Mehrwertausgleich – Chancen nutzen, Fehlanreize vermeiden

Die Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG) verfolgt als übergeordnetes Ziel den haushälterischen Umgang mit dem Boden. Zentrales Instrument ist der Mehrwertausgleich. Wie aber wird Mehrwert berechnet? Eine Auslegeordnung.

Bei der ersten Etappe der RPG-Revision wurde festgelegt, dass die Planungsvorteile, die sich aus neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesenem Boden ergeben, mit einem Satz von mindestens 20 Prozent zu belasten sind; die Abgabepflicht beschränkt sich dabei auf Neueinzonungen. Ob die Abgabepflicht zusätzlich auf Um- und Aufzonungen angewendet werden soll, bleibt den Kantonen überlassen. Die grosse Mehrheit hat sich dafür entschieden.
Das Gesetz auf Bundesebene legt also die Grundsätze fest, die Umsetzung obliegt den Kantonen. Entsprechend unterschiedlich werden die Regelungen ausgestaltet. Viele Kantone lassen ihrerseits den Gemeinden Flexibilität bei der Reglementierung.

Matthias Weber ist Dipl. Architekt ETH und Spezialist für Bau- und Immobilienmärkte, Immobilienbewertung sowie für Raum- und Standortentwicklung beim Beratungsbüro Wüest Partner.
Bild: Wüest Partner

Anspruchsvoller als das «Bauen auf der grünen Wiese»
Die Umsetzung der kompakten, vor allem aber auch qualitätsvollen Siedlungsentwicklung ist gegenüber dem «Bauen auf der grünen Wiese» weit anspruchsvoller und komplexer – Städte und Gemeinden werden gefordert sein, aktive Rollen im Planungsprozess einzunehmen und (Vor-)Investitionen in die Innenentwicklung zu tätigen. Eine Finanzierung dieser Investitionen über den Mehrwertausgleich kann beschleunigend auf die Raumentwicklung wirken und somit die Realisierung von Mehrwerten für die Bevölkerung, für die Gemeinde und insbesondere auch für die Grundeigentümer fördern.
Andererseits ergeben sich durch den Mehrwertausgleich auch Herausforderungen, die unter Umständen gar das Gegenteil des Beabsichtigten bewirken können, wie nachfolgend auch anhand von Fallbeispielen erläutert wird.

Parameter sinnvoll justieren
Der Mehrwertausgleich wird verschiedentlich bereits seit den 1970er-Jahren praktiziert. Die pragmatische Vorgehensweise ist in einzelnen Städten und Gemeinden erprobt und geniesst dort eine breite Akzeptanz. Für andere ist er neu, seine Umsetzung noch unklar. Zu den wesentlichen Parametern bei der Festlegung des Mehrwertausgleiches gehören unter anderem der Abgabetatbestand (geht es um Neueinzonungen oder auch um Um- und Aufzonungen?), der Abgabesatz (das Bundesgesetz schreibt mindestens 20 Prozent vor), die Fälligkeit, die Verwendung des Ertrags sowie die Bemessungsgrundlage. Der letztgenannte Parameter birgt einige Tücken, weshalb in diesem Artikel etwas ausführlicher auf diesen eingegangen wird.

Bodenmehrwert ist massgebend für die Bemessungsgrundlage
Als Bemessungsgrundlage massgebend für die Höhe des Mehrwertausgleiches ist der Bodenmehrwert. Als Mehrwert ist grundsätzlich die Differenz des Landwertes vor und nach der Neueinzonung zu verstehen. Was den Mehrwertausgleich bei Um- und Aufzonungen anbelangt, so wird im RPG zur Bemessungsgrundlage keine konkrete Aussage gemacht. Die Kantone und Gemeinden haben bei der sinnvollen Festlegung dieser Grundlage einen gewissen Gestaltungsspielraum.

Mehrwerte als Folge von planerischen Massnahmen
Eine grosse Herausforderung stellt die Ermittlung der Mehrwerte dar, die sich aufgrund von planerischen Massnahmen ergeben. Die Wertschöpfung ist in wesentlichem Masse abhängig von der Nutzungsart: Handelt es sich mehrheitlich um Wohnungen (in Miete oder Eigentum) oder um geschäftliche Nutzungen wie Büros, Laden- und Gewerbslokale oder Lager? Zur Beantwortung dieser Fragen sind realistische und marktnahe Einschätzungen notwendig. Zudem ist festzulegen, wie mit späteren Veränderungen umgegangen werden

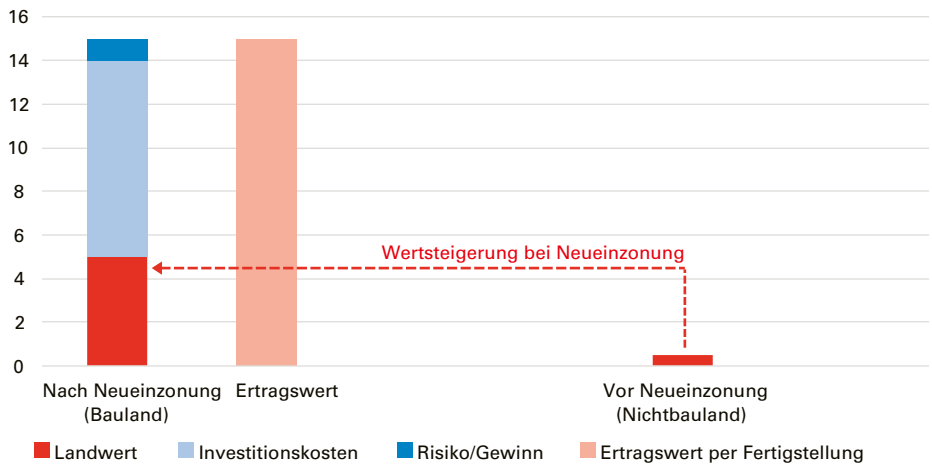
soll: Was geschieht zum Beispiel, wenn ursprünglich geplante Mietwohnungen zu einem späteren Zeitpunkt als Eigentumswohnungen verkauft werden? Oder wenn im umgekehrten Fall unverkäufliche Eigentumswohnungen langfristig vermietet werden?

So werden Wertsteigerungen bei Neueinzonungen berechnet

Im Fall der Neueinzonung ist die Komplexität der Mehrwertermittlung vergleichsweise beschränkt: Diese entspricht der Differenz zwischen dem Landwert des in der Regel nicht bebauten Grundstückes (zum Beispiel Landwirtschaftsland) und dem Landwert nach der Neueinzonung. Dieser lässt sich mit der Residualwertmethodik (siehe Grafik rechts) aus dem Ertragswert eines optimierten Bauprojektes abzüglich der Investitionskosten und Projektrisiken herleiten. Mögliche Projektrisiken sind:

- Bewilligungs- und Einspracherisiken: Einschränkungen oder im schlimmsten Fall Verunmöglichen des Bauprojektes
- Kostenrisiken: erhöhte Investitionskosten aufgrund unvorhersehbarer Umstände
- Vermarktungsrisiken: Veränderung der Marktsituation bis zur Fertigstellung des Bauprojektes mit negativer Beeinflussung der Vermiet- oder Verkäuflichkeit.
- Wird das Projekt erfolgreich abgeschlossen, verwandeln sich die Risiken hingegen in Gewinn.

Residualwertmethodik



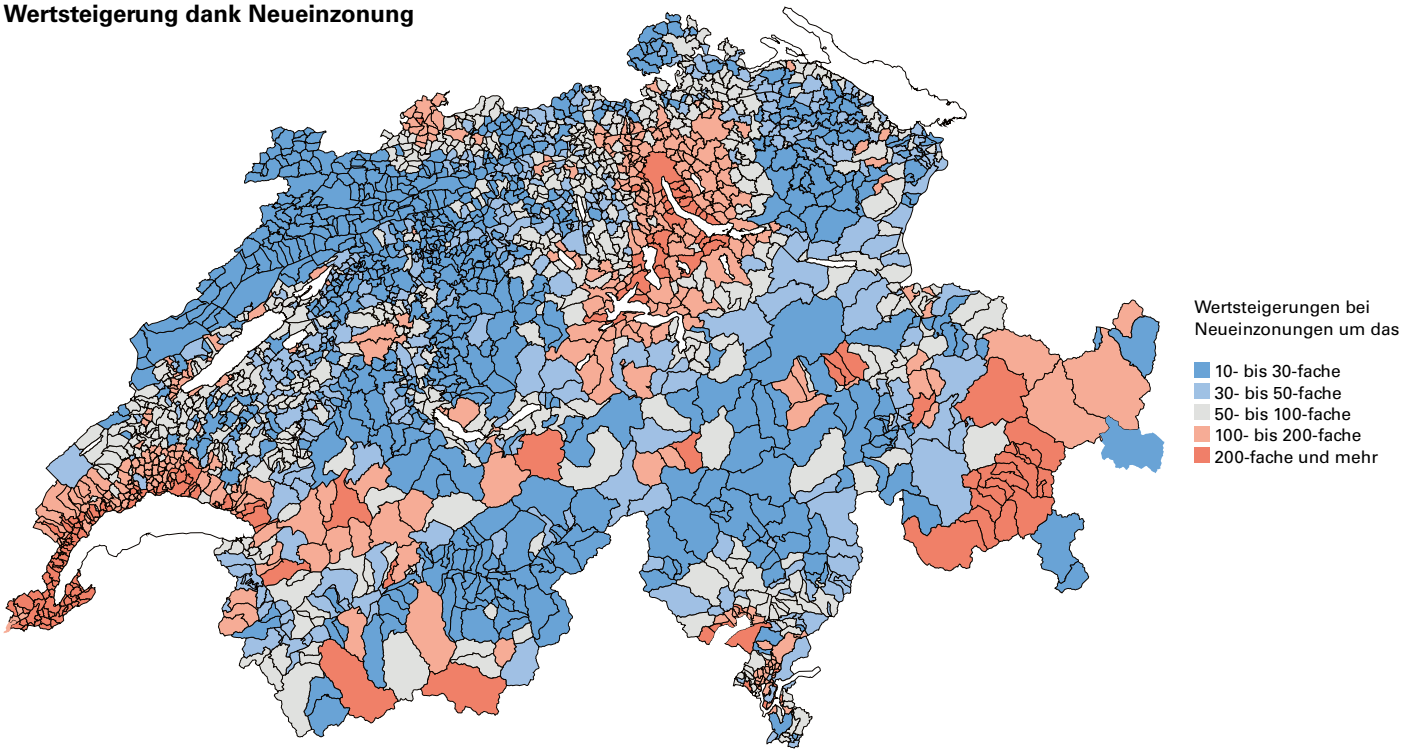
Bei einer Neueinzonung entspricht der Mehrwert der Differenz zwischen dem Landwert des nicht bebauten Grundstückes und dem Landwert nach der Neueinzonung. Grafik: Wüest Partner

Um- und Aufzonungen: So werden Anreize zum Verdichten geschaffen

Weitaus komplexer ist die Mehrwertermittlung bei Um- und Aufzonungen, insbesondere bei bereits bebauten Grundstücken. Wird in diesem Fall der Mehrwert des Grundstückes mit der beschriebenen Residualwertmethodik ermittelt, stellt sich die Frage, zu welchem Basiswert dieser Wert sinnvollerweise in Relation gesetzt werden soll, damit die übergeordnete Zielsetzung der Raumplanung – die Verdichtung nach innen mit effizienterer Nutzung der bestehenden Bauzonen – erreicht wird.

Diese Fragestellung wird nachfolgend anhand von drei realistischen Fallbeispielen mit schematischen Darstellungen veranschaulicht und beantwortet.

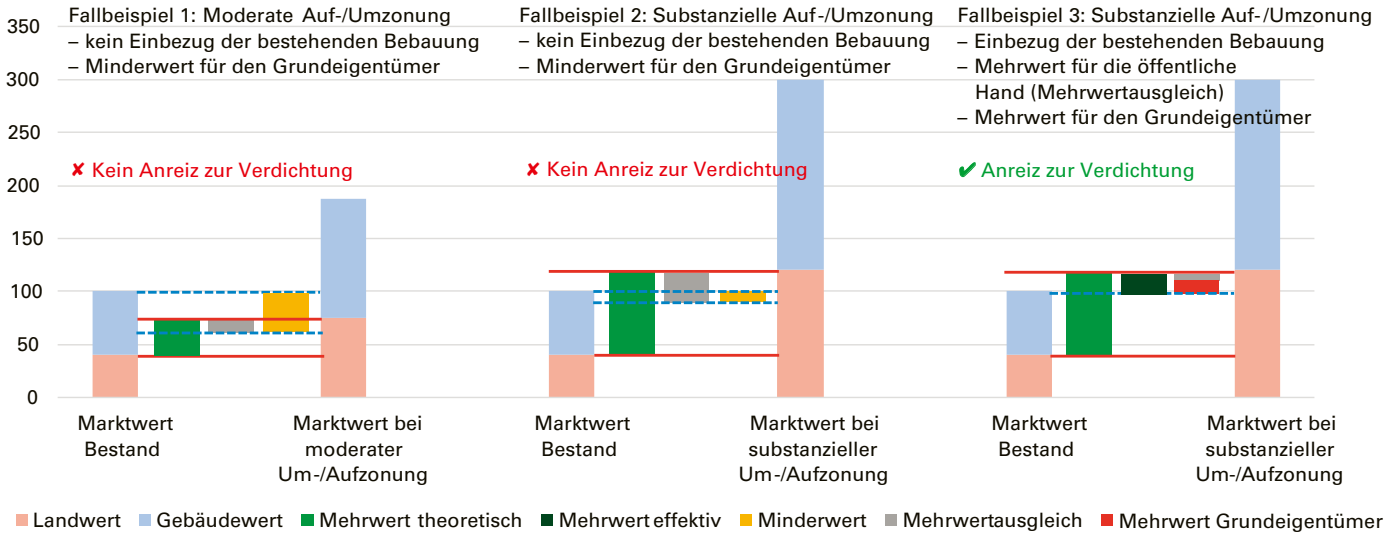
Wertsteigerung dank Neueinzonung



Je nach Lage kann der Bodenwert bei Neueinzonungen um das 200-fache des Ursprungswerts oder noch höher steigen.

Grafik: Wüest Partner/Quellen: BFS, Wüest Partner

Wertentwicklung bei Um-/Aufzonung



Um dem Credo der Verdichtung nachzuleben, wird künftig der Ersatzbau von bestehenden, nicht abbruchreifen Gebäuden an Bedeutung gewinnen. Entscheidend ist dabei, dass der effektive Mehrwert unter Einbezug der bestehenden Bebauung ermittelt wird. Sonst wird kein Anreiz zum Verdichten geschaffen.

Grafik: Wüest Partner

- **Fallbeispiel 1:** Der Marktwert einer bestehenden, bebauten Liegenschaft setzt sich im Grundsatz zusammen aus dem Landwert und dem Gebäudewert (Substanzwert). Erfährt das Grundstück eine moderate Um-/Aufzonung, wird die Realisierung einer höherwertigen Überbauung ermöglicht, was zu einem höheren Ertragswert führt. Abzüglich der Investitionskosten und Projektrisiken resultiert mit der Residualwertmethodik ein höherer Landwert als vor der planerischen Massnahme. Der planerische beziehungsweise theoretische Mehrwert ergibt sich aus der Differenz zwischen dem Landwert vor und nach der planerischen Massnahme.

Solange der theoretische Mehrwert kleiner ist als der Wert des bestehenden Gebäudes, ergibt sich für den Grundeigentümer ein Minderwert (vgl. Abbildung oben). Es besteht also keine Veranlassung, kurzfristig eine bauliche Verdichtung herbeizuführen und einen Mehrwertausgleich einzufordern.
Anders präsentiert sich die Lage, wenn die bestehende Bebauung am Ende der Lebensdauer angelangt ist und nur noch ein geringer Gebäudewert verbleibt: In diesem Fall lohnt sich eine maximal mögliche Neubebauung des Grundstückes. Es entsteht ein Mehrwert, wodurch auch die Forderung nach einem Ausgleich plausibel ist.

- **Fallbeispiel 2:** In diesem Beispiel erfährt dasselbe Grundstück eine substanzielle Um-/Aufzonung (z.B. Umzonung von einer Gewerbezone in eine Wohnzone mit Erhöhung des Nutzungsmasses). Der theoretische Mehrwert ist grösser als der Wert des bestehenden Gebäudes. Solange aber der Mehrwertausgleich gleich hoch oder höher ist als die Wertdifferenz zwischen dem bestehenden Marktwert und dem Landwert nach erfolgter Planungsmassnahme, resultiert für den Grundeigentümer auch in diesem Fall ein Minderwert. Es besteht also ebenfalls keine Veranlassung zur baulichen Verdichtung und zur Einforderung eines Mehrwertausgleichs.

Wie im Fallbeispiel 1 lohnt sich eine maximal mögliche Neubebauung des Grundstückes erst, wenn der Gebäudewert des Bestandes geringer ist als der theoretische Mehrwert abzüglich des Mehrwertausgleichs.

- **Fallbeispiel 3:** Anders präsentiert sich die Situation im Fallbeispiel 3, das sich vom Fallbeispiel 2 lediglich darin unterscheidet, dass der Wert der bestehenden Bebauung in die Beurteilung miteinbezogen wird: Dadurch wird anstelle eines theoretischen Mehrwertes, der ausschliesslich die Wertentwicklung des Landes beinhaltet, der effektive Mehrwert berücksichtigt. Dieser effektive Mehrwert resultiert aus der Differenz des Landwertes nach erfolgter Planungsmassnahme, abzüglich des Marktwertes vor der Planungsmassnahme.

Dadurch lohnt sich eine Neubebauung und Verdichtung des Grundstückes unmittelbar, die übergeordneten Zielsetzungen können zeitnaher erreicht werden. Mehrwert und Mehrwertausgleich fallen aber deutlich tiefer aus als im Fallbeispiel 2.

Die Fallbeispiele illustrieren, dass zur Förderung der baulichen Verdichtung und im Hinblick auf einen fairen Ausgleich in bebauten Gebieten der Einbezug des bestehenden Gebäudebestandes sinnvoll ist. Dadurch ergeben sich in der Praxis diverse Folgefragestellungen: Von welcher wirtschaftlichen Restlebensdauer soll bei bestehenden Gebäuden ausgegangen werden? Wie werden Rückbaukosten oder erhöhte Planungsaufwände aufgrund komplexer Planungsverfahren berücksichtigt? Sinnvollerweise können diese vom ermittelten Mehrwert in Abzug gebracht werden. Kostenbeteiligungen der Grundeigentümer an der öffentlichen Infrastruktur und Rechtsabtretungen an das Gemeinwesen, wie zum Beispiel Land oder Dienstbarkeiten, sind hingegen eher direkt vom Ausgleich in Abzug zu bringen.

Erfolgsfaktoren für die Umsetzung des Mehrwertausgleiches

Erfahrungsgemäss sind für eine erfolgreiche Einführung einer sinnvollen Gesetzgebung im Zusammenhang mit dem Mehrwertausgleich einige kritische Faktoren zu berücksichtigen:

- **Ganzheitliche Perspektive:** Damit für alle Beteiligten optimale und realisierbare Lösungen gefunden werden können, ist durch die gesetzgebenden Stellen die Einnahme einer ganzheitlichen Perspektive unabdingbar. Es sind insbesondere auch die Interessen der Bevölkerung und der Grundeigentümer angemessen zu berücksichtigen.
- **Förderung der Verdichtung:** Um dem Credo der Verdichtung nachzuleben, wird künftig der Ersatzbau von bestehenden, nicht abbruchreifen Gebäuden an Bedeutung gewinnen. Es ist sicherzustellen, dass der effektive Mehrwert unter Einbezug der bestehenden Bebauung ermittelt wird. Ansonsten kann die Abschöpfung von Planungsmehrwerten die innere Verdichtung verhindern – es würde also der übergeordneten Zielsetzung der Verdichtung durch Fehlanreize entgegengewirkt.
- **Transparente und nachvollziehbare Liegenschaftsschätzungen:** Für die Akzeptanz von Mehrwertberechnungen braucht es transparente und nachvollziehbare Liegenschaftsschätzungen. Für ein optimales Verhältnis zwischen Aufwand und Ertrag empfiehlt es sich, den Mehrwertausgleich auf der Basis von konservativen Einschätzungen vorzunehmen: Damit können langwierige und aufwendige Rechtsfälle vermieden werden.
- **Klarer reglementarischer Rahmen und effiziente Verfahren anstelle von individuellen, vertraglichen Lösungen:** Individuelle vertragliche Lösungen haben vor allem den Vorteil, spezifischen Aspekten einer Projektentwicklung gerecht werden zu können. Demgegenüber besteht die Gefahr, dass mit diesem Instrument die Gleichbehandlung aller Akteure nicht sichergestellt werden kann. Zudem ist es fraglich, ob vertragliche Lösungen mit einem sinnvollen Arbeitsaufwand zu bewältigen sind, wenn der Druck auf innere Verdichtungen zunimmt und eine grosse Zahl von Mehrwertberechnungen ansteht.
- **Professionelle Kommunikation als Schlüsselfaktor:** Die Kommunikation stellt bei der Umsetzung des Mehrwertausgleichs einen weiteren Schlüsselfaktor dar. Er darf nicht unterschätzt werden: Eine klare und empfängergerechte Information der Beteiligten stellt das Verständnis sicher, fördert die Akzeptanz und vermindert das Risiko von Polemik.

«Der Mehrwertausgleich ist nicht bloss eine zusätzliche Einnahmequelle für die öffentliche Hand. Er hat das Potenzial, Anreize für qualitätsvolle städtebauliche und raumplanerische Lösungen zu schaffen, wenn er richtig eingebettet ist.»

Der Mehrwertausgleich ist nicht bloss eine zusätzliche Einnahmequelle für die öffentliche Hand. Er hat weitaus mehr Potenzial. So sollte er in einem übergeordneten Kontext richtig eingebettet sein und so ausgestaltet werden, dass Anreize für qualitätsvolle städtebauliche und raumplanerische Lösungen geschaffen werden. Es sollen flexible, innovative Nutzungsmöglichkeiten gefördert werden, die mit dem gesellschaftlichen Wandel Schritt halten können.

Matthias Weber, Dipl. Architekt ETH, Spezialist für Bau- und Immobilienmärkte, Immobilienbewertung sowie die Raum- und Standortentwicklung beim Beratungsbüro Wüest Partner

Infos:
www.wuestpartner.com