HEIDI

6
Die Chancen mit dem Mehrwertausgleich

Mögliche Zielkonflikte schnell erkennbar

Der Mehrwertausgleich ist mehr als nur eine Einnahmequelle der öffentlichen Hand. Er sollte so ausgestaltet sein, dass Anreize für qualitätsvolle städtebauliche und raumplanerische Lösungen geschaffen und nicht verhindert werden. Einfluss darauf haben der Bund sowie die Kantone und Kommunen. Dies macht es für Immobilienmarktakteure besonders anspruchsvoll, mögliche Konsequenzen zu eruieren und zu quantifizieren. Die folgenden Ausführungen zeigen auf, welche Parameter entscheidend sind und welche Chancen der Mehrwertausgleich mit sich bringt.

Mit der Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG) soll eine Siedlungsentwicklung vorangetrieben werden, die am richtigen Ort genügend Lebens- und Arbeitsraum ermöglicht. Um dies zu erreichen, stehen insbesondere vier raumplanerische Massnahmen zur Verfügung: die dauerhafte *Einzonung* von Land bei nachgewiesenem Bedarf, die Erweiterung der Nutzungsmöglichkeiten einer bestehenden Bauzone *(Aufzonung)*, die Zuweisung einer bestehenden Bauzone zu einer anderen Bauzonenart *(Umzonung)* sowie die *Auszonung* eines Grundstücks in eine Nichtbauzone.

Durch die staatlich verfügten Ein-, Auf- und Umzonungen können die Eigentümer der Grundstücke in den Genuss von Wertsteigerungen kommen – in der Regel ohne eigenes Zutun. Auf der anderen Seite entstehen für die Kommunen und Kantone in vielen Fällen höhere Kosten für die Verkehrserschliessung und andere Infrastrukturen. In der ersten Etappe der RPG-Revision wurde festgelegt, dass die Planungsvorteile durch Einzonungen mit einem Satz von mindestens 20 Prozent von den Eigentümern auszugleichen sind (Mehrwertausgleich). Die Gesetzgebung auf Bundesebene definiert die Grundsätze, wobei sich die Abgabepflicht auf Neueinzonungen beschränkt. Es bleibt den Kantonen überlassen, ob die Abgabepflicht zusätzlich auch bei Um- und Aufzonungen zu gelten hat (Abbildung 6.1).

Herausforderungen für alle Akteure

Auch wenn das Prinzip des Mehrwertausgleichs in verschiedenen Gemeinden bereits seit den 1970er-Jahren angewendet wird, ist der nun verbindliche landesweite Einsatz dieses Instruments mit zwei wesentlichen Herausforderungen verbunden:

- *Bemessungsgrundlage:* Eine grosse Herausforderung stellt die Ermittlung der Mehrwerte dar. Die Wertschöpfung ist wesentlich von der Nutzungsart abhängig. Offen ist bis anhin, wie mit späteren Veränderungen umgegangen wird – zum Beispiel mit einer Umnutzung von Mietwohnungen zu Stockwerkeigentum – und ob die bestehende Gebäudesubstanz bei der Berechnung des Mehrwertausgleichs miteinzogen wird oder nicht.
- *Zielkonflikt:* Um dem Credo der Siedlungsentwicklung nach innen Rechnung zu tragen, wird künftig der Ersatzneubau von bestehenden, nicht abbruchreifen Gebäuden an Bedeutung gewinnen. Es ist sicherzustellen, dass die Mehrwertabgabe nicht so hoch ausfällt, dass deswegen ein Verdichtungsprojekt mangels Wirtschaftlichkeit zurückgestellt wird.

Im Folgenden wird aufgezeigt, wie mit diesen beiden Herausforderungen umgegangen werden könnte und welche Chancen sich daraus ergeben.

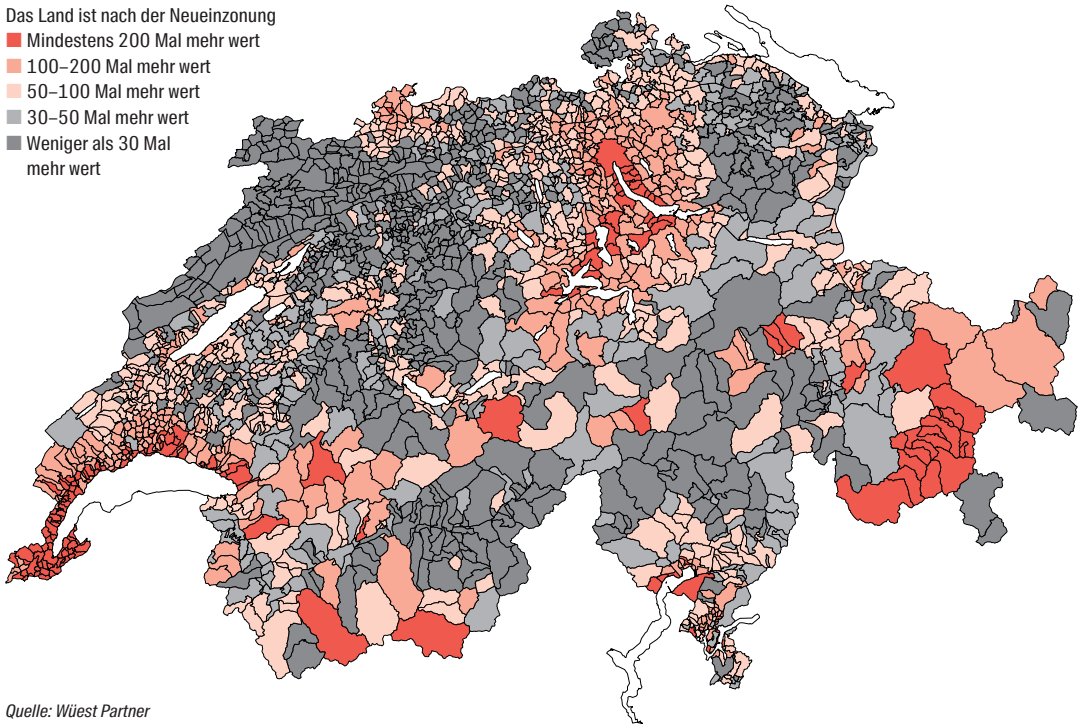
6.1 **Mehrwertausgleich: Übersicht über den aktuellen Stand der kantonalen Bestimmungen** (September 2017)

			Mehrwertausgleich auf:		
Kanton	**Stand der Bestimmung**	**Abgabesatz [1]**	**Neueinzonung**	**Umzonung**	**Aufzonung**
Aargau	In Kraft	20–30%	Ja	Teilweise [2]	Gemeinde entscheidet
Appenzell-Ausserrhoden	In Erarbeitung	20%	Ja	Ja	Ja
Appenzell-Innerrhoden	In Kraft	20%	Ja	Teilweise [2]	Gemeinde entscheidet
Basel-Landschaft	In Erarbeitung	20–30%	Ja	Ja	Ja
Basel-Stadt	Bestehende Bestimmung, neue in Erarbeitung	50%	Ja	Ja	Ja
Bern	In Kraft	20–50%	Ja	Ja	Ja
Freiburg	In Erarbeitung	20%	Ja	Ja	Ja
Genf	In Kraft	20%	Ja	Teilweise [2]	Nein
Glarus	In Kraft	Mindestens 20%	Ja	Ja	Ja
Graubünden	In Erarbeitung	Unbekannt	Ja	Unbekannt	Unbekannt
Jura	In Kraft	20–30%	Ja	Ja	Ja
Luzern	In Kraft	20%	Ja	Ja	Ja
Neuenburg	Bestehende Bestimmung, neue in Erarbeitung	30%	Ja	Ja	Ja
Nidwalden	In Kraft	20%	Ja	Nein	Nein
Obwalden	In Erarbeitung	15–20%	Ja	Ja	Ja
Schaffhausen	In Erarbeitung	20–30%	Ja	Teilweise [2]	Gemeinde entscheidet
Schwyz	In Erarbeitung	15–20%	Ja	Ja	Ja
Solothurn	In Erarbeitung	20–40%	Ja	Ja	Gemeinde entscheidet
St. Gallen	In Kraft	20%	Ja	Nein	Nein
Tessin	In Kraft	20–30%	Ja	Teilweise [2]	Teilweise [2]
Thurgau	In Kraft	20%	Ja	Teilweise [2]	Nein
Uri	In Kraft	20%	Ja	Ja	Ja
Waadt	In Erarbeitung	20%	Ja	Ja	Ja
Wallis	In Kraft	20%	Ja	Ja	Gemeinde entscheidet
Zug	In Erarbeitung	20%	Ja	Teilweise [2]	Gemeinde entscheidet
Zürich	In Erarbeitung	5–20%	Ja	Ja	Ja

[1] Neueinzonungen: mindestens 20%. Um- und Aufzonungen: keine Vorgabe.
[2] Mehrwertausgleich nur bei Umzonungen von nicht bebaubarem Land oder von öffentlicher Zone zu Bauzone; bei Aufzonungen erst ab bestimmtem Ausmass.

Quellen: VLP-ASPAN; Wüest Partner

6.2 **Wertsteigerungen bei Neueinzonungen** (vorher: Landwirtschaftsland, nachher: zweigeschossige Wohnzone; Stand: 2017)



Quelle: Wüest Partner

Gebäudesubstanz als Zünglein an der Waage

Zu den entscheidenden Parametern bei der Bestimmung des Mehrwertausgleichs gehören der Abgabetatbestand (Neueinzonung, Auf- oder Umzonung), der Abgabesatz, die Fälligkeit, die Verwendung des Ertrags sowie die Bemessungsgrundlage. Gerade die Bemessungsgrundlage kann bei einer Auf- und Umzonung den Ausschlag geben, ob für die Immobilieneigentümer ein Anreiz zur Verdichtung besteht oder nicht. Über die konkrete Handhabung gibt es keine bindenden Aussagen; die Kantone und Gemeinden geniessen hier einen gewissen Gestaltungsspielraum. Nachfolgend wird auf diesen Aspekt ausführlicher eingegangen.

Neueinzonungen

Im Fall der Neueinzonung ist die Komplexität der Mehrwertermittlung vergleichsweise gering: Der Mehrwert entspricht hier der Differenz zwischen dem Landwert eines in der Regel nicht bebauten Grundstücks (zum Beispiel Landwirtschaftsland) und dem Landwert nach Neueinzonung. Für die Herleitung des neuen Landwerts eignet sich die Residualwertmethodik. Dabei werden vom Ertragswert eines optimierten Bauprojekts die Investitionskosten und Projektrisiken – bestehend aus den Bewilligungs-, Einsprache-, Kosten- und Vermarktungsrisiken – abgezogen.

Auf- und Umzonungen

Weitaus komplexer gestaltet sich die Mehrwertermittlung für den Fall einer Aufzonung oder einer Umzonung, insbesondere bei bereits bebauten Grundstücken. Wird in diesem Fall der Mehrwert des Grundstücks nach der planerischen Massnahme ermittelt, stellt sich die Frage, von welchem Basiswert (vor der Planungsmassnahme) sinnvollerweise ausgegangen werden soll: vom Landwert oder vom Marktwert der gesamten Liegenschaft.

- *Landwert als Basis:* In diesem Fall ergibt sich der Mehrwert aus der Differenz zwischen dem Landwert vor und dem Landwert nach der Auf- oder Umzonung. Damit spielt für die Berechnung ausschliesslich die Wertentwicklung des Landes eine Rolle (Szenarien 1 und 2a in Abbildung 6.3).
- *Marktwert als Basis:* Im Gegensatz zum ersten Fall wird hierbei der aktuelle Substanzwert der bestehenden Baute in die Kalkulation miteinbezogen. Der Mehrwert ergibt sich aus der Differenz zwischen dem neuen Landwert und der Summe aus dem alten Landwert und dem Substanzwert des bestehenden Gebäudes (Szenario 2b in Abbildung 6.3).

In vielen Fällen ist der zweite Berechnungsansatz zu bevorzugen, um das übergeordnete Ziel der Raumplanung – eine Verdichtung nach innen mit effizienterer Nutzung der bestehenden Bauzonen – zu erreichen. Denn um von Auf- oder Umzonungen zu profitieren, müssten die meisten Immobilieneigentümer entweder innerhalb der Bestandesbebauung nachverdichten oder diese abbrechen, um darauf neue optimierte Gebäude zu erstellen. Eine Nachverdichtung der bestehenden Gebäude ist oft nur mit unverhältnismässig hohem Aufwand möglich und macht für die Eigentümer daher wirtschaftlich keinen Sinn. Stattdessen ist eine Realisierung der Auf- und Umnutzungspotenziale erst durch einen Abbruch des bestehenden Gebäudes und einer Neubebauung des Grundstücks sinnvoll. Durch den Abbruch geht der Restwert verloren, dem Eigentümer entsteht also ein Verlust. Für die Ermittlung des effektiven Mehrwerts ist er deshalb in die Berechnung miteinzubeziehen.

Ökonomische Anreize zur Verdichtung

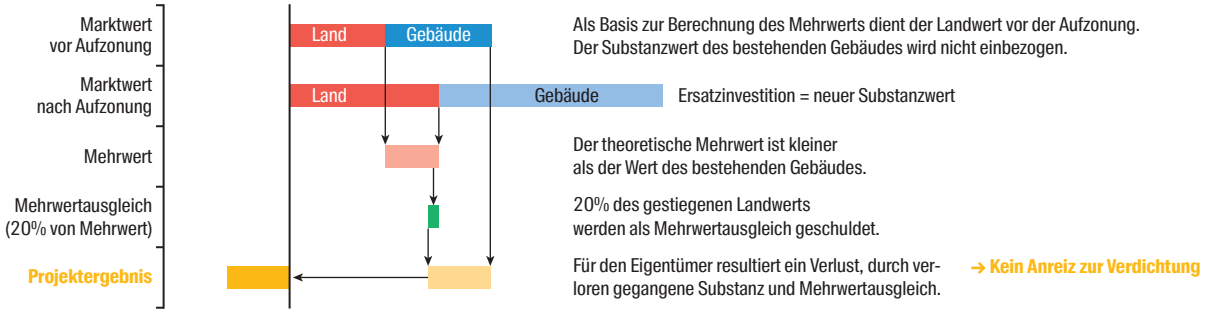
Die betroffenen Bestandesbauten können aufgrund eines geringen Alters einen noch hohen Restwert aufweisen. Der Substanzwert der Baute ist damit im Vergleich zum Landwert relativ hoch. Bei einer moderaten Erhöhung der Ausnützungsziffer würde der neue Landwert deutlich unter dem aktuellen Marktwert liegen, weshalb der Abbruch einer Liegenschaft für die Eigentümer ökonomisch nicht sinnvoll ist. Erst ab einer gewissen Schwelle entsteht ein effektiver Mehrwert für die Immobilieninvestoren. Wie stark die Ausnützungsziffer zu erhöhen ist, damit dies zu einem effektiven Mehrwert für die Eigentümer führt, kann unter Einbezug des Substanzwerts ermittelt werden. Je grösser der Substanzwert, desto stärker muss die Ausnützungsziffer angehoben werden, um Verdichtungsanreize für die Eigentümer zu schaffen. Ob die Anhebung einer Ausnützungsziffer bis zu dieser Schwelle aus einer gesellschaftlichen oder ökologischen Perspektive ratsam ist, bleibt eine andere Frage.

Szenarische Betrachtung

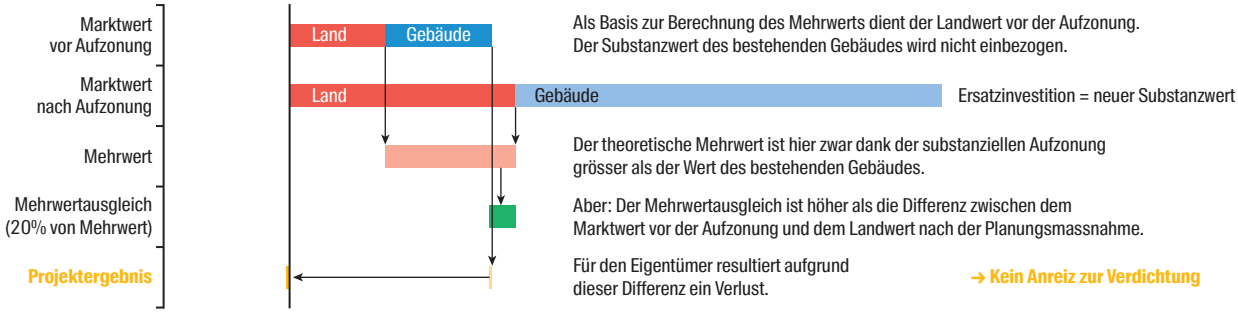
Die dargestellten Berechnungen zeigen auf, dass bei typischen Objekten die Bemessungsgrundlage in Kombination mit dem Alter des Gebäudes und dem geschaffenen Potenzial durch die Auf- und Umzonung darüber entscheidet, ob sich für den Immobilieneigentümer ein Verlust oder ein Gewinn ergibt (Abbildung 6.4). Bei dem typischen Einfamilienhaus wird es erst ab einer deutlichen Erhöhung der erlaubten Ausnützung von plus 125 Prozent (Ausnützungsziffer: 0.9) finanziell attraktiv, die Verdichtung zu realisieren. Bei dem typischen Mehrfamilienhaus ist die Realisierung einer höheren Baumasse erst ab einer Erhöhung um 119 Prozent (Erhöhung der Ausnützungsziffer von 0.8 auf 1.75) ökonomisch nachvollziehbar.

6.3 Beispielszenarien im Falle von Auf- oder Umzonungen

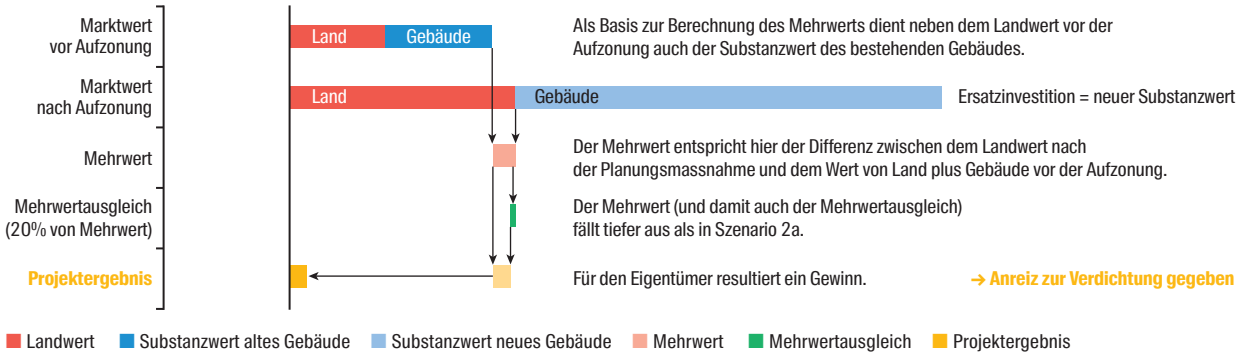
Szenario 1 – Moderate Aufzonung. Bemessungsgrundlage: Landwert



Szenario 2a – Substanzielle Aufzonung. Bemessungsgrundlage: Landwert



Szenario 2b – Substanzielle Aufzonung. Bemessungsgrundlage: Landwert plus Gebäudewert



Landwert · Substanzwert altes Gebäude · Substanzwert neues Gebäude · Mehrwert · Mehrwertausgleich · Projektergebnis

Quelle: Wüest Partner

6.4 Beispielfälle: Kritische Erhöhung der Ausnützungsziffer bei Aufzonungen für ein typisches Ein- bzw. Mehrfamilienhaus

	Typisches Einfamilienhaus	Typisches Mehrfamilienhaus
Lageklasse	Mittlere Lage (Lageklasse 5.5)	Mittlere Lage (Lageklasse 5.5)
Grundstücksfläche	550 m²	2200 m²
Nutzfläche	165 m²	1320 m²
Substanzwert	CHF 660 000 (Altersentwertung: 40%)	CHF 4.22 Mio. (Altersentwertung: 40%)
Aktuelle Ausnützungsziffer	0.4	0.8
Kritische Ausnützungsziffer:		
• Ohne Einbezug der aktuellen Substanz	Verdichtung lohnt sich ab 1.0 (Erhöhung der AZ um 150%)	Verdichtung lohnt sich ab 1.95 (Erhöhung der AZ um 144%)
• Mit Einbezug der aktuellen Substanz	Verdichtung lohnt sich ab 0.9 (Erhöhung der AZ um 125%)	Verdichtung lohnt sich ab 1.75 (Erhöhung der AZ um 119%)

Quelle: Wüest Partner

Chancenreiche Herausforderungen

Die Umsetzung der kompakten und qualitätsvollen Siedlungsentwicklung nach innen ist gegenüber dem «Bauen auf der grünen Wiese» weit anspruchsvoller. Entsprechend sind die Behörden gefordert, eine aktive Rolle im Planungsprozess einzunehmen und (Vor-) Investitionen in die Innenentwicklung zu tätigen. Eine Finanzierung dieser Investitionen über den Mehrwertausgleich kann die angestrebte Raumentwicklung beschleunigen, was Vorteile für Bevölkerung, Gemeinden und Grundeigentümer schafft. Damit bietet der Mehrwertausgleich eine bedeutende Chance.

Auch wenn der Mehrwertausgleich integraler Bestandteil der revidierten Raumplanung ist, so liegt es in seiner Natur, die Verdichtungsbestrebungen tendenziell zu behindern und nicht zu fördern. Durch die Teilabschöpfung der Mehrwerte schwinden für private Immobilienakteure die ökonomischen Anreize, zur qualitätsvollen Siedlungsentwicklung nach innen beizutragen. Zugunsten der übergeordneten Raumplanungsziele ist deshalb im Umgang mit dem Mehrwertausgleich Sorgfalt geboten. Neben der genauen Abwägung der Höhe der Abgabesätze – je höher, desto weniger Verdichtungsbestrebungen –, der Verwendungsbestimmung der Erträge sowie der Festlegung der Bemessungsgrundlage können auch folgende Punkte einer zielführenden Umsetzung dienlich sein:

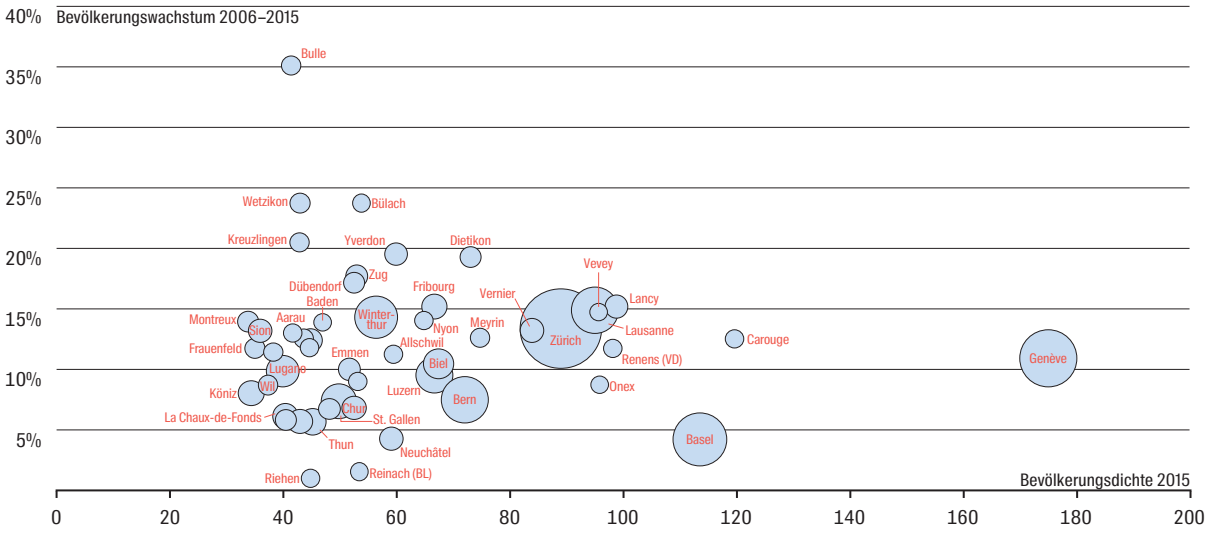
Ganzheitliche Perspektive

Damit für alle Beteiligten optimale Lösungen gefunden werden können, ist es notwendig, dass die gesetzgebenden Stellen eine ganzheitliche Perspektive einnehmen. Dabei müssen insbesondere auch die Interessen der Bevölkerung und der Grundeigentümer angemessen berücksichtigt werden.

Nachvollziehbare Mehrwertberechnungen

Grundsätzlich besteht für eine Gemeinde der Anreiz, dem Grundstückseigentümer einen eher hohen Mehrwert aufzuerlegen. Denn fechtet dieser den bindenden Verfügungsentwurf an, wird der Wert unter Umständen tiefer, aber keinesfalls höher ausfallen – auch dann nicht, wenn ein externes Gutachten zu einem höheren Wert kommt. Dabei ist aber zu bedenken, dass die Häufigkeit der Anfechtungen zunimmt, wenn die Mehrwerte ausgesprochen hoch kalkuliert werden. Vor dem Hintergrund eines optimalen Verhältnisses zwischen Aufwand und Ertrag empfiehlt es sich, den Mehrwertausgleich auf der Basis von konservativen Annahmen vorzunehmen. Damit können langwierige und aufwendige Rechtsfälle vermieden werden. Die Akzeptanz von Mehrwertberechnungen ist dann gegeben, wenn sie aus transparenten und nachvollziehbaren Liegenschaftsschätzungen resultieren.

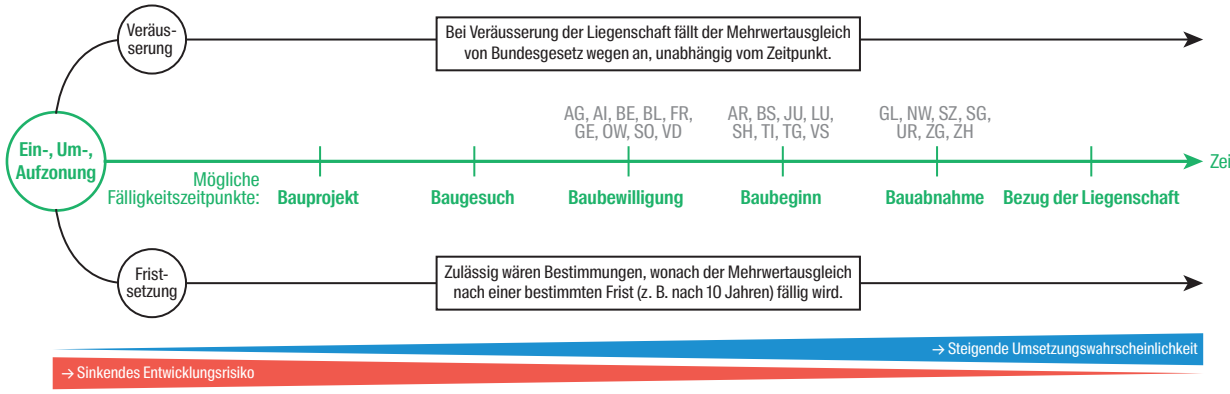
6.5 **Die 50 bevölkerungsreichsten Gemeinden der Schweiz: Bevölkerungswachstum** (2006–2015) **und Bevölkerungsdichte** (Einwohner pro Hektare bewohnter Siedlungsfläche, 2015)



Die Fläche der Kreise verhält sich proportional zur Einwohnerzahl.

Quellen: BFS; Wüest Partner

6.6 **Mehrwertausgleich: Mögliche Zeitpunkte der Fälligkeit**



Quellen: VLP-ASPAN; Wüest Partner

Klare Reglemente und Kooperation

Der Vorteil von klaren, einheitlichen Lösungen besteht darin, dass die Gleichbehandlung vieler Akteure sichergestellt ist und Planungssicherheit besteht. Zudem lassen sich die Mehrwertberechnungen mit einem sinnvollen Arbeitsaufwand bewältigen, selbst wenn viele davon anstehen.

Nichtsdestotrotz können einheitliche Regelungen nicht immer sämtlichen spezifischen Facetten des Schweizer Immobilienmarkts gerecht werden. Wie sieht beispielsweise das Vorgehen aus, wenn es sich um ein Grundstück im Baurecht handelt? Erfolgt der Ausgleich durch den profitierenden Baurechtsnehmer über den Baurechtszins? Oder wie wird in Kantonen mit Vorkaufsrechten wie Genf und Waadt bei den Berechnungen des Mehrwertausgleichs verfahren? Bemisst sich der Wert anhand des Gesetzes oder basierend auf dem Marktwert? Und welche Lösungen sind bei Erbschaften und Schenkungen tragbar? Vor allem in solchen oder ähnlichen (noch) nicht geregelten Spezialfällen unterstützt ein kooperatives, lösungsorientiertes Agieren den Grundsatz einer fairen Abgeltung und vermindert langwierige und aufwendige Rechtsstreitigkeiten.

Die proaktive Rolle der Kommunen

Den Gemeinden kommt bei der Anwendung des Mehrwertausgleichs eine entscheidende Rolle zu. Viele Kommunen stehen vor der Aufgabe, die betroffenen Akteure empfängergerecht aufzuklären. Auf diese Weise kann das Verständnis gesichert, die Akzeptanz gefördert und das Risiko der Polemik reduziert werden.

Gemeinden, die bis anhin wenig Erfahrung mit dem Mehrwertausgleich machen konnten, stehen zudem vor der Herausforderung, die potenziellen Einnahmen zu berechnen und zu budgetieren. Sie können entweder für spezifische Einzelfälle Experten beiziehen, oder aber sie nehmen eine aktivere Rolle ein. Letzteres zum Beispiel, indem sie für alle Parzellen des Gemeindegebiets oder für alle Parzellen innerhalb von vorbestimmten Entwicklungsräumen die Bilanz einer Verdichtung automatisiert berechnen – unabhängig von der Eigentümerstruktur und unabhängig vom Gebäudealter. Dazu sind klar definierte Richtlinien und Regelungen nötig (man denke an Grenz- und Waldabstände oder an die Grünflächenziffer) sowie die digitale Datenverfügbarkeit von Parzellen, Bauzonen und Waldgebiet.

Zankapfel Fälligkeit

Grundsätzlich kann der Mehrwertausgleich zum Zeitpunkt der Veräusserung oder der Überbauung fällig werden, wobei der zweite Punkt kantonal unterschiedlich definiert wird (Abbildung 6.6). Gerade in jüngster Vergangenheit wurde verstärkt darauf hingewiesen, dass bei einer Auf- oder Umzonung nur ein theoretischer Mehrwert besteht, solange die neuen Ausnützungsmöglichkeiten nicht ausgeschöpft werden. Der Grundstückbesitzer kann darum diesen «fiktiven» Mehrwert beim Verkauf der Liegenschaft nicht realisieren, da der Käufer nicht bereit ist, einen Preis für ein theoretisches Nutzungspotenzial zu bezahlen. Tatsächlich ist davon auszugehen, dass sich die Gruppe der potenziellen Nachfrager bei der Fälligkeit eines theoretischen Mehrwertausgleichs zum Zeitpunkt der Veräusserung verkleinern kann. Vorzuziehen ist deshalb der Ausgleich des Mehrwerts zum Zeitpunkt der Erteilung der Baubewilligung oder später. Aus Sicht der Immobilieneigentümer ist es erstrebenswert, dass die Berechnung des Mehrwertausgleichs den Planungsprozess nicht zusätzlich verlängert und dadurch die Marktrisiken nicht weiter erhöht werden.