Zeitschrift: Collage : Zeitschrift für Raumentwicklung = périodique du développement territorial = periodico di sviluppo territoriale

Herausgeber: Fédération suisse des urbanistes = Fachverband Schweizer Raumplaner

Band: - (2022)

Heft: 1

Artikel: Qualitätsvolle Siedlungsinnenentwicklung durch Mehrwertausgleich

Autor: Scheiwiller, Louis / Hengstermann, Andreas

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-981118

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 09.12.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

FORUM

Qualitätsvolle Siedlungsinnenentwicklung durch Mehrwertausgleich

LOUIS SCHEIWILLER
Msc Geography, praktizierender Raumplaner

ANDREAS HENGSTERMANN
Dr., Raumplaner, Swiss National Science Foundation research fellow, Ulster University, Belfast, UK

In unzähligen Konzepten auf Hochglanzpapier und kommunalen Richtplänen mit schicken Grafiken präsentieren Raumplanungsbüros und Stadtplanungsämter die Siedlungsentwicklung der Zukunft. Sie ist – spätestens seit der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes von 2014 (RPG 1-Revision) – immer stärker auf die Innenentwicklung fokussiert. Doch die Visionen scheitern nicht selten während der konkreten Nutzungsplanung. Alsbald entpuppen sich die Inhalte der Konzepte als planerisches Wunschdenken und die kommunalen Richtpläne als zahnlose Papiertiger. Die guten Ideen wären vorhanden, deren Umsetzung strauchelt allerdings an den hohen Kosten und der Unbeliebtheit der Verdichtung. So münden die planerischen Bemühungen viel zu oft in derselben Entwicklung: die Überbauung des Stadtrandes. Dabei existiert mit der Mehrwertabgabe ein raumplanerisches Instrument, das gleichzeitig sowohl das Problem der Kosten als auch das der Unbeliebtheit der Verdichtung zu adressieren vermag.

Verdichtung – nur teuer und unattraktiv?

Die gesellschaftliche Wahrnehmung der Nachverdichtung ist grundsätzlich negativ. Verdichtung wird mit den Hochhaus-Siedlungen der 1960er und 1970er Jahre verknüpft, deren städtebauliche Qualität als schlecht wahrgenommen wird. Wenngleich die tatsächliche Dichte dieser Siedlungen vergleichsweise gering ist und die tatsächliche Qualität durchaus differenziert ausfällt, trägt dies nicht zur politischen Unterstützung der planerischen Bemühungen bei. Zusätzlich ist Verdichtung immer mit hohen Kosten für die zusätzlich erforderliche Infrastruktur und Ausstattung verbunden, vor allem dort, wo bereits heute eine hohe Dichte besteht. Dabei stellt sich die Frage, wie diese Kosten gestemmt werden können und wie das Stimmvolk davon überzeugt werden kann, weiter Geld in eine Verdichtung zu pumpen, wo doch gefühlt schon jeder Quadratmeter bereits asphaltiert oder zubetoniert zu sein scheint. Durchaus gerechtfertigt ist somit die Frage, warum aus der allgemeinen Staatskasse eine Verdichtung mitfinanziert werden soll, welche die Gefahr birgt, der bestehenden Nachbarschaft im Quartier nur einen Verlust an Lebensqualität zu bringen, ohne dass gleichzeitig irgendwelche kompensatorischen Vorteile hervorgebracht werden. In der Summe ist Verdichtung in der Schweiz nur dann möglich, wenn diese mit einer hohen Qualität kommt.

Die hohen Qualitätsansprüche erhöhen den Preis der ohnehin teuren Verdichtung noch weiter. Eine Anmassung scheint es zu sein, diese Kosten alleine dem kommunalen Haushalt zu überlassen, wo man doch um die hohen Bodenpreisanstiege und Mietgewinne weiss, die solche Projekte der jeweiligen Investorin infolge Sondernutzungsplanung mit Auf- oder Umzonung und Infrastrukturverbesserung in die Kassen spülen.

Das Potential der Mehrwertabgabe

Hier kommt Hilfe aus einer unerwarteten Richtung. Von einem Instrument, das von manchen – gerechtfertigt oder nicht – als baulandverteuernd und bodenmarktblockierend verschrien wird. Gemeint ist die Mehrwertabgabe nach Art. 5 RPG.

Eine Masterarbeit am Geographischen Institut der Universität Bern hat Systeme für den Mehrwertausgleich hinsichtlich der politischen Akzeptanz und der städtebaulichen Qualität untersucht. Mittels eines Methodenmix aus Expert:inneninterviews, Dokumentenrecherche und Umfrage wurden dazu die Systeme in den Kantonen Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Bern untersucht und miteinander verglichen. Die Erfahrungen dieser Kantone (und einiger ausgewählter Gemeinden in diesen Kantonen) zeigen, dass die Mehrwertabgabe kein Instrument ist, das die Siedlungsinnenentwicklung durch Baulandverteuerung und Bodenmarktblockade hemmt. Vielmehr zeigt sich das Gegenteil: Das Instrument ermöglicht die Siedlungsentwicklungen nach innen überhaupt erst – sowohl finanziell als auch politisch. Einerseits können die benötigten Investitionen in Infrastruktur und Ausstattung getätigt und/oder Ausgleichsflächen in Form von Grünräumen

[ABB. 1] Claramatte: Aus dem Mehrwertabgabefonds finanzierte Projekte wie die abgebildete Claramatte ermöglichen in Basel trotz hoher Dichte eine hohe Lebensqualität. (Quelle: Erziehungsdepartement des Kantons Basel-Stadt, Bereich Jugend, Familie und Sport)

[ABB.1]

[ABB. 2]

[ABB. 2] Auch im dicht besiedelten New York wäre die Lebensqualität ohne den Central Park bei weitem nicht dieselbe.

geschaffen und finanziert werden, ohne den öffentlichen Haushalt weiter zu belasten. Die Kosten werden somit von jenen getragen, die von der Planänderung und der Entwicklung am meisten profitieren. Die Verdichtung kann mit dem Erhalt oder gar der Verbesserung der Lebensqualität auch für die bestehende Bevölkerung einhergehen. Auf diese Weise wird gewährleistet, dass eine Verdichtung nicht nur Nachteile für die örtliche Bevölkerung mit sich bringt, sondern auch qualitative Vorteile, was andererseits wiederum die politische Akzeptanz erhöht und so die Wahrscheinlichkeit, dass der Erlass oder die Änderung von Nutzungsplänen auch an der Wahlurne angenommen wird.

Erweiterter Mehrwertausgleich

Mittlerweile verfügen alle Kantone über einen vom Bund abgesegneten Mehrwertausgleich. Um nicht unter die Sanktionen der Übergangsbestimmungen (Art. 38a Abs. 4 und 5 RPG) zu fallen, müssen die Kantone jedoch lediglich planungsbedingte Vorteile infolge von Einzonungen ausgleichen. Wird der allgemeine Auftrag zum Ausgleich erheblicher Vorteile (Art. 5 Abs. 1 RPG) bei Um- oder Aufzonung nicht erfüllt, wird dies (wie bereits vor der RPG 1-Revision) weiterhin nicht sanktioniert. In diesen Fällen verharrt der Mehrwertausgleich bundesrechtlich weiterhin im Zustand einer lex imperfecta des RPG 1979. Nichtsdestotrotz haben viele Kantone die Gelegenheit genutzt und im Zuge der Einführung eines Mehrwertausgleichssystems auch die Um- und in manchen Fällen die Aufzonung geregelt. So sehen 18 Kantone einen Mehrwertabgabesatz von mindestens 20% bei Umzonungen und 9 Kantone auch bei Aufzonungen vor. In den Kantonen ohne kantonalem Mindestabgabesatz für Um- oder Aufzonungen wird der Ausgleich in den meisten Fällen explizit den Gemeinden überlassen. In den restlichen Kantonen ist dies zumindest nicht ausgeschlossen und auch nicht ausschliessbar, wie das Bundesgericht jüngst bestätigte (BGer 1C_245/2019; Einwohnergemeinde Münchenstein gegen den Kanton Basel-Landschaft). Somit gilt es für viele Gemeinden nur noch von diesem planungsrechtlichen Spielraum auch Gebrauch zu machen.

Erfolgreiche Implementierung

Bevor ein weiterer Mehrwertabgabe-Tatbestand auf kommunaler Ebene eingeführt werden kann, muss zuerst noch die Stimmbevölkerung überzeugt werden. Im Rahmen der Masterarbeit hat sich gezeigt, dass für die erfolgreiche Implementierung eines zusätzlichen Mehrwertabgabe-Tatbestandes zentral ist, mit welchen Argumenten und zu welchem Zeitpunkt die politische Debatte geführt wird.

Ein möglichst breit abgestütztes Argumentarium ist besonders zielführend: Dabei sollten ideologische Argumente mit pragmatischen Argumenten kombiniert werden. Ideologisch lässt sich die Mehrwertabgabe begründen, da der Gemeinschaft Gewinne ausgeglichen werden, die allein aufgrund der öffentlichen Planung und ohne jegliches zutun der Grundeigentümerschaft entstanden sind. Der Mehrwertausgleich macht das Planungssystem in diesem Sinne gerechter. Pragmatisch lässt sich argumentieren, dass mit diesen Beiträgen Investitionen der öffentlichen Hand möglich werden. Der Mehrwertausgleich bildet daher auch die finanzielle Grundlage, um den hohen Qualitätsansprüchen gerecht zu werden.

Die empirische Untersuchung der Masterarbeit hat zudem gezeigt, dass auch das Timing wichtig ist: Die politische Akzeptanz zur Einführung eines zusätzlichen Mehrwertabgabe-Tatbestands in einem kantonalen Gesetz oder in einem kommunalen Reglement ist wahrscheinlicher, wenn die Vorlage im zeitlichen (aber nicht kausalen) Zusammenhang mit einem konkreten Projekt steht. Sowohl die abstrakte Gerechtigkeitsdebatte als auch die pragmatischen Möglichkeiten im Umgang mit den Erträgen lassen sich dann anhand konkreter Beispiele debattieren.

Vertrag oder Reglement?

Der erweiterte Mehrwertausgleich muss nicht zwingend mittels fixen Abgabesätzen und Konditionen umgesetzt werden, die in einem Gesetz oder Reglement festgehalten werden. Auch vertragliche Lösungen sind möglich. Zwischen den Gemeinden und den Investorinnen werden die Form und Höhe des Ausgleichs vereinbart. Sowohl der Ausgleich mittels Verträgen als auch der Ausgleich auf Basis eines Reglements bringen Vor- aber auch Nachteile mit sich.

Bei einer vertraglichen Lösung kann der Wettbewerb im Bereich des Mehrwertausgleichs weiterhin spielen. Dies, indem eine Gemeinde zum Beispiel mittels einer niedrigeren Mehrwertabgabe Standortnachteile auszugleichen vermag und dadurch eine für die Gemeinde interessante Investorin gewinnen kann. Auch kann die Mehrwertabgabe auf das jeweilige Projekt zugeschnitten werden. Des Weiteren sind die Gemeinden gegenüber der Investorin verpflichtet aufzuzeigen, was die Gemeinde wegen der Planung tatsächlich investieren muss. Die Flexibilität ist jedoch auch eine Gefahr – insbesondere dann, wenn kleine Gemeinden auf grosse Investorinnen treffen. Zudem ist die staatspolitische Grenze zwischen individuellen Lösungen und Willkür eine heikle Gratwanderung.

Viele Kantone plädieren daher für die Regelung durch Reglemente. Mit einer solchen gesetzlichen Basis wird die Rechtssicherheit gestützt. Es gelten generell und abstrakt dieselben Rahmenbedingungen – unabhängig davon, wer die konkrete Investorin ist. Es ist von vornherein klar, wie viel und ab wann eine Abgabe erhoben wird. Eine Investorin weiss bereits von Anfang an, welchen Betrag sie einkalkulieren muss. Ein zentraler Nachteil einer vertraglichen Lösung ist zudem, dass eine Nichteinigung zu Verzögerungen führen kann. Um dem entgegenzuwirken, könnte zum Beispiel eine gesetzliche Regelung formuliert werden, die bei Nichtzustandekommen einer vertraglichen Lösung subsidiär zum Zug käme.

Den Gemeinden stehen damit verschiedene Wege offen, wie sie einen Mehrwertausgleich ausgestalten können – vertraglich, reglementsbasiert oder gar kombiniert. Im Sinne der Innenentwicklung ist vor allem relevant, dass die Mehrwerte ausgeglichen und qualitätsvoll eingesetzt werden. Dadurch können manchem Papiertiger möglicherweise doch noch Zähne wachsen und als zukunftsweisende Verdichtungsprojekte realisiert werden.

KONTAKTE
louis.scheiwiller@alumni.unibe.ch
a.hengstermann@ulster.ac.uk

Inserat

swr+
entwickeln gestalten bauen

Wir bieten erfüllende Aufgaben.

swr+ entwickelt, gestaltet und baut. Und mit 80 Jahren Geschichte, 50 Profis und verschiedenen Disziplinen unter einem Dach zählen wir zu den führenden Büros für interdisziplinäre Aufgaben im Grossraum Zürich. Unser Können reicht von einfachen Projektierungsaufgaben über die bauliche Umsetzung, bis hin zu anspruchsvollen Beratungsaufgaben.

Gestalten Sie mit uns die Zukunft in der Raumentwicklung?

Leiter:in Raumentwicklung und Mitglied der Geschäftsleitung

Wirkungsfeld

- Weiterentwickeln des Unternehmens durch Mitarbeit in der Geschäftsleitung
- Führen, fördern und entwickeln des unterstellten Teams
- Führen und begleiten von Schlüsselprojekten als Projektleiter:in und als Expert:in
- Weiterentwickeln der Strategie gemeinsam mit dem CEO und dem VR
- Gestalten des Angebots und verantworten der Ergebnisse des Geschäftsbereichs
- Networking und Beziehungspflege, akquirieren von neuen Aufgaben im regionalen wie im überregionalen Markt.

Voraussetzungen

- Abgeschlossenes Studium in Raumplanung und/oder Architektur
- Ausgewiesene Fachkenntnisse und Begeisterung zu aktuellen Fragestellungen rund um die Themen Raumplanung, Mobilität & Verkehr, Arealentwicklung und Immobilien
- Sichere Projektführung in Qualität, Kosten und Terminen
- Führungserfahrung und Freude an der Teamentwicklung
- Offen, kommunikativ und dynamisch.

Angebot

- Die Chance, sich ab Tag eins mit Ihrer Persönlichkeit, Ihren fachlichen, praktischen und unternehmerischen Erfahrungen einzubringen und weiterzuentwickeln
- Anspruchsvolle Aufgabenstellungen in aussergewöhnlichen Projekten und interdisziplinären Teams
- Motivierte und erfahrene Kolleg:innen in einer etablierten, innovativen Unternehmung
- Attraktive Anstellungsbedingungen im pulsierenden Limmattal.

Möchten Sie mit uns die Erfolgsgeschichte weiterschreiben?

Dann gestalten Sie mit uns die Zukunft. Unser Team freut sich bereits auf Ihre Verstärkung. Thomas Schneider, CEO gibt Ihnen gerne weitere Auskünfte (043 500 45 00) und freut sich über Ihre Bewerbungsunterlagen per Mail an jobs@swrplus.ch

Schöneggstrasse 30 8953 Dietikon swrplus.ch 043 500 45 00

Merci Isabelle

In den letzten Jahren hast du nicht nur dein eigenes Büro auf die Beine gestellt, sondern ganz nebenbei auch etliche COLLAGE-Hefte mitverantwortet. Dein langjähriges Engagement in der COLLAGE-Redaktion, die vielen spannenden Gespräche mit dir zu unterschiedlichsten Themen und dein offener Geist waren uns Allen eine Bereicherung. Ein grosses Dankeschön!

Ces dernières années, tu n'as pas seulement fondé ton propre bureau, tu as aussi coréalisé de nombreux numéros de COLLAGE. Tes années d'engagement au sein de la rédaction, nos discussions passionnantes sur toutes sortes de sujets et ton esprit ouvert nous ont à tous beaucoup apporté. Merci du fond du cœur!

In questi ultimi anni hai dato vita al tuo studio e, in parallelo, sei stata corresponsabile di moltissimi numeri di COLLAGE. È stato un vero arricchimento per tutte e tutti condividere il tuo impegno in questi anni in seno alla redazione, le molte discussioni interessanti su ogni sorta di argomento e la tua grande apertura. Grazie di cuore!