

Mehrwertschöpfung im Raumplanungsgesetz

Autor(en): **Egger, Bruno**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizerische Bauzeitung**

Band (Jahr): **92 (1974)**

Heft 10

PDF erstellt am: **27.04.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-72278>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Von Dr. Bruno Egger, Rüschlikon

Die hier angeschnittenen Fragen sind in weiterem Zusammenhang im Bereich «Grundstückgewinnsteuer – Bodenordnung – Mehrwertabschöpfung» dargestellt in der vor kurzem erschienenen Dissertation des Verfassers¹⁾. Dabei wird das heute gültige Grundstückgewinnsteuer-Recht des Kantons Zürich in Einzelheiten behandelt, mit vielen Hinweisen auf Lösungen anderer Kantone. Auch der Nicht-Fachmann erhält so einen guten Überblick über die oft heiklen Probleme. Es folgen Gedanken über finanzpolitische Bedeutung, Revisionsvorschläge, Überwälzungsproblematik und ein grösseres Kapitel über Mehrwertabschöpfung.

Es wird dem Verfasser als Volkswirtschaftler und Jurist von kompetenten Praktikern bescheinigt, dass seine Erfahrungen als selbständiger Berater für Bodenplanung und Grundeigentum der Arbeit sehr zugutekommen. Das Buch ist vor allem auch für den direkt mit den Bodenproblemen konfrontierten Ingenieuren und Architekten wichtig und hilfreich.

Ende Januar hat der Nationalrat anlässlich einer langen Sondersession den Entwurf des Eidg. Raumplanungsgesetzes verabschiedet. Nachdem der Ständerat bereits vor knapp einem Jahr die Vorlage behandelt hatte, kommt es nun in den nächsten Monaten zum Differenzenbereinungsverfahren. Man hofft, das Gesetz auf den 1. Januar 1975 inkraftsetzen zu können.

In den Beratungen beider Räte stellte die Abschöpfung von Planungsmehrwerten (Mehrwertabschöpfung) einen entscheidend wichtigen Diskussionspunkt dar. Bundesrat Furgler äusserte sich (laut NZZ Nr. 53, 1974) in der nationalrätlichen Raumplanungsdebatte: «Selbst die Skeptiker im Saal sind offensichtlich zur Überzeugung gelangt, dass man dem Phänomen Wertsteigerung, das durch den modernen Industriestaat ausgelöst wurde, irgendwie beikommen muss.»

Darüber hinaus ist jedem einsichtigen Bürger heute klar, dass wir mit den Fragen um unsere Bodenordnung langsam aber sicher in einen Engpass geraten. Der Leser, der sich in der täglichen Praxis damit auseinandersetzen muss, ist in der heutigen Situation ausserordentlich unsicher geworden und ruft nach Orientierungshilfen.

¹⁾ Egger Bruno, «Die steuerliche Erfassung von Wertzuwachsen an Grundstücken», mit besonderer Berücksichtigung des Kantons Zürich. Diss. der Rechts- und staatswissensch. Fak. der Universität Zürich. Eigenverlag des Verfassers, 8803 Rüschlikon, Alpenstrasse 25, 1973, 33 Fr. Bezug direkt beim Verfasser oder durch den Buchhandel.

Vorweg sei festgestellt, dass diese neu vorgesehene öffentliche Abgabe nur eine bodenpolitische und raumplanerische Massnahme darstellt. Sie muss vielmehr im gesamten Rahmen der Raumplanung gesehen werden.

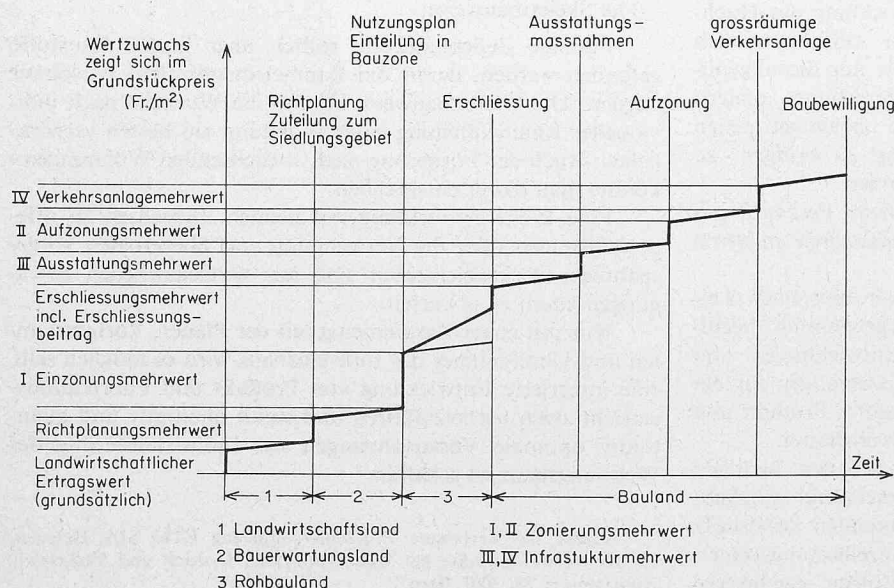
Artikel 45 des eidgenössischen Raumplanungsgesetzes besagt, dass die bei Grundstücken durch Nutzungspläne oder sonstige planerische Vorkehren, also nicht durch Aufwendungen an Arbeit oder Kapital des Grundeigentümers selbst, sondern aufgrund von äusseren Einflüssen entstehenden Mehrwerte mittels einer besonderen Abgabe in angemessener Weise abgeschöpft werden müssen.

*

Ein Beispiel aus einem Rechtsgutachten von A. Kuttler/ A. Zaugg (Wirtschaft und Recht Bd. 24 [1972], S. 251 ff) möge die Mehrwert-Problematik in der Praxis beleuchten: «In einer Gemeinde des Laufentals führte die Einzonung von Land in das Industriegebiet zu einer Steigerung des Bodenpreises von wenigen Franken auf etwa 150 Fr. pro m². Die Gemeinde hätte für die nachträglich notwendig gewordene Beanspruchung eines – immer noch landwirtschaftlich genutzten – Teils des eingezonten Areals für eine neue Grundwasserfassung den Preis für Industrieland bezahlen sollen. Sie musste aus finanziellen Gründen auf ihr Vorhaben verzichten.»

*

Sowohl der Nationalrat wie auch der Ständerat haben die Mehrwertabschöpfung ins Gesetz aufgenommen, wenn auch je in leicht divergierenden Fassungen. Die Unterschiede beziehen sich im wesentlichen auf den Zeitpunkt der Fälligkeit der Abgabe. Wenn die endgültige Fassung des Gesetzes vorliegt, wird wegen des Problems der Baulandhortung nochmals auf dieses keineswegs unwichtige Detail zurückzukommen sein. Der umstrittene Artikel des Raumplanungsgesetzes legt für die ganze Schweiz vereinheitlichend fest, dass die durch Planung und ihre Verwirklichung bei Grundstücken entstehenden erheblichen Mehrwerte durch das nach kantonalem Recht zuständige Gemeinwesen in angemessener Weise abgeschöpft werden sollen. Die Kantone sind also verpflichtet, die neue Abgabe einzuführen. Es soll ihnen aber für die konkrete Ausgestaltung freier Spielraum belassen werden. Der Bundesgesetzgeber hat sich also in der Formulierung des Sachverhaltes Zurückhaltung auferlegt. Er beschränkt sich auf Vorschriften «mit hohem Abstrahierungsgrad» (J. F. Aubert/R. L. Jagmetti), dies



Ansteigen des Mehrwertes von landwirtschaftlich genutztem Freiland bis zum baureifen Grundstück

in erster Linie aus verfassungsrechtlichen Gründen, aber nicht zuletzt auch auf Grund staatspolitischer und finanzrechtlicher Erwägungen. Ohne Zweifel ergeben sich aus diesem Fragenkreis heraus sehr interessante volkswirtschaftliche und juristische Probleme.

*

Zum besseren Verständnis der heutigen Situation sei die Entstehung des *Problembewusstseins* in knappen Strichen nachgezeichnet:

Mehrwerte an Grundstücken werden seit längerer Zeit vom Gemeinwesen mit öffentlichen Abgaben belastet. Zu erinnern wäre nur schon an die grossen Auseinandersetzungen in der Schweiz in der ersten Hälfte unseres Jahrhunderts, aus denen die heutigen kantonalen Grundstückgewinnsteuern hervorgegangen sind. Die Akzente in den Diskussionen waren damals anders gesetzt, was heute mit Bezug auf diese Abgaben unverkennbar ist. Das neue Rechtsinstitut der Mehrwertabschöpfung ist erst seit kurzem im öffentlichen Gespräch. Mitte der Sechzigerjahre wurde im Zürcher Gemeinderat erstmals im Zusammenhang mit den hohen städtischen Bauverbotsentschädigungen für Grünzonen über spezielle Wertausgleichsbeiträge der durch diese Massnahme bevorzugten Grundeigentümer diskutiert.

Unmittelbar aktuell wurde die künftige Abschöpfung von Planungsmehrwerten durch die geplante, mittlerweile vom Zürcher Souverän jedoch abgelehnte Untergrundbahn. Diese Verkehrsanlage hätte vielen Grundeigentümern beispielsweise an Stationen der U-Bahn ganz bedeutende Lagevorteile und damit enorme Mehrwerte eingetragen. Die Schätzungen streuen sehr stark, nämlich zwischen einer und sechs Milliarden Franken. Schon in einer frühen Planungsphase (im Jahre 1966) schlug der vom Zürcher Regierungsrat eingesetzte «Arbeitsausschuss zur Behandlung von Rechts- und Finanzierungsfragen im Zusammenhang mit dem Bau der unterirdischen Bahn in der Region Zürich» vor, mittels speziellen Mehrwertbeiträgen die bevorzugten Grundeigentümer mit zur Finanzierung der Anlage heranzuziehen.

Seit 1970 erfolgten immer wieder parlamentarische Vorstösse im kantonal- und stadtzürcherischen Parlament. Insbesondere die Beratung des Regionalverkehrsgesetzes wirbelte viel Staub auf, indem eine Ratsminderheit den fertigen Vorschlag für eine gesetzliche Formulierung der Mehrwertsabschöpfung präsentierte. Schliesslich einigte man sich, wenigstens den Grundsatz der Mehrwertabschöpfung im Gesetz zu fixieren, die eigentliche Ausgestaltung aber in ein noch zu schaffendes *Mehrwertabschöpfungsgesetz* zu verweisen. Am 3. Mai 1972 hat sich eine kantonale Expertenkommission dieser einschlägigen Fragen angenommen. Sie wird ihre Studienergebnisse bis Ende 1974 vorlegen.

*

Die harten Auseinandersetzungen im Kanton Zürich haben ganz eindeutig das Gespräch auf *eidgenössischer Ebene* bestimmt. Dies nicht von ungefähr, denn anhand der zürcherischen Verhältnisse lassen sich die auf uns zukommenden Probleme am deutlichsten erkennen.

Um auf Bundesebene nicht zu weit zurückzugreifen, wählen wir als wichtigen Einschnitt die Aufnahme der Bodenrechtsartikel Art. 22ter (Eigentumsgarantie) und Art. 22quater (Raumplanungskompetenz) in die Bundesverfassung im Jahre 1969. Sofort wurden die Vorarbeiten für ein eidgenössisches Raumplanungsgesetz an die Hand genommen. Bereits im Oktober 1970 stand ein erster bereinigter Entwurf der Kommission Schürmann als Diskussionsbasis zur Verfügung. Dieser Vorschlag enthielt noch keinerlei Grundsätze über eine allfällige Mehrwertabschöpfung. Nationalrat Schürmann schrieb in einer Zusammenfassung über die vielen Vernehmlassungen,

dass bei deren Lektüre deutlich auffalle, wie oft eine solche Abgabe vorgeschlagen und gefordert wurde. Daraus zog die Kommission die Konsequenz und nahm in der nochmals überarbeiteten Fassung die Grundsatzbestimmung des heutigen Art. 45 auf.

*

Im Gesetz werden speziell «Nutzungspläne» und «sonstige planerische Vorkehren» erwähnt. Ihrer Entstehung nach lassen sich verschiedene Arten von Wertzuwächsen unterscheiden. Es lässt sich folgende *Unterteilung* vornehmen:

- *Richtplanungsmehrwerte*. Richtpläne geben Aufschluss über die räumlichen Vorstellungen des Planungsträgers. Sie zeichnen sich aus durch geringe Planschärfe, sie sind wenig konkret und für den einzelnen Grundeigentümer nur mittelbar verbindlich. Landwirtschaftsland wird damit zum *Bauerwartungsland*.
- *Zonierungsmehrwerte*. Ein Nutzungsplan teilt ein bisher ausserhalb der Bauzone gelegenes Grundstück in diese ein. Aus dem Bauerwartungsland wird *Rohbauland*. Zudem kann auch bereits eingezontes Land um- oder aufgezont werden. Zu den Änderungen der Nutzungspläne sind auch Umlegungen, Sonderbauordnungen bzw. -vorschriften und Ausnahmebewilligungen zu zählen. Es handelt sich hier also um rechtliche Massnahmen verbindlicher Art: Erlass von Rechtssätzen, Plänen oder von planungsrelevanten Verwaltungsakten.
- *Erschliessungsmehrwerte*. Das Gemeinwesen erbringt öffentliche Aufwendungen und Leistungen: Erstellen der Quartiersammelstrassen, Kanalisation, Wasser- und Energieversorgung. Diese Massnahmen der Groberschliessung sind die Basis für die Feinerschliessung und stellen eine Voraussetzung für die Überbaubarkeit von Grundstücken dar. Diese erlangen damit die *Baureife*.
- *Infrastrukturmehrwerte*. Darunter sind Ausstattungsmehrwerte zu verstehen, bedingt durch z. B. Schwimmbad, Schulen, Grünanlagen usw., aber auch Verkehrsanlagemehrwerte (Verkehrsanlagen, Transporteinrichtungen usw.).

Selbstverständlich ergeben sich bei den verschiedenen Arten von Mehrwerten auch Schwierigkeiten unterschiedlicher Grösse in bezug auf Erfassung, Bezifferung und Abgrenzung. Die Meinungen darüber, welche von diesen Wertzuwächsen abgeschöpft werden sollten und welche nicht, sind denn auch durchaus kontrovers.

Die Einführung einer Mehrwertabschöpfung wurde nicht in erster Linie von den Fiskalbehörden gefordert. Die Impulse gingen vor allem von jenen Kreisen aus, die sich mit den planerischen und bodenrechtlichen Problemen enger verbunden fühlen. Fiskalische Gründe sind hier nicht entscheidend. Immerhin sind sie nicht zu übersehen, denken wir nur an das eingangs angeführte Beispiel. Oft scheitern Raumplanungsmassnahmen an der *mangelnden Finanzkraft der Gemeinwesen*. Vielfach sind gerade jene Projekte am meisten gefährdet, deren Realisierung im Gesamtinteresse der Bevölkerung am dringendsten wäre. Denn solche Massnahmen sind im betriebswirtschaftlichen Sinne nicht einträglich, verlangen aber vom Gemeinwesen oft unverhältnismässig grosse Aufwendungen. Deshalb werden sie dann am ehesten fallengelassen.

*

Entscheidend sind die raumplanerischen *Zielsetzungen*. Die zwei massgeblichen Rechtsgutachten der Professoren J. F. Aubert/R. L. Jagmetti (Wirtschaft und Recht Bd. 24 [1972], S. 45 ff.) und A. Kuttler/A. Zaugg (siehe weiter oben) setzen denn auch hier den Schwerpunkt. Die Mehrwertabschöpfung stellt sich als Mittel zur Gestaltung der Raumplanung dar. Damit sollen Planung und Planverwirklichung erleichtert werden. Indem solcher Wertzuwachs wenigstens teilweise wieder abgeschöpft wird, gelingt es umso eher, das Postu-

lat der Interessenneutralität der Planung wenigstens tendenziell zu verwirklichen. Werden die Eigentümer, deren Grundstücken wegen öffentlicher Vorkehren Baulandqualität erhalten, durch diese Bevorzugung zu einer Abgabe verpflichtet, schwindet möglicherweise ihr Interesse an Planungsmassnahmen zu ihren Gunsten in dem Masse, als ihre Mehrwerterwartung durch den Staat relativiert wird. Nutzungspläne haben immer eine Ungleichbehandlung der Grundeigentümer zur Folge. Bisher erfolgten Ausgleichsmassnahmen aufgrund der Eigentums-garantie zugunsten von Minderwerten im Falle der formellen Enteignung oder beim Tatbestand der materiellen Enteignung nach ständiger bundesgerichtlicher Rechtsprechung – also lange schon bevor der Eigentums-garantie-Artikel in die Bundesverfassung eingefügt wurde. Bisher hat man sich wohl zu wenig überlegt, dass durch Nutzungspläne neben den Benach-

teiligten auch ein relativ kleiner Kreis von Begünstigten ge-bildet wird. Die Mehrwertabschöpfung kann also als Korrelat zur Enteignungsentschädigung betrachtet werden.

*

Damit ist noch nichts gesagt über Höhe der Abgabe, Pflichtiger, Empfänger, Befreiung von der Abgabe und Auf-schub, Probleme der Rückwirkung usw. Es wäre zweifellos nützlich, nach Abschluss des Differenzbereinigungs-verfahrens in den eidgenössischen Räten die grundlegenden Neuerungen des Raumplanungsgesetzes im gesamten Zusammenhang dar-zulegen.

Adresse des Verfassers: Dr. Bruno Egger, Berater für Bodenpla-nung und Grundeigentum, Alpenstrasse 25, 8803 Rüschlikon.

Einzyylinder-Hochdruckdieselmotor für Forschungszwecke

DK 621.436

Von W. S. May, MA, CEng, MIMechE, London

Im Laboratorium des British Internal Combustion Engi-ne Research Institute (BICERI, britisches Forschungsinstitut für Verbrennungsmotoren) in Slough, Südostengland, wird seit Jahren an Dieselmotoren geforscht, die mit hoher spezifi-scher Leistung, also mit hohen mittleren Wirkdrücken arbeiten. Unterstützt werden diese Arbeiten vom High Output Panel (Ausschuss für Hochleistung) der britischen Dieselmotorenin-dustrie sowie durch einen Zuschuss des Ministeriums für Handel und Industrie. Zur Durchführung der Forschungsar-beit benötigte man einen Einzyylinder-Dieselmotor, der bei einem hohen maximalen Zylinderdruck über einen gros-sen Drehzahlbereich arbeiten kann. Da zur Zeit kein geeigne-ter Motor verfügbar war, konstruierte das BICERI selber, unterstützt von Mitgliedern des High Output Panel, eine neue zweckdienliche Maschine.

Obwohl für das High Output Panel der Motor auf die Erfordernisse der vorgesehenen Arbeit abgestimmt war, erkannte man, dass er mit einer solchen Zylinderleistung

auch ein wertvolles Forschungs- und Entwicklungswerkzeug für Motorenhersteller, Ölgesellschaften, Hersteller von Teil-en, Ausbildungsstätten und dergleichen sein kann. Dement-sprechend baut das BICERI gleichartige Motoren, die für Forschungs- und Entwicklungsarbeiten allgemein verkauft werden.

Der Motor ist für Zylinderdrücke von maximal 211 kp/cm² und Drehzahlen bis zu 2800 U/min vorgesehen. Er arbeitet im Viertakt. Bild 1 zeigt einen Längsschnitt, Tabelle 1 die technischen Daten. Wird ein solcher Motor mit Luft von hohem Ladedruck versorgt und mit einer angemessenen Kraftstoffeinspritzanlage versehen, so kann er mit hohen mittleren Wirkdrücken arbeiten. Beispielsweise werden bei einem Verdichtungsverhältnis von 16:1 und einem Ladedruck von 2,11 kp/cm² mittlere Wirkdrücke im Bereich von 21,1 kp/cm² erreicht.

Weit höhere mittlere Wirkdrücke – bis zu 42,2 kp/cm² – dürften durch Anwendung höherer Ladedrücke und niedrige-ter Verdichtungsverhältnisse erzielbar sein, was jedoch noch Entwicklungsarbeit erfordert. Im besonderen muss die Kraft-stoffeinspritzanlage für höhere Einspritzdrücke und grössere Kraftstoffmengen gebaut sein. Besondere Teile, darunter eine neue Kraftstoffeinspritzanlage und ein Vierventil-Zylinder-kopf für Betrieb bei sehr hoher spezifischer Leistung, werden später verfügbar sein.

Besondere Merkmale

Der Motor ist von einfacher Konstruktion; da er für Forschungszwecke bestimmt ist, wurde der leichten Zugäng-lichkeit der verschiedenen Teile besondere Aufmerksamkeit geschenkt. Gegenüber normalen Serienmotoren weist das neue Aggregat massive Vierkanträger auf, die den hohen Drücken standzuhalten vermögen. Das stabile Kurbelgehäuse besteht aus starken, verschweissten Stahlplatten. Lange, in das Kur-belgehäuse eingeschraubte Bolzen verbinden Zylinderkopf und Zylinderblock mit dem Kurbelgehäuse. Die Schmieröl- und Kühlwasserpumpen sind vom Motor getrennt montiert und werden unabhängig von Elektromotoren angetrieben, wo-durch sie bei der Anordnung und Leistungsregelung einen wünschenswerten Grad an Freiheit zulassen.

Bauliche Einzelheiten

Die Kurbelwelle ist aus einem Schmiedestück gefertigt. Die Pleuelstange ist ebenfalls aus Schmiedestahl; sie weist eine Ölbohrung zur Schmierung des Kolbenbolzenlagers auf. Der

Tabelle 1. Hauptdaten des HPR1-Motors

Bohrung:	108 mm
Hub:	114 mm
Hubraum:	1048 cm ³
Verbrennung:	Direkteinspritzung
Zylinderkopf:	Gusseisen, mit zwei Einlass- und zwei Aus-lassventilen, die über Kipphebel und Stössel betätigt werden
Verdichtungsverhältnis:	16:1 ¹⁾
Nockenwelle:	Mit entfernbaren Nocken, von der Kurbel-welle mittels Zahnräder angetrieben
Kraftstoffeinspritzanlage:	Flanschmontierte Einspritzpumpe auf separa-tem Nockengehäuse; mittels Zahnräder über einen handverstellbaren Versteller des Ein-spritzbeginns angetrieben
Kurbelwelle:	Nitrierter Pleuelkopf, Durchmesser 76,2 mm; Hauptlagerdurchmesser 82,55 mm
Anlassen:	Mit einem am Unterrahmen angeordneten 12-V-Motor
Kühlung:	Durch elektrische Umlaufpumpe und Drucktank mit eingebautem Wärmeaustau-scher; Temperaturregler vorgesehen
Schmierung:	Durch elektrische Ölpumpe, Wärmeaustau-scher für Kühlung bzw. Heizung, Filter, Sicherheitsventil und Druckausfallschalter

¹⁾ Um kleinere Verdichtungsverhältnisse (bis 8:1) zu ermöglichen, sind entsprechende Kolben und Distanzstücke erhältlich.