ETH zürich

MAS DAS CAS

Die Bedeutung des Planungsvorteils für die Siedlungsentwicklung nach innen

DAS-Programm in Raumplanung 2015/17

Exposé

Jutta Romberg Dipl.-Ing. RWTH Architektur

05.08.2016

NSL Netzwerk Stadt und Landschaft
Network City and Landscape

Die Bedeutung des Planungsvorteils für die Siedlungsentwicklung nach innen

Dank

Meinem Referenten Herrn Prof. Dr. Scholl und meinem Betreuer Dr. Rolf Signer danke ich sehr für den konstruktiven und wertvollen Austausch während der drei Zwischenpräsentationen.

Mein Dank gilt ausserdem folgenden Personen, die ich im Laufe meiner Arbeit kontaktieren durfte, die mir Informationen zu den Fallbeispielen gegeben haben, aber auch mit zahlreichen interessanten Gesprächen sehr geholfen haben:

- Lukas Bühlmann, VLP-ASPAN
- Marcel Frey, Grün Stadt Zürich
- Marco Boscardin, Amt für Städtebau Zürich
- Sarah Gäumann, Stadtplanungsamt Biel
- Florence Schmoll, Stadtplanungsamt Biel
- Roland Widmer, Grünplanung Kanton Basel-Stadt
- Robert Stern, Planungsamt Basel
- Christoph Rossetti, Stadtplanungsamt Bern
- Ueli Roth, ur Büro für Städtebau und Architektur
- Marc Osterwalder, Stadt Kloten

Ausserdem möchte ich der Zürcher Studiengesellschaft für Bau- und Verkehrsfragen (ZBV) für die zahlreichen interessanten Vorträge danken.

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis		3
Abbildungsverzeichnis		4
Tabellenverzeichnis		5
Kurzfassung		7
1	**Ausgangslage**	
1.1	Begriffserklärung	9
1.2	Gesetzliche Grundlage	10
1.3	Mehrwertausgleich Übersicht Schweiz	12
1.4	Blick auf München: Sozialgerechte Bodennutzung	14
2	**Kategorien**	
2.1	Mehrwertausgleich bei Ein- und Auszonung	17
2.2	Mehrwertausgleich bei Um- und Aufzonung	18
2.3	Typen des Mehrwertausgleichs	19
3	**Fallbeispiele**	21
3.1	Erlenmatt Basel: Erlenmattpark	22
3.2	Brünnen Bern: Brünnenpark	26
3.3	Gygax-Areal Biel: Schüssinsel	30
3.4	Pfingstweid Zürich: Quartierpark Pfingstweid	34
3.5	Neu Oerlikon Zürich: 5 Pärke	38
3.6	Kloten: Freiraumkonzept	42
3.7	Die Fallbeispiele im Vergleich	44
4	**Fazit**	46
	Literaturverzeichnis	48

Abbildungsverzeichnis

Abb. 00: Titelbild Quartierpark Pfingstweid (Foto J.Romberg) 01
Abb. 01: Morphologischer Kasten: Entstehung, Ausgleich und Verwendung eines Planungsvorteils, Metropolitankonferenz Zürich 2013, Darstellung J. Romberg 11
Abb. 02: Abstimmung Teilrevision RPG am 03.03.2013 Schweiz, Ja-Stimmenanteil in %, Quelle: BFS Bundesamt für Statistik (2013), <www.bfs.admin.ch>, Darstellung J. Romberg 12
Abb. 03: Vergleich der kantonalen Regelungen zur Mehrwertabgabe VLP-ASPAN Juli 2016, Darstellung J. Romberg 14
Abb. 04: Sozialgerechte Bodennutzung München, Der Münchener Weg, 2009, Beispiel Bebauungsplan, Stadt München, Darstellung J. Romberg 17
Abb. 05: Bauzonenfläche pro Einwohner nach Kantonen, ARE Bauzonenstatistik Schweiz 2012, Darstellung J. Romberg 19
Abb. 06: Kantonale Baulandauslastung 2012-2027 (Musterrechnung) ARE Bazonenstatistik Schweiz 2013, Darstellung J. Romberg 20
Abb. 07: Typen der Mehrwertabgabe, J. Romberg 21
Abb. 08: Übersicht der Fallbeispiele, Areale mit öffentlichen Plätzen, J. Romberg 23
Abb. 09: Luftbild Basel, Areal Erlenmatt, <google.ch/maps> 24
Abb. 10: DB-Areal, Luftaufnahme von 1990 Stadt Gärtnerei Basel, reinhardt 2012, Die Erlenmatt 25
Abb. 11: Visualisierung des städtebaulichen Konzepts Erlenmatt Stadt Gärtnerei Basel, reinhardt 2012, Die Erlenmatt 25
Abb.12: Umgebungsplan Erlenmatt, 2016, Bau- und Verkehrsdepartment des Kantons Basel-Stadt, Städtebau & Architektur 26
Abb.13: Basler Modell Berechnungsbeispiel, Wüest & Partner AG 2016 , Darstellung J. Romberg 26
Abb.14: Luftbild Bern, Areal Brünnen, <google.ch/maps> 28
Abb.15: Nutzungs- und Bauklassenplan Brünnen, Hochparterre Band 6 1993, Heft 5 28
Abb.16: Vogelperspektive Brünnen 1989, <www.bruennen.ch> 29
Abb.17: Parkanlage Brünnengut, Landschaftsarchitekten David Bosshard, Bern und Andreas Tremp, Zürich 30
Abb.18: Luftbild Chaponnière-Park, <google.ch/maps> 30
Abb.19: Luftbild Biel, Areal Gygax, <google.ch/maps> 32
Abb.20: Schüssinsel, Gygax-Park Biel, 2010-2015, Fontana Landschaftsarchitektur, Stadt Biel 32
Abb.21: Uferweg der Schüss entlang, Stadt Biel 32
Abb.22: Visualisierung/ Modellfotos der Siegerprojekte,

Schüssinsel (Fontana Landschaftsarchitektur), Wohnüberbauung Previs (mlzd Architekten) und der neue Hauptsitz Swatch (shigeru ban architects) 33
Abb.23: Teiländerung der baurechtlichen Grundordnung der Stadt Biel für die Teilgebiete Gurzelen, Omega-Areal und Gygax-Areal 2008, Stadt Biel, Darstellung J. Romberg 34
Abb.24: Ausgangslage und die folgenden zwei Schritte der Landumlegung und Landverkauf gemäss Botschaft der Stadt Biel 2008 auf dem Gygax-Areal 34
Abb.25: Luftbild Zürich, Areal Pfingstweid, <google.ch/maps> 36
Abb.26: Freiraumkonzept Zürich-West, Mai 2000, AfS 37
Abb.27: Siegerprojekt «WeidWest» des Projektwettbewerbs Quartierpark Pfingstweid, antón & ghiggi landschaft architektur 37
Abb.28: Quartierpark Pfingstweid, Foto: J.Romberg 38
Abb.29: Luftbild Zürich, Neu-Oerlikon, <google.ch/maps> 40
Abb.30: Luftaufnahme Neu-Oerlikon 2013, Stadt Zürich, Bild: Desair 40
Abb.31: Grundeigentumsverhältnisse Stand November 1996, ur Büro, Zürich 2010 41
Abb.32: Grundeigentumsverhältnisse gemäss Sonderbau-vorschriften ZZN , ur Büro, Zürich 2010 41
Abb.33: MFO-Park, Foto: J.Romberg 41
Abb.34: Veränderungen des Grundeigentums: Landabtretungen im Teilgebiet B Neu-Oerlikon, ur Büro, Zürich 2010 42
Abb. 35: Luftbild Zürich, Kloten, <google.ch/maps> 44
Abb. 36: Konzept öffentlicher Räume Kloten, Stadt Kloten, raderschallpartner ag landschaftsarchitekten bsla sia 44
Abb. 37: Kloten vor dem Bau der Eisenbahn, 1853, Stadt Kloten 45
Abb. 38: Überbauungsplan Kloten, 1970, Stadt Kloten 45
Abb. 39: Entwicklungskonzept Kloten, Stadt Kloten, Planungsbericht Teilrevision Bau- und Zonenordnung, 3. Juli 2010 45
Abb. 40: Mehrwert-Kreislauf (F. Schumacher, Basel, 2014) 46

Tabellenverzeichnis

Tab. 01: Zeitachse Erlenmatt, Basel 23
Tab. 02: Zeitachse Brünnen, Bern 27
Tab. 03: Zeitachse Gygax-Areal, Biel 31
Tab. 04: Zeitachse Pfingstweid, Zürich 35
Tab. 05: Zeitachse Neu-Oerlikon, Zürich 39
Tab. 06: Zeitachse Kloten, Zürich 43

Kurzfassung

DAS-Programm in Raumplanung 2015/17
Exposé
Die Bedeutung des Planungsvorteils für die Siedlungsentwicklung nach innen
Jutta Romberg, Dipl.-Ing. RWTH
mail: j.romberg@gmx.ch
05.08.2016

Mit der Annahme der Teilrevision des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) am 3. März 2013 durch die Mehrheit der Schweizer Bevölkerung, ist der Mehrwertausgleich (Art. 5 RPG) für die ganze Schweiz als Grundlage der Raumplanung festgelegt worden. Er ist ein viel diskutiertes Instrument, das nicht nur Befürworter kennt.
Diese Arbeit untersucht anhand von sechs Beispielen den bisherigen Umgang und die Erfahrungen mit der Mehrwertabgabe in vier verschiedenen Kantonen. Der gemeinsame Nenner der Beispiele sind öffentliche Räume, die mit Hilfe der Mehrwertabgabe in unterschiedlichen Formen realisiert werden konnten. Im Vergleich stehen die verschiedenen Handhabungen der Planungsbeteiligten mit dem Planungsinstrument.
Resultat der Arbeit ist eine Schlussfolgerung aus diesen Beispielen, die verschiedene Planungswege verdeutlicht und damit eine Hilfestellung für die kommende gesetztliche Vertiefung in das Thema darstellen soll.

Schlagworte
Mehrwertausgleich; Mehrwertabgabe; Planungsvorteile; städtebauliche Verträge; Siedlungsentwicklung nach innen; öffentliche Räume

Zitierungsvorschlag
Romberg J. (2016) Die Bedeutung des Planungsvorteils für die Siedlungsentwicklung nach innen

1 Ausgangslage

1.1 Begriffserklärung

Der Mehrwertausgleich wird oft als «Mehrwertabschöpfung» bezeichnet. Dieser Begriff kann zu falschen Assoziationen führen. Den Vorgang des «Abschöpfens» stellt man sich nicht sehr präzise vor: Man schöpft mit einer Kelle etwas Flüssigkeit ab, wobei meistens etwas daneben schwappt und verloren geht. Hier sollte man vorsichtig mit der Wortwahl umgehen, um nicht schon zu Beginn ein negatives Bild des Vorgangs zu erwecken. Der Begriff «Mehrwertausgleich» erscheint sinnvoller, da er als einziger die Bewegungen in beide Richtungen erklärt: Die Mehrwertabgabe bei Planungsvorteilen und die Entschädigung bei Eigentumsbeschränkungen.
Um den Prozess zur Entstehung des Mehrwertausgleichs zu erklären, eignet sich am besten der «Morpholgische Kasten», der von der Metropolitankonferenz Zürich (siehe Abb. 1) entwickelt wurde. Hier ist in sechs Schritten aufgezeigt, wie ein planungsbedingter Mehrwert entsteht:

Abb. 01: Morphologischer Kasten, Entstehung der Mehrwertabgabe

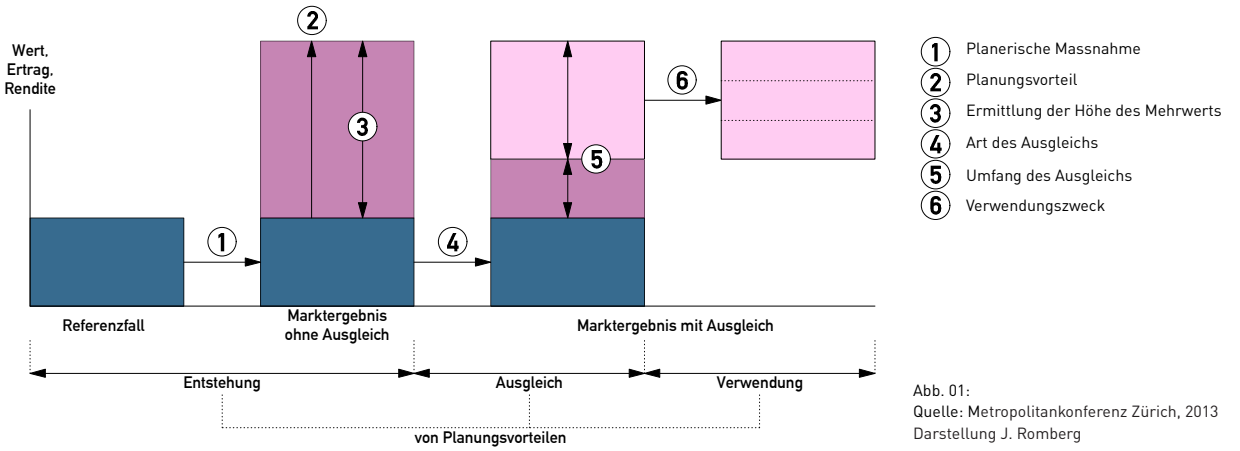


Abb. 01:
Quelle: Metropolitankonferenz Zürich, 2013
Darstellung J. Romberg

1. Planerische Massnahme:	Neueinzohnung, Um- oder Aufzonung
2. Planungsvorteil:	Ermöglichung neuer Nutzung
	Erhöhung des Landwerts/ Rendite
	Qualitative Umfeldaufwertung
3. Ermittlung des Mehrwerts	Pauschal fixiert/ verhandelbar
4. Art des Ausgleichs	Monetär oder materiell
	Nutzungsbeschränkungen
	Städtebaulicher Vertrag, Infrastrukturvertrag
5. Umfang des Ausgleichs	Nach gesetzlicher Grundlage in %
	Individuelle Berechnungsart
6. Verwendungszweck	Zweckgebunden, gebietsbezogen

Diese sechs Schritte werden zur Analyse verwendet, um eine Vergleichbarkeit zwischen den Fallbeispielen herzustellen.

1.2 Gesetzliche Grundlage

Der Mehrwertausgleich ist schon seit 1979 im Bundesgesetz über die Raumplanung in der Schweiz verankert, allerdings bis zur letzten Teilrevision im Jahr 2014 nur auf freiwilliger Basis. In dem Zeitraum von 1979 bis 2014 haben nur wenige Kantone von dieser Möglichkeit Gebrauch gemacht (Eine Übersicht der kantonalen Regelungen ist im Kapitel 1.4 enthalten). Am 3. März 2013 hat die Schweizer Bevölkerung die Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (RPG) mit 62.9% angenommen. Die Präzisierung des Mehrwertausgleichs, sowie die dazugehörigen Sanktionen bei fehlender oder mangelnder Umsetzung (Übergangsbestimmungen, Artikel 28a RPG), stellen eine der wesentlichen Änderungen der Teilrevision dar.

Im Folgenden sind die betreffenden Auszüge zum Mehrwertausgleich aus dem Bundesgesetz über die Raumplanung aufgelistet (Die Artikel sind nicht vollständig). Die neuen Artikel durch die 2014 in Kraft getretene RPG-Teilrevision sind farbig markiert; die schwarz geschriebenen Passagen sind seit dem Jahr 1979 im RPG enthalten.
Der Verwendungszweck ist ebenfalls vorgegeben und in den bezugnehmenden Passagen im Artikel 5 und Artikel 3 RPG aufgeführt.

Abb. 02: Abstimmung Teilrevision RPG Schweiz, 03.03.2013
Ja-Stimmenanteil in %

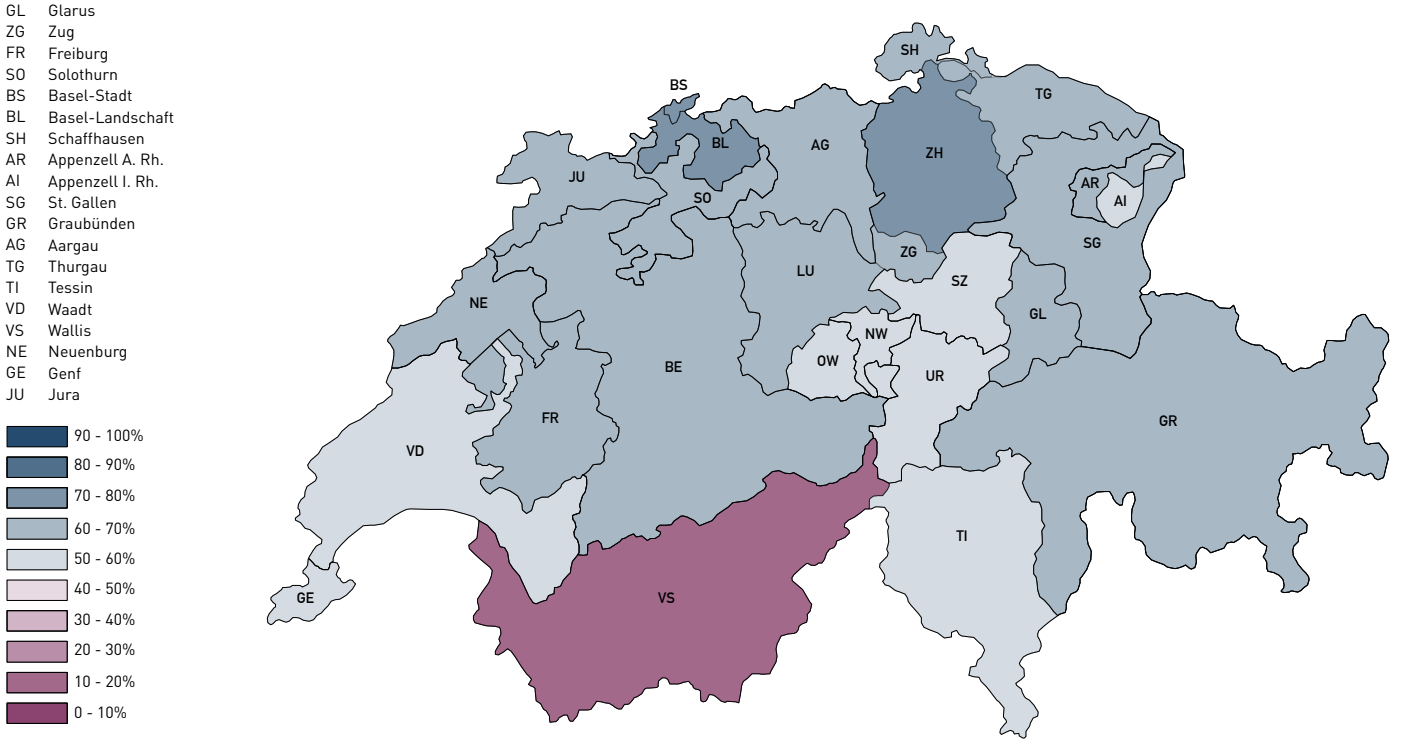


Abb. 02:
Quelle: BFS Bundesamt für Statistik (2013),
< www.bfs.admin.ch>
Darstellung: J. Romberg

Art. 5 Ausgleich und Entschädigung (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 a[bis], 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.

Art. 3 Planungsgrundsätze (RPG)

[2] Die Landschaft ist zu schonen. Insbesondere sollen

a. der Landwirtschaft genügende Flächen geeigneten Kulturlandes, insbesondere Fruchtfolgeflächen, erhalten bleiben;

[3] Die Siedlungen sind nach den Bedürfnissen der Bevölkerung zu gestalten und in ihrer Ausdehnung zu begrenzen. Insbesondere sollen

a[bis]. Massnahmen getroffen werden zur besseren Nutzung der brachliegenden oder ungenügend genutzten Flächen in Bauzonen und der Möglichkeiten zur Verdichtung der Siedlungsfläche;

Das revidierte Raumplanungsgesetz ist am 1. Mai 2014 in Kraft getreten. Fünf Jahre lang (bis zum 30. April 2019) haben die Kantone Zeit einen angemessenen Ausgleich von Planungsvor- und -nachteilen zu regeln. Nach Ablauf dieser Frist ist die Ausscheidung neuer Bauzonen unzulässig, solange der betreffende Kanton nicht über einen angemessenen Ausgleich gemäss Artikel 5 (RPG), der vom Bundesrat genehmigt wurde, verfügt.

1.3 Mehrwertausgleich Übersicht Schweiz

Einige Kantone haben diese Gesetzesgrundlage schon vorliegen (VLP-ASPAN 2016-b):

- Basel-Stadt seit 1977
- Neuenburg seit 1986
- Genf seit 2011/2014
- Thurgau seit 2012
- Tessin seit 2014
- Aargau seit 2015
- Jura seit 2016

Alle anderen Kantone haben bisher keinen Gebrauch von dieser Möglichkeit gemacht und müssen nun einen Entwurf nachliefern. Folgende Kantone sind derzeit in der Vernehmlassungs- oder Entwurfsphase (VLP-ASPAN 2016-b):

- Basel-Landschaft
- Bern
- Freiburg

Abb. 03: Vergleich der kantonalen Regelungen zur Mehrwertabgabe

ZH Zürich
BE Bern
LU Luzern
UR Uri
SZ Schwyz
OW Obwalden
NW Nidwalden
GL Glarus
ZG Zug
FR Freiburg
SO Solothurn
BS Basel-Stadt
BL Basel-Landschaft
SH Schaffhausen
AR Appenzell A. Rh.
AI Appenzell I. Rh.
SG St. Gallen
GR Graubünden
AG Aargau
TG Thurgau
TI Tessin
VD Waadt
VS Wallis
NE Neuenburg
GE Genf
JU Jura

20%/ 15%
Einzonung/ Um- und Aufzonung

Geltende kantonale Gesetzesgrundlage

Gesetzesgrundlage in Vernehmlassung

Unbekannt

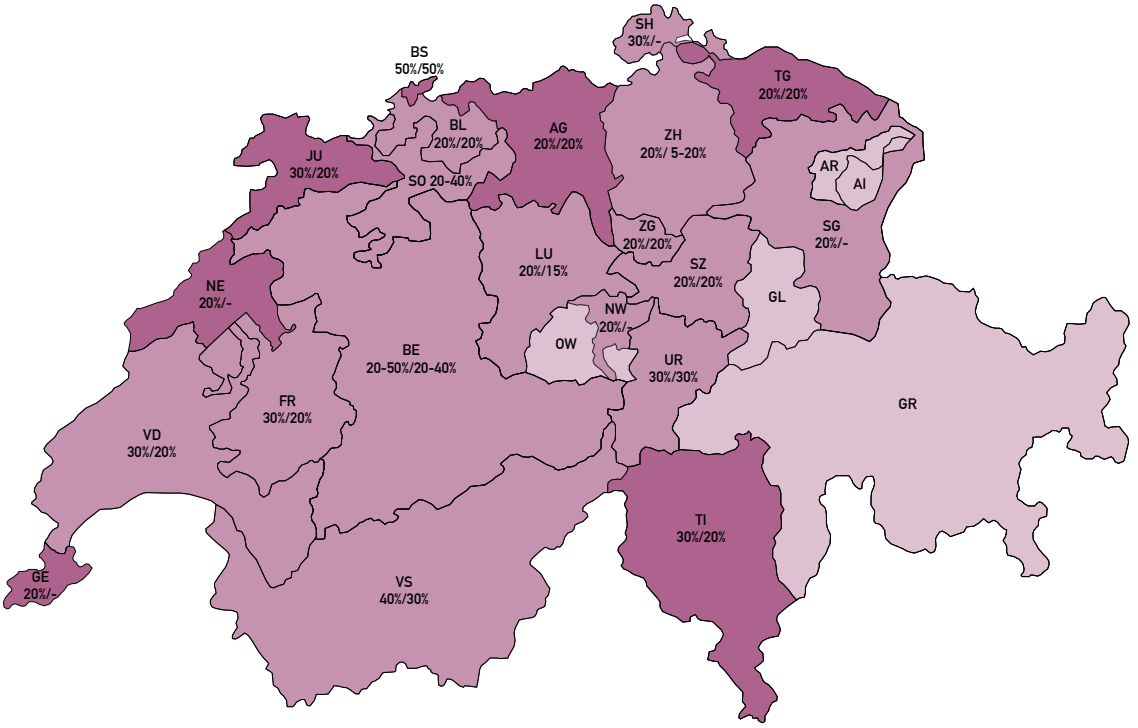


Abb. 03:
Quelle: VLP ASPAN, Juli 2016
Darstellung: J. Romberg

- Luzern
- Nidwalden
- Schaffhausen
- Schwyz
- Solothurn
- St. Gallen
- Uri, Waadt
- Wallis
- Zug
- Zürich

- Nur 5 Kantone haben bisher noch keinen Vorschlag gemacht:
- Graubünden
- Obwalden
- Glarus
- Appenzell A. Rh
- Appenzell I. Rh.

Die Grafik (Abb. 03) zeigt eine Übersicht inklusive der vorgeschriebenen bzw. vorgeschlagenen Abgabesätze. Dies ist ein Zwischenstand vom Juli 2016 (VLP-ASPAN 2016-b).
Die Abgabesätze sind bei Neueinzonungen immer mit einer Prozentzahl fixiert. Bei Um- und Aufzonungen sind die Prozentzahlen oft mit weiteren Faktoren gekoppelt, die entweder weitere Einschränkungen darstellen oder den Gemeinden mehr Spielraum lassen, wie z. B. bei folgenden Gemeinden (Auflistung ist nicht vollständig):

- Tessin: Im Tessin gilt ein Abgabesatz von 20% auf Aufzonungen, wenn die Ausnützungsziffer um mindestens 0.2 oder die Volumen- oder Baumassenziffer um 1.5 erhöht wird.
- Basel-Landschaft: Im Kanton Basel-Landschaft gelten die 20% Mehrwertabgabe auf Um- und Aufzonungen nur, wenn der Bodenwert über 50% oder die Mehrnutzung über 50% beträgt.
- Zürich: In Zürich ist bei Um- und Aufzonung mindestens eine Abgabe von 5% in den kantonalen Mehrwertausgleichsfonds zu zahlen (derzeit in der Vernehmlassung). Die Gemeinden legen in ihrer Bau- und Zonenordnung fest, ob sie eine Mehrwertabgabe von maximal 15% erheben, ob sie neben einer Mehrwertabgabe als Alternative den Ausgleich in städtebaulichen Verträgen vorsehen oder ob sie ganz auf einen Ausgleich verzichten wollen.

Diese Regelungen sind auf die einzelnen Kantone und bei Um- und Aufzonungen speziell auf die Gemeinden mit ihren Bauordnungen abgestimmt. Es ist erkennbar, dass je nach Ort eine andere Handhabung gewünscht wird.

1.4 Blick auf München:

Sozialgerechte Bodennutzung (SoBoNu)

Die sozialgerechte Bodennutzung der Stadt München wirbt mit dem Slogan «Schafft Baurecht und mobilisiert Bauland». Zur Erklärung dient ein Blick auf die Entstehungsgeschichte dieses Gesetzes (LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN 2009).

Bis 1994 belasteten die Kosten der Planung für nötige technische und soziale Infrastruktur zur Weiterentwicklung der Stadt überwiegend den städtischen Haushalt. Sie wurden damit im Wesentlichen von der Allgemeinheit getragen. Planung, aber erst recht die Herstellung der Infrastruktur, steigern den Wert der betroffenen Grundstücke erheblich, wie dies deutlich am Münchener Grundstücksmarkt abzulesen war und ist. Von der Bodenwertsteigerung profitierten früher ausschliesslich die Eigentümer.

Um das Jahr 1993 verschlechterte sich die Haushaltslage derart, dass die Stadt die Kosten für Infrastrukturmassnahmen nicht mehr im bisherigen Umfang aus den allgemeinen Haushaltsmitteln finanzieren konnte. Dies behinderte eine kontinuierliche Bebauungsplanung und gefährdete den dringend benötigten Wohnungsbau.

1994 stand München vor der Alternative, seine Planungstätigkeit weitgehend einzuschränken oder aber in Zusammenwirken mit den Planungsbegünstigten die Finanzierung der durch die Planung ausgelösten Kosten und Lasten anderweitig zu sichern.

Aus dieser Situation heraus entstanden die Regularien und Verfahrensgrundsätze zur «Sozialgerechten Bodennutzung».

Grundsätzlich soll den Planungsbegünstigten mindestens ein Drittel der durch die Überplanung erzielten Bodenwertsteigerungen zustehen.

Folgend sind die wichtigsten Lasten, Kosten und Bindungen der Planungsbegünstigten aufgeführt:

- **Erschliessungsstrassen/ Grünflächen:** Der Ausbau der ursächlichen Erschliessungsstrassen und örtlichen Grünflächen einschliesslich der unentgeltlichen Bereitstellung/Übereignung der dafür nötigen Grundstücke.
- **Gemeinbedarfsflächen:** Ursächliche Gemeinbedarfsflächen (z.B. für eine Grundschule) sind unentgeltlich an die Stadt zu übereignen.
- **Soziale Infrastruktur:** Verantwortung für die Herstellungskosten für die ursächliche soziale Infrastruktur der Kinder bis zum Alter von 10 Jahren.
- **Naturschutzrechtlicher Ausgleich:** Wenn eine Bauleitplanung Landschaft und Natur erheblich beeinträchtigt wird, ist ein naturschutzrechtlicher Ausgleich notwendig, wozu die nötigen Flächen bereitzustellen sind.
- **Geförderter Wohnungsbau:** Ein angemessener Anteil der neu geschaffenen Wohnbauflächen soll zugunsten der Wohnungssuchenden mit unterem und mittlerem Einkommen eingesetzt werden. Die Förderquote beträgt 30% für den sozialen Wohnungsbau.

- **Gewerbliche Nutzungen:** Im Einzelfall können Massnahmen zur Sicherung handwerklicher und mittelständischer Gewerbestrukturen verlangt werden.
- **Planungskosten:** Die Stadt kann die Übernahme von Planungskosten, wie z.B. Wettbewerbs- und Gutachterkosten, verlangen.
- **Baupflicht:** Eine Baupflicht ist vorgesehen. Die Frist für eine Babauung muss angemessen sein und wird individuell vereinbart.

Abb. 04: Bebaungsplan Nr. 9999 (Beispiel)

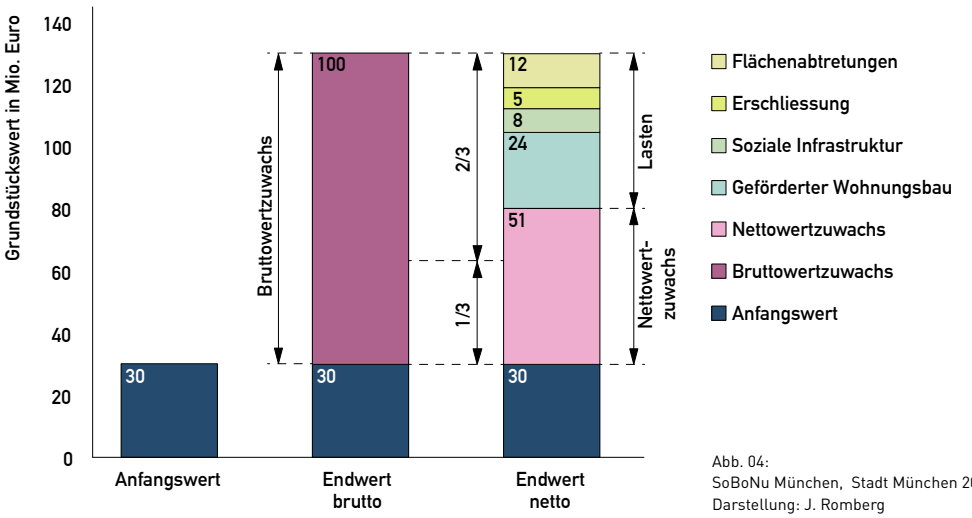


Abb. 04:
SoBoNu München, Stadt München 2009
Darstellung: J. Romberg

2. Kategorien
2.1 Mehrwertausgleich bei Ein- und Auszonung

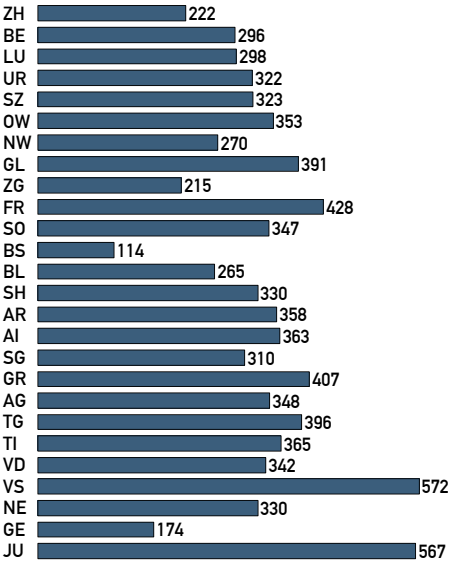
Die neue RPG-Teilrevision gibt nun ein doppeltes Minimum für die Mehrwertabgabe vor: Mindestens 20 Prozent und mindestens bei Neueinzonungen (JENTSCH/GMÜNDNER 2016).
Der Verwendungszweck ist vorgesehen, in erster Linie Auszonungen zu finanzieren und darüber hinaus die Abgaben für die Siedlungsentwicklung nach innen zu verwenden. Das heisst, dass es im Kern dieses neuen Gesetzes darum geht, die Fehlallokation von Bauzonenreserven zu lösen. In der Schweiz existieren in peripheren und schlecht erschlossenen Lagen sehr grosse Baulandreserven, während in den Zentren und Gebieten mit sehr guter Infrastruktur das Bauland viel zu knapp ist. Das heisst, dass in den letzten Jahrzehnten in der Schweiz viel zu viele Bauzonen an ungeeigneten Orten ausgeschieden worden sind, was eine disperse Siedlungsentwicklung und einen hohen Flächenverbrauch fördert und durch zu niedrige Baulandpreise in der Peripherie den Anreiz schafft, fernab der Zentren und an schlecht erschlossenen Lagen zu bauen. Dies verursacht wiederum enorme infrastrukturelle Folgekosten.

Diese massive Fehlallokation der Bauzonenreserven ist die grösste Altlast der schweizerischen Raumplanung. Mit Hilfe der neuen RPG-Teilrevision wird eine praktikable Basis für die räumliche Verschiebung dieser Bauzonenreserven geschaffen. Die Grafik (Abb. 05) zeigt die unterschiedlich hohen Bauzonenflächen pro Einwohner in den Kantonen. Das Wallis, Neuenburg, Jura und Schaffhausen gehören zu den Kantonen mit den grössten Baulandreserven.

Dieser von JENTSCH/GMÜNDNER (2016) beschriebene Weg zeigt deutlich die Notwendigkeit dieser Reallokation der Ressource Bauland. Die Finanzierung der Bauzonenverschiebung überkantonal zu organisieren, wird noch eine weitere Herausforderung der Raumplanung bleiben. Hierzu wird eine Weiterentwicklung des Mehrwertausgleichs zu einem umfassenden Finanzierungsmechanismus nötig sein. Denn Nicht-Rückzonungen werden noch kostspieliger sein, als die teuer erscheinenden Rückzonungen.
Den Mindestsatz einer Mehrwertabgabe von 20% auf Neueinzonungen in erster Linie für Rückzonungen zu verwenden, muss damit nicht angezweifelt werden.

Kern dieser Arbeit sollen aber die Um- und Aufzonungen sein. Denn um die Siedlungsentwicklung nach innen zu fördern, sind aufgrund der fehlenden Baulandreserven in den Zentren hauptsächlich Um- und Aufzonungen erforderlich.

Abb. 05: Bauzonenfläche pro Einwohner nach Kantonen (in m²/E)



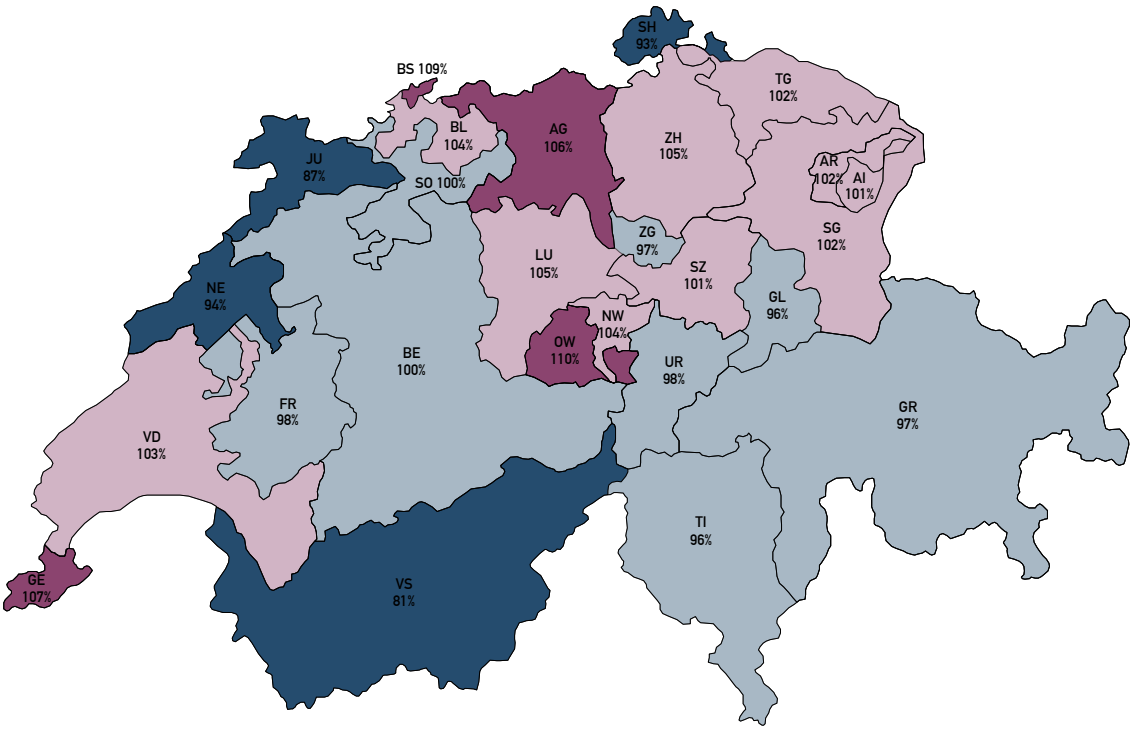
Quelle: ARE Bauzonenstatistik Schweiz 2012
Darstellung J.Romberg

2.2 Mehrwertabgabe bei Um- und Aufzonung

Eine Mehrwertabgabe bei Um- und Aufzonungen sieht die RPG-Teilrevision nicht vor. Jeder Kanton kann individuell entscheiden, ob und in welchem Ausmass er auf Um- und Aufzonungen eine Mehrwertabgabe gesetzlich festlegt. Ein Prozentsatz bis zu 60% ist laut Bund möglich (Entscheid des Bundesgerichts in BGE 105 Ia 134). Die Gegebenheiten sind nicht nur in den Kantonen sehr unterschiedlich, sondern vor allem zwischen den Gemeinden. In den Grossstädten ist eine Mehrwertabgabe auf Um- und Aufzonungen leichter umzusetzen, da hier meistens keine Baulandreserven mehr vorhanden sind und somit ein hoher Drang nach Um- und Aufzonungen herrscht. Kleine Gemeinden befürchten hingegen, den Anreiz zum Bauen damit zu verhindern. Die Grafik (Abb. 06) zeigt eine Übersicht der unterschiedlichen Baulandauslastungen nach Kantonen.
Anderseits kann man sagen, dass eine Mehrwertabgabe bei Um- und Aufzonungen viel zu spät gesetzlich festgelegt wurde. In den vergangenen Jahren wurden massive Um- und Aufzonungen z.B. von alten Industriearealen vorgenommen, bei denen teilweise die Chance verpasst wurde mit Hilfe der Mehrwertabgabe die Entwicklung des Quartiers zu finanzieren. Diese Industrieareale sind nun umgezont und bebaut. Die Planungsbeteiligten haben aber aufgrund der fehlenden gesetzlichen Grundlage oft andere Wege gefunden, um die notwendigen Infrastrukturmassnahmen mit Hilfe der Grundeigentümer -im Gegenzug zu den enormen Planungsvorteilen- zu finanzieren. Dadurch hat sich eine «indirekte» Mehrwertabgabe entwickelt.

Abb. 06: Kantonale Baulandauslastung 2012-2027 (Musterrechnung)
Baulandauslastung gesamte Schweiz (hohes Szenario): 101%
Kantonale Auslastung in % = Beschäftigte + Einwohner im Jahr 2027/ Kantonale Kapazität aller Bazonen

ZH Zürich
BE Bern
LU Luzern
UR Uri
SZ Schwyz
OW Obwalden
NW Nidwalden
GL Glarus
ZG Zug
FR Freiburg
SO Solothurn
BS Basel-Stadt
BL Basel-Landschaft
SH Schaffhausen
AR Appenzell A. Rh.
AI Appenzell I. Rh.
SG St. Gallen
GR Graubünden
AG Aargau
TG Thurgau
TI Tessin
VD Waadt
VS Wallis
NE Neuenburg
GE Genf
JU Jura



unter 95%
95 bis 100%
100 bis 105%
über 105%

Abb. 06:
Quelle: ARE 2013/ Darstellung J.Romberg

2.3 Typen der Mehrwertabgabe

Mehrwertabgaben können sehr unterschiedlich festgelegt sein. Je nach Fallbeispiel haben sie unterschiedliche Grundannahmen und Auswirkungen. Generell kann man die Mehrwertabgabe wie folgt kategorisieren:

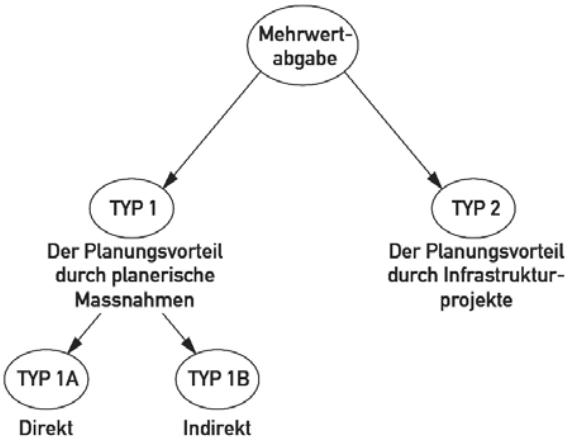
Typ 1: Der Planungsvorteil durch eine planerische Massnahme
Mehrwertabgabe nach Artikel 5 RPG,
Ein-, Um- oder Aufzonungen steigern den Wert einer Liegenschaft. Ein Teil dieses Mehrwerts wird abgegeben und fliesst im Normalfall in die öffentliche Infrastruktur.

- **1A Direkte Mehrwertabgabe**
  mit gesetzlicher Grundlage,
  z.B. Basel (monetär oder materiell)

- **1B Indirekte Mehrwertabgabe**
  ohne gesetzliche Grundlage,
  z.B. durch städtebauliche Verträge (grösstenteils materiell)

Typ 2: **Der Planungsvorteil durch Infrastrukturprojekte**
ohne gesetzliche Grundlage,
Infrastrukturprojekte steigern den Wert einer Liegenschaft und werden durch die Grundeigentümer mitfinanziert (grösstenteils monetär).

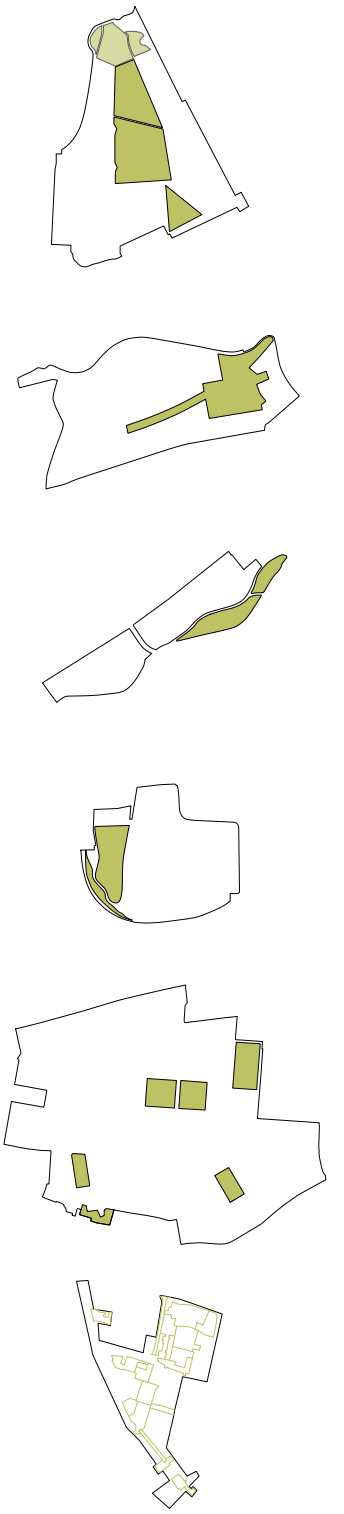
Abb. 07: Typen der Mehrwertabgabe



3. Fallbeispiele

Die folgenden Kapitel sollen anhand von Fallbeispielen zeigen, welcher Typ der Mehrwertabgabe wo zum Zuge gekommen ist.
Sechs Beispiele aus den Kantonen Basel-Stadt, Bern, Biel und Zürich werden bezüglich des Planungsprozesses, der Planungsbeteiligten, der Projekte und der Mehrwertabgabe präsentiert.
Die Gemeinsamkeit der Fallbeispiele ist, dass mit Hilfe der Mehrwertabgabe ein öffentlicher Park oder öffentliche Plätze finanziert wurden.

Abb. 08: Übersicht der Fallbeispiele, Areale mit öffentlichen Plätzen
Darstellung J.Romberg



3.1 Erlenmatt Basel: Erlenmattpark

3.2 Brünnen Bern: Brünnenpark

3.3 Gygax-Areal Biel: Schüssinsel

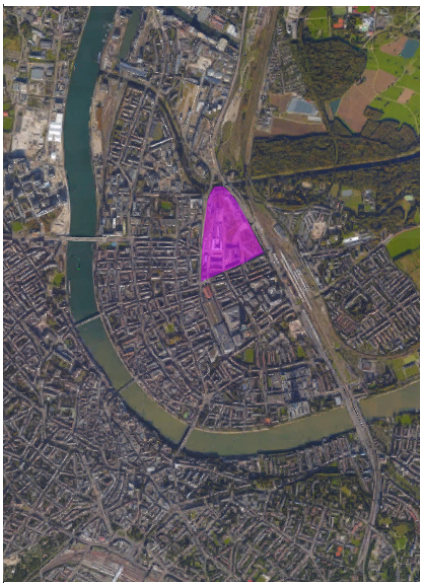
3.4 Pfingstweid Zürich: Quartierpark

3.5 Neu-Oerlikon: Fünf Pärke

3.6 Kloten: Freiraumkonzept

3.1 Erlenmatt Basel

Abb. 09:
Luftbild Basel, Areal Erlenmatt



Quelle: google maps

«Die Erlenmatt hat eine lange Geschichte von der grünen Wiese, über eine deutsche Enklave mitten in Basel, die zum Entwicklungshemmnis für die Stadt wird, und schliesslich ein heiss diskutiertes Zukunftsprojekt, das Basel während Jahren bewegt.» (ROLAND ZAUGG 2012) Die Umzonung in der Erlenmatt ist eine der grössten in der Stadt Basel. Frühzeitig wurden die Verhandlungen mit der Deutschen Bahn aufgenommen und Partzipationsprozesse eingeleitet. Aufgrund der Grösse des Areals sollte es für die ganze Stadt eine Bedeutung erhalten (STADT GÄRTNEREI BASEL 2012).

Die Mehrwertabgabe hat in der Stadt Basel eine lange Tradition. Schon im Hochbautengesetz aus dem Jahr 1977 ist sie verankert.
Die Erlenmatt ist damit eines der klassischen Beispiele für eine Mehrwertabgabe nach Artikel 5 RPG (Typ 1A im Kapitel 2.3). Im Bau- und Planungsgesetz der Stadt Basel ist ein Abgabesatz von 50% bei Ein-, Um- und Aufzonungen vorgeschrieben. Zusätzlich zur Gesetzgebung ist im Projekt Erlenmatt in einem Rahmenvertrag zwischen dem Kanton Basel-Stadt, dem Bundeseisenbahnvermögen und der Deutschen Bahn AG vom 20.12.2002 der Umgang mit der Mehrwertabgabe wiefolgt beschrieben worden (BAUDEPARTMENT DES KANTONS BASEL-STADT 2002):
Die im Zusammenhang mit der städtebaulichen Entwicklung des Planungsgebietes entstandenen Kosten müssen von den Grundeigentümern getragen werden: Auflösung der Baurechtsverträge und Mietverträge, Rückbaukosten, Finanzierung des Schallschutzes, private Erschliessung, Erschliessungsbeiträge für die öffentlichen Erschliessungskosten (Strassen und Kanalisation, Tram wird von der Stadt finanziert), Parzellierungskosten, arealbezogene Planungskosten für die Einzonung der Baufelder, Beiträge an den Landerwerbskosten.
Weiterhin ist im Rahmenvertrag festgelegt, dass die Mehrwertabgabe zum Zeitpunkt des Baubeginns erhoben wird. Kosten, die nötig sind, um das Grundstück baureif zu machen (teilweise aus den oben genannten Punkten), werden abgezogen: Rückbaukosten, Erschliessungsbeiträge und Erschliessungskosten, Schallschutzkosten, arealbezogene Planungskosten für die Einzonung der Baufelder, Kosten für die Beseitigung der Altlasten.
Die Übertragung von Frei-, Grün- und Erschliessungsflächen ist auch ein Punkt des Rahmenvertrags. Zum Zeitpunkt der Rechtskraft des Nutzungsplanes erwirbt der Kanton die Frei- und Grünflächen zum Kaufpreis von CHF 120/m², das entspricht ca. 8ha für 9.8 Mio CHF.

Die Höhe des Mehrwerts wird in Basel von der Bodenbewertungsstelle der Stadt Basel berechnet. Im Fall des Erlenmattareals beträgt der gesamte Mehrwert 78 Mio. CHF. Das heisst die fällige Mehrwertabgabe liegt bei 39 Mio. CHF (SCHUMACHER 2014). Bei Verkauf der Grundstücke war der Rahmenvertrag immer Teil der rechtlichen Grundlage, so dass die Investoren den jeweiligen Anteil an der Mehrwertabgabe pro Parzelle bezahlen mussten, der zur Baubewilligung fällig wurde.

Tab. 01: Zeitachse Erlenmatt

1989 Beschluss Deutsche Bahn
Die deutsche Bahn gibt bekannt, dass sie den Güterbahnhof in Etappen aufgeben wird.

1996 Erster öffentlicher städtebaulicher Wettbewerb
Teilnahme von 273 Büros aus ganz Europa

1997 Vorstellung der besten Projekte
Entstehung einer Begleitgruppe aus Bewohnern der angrenzenden Quartiere: Positionspapier mit Optimierungen für den 2. Wettbewerb. Der Grünflächenanteil wird erhöht, die BGF wird reduziert.

2001 Zweiter städtebaulicher Wettbewerb
Sieger: Ernst Niklaus Fausch Architekten, Zürich, Unterzeichnung eines Rahmenvertrags durch die Regierungsrätin mit den Eigentümern, Festlegung der Eckwerte für die bauliche Nutzung, Festlegung der Mehrwertabgabe

2003 Begleitgruppe
Positionspapier der Begleitgruppe «Bevölkerung und Gewerbe»

2004 Volksabstimmung
Ja zur Einzonung des Areals, der Kanton kauft einen ersten Teil des Bodens für die Erstellung von Frei- und Grünflächen.

2005 Landverkauf
Der Eigentümer (Vivico) verkauft das erste Baufeld an die Pensionskasse PUBLICA. Die Grundlagen des Rahmenvertrags sind Teil des Landerwerbsvertrags.

2006 Start Rückbau
80'000m² werden von Strassenbelag und Bahngleisen befreit.

2007 Baustart
Wohnüberbauung Erlentor von Morger Dettli Architekten

2009 Beschluss des grossen Rats
Zustimmung für Baukredit, Arealerschliessung Ost und Nord

2010 Stiftung Habitat
Die gemeinnützige Stiftung Habitat kauft 3 Baufelder, Planung für Wohnraum von 750 Menschen

2016 Fertigstellung des Erlenmattparks

Quelle: Stadt Gärtnerei Basel, Die Erlenmatt, Basel 2012; markierte Passagen zeigen den Bezug zur MWA

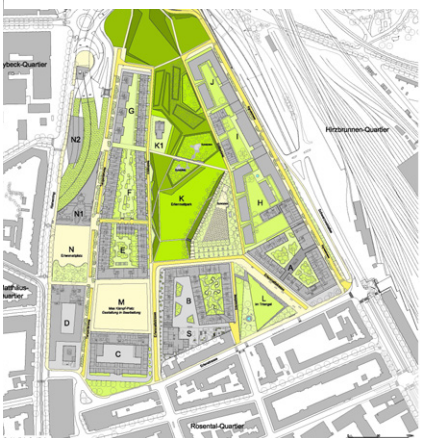
Abb. 10:
DB-Areal, Luftaufnahme von 1990

Quelle: Die Erlenmatt, Stadt Gärtnerei Basel, reinhardt

Abb. 11:
Visualisierung des städtebaulichen Konzepts Erlenmatt

Quelle: Die Erlenmatt, Stadt Gärtnerei Basel, reinhardt

Abb. 12:
Erlenmatt Umgebungsplan



Quelle: Bau- und Verkehrsdepartment des Kantons Basel-Stadt, Städtebau & Architektur 2016

Der Ertrag fliesst in den Grünfonds der Stadt Basel, der für die Schaffung neuer oder für die Aufwertung bestehender öffentlicher Grünräume wie Parkanlagen, Stadtwälder, Alleen und Promenaden verwendet wird. Das heisst, die Abgaben wurden nicht direkt im Areal Erlenmatt eingesetzt. Allerdings ist zeitgleich der sehr grosszügige Erlenmattpark im Zentrum des Areals entstanden, der durch den Grünfonds finanziert wurde. Die Fläche des Parks wurde vor allem durch die Mitwirkung der Anwohner sehr früh im Planungsprozess auf 8 Hektar vergrössert, da es in der näheren Umgebung sehr wenig Grünflächen gibt, so dass der Park nicht nur eine grosse Bedeutung für die Bewohner der Erlenmatt hat, sondern auch für Kleinbasel und die weiteren Umgebungen.

Die Höhe der Abgabe erscheint in Basel sehr hoch. In folgender Tabelle wird anhand einer fiktiven Berechnung eines typischen Bauprojekts nach dem Basler Modell aber deutlich, dass eine Mehrwertabgabe zuletzt nur 3% der gesamten Investitionskosten darstellt (WÜEST & PARTNER AG, 2016).

Abb.13: Basler Modell Berechnungsbeispiel

Berechnung: Bestehendes Nutzungspotential vor Um- / Aufzonung

Arealfläche	5'000 m²	5'000 m²
Ausnützungsziffer	1.5 AZ	2.0 AZ
Nutzungpotential	7'500 m²	10'000 m²
Landwert pro m² BGF	850 CHF	850 CHF
Basis-Landwert	**6'375'000 CHF**	**8'500'000 CHF**

Berechnung: Effektive Nutzung nach Um- / Aufzonung (Baueingabe)

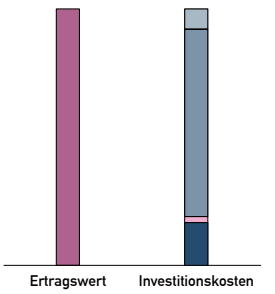
Arealfläche	5'000 m²
Tatsächliche Nutzung	15'000 m²
Entspricht Ausnützungsziffer	3.0 AZ
Landwert pro m² BGF	850 CHF
Neuer Landwert	**12'750'000 CHF**

Berechnung: Bodenmehrwert und Mehrwertabgabe (Baueingabe)

Landwert nach Um- /Aufzonung	12'750'000 CHF
Basis-Landwert vor Um- /Aufzonung	8'500'000 CHF
Bodenmehrwert	4'250'000 CHF
abzüglilch Abbruchkosten	250'000 CHF
Mehrwert	4'000'000 CHF
Mehrwertabgabe 50%	**2'000'000 CHF**

Quelle: Wüest & Partner AG

Ertragswert und Investitionskosten eines typischen Bauprojekts

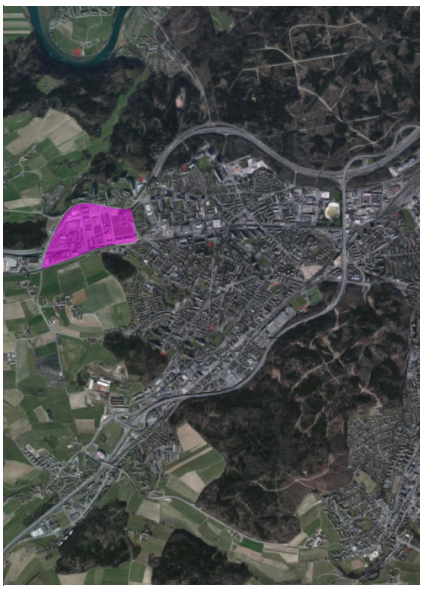


Risiko/ Gewinn	10%
Erstellungskosten BKP 0-5	70-75%
Mehrwertabgabe	3%
Landwert vor Um-/ Aufzonung	15-20%

Quelle: Wüest & Partner AG

3.2 Brünnen Bern:

Abb. 14:
Luftbild Bern, Areal Brünnen



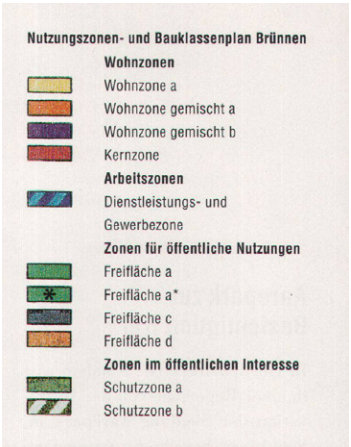
Quelle: google maps

Das Areal Brünnen, ganz im Westen von Bern gelegen, ist umgeben von Pfeilern des sozialen Wohnungsbaus der Nachkriegstzeit. Das Tscharnergut war schweizweit ein Novum, eine Satellitenstadt mit Hochhäusern, mehrgeschossigen Häuserzeilen und Reihenhäusern. Holenacker ist der erste 1985 gebaute Teil einer Vision für eine massive, verkehrsgerechte Stadterweiterung Richtung Westen der Stadt Bern für 150'000 Menschen aus dem Jahr 1967 mit Hochhäusern, die auf einem Infrastruktur- und Dienstleistungssockel stehen sollten (VLP ASPAN 2016-a). Nach Beginn der ersten Etappe mit massiven Änderungen an der ursprünglichen Idee (siehe Abb. 16) wurde die Planung 1992 sistiert (C. ROSSETTI 2016).

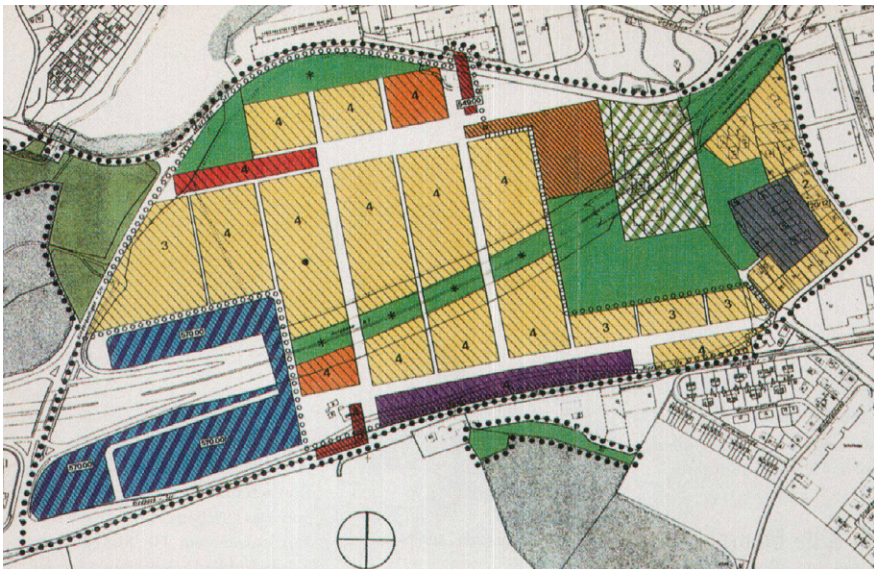
Nach weiteren turbulenten Etappen in der Planung bildet das jüngst entstandene Brünnenquartier nun eine Ergänzung der Wohngebiete im westlichen Stadtteil Bümpliz/Betlehem mit insgesamt 33'000 Einwohnern. Als verbindendes Element dient die Parkanlage Brünnengut mit 5.5 Hektar öffentlichem Grün über der Autobahn A1. Das Kulturerbe mitten im Park, ein barockes Herrenhaus mit Gartenpavillion, aus dem 17. Jahrhundert, konnte trotz des Baus der Autobahn A1 erhalten bleiben. Überirdisch zieht sich die Verkehrsachse A1, als Grünstreifen ersichtlich, durch das Brünnenareal und wird hinter dem neuen Einkaufszentrum «Westside» an der Oberfläche wieder sichtbar (siehe Abb. 15) (BRÜNNEN BERN 2016).

Die Stadt Bern hatte zum Zeitpunkt der Planung in Brünnen noch keine Regelung zum Mehrwertausgleich. Mit der Planungsvorlage Brünnen wurde 1991 ein Vertrag zwischen der Stadt Bern und der Miteigentümergemeinschaft über die Kostenteilung zur Arealentwicklung unterzeichnet. Die Projektierung

Abb. 15: Nutzungs- und Bauklassenplan Brünnen (WALKER 1993)



Quelle: Hochparterre Band 6 1993, Heft 5



Tab. 02: Zeitachse Brünnen Bern

1966 **«Umlegungsgemeinschaft»**
Zusammenschluss sämtlicher Grundeigentümer;
Jeder besitzt einen Quotenanteil am gesamten Landbesitz.

1967 **Vision einer massiven Stadterweiterung Richtung Westen**
Wohnraum für 150'000 Menschen soll entstehen.

1972 **Planung der ersten Etappe für 30'000 Menschen**
Die Öl-Krise stoppt die weiteren Pläne.

1984 **Volksabstimmung «Nein»**
Vorstellung eines kleineren Projekts mit 6'000 Wohnungen und 4'000 Arbeitsplätzen durch die Stadt Bern.

1989 **Auszonungsinitiative**
Gegenvorschlag des Gemeinderats zur Beibehaltung des Baugebiets im nördlichen Teil und Auszonung des südlichen Teils.
Die Grundeigentümer erhalten keine Entschädigung.

1991 **Volksabstimmung: «Ja» zur Planung für 3'000 Bewohner**
Vertrag zwischen Stadt und Grundeigentümern: Land für den Park wird unentgeltlich an die Stadt abgetreten, ebenso das Bauernhaus, Aufzonung von 1.5 auf 5 Geschosse. Der Immobiliencrash der 90er lässt die schon erteilten Baubewilligungen unbenutzt verfallen.

1992 **Erster Wettbewerb**
Sieger: Architekt Alder und Büro B

1994 **«Nutzungskonzept Brünnengut»**
Erarbeitung von der Stadt Bern mit den Interessensgruppen Quartierkommission Bümplitz-Betlehem, Verein Landsitz Brünnen, FC Betlehem, Präsidentenkonferenz Bethlehemer Quartiervereine

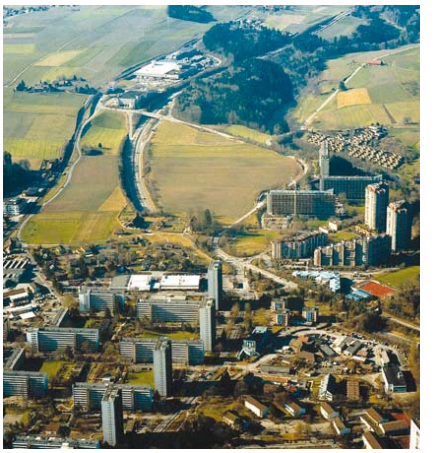
1999 **Freizeit- und Einkaufszentrums**
Genossenschaft Migros Aare wird Vertragspartnerin, Kredite seitens Migros für die Grundeigentümer zur Erstellung der Infrastruktur
Volksabstimmung «Ja zur Realisierung des Einkaufszentrums»
Migros kauft der Stadt den erforderlichen Landanteil ab. Die Stadt bleibt grösster Grundeigentümer. Die Brünnen Verwaltungs AG dient zum Betrieb aller gemeinsamen Anlagen aller Grundeigentümer.

2006 **Öffentlicher Wettbewerb für die Parkanlage** (Stadt Bern)

2010 **Eröffnung des Brünnenparks**

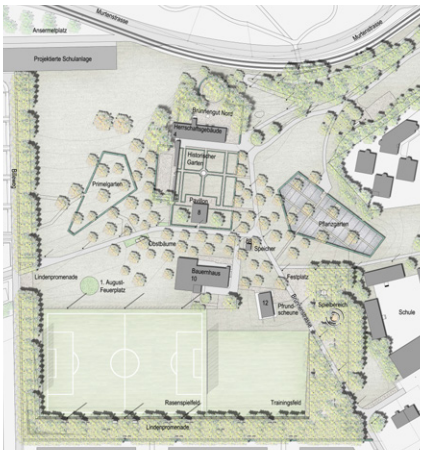
Quelle: Stadt Biel, www.bruennen.ch; markierte Passagen zeigen den Bezug zur MWA

Abb. 16:
Vogelperspektive Brünnen 1989



Quelle: www. bruennen.ch

Abb. 17:
Parkanlage Brünnengut



Quelle: Landschaftsarchitekten David Bosshard, Bern und Andreas Tremp, Zürich

Abb. 18:
Luftbild Chaponnière Park

Quelle: google maps

und Realisierung der Erschliessung wurde darin an die Grundeigentümer übertragen. Der Stadt Bern blieben die Aufsicht und Genehmigung erhalten. Die Parkanlage Brünnengut mit dem Bauernhaus, dem barocken Herrenhaus, dem Gartenpavillion und dem Schulpavillion, wurde unentgeltlich an die Stadt Bern abgetreten. Ausserdem unterzeichneten die Grundeigentümer, dass sie auf eine Entschädigung für die Auszonung Brünnen Süd verzichten, öffentlich ausgeschriebene Projektwettbewerbe durchführen und Gemeinschaftsräume einrichten. Im Gegenzug fand in Brünnen eine Aufzonung von 1.5 auf 5 Geschosse statt (C. ROSSETTI 2016). Dieser Weg entspricht dem Typ 1B einer Mehrwertabgabe im Kapitel 2.3.

Aufgrund einer Immobilienkrise in den 90iger Jahren wurde nach potentiellen Investoren gesucht und als einziger Investitionsbedarf ein Freizeit- und Einkaufszentrum eruiert. Die Genossenschaft Migros Aare übernahm die Landanteile zum Bau des Einkaufszentrums und realisierte es. Die Migros Aare finanzierte die Autobahnüberdeckung vor, an der sich alle Bauherrschaften anteilmässig beteiligen mussten.

Die Überdeckung und die Realisierung der Autobahn A1 auf einer Länge von 500m war die Voraussetzung für die Überbauung Brünnen mit ca. 18 Baufeldern. 2004 war der Baustart der Überdeckung und die Planung der Gesamtüberbauung konnte damit beginnen. Nach Fertigstellung der Überdeckung wurde das Bauwerk dem Kanton übergeben. Über der Autobahn liegen der Brünnenpark, ein Grünzug (Chaponnière-Park, siehe Abb. 18) durch die Überbauung Brünnen und im westlichen Teil das Freizeit- und Einkaufstzentrum Westside (BRÜNNEN BERN 2016).

3.3 Gygaxareal Biel:

Abb. 19:
Luftbild Biel, Areal Gygax

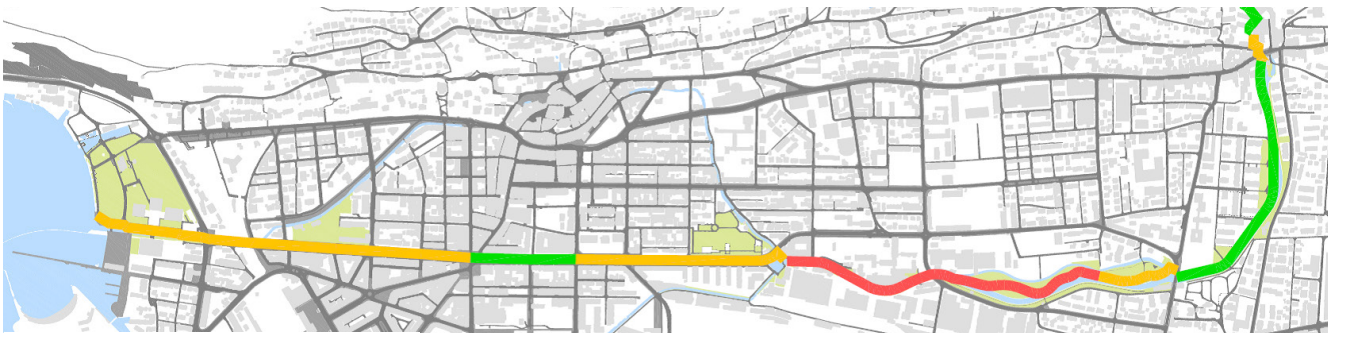
Quelle: google maps

Das Gygaxareal liegt östlich des Stadtzentrums von Biel. Es spannt sich zwischen dem Flusslauf der Schüss und dem Champagnequartier auf. Angrenzend an das Gygaxareal liegen das Omega-Areal und Gurzelen.
Neben der Stadt Biel gibt es zwei weitere Grundeigentümer auf diesen Arealen: Die Swatch-Group und die Previs Personalvorsorgestiftung. 2007 zeigte sich seitens Swatch-Group der Wille, in der Nähe des bestehenen Omega-Areals einen neuen Hauptsitz zu realisieren. Seitens Previs bestand der Wunsch zur Realisierung einer Wohnüberbauung. Die Stadt Biel hat in diesem Quartier das Ziel, einen hochwertigen Naherholungsraum im dicht besiedelten städtischen Gebiet zu realisieren und damit den Wohnstandort Biel zu stärken (S. GÄUMANN 2016).
Daraufhin sind diese drei Grundeigentümer mit Hilfe von Landumlegungen und Landabtretungen zu einer Lösung gekommen, die die Ziele aller drei Parteien erfüllt und für die Öffentlichkeit eine städtische Insel als Park hervorbringt. Durch eine Verlängerung des Steblerkanals, einem Seitenarm der Schüss, wird zwischen den Gewässern eine etwa 3.5 Hektar grosse Insel geschaffen, die den Uferweg entlang der Schüss durch die ganze Stadt komplettiert (FONTANA LANDSCHAFTSARCHITEKTUR 2016).

Abb. 20: Schüssinsel Gygax-Areal Biel, 2010-2015

Quelle: Fontana Landschaftsarchitektur/ Stadt Biel

Abb.21: Uferweg der Schüss entlang



Quelle: Stadt Biel
Grün definitiv gestaltete Abschnitte
Orange bestehende, aufzuwertende Abschnitt
Rot geplante Abschnitte

Tab. 03: Zeitachse Gygax-Areal Biel

2007 **Volksbeschluss**
Verlegung des Fussballstadions von Gurzelen in das Bözingenfeld; Flächen können neu beplant werden. Ziel: Hohe Qualität des öffentlichen Raums, attraktiver Wohnraum

2007 **Beschluss der Swatch-Group**
Die Marken Swatch und Omega sollen räumlich entflechtet werden, und für Swatch soll ein eigenständiger, architektonischer Auftritt geschaffen werden.

2008 **Entscheid der Previs Personalvorsorgestiftung Service Public**
Absicht in diesem Quartier in qualitativ hochwertigen Wohnungsbau im Umfang von ca 30'000m² zu investieren.

2008 **Initiator und Projektträger Stadtplanung Biel**
Start der Projektidee und der Verhandlungen mit den Grundeigentümern (Landumlegung, Landver- und Landankauf)

2008 **Öffentliche Auflagen** zur architektonischen Studie

2008 **Vorlage zur Gemeindeabstimmung**
Neuordnung der Eigentums- und Planungsverhältnisse
Gygax-Areal, Omega-Areal und Gurzelen:
A: Teiländerung der baurechtlichen Grundordnung der Stadt Biel
B: Landgeschäfte betreffend das Gygax-Areal

2008 **Gemeindeabstimmung**: Zustimmung zu allen Vorschlägen

2008 **Studienauftrag**
Solutions pour l'élaboration des conditions-cadre du plan de quartier «Aire Gygax». Zur Weiterbearbeitung wurde der Beitrag von :mlzd Architekten ausgewählt.

2009 **Privatrechtlicher Vertrag** zwischen der Stadt Biel und Previs
Monetäre Mehrwertabgabe und Mitfinanzierung der Infrastruktur

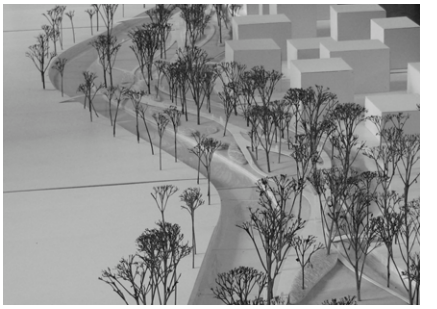
2009 **Privatrechtlicher Vertrag** zwischen der Stadt Biel und Swatch Group, Mitfinanzierung der Infrastruktur und Wegerecht am Ufer für die Öffentlichkeit

2011 **Wettbewerb für den Neubau des Hauptsitzes Swatch**
Gewinner: Shigeru Ban Architects

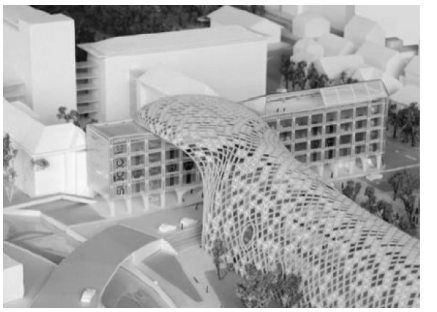
2014/15 **Baubeginn** Hauptsitz Swatch, Überbauung Previs und Schüssinsel

Quelle: Stadt Biel, S. Gäumann 2016; markierte Passagen zeigen den Bezug zur MWA

Abb. 22: Visualisierung/ Modellfotos der Siegerprojekte:
Schüssinsel
Wohnüberbauung Previs
Neuer Hauptsitz Swatch

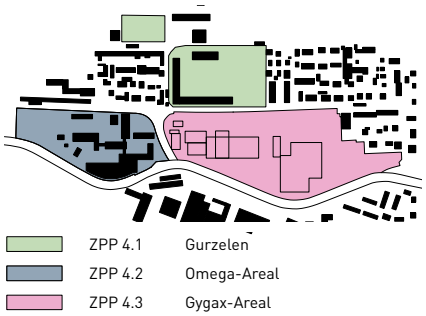

Fontana Landschaftsarchitektur

:mlzd architekten


shigeru ban architects

Quelle: VLP-ASPAN/ Stadt Biel

Abb. 23:
Teiländerung der baurechtlichen Grundordnung der Stadt Biel für die drei Teilgebiete



Quelle: Stadt Biel

In zwei Schritten sind die Planungen in Biel eingeleitet worden. Im Folgenden werden die Schritte A und B aus der Botschaft zur Gemeindeabstimmung vom 28. und 30. November 2008 «Neuordnung der Eigentums- und Planungsverhältnisse Gygax-Areal, Omega-Areal und Gurzelen» in den wichtigsten Punkten zusammengefasst (STADT BIEL 2008):

A: Teiländerung der baurechtlichen Grundordnung der Stadt Biel

1. Omega-Areal

Hier wird eine maximale Bruttogeschossfläche von 62000m² eingeführt, so dass auch fünf Geschosse, statt bisher vier, und Attika erlaubt sind.

2. Gygax-Areal

Der nordöstliche Teil wird aufgezont: AZ 0.8: Wohnzone, vier Geschosse.

Der westliche Teil wird zur Mischzone B mit sieben möglichen Geschossen unter der Voraussetzung, dass die Erhöhung zur Aufwertung der benachbarten, öffentlichen und halböffentlichen Plätze beiträgt und dass die maximale Dichte nicht überschritten wird.

B: Landgeschäfte betreffend das Gygax-Areal

1. Landumlegung zwischen der Stadt Biel und Previs:

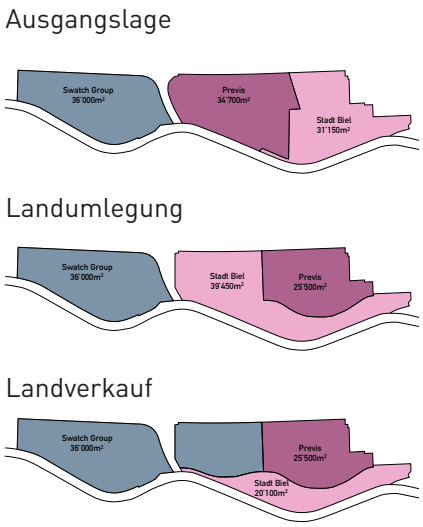
In der ersten Phase ist es das Ziel, der Stadt die notwendigen Grundstücke zur Errichtung eines Swatch-Standorts im Westen und eines öffentlichen Parks entlang der Schüss im Süden zu erwerben. 27800m² Fläche aus dem Eigentum der Previs werden der Stadt Biel zugewiesen. 18600m² Fläche aus dem Eigentum der Stadt werden der Previs zugewiesen (siehe Abb. 24).

Diese Landumlegung führt zu einer «Herausschuldigkeit» von 4.6 Mio. CHF zugunsten der Stadt Biel durch eine erhöhte Bruttogeschossfläche auf dem Besitz der Previs. Der Beitrag wird der Spezialfinanzierung «Stadtentwicklung» zugewiesen. Die Mittel können grundsätzlich auch andernorts in der Stadt für verschiedene Stadtentwicklungsprojekte verwendet werden. In diesem Fall wurde aber ein Teil der Schüssinsel damit finanziert.

2. Landverkauf von der Stadt Biel an die Swatch Group:

In der zweiten Phase wurden 19350m² von der Stadt an die Swatch Group verkauft und ein unentgeltliches Wegrecht für einen öffentlichen Weg entlang der Schüss festgelegt (siehe Abb. 24).

Abb. 24:
Die zwei Schritte gemäss Botschaft der Stadt Biel 2008, Gygax-Areal



Quelle: Stadt Biel

Durch diese beiden Phasen kann die Stadt einen Bruttobuchwertgewinn von 14.2 Mio. CHF machen (Typ 1B einer MWA im Kapitel 2.3), der allerdings vor allem darauf zurückzuführen ist, dass die Stadt Biel sehr viele Landflächen in der Stadt besitzt und damit eine gute Ausgangslage zum Verhandeln hat. Die sich ergänzenden Ziele der Grundeigentümer sind auch ein unterstützender Faktor der Planung gewesen, was auch an der schnellen Entwicklung des Projekts erkennbar ist.

3.4 Pfingstweid Zürich:

Abb. 25:
Luftbild Zürich, Areal Pfingstweid

Quelle: google maps

Das heutige Zürich-West war einer der bedeutendsten Industriestandorte von Zürich mit seiner Blütezeit bis ca. 1966, wo der Abbau von Arbeitsplätzen im Industriesektor begann. Eine Umstrukturierung des Industriegebietes in ein Arbeits- und Dienstleistungsgebiet folgte. Die Wirtschaftskrise in den 90er-Jahren führte zu einer Verlangsamung des schnellen Umbruchs in Zürich-West. Mit dem Stadtforum und der anschliessenden kooperativen Entwicklungsplanung Zürich-West legte die Stadt zusammen mit den Grundeigentümern die Ziele der künftigen Entwicklung fest: Die Transformation in einen attraktiven, eigenständigen Stadtteil. Durch die zentrale Lage hat das Areal schon eine sehr gute Verkehrserschliessung. Die weitere notwendige Infrastrutktur, wie z.B. Freiräume, Schulen und öffentlicher Verkehr ist noch zu erstellen (METROPOLITANKONFERENZ ZÜRICH, 2013).
Die Verpachtung des Familiengartenareals des heutigen Quartierparks Pfingstweid lief 2012 aus. Umgeben von sehr hohen Bauzonen stellte diese Freihaltezone auf städtischem Grund eine ideale Möglichkeit dar, einen Park und eine Schulanlage für das dichte Quartier zu realisieren (GRÜN STADT ZÜRICH 2010).

Die Stadt Zürich verfügt über keine gesetzliche Grundlage zur Mehrwertabgabe. Die Umzonung von einer Industriezone zu einer Dienstleistungszone und dann zu einer Wohnzone wurde vom Kanton durchgeführt und war somit für die Grundeigentümer schon gegeben, so dass der klassische Weg der Kostenbeteiligung an der Infrastruktur gegen eine Um- oder Aufzonung nicht möglich war.
Da aber bei einer Aufwertung des öffentlichen Raums (z.B. durch die Erstellung eines Parks) auch die umliegenden Grundeigentümer von einer erhöhten Standortattraktivität und folglich einer Aufwertung ihrer Liegenschaften profitieren, wurde eine Weg gesucht, die Grundeigentümer an den Erstellungskosten des Parks beteiligen zu lassen.
Seitens der Stadt Zürich wurde der Mehrwert durch den Pfingstweidpark für jeden Grundeigentümer geschätzt und die Grundeigentümer wurden informiert, dass eine freiwillige finanzielle Beteiligung an der städtischen Aufwertung angestrebt wird. Doch die darauf zugesagten Beteiligungen entsprachen nicht den Erwartungen der Stadt Zürich, weshalb 2007 die Konsequenzen nochmals von Seiten der Stadt mit zwei Optionen genauer definiert wurden (METROPOLITANKONFERENZ ZÜRICH, 2013):

Option 1

- Parkbau bis 2013 mit Grundeigentümerbeteiligung von 2 Mio. von ca. 9 Mio. CHF und Partizipation an der Projektentwicklung

Option 2

- Parkbau bis 2030 ohne Grundeigentümerbeteiligung und ohne Partizipation an der Projektentwicklung

Im Jahr 2009 wurden die Kostenbeteiligungen augehandelt und in privatrechtlichen Verträgen festgehalten, die im April unterzeichnet wurden. Ein Grossteil

Tab. 04: Zeitachse Pfingstweid Zürich

1992 **Neue BZO:** Die Bevölkerung stimmt der neuen BZO «Für ein lebenswertes Zürich» zu.

1995 **Kantonaler Richtplan**
Der Kanton setzt die BZO 1992 durch eine eigene Festsetzung ausser Kraft. Zürich-West wird als Zentrumsgebiet festgelegt, in dem massive Aufzonungen geplant werden.

1996 **Stadtforum**
Gemeinsame Vereinbarung über die Entwicklung von Zürich-West: Entstehung der «Impulsgruppe Zürich-West» durch Teilnehmer aus Behörden, Bevölkerung, SBB, Grundeigentümer und Wirtschaft.

1998 **Kooperative Entwicklungsplanung**
Start des Planungsprozesses mit Behörden, Grundeigentümern, Experten und Planungsteams: Städtebau, Nutzungskonzepte, Verkehrskonzept, Freiraumkonzept, Kostenteiler für Aufwertungs- und Infrastrukturmassnahmen (gescheitert)

1998 **Festsetzung des regionalen Richtplans**
Hohe Siedlungs- und Freiraumqualität wird angestrebt.

2000 **Umsetzung Entwicklungskonzept Zürich-West**
BZO, Sonderbauvorschriften, Gestaltungspläne, Städtebauliche Verträge, Spezialkommission, Aufwertungsmassnahmen und Infrastrukturprojekte

2002 **Pilotprojekt «Gleisbogen»**
13 Grundeigentümer beteiligen sich an den Planungs- und den Baukosten und realisieren Teile des Gleisbogens auf Privatgrund.

2007 **Quartierpark Pfingstweid**
Aufforderung einer freiwilligen Abgabe für die Finanzierung des Quartierparks Pfingstweid. Vorgabe Gesamtbetrag von Grün Stadt Zürich. Offerte der Stadt von zwei Optionen an die Grundeigentümer:
Option 1: Parkbau bis 2013 mit Grundeigentümerbeteiligung
Option 2: Parkbau bis 2030 ohne Grundeigentümerbeteiligung

2009 **Option 1:** Die finanzielle Beteiligung für Option 1 ist sichergestellt. Städtebaulicher Vertrag mit Grundeigentümern

2010 **Projektwettbewerb Quartierpark Pfingstweid**

2014 **Baubeginn des Quartierparks Pfingstweid**

Quelle: M. FREY 2016 (Grün Stadt Zürich); markierte Passagen zeigen den Bezug zur MWA

Abb. 26:
Freiraumkonzept Zürich West, 2000

Quelle: HOCHBAUDEPARTMENT DER STADT ZÜRICH 2000

Abb. 27:
Quartierpark Pfingstweid

Quelle: Siegerprojekt „WeidWest" des Projektwettbewerbs Quartierpark Pfingstweid: antón & ghiggi landschaft architektur

Abb. 28: Quartierpark Pfingstweid mit Blick auf die Gleise

Foto: J. Romberg

der geforderten Beteiligung wurde so für die Option 1 sichergestellt. Der berechnete Mehrwert für die Grundeigentümer durch den Parkbau lag allerdings weit über der geleisteten Abgabe von unter 10%.

Die Kostenbeteiligung an Planungsvorteilen durch Infrastrukturprojekte ist eine ungewöhnliche Art der Mehrwertabgabe (Typ 2 im Kapitel 2.3), die sehr schwierig einzugrenzen ist. In diesem Fall ist sie daraus entstanden, dass die Fläche für den Quartierpark Pfingstweid schon städtisch war und so keine Flächenabtretung durch die Grundeigentümer stattfinden musste. Im übrigen Zürich West haben die Grundeigentümer die Plätze und Grünflächen selbst finanziert und der Öffentlichkeit zugänglich gemacht.
Hinzu kam, dass die Um- und Aufzonungen nicht ausgehandelt wurden und damit nicht abgabepflichtig waren, so dass diese freiwillige Abgabe der einzig mögliche Weg war, die Grundeigentümer durch die enormen Landwertgewinne die Infrastrukturkosten mittragen zu lassen.

3.5 Neu Oerlikon:

Abb. 29:
Luftbild Zürich, Areal Neu-Oerlikon

Quelle: google maps

Neu-Oerlikon war das grösste Industrieareal der Stadt Zürich. Ende der 80er Jahre war es einer der Grundeigentümer, der als erster erkannte, dass aufgrund der wirtschaftsstrukturellen Veränderungen innert Kürze wesentliche Teile seines Areals brach liegen werden. 1988 haben die Eigentümer das private Planungsbüro ur Büro engagiert, um eine Studie zur Umnutzung des Areals durchzuführen. Daraus resultierte, dass eine solche Stadterneuerung nur in einem kooperativen Verfahren zwischen den wichtigsten Akteuren (Stadtbehörden, Grundeigentümer, Bevölkerung und Wirtschaft) abgewickelt werden kann. Alle Grundeigentümer haben dieser Idee zugestimmt, und ein Entwicklungsrichtplan wurde erstellt. Die Grundstücke wurden unter den Grundeigentümern neu aufgeteilt, und öffentliche Strassen und Plätze wurden vorgesehen. Nach einer zehnjährigen Planungsgeschichte wurde der Rahmenvertrag zwischen den Grundeigentümern und der Stadt Zürich unterzeichnet, mit dem die Sonderbauschriften für das Areal von allen Parteien anerkannt wurden (ROTH 2010).

Grundlage dieses Rahmenvertrags war ein Verteilschlüssel Infrastrukturkosten (UR BÜRO 1997), dessen Ziel es war, die anlagespezifischen Kosten zu den Baufeldern der Grundeigentümer prozentual zuzuordnen und die Etappierungen festzulegen. Dabei sind z.B. folgende Grundsätze festgelegt worden (TIEFBAUAMT DER STADT ZÜRICH 1998):

- Der Grossteil der Strassen inkl. Werkleitungen gehen zu Lasten der privaten Grundeigentümer und SBB.
- Landabtretungen werden entschädigungslos durchgeführt, aber ohne Ausnützungsverlust.
- Die Herrichtung aller Pärke und Plätze ab Rohplanie geht zu Lasten der Stadt Zürich nach Altbautenbeseitigung und Altlastenbereingigung durch die bisherigen Grundeigentümer.
- Die Kostenverteilung erfolgt proportional zur Geschossfläche.
- Zu unterscheiden ist dabei zwischen Anlagen, die der Gesamtheit aller Grundeigentümer dienen und solchen, die der Erschliessung einzelner Baufelder zugeordnet werden können.

Abb. 30:
Vogelperspektive Neu-Oerlikon 2013

Quelle Stadt Zürich, Bild: Desair

Für die Berechnung dieser Kostenverteilung sind folgende spezifische Kosten eingesetzt worden (UR BÜRO 1997):

· Strassenbau	400 CHF/m²
· Zweispuriges Tramtrassee	10´000 CHF/m
· Abwasser	4´000 CHF/m
· Wasserversorgung	1´500 CHF/m
· Elektrizität inkl. Strassenbeleuchtung	1´000 CHF/m
· Fernwärme	1´000 CHF/m
· Baumreihen	300 CHF/m

Auf diesem Weg wurde für jede infrastrukturelle Massnahme genau berechnet, welcher Grundeigentümer wieviel Prozent der Erstellungskosten über-

Tab. 05: Zeitachse Neu-Oerlikon Zürich

1988 Erstinitiative
Auftrag von Oerlikon Bührle Immobilien AG zur Schaffung der planungsrechtlichen Voraussetzungen für eine zukünftige gemischte Nutzung

1988 Idee
Zusammenschluss mit anderen Grundeigentümern: Planung eines Entwicklungs-Richtplans zusammen mit Stadt, Kanton und SBB: «Arbeitsgruppe Chance Oerlikon 2011»

1989 Pressekonferenz «Nutzungskonzept der Grundeigentümer»

1990 Konzept
Strukturkonzept als Grundlage für den Wettbewerb

1992 Städtebaulicher Ideenwettbewerb
Gewinner: Team Ruoss, Siress, Shrader

1993 Entwurf Städtebauliches Entwicklungsleitbild

1994 «Infrastruktur- und Landabtretungskosten - Grobschätzung»
Einigung zwischen Stadt, Grundeigentümer und SBB über die finanzielle Lastenverteilung, Entwurf des Rahmenvertrags, Grundeigentumsveränderungen, Infrastrukturfinanzierung, Altlastenbereinigung und Etappierung

1995 Öffentliches Mitwirkungsverfahren
Sonderbauschriften «Zentrum Zürich Nord ZZN»

1996 1. Baubewilligung «Toro» Projekt der ABB

1998 Raumplanungsgesetz Bericht gemäss Artikel 26 RPV

1998 Parzellierung
Planung gemäss Rahmenvertrag und Sonderbauvorschriften

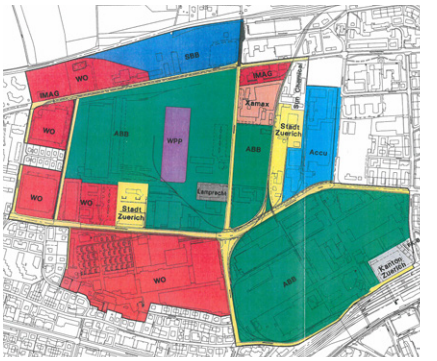
1998 Rahmenvertrag Unterzeichnung des Rahmenvertrags

1998 Sonderbauvorschriften
Genehmigung durch die Baudirektion und den Kanton Zürich

1999 Wettbewerbe
Durchführung von Wettbewerben auf 4 Teilgebieten und 5 Pärken

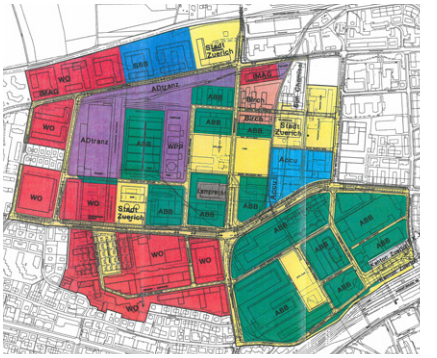
Quelle: ur Büro; markierte Passagen zeigen den Bezug zur MWA

Abb. 31:
Grundeigentümerverhältnisse
Stand November 1996



Quelle: ur Büro

Abb. 32:
Grundeigentümerverhältnisse
gemäss Sonderbauvorschriften ZZN



Quelle: ur Büro

Abb. 33:
MFO-Park, Neu-Oerlikon

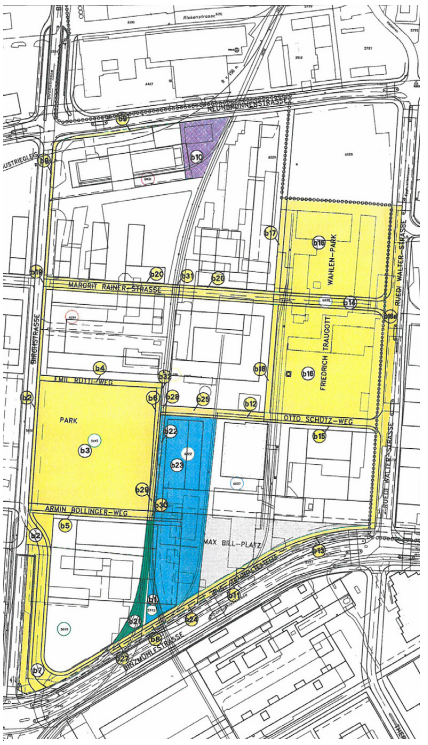
Foto: J. Romberg

nimmt. Für ausreichend Grünflächen im Areal sind fünf Flächen für Pärke und Plätze an die Stadt abgetreten worden:

- Oerliker Park
- MFO-Park
- Louis-Häfliger-Park
- Wahlenpark
- Gustav-Ammann-Park

Insgesamt sind die Infrastrukturkosten auf diesem Weg auf ca. 100 Mio. CHF geschätzt worden, die am Ende zu ca. zwei Dritteln von den Grundeigentümern übernommen wurden (ROTH 2010). Auch hier ist es der Typ 1B im Kapitel 2.3, der durch eine vertragliche Lösung zum Ziel führt. Bei Anwendung des Basler Modells (Typ 1A) auf das Areal Neu-Oerlikon entspricht diese Kostenübernahme durch die Grundeigentümer ungefähr einer Mehrwertabgabe von 15 bis 20%.

Abb. 34:
Veränderungen des Grundeigentums:
Landabtretungen im Teilgebiet B



Quelle: ur Büro

ANHANG

LEGENDE:

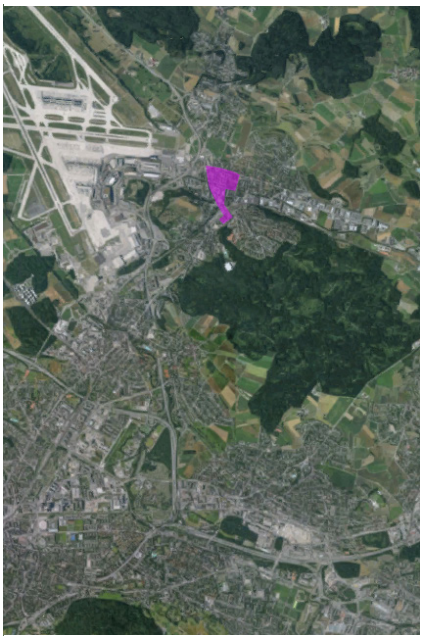
- Perimeter
- neue Parzellengrenzen
- aufzuhebende Parzellengrenzen
- zukünftige Grundeigentümer
- Dienstbarkeit zugunsten der Stadt Zürich

LANDABTRETUNGEN IM TEILGEBIET B:

ABB an Accu				
b1	Teil der Parz. Nr. 5773		ca.	335 m2
ABB an Stadt Zürich		Total	ca.	12'633 m2
b2	Teil der Parz. Nr. 5145		ca.	789 m2
b3	Teil der Parz. Nr. 5145		ca.	8'230 m2 (an Oerliker Park Ost)
b4	Teil der Parz. Nr. 5145		ca.	368 m2
b5	Teil der Parz. Nr. 5145		ca.	618 m2
b6	Teil der Parz. Nr. 5145		ca.	157 m2
b7	Teil der Parz. Nr. 5609		ca.	2'341 m2
b8	Teil der Parz. Nr. 5773		ca.	130 m2
IMAG an Stadt Zürich				
b9	Teil der Parz. Nr. 6031		ca.	247 m2
IMAG an Heussi				
b10	Teil der Parz. Nr. 6031		ca.	1'000 m2
Accu an Stadt Zürich		Total	ca.	17'281 m2
b11	Teil der Parz. Nr. 6037		ca.	236 m2
b12	Teil der Parz. Nr. 6037		ca.	141 m2
b13	Teil der Parz. Nr. 6038		ca.	502 m2
b14	Teil der Parz. Nr. 6038		ca.	833 m2
b15	Teil der Parz. Nr. 6038		ca.	606 m2
b16	Teil der Parz. Nr. 6038		ca.	12'207 m2 (an F.T.Wahlen-Park)
b17	Teil der Parz. Nr. 6038		ca.	287 m2
b18	Teil der Parz. Nr. 6038		ca.	327 m2
b18a	Teil der Parz. Nr. 6038		ca.	2'142 m2
Birch an Stadt Zürich		Total	ca.	1'124 m2
b19	Teil der Parz. Nr. 4194		ca.	212 m2
b20	Teil der Parz. Nr. 4194		ca.	912 m2
Stadt Zürich an ABB				
b21	Teil der Parz. Nr. 6030		ca.	618 m2
Stadt Zürich an Accu		Total	ca.	5'539 m2
b22	Teil der Parz. Nr. 6030		ca.	181 m2
b23	Teil der Parz. Nr. 6022		ca.	5'358 m2
Stadt Zürich an Stadt Zürich		Total	ca.	1'779 m2
b24	Teil der Parz. Nr. 6022		ca.	193 m2
b25	Teil der Parz. Nr. 6022		ca.	385 m2
b26	Teil der Parz. Nr. 6022		ca.	694 m2
b27	Teil der Parz. Nr. 6030		ca.	186 m2
b28	Teil der Parz. Nr. 6030		ca.	27 m2
b29	Teil der Parz. Nr. 6030		ca.	215 m2
b30	Teil der Parz. Nr. 6030		ca.	29 m2
b31	Teil der Parz. Nr. 6030		ca.	48 m2
b32	Teil der Parz. Nr. 6030		ca.	2 m2

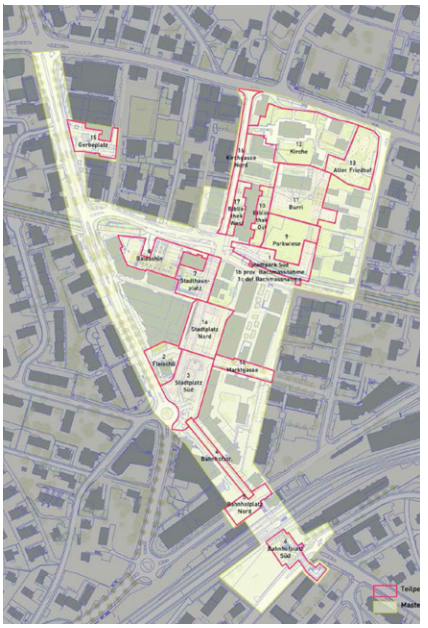
3.6 Kloten:

Abb. 35:
Luftbild Oerlikon, Zentrum Kloten



Quelle: google maps

Abb. 36:
Konzept öffentlicher Raum, Kloten



Quelle: Stadt Kloten
raderschallpartner ag landschaftsarchitekten bsla sia

Kloten zeigt einen Entwicklungsraum fern von den städtischen Zentren der Schweiz. Der Ort hat vor allem durch den Bau des Flughafens einen Entwicklungsschub bekommen. Durch den sehr grossen Arbeitgeber Flughafen wohnen viele seiner Beschäftigten in der Stadt Kloten. Die Bewohner sind allerdings durchschnittlich nur kurze Zeit in Kloten sesshaft, wodurch der Ort keine starke Identifikation auf seine Bewohner ausübt. Durch die Anziehungskraft des Flughafens ist die Bildung eines Zentrums mit Dienstleistungen sehr schwierig. Eine Mehrwertabgabe auf Um- und Aufzonungen ist hier schwer umzusetzen, da die Grundeigentümer kein grosses Interesse an einer Innenverdichtung und den damit verbundenen Kosten haben (M. OSTERWALDER 2016).

Die Stadt Kloten hat einen interessanten Weg gefunden, die Entwicklung dennoch voran zu treiben, indem sie die Grundeigentümer in der Startphase unterstützt. Dazu musste die Stadt einen Kredit beantragen, der -nach Erstellung einer Studie - für das Vorgehen genehmigt wurde.

Der erste Schritt ist ein Areal zu finden, das sich für eine Verdichtung eignet und zudem das Zentrum stärkt. Für diese Fläche gibt die Stadt den Auftrag zu einer Machbarkeits- und einer Wirtschaftlichkeitsprüfung. Wenn diese Studien positiv ausfallen, stellt sie die Idee den Grundeigentümern vor und formuliert -mit Hilfe einer gemeinsamen Zieldefinition zusammen mit den Grundeigentümern- die Grundlagen für einen Projektwettbewerb. Den Architekturwettbewerb und das Gestaltungsverfahren muss die Stadt teilweise auch vorfinanzieren. Die Grundeigentümer können nach Erstellung des Projekts und bei Erhalt der Wertschöpfung ihre Schulden zurückzahlen. Durch dieses Verfahren wird das Mitspracherecht der Stadt «erkauft» und sie wiederum «schenkt» das Vertrauen des politischen Umfeldes (OSTERWALDER 2016).

So kann in einem entwicklungsgehemmten Gebiet mit Hilfe eines «vorgezogenen» Planungsvorteils durch planerische Massnahmen (abgewandelter Typ 1B aus dem Kapitel 2.3) die Siedlungsentwicklung nach innen gefördert werden. Dies hat schon auf einigen Parzellen in Kloten funktioniert, so dass die Stadt bei ihrem Konzept bleibt und bei sehr grossen Wertschöpfungen nun auch eine Mitfinanzierung der öffentlichen Plätze und Grünräume durch die Grundeigentümer in Erwägung zieht.

Tab. 06: Zeitachse Kloten

1877 Anschluss an das Schweizer Bahnnetz
Trotz dieser Anbindung nur marginaler Entwicklungsschub

1940 Kloten als Bauerndorf
2'000 Einwohner in Kloten mit nur wenigen Ansätzen zur Industrialisierung, Verbleib als landwirtschafltich geprägtes Bauerndorf

1953 Flughafen
Realisierung des interkontinentalen Flughafens, Beginn einer rasanten Phase der Urbanisierung; massive Ansiedlung von Industrie-. und Gewerbebetrieben und Dienstleistungsunternehmen sowie rege Wohnungsbautätigkeit

1961 13. Stadt des Kantons
Kloten wird mit 10'000 Einwohnern zur 13. Stadt des Kantons erhoben.

1970 Anhaltendes Wachstum
Die Einwohnerzahl steigt weiter auf 16'500.
Starke Ausdehnung der Siedlungsfläche aufgrund zunehmenden Wohnflächenverbrauches und starker Anstieg von Arbeitsstätten und Beschäftigten.

1980 Stagnation
Die Bevölkerungszahl stagniert bei starkem Siedlungswachstum

2003 Glattalbahn
Stärkung der interkommunalen Zusammenarbeit durch den Bau der Glattalbahn

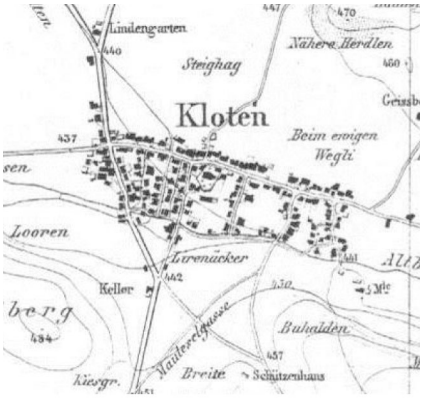
2012 Neue BZO
Siedlungsentwicklung nach innen, Aufzonungen im Kern von Kloten, Freiraumkonzept

2016 Bevölkerungszunahme
19'000 Einwohner und 10'000 Arbeitsplätze, Nutzung einer «nachträglichen Mehrwertabgabe» zur Siedlungsentwicklung nach innen.

Quelle: Stadt Kloten, Planungsbericht Teilrevision Bau- und Zonenordnung, Kloten, 3. Juli 2010;

markierte Passagen zeigen den Bezug zur MWA

Abb. 37:
Kloten vor dem Bau der Bahn, 1853



Quelle: Stadt Kloten

Abb. 38:
Überbauungsplan Kloten, 1970

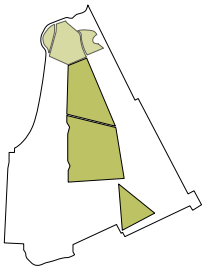
Quelle: Stadt Kloten

Abb. 39:
Entwicklungskonzept Kloten

Quelle: Stadt Kloten

3.7 Die Fallbeispiele im Vergleich

3.1 Erlenmatt Basel: Erlenmattpark



1. Planerische Massnahme
Umzonung

2. Planungsvorteil
Typ 1A,
höherer Landwert

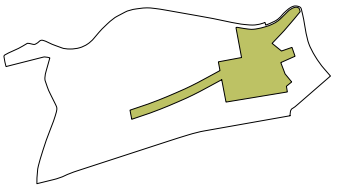
3. Ermittlung des Mehrwerts
Berechnung des planerischen Mehrwerts durch die Bodenbewertungsstelle der Stadt Basel

4. Art des Ausgleichs
Monetär

5. Verwendungszweck
Grünfonds der Stadt Basel (Verwendung für die Schaffung neuer oder Aufwertung bestehender öffentlicher Grünräume in der gesamten Stadt Basel)

6. Zeitpunkt des Ausgleichs
Bei Baubewilligung

3.2 Brünnen Bern: Brünnenpark



1. Planerische Massnahme
Auf- und Umzonung

2. Planungsvorteil
Typ 1B,
höherer Landwert,
Rahmenvertrag

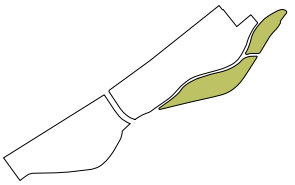
3. Ermittlung des Mehrwerts
Berechnung der Infrastrukturkosten, Beitrag durch die Grundeigentümer (Infrastrukturgemeinschaft)

4. Art des Ausgleichs
Direkte Finanzierung von infrastrukturellen Massnahmen

5. Verwendungszweck
Beiträge werden direkt für Infrastrukturprojekte im Quartier und zur Aufwertung des Quartiers verwendet.

6. Zeitpunkt des Ausgleichs
Die Abgabe wird fällig, wenn sie für die infrastrukturellen Massnahmen gebraucht wird.

3.3 Gygax-Areal Biel: Schüssinsel



1. Planerische Massnahme
Auf- und Umzonung

2. Planungsvorteil
Typ 1B,
höherer Landwert,
städtebaulicher Vertrag,
bessere Lage des Landes

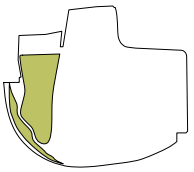
3. Ermittlung des Mehrwerts
Berechnung einer «Herausschuldigkeit» zugunsten der Stadt Biel in Folge der Landumlegung

4. Art des Ausgleichs
Monetär/ materiell

5. Verwendungszweck
Spezialfinanzierung «Stadtentwicklung» (Verwendung für Stadtentwicklungsprojekte in der gesamten Stadt Biel)

6. Zeitpunkt des Ausgleichs
Fälligkeit nach Fertigstellung einer ersten definierten Etappe oder bei einem fixierten Datum nach Baubeginn, falls dieses früher eintritt.

3.4 Pfingstweid Zürich: Quartierpark Pfingstweid



1. Planerische Massnahme
Keine (Infrastrukturprojekt)

2. Planungsvorteil
Typ 2,
Entstehung eines städtischen Parks in unmittelbarer Nähe,
privatrechtlicher Vertrag

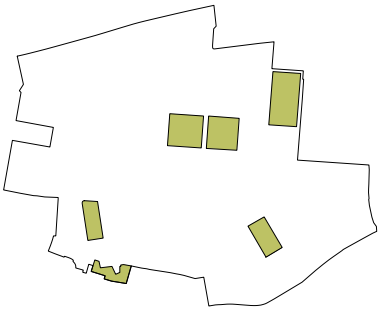
3. Ermittlung des Mehrwerts
Schätzung der Erhöhung der Mieten durch Nähe des neuen Parks

4. Art des Ausgleichs
Monetär

5. Verwendungszweck
Mitfinanzierung des Parks

6. Zeitpunkt des Ausgleichs
Bei Baubewilligung des Parks

3.5 Neu-Oerlikon: Fünf Pärke



1. Planerische Massnahme
Umzonung

2. Planungsvorteil
Typ 1B,
höherer Landwert,
Rahmenvertrag

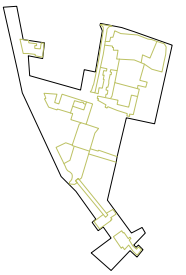
3. Ermittlung des Mehrwerts
Ermittlung der notwendigen Infrastrukturkosten,
Erstellung eines Verteilschlüssels Infrastrukturkosten

4. Art des Ausgleichs
Monetär

5. Verwendungszweck
Prozentuale Beteiltigung der Grundeigentümer an den Infrastrukturkosten je nach Lage und Grösse der Baufelder.

6. Zeitpunkt des Ausgleichs
Gemäss Fälligkeit des Etappierungsplans der Infrastrukturprojekte

3.6 Kloten Freiraumkonzept



1. Planerische Massnahme
Aufzonung

2. Planungsvorteil
keine Mehrwertabgabe, aber Nutzung des Planungsvorteils (abgewandelter Typ 1B), Rückzahlung der städtischen Vorfinanzierung zur Projektentwicklung durch die Wertschöpfung

3. Ermittlung des Mehrwerts
Keine,
Studien- und Wettbewerbskosten

4. Art des Ausgleichs
Anreiz zur Bebauung, monetär

5. Verwendungszweck
Rückzahlung der städtischen Vorfinanzierung

6. Zeitpunkt des Ausgleichs
Zum Zeitpunkt der Wertschöpfung

4 Fazit

Die Bedeutung des Mehrwertausgleichs bei Um- und Aufzonungen für die Siedlungsentwicklung nach innen

Die grösste Aufgabe der Raumplanung ist die «Siedlungsentwicklung nach innen», die wesentlich anspruchsvoller und aufwändiger ist als eine weitere Ausdehnung der Siedlungsfläche. Um- und Aufzonungen sind unabdingbar, um haushälterisch mit der Ressource Boden umzugehen. Sie sind unabdingbar, um vorhandene Bauzonen konsequenter zu nutzen und sie werden künftig einen deutlich höheren Stellenwert einnehmen (ARE 2016).

Die Fallbeispiele zeigen, dass die Mehrwertabgabe in verschiedenen Formen das geeignete Instrument auch für Um- und Aufzonungen darstellt, das die qualitätsvolle Entwicklung im bestehenden Siedlungskörper ermöglicht und die Attraktivität des öffentlichen Raums bewahrt oder sogar steigert.

Der Mehrwertkreislauf nach Fritz Schumacher (siehe Abb. 40) zeigt die Entwicklung, die durch die Mehrwertabgabe gefördert wird. Welche alternativen Wege möglich sind, wenn dieser Mehrwert-Kreislauf nicht zum Laufen kommt, zeigt das sechste Fallbeispiel Kloten. Dann müssen die Behörden erfinderisch werden, um zu dem Ziel der «Siedlungsentwicklung nach innen» zu gelangen.

Abb. 40:
Der Mehrwert-Kreislauf

Quelle: SCHUMACHER 2014, aus dem Referat „Macht Mehrwert glücklich?"

Vertragliche Lösungen (Typ 1B) als Alternative zur Mehrwertabgabe

Die Fallbeispiele in Bern, Biel und Neu-Oerlikon zeigen, dass es eine grosse Bandbreite an Bedürfnissen je nach Projekt gibt, die massgeschneiderte Prozesse erforderlich machen und dass eine direkte Partizipation das Verantwortungsgefühl und damit die Qualität steigert, was wiederum zu einer erfolgreichen Innenentwicklung führt (ARE 2016). Durch diese Erfahrungen steht fest, dass eine pauschale Mehrwertabgabe die vertraglichen Lösungen nicht einfach ersetzen darf. Die Möglichkeiten, die ein individueller Vertrag bietet, sind grösser als ein gesetzlich vorgeschriebener Abgabesatz (z.B. Abtretung oder Abtausch von Land, Schaffung von preisgünstigen Wohnraum, Verpflichtung zur Überbauung, Etappierungsvorgaben, Nutzungsmix, etc.). Die Vorteile beim Planungsprozess überwiegen ebenfalls in den Beispielen (z.B. auf den Ort zugeschnittene Lösung, hohe Akzeptanz in der Bevölkerung, Beschleunigung des Verfahrens, etc.) (ARE 2016).

Ein Nachteil ist, dass der städtebauliche Vertrag seitens der Investoren oft als Druckmittel empfunden wird, wie es beim Fallbeispiel des Pfingstweid-Areals ersichtlich ist. Dieser Nachteil könnte durch eine direkte Mehrwertabgabe (Typ 1A) in Kombination mit der Möglichkeit einer indirekten Mehrwertabgabe als vertragliche Alternative (Typ 1B) gelöst werden. Damit wäre die Abgabepflicht

gegeben, aber der Ausgleich wäre maximal flexibilisiert (HOFFMANN 2015). Das gerade erschienene «Zürcher Modell» zeigt genau diesen Ansatz allerdings mit einer sehr vorsichtigen Abgabehöhe für eine Grossstadt.

Kritisch zu betrachten ist bei dieser Vorgehensweise, dass die direkte Mehrwertabgabe (Typ 1A) auf der Errechnung der Bodenwertsteigerung durch Ein-, Um- oder Aufzonung basiert. Vertragliche Lösungen (Typ 1B) werden grösstenteils durch Berechnungen einer Kostenteilung der Infrastruktur (siehe Fallbeispiel Neu-Oerlikon) ausgehandelt. Würde die Lösung einer Kombination der beiden Methoden die Umsetzung unnötig kompliziert machen und würde sie dadurch zu Planungsverzögerungen führen? Um die Komplexität zu reduzieren, müssen zu Beginn klare Regeln und Methoden definiert sein.

Ausblick

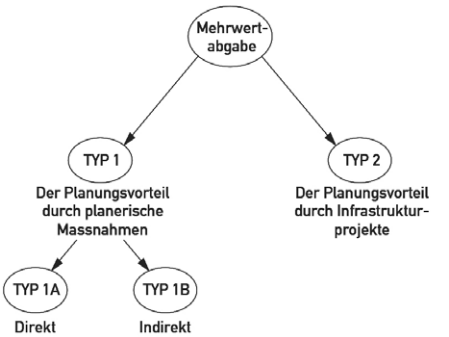
Abschliessend kann man folgendes zu den zwei Haupttypen der Mehrwertabgabe Typ 1 «Mehrwertabgabe durch planerische Massnahmen» und Typ 2 «Mehrwertabgabe durch Infrastrukturprojekte» aus dem Kapitel 2.3 festhalten:

Der zweite Typ wird noch sehr wenig eingesetzt, er könnte aber für die Zukunft interessant werden, wenn gewisse Grundstücke enorm profitieren. Das wäre z.B. der Fall, wenn ganze Strassenzüge unterirdisch verlegt werden und damit Lärm und Emissionen für angrenzende Liegenschaften stark reduziert werden. Die Berechnung des Infrastrukturmehrwerts stellt sich allerdings noch komplexer dar als die Berechnung des Mehrwerts durch planerische Massnahmen. Es gibt Methoden, die für so eine Rechnung verwendbar sind (z.B. hedonische Bewertungsmethode, Gravitationsmodell, etc.), die allerdings je nach Projekt als Grundlage geprüft werden müssen, da sie nicht immer alle Einflussfaktoren berücksichtigen können.

Zudem stellt sich bei einer hypotetischen Einführung eines Mehrwertausgleichs durch Infrastrukturprojekte das Problem, dass zu Beginn einer Arealüberbauung die Bereitschaft einer Kostenbeteiltigung der Grundeigentümer vorhanden ist; aber eine Beteiligung ohne direkte Überbauung zu erzielen, wäre eine ganz neue Herausforderung für die Raumplanung, da die Grundeigentümer eine Abgabe ohne direkten Gewinn finanzieren müssten. Letztendlich stellt sich die Frage: Ist der zweite Typ des Mehrwertausgleichs überhaupt denkbar? Und wenn ja in welcher Form?

Generell gilt für jede Landwersteigerung in Planungsprozessen: «Das Korn wächst nicht hoch, weil der Boden teuer ist, sondern der Boden ist teuer, weil das Korn hoch steht.» (SCHUMACHER 2014)

Abb. 07: Typen der Mehrwertabgabe



Literaturnachweise

ARE 2016
Baudirektion Kanton Zürich, Bundesamt für Raumentwicklung ARE (2016)
Mehrwertausgleich: Umsetzung im Kanton Zürich
Erläuterungen zum Gesetzesentwurf, Zürich

BAUDEPARTEMENT DES KANTONS BASEL-STADT 1999
Hochbautengesetz Basel-Stadt vom 11.05.1939, Basel (Stand 1999)

BAUDEPARTEMENT DES KANTONS BASEL-STADT 2014
Das Bau- und Planungsgesetz (BPG) Basel Stadt vom 17.11.1999, Basel
(Stand 02.11.2014)

BAUDEPARTEMENT DES KANTONS BASEL-STADT 2002
Rahmenvertrag zwischen dem Kanton Basel-Stadt und dem
Bundeseisenbahnvermögen sowie der Deutschen Bahn AG,
Güterbahnhofareal Basel vom 20.12.2002

BRÜNNEN BERN 2016
Brünnen - Das neue Stadtquartier im Westen Berns
<http://bruennen.ch> Zugriff 15.5.2016

FONTANA LANDSCHAFTSARCHITEKTUR 2016
Schüssinsel Biel, Projekt 2010-2015
<http://fontana-la.ch/projekte/schuessinsel/> Zugriff 12.07.2016

GRÜN STADT ZÜRICH 2010
Pfingstweid, Quartierpark mit Schulanlage Zürich West,
Projekt- und Ideenwettbewerb, Bericht des Preisgerichts, Zürich 2010

HOCHBAUDEPARTEMENT DER STADT ZÜRICH, 2000
Entwicklungskonzept Zürich West, Zürich, Juni 2000
Kooperative Entwicklungsplanung, Amt für Städtebau

HOFFMANN 2015
Kristin Hoffmann, Ausgleich von Planungsmehrwerten, Zürich 2015,
NZZ vom 21.7.2015

JENTSCH/ GMÜNDER 2016
Dr. Müller-Jentsch Daniel/ Dr. Gmünder Markus
Marktwirtschaftliche Instrumente räumlicher Steuerung
Das revidierte Raumplanungsgesetz aus ökonomischer Sicht
Vorlesung MAS 2016, Zürich

LANDESHAUPTSTADT MÜNCHEN 2009
Referat für Stadtplanung und Bauordnung, Kommunalreferat:
Die sozialgerechte Bodennutzung, Der Münchener Weg, München 2009

LEZZI 2014
Dr. Lezzi Maria (2014), Direktorin des Bundesamt für Raumentwicklung (ARE), Mehrwertabgabe gemäss Artikel 5 Raumplanungsgesetz (Leicht überarbeiteter Redetext anlässlich der SGAR-Tagung vom 12.9.14)

METROPOLITANKONFERENZ ZÜRICH 2013
Mehrwert durch Verdichtung, Darstellung und Diskussion möglicher Vorgehensweisen zum Ausgleich planungsbedingter Mehrwerte
Schlussbericht 24. April 2013

OSTERWALDER 2016
Marc Osterwalder, Zürich 2016, Stadt Kloten: Pragmatismus in der Stadt Kloten, Vortrag Zürcher Studiengesellschaft für Bau- und Verkehrsfragen (ZBV) vom 10. Februar 2016

RADERSCHALLPARTNER AG LANDSCHAFTSARCHITEKTEN BSLA SIA 2013
885 - Gestaltung öffentlicher Räume Kloten, Masterplan und Vorprojekte, Erläuterungsbericht, Kloten 20.08.2013

ROTH 2010 (UR BÜRO)
Ueli Roth (2010): Neu-Oerlikon, Ein modernes Planungsmärchen? 1988-2010, Zürich 2010

SCHUMACHER 2014
Schumacher Fritz (2014): Macht Mehrwert glücklich? Wem gehört der Planungsgewinn? Das Geschäft mit der Stadt (Referat von Fritz Schumacher, Kantonsbaumeister Basel-Stadt anlässlich LAND - Forum für Landmanagement vom 14.05.2014)

SCHWEIZERISCHE EIDGENOSSENSCHAFT 2015
Bundesgesetz über die Raumplanung,
Raumplanungsgesetz RPG, SR 700 vom 22.6.1979 (Stand 1.5. 2014),
Raumplanungsverordnung RPV, SR 700.1 vom 28.6. 2000 (Stand 1.5. 2014)

STADT BIEL 2008
Stadt Biel, Biel 2008:
Botschaft zur Gemeindeabstimmung vom 9.Juni 2013 betreffend der Gestaltung der Schüssinsel
Botschaft zur Gemeineabstimmung vom 28. und 30. November 2008 betreffend der Neuordnung der Eigentums- und Planungsverhältnisse Gygax-Areal, Omega-Areal und Gurzelen

STADTGÄRTNEREI BASEL 2012
Herausgeberein: Stadtgärtnerei Basel, Friedrich Reinhardt Verlag (2012): Die Erlenmatt - Vom geschlossenen Bahnareal zum offenen Lebensraum, Basel 2012

STADT KLOTEN 2012
Teilrevision Bau- und Zonenordnung, Kloten, 3. Juli 2012

TIEFBAUAMT DER STADT ZÜRICH 1998
Rahmenvertrag Zentrum Zürich-Nord, Zürich 1998, Öffentliche Beurkundung, Rahmenvertrag zwischen den Grundeigentümern der innerhalb des Perimeters der Sonderbauvorschriften Zentrum Zürich Nord gelegenen Grundstücke und der Stadt Zürich

UR BÜRO 1997
ur Uerli Roth Büro, Büro für Städtebau und Architektur, Zürich 1997, Infrastruktur-Kostenelemente, Infrastrukturanlageteile, Entwicklungsrichtplan, Etappierungspläne, Strukturdaten, Veränderung Grundeigentum, Zentrum Zürich Nord

VLP-ASPAN 2016
Schweizerische Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN (2016) Inforaum Februar 2016, Magazin für Raumentwicklung, Dialog Siedlung z.B. Brünnengut, Parkanlage, Annemarie Straumann, Basel

VLP-ASPAN 2016
Schweizerische Vereinigung für Landesplanung VLP-ASPAN (2016) Tabelle: Vergleich der kantonalen Regelungen (Stand 24. Juni 2016) <http://www.vlp-aspan.ch/de/themen/mehrwertabgabe>

WALKER 1993
Walker Robert 1993: Blockrand am Stadtrand: Berns Stadterweiterung nach Westen. In Hochparterre - Zeitschrift für Architektur und Design, Band 6 1993, Heft 5

WEHREN 2015
Wehren Thomas 2015: Einführung einer Mehrwertabgabe, Abschätzung und Folgen und Wirkungen für den Kanton Basel-Landschaft und seine Gemeinden, Zürich 2015

WÜEST & PARTNER AG 2016
Immo-Monitoring Wüest & Partner AG, Zürich 2016

Interviews

L. BÜHLMANN 2016
Interview mit Lukas Bühlmann, VLP-ASPAN, am 19.02.2016 in Bern

M. FREY 2016
Interview mit Marcel Frey, Grün Stadt Zürich, am 26.04.2016 in Zürich

M. BOSCARDIN 2016
Interview mit Marco Boscardin, Amt für Städtebau Zürich, am 24.06.2016 in Zürich

S. GÄUMANN/ F. SCHMOLL 2016
Emailverkehr mit Sarah Gäumann und Florence Schmoll, Stadtplanungsamt Biel, April - Juni 2016

R. STERN/ R. WIDMER 2016
Interview mit Robert Stern, Planungsamt Basel und mit Roland Widmer, Grünplanung Kanton Basel-Stadt in Basel am 09.05.2016

C. ROSSETTI 2016
Interview mit Christoph Rossetti, Stadtplanungsamt Bern in Bern am 10.05.2016

U. ROTH 2016
Interview mit Ueli Roth, ur Büro für Städtebau und Architektur in Zürich am 13.05.2016

M. OSTERWALDER 2016
Interview mit Marc Osterwalder, Stadt Kloten in Kloten am 28.06.2016