



Antwort des Stadtrates an den Gemeinderat

Nr. 484.02

632.00

Interpellation Nora Scheel und Mitunterzeichnende betreffend

Planungsmehrwertabschöpfung

Allgemein ist unter dem Begriff (Planungs-)Mehrwertabschöpfung eine von der Grundeigentümerin bzw. vom Grundeigentümer zu tragende öffentliche Abgabe zu verstehen, mit welcher Bodenwertsteigerungen, die durch staatliche Infrastruktur- oder Planungsmassnahmen bewirkt worden sind, teilweise oder überwiegend dem Gemeinwesen zugeführt werden (vgl. Peter Hänni, Planungs-, Bau- und besonderes Umweltschutzrecht, 5. A., Bern 2008, S. 244, mit Hinweisen).

Gemäss Art. 5 Abs. 1 des Bundesgesetzes über die Raumplanung (RPG) regelt das kantonale Recht einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen. Auf Bundesebene ist im Rahmen der zurzeit laufenden RPG-Revision die Einführung einer zwingenden Abgabe bei Einzonungen von Baugebiet vom Nationalrat aus dem Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative gestrichen worden. Die definitive Fassung liegt allerdings noch nicht vor, da der Ständerat der Mehrwertabschöpfung positiv gegenüber steht.

Gemäss Art. 19 Abs. 3 des Raumplanungsgesetzes für den Kanton Graubünden (KRG) können die Gemeinden mit den Betroffenen vertraglich einen angemessenen Ausgleich festlegen, sofern planerische Massnahmen zu erheblichen Vor- und Nachteilen führen. Diese Bestimmung ist als Kann-Vorschrift formuliert und daher nicht zwingend.

Bereits im Rahmen der Totalrevision des städtischen Baugesetzes (2003 - 2006) wurde die Mehrwertabschöpfung in der gemeinderätlichen Vorberatungskommission thematisiert, aber nicht weiter verfolgt. Dies hing damit zusammen, dass wohl einige Aufzonungen, jedoch nur wenige Neueinzonungen vorgenommen wurden und dass die bisherigen Kerninhalte des Baugesetzes möglichst übernommen werden sollten. Der Stadtrat hat sich denn auch bis anhin gegen eine solche gesetzliche Regelung ausgesprochen (vgl. Botschaft des Stadtrates an den Gemeinderat Nr. 30/2010 „Bericht und Massnahmen Aufgaben- und Leistungsüberprüfung“, S. 16).



Durch raumplanerische Massnahmen entstehen nicht nur Mehr- sondern auch Minderwerte. Sind solche - beispielsweise aufgrund einer Aus- oder Rückzonung - gegeben, dann hat die öffentliche Hand unter den Voraussetzungen der materiellen Enteignung eine Entschädigung zu zahlen. Die Umsetzung einer Mehrwertabschöpfung würde es ermöglichen, mit den Einnahmen planungsbedingte Nachteile zu entschädigen, die auf einer RPG-konformen Rechtsgrundlage beruhen. Die im Jahr 2007 von der Regierung genehmigte Stadtplanung entspricht dem geltenden Bundesgesetz.

1. Wie hoch schätzt der Stadtrat den jährlich entstehenden Planungsmehrwert in der Stadt Chur, gemessen an den letzten 20 Jahren? Wie schätzt der Stadtrat die zukünftigen Entwicklungen in diesem Bereich ein?

Die durch raumplanerische Entscheide geschaffenen Mehrwerte entstehen hauptsächlich durch drei verschiedene Massnahmen:

- Umwandlung von Landwirtschaftsland in baureifes Land. Bei der dazu notwendigen Einzonung fallen die höchsten Mehrwerte an, da die Differenz der Bodenwerte zwischen dem Landwirtschaftsland und dem Bauland in der Regel sehr gross ist.
- Auf- oder Umzonung, so dass höher gebaut, mehr ausgenützt oder anders genutzt werden kann, was eine höhere Wertschöpfung ermöglicht.
- Öffentliche Ausstattung in Form von öffentlichen Gebäuden, Grünbereichen, Parks etc. Wenn die Stadt in solche Anlagen investiert, entsteht quasi als Nebeneffekt eine qualitative Aufwertung des umliegenden Siedlungsgebiets.

Der Begriff „jährlich entstehender Planungsmehrwert“ ist nur bedingt zutreffend. Ein Planungsmehrwert entsteht in der Regel durch eine einmalige Massnahme, z.B. die Einzonung im Rahmen einer Zonenplanrevision. Der nachfolgende Verkauf erzeugt dann den effektiven Mehrwert. Ein Beispiel bei einer im Jahr 2006 vorgenommenen Neueinzonung in die Wohnzone W3 soll dies illustrieren und zwar unter der Annahme eines Mehrwertausgleichs von 20 %:

- Wert pro m ² Land in der Landwirtschaftszone	Fr.	30.--	
- Wert pro m ² Land in der W3 erschlossen	Fr.	900.--	
- Effektiver Planungsmehrwert pro m ² Land			Fr. 870.--
- Grundstücksfläche total		4'459.00 m ²	
- davon nicht anrechenbar (Strassenanteil)		142.00 m ²	
- effektiv anrechenbare Grundstücksfläche			4'317 m ²



Total Planungsmehrwert:

- | | |
|--|------------------|
| - Wert der anrechenbaren Fläche von 4'317 m ² zu Fr. 870.-- | Fr. 3'879'330.-- |
| - Ausgleichsleistung mit Annahme von 20 % | Fr. 775'866.-- |

Innerhalb der letzten 20 Jahre wurden knapp 177 ha ein-, um- oder aufgezonzt. Dies ergibt einen theoretischen Planungsmehrwert von gegen 290 Mio. Franken. Davon ist die Stadt mit eigenen Grundstücken im Umfang von rund 130 Mio. Franken betroffen. Hätte die Stadt bei den verbleibenden rund 160 Mio. Franken einen Planungsausgleich in der Höhe von 20 % erhoben, entspräche dies einem Betrag von knapp 33 Mio. Franken (siehe Aktenauf-
lage, Tabelle Ein-, Um- und Aufzonungen, Mehrwertbestimmung 1994 - 2011). Eine Um-
rechnung pro Jahr ist nicht aussagekräftig, da eine Mehrwertabschöpfung vermutlich im
Zeitpunkt einer Handänderung anfallen würde. Wann eine solche stattfindet, liegt nicht im
Einflussbereich des Gemeinwesens.

Die angenommene Ausgleichsleistung ist zudem zu relativieren. Bei jenen Grundstücken,
bei denen eine Handänderung stattgefunden hat, wurde eine Grundstückgewinnsteuer zur
Bezahlung fällig, die der öffentlichen Hand zu Gute kam. Der höchste Steuersatz im Kanton
Graubünden beträgt gemäss kantonalem Steuergesetz zurzeit 15 %. Hinzu kommt noch die
kommunale Grundstückgewinnsteuer in der gleichen Höhe. Beides ist jedoch abhängig von
der Besitzesdauer und der Indexierung (Geldentwertung). Eine eigentliche Mehrwertab-
schöpfung müsste also die gesetzlich bestehenden Gegebenheiten der Grundstückge-
winnsteuer berücksichtigen.

Künftige Neueinzonungen werden grundsätzlich äusserst zurückhaltend getätigt, da auf-
grund des beschränkt verfügbaren Lands vermehrt eine Verdichtung nach innen angestrebt
wird. Dies kann allerdings ebenfalls zu einer höheren Wertschöpfung führen. Zudem ist
darauf hinzuweisen, dass beim Bund die Landschaftsschutzinitiative hängig ist, welche ein
Moratorium von 20 Jahren für Neueinzonungen verlangt. Damit gäbe es für längere Zeit
kaum noch Baugebietserweiterungen.

Seit der im Jahr 2007 von der Regierung genehmigten Gesamtrevision ist die Nutzungspla-
nung der Stadt RPG-konform. Dies hat zur Folge, dass die Stadt bei zukünftigen Zonen-
oder Baugesetzanpassungen für planerische Minderwerte ersatzpflichtig wird, sofern die
Voraussetzungen der materiellen Enteignung erfüllt sind. Im Hinblick auf derartige Mass-
nahmen, wo die Stadt unter Umständen ersatzpflichtig würde, sollte eine entsprechende
Anpassung bezüglich der Mehrwertabschöpfung im Baugesetz vorgenommen werden. Die-
ser Umstand war auch Gegenstand der Diskussionen in der Vorberatungskommission im
Zusammenhang mit der Gesamtrevision der Stadtplanung. Die Kommission verzichtete je-



doch auf die Erarbeitung eines Vorschlags und folgte dem Grundsatz, dass das Baugesetz inhaltlich möglichst unverändert übernommen werden solle.

2. Wie hoch schätzt der Stadtrat die jährlich für die Allgemeinheit entstehenden Kosten für Planung und Erschliessung von Bauzonen einerseits sowie für Entschädigung von Planungsminderwerten andererseits, gemessen an den letzten 20 Jahren? Wie schätzt der Stadtrat die zukünftigen Entwicklungen in diesem Bereich ein?

Die Kosten für die Planung von neu eingezonten Bauzonen (inkl. der dafür notwendigen Erschliessungsplanung) wurden bisher nur teilweise über die Bearbeitungsgebühren bei allfälligen Quartierplanungen in Rechnung gestellt. Die in der Aufgaben- und Leistungsüberprüfung vorgeschlagenen Massnahmen 3100-07 „Entscheidungsvorbereitung / strategische Planung weiter verrechnen“ und 3100-08 „Folgeplanungen weiter verrechnen“ können bei einer Teilrevision der Gebührenverordnung zu einer Abwälzung dieser Kosten auf die Nutzniessenden führen. Diese Planungsaufwendungen werden, mit Abweichungen, auf jährlich rund Fr. 100'000.-- geschätzt. In welchem Umfang eigene Leistungen, die im Interesse der Stadt sind, weiter verrechnet werden sollen, muss geprüft werden.

Die Kosten für den Bau von Erschliessungsanlagen (Verkehrswege inkl. Werkleitungen) werden seit jeher im Rahmen des Beitragsverfahrens nach Art. 62 ff. KRG und Art. 24 ff. KRVO entsprechend der privaten und öffentlichen Interessenz in Rechnung gestellt. Soweit also die Privatinteressenz davon betroffen worden ist, werden die Kosten vollständig überbunden.

Durchgeführte Perimeter- / Beitragsverfahren 1992 - 2011

Strasse	Gesamtkosten	öffentliche Interessenz in %	öffentliche Interessenz in Fr.	private Interessenz in %	private Interessenz in Fr.	Jahr
<i>Böschenstrasse</i>	<i>pauschal Fr. 60.-/m2</i>		<i>SRB 278 v. 26. 04. 2004</i>		<i>281'940.00</i>	<i>2004</i>
Bühlweg	595'686.00	25	148'922.00	75	446'764.00	2006
Cadonaustrasse	316'989.00	70	221'892.00	30	95'097.00	1997
Fondeiweg	541'851.00	10	54'185.00	90	487'666.00	2005
Hirschweg	173'086.00	10	17'309.00	90	155'777.00	2006
Höhenweg / Eblinweg	790'000.00	10	79'000.00	90	711'000.00	2001
Kantenstrasse		50		50		2002
Masanserstrasse	Total	30	Total	70	Total	
Quartierstrasse	1'880'000.00	70	979'782.00	30	908'237.00	
Richtstrasse	962'660.00	30	288'798.00	70	673'862.00	1996
Sapünweg	324'998.00	10	32'498.00	90	292'500.00	2005
St. Antonienweg	56'347.00	25	14'087.00	75	42'260.00	2005
Stelleweg	1'061'626.00	33.33	353'875.00	66.67	707'751.00	1995
Tschuggenstrasse	253'333.00	40	101'333.00	60	152'000.00	2001
Total	5'076'576.00		1'311'899.00		4'046'617.00	



3. Wie steht der Stadtrat einer gesetzlichen Regelung von vertraglichen Planungsmehrwertabschöpfungen gegenüber?

Aus sachlicher Sicht steht dem Anliegen der Mehrwertabschöpfung nichts entgegen (vgl. auch die vom Hochbauamt vorgeschlagene Massnahme 3100-10 „Abschöpfung planerischer Mehrwert“ in der Aufgaben- und Leistungsüberprüfung). Dabei soll es sich jedoch vielmehr um einen Planungsausgleich handeln, indem die eingenommenen Beträge zweckgebunden für die Abgeltung planerischer Minderwerte sowie für städtische Raumplanungsmassnahmen nach Art. 3 RPG eingesetzt werden (siehe auch Vorschlag Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz BPUK vom 16. September 2011). Aufgrund dessen, dass die Regierung auf kantonaler Ebene die Anwendung der harmonisierten Baubegriffe beschlossen hat, wird eine Anpassung des städtischen Baugesetzes in den nächsten Jahren fällig. Damit kann dannzumal auch die Regelung der Mehrwertabschöpfung einbezogen und politisch diskutiert werden.

Bei der Festlegung des Ausgleichssatzes ist dem Verhältnis zwischen Mehrwertabgabe und Grundstückgewinnsteuer besondere Beachtung zu schenken. Hierzu werden auf Bundesebene, im Rahmen der zurzeit laufenden RPG-Revision, intensive Diskussionen geführt. Der Stadtrat geht davon aus, dass die entsprechenden Leitplanken im RPG vorgegeben werden.

Chur, 19. Dezember 2011

Namens des Stadtrates

Der Stadtpräsident

Christian Boner

Der Stadtschreiber

Markus Frauenfelder

Aktenauflage

- Tabelle Ein-, Um- und Aufzonungen, Mehrwertbestimmung 1994 - 2011, Dezember 2011
- Bau-, Planungs- und Umweltdirektorenkonferenz BPUK, Gesetzesvorschlag BPUK zur Mehrwertabgabe, 16. September 2011
- BPUK, Vergleichsliste Mehrwertabgabe in den Kantonen, 04. November 2011
- Bundesamt für Raumentwicklung ARE, Verhältnis der Mehrwertabgabe zur Grundstückgewinnsteuer, 21. November 2011
- Der Ausgleich planungsbedingter Vermögensvorteile im schweizerischen Recht, L. Bühlmann, fub 4_2009
- Regierungsbeschluss vom 13. September 2011 (RB 856) betreffend Teilrevision kant. Raumplanungsverordnung (KRVO) zwecks Umsetzung der Interkantonalen Vereinbarung zur Harmonisierung von Baubegriffen (IVHB)



M. Frauenfelder, Stadtschreiber



Interpellation betreffend Planungsmehrwertabschöpfung

Nach einer Befragung der Schweizer Kantonsplaner/innen durch Avenir Suisse wurden in den letzten drei Jahren in der Schweiz hochgerechnet 1895 ha eingezont. Das entspricht einem Durchschnitt von jährlich 630 ha. Mit einem geschätzten Planungsmehrwert von durchschnittlich 300 Fr pro Quadratmeter würden dadurch Planungsmehrwerte von gesamthaft 1.9 Mrd. Fr geschaffen!

Planungsmehrwerte sind Wertsteigerungen, die bei Ein-, Auf- und Umzonungen sowie Arealplanungen entstehen – beispielsweise bei der Umzonung von Arbeits- zu Wohnzonen oder bei der Erhöhung der Bruttogeschossfläche in einer Wohnzone.

Planungsmehrwerte entsprechen einem Einkommen und sollten daher besteuert werden. Zudem ist die Allgemeinheit bei Planungsminderwerten zu einer Entschädigung verpflichtet. D.h. ohne Abschöpfung von Planungsmehrwerten werden diese privatisiert, Planungsminderwerte hingegen sozialisiert.

Die Grundstückgewinnsteuer erfasst Planungsmehrwerte zwar bereits, schöpft jedoch nur einen minimalen Teil ab und unterscheidet zudem nicht zwischen Planungsmehrwerten und generellen Wertsteigerungen des Bodens.

Seit 1980 fordert Art. 5 Abs. 1 des Raumplanungsgesetzes des Bundes die Abschöpfung von Planungsmehrwerten. Bis jetzt sind diesem Gesetzgebungsauftrag jedoch nur die Kantone Basel-Stadt sowie Neuenburg nachgekommen.

Das Raumplanungsgesetz des Kantons Graubünden sieht zwar keine generelle Besteuerung von Planungsmehrwerten vor, hält aber in Art. 19 Abs. 3 fest, dass Gemeinden mit den Betroffenen vertraglich einen Ausgleich festlegen können, wenn planerische Massnahmen zu erheblichen Vor- oder Nachteilen führen. Von dieser Möglichkeit haben viele Gemeinden Gebrauch gemacht - bis hin zu gesetzlichen Regelungen, die Abschöpfungsverträge als Bedingung für eine Unterbreitung von Ein-, Um- und Aufzonungen an das Gemeindeparlament bzw. das Volk vorsehen.

In Chur ist zwar kaum mehr Boden vorhanden, der für eine Einzonung in Bauland in Frage käme. Trotzdem werden weiterhin Planungsmehrwerte, vorwiegend bei Um- und Aufzonungen, entstehen. Daher bietet sich auch für Chur eine gesetzliche Regelung zur vertraglichen Planungsmehrwertabschöpfung an.

Konkret sollte laut BVR (Bündner Vereinigung für Raumentwicklung) der Abschöpfungssatz in städtischen Gebieten bei 15-30% liegen – inklusive der Grundstücksgewinnsteuer von Kanton und Gemeinde darf die Gesamtaberschöpfung 60% nicht übersteigen. Zudem sind die Berechnungsart, Ausnahmen sowie eine Untergrenze, ab wann Planungsmehrwerte als erheblich gelten sollten, zu definieren.

Dem Stadtrat werden daher folgende Fragen gestellt:

1. Wie hoch schätzt der Stadtrat den jährlich entstehende Planungsmehrwert in der Stadt Chur, gemessen an den letzten 20 Jahren? Wie schätzt der Stadtrat die zukünftigen Entwicklungen in diesem Bereich ein?
2. Wie hoch schätzt der Stadtrat die jährlich für die Allgemeinheit entstehenden Kosten für Planung und Erschliessung von Bauzonen einerseits sowie für Entschädigung von Planungsminderwerten andererseits, gemessen an den letzten 20 Jahren? Wie schätzt der Stadtrat die zukünftigen Entwicklungen in diesem Bereich ein?
3. Wie steht der Stadtrat einer gesetzlichen Regelung von vertraglichen Planungsmehrwertabschöpfungen gegenüber?

Chur, 15.09.2011

Nora Scheel, Gemeinderätin SP/ JUSO

JUSO/ SP-Fraktion

[Handwritten signatures and notes]
T. G. H. 1
Bouff
2206