

Mehrwertabgabe

Minimalistische Auslegung der Kantone

Mit der Mehrwertabgabe sollen Planungsgewinne auf Baugrundstücken teilweise an die öffentliche Hand «abgegeben», von dieser «abgeschöpft» oder, neutraler, zwischen Geberin und Nehmerin «ausgeglichen» werden. Um diesen Ausgleich herrscht zur Zeit im ganzen Land emsiges Treiben. Grund dafür ist aber nicht eine kollektive späte Einsicht. Denn immerhin stehen die Kantone nach Art. 5 Abs. 1 RPG schon seit rund 35 Jahren in der Pflicht: «Das kantonale Recht regelt einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen.» Lediglich Basel (schon 1977) und Neuenburg sind aber gesetzgeberisch aktiv geworden.

Anlass zur allgemeinen Eile ist die Tatsache, dass die Kantone, die bis Ende April 2019 keine gesetzliche Regelung dieses Mehrawausgleichs geschaffen haben, keine neuen Bauzonen mehr ausscheiden dürfen (Art. 5 Abs. 1^{bis} und Art. 38a Abs. 5 RPG, beide seit 1.5.2014 in Kraft).

So geht es jetzt also darum, durch baldigen Gesetzeserlass einen drohenden Einzonungsstopp abzuwenden. Um viel mehr scheint es insofern nicht zu gehen, als sich bis auf vier Kantone alle mit dem Minimum von 20 Prozent begnügen wollen (BS: 50 Prozent; JU, SH und TI: 30 Prozent).

Verpasstes Instrument

Bei dieser überwiegenden Beschränkung auf das Minimum erübrigt sich weitgehend die Beantwortung der Frage, ob es sich beim Mehrawausgleich um eine bloss Abgabe oder um ein Planungsinstrument handle. Erstere Ansicht herrscht vor, sie trifft sicher dann zu, wenn die Wahl des tiefstmöglichen Satzes

damit begründet wird, die so erzielten Erträge würden ausreichen, um die raumplanerisch erforderlichen Auszonungen zu entschädigen: Dann geht es allein um ein Umlegen von Geld.

Dagegen sieht beispielsweise der Stadtkanton Basel im Mehrawausgleich «ein marktwirtschaftliches Instrument der Raumplanung», zumal mit der festgelegten Zweckbindung der Mehrwertabgabe die Akzeptanz für Verdichtungen erhöht wird – sie ist zur Schaffung von neuen oder zur Aufwertung von bestehenden öffentlichen Grünräumen, künftig auch für Erschliessungs- oder Naturschutzmassnahmen zu verwenden. Die Basler Lösung gilt – selbst mit einem Satz von 50 Prozent – als Erfolgsmodell und wird offensichtlich auch von den Investoren als fair geschätzt (ökonomisch betrachtet: die Mehrwertabgabe für den Messturm entsprach rund 3,5 Prozent der Bau- summe, für den Roche-Turm betrug sie rund 2,5 Prozent).

Unter raumplanerischem Gesichtspunkt sind die Um- und Aufzonungen wohl der bedeutendere «Marktplatz» als die Neueinzonungen. Mit der Gesetzesnovelle gilt der zwingende Mindestsatz zwar nur für Neueinzonungen, es widersprechen aber gewichtige Stimmen der Lesart, Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG präzisiere Art. 5 Abs. 1 RPG, der Bund verlange also den Mehrawausgleich ausschliesslich für Neueinzonungen: Richtig sei vielmehr, dass die Ausgleichspflicht weiterhin für alle planerischen Mehrwerte (und auch Minderwerte) gelte. Bei dieser Sichtweise müssen also Um- und Aufzoningmehrwerte ebenfalls ausgeglichen werden, und wo sich ein Kanton in der jetzigen Gesetzgebungsrunde auf die Ausgleichspflicht bei Neueinzonungen beschränkt, muss er den Gemeinden die Kompetenz einräumen, die durch Um- und Aufzonungen geschaffenen Mehrwerte selbst mit einer Ausgleichspflicht zu belegen. Diesen Ansatz (kantonale Erhebung oder, oft mit einem vorgeschriebenen Höchst-

satz, Delegation an die Gemeinden) verfolgen die meisten Kantone, wobei der Reichtum an föderalistischen Varianten grösser ist als beim Abgabesatz für Neueinzonungen.

Bleibt Spielraum?

Unterschiedlich geregelt wird auch die Fälligkeit der Abgabe: Während die einen Kantone die Abgabe bereits beim Erteilen der Baubewilligung erheben, warten andere auf die Rechtskraft der Bewilligung, den Baubeginn oder gar die Bauabnahme. Bei manchen gilt die Veräusserung des Grundstückes als Fälligkeitstermin, andere sehen davon ab und lassen die Leistungspflicht auf die neue Eigentümerschaft übergehen.

Auf diese Weise dürfte die Mehrwertabgabe für die Fälle von gebietsweiten Um- und Aufzonungen – und ohnehin bei den Neueinzonungen, selbst wenn diese nur einzelne Grundstücke oder kleine Grundstücksgruppen betreffen – in den engen Bahnen des jeweils gesetzlich Vorgegebenen ablaufen. Offen-

scheinen zwei Fragen: Bleibt noch Spielraum für Vertragslösungen, und was gilt, wenn die kantonale Gesetzgebung lückenhaft ist?

Vertragslösungen könnten unter anderem bei Sondernutzungsvorschriften oder Gestaltungsplänen (die Begriffe sind kantonal unterschiedlich) eine Option bleiben, nämlich immer dann, wenn das Gemeinwesen einen planerischen Mehrwert nicht nach dem Gleichheitsgebot für eine Vielzahl von Grundstücken nur einheitlich schaffen kann und keine Sondervorteile gewähren darf (etwa bei Aufzoning einer drei- in eine viergeschossige Wohnzone), sondern für ein begrenztes Areal im Hinblick auf ein konkretes Vorhaben eine massgeschneiderte Verdichtung ermöglichen will, die einer besonderen planerischen Kompensation bedarf.

Wenn nun aber zum Beispiel der Kanton Zürich den Grundeigentümern die Wahl offen halten will, ob sie (bei Um- und Aufzonungen) lediglich eine Abgabe leisten oder mit dem Ge-

meinwesen eine spezifisch angepasste Lösung vereinbaren wollen, ist zu befürchten, dass damit die Verhandlungsmacht einseitig und zum Nachteil einer guten Lösung auf die Grundeigentümerschaft verschoben wird (vgl. R. Marti in Hochparterre 9/2016). Fraglich bleibt, wie weit das Gemeinwesen seinen Handlungsspielraum dadurch zurückerlangen kann, dass es eine Verdichtung zu einem als zu niedrig erachteten Abgabesatz schlicht nicht gewähren will.

Eine kantonale Regelung kann dann lückenhaft sein, wenn sie strikte nur für Neueinzonungen eine Abgabe vorsieht und bezüglich Um- und Aufzonungen auch den Gemeinden keine eigene Kompetenz erteilt. Es ist denkbar, dass das Bundesgericht in solchen Fällen den Gemeinden eine Gesetzgebungskompetenz zuerkennt, wie es dies im Fall der Gemeinde Münchenstein entschieden hat, die – bei fehlender kantonomer Abgaberegulation – nach Art. 5 Abs. 1 RPG eine Mehrwertabgabe eingeführt hatte.

— Dominik Bachmann