

Mehrwertausgleich – ein Instrument der Raumplanung

Das revidierte Raumplanungsgesetz (RPG) verlangt von den Kantonen, dass sie erhebliche planungsbedingte Vor- und Nachteile ausgleichen. Im Kanton Zürich sollen mit Mehrwertausgleichsgesetz und -verordnung diese bundesrechtlichen Vorgaben ab dem 1. Januar 2021 umgesetzt werden.

Max Grütter, Ökonom
Mehrwertausgleich
Recht und Verfahren
Amt für Raumentwicklung
Baudirektion Kanton Zürich
Telefon 043 259 41 69
max.gruetter@bd.zh.ch
www.are.zh.ch



Der Wert eines Grundstücks steigt in der Regel, wenn sich durch eine Ein-, Um-, oder Aufzoning dessen Nutzungsmöglichkeiten verbessern.
Quelle: Starder, freedesignfile.com

Jedes Grundstück hat seinen Wert. Für ruhige Wohngrundstücke in Seenähe einer steuergünstigen Gemeinde wird meistens mehr bezahlt als für lärmige Grundstücke in Autobahnnähe in Gemeinden mit einem hohen Steuerfuss. Der Wert eines Grundstücks hängt aber nicht nur von diesen sogenannten Mikro- und Makrolagefaktoren ab, sondern auch von den Nutzungsmöglichkeiten. Landwirtschaftsland, auf dem in der Regel keine Wohngebäude gebaut werden dürfen, kostete gemäss Statistischem Amt im Jahr 2018 durchschnittlich rund sieben Franken pro Quadratmeter, für Industrie- und Gewerbeland wurden dagegen 400 Franken und für Wohnbauland im Mittel fast 1000 Franken bezahlt.

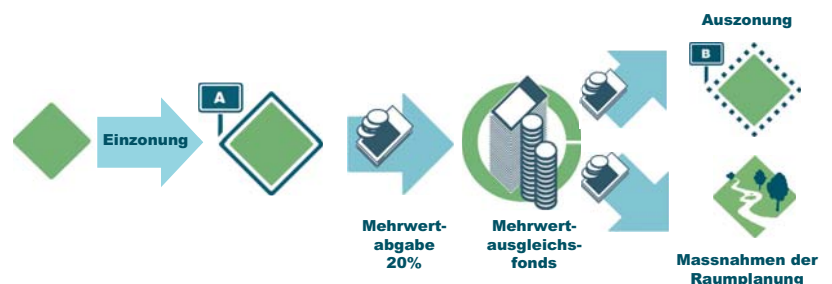
Mehrwert dank neuer Nutzungsoptionen

Die Nutzungsmöglichkeiten können sich durch sogenannte Planungsmassnahmen ändern. Eine Einzonung von Landwirtschaftsland zu Wohnbauland vervielfacht quasi über Nacht den Wert eines Grundstücks. Aber auch Umzonungen – zum Beispiel von Industrie- und Gewerbeland zu Wohnbauland – oder Aufzonungen, die eine höhere Ausnutzung des Grundstücks ermöglichen, erhöhen dessen Wert. In all diesen Fällen spricht man von planungsbedingten Vorteilen.

Zuständigkeiten

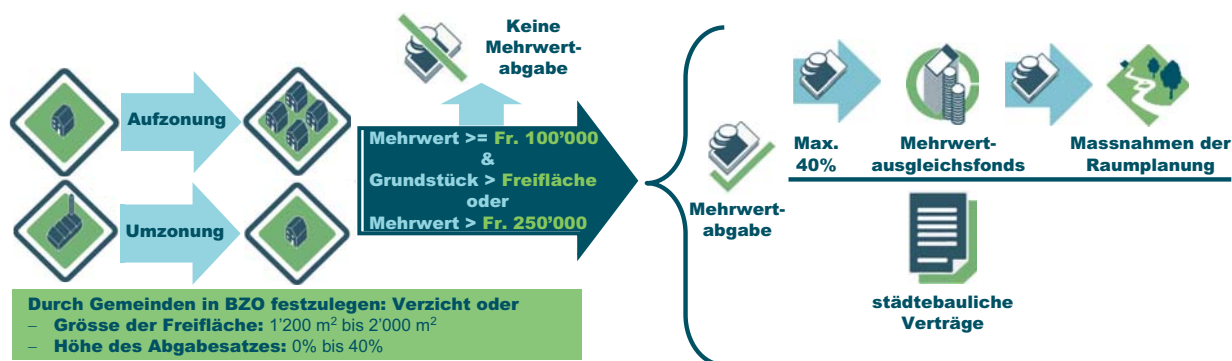
Die Baudirektion ist für den Vollzug des kantonalen Mehrwertausgleichs zuständig, während den Gemeinden die Zuständigkeit für den kommunalen Mehrwertausgleich obliegt.

Kantonaler Mehrwertausgleich bei Einzonungen



Wenn ein Grundstück eingezont wird, entsteht ein Mehrwert. 20 Prozent dieses Mehrwerts fliessen als Mehrwertabgabe in einen kantonalen Fonds. Die Mittel des Fonds stehen für Entschädigungen bei Auszonungen oder für kantonale Massnahmen der Raumplanung zur Verfügung.
Quelle: ARE

Kommunaler Mehrwertausgleich bei Auf- und Umzonungen



Wenn ein Grundstück auf- oder umgezont wird, entsteht ebenfalls ein Mehrwert. Die Gemeinden legen in ihrer Bau- und Zonenordnung fest, ob sie eine Abgabe auf diesen Mehrwert erheben möchten. Wird eine Abgabe vorgesehen, fließt diese in kommunale Fonds, deren Mittel für Massnahmen der Raumplanung zur Verfügung stehen.

Quelle: ARE

Funktionsweise des Mehrwertausgleichs

Der kantonale und der kommunale Mehrwertausgleich funktionieren ähnlich, wenn auch die beiden Verfahren getrennt vollzogen werden. Ein Mehrwert entsteht in dem Moment, in dem eine Planungsmassnahme rechtskräftig ist. Auf diesen Mehrwert wird, sofern ein Grundstück abgabepflichtig ist, eine prozentuale Abgabe festgesetzt.

Fällig wird diese Abgabe aber erst mit der Realisierung. Bei Einzonungen entspricht dies dem Zeitpunkt der Baufreigabe beziehungsweise Rechtskraft einer nachträglichen Baubewilligung oder der Veräusserung eines Grundstücks. Bei Um- und Aufzonungen lösen hingegen Veräusserungen keine Fälligkeit aus. Die auf diese Weise eingenommenen Gelder fließen in einen kantonalen beziehungsweise in die kommunalen Fonds und stehen dort für Entschädigungen bei Auszonungen wie auch für Massnahmen der Raumplanung zur Verfügung.

Kantonale Regelungen

Der Kanton erhebt bei Einzonungen eine Mehrwertabgabe in der Höhe von 20 Prozent des Mehrwerts, sofern dieser grösser als die Freigrenze von 30 000 Franken ist.

Kommunale Regelungen

Gemeinden können dagegen bei Auf- und Umzonungen einen Mehrwertabgabesatz innerhalb der Bandbreite von Null bis 40 Prozent festlegen. Aus dem um 100 000 Franken gekürzten Mehrwert errechnet sich, unter Anwendung des festgelegten Satzes, die geschuldete Abgabe.

Entscheidet sich eine Gemeinde für die Einführung der Mehrwertabgabe, so wählt sie zudem die Grösse der so-

genannten Freifläche: Der Wert kann zwischen 1200 und 2000 Quadratmeter betragen. Grundstücke, deren Fläche kleiner ist als dieser Wert, sind von der Mehrwertabgabe befreit, sofern der tatsächliche Mehrwert 250 000 Franken nicht überschreitet. Abgabesatz wie auch die Grösse der Freifläche legen die Gemeinden in ihren kommunalen Bau- und Zonenordnungen (BZO) fest.

Städtebauliche Verträge

Entscheidet sich die Gemeinde für den kommunalen Mehrwertausgleich, so ist anstelle der Mehrwertabgabe auch immer ein Ausgleich mit städtebaulichen Verträgen möglich. Scheitern die Vertragsverhandlungen, bildet die Mehrwertabgabe die Rückfallebene. Daher sind städtebauliche Verträge erst nach Inkrafttreten der angepassten kommunalen BZO möglich.

Mehrwertausgleichsfonds

Die durch die Mehrwertabgabe eingenommenen Gelder fließen in verschiedene Fonds. Auf kantonaler Ebene öffnet sich ein Fonds aus den Abgaben auf Einzonungen. Die Abgaben aus den Auf- und Umzonungen fließen dagegen in die kommunalen Fonds.

Verwendung der Fondsmittel

Die Mittel des kantonalen Fonds stehen voraussichtlich einerseits ab 2021 für Entschädigungen bei Auszonung und andererseits ab 2025 für überregionale Massnahmen der Raumplanung zur Verfügung. Ab Inkrafttreten der entsprechenden kommunalen BZO können die Mittel der kommunalen Fonds für kommunale beziehungsweise regionale Massnahmen der Raumplanung verwendet werden.

Siedlungsentwicklung steuern

Mit diesen beschriebenen Mitteln soll der Mehrwertausgleich aus raumpolitischer Sicht die «richtige Entwicklung am richtigen Ort» fördern. Neben der Optimierung der Bauzonen mit dem kantonalen Mehrwertausgleich bei Einzonungen soll mit dem kommunalen Mehrwertausgleich die Siedlungsentwicklung nach innen unterstützt werden.

Mehrwertberechnung im Kanton Zürich

Der Mehrwert ergibt sich aus der Differenz der Verkehrswerte eines Grundstücks (ohne allfällige Gebäude) ohne und mit Planungsmassnahme. Diese Werte entsprechen dem vermeintlichen Verkaufspreis, der am Markt unter unabhängigen Dritten erzielt werden könnte. Da in den allermeisten Fällen die Grundstücke nicht gehandelt worden sind, liegen keine realisierten Handelspreise vor. Die Verkehrswerte müssen daher geschätzt werden.

Der Kanton Zürich stützt sich bei der Bestimmung der Verkehrswerte möglichst auf eine schematische, formelmässige Bewertung. Hierfür werden anhand von zehntausenden Grundstückstransaktionen aus den letzten Jahren und mit Hilfe zahlreicher Lagefaktoren Landpreismodelle entwickelt, die es ermöglichen, für jedes Grundstück auf «Knopfdruck» Verkehrswerte und somit den Mehrwert zu berechnen. Diese Methode eignet sich vor allem für die Berechnung der Mehrwertabgabe in einfachen Fällen sowie für die Prüfung, ob die beschriebenen Freigrenzen überschritten werden. In komplexeren Fällen wird der Mehrwert durch individuelle Schätzungen ermittelt werden.