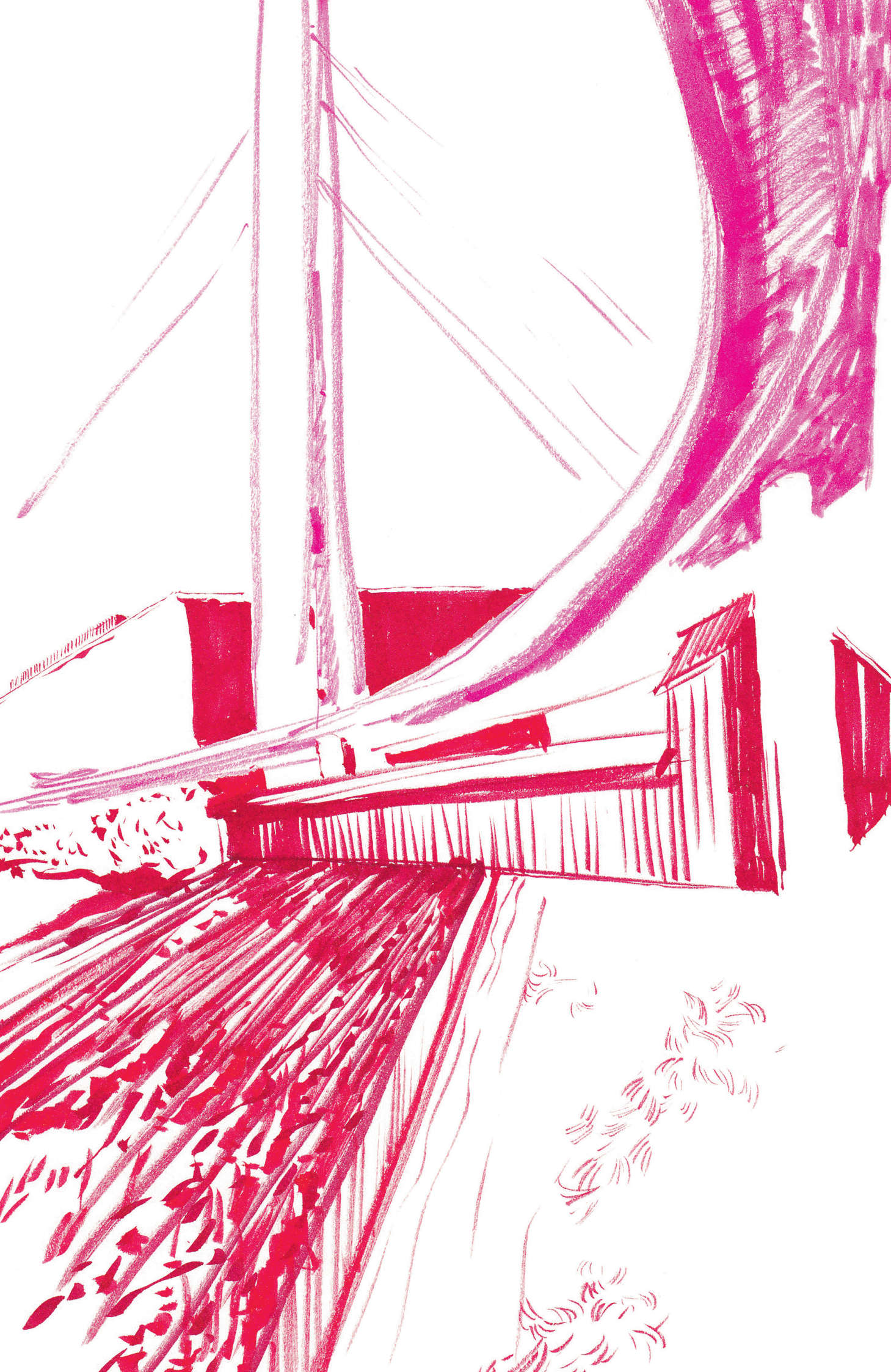
3 Mehrwertabgabe: Potenziale und Herausforderungen



Neuland für die meisten Kantone

Nach der Präzisierung der Mehrwertabgabe im revidierten Raumplanungsgesetz sind die Kantone verpflichtet, dieses Instruments einzusetzen. Primäres Ziel der Mehrwertabgabe ist die Entschädigung von Rückzonungen überdimensionierter Bauzonen. Doch wie soll dieses Instrument ausgestaltet werden? Genügen die Erträge aus der Mehrwertabgabe zur Finanzierung von Rückzonungen? Modellrechnungen von Wüest & Partner zeigen: Die Mehrwertabgabe dürfte in vielen Kantonen nicht ausreichen, um die nötigen Rückzonungen zu entschädigen. Die Analysen illustrieren auch, wie anspruchsvoll die Aufgabe der Kantone ist, weil veränderte Annahmen zu diametral unterschiedlichen Resultaten führen können.

Die bessere Ausnutzung bestehender Bauzonen im Siedlungsgebiet ist eines der Hauptziele im revidierten Raumplanungsgesetzes (RPG). Es ist insbesondere festgelegt, dass keine neuen Bauzonen geschaffen werden, solange kein zusätzlicher Bedarf über die nächsten 15 Jahre zu erwarten ist. Gleichzeitig sollen überschüssige Bauzonen und solche an ungeeigneter Lage ausgezont werden. Um dies zu erreichen, kommt die sogenannte Mehrwertabgabe zum Zug. Die Idee besteht darin, einen Teil des planungsbedingten Mehrwerts, das heisst einen prozentualen Anteil der Bodenaufwertung bei Einzonungen abzuschöpfen, und damit Auszonungen von überdimensionierten Bauzonen zu finanzieren. Dieses Instrument wurde im Gesetz explizit verankert und die Kantone sind verpflichtet, es einzusetzen. Die Ausgestaltung muss bis im Jahr 2019 in den kantonalen Gesetzgebungen festgelegt werden. Für die Kantone stellen sich nun mehrere Fragen: Wie soll die Mehrwertgabe in Bezug auf die Höhe, die zeitliche Wirkung und die Bemessung umgesetzt werden? Welche Erträge sind zu erwarten und wie hoch ist der Finanzierungsbedarf für Auszonungen?

Hintergründe zur Pflicht der Mehrwertabschöpfung

Bereits mit der Inkraftsetzung des RPG im Jahr 1980 wurde die Abgabe von planungsbedingten Mehrwerten gesetzlich eingeführt. Da die Handhabung aber offen formuliert war, zögerten die meisten Kantone eine Umsetzung hinaus. Nur die Kantone Basel-Stadt, Genf, Neuenburg, Thurgau und Waadt erliessen entsprechende Regelungen.

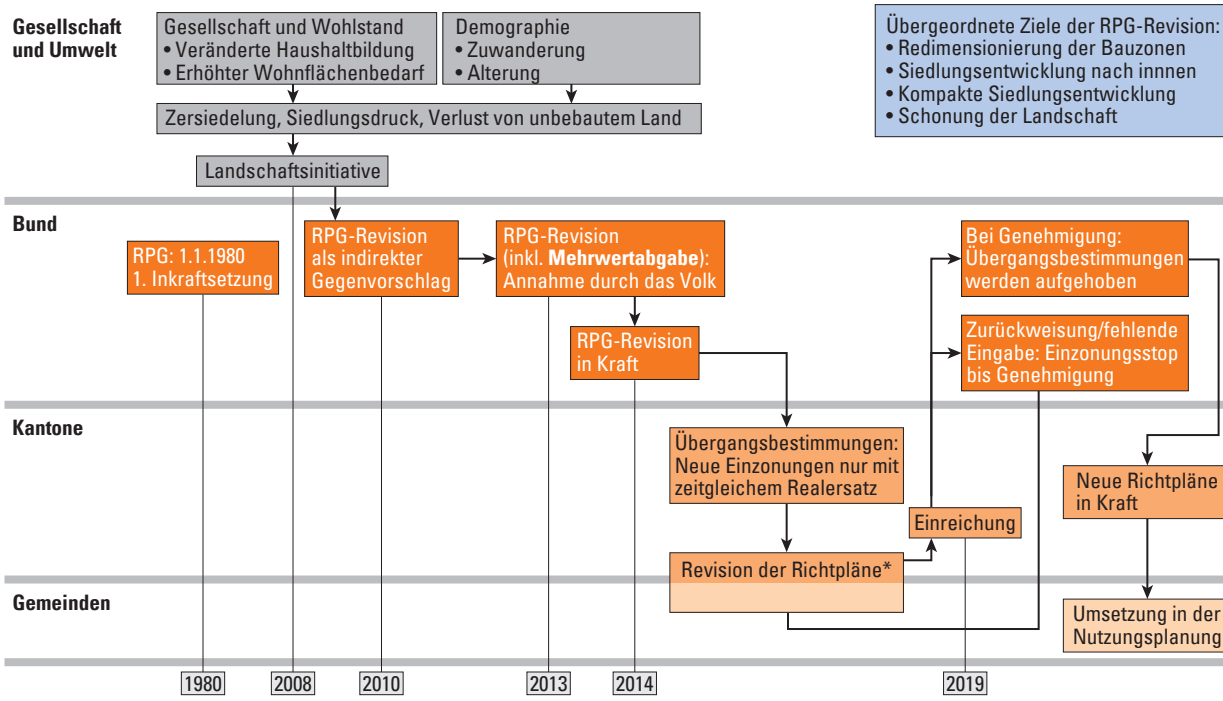
Mit der 1. Etappe der Revision des RPG wurde die Mehrwertabgabe präzisiert. Gemäss Artikel 5 RPG müssen künftig mindestens 20 Prozent des Mehrwerts durch Neueinzonungen abgeschöpft werden; der Einsatz dieses Instruments bei Auf- und Umzonungen ist optional. Als Mehrwert ist die Differenz des Landwertes vor und nach der Ein- oder Aufzonung zu verstehen. Fällig wird die Abgabe zum Zeitpunkt der Bebauung oder der Veräusserung. Die Erlöse aus den Mehrwertabgaben sind zweckgebunden und dienen in erster Linie der Entschädigung von Auszonungen. Darüber hinaus können sie für weitere raumplanerische Massnahmen, insbesondere für den Kulturlanderhalt, für Verdichtungen oder Infrastrukturanlagen verwendet werden.

Grosse Herausforderungen für die Kantone

Der aktuelle Stand der geplanten Umsetzung deutet darauf hin, dass erhebliche kantonale Unterschiede in der Ausgestaltung der Mehrwertabgabe zu erwarten sind. In den Kantonen, in den ein Gesetzesentwurf vorliegt, ist meistens ein einheitlicher Abgabesatz von 20 oder 30 Prozent vorgesehen. Das Ziel besteht darin, mit der Mehrwertabschöpfung allfällig notwendige Rückzonungen zu finanzieren.

Die Bemessung des «richtigen» Abgabesatzes ist eine anspruchsvolle Angelegenheit. Zuerst müssen Prognosen des künftigen Bauzonenbedarfes im Rahmen eines definierten Berechnungsrasters basierend auf Vorgaben aus dem RPG, der dazu gehörenden Verordnung und den technischen Richtlinien erstellt werden. Anschliessend sind den Einwohner- und Beschäftigungsprognosen die heutigen Bauzonenkapazitäten inklusive einer sogenannten Bauzonenflächenbeanspruchung auf Gemeindeebene gegenüberzustellen. Massgebend für den Einzonungsbedarf ist die erwartete Auslastung der kommenden 15 Jahre als Quotient aus Nachfragewachstum und berechneten Bauzonenkapazitäten. Das angenommene Bevölkerungswachstum auf Stufe Kanton darf das obere Szenario der Bevölkerungsprognosen des Bundes nur in Ausnahmefällen überschreiten. Bei Auslastungsquotienten unter 1 gelten die Zonenreserven als überdimensioniert, und es muss ausgezont werden. Die Mehrwertabgabe kommt zum Tragen. Vorausblickend stellt sich die Frage, ob mit Abgabesätzen von 20 bis 60 Prozent die notwendigen Rückzonungen gedeckt werden können. Zahlreiche Kantone dürften in einer Übergangsphase umfangreiche Auszonungen umzusetzen haben, da in der Vergangenheit deutlich mehr eingezont wurde, als innerhalb von 15 Jahren absorbiert werden kann.

3.1 Das Raumplanungsgesetz, dessen Revision (1. Etappe) und deren Umsetzung



* Aufgaben der Kantone: Planung des kommunalen Bauzonenbedarfs für 15 Jahre; Festlegung der **Mehrwertabgabe** (mind. 20% bei Neueinzonungen)

Quelle: Wüest & Partner

3.2 (Geplante) Umsetzung in den Kantonen

Abgabetatbestand	• Die meisten Kantone mit geltenden oder vorgesehenen Bestimmungen sehen eine Mehrwertabgabe sowohl bei Neueinzonungen als auch bei Um-/ Aufzonungen vor. • Die Kantone Neuenburg, Genf und St. Gallen sind zurzeit die einzigen Kantone, die bei Um-/ Aufzonungen keine Mehrwertabgabe vorsehen.
Abgabesatz	• Der minimale Abgabesatz gemäss RPG beträgt 20 Prozent bei Neueinzonungen. • In den meisten Kantonen sind Abgabesätze von 20 bis 30 Prozent vorgesehen. • Bei Neueinzonungen werden tendenziell höhere Abgabesätze angewendet als bei Um-/ Aufzonungen. • Basel-Stadt: Im Kanton Basel-Stadt beträgt der Abgabesatz seit den 1990er-Jahren 50 Prozent. • Bern: Im Kanton Bern sind zeitlich gestaffelte Abgabesätze geplant, wobei der Abgabesatz umso höher wird, je länger das Bauland nicht bebaut wird: 40 Prozent bei einer Bebauung innert 5 Jahren, 45 Prozent bei 6 bis 10 Jahren und 50 Prozent, wenn länger als 11 Jahre keine Bebauung erfolgt. Damit soll die Baulandmobilisierung unterstützt werden. • Bundesgericht: Das Bundesgericht hat in einem Urteil aus dem Jahr 1979 festgehalten, dass eine Belastung von 60 Prozent die verfassungsrechtliche Eigentumsgarantie noch nicht verletzt und damit zulässig ist.
Fälligkeit	• Die Mehrwertabgabe wird in der Regel zum Zeitpunkt der Realisierung des Mehrwerts fällig (Veräusserung, rechtskräftige Baubewilligung, Überbauung etc.).

Verwendung des Ertrags	Der Ertrag der Mehrwertabgabe dient primär der Finanzierung von Auszonungen. Einzelne Kantone sehen weitere Verwendungszwecke vor, zum Beispiel: • Basel-Stadt: Schaffung neuer oder Aufwertung bestehender öffentlicher Grünräume. • Neuenburg: Unterstützung von Landwirten beim Kauf von Landwirtschaftsland. • Genf, Thurgau: Finanzierung von Infrastrukturanlagen. • Freiburg: 4 Prozent zugunsten des Bodenverbesserungsfonds.
Abgabeerhebung, Ertragssplitting	• Die Erhebung erfolgt durch den Kanton oder durch die Gemeinde. • Das Ertragssplitting reicht von 100 Prozent zugunsten des Kantons (Neuenburg, Genf, St. Gallen, Jura) bis zu 100 Prozent zugunsten der Gemeinde (Basel-Stadt). • Die Mehrheit der Kantone sieht ein Ertragssplitting vor (z.B. 50 zu 50 Prozent in den Kantonen Thurgau, Schaffhausen, Aargau; 33.3 Prozent Kanton zu 66.6 Prozent Gemeinde im Kanton Tessin; 70 Prozent Gemeinde zu 30 Prozent Kanton im Kanton Bern).
Freibetrag	• In einzelnen Kantonen ist ein Freibetrag vorgesehen (zwischen CHF 6000.– und max. CHF 100 000.–).
Befreiung von der Abgabepflicht	• Bund, Kanton und Gemeinden sind in der Mehrheit der Kantone von der Abgabepflicht befreit.
Ausnahmen für Landwirte	• Für Landwirte wird die Abgabe um den Betrag gekürzt, der innert angemessener Frist (2 bis 5 Jahre) zur Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute verwendet wird.

Quellen: VLP-ASPAN; Wüest & Partner

Potenzial übersteigt Entschädigungsbedarf

Das Raumplanungsgesetz sieht vor, dass die Einnahmen durch die Mehrwertabgabe primär für Entschädigungen bei Rückzonungen innerhalb eines Kantons einzusetzen sind. Ob die Rechnung aufgeht, ist stark vom Ausmass der notwendigen Rückzonungen in den einzelnen Kantonen und von weiteren Einflussfaktoren inklusive Abgabesatz der Mehrwertabgabe abhängig. Reichen die Mehrwertabschöpfungen durch Ein- und Aufzonungen aus, um die Entschädigungen vollständig abzudecken? Eine Modellrechnung zeigt, dass für die gesamte Schweiz innert 15 Jahren genügend Einnahmen generiert werden könnten. Für einen Grossteil der Kantone ist allerdings ein Finanzierungsengpass zu erwarten: Die Rückzonungskosten übersteigen die Ertragspotenziale bei Einzonungen. Allerdings zeigt sich auch, dass beachtliche Sensitivitäten bestehen.

Vielfältige Einflussfaktoren

Die Modellrechnung wurde auf Ebene Kanton durchgeführt (siehe nebenstehende Infobox) und soll für die Bedeutung der verschiedenen Einflussfaktoren sensibilisieren. Für die Rechnung ist es entscheidend, von welchen Werten bei den Einflussfaktoren ausgegangen wird. Insbesondere folgende Faktoren wirken auf das Ergebnis:

- Das zukünftig erwartete Bevölkerungs- und Beschäftigungswachstum.
- Der Umfang an bestehenden Bauzonenreserven (und damit einhergehend deren Lage und Werte).
- Die Nutzungsintensität bestehender Bauzonen (gemäss aktuellen Beobachtungen ist weiterhin mit steigenden Nutzungsintensitäten im Bestand zu rechnen).
- Die Baulandpreise (Einzonungen dürften vor allem an guten und durchschnittlichen Lagen und Rückzonungen an dezentralen, schlechteren Lagen erfolgen).
- Der Abgabesatz und die Ausgestaltung der Mehrwertabgabe (Ein- und Aufzonungen, zeitliche Aspekte).

Potenzieller Einnahmeüberschuss

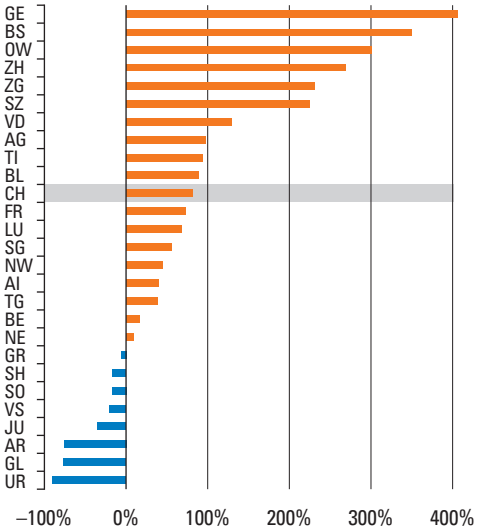
Abschätzungen mit den erwähnten Modellannahmen ergeben über die nächsten 15 Jahre für die Schweiz einen Zusatzbedarf von 31 000 Hektaren Bauzonenfläche. Abzüglich der bestehenden unüberbauten Bauzonenflächen von 28 000 Hektaren resultiert lediglich ein Zusatzbedarf von 3000 Hektaren. Falls es gelingt, einen Drittel dieses Zusatzbedarfes mit Aufzonungen abzudecken, wandelt sich der Zusatzbedarf sogar zu einem schweizweiten Überschuss von 7000 Hektaren an Bauzonenflächen. Dabei zeigen sich deutliche kantonale Unterschiede: Der höchste Zusatzbedarf resultiert in den Kantonen Zürich, Genf, Waadt und Zug.

Der gesamte Entschädigungsbedarf für Auszonungen wird auf 12.2 Milliarden Franken geschätzt. Die höchsten Gesamtkosten für Rückzonungen werden in den Kantonen Wallis, St. Gallen, Bern und Thurgau erwartet. Demgegenüber fallen gemäss Modellrechnungen schweizweit Ertragspotenziale in der Höhe von gegen 25.7 Milliarden Franken an. Die Bilanz zwischen Ertragspotenzialen und Kosten fällt mit 13.5 Milliarden Franken also positiv aus. Dieser Ertragsüberschuss auf Stufe Schweiz kommt primär deshalb zustande, weil in Kantonen mit zusätzlichem Bauzonenbedarf die Baulandpreise – und damit die Mehrwertabschöpfung – tendenziell höher sind. Demgegenüber fallen die entschädigungspflichtigen Rückzonungen in peripheren Gebieten mit tiefen Baulandpreisen an.

Infobox: Modellrechnung

Die vorliegende Modellrechnung umfasst erstens Abschätzungen zum Bauzonenbedarf auf Stufe Kanton für die gesamte Schweiz und zweitens Berechnungen zu den erwarteten Mehrwerten und Auszonungsentschädigungen für Rückzonungen. Die nachfrageseitigen Berechnungen wurden auf das Trendszenario gemäss dem Perspektivmodell von Wüest & Partner abgestützt, deren Werte zwischen dem mittleren und hohen Szenario der BFS-Prognosen (2015) liegen. Aufgrund von Beobachtungen zur Zunahme der Nutzungsintensität wurde im Bestand eine jährliche Zunahme der Einwohner, respektive Beschäftigten pro Hektare von 0.3 Prozent im Modell angenommen. Die nutzerseitige Zunahme aus Bevölkerungs- und Beschäftigungswachstum bis 2027 abzüglich der erwähnten Erhöhungen der Nutzerdichte ergibt den Zusatzbedarf an Bauzonenfläche. Dieser wird im Modell zur Berechnung der Planungsmehrwerte zu zwei Dritteln aus Einzonungen (Annahme Mehrwertabgabe: 30 Prozent) und zu einem Drittel aus Aufzonungen hergeleitet (Annahme Mehrwertabgabe: 20 Prozent). Diese Parameter wurden unabhängig von laufenden Berechnungen in den Kantonen zur Bedarfsermittlung und unter Ausblendung von laufenden Vernehmlassungsentwürfen zur Ausgestaltung pauschal festgelegt. Schliesslich ist zu betonen, dass es sich um Nettobetrachtungen auf Stufe Kanton handelt, wobei spezifische Einflüsse nicht berücksichtigt wurden (zum Beispiel die Kulturlandinitiative im Kanton Zürich oder die kontrollierten Baulandpreise im Kanton Genf). Aus Gründen der Datenverfügbarkeit wurden keine Abschätzungen auf Stufe der Gemeinde hinsichtlich differenzierter Bauzonenflächenbeanspruchungen durchgeführt.

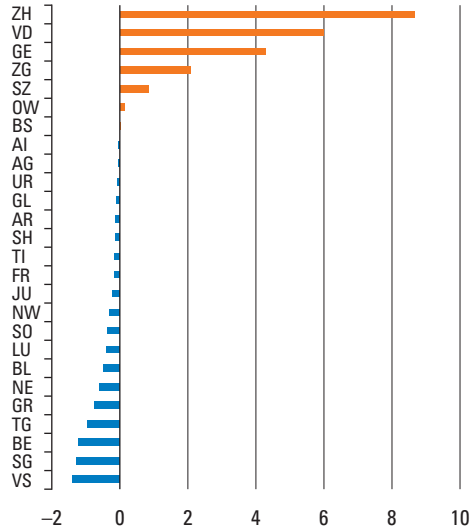
3.3 Modellergebnis 1. Schritt: Ein- bzw. Auszonungsbedarf in den nächsten 15 Jahren



Quellen: ARE; Wüest & Partner

Lesebeispiel: Im Kanton Genf entspricht der Bedarf an Bauland bei konstanter Nutzungsintensität (Einwohner und Beschäftigte pro Hektare überbauter Bauzonenfläche) bis in 15 Jahren dem Vierfachen der zurzeit noch verfügbaren Baulandreserven.

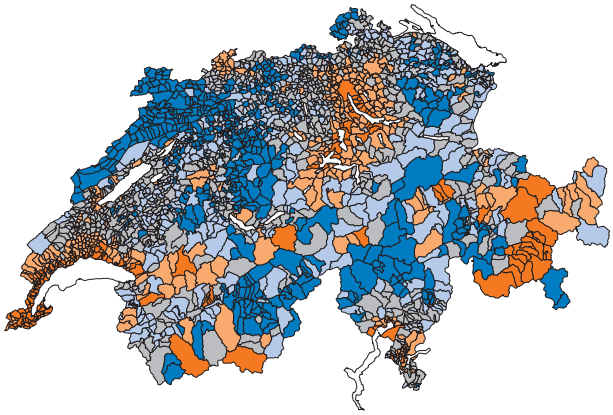
3.4 Modellergebnis 2. Schritt: Differenz zwischen Ertragspotenzialen * und Ausgaben ** (in Mrd. CHF)



* Einnahmen durch die Mehrwertabgabe
** Entschädigungsforderungen für die Rückzonungen

Quellen: ARE; Wüest & Partner

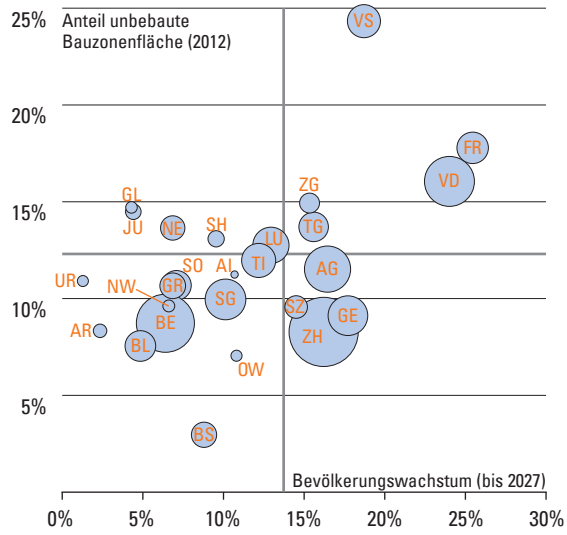
3.5 Wertsteigerung bei Einzonung



Wertsteigerung bei Einzonung um:
- bis zu 20%
- 20 bis 50%
- 50 bis 100%
- 100 bis 200%
- 200% und mehr

Quellen: BFS; Wüest & Partner

3.6 Bevölkerungswachstum (bis 2027) und Anteil unbebauter Bauzonenfläche (2012)



Die Kreisfläche entspricht der Bevölkerungszahl 2012.

Quellen: ARE; BFS; Wüest & Partner

Rückzonungskosten unterschiedlich gedeckt

Der modellierte Ertragsüberschuss aus Mehrwertabgaben und Entschädigungen für Auszonungen auf Ebene Schweiz hat für die einzelnen Kantone kaum Relevanz: Für die Ausrichtung ihrer Raumplanungspolitik sind gemäss heutigem System lediglich die Annahmen zur Entwicklung innerhalb der Kantonsgrenzen von Interesse – bezüglich künftigem Bauzonenbedarf und bezüglich monetären Effekte durch Ein- und Auszonungen. Die hohe Sensitivität der Einflussfaktoren führt dazu, dass kleine Veränderungen bei den Annahmen zum Einzonungsbedarf (und damit indirekt zur Bemessung der Mehrwertabgabe) zu diametral unterschiedlichen Resultaten führen können. Insbesondere die Nutzungsintensität und die Bevölkerungsentwicklung haben einen grossen Einfluss auf Veränderungen.

Entwicklung der Ausnutzung als zentrale Grösse

Ob die Rückzonungen in einem Kanton gedeckt werden können, hängt insbesondere davon ab, in welchem Verhältnis das Nachfragewachstum zur Bauzonenfläche steht und wie die Mehrwertabgabe ausgestaltet wird. Aus unterschiedlichen Entwicklungsszenarien und räumlichen Präferenzen, aber auch aus variablen Nutzungsintensitäten in den bereits vorhandenen Bauzonen ergeben sich verschiedene Szenarien hinsichtlich Erträge aus Mehrwerten und Aufwände für Entschädigungen.

Sensitivitätsanalysen zeigen, dass insbesondere die Entwicklung der Ausnutzung im Bestand eine zentrale Grösse sein könnte. Je nachdem, wie hoch die Zunahme der *Nutzungsintensität* durch die Berechnung des Bauzonenflächenbedarfs in den Gemeinden effektiv ausfällt, sind grosse Auswirkungen auf die erzielbaren Mehrwertabschöpfungen zu erwarten. Im paradoxen Sinne würden bei höheren Ausnutzungen im Bestand weniger neue Bauzonenflächen benötigt (durch einen geringeren Einzonungsbedarf) und somit würden bei der Bedarfsabschätzung auch mehr Rückzonungen zur Entschädigung fällig. Wenn in den Kantonen bei der Bauzonendimensionierung davon ausgegangen wird, dass innerhalb der nächsten 15 Jahre die Anzahl Personen pro Hektare bebaute Bauzone gegenüber 2012 nicht um 0.3 Prozent (Modellannahme), sondern um 0.6 Prozent (10 Prozent über 15 Jahre) zunimmt, verändert sich der Saldo zwischen dem Finanzierungsbedarf für Auszonungen und dem Ertragspotenzial durch Einzonungen massiv. Je dichter gelebt und gearbeitet wird, desto geringer der Bauzonenbedarf respektive desto höher der Auszonungsbedarf in der Übergangsphase. Anstelle eines Überschusses von 13.5 Milliarden Franken würde unter Annahme dieser Ausnutzungserhöhung im Bestand ein Defizit von 15.1 Milliarden Franken resultieren. Einzig in den Kantonen Genf, Zürich, Zug, Waadt und Obwalden kann auch in diesem Fall ein positives Ergebnis erwartet werden. In sämtlichen anderen Kantonen überwiegt dann der Finanzierungsbedarf von Auszonungen gegenüber dem Ertragspotenzial aus Einzonungen noch.

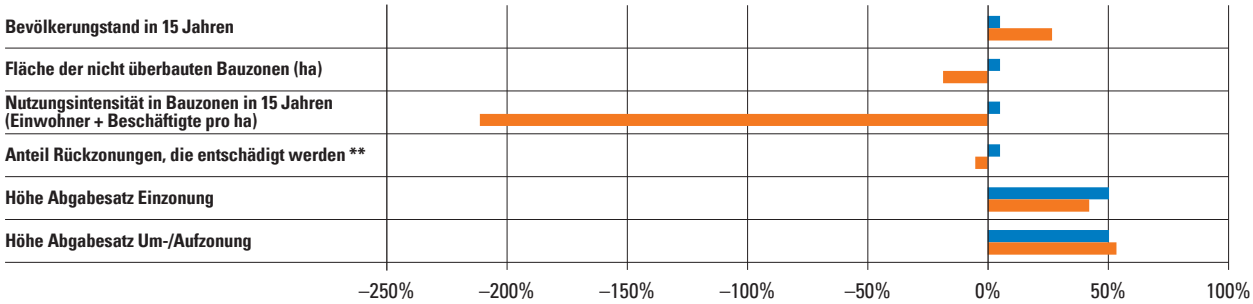
Des Weiteren zeigen die Sensitivitätsanalysen, dass auch die übrigen Faktoren wie Bevölkerungsentwicklung, Abgabesätze und Flächenbemessung einen massgeblichen Einfluss auf die Deckung der Rückzonungskosten haben können. Beträgt der *Bevölkerungsstand* nach 15 Jahren 5 Prozent mehr, als dies in der Modellrechnung kalkuliert wurde, würde eine zusätzliche Bauzonenfläche von rund 10 000 Hektaren benötigt. Dieser Zusatzbedarf würde bewirken, dass weniger zurückgezont und mehr eingezont wird. Eine deutliche Erhöhung des *Abgabesatzes* von 30 auf 45 Prozent bei Einzonungen bewirkt gemäss Modellrechnungen natürlich erwartungsgemäss eine grosse Veränderung des Gesamtsaldos von Erträgen aus Planungsmehrwerten und Auszonungsentschädigungen auf Stufe Schweiz um 42 Prozent. Und schliesslich besteht in der Bauzonenstatistik Schweiz (2012) bezüglich der noch *unüberbauten Bauzonenfläche* ein beachtlicher Unschärfebereich von rund 14 000 Hektaren. Sollte es sich bei der Überprüfung dieser Flächen herausstellen – teilweise ist die Kontrolle bereits erfolgt –, dass die Fläche der noch unüberbauten Bauzonen zum Beispiel um 5 Prozent höher liegt als bisher angenommen, müsste in den nächsten Jahren mehr rückgezont und weniger eingezont werden.

Unwägbarkeiten erschweren Planbarkeit

Die einzelnen Faktoren wirken nicht nur sensitiv bei geringen Veränderungen, sie sind durch die Kantone auch nicht immer beeinflussbar und vor allem schwer vorhersehbar. Direkt steuern lassen sich nur die Höhe der Abgabesätze und die zeitliche Ausgestaltung. Die Nutzungsintensität kann durch die Kantone bisher kaum beeinflusst werden (Ausnahmebeispiel: Dichtevorgaben bei Einzonungen). Zwar bestehen Einflussmöglichkeiten auf die kantonale Bevölkerungsentwicklung, beispielsweise durch fiskalische Anreize. Jedoch herrschen diesbezüglich auch Abhängigkeiten zum Beispiel von nationalen Entscheiden in Bezug auf die Verkehrsinfrastruktur oder von der globalen Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz. Die zahlreichen Unwägbarkeiten erschweren die Planbarkeit des Systems der Mehrwertabgabe auf Stufe Kanton in beachtlichem Ausmass.

3.7 **Sensitivität: Einfluss wichtiger Faktoren auf die Ausgaben** (Entschädigungen bei Rückzonungen) **und Erträge** (Mehrwertabgabe)

	Annahme gemäss Modellrechnung		Veränderte Annahme gemäss Modellrechnung (ceteris paribus)			
	Einflussfaktor	Saldo * (Mio. CHF)	Veränderung des Einflussfaktors	Veränderter Einflussfaktor	Neuer Saldo * (Mio. CHF)	Veränderung des Saldos *
Bevölkerungstand in 15 Jahren	9'140'000	13'500	5%	9'600'000	17'100	27%
Fläche der nicht überbauten Bauzonen (ha)	28'200	13'500	5%	29'600	11'000	–19%
Nutzungsintensität der Bauzonen in 15 Jahren (Einwohner + Beschäftigte pro ha)	66	13'500	5%	69	–15'078	–212%
Anteil Rückzonungen, die entschädigt werden **	90%	13'500	5%	95%	12'800	–5%
Höhe Abgabesatz Einzonung	30%	13'500	50%	45%	19'200	42%
Höhe Abgabesatz Um-/Aufzonung	20%	13'500	50%	30%	20'700	53%



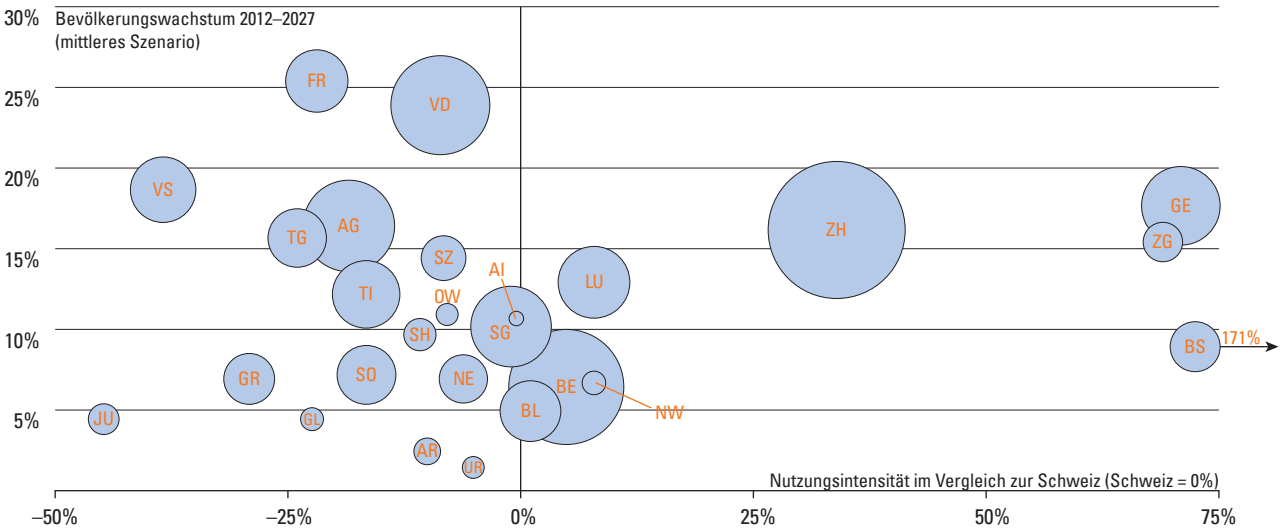
Veränderung des Einflussfaktors Veränderung des Finanzbedarfs

* Saldo: Differenz zwischen Ertragspotenzialen aus der Mehrwertabgabe und den Ausgaben für die Entschädigung bei Rückzonungen

** Begründung für Annahme: Gemäss Bundesgericht sind nicht alle Rückzonungen entschädigungspflichtig

Quellen: ARE; BFS; Wüest & Partner

3.8 **Nutzungsintensität der überbauten Bauzonen und Bevölkerungswachstum in den Kantonen**



Lesebeispiel: Die Nutzungsintensität der überbauten Bauzonen des Kantons Luzern liegt ca. 8% über dem Schweizer Mittel; seine Bevölkerung dürfte bis 2027 um ca. 13% wachsen.

Die Kreisfläche entspricht der Bevölkerungszahl 2012.

Quellen: ARE; BFS; Wüest & Partner

Basler Modell: Schweizweite Anwendung?

Welche Auswirkungen die Einführung der Mehrwertabgabe für die Immobilieninvestoren haben wird, lässt sich anhand der bereits bestehenden Umsetzung im Kanton Basel-Stadt illustrieren. Ein Blick auf die Basler Praxis lohnt sich insofern, als diese über viele Jahrzehnte etabliert ist. Zwar kommt sie fast ausschliesslich bei Aufzonungen und weniger bei Einzonungen zur Anwendung, der Wirkungsmechanismus ist aber identisch.

Die Berechnung der individuellen Mehrwertabgabe erfolgt im Kanton Basel durch den Vergleich zwischen dem bestehenden Nutzungspotenzial vor Um- oder Aufzonungen und der effektiven Nutzung nach der Um- oder Aufzonung. Für die Ermittlung des bestehenden Nutzungspotenzials sind zwei Berechnungen durchzuführen: einerseits anhand der gültigen Ausnutzungsziffer und andererseits anhand eines Vergleichsprojekts. Massgebend ist der höhere Wert. Häufig wird bei Berücksichtigung eines Vergleichsprojekts bereits ein höheres Nutzungspotenzial vor der Um- bzw. Aufzonung nachgewiesen, was faktisch einer Mehrausnutzung gleichkommt. Diese Anteile der Mehrausnutzung sind durch den Grundeigentümer nicht zu vergüten, was den vergleichsweise hohen Abgabesatz von 50 Prozent, der im Kanton Basel-Stadt angewendet wird, etwas relativiert.

Die Kalkulationen anhand des Basler Modells zeigen bei einem 5000 Quadratmeter grossen Grundstück, bei dem eine Ausnutzungsziffer von 1.5 besteht, einen Mehrwert von 4.25 Millionen Franken, wenn die Ausnutzungsziffer auf 3.0 verdoppelt wird. Abzüglich der Abbruchkosten entsteht ein Mehrwert von 4 Millionen Franken, wovon 2 Millionen Franken abgeschöpft werden (siehe Tabelle 3.9). Diese Abgabe macht knapp 3 Prozent der gesamthaft geschätzten Investitionskosten für das Bauprojekt aus.

Ein seit Langem etabliertes Anwendungsmodell

Das Basler Modell gilt als pragmatisch und erprobt. Dass es seit der Einführung im Jahr 1977 nur zu wenigen Rechtsfällen gekommen ist, zeugt von einer breiten Akzeptanz. Die Berechnung beruht auf belegbaren Fakten (Flächen und Baukosten) und auf nachvollziehbaren Annahmen (Mieterträge und Kapitalisierungssätze). Die Erfahrungen der vergangenen Jahre illustrieren einige der kritischen Faktoren, die bei einer erfolgreichen Einführung der Mehrwertabgabe in anderen Kantonen zu berücksichtigen sind:

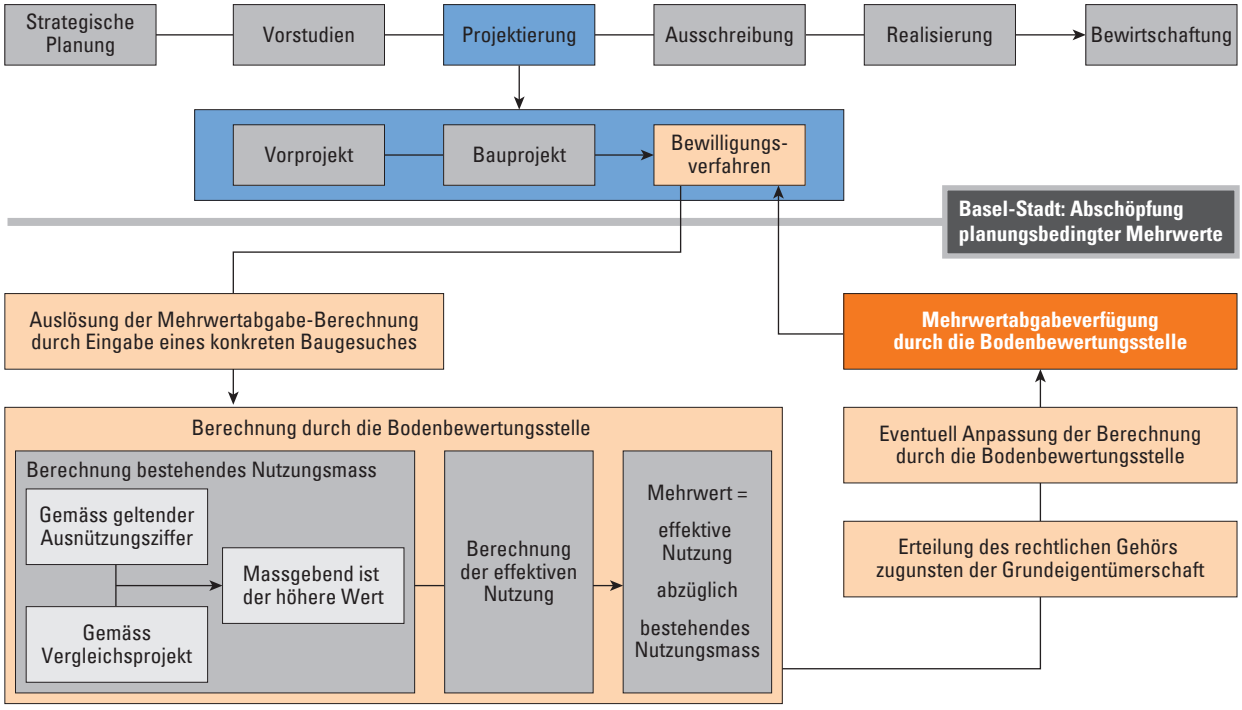
- *Sicherstellung von Vergleichspreisen:* Um marktgerechte Einschätzungen zu ermöglichen (insbesondere des Anteils Landwert pro Quadratmeter Bruttogeschossfläche) ist eine breite Datengrundlage vonnöten.
- *Kooperatives Agieren:* Die Erteilung des rechtlichen Gehörs, gepaart mit einem kooperativen, lösungsorientierten Sinn und Geist der Umsetzung, unterstützen den Grundsatz einer fairen Abgeltung und vermindert langwierige und aufwändige Rechtsfälle.
- *Enger Zeithorizont:* Die Berechnung der Mehrwertabgabe bei Vorliegen eines konkreten Baugesuches hat den Vorteil, dass der Grundeigentümer die Mehrausnutzung auch tatsächlich in Anspruch nehmen möchte. Bis zur Zustellung der erteilten Baubewilligung vergeht verhältnismässig wenig Zeit. Vorausgesetzt, dass ein Konsens zur ermittelten Höhe der Mehrwertabgabe besteht, wird der Planungsprozess nicht zusätzlich unterbrochen, und die Marktrisiken können deutlich gemindert werden.
- *Nicht abbruchreife Bauten:* Um dem Credo der Verdichtung nachzukommen, wird künftig der Ersatzbau von bestehenden, nicht abbruchreifen Gebäuden an Bedeutung gewinnen. Es ist sicherzustellen, dass der Mehrwert nicht gegenüber einer theoretischen Neubebauung, sondern gegenüber der bestehenden Bebauung ermittelt wird. Ansonsten kann die Abschöpfung von Planungsmehrwerten die innere Verdichtung verhindern.

Infobox: Das Basler Modell

Seit 1977 werden im Kanton Basel-Stadt planungsbedingte Mehrwerte abgeschöpft, wenn die zulässige Geschossfläche durch Änderung der Zoneneinteilung oder der Zonenvorschriften, durch einen Bebauungsplan oder durch eine Bewilligung vergrössert werden kann. Der Abgabesatz betrug zu Beginn 35 Prozent und wurde in den 1990er-Jahren auf 50 Prozent angehoben.

Die Höhe der Mehrwertabgabe wird individuell durch die Bodenbewertungsstelle festgelegt – basierend auf der Bodenpreissammlung mit Daten seit 1968 und Plausibilitätsrechnungen –, wobei der Bodenmehrwert als Differenz der Verkehrswerte des Bodens mit und ohne zusätzliche Nutzung berechnet wird. Massgebend ist die zusätzliche Geschossfläche, die tatsächlich erstellt wird; in der Regel wird die Vergleichswertmethode angewendet. Die betroffenen Grundeigentümer haben in einem Vernehmlassungsverfahren Gelegenheit, ihre Haltung und ihren Berechnungsvorschlag einzubringen. Die Berechnung der Mehrwertabgabe wird durch ein konkretes Baugesuch ausgelöst, die Zustellung der Mehrwertabgabeverfügung erfolgt mit der Erteilung der Baubewilligung.

3.9 **Typische Phasen eines Bauprojektes** (gemäss SIA-Ordnung 102)



Quellen: Kanton Basel-Stadt; SIA; Wüest & Partner

3.10 **Berechnung des bestehenden Nutzungspotenzials vor bzw. der effektiven Nutzung nach Um- oder Aufzonung**

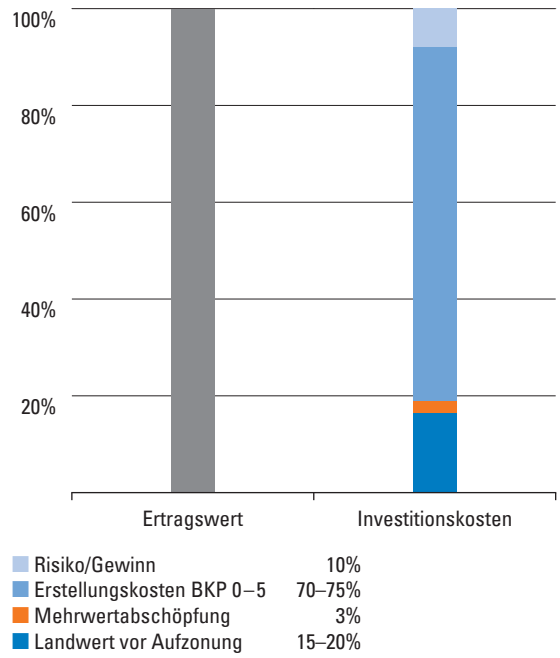
Berechnung: Bestehendes Nutzungspotenzials vor Um-/Aufzonung		
	Berücksichtigung der relevanten Ausnützungsziffer	Berücksichtigung eines Vergleichsprojektes
Arealfläche	5'000 m²	5'000 m²
Ausnützungsziffer	1.5 AZ	2.0 AZ
Nutzungspotenzial	7'500 m²	10'000 m²
Landwert pro m² BGF	850 CHF	850 CHF
Basis-Landwert	**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 Ausnutzungsziffer	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
abzüglich Abbruchkosten	250'000 CHF
Mehrwert	4'000'000 CHF
Mehrwertabgabe 50%	**2'000'000 CHF**

Quelle: Wüest & Partner

3.11 **Ertragswert und Investitionskosten eines typischen Bauprojekts**



Quelle: Wüest & Partner

Mehrwertabgabe löst Probleme nicht immer

In der aktuellen Phase der Ausgestaltung der Mehrwertabgabe stellt sich die Frage, ob dieses Instrument geeignet ist, um die raumplanerischen Herausforderungen zu bewältigen – insbesondere zur Finanzierung von Rückzonungen überdimensionierter Bauzonen. Mit den Modellrechnungen kann gezeigt werden: Für die Schweiz als Ganzes reicht zwar die absehbare Mehrwertabschöpfung zur Kompensationszahlung von Auszonungen, auf Stufe Kanton jedoch nicht immer.

Herausforderungen in mehrfacher Hinsicht

Bekanntermassen ist heute zwar eine überregionale Abstimmung der Raumplanung etabliert, nicht aber ein direkter Ausgleich von Planungsvorteilen oder Rückzonungsfinanzierungen über die Kantonsgrenzen hinweg. Insbesondere für die anstehende Übergangsphase von der «alten» Raumplanungswelt in eine neue dürften sich zahlreiche Kantone mit grossen Problemen konfrontiert sehen. Die Erträge aus Mehrwertabschöpfungen reichen oft selbst dann nicht aus, wenn die Abgabesätze deutlich über dem gesetzlichen Minimum von 20 Prozent angesetzt werden. Eine weitere Herausforderung stellt die zeitliche Differenz zwischen dem Anfallen der Erträge aus der Mehrwertabgabe bei Einzonungen (diese sind typischerweise erst bei Bebauung oder Veräusserung fällig) und der Entschädigungspflicht bei Auszonungen dar. Letztere sind in einem engen Zeithorizont von 15 Jahren vorzunehmen. Dieser Umstand könnte dazu verleiten, in den Bauzonenbedarfsrechnungen ein starkes Bevölkerungs- und Beschäftigungswachstum zu berücksichtigen und Einzonungen grosszügig vorzusehen, um genügend Erträge aus der Mehrwertabschöpfung zu erhalten. Damit wird klar: Das Instrument der Mehrwertabgabe ist zumindest in der Übergangsphase vielerorts nicht ausreichend, um die Allokationsprobleme zu lösen.

Vielfach wurde diskutiert, inwiefern hohe Abgabesätze auf Planungsmehrwerten Immobilienpreise in die Höhe treiben. Die Erfahrung zeigt, dass die Befürchtungen meist unbegründet sind. Eigentümerseitig reduziert sich mit der Mehrwertabgabe zwar der potenzielle Aufwertungsgewinn (im Sinne einer Steuer). Im Allgemeinen sind aber die Aufwertungsrenditen auch nach Mehrwertabgaben immer noch genügend hoch, sodass Entwicklungen attraktiv bleiben. Steigende Marktpreise im Sinne einer Kompensation entgangener Gewinne sind aus Sicht der Endnutzer unwahrscheinlich, weil sich die Preise am freien Markt bilden und dieser stark von Vermietungen und Verkäufen aus dem Bestand geprägt ist.

Weitergehende Ansätze sind vorhanden, aber umstritten

- *Baulandmobilisierung:* Einen interessanten Lösungsansatz zur Baulandmobilisierung und Beschleunigung der Äufnung von Erträgen aus der Mehrwertabgabe zeigt der Vernehmlassungsentwurf aus dem Kanton Bern. Vorgesehen wären dort zeitlich gestaffelte Abgabesätze, wobei der Abgabesatz umso höher wird, je länger das Bauland nicht bebaut wird. Es bleibt offen, ob sich mit diesem System der grosse (einmalige) Rückzonungsaufwand in der anstehenden Übergangsphase bewältigen lässt.
- *Erhöhung der Erträge:* Erfahrungen zeigen, dass verhältnismässig hohe Abgabesätze machbar sind und nicht zwingend prohibitiv auf die Bautätigkeit wirken. Doch zur Erhöhung der Erträge aus Mehrwertabschöpfungen sind in diesem Kontext auch andere Ansätze denkbar, insbesondere die gezielte Ausnutzungserhöhung an zentralen Lagen mit Abschöpfung entsprechender Mehrwerte. Im Gegensatz zu Einzonungen würde damit dem Postulat der Siedlungsentwicklung nach innen gerecht und die Wahrscheinlichkeit der Realisierung wäre durch die Lageattraktivität höher. In der Praxis dürfte dieser Ansatz vielerorts mit der eingeschränkten Entwicklungsfähigkeit und Fragen des Denkmalschutzes kollidieren.
- *Verringerung der Entschädigungen:* Ein generell heikles Thema ist die Entschädigungspflicht überdimensionierter Bauzonen. Während im einen Fall eine Einzonung von Landwirtschaftsland erst vor wenigen Jahren vonstatten ging, wurde in einem anderen Fall die Einzonung bereits vor langer Zeit vollzogen, eine Bebauung bisher aber noch nicht realisiert. In einem dritten Fall wurde das Bauland erst vor kurzer Zeit erworben. Eine pauschale Verminderung der Entschädigung überdimensionierter Bauzonen – im Sinne einer Reduktion der Abgeltung bisher nicht abgegoltener Planungsvorteile – ist entsprechend schwer umzusetzen. Denkbar wären allerdings zeitlich gestaffelte oder verzögerte Abgeltungen bei Auszonungen. Damit wären Finanzierungsprobleme zumindest teilweise lösbar.
- *Neue Ertragsquellen:* Um insbesondere die Finanzierung während der Übergangsphase zu gewährleisten, wären neue Ertragsquellen denkbar, die ähnlich der Mehrwertabgabe als Steuern ausgestaltet sind. Mit einer Bebauungsmehrwertsteuer beispielsweise könnten Abgaben bei Überbauungen auf noch unbebauten Zonen realisiert werden. Die Idee dahinter liegt in der Abgeltung von vergangenen und noch nicht abgegoltenen Planungsvorteilen. Dieses Prinzip tangiert ebenfalls die

Besitzstandwahrung, dürfte aber im Sinne einer neuen Steuer grundsätzlich anwendbar sein.

- *Systemwechsel I – Interkantonale Ausgleiche:* Um eine schweizweite Finanzierung der Rückzonungen ausschliesslich aus der Mehrwertabgabe zu gewährleisten, wäre ein interkantonaler Ausgleich notwendig. Die Kantone müssten dafür einen Ausgleichsfonds einrichten. Kantone mit Ertragsüberschüssen unterstützen daraus Kantone mit erwarteten Defiziten. So reizvoll diese Idee auch sein mag – ähnliche Konzepte sind in der Verkehrspolitik oder dem Finanzausgleich auf übergeordneter Ebene zu finden –, sie kompromittiert das föderalistische System der heutigen Raumplanung. Ausserdem dürften «Geber-Kantone» kaum ein Interesse daran haben, Kantone, die in der Vergangenheit zu grosse Bauzonen ausgeschieden haben, zu unterstützen.
- *Systemwechsel II – Einführung von marktwirtschaftlichen Instrumenten:* Als Alternative könnte längerfristig ein Systemwechsel mit einer Einführung von marktwirtschaftlichen Instrumenten zielführend sein, wobei dieser immer in Ergänzung zum bestehenden raumplanerischen Instrumentarium zu sehen ist. Unter marktwirtschaftlichen Instrumenten wären zum Beispiel der Einsatz von Flächennutzungszertifikaten (FNZ) oder Flächennutzungsabgaben denkbar. Im Sinne der optimalen Ressourcenallokation nach marktwirtschaftlichen und nutzerorientierten Bedürfnissen wäre damit eine «Verteilung» der Bauzonen möglich. Im Hinblick auf eine Entwicklung und Einführung dieser Instrumente sind jedoch diverse politische, wirtschaftliche oder rechtliche Fragen zu klären. Dies bedingt nebst dem politischen Willen für eine Lösung in dieser Richtung insbesondere einen langen Zeithorizont.

Fazit

Mit dem revidierten RPG ist die gesetzliche Grundlage auf Bundesebene in Kraft, in der die Rahmenbedingungen für die Abschöpfung von Planungsmehrwerten bei Einzonungen festgelegt sind. Für die Kantone stellt sich die Herausforderung der Umsetzung. Nebst dem Festlegen und Lokalisieren des künftigen Bauzonenbedarfes in den Gemeinden stellt insbesondere die Sicherstellung der Finanzierung von Rückzonungen eine grosse Herausforderung dar.

Die Kantone sind ersucht, für die jeweils unterschiedlichen Ausgangslagen kreative Lösungen zu finden. Der Auftrag kann demnach gleichzeitig als grosse Chance interpretiert werden. Erstrebenswert sind Ansätze, die nicht ausschliesslich der Finanzierung von Rückzonungen dienen, sondern die Anreize zur Verdichtung und Mobilisierung sowie zur Unterstützung der übergeordneten raumplanerischen Zielsetzung – der Eindämmung der Zersiedelung – schaffen.

Quellenverzeichnis

Wüest & Partner: Angebotsdaten und Transaktionsdaten
Wüest & Partner erfasst seit über 20 Jahren systematisch die Daten der in der Schweiz publizierten Immobilienangebote sowie die Immobilientransaktionen. Auf der Angebotsseite werden pro Jahr circa 600 000 Objekte ausgewertet. Alle Datenreihen stützen sich auf eine Vollerhebung sowohl der Printmedien als auch der wichtigsten Internetplattformen. In der Transaktionsdatenbank werden jährlich mehr als 20 000 Freihandtransaktionen im Eigenheimbereich und rund 500 Transaktionen von Renditeliegenschaften erfasst. Weiter erhebt Wüest & Partner die Daten von Mietpreisabschlüssen. Jährlich werden fast 20 000 neue Vertragsabschlüsse von Mietwohnungen und 2000 Vertragsabschlüsse von Büroflächen ausgewertet.

Zusätzliche Quellen
Die Grundlagendaten zu den Baubewilligungen und Baugesuchen bezieht Wüest & Partner vom Schweizer Baublatt Info-Dienst. Darauf basierende Auswertungen und Berechnungen erfolgen mittels eigener Modelle und beziehen sich, sofern nichts anderes erwähnt wird, auf die Investitionsvolumen und nicht auf die Anzahl Projekte.

Wirtschaftsumfeld und Baumarkt: Baublatt-Info-Dienst; Bundesamt für Statistik (BFS); Credit Suisse; Eidgenössische Zollverwaltung (EZV); Internationaler Währungsfonds (IMF); Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich (KOF); Schweizerische Nationalbank (SNB); Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO); UBS.
Immobilienmarkt: Bundesamt für Statistik (BFS).
Mehrwertabgabe: Potenziale und Herausforderungen: Bundesamt für Raumentwicklung (ARE); Bundesamt für Statistik (BFS); Kanton Basel-Stadt; Schweizerischer Ingenieur- und Architektenverein (SIA); Schweizerische Vereinigung für Landesplanung (VLP-ASPAN).

Koordination, Gestaltung, Layout und Satz
Wüest & Partner

Illustrationen
Otto Oscar Hernández Ruiz, Berlin

Lektorat
Sonja Brunschwiler, TEXTARBEIT, Zürich
Syntax Übersetzungen AG, Thalwil

© Juli 2015
Verlag W&P, Wüest & Partner AG

Alle Rechte, insbesondere das Recht auf Vervielfältigung und Verbreitung sowie der Übersetzung, bleiben vorbehalten. Kein Teil des Werkes darf in irgendeiner Form (Druck, Fotokopie oder ein anderes Verfahren) ohne schriftliche Genehmigung der Wüest & Partner AG reproduziert oder unter Verwendung elektronischer Systeme verarbeitet, vervielfältigt oder verbreitet werden.

Wüest & Partner AG
Alte Börse
Bleicherweg 5
CH-8001 Zürich
Telefon +41 44 289 90 00
Fax +41 44 289 90 01
www.wuestundpartner.com

Wüest & Partner AG Alte Börse Bleicherweg 5 CH-8001 Zürich www.wuestundpartner.com