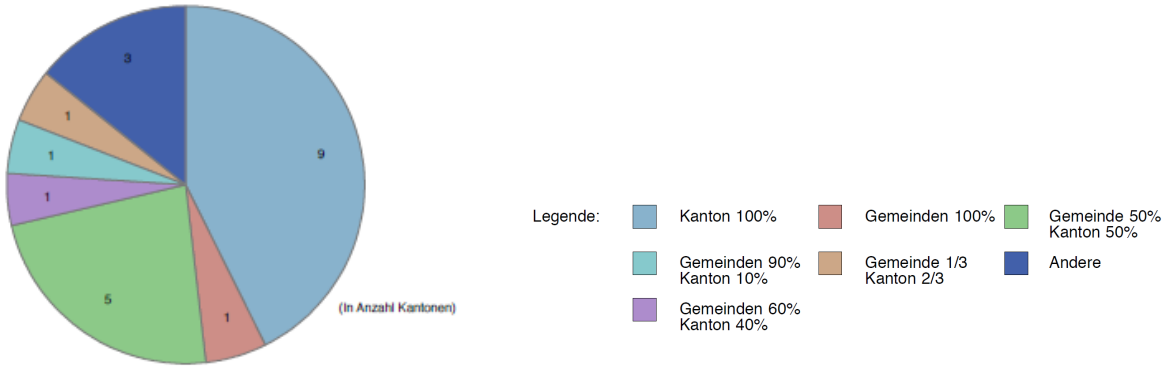


Abbildung 5: Ertragssplitting in den Kantonen

Da viele Kantone mit gemeindeübergreifenden Entschädigungen für Auszonungen rechnen, werden zum Teil Lösungen mittels eines kantonalen Ausgleichsfonds gesucht. Jedoch wünschen die Gemeinden, die Erträge aus Auf- und Umzonungen bei sich zu behalten (vgl. Kapitel 5.3). Es sind einige differenzierte Lösungsansätze zu erkennen, welche die kantonalen föderalistischen Eigenheiten widerspiegeln.

Wie hoch ist der Mindestbetrag zur Erhebung eines Mehrwertausgleichs?

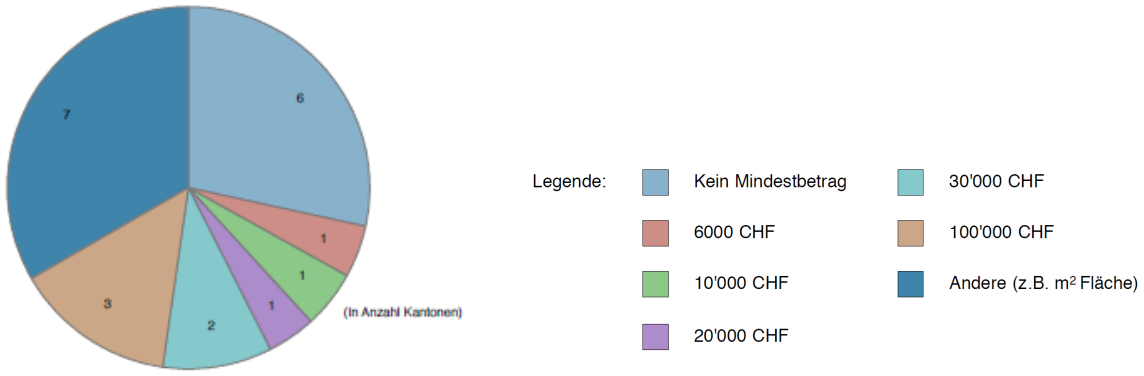


Abbildung 6: Mindestbetrag zur Erhebung in den Kantonen

Es gibt in Bezug auf den Mindestbetrag keine verbindliche gesetzliche Grundlage, jedoch steht ein unverbindlicher Betrag von 30'000 Schweizer Franken Mehrwert zur Diskussion (Bühlmann, Perregaux DuPasquier & Kissling, 2013, S. 8 und 21). Nur wenige Kantone (LU, TI, GE) gehen über diesen Ansatz hinaus. Zum Teil werden aber schon tiefere Mehrwerte abgeschöpft. Für private Grundeigentümer, welche geringfügige Erweiterungsbauten planen, stellt dies eine zusätzliche finanzielle Belastung dar. Im Weiteren werden aber auch Lösungen geplant, die auf der Quadratmeterfläche basieren (z.B. Kanton Uri, unter 50 Quadratmetern wird kein Mehrwertausgleich erhoben). Schlussendlich ist dies auch ein politischer Entscheid, welcher die verschiedenen regionalen Gegebenheiten abbildet. Ebenfalls ist die Festsetzung des Mindestbetrags auch unter dem Aspekt der Gleichbehandlung zu betrachten.

Wer wird von der Abgabepflicht befreit?

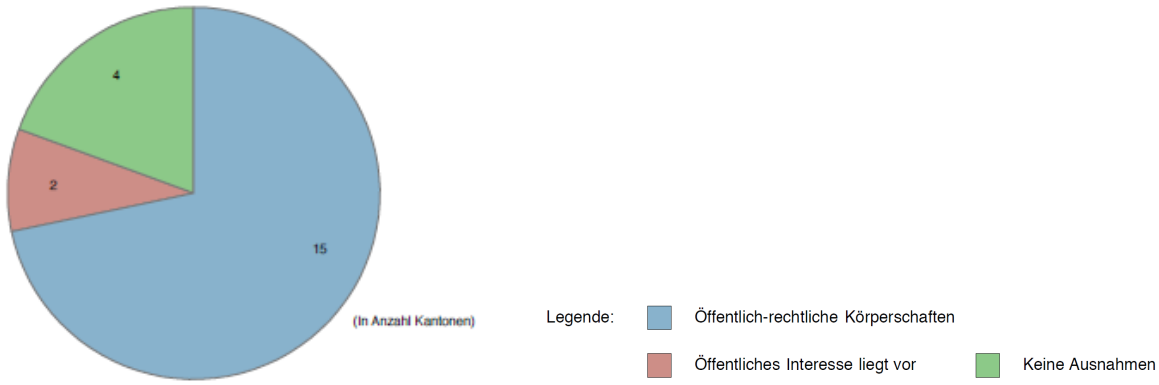


Abbildung 7: Regelung der Abgabepflicht in den Kantonen

Die Mindestregelung im Raumplanungsgesetz schreibt lediglich vor, dass das Gemeinwesen befreit werden kann. Von dieser Möglichkeit machen die meisten Kantone Gebrauch, wobei

einige eine Unterscheidung zwischen Verwaltungsvermögen (nicht abgabepflichtig) und Finanzvermögen (abgabepflichtig) vornehmen.

Wie mit einer Abgabepflicht bei Auf- und Umzonungen mit Grundstücken im Baurecht umgegangen wird, welche der öffentlichen Hand gehören und in gewissen Kantonen somit nicht abgabepflichtig wären, stellt noch eine gewisse Unsicherheit dar. Die Gleichbehandlung der verschiedenen Akteure sollte auch hier im Vordergrund stehen. Es wäre nicht im Sinne des Mehrwertausgleichs, wettbewerbsverzerrende Grundlagen zu schaffen (z. B. Förderung von preisgünstigem Wohnraum durch Abgabebefreiung bei Wohnbaugenossenschaften).

Wie viele Kantone haben bereits eine gesetzliche Regelung?

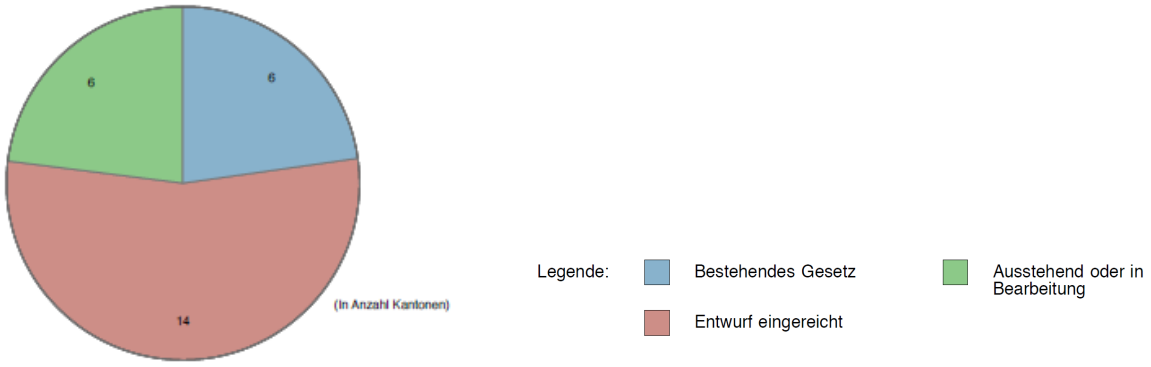


Abbildung 8: Stand der gesetzlichen Implementierung in den Kantonen

Das Gesetz sieht Sanktionen für jene Kantone vor, die fünf Jahre nach Inkrafttreten des teilrevidierten Raumplanungsgesetzes noch keine Regelung des Mehrwertausgleichs getroffen haben (Art. 38a Abs. 1, 4 und 5 RPG).

Nur noch bei wenigen Kantonen fehlt ein Vernehmlassungsentwurf oder die gesetzlichen Grundlagen. Diese müssen aber zeitnah präsentiert werden, damit die politische Diskussion nicht zu kurz kommt und der Einführungstermin 30. April 2019 nicht gefährdet wird.

4 Regelung des Mehrwertausgleichs im Kanton Zürich

In diesem Kapitel wird zuerst kurz auf den aktuell gelebten Mehrwertausgleichsansatz (auf Gemeindeebene) im Kanton Zürich eingegangen und dann die angestrebte Lösung des Mehrwertausgleichs des Kantons Zürich im Detail erläutert.

4.1 Aktueller Ansatz

Aufgrund des Fehlens einer gesetzlichen Grundlage bedienen sich heute viele Gemeinden im Kanton Zürich für die Regelung des Mehrwertausgleichs einer Lösung auf vertraglicher Basis (bspw. Infrastrukturvertrag bzw. städtebaulicher Vertrag). Das Ziel dabei ist jeweils, einen Teil des Mehrwerts beim Grundeigentümer, welcher durch eine planerische Massnahme seitens des Gemeinwesens entsteht, als Geld- oder Sachleistung abzuschöpfen. Die generierten Einnahmen werden für Infrastrukturmassnahmen (bspw. Ver- und Entsorgung, Schule etc.), deren Bedarf teilweise auch durch die planerische Massnahme neu entsteht, verwendet. Die Stadt Zürich – als Beispiel – strebt mittels dieses Regelungsansatzes eine qualitätsvolle, sozial- und umweltverträgliche Verdichtung an. Die Stadt Zürich erhebt bis zu 50 Prozent des Bodenmehrwerts (Hochbaudepartement Stadt Zürich, 2016).

So wurde bspw. seitens der Stadt Zürich mit der Zürich Versicherungs-Gesellschaft AG im Rahmen des Gestaltungsplanverfahrens für den Konzernhauptsitzneubau vereinbart, dass sie für den Mehrwert in Form einer höheren Ausnützung, welche sie durch die Sonderbauvorschriften im Gestaltungsplan erhalten, einen finanziellen Beitrag an die Erneuerung einer Park- bzw. Grünanlage zu zahlen haben. Weitere Beispiele im Kanton Zürich sind Zürich-Nord (Flächen für Parkanlagen bereitstellen), Turbinenplatz in Zürich-West (öffentlicher Platz erstellen) oder Zollstrasse (Fläche für den gemeinnützigen Wohnungsbau zur Verfügung stellen) (Hochbaudepartement Stadt Zürich, 2015).

Auf die Details der jeweiligen kommunalen Handhabung im Kanton Zürich wird im Rahmen der vorliegenden Arbeit nicht eingegangen.

4.2 Angestrebte Lösung: Mehrwertausgleichsgesetz (Vernehmlassungsentwurf)

In einem ersten Schritt werden nun im Sinne einer Einleitung die Herangehensweise und der Lösungsansatz des Kantons Zürich skizziert. In einem zweiten Schritt wird im Detail auf die kantonale Regelung des Mehrwertausgleichs via Mehrwertausgleichsgesetz eingegangen.

4.2.1 Einleitung

4.2.1.1 Ausgangslage

Im Kanton Zürich stimmten bei der Abstimmung am 3. März 2013 betreffend die erste Teilrevisionsetappe des Raumplanungsgesetzes 71 Prozent der Stimmberechtigten und 170 von 171 Gemeinden der Vorlage zu (Regierungsrat Kanton Zürich, 2016a, S. 1). Mit der klaren Annahme hat sich das Stimmvolk des Kantons Zürich wie auch die kantonale Legislative und Exekutive ein erneutes Mal (u.a. Annahme der Kulturlandinitiative am 17. Juni 2012) gegen eine weitere Zersiedelung im Kanton Zürich ausgesprochen und im Umkehrschluss für die Siedlungsentwicklung nach innen entschieden (Baudirektion Kanton Zürich, 2016, S. 3).

Ein wesentlicher Bestandteil der Revision ist die Regelung betreffend den Ausgleich von planungsbedingten Vor- und Nachteilen (Art. 5 Abs. 1 RPG) und den damit einhergehenden raumplanerischen Bestrebungen. Art. 5 Abs. 1 RPG beauftragt den Kanton Zürich, die planungsbedingten Vor- und Nachteile gemäss Art. 5 Abs. $1^{\text{bis-sexies}}$ RPG in seiner kantonalen Gesetzgebung zu regeln. Mit der Erarbeitung der kantonalen Lösung wurde im September 2013 eine verwaltungsinterne interdisziplinäre und direktionsübergreifende Arbeitsgruppe beauftragt. Ihre Aufgabe war es, unter Berücksichtigung der spezifischen raumplanerischen Rahmenbedingungen des Kantons Zürich ein ganzheitliches Konzept für die Umsetzung des Bundesauftrags zu erarbeiten (Regierungsrat Kanton Zürich, 2016a, S. 1–2).

Der Regierungsrat des Kantons Zürich konnte am 25. Mai 2016 das Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) des Kantons Zürich in die Vernehmlassung schicken. Die Vernehmlassung dauert bis am 25. September 2016 (Regierungsrat Kanton Zürich, 2016b). Die Baudirektion führt die Vernehmlassung durch (Regierungsrat Kanton Zürich, 2016a, S. 4). Nach Abschluss der Vernehmlassung wird das Mehrwertausgleichsgesetz überarbeitet und an den Kantonsrat des Kantons Zürich zur Beratung und Festsetzung überwiesen. Die Überweisung ist auf das zweite Quartal 2017 terminiert (Regierungsrat Kanton Zürich, 2016b). Die Verabschiedung im Kantonsrat ist im Jahre 2018 und das Inkrafttreten per 30. April 2019 geplant (ARE ZH, 2016).

4.2.1.2 Exkurs: Vernehmlassung

In Rahmen einer Vernehmlassung wird vor dem Gesetzgebungsverfahren das erarbeitete Gesetz als Entwurf auf seine Richtigkeit, Vollzugstauglichkeit und allgemeine Akzeptanz hin überprüft. In der Regel handelt es sich bei einem Gesetz, welches durch eine Vernehmlassung geprüft wird, um ein Gesetz mit erheblicher politischer, finanzieller, wirtschaftlicher, ökologischer, sozialer und kultureller Tragweite. Der Gesetzesentwurf wird Parteien, Verbänden und – situationsabhängig – weiteren interessierten Gruppierungen vorgelegt und diese zur Stellungnahme eingeladen (Bund, 2016).

Eine Vernehmlassung wird im Kanton Zürich in der Regel dann durchgeführt, wenn ein wichtiges Gesetz, eine wichtige Verordnung oder deren (teilweise) Änderung geplant bzw.

erlassen werden soll. Von einem entsprechenden Erlass müssen Behörden, Verbände, andere Organisationen oder die Öffentlichkeit betroffen sein. Neben der Veröffentlichung der entsprechenden Unterlagen im Internet werden die besonders betroffenen Gruppierungen informiert und eingeladen, eine Stellungnahme abzugeben. Das Ergebnis wird nach Abschluss der Vernehmlassung im Internet veröffentlicht (Kanton Zürich, 2016b).

4.2.1.3 Regelung des Mehrwertausgleichs über ein eigenes Gesetz

Der Regierungsrat des Kantons Zürich hätte grundsätzlich auch die Möglichkeit gehabt, das kantonale Planungs- und Baugesetz (PGB) mit Bestimmungen zum Mehrwertausgleich zu ergänzen. Für die Regelung in einem eigenen Gesetz sprechen jedoch folgende Gründe:

1. Die Eigenständigkeit des Regelungsbereichs eignet sich aus terminologischen und gesetzessystematischen Gründen nicht für eine Einführung in das kantonale Planungs- und Baugesetz.
2. Der Mehrwertausgleich wird über eine Abgabe abgegolten. Der Gegenstand, die Bemessungsgrundlage der Abgabe sowie die Abgabepflichtigen müssen in einem Gesetz im formellen Sinne geregelt werden. Die dafür erforderlichen Begriffe sind im kantonalen Planungs- und Baugesetz nicht enthalten.
3. Der Kanton Zürich selbst erhebt eine Mehrwertabgabe. Die Einnahmen daraus sollen in einen kantonalen Mehrwertausgleichsfonds fliessen. Die Einführung dieses Fonds bedarf einer gesetzlichen Grundlage.
4. Die Rechtsschutzbestimmungen im kantonalen Planungs- und Baugesetz erweisen sich als nicht auf die Regelungsgegenstände im Zusammenhang mit dem Mehrwertausgleich anwendbar.
5. Der Mehrwertausgleich bzw. die Erhebung der Mehrwertabgabe kann nicht in die Grundstückgewinnsteuer oder eine andere Steuer integriert werden. Die Mehrwertabgabe unterscheidet sich u.a. aufgrund der Tarif- und Fälligkeitsstruktur von Steuern. (Baudirektion Kanton Zürich, 2016, S. 5)

4.2.2 Ziele des Mehrwertausgleichsgesetzes und deren Realisierbarkeit

4.2.2.1 Ziele

Das Mehrwertausgleichsgesetz lehnt sich an die angestrebte räumliche Entwicklung gemäss dem kantonalen Richtplan, welcher am 29. April 2015 vom Bundesrat genehmigt wurde, an und dient dessen raumplanerischen Zielen. Der Richtplan legt abschliessend das Siedlungsgebiet im Kanton Zürich fest. Der haushälterische Umgang mit dem Boden, die Siedlungsentwicklung nach innen – als das tragende Prinzip der Raumplanung – und die

Fokussierung der Entwicklungsdynamik auf bereits gut erschlossene Gebiete sind als Ziele im Richtplan definiert. So sollen einerseits Lage und Grösse der Bauzonen verbessert und andererseits die vorhandenen Bauzonen konsequent genutzt werden (Regierungsrat Kanton Zürich, 2016b; Baudirektion Kanton Zürich, 2016, S. 2–3). Das im kantonalen Richtplan enthaltene Raumordnungskonzept und die langfristige Raumentwicklungsstrategie (LaRES) des Kantons Zürich stellen zudem den Orientierungsrahmen für die zukünftigen raumplanerischen Tätigkeiten im Kanton Zürich dar (Baudirektion Kanton Zürich, 2016, S. 3).

Der Kanton strebt mit dem Mehrwertausgleichsgesetz «die richtige Entwicklung am richtigen Ort an» (ARE ZH, 2016).

Da die aktuell ausgeschiedenen Bauzonen im Kanton für den Bedarf der nächsten 15 Jahre (Art. 15 Abs. 1 RPG) ausreichen, begrenzt der kantonale Richtplan die Erweiterung des Baugebiets. Die im Kanton Zürich vorhandenen Bauzonen (bzw. -reserven) sind jedoch nicht optimal verteilt. Die Bauzonen befinden sich zum Teil an Orten, welche für die Siedlungsentwicklung nach innen nicht geeignet sind. Der Mehrwertausgleich bei Einzonungen soll den Abtausch von Bauzonen über die Gemeindegrenzen hinweg ermöglichen und so via die Verschiebung von Bauzonen in urbane Räume die Nutzung der Bauzonen optimieren. Die Mittel aus dem Mehrwertausgleich sollen Anreize schaffen, die Siedlungsentwicklung in geeigneten und gut erschlossenen Gebieten zu forcieren. Entsprechend gilt es, unüberbaute Bauzonen in weniger geeigneten Gebieten zu reduzieren. Dank dem Abtausch von Bauzonen kann sichergestellt werden, dass einerseits eine bessere Nutzung von Bauland ermöglicht wird und andererseits die Bauzonen kantonsweit nicht ausgedehnt werden müssen (Baudirektion Kanton Zürich, 2016, S. 9).

Zwar verpflichtet das Raumplanungsgesetz des Bundes die Kantone nur zur Einführung eines Mehrwertausgleichs bei Einzonungen, nichtsdestotrotz erscheint die Berücksichtigung von Auf- und Umzonungen dem Bestreben nach einer Siedlungsentwicklung nach innen zu dienen. Mit der richtigen Ausnützung und der richtigen Nutzweise sollen die bestehenden Bauzonen optimal genutzt werden (Baudirektion Kanton Zürich, 2016, S. 23).

4.2.2.2 Realisierbarkeit

Inwieweit ein Abtausch von Bauzonen über die Gemeindegrenzen hinweg in Zukunft effektiv möglich sein wird, hängt entscheidend von der Bereitschaft der Gemeinden ab, Auszonungen vorzunehmen. Sie können nicht dazu gezwungen werden. Für die Finanzierung der Entschädigung bei Auszonungen steht den Gemeinden aber die Einnahme aus dem Mehrwertausgleich zur Verfügung. Auch ob und in welchem Umfang Auf- und Umzonungen stattfinden werden, hängt massgeblich von der Politik in den Gemeinden, der Akzeptanz in der Bevölkerung und der Realisierungsbereitschaft der Grundeigentümer ab (Baudirektion Kanton Zürich, 2016, S. 19 und 21).

4.2.3 Förderung der Verfügbarkeit von Bauland

Das Gemeinwesen führt in einem demokratisch abgestützten Planungsprozess ein Grundstück oder ein Gebiet einer Bauzone zu. Entsprechend liegt eine zeitnahe Überbauung im öffentlichen Interesse. Das Horten von Bauland kann die Siedlungsentwicklung nach innen blockieren (Regierungsrat Kanton Zürich, 2016a, S. 3–4). Mit Art. 15 Abs. 4 lit. d und 15a RPG erhalten die Kantone bzw. Gemeinden die Möglichkeit, eine Frist für die Überbauung von Bauland zu setzen. Der Kanton Zürich verzichtet bewusst auf eine eigenständige Regelung zur Förderung der Verfügbarkeit von Bauland im Zusammenhang mit dem Mehrwertausgleich. Aufgrund des bestehenden Marktdrucks erscheint dies obsolet, da dieser die Hortung von Bauland unattraktiv macht. Die Gemeinden selbst haben die Möglichkeit, auf Vertragsbasis mit den Grundeigentümern vor einer raumplanerischen Massnahme eine Lösung zu finden (Baudirektion Kanton Zürich, 2016, S. 26; Regierungsrat Kanton Zürich, 2016b).

4.2.4 Kosten

Die Kosten im Zusammenhang mit dem Vollzug des Mehrwertausgleiches sind noch nicht abschliessend abschätzbar (Baudirektion Kanton Zürich, 2016, S. 17; ARE ZH, 2016).

4.2.5 Einfluss auf Bodenpreise und Steuereinnahmen

Auswirkungen des Mehrwertausgleichs auf die Bodenpreise sind generell nicht zu erwarten. Es gibt keinen Effekt auf die Nachfrageseite, denn die Zahlungsbereitschaft für Bauland ergibt sich aus der Differenz zwischen den erwarteten Einnahmen und den Erstellungskosten (Residualwert). Beide Grössen werden von der Mehrwertabgabe nicht beeinflusst. Die Angebotsseite könnte durch die Mehrwertabgabe beeinflusst werden, wenn die Bereitschaft, Einzonungen vorzunehmen, abnehmen würde. Dies ist jedoch nicht zu erwarten (Baudirektion Kanton Zürich, 2016, S. 20).

Da die Mehrwertabgabe als abzugsfähiger Aufwand bei der Berechnung der Grundstückgewinnsteuer in Abzug zu bringen ist, reduzieren sich durch den Mehrwertausgleich die Einnahmen der Gemeinden aus der Grundstückgewinnsteuer nur minim (Baudirektion Kanton Zürich, 2016, S. 20–21). Gemäss einer Hochrechnung des Kantons Zürich reduzieren sich die Einnahmen aus den Grundstückgewinnsteuern in den rund 60 urbanen Zürcher Gemeinden um rund 8 Millionen Schweizer Franken. Dies entspricht 1,6 Prozent der 500 Millionen Schweizer Franken, welche diese Gemeinden aktuell einnehmen (ARE ZH, 2016).

Da die allgemeinen Gemeindesteuern nicht durch den Mehrwertausgleich beeinflusst werden, ist mit keinen Auswirkungen auf den kantonalen Finanzausgleich zu rechnen (Baudirektion Kanton Zürich, 2016, S. 21).

4.2.6 Zweistufiger Ansatz des Mehrwertausgleichsgesetzes

Der Kanton Zürich verfolgt mit dem Mehrwertausgleichgesetz zwei Stossrichtungen. Einerseits soll der Mehrwertausgleich die Optimierung der Bauzonen unterstützen und andererseits die Siedlungsentwicklung nach innen lenken. Mit der zweiten Stossrichtung direkt verbunden ist die konsequente Nutzung der vorhandenen Bauzonen.

Es ist geplant, dass der Regierungsrat die Details betreffend Festlegung des Mehrwerts, Verfahren und Organisation in einer Verordnung festlegt. Grundsätzlich ist das Verwaltungspflegegesetz (VRG) des Kantons Zürich anwendbar (Kanton Zürich, 2016a, S. 6).

4.2.6.1 Erste Stossrichtung – kantonaler Mehrwertausgleich

Um eine Bauzonenoptimierung zu erreichen, müssen Lage und Grösse der Bauzonen über die Gemeindegrenzen hinaus abgestimmt werden können. Aufgrund der Tatsache, dass in der Regel in den städtischen Gemeinden zu wenig Bauzonen (bzw. -reserven) vorhanden und in den ländlichen Gemeinden zu viele entsprechende Gebiete ausgeschieden sind, wird im Mehrwertausgleichsgesetz ein gemeindeübergreifender, d.h. kantonaler Ansatz verfolgt (Regierungsrat Kanton Zürich, 2016b; Baudirektion Kanton Zürich, 2016, S. 6). Mittels des Mehrwertausgleichs sollen auf Stufe Nutzungsplanung Verschiebungen von bereits rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen über die Gemeindegrenzen hinaus möglich werden (Regierungsrat Kanton Zürich, 2016a, S. 2; Baudirektion Kanton Zürich, 2016, S. 17). Um diese Zielsetzung zu erreichen, erhebt der Kanton Zürich, d.h. die Baudirektion, eine Mehrwertabgabe bei Einzonungen. Für Einzonungen wird ein Abgabesatz von 20 Prozent angesetzt (§ 5 Abs. 1 lit. a MAG). Anhand von Szenarien wurde geprüft, ob ein Abgabesatz von 20 Prozent das gesetzte Ziel der Verbesserung von Lage und Grösse der Bauzonen (bzw. -reserven) im Kanton Zürich zu realisieren vermag (vgl. dazu Baudirektion Kanton Zürich, 2016, S. 11–14).

Gleichzeitig wird auch eine Mehrwertabgabe auf Auf- und Umzonungen eingeführt und durch die Baudirektion erhoben. Im Mehrwertausgleichsgesetz (§ 5 Abs. 1 lit. b MAG) wird für Auf- und Umzonungen ein Abgabesatz von fünf Prozent angesetzt. Dieser Abgabe liegt das Kostendeckungsprinzip zugrunde. Es sollen die mit der Bereitstellung von zusätzlichen baulichen Nutzungsmöglichkeiten in der Regel einhergehenden Kosten für raumplanerische Massnahmen zulasten des Kantons abgegolten werden (Baudirektion Kanton Zürich, 2016, S. 15).

Die Einnahmen fliessen vollumfänglich einem kantonalen Mehrwertausgleichsfonds zu (Regierungsrat Kanton Zürich, 2016b). Diese Gelder stehen für die Finanzierung von Auszonungen und für weitere raumplanerische Massnahmen gemäss Art. 3 RPG (bspw. Erhalt von landwirtschaftlichen Flächen, insbesondere Fruchtfolgeflächen, oder Nutzung von brachliegenden bzw. nicht optimal genutzten Flächen in der Bauzone) zur Verfügung. Den beantragenden Gemeinden können Beträge aus dem Fonds jedoch nur zugebilligt werden, wenn auch entsprechende Mittel vorhanden sind. Die Gelder werden den Gemeinden beim

Inkrafttreten der Auszonung zugesprochen und nicht erst nach dem rechtskräftigen Abschluss eines Entschädigungsverfahrens wegen materieller Enteignung. So sollen die Gemeinden die Möglichkeit erhalten, unabhängig davon, ob eine materielle Enteignung vorliegt, Beiträge an die Grundeigentümer sprechen zu können. Die Mittel aus dem Mehrwertausgleichsfonds sollen entsprechend auch verwendet werden können, wenn es sich bei der Auszonung um eine entschädigungslos hinzunehmende Nichteinzonung handelt (vgl. dazu Kapitel 2.3.6.8) (Baudirektion Kanton Zürich, 2016, S. 18). Die Fondsverwaltung obliegt der Direktion für Raumplanung und wird durch eine Vollzeitstelle geführt, welche durch die allgemeinen Staatsmittel finanziert wird (Baudirektion Kanton Zürich, 2016, S. 17).

4.2.6.2 Zweite Stossrichtung – kommunaler Mehrwertausgleich

Neben der Korrektur der ungünstig verteilten Bauzonen (bzw. -reserven) gilt es die Siedlungsentwicklung nach innen zu fördern, d.h., die Ausdehnung des Siedlungsgebiets zu begrenzen. Zudem soll die konsequente Nutzung von Bauzonen am richtigen Ort ermöglicht werden (Regierungsrat Kanton Zürich, 2016b; Baudirektion Kanton Zürich, 2016, S. 7). So sollen neue Kapazitäten bei Bedarf durch Auf- und Umzonungen geschaffen werden (Regierungsrat Kanton Zürich, 2016a, S. 3).

Mit dem kommunalen Mehrwertausgleich bei Auf- und Umzonungen von maximal 15 Prozent soll der Handlungsspielraum der Gemeinden vergrössert werden (Baudirektion Kanton Zürich, 2016, S. 23). Den Gemeinden ist es freigestellt, ob sie auf Auf- und Umzonungen zusätzlich eine Mehrwertabgabe erheben möchten. Das kantonale Raumplanungsgesetz und das Mehrwertausgleichsgesetz geben hier den Rahmen vor. Konkretisierungen haben die Gemeinden in ihren Bau- und Zonenordnungen (BZO) vorzunehmen. Neben der Einführung eines entsprechenden Mehrwertausgleichs können die Gemeinden jedoch auch ganz auf eine Mehrwertabgabe verzichten (Regierungsrat Kanton Zürich, 2016b; Baudirektion Kanton Zürich, 2016, S. 23).

Wie in Kapitel 4.1 kurz ausgeführt, bedienen sich aktuell viele Gemeinden im Kanton Zürich – aufgrund des Fehlens einer gesetzlichen Grundlage – für die Reglung des Mehrwertausgleichs einer Lösung auf vertraglicher Basis (bspw. Infrastrukturvertrag bzw. städtebaulicher Vertrag). Den Gemeinden steht dieses vertragliche Instrument weiterhin zur Verfügung, im Sinne einer Alternative zum monetären Mehrwertausgleich in Form einer Abgabe. Infrage kommt bspw. der Landabtausch oder die kostenlose Landabtretung für öffentliche Nutzungen oder Infrastrukturverträge zur Bereitstellung von öffentlich zugänglichen Infrastrukturen (bspw. Park- bzw. Grünanlage, Spielplatz, öffentlicher Verkehr etc.). Zusätzlich kann über einen Vertrag den Grundeigentümern eine Frist zur Überbauung gesetzt oder eine Etappierung vereinbart werden. Im Weiteren kann ein Kaufrecht oder die Schaffung von günstigem Wohnungsraum ausgemacht werden. Entsprechende Verträge können so zur Erhöhung der Siedlungsqualität beitragen. Sie verfügen in der Regel über eine höhere Akzeptanz und tragen zur Beschleunigung des Verfahrens sowie zu einer höheren Planungssicherheit bei (Baudirektion Kanton Zürich, 2016, S. 25; ARE ZH, 2016).

Auch wenn das Vorgehen bei einer vertraglichen Regelung in der Praxis auch als Druckmittel verstanden wird, so erscheint diese Regelung eine zweckdienliche Variante zu sein. Insbesondere auch deshalb, weil die vereinbarten Massnahmen sich wertsteigernd auf die Liegenschaft des involvierten Grundeigentümers auswirken. Die vertragliche Lösung darf jedoch nur alternativ zu Mehrwertabgabe eingeführt werden (Baudirektion Kanton Zürich, 2016, S. 25).

Die Siedlungsentwicklung nach innen ist anspruchsvoller und mit erhöhtem Aufwand verbunden. Eine höhere Nutzungsdichte geht zudem einher mit Mehrkosten für die Gemeinden (bspw. Planungsausgaben und Infrastrukturkosten: Erschliessung, Ausbau von Schulen, Freizeitanlagen und des öffentlichen Diensts). Die Erträge aus dem Mehrwertausgleich auf kommunaler Ebene sollen dementsprechend in einen kommunalen Mehrwertausgleichsfonds fliessen, welcher in der Verwaltung durch die jeweilige Gemeinde liegt. Die Gemeinden sollen über die Verwendung der Gelder nach Art. 3 Abs. 3 RPG entscheiden können (Baudirektion Kanton Zürich, 2016, S. 24).

Generell werden im Mehrwertausgleichsgesetz nur minimale Vorgaben an den kommunalen Mehrwertausgleich gestellt. Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens wird die Rechtmässigkeit, Angemessenheit und Zweckmässigkeit der kommunalen Mehrwertausgleichsregelung durch den Kanton überprüft (Baudirektion Kanton Zürich, 2016, S. 25).

4.2.7 Mehrwertausgleichsgesetz im Detail

Die folgenden Ausführungen behandeln den Inhalt der einzelnen Bestimmungen des Mehrwertausgleichsgesetzes basierend auf den Erläuterungen zum Gesetzesentwurf der Baudirektion des Kantons Zürich. Der Gesetzesentwurf findet sich im Anhang 7.3 Zürcher Mehrwertausgleichsgesetz (Vernehmlassungsentwurf).

1. Abschnitt: Grundlagen

§ 1 MAG: Gegenstand

Das Mehrwertausgleichsgesetz regelt den Ausgleich von Vorteilen, die durch planerische Massnahmen gemäss Raumplanungsgesetz entstehen. Planungsbedingte Nachteile spielen nur bei der Mittelverwendung eine Rolle (Kanton Zürich, 2016a, S. 2).

§ 2 MAG: Begriffe

In § 2 MAG wird festgehalten, dass nur Planungsmassnahmen nach dem Raumplanungsgesetz als Planungsmassnahmen im Sinne des Mehrwertausgleichsgesetzes

verstanden werden (§ 2 lit. a MAG). Es müssen Planungsmassnahmen auf Stufe Nutzungsplanung sein, welche grundeigentümerverbindlich die Nutzungsmöglichkeiten eines Grundstücks festlegen. Als Einzonung (§ 2 lit. b MAG) wird die neue und dauerhafte Zuweisung eines Grundstücks in eine Bauzone gemäss § 48 Abs. 2 PBG definiert. Dem gleichgestellt werden die kantonalen Gestaltungspläne im Sinne von § 84 Abs. 2 PBG. Unter einer Aufzonung (§ 2 lit. c MAG) wird jede Planungsmassnahme, welche zu einer besseren Nutzungsmöglichkeit eines Grundstücks führt, ohne dass es zu einer Zonenänderung kommt, verstanden (§ 251 PBG, Ausnützung). Eine Verbesserung der Nutzungsmöglichkeit dank einer Ausnahmebewilligung oder einer besseren Erschliessung fallen nicht unter diese Regelung. Von einer Umzonung (§ 2 lit. d MAG) wird gesprochen, wenn ein Grundstück einer anderen Bauzone zugeordnet wird und sich somit die Ausnützung und/oder die Nutzweise (§ 253 PBG, Nutzweise) ändert. Als Auszonung (§ 2 lit. e MAG) wird die Zuweisung eines Grundstücks in eine Nichtbauzone verstanden. Diese Definition hat zur Folge, dass auch Tatbestände unter diese Regelung fallen, welche enteignungsrechtlich eine entschädigungslos hinzunehmende Eigentumsbeschränkung darstellen. Entsprechend können Mittel aus dem kantonalen Mehrwertausgleichsfonds auch für Planungsnachteile geleistet werden, welche nicht einer materiellen Enteignung gleichkommen (Kanton Zürich, 2016a, S. 2–3).

2. Abschnitt: Der kantonale Mehrwertausgleich

§ 3 MAG: Abgabetatbestände

Der Kanton erhebt eine Mehrwertabgabe auf Planungsvorteile, welche aus Einzonung, Umzonung einer Zone für öffentliche Bauten sowie aufgrund Auf- und Umzonungen der übrigen Bauzonen resultieren (§ 3 Abs. 1 MAG). Mit der expliziten Erwähnung des Tatbestandes «Umzonung einer Zone für öffentliche Bauten» (§ 3 Abs. 1 lit. b MAG) soll verhindert werden, dass ein Grundstück in einem ersten Schritt in eine Zone für öffentliche Bauten und Anlagen überführt wird (wobei dabei in der Regel aufgrund eines tiefen Verkehrswerts ein geringer Mehrwert entsteht) und dann in einem zweiten Schritt – mehrwertabgabefrei – einer Bauzone zugeführt wird. Mit dem Tatbestand «Auf- und Umzonungen der übrigen Bauzonen» (§ 3 Abs. 1 lit. c MAG) soll sichergestellt werden, dass die mit der Bereitstellung zusätzlicher Nutzungsmöglichkeiten einhergehenden Kosten über den Mehrwertausgleich finanziert werden können. In § 3 Abs. 2 MAG wird festgehalten, dass bei der Festsetzung von kantonalen Gestaltungsplänen für die Materialgewinnung und -ablagerung keine Mehrwertabgabepflicht entsteht (Kanton Zürich, 2016a, S. 3–4).

§ 4 MAG: Entstehung und Bemessung des Mehrwerts

In § 4 MAG werden der Mehrwertbegriff und die Bemessung des Mehrwerts geregelt. So versteht sich der Mehrwert als Differenz zwischen den Verkehrswerten eines Grundstücks ohne und mit der Planungsmassnahme (§ 4 Abs. 1 MAG). Der Verkehrswert ist der objektive Marktwert eines Grundstücks (in der Regel ein Schätz- oder Vergleichswert). Der

Verkehrswert entspricht dem Preis, den eine unbefangene Käuferschaft bzw. ein unabhängiger Dritter unter normalen Umständen bereit wäre, für das Grundstück im gewöhnlichen Geschäftsverkehr zu zahlen (Kanton Zürich, 2016a, S. 4). In § 4 Abs. 2 MAG wird festgehalten, dass das Inkrafttreten der Planungsmassnahme der massgebliche Zeitpunkt für die Bemessung des Mehrwerts und somit für die Festsetzung der Mehrwertabgabe ist. § 4 Abs. 3 MAG definiert, dass die Kosten für die Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute zur Selbstbewirtschaftung vom Mehrwert in Abzug zu bringen sind. Mit der Definition des Verkehrswerts des Grundstücks ohne und mit Planungsmassnahme sollen preissteigernde Erwartungen vor der Massnahme ausgeklammert werden (ARE ZH, 2016).

§ 5 MAG: Höhe der Abgabe

Der Abgabesatz beträgt bei Einzonungen und beim Spezialtatbestand «Umzonung einer Zone für öffentliche Bauten» 20 Prozent (§ 5 Abs. 1 lit. a MAG). Gemäss § 5 Abs. 1 lit. b MAG beläuft sich der Abgabesatz bei Auf- und Umzonungen der übrigen Bauzonen auf fünf Prozent. § 5 Abs. 2 MAG sieht einen Mehrwertfreibetrag von 30’000 Schweizer Franken vor. Bis zu diesem Betrag wird das Verhältnis zwischen Erhebungsaufwand und Abgabeertrag – in Anlehnung an Art. 5 Abs. 1^{quater} RPG – als ungünstig erachtet (Kanton Zürich, 2016a, S. 5).

§ 6 MAG: Abgabepflicht

Wer, ob natürliche oder juristische Person, im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Planungsmassnahme Grundeigentümer ist, trägt die Abgabepflicht (§ 6 Abs. 1 MAG). Mehrere Grundeigentümer sind selbständig abgabepflichtig. Findet zwischen dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Planungsmassnahme und entsprechend der Entstehung der Mehrwertabgabe(-forderung) und dem Fälligkeitstermin ein Eigentümerwechsel statt, welcher die Fälligkeit nicht auslöst (vgl. § 10 Abs. 3 MAG), so geht die Abgabepflicht auf den neuen Grundeigentümer über. Mehrere Grundeigentümer haften solidarisch. Verstirbt der Grundeigentümer nach Eintritt der Fälligkeit der Mehrwertabgabe so tritt der Rechtsnachfolger an seine Stelle. Mehrere Rechtsnachfolger haften solidarisch bis zur Höhe ihrer Erbteile (Kanton Zürich, 2016a, S. 5–6).

§ 7 MAG: Festsetzung

Die Festsetzung der Mehrwertabgabe erfolgt nach Inkrafttreten der Planungsmassnahme durch eine anfechtbare Verfügung seitens der Baudirektion (§ 7 Abs. 1 MAG). § 21 f. MAG enthält hierzu die Bestimmungen zum Rechtsschutz. Nachdem die Festsetzungsverfügung rechtskräftig wurde, wird die Mehrwertabgabe im Grundbuch angemerkt (§ 7 Abs. 2 MAG) (Kanton Zürich, 2016a, S. 6).

§ 8 MAG: Teuerung

Da zwischen dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Planungsmassnahme und entsprechend der Entstehung der Mehrwertabgabe(-forderung) und dem Fälligkeitstermin gegebenenfalls einige Jahre liegen können, unterliegt die Mehrwertabgabe der Teuerung (§ 8 1. Satz MAG). Für die Bestimmung der Teuerung soll der Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) herangezogen werden (§ 8 2. Satz MAG).

§ 9 MAG: Pfandrecht

Der Kanton erhält ein gesetzliches Pfandrecht am jeweiligen Grundstück.

§ 10 MAG: Fälligkeit

Gemäss Art. 5 Abs. 1bis RPG tritt die Fälligkeit der Mehrwertabgabe mit der Überbauung oder dem Verkauf ein. § 10 Abs. 2 MAG hält fest, dass die Mehrwertabgabe bei der Überbauung erst im Zeitpunkt der Bauvollendung fällig wird. Diese Fälligkeitsregel wird auch bei der Realisierung zusätzlicher Geschosse (Aufzonung) bzw. besserer Nutzungsmöglichkeiten (Umzonung) angewendet. Beim Verkauf wird die Mehrwertabgabe mit dem Übergang des Eigentums vom alten zum neuen Grundeigentümer fällig (§ 10 Abs. 3 1. Satz MAG). Entscheidend ist der zivilrechtliche Übergang des Eigentums, d.h. der Moment des Grundbuch- bzw. Tagebucheintrags beim Kauf oder der Sacheinlage, des Zuschlags bei einer Zwangsvollstreckung oder des Gerichtsurteils. Bei Erbgang, -vorbezug oder Schenkung wird die Mehrwertabgabe nicht fällig (§ 10 Abs. 3 2. Satz MAG). Ein Teilverkauf eines Grundstückes führt zur Fälligkeit des entsprechenden Teils der Mehrwertabgabe (Kanton Zürich, 2016a, S. 7).

§ 11 MAG: Meldepflicht

Für den Vollzug der Mehrwertabgabe ist es zwingend, dass die Baudirektion über die Fälligkeit der Mehrwertabgabe informiert wird. Bei einer Überbauung muss die kommunale Baubehörde (§ 11 Abs. 1 MAG), bei einem Verkauf das Notariat bzw. Grundbuchamt (§ 11 Abs. 2 MAG) eine entsprechende Meldung an die Baudirektion vornehmen.

§ 12 MAG: Bezug

Nach Eintritt der Fälligkeit erhebt die Baudirektion die Mehrwertabgabe mittels einer anfechtbaren Verfügung (§ 12 Abs. 1 MAG). Die Bestimmungen zum Rechtsschutz (§ 21 f. MAG) finden Anwendung. Ab Fälligkeit der Mehrwertabgabe wird bis zur Zahlung ein vom Regierungsrat noch zu fixierender Ausgleichszins verlangt (§ 12 Abs. 2 MAG). Gemäss § 12 Abs. 3 1. Satz MAG wird eine Zahlungsfrist von 30 Tagen gewährt. Für verspätete Zahlungen wird ein Verzugszins von fünf Prozent verrechnet (§ 12 Abs. 3 2. Satz MAG i.V.m. § 29a Abs. 2 VRG) (Kanton Zürich, 2016a, S. 8).

§ 13 MAG: Verjährung

Nach § 13 MAG verjährt die Abgabeforderung 15 Jahre nach Ablauf des Jahres, in welchem die Mehrwertabgabe fällig wurde.

§ 14 ff. MAG: Mehrwertausgleichsfonds

§ 14 Abs. 1 MAG ist die gesetzliche Grundlage für die Einrichtung des kantonalen Mehrwertausgleichsfonds. Die Verwendung der Fondsmittel beschränkt sich auf die Massnahmen nach Art. 5 Abs. 2 RPG sowie Art. 3 Abs. 2 lit. a und Abs. 3 lit. a^{bis} RPG (§ 14 Abs. 2 MAG i.V.m. Art. 5 Abs. 1ter RPG).

Die Verwaltung des kantonalen Mehrwertausgleichsfonds obliegt der für die Raumplanung verantwortlichen Direktion (§ 15 MAG), welche zudem als Bewilligungsbehörde für die Verwendung der Fondsgelder zuständig ist (§ 16 Abs. 4 MAG). Aus dem Fonds können namentlich Mittel für die Entschädigung von Auszonungen (nicht nur aufgrund einer materiellen Enteignung, vgl. § 2 MAG: Begriffe) und Massnahmen nach Art. 3 RPG verwendet werden (§ 16 Abs. 1 MAG). So können bspw. Beiträge für die Steigerung der Siedlungsqualität sowie den Erhalt und die Aufwertung von Erholungsflächen gesprochen werden. Die Gelder aus dem Mehrwertausgleichsfonds stehen subsidiär zu den (weiteren) Beiträgen des Bundes bzw. Kantons zur Verfügung (§ 16 Abs. 2 MAG). Antragsberechtigt sind die Gemeinden sowie die für die Massnahmen gemäss Art. 3 RPG zuständigen kantonalen Stellen. Die Entschädigung bei Auszonungen richtet sich nach der Lage und dem Erschliessungsgrad des betroffenen Grundstücks (§ 16 Abs. 5 MAG) (Kanton Zürich, 2016a, S. 9).

3. Abschnitt: Der kommunale Mehrwertausgleich

§ 17 MAG: Kompetenzen der Gemeinden

Es steht den Gemeinden frei, einen kommunalen Mehrwertausgleich für Auf- und Umzonungen einzuführen (§ 17 Abs. 1 1. Satz MAG). Nach § 17 Abs. 1 2. Satz MAG ist aber der Spezialtatbestand «Umzonung von einer Zone für öffentliche Bauten» davon ausgenommen. Führt eine Gemeinde einen entsprechenden Mehrwertausgleich ein, so beträgt der maximale Abgabesatz 15 Prozent (§ 17 Abs. 2 lit. a MAG). In Ergänzung bzw. als Alternative zur Mehrwertabgabe kann die Gemeinde einen vertraglichen Ausgleich vorsehen (§ 17 Abs. 2 lit. c i.V.m. § 18 MAG). Die Bestimmungen zum kantonalen Mehrwertausgleich finden analog Anwendung auf den kommunalen Mehrwertausgleich (§ 17 Abs. 3 MAG). In § 17 Abs. 4 MAG wird festgehalten, dass Planungskosten für private Gestaltungspläne nach § 85 PBG vom ausgleichspflichtigen Mehrwert abgezogen werden können (Kanton Zürich, 2016a, S. 10).

§ 18 MAG: Städtebauliche Verträge

Mit § 18 MAG wird die aktuell bereits angewandte Mehrwertausgleichslösung via Vertrag gesetzlich verankert. Die Auflistung der möglichen Regelungsgegenstände § 18 Abs. 1 lit. a-e MAG ist nicht abschliessend. Zwischen dem Regelungsgegenstand und dem Bauvorhaben muss jedoch ein sachlicher Zusammenhang bestehen. Ein öffentliches Interesse für eine entsprechend vertragliche Lösung ist zudem vorausgesetzt. § 18 Abs. 2 MAG ermöglicht es den Gemeinden, Einfluss auf die Verfügbarkeit von Bauland zu nehmen, indem sie eine Frist zur Überbauung setzen bzw. ein Kaufrecht zugunsten der Gemeinde vereinbaren können. Städtebauliche Verträge müssen – soweit gesetzlich zugelassen – öffentlich aufgelegt werden (§ 18 Abs. 3 MAG). Die kommunale Exekutive muss allfällige vertragliche Lösungen gemäss § 18 Abs. 4 MAG genehmigen. Die Genehmigung muss mittels Rechtsmittelbelehrung veröffentlicht werden (Rechtsschutz, § 21 f. MAG). Für Streitigkeiten unter den Vertragsparteien ist das Verwaltungsgericht zuständig (§ 18 Abs. 5 MAG i.V.m. § 81 ff. VRG) (Kanton Zürich, 2016a, S. 11).

§ 19 MAG: Kommunaler Fonds

In § 19 MAG wird festgehalten, dass wenn eine Gemeinde, eine Mehrwertabgabe erhebt, die Mittel in einen zweckgebundenen Fonds zu fliessen haben. Die Gelder können analog dem kantonalen Mehrwertausgleichsfonds für kommunale Planungsmassnahmen nach Art. 3 Abs. 3 RPG verwendet werden. Für die Finanzierung von Entschädigungen bei materieller Enteignung (Art. 5 Abs. 2 RPG) stehen die Mittel des kantonalen Mehrwertausgleichsfonds zur Verfügung (Kanton Zürich, 2016a, S. 12).

§ 20 MAG: Pfandrecht

Den Gemeinden steht ein gesetzliches Pfandrecht zu, analog demjenigen für den Kanton nach § 9 MAG.

4. Abschnitt: Rechtsschutz

§ 21 MAG: Rekursinstanz

In allen Streitigkeiten im Zusammenhang mit der Anwendung des Mehrwertausgleichsgesetzes ist das Baurekursgericht erste Rechtsmittelinstanz (§ 21 Abs. 1 MAG). Ausgenommen von dieser Regelung des Rechtsschutzes sind Angelegenheiten bei städtebaulichen Verträgen (§ 18 Abs. 5 MAG) sowie Streitigkeiten um Fondsbeiträge (§ 21 Abs. 2 MAG), bei welchen das Verwaltungsrechtspflegegesetz zur Anwendung kommt (§ 81 ff. bzw. 19b Abs. 2 VRG) (Kanton Zürich, 2016a, S. 12).

§ 22 MAG: Behördenbeschwerde

§ 22 Abs. 1 MAG regelt das Beschwerderecht kantonaler Instanzen, wenn durch Rekursentscheide ihre Anordnungen teilweise oder ganz aufgehoben wurden. Von dieser Regelung sind gemäss § 22 Abs. 2 MAG Rekursentscheide betreffend Fondsbeiträge ausgenommen (§ 21 Abs. 2 MAG).

5. Abschnitt: Schlussbestimmungen

§ 23 MAG: Änderung bisherigen Rechts

Das kantonale Steuergesetz ist dahingehend anzupassen, als dass die Mehrwertabgabe explizit als anrechenbarer Aufwand bei der Berechnung der Grundstückgewinnsteuer festgehalten wird (Art. 5 Abs. 1^{sexies} RPG). Unter Mehrwertabgabe in diesem Sinne wird nicht nur die kantonale, sondern auch die kommunale Mehrwertabgabe verstanden. Namentlich können auch Ausgleichsleistungen im Rahmen von städtebaulichen Verträgen in Abzug gebracht werden. Zudem ist das Einführungsgesetz des Kantons Zürich zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch um das gesetzliche Pfandrecht nach § 9 und 20 MAG zu ergänzen (Kanton Zürich, 2016a, S. 13).

§ 24 MAG: Übergangsbestimmung

§ 24 MAG regelt, dass nur Planungsmassnahmen, welche nach dem Inkrafttreten des Mehrwertausgleichsgesetzes erlassen werden, unter die Regelungen dieses Gesetzes fallen. Eine Rückwirkung, auch via eine vertragliche Lösung, ist ausgeschlossen (Kanton Zürich, 2016a, S. 13).

5 Schlüsselprobleme und Lösungsansätze im Kanton Zürich

5.1 Einführung und Methodik

In den vorherigen Kapiteln wurden die theoretischen Grundlagen bzgl. Mehrwertausgleich im Kontext zum teilrevidierten Raumplanungsgesetz erörtert, eine Übersicht über die aktuellen kantonalen Regelungen gegeben und der Vernehmlassungsentwurf zum neuen Mehrwertausgleichsgesetz im Kanton Zürich thematisiert.

Anhand von persönlich geführten Interviews mit verschiedenen Akteuren aus der Immobilienwirtschaft, auf Basis einer schriftlichen Umfrage bei sämtlichen Zürcher Gemeinden und eines Workshops mit Vertretern diverser Anspruchsgruppen aus der Immobilienbranche sollen nun in diesem Kapitel die Herausforderungen bzw. Schlüsselprobleme und mögliche Lösungsansätze bzgl. Umsetzung des Mehrwertausgleichs im Kanton Zürich praxisnah erörtert werden.

5.2 Inhalt und Ergebnisse des Workshops

Anlässlich des Workshops am 1. Juni 2016 an der HWZ Hochschule für Wirtschaft Zürich wurden fünf Themenfelder mit einem heterogen zusammengestellten Teilnehmerfeld aus der Immobilienwirtschaft diskutiert. Ziel dieses Workshops war es, die als Vorbereitung auf den Workshop eruierten Themenfelder bzw. gemachten Hypothesen zu den Schlüsselproblemen im Zusammenhang mit der Umsetzung des Mehrwertausgleichs im Kanton Zürich vorzustellen, im Plenum zu diskutieren und bestätigen zu lassen. Gleichzeitig wurden mit den Immobilienexperten Lösungsansätze zu den Schlüsselproblemen besprochen, welche in den Ausführungen im Kapitel 5.5 einfliessen.

Folgende Themenfelder wurden diskutiert und als besonders relevant betrachtet:

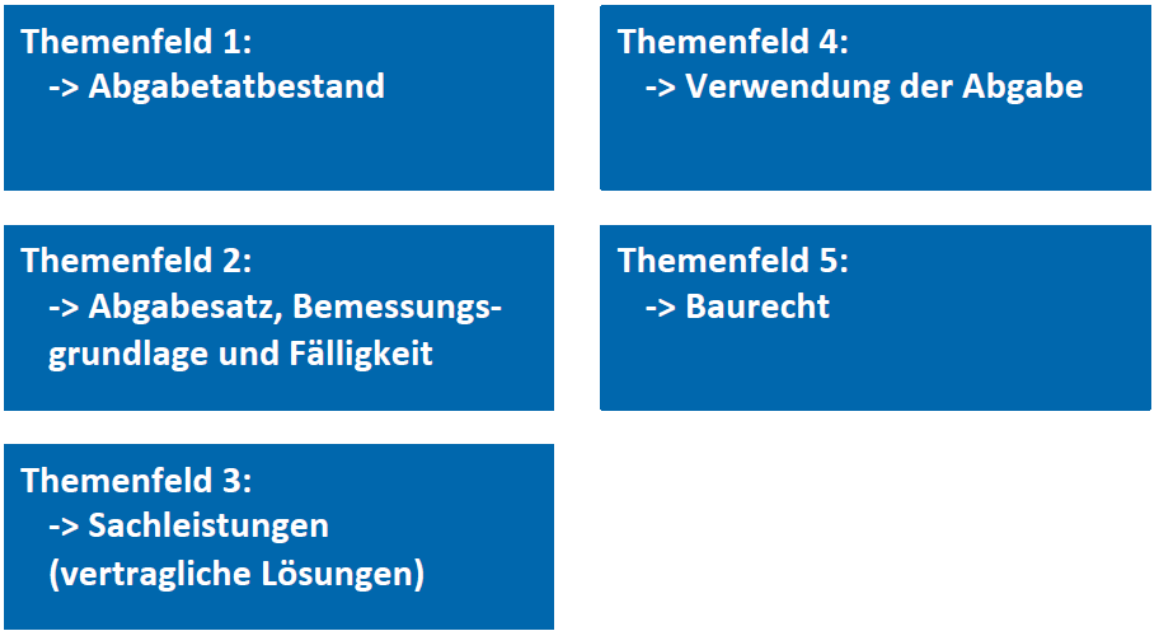


Abbildung 9: Themenfelder Präsentation Workshop

Im Weiteren wurden im Workshop durch die jeweiligen Experten Lösungsansätze aus dem Kanton Basel-Stadt und aus Singapur präsentiert, welche durch ihre praxisnahen Ausführungen einen weiteren Beitrag zu Lösungsfindungen ermöglichten.

5.3 Inhalt und Ergebnisse der Gemeindeumfrage

Als Ergänzung zu den Ergebnissen aus dem Workshop und den Einzelinterviews wurde eine Gemeindeumfrage im Kanton Zürich durchgeführt.

Die Umfrage, die als Onlineumfrage über das Onlineportal «soSci» (www.soscisurvey.de) durchgeführt wurde, kann unter folgendem Link eingesehen werden: https://www.soscisurvey.de/Mehrwertausgleich.

Ziel der Umfrage war es u.a., die Einstellung der Gemeinden zum Vernehmlassungsentwurf des Zürcher Mehrwertausgleichsgesetzs zu erfahren. Der Fragebogen setzte sich aus 19 Fragen zu den Themenfeldern aus dem Workshop zusammen, ergänzt um behörden- und verfahrensspezifische Fragestellungen.

Die Umfrage wurde an einen Gemeindevertreter aus jeder der 168 politischen Gemeinden im Kanton Zürich geschickt. Dies war entweder der Gemeindepräsident, ein politisches Mitglied der Baukommission oder ein Vertreter aus der Verwaltung.

Die Umfrage wurde anonym durchgeführt. Dies wurde auch den Teilnehmern vor Bearbeitung der Umfrage zugesichert.

Von den 168 angefragten politischen Gemeinden konnte ein Rücklauf von ca. 30 Prozent verzeichnet werden, was als sehr hoch zu werten ist. Dies unterstreicht auch die Präsenz und Aktualität des Themas.

Insgesamt haben 32 Teilnehmer die Umfrage komplett abgeschlossen und alle gestellten Fragen beantwortet. Zwei Gemeinden haben wenige Einzelfragen nicht beantwortet. 17 Teilnehmer haben die Umfrage spätestens nach der fünften Frage abgebrochen.

Zur Analyse haben wir die 32 komplett abgeschlossenen sowie die zwei Ergebnisse verwendet, die einen wesentlichen Teil beantwortet haben.

Die Erkenntnisse aus der Befragung werden nachfolgend kommentiert dargelegt.

<u>Finden Sie es richtig, dass bei Aufzonungen eine Mehrwertabgabe erhoben wird?</u>

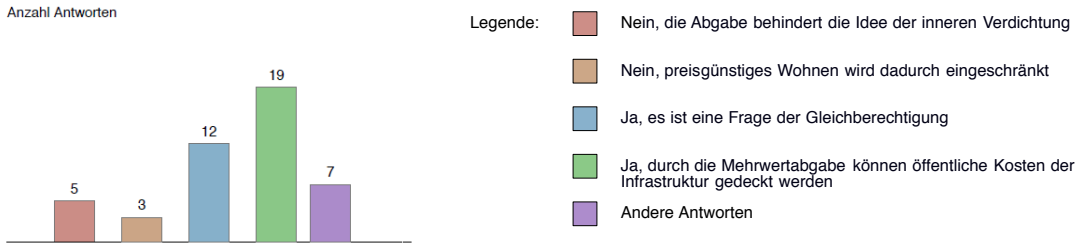


Abbildung 10: Gemeindeumfrage Abgabetatbestand Aufzonung

Bei der Frage über die Richtigkeit des Abgabetatbestands auf Aufzonungen überwog der Zuspruch zur Mehrwertabgabe deutlich. Als Hauptgrund wurde die Deckung der Infrastrukturabgabe angegeben. Zusammen mit dem Argument der Gleichberechtigung entfielen hierauf fast 80 Prozent der Begründungen. Als schwächstes Kontra-Argument zur Mehrwertabgabe bei Aufzonungen wurde die Einschränkung für günstigen Wohnraum genannt. Anzumerken ist, dass bei dieser Frage Mehrfachnennungen möglich waren und die Möglichkeit bestand, zusätzliche Argumente zu nennen. Hier wurden folgende Argumente genannt:

- Dies sollte vom Ausmass der Aufzonung abhängig gemacht werden. Es braucht die Einführung eines Bagatellwerts. Der Betrag sollte kommunal verwendet werden können, da die Grundstückgewinnsteuer verringert wird.
- Die Abgabe fördert die Innenentwicklung.
- Es ist einfach noch eine Abgabe mehr. In der Summe behindern alle diese Abgaben den Wohlstand.
- Es kommt auf das Mass der Aufzonung an.

- Ja, 30’000 Schweizer Franken Nichtigkeit ist eine gute Grenze.
- Ja, aber unter individueller Berücksichtigung der konkreten Lasten der Eigentümer bei der Realisierung (differenzierte Veranlagung).

Finden Sie es richtig, dass bei Umzonungen eine Mehrwertabgabe erhoben wird?

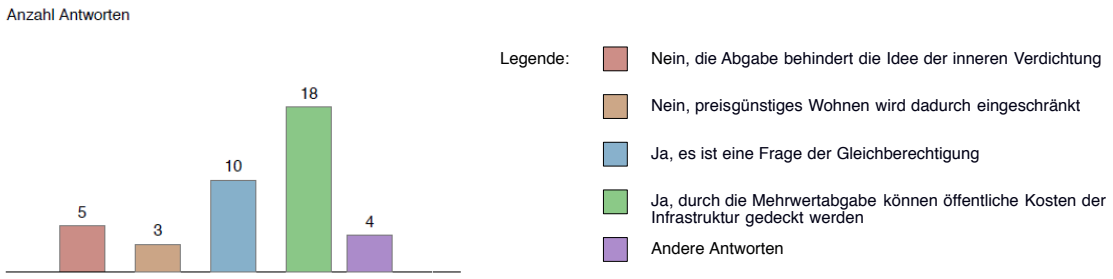


Abbildung 11: Gemeindeumfrage Abgabetatbestand Umzonung

Bei der Frage nach der Richtigkeit der Abgabe auf Umzonungen waren die Pro- und Kontra-Argumente ähnlich verteilt wie bei der Frage nach der Aufzonung. Bei den Kontra-Argumenten ist die Anzahl der Nennungen sogar gleich wie bei der Aufzonung. Es ist aus Sicht der Gemeinden so, dass bei der Frage nach der Richtigkeit keine unterschiedliche Haltung zwischen der Abgabe auf Auf- und Umzonungen zu erkennen ist. Die Akzeptanz ist gleich. Auch bei dieser Frage hatten die Teilnehmer die Möglichkeit, noch andere Gründe anzuführen. Diese waren:

- Ja, falls eine Aufwertung stattfindet und die Abgabe kommunal gebraucht werden kann (da Reduktion der Grundstückgewinnsteuer).
- Am Schluss bezahlen die Mieter auch diese Abgabe.
- Umzonungen aufgrund von früheren «Planungsfehlern» sollten nichts kosten.
- Ja, aber unter individueller Berücksichtigung der konkreten Lasten der Eigentümer bei der Realisierung (differenzierte Veranlagung).

Welchen Abgabesatz erachten Sie als angemessen?

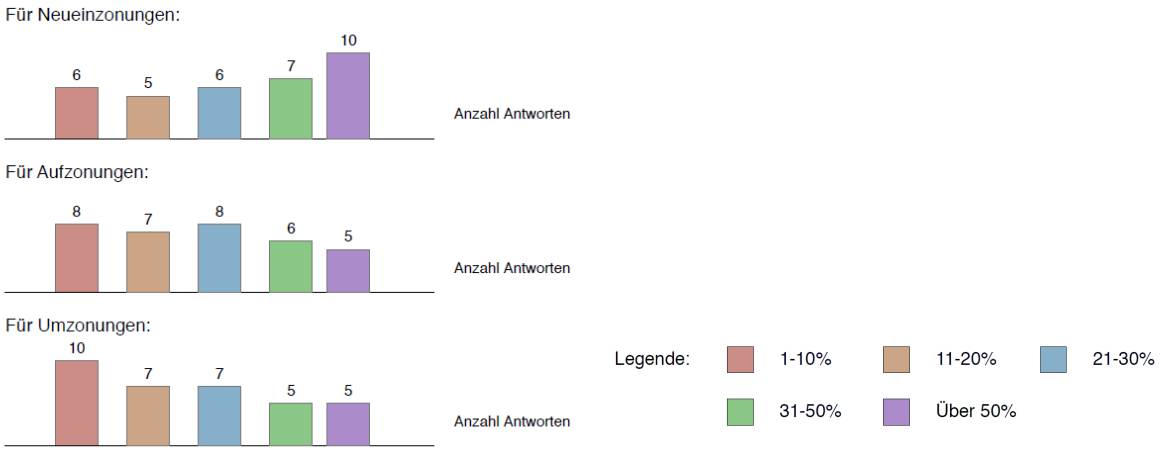


Abbildung 12: Gemeindeumfrage Abgabesatz

Bei dieser Frage konnten die Teilnehmer den Abgabesatz für die drei Abgabetatbestände (Neueinzonungen, Auf- und Umzonungen) differenziert mit einem Schieberegler von 1 bis 100 Prozent festlegen. Die Antworten reichten bei Neueinzonungen von 1 bis 76 Prozent; bei Aufzonungen von 1 bis 51 Prozent und bei Umzonungen von 1 bis 51 Prozent.

Die Sätze für die Mehrwertabgabe auf Neueinzonungen wurden von den Gemeinden tendenziell höher gewählt als eine für Um- und Aufzonungen. Ein erstaunliches Resultat, da die Abgabe auf Neueinzonungen nicht den Gemeinden zukommt, wohl aber ein Anteil der Abgaben aus Auf- und Umzonungen. Es steht für die Gemeinden hier eher im Vordergrund, Anreize für das Verdichten zu schaffen und die Abgabe bei Auf- und Umzonungen etwas tiefer anzusetzen.

Was soll die Bemessungsgrundlage sein?

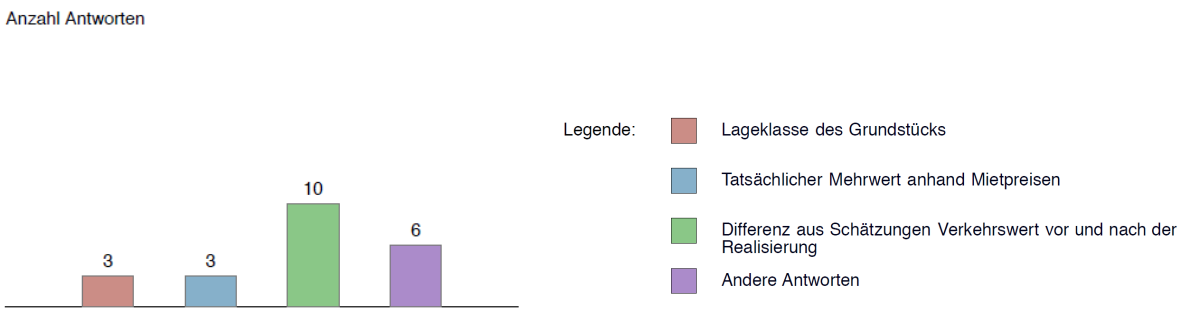


Abbildung 13: Gemeindeumfrage Bemessungsgrundlage

Bei der Frage nach der Bemessungsgrundlage geht ganz klar hervor, dass die Gemeinden hier die Differenz der Verkehrswertschätzung vor und nach der Realisierung der Bemessung nach Lageklassen oder auch der Bemessung anhand des tatsächlichen Mehrwerts vorziehen. Neben den vorgegebenen Antwortmöglichkeiten schlugen die Gemeinden sechs weitere Antworten vor:

- Nach anerkannten Schätzungsmethoden für Verkehrswerte.
- Differenz der Schätzung mit/ohne Einzonung Mehrwert, vorgängig zur Realisierung.
- Keine Abgabe.
- Eigentlich müsste es der Verkehrswert sein. Aber den kennt man erst nach dem Verkauf.
- Bei Einzonungen anders als bei Auf- und Umzonungen.
- Erfahrungswerte innerhalb Gemeinde.

<u>Begrüssen Sie die alternative Möglichkeit, den Mehrwertausgleich über einen Vertrag mit dem Grundeigentümer zu regeln?</u>

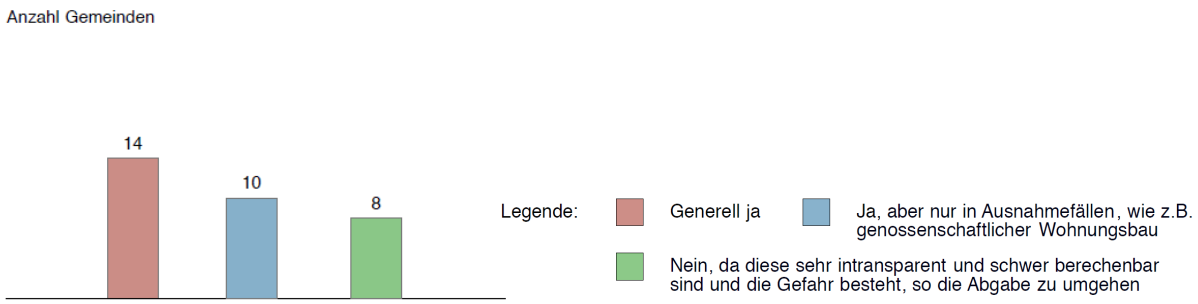


Abbildung 14: Gemeindeumfrage städtebauliche Verträge

Der Möglichkeit, die Mehrwertabgabe über städtebauliche Verträge zu regeln, stehen die Gemeinden sehr offen gegenüber. Während 14 Gemeinden dies bedingungslos bejahen und somit für alle Grundeigentümer in Betracht ziehen und zehn Gemeinden dies für begründete Ausnahmefälle vorsehen, sprechen sich nur acht der teilnehmenden Gemeinden klar gegen eine vertragliche Lösung aus.

Die Ergebnisse der Gemeindeumfrage wurden in die nachfolgenden Kapitel eingearbeitet und im Kapitel 6 unter der Schlussbetrachtung gewürdigt.

5.4 Inhalt und Ergebnisse der Interview-Reihe

Zusätzlich zu der bereits erwähnten Gemeindeumfrage wurden 13 Interviews (vgl. Anhang 7.3 Protokolle Interview-Reihe) mit Vertretern verschiedener Anspruchsgruppen aus der Immobilienbranche geführt. Die Interviews hatten zum Ziel, die im Workshop besprochenen und definierten Schlüsselprobleme in den Themenfeldern und Lösungsansätze möglichst praxisnah und vertieft zu diskutieren. Zudem wurde der Vernehmlassungsentwurf zum Zürcher Mehrwertausgleichsgesetz besprochen, sodass aus den verschiedenen Meinungen Empfehlungen und Lösungsvorschläge für das neue Gesetz ausformuliert werden konnten.

Entsprechend werden die Ergebnisse der verschiedenen Interviews in die nachfolgenden Kapitel eingearbeitet und im Kapitel 6 unter der Schlussbetrachtung gewürdigt.

5.5 Übersicht über die Schlüsselprobleme

Basierend auf dem Vernehmlassungsentwurf des Zürcher Mehrwertausgleichsgesetzes und den Erläuterungen der Zürcher Baudirektion (vgl. Kapitel 4), den Erkenntnissen aus dem Workshop, der Gemeindeumfrage und der Interview-Reihe können folgende Schlüsselprobleme thematisch gegliedert und erörtert werden.

5.5.1 Schlüsselproblem 1 und Lösungsansatz – Abgabetatbestand

5.5.1.1 § 3 Abs. 1 und 2 MAG – Abgabetatbestand

§ 3. [1] Der Kanton vollzieht den Mehrwertausgleich in der Form einer Mehrwertabgabe auf Planungsvorteile, die entstehen durch:

a. Einzonung

b. Umzonung einer Zone für öffentliche Bauten

c. Auf- und Umzonungen der übrigen Bauzonen

[2] Auf Planungsvorteile, die durch die Festsetzung von Gestaltungsplänen im Sinne von § 44a PBG entstehen, wird keine Mehrwertabgabe erhoben.

5.5.1.2 Schlüsselproblem 1 – Abgabetatbestand

Das Raumplanungsgesetz schreibt lediglich die Abgabeerhebung für Einzonungen vor, d.h. Land, welches bisher ausserhalb der Bauzone lag und neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesen wird (Art. 5 Abs. 1bis RPG).

Art. 5 Abs. 1 RPG hält fest, dass für alle erheblichen Vor- und Nachteile, welche durch Planungsmassnahmen gemäss dem Raumplanungsgesetz entstehen, ein Ausgleich stattzufinden hat. Es schreibt aber nicht explizit vor, dass dies für Auf- und Umzonungen im Speziellen gilt, und überlässt die Umsetzung und konkrete Abgabetatbestandsdefinition den Kantonen.

5.5.1.3 Ergebnisse aus dem Workshop / Gemeindeumfrage / Interview-Reihe

Grundsätzlich sind die Abgabetatbestände unbestritten und finden breite Unterstützung aus der Immobilienwirtschaft. Es wird verstanden, dass die Abgabetatbestände Auf- und Umzonungen bedeutsam sind, um bei Bedarf die Auszonungen, die Infrastrukturkosten und weitere im direkten Zusammenhang mit planerischen Massnahmen entstehende Kosten zu finanzieren. Sämtliche Abgabebestände werden daher als wichtiges Mittel für die Verfolgung der raumplanerischen Ziele (bspw. innere Verdichtung und Vermeidung von Baulandhortung) verstanden.

Der Mehrwertausgleich wird auch nicht als Strafe angesehen, sondern eher als Instrument der Gleichbehandlung, für Grundeigentümer, welche keinen Mehrwert durch raumplanerische Massnahmen erhalten.

Aus den Verbänden, welche die Hauseigentümer vertreten, ist eine ablehnende Haltung gegenüber den Abgabetatbeständen Auf- und Umzonung zu spüren. Es wird befürchtet, dass eine weitere Abgabe mehr zulasten der privaten Hauseigentümer erhoben wird, welche sich negativ auf die Renditen auswirkt und gesetzlich im Raumplanungsgesetz nicht vorgeschrieben ist. Ebenfalls könnten die Abgaben bei Auf- und Umzonungen gewisse kleinere Bauvorhaben verhindern, da diese aufgrund des Mehrwertausgleichs einen höheren Finanzbedarf haben, was zum Teil privat – über Eigenkapital – nicht finanziert werden kann. Denn der Mehrwertausgleich stellt zusätzliche Kosten dar, welche der Grundeigentümer trägt. Ob er diese später in Form von höheren Mieten oder Eigentumspreisen überwälzen kann, ist fraglich. Hier spielt der Immobilienmarkt mit Angebot und Nachfrage die entscheidende Rolle. Es wird befürchtet, dass eine zusätzliche Abgabe die Renditen schmälert.

Gegenstimmen aus dem Workshop-Plenum waren, dass die gewünschte und im Raumplanungsgesetz als Ziel definierte innere Verdichtung durch die zusätzlichen Abgabetatbestände Auf- und Umzonungen eingeschränkt wird. Ebenso wurde die These, dass sich der Mehrwertausgleich negativ auf die Förderung von preisgünstigem Wohnen auswirkt, kontrovers diskutiert.

5.5.1.4 Fazit

Der Mehrwertausgleich bei Einzonungen gibt keinen Anlass zur Diskussion, da dieser Abgabetatbestand bereits verbindlich im teilrevidierten Raumplanungsgesetz festgelegt ist (Art. 5 Abs. 1bis RPG).

Für die Gemeinden ist die Erhebung der Mehrwertabgabe bei Auf- und Umzonungen eine willkommene Einnahmequelle, wodurch die politische Ausrichtung bzgl. Raumplanung unterstützt werden kann. Den Mehrwertausgleich verstehen die Gemeinden als Beitrag zur erwünschten räumlichen Entwicklung.

Aktuell ist der Zeitpunkt zur Einführung des Mehrwertausgleichs gut, da hohe Renditen im Landwert eingepreist sind, ausgenommen vielleicht bei ländlichen Randregionen. Der Wohnimmobilienmarkt in den meisten Regionen im Kanton Zürich erscheint immer noch vorwiegend nachfrageseitig dominiert. Dadurch wird die Erhebung einer zusätzlichen Abgabe bei Auf- und Umzonungen eher akzeptiert.

Ob die Mehrwertabgabe das raumplanerische Ziel der inneren Verdichtung an gewünschten Orten verhindern wird, kann nicht abschliessend beurteilt werden. Es ist eher anzunehmen, dass Bauprojekte mit Verdichtungscharakter bei wirtschaftlich starken Gemeinden trotzdem umgesetzt werden. Bei ländlichen Gemeinden und kleineren Bauvorhaben könnte der Mehrwertausgleich eher zum Stolperstein werden.

5.5.1.5 Lösungsansatz und Empfehlung

Der Vernehmlassungsentwurf stellt eine gute Basis mit vielen Freiheiten für die Gemeinden dar, ausser beim Abgabesatz. Der Abgabesatz wird im nachfolgenden Kapitel thematisiert. Die Gemeinden können dadurch ihre politischen und raumplanerischen Absichten durch eine ortsbezogene Umsetzung des Mehrwertausgleichs unterstützen (z.B. Verzicht auf Abgaben bei Auf- und Umzonungen, Ansiedlung Gewerbe, Förderung der Verdichtung, Mittel gegen Baulandhortung etc.).

Es gilt daher, den Mehrwertausgleich im Sinne der Gleichbehandlung und Transparenz umzusetzen. Ebenfalls sollten Lösungen entstehen, welche auf die lokalen und örtlichen Gegebenheiten zugeschnitten sind. Nur so kann die Akzeptanz der Bevölkerung gesichert werden.

In wirtschaftlich schwachen ländlichen Regionen sollte man im Speziellen beachten, dass motivierte Immobilieninvestoren nicht zusätzlich mit einer hohen Abgabe belastet werden.

5.5.2 Schlüsselproblem 2 und Lösungsansätze – Bemessungsgrundlage, Abgabesatz und Fälligkeit

5.5.2.1 § 4 Abs. 1 bis 3 MAG – Bemessungsgrundlage

§ 4. [1] Der Mehrwert entspricht der Differenz zwischen den Verkehrswerten eines Grundstücks ohne und mit Planungsmassnahme.

[2] Massgeblich für die Entstehung der Mehrwertabgabeforderung und die Bemessung des Mehrwerts ist der Zeitpunkt des Inkrafttretens der Planungsmassnahme.

[3] Der bei einer Einzonung entstandene Mehrwert ist um den Betrag zu kürzen, der innert drei Jahren zur Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute zur Selbstbewirtschaftung verwendet wird.

5.5.2.2 Schlüsselproblem 2 – Bemessungsgrundlage

Die Bemessungsgrundlage des Mehrwertausgleichs ist der Verkehrswert des Bodens, oder auch Marktwert genannt, ohne bzw. mit der planerischen Massnahme. Dieser Wert stellt keine exakt bestimmbare Grösse dar. In der Regel handelt es sich um einen Schätz- oder Vergleichswert (BGE 128 I 240, E. 3.2.1). Der Verkehrswert lässt sich auf verschiedene Arten berechnen, sodass die Bemessung des Mehrwerts zu Diskussionen führen kann. Diesbezüglich stellt sich zudem die Frage, welche Instanz den Verkehrswert bestimmen soll. Ein weiteres Problem ist die Regelungsvielfalt bei den Gemeinden und Kantonen bzgl. Bemessungsgrundlage. Gewisse Kantone legen bei der Berechnung des Mehrwerts nicht den Landwert zugrunde, sondern berücksichtigen vielmehr den effektiv realisierten Mehrwert. Der realisierte Mehrwert kann vom Landwert abweichen, da gegebenenfalls das Land nicht voll ausgenützt wird. Diese Thematik hat auch einen Einfluss auf die Abgabehöhe, welche einen nicht realisierten Mehrwert beinhalten kann.

Seitens des Kantons Zürich ist noch zu definieren, ob die Mehrwertabgabe Bestandteil der Baubewilligung sein soll. Wenn ja, würde hier ein weiteres Schlüsselproblem entstehen, nämlich die Anfechtung einer Mehrwertabgabeverfügung innerhalb der Baubewilligung. Theoretisch müsste in einem solchen Fall die ganze Baubewilligung seitens der Bauherrschaft angefochten werden, was zu ungewollten Verzögerungen und Kosten führt. Die Verhandlungsposition seitens der Bauherrschaft wird dementsprechend geschwächt und eher widerwillige Kompromisslösungen sind die Folge (vgl. dazu Ausführungen in Kapitel 5.5.3).

5.5.2.3 § 5 Abs. 1 bis 2 MAG – Abgabesatz

§ 5. [1] Die Höhe der Mehrwertabgabe beträgt:

a. 20 % des Mehrwerts bei Einzonung und bei Umzonung einer Zone für öffentliche Bauten.

b. 5 % des Mehrwerts bei Auf- und Umzonungen der übrigen Bauzonen.

[2] Beträgt der Mehrwert weniger als Fr. 30 000, wird keine Abgabe erhoben. Für mehrere wirtschaftlich oder rechtlich zusammengehörende Grundstücke gilt die Grenze für die Abgabeerhebung insgesamt.

5.5.2.4 Schlüsselproblem 2 – Abgabesatz

Hier stellt sich die Frage, wie hoch der Abgabesatz sinnvoller- und zielführenderweise sein soll. Ein zu hoher Abgabesatz könnte das Ziel der inneren Verdichtung und Bereitstellung von preisgünstigem Wohnen verhindern. Im Gegenzug sollten aber auch Auszonungen mit den Einnahmen finanziert werden, was wiederum für einen höheren Abgabesatz spricht. Ebenfalls sind die Voraussetzungen in ländlichen Gemeinden anders zu bewerten als in der prosperierenden Grossstadt und im Agglomerationsgürtel. Hier spielen wirtschaftliche und politische Zielsetzungen eine wesentliche Rolle. Ungeeignete Abgabesätze könnten kontraproduktiv wirken. So würden bspw. Bauprojekte aus Rentabilitätssicht nicht realisiert oder die Gemeindefinanzen wären durch fehlende Einnahmen, welche für Auszonungen oder Infrastrukturbereitstellungen benötigt werden, stark belastet. Ein einheitlicher Abgabesatz ist für eine transparente Regelung und Rechtssicherheit förderlich, behindert aber indirekt die individuelle Förderung von Bauvorhaben, welche im Sinne der Wohnbauförderung oder Ansiedlung von Unternehmen sind.

Ebenfalls ist die vorgesehene Deckelung des eher tiefen Abgabesatzes bei Auf- und Umzonungen im Gesetzesentwurf als problematisch anzusehen.

5.5.2.5 § 10 Abs. 1 bis 4 MAG – Fälligkeit

§ 10. [1] Die Mehrwertabgabe wird mit der Überbauung oder der Veräusserung des Grundstücks fällig (Art. 5 Abs. 1bis RPG).

[2] Bei Überbauung tritt die Fälligkeit der Mehrwertabgabe mit der Bauvollendung ein.

[3] Bei der Veräusserung tritt die Fälligkeit der Mehrwertabgabe mit dem Übergang des Eigentums auf den neuen Rechtsträger ein. Die Fälligkeit tritt nicht ein bei Eigentumswechsel durch Erbgang (Erbfolge, Erbteilung, Vermächtnis), Erbvorbezug oder Schenkung.

[4] Bei Veräusserung eines Teils des Grundstücks wird die Mehrwertabgabe anteilig fällig.

5.5.2.6 Schlüsselproblem 2 – Fälligkeit

Die Fälligkeit der Mehrwertabgabe bei Baubeginn oder bei Erteilung der Baubewilligung kann unter Umständen gewisse Bauvorhaben schwieriger realisierbar machen, da die Bauherren in Vorleistung gehen müssen. Die für die Vorleistung erforderlichen finanziellen Mittel werden von den Banken eher nicht finanziert, und es werden auch keine Einnahmen bis zur Bauvollendung generiert. Die Forderung nach mehr Eigenkapital seitens Kreditgeber sind wahrscheinlich. Im Prinzip fliessen Geldleistungen auf einen noch nicht realisierten Mehrwert.

5.5.2.7 Ergebnisse aus dem Workshop / Gemeindeumfrage / Interview-Reihe

5.5.2.7.1 Bemessungsgrundlage

Die Mehrwertabgabe muss einfach zu berechnen sein. Die Bemessungsgrundlage und die Bewertungsmethodik müssen klar geregelt sein. Dies war die Grundhaltung der meisten Workshop-Teilnehmer.

Die Definition des Verkehrswerts vor und nach raumplanerischen Massnahmen als Basis für die Bemessung des Mehrwerts wurde als sinnvoll und zweckdienlich erachtet. Jedoch stellte sich die Frage, ob die effektive Ausnützung, sprich der effektive Mehrwert innerhalb eines Bauvorhabens (nicht volle Ausnützung oder innere Verdichtung), massgebend für die Berechnung sei. Je nach Eigeninteresse konnten verschiedene nachvollziehbare Meinungen ermittelt werden. Der Wille zur vollen inneren Verdichtung könnte beim Ansatz, nur die effektive Ausnützung zu bemessen, eher nicht umgesetzt werden. Gleichzeitig sind auch tragbare finanzielle Folgen für private Hauseigentümer besprochen worden, welche die maximale Ausnützung im Bauprojekt finanziell je nachdem nicht realisieren können.

Die einheitliche Bewertungsmethode muss auf jeden Fall klar und transparent sein. Die Meinungen gehen eher in Richtung einer kantonalen unabhängigen Fachstelle, welche für den ganzen Kanton die Bewertungen machen soll. Der Interessenkonflikt der Gemeinden, eher höher zu bewerten, damit die Abgaben dementsprechend höher ausfallen, wäre minimiert. Die Autonomie der Gemeinden würde aber wieder eingeschränkt. Ob die Gemeinden über das nötige Wissen verfügen, wurde auch angezweifelt, sodass die Bewertung immer wieder Anlass zu Diskussionen geben könnte.

Es wird mehrheitlich die Haltung eingenommen, dass für eine erste, rudimentäre Berechnung des Mehrwerts und entsprechend der zu finanzierenden Mehrwertabgabe in der Vorprojektphase ein Onlinetool hilfreich wäre, analog der Lösung zur Berechnung der provisorischen Grundstückgewinnsteuer. Dies könnte den Immobilienentwickler und Investoren eine gewisse Planungssicherheit geben und würde unkompliziert im Rahmen eines Bieterverfahrens bzw. von Projektberechnungen eingesetzt werden können. Gleichzeitig wurde jedoch eingewendet, dass ein solches, öffentlich zugängliches Instrument dann als Standard für die Festlegung des Verkehrswerts des Bodens definiert werden könnte.

In den Vernehmlassungsentwürfen von den Kantonen Baselland und Glarus werden Lösungen mit zertifizieren unabhängigen Schätzern aus der Privatwirtschaft angedacht.

Wichtig in Bezug auf die Verkehrswertberechnung ist, dass die Möglichkeit zur Anfechtung bei einem unabhängigen Schiedsgericht gegeben wird, ohne dass das Bauprojekt verzögert wird. Zweitmeinungen von unabhängigen Schätzern sollten dann auch zugelassen werden.

Eine Revisionsschätzung nach Bauvollendung wurde als zusätzliche Massnahme zur Sicherstellung des «richtigen» Verkehrswerts zur Diskussion gestellt. Denn zwischen der Veranlagungsverfügung und der Abgabeverfügung könnten Jahre vergangen sein, was gegebenenfalls einen Einfluss auf den effektiven Mehrwert hat.

Seitens einiger Workshop-Teilnehmer wurde die mögliche Bevorzugung von Wohnbaugenossenschaften durch einen künstlich korrigierten, d.h. tieferen Verkehrswert kritisch beurteilt, da hierdurch ein Marktungleichgewicht entstehen könnte.

5.5.2.7.2 Abgabesatz

Die Höhe des Abgabesatzes ist in der Diskussion stark von Eigeninteressen dominiert. Manche Workshop-Teilnehmer und Interviewpartner erachten die im Vernehmlassungsentwurf angedachten Abgabesätze als zu tief, andere wieder als zu hoch. Der Abgabesatz von fünf Prozent (Stufe Kanton) bei Auf- und Umzonungen wurde aber durchwegs kritisiert. Die fünf Prozent sollten die Gemeinden erhalten, da der Kanton die vollen 20 Prozent bei Einzonungen erhält. Die 20 Prozent für Einzonungen sollten gemäss verschiedenen Berechnungen für die Entschädigung von materiellen Auszonungen reichen, da nicht anzunehmen ist, dass sämtliches überschüssiges Bauland in den Gemeinden entschädigungspflichtig ausgezont wird (vgl. dazu Baudirektion Kanton Zürich, 2016, S. 11–14).

Die Deckelung des Abgabesatzes von 15 Prozent auf Gemeindestufe wurde vor allem von den städtischen, wirtschaftlich starken Gemeinden bemängelt, welche bereits in städtebaulichen Verträgen höhere Abgabesätze von bis zu 50 Prozent kennen. In ländlichen Gebieten sollen die Abgabesätze ebenfalls an die politischen Zielsetzungen der räumlichen und wirtschaftlichen Entwicklung einer jeden Gemeinde individuell angepasst werden können, wobei die Gleichbehandlung sämtlicher Betroffenen gewahrt werden muss.

Die Idee, fixe Abgabesätze in einem separaten Reglement bzw. einer Tarifordnung aufzuführen, wurde als interessant taxiert. Damit könnte auf konjunkturelle Schwankungen schneller reagiert und auch Planungs- und Rechtssicherheit für die Bauherren geschaffen werden. Zusätzlich könnten mittels Tarifstufen die Abgabesätze so gestaltet werden, dass die Baulandhortung analog der Berner Lösung eingedämmt wird (vgl. Anhang 7.3 Tabelle VLP-ASPAN).

Kritisch gewürdigt wurde im Workshop auch das Thema der Bevorzugung von Wohnbaugenossenschaften durch tiefere Abgabesätze, wodurch ein Marktungleichgewicht entstehen könnte.

5.5.2.7.3 Fälligkeit

Die Mehrheit der Workshop-Teilnehmer ist bei Überbauungen für die Fälligkeit nach Bauvollendung. Dies würde Vorteile in Bezug auf die Bauvorhabenfinanzierung bringen. Denn eine Zurückhaltung seitens der Banken bzgl. Vorfinanzierung der Mehrwertabgabe darf erwartet werden. Allfällige Vorfinanzierungen könnten aufgrund hoher Zinskosten einen negativen Einfluss auf die Rendite und am Schluss auf die Realisierung eines Projekts haben. Ein nicht realisierter Mehrwert während der Projekt- und Bauphase sollte ebenfalls nicht im Voraus fällig sein, da dies aus rechtlicher Sicht eher problematisch wäre, da nicht von einer Fälligkeit im Zeitpunkt des Baubeginns bei Überbauung gesprochen wird (Art. 5 Abs. 1bis RPG). Im Vernehmlassungsentwurf des Zürcher Mehrwertausgleichsgesetzes wird ebenfalls von der Bauvollendung gesprochen (§ 10 Abs. 2 MAG). Wenige Voten sind für die Fälligkeit vor Baubeginn auszumachen.

Im Grundbuch könnte die Mehrwertabgabe sichergestellt werden, um mögliche Zahlungsausfälle bei Nichtvollendung der Überbauung zu verhindern.

5.5.2.8 Fazit

Die im Themenfeld 2 zusammengefassten Schlüsselprobleme (Bemessungsgrundlage, Abgabesatz und Fälligkeit) werden aus politisch motivierter Sicht und aufgrund der damit verbundenen Eigeninteressen kontrovers diskutiert. Die Akteure aus der Immobilienbranche wünschen sich nachvollziehbare, einfach zu handhabende und gerechte Lösungs- bzw. Umsetzungsvarianten. Die Planungs- und Rechtssicherheit hat diesbezüglich oberste Priorität.

5.5.2.9 Lösungsansatz und Empfehlung

Der im Zürcher Vernehmlassungsentwurf vorgeschlagene Lösungsansatz sollte mit bereits gemachten Erfahrungen in anderen Kantonen verglichen und auf die kantonalen und gemeindespezifischen Bedürfnisse abgestimmt werden.

Die im Fazit erwähnten politischen Motive werden diesbezüglich eine Rolle spielen müssen. Der Gemeindeautonomie sollte aber aus Akzeptanzgründen ein grosser Spielraum in der Umsetzung eingeräumt und auf eine tiefe Deckelung der Abgabesatzhöhe sollte verzichtet werden. Die Einführung von fixen Abgabesätzen mittels eines Tarif- und Abgabereglements auf Stufe Gemeinde sollte geprüft werden. Dies würde die Planbarkeit und Rentabilitätsrechnungen bei Bauvorhaben erleichtern.

Die Fälligkeit der Mehrwertabgabe sollte einheitlich bei Bauvollendung oder bei Handänderung festgelegt werden, da zu einem früheren Zeitpunkt kein ausbezahlter monetärer Mehrwert fliesst. Privaten Bauherren und Investoren mit kleineren Bauprojekten würde es die Finanzierung vereinfachen und die Bauvorhaben könnten eher zeitnah realisiert werden. Im

Extremfall kann eine frühe Abgabeerhebung Bauvorhaben verhindern und so einen Fehlanreiz zur Baulandhortung darstellen.

Wer schlussendlich die Bewertung der Verkehrswerte macht, ist nicht so sehr entscheidend, solange sie klar und nachvollziehbar mit einem anerkannten Bewertungsmodell gemacht wird. Aus Zeit- und Kostengründen und um eine Vereinheitlichung der Bewertungsmethodik (nicht jeder private oder Schätzer aus der Gemeinde bewertet gleich) zu ermöglichen, sollten die Bewertungen in einer unabhängigen Fachstelle gemacht werden. Zu einer groben Berechnung der Mehrwertabgabe auf Gemeindestufe wäre ein Onlinetool für Investoren und Bauherren ein hilfreiches Instrument.

5.5.3 Schlüsselproblem 3 und Lösungsansätze – Sachleistungen (vertragliche Lösungen)

5.5.3.1 § 18 Abs. 1 bis 5 MAG – Sachleistungen (vertragliche Lösungen)

§ 18. [1] Städtebauliche Verträge regeln Rechte und Pflichten von Bauherrschaft und zuständigem Gemeinwesen im Zusammenhang mit der Verwirklichung eines Bauvorhabens. Gegenstand solcher Verträge können insbesondere sein:

a. die Beteiligung an der Infrastruktur, insbesondere an der Förderung des öffentlichen Verkehrs und der Zugänglichkeit zu den Haltepunkten.

b. Beteiligung an der Gestaltung des öffentlichen Raums, insbesondere die Erstellung und Gestaltung von Parks, Plätzen und anderen öffentlich zugänglichen Freiräumen, Grünanlagen und Erholungseinrichtungen.

c. Beteiligung an öffentliche Einrichtungen von kommunaler Bedeutung für Soziales, Gesundheit und Bildung.

d. der Abtausch oder die Abtretung von Grundstücken oder Grundstücksteilen, die Einräumung von Bau- oder Nutzungsrechten für Bauten und Anlagen im öffentlichen Interesse.

e. die Schaffung von preisgünstigem Wohnraum im Sinne von § 49b PBG.

[2] In den Vertrag aufgenommen werden kann überdies:

a. die Verpflichtung zur Überbauung innerhalb einer bestimmten Frist

b. die Vereinbarung eines Kaufrechts zugunsten des Gemeinwesens im Fall der Nichtüberbauung.

[3] Städtebauliche Verträge sind zusammen mit der Planungsmassnahme gemäss § 7 Abs. 2 PBG öffentlich aufzulegen. Vorbehalten bleiben entgegenstehende öffentliche oder private Interessen im Sinne von § 23 des Gesetzes über die Information und den Datenschutz.

[4] Die Verträge bedürfen zu ihrer Verbindlichkeit der Genehmigung durch die kommunale Exekutive. Die Genehmigung ist anfechtbar.

[5] Bei Streitigkeiten aus städtebaulichen Verträgen ist die verwaltungsrechtliche Klage ans Verwaltungsgericht zulässig.

5.5.3.2 Schlüsselproblem 3 – Sachleistungen (vertragliche Lösungen)

Die städtebaulichen Verträge können im Sinne einer Gleichbehandlung sämtlicher Mehrwertausgleichsbetroffenen problematisch sein und sind intransparent gegenüber der Öffentlichkeit. Ohne genaue Reglemente, Verordnungen oder Richtlinien besteht die Gefahr von Willkür und Vetternwirtschaft. Die wirtschaftliche (Rendite-)Berechnung von Bauprojekten in einer Vorphase wird eher schwierig und bildet so keine rechtssichere solide Grundlage, da die Höhe des Mehrwertausgleichs anhand von Verhandlungen festgelegt wird und die Verhandlungsposition des Abgabepflichtigen geschwächt ist, wenn dieser unbedingt ein Projekt realisieren will.

5.5.3.3 Ergebnisse aus dem Workshop / Gemeindeumfrage / Interview-Reihe

Zum Thema städtebaulicher Verträge gibt es zwei klare Grundhaltungen. Das Nein-Lager, welches in solchen Verträgen hohe Intransparenz, Willkür und eine schwache Verhandlungsposition von Bauherren gegenüber den Behörden sieht, und das Ja-Lager, welches Raum für massgeschneiderte Lösungen ortet.

Es wird befürchtet, dass für Investoren, welche in einem Bieterverfahren ein Grundstück erwerben wollen und dementsprechend die zu erwartende Mehrwertabgabe genau kennen sollten, dies mit städtebaulichen Verträgen sehr schwierig wird, da die Höhe der Abgabe nach Verhandlungen mit den Behörden stark zum ursprünglich angenommenen Abgabesatz variieren kann. Diese Unsicherheit wird für Investoren und Immobilienentwickler als belastend gesehen und kann unter Umständen zu überteuerten Angeboten führen, was sich auf die Rendite bzw. die Miet- oder Eigentumspreise auswirken könnte.

In wirtschaftlich starken städtischen Gemeinden mit hoher Bautätigkeit kann davon ausgegangen werden, dass sich der Mehrwertabgabesatz in städtebaulichen Verträgen bei Auf- und Umzonungen und zusätzlichen Forderungen eher im Maximalbereich bewegen wird. Die ländlichen Gemeinden, so scheint es, werden eher mit einer Minimalvariante vorliebnehmen müssen.

Die Gleichbehandlung der Bauherren im Zusammenhang mit städtebaulichen Verträgen wurde auch stark bezweifelt. Es wird vermutet, dass sich Vetternwirtschaft bilden wird und wirtschaftlich mächtige Unternehmen eher einen Vorteil erreichen. Ebenfalls ist in diesem Zusammenhang die Stellung der Wohnbaugenossenschaften diskutiert worden, welche in städtebaulichen Verträgen zu stark bevorteilt werden könnten. Diese zum Teil politisch gewollten finanziellen Vorteile gegenüber gewissen Organisationen sollten aber nicht mit

städtebaulichen Verträgen vermischt werden, war aus der ablehnenden Haltung von manchen Interviewpartnern hervorgegangen.

Die Deckelung des Abgabesatzes von 15 Prozent auf Gemeindestufe wirft die rechtliche Frage auf, ob in städtebaulichen Verträgen über den Maximalabgabesatz verfügt werden darf.

Die Bewilligung des Gestaltungsplans, welcher meistens bei Einzonungen verlangt wird, könnte verwehrt werden, wenn der Investor auf eine rein monetäre Abgabe beharrt und somit die Behörden Projekte zum Scheitern bringen.

5.5.3.4 Fazit

Die Schaffung von Investitionssicherheit, Gleichbehandlung und Transparenz in frei verhandelbaren städtebaulichen Verträgen ist eine grosse Herausforderung. Die Verhandlungen verschiedener Vertragspunkte (monetäre und nicht monetäre Abgaben) stärkt eher die Verhandlungsposition der Behörden. Der Mehrwertausgleich könnte gegebenenfalls zu parteipolitischen Zwecken missbraucht werden.

Der Vorteil von vertraglichen Ausgestaltungen liegt in den besseren und kreativeren Lösungen, welche von beiden Vertragsparteien ausgehandelt werden können. Diese müssen aber ausgewogen sein und wenn möglich eine Win-win-Situation und Synergien bewirken.

5.5.3.5 Lösungsansatz und Empfehlung

Weder Bauherren noch Behörden sollten bei Verhandlungen durch gesetzliche Artikel behindert oder unter Druck gesetzt werden, sodass faire und gesamtheitlich durchdachte Lösungen zustande kommen.

Es ist zu prüfen, ob anstelle von städtebaulichen Verträgen ein kommunales verbindliches Reglement eingesetzt werden sollte, wie es z.B. im Kanton Bern eingeführt wurde (vgl. Anhang 7.3 Tabelle VLP-ASPAN). Dieses würde die Gleichbehandlung und Transparenz wesentlich erhöhen und eine höhere Rechts- und Planungssicherheit in einer frühen Projektphase für Bauherren bedeuten.

Die Höhe des Abgabesatzes sollte nicht in einem verhandelbaren städtebaulichen Vertrag festgelegt werden, da dies ein weiterer Unsicherheitsfaktor ist. Mittels Gemeindereglement über die Mehrwertabgabe könnten fix verbindliche Abgabesätze und Reglementierungen definiert werden. Gegen Baulandhortung wäre das durchaus auch ein probables Mittel. In diesen Reglementen würden gezielter die Bedürfnisse und Strategien der Gemeinden abgebildet.

Im Gestaltungsplan können jederzeit vertragliche Punkte projektspezifisch festgelegt und im Streitfall gerichtlich angefochten werden, ohne dass die Mehrwertabgabe tangiert wird. Die

Kausalität wird dadurch ein bisschen aufgehoben, sodass Bauprojekte nicht aufgrund von Mehrwertabgabeverfügungen seitens der Behörden unnötig verzögert werden.

5.5.4 Schlüsselproblem 4 und Lösungsansätze – Verwendung der Abgabe

5.5.4.1 § 16 Abs. 1 bis 6 MAG – Verwendung der Abgabe

§ 16. [1] Aus dem Fonds können auf Antrag Beiträge geleistet werden an:

a. Entschädigungen für Auszonungen

b. kantonale Massnahmen der Raumplanung nach Art. 3 RPG

[2] Die Beiträge werden ausgerichtet, soweit die Aufwendungen nicht durch Beiträge des Bundes oder des Kantons gedeckt sind.

[3] Zum Antrag sind die Gemeinden und der Kanton berechtigt.

[4] Über die Anträge entscheidet die für die Raumplanung zuständige Direktion.

[5] Die Beitragshöhe bei Auszonungen richtet sich nach Lage und Erschliessungsgrad der betroffenen Grundstücke. Die Verordnung regelt die Einzelheiten.

[6] Im Übrigen gelten die Bestimmungen des Staatsbeitragsgesetzes.

5.5.4.2 Schlüsselproblem 4 – Verwendung der Abgabe

Die Erträge aus der Mehrwertabgabe bei Einzonungen und ein kleiner Teil von Auf- und Umzonungen sollen in einen kantonalen Mehrwertausgleichsfonds fliessen. Die Ausrichtung von Zahlungen aus diesem Fonds an Gemeinden, welche raumplanerische Fehler in der Vergangenheit durch zu hohe Einzonungen gemacht haben, würden somit belohnt. Sie könnten durch Auszonungen die Gemeindekassen füllen, was politisch auf kantonaler Ebene zwangsweise zu Diskussionen führen wird.

Ebenfalls ist eine Ausrichtung mittels Giesskannenprinzip zu befürchten, da die Gelder nicht zwingend dort verwendet werden, wo sie erhoben wurden. Dies kann auch zu einer ablehnenden Haltung des Stimmvolkes bei zukünftigen Bauprojekten führen, das z.B. einem grossen Bauprojekt zustimmt, welches sogar mit finanzieller Unterstützung der Gemeinde zustande kommt, wobei die Mehrwertabgabe zugunsten ortsfremder Projekte oder für Auszonungen in anderen Gemeinden verwendet wird.

5.5.4.3 Ergebnisse aus dem Workshop / Gemeindeumfrage / Interview-Reihe

Die Mehrheit der Workshop-Teilnehmer war der Meinung, dass die Mehrwertabgabe dort eingesetzt werden soll, wo sich die Auswirkungen durch die den Mehrwertausgleich auslösende Überbauung zeigen. Dies wird grossmehrheitlich in der näheren Umgebung sein, sicherlich innerhalb der Gemeinde. Dadurch wäre die Akzeptanz von Bevölkerung und Investoren bei Grossprojekten eher gegeben und würde auf politischer Ebene schneller umgesetzt werden können.

Klar war aber auch, dass der Bund im Art. 5 RPG schon Vorgaben macht, welche unbedingt einzuhalten sind, wie z.B. Ausgleichszahlungen für Auszonungen, welche materiellen Enteignungen gleichkommen (Art. 5 Abs. 2 RPG). Vor allem soll aber nicht in Infrastrukturprojekte investiert werden, welche eigentlich durch Steuergelder zu finanzieren sind.

Die Gewaltentrennung zwischen erhebender und ausgebender Stelle soll berücksichtigt werden, da Interessenkonflikte und Misswirtschaft vermutet werden könnten. Wichtig erscheint auch, dass die Gemeinden verpflichtet werden, die vom Gesetz vorgesehenen zulässigen Verwendungszwecke, abgestimmt auf die lokalen Erfordernisse, in der Bauordnung zu regeln.

Falls ein kantonaler Fonds für die Mehrwertabgabeerträge geschaffen werden sollte, was sehr kontrovers diskutiert wurde, wäre es zwingend nach Meinung der Workshop-Teilnehmer, dass sich dieser nicht verschulden darf. Es würden somit nur Gelder für Auszonungen oder sonstige Finanzierungsanfragen seitens der Antragsteller gesprochen, welche aus den vorhandenen Fondsmitteln finanziert werden können und nicht von zu erwartenden Erträgen. Der Kanton Zürich geht aber davon aus, dass nicht sehr viel ausgezont wird und die Gelder im Fonds genügen werden. Andernfalls werden Anträge auf Kompensationszahlungen für Auszonungen seitens der Gemeinden zurückgestellt.

Teilweise wurde der gemeindeübergreifende Ausgleich bemängelt, da die Gemeinden, welche fälschlicherweise zu viel Bauzonen eingezont haben, nun finanziell begünstigt werden und somit die eigenen Gemeindefinanzen sanieren können.

5.5.4.4 Fazit

Tendenziell ist zu erkennen, dass die überwiegende Mehrheit eine Verwendung der Abgaben, vor allem bei Auf- und Umzonungen, innerhalb der Gemeinde befürwortet und die Gelder projektbezogen innerhalb der Gemeinde oder sogar parzellenscharf in der näheren Umgebung eingesetzt werden sollten. Dadurch wird die kantonale Fondslösung bei Auf- und Umzonungen eher infrage gestellt und sollte nur für die Mehrwertabgabe bei Einzonungen gelten, welche für Entschädigungen von materiellen Auszonungen in den Gemeinden verwendet werden sollten.

5.5.4.5 Lösungsansatz und Empfehlung

Im Kanton Zürich ist nicht mit sehr vielen entschädigungspflichtigen Auszonungen zu rechnen (vgl. Baudirektion Kanton Zürich, 2016, S. 9 und 15). Dies bedeutet, dass die Mittel aus Neueinzonungen reichen, um die Auszonungen auszugleichen, und sogar Geld zur Finanzierung von raumplanerischen Massnahmen im Sinn von Art. 3 RPG zur Verfügung stehen könnte.

Wir empfehlen, sämtliche Erträge, welche aus Auf- und Umzonungen generiert werden, den Gemeinden zu überlassen und den kantonalen Mehrwertausgleichfonds ausschliesslich mit Mehrwertabgaben aus Einzonungen zu äufnen.

Die Einnahmen sollten möglichst parzellenscharf innerhalb der Gemeinde, unter Berücksichtigung der Vorgaben des Raumplanungsgesetzes, eingesetzt werden. Dies fördert die Akzeptanz der Bevölkerung bei grösseren Projekten, und die Investoren sehen einen direkten Mehrwert in ihrem Bauvorhaben, welcher schlussendlich auch den Eigentümern oder Mietern zugutekommt.

Auf keinen Fall dürfen die Abgaben für Kosten verwendet werden, welche mit ordentlichen Steuergeldern finanziert werden müssen.

Ein gemeindeeigenes Reglement zur Verwendung der Mehrwertabgaben sollte geprüft werden, jedoch sehen wir dies aus liberaler Sicht als nicht notwendig. In der Anwendung von städtebaulichen Verträgen könnten zusätzliche Reglemente eher hinderlich sein.

5.5.5 Schlüsselproblem 5 und Lösungsansätze – Baurecht

5.5.5.1 Schlüsselproblem 5 – Baurecht

Im Falle, dass der Baurechtsgeber die öffentliche Hand ist, welche nicht abgabepflichtig wäre, würde keine Abgabe erhoben werden. Dies würde bedeuten, dass der Baurechtsnehmer auch keinen Mehrwertausgleich bezahlen müsste. In der Konsequenz würden Gelder für raumplanerische Massnahmen fehlen und es könnte zu einer Ungleichbehandlung kommen.

Im Allgemeinen wird das Thema Baurecht in der Diskussion rund um die Mehrwertabgabe ungenügend oder überhaupt nicht thematisiert, was zukünftig bei ersten Fällen zu gerichtlichen Auseinandersetzungen führen wird, wenn keine verbindliche Regelung im Mehrwertausgleichsgesetz ausformuliert wird.

5.5.5.2 Ergebnisse aus dem Workshop / Gemeindeumfrage / Interview-Reihe

In den Befragungen zum Thema Baurecht im Kontext zum Mehrwertausgleich war eine Verunsicherung spürbar. Voten aus dem Plenum ergaben, dass dieses Thema übersehen

wurde und Unklarheit herrscht. Die Umsetzung und die monetären Auswirkungen sind weitgehend mit offenen Fragen behaftet.

Die Abgabepflicht seitens des Baurechtsgebers wurde bejaht und als sinnvoll betrachtet. Einig war man sich, dass die Baurechtsverträge zwischen Baurechtsnehmer und Baurechtsgeber im Falle einer Mehrwertabgabe angepasst werden müssen. Die Sicherstellung der Mehrwertabgabe seitens des Baurechtsnehmers sollte bei Baubeginn speziell beachtet werden.

Was passiert mit Baurechtsverträgen, welche die öffentliche Hand (nicht abgabepflichtig) mit privaten Baurechtsnehmern oder Wohnbaugenossenschaften abschliesst und dadurch theoretisch keine Einnahmen generiert? Der Baurechtsnehmer würde dadurch eventuell profitieren, da die Behörden keine Abgaben fordern können, weil sie selber keine bezahlen. Diese Fragestellungen waren sehr zentral und konnten nicht beantwortet werden. Im Kanton Basel-Stadt führt die Baurechtsvergabe gleichzeitig zur Fälligkeit der Mehrwertabgabe (vgl. Anhang 7.3 Protokolle Interview-Reihe).

Verschiedene Baurechtsmodelle sind bereits sehr komplex (z.B. Einräumung von Unterbaurechten etc.) und können mit dem Faktor Mehrwertausgleich noch komplizierter werden.

Die Regelung für Wohnbaugenossenschaften, welche in vielen Fällen subventioniertes Bauland im Baurecht von der öffentlichen Hand erhalten, um preisgünstigen Wohnraum anzubieten, sind unklar. Würde eine Wohnbaugenossenschaft von der Mehrwertabgabe befreit?

5.5.5.3 Fazit

Im Gesetzesentwurf wird das Baurecht nicht thematisiert und stellt daher eine Lücke dar, welche genauer untersucht werden muss. Für die Akteure aus der Immobilienbranche besteht hier eine Unsicherheit.

5.5.5.4 Lösungsansatz und Empfehlung

Lösungsansätze sind in Abklärungen mit anderen Kantonen zu suchen, welche bereits Erfahrungen mit der Umsetzung in Bezug auf das Baurecht gemacht haben.

Juristische Abklärungen sind speziell mit Baurechtsexperten zu klären.

Zukünftige Regelungen für Wohnbaugenossenschaften, welche in den meisten Fällen subventioniertes Bauland im Baurecht von der öffentlichen Hand erhalten, um preisgünstigen Wohnraum anzubieten, müssten neu erarbeitet werden.

Ein zusätzlicher Gesetzesartikel oder später eine Behandlung auf Stufe Verordnung ist unabdingbar.

6 Schlussfolgerungen / Empfehlungen

6.1 Fazit

Ziel der vorliegenden Arbeit war es, die Herausforderungen bzw. Schlüsselprobleme bei der Umsetzung des Mehrwertausgleichs am Beispiel des Kantons Zürich zu untersuchen und mögliche Lösungsvorschläge zu beschreiben.

Die verschiedenen empirischen Untersuchungen ergaben, dass der gewählte zürcherische Ansatz in der Diskussion auf breite Akzeptanz stösst. Der vorgelegte Gesetzesentwurf wird im Ansatz und Vergleich zu anderen Kantonslösungen als pragmatisch und minimal bezeichnet. Er lässt den Gemeinden Freiraum in der Umsetzung, wodurch den örtlichen Gegebenheiten Rechnung getragen werden kann. Allgemein darf festgestellt werden, dass der Sinn des Mehrwertausgleichs und die Notwendigkeit zur Einführung einer pragmatischen, klaren und einfachen Lösung erkannt wurden. Es werden faire, nachvollziehbare und für alle Akteure gleichbehandelnde Regelungen gewünscht, sodass jederzeit die Rechts- und Planungssicherheit gewahrt bleibt.

Die Ergebnisse der Befragungen lassen im Weiteren den Schluss zu, dass keine Schwierigkeiten in Bezug auf das Planungsziel der inneren Verdichtung und die Schaffung von preisgünstigem Wohnraum erwartet werden. Ebenfalls werden mit dem Mehrwertausgleich keine treibenden Effekte auf die Boden-, Miet- und Eigentumspreise in Verbindung gebracht. Diese Einschätzungen sind jedoch reine Vermutungen und können im Rahmen dieser Arbeit empirisch nicht belegt werden.

Das Thema Mehrwertausgleich wird stark in politischen Streitgesprächen geführt, welche die innere Verdichtung, den sozialen Wohnungsbau und die aktive Bodenpolitik zum Thema haben. Von Spezial- und Ausnahmeregelungen soll – soweit wie möglich – Abstand genommen und die Idee des Mehrwertausgleichs nicht mit der Schaffung von preisgünstigem Wohnraum vermischt werden. Für die Gleichbehandlung und Akzeptanz wäre das schädlich und würde gleichzeitig die Umsetzung komplizierter machen.

Auch auf Gemeindeebene stösst die Mehrwertabgabe auf eine breite Akzeptanz, was aus der Gemeindeumfrage hervorgeht. Tendenziell wünschen sich die Kommunen jedoch einen höheren Abgabesatz und die Möglichkeit, den gedeckelten Satz von 15 Prozent auf Um- und Aufzonungen überschreiten zu können. Der zweistufige Ansatz wird von den Gemeinden als richtig erachtet. Einzig die fehlende Möglichkeit auf eine kommunale Mehrwertabgabe auf Neueinzonungen wird von den Gemeinden stark kritisiert.

<u>Abgabetatbestände Einzonungen, Auf- und Umzonungen</u>

Die Erhebung einer Mehrwertabgabe wird bei allen Tatbeständen als weitgehend gerechtfertigt erachtet. Die Grundeigentümer kommen ohne spezielles Zutun in den Genuss eines Mehrwerts, welcher auch teilweise der Allgemeinheit zugutekommen soll. So muss das Gemeinwesen auch später für Infrastrukturprojekte finanziell aufkommen, welche kausal im

Zusammenhang mit neuen Bauprojekten stehen (bspw. Schulen, Kinderhort in einem neuen Quartier etc.).

Verbandsorgane, welche vorwiegend die privaten Hauseigentümer vertreten, sind jedoch gegen eine Abgabe bei Auf- und Umzonungen. Sie sehen in diesem Kontext die Eigentumsgarantie zu stark beeinträchtigt und in der Mehrwertabgabe eine weitere Abgabe zulasten der Grundeigentümer.

Abgabesatz

Der Abgabesatz von 20 Prozent bei Einzonungen wird als moderat und minimal eingestuft. Die Abgabe von zusätzlichen marginalen fünf Prozent bei Auf- und Umzonungen an den Kanton wird überwiegend nicht gutgeheissen. Die 15-Prozent-Deckelung des Abgabesatzes bei Auf- und Umzonungen auf Gemeindestufe sorgt für Anlass zu Diskussionen. Sie schränkt die Gemeinden ein und erschwert zusätzlich die Umsetzung von städtebaulichen Verträgen. Ein als vertretbar erachteter maximaler Abgabesatz von 40 Prozent oder keine Deckelung wären diesbezüglich die gewünschten Varianten.

Der Abgabesatz sollte in einem gesunden Verhältnis zum Mehrwert und Bauprojekt stehen, sodass die Baulandhortung nicht zum Thema wird. Der gewählte Abgabesatz hat ohne Ausnahme für alle Grundeigentümer zu gelten und ist vorzugsweise in einem Ausführungserlass (bspw. Gemeindereglement) zu verankern. Durchaus könnten dort verschiedene Abgabesätze definiert werden. Sie müssten anhand genau formulierter Vorgaben vorgeschrieben sein.

Bemessungsgrundlage

Als Bemessungsgrundlage wird vorwiegend der im Vernehmlassungsentwurf definierte Verkehrswert ohne bzw. mit Planungsmassnahme als geeignet angesehen. Wichtig ist die Definition einer anerkannten und transparenten Bewertungsmethodik, welche nachvollziehbar ist. Die Schaffung einer kantonalen Bewertungsstelle wird begrüsst, wenn sie unabhängig ist und nicht zu einem grossen Verwaltungsaufwand führt. Es wäre aber auch denkbar, dies den Gemeinden oder privaten, zertifizierten Schätzern zu überlassen, sofern eine einheitliche Bewertungsmethodik definiert wurde. Bei Auf- und Umzonungen hätte die Bemessung durch die Gemeinden die Konsequenz, dass die fünf Prozent auf Kantonsstufe ebenfalls durch die Gemeinden festgelegt werden würden.

Die Anfechtung der Verfügungen über die Bemessung muss bei einer kantonalen Stelle möglich sein, ohne dass Bauprojekte verzögert werden. Eine Sicherstellung der maximal verfügten Mehrwertabgabe auf ein Sperrkonto könnte da die Lösung sein.

Fälligkeit

Bei der Fälligkeit zeichnet sich ein uneinheitliches Bild ab. Einige Experten sind der Meinung, dass erst bei Bauvollendung die Abgabe fällig sein sollte, da kleinere Bauvorhaben durch

private Eigentümer eher nicht umgesetzt würden, wenn der Mehrwertausgleich bereits bei Baubeginn zu entrichten wäre. Es wird argumentiert, dass in einem solchen Fall die nötige Liquidität fehlt bzw. die Bankfinanzierung durch höhere Anforderung an Eigenmittel erschwert wird. Andererseits sehen manche den Vorteil einer Abgabe bei Baubewilligungen darin, dass dadurch Spekulanten eher aus dem Markt verdrängt werden und solid finanzierte Unternehmen die Projekte umsetzen.

Sachleistungen und vertragliche Lösungen

Einer Sachleistung anstelle von monetärer Abgabe wird zugestimmt, wenn der monetäre Abgabewert vorgängig definiert wird. Ebenfalls sind vertragliche Lösungen denkbar, wenn diese transparent, ohne Zwang und fair verhandelt werden können. Vertragliche Lösungen dürfen nicht langwierige Verhandlungen auslösen und am Schluss zu unbefriedigenden Kompromisslösungen führen. Denkbar wäre auch die «Berner Lösung», welche ganz auf vertragliche Lösungen verzichtet, aber auf Gemeindestufe feste Reglemente mit fixen Abgabesätzen einführt (vgl. Anhang 7.3 Tabelle VLP-ASPAN). Dies stärkt die Planungs- und Rechtssicherheit und führt zu schnelleren Verfahren.

Verwendung der Abgabe

Klar befürwortet wird die Verwendung der Abgabe bei Auf- und Umzonungen auf Gemeindestufe. Die Erträge sollten für Infrastrukturprojekte und aktive Bodenpolitik innerhalb der Gemeinde eingesetzt werden (nicht perimetergenau). Teilweise wird die Meinung vertreten, dass die Verwendung der Erträge aus dem Mehrwertausgleich klar und eher eng gefasst in einem Reglement auf Gemeindestufe definiert werden soll, sodass eine willkürliche Verteilung der Gelder verhindert werden kann.

Eine gemeindeübergreifende Verwendung wird weitgehend abgelehnt. Bei Einzonungen soll der Kanton die Gelder erhalten und diese mittels eines kantonalen Mehrwertausgleichsfonds für Auszonungen in den Gemeinden verwenden. Als besonders wichtig wurde bemerkt, dass keine Mehrwertabgaben für grundsätzlich aus ordentlichen steuerlichen Einnahmen zu finanzierende Projekte verwendet werden.

Baurecht

Mögliche Probleme bzgl. Baurecht im Kontext des Mehrwertausgleichs werden unter Experten eher nicht thematisiert. Einerseits ist die Ursache im fehlenden Wissen und der Komplexität des Themas zu suchen, andererseits wird im Gesetzesentwurf nichts geregelt. Die fehlende Abgabepflicht der öffentlichen Hand als Baurechtsgeberin wirft diesbezüglich Fragen in der Umsetzung und betreffend Rechtsgleichheit auf. Ein Handlungsbedarf ist hier auszumachen.

Im Weiteren verweisen wir auf die jeweiligen Fazits, Lösungsansätze und Empfehlungen im Kapitel 5.

6.2 Ausblick

Am 25. September 2016 endet das Vernehmlassungsverfahren zum Zürcher Mehrwertausgleichsgesetz. Interessant wird sein, wie der kantonale Gesetzgeber einerseits mit der zu erwartenden Fülle an Stellungnahmen im Rahmen des Vernehmlassungsverfahrens umgehen wird. Hierbei wird die Politik von nicht unerheblicher Bedeutung sein, denn vom Mehrwertausgleich bzw. dessen Umsetzungsregelung sind diverse Interessengruppen und Branchen direkt betroffen. Andererseits gilt es nun, die Organisations- und Verfahrensfragen, das Zusammenspiel zwischen dem Kanton und den Gemeinden, detailliert in einem Ausführungserlass zu klären und festzulegen.

In der vorliegenden, breit gefassten Master Thesis wurden fünf Themenfelder im Zusammenhang mit der Umsetzung des Mehrwertausgleichs genauer beleuchtet. Die Komplexität, deren kausale Zusammenhänge und Auswirkungen müssten themenspezifisch noch vertiefter untersucht werden. Im Weiteren wären bspw. auch die mehrwertausgleichsbedingten Effekte auf die Boden-, Wohn- und Mietpreise sowie im Generellen auf die Immobilienbranche (Bautätigkeit, Rendite etc.) Aspekte, welche zu untersuchen, sich lohnen würde. Hierbei könnten die beiden Kantone mit langjähriger Erfahrung (Basel-Stadt und Neuenburg) als Anschauungsbeispiele herangezogen werden.

Diese Arbeit ist daher auch als Anstoss für weitere Untersuchungen zu verstehen.

7 Anhang

7.1 Quellenverzeichnis

7.1.1 Literaturquellen

Aemisegger, H. (2015). *Der Mehrwertausgleich gemäss Art. 5 Abs. 1 RPG – Rechtliche Grundlagen, Umsetzung in den Kantonen, Verhältnis Kanton-Gemeinden (2. November 2015)*. Tagung «Wachsende Städte – Wachsende Ausgaben», Stadt Zürich, 27. Oktober 2015. Abgerufen 30. Juni 2016, von http://www.vlp-aspan.ch/de/aktuell/wachsende-staedte-wachsende-aufgaben-mehrwertausgleich

ARE ZH. (2016). Vorstellungsveranstaltung MAG, Konferenzzentrum Walcheturm, Walchestrasse 6, Zürich, 7. Juli 2016.

Baudirektion Kanton Zürich. (2016). Mehrwertausgleich: Umsetzung im Kanton Zürich, Erläuterungen und Gesetzesentwurf, Mai 2016. Abgerufen 23. Juli 2016, von https://www.zh.ch/internet/de/aktuell/news/medienmitteilungen/2016/regierungsrat-gibt-gesetz-zum-mehrwertausgleich-in--vernehmlassung/_jcr_content/contentPar/downloadlist/downloaditems/134_1464100291631.spooler.download.1464100239366.pdf/BD_Mehrwertausgleichsgesetz_Broschuere.pdf

Bühlmann, L. (2010). Fünf Gründe für die Einführung einer Mehrwertabgabe. *INFORAUM 2010(1)*, S. 4–5.

Bühlmann, L., & Jäger C. (2010). Entschädigungsfragen bei Rückzonungen. *R&U 2010(6)*, S. 1–15.

Bühlmann, L., Perregaux DuPasquier, C., & Kissling, S. (2013). Der Mehrwertausgleich im revidierten Raumplanungsgesetz. *R&U 2013(4)*, S. 1–22.

Bund. (2016). Vernehmlassungsverfahren. Abgerufen 30. Juni 2016, von https://www.admin.ch/ch/d/gg/pc

Egloff, E. (2008). Die Mehrwertabgabe nach Art. 5 RPG: Eine Darstellung unter Einbezug von steuerrechtlichen und anderen nicht raumplanungsrechtlichen Aspekten. *R&U 2008(3)*, S.1–19.

Eymann, U. (2015). Grundsätze zur Ermittlung des Planungsmehrwerts nach Art. 5 RPG. *ZBl 2015(4)*, S. 167–181.

Griffel, A. (2014). *Raumplanungs- und Baurecht: in a nutshell* (2. Aufl.). Zürich, Schweiz: Dike Verlag AG.

Häfelin, U., Müller G., & Uhlmann, F. (2016). *Allgemeines Verwaltungsrecht* (7. Aufl.). Zürich, Schweiz: Dike Verlag AG.

Haller, W., & Karlen, P. (1999). *Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, Band I: Grundlagen, Raumplanungsrecht, Baurecht* (3. Aufl.). Zürich: Schulthess Juristische Medien AG.

hausinfo. (2015). Was kostet Bauland in der Schweiz?, 1. Dezember 2015. Abgerufen 16. Juni 2016, von https://www.hausinfo.ch/de/home/gebaeude/bauplanung/grundstueckwahl/grundstueckpreise.html

Hochbaudepartement Stadt Zürich. (2015). Stadtrat überweist Privaten Gestaltungsplan «Quai Zurich» an Gemeinderat, 4. Februar 2015. Abgerufen 7. Juli 2016, von https://www.stadt-zuerich.ch/hbd/de/index/ueber_das_departement/medien/medienmitteilungen/2015/februar/150204a.html

Hochbaudepartement Stadt Zürich. (2016). Merkblatt Ausgleich planungsbedingter Vorteile, 1. Juni 2016

Hoffmann, K. (2015). Ausgleich von Planungsmehrwerten. *NZZ, 21. Juli 2015*. Abgerufen 22. Juli 2016, von http://www.nzz.ch/meinung/debatte/ausgleich-von-planungsmehrwerten-1.18583054

Joos, M. (2002). *Raumplanungsgesetz – mit weiteren raumplanungsrelevanten Erlassen (Kommentar)*. Zürich, Schweiz: Orell Füssli Verlag AG.

Kanton Zürich. (2016a). Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) des Kantons Zürich, Vernehmlassungsentwurf inkl. Erläuterungen (Stand 25. Mai 2016).

Kanton Zürich. (2016b). Vernehmlassungen. Abgerufen 30. Juni 2016, von http://www.zh.ch/internet/de/aktuell/vernehmlassungen.html

Lezzi, M. (2014). Mehrwertausgleich gemäss Art. 5 Raumplanungsgesetz. *Blätter für Agrarrecht 2014(3)*, S. 133–144.

LID. (2010). Bauernland: Die Preise sind gesunken, das Angebot ist rar, 7. Dezember 2010. Abgerufen 16. Juni 2016, von https://www.lid.ch/medien/mediendienst/detail/info/artikel/bauernland-die-preise-sind-gesunken-das-angebot-ist-rar

Mueller-Jentsch, D., & Gmuender, M. (2013). Das revidierte Raumplanungsgesetz aus ökonomischer Sicht. *Die Volkswirtschaft, Plattform für Wirtschaftspolitik, 1. Januar 2013*. Abgerufen 22. Juli 2016, von http://dievolkswirtschaft.ch/de/2013/01/das-revidierte-raumplanungsgesetz-aus-oekonomischer-sicht

Regierungsrat Kanton Zürich. (2016a). Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich, Sitzung vom 16. März 2016, 229. Mehrwertausgleichsgesetz (MAG); Ermächtigung zur Vernehmlassung. Abgerufen 23. Juli 2016, von https://www.notes.zh.ch/appl/rrbzhch.nsf/0/C12574C2002FAA1FC1257F5700545195/$file/229.pdf?OpenElement

Regierungsrat Kanton Zürich. (2016b). Regierungsrat gibt Gesetz zum Mehrwertausgleich in die Vernehmlassung, 25. Mai 2016. Abgerufen 30. Juni 2016, von https://www.zh.ch/internet/de/aktuell/news/medienmitteilungen/2016/regierungsrat-gibt-gesetz-zum-mehrwertausgleich-in--vernehmlassung.html

Riva, E. (2010). Art. 5. In H. Aemisegger, P. Moor, A. Ruch & P. Tschannen (Hrsg.). *Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung*. Zürich, Schweiz: Schulthess Juristische Medien AG.

Ruch, A. (2010). Einleitung. In H. Aemisegger, P. Moor, A. Ruch & P. Tschannen (Hrsg.). *Kommentar zum Bundesgesetz über die Raumplanung*. Zürich, Schweiz: Schulthess Juristische Medien AG.

Ruch, A. (2015). Grundlagen der Revision vom 15. Juni 2012. In J.-B. Zufferey & B. Waldmann (Hrsg.), *Revision Raumplanungsgesetz 2014: Paradigmenwechsel oder alter Wein in neuen Schläuchen? (S. 1–22)*. Zürich, Schweiz: Schulthess Juristische Medien AG.

Schneider, A. (2006). *Der angemessene Ausgleich für erhebliche Planungsvorteile nach Art. 5 Abs. 1 RPG*. Zürich, Schweiz: Schulthess Juristische Medien AG.

Schweizerischer Bundesrat. (1972). Botschaft vom 31. Mai 1972 zum Bundesgesetz über die Raumplanung, BBl 1972 I, S. 1453–1556.

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

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

Stadler, B. (2015). Der Ausgleich von Planungsvorteilen – Aufbruch zu neuen Ufern. *BRT 2015*, S. 75–90.

Tschannen, P., Zimmerli U., & Müller, M. (2014). *Allgemeines Verwaltungsrecht* (4. Aufl.). Bern, Schweiz: Stämpfli Verlag AG.

UVEK/ARE. (2011). Minimale Geodatenmodelle, Bereich Nutzungsplanung, Modelldokumentation, 12. Dezember 2011. Abgerufen 23. Juli 2016, von http://www.are.admin.ch/dienstleistungen/00904/04205/04207/index.html?lang=de

UVEK/ARE. (2014a). Ergänzung des Leitfadens Richtplanung, Umsetzung der Teilrevision vom 15. Juni 2012 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979, März 2014. Abgerufen 23. Juli 2016, von http://www.are.admin.ch/themen/recht/04651/index.html?lang=de

UVEK/ARE. (2014b). Bundesrat setzt revidiertes Raumplanungsgesetz auf den 1. Mai 2014 in Kraft, 2. April 2014. Abgerufen 16. Juni 2016, von http://www.are.admin.ch/dokumentation/00121/00224/index.html?lang=de&msg-id=52521

UVEK/ARE. (2014c). Umsetzung der Teilrevision vom 15. Juni 2012 und vom 22. März 2013 des Raumplanungsgesetzes vom 22. Juni 1979, Erläuternder Bericht zur Teilrevision vom 2.

April 2014 der Raumplanungsverordnung. Abgerufen 23. Juli 2016, von http://www.are.admin.ch/themen/recht/04651/index.html?lang=de

UVEK/ARE. (2014d). Zweite Etappe der Revision des Raumplanungsgesetzes: Vernehmlassung eröffnet, 5. Dezember 2014. Abgerufen 10. Juli 2016, von http://www.are.admin.ch/dokumentation/00121/00224/index.html?lang=de&msg-id=55541

UVEK/ARE (2015). Bundesrat legt weitere Schritte für Revision des Raumplanungsgesetzes fest, 4. Dezember 2015. Abgerufen 10. Juli 2016, von http://www.are.admin.ch/dokumentation/00121/00224/index.html?lang=de&msg-id=59761

VLP-ASPAN. (2013). Antworten zu den Ergänzungsfragen in Sachen Mehrwertausgleich. 28. August 2013. Bern, Schweiz. Abgerufen 23. Juli 2016, von http://www.vlp-aspan.ch/sites/default/files/mehrwertausgleich_fragen_kpk.pdf

VLP-ASPAN. (2016). Tabelle: Vergleich der kantonalen Regelungen (Stand 4. Juli 2016) – Mindestinhalt. Abgerufen 31. Juli 2016, von http://www.vlp-aspan.ch/sites/default/files/tabelle_vergleich_kantone_mwa_a3_160704.pdf

Waldmann, B., & Hänni, P. (2006). *Raumplanungsgesetz: Bundesgesetz vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung (RPG)*. Bern, Schweiz: Stämpfli Verlag AG.

Wüst & Partner. (2015). 3. Mehrwertabgabe: Potenziale und Herausforderungen. *Immo-Monitoring 2015(2) – Sommer-Update*, S. 22–32.

7.1.2 Rechtserlasse

Alte Bundesverfassung (aBV) der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874.

Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (GSchG) vom 24. Januar 1991 (Stand 8. September 2015), SR 814.20.

Bundesgesetz über die Enteignung (EntG) vom 20. Juni 1930 (Stand 1. Januar 2012), SR 711.

Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (StHG) vom 14. Dezember 1990 (Stand 1. Januar 2016), SR 642.14.

Bundesgesetz über die Raumplanung (RPG) vom 22. Juni 1979 (Stand 1. Januar 2016), SR 700.

Bundesverfassung (BV) der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand 1. Januar 2016), SR 101.

Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Planungs- und Baugesetz) des Kantons Zürich vom 7. September 1974, LS 700.1.

Raumplanungsverordnung (RPV) vom 28. Juni 2000 (Stand 1. Januar 2015), SR 700.1.

Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG) des Kantons Zürich, vom 24. Mai 1959, LS 175.2.

Verordnung über die Sanierung von belasteten Standorten (AltlV) vom 26. August 1998 (Stand 1. Januar 2016), SR 814.680.

7.2 Übrige Verzeichnisse

7.2.1 Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
aBV	alte Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
AltlV	Verordnung über die Sanierung von belasteten Standorten (Altlasten-Verordnung)
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
ARE ZH	Amt für Raumentwicklung (Kanton Zürich)
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BBl	Bundesblatt der Schweizerischen Eidgenossenschaft
BGE	Bundesgerichtsentscheid
BPUK	Kantonale Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz
BRT	Schweizerische Baurechtstagung (Freiburg)
BV	Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft
BZO	Bau- und Zonenordnung (Kanton Zürich)
E.	Erwägung
EntG	Bundesgesetz über die Enteignung
GSchG	Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz)
LaRES	langfristige Raumplanungsstrategie des Kantons Zürich
LID	Landwirtschaftlicher Informationsdienst
LIK	Landesindex der Konsumentenpreise
lit.	litera
LS	Loseblattsammlung des Kantons Zürich
MAG	Mehrwertausgleichsgesetz des Kantons Zürich (Vernehmlassungsentwurf)
PBG	Gesetz über die Raumplanung und das öffentliche Baurecht (Planungs- und Baugesetz) des Kantons Zürich
RPG	Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz)
RPV	Raumplanungsverordnung
R&U	Raum & Umwelt

Rz.	Randziffer
SR	Systematische Sammlung des Bundesrechts
StHG	Bundesgesetz über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (Steuerharmonisierungsgesetz)
UVEK	Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation
VLP-ASPAN	Schweizerische Vereinigung für Landesplanung – Association suisse pour l'aménagement national
VRG	Verwaltungspflegegesetz des Kantons Zürich
ZBl	Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Verwaltungsrecht

7.2.2 Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1: Abgabesatz bei Auf- und Umzonungen in den Kantonen 35
Abbildung 2: Fälligkeit der Mehrwertabgabe in den Kantonen 36
Abbildung 3: Verwendung des Ertrags in den Kantonen 37
Abbildung 4: Kompetenz bzgl. Abgabeerhebung in den Kantonen 37
Abbildung 5: Ertragssplitting in den Kantonen 38
Abbildung 6: Mindestbetrag zur Erhebung in den Kantonen 39
Abbildung 7: Regelung der Abgabepflicht in den Kantonen 39
Abbildung 8: Stand der gesetzlichen Implementierung in den Kantonen 40
Abbildung 9: Themenfelder Präsentation Workshop 56
Abbildung 10: Gemeindeumfrage Abgabetatbestand Aufzonung 57
Abbildung 11: Gemeindeumfrage Abgabetatbestand Umzonung 58
Abbildung 12: Gemeindeumfrage Abgabesatz 59
Abbildung 13: Gemeindeumfrage Bemessungsgrundlage 59
Abbildung 14: Gemeindeumfrage städtebauliche Verträge 60

7.3 Diverse Unterlagen:

Tabelle VLP-ASPAN,
Zürcher Mehrwertausgleichsgesetz
(Vernehmlassungsentwurf),
Protokoll Workshop,
Auswertung Gemeindeumfrage,
Protokolle Interview-Reihe

Tabelle VLP-ASPAN

Tabelle: Vergleich der kantonalen Regelungen (Stand 4. Juli 2016)

VLP-ASPAN

Mindestinhalt

	Abgabetatbestand	Abgabesatz	Fälligkeit	Verwendung des Ertrags	Abgabeerhebung, allfälliges Ertragssplitting	Mindestbetrag des Mehrwerts	Befreiung von der Abgabepflicht	Abzug bei Berechnung des Mehrwerts
Mindest-regelung	▪ (dauerhafte) Neueinzonungen	20%	Bei der Überbauung oder Veräusserung des Grundstücks	▪ Entschädigungen für Auszonungen ▪ Weitere Massnahmen der Raumplanung nach Art. 3 RPG.	▪ Erhebung durch Kanton oder Standortgemeinde ▪ Ertragssplitting (Kanton – Standort-gemeinde)	Sollte nicht allzu hoch sein; im Ständerat stand ein Betrag von Fr. 30'000 zur Diskussion	Das Gemeinwesen kann befreit werden	Kürzung d. Mehrwerts um den Betrag, der innert angemessener Frist zur Beschaffung einer landwirtsch. Ersatzbaute verwendet wird.
Erweiterte Regelung	▪ Um- und Aufzonungen ▪ Befristete Nutzungen ▪ Ausnahmebewilligungen ausserhalb der Bauzonen	Bis zu 60%		Weitere Massnahmen der Raumplanung				
Basel-Stadt 1977	▪ Vergrösserung der zulässigen Geschossfläche; ▪ Umzonungen, wenn dabei neue Nutzflächen entstehen	50%		▪ Schaffung neuer oder Aufwertung bestehender öffentlicher Grünräume	▪ Erhebung Kanton ▪ 100% Gemeinde	Kein Mindestbetrag Aber: Festsetzung der Abgabe wird aufge-schoben, wenn nicht mehr als 10% der zus. Geschossfläche realisiert wird und der Bodenmehrwert Fr. 5000 nicht übersteigt.	Kanton, Gemeinden, Organisationen, in Erfüllung öffentlicher Aufgaben	
Neuenburg 1986	Zuweisung des Grundstücks in eine Bauzone oder eine Spezialzone (z. B. Abbau- oder Deponiezone)	20%	Wird individuell vom Kanton bestimmt, spätestens bei Veräusserung des Grundstücks	▪ Entschädigungen für Auszonungen ▪ Unterstützung von Landwirten beim Kauf von Landwirt-schaftsland ▪ Andere Massnahmen der Raumplanung	▪ Erhebung Kanton ▪ 100% Kanton	Kein Mindestbetrag	Keine Ausnahmen	
Genf 2011/2014	Zuweisung einer Nichtbauzone in eine Bau- oder Entwicklungszone	20%, von der Summe der Mehrwert-abgabe werden pauschal 30 FR. pro m^2 abgezogen.	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	Fr. 100'000	Ausnahmen für den Kanton und das Gemeinwesen	
Thurgau 2012	▪ Neueinzonungen ▪ Umzonungen von der öffentl. Zone in andere Bauzonen	20%	▪ Veräusserung des Grundstücks, ▪ mit Rechtskraft des Erschliessungsprojek ts oder bei Überbauung der Parzelle. ▪ Steuerbehörde kann Stundung gewähren	▪ Rückerstattung Mehr-wertabgabe bei späteren Auszonungen ▪ Finanzierung von Infrastrukturanlagen ▪ Förderung des ÖV ▪ Finanzierung anderer Massnahmen der Raumplanung	▪ Erhebung Kanton ▪ 50% Kanton ▪ 50% Gemeinde	Kein Mindestbetrag	Keine Ausnahmen	
Tessin 2014	▪ Neueinzonungen ▪ Aufzonungen, wenn Ausnützungsziffer um mind. 0,2 oder die Volumen- oder Bau-massenziff. um 1,5 erhöht wird ▪ Andere Umzonungen	30% 20% 20%	▪ Überbauung oder Veräusserung des Grundstücks,	▪ Entschädigungen für Auszonungen ▪ Finanzierung anderer Massnahmen der Raumplanung	▪ Erhebung Gemeinde ▪ 33,33% Kanton; ▪ 66.66% Gemeinde	Fr. 100'000	Ausnahmen für Bund, Kanton, Gemeinden, Organisationen in Erfüllung öffentl. Aufgaben	
Jura In Kraft seit 1.1.2016	▪ Neueinzonungen ▪ Ausnahmebewilligung ausserhalb Bauzone (ohne Art. 24b RPG) ▪ Um- oder Aufzonungen in der Bauzone	30% 30% 20%	▪ Überbauung oder Veräusserung des Grundstücks	▪ Entschädigungen für Auszonungen ▪ Finanzierung von: -Regionalplanungen -Kommunalplanungen von regionalem Interesse -Massnahmen für Ortsbild- und Landschaftsschutz -Programme für haushälterische Bodennutzung	▪ Erhebung Kanton ▪ 100% Kanton, der die Gemeinden und öffentlichen Körperschaften unterstützt.	Festlegung des Mindestbetrags wurde an die Exekutive delegiert.	Bei Erfüllung öffentl. Aufgaben im öffentl. Interesse	Angemessene Frist festgelegt: 3 Jahre
Aargau (Botschaft RR 2.12.2015)	▪ Neueinzonungen ▪ Umzonungen von der Zone für öffentl. Bauten und Anlagen in andere Bauzonen ▪ Gemeinden können MWA erhöhen und auch für andere Um- und Aufzonungen erheben.	20% Gemeinden können darüber hinaus-gehen.	▪ Bei Veräusserung des Grundstücks oder Erteilung der Baubewilligung ▪ Bei Um- und Auf-zonungen nur, wenn die Baubewilligung die Geschossflächen erweitert.	▪ Materielle Enteignung ▪ Andere Massnahmen nach Art. 3 RPG	▪ Erhebung Gemeinde ▪ 50% Gemeinde ▪ 50% Kanton bei Neueinzonungen und gleichgestellten Umzonungen	Festlegung des Mindestbetrags wurde an Exekutive delegiert	Kanton, Gemeinden, Gemeindeverbände in Erfüllung öffentl. Aufgaben und für Flächen, die der Ausgleichsabgabe der Waldgesetzgebung unterstehen	Festlegung der angemessenen Frist an Exekutive delegiert.
Basel-Landschaft (Vernehmlas-sungsentwurf 9.5.2016)	▪ Neueinzonungen ▪ Um- und Aufzonungen, wenn der Bodenmehrwert über 50% oder die Mehmutzung über 50% beträgt	20%	▪ Ab Rechtskraft Baubewilligung oder Veräusserung des Grundstücks ▪ Begründung eines Baurechts wird Veräusserung gleichgestellt	▪ Abgeltung von Eigentumsbeschränkun gen ▪ Massnahmen Wohnbauförderung und Kulturlanderhaltung	▪ Erhebung Gemeinde ▪ Betrag bei Neueinzonungen zugunsten Kanton ▪ Betrag bei Um- und Aufzonungen zugunsten Gemeinde	Unter einem Bodenmehrwert von 20% wird auf die Erhebung verzichtet	Kanton, Einwohner-, Bürger-, Burger- und Landeskirchen	

	Abgabetatbestand	Abgabesatz	Fälligkeit	Verwendung des Ertrags	Abgabeerhebung, allfälliges Ertragssplitting	Mindestbetrag des Mehrwerts	Befreiung von der Abgabepflicht	Abzug bei Berechnung des Mehrwerts
Mindest-regelung	▪ (dauerhafte) Neueinzonungen	20%	Bei der Überbauung oder Veräusserung des Grundstücks	▪ Entschädigungen für Auszonungen ▪ Weitere Massnahmen der Raumplanung nach Art. 3 RPG.	▪ Erhebung durch Kanton oder Standortgemeinde ▪ Ertragssplitting (Kanton – Standort-gemeinde)	Sollte nicht allzu hoch sein; im Ständerat stand ein Betrag von Fr. 30'000 zur Diskussion	Das Gemeinwesen kann befreit werden	Kürzung d. Mehrwerts um den Betrag, der innert angemessener Frist zur Beschaffung einer landwirtsch. Ersatzbaute verwendet wird.
Erweiterte Regelung	▪ Um- und Aufzonungen ▪ Befristete Nutzungen ▪ Ausnahmebewilligung ausserhalb der Bauzonen	bis zu 60%		Weitere Anliegen der Raumplanung				
Bern (Referendums vorlage 29.6.2016)	Dauerhafte Neueinzonung Kommunal mit Reglement: ▪ Neueinzonungen ▪ Um- und Aufzonungen Kommunal mit Verträgen: ▪ Deponien u. Materialabbau	20% 20 - 50% 20 - 40%	▪ Überbauung (Art. 2 Abs. 2 BewD / Veräusserung	▪ gemäss Art. 5 Abs. 1ter RPG	▪ Erhebung Gemeinde ▪ 90% Gemeinde ▪ 10% Kanton	Mehrwerte bis zu Fr. 20'000.- sind nicht abgabepflichtig	Bund, Kanton, Gemeinden und Dritte nur bei Erfüllung öfftl. Aufgaben	Angemessene Frist festgelegt: 2 Jahre
Freiburg (Referendums vorlage 15.03.2016)	▪ Neueinzonungen ▪ Um- und Aufzonungen	20%	▪ Innert 6 Monate ab Rechtskraft Baubewilligung oder bei Veräusserung des Grundstücks	▪ 4% an Bodenver-besserungsfonds ▪ Materielle Enteignung aus Planungsmassnahmen ▪ Regionale und kommunale Studien zur Siedlungsrevitalis. und –verdichtung ▪ Infrastrukturen	▪ Erhebung Kanton ▪ Betrag zugunsten Kanton	Planungsmassnahmen, die eine Werterhöhung von Fr. 20'000 nicht übersteigen	Öffentlich-rechtliche Körperschaften bei Erfüllung von Aufgaben im öffentlichen Interesse	Angemessene Frist nicht definiert
Luzern (Entwurf 27.11.2015)	▪ Neueinzonungen ▪ Um- und Aufzonungen Gemeinden können um 5% erhöhten oder verminderten Satz festlegen Variante: Gemeinden können auch ganz auf eine Abgabe verzichten	20% 15%	Neueinzonungen ▪ Vollendung der Bauten ▪ Veräusserung des Grundstücks Um- und Aufzonungen ▪ Vollendung Neubauten oder erheblichen Änderungen bestehender Bauten von mehr als 100 m2 Hauptnutzfläche ▪ Veräusserung des Grundstücks	▪ Betrag aus Einzonungen für Entschädigung der Rückzonungen ▪ Betrag aus Um- und Aufzonungen für Massnahmen nach Art. 3 RPG, insbesondere Verdichtung	▪ Erhebung Gemeinde ▪ Einzonungen: Betrag zugunsten Kanton ▪ Um- und Aufzonungen: Betrag zugunsten Gemeinde	Fr. 100'000.-	Bund, Kanton, Luzerner Gemeinden	Angemessene Frist festgelegt: 2 Jahre
Nidwalden (Vernehmlas-sungsentwurf 3.5.2016)	▪ Neueinzonungen	20%	▪ Bei Bauabnahme oder Veräusserung des Grundstücks	▪ Entschädigungen für Auszonungen ▪ Andere kantonalen und kommunalen Massnahmen der Raumplanung	▪ Erhebung Kanton ▪ 100% Kanton	Befreiung für Flächen unter 50 m^2	Kanton und Gemeinden, wenn im öfftl. Interesse eingezont wird	Angemessene Frist festgelegt: 2 Jahre
Schaffhausen (Entwurf 6.5.2014)	▪ Neueinzonungen ▪ Zuweisung zu einer Materialabbauzone ▪ Umzonungen von der öffentl. Zone in andere Bauzonen	30%	▪ Überbauung oder Veräusserung des Grundstücks	▪ Entschädigungen für Auszonungen ▪ Finanzierung anderer Massnahmen der Raumplanung	▪ Erhebung Kanton ▪ 50% Kanton ▪ 50% Gemeinde	Kein Mindestbetrag	Kanton und Gemeinwesen	Angemessene Frist festgelegt: 5 Jahre
Schwyz (Vernehmlas-sungsentwurf 23.11.2015)	▪ Dauerhafte Neueinzonung ▪ Um- und Aufzonungen, wenn Gemeinden dies möchten.	20% 20%	▪ Rechtskraft Baubewilligung ▪ Veräusserung des Grundstücks	▪ Entschädigung materieller Enteignungen ▪ Landumlegungen ▪ Andere raumplanerische Massnahmen	▪ Erhebung Gemeinde ▪ Neueinzonung Betrag 50% Kanton / 50% Gemeinde ▪ Um- oder Aufzonung Betrag zugunsten Gemeinde	Kein Freibetrag bzw. Bagatellgrenze	Ein-, Um- und Aufzonungen im öffentlichen Interesse	Angemessene Frist festgelegt: 5 Jahre
Solothurn (Entwurf 16.12.2014)	▪ Neueinzonungen ▪ Umzonungen ▪ Kommunal mit Reglement bis max. 40%	Mindestsatz 20% bis 40%	▪ Ab Rechtskraft Baubewilligung oder Veräusserung des Grundstücks	▪ Materielle Enteignung ▪ Finanzierung anderer Massnahmen, insbesondere Art. 3 Abs. 3 Bst. a und a^{bis} RPG	Erhebung / Ertrag ▪ Gemeinden bei kommunalen Nutzungsplänen ▪ Kanton bei kantonalen Planungen	Kein Mindestbetrag	Kanton und Gemeinden für Grundstücke im Verwaltungsvermögen	
St. Gallen (Referendums -vorlage 23.5.2016)	▪ Neueinzonungen	20%	▪ Beginn der Nutzung oder Veräusserung des Grundstücks	▪ Entschädigungen für Auszonungen ▪ Andere kantonalen und kommunalen Massnahmen der Raumplanung	▪ Erhebung Kanton ▪ 100% Kanton	planungsbedingte Bodenmehrwerte bis Fr. 30'000.- werden nicht erfasst	Keine Ausnahmen festgehalten	Angemessene Frist festgelegt: 5 Jahre
Uri (Vernehmlas-sungsentwurf 15.09.2015)	▪ Neueinzonungen ▪ Um- und Aufzonungen	30%	▪ bei Überbauung mit Bauabnahme ▪ bei Veräusserung mit Änderung Rechtslage	▪ Entschädigung materieller Enteignungen ▪ Bei Überschuss auch weitere Massnahmen nach Art. 3 RPG	▪ Erhebung Kanton ▪ Betrag zugunsten Kanton	Für Flächen unter 50 m^2	Öffentlich-rechtliche Körperschaften, wenn unmittelbar die Erfüllung öfftl. Aufgaben ansteht	Angemessene Frist festgelegt: 2 Jahre

	Abgabetatbestand	Abgabesatz	Fälligkeit	Verwendung des Ertrags	Abgabeerhebung, allfälliges Ertragssplitting	Mindestbetrag des Mehrwerts	Befreiung von der Abgabepflicht	Abzug bei Berechnung des Mehrwerts
Mindest-regelung	▪ (dauerhafte) Neueinzonungen	20%	Bei der Überbauung oder Veräusserung des Grundstücks	▪ Entschädigungen für Auszonungen ▪ Weitere Massnahmen der Raumplanung nach Art. 3 RPG.	▪ Erhebung durch Kanton oder Standortgemeinde ▪ Ertragssplitting (Kanton – Standort-gemeinde)	Sollte nicht allzu hoch sein; im Ständerat stand ein Betrag von Fr. 30'000 zur Diskussion	Das Gemeinwesen kann befreit werden	Kürzung d. Mehrwerts um den Betrag, der innert angemessener Frist zur Beschaffung einer landwirtsch. Ersatzbaute verwendet wird.
Erweiterte Regelung	▪ Um- und Aufzonungen ▪ Befristete Nutzungen ▪ Ausnahmebewilligung ausserhalb der Bauzonen	bis zu 60%		Weitere Anliegen der Raumplanung				
Waadt (Entwurf 18.01.2016)	▪ Neueinzonungen in Bau-zonen oder Spezialzonen ▪ Umzonungen oder Massnahmen zur Verdichtung ▪ Ausnahmebewilligung ausserhalb Bauzone	30% 20%	▪ Ab Rechtskraft Baubewilligung oder Veräusserung des Grundstücks	▪ Kosten für die Erhebung der Mehrwertabgabe und Verwaltung des Fonds ▪ Entschädigungen für materielle Enteignungen ▪ Finanzierung von Schutzmassnahmen o. Wiederaufforstungen im Falle von Rodungen	▪ Erhebung Kanton ▪ Betrag zugunsten Kanton	Fr. 10'000.-	Ausnahmen für öffentlich-rechtliche Körperschaften vorgesehen	Angemessene Frist festgelegt: 5 Jahre
Wallis (Entwurf 23.3.2015)	▪ Neueinzonungen ▪ Um- und Aufzonungen	40% 30%	▪ Bei Überbauung oder Veräusserung des Grundstücks	▪ Materielle Enteignung ▪ Andere Massnahmen nach Art. 3 RPG	▪ Erhebung Kanton ▪ 50% Kanton ▪ 50% Gemeinde	Festlegung des Mindestbetrags wurde an Executive delegiert	Verwaltungsvermögen öffentlich-rechtlicher Körperschaften	Angemessene Frist festgelegt: 3 Jahre
Zug (Vernehmlas-sungsvorlage 1.6.2016)	▪ Dauerhafte Neueinzonung ▪ Umzonungen einer Zone des öffentlichen Interesses zu übrigen Bauzonen ▪ Umzonungen bzw. Bebauungspläne mit Ausnützungserhöhungen	20%	▪ 30 Tage nach Bauabnahme oder Veräusserung des Grundstücks	▪ Entschädigung für Rückzonungen ▪ Andere Massnahmen der Raumplanung	▪ Erhebung Gemeinde ▪ 60% Gemeinde ▪ 40% Kanton	Einzonungen von unter 100 m^2	Verwaltungsvermögen der Gemeinwesen	Angemessene Frist festgelegt: 2 Jahre
Zürich (Vernehmlas-sungsvorlage 25.5.2016)	▪ Dauerhafte Neueinzonungen ▪ Umzonungen einer Zone für öffentliche Bauten ▪ Um- und Aufzonungen der übrigen Bauzonen Gemeinden können bei Auf- oder Umzonungen in ihren Bauordnungen ▪ eine Erhebung von maximal 15% vorsehen ▪ als Alternative einen Ausgleich über städtebauliche Verträge zulassen ▪ auf einen Ausgleich verzichten	20% 20% 5%	▪ Bei Bauvollendung einer Überbauung oder Veräusserung des Grundstücks	▪ Entschädigungen für Auszonungen ▪ Andere kantonalen und kommunalen Massnahmen der Raumplanung	▪ Erhebung Kanton ▪ 100% Kanton	Bei Mehrwert von weniger als Fr. 30'000.- wird keine Abgabe erhoben.	Keine Ausnahmen festgehalten	Angemessene Frist festgelegt: 3 Jahre

Zürcher Mehrwertausgleichsgesetz
(Vernehmlassungsentwurf)

Vernehmlassungsentwurf; Stand 25. Mai 2016

Mehrwertausgleichsgesetz (MAG)

(vom [Datum])

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom [Datum],

beschliesst:

1. Abschnitt: Grundlagen

Gegenstand

§ 1. Gestützt auf das Bundesgesetz über die Raumplanung vom 22. Dezember 1979 (Raumplanungsgesetz, RPG) regelt dieses Gesetz den Ausgleich von Planungsvorteilen, die durch Planungen im Sinne des RPG entstehen.

Begriffe

§ 2. In diesem Gesetz bedeuten:

a. *Planungsmassnahmen*: Planungen im Sinne des RPG

b. *Einzonung*: die Ausscheidung einer neuen Bauzone im Sinne von § 48 oder die Festsetzung eines Gestaltungsplans im Sinne von § 84 Abs. 2 des Planungs- und Baugesetzes (PBG)

c. *Aufzonung*: die Verbesserung der Nutzungsmöglichkeiten in einer Bauzone durch eine Planungsmassnahme

d. *Umzonung*: die Zuweisung einer Bauzone zu einer anderen Bauzonenart

e. *Auszonung*: die Zuweisung einer Bauzone zu einer Nichtbauzone

2. Abschnitt: Der kantonale Mehrwertausgleich

Abgabetatbestände

§ 3. [1] Der Kanton vollzieht den Mehrwertausgleich in der Form einer Mehrwertabgabe auf Planungsvorteile, die entstehen durch:

a. Einzonung

b. Umzonung einer Zone für öffentliche Bauten

c. Auf- und Umzonungen der übrigen Bauzonen

[2] Auf Planungsvorteile, die durch die Festsetzung von Gestaltungsplänen im Sinne von § 44a PBG entstehen, wird keine Mehrwertabgabe erhoben.

Entstehung und Bemessung des Mehrwerts	§ 4. [1] Der Mehrwert entspricht der Differenz zwischen den Verkehrswerten eines Grundstücks ohne und mit Planungsmassnahme. [2] Massgeblich für die Entstehung der Mehrwertabgabeforderung und die Bemessung des Mehrwerts ist der Zeitpunkt des Inkrafttretens der Planungsmassnahme. [3] Der bei einer Einzonung entstandene Mehrwert ist um den Betrag zu kürzen, der innert drei Jahren zur Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute zur Selbstbewirtschaftung verwendet wird.
Höhe der Abgabe	§ 5. [1] Die Höhe der Mehrwertabgabe beträgt: a. 20 % des Mehrwerts bei Einzonung und bei Umzonung einer Zone für öffentliche Bauten, b. 5 % des Mehrwerts bei Auf- und Umzonungen der übrigen Bauzonen. [2] Beträgt der Mehrwert weniger als Fr. 30 000, wird keine Abgabe erhoben. Für mehrere wirtschaftlich oder rechtlich zusammengehörende Grundstücke gilt die Grenze für die Abgabeerhebung insgesamt.
Abgabepflicht	§ 6. [1] Abgabepflichtig ist die Grundstückeigentümerin oder der Grundstückeigentümer zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Planungsmassnahme. [2] Bei einem Eigentumswechsel vor Fälligkeit der Mehrwertabgabe, welcher die Fälligkeit nicht auslöst, geht die Abgabepflicht auf die Rechtsnachfolgenden über. Sie haften solidarisch für die Mehrwertabgabe bis zum Wert des empfangenen Grundstückteils. [3] Stirbt die oder der Abgabepflichtige nach Eintritt der Fälligkeit der Mehrwertabgabe, treten die Erben in ihre oder seine Rechte und Pflichten ein. Sie haften solidarisch für die von der Erblasserin oder vom Erblasser geschuldete Abgabe bis zur Höhe ihrer Erbteile, einschliesslich der Vorempfänge.
Festsetzung	§ 7. [1] Die Mehrwertabgabe wird nach dem Inkrafttreten der Planungsmassnahme durch die zuständige Direktion mittels anfechtbarer Verfügung festgesetzt. [2] Die rechtskräftig festgesetzte Mehrwertabgabe wird im Grundbuch angemerkt.

Teuerung	§ 8. Die Mehrwertabgabe unterliegt bis zur Fälligkeit der Anpassung an die Teuerung. Diese wird nach dem Landesindex der Konsumentenpreise (LIK) bestimmt.
Pfandrecht	§ 9. Für die Mehrwertabgabe steht dem Kanton an den bezüglichen Grundstücken ein gesetzliches Pfandrecht gemäss § 194 lit. h EG ZGB zu.
Fälligkeit	§ 10. [1] Die Mehrwertabgabe wird mit der Überbauung oder der Veräusserung des Grundstücks fällig (Art. 5 Abs. 1bis RPG).
	[2] Bei Überbauung tritt die Fälligkeit der Mehrwertabgabe mit der Bauvollendung ein.
	[3] Bei der Veräusserung tritt die Fälligkeit der Mehrwertabgabe mit dem Übergang des Eigentums auf den neuen Rechtsträger ein. Die Fälligkeit tritt nicht ein bei Eigentumswechsel durch Erbgang (Erbfolge, Erbteilung, Vermächtnis), Erbvorbezug oder Schenkung.
	[4] Bei Veräusserung eines Teils des Grundstücks wird die Mehrwertabgabe anteilig fällig.
Meldepflicht	§ 11. [1] Die örtliche Baubehörde teilt der zuständigen Direktion die Bauvollendung mit.
	[2] Die Notariate und Grundbuchämter melden der zuständigen Direktion unentgeltlich jede öffentliche Beurkundung eines auf die Übereignung eines Grundstücks gerichteten Vertrags und jede Handänderung, sofern eine festgesetzte Mehrwertabgabe angemerkt ist.
Bezug	§ 12. [1] Die zuständige Direktion stellt nach Eintritt der Fälligkeit der Mehrwertabgabe Rechnung mittels anfechtbarer Verfügung.
	[2] Die Mehrwertabgabe ist ab Fälligkeit zu verzinsen (Ausgleichszins). Der Regierungsrat regelt den Zinssatz in einer Verordnung.
	[3] Die Zahlungsfrist beträgt 30 Tage ab Rechnungsstellung. Mahnung und Verzugszins richten sich nach § 29a Abs. 2 VRG.
Verjährung	§ 13. Die Abgabeforderung verjährt 15 Jahre nach Ablauf des Jahres, in dem die Mehrwertabgabe fällig wurde.
Mehrwert-ausgleichsfonds	§ 14. [1] Die Erträge aus dem kantonalen Mehrwertausgleich fliessen in den kantonalen Mehrwertausgleichsfonds.
a. Äufnung und Zweck	[2] Der Verwendungszweck der Mittel richtet sich nach Art. 5 Abs. 1ter RPG.
b. Verwaltung	§ 15. Der Fonds wird von der für die Raumplanung zuständigen Direktion verwaltet.

c. Verwendung der Fondsmittel

§ 16. [1] Aus dem Fonds können auf Antrag Beiträge geleistet werden an:

a. Entschädigungen für Auszonungen

b. kantonale Massnahmen der Raumplanung nach Art. 3 RPG

[2] Die Beiträge werden ausgerichtet, soweit die Aufwendungen nicht durch Beiträge des Bundes oder des Kantons gedeckt sind.

[3] Zum Antrag sind die Gemeinden und der Kanton berechtigt.

[4] Über die Anträge entscheidet die für die Raumplanung zuständige Direktion.

[5] Die Beitragshöhe bei Auszonungen richtet sich nach Lage und Erschliessungsgrad der betroffenen Grundstücke. Die Verordnung regelt die Einzelheiten.

[6] Im Übrigen gelten die Bestimmungen des Staatsbeitragsgesetzes.

3. Abschnitt: Der kommunale Mehrwertausgleich

Kompetenzen der Gemeinden

§ 17. [1] Die Gemeinden regeln zusätzlich zum kantonalen Mehrwertausgleich den Ausgleich von Planungsvorteilen, die durch Auf- oder Umzonungen entstehen. Ausgenommen sind Umzonungen im Sinne von § 3 Abs. 1 lit. b.

[2] Sie können dazu in ihrer Bau- und Zonenordnung:

a. die Erhebung einer Abgabe von höchstens 15 % des Mehrwerts vorsehen

b. zusätzlich als Alternative den Ausgleich mittels städtebaulichen Verträgen zulassen

c. den Verzicht auf einen Ausgleich regeln.

[3] Sieht eine Gemeinde einen Mehrwertausgleich vor, kommen die Bestimmungen des 2. Abschnittes zur kantonalen Mehrwertabgabe sinngemäss zur Anwendung, soweit die Gemeinde keine abweichenden Regelungen getroffen hat.

[4] Planungskosten für private Gestaltungspläne gemäss § 85 PBG können vom ausgleichspflichtigen Mehrwert abgezogen werden.

Städtebauliche Verträge

§ 18. [1] Städtebauliche Verträge regeln Rechte und Pflichten von Bauherrschaft und zuständigem Gemeinwesen im Zusammenhang mit der Verwirklichung eines Bauvorhabens. Gegenstand solcher Verträge können insbesondere sein:

a. die Beteiligung an der Infrastruktur, insbesondere an der Förderung des öffentlichen Verkehrs und der Zugänglichkeit zu den Haltepunkten

b. Beteiligung an der Gestaltung des öffentlichen Raums, insbesondere die Erstellung und Gestaltung von Parks, Plätzen und anderen öffentlich zugänglichen Freiräumen, Grünanlagen und Erholungseinrichtungen

c. Beteiligung an öffentliche Einrichtungen von kommunaler Bedeutung für Soziales, Gesundheit und Bildung

d. der Abtausch oder die Abtretung von Grundstücken oder Grundstücksteilen, die Einräumung von Bau- oder Nutzungsrechten für Bauten und Anlagen im öffentlichen Interesse

e. die Schaffung von preisgünstigem Wohnraum im Sinne von § 49b PBG

[2] In den Vertrag aufgenommen werden kann überdies:

a. die Verpflichtung zur Überbauung innerhalb einer bestimmten Frist

b. die Vereinbarung eines Kaufrechts zugunsten des Gemeinwesens im Fall der Nichtüberbauung

[3] Städtebauliche Verträge sind zusammen mit der Planungsmassnahme gemäss § 7 Abs. 2 PBG öffentlich aufzulegen. Vorbehalten bleiben entgegenstehende öffentliche oder private Interessen im Sinne von § 23 des Gesetzes über die Information und den Datenschutz.

[4] Die Verträge bedürfen zu ihrer Verbindlichkeit der Genehmigung durch die kommunale Exekutive. Die Genehmigung ist anfechtbar.

[5] Bei Streitigkeiten aus städtebaulichen Verträgen ist die verwaltungsrechtliche Klage ans Verwaltungsgericht zulässig.

Kommunaler Fonds

§ 19. Gemeinden, die eine Mehrwertabgabe erheben, legen diese in einen Fonds, der nur für kommunale Planungsmassnahmen im Sinne von Art. 3 Abs. 3 RPG verwendet werden darf.

Pfandrecht

§ 20. Für die Mehrwertabgabe steht den Gemeinden an den bezüglichen Grundstücken ein gesetzliches Pfandrecht gemäss § 194 lit. h EG ZGB zu.

4. Abschnitt: Rechtsschutz

Rekursinstanz

§ 21. [1] Anordnungen betreffend die Festsetzung oder den Bezug der Mehrwertabgabe können beim Baurekursgericht angefochten werden, soweit dieses Gesetz nichts anderes bestimmt.

[2] Für die Anfechtung von Anordnungen betreffend Beiträge aus einem Mehrwertausgleichsfonds gelten die Bestimmungen des Verwaltungsrechtspflegegesetzes.

Behörden-beschwerde

§ 22. [1] Gegen Rekursentscheide, welche die Anordnung einer kantonalen Instanz ganz oder teilweise aufheben, kann die zuständige Direktion zur Wahrung öffentlicher Interessen Beschwerde erheben.

[2] Ausgenommen sind Verfahren gemäss § 21 Abs. 2.

5. Abschnitt: Schlussbestimmungen

Änderung bisherigen Rechts

§ 23. Die nachstehenden Gesetze werden wie folgt geändert:

a. Steuergesetz

3. Aufwendungen

§ 221 [1] Als Aufwendungen sind anrechenbar:

f. der geleistete Mehrwertausgleich für Planungsvorteile

b. Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG ZGB)

§ 194. Von Gesetzes wegen bestehen folgende Pfandrechte:

h. zugunsten des Kantons und der Gemeinden für Mehrwertabgaben (§§ 9 und 21 Mehrwertausgleichsgesetz)

Übergangs-bestimmung

§ 24. Dieses Gesetz ist anwendbar auf Planungsmassnahmen die nach dessen Inkrafttreten festgesetzt werden.

Protokoll Workshop

Protokoll	Workshop	01.06.2016 16:00 HWZ Lagerstrasse 5, Zürich

Teilnehmer	Herr	L. Bühlmann	Schweizerische Vereinigung für Landesplanung	
		M. Bützer	Gemeindeverband	
		E. Hauri	Bundesamt für Wohnungswesen	
		M. Hug	SVIT	
		A. Leiser	HEV Zürich	zeitweise
		C. Müller	Studienleiter MAS REM HWZ	zeitweise
		B. Meyer	Amt für Raumentwicklung Kanton Zürich	
		R. Piffaretti	Immobilien Baloise	
	Frau	S. Rana	LEP Consultants AG	
	Herr	T. Schaumberg	Verband der Immobilieninvestoren	
		U. Spinner	Stadt Zürich, Hochbaudepartement	
		T. Teichmüller	Economiesuisse	
		D. Weiss	weissexpert gmbh	
		B. Wittwer	Bauenschweiz (Dachverband der CH-Bauwirtschaft)	
		M. Odermatt	Projektgruppe Master Thesis	
		C. Quinter	Projektgruppe Master Thesis	
		M. Reichle	Projektgruppe Master Thesis	Protokoll

Themen:

1. Abgabetatbestand
2. Abgabesatz
3. Bemessungsgrundlage
4. Fälligkeit
5. Sachleistungen
6. Baurecht
7. Verwendung der Abgabe
8. Präsentation von Herrn Weiss Thema «Mehrwertabgabe Kt. BS»
9. Präsentation Fr. Suman Rana «Development Charge in Singapur»
10. Aktuelle Vernehmlassung Kanton Zürich

1. Abgabetatbestand

Frage: Finden Sie es richtig, dass auf Ein-, Um- und Aufzonungen eine Mehrwertabgabe erhoben wird?

These Plenum: Warum nicht? Der Sinn der Mehrwertabgabe ist gegeben. Es ist ein Fehler, den man korrigiert. Die Aufwertung eines Grundstücks mit deutlich weniger Wert rechtfertigt, dass der Eigentümer einen Teil des ihm zukommenden Mehrwerts solidarisch zurückgibt.

These Plenum: Gegenmeinung: Höhere Verdichtung sollte nicht bestraft werden.
Eine Aufzonung sollte ein Anreiz dafür sein, bestehende Parzellen/Quartiere zu verdichten. Eine Abgabe hierauf wirkt dieser Absicht entgegen, da sie eine Bestrafung jener darstellt, die durch eine Investition zu der gewünschten Verdichtung beitragen.

These Plenum: Es ist eine Frage der Gleichberechtigung!
Nur durch eine Abgabe auf den Mehrwert, welcher durch eine Aufzonung entsteht, gibt es eine Gleichbehandlung gegenüber vergleichbaren Grundstücken, die keine Aufzonung erfahren.

Frage: Eine Mehrwertabgabe wäre somit eine Strafe für Verdichtung?

These: Nein! Da die Möglichkeit zur Verdichtung nicht für alle gegeben ist.
Es ist keine Strafe, da Grundstückseigentümer, die eine Abgabe bezahlen, nur einen Teil abgeben. Ein Teil des zugesprochenen Mehrwerts bekommt der Grundstücksbesitzer.

These: Die Mehrwertabgabe ist dadurch begründet, dass der öffentlichen Hand Kosten entstehen: Höhere Verdichtung bedeutet eine leistungsfähigere Infrastruktur.
Eine Gemeinde verdient mehr Geld durch Einzonung als durch Aufzonungen. Somit ist die Abgabe notwendig für die Innenentwicklung.

Gegenthese: Innere Verdichtung verursacht höheren Steuerertrag durch steuerzahlende Bewohner. Hierdurch sind die Kosten für die notwendige Infrastruktur bereits gedeckt.

These: Die Geschwindigkeit des Wachstums verursacht Kosten, die gedeckt werden müssen. Sprungkosten, die bei Weitem nicht durch die Mehrwertabgabe gedeckt sind.

These: Geld für Kompensationszahlungen bei Auszonungen ist erforderlich.
Bei Um- und Aufzonungen werden Mittel frei, die für die Kompensationszahlungen bei Auszonungen verwendet werden können.

2. Abgabesatz

Frage: Welchen Abgabesatz erachten Sie als angemessen?

These: Bis 60%. Mehrwertabgabe in monetärer Weise ist problematisch, da dadurch weniger Wohnraum zur Verfügung gestellt wird.
Besser: Mehrwertabgabe für Um- und Aufzonungen nicht monetär.
Grundstückgewinnsteuer ist genug.
Gestraft werden kleine Eigentümer. Resultat ist die Verhinderung von innerer Verdichtung bei Privaten.

These: Kommunen sollen Spielraum haben! Flexibilität vom Kanton eingeräumt.
Je nach Attraktivität des Gebiets soll die Höhe bestimmt werden.

These: Vorsicht bei Festlegung der Höhe. Es muss differenziert werden, da sonst Investoren abgeschreckt werden.

These: Akzeptanz des Satzes hängt von der Verwendung ab. Wenn der Ertrag zweckgebunden eingesetzt wird, steigt die Akzeptanz.

These: Bagatellgrenze prüfen. Grundsätzlich unterstehen jedoch alle dem gleichen Satz.

These: Man müsste es an einem konkreten Beispiel durchrechnen, um zu sehen, ob es sich noch lohnt.

These: Banken sind restriktiv in der Kreditvergabe. Bei Selbstfinanzierung der Abgabe ist es ein Killer. Je höher der Satz, desto höher die Hürde für kleine Anleger.

These: Bei kleinen Investoren rechnet es sich nicht. 1 Stock bei 60% rechnet sich nicht mehr.

These: Zusammenspiel mit Grundstückgewinnsteuer ist wichtig. Wer schöpft ab?

3. Bemessungsgrundlage

These: Es bedarf einer Revisionsschätzung nach der Realisierung! Das muss in die Verordnung/das Gesetz.

These: Der Verkehrswert macht Sinn als Grundlage im städtischen Umfeld.
Schwierig wird es im ländlichen Umfeld.
Der Verkehrswert wird geschätzt (durch Vergleichswertmethode/Lageklassen etc.).

These: Es muss klar geregelt werden, was für die Berechnung abgezogen werden darf (Altlasten/Kosten für Gestaltungsplan etc.).
Die Berechnung soll vom Gesetz festgelegt werden. Kein Bazar!

Problematik: Die Abgabe ist eine Blackbox. Für die Projektentwicklung ist sie problematisch, da schwer abschätzbar ist, wie hoch die Abgabe ist.

These: Basel ist sehr überzeugend in der Berechnung, weil die Abgabe dort zentral verwaltet wird. Alles wird von einer Stelle berechnet (15–20 Dossiers/Jahr).

These: Indexierte Werte laufen aus dem Ruder. Sinnvoller wäre ein Verkehrswert, der geschätzt wird, wenn die Abgabe fällig wird.
Ansonsten können vom Zeitpunkt der Berechnung bis zur Abgabe viele Jahre sein.

These: Die Grundlage kann der Bodenpreis als Modell sein!
Entschieden ist es noch nicht. Wahrscheinlich jedoch wird der Kanton die Berechnung vornehmen.

These: Es muss eine einfache und pragmatische Berechnung geben mit wenigen Ausnahmeregelungen.

These: Steuerliche Abzugsfähigkeit ist begründet durch den raumplanerischen Anreiz, der geschaffen werden soll.

4. Fälligkeit

Frage: Wann soll die Mehrwertabgabe fällig sein?

These: Es gibt nur eine Lösung: Die Abgabe soll dann bezahlt werden, wenn Geld fliesst. Niemand soll einen Kredit aufnehmen müssen für die Mehrwertabgabe.

These: Besser ist die Fälligkeit für Hauseigentümer am Ende der Bauphase, wenn die Mietverträge da sind.

These: Ein Ansatz im Nachhinein macht die Mehrwertabgabe zum Spekulationsobjekt.

These: Eine Bezahlung der Abgabe in Tranchen wäre sinnvoll. Die Abgabe kann somit innerhalb von z.B. 10 Jahren abgeschrieben werden.

5. Sachleistungen

Frage: Begrüssen Sie Sachleistungen anstelle von monetärer Abgeltung?

These: Nein, da diese sehr intransparent und schwer berechenbar sind.
Zudem ist der Aufwand seitens der Behörden grösser. Probleme hierbei sind zum Beispiel bei Sozialwohnungen: Werden die Mietzinse korrekt angegeben?

Problem: Ist der genossenschaftliche Wohnungsbau auch abgabepflichtig? Soll preisgünstiger Wohnraum ausgenommen werden?
Aber: «Preisgünstig» ist schwierig, da nicht definiert, und damit kann die Abgabe leicht umgangen werden.

Am Beispiel Zürich wäre folgendes Szenario denkbar: 5% sind dem kantonalen Fonds geschuldet. Die Abgabe darüber hinaus ist auf 15% beschränkt. Lösung über Vertrag (Sachleistungen) ist schwierig, da diese schwer zu beziffern sind.

6. Baurecht

Frage: Wer soll die Mehrwertabgabe bezahlen?

Diese Frage wurde schon im Kanton Schwyz aufgeworfen. Wann ist eine Abgabe im Baurecht fällig?
Gibt es die Möglichkeit einer Staffelung?

Im Kanton Basel-Stadt führt die Baurechtsvergabe zur Fälligkeit der Mehrwertabgabe.

Verschiedene Baurechtsmodelle sind sehr kompliziert. Mit Mehrwertabgabe wird es noch komplizierter.

Aus Behördensicht: Der Grundeigentümer schuldet die Mehrwertabgabe. Auf Gesetzesstufe gibt es noch keine konkrete detaillierte Betrachtung.

7. Verwendung der Abgabe

Frage: Wer soll die Entscheidungshoheit über die Verwendung der Abgabe haben?

These: Ein Wunschprogramm funktioniert nicht. Die Verwendung soll zwar flexibel sein, nicht zu eng gefasst, aber Mitsprache bei jedem Einzelnen der Abgaben zahlen muss, ist nicht sinnhaft.

These: Es handelt sich um eine Abgabe, nicht um eine Steuer. Löcher im Haushalt sollen nicht gestopft werden. Das ist problematisch.

These: Die Abgabe ist bereits zweckgebunden nach dem RPG. Innerhalb dieses Rahmens ist alles abschliessend aufgelistet, was bezüglich der Verwendung möglich ist und was nicht.

These: Es ist wichtig, dass es eine Gewaltentrennung zwischen erhebender Stelle und ausgebender Stelle gibt.

These: Fonds soll sich nicht verschulden können. Wenn kein Geld in der Kasse ist, dann gibt es keine Verschuldung durch Auszonungen.
Im Kanton Zürich kann das vernachlässigt werden, da wohl kaum ausgezont wird.
Der Fokus der Vorlage liegt auf Auf-/Umzonungen → Finanzierungsinstrument der Raumplanung.

8. Präsentation von Herrn Weiss Thema «Mehrwertabgabe Kanton Basel-Stadt»

- Basel-Stadt ist gebaut.
- Es gibt keine Landwirtschaftsflächen, die eingezont werden können.
- Deshalb hat der Kanton Basel-Stadt schon früh die Mehrwertabgabe eingeführt.
- Das Baugesetz hat 5 Paragrafen, die das Mehrwertgesetz regeln.
- Das Gesetz ist kurz und knapp.
- Die Mehrwertabgabe ist keine Steuer, sondern eine Abgabe. Keine Steuer für Subventionen etc.

Regelungen im Kanton Basel-Stadt:
- 50% wird akzeptiert. Bei Grossinvestitionen ist ein «Skontorabatt» vorgesehen (Bsp. Roche-Hochhaus 2%).
- Mehrwertabgabe wird nur fällig bei Vergrösserung der zulässigen Geschossfläche.
- Altlasten und Abbruchkosten sind abzugsfähig.
- Erhebung/Festsetzung erfolgt bei Baubegehren. Zahlungstermin ist praktisch zeitgleich mit der Bezahlung.
- Berechnung im Einzelfall nach Beendung schwierig, da zu viele Parameter.
- Einfache und kurze Berechnung.
- Die Mehrwertabgabe ist erst seit 15 Jahren zweckgebunden. Davor ist das Geld in der Baukasse verschwunden.
- 1990–2016 nahm der Kanton Basel-Stadt 110 Mio. CHF an Mehrwertabgaben ein.

9. Präsentation Frau Suman Rana zum Thema «Development Charge in Singapur»

- Besitzt sehr begrenzte Landvorräte. Development Charge ist eine sehr wichtige Einnahmequelle.

- Vor Baubeginn ist die Abgabe zu bezahlen.
- Die Raten werden alle 6 Monate aktualisiert.
- Es gibt auch Abzüge zur Berechnung der Development Charge
- Es gibt auch eine «White Side» (Zone die nicht zweckgebunden ist; man kann darauf bauen, was man will).
- Dieses System funktioniert seit 25 Jahren.

10. Aktuelle Vernehmlassung Kanton Zürich

- Einzonungen 20% Mehrwertabgabe in den kantonalen Ausgleichsfonds.
- Auf- und Umzonung fix 5% in den kantonalen Fonds.
- Bis 15% wird auf kommunaler Ebene bestimmt.

Die Beratungen in den Kommissionen beginnen im 2. Quartal 2017.

These: Banken werden die Mehrwertabgabe nicht als Mehrwert anerkennen. Deshalb wird die Abgabe aus Eigenmitteln finanziert werden müssen.

Vorteil am Beispiel Singapur: Die Abgabe ist kalkulierbar. Man kann auf die Homepage schauen und die Taxe berechnen. Sie ist transparent und berechenbar. Dies sollte ein Beispiel für den Kanton Zürich sein.

Handhabe muss streng sein und für alle gleich. In Basel wird ein Grundstück gehandelt mit der Vermerkung «Mehrwertabgabe».

Frage: Warum soll ein Verkauf die Mehrwertabgabe verursachen? Der Raum wird erst beansprucht, wenn gebaut wird. Somit sollte auch die Abgabe erst dann fällig werden.

Frage: Soll man den Eigentümer verpflichten, die Nutzung maximal auszunutzen?
Im Kanton Zürich nicht, da die Mehrwertabgabe erst beim Bau fällig wird.

Grundüberlegung ist das Gerechtigkeitsempfinden: Man bekommt einen Mehrwert und gibt davon wieder etwas zurück.

Die Vernehmlassung ist noch sehr neu. Die Diskussion wird erst noch in Gang kommen.
Der Kantonsrat kann dann zu der Vorlage beraten.

4 Monate Frist ist bewusst länger gewählt, da die Thematik sehr komplex ist.
Die Vorlage ist nicht unumstritten.

Überlegungen hinter der Entscheidungsfreiheit der Gemeinde? Grundsätzlich sollen kleine Orte mit wenigen Umzonungen nicht gestresst werden, die BZO zu ändern wegen der Mehrwertabgabe.

Es sind viele Unbekannten im System bei der kommunalen Abgabe, deshalb soll die Gemeinde selbst entscheiden können.
In ländlichen Gebieten würde die Abgabe die Entwicklung blockieren.
Innenentwicklung sollte durch die Abgabe gefördert und nicht verhindert werden.

Auswertung Gemeindeumfrage

Auswertung Gemeindeumfrage 168 Gemeinden des Kantons Zürich

Fragen:

1. Wie viele Einwohner hat Ihre Gemeinde?

- ○ bis 1.000
- ○ 1.000-5.000
- ○ über 5.000

2. Ist Ihre Gemeinde eine

- ○ städtische Gemeinde
- ○ ländliche Gemeinde

3. Wie viel Prozent des eingezonten Baulandes ist noch nicht überbaut?

- ○ 0%
- ○ bis 10%
- ○ 10% - 15%
- ○ über 15%

4. Ist Baulandhortung ein Problem in Ihrer Gemeinde?

- ○ Ja
- ○ Nein
- ○ Zum Teil

5. Gehen Sie davon aus, dass in Ihrer Gemeinde zukünftig mehr Bauland benötigt wird? (Für Wohnen)

- ○ Ja
- ○ Nein

6. Finden Sie den zweistufigen Ansatz (Mehrwertausgleich auf kantonaler und kommunaler Ebene) richtig?

- ○ Ja
- ○ Nein

7. Finden Sie es richtig, dass die Gemeinden keine Möglichkeit erhalten, eine kommunale Mehwertausgleichsregelung für (Neu-)Einzonungen einzuführen?

- ○ Ja
- ○ Nein

8. Finden Sie es richtig, dass der Kanton den Maximalsatz bei 15% für eine kommunale Mehrwertabgabe bei Auf- und Umzonungen fixiert?

- ○ Ja
- ○ Nein

9. Finden Sie es richtig, dass alle Einnahmen aus dem Mehrwertausgleich aufgrund von (Neu-)Einzonungen vollumfänglich in einen kantonalen Fonds fliessen?

- ○ Ja
- ○ Nein

10. Sollten die kommunalen Einnahmen von Auf- und Umzonungen auch für die Verwendung ausserhalb der erhebenden Gemeinde verwendet werden?

- ○ Ja, je nach öffentlichem Interesse auch ausserhalb denkbar
- ○ Nein, nur innerhalb der erhebenden Gemeinde

11. Finden Sie es richtig, dass bei Aufzonungen eine Mehrwertabgabe erhoben wird?

- ☐ Nein, die Abgabe behindert die Idee der inneren Verdichtung
- ☐ Nein, preisgünstiges Wohnen wird dadurch eingeschränkt
- ☐ Ja, es ist eine Frage der Gleichberechtigung
- ☐ Ja, durch die Mehrwertabgabe können öffentliche Kosten der Infrastruktur gedeckt werden
- ☐ _____ (andere Antwort)

12. Finden Sie es richtig, dass bei Umzonungen eine Mehrwertabgabe erhoben wird?

- ☐ Nein, die Abgabe behindert die Idee der inneren Verdichtung
- ☐ Nein, preisgünstiges Wohnen wird dadurch eingeschränkt
- ☐ Ja, es ist eine Frage der Gleichberechtigung
- ☐ Ja, durch die Mehrwertabgabe können öffentliche Kosten der Infrastruktur gedeckt werden
- ☐ _____ (andere Antwort)

13. Können Sie sich vorstellen, bei sich in der Gemeinde eine Mehrwertabgabe auf Auf- und Umzonungen einzuführen?

- ○ Ja
- ○ Nein

14. Welchen Abgabesatz erachten Sie als angemessen?

Für Neueinzonungen	
Für Aufzonungen	
Für Umzonungen	

15. Wer soll die Bemessung der Höhe der Mehrwertabgabe vornehmen?

- ○ Ein Schätzer vom Kanton, zentral verwaltet
- ○ Ein unabhängiger, jedoch nicht behördlich angestellter Schätzer
- ○ _____ (andere Antwort)

16. Was soll die Grundlage für die Bemessung der Mehrwertabgabe sein?

- ○ Lageklasse des Grundstücks
- ○ Tatsächlicher Mehrwert anhand Mietpreisen
- ○ Differenz aus Schätzungen Verkehrswert vor und nach der Realisierung
- ○ _____ (andere Antwort)

17. Begrüssen Sie die alternative Möglichkeit, den Mehrwertausgleich über einen Vertrag mit dem Grundeigentümer zu regeln?

- ○ Generell ja
- ○ Ja, aber nur in Ausnahmefällen, wie z.B. genossenschaftlicher Wohnungsbau
- ○ Nein, da diese sehr intransparent und schwer berechenbar sind und die Gefahr besteht, so die Abgabe zu umgehen

18. Tendieren Sie eher zu einer monetären oder einer vertraglichen Lösung?

- ○ Ausschliesslich monetär
- ○ Ausschliesslich vertraglich
- ○ Je nach Situation und Bauvorhaben vertraglich oder monetär

19. Die Thematik Mehrwertabgabe für Auf- / Umzonungen im bestehenden Baurecht ist momentan für uns weitgehendst unklar. Wie soll die Mehrwertabgabe im bestehenden Baurecht Ihrer Meinung nach geregelt werden?

- ☐ Baurechtsnehmer ist abgabepflichtig
- ☐ Baurechtsgeber ist abgabepflichtig
- ☐ Gemeindeeigene Baurechtsverträge sollten nicht abgabepflichtig sein
- ☐ _____ (andere Antwort)

---

1. Ablauf der Umfrage

Als Ergänzung zu den Ergebnissen aus dem Workshop und den Einzelinterviews wurde eine Gemeindeumfrage im Kanton Zürich durchgeführt.
Die Umfrage wurde als Onlineumfrage über das Onlineportal «soSci» (www.soscisurvey.de) durchgeführt. Unter folgendem Link kann die Umfrage eingesehen werden: https://www.soscisurvey.de/Mehrwertausgleich.

Der Fragebogen, welcher 19 Fragen umfasste, befasste sich mit der Thematik «Mehrwertausgleich - Schlüsselprobleme und Lösungsansätze im Kanton Zürich».
Ziel war es, die Meinungen der einzelnen politischen Gemeinden zu diesem Thema auch mit Hinblick auf die aktuelle Vernehmlassung zu erfahren.
Die Umfrage wurde an einen Gemeindevertreter aus jeder der 168 politischen Gemeinden im Kanton Zürich geschickt. Dies war entweder der Gemeindepräsident, ein politisches Mitglied der Baukommission oder ein Vertreter aus der Verwaltung.

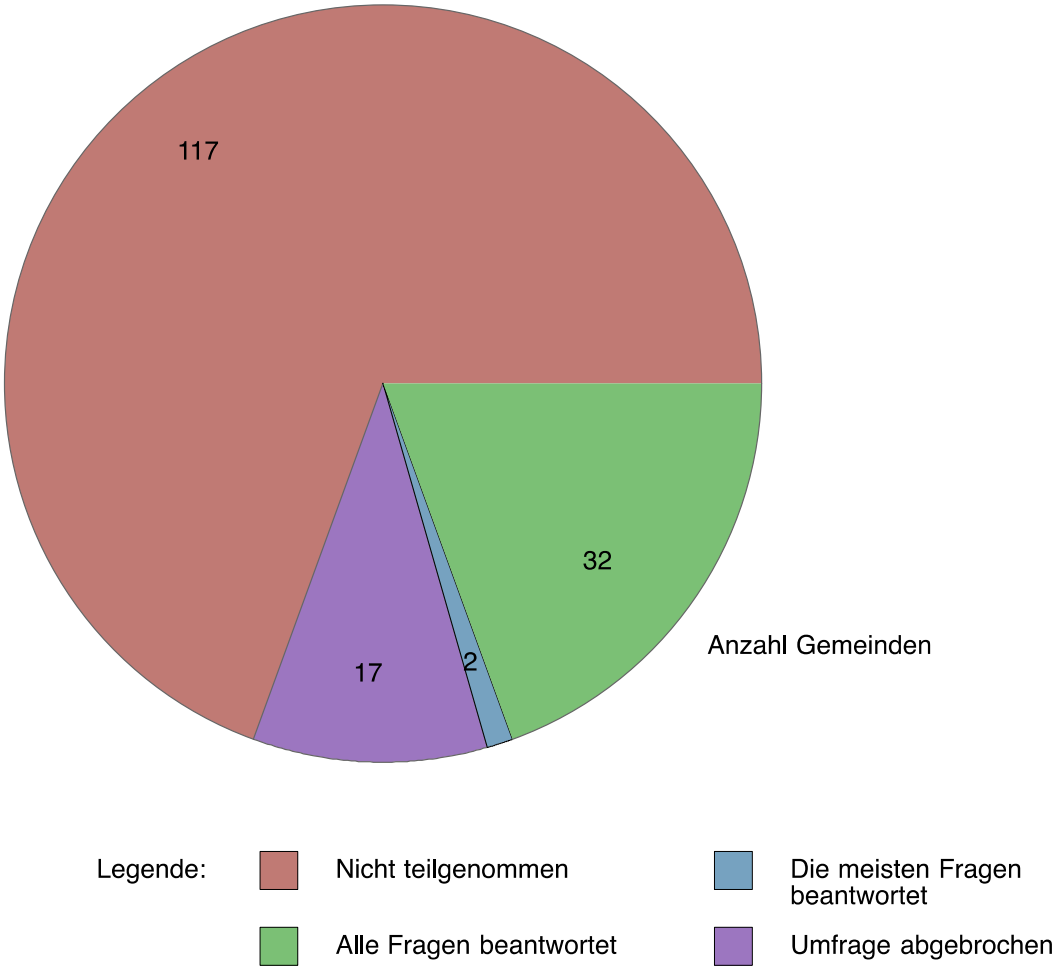
Die Umfrage wurde anonym durchgeführt. Dies wurde auch den Teilnehmern vor Bearbeitung der Umfrage zugesichert.

Die Einladungen zur Teilnahme an der Umfrage wurde am 5.7.2016 verschickt.
Die Gemeinden hatten Zeit zu Teilnahme an der Umfrage bis zum 26.7.2016.
Von den 168 angefragten politischen Gemeinden haben insgesamt 32 die Umfrage komplett abgeschlossen und alle gestellten Fragen beantwortet.
2 Gemeinden haben wenige Einzelfragen nicht beantwortet. 17 Teilnehmer haben die Umfrage spätestens nach der fünften Frage abgebrochen.
Zur Analyse haben wir die 32 komplett abgeschlossenen sowie die 2 Ergebnisse verwendet, die einen wesentlichen Teil beantwortet haben.
Um zu verhindern, dass die Umfrage nur durchgeklickt wird, ohne eine seriöse Beantwortung vorzunehmen, oder dass eine Frage vergessen wird, wurde der Teilnehmer bei Nichtbeantwortung durch einen Warnhinweis darauf aufmerksam gemacht und konnte bei der Absicht, eine einzelne Frage nicht zu beantworten, diese durch Setzen eines Häkchens unbeantwortet überspringen.

Durch die Auswertung der Beantwortungszeit konnte sichergestellt werden, dass die Fragen nicht nur in wenigen Sekunden durchgeklickt wurden.
So hatten viele der schliesslich nicht in Betracht gezogenen Teilnehmer die ersten Fragen in weniger als 5 Sekunden beantwortet und nach wenigen Fragen die Umfrage abgebrochen.

Die 34 Teilnehmer, auf denen die Analyse basiert, weisen wesentlich längere Bearbeitungszeiten der Fragen auf.

Rücklaufstatistik der 168 angefragten Gemeinden:



69% der angefragten Gemeinden haben nicht an der Umfrage teilgenommen.
19% haben alle Fragen seriös beantwortet.
10% haben ihre Teilnahme vorzeitig abgebrochen.
1% hat die Teilnahme mit Ausnahme weniger Fragen abgeschlossen.

Auswertung: Nachfolgend werden alle 19 Fragen im Einzelnen ausgewertet:

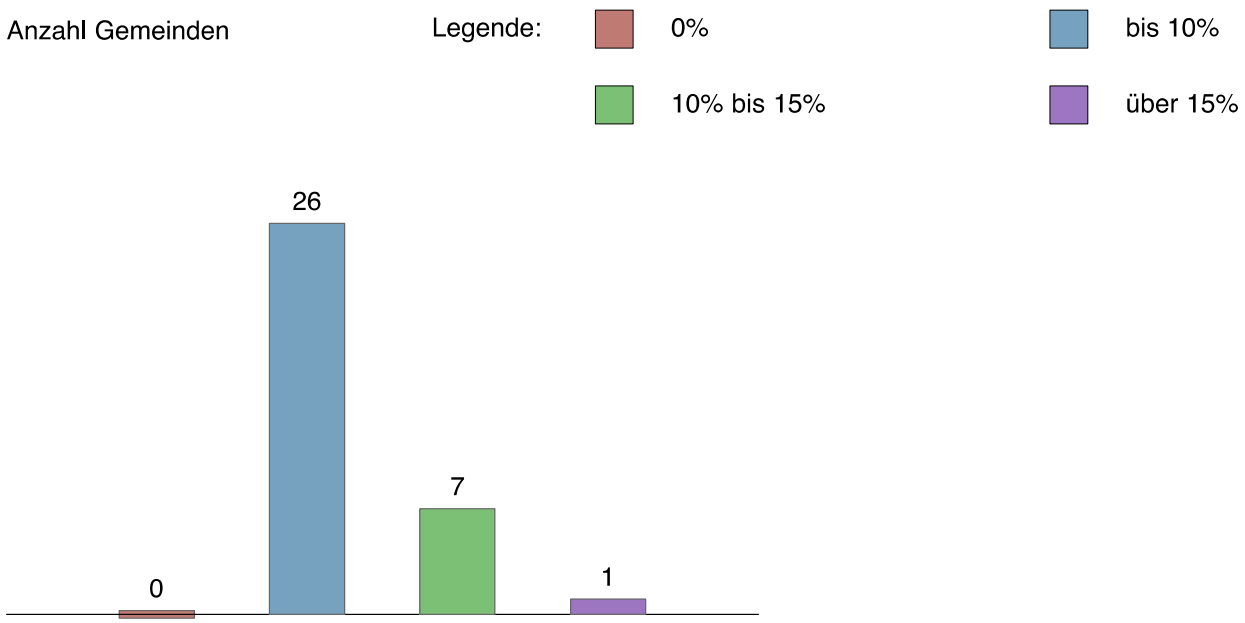
Frage 1: Wie viele Einwohner hat Ihre Gemeinde?

Von den 34 Teilnehmern haben:
3 Gemeinden unter 1000 Einwohner,
11 Gemeinden zwischen 1000 und 5000 Einwohner,
20 Gemeinden über 5000 Einwohner.

Frage 2: Ist Ihre Gemeinde eine städtische oder eine ländliche Gemeinde?

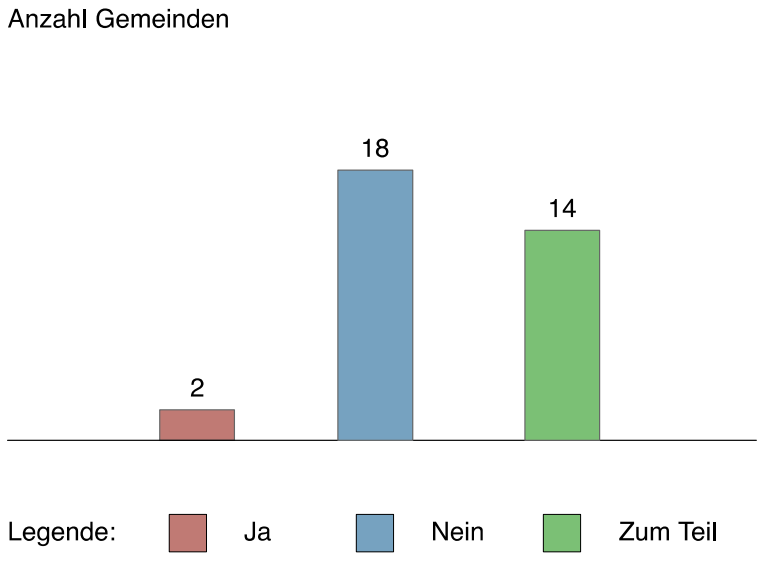
Von den 34 Teilnehmern sind:
10 städtische Gemeinden und
24 ländliche Gemeinden.

Frage 3: Wie viel Prozent des eingezonten Baulandes ist noch nicht überbaut?



Frage 4: Ist Baulandhortung ein Problem in Ihrer Gemeinde?

Über die Hälfte der Gemeinden sieht Baulandhortung nicht als Problem.
Nur 2 Gemeinden gaben Baulandhortung aus ihrer Sicht als Problem an.
Die anderen Gemeinden schätzen es teilweise als Problem ein.
Diese Einschätzung teilen sowohl städtische als auch ländliche Gemeinden in ausgewogenem Masse.



Frage 5: Gehen Sie davon aus, dass in Ihrer Gemeinde zukünftig mehr Bauland benötigt wird? (Zum Wohnen)

17 Gemeinden bejahen und
17 Gemeinden verneinen dies.
Die Tendenz geht bei den städtischen Gemeinden eher zum Nein und bei den ländlichen Gemeinden eher zum Ja.

Frage 6:

Finden Sie den zweistufigen Ansatz (Mehrwertausgleich auf kantonaler und kommunaler Ebene) richtig?

24 Gemeinden erachten den zweistufigen Ansatz als richtig. 10 Gemeinden lediglich lehnen den zweistufigen Ansatz ab. Auffallend ist, dass unter den städtischen Gemeinden die Zustimmung zum zweistufigen Ansatz deutlich höher ist als in ländlichen Gemeinden.

Frage 7: Finden Sie es richtig, dass die Gemeinden keine Möglichkeit erhalten, eine kommunale Mehwertausgleichsregelung für (Neu-)Einzonungen einzuführen?

Nur 6 von 34 Gemeinden finden es richtig, dass sie keine Möglichkeit haben, auf Neueinzonungen eine kommunale Mehrwertausgleichsregelung einführen zu dürfen. Von diesen 6 sind 3 städtische und 3 ländliche Gemeinden. Aufgrund der geringeren städtischen Teilnehmerzahl gegenüber der ländlichen ist abzuleiten, dass sich die städtischen Gemeinden eher damit abfinden können als ländliche, bei Neueinzonungen keine kommunale Regelung zum Mehrwertausgleich einzuführen.

Frage 8: Finden Sie es richtig, dass der Kanton den Maximalsatz bei 15% für eine kommunale Mehrwertabgabe bei Auf- und Umzonungen fixiert?

Über zwei Drittel der teilnehmenden Gemeinden lehnen den vom Kanton definierten Maximalsatz von 15% ab. Daraus resultiert, dass sich die viele Gemeinden die Möglichkeit wünschen, auf Um- und Aufzonungen eine höhere Abgabe als 15% erheben zu können.

Frage 9: Finden Sie es richtig, dass alle Einnahmen aus dem Mehrwertausgleich aufgrund von (Neu-)Einzonungen vollumfänglich in einen kantonalen Fonds fliessen?

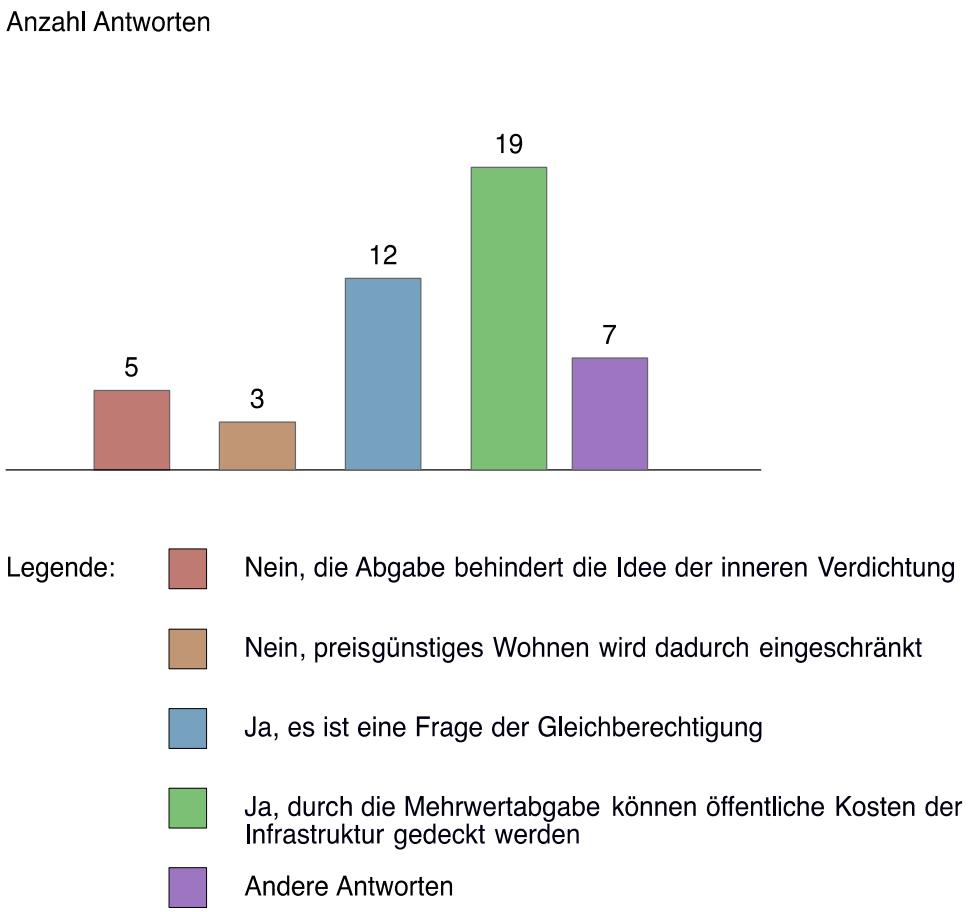
Fast 80% der Gemeinden lehnen ab, dass die Einnahmen von (Neu-)Einzonungen vollumfänglich in den kantonalen Fonds fliessen. Nur 7 von den 34 Teilnehmern finden den kantonalen Fonds die richtige Lösung.

Frage 10: Sollten die kommunalen Einnahmen von Auf- und Umzonungen auch für die Verwendung ausserhalb der erhebenden Gemeinde verwendet werden?

11 Gemeinden ziehen eine Verwendung der kommunalen Einnahmen aus Auf- und Umzonungen ausserhalb der erhebenden Gemeinde in Betracht, sollte öffentliches Interesse bestehen. 20 Gemeinden lehnen dies ab. 3 Gemeinden haben diese Frage nicht bearbeitet.

Frage 11: Finden Sie es richtig, dass bei Aufzonungen eine Mehrwertabgabe erhoben wird?

Bei dieser Frage waren Mehrfachnennungen möglich.
Die Anzahl der jeweiligen Antworten sind in nachfolgendem Diagramm dargestellt:

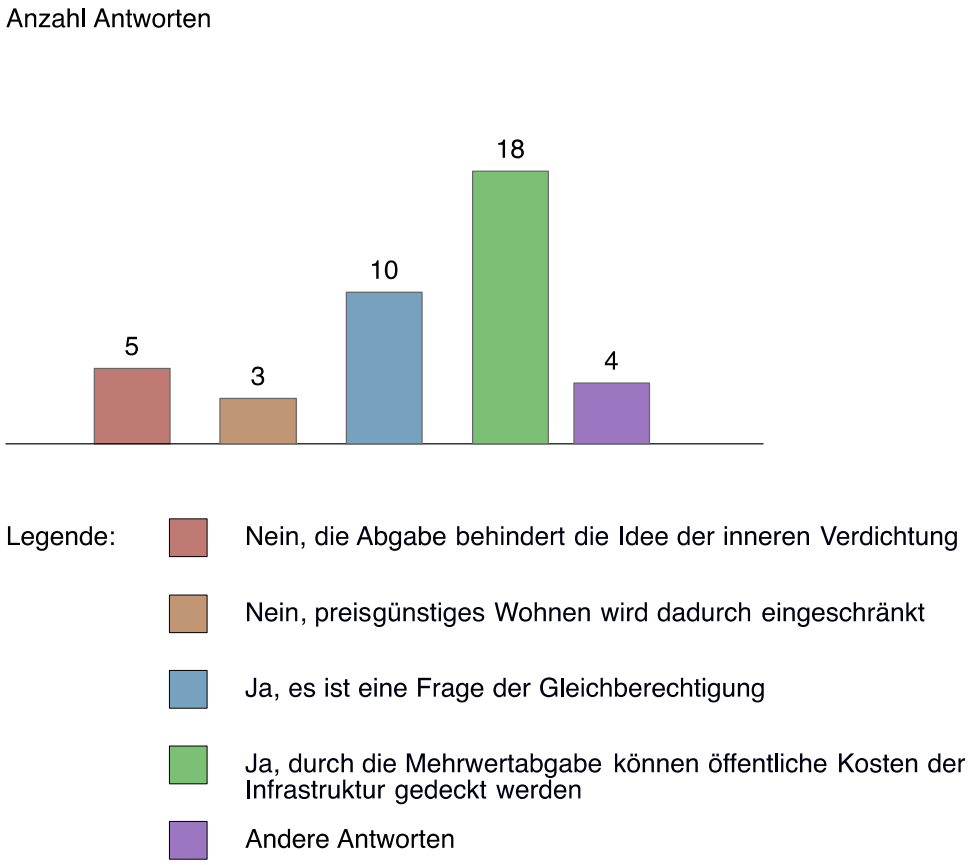


Hier hatten die Teilnehmer die Möglichkeit, noch andere Gründe anzuführen. Diese waren:
- Dies sollte vom Ausmass der Aufzonung abhängig gemacht werden. Es braucht die Einführung eines Bagatellwerts.

Der Betrag sollte kommunal verwendet werden können, da die Grundstückgewinnsteuer verringert wird.
- Die Abgabe fördert die Innenentwicklung.
- Es ist einfach noch eine Abgabe mehr. In der Summe behindern diese Abgaben den Wohlstand.
- Es kommt auf das Mass der Aufzonung an.
- Ja, CHF 30’000 Nichtigkeit ist eine gute Grenze.
- Ja, aber unter individueller Berücksichtigung der konkreten Lasten der Eigentümer bei der Realisierung (differenzierte Veranlagung).

Frage 12: Finden Sie es richtig, dass bei Umzonungen eine Mehrwertabgabe erhoben wird?

Bei dieser Frage waren Mehrfachnennungen möglich.
Die Anzahl der jeweiligen Antworten sind in nachfolgendem Diagramm dargestellt:



Auch bei dieser Frage hatten die Teilnehmer die Möglichkeit, noch andere Gründe anzuführen. Diese waren:

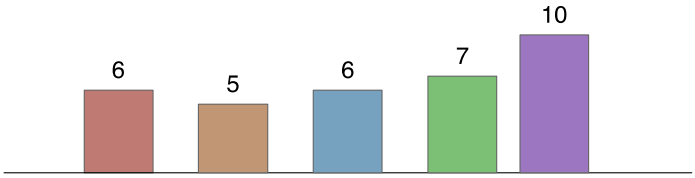
- Ja, falls eine Aufwertung stattfindet und die Abgabe kommunal gebraucht werden kann (da Reduktion der Grundstückgewinnsteuer).
- Am Schluss bezahlen die Mieter auch diese Abgabe.
- Umzonungen aufgrund von früheren «Planungsfehlern» sollten nichts kosten.
- Ja, aber unter individueller Berücksichtigung der konkreten Lasten der Eigentümer bei der Realisierung (differenzierte Veranlagung).

Frage 13: Können Sie sich vorstellen, bei sich in der Gemeinde eine Mehrwertabgabe auf Auf- und Umzonungen einzuführen?

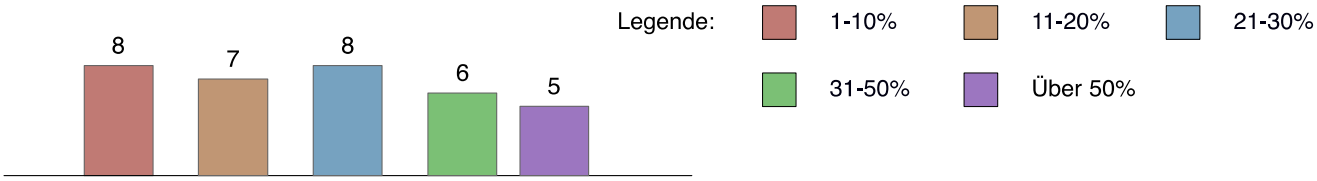
26 Teilnehmer antworteten mit Ja, 6 der Teilnehmer mit Nein.

Frage 14: Welchen Abgabesatz erachten Sie für Neueinzonungen, Auf- und Umzonungen als angemessen?

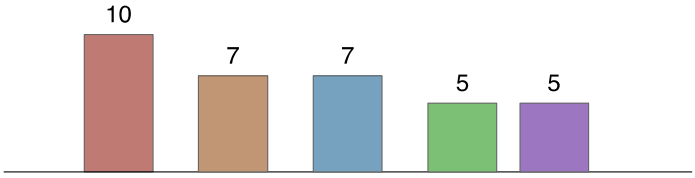
Für Neueinzonungen:



Für Aufzonungen:



Für Umzonungen:



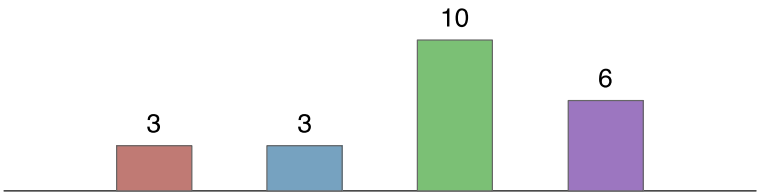
Bei dieser Frage konnten die Teilnehmer den Abgabesatz für die 3 Abgabetatbestände (Neueinzonungen, Auf- und Umzonungen) differenziert mit einem Schieberegler von 1 bis 100% festlegen.
Die Antworten reichten bei Neueinzonungen von 1 bis 76%; bei Aufzonungen von 1 bis 51%; und bei Umzonungen von 1 bis 51%.

Frage 15: Wer soll die Bemessung der Höhe der Mehrwertabgabe vornehmen?

17 der Teilnehmer sind dafür, dass ein vom Kanton zentral verwalteter Schätzer die Bemessung der Höhe der Mehrwertabgabe vornimmt. 7 Teilnehmer nennen einen unabhängigen Schätzer, der nicht behördlich angestellt ist.
Die Teilnehmer hatten die Möglichkeit, noch eigene Vorschläge zu machen, wer die Bemessung vornehmen könnte. Die Antworten waren:
- Beide genannten Möglichkeiten sind denkbar.
- Ein unabhängiger Schätzer, der von Gemeinden und Kanton verwaltet wird.
- Die Grundsteuerkommission in der Gemeinde.
- Die Städtische Steuerverwaltung parallel zur Grundsteuer.
- Es soll keine Abgabe geben.
- Genau das ist das Grundproblem der Mehrwertabgabe. Da sind die Ungerechtigkeiten programmiert.
- Die Gemeinde. (2-fach genannt)

Frage 16: Was soll die Grundlage für die Bemessung der Mehrwertabgabe sein?

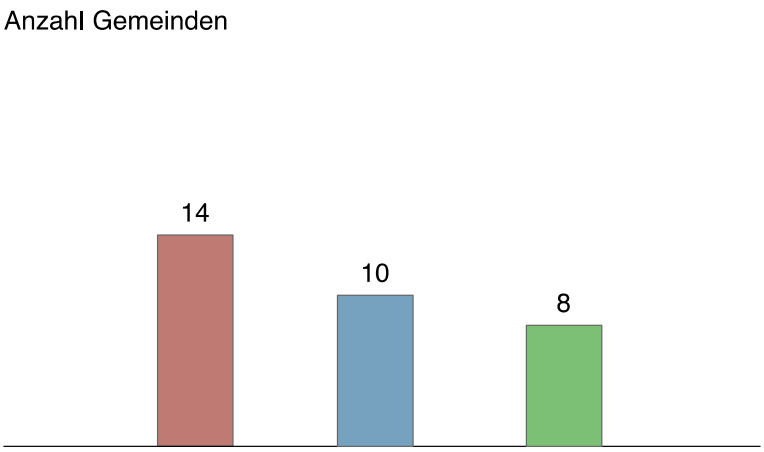
Neben den vorgegebenen Antwortmöglichkeiten, im nachfolgenden Diagramm dargestellt, schlugen die Gemeinden sechs weitere Antworten vor:
- Nach anerkannter Schätzungsmethoden für Verkehrswerte.
- Differenz der Schätzung mit/ohne Einzonung Mehrwert, vorgängig zur Realisierung.
- Keine Abgabe.
- Eigentlich müsste es der Verkehrswert sein. Aber den kennt man erst nach dem Verkauf.
- Bei Einzonungen anders als bei Auf- und Umzonungen.
- Erfahrungswerte innerhalb Gemeinde.



Legende:

- Lageklasse des Grundstücks
- Tatsächlicher Mehrwert anhand Mietpreisen
- Differenz aus Schätzungen Verkehrswert vor und nach der Realisierung
- Andere Antworten

Frage 17: Begrüssen Sie die alternative Möglichkeit, den Mehrwertausgleich über einen Vertrag mit dem Grundeigentümer zu regeln?



Legende:

- Generell ja
- Ja, aber nur in Ausnahmefällen, wie z.B. genossenschaftlicher Wohnungsbau
- Nein, da diese sehr intransparent und schwer berechenbar sind und die Gefahr besteht, so die Abgabe zu umgehen

Frage 18: Tendieren Sie eher zu einer monetären oder einer vertraglichen Lösung?

Von 31 Gemeinden, welche diese Frage beantwortet haben, sind 6 Gemeinden für eine ausschliesslich monetäre Lösung und 1 Gemeinde für eine ausschliesslich vertragliche Lösung.
24 Gemeinden wünschen sich eine Entscheidung nach Bauvorhaben und Situation, ob vertraglich oder monetär abgegolten werden soll.

Frage 19: Die Thematik Mehrwertabgabe für Auf-/Umzonungen im bestehenden Baurecht ist momentan für uns weitgehendst unklar. Wie soll die Mehrwertabgabe im bestehenden Baurecht Ihrer Meinung nach geregelt werden?

Bei dieser Frage waren mehrere Antworten möglich.
8 Stimmen waren für eine Abgabepflicht des Baurechtsnehmers;
12 für eine Abgabepflicht des Baurechtsgebers;
12 stimmten dafür, dass gemeindeeigene Baurechtsverträge nicht abgabepflichtig sein sollen.

Die Teilnehmer hatten die Möglichkeit, noch eigene Vorschläge zu machen, wie die Mehrwertabgabe im Baurecht geregelt werden könnte. Die Antworten waren:
- Nutzt der Baurechtsnehmer zusätzliche Ausnützung, ist der Baurechtsnehmer abgabepflichtig, ansonsten der Baurechtsgeber bei Beendigung des Vertrags.
- Hat keinen Zusammenhang mit Baurecht; der Profiteur der Planungsmassnahmen muss zahlen.
- Am besten gar nicht. Das ganze Thema ist verfehlt.
- Baurechtsnehmer und Baurechtsgeber zu gleichen Teilen.

Protokolle Interview-Reihe

Protokoll	1. Interview	04.07.2016 14:30	

Teilnehmer		Vertreter der Raumplanung	
	C. Quinter	Projektgruppe Master Thesis	
	M. Reichle	Projektgruppe Master Thesis	Protokoll

Themen:

1. Abgabetatbestand
2. Abgabesatz
3. Bemessungsgrundlage
4. Fälligkeit
5. Sachleistungen
6. Baurecht
7. Sonstige Themen

1. Abgabetatbestand

Frage: Wie ist Ihre Meinung generell zum Thema Mehrwertausgleich?

Der Mehrwertausgleich ist generell für erhebliche Mehr- und Minderwerte ein angemessener Ausgleich.
Aus dem Ertrag der Mehrwertabgabe sollten Rückzonungen finanziert werden.

Die Einnahmen sollten dort verwendet werden wo sie entstehen, also in den Gemeinden für die Parzellen/Quartiere, in denen der Mehrwert realisiert wird.
Dort soll die Infrastruktur mit der Mehrwertabgabe verbessert werden.
Die Gemeinden haben kein Geld für Infrastrukturmassnahmen.

Frage: Ist die Infrastruktur nicht schon durch ein höheres Steuersubstrat, welches zusätzliche Einwohner mit sich bringen, gedeckt?

Man müsste es anhand eines konkreten Beispiels berechnen!

Frage: Wo sehen Sie die grössten Probleme der Mehrwertabgabe allgemein?

Die Akzeptanz bei Grundeigentümern muss durch gute Kommunikation erhöht werden.
Das zweite Lager sind die Pensionskassen, die nachhaltig und langfristig anlegen.
Für sie ist die Mehrwertabgabe eher akzeptabel, da langfristig ein höherer Mehrwert durch eine bessere Infrastruktur und Grünanlagen geschaffen wird.
Jene jedoch, die das schnelle Geld machen wollen, sind gegen eine Mehrwertabgabe.

2. Abgabesatz

Frage: Ist ein Abgabesatz der Mehrwertabgabe von 20% zu gering?

Das Problem ist, dass in Gebieten, in denen es keine Neueinzonungen gibt, nicht entschädigt werden kann. Grundidee war, mit den Neueinzonungen die Rückzonungen zu finanzieren.
Es gibt jedoch nur wenige Neueinzonungen, und deshalb sind nur 20% Abgabe des Mehrwerts problematisch.
Für den Eigentümer kann es erheblich sein. Jedoch sollen Eigentümer, die den Nutzen durch eine Aufzonung haben, auch zur Finanzierung der Kosten beitragen, die daraus resultieren.
Es gibt jedoch eine Schwelle, bis wohin abgeschöpft werden sollte. Sonst macht das Verdichten für den Eigentümer irgendwann keinen Sinn mehr. Der Anreiz zu verdichten muss erhalten bleiben.

In ländlichen Regionen ist die Mehrwertabgabe dort problematisch, da generell die Motivation zu investieren geringer ist. Im Kanton Zürich ist die Regelung gut, da die Gemeinden mitentscheiden können.
15% als Maximum für die Gemeinden ist jedoch sehr wenig.
Aber positiv ist, dass solche Lösungen entstehen, die lokal auf die örtlichen Gegebenheiten angepasst werden können.
Eine Lösung auf Bundesebene wäre undenkbar.

Frage: Wäre ein kantonaler Fonds in Zürich sinnvoll?

Eigentlich sollte das Geld aus der Mehrwertabgabe bei den Gemeinden bleiben. Es ist eine politische Frage.

3. Bemessungsgrundlage

Stolperstein im Kanton Zürich: Es gibt zwar eine kantonale Lösung, aber die Gemeinden können darüber hinausgehen.
Das schafft wieder Ungleichheiten, da der Kanton anders schätzt als die Kommune.
Es gibt keine einheitliche Regelung und Stelle, welche die Mehrwertabgabe schätzt und beziffert.

4. Fälligkeit

Frage: Sollen Ausnahmeregelungen/Befreiung möglich sein?
Bei Auf- und Umzonungen bei öffentlichem Interesse für gewissen Nutzungen soll es möglich sein (z.B. Uni) oder wenn jemand auf einer Industriebranche investiert (Arbeitsplätze werden geschaffen).
Aber auch hier: Wichtig ist Transparenz! Spielraum muss jedoch vom Kanton erlaubt werden.

5. Sachleistungen

Sachleistungen sollten auf kommunaler Ebene geregelt werden.
Es braucht jedoch ein klares Reglement, um Willkür vorzubeugen.
Geld sollte so weit wie möglich in den Gemeinden bleiben.

Es muss eine klare Richtlinie geben für vertragliche Lösungen.
Keinesfalls Sonderlösungen.
Der Kanton Bern kam wieder weg von vertraglichen Lösungen. Dort können die Gemeinden bis zu 40% Mehrwertabgabe auf Auf- und Umzonungen verlangen, aber keine vertraglichen Lösungen schaffen.

6. Baurecht

Die Thematik Baurecht war lange nicht im Bewusstsein.
Der Kanton Schwyz hat sich hierzu konkret Gedanken gemacht: In der Diskussion war eine Staffelung der Mehrwertabgabe im Baurecht.

7. Sonstige Themen

Baulandhortung: Enteignung infolge «Planungsfehler».
Es gibt praktisch keine Einzonungen mehr, nur noch innere Verdichtung oder Arealplanverfahren.

Protokoll	2. Interview	06.07.2016 13:30	

Teilnehmer		Immobilien-Projektmanager/Politiker	
	M. Odermatt	Projektgruppe Master Thesis	
	M. Reichle	Projektgruppe Master Thesis	Protokoll

Themen:

1. Abgabetatbestand
2. Abgabesatz
3. Bemessungsgrundlage
4. Fälligkeit
5. Sachleistungen
6. Baurecht
7. Sonstige Themen

---

1. Abgabetatbestand

Gesetzgeberische Phase: Die Basis ist das Raumplanungsgesetz von vor 30 Jahren. Dieses sieht vor, eine Mehrwertabgabe einzuführen. 24 Kantone haben dies nicht umgesetzt, 2 haben es umgesetzt.

Seiner Meinung nach ist eine Mehrwertabgabe gerechtfertigt. Es braucht jedoch eine gesetzliche Grundlage. Die öffentliche Hand hat ein Recht auf einen Anteil an der Wertschöpfung durch Aufzonungen.

Eine Infrastrukturabgabe gibt es in den Gemeinden. Die gesetzliche Grundlage fehlt hier jedoch.
Bei Nichtbezahlung wird Druck über den Einwohnerort ausgeübt und es besteht dann das Risiko, dass es keine Aufzonung gibt.

Seine Punkte, die zur Umsetzung einer Mehrwertabgabe zwingend notwendig sind:
- Es braucht eine gesetzliche Grundlage.
- Es muss ein einfaches Modell sein.
- Berechnung: 50% Mehrwert des Landpreises als Grundlage oder BGF-Alt vs. BGF neu
- Ertrag muss zweckgebunden sein. Nicht in allgemeine Staatskasse.

- Abzug bei Grundstückgewinnsteuer
- Der geforderte Betrag muss hinterlegt werden und anschliessend wird darüber gestritten, was es wert ist.
- Berechnungsart transparent und klar. Investor muss wissen, was auf ihn zu kommt. Wie bei der Steuer.

2. Abgabesatz

Frage: In welcher Höhe sehen Sie eine Mehrwertabgabe generell?

Mehr als 50% sieht er nicht als durchsetzbar.
In Basel-Stadt stellt sich die Frage nicht bei Neueinzonungen, da es keine mehr gibt.
Bei Um- und Aufzonungen sind 50% fair.
Somit geht die Hälfte des Mehrwerts an die Stelle, die einen Mehrwert überhaupt ermöglicht, und die andere Hälfte an denjenigen, der den Mehrwert tatsächlich realisiert.
Limit ist 50% für Einzonung sowie für Auf- und Umzonungen.
Grundsätzlich soll auf Einzonung eine höhere Abgabe fällig werden als auf Auf- und Umzonungen.

3. Bemessungsgrundlage

Die Berechnung braucht eine klare Grundlage. Entweder dient der Landpreis als Grundlage, oder es wird die Bruttogeschossfläche vor und nach der Aufzonung verglichen und die Mehrwertabgabe auf die Differenz daraus erhoben.

Die heutige Situation ist ein rechtsfreier Raum. Je nach Kommune von 5 bis 35% im gleichen Kanton. Die Lösung in Basel findet er nicht gut, da die Berechnungsgrundlage geändert wurde.
Der Kanton vergleicht nicht mehr den Landwert vor und nach einer Aufzonung, sondern der Kanton erhebt die Mehrwertabgabe (50%) auf die grössere realisierbare Fläche und den daraus realisierbaren Mehrertrag.
Der Risikoträger wird somit nicht entschädigt.

Die Änderung der Bemessungsgrundlage kam in Basel-Stadt dadurch, da so mehr Geld eingenommen wird.

Bei Enteignung wird ein Preis für den Quadratmeter festgelegt. Dieser ist justitiabel.
Warum nicht auch so bei der Mehrwertabgabe?

Frage: Soll die Schätzung durch eine kantonale und zentrale Stelle vorgenommen werden oder sollen auch andere Schätzer die Schätzung vornehmen dürfen?
Seiner Meinung nach muss die Mehrwertabgabe, die ähnlich einer Steuer ist, nicht privat geschätzt werden. Es muss gleich und gerecht sein.
Als Grundlage ist die Bruttogeschossfläche, aber auch der Landwert oder die Lageklasse denkbar.
In Basel wird die Bewertung durch die Bodenbewertungsstelle vorgenommen. Nicht privat, sondern eine kantonale Stelle. Alle Aufwendungen, die zur Nutzbarkeit der Parzelle erforderlich sind, dürfen abgezogen werden. Wenn diese Aufwendungen den Mehrwert übersteigen, muss keine Mehrwertabgabe entrichtet werden.

Es gibt Bauherren, die nicht das Maximum ausschöpfen. Hier darf nicht das Maximum als Berechnungsgrundlage genommen werden, da nicht alles realisiert wird.
Man kann nicht mehr belasten, als realisiert wurde.

Er ist gegen Mieteinnahmen als Grundlage. Es besteht immer ein Risiko, dass die Überbauung nicht von Anfang an vermietet wird. Auch ist nicht gesichert, dass der geplante Mietpreis realisiert werden kann.
Diese Risiken würden bei Mieteinnahmen als Grundlage ausgeblendet werden.

4. Fälligkeit

Frage: Wann soll die Mehrwertabgabe berechnet und fällig werden?

Bei Baubeginn.

Frage: Warum bei Baubeginn und nicht nach Bauvollendung?

Es kann ab Baubewilligung sehr genau berechnet werden. Warum sollte die öffentliche Hand warten, bis der Bau fertig ist?

5. Sachleistungen

Frage: Neben monetären Abgaben steht das Thema einer vertraglichen Lösung mit Sachleistungen zur Diskussion. Finden Sie dies einen guten Lösungsansatz?

Man kann nicht beides haben. Wenn es eine gesetzliche Regelung gibt, dann gilt diese und sollte nicht umgangen werden können. Sonst gibt es Diskussionen, dass z.B. eine Umwegung gewünscht wird und der Bauherr diese so nicht realisieren möchte. Bei Weigerung bekommt er dann einfach keine Baubewilligung. Er lehnt eine vertragliche Lösung ab. Es gibt keine gesetzliche Grundlage für eine vertragliche Lösung.

6. Baurecht

Frage: Wie ist Ihre Haltung zum Baurecht?

Die Mehrwertabgabe schuldet immer der Grundeigentümer, also Baurechtsgeber.
Der Baurechtsgeber wird das beim Baurechtszins berücksichtigen.

7. Sonstige Themen

Frage: Welche konkreten Erfahrungen haben Sie bereits mit dem Thema Mehrwertabgabe gemacht?
Bei zwei konkreten Projekten Erfahrungen mit der Mehrwertabgabe.
Es gab bislang 2 Fälle, die vor das Bundesgericht gingen in Basel.

Frage: Werden Bauvorhaben aufgrund der Mehrwertabgabe eventuell ad acta gelegt? Oder kennen Sie einen solchen Fall? Nein. Er denkt nicht, dass es zu solchen Fällen kommen wird, und ihm ist auch nichts bekannt, dass es dies schon einmal gab.

Frage: Ist die geschuldete Mehrwertabgabe auf Mieter bzw. Käufer umzuwälzen?

Ökonomisch stellt sich die Frage nicht, da die andere Hälfte beim Investor verbleibt.
Der Investor nimmt den Preis, den der Markt zulässt.
Wenn keine Mehrwertabgabe verlangt würde, wären die Wohnungspreise und Mieten nicht tiefer, sondern der Gewinn des Investors höher.

Frage: In Zürich gibt es einen dualen Ansatz (Kanton/Kommune), die Abgabe wird bei Bauvollendung fällig, und die Bemessung ist bei Baubeginn. Dann wird indexiert. Wie ist Ihre Meinung zu dieser Lösung?

Der Satz ist sehr tief. Das zweistufige Konzept ist generell richtig. Beide sollen profitieren. Persönlich ist er der Meinung, dass die öffentlich-rechtliche Körperschaft, in welcher sich das Land befindet, den höheren Anspruch hat.

Protokoll	3. Interview	06.07.2016 16:00	
Teilnehmer		Leiter Immobilien einer Schweizer Versicherung	
	M. Odermatt	Projektgruppe Master Thesis	
	M. Reichle	Projektgruppe Master Thesis	Protokoll

Themen:

1. Abgabetatbestand
2. Abgabesatz
3. Bemessungsgrundlage
4. Fälligkeit
5. Sachleistungen
6. Baurecht
7. Sonstige Themen

1. Abgabetatbestand

Er findet, dass nur auf Einzonungen eine Mehrwertabgabe fällig sein sollte.
Innere Verdichtung sollte belohnt werden. Es muss einen Anreiz geben, zu verdichten.
Nutzungsänderung würde er als Einzonung betrachten. Nutzungsänderungen ergeben eine komplett andere Sichtweise als bei Aufzonungen.

Frage: Wofür soll eine Mehrwertabgabe Verwendung finden?

Einerseits für Infrastrukturprojekte, andererseits als Kompensation für Auszonungen.
Es gibt aktuell eine Vernehmlassung zur Anpassung der Verordnung zur Verwendung der Abgabe.
Im Moment ist diese extrem stark zweckgebunden.
Die Mehrwertabgabe sollte dort verwendet werden, wo die Nachteile durch die Überbauung entstehen, zur Aufwertung dieses Ortes. Dann ist die Akzeptanz deutlich höher.

2. Abgabesatz

Je komplizierter die Formel, desto grösser die Akzeptanz. Keine Ausnahmen. Klare Abgabesätze.

3. Bemessungsgrundlage

Die Mehrwertabgabe muss einfach zu berechnen sein und es muss klar geregelt werden, was die Berechnungsgrundlagen sind und wie sie genau berechnet wird.

Frage: Was soll die Bemessungsgrundlage sein und wer soll diese berechnen?

Nur der effektiv realisierte Mehrwert darf abgabepflichtig werden, nicht der theoretisch mögliche.
Grundsatz der Erhebung sollte sein: einfach, transparent, klare Grundlage. Der Ertrag soll zweckgebunden verwendet werden.

Sein Vorschlag für die Berechnung: 50% vom Mehrwert des Grundstücks sollen abgeschöpft werden.
Wichtig ist, dass es einheitlich ist. Die Differenz der Bruttogeschossflächen vorher und nachher wäre auch eine mögliche Grundlage.
Die Mehrwertabgabe muss bei anderen Steuern berücksichtigt werden.

Frage: Wer soll die Berechnung vornehmen?

Die meisten Behörden wären damit überfordert. Mindestens kantonale Stufe, besser nationale Stufe.
Dies ist eine Frage der Fachkompetenz, welche in den Kommunen oftmals nicht gegeben ist.

Frage: Die Feststellung bis zur Fälligkeit kann um Jahre auseinanderliegen. Wie soll damit umgegangen werden?

Deshalb sollte es auf die Bruttogeschossfläche gestützt werden.
Beim Bodenwert gibt es Unsicherheiten, die beseitigt werden müssen.
Es muss Rechtssicherheit geben. Idee: Indexierung.

4. Fälligkeit

Zeitpunkt der Bemessung ist im Moment des Inkrafttretens der Bewilligung.
These: Es darf nicht sein, dass Geld fliesst für einen nicht realisierten Mehrwert.
Das ist im Moment der Grundsteinlegung.
Eine Sicherstellung ist wichtig.
Die Mehrwertverfügung ist oft Teil der Baubewilligung.
Wenn man die Mehrwertabgabe anfechten will, muss man die Baubewilligung anfechten.
Das ist das Problem. Man ist erpressbar. Besser wäre die Einzahlung auf ein Sperrkonto und man kann anfangen zu bauen, und die Berechnung kann dann später noch ausdiskutiert werden.

5. Sachleistungen

Frage: Wie stehen Sie zu Vertragslösungen?

Eine Gleichbehandlung ist dann nicht mehr gegeben.
Verträge müssten öffentlich sein.
Grundsätzlich ist es besser, eine klare einfache monetäre Lösung zu forcieren.
Wenn Sachleistungen als Ersatz in Frage kommen sollen, muss erst eine rein monetäre Basis geschaffen werden. Danach kann man einen Teil der Mehrwertabgabe als gemeinnützige Leistung abgelten. Der Rest muss monetär abgegolten werden. Diese Lösung käme für Ein-, Um- und Aufzonungen in Betracht.

6. Baurecht

Frage: Wie sehen Sie die Umsetzung der Mehrwertabgabe bei bestehendem und bei neuem Baurecht?

Neues Baurecht: Es bräuchte eine Lösung, dass der Baurechtnehmer dem Baurechtsgeber den Baurechtszins der ersten 10 Jahre sofort bezahlt. Damit kann der Baurechtsgeber die Mehrwertabgabe bezahlen.
Bestehendes Baurecht ist problematisch, keine Aussage dazu.

7. Sonstige Themen

Generell ist er der Meinung, dass man das Rad nicht neu erfinden sollte. Lösungen für die Mehrwertabgabe sind da. Man müsse ausserhalb der Landesgrenzen schauen.

Frage: Wie stark ist das Thema aktuell präsent? Tagesfüllendes Thema oder ist es nicht präsent?

In der Branche vom Erbauer eines Einfamilienhauses bis zum Investor ist das Thema sehr präsent.
Viele Beteiligten haben Angst davor.
Es besteht das Gefühl, es wird einem etwas weggenommen.
Viele sehen die Mehrwertabgabe als Bedrohung und sehen den Sinn dahinter nicht.
Institutionelle Investoren reagieren gelassen. Sie bezahlen einfach weniger für das Land.
Es bleiben 80% oder 50% vom Mehrwert.
Generell ist seine Meinung: Man nimmt niemandem was weg! Man gibt jemandem anstatt 100% nur 80% oder 50%.

Frage: Gibt es Projekte die nicht weitergeplant wurden wegen der Mehrwertabgabe? (Rentabilität nicht mehr gegeben)? Ihm ist nichts bekannt. Er sieht die Projekte jedoch auch erst, wenn sie baureif sind.
Die Mehrwertabgabe hat seiner Meinung nach keinen Einfluss auf die Rentabilität.

These: Die Mehrwertabgabe wird nicht auf die Mietpreise übertragen, sondern auf den Landeigentümer, der ja auch vom Mehrwert profitiert, und vom Landpreis abgezogen.

Frage: Wo sehen Sie die grössten Probleme bei der Umsetzung der Mehrwertabgabe?

Grösstes Problem ist die Rechtsunsicherheit und dass die Regelung nicht einheitlich ist.
Es sollte überall gleich, einfach und klar sein.
Das Basler Modell funktioniert seit 40 Jahren. Es gab nur zwei Streitfälle bisher. Warum muss jeder Kanton eine eigene Regelung finden, statt einer einheitlichen Regelung in der Schweiz? Grundsatz: Es muss praxistauglich sein. Basel ist praxistauglich.

Frage: Ihre Meinung zum Zürcher Ansatz?

Es erfüllt die gesetzlichen Mindestanforderungen.
Jedoch ist 5% für Aufzonung ist ein viel zu geringer Betrag.
Es gibt ausserdem zu viele Ausnahmen. Verwendung in Infrastruktur führt zu Missbrauch der Gelder.
Damit sollte nicht die örtliche Kläranlage finanziert werden, sondern das Geld sollte dem Projekt direkt zugutekommen. Der Zürcher Weg wird funktionieren, aber die Einfachheit ist nicht gegeben. Es gibt durch die Lösung eine Zersiedlung und einen Steuerwettbewerb.
Spannend wäre eine Modellrechnung z.B. für 2 Wohnblöcke.

Protokoll	4. Interview	07.07.2016 10:00	

Teilnehmer		Vertreter Bauwirtschaft	
	M. Odermatt	Projektgruppe Master Thesis	
	M. Reichle	Projektgruppe Master Thesis	Protokoll

Themen:

1. Abgabetatbestand
2. Abgabesatz
3. Bemessungsgrundlage
4. Fälligkeit
5. Sachleistungen
6. Baurecht
7. Sonstige Themen

1. Abgabetatbestand

Hatten Sie bereits Rückmeldungen von Mitgliedern zur Umsetzung Mehrwertabgabe?

Rückmeldungen kommen erst, wenn der Erste bezahlen muss. Bis jetzt keine besonderen Rückmeldungen.

2. Abgabesatz

Bei der Lösung 5% für den Kanton ist der Bezug zum Quartier nicht mehr gegeben. Dies mindert die Akzeptanz. Es wird nur Geld abgezweigt. Konsequent wäre die ganze Abgabe unmittelbar dem Quartier zukommen zu lassen.

3. Bemessungsgrundlage

Frage: Wer sollte die Berechnung der Mehrwertabgabe vornehmen?

Es muss ein rasches und zuverlässiges Verfahren geben. Kleine Gemeinden sind mit der

Thematik überfordert. Rasche zuverlässige und voraussehbare Verfahren sind sehr wichtig.

Das Problem ist die Regelungsvielfalt. Das Verfahren und die Regeln sollten überall gleich sein, aber der Satz sollte flexibel sein. Die Vielfalt an Regelungen ist problematisch.

4. Fälligkeit

Frage: Wann sollte die Mehrwertabgabe fällig sein?

Eher im Nachhinein.
Aber eine Sicherung im Grundbuch wäre z.B. möglich.

5. Sachleistungen

Frage: Wie sehen Sie Sachleistungen/vertragliche Lösungen anstelle einer monetären Abgabe?

Das ist schwierig.
Diese Lösungen sind intransparent und bieten keine Rechtsgleichheit.
Er steht diesem Ansatz eher skeptisch gegenüber.

Frage: Ist eine Mehrwertabgabe zur Schaffung von günstigem Wohnraum hinderlich?

Dies ist eine politische Grundsatzeinstellung. Günstige Wohnungen kriegt man durch günstige Rahmenbedingungen. Das ist nicht das Problem, ob es eine Mehrwertabgabe gibt oder nicht.
Es sollte auch keine Ausnahme für Genossenschaften geben. Alle sollten gleichbehandelt werden.

These: Steuersubstrat pro Quadratkilometer ist eine Kenngrösse, die für die Gemeinden von Bedeutung ist.
Wenn preisgünstiges Wohnen durch eine Befreiung der Mehrwertabgabe unterstützt werden würde, wäre es kontraproduktiv, da durch günstige Wohnungen Bewohner angelockt werden,

die potenziell niedrigeres Steuersubstrat liefern und evtl. sogar Folgekosten generieren.

Die Mehrwertabgabe sollte mit der Förderung günstigen Wohnens nicht vermischt werden.

Auch sollte die Mehrwertabgabe kein politisches Instrument werden.
Die Gemeinden sollten die Mehrwertabgabe nicht als Mittel zur Erhöhung der Standortattraktivität nutzen können.

6. Baurecht

Frage: Wie sehen Sie die Thematik Mehrwertabgabe im Baurecht?

Dieses Thema wurde von politischer Seite komplett übersehen. Diese Frage ist völlig unklar.

7. Sonstige Themen

Frage: Behindert die Mehrwertabgabe die innere Verdichtung?

Kommt auf den Standort an, ob es ein Investorenhindernis ist oder nicht.
In BS oder ZH ist es eher kein Hindernis. In anderen Regionen könnte es ein Hindernis sein. In ländlichen Regionen vor allem. Auch die Verwendung hat eine Abhängigkeit, ob es ein Hindernis ist oder nicht. Wenn die Abgabe das Gebiet aufwertet, ist die Abgabe kein Hindernis.

Frage: Sollte die Abgabe eher parzellenscharf oder weitläufiger verwendet werden?

Wenn, dann sollte es unmittelbar für den Investor einen Mehrwert ergeben, dann steigt die Akzeptanz der Abgabe.

Frage: Wo sehen Sie die Hauptprobleme bei der Umsetzung der Mehrwertabgabe?

Der Verwendungszweck und zu viele Lösungen stellen die grössten Probleme dar.

Frage: Wie sehen Sie die Idee, die Gelder aus der Mehrwertabgabe in einen kantonalen Topf zu geben?

Es sollte kein Transfer der Gelder geben.
Auch hier soll das Geld an der Stelle verwendet werden, wo es generiert wird.

Denkanstoss: Eine Modellrechnung wäre interessant. Sie würde veranschaulichen, dass sich das Projekt bei Aufzonungen trotzdem rechnet und dass die Belastung durch eine Mehrwertabgabe gering ist.

These: Die Rechnung, dass Auszonungen, die zu 100% zu entschädigen, sind durch die Einnahmen aus der Mehrwertabgabe (20%) gedeckt sind, ist infrage zu stellen. Es gibt kaum Einzonungen und einen geringeren Beitrag bei Auf- und Umzonungen.
ABER: Es wird viele nicht entschädigungspflichtige Auszonungen geben, da diese Einzonungen durch Fehlplanungen verursacht wurden und daher laut heutiger Rechtsprechung nicht entschädigungspflichtig sind.

Protokoll	5. Interview	07.07.2016 13:00	

Teilnehmer		Behördenvertreter	
	M. Odermatt	Projektgruppe Master Thesis	
	C. Quinter	Projektgruppe Master Thesis	
	M. Reichle	Projektgruppe Master Thesis	Protokoll

Themen:

1. Abgabetatbestand
2. Abgabesatz
3. Bemessungsgrundlage
4. Fälligkeit
5. Sachleistungen
6. Baurecht
7. Sonstige Themen

1. Abgabetatbestand

Frage: Wie ist Ihre Haltung zum Thema Mehrwertabgabe?

Er begrüsst die Abgabe. Es ist keine Deckelung notwendig. Die Kommunen sollten über die 15% hinaus frei sein. Die Abgabe soll für Neueinzonungen, Auf- und Umzonungen erhoben werden.
Es darf nicht sein, dass jedes Mal gefeilscht wird.

Frage: Ist die Erhebung einer Mehrwertabgabe nicht kontraproduktiv für die innere Verdichtung?

Nein. In Zürich wird gebaut, wo es möglich ist. Bei 50% Abgabe des Mehrwerts wird kein einziges Projekt verhindert.

2. Abgabesatz

Der Abgabesatz von 15% für die Kommune ist zu gering.
Bisher erhebt die Stadt Zürich bei Gestaltungsplänen 50%.

Die 5% für den kantonalen Fonds ergeben keinen Sinn. Diese sollten den jeweiligen Kommunen zufliessen. Es wäre viel einfacher, wenn alles bei den Gemeinden läge.

Frage: Ist es richtig, dass auch auf Um- und Aufzonungen eine Mehrwertabgabe erhoben wird, auch wenn dies im Raumplanungsgesetz nicht ausdrücklich gefordert wird?

Ja. Im Moment läuft alles über den Gestaltungsplan, und der Satz liegt heute schon bei 50%.

3. Bemessungsgrundlage

Die Berechnung wird von der Kommune bestimmt. Das Modell ist vorgegeben. Es werden nicht jedes Mal die Berechnungen neu diskutiert.
Der Verkehrswert als Berechnungsgrundlage bleibt bestehen, wird jedoch korrigiert über die Kostenmiete. Somit sinkt der effektive Verkehrswert, und es ist eine Abgabe zu leisten auf den effektiven Mehrwert.

Frage: Soll der planerische oder der realisierte Mehrwert als Berechnungsgrundlage dienen?

Eigentlich will die Stadt die Verdichtung, deshalb sollte nicht der realisierte Mehrwert abgabepflichtig sein, sondern der planerische.

Frage: Wer soll die Berechnung vornehmen?

Das Rechnungsmodell muss so sein, dass es von verschiedenen Stellen gemacht und überprüft werden kann. Es wäre sinnvoll, dass der Kanton selbst die Berechnung vornimmt, da er auch 5% bekommt. Sinnlos wären 2 Berechnungen von Kanton und Kommune.
Nicht jede Gemeinde hat die Kompetenz, eine solche Berechnung vorzunehmen. Wenn der Kanton die Berechnungsgrundlage schafft, kann hierdurch die Gemeindeautonomie untergraben werden.
Ein einheitliches Berechnungsmodell ist unabdingbar. Auch externe Investoren müssten anhand eines Tools diese einfach und selbst berechnen können.

4. Fälligkeit

Keine klare Aussage zum Zeitpunkt der Fälligkeit.

5. Sachleistungen

Es sollte monetär fixiert werden über eine klare Bemessungsgrundlage, und dieser Betrag kann dann als Alternativleistung gebracht werden. Als Grundlage dient aber die monetäre Lösung.

Liegen die städtebaulichen Verträge bei den 15% oder darf man drübergehen?
Dies geht nicht klar aus der Vernehmlassung hervor.

Bei genossenschaftlichem Wohnungsbau muss differenziert werden. Sie müssen häufig eine Dienstbarkeit im Grundbuch eintragen. Wenn ein Mehrwert entsteht, müssen auch sie die Abgabe leisten.

6. Baurecht

Es sollte im Baurechtsvertrag geregelt werden, wer zahlt.
Man könnte die Fälligkeit auch stückeln. Man einigt sich auf ein Modell.

7. Sonstige Themen

Frage: Wie sehen Sie den aktuellen Entwurf für den Kanton Zürich?

Vorlage ist gut strukturiert und klar.
Punkte, die man hier anders sieht ist vor allem der Abgabesatz von 15% für die Kommune. Bisher waren es bei Gestaltungsplänen 50%. Dies wird jetzt schon gemacht. Wenn der Bauherr dies nicht akzeptiert, ist die Chance, dass der Gestaltungsplan angenommen wird, sehr gering.
Für Sondernutzungsplanungen sollten alle Bauherren gleichbehandelt werden.

Protokoll	6. Interview	13.07.2016 9:00	
Teilnehmer		3 Verbandsvertreter	
	M. Odermatt	Projektgruppe Master Thesis	
	C. Quinter	Projektgruppe Master Thesis	
	M. Reichle	Projektgruppe Master Thesis	Protokoll

Themen:

1. Abgabetatbestand
2. Abgabesatz
3. Bemessungsgrundlage
4. Fälligkeit
5. Sachleistungen
6. Baurecht
7. Sonstige Themen

1. Abgabetatbestand

Frage: Wie ist Ihre Haltung generell zur Mehrwertabgabe?

Bei der Abstimmung über das Raumplanungsgesetz, Beschluss und Unterstützung einer Nein-Parole.
Mit dem Minimum (20%) auf Einzonungen einverstanden.
Ansonsten eine klare Haltung gegen die Mehrwertabgabe auf Um- und Aufzonungen, da sie nicht im Gesetz vorgeschrieben wird, und sie ist generell entgegen der Bezeichnung «Abgabe» eher eine Steuer.

Frage: Wie sehen Sie den Zusammenhang mit der inneren Verdichtung?

Die Mehrwertabgabe verhindert die innere Verdichtung.
Ein Hauseigentümer muss viel bezahlen. Die Mehrwertabgabe auf Auf- und Umzonungen ist in absoluten Zahlen viel, da die kleinen Hauseigentümer nicht genug Reserven haben.
Durch die Verdichtung entsteht höheres Steuersubstrat, was der Allgemeinheit zugutekommt.

Reaktion von institutionellen Investoren: Die Mehrwertabgabe ist kein Problem, da sie auf die Mieten umgelegt werden kann. Dies wäre jedoch ein weiterer Preistreiber im Wohnungsmarkt.

These: Die Mehrwertabgabe hat einen Effekt auf die Rendite (BVG), die tiefer wird, oder auf die Mieten, die höher werden.
Die Meinungen zum Einpreisen gehen auseinander. Einerseits gibt es Meinungen, dass man die Mehrwertabgabe auf die Mieten umlegen kann, und andererseits gibt es Meinungen, dass die Abgabe nicht mehr auf die Mieten umgelegt werden kann, da der Markt dies nicht mehr hergibt.

These: Die Bank finanziert die Mehrwertabgabe nicht. Somit verzögert sich die Verdichtung, da man höheres Eigenkapital benötigt.

These: Unterschied Sichtweise Entwickler/Investor: Entwickler preist die Mehrwertabgabe einfach ein. Der institutionelle Investor muss sie bezahlen. Dem Investor ist die Mehrwertabgabe nicht egal, da sie die Rendite auf die Pensionskasse drückt.
Kanton hat raumplanerische Absichten mit der Mehrwertabgabe.
Fairness und Angemessenheit ist die Frage, gibt es überhaupt etwas auszugleichen? Bleibt dem Eigentümer am Ende überhaupt etwas? Alle Mehraufwände für die Eigentümer addieren sich, und am Ende rechnet es sich für den Eigentümer nicht mehr.

Verwendung der Abgabe gezielt in dem Quartier, in dem die Abgabe geleistet wird.
Die Verwendung muss ganz klar eingegrenzt werden.
Die Grundstückgewinnsteuer wurde für die Entwicklung des Landes, Anschlüsse Kanalisation etc. eingeführt. Sie ist heute nicht mehr zweckgebunden.
Das Geld soll nicht in einen Topf gehen, sondern dem Quartier zugutekommen.

Das Geld, welches der Kanton durch Einzonungen einnimmt, braucht er nicht, da wenig Auszonungen entschädigungspflichtig sind.

2. Abgabesatz

Bei Einzonungen ist der Ansatz 20% kantonal akzeptabel.

Ein interkantonaler Ausgleich wäre ebenfalls denkbar.
Das Problem sind die 5%. Diese sind nicht begründet.
Die 20% für Einzonungen sollten aus Gemeindesicht auch teilweise den Gemeinden zukommen.

3. Bemessungsgrundlage

Der Verkehrswert ist unklar.
Der Kanton will eine einfache Bemessungsgrundlage.
Ausgangslage: Verkehrswert unbebaut W2 im Vergleich zum Verkehrswert W5. Aus der Differenz daraus 15% / 5% als Mehrwertabgabe.
Problem: Wie kann man ein Grundstück bewerten, ohne zu berücksichtigen, was darauf steht bzw. darauf stehen wird? Im Rahmen der Bemessung müsste für eine abschliessende Bemessung eine Methode zur Berechnung herangezogen werden, die berücksichtigt, was damit gemacht wird.

Frage: Wer nimmt die Bemessung vor?

Idee vom Kanton: Eine kantonale Stelle nimmt die Bemessung vor.

4. Fälligkeit

Wann soll die Mehrwertabgabe fällig werden?

Die Fälligkeit soll der Zeitpunkt der Realisierung sein, nicht der Zeitpunkt der Einzonung.
Erst mit Erteilung der Bezugsbewilligung wird der Mehrwert spürbar.
Das Problem ist, dass die Abgabe nicht von der Bank finanziert wird. Bei Fälligkeit nach Bezugsbewilligung kommt der Mehrwert auch zum Tragen und muss nicht durch Eigenmittel vorfinanziert werden.

5. Sachleistungen

Frage: Wie ist Ihre Meinung zur Möglichkeit, anstatt einer monetären Abgeltung der Mehrwertabgabe die Abgabe über eine vertragliche Lösung zu entrichten?

These: Wenn eine Gemeinde Forderungen stellen will, macht sie nur noch Einzonungen mit Gestaltungsplanpflicht. Es wird so kommen: Bei Einzonungen mit Gestaltungsplanpflicht kann die Mehrwertabgabe erst bemessen werden, wenn der Gestaltungsplan bewilligt ist. Erst dann gibt es eine neue Bewertung.

Wenn es Einzonungen mit Gestaltungsplanpflicht gibt, dann darf es NUR diese 20% geben. Und nicht zusätzliche «Schikanen» als Auflagen für den Gestaltungsplan. Aber dies ist noch ein offener Punkt.

Frage: Sind 15% Mehrwertabgabe an die Gemeinde bei Um- und Aufzonungen das Maximum oder kann die vertragliche Lösung darüber hinausgehen?

Bei vertraglichen Lösungen ist es gut, dass man nicht alles auf den Franken monetarisiert, da Synergien entstehen. Es ist eine Gesamtabwägung.

These: Eine Bewilligung eines Gestaltungsplans wird sicher verwehrt werden, wenn der Bauherr auf eine monetäre Lösung beharrt.

6. Baurecht

Frage: Finden Sie, dass das Baurecht im Vernehmlassungsentwurf des Kantons Zürich genügend thematisiert wird?

Die Problematik ist beim Baurecht, genauso wie bei Mietüberbauungen, dass der Mehrwert nicht sofort realisiert wird.
Abgabepflichtig ist der Grundeigentümer.
Die Mehrwertabgabe muss im Baurechtsvertrag geregelt werden (evtl. durch Sicherstellung durch den Baurechtsnehmer).

7. Sonstige Themen

Frage: Wie finden Sie den Entwurf des Kantons Zürich (Mehrwertausgleichsgesetz)?

Der Ansatz des Regierungsrats ist nicht richtig. Es gibt keinen Grund, eine Abschöpfung zu verlangen.
Kritik: Warum nimmt der Kanton 5%? Die Abgabe sollte der Gemeinde zustehen und nicht dem Kanton.
Der zweistufige Ansatz ist grundsätzlich infrage gestellt beim Thema Auf- und Umzonungen.

Frage: Sollen Auf- und Umzonungen differenziert werden aus Sicht Ihres Verbands?

Muss diskutiert werden.
Wenn die Abgabe erst bei Realisierung fällig wird, muss nicht differenziert werden.
Änderungen der rechtlichen Verhältnisse: Anforderungen an Bauten kann sich komplett geändert haben.

Frage: Wo sehen Sie eine Freigrenze oder einen Mindestbetrag?

Bei 200 000 CHF und indexiert.
Die Idee dahinter: Kleine Hauseigentümer werden somit nicht erfasst.
Die Betragslösung wäre einfacher als eine Flächenlösung.
Der Gemeindeverband will das ebenfalls.

Protokoll	7. Interview	13.07.2016 13:30	

Teilnehmer		Vertreter Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik	
	C. Quinter	Projektgruppe Master Thesis	
	M. Reichle	Projektgruppe Master Thesis	Protokoll

Themen:

1. Abgabetatbestand
2. Abgabesatz
3. Bemessungsgrundlage
4. Fälligkeit
5. Sachleistungen
6. Baurecht
7. Sonstige Themen

1. Abgabetatbestand

Frage: Was ist Ihre Haltung zum Mehrwertausgleich im Generellen?

Findet die Mehrwertabgabe generell eine gute Sache, wenn sie den Effekt hat, dass verdichtet wird.
Boden als Basis für Steuern ist generell eine gute Basis. Es darf nur nicht übertrieben werden.
Die Abgabe lastet auf dem Grundstück.
Die Absorption der Wohnungen ist nicht mehr so einfach.
Die Mehrwertabgabe stellt zusätzliche Kosten dar, aber die Wohnung kann dadurch nicht teurer werden. Diese Kosten trägt der Bodenbesitzer. Er kann die Kosten nicht überwälzen.

Frage: Wie sieht es aus mit dem preisgünstigen Wohnen?

Genossenschaften sollen nicht anders behandelt werden.
Genossenschaften wollen oftmals nicht verdichten, aber werden von der Stadt gedrängt.
Mit der Mehrwertabgabe hat die Genossenschaft nun eine Ausrede nicht zu verdichten.
Es soll keine Ausnahmen geben. Alle sollen gleichbehandelt werden.

These: Die Mehrwertabgabe sollte besser in die Grundstückgewinnsteuer integriert werden, anstatt eine neue Abgabe zu schaffen.

2. Abgabesatz

Die Abgabehöhe ist nicht ein Problem. Sie muss einfach klar und transparent sein.
Er ist für eine tiefe Besteuerung. Es soll nicht eine Vermögenssteuer werden.
Die Gemeinde soll Boden- und Immobiliensteuern kassieren (Fiskalföderalismus).
Die Kosten der Überbauung werden mehrheitlich von den Gemeinden getragen. Deshalb sollten Sie diese Steuern behalten können. Kongruenz von Nutzen und Kosten ist bei den Kommunen gegeben.

3. Bemessungsgrundlage

Die Mehrwertabgabe muss vom Kanton eingenommen werden, sonst beschleunigt sie die Zersiedelung, da Gemeinden sonst möglichst viel neu einzonen.
Ein Onlinetool ist technokratisch. Der Bodenpreis ist nicht festgelegt, sondern wird verhandelt.
Die Steuer muss fix sein, nicht verhandelbar. Der Immobilienmarkt ist ein Markt. Er ist frei.
Eine unabhängige Stelle soll die Berechnung vornehmen.

4. Fälligkeit

Der Zeitpunkt der Überbauung hat nichts mit der Mehrwertabgabe oder Steuern und Abgaben generell zu tun. Das Grundstück zu überbauen, ist von anderen Faktoren abhängig. Die Mehrwertabgabe ist eine reine Bodensteuer.

5. Sachleistungen

Frage: Wie sehen sie non-monetäre Lösungen über städtebauliche Verträge?
Vertragliche Lösungen sind intransparent und eine Form von Korruption.

Ausserdem ist für den Investor schwer absehbar wie hoch die Abgabe tatsächlich ist.

6. Baurecht

Keine Aussage hierzu.

7. Sonstige Themen

These: Jede Überbauung ist eine Besiedlung, nicht eine Zersiedlung.

Frage: Was halten Sie von einem überkantonalen Ausgleich?

Nichts. Man sollte nicht versuchen, eine falsche Entscheidung durch andere falsche Entscheidungen zu korrigieren.

Protokoll	8. Interview	07.07.2016 17:00	Amt für Raumentwicklung Zürich

Teilnehmer	M. Odermatt	Projektgruppe Master Thesis	
	C. Quinter	Projektgruppe Master Thesis	
	M. Reichle	Projektgruppe Master Thesis	Protokoll
	Mehrere Teilnehmer da öffentliche Info-/Frageveranstaltung		

Themen: Diverse zum Thema Mehrwertabgabe

Der Umfang von Auf- und Umzonungen ist abhängig von der politischen Ausrichtung der Gemeinde.
(Will die Gemeinde noch wachsen?)

Städtebaulicher Vertrag als zentrales Thema für Innenentwicklung.
Wenn die Parteien sich nicht auf eine Vertragslösung einigen können, geht man zurück auf die monetäre Abgabe.
Städtebauliche Verträge können sein z.B. die Verpflichtung zur Überbauung in einer bestimmten Frist.

Zeitschiene der Mehrwertabgabe:

2016 Vernehmlassung.
2017 Beratung in den kantonalen Kommissionen.
2019 Verabschiedung des Gesetzes.

Die Mehrwertabgabe ist ein Beitrag zur erwünschten räumlichen Entwicklung. Damit diese umgesetzt werden kann.

Die Sätze reichen aus, um die gewünschten Effekte zu erzielen.

Bei Auszonungen: Der kantonale Fonds darf sich nicht verschulden.

Bei Auszonungen ist die Frage: Materielle Enteignung? Falls ja, ist diese entschädigungspflichtig. Aus dem kantonalen Ausgleichsfonds bekommt man nur «Beiträge» zur Auszonung. Ob diese zu 100% gedeckt sind ist nicht sicher.

Frage: Warum wird ausserhalb der Bauzonen der Mehrwert nicht abgeschöpft (Kiesgruben/Golfplätze)?
Die Vorlage bezieht sich nur auf das Siedlungsgebiet. Das Raumplanungsgesetz zielt auf die Entwicklung der Bauzonen. Deshalb betrifft die Mehrwertabgabe nur diese Bereiche.

Frage: Was passiert, wenn der Fonds leer ist?
Kanton geht davon aus, dass die Einnahmen höher sind als die Ausgaben. Evtl. Zurückstellung des Gesuchs bei leerem Fonds.

Es gibt nur einen kantonalen Fonds in den die 20% auf Einzonungen und die 5% auf Auf- und Umzonungen kommen.
Gründe für die 5%: Kantonale Ausgaben steigen ja auch (öffentliche Anlagen etc.).

Frage: Soll die vertragliche Lösung die Möglichkeit geben, über die 15% zu gehen?
Dies ist noch nicht klar im Gesetz definiert. Wird noch konkretisiert. Es ist nicht auszuschliessen, dass Investoren die Vorlagen nicht mehr durchbringen, wenn sie sich nicht auf eine höhere vertragliche Lösung einlassen.

Öffentlichkeitsprinzip gilt auch für den städtebaulichen Vertrag. Solange das öffentliche Interesse besteht.

Frage: Warum wird der Abgabesatz für die Gemeinden bei 15% gedeckelt?
Dies ist eine Entscheidung des Regierungsrats.

Frage: Wer nimmt die Verkehrswertschätzung vor?
Diese erfolgt auf kantonaler Ebene und gilt auch für die kommunale Abgabe.

Frage: Was passiert, wenn die erlaubte Aufzonung nicht voll ausgeschöpft wird? Gibt es unterschiedliche Auffassungen für Gemeinde/Kanton?

Frage: Wenn aufgezont wurde, ab welchem Volumen wird die Mehrwertabgabe fällig?

Kleine Sanierungsmassnahmen können davon ausgenommen werden (monetärer Schwellenwert).
Eine andere Möglichkeit wäre, dass nur eine Abgabe fällig wird, wenn die Nutzfläche vergrössert wird.
Es wird eine Ausführungsverordnung geben zur Berechnung der Abgabe.

Frage: Wer bezahlt im Baurecht?
Der Adressat ist der Eigentümer. Die weiteren Regelungen sind Sache der beiden Partner.

Protokoll	9. Interview	26.07.2016 10:00	

Teilnehmer		Leiter Portfoliomanagement einer Schweizer Versicherung	
	M. Odermatt	Projektgruppe Master Thesis	
	C. Quinter	Projektgruppe Master Thesis	
	M. Reichle	Projektgruppe Master Thesis	Protokoll

Themen:

1. Abgabetatbestand
2. Abgabesatz
3. Bemessungsgrundlage
4. Fälligkeit
5. Sachleistungen
6. Baurecht
7. Sonstige Themen

1. Abgabetatbestand

Frage: Wie ist Ihre Meinung/Einstellung generell zum Thema Mehrwertausgleich?

Es sollte fair sein für alle Beteiligten. Die Relation muss stimmen. Keiner der Beteiligten sollte schwächer gestellt sein als vorher.

2. Abgabesatz

Die Höhe der Abgabe ist so denkbar, jedoch sollte der nicht zweckgebundene Teil reduziert werden.
Es sollte die Abgabe nicht in einen Fonds fliessen.

3. Bemessungsgrundlage

Frage: Soll der Landwert oder der tatsächlich realisierte Mehrwert als Grundlage für die Bemessung dienen?

Es sollte der tatsächlich realisierte Mehrwert abgabepflichtig sein.

Frage: Wer sollte die Berechnung der Mehrwertabgabe vornehmen?

Es sollte eine zentrale Stelle geben, da jede Gemeinde eigene Interessen verfolgt.

4. Fälligkeit

Frage: Wann sollte die Mehrwertabgabe zur Zahlung fällig werden?

Wenn ein baubewilligtes Projekt vorliegt. Zu diesem Zeitpunkt sind alle Parameter klar.

5. Sachleistungen

Frage: Sehen Sie städtebauliche Verträge als Alternative zur monetären Abgabe?

Dies ist eine Möglichkeit. Jedoch sollte die non-monetäre Abgabe mit städtebaulichem Vertrag 15% Abgabehöhe nicht überschreiten. Generell sind solche Lösungen denkbar. Quantifiziert soll es an einer geldwerten Leistung werden.

6. Baurecht

Keine Aussage hierzu.

7. Sonstige Themen

Frage: Haben Sie Erfahrungen an konkreten Bauprojekten?

Ist im Moment nicht mit der Mehrwertabgabe tangiert worden.
Er hat dies beim Kanton miterlebt am Max-Frisch-Platz. Dort gab es eine Abgeltung an die Stadt.

Dort war er mit dem Thema Mehrwertabgabe in Berührung.

Frage: Hat Ihrer Meinung nach eine Mehrwertabgabe Einfluss auf ein konkretes Projekt? Kann sie eine Gefahr für ein Projekt sein oder ein Projekt gar zum Scheitern bringen?

Ja. Jedes Projekt wird scharf berechnet. Sicher hat die Mehrwertabgabe einen Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit. Man muss die Abgabe mit einberechnen.
Wenn die Mehrwertabgabe nicht in Relation zum Investment liegt, kann es durchaus sein, dass man vom Investment aufgrund der Mehrwertabgabe Abstand nimmt.

Man wird aber auch durch den Markt tangiert. Der Mietzins ergibt sich aus dem Markt. Schlussendlich geht die Mehrwertabgabe zu Lasten der Pensionskassen, da der Mietzins nicht beliebig durch einen höheren Aufwand durch die Mehrwertabgabe angepasst werden kann.
Die Mehrwertabgabe geht deshalb zulasten der Rentabilität und des Wohnstandards.
Es hängt auch davon ab, wie stark man mit dem Standort verbunden ist und wie stark die Nutzung mit dem Standort verbunden ist.
Wenn man stark gebunden ist, ist man bereit, Mehraufwendungen durch die Mehrwertabgabe zu tragen.

Ein grosser Teil unserer Immobilien in der Stadt Zürich (5–6 Mrd. CHF) ist nicht von Aufzonungen betroffen.
Wir agieren nicht aus eigenem Interesse, sondern im Interesse der Anleger.
Es gilt das Maximum für den Anleger rauszuholen.

Wie finden Sie den Entwurf des Kantons Zürich (Mehrwertausgleichsgesetz)?

Zweckgebundenheit ist für ihn am Schluss das Wichtigste.
Die Abgabe muss dem jeweiligen Gebiet zugutekommen und nicht in einen Fonds fliessen.
Es soll nicht das Steuersubstrat erhöht werden.

Protokoll	10. Interview	26.07.2016 13:00	
Teilnehmer		Berater Immobilienbranche	
	M. Odermatt	Projektgruppe Master Thesis	
	C. Quinter	Projektgruppe Master Thesis	
	M. Reichle	Projektgruppe Master Thesis	Protokoll

Themen:

1. Abgabetatbestand
2. Abgabesatz
3. Bemessungsgrundlage
4. Fälligkeit
5. Sachleistungen
6. Baurecht
7. Sonstige Themen

1. Abgabetatbestand

Frage: Ist die Mehrwertabgabe ein sinnvoller und guter Ansatz? Wie sehen Sie die Auswirkungen auf die Immobilien-/Bauwirtschaft?

Für die reichen Kantone eine gute Sache. Sie schauen, wo sie verdichten können.
Problematisch wird es für periphere Kantone. Hier wird es zum Finanzproblem.
Ein weiteres Problem ist Planungsunsicherheit.

Grundsätzlich ist die Mehrwertabgabe eine gute Sache, da sie wichtig ist für die räumliche Entwicklung.
Zurückhaltung im Investment könnte auf die Branche Einfluss haben.
Der Zeitpunkt zur Einführung jetzt ist gut. Es gibt im Moment hohe Renditen auf das Land.

2. Abgabesatz

Der Satz sollte generell nicht zu hoch sein.
Flexibel auf die Konjunktur reagierende Sätze wären gut.
Problematisch sind die %-Beträge.

Besser wären absolute Beträge, da die Risiken in Franken beziffert werden.

Frage: Ist eine hohe Mehrwertabgabe kontraproduktiv für die innere Verdichtung?

Die Frage ist: Wieviel Mehrwert bekomme ich?
Wenn der Markt funktioniert, ist die Mehrwertabgabe kein Problem.
Das Funktionieren der Mehrwertabgabe hängt mit der Aktivität des Marktes zusammen.
In Randregionen ist es wahrscheinlich problematisch, da sich durch eine hohe Mehrwertabgabe die Investitionen nicht mehr lohnen.

Frage: Hat die Mehrwertabgabe einen Einfluss auf bestimmte Projekte, die aus Grund mangelnder Rentabilität nicht mehr realisiert werden?

60% ist viel. Die Berechnungen zeigen, dass es nicht einfach ist zu verdichten. Wenn die Ausnützung nicht deutlich grösser ist, lohnt sich ein Abbruch mit Neubau evtl. nicht mehr.

3. Bemessungsgrundlage

Wer soll die Berechnung vornehmen?

Es soll der Kanton berechnen und verwalten. Der Wert muss deutlich tiefer sein als der Marktwert (z.B. 70%).
Das Berechnungsmodell soll einfach, verständlich und klar sein.

Analog zur Grundstückgewinnsteuer bräuchte es ein Tool für die Berechnung der Mehrwertabgabe.

4. Fälligkeit

Keine Aussage hierüber.

5. Sachleistungen

Frage: Wie stehen Sie zu Vertragslösungen? Soll eher monetär die Mehrwertabgabe abgegolten werden?

Er hat keine Erfahrungen mit vertraglichen Lösungen.
Im Kanton Waadt gab es bereits vertragliche Lösungen.

Die Grundregel sollte monetär sein, um die Höhe der Angabe zu quantifizieren.
Es gibt auch Kantone, die das Geld brauchen.
Planungssicherheit ist sehr wichtig. Aber mit städtebaulichen Verträgen ist es viel schwieriger zu kalkulieren.

6. Baurecht

Frage: Wie sehen Sie die Umsetzung der Mehrwertabgabe bei bestehendem und bei neuem Baurecht?

Kantone haben sich nicht viel überlegt zu dem Thema.
Bei bestehenden Verträgen muss der Baurechtszins neu berechnet werden.
Wenn keine Transaktion stattfindet und nicht aufgezont wurde, gibt es auch keine Mehrwertabgabe.

7. Sonstige Themen

These: Die Mehrwertabgabe wird nicht auf die Mietpreise übertragen, sondern dem Landeigentümer, der ja auch vom Mehrwert profitiert, vom Landpreis abgezogen.

Frage: Ihre Meinung zum Zürcher Ansatz?

Im Kanton Zürich wird ein geringer Ansatz erhoben.
5% für den Kanton ist eine konservative Lösung.

Frage: Welche Verwendung sehen Sie für die Gelder aus der Mehrwertabgabe?

Da, wo das Geld entsteht, soll es auch eingesetzt werden.

Frage: Wie sind sie mit dem Mehrwertausgleich konfrontiert?

Das Thema interessiert, weil wir viele Eigentümer und Entwickler beraten.
Ausserdem bewerten wir häufig Immobilien. Deshalb sind sie zwangsläufig damit konfrontiert.

Die Mehrwertabgabe hat einen Einfluss auf den Bodenpreis. Der Markt macht jedoch die Preise.
Somit macht die Mehrwertabgabe Druck auf die Rendite, da der Markt nicht mehr hergibt.
Käufer und Verkäufer haben einen anderen Wert für das Grundstück.

Berechnung: Wir würden vergleichen, was man anderswo für ein ähnliches Grundstück bezahlt hat.

Die Mehrwertabgabe ist eine Unsicherheit. Die Risikomarge ist enorm. Diese Kosten werden abgezogen.

Frage: Wie würden Sie einen kleinen Kanton beraten? Z.B. Graubünden?

Diese brauchen kein neues Bauland und zonen somit nicht ein, was dann auch kein Geld einbringt.
Somit hat diese Gemeinde auch kein Geld für Auszonungen.
Wenn die Entscheidungsfähigeit bei den Gemeinden liegt, kann es problematisch sein, wenn Grundeigentümer ein politisches Amt begleiten.

Protokoll	11. Interview	03.08.2016 09:00	
Teilnehmer		Immobilienentwickler/Investor/GU	
	C. Quinter	Projektgruppe Master Thesis	Protokoll

Themen:

1. Abgabetatbestand
2. Abgabesatz
3. Bemessungsgrundlage
4. Fälligkeit
5. Sachleistungen
6. Baurecht
7. Sonstige Themen

1. Abgabetatbestand

Er findet, dass es nachvollziehbar ist, eine Mehrwertabgabe auf sämtliche Abgabetatbestände zu erheben. Es sei eine Frage der Gerechtigkeit. Schlussendlich seien das geschenkte Mehrwerte, welche auch in einem gewissen Rahmen der Allgemeinheit zurückgegeben werden sollten. Er nennt ein Beispiel von einem Landwirt, der mit einer Neueinzonung über 6 Mio. CHF Mehrwert abgeschöpft hat und nur einen bescheidenen Anteil in Form der Grundstückgewinnsteuer entrichtet hat.

Frage: Wofür soll eine Mehrwertabgabe Verwendung finden?

Für Infrastrukturprojekte und Kompensation materieller Auszonungen. Sämtliche Auszonungen sollten entschädigt werden, also auch solche, welche auf sogenannten «Planungsfehlern» basieren.
Die Mehrwertabgabe sollte dort verwendet werden, wo die Gemeinde es als sinnvoll erachtet, nicht unbedingt parzellenscharf.

2. Abgabesatz

Wichtig sind klare Abgabesätze, welche Planungssicherheit geben und transparent sind. Sie sollten auch in einem gesunden Verhältnis sehen.

Denkbar wäre eine Deckelung bei 30% in sämtlichen Abgabetatbeständen.

3. Bemessungsgrundlage

Frage: Was soll die Bemessungsgrundlage sein und wer soll diese berechnen?

Die Mehrwertabgabe muss einfach zu berechnen sein und es muss klar geregelt werden, was die Berechnungsgrundlagen sind und wie die Abgabe genau berechnet wird.

Der richtige Verkehrswert ist schwierig zu ermitteln, wobei das eher die richtige Bemessungsgrundlage ist. Es muss ein Wert mit einer einheitlichen Bewertungsmethodik ermittelt werden, ohne Spezialannahmen (hohe Renditeerwartungen und dementsprechend höhere Werte, Fördern von preisgünstigem Wohnen etc.).

Das kantonale Schätzungsamt scheint die beste Variante zu sein, da fundamentale parzellenscharfe Daten bereits vorhanden sind. Vergleichswerte sind so eher möglich. Ein privater Schätzer jedoch wäre anfällig auf Gefälligkeitsgutachten, und daraus resultierende Rechtsfolgen würden Projekte verzögern.

Auf Stufe Gemeinde eher nicht, weil die Kompetenz je nachdem fehlt. Auf jeden Fall müsste dies mittels Verfügung geschehen, welche später auch angefochten werden könnte. Durch Hinterlegung der verfügten maximalen Mehrwertabgabe auf ein Sperrkonto werden die Bauprojekte nicht behindert, und die Höhe der Mehrwertabgabe könnte später definitiv verfügt werden. Ein vorgängiges Ruling bei den Behörden wäre auch eine denkbare Variante.

4. Fälligkeit

Die Mehrwertabgabe sollte bei rechtskräftiger Baubewilligung fällig sein. So werden die Spekulanten und Akteure, welche ohne genügend Finanzierungsmittel zu grosse Projekte umsetzen wollen, aus dem Markt gedrängt.

5. Sachleistungen

Frage: Wie stehen Sie zu Vertragslösungen?

Die Berner Lösung mit fixen Abgabesätzen und klaren, einfachen und transparenten Reglementen auf Stufe Gemeinde ist zu bevorzugen. Die Abgabesätze könnten auch stufenweise fix (15–50%), je nach Ausgestaltung und Umsetzung des Ortsquartierplans mit einem Bonus (weniger hoher Abgabe), nach einem vorgegebenen Bewertungsraster festgelegt werden. Eine «Preisliste» wäre auch denkbar. So wäre die Planungssicherheit sehr hoch.
Die Gefahr, als Investor/Entwickler bei städtebaulichen Verträgen grosse Kompromisse einzugehen, ist gross und würde unter Umständen Projekte verhindern. Die Verhandlungen müssten auf jeden Fall fair und nicht von den Behörden fast erpresserisch dominiert sein. Grundsätzlich ist es besser, eine monetäre Lösung zu forcieren.
Wenn Sachleistungen als Ersatz in betracht kommen sollen, muss erst eine rein monetäre Grundlage geschaffen werden. Danach kann man einen Teil der Mehrwertabgabe als gemeinnützige Leistung abgelten.

6. Baurecht

Frage: Wie sehen Sie die Umsetzung der Mehrwertabgabe bei bestehendem und bei neuem Baurecht?

Falls in Baurechtsverträgen (z.B. Minderung oder sogar Erlass der Mehrwertabgabe bei Wohnbaugenossenschaften) und später die Wohnbaugenossenschaft in eine AG umgewandelt würde, wäre das ein Problem. Ebenfalls ist die öffentliche Hand nicht abgabepflichtig als grösster Baurechtsgeber! Die Baurechtsverträge und Baurechtszinsen müssten genauer untersucht werden. Ein Thema, das gerne vergessen geht.

7. Sonstige Themen

Frage: Wie stark ist das Thema aktuell präsent? Tagesfüllendes Thema oder ist es nicht präsent?

In der Branche wird nicht aktiv diskutiert, was sehr erstaunlich ist. Die Thematik wurde aufgrund dieser Interviewanfrage persönlich vertieft bearbeitet und wird zukünftig beobachtet.

Frage: Gibt es Projekte, die nicht weitergeplant wurden wegen der Mehrwertabgabe (Rentabilität nicht mehr gegeben)? Die Mehrwertabgabe hat keinen Einfluss auf die Rentabilität.

These: Die Mehrwertabgabe wird nicht auf die Mietpreise übertragen, sondern auf die Landeigentümer, die ja auch vom Mehrwert profitierten und wird vom Kaufpreis (Land) abgezogen.

Die Mietpreise richten sich nach dem Markt. Der Entwickler/Investor erhält immer einen Mehrwert, der sich normalerweise auch positiv auf die Rendite auswirkt.

Frage: Wo sehen Sie die grössten Probleme bei der Umsetzung der Mehrwertabgabe?

Die Lösungen müssen praxistauglich, für jeden gleich und einfach in der Umsetzung sein. Dies wird wahrscheinlich die grösste Herausforderung sein, da dieses Thema politisch geprägt ist.

Frage: Ihre Meinung zum Zürcher Ansatz?

Er scheint eine ausgewogenen Minimalvariante sein, die wahrscheinlich auch für andere Kantone praktikabel ist sowie städtische wie auch ländliche Gegebenheiten berücksichtigt. Die Abgabesätze Auf- und Umzonung mit der tiefen Deckelung sind eher problematisch.

Protokoll	12. Interview	05.08.2016 15:00	

Teilnehmer		GU/TU/Entwickler	
	C. Quinter	Projektgruppe Master Thesis	
	M. Reichle	Projektgruppe Master Thesis	Protokoll

Themen:

1. Abgabetatbestand
2. Abgabesatz
3. Bemessungsgrundlage
4. Fälligkeit
5. Sachleistungen
6. Baurecht
7. Sonstige Themen

1. Abgabetatbestand

Frage: Finden Sie die Abgabetatbestände Neueinzonungen, Auf- und Umzonungen in Ordnung? Sollen auf alle eine Mehrwertabgabe erhoben werden?

20% steht schon lange fest, Kantone praktizieren es nur nicht.
Grundsätzlich: Wenn jemand in Landbesitz ist, gehört ihm das auf ewig. Das Eigentum geht über Erbschaften in die nächste Generation über: Aus diesem Ansatz ist es verständlich, dass der Staat ein Anrecht hat, von dieser Nutzniessung zu profitieren. Aber zu welchem Zeitpunkt?

Bei Neueinzonung generell Ja zur Mehrwertabgabe. Prozentmässig muss es abgestimmt sein für Um- und Aufzonungen.

Frage: Wofür soll eine Mehrwertabgabe Verwendung finden? Parzellenscharf? Stufe Gemeinde/Kanton?

Gemeinden haben dadurch die Möglichkeit auf eine im Entwicklungs- Planungsprozess proaktiv stärkere Mitsprache in der Bodenpolitik. Die Mittel müssen zweckgebunden für die raumplanerische Entwicklung in der Gemeinde verwendet werden.
Die öffentliche Hand hat Probleme, und die Erfahrung zeigt, dass die Mittel nicht wirklich

zweckgebunden eingesetzt werden.
Standortgemeinden haben im Moment raumplanerisch zu wenige Möglichkeiten (operativ).
Der Kanton soll die Anreize schaffen.

Sollten Wohnbaugenossenschftan einen vergünstigten Abgabesatz erhalten?
Soll preisgünstiges Wohnen gefördert werden?

Das ist völlig absurd und wäre ein wettbewerbsverzerrender Faktor. Genossenschaften sind in der Lage, Marktpreis zu zahlen. Vielleicht nicht überall in den Zentren.
Anspruch auf preisgünstiges Wohnen kann jedoch nicht überall sein!

These: Einfluss auf Mieten: Der Markt reguliert sich nicht selbst. Die grossen Player regulieren den Markt. Auf die künftigen Entwicklungen hat es keinen Einfluss, da der Rohstoff Land dadurch teuer bzw. der Gewinn des Landeigentümers kleiner wird.

2. Abgabesatz

Frage: Wie hoch sollen die Abgabesätze sein? (Verhinderung innere Verdichtung bei zu hohen Abgaben?)

Bei Um- und Aufzonungen: Grössenordnung 20–25%.
Bei Neueinzonungen sind 40% vorstellbar.
In ZH 15% zu 5% ist in Ordnung.
50% wäre zu viel und würde die innere Verdichtung blockieren.

3. Bemessungsgrundlage

Wer soll die Berechnung vornehmen?

Man müsste festlegen, nach welchen Grundsätzen bewertet wird.
Bewertungsmethode ist ganz wichtig und muss einheitlich erfolgen. Es könnte auch ein Schätzer von ausserhalb sein, der bestätigt, dass er nach den Grundsätzen, die gelten, berechnet hat.

Akkreditierte Leute sollten das machen. Bei Verstössen wären sie wegen Betrug anklagbar. Der Kanton ist nicht unbedingt besser und objektiver. Es braucht eine Aufsicht, dass die Schätzer die Regeln einhalten.

4. Fälligkeit

Frühe Fälligkeit hätte einen starken Markteinfluss.

5. Sachleistungen

Frage: Sind Sachleistungen anstelle von monetären Abgaben für einen Entwickler interessant?

Er sieht es pragmatisch: Alles was nicht klar reglementiert wird und nicht für alle gilt, ist in der Realität nicht realisierbar. Es muss monetär entrichtet werden. Je nach Grösse 40–50%.
Ein kleiner Spielraum von 5% (eher symbolisch bei wichtigen Gründen) wäre denkbar.
Es muss nach einheitlichen Reglementen berechnet werden.
Die Höhe des Satzes hat im PBG zu stehen. Einfach, klar und transparent.
Sonst gibt es nur Arbeit für Juristen.

6. Baurecht

Frage: Kanton/Gemeinde sind nicht abgabepflichtig. Sehen Sie das als Problem, wenn diese neu eingezontes Land im Baurecht abgeben und dadurch keine Mehrwertabgabe leisten müssen?

In seinen Augen kein Problem, dass der Staat keine Abgabe zahlt. Thematik Baurecht ist in Zukunft eher Thema als heute. Es sind ganz wenige Grundstücke im Moment im Baurecht. In Zukunft wird es zunehmen, und das Thema wird diskutiert werden. Beispiel: SBB ist ein Bundesbetrieb und muss nicht zahlen. Grundstücke, die nicht betriebsnotwendig sind, müsste man auslagern. Im Gesamten ist dies aber zu vernachlässigen.

7. Sonstige Themen

Frage: Wie stark ist das Thema aktuell präsent? Tagesfüllendes Thema oder ist es nicht präsent?

Kaum, da kein Wohnbauland gekauft werden kann (Lex Koller).
Im Gewerbebereich sind die Beträge deutlich geringer.

These: Die Mehrwertabgabe wird nicht auf die Mietpreise übertragen, sondern auf die Landeigentümer, die ja auch vom Mehrwert profitierten, und vom Kaufpreis (Land) abgezogen.

Kleine sollten nicht berücksichtigt werden. Auch unterscheidet er zwischen spekulativ oder selbst genutzt. Es sollen jene zur Verantwortung gezogen werden, die viel Geld mit den Grundstücken machen.

Protokoll	13. Interview	10.08.2016 10:00	
Teilnehmer		Geschäftsführer Immobilienverband	
	C. Quinter	Projektgruppe Master Thesis	
	M. Reichle	Projektgruppe Master Thesis	Protokoll

Themen:

1. Abgabetatbestand
2. Abgabesatz
3. Bemessungsgrundlage
4. Fälligkeit
5. Sachleistungen
6. Baurecht
7. Sonstige Themen

1. Abgabetatbestand

Frage: Wie ist die Haltung generell zur Mehrwertabgabe?
Generell ist er gegen das neue Raumplanungsgesetz. Aber da es jetzt eingetreten ist, ist ihm wichtig, dass es einfach ist und dass es klar, einheitlich und berechenbar ist. Es ist eine Abgabe und keine Steuer. Es ist wichtig, dass die Erträge auch zweckgebunden eingesetzt werden und nicht in Haushaltslöchern verschwinden. Dort, wo das Geld generiert wird, soll es auch wiedereingesetzt werden. Es muss nicht parzellenscharf sein.

Frage: Wie sehen Sie den Zusammenhang mit der inneren Verdichtung?
Für die kleinen Eigentümer wird es eine hemmende Wirkung haben. Stillstand wird es nicht zur Folge haben.

Frage: Hat die Mehrwertabgabe hat einen Effekt auf die Rendite (BVG), die tiefer wird, oder auf die Mieten, die höher werden? Wäre dies ein weiterer Preistreiber im Wohnungsmarkt?
Im freien Markt ja. Dort schlägt es sich auf die Miete nieder (dort, wo der Wohnraum knapp ist) oder auf die Rendite, wenn der Markt keine höheren Mieten bezahlt.

2. Abgabesatz

Frage: Wie stehen Sie zu den Abgabesätzen generell?
Es muss klar sein, wie hoch der Prozentsatz ist. Er darf nicht so hoch sein, dass irgendwann nicht mehr investiert wird.

3. Bemessungsgrundlage

Frage: Wer nimmt die Bemessung vor?
Es muss professionell gemacht werden. Je weiter es in den Gemeinden gemacht wird, desto schwieriger und unprofessioneller wird es. Er sieht eine Bemessung auf kantonaler Ebene. Der Verkehrswert sollte die Grundlage bilden. Vergleich vor und nach Planungsmassnahme.

4. Fälligkeit

Wann soll die Mehrwertabgabe fällig werden?
Für die professionellen Investoren ist dies kein Problem. Endzeitpunkt ist, wenn der Mehrwert auch abgeschöpft wird. Also nach Projektvollendung. Sicherstellung im Grundbuch wäre denkbar. Solange der Wert klar ist, kann dies so realisiert werden.

5. Sachleistungen

Frage: Wie ist Ihre Meinung zur Möglichkeit, anstatt einer monetären Abgeltung der Mehrwertabgabe die Abgabe über eine vertragliche Lösung zu entrichten?
Grundsätzlich sind Verträge bei grossen Projekten denkbar. Es sollte jedoch eine Wahlmöglichkeit geben. Ein Problem ist, dass die Entscheidungsträger seitens Behörden das Projekt blockieren könnten. Dies spricht für eine monetäre Lösung. Basis muss jedoch monetär beziffert werden.

6. Baurecht

Frage: Finden Sie, dass das Baurecht im Vernehmlassungsentwurf des Kantons Zürich genügend thematisiert wird? Wie sehen Sie die Mehrwertabgabe generell im Baurecht? Wie stehen Sie dazu, dass der Staat nicht abgabepflichtig ist?
Von der Logik her ist es klar, dass der Staat nicht abgabepflichtig ist. Es ist denkbar, dass der Staat das Baurecht zu einem höheren Preis abgibt, um so Erträge zu generieren. Dies ist generell ein Problem beim Baurecht, dass sich niemand damit auseinandersetzt.

7. Sonstige Themen

Frage: Wie finden Sie den Entwurf des Kantons Zürich (Mehrwertausgleichsgesetz)?
Es ist eine vernünftige Lösung, die so akzeptiert wird.

Frage: Wo sehen Sie eine Freigrenze oder einen Mindestbetrag?
Es sollte für alle gleich sein. Eine geringe Freigrenze wäre denkbar. So, dass kleine Eigentümer darunterliegen.

These: Warum braucht es Wohnbaugenossenschaften? Warum soll eine 5-köpfige Familie für 1200 CHF in der Stadt Zürich wohnen? Seiner Meinung nach macht der Markt die Preise, und dieser sollte nicht manipuliert werden.