



Mehrwertabgabe nach Art. 5 RPG

Das Einnahmepotenzial einer Planungsmehrwertabgabe auf Neueinzonungen im Kanton Thurgau

Masterarbeit in Wirtschaftsgeographie
am Geographischen Institut der Universität Zürich

31. August 2010

Rima Kalberer

Autorin:

Rima Kalberer
Burgstrasse 26
8037 Zürich
rimakalberer@hispeed.ch

Betreuung:

PD Dr. Irmi Seidl
Eidg. Forschungsanstalt WSL
Zürcherstrasse 111
8903 Birmensdorf

Fabian Waltert
Eidg. Forschungsanstalt WSL
Zürcherstrasse 111
8903 Birmensdorf

Eingereicht bei:

Prof. Dr. Christian Berndt
Economic Geography Division
Department of Geography
University of Zurich (Irchel)
Winterthurerstrasse 190
CH-8057 Zurich, Switzerland

Titelbild: Ausgestecktes Bauprofil in Schwerzenbach (ZH), Foto: André Kalberer.

Inhalt

1	Einleitung	10
2	Ausgangslage, Fragestellung und Methodik	11
2.1	Ausgangslage.....	11
2.2	Ziele der Arbeit und Fragestellung.....	11
2.3	Methodik.....	12
2.4	Aufbau der Arbeit.....	13
 <i>Teil I: Situation in der Schweiz</i>		
3	Siedlungsentwicklung in der Schweiz	14
3.1	Wichtige Ziele der Raumplanung.....	14
3.2	Siedlungsentwicklung in der Schweiz – Ursachen, Probleme und Folgen	15
3.2.1	Siedlungsentwicklung ab Mitte des 20. Jahrhunderts	15
3.2.2	Ursachen.....	15
3.2.3	Probleme.....	16
3.2.4	Folgen.....	18
4	Die Mehrwertabgabe	19
4.1	Rechtliche Grundlagen	20
4.1.1	Planungsbedingte Vorteile	20
4.1.2	Die Höhe des Ausgleichs	21
4.1.3	Die Verwendung der Einnahmen	22
4.1.4	Erhebungszeitpunkt.....	22
4.2	Argumente für die Einführung einer Mehrwertabgabe	22
4.3	Argumente gegen die Einführung einer Mehrwertabgabe	24
5	Die Mehrwertabgabe in der Schweiz – aktuelle Situation	25
5.1	Die Mehrwertabgabe in der aktuellen raumpolitischen Debatte	25
5.1.1	Die Landschaftsinitiative.....	25
5.1.2	Revision Raumplanungsgesetz.....	26
5.2	Die Mehrwertabgabe in den kantonalen Gesetzgebungen	28
5.2.1	Die Mehrwertabgabe im Kanton Basel-Stadt.....	28
5.2.2	Die Mehrwertabgabe im Kanton Neuenburg	31

5.2.3	Mehrwertabschöpfung durch öffentlich-rechtliche Verträge.....	32
5.2.4	Aktuelle politische Vorstösse.....	34
5.2.5	Fehlgeschlagene politische Vorstösse.....	35
6	Fazit und Diskussion	36
 <i>Teil II: Das Einnahmepotenzial auf Neueinzonungen im Kanton Thurgau</i>		
7	Der Kanton Thurgau	37
7.1	Begründung der Wahl des Kantons Thurgau als Beispielkanton.....	37
7.2	Beschreibung des Kantons Thurgau aus der Sicht der Raumplanung.....	38
7.3	Einführung der Mehrwertabgabe gemäss geplanter Totalrevision des Planungs- und Baugesetzes (PBG).....	40
8	Die potenziellen Einnahmen einer Mehrwertabgabe auf Neueinzonungen im Kanton Thurgau zwischen 2005 und 2009	42
8.1	Annahmen.....	42
8.2	Methode und verwendete Daten.....	43
8.3	Resultate	46
8.3.1	Neueinzonungen (2005 – 2009).....	46
8.3.2	Baulandpreise (2005 – 2009).....	48
8.3.3	Der generierte Mehrwert durch Neueinzonungen (2005 – 2009).....	51
8.3.4	Potenzielle Einnahmen einer Mehrwertabgabe auf Neueinzonungen (2005-2009).....	52
8.3.5	Fazit und Diskussion	53
9	Finanzierung von Rückzonungen im Jahr 2009 aus den potenziellen Einnahmen einer Mehrwertabgabe.....	55
9.1	Für Rückzonungen geeignete Parzellen im Jahr 2009.....	55
9.1.1	Annahmen	55
9.1.2	Methode und verwendete Daten.....	55
9.1.3	Resultate	57
9.2	Potenziell finanzierbare Rückzonungen im Jahr 2009	58
9.2.1	Annahmen	58
9.2.2	Methode und verwendete Daten.....	58
9.2.3	Resultate	59
9.2.4	Fazit und Diskussion	60

10 Die potenziellen Einnahmen bei einer Mehrwertabgabe auf Neueinzonungen im Kanton Thurgau zwischen 2010 und 2025.....	62
10.1 Annahmen.....	62
10.2 Methode und verwendete Daten.....	62
10.3 Resultate	66
10.3.1 Neueinzonungen (2010 – 2025).....	66
10.3.2 Der generierte Mehrwert durch Neueinzonungen (2010 – 2025)	68
10.3.3 Potenzielle Einnahmen durch eine Mehrwertabgabe auf Neueinzonungen zwischen 2010 und 2025 im Kanton Thurgau	69
10.3.4. Fazit und Diskussion	70
11 Finanzierung von Rückzonungen im Jahre 2025 aus den potenziellen Einnahmen einer Mehrwertabgabe.....	72
11.1 Überdimensionierte Bauzonen im Jahr 2025.....	72
11.1.1 Annahmen	72
11.1.2 Methode und verwendete Daten.....	72
11.1.3 Resultate	74
11.2 Potenziell finanzierbare Rückzonungen im Jahr 2025	75
11.2.1 Annahmen	76
11.2.2 Methode und verwendete Daten.....	76
11.2.3 Resultate	76
11.2.4 Fazit und Diskussion	77
 <i>Teil III: Schlussteil</i>	
12 Schlussfolgerungen.....	78
13 Anhang	81
14 Quellenverzeichnis	85
14.1 Rechtsquellen.....	85
14.2 Statistische Quellen	86
14.3 Literaturverzeichnis	87

Abbildungsverzeichnis

Abb. 3-1: Differenz der aktuellen Bauzonenreserven und der zukünftigen Nachfrage in ha ..	17
Abb. 4-1: Marktwirtschaftliche Instrumente der Raumplanung	19
Abb. 7-1: Die Bezirke des Kantons Thurgau	38
Abb. 8-1: Überblick Vorgehen: Einnahmen (2005 – 2009).....	43
Abb. 8-2: Berechnung des Verkehrswerts (2005 – 2009).....	44
Abb. 8-3: Berechnung der Mehrwertabgabe (2005 – 2009)	45
Abb. 8-4: Neueinzonungen, nach Bezirken (2005 – 2009).....	46
Abb.8-5: Neueinzonungen, nach Bezirken und Zonen (2005 – 2009).....	47
Abb. 8-6: Neueinzonungen, nach Gemeinden (2005 – 2009).....	48
Abb.8.7: Durchschnittliche Baulandpreise, nach Gemeinden (2005 – 2009).....	49
Abb.8-8: Durchschnittliche Baulandpreise, nach Bezirken und Zonen (2005 – 2009)	50
Abb. 8-9: Generierter Mehrwert, nach Bezirken (2005 – 2009).....	51
Abb. 8-10: Generierter Mehrwert, nach Gemeinden (2005 – 2009).....	52
Abb. 8-11: Potenzielle Einnahmen bei 40 % Mehrwertabgabe nach Bezirken (2005 – 2009)	53
Abb. 9-1: Flächen zum Rückzonen (2009)	56
Abb. 9-2: Beispiel einer Baulücke in der Gemeinde Hüttwilen.....	57
Abb. 9-3: Flächen zum Rückzonen, nach Bezirken (2009)	57
Abb. 10-1: Überblick Vorgehen: Einnahmen (2010 – 2025).....	63
Abb. 10-2: Neueinzonungen (2010 – 2025).....	63
Abb. 10-3: Neueinzonungen, nach Bezirken (2010 – 2025).....	66
Abb. 10-4: Neueinzonungen, nach Gemeinden (2010 – 2025).....	67
Abb. 10-5: Generierter Mehrwert, nach Bezirken (2010 – 2025).....	68
Abb. 10-6: Generierter Mehrwert, nach Gemeinden (2010 – 2025).....	69
Abb. 10-7: Potenzielle Einnahmen bei 40 % Mehrwertabgabe nach Bezirken (2010 – 2025)	70
Abb. 11-1: Bauzonenüberschuss (2025)	73
Abb. 11-2: Bauzonenüberschuss, nach Bezirken (2025)	74
Abb. 11-3: Bauzonenüberschuss, nach Gemeinden (2025)	75

Tabellenverzeichnis

Tab.8-1: Potenzielle Einnahmen (in Fr.) einer Mehrwertabgabe (2005 – 2009)	53
Tab. 9-1: Die potenziell rückzonbare Bauzonenfläche (2009)	60
Tab. 10-1: Potenzielle Einnahmen (in Fr.) einer Mehrwertabgabe (2010 – 2025)	70
Tab. 11-1: Die potenziell rückzonbare Bauzonenfläche (2025)	77
Tab.13-1: Potenzielle Einnahmen (in Fr.), nach Gemeinden (2005 – 2009)	81
Tab. 13-2: Potenzielle Einnahmen (in Fr.), nach Gemeinden (2010 – 2025)	83

Verwendete Abkürzungen:

Abs.	Absatz
ARE	Bundesamt für Raumentwicklung
Art.	Artikel
BauG	Baugesetz
BFS	Bundesamt für Statistik
BPG	Bau- und Planungsgesetz
BV	Bundesverfassung
Fr.	Franken
GE	Genf
ha	Hektare
JU	Jura
m ²	Quadratmeter
Mio.	Millionen
PBG	Planungs- und Baugesetz
RPG	Raumplanungsgesetz
TG	Thurgau
vgl.	vergleiche
WSL	Eidgenössische Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft

Zusammenfassung

Die Schweiz wird zusehends verbaut: Die Siedlungsfläche hat zwischen der ersten (1979/85) und der zweiten Arealstatistik (1992/97) um 327 km² zugenommen (BFS, 2001: 7). In der Vergangenheit wurde nicht nur viel gebaut, sondern auch viel eingezont.

Bei Neueinzonungen kann sich der Bodenmehrwert verzehn- bis verhundertfachen (Avenir Suisse, 2010: 92). Eine Mehrwertabgabe würde einen Teil dieses Mehrwertes abschöpfen und für den in Art. 5 Abs. 1 RPG geforderten Ausgleich planungsbedingter Vor- und Nachteile sorgen. Bis jetzt haben nur die Kantone Basel-Stadt und Neuenburg die gesetzlichen Rahmenbedingungen geschaffen, um mittels einer Kausalabgabe Mehrwerte abzuschöpfen. Der Kanton Basel-Stadt wendet eine Abgabe von 50 % auf neu ermöglichte Geschossflächen an und hat damit in den Jahren 2000 bis 2009 54.9 Mio. Fr. eingenommen. Der Kanton Neuenburg hat durch eine Mehrwertabgabe von 20 % auf Neueinzonungen im selben Zeitraum 6 Mio. Fr. generiert.

Berechnungen ergeben, dass der Kanton Thurgau in den Jahren 2005 bis 2009 Einnahmen in der Höhe von rund 70 Mio. Fr. hätte generieren können, wäre das Instrument der Mehrwertabgabe mit einem Abgabesatz von 40 % auf Neueinzonungen angewendet worden. Bis ins Jahr 2025 könnte der Thurgau sogar mit weiteren 145 Mio. Fr. Einnahmen rechnen.

Die Einnahmen aus einer Mehrwertabgabe liessen sich für planerische Tätigkeiten, insbesondere für Rückzonungen, verwenden. Im Jahr 2009 hätte der Kanton Thurgau mit den Einnahmen aus den Jahren 2005 bis 2009 knapp 40 ha Bauzonen rückzonen können. Dies ist jedoch im Vergleich zu den 1'625 ha Bauzonen, die im Jahr 2009 unüberbaut waren, relativ wenig. Mit den Einnahmen der Jahre 2010 bis 2025 liessen sich im Jahr 2025 weitere 69 ha Bauzonen rückzonen.

Trotz langer Diskussionen wurde Art. 5 Abs. 1 RPG im Entwurf zur Teilrevision des Raumplanungsgesetzes beibehalten. Die Mehrwertabgabe reicht gemäss den hier gemachten Berechnungen im Kanton Thurgau nicht aus, um die überdimensionierten Bauzonen spürbar zu reduzieren, dennoch könnte sie zur Baulandverflüssigung beitragen und dem Einzonungsdruck seitens der Grundeigentümer/innen entgegenwirken.

1 Einleitung

Die Schweiz erlebte im vergangenen Jahrhundert einen regelrechten Bauboom. Zwischen der ersten (1979/85) und der zweiten Arealstatistik (1992/97) hat die Siedlungsfläche in der Schweiz gesamthaft um 13.3 % zugenommen. Dies entspricht einer Zunahme von 327 km² (BFS, 2001: 7). Die Raumplanung steht vor der Herausforderung, den im Raumplanungsgesetz verankerten Zielen in Art. 1 RPG gerecht zu werden: Einerseits sollen die Bedürfnisse der Wirtschaft und der Bevölkerung berücksichtigt werden, und andererseits sollen die natürlichen Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und die Landschaft geschützt werden. Gemäss dem Raumentwicklungsbericht des ARE (2005) stösst die Raumentwicklung in der Schweiz bereits an ihre Grenzen und ist nicht nachhaltig.

Ein Problem bilden die überdimensionierten Bauzonen. Bauland wäre gemäss Bauzonenstatistik des ARE (2008a) mehr als ausreichend vorhanden, es befindet sich aber oft nicht dort, wo die Nachfrage am grössten ist, oder es wird gehortet (Fahrländer Partner, 2008). In den letzten Jahrzehnten haben vor allem ländliche Gemeinden viel neues Bauland eingezont. Bei Neueinzonungen kann sich dadurch der Bodenwert verzehn- bis verhundertfachen (Avenir Suisse, 2010: 92). Das Raumplanungsgesetz sieht in Art. 5 Abs. 1 vor, dass planungsbedingte Vor- und Nachteile auszugleichen sind. Eine Möglichkeit, um planungsbedingte Vorteile auszugleichen, wäre die Mehrwertabgabe. Die Bemessungsgrundlage einer Mehrwertabgabe bildet der Mehrwert, welcher sich in der Regel aus der Differenz des Verkehrswerts eines Grundstücks vor und nach der planerischen Massnahme berechnet. Mit den Einnahmen einer solchen Kausalabgabe liessen sich weitere raumplanerische Tätigkeiten wie zum Beispiel Rückzonungen finanzieren.

Seit den Debatten um die Revision des Raumplanungsgesetzes und die Landschaftsinitiative ist die Mehrwertabgabe wieder vermehrt in den Fokus der Diskussionen gerückt. Die Mehrwertabgabe wird von den Befürwortern als Instrument gegen die Baulandhortung, zur Baulandreduktion und zur Steuerung einer wünschenswerten Siedlungsentwicklung angepriesen. Die Gegner dagegen sehen darin nur eine weitere unnötige Steuer. Die vorliegende Arbeit befasst sich mit dem Instrument der Mehrwertabgabe und deren Potenzial zur Reduktion von Bauzonen im Kanton Thurgau.

2 Ausgangslage, Fragestellung und Methodik

Im folgenden Kapitel werden Ziele und Fragestellungen der Arbeit (Kap. 2.2) sowie das methodische Vorgehen (Kap. 2.3) erläutert. Vorab wird die Ausgangslage (Kap. 2.1) der Arbeit beschrieben.

2.1 Ausgangslage

Das Bundesgesetz über die Raumplanung sieht in einem Gesetzgebungsauftrag an die Kantone (Art. 5, Abs. 1 RPG) vor, dass erhebliche planungsbedingte Vor- und Nachteile angemessen auszugleichen sind. Es handelt sich dabei laut VLP-ASPAN (2010b: 3) um einen zwingenden Gesetzgebungsauftrag an die Kantone. 30 Jahre nach Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes ist dieser Auftrag weitgehend unerfüllt: Gerade mal die Kantone Neuenburg und Basel-Stadt haben die gesetzlichen Grundlagen geschaffen, um planungsbedingte Vorteile gemäss Art. 5 Abs. 1 RPG mittels einer Kausalabgabe abzuschöpfen. Der Kanton Neuenburg (Kap. 5.2.2) schöpft bei Neueinzonungen 20 % und der Kanton Basel-Stadt (Kap. 5.2.1) bei neu ermöglichten Geschossflächen 50 % des Mehrwertes ab (Bühlmann, 2009: 167). Die Kantone Bern, Obwalden, Aargau, Freiburg und Graubünden kennen eine vertraglich festgelegte Mehrwertabgabe (Kap. 5.2.3). In den Kantonen Genf, Jura und Thurgau (Kap. 5.2.4) wird die Einführung einer Mehrwertabgabe aktuell diskutiert.

Das Instrument der Mehrwertabgabe zur Abschöpfung planungsbedingter Mehrwerte ist ein aktuell breit diskutiertes Thema in der Schweiz: Im Entwurf des teilrevidierten Raumplanungsgesetzes wurde nach langen Diskussionen Art. 5 Abs. 1 RPG beibehalten. Die Teilrevision des Raumplanungsgesetzes gilt als indirekter Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative, deren Träger eine Plafonierung der vorhandenen Baulandreserven für die nächsten 20 Jahre fordern. Sie sehen in der Mehrwertabgabe ein mögliches Instrument, um Bauland dort zu mobilisieren, wo es gebraucht wird (Kap. 5.1).

2.2 Ziele der Arbeit und Fragestellung

Im ersten Teil der Arbeit soll die momentane Situation bezüglich der Mehrwertabgabe in der Schweiz aufgearbeitet werden. Die Kantone Neuenburg und Basel-Stadt, welche bis zum heu-

tigen Zeitpunkt als einzige Kantone eine Mehrwertabschöpfung in Form einer allgemein verwendeten Kausalabgabe kennen, sind dabei von besonderem Interesse.

Im zweiten, analytischen Teil der Arbeit wird das Einnahmepotenzial einer Mehrwertabgabe auf Neueinzonungen im Kanton Thurgau untersucht: Das Einnahmepotenzial soll für die Vergangenheit (2005 – 2009) sowie für die Zukunft (2010 – 2025) berechnet werden. Weiter ist von Interesse, wie viele Rückzonungen im Kanton Thurgau mit den potenziell eingenommenen Geldern finanziert werden könnten.

Im Zentrum der vorliegenden Arbeit stehen folgende Fragen:

Teil I: Situation in der Schweiz

- Wie ist das Instrument der Mehrwertabgabe im Kanton Neuenburg und Basel-Stadt ausgestaltet? Wie hoch war das Aufkommen der letzten 5 bis 10 Jahre aus der Mehrwertabgabe in den Kantonen Neuenburg und Basel-Stadt und wofür wurde es verwendet?

Teil II: Das Einnahmepotenzial einer Mehrwertabgabe auf Neueinzonungen im Kanton Thurgau

- Wie hoch wären die Einnahmen im Kanton Thurgau bei Existenz einer Mehrwertabgabe auf Neueinzonungen zwischen 2005 und 2009 ausgefallen? Wie viele Rückzonungen liessen sich damit finanzieren?
- Mit welchen Einnahmen könnte der Kanton Thurgau bei Einführung einer Mehrwertabgabe bis ins Jahr 2025 rechnen? Wie viele Rückzonungen liessen sich damit finanzieren?

2.3 Methodik

Im ersten Teil der Arbeit wird anhand einer Literaturrecherche die momentane Situation bezüglich des Instruments der Mehrwertabgabe, speziell in den Kantonen Neuenburg und Basel-Stadt, aufgearbeitet. Um den aktuellen Stand der Daten zu ermitteln, werden die gesetzlichen Grundlagen (Gesetze, Verordnungen) studiert und Kontakte mit den zuständigen kantonalen Ämtern in BS und NE hergestellt.

Im analytischen, zweiten Teil der Arbeit wird das Einnahmepotenzial einer Mehrwertabgabe auf Neueinzonungen im Kanton Thurgau untersucht. Sekundärdaten wie Bauzonenstatistiken, Bodenpreisstatistiken und Statistiken von kantonalen Ämtern werden quantitativ ausgewertet. Mit Unterstützung von GIS wird das Einnahmepotenzial einer Mehrwertabgabe auf Neueinzonungen der Jahre 2005 bis 2009 ermittelt. Weiter wird anhand der Studie von Fahrländer Partner (2008) geschätzt, wie viele Einnahmen in den Jahren 2010 bis 2015 zu erwarten sind.

2.4 Aufbau der Arbeit

Teil I: Situation in der Schweiz

In Kapitel 3 wird die Siedlungsentwicklung der letzten Jahrzehnte und die daraus entstehenden Problemfelder aufgezeigt. Gegenstand des 4. Kapitels ist das Instrument der Mehrwertabgabe: Es werden die rechtlichen Grundlagen dargestellt. Weiter werden häufig genannte Argumente für und gegen die Einführung des Instrumentes beschrieben. In Kapitel 5 werden die aktuellen politischen Debatten mit Bezug zur Mehrwertabgabe aufgezeigt. Die Umsetzung der Mehrwertabgabe in den kantonalen Gesetzgebungen, speziell in den Kantonen Basel-Stadt und Neuenburg, ist Gegenstand des 6. Kapitels.

Teil II: Das Einnahmepotenzial einer Mehrwertabgabe auf Neueinzonungen im Kanton Thurgau

In Kapitel 7 wird der Fallbeispielkanton – der Kanton Thurgau – vorgestellt: Auf die Begründung der Wahl dieses Kantons folgt eine kurze Beschreibung des Kantons aus der Sicht der Raumplanung. Schliesslich wird aufgezeigt, was aktuell in der Totalrevision des Planungs- und Baugesetzes im Kanton Thurgau bezüglich der Einführung einer Mehrwertabgabe vorgesehen wäre. In Kapitel 8 wird berechnet, wie hoch die potenziellen Einnahmen einer Mehrwertabgabe auf Neueinzonungen im Kanton Thurgau in den Jahren 2005 bis 2009 gewesen wären. Weiter wird untersucht, wie gross die Fläche ist, die mit diesen potenziellen Einnahmen rückgezont werden könnte (Kap. 9). In Kapitel 10 wird berechnet, wie hoch die potenziellen Einnahmen einer Mehrwertabgabe auf Neueinzonungen im Kanton Thurgau in den Jahren 2010 bis 2025 ausfallen würden und anschliessend, wie gross die Fläche ist, die mit diesen Einnahmen im Jahr 2025 rückgezont werden könnte (Kap. 11).

TEIL I:

Situation in der Schweiz

Die Diskussion über die Mehrwertabgabe in der Schweiz ist älter als das aktuelle Raumplanungsgesetz selbst. Laut diesem Gesetz müssen die Kantone für einen Ausgleich planungsbedingter Vor- und Nachteile sorgen. Die Mehrwertabgabe als Instrument, um planungsbedingte Vorteile abzuschöpfen, ist politisch sehr umstritten und wird in den raumpolitischen Debatten der Schweiz breit diskutiert. In diesem Teil der Masterarbeit wird die aktuelle Situation bezüglich der Mehrwertabgabe in der Schweiz dargelegt.

3 Siedlungsentwicklung in der Schweiz

Im Raumplanungsgesetz (RPG) wurden Ziele formuliert, welche zu einer wünschenswerten Entwicklung in der Schweiz beitragen sollen (Kap. 3.1). Die Siedlungsentwicklung der letzten Jahrzehnte (Kap. 3.2) stimmt jedoch nicht mit den gewünschten Zielen der Raumplanung überein: Zwischen der ersten (1979/85) und der zweiten Arealstatistik (1992/97) hat die Siedlungsfläche in der Schweiz gesamthaft um 13.3 % zugenommen. Dies entspricht einer Zunahme von 327 km² (BFS, 2001: 7).

3.1 Wichtige Ziele der Raumplanung

Gemäss Bundesverfassung Art. 75 Abs. 1 obliegt die Raumplanung den Kantonen und dient der zweckmässigen und haushälterischen Nutzung des Bodens sowie der geordneten Besiedlung des Landes.

Die Ziele der Raumplanung werden im Raumplanungsgesetz Art. 1 Abs. 1 folgendermassen beschrieben: „Bund, Kantone und Gemeinden sorgen dafür, dass der Boden haushälterisch genutzt wird. Sie stimmen ihre raumwirksamen Tätigkeiten aufeinander ab und verwirklichen eine auf die erwünschte Entwicklung des Landes ausgerichtete Ordnung der Besiedlung. Sie achten dabei auf die natürlichen Gegebenheiten sowie auf die Bedürfnisse von Bevölkerung und Wirtschaft.“ In Abs. 2 wird unter anderem festgehalten, dass mit Massnahmen der Raumplanung insbesondere natürliche Lebensgrundlagen wie Boden, Luft, Wasser, Wald und die

Landschaft zu schützen sind. Weiter gilt es, wohnliche Siedlungen und die räumlichen Voraussetzungen für die Wirtschaft zu schaffen und zu erhalten.

3.2 Siedlungsentwicklung in der Schweiz – Ursachen, Probleme und Folgen

Zwischen den oben beschriebenen Zielen der Raumplanung und der Siedlungsentwicklung der letzten Jahrzehnte besteht eine enorme Diskrepanz. Der Raumplanungsbericht des ARE (2005) ist zum Schluss gekommen, dass die Siedlungsentwicklung in der Schweiz nicht nachhaltig ist. In diesem Abschnitt wird zuerst die Siedlungsentwicklung ab Mitte des 20. Jahrhunderts beschrieben (Kap. 3.2.1). Anschliessend wird auf die Ursachen, Probleme und Folgen der Siedlungsentwicklung eingegangen (Kap. 3.2.2 – 3.2.4).

3.2.1 Siedlungsentwicklung ab Mitte des 20. Jahrhunderts

Gemäss der Studie von Avenir Suisse (2010: 35) wuchs die Siedlungsfläche in der Suburbanisierungsphase von 1960 bis 1980 jährlich um 26.7 km^2 . Der Bauboom fand vor allem in den Agglomerationsräumen statt. Jedoch sind auch ländliche Gemeinden durch den Einfamilienhausbau und den Zuzug von Familien der Mittelklasse stark umgestaltet worden (Odermatt; Wachter, 2004: 202ff.). Seit Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes 1980 bis 2002 haben sich die Siedlungsflächen landesweit um weitere 13 km^2 pro Jahr ausgedehnt. Der Rückgang der Wachstumsrate ist mehr auf die Immobilienkrise und die wirtschaftliche Stagnation Ende des letzten Jahrhunderts zurückzuführen als auf die Bemühungen von Bund und Kantonen, den Raumplanungszielen gerecht zu werden (Avenir Suisse, 2010: 3). In der Periode 2002 bis 2008 hat die Siedlungsfläche mit einer jährlichen Zuwachsrate von 27 km^2 wieder stärker zugenommen. Gesamthaft beträgt die Siedlungsfläche im Jahr 2008 6.1 % der Landesfläche der Schweiz¹ (Avenir Suisse, 2010: 35).

3.2.2 Ursachen

Wichtige Ursachen für die oben beschriebenen Entwicklungen sind das Bevölkerungs-, Arbeitsplatz- und Einkommenswachstum (Odermatt; Wachter, 2004: 202ff.). Die Zunahme der Flächeninanspruchnahme kann nicht alleine auf eine wachsende Bevölkerung zurückgeführt

¹ Wobei mehr als die Hälfte der Landesfläche in der Schweiz als nicht besiedelbar gilt.

werden. In den letzten Jahrzehnten haben sich auch die Ansprüche der Gesellschaft an die Wohnflächengrösse verändert und gleichzeitig haben mit abnehmenden Haushaltsgrössen die Anzahl Wohnungen zugenommen. Dies führt zu einer gestiegenen Pro-Kopf-Flächeninanspruchnahme (Schulz, 2003: 30).

Weiter hat der Ausbau des Strassen- und Schienenverkehrs dazu geführt, dass Pendeln immer attraktiver wird: zwischen 1970 und 2000 hat die Zahl der Pendler in der Schweiz um 41 % zugenommen (Avenir Suisse, 2010: 81). Die Zunahme der Pendler und die unvollständige Internalisierung der Kosten der Mobilität (Frey, 1995) fördern die Zersiedlung, was wiederum die Flächeninanspruchnahme steigert.

Dazu kommt, dass die Steuerbelastung ausserhalb der Zentren niedriger ist. Die Bevölkerung in den Agglomerationen profitiert zudem von den Leistungen der Zentren. Solche Fehlanreize verzerren die Standortentscheide und tragen wesentlich zur Zersiedlung bei (Frey, 2007: 57).

3.2.3 Probleme

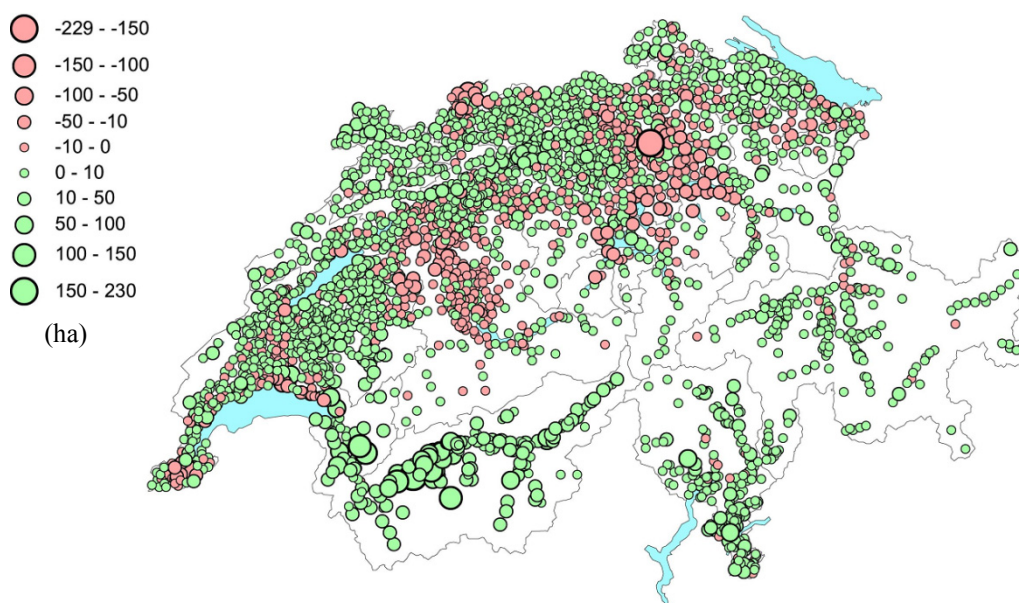
Obwohl laut RPG (Art. 3 Abs. 3) die Siedlungen in ihrer Ausdehnung zu begrenzen sind, fehlen griffige Massnahmen, die eine weitere Ausdehnung der Siedlungsfläche verhindern könnten. Gemäss der Zielsetzung der „Strategie Nachhaltige Entwicklung“ des Bundesrates (2008: 19f) sind die Anstrengungen für eine haushälterische Bodennutzung zu verstärken und die Siedlungsentwicklung nach innen zu lenken. Weiter sollte die Pro-Kopf-Siedlungsfläche auf dem Niveau von 400 m² stabilisiert werden können (Schweizerischer Bundesrat, 2008: 19f). Dieser Wert wurde gemäss der Studie von Avenir Suisse (2010: 7) jedoch bereits überschritten.

Ein weiteres Problem sind die überdimensionierten Bauzonen. Gemäss der ersten amtlichen Bauzonenstatistik der Schweiz gibt es in der Schweiz knapp 227'000 Hektaren Bauzonen. Davon sind gut 105'000 Hektaren als Wohnzonen ausgewiesen. Zwischen 17 und 24 % der Bauzonen sind noch nicht überbaut (ARE, 2008a). Gemäss dem Raumentwicklungsbericht des ARE (2005: 8) bieten die unüberbauten Bauzonen Lebens- und Wohnraum für bis zu 2.5 Mio. Menschen.

In vielen Gemeinden gibt es zwar genügend Bauland, es befindet sich aber nicht dort, wo die Nachfrage vorhanden wäre (Fahrländer Partner, 2008). Was innerhalb einzelner Gemeinden

beobachtbar ist, gilt auch gesamtschweizerisch auf Gemeindeebene. Abb. 3-1 zeigt die Differenz der aktuell verfügbaren Bauzonenreserven und der zukünftigen Nachfrage nach Bauzonen (bis 2030) auf der Gemeindeebene in Hektaren. Die roten Kreise stellen Gemeinden dar, in denen die zukünftige Nachfrage das aktuelle Angebot an Bauzonen übersteigt, was vor allem in den Agglomerationen und entlang der Hauptverkehrsachsen der Fall ist.

Abb. 3-1: Differenz der aktuellen Bauzonenreserven und der zukünftigen Nachfrage in ha



Quelle: ARE (2008a), Berechnung Fahrländer Partner (2008), Kartengrundlage BFS Geostat/Swisstopo.
Darstellung: Fahrländer Partner (2008).

Gemäss Art. 15 RPG sollen Bauzonen so dimensioniert werden, dass sie den Bedarf der nächsten 15 Jahre decken. Problematisch ist jedoch laut Avenir Suisse (2010: 91), dass der zukünftige Bedarf am Verbrauch der letzten Jahre gemessen wird: Gemeinden, die in der Vergangenheit viel eingezont haben, dürfen demzufolge auch in Zukunft mehr einzonen. Wird in Zukunft im selben Ausmasse eingezont, dehnen sich die Bauzonen bis ins Jahr 2030 um bis zu weitere 13'000 Hektaren aus (ARE, 2008a).

Neueinzonungen liegen im Interesse der Gemeinden und der Grundeigentümer/innen und kommen viel leichter zustande als Rückzonungen.² Diese verursachen den Gemeinden Kosten, da sie laut dem Gesetz über die Enteignung in den meisten Fällen entschädigungspflichtig sind.

3.2.4 Folgen

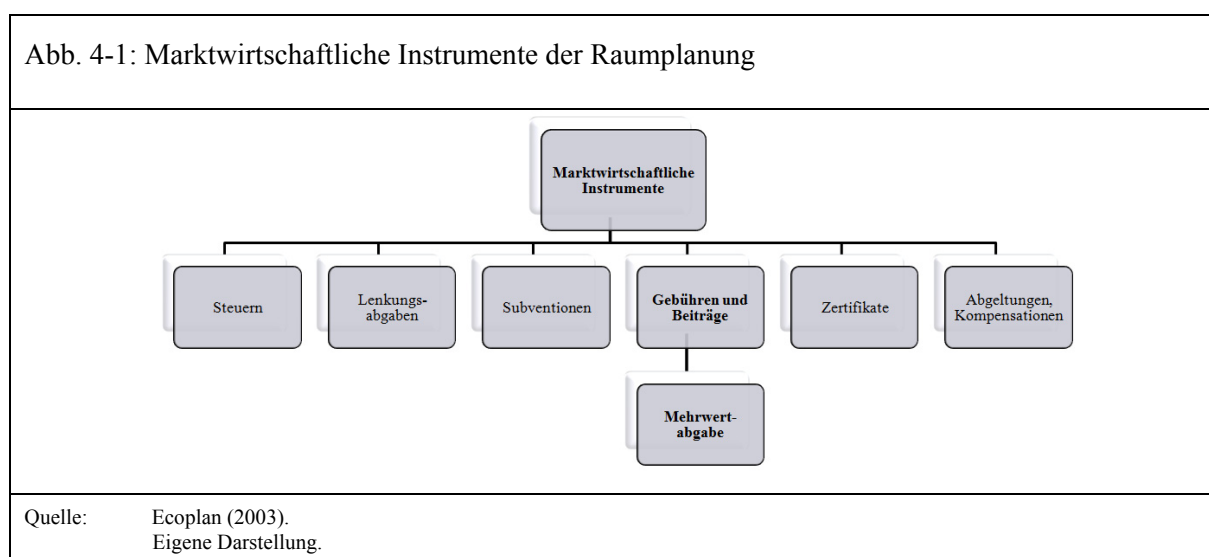
Der ungebremste Siedlungsbau bleibt nicht ohne ökologische und ökonomische Folgen. Aus ökonomischer Sicht wäre eine verdichtete Bauweise einem flächenintensiven Siedlungsbau vorzuziehen. Die Infrastruktur- und Erschliessungskosten sind bei letzterem deutlich höher als bei einer verdichteten Bauweise (UVEK, 2000). Eine Untersuchung von Ecoplan (2000) im Auftrag des ARE hat ergeben, dass die durchschnittlichen Infrastrukturkosten für Wasser, Abwasser und Elektrizität pro Person und Jahr in ländlichen Gebieten deutlich höher sind als in Zentrumsgebieten.

Auch die Ökologie wird auf negative Weise beeinflusst: Lebensräume werden zerschnitten, der Boden wird versiegelt und das Landschaftsbild verändert sich. Durch die zunehmende Mobilität nehmen Emissionen in Form von Lärm und Luftverschmutzung zu. Die Gesamtheit der externen Kosten des Verkehrs machten in der Schweiz im Jahr 2005 mehr als 8.5 Mrd. Fr. aus (ARE, 2008b: 3).

² Vgl. Diplomarbeit zum Thema Rückzonungen von Daniel Baumgartner (2005).

4 Die Mehrwertabgabe

Das Raumplanungsgesetz schreibt den Kantonen in Art. 5 Abs. 1 vor, dass diese für einen angemessenen Ausgleich planungsbedingter Vor- und Nachteile zu sorgen haben. Die Mehrwertabgabe wäre eine Möglichkeit, um planungsbedingte Vorteile abzuschöpfen. Sie zählt zu den marktwirtschaftlichen Instrumenten der Raumplanung und kann den Gebühren und Beiträgen zugeordnet werden (Abb. 4-1).



Mit den Debatten zur Landschaftsinitiative und dem neuen Raumplanungsgesetz (Kap. 5.1) sind marktwirtschaftliche Instrumente und speziell die Mehrwertabgabe vermehrt in den Fokus der Diskussionen geraten. Frey und Zimmermann (2005: 15) sind jedoch der Meinung, dass die Raumordnungspolitik der Schweiz noch nicht reif sei für den breiten Einsatz marktwirtschaftlicher Instrumente. Bis diese in der Schweiz zum Einsatz kommen, braucht es eine lange Informations- und Überzeugungsphase (Frey; Zimmermann, 2005: 15).

Seit Inkrafttreten des RPG sind rund 30 Jahre verstrichen und nur die beiden Kantone Neuenburg und Basel-Stadt haben gesetzliche Rahmenbedingungen geschaffen, um planungsbedingte Vorteile mittels einer Mehrwertabgabe abzuschöpfen. Dem Bund fehlen gemäss Bühlmann (2009a: 163) Sanktionsmöglichkeiten, um den Gesetzgebungsauftrag gegenüber den säumigen Kantonen durchzusetzen.

In diesem Kapitel werden die Gründe aufgezeigt, die es den Kantonen erschweren, dem Gesetzesauftrag nachzukommen: Zu Beginn werden die gesetzlichen Grundlagen einer Mehrwertabgabe dargestellt (Kap. 4.1) und anschliessend werden häufige Argumente, welche für (Kap. 4.2) und gegen (Kap. 4.3) die Einführung einer solchen Kausalabgabe sprechen, erläutert. Die Aufzählung erhebt dabei keinen Anspruch auf Vollständigkeit.

4.1 Rechtliche Grundlagen

Das erste Bundesgesetz über die Raumplanung aus dem Jahr 1974 enthielt ursprünglich einen Art. 73 zur Mehrwertabschöpfung. Das Gesetz wurde jedoch vom Stimmvolk abgelehnt. Das heute geltende Raumplanungsgesetz (RPG) vom 22. Juni 1979 enthält mit Art. 5. Abs. 1 eine mildere Form des ursprünglich vorgesehenen Artikels:

Art. 5 Abs. 1 Ausgleich und Entschädigung

¹ Das kantonale Recht regelt einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen.

Mit Art. 5 Abs. 1 wird den Kantonen vorgeschrieben, planungsbedingte Vor- und Nachteile angemessen auszugleichen. Es handelt sich somit um einen zwingenden Gesetzgebungsauftrag an die Kantone (VLP-ASPAN, 2010b: 03). Den Kantonen wird gemäss Egloff (2008: 4) bewusst ein grosser Gestaltungsspielraum beigeräumt, damit besondere regionale und lokale Verhältnisse berücksichtigt werden können. Das Gesetz regelt nicht: was unter erheblichen planungsbedingten Vorteilen zu verstehen ist (Kap. 4.1.1), wie hoch der Ausgleich sein soll (Kap. 4.1.2), wie die Einnahmen zu verwenden sind (Kap. 4.1.3) und wann die Abgabe zu bezahlen ist (Kap. 4.1.4).

4.1.1 Planungsbedingte Vorteile

Gemäss Art. 5 Abs. 1 sind Vor- und Nachteile auszugleichen, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen. Gemäss Bühlmann (2009a: 164) kommen Änderungen der Pläne mit grundeigentümergebundener Wirkung in Frage. Dies sind im schweizerischen Recht Nutzungs- und Sondernutzungspläne. Die Nutzungspläne weisen dem Boden parzellenscharf einen bestimmten Nutzen zu und bestimmen dadurch den Wert der einzelnen Parzelle. Ände-

rungen der Nutzungspläne³ können eine Wertsteigerung oder Wertverminderung des Bodens bewirken, da sie die aus dem Boden realisierbaren Erträge verändern (Wagner, 1976). Planungsbedingte Vorteile sind demnach ökonomische Mehrwerte, die durch planerische Massnahmen entstehen, und entsprechen der Differenz des Verkehrswertes vor und nach der raumplanerischen Massnahme (Egloff, 2008: 4). Gemäss Bühlmann (2009a: 164) können solche Mehrwerte durch folgende planerische Tätigkeiten entstehen:

- Umzonung: Eine Industriezone wird in eine Wohnzone, oder eine Landwirtschaftszone wird in eine Bauzone⁴ umgezont.
- Aufzonung: Die Nutzungsziffer einer Parzelle wird erhöht.
- Verbesserung der Grundstückausnutzung: Wird das Potenzial einer Parzelle gemäss ihrer Nutzungsziffer nicht ausgeschöpft, kann durch eine Bautätigkeit die Grundstückausnutzung verbessert werden. Ein Beispiel dafür wäre ein Dachausbau.
- Ausnahmegewilligung: Die Erteilung einer Ausnahmegewilligung kann eine von der geltenden Bau- und Zonenordnung abweichende Mehrnutzung erlauben.
- Erschliessung- und Ausstattung: Mehrwerte entstehen beispielsweise durch den Bau einer neuen Bushaltestelle.

In Artikel 5 Abs. 1 RPG ist von „erheblichen“ Vorteilen die Rede. Gemäss Bühlmann (2009a: 164) kann davon ausgegangen werden, dass Neueinzonungen immer erheblich sind. Genauso sind auch Umzonungen von Industrie- in Dienstleistungs- oder Wohnzonen immer erheblich. Die „Erheblichkeit“ eines planungsbedingten Vorteils könnte beispielsweise auch mit einem Freibetrag definiert werden (Egloff, 2008; 4).

4.1.2 Die Höhe des Ausgleichs

In Art. 5 Abs. 1 ist von einem „angemessenen“ Ausgleich die Rede. Gemäss eines Bundesgerichtsentscheid⁵ würde eine Mehrwertabgabe von bis zu 60 % die Eigentumsgarantie nicht verletzen (Lendi, 1993: 158 ff). Wird der Ansatz jedoch zu tief gewählt, besteht die Gefahr,

³ Zonenart und Ausnutzungsziffer sind änderbare Grössen.

⁴ In diesem Fall wird auch von einer Neueinzonung oder Einzonung gesprochen.

⁵ BGE 105 Ia 134 ff

dass der administrative Aufwand im Verhältnis zu den Einnahmen zu gross ist (Stirnemann, 1992: 65).

4.1.3 Die Verwendung der Einnahmen

Die Erträge aus planungsbedingten Vorteilen könnten beispielsweise zweckgebunden zur Finanzierung raumplanerischer Massnahmen wie Minderwertentschädigungen bei Rückzonungen verwendet werden (Bühlmann, 2009a: 164).

4.1.4 Erhebungszeitpunkt

Denkbar wäre eine Erhebung der Abgabe bei Inkrafttreten der Planungsmassnahme, bei Nutzungsbeginn oder bei der Veräusserung des Grundstücks. Der Zeitpunkt der Mehrwertabgabe ist gemäss VLP-ASPAN (2009a) von grosser Relevanz: „Die Mehrwertabschöpfung kann sich als indirektes Mittel gegen die Baulandhortung erweisen, falls der Mehrwert im Zeitpunkt der Planungsmassnahme abgeschöpft wird. So entsteht ein Druck auf den Grundeigentümer, das Grundstück zu überbauen, was sich positiv auf die Dimensionierung der Bauzonen auswirken kann.“

4.2 Argumente für die Einführung einer Mehrwertabgabe

In diesem Abschnitt werden diejenigen Argumente beschrieben, die für die Einführung einer Mehrwertabgabe in den kantonalen Gesetzgebungen sprechen.

Planungsgerechtigkeit: Planerische Tätigkeiten können, ohne jegliches Dazutun der Grundeigentümer/innen, eine erhebliche Wertsteigerung der Grundstücke bewirken. Es scheint nur gerecht, dass diese Mehrwerte höher besteuert werden als auf Arbeitsleistung zurückzuführende Gewinne (Bühlmann, 2010a: 4f). Letztere unterliegen den Sozialabgaben und der Einkommenssteuer (Egloff, 2008: 8).

Gegenstück zur Minderwertentschädigung: Rückzonungen sind in den meisten Fällen entschädigungspflichtig. Eine Mehrwertabgabe, die gemäss Bundesgerichtsentscheid maximal 60 % betragen darf, wäre das Gegenstück zur Minderwertentschädigung (Bühlmann, 2010a: 4).

Eine Grundstückgewinnsteuer alleine reicht nicht aus: Das Steuerharmonisierungsgesetz (StHG) verpflichtet die Kantone zur Erhebung einer Grundstückgewinnsteuer. Diese ist degressiv ausgestaltet: Die Ansätze der Steuer betragen zu Beginn 30 – 40 % und sinken je nach Besitzesdauer und Kanton auf 5 – 25 % (Sutter, 2010: 7). Der Mehrwert wird dadurch nur ungenügend abgeschöpft und zusätzlich wird die Baulandhortung gefördert, da die Abgabe erst bei Veräusserung des Grundstücks fällig wird (Egloff, 2008: 6). Um Mehrwerte über die Grundstückgewinnsteuer abzuschöpfen, sollte laut Egloff (2008: 17) der Besitzesdauerabzug für neu eingezontes Bauland abgeschafft werden, und der Steuersatz dürfte 40 % nicht unterschreiten.

Zusätzliche Einnahmequelle: Eine Mehrwertabgabe schafft zusätzliche Einnahmen, die für raumplanerische Massnahmen wie etwa Enteignungen oder für verschiedene öffentliche Interessen eingesetzt werden könnten. Die Gemeinden erhalten dadurch mehr Handlungsspielraum, um ihre Siedlungsentwicklung zu steuern (Bühlmann, 2009b: 8).

Reduktion der Bauzonen: Die Bauzonen sind gemäss Bauzonenstatistik des ARE (2008a) überdimensioniert. Mit den Einnahmen aus einer Mehrwertabgabe liessen sich Rückzonungen finanzieren. Zusätzlich wirkt eine Mehrwertabgabe der Baulandhortung entgegen, sofern die Abgabe zum Zeitpunkt der Planungsmassnahme oder kurz danach erhoben wird. Dadurch wird Druck auf die Grundeigentümer/innen ausgeübt, das Land so schnell wie möglich zu verkaufen oder profitabler zu nutzen (Bühlmann, 2009b: 8). Eine Mehrwertabgabe hat auch einen gewissen Lenkungseffekt auf Neueinzonungen: Gewinne aus Einzonungen werden verringert, wodurch der Druck seitens der Landwirte abnimmt, Land einzuzonen (Hilber, 1997: 10ff).

Siedlungsentwicklungssteuerung: Mit der Ausgestaltung der Mehrwertabgabe liessen sich gemäss Bühlmann (2010a: 5) raumplanerisch erwünschte Entwicklungen begünstigen. Denkbar wäre ein tieferer Ansatz für verdichtendes Bauen als für Neubauten. Die Abgabe könnte bei Innenentwicklungen auch ganz weggelassen werden. Weiter könnte zwischen Erst- und Zweitwohnungen unterschieden werden. Bei Bauten, die der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen, ist es jedoch sinnvoll, ganz auf eine Abgabe zu verzichten (Bühlmann, 2009a: 165).

4.3 Argumente gegen die Einführung einer Mehrwertabgabe

In diesem Abschnitt werden Argumente beschrieben, die gegen die Einführung einer Mehrwertabgabe in den kantonalen Gesetzgebungen sprechen.

Mehrwerte sind fiktiv: Gemäss dem Hauseigentümerverband (HEV) basiert die Bemessung eines planerischen Mehrwertes auf einer rein fiktiven Grundlage. Der tatsächlich generierte Mehrwert zeigt sich erst bei der Veräusserung eines Grundstücks. Die Mehrwertabgabe knüpft somit an einen Gewinn an, der noch nicht realisiert wurde. Einen Sachverhalt, der auf Schätzungen beruht, klar zu regeln, kann nur Schwierigkeiten bereiten (VLP-ASPAN, 2010c). Zudem beteiligen sich die Grundeigentümer/innen an den Erschliessungskosten und kommen dadurch für den Mehrwert der Grundstücke zu einem grossen Teil bereits selber auf (VLP-ASPAN, 2010c)

Die Steuerverordnung schöpft den Mehrwert bereits ab: Wird Bauland eingezont, bezahlen Grundeigentümer/innen dadurch höhere Vermögenssteuern, da der Grundbesitz von der Steuerbehörde als wertvoller eingeschätzt wird. Bei einem späteren Verkauf unterliegt das Grundstück der Grundstückgewinnsteuer, und der Mehrwert wird ein weiteres Mal besteuert (VLP-ASPAN, 2010c).

Eine Mehrwertabgabe wirkt preistreibend: Die Mehrwertabgabe führt gemäss dem Hauseigentümerverband (HEV Schweiz, 2010) zu einem Schub bei den Bodenpreisen. Die Abgabe würde teilweise auf die Käufer und letztlich auf die Mieter abgewälzt.

Mehrwertabgabe als negativer Standortfaktor: Eine Mehrwertabgabe würde Investoren fernhalten. Dies könnte sich negativ auf die Arbeitsplatzsituation in einer Gemeinde oder Region auswirken. Zudem entfallen dadurch wichtige Steuereinnahmen (Steiger, 2009).

5 Die Mehrwertabgabe in der Schweiz – aktuelle Situation

Die Mehrwertabgabe ist in den raumpolitischen Debatten der Schweiz schon lange ein viel diskutiertes Instrument. Durch die Landschaftsinitiative und die Debatten um die Revision des Raumplanungsgesetzes ist das Thema Mehrwertabgabe erneut in den Fokus der Diskussion geraten (Kap. 5.1).

Obwohl der Ausgleich von planungsbedingten Vor- und Nachteilen seit dem 22. Juni 1979 mit Art. 5 Abs. 1 im Raumplanungsgesetz verankert ist, haben lediglich die Kantone Basel-Stadt (Kap. 5.2.1) und Neuenburg (Kap. 5.2.2) die gesetzlichen Rahmenbedingungen geschaffen, um planungsbedingte Mehrwerte mittels einer Kausalabgabe abzuschöpfen. Die Kantone Bern, Obwalden, Freiburg und Graubünden überlassen es ihren Gemeinden, planungsbedingte Mehrwerte mittels öffentlich-rechtlicher Verträge abzuschöpfen (Kap. 5.2.3). Die Einführung der Mehrwertabgabe steht momentan in den Kantonen Thurgau, Genf und Jura zur Diskussion (Kap. 5.2.4). Erst kürzlich scheiterte die Einführung des Instruments an ihrer politischen Durchsetzbarkeit in den Kantonen Appenzell Innerrhoden und Aargau (Kap. 5.2.5).

5.1 Die Mehrwertabgabe in der aktuellen raumpolitischen Debatte

Die Mehrwertabgabe ist ein aktuell sehr breit diskutiertes Instrument der Raumplanung. Im Zusammenhang mit der Landschaftsinitiative (Kap. 5.1.1) und der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes (Kap. 5.1.2) hat die Mehrwertabgabe in den letzten Monaten in der Schweiz für genügend Gesprächsstoff gesorgt. Auch die VLP-ASPAN befasst sich ausführlich mit dem Thema und hat eigens dafür auf ihrer Homepage Anfang Jahr einen Blog⁶ aufgeschaltet.

5.1.1 Die Landschaftsinitiative

Im Februar 2007 wurde unter der Leitung von Pro Natura und 15 weiteren Organisationen aus dem Umweltbereich der Trägerverein „Ja zur Lebensraum-Initiative“ gegründet. Am 10. Juli 2007 lancierte der Trägerverein die Eidgenössische Volksinitiative „Raum für Mensch und

⁶ Siehe: <http://blog.vlp-aspan.ch/mehrwertabgabe/>, Zugriff: 01.03.2010.

Natur (Landschaftsinitiative)“⁷. Im August 2008 reichten die Initianten/innen 110'044 beglaubigte Unterschriften bei der Bundeskanzlei ein.⁷

Die Initiative hat zum Ziel, die rasante Siedlungsausdehnung zu stoppen und den Lebensraum für Mensch und Natur zu erhalten. Sie schlägt eine Neuformulierung des Art. 75 BV zur Raumplanung vor. Sie verlangt, dass die Trennung von Bau- und Nichtbaugebiet sowie der Schutz des Kulturlandes in der Verfassung verankert werden soll. Das Bauen ausserhalb der Bauzone soll begrenzt und eine Siedlungsentwicklung nach innen gefördert werden. Zudem fordert die Initiative ein Bauzonenmoratorium: Die gesamte Bauzonenfläche in der Schweiz darf während 20 Jahren nicht weiter wachsen.⁸ Während der sogenannten Denkpause sollen Instrumente ausgearbeitet und geprüft werden, um Bauland dort zu mobilisieren, wo es auch gebraucht wird. Denkbar wäre der Einsatz von marktwirtschaftlichen Instrumenten. (Muggli; Rodewald, 2009: 3ff).

5.1.2 Revision Raumplanungsgesetz

Ende 2008 wurde der Entwurf eines neuen Raumentwicklungsgesetzes (E-REG) vom Bundesrat in die Vernehmlassung gegeben. Es sollte das aktuell geltende Raumplanungsgesetz aus dem Jahr 1979 ablösen.

Die Initianten/innen der Landschaftsinitiative begrüsst die verbesserten Anforderungen an die kantonalen Richtpläne. Dazu gehört die regionale Berechnung des Baulandbedarfs, die Verpflichtung der Kantone zur Überprüfung und Anpassung ihrer Bauzonen innert fünf Jahren nach Inkrafttreten des REG sowie die Massnahmen gegen die Baulandhortung. Nicht gern gesehen wurde dagegen die abgeschwächte Form von Art. 5 Abs. 1 RPG, nach dem es den Kantonen freigestellt wäre, planungsbedingte Vorteile auszugleichen.⁹

Der Entwurf des neuen Raumentwicklungsgesetzes wurde im Vernehmlassungsverfahren kontrovers diskutiert. Einigkeit bestand in der Notwendigkeit einer Revision, jedoch soll nur ein Teil des Raumplanungsgesetzes revidiert werden. Im Herbst 2009 hat die UREK (nationalrätliche Kommission für Umwelt, Raumplanung, Energie und Kommunikation) eine par-

⁷ Siehe: www.landschaftsinitiative.ch, Zugriff: 04.02.2010.

⁸ Der Initiativtext im Wortlaut ist auf der Homepage des Trägervereins zu finden. Siehe: www.landschaftsinitiative.ch, Zugriff: 04.02.2010.

⁹ Siehe Medienkonferenz vom 2. April 2009 „Raumentwicklungsgesetz und Landschaftsinitiative“. Siehe: www.landschaftsinitiative.ch, Zugriff: 04.02.2010.

lamentarische Initiative¹⁰ gutgeheissen, wonach Art. 5 Abs. 1 RPG ersatzlos aus dem Gesetz zu streichen ist. Es fehle die Umsetzung in den Kantonen, hiess es in der Begründung¹¹. Die VLP-ASPAN (2009b) plädiert dafür, am Gesetzgebungsauftrag an die Kantone festzuhalten und allenfalls sogar die Einführung einer subsidiären Regelung zu prüfen. Diese würde in jenen Kantonen greifen, welche dem Gesetzesauftrag bis heute nicht nachgekommen sind.

Am 21. Januar 2010 veröffentlicht der Bundesrat als indirekten Gegenvorschlag zur Landschaftsinitiative der Umweltverbände einen Entwurf der Teilrevision des neuen Raumplanungsgesetzes, welcher sich auf die Siedlungsentwicklung beschränkt. Er ist der Meinung, dass ein Bauzonenmoratorium diejenigen Gemeinden bestrafen würde, die bis anhin haushälterisch mit der Ressource Boden umgegangen sind und wenig eingezont haben (Bühlmann, 2010b: 3). Die Schwerpunkte im Entwurf wurden auf eine Verstärkung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, einer neuen Bauzonendefinition und einer Neuregelung des Bauens ausserhalb der Bauzone gesetzt. Die Ziele orientieren sich stärker an einer nachhaltigen Siedlungsentwicklung. Innert fünf Jahren nach Inkrafttreten des Gesetzes sollen alle Richtpläne angepasst werden. Dabei sollen die Bauzonen an den regionalen Bedarf angepasst und redimensioniert werden. Bis zur Bewilligung der neuen Richtpläne darf nur noch Bauland eingezont werden, wenn dafür als Kompensation andernorts Bauland ausgezont wird (Bühlmann, 2010b: 4). Zur Reduzierung der überdimensionierten Baulandreserven sieht der Entwurf die Einführung einer Reservebauzone vor. Eine Zuweisung einer Bauzone in eine Reservebauzone kommt jedoch laut VLP-ASPAN (2010a) in den meisten Fällen einer materiellen Enteignung gleich und wäre somit entschädigungspflichtig. Um der Baulandhortung entgegenzuwirken, sieht das Gesetz eine Bauverpflichtung und ein damit verbundenes Kaufrecht der Gemeinden vor.

Art. 5 Abs. 1 wird im Gesetzesentwurf unverändert beibehalten. Auf die Einführung einer direkt anwendbaren subsidiären bundesrechtlichen Regelung zur Durchsetzung des Artikels wurde jedoch mit der Begründung, dass diese politisch kaum durchsetzbar sei, verzichtet (VLP-ASPAN, 2010a). Mit dem Beibehalten von Art. 5 Abs. 1 RPG in der Teilrevision und den neu vorgeschlagenen Bauzonenregelungen dürfte die Mehrwertabgabe in Zukunft weiter

¹⁰ Eingereicht von Peter Malama (FDP), National- und Grossrat Kanton Basel-Stadt, Direktor des Gewerbeverbands Basel.

¹¹ 08.437, Parlamentarische Initiative. Siehe: http://www.parlament.ch/d/suche/seiten/geschaefte.aspx?gesch_id=20080437, Zugriff: 10.01.2010.

an Bedeutung gewinnen, und die Diskussionen um die Einführung in den Kantonen dürfte sich verstärken.

5.2 Die Mehrwertabgabe in den kantonalen Gesetzgebungen

Bis jetzt haben lediglich die Kantone Basel-Stadt (Kap. 5.2.1) und Neuenburg (Kap. 5.2.2) eine Mehrwertabgabe eingeführt, um planungsbedingte Vor- und Nachteile gemäss Art. 5 Abs. 1 RPG auszugleichen. Im Folgenden wird aufgezeigt, wie die Kantone den Gesetzesartikel umgesetzt haben, wie hoch die Einnahmen in den letzten zehn Jahren waren und wofür diese verwendet wurden.

5.2.1 Die Mehrwertabgabe im Kanton Basel-Stadt

Im Jahr 1976 wurde im Kanton Basel-Stadt im Sinne einer innenstädtischen Verdichtung und Aufwertung die Quartierplanung „Gartenstrasse“ in die Wege geleitet. Mehrere Parzellen wurden aufgezonnt, wodurch für die Eigentümer/innen erhebliche Mehrwerte entstanden sind. Zeitgleich wurde die Vorlage zur Ergänzung des Hochbaugesetzes (HBG) des Regierungsrates an den Grossen Rat eingereicht. Sie enthielt einen Art. 8a Mehrwertabgaben (Lendi, 1993: 158 ff). Am 16. Juni 1977 genehmigte der Grosse Rat die „Quartierplanung Gartenstrasse“ und die Ergänzung des baselstädtischen Hochbaugesetzes (HBG) und schaffte somit die gesetzlichen Grundlagen, um Mehrwerte abzuschöpfen. Abgabepflichtig waren Mehrwerte, die bei Zoneneinteilungen, der Erhöhung der Ausnutzungsziffer und bei der Erteilung von Ausnahmebewilligungen entstehen (Plattner, 1992: 23ff).

Begründet wurde die Einführung der Mehrwertabgabe gemäss Plattner (1992: 25f) folgendermassen:

- Obwohl Mehrwerte selten entstehen, können sie im Einzelfall sehr hoch sein.
- Vor- und Nachteile einer Quartierplanung, welche für einzelne Eigentümer/innen entstehen, können zumindest teilweise ausgeglichen werden.
- Die Umstrukturierung der Städte bzw. das Verdichten nach innen schafft der öffentlichen Hand zusätzliche Infrastrukturkosten.
- Eine Mehrwertabgabe erhöht die Transparenz der Bodenpreisentwicklung: Bodenpreisspekulationen können teilweise verhindert werden.

Ursprünglich wurde der Mehrwertabgabe ein Spielraum von 40 bis 60 % eingeräumt (Plattner, 1992: 24). Nachdem der Hausbesitzer-Verein Basel zusammen mit einer Liegenschaftseigentümerin beim Bundesgericht eine Beschwerde gegen Art. 8a HBG eingereicht hatte, wurde der Abgabesatz im Frühjahr 1979 auf 40 % festgelegt. Gemäss bundesgerichtlicher Rechtsprechung würde jedoch eine Mehrwertabgabe von bis zu 60 % die Eigentumsgarantie nicht verletzen (Lendi, 1993: 158 ff).

Am 1. Januar 2001 trat das Bau- und Planungsgesetz BPG vom 17. November 1999 in Kraft und löste mit Art. 120 bis 124 BPG den Art. 8a HBG ab.

Die Mehrwertabgaben gelten gemäss Art. 120 Abs. 1 BPG die Vorteile ab, die entstehen, wenn die zulässige Geschossfläche durch Änderungen der Zoneneinteilung oder der Zonenvorschriften, durch einen Bebauungsplan oder durch eine Bewilligung vergrössert wird.

Gemäss Art. 121 Abs. 1 BPG beträgt die Abgabe 50 % des Bodenmehrwertes. Sie geht an die Gemeinde, in der das belastete Grundstück liegt (Art. 122 Abs. 1 BPG). Der Betrag wird fällig, sobald mit der Erstellung zusätzlicher Geschossflächen begonnen wird (Art. 122 Abs. 2 BPG). Dient die grössere Geschossfläche der Erfüllung öffentlicher Aufgaben, die nicht von Privaten zu vergleichbaren Bedingungen angeboten werden, besteht keine Abgabepflicht (Art. 124 BPG).

Verwendung der Einnahmen¹²:

Die Einnahmen aus der Mehrwertabgabe fliessen seit 2001 in einen zweckgebundenen Fonds zur Einrichtung und Verbesserung öffentlicher Grünanlagen¹³ (Art. 120 Abs. 2 BPG). Seit 2004 werden während fünf Jahren Entwicklungsbeiträge über den Fonds finanziert. Ordentliche Instandsetzungs- und Unterhaltsarbeiten der Grünanlagen werden jedoch nicht finanziert.

Jährlich wird im Rahmen des Budgetprozesses ein 5-Jahres-Plan, der sogenannte Mehrwertabgabeplan, über die voraussichtliche oder bereits bekannte Entwicklung des Mehrwertabgabefonds erstellt. Für die Fondseinnahmen sind das Hochbau- und Planungsamt sowie das

¹² Soweit nicht anders vermerkt, stammen die Informationen des folgenden Abschnittes aus dem Regierungsratsbeschluss vom 27. November zum Anzug Christian Egeler und Konsorten betreffend „Verwendung von Mitteln aus dem Fonds der Mehrwertabgabe“ (Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt, 2007).

¹³ Unter Grünanlagen fallen gemäss Art. 86 der Planungs- und Bauverordnung Grünzonen im Siedlungsgebiet, öffentlich zugängliche Grünanlagen auf Freiflächen und auf Dachterrassen, Grünanlagen oder mit Bäumen bestockte Flächen auf Allmenden sowie Fuss- und Wanderwege ausserhalb der Bauzone.

Bauinspektorat zuständig. Für die Ausgaben und die Ausarbeitung der Projekte ist die Stadtgärtnerei verantwortlich. Sie führt eine Liste über die abgeschlossenen, bewilligten und zukünftigen Vorhaben. Bei ihr liegt auch die Koordination und Verantwortung über den Mehrwertabgabeplan.

Das Baudepartement hat dem Regierungsrat jährlich Rechenschaft über den Ertrag und die Verwendung der Mehrwertabgabe abzulegen und erstellt zuhanden des Regierungsrates jährlich einen Fondsbericht. Dieser enthält Details über den Kontostand, die bisherigen Ausgaben, die bewilligten Vorhaben sowie eine Vorschau auf weitere Vorhaben.

Mit weniger als 300'000 Fr. budgetierte Vorhaben können dem Regierungsrat zweimal pro Jahr vorgelegt und zum Vollzug gebracht werden. Vorhaben, die mit höheren Kosten verbunden sind, müssen für eine Aufnahme in den 10-Jahres-Investitionsplan und den Mehrwertabgabeplan beim Regierungsrat beantragt werden. Der Grosse Rat befindetet schliesslich im Rahmen eines Ratschlags über das Vorhaben.

Zwischen 2001 und 2006 wurden im Kanton Basel-Stadt 7.2 Mio. Fr. in Grünanlagen investiert. Dadurch haben besonders Quartiere profitieren können, die hinsichtlich ihrer öffentlichen Grün- und Freiflächen unterversorgt sind.

Einnahmen der letzten 10 Jahre:

Für Egloff (2008: 9) sind Mehrwerte, die nicht auf einer Neueinzonung beruhen, von untergeordneter Bedeutung. Der Kanton Basel-Stadt verfügt jedoch kaum mehr über Landwirtschaftsland, das eingezont werden könnte. Betrachtet man die Einnahmen der letzten zehn Jahre (2000 – 2009) im Kanton Basel-Stadt, so sind die eingenommenen Beträge keineswegs zu unterschätzen. In den Jahren 2000 bis 2009 wurden durch die Mehrwertabgabe im Kanton Basel-Stadt gesamthaft 54.9 Mio. Fr. eingenommen. Die jährlichen Einnahmen belaufen sich von 0 bis 29.9 Mio. Fr.¹⁴

In den 12 Jahren von 1978 bis 1990 wurden gerade mal 4.9 Mio. Fr. eingenommen (Plattner, 1992: 35). Der enorme Unterschied in der Höhe der Einnahmen von damals und heute ist auf die vermehrte Umnutzung ehemaliger Industrie- und Bahnareale zurückzuführen.

¹⁴ Gemäss Schreiben vom 04.02.2010 der Rechtsabteilung, Bau- und Verkehrsdepartement der Basel-Stadt.

5.2.2 Die Mehrwertabgabe im Kanton Neuenburg

Im Kanton Neuenburg schreibt das Gesetz über die Raumplanung (LCAT¹⁵) vom 2. Oktober 1991 die Abschöpfung von Mehrwerten bei Neueinzonungen vor. Wird ein Grundstück von der Landwirtschaftzone in eine Bauzone oder Sondernutzungszone umgezont, wird 20 % des Mehrwertes abgeschöpft (Art. 35 LCAT). Die Differenz des Verkehrswerts des Grundstückes vor und nach der Planungsmassnahme bestimmt den Mehrwert. Ohne Handänderung wird zur Preisbestimmung nicht erschlossener Grundstücke auf die Statistiken des kantonalen Finanz- und Landwirtschaftsdepartements zurückgegriffen. Dies kommt dem Kanton bei Bodenspekulationen zugute: Wird beispielsweise Landwirtschaftsland vor der planerischen Massnahme zu überhöhten Preisen verkauft, entgehen dem Kanton keine Gelder (Parrino, 1992: 46).

Ist die Höhe der Mehrwertabgabe festgelegt, wird der Zahlungstermin im Gespräch zwischen dem Raumplanungsamt und den Grundeigentümer/innen bestimmt. Die finanzielle Lage wird dabei berücksichtigt (Art. 37 LACT). Grundsätzlich gilt, je höher der zu bezahlende Betrag ist, umso längere Zahlungsfristen werden angesetzt. Ebenfalls mitberücksichtigt wird der Baulandbedarf der entsprechenden Gemeinde. Die Mehrwertabgabe muss jedoch spätestens beim Verkauf des Grundstückes bezahlt worden sein (Parrino, 1992: 48f).

Gemäss Auskunft¹⁶ des „Service de l'aménagement du territoire“ hat das Volk im Kanton Neuenburg nie über das Gesetz der Mehrwertabgabe abgestimmt, und es sei auch eher schwer durchsetzbar: Die Eigentümer/innen seien oft nicht bereit, die Mehrwertabgabe zu bezahlen. Das kantonale Gericht und das Bundesgericht haben der Mehrwertabgabe gegenüber eine kritische Haltung eingenommen. Viele Entscheide werden zu Gunsten der Grundeigentümer/innen gefällt.

Verwendung der Einnahmen:

Die Einnahmen aus der Mehrwertabgabe fliessen zusammen mit einem im Kantonsbudget vorgesehenen jährlichen Betrag in den Kantonalen Raumplanungsfonds. Mit dem Fonds werden gemäss Art. 41 LCAT materielle Enteignungen, Darlehenszinsen für Bodenkäufe der Landwirte sowie weitere raumplanerische Massnahmen finanziert (Parrino, 1992: 50).

¹⁵ Loi cantonale sur l'aménagement du territoire

¹⁶ Telefongespräch vom 05.05.2010

Die Mehrwertabgabe generiert zusätzliche Einnahmen für den Kanton und ermöglicht eine wirksame Bodenpolitik. Indem die Einnahmen nicht in die Herkunftsgemeinden, sondern in einen kantonalen Fonds fliessen, findet gemäss Parrino (1992: 41) ein Finanzausgleich zwischen den Gemeinden statt. Dieser beschränkt sich jedoch auf die Raumplanung.

Gemäss Auskunft¹⁷ des „Service de l'aménagement du territoire“ verwaltet der „Service financier“ den Fonds. Er entscheidet bei jedem Antrag über die Ausgaben. Der „Service agricole“ stellt seine Anträge für die einzelnen Ausgabeposten an den „Service financier“, welcher dann die Gelder für die Zinsen der Darlehen aus dem Bodenerwerb der Landwirte verteilt. Andere Ausgabeposten werden vom „Service d'aménagement“ verwaltet. Dem Fonds sei gemäss Auskunft eine grosse Bedeutung zuzuschreiben: Ohne finanzielle Unterstützung würden einzelne Gemeinden kaum Gelder für die Raumplanung aufwenden können.

Einnahmen der letzten 10 Jahre:¹⁸

In den Jahren 2000 bis 2009 wurden im Kanton Neuenburg durch die Mehrwertabgabe auf Neueinzonungen gut 6 Mio. Fr. eingenommen. Pro Jahr fliessen 180'000 bis 1 Mio. Fr. in den kantonalen Raumplanungsfonds.

5.2.3 Mehrwertabschöpfung durch öffentlich-rechtliche Verträge

Die Kantone Bern, Obwalden, Aargau, Freiburg und Graubünden kennen einen Planungswertausgleich, der durch öffentlich-rechtliche Verträge geregelt ist. Weiter unten in diesem Abschnitt wird auf die Praxis im Kanton Bern genauer eingegangen.

Im Zusammenhang mit öffentlich-rechtlichen Verträgen zur Abschöpfung planungsbedingter Vorteile wird oft von „Infrastrukturverträgen“ gesprochen. Obwohl der Begriff in den Baugesetzen und im Raumplanungsgesetz des Bundes nicht zu finden ist, wird er gemäss Stirnemann (1992: 62) in der Praxis häufig verwendet. Infrastrukturverträge regeln Vertragsverhältnisse zwischen Gemeinden und Privaten. Es soll seitens der Privaten auf freiwilliger Basis eine Leistung versprochen und erbracht werden, die in der Regel den besteuerten Objekten und somit den Grundeigentümer/innen selber wieder zugute kommt. Gemäss Muggli (1992: 6) steigt dadurch die Akzeptanz für eine Mehrwertabgabe. Der Begriff der Infrastruktur geht

¹⁷ Telefongespräch vom 05.05.2010

¹⁸ Gemäss Schreiben vom 06.04.2010 des Service de l'aménagement du territoire, Neuchâtel.

dabei weit über die eigentlichen Erschliessungsanlagen hinaus: Es kann auch die Ausstattung mit Schulen, Verwaltungszweigen oder Sozialdiensten gemeint sein (Stirnemann, 1992: 62).

Bei vertraglichen Lösungen besteht jedoch die Gefahr, dass nur dort eingezont wird, wo die Bereitschaft seitens der Grundeigentümer/innen, einen solchen Vertrag einzugehen, vorhanden ist. Dies ist nicht zwingend dort, wo es aus raumplanerischer Sicht auch sinnvoll wäre. Gemäss Egloff (2008: 6) steigt die Bereitschaft, einen Vertrag einzugehen, je schlechter die Chancen für eine Einzonung stehen.

Gemäss Stirnemann (1992: 67) sind Grundeigentümer/innen nur so lange bereit, einen Vertrag einzugehen, als die planerische Massnahme noch nicht umgesetzt wurde. Damit Verzögerungen politischer Art, Missverständnisse oder Konflikte vermieden werden, empfiehlt es sich gemäss Stirnemann (1992: 67), den ganzen Planungsablauf inklusive notwendiger Erschliessungsarbeiten und der Realisierungsphasen im Vertrag zu regeln.

Die Mehrwertabgabe durch öffentlich-rechtliche Verträge im Kanton Bern:

Gemäss Art. 142 des Berner Baugesetzes (BauG) werden Planungsvorteile durch die Steuergesetzgebung erfasst. Ausserdem können sich die Grundeigentümer/innen laut Gesetz vertraglich verpflichten, einen angemessenen Anteil des Planungsmehrwertes für bestimmte öffentliche Zwecke zur Verfügung zu stellen.

Den Gemeinden im Kanton Bern ist es demzufolge freigestellt, auf einer vertraglichen Ebene planungsbedingte Mehrwerte abzuschöpfen. Oft werden nur für gewisse Einzelvorhaben oder grössere Überbauungen Mehrwerte in Form von Infrastrukturleistungen und Beiträgen an Gebietsausstattungen abgeschöpft (VLP-ASPAN, 2010b: 3). Die Lage bezüglich der Mehrwertabschöpfung im Kanton Bern wird von Wyler (2010) als unübersichtlich beschrieben: Es herrsche in der Anwendungspraxis eine grosse Vielfalt. Einige Gemeinden haben ein Reglement oder Richtlinien erlassen, andere schliessen die Verträge nach ungeschriebener oder gar keiner Praxis ab (Wyler, 2010). Gemäss Vorsteher Orts- und Regionalplaner Arthur Stierli (zit. in: Wyler, 2010) schöpfen mittlerweile mehr als die Hälfte der Gemeinden Planungsmehrwerte ab, wobei die Praxis in der Agglomeration Bern und im Mittelland stärker verbreitet ist als im Oberland. Um steuerzahlende Firmen anzulocken und für Arbeitsplätze in der Region zu sorgen, verzichten Gemeinden teilweise auf die Erhebung einer Mehrwertabgabe (Steiger, 2009). Laut Egloff (2008: 6) haftet den Verträgen immer etwas „Willkürliches“ an,

da Gemeinden desselben Kantons mit Privatpersonen Verträge unterschiedlichen Inhalts abschliessen.

Die Beträge, die in die Gemeindekassen fliessen, sind beachtlich. Gemäss Schätzungen des Gemeindepräsidenten Walter Frey (zit. in: Wyler, 2010) hat die Gemeinde Ittingen bis ins Jahr 2000 durch die Mehrwertabgabe rund 30 Mio. Fr. eingenommen. Die Stadt Bern hat gemäss dem städtischen Informationschef Walter Langenegger (zit. in: Wyler, 2010) in den letzten fünf Jahren zwischen 0.5 und 5.8 Mio. Fr. pro Jahr eingenommen.

5.2.4 Aktuelle politische Vorstösse

Die Kantone Genf, Jura und Thurgau sind momentan mit der Ausarbeitung der gesetzlichen Grundlagen einer Mehrwertabgabe beschäftigt. Auf den Inhalt des Entwurfes zum neuen Planungs- und Baugesetz (E-PBG) des Kantons Thurgau wird in Kapitel 6.3 des zweiten Teils dieser Arbeit genauer eingegangen.

Kanton Genf:

Der Kanton Genf plant mit der Revision des kantonalen Raumplanungsgesetzes (LaLAT) die Einführung einer Mehrwertabgabe von 15 % auf Neueinzonungen (Art. 30 I). Eine Abgabe soll jedoch erst ab einem Mehrwert von 100'000 Fr. erhoben werden (Art. 30 E). Diese würde erst 90 Tage nach Erteilung der Baubewilligung oder bei der Veräusserung des Grundstückes fällig (Art. 30 K). Die Einnahmen fliessen gemäss Art. 30 D in einen kantonalen Ausgleichsfonds.

Kanton Jura:

Um die stark überdimensionierten Bauzonen im Kanton Jura¹⁹ zu verkleinern und der Bau-landhortung entgegenzuwirken, schlägt die Regierung die Einführung einer Mehrwertabgabe vor: Mit den Einnahmen soll ein kantonaler Fonds für entschädigungspflichtige Rückzonungen geäufnet werden (Beuret, 2010: 9f).

¹⁹ Mehr zur Bauzonensituation: Canton du Jura, Service de L'aménagement du territoire Delément, 2009.

5.2.5 Fehlgeschlagene politische Vorstösse

Da es im Rahmen dieser Arbeit nicht möglich war, auf alle Kantone einzugehen, werden nur diejenigen Kantone beschrieben, die in den letzten 2 bis 3 Jahren über die Einführung einer Mehrwertabgabe debattiert haben: Es handelt sich dabei um die Kantone Appenzell Innerrhoden und Aargau.

Appenzell Innerrhoden:

Als Instrument gegen die Baulandhortung sah der Kanton Appenzell Innerrhoden im Jahr 2008 im Rahmen der Totalrevision des Baugesetzes die Einführung einer Mehrwertabgabe auf Neueinzonungen vor. Die Abgabe hätte 50 % des Mehrwertes gemäss amtlicher Verkehrswertschätzung betragen. Damit das Bauland möglichst schnell überbaut wird, wäre die Mehrwertabgabe bei einer Überbauung innert fünf Jahren zu 60 %, innert sechs Jahren zu 50 % usw. rückerstattet worden (Kanton Appenzell Innerrhoden, 2008a). Aufgrund der negativen Vernehmlassungsergebnisse änderte die Ständekommission den Abgabesatz von 50 auf 30 % (Kanton Appenzell Innerrhoden, 2008b). Trotzdem wurde das Instrument am 20. Oktober 2009 vom Grossen Rat verworfen (VLP-ASPAN, 2009c: 9).

Aargau:

Das Aargauer Baugesetz wurde erst kürzlich einer Teilrevision unterzogen. In der Botschaft des Regierungsrates des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 5. Dezember 2007 enthielt die Teilrevision des Baugesetzes (BauG) in Art. 28a neu Bestimmungen zur Mehrwertabgabe. Vorgesehen war eine Abgabe auf Neueinzonungen in der Höhe von 30 % des Mehrwertes. Hätte die neu eingezonte Fläche jedoch der Erfüllung einer öffentlichen Aufgabe gedient, hätte keine Abgabepflicht bestanden. Die Abgabe wäre bei der Veräusserung, bei Baubeginn oder spätestens zehn Jahre nach der planerischen Massnahme angefallen. Die Einnahmen wären für Massnahmen, die einen haushälterischen Umgang mit dem Boden fördern oder die Erschliessung oder Aufwertung der Siedlung betreffen, sowie für andere Massnahmen der Raum- und Siedlungsentwicklungen zu verwenden gewesen (Kanton Aargau, 2007: 55). Die Mehrheit des Grossen Rats stand während den Beratungen des Baugesetzes hinter der Mehrwertabgabe. Der Abgabesatz wurde in den Diskussionen von 30 auf 20 % gesenkt und in letzter Minute vom Grossen Rat doch noch aus dem Baugesetz gestrichen (Kanton Aargau, 2008). Von der SP wurde das Referendum ergriffen und das Gesetz kommt nun vors Volk.

6 Fazit und Diskussion

Wie aus dem ersten Teil dieser Arbeit hervorgeht, haben diejenigen Kantone, die bereits eine Mehrwertabgabe in der kantonalen Gesetzgebung eingeführt haben, sehr unterschiedliche Praktiken entwickelt:

Der Kanton Neuenburg schöpft Mehrwerte ab, die bei Neueinzonungen entstehen, der Kanton Basel-Stadt hauptsächlich Mehrwerte, die auf Geschossflächenerweiterungen beziehungsweise auf eine verdichtete Bauweise zurückzuführen sind. Gemäss Bühlmann (2009a: 165) würde es Sinn machen, Innenentwicklungen nicht mit einer Mehrwertabgabe zu „bestrafen“. Da aber im Kanton Basel-Stadt kaum mehr Landwirtschaftsland vorhanden ist, das eingezont werden könnte, ist die bestehende Ausgestaltung des Instruments gerechtfertigt. Die Einnahmen daraus sind keineswegs zu vernachlässigen. Basel-Stadt hat in den letzten zehn Jahren (2000 – 2009) 54.9 Mio. Fr. eingenommen. Im Kanton Neuenburg waren es gut 6 Mio. Fr. Der Unterschied in den Einnahmen kann nicht nur auf die unterschiedlichen Abgabesätze zurückgeführt werden (Basel-Stadt: 50 %, Neuenburg: 20 %). Vielmehr kann der Unterschied dadurch begründet werden, dass im „Stadt-Kanton“ Basel-Stadt durch neu geschaffene Geschossflächen viel grössere Mehrwerte erzeugt werden. Auch ist aus dem Kontakt mit dem „Service de l'aménagement du territoire“ hervorgegangen, dass die Grundeigentümer/innen sich oftmals weigern, den Geldforderungen nachzukommen. In Basel-Stadt scheint die Praxis in der Bevölkerung auf mehr Akzeptanz zu stossen und sich im Bauverfahren etabliert zu haben.

Im Hinblick auf die aktuell laufenden Diskussionen um die Revision des Raumplanungsgesetzes und die Landschaftsinitiative ist die Mehrwertabgabe wieder vermehrt in den Fokus gerückt. Dass Art. 5 Abs. 1 wieder im Entwurf der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes aufgenommen wurde, ist gemäss VLP-ASPAN zu begrüßen. Es wäre nicht der richtige Zeitpunkt, den Gesetzesartikel zu streichen, zumal zurzeit einige Kantone (GE, JU, TG) mit der Ausarbeitung der gesetzlichen Grundlagen beschäftigt sind, um Mehrwerte mittels einer Kausalabgabe abzuschöpfen.

TEIL II:

Das Potenzial einer Mehrwertabgabe auf Neueinzonungen im Kanton Thurgau

Im Kanton Thurgau wurden bis zum heutigen Zeitpunkt keine planungsbedingten Mehrwerte abgeschöpft. Somit findet kein Ausgleich planungsbedingter Vor- und Nachteile statt, wie es Art. 5 Abs. 1 RPG vorsehen würde.

In diesem Teil der Masterarbeit wird untersucht, welche Summe der Kanton Thurgau bei angenommener Existenz einer Planungsmehrwertabgabe auf Neueinzonungen in den Jahren 2005 bis 2009 eingenommen hätte und wie hoch die Einnahmen für die Jahre 2010 bis 2025 sein könnten. Weiter wird dargestellt, welche Fläche unüberbauter Bauzonen sich mit den berechneten Einnahmen in den Jahren 2009 sowie 2025 rückzonen liesse.

7 Der Kanton Thurgau

In diesem Kapitel wird der Fallbeispielkanton – der Kanton Thurgau – vorgestellt. Zuerst wird begründet, weshalb gerade dieser Kanton für die vorliegende Untersuchung gewählt wurde (Kap. 7.1). Es folgt eine Beschreibung des Kantons aus raumplanerischer Sicht (Kap. 7.2). Zuletzt wird dargestellt, wie die geplante Mehrwertabgabe im Kanton Thurgau im Entwurf zum neuen Bau- und Planungsgesetz ausgestaltet ist (Kap. 7.3).

7.1 Begründung der Wahl des Kantons Thurgau als Beispielkanton

Mehrere Gründe sprachen dafür, den Kanton Thurgau als Fallbeispiel für die vorliegende Untersuchung zu wählen: Da der Entwurf zum neuen Planungs- und Baugesetz (E-PBG) die Einführung einer Mehrwertabgabe vorsieht, ist diese im Thurgau momentan ein sehr aktuelles Thema (siehe Kap. 7.3). Weiter verfügt der Kanton Thurgau über vollständige, sehr gut aufbereitete GIS-Datensätze²⁰, ohne die es nicht möglich gewesen wäre, vergangene Entwick-

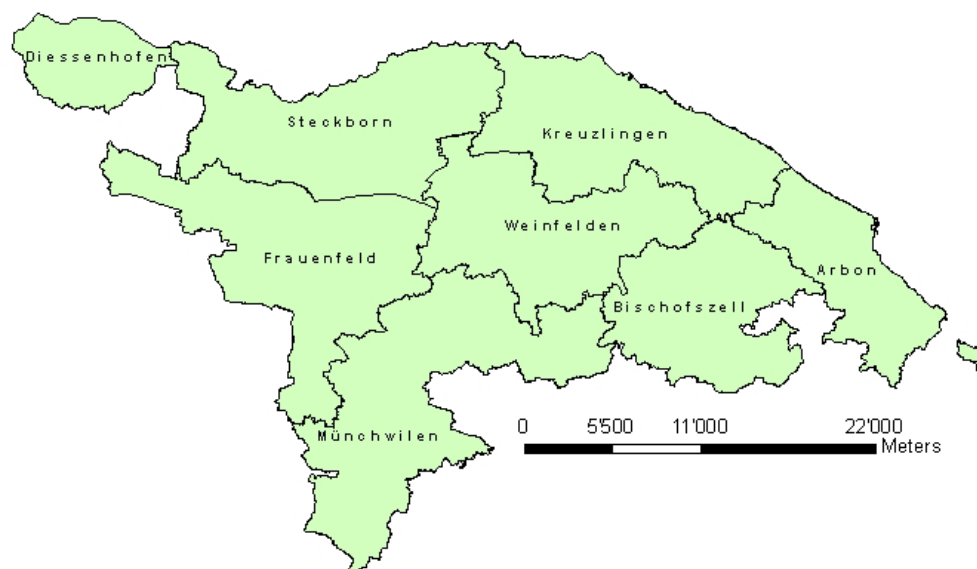
²⁰ 8510/V, 31.101139. Kanton Thurgau, Amt für Geoinformation: Grundnutzungszonen und überlagerte Zonen, Stand Februar 2005 und 2009.

lungen zu identifizieren und kartographisch darzustellen. Zudem ist der Kanton Thurgau als sogenannter Agglomerationskanton (Avenir Suisse, 2010: 81) ein attraktiver Wohnkanton mit hoher Bautätigkeit und somit für die vorliegende Arbeit besonders interessant.

7.2 Beschreibung des Kantons Thurgau aus der Sicht der Raumplanung

Der Kanton Thurgau ist ein nördlicher Grenzkanton. Er gliedert sich in 8 Bezirke (Abb. 7-1) mit gesamthaft 80 Gemeinden. Er liegt im Einflussbereich der Metropole Zürich, aber auch die Städte Schaffhausen, Winterthur, St. Gallen und Konstanz wirken stark auf seine Entwicklung ein (Thurgau, Amt für Raumplanung, 2009a: 1). Dank der guten Verkehrsanbindungen ist der Raum Zürich und St. Gallen rasch erreicht, was den Kanton zu einem beliebten Wohnkanton für Pendler macht.

Abb. 7-1: Die Bezirke des Kantons Thurgau



Quelle: 8510/V, 31.101139. Kanton Thurgau, Amt für Geoinformation: Grundnutzungszonen und überlagerte Zonen, Stand 2009. Eigene Darstellung.

In den Zielsetzungen der vom Grossen Rat am 16. Dezember 2009 genehmigten kantonalen Richtplanung²¹ ist folgende Vorgabe zur Konzentration der Siedlungsentwicklung formuliert: „Das Wachstum der Siedlung ist primär auf die Zentren auszurichten. Die bauliche Entwick-

²¹ Kanton Thurgau (2009a): Ziele Raumordnungspolitik.

lung hat in erster Linie nach innen zu erfolgen.“ Um diesem Ziel gerecht zu werden, legt der Richtplan sechs kantonale²² und sechs regionale Zentren sowie Entwicklungsachsen und Entwicklungsräume entlang der leistungsfähigen Verkehrsträger fest (Thurgau, Amt für Raumplanung 2009a: 3). Zudem setzt der Kanton Thurgau in seiner Richtplankarte konsequent Siedlungsbegrenzungslinien ein. Diese sind gemäss der Studie von Avenir Suisse (2010: 82) eng gefasst und weitgehend eingehalten worden. Seit dem Richtplan 1985 ist ausserdem das Prinzip der ausgeglichenen Flächenbilanz verankert: Wird Landwirtschaftsland dem Siedlungsgebiet zugeteilt, soll dabei möglichst landwirtschaftlich oder ökologisch wertvolles Land dem Landwirtschaftsland zugewiesen werden (Kanton Thurgau, Amt für Raumplanung: 2009b). Dies hat dazu geführt, dass seit 1985 die Siedlungsfläche praktisch stabil geblieben ist (Thurgau 2009b, Amt für Raumplanung).

Aufgrund der teilweise regen Bautätigkeit in der Vergangenheit hat jedoch der Anteil an unüberbauten Bauzonen abgenommen. Gemäss der Bauzonenstatistik des ARE sind gut 20 % der gesamthaft 9'124 ha umfassenden Bauzonen unüberbaut (ARE, 2008a). Das Ziel, die Siedlung primär auf die Zentren auszurichten, konnte bis jetzt nicht erreicht werden. Laut Richtplan (Kanton Thurgau, Amt für Raumplanung, 2009a: 5) sind die Zentren weniger stark gewachsen als der übrige Kanton, was zu einem grossen Teil auf den flächenintensiven Einfamilienhausbau zurückzuführen ist. Noch Mitte der 1990er-Jahre lag der Anteil an Einfamilienhäusern bei 30 bis 40 % aller neu erstellten Wohnungen. Mittlerweile ist der Anteil auf 60 bis 70 % gestiegen (Kanton Thurgau, Amt für Raumplanung, 2009b). Trotz hoher Bautätigkeit und wenig zentraler Raumentwicklung stehen den ländlichen Gemeinden überproportional viele unüberbaute Bauzonen zur Verfügung: Ein gutes Drittel der Bauzonenreserven liegt in den ländlichen Gemeinden, in denen nur ein Viertel der Bevölkerung lebt (Thurgau, Amt für Raumplanung, 2009a: 6).

²² Die sechs einwohnerstärksten Orte des Kantons bilden die kantonalen Zentren.

7.3 Einführung der Mehrwertabgabe gemäss geplanter Totalrevision des Planungs- und Baugesetzes (PBG)

Das aktuelle Planungs- und Baugesetz (PBG) wurde am 1. April 1996 in Kraft gesetzt. Am 24. Oktober 2007 hat der Grosse Rat die Motion von SVP-Grossrat Peter Kummer vom 1. Oktober 2007 zur Einführung der Mehrwertabgabe im Kanton Thurgau mit 68 zu 45 Stimmen für erheblich erklärt (Kanton Thurgau, Department für Bau und Umwelt, 2009).

Die Anliegen der Motion wurden mit der Einführung eines 5. Teils „Massnahmen zur Förderung der Verfügbarkeit von Bauland“ in den Gesetzesentwurf des Planungs- und Baugesetzes (E-PBG) integriert. Dieser wird voraussichtlich Anfang 2011 vom Parlament beraten. Geplant ist die Inkraftsetzung des totalrevidierten Planungs- und Baugesetzes ab dem 1. Januar 2012 (Kanton Thurgau, Department für Bau und Umwelt, 2009).

Mehrwertabgabe in Art. 66-74 E-PBG:

Mehrwertabgaben sollen gemäss Art. 66 des Entwurfs zum neuen Planungs- und Baugesetz (E-BPG) die Vorteile ausgleichen, die durch Neueinzonungen entstehen. Auf Abschöpfung von Mehrwerten, die durch Aufzonungen entstehen, wurde gemäss dem erläuternden Bericht vom 15. Dezember 2009 zur Totalrevision des Planungs- und Baugesetzes (PBG) verzichtet, damit der Grundsatz der inneren Verdichtung als raumplanerisches Ziel nicht gefährdet wird (Kanton Thurgau, Departement für Bau und Umwelt, 2009). Der Abgabesatz beträgt 40 % des Bodenmehrwertes (Art. 67 Abs. 1 E-PBG). Bereits geleistete Erschliessungsbeiträge können angerechnet werden, wodurch sich die Abgabe als moderat erweist (Thurgau, Departement für Bau und Umwelt, 2009).

Die erhobene Mehrwertabgabe steht gemäss Art. 68 Abs. 1 E-PBG je zur Hälfte dem Kanton und der betroffenen Gemeinde zu. Der Anspruch auf die Zahlung einer Mehrwertabgabe entsteht zum Zeitpunkt der Rechtskraft der Einzonung. Sie wird von der Steuerverwaltung verlangt und beim Grundeigentümer erhoben (Art. 68 Abs. 2 E-PBG). Der geschuldete Betrag kann jedoch mit einer Begründung der Grundeigentümer/innen bis zu acht Jahre später bezahlt werden (Art. 70 Abs. 2 E-PBG).²³ Diese Frist wird jedoch bei einer Handänderung oder

²³ Sofern es dem Grundeigentümer ohne erhebliche Beeinträchtigung seiner wirtschaftlichen Lage nicht möglich ist, den Verpflichtungen sofort nachzukommen.

mit der Baubewilligung für das Grundstück aufgehoben (Art. 70 Abs. 2 E-PBG). Kommt es zu einer Auszonung, sind die geleisteten Mehrwertabgaben durch das Gemeinwesen zurückzuerstatten (Art. 71 Abs. 1). Zudem kann bei einer Eigentumsbeschränkung, die einer Enteignung gleich kommt das Gesetz über die Enteignung geltend gemacht werden (Art. 70 Abs. 2). Die Mehrwertabgaben fliessen gemäss Art. 69 in einen Spezialfinanzierungsfonds und werden für die Rückerstattung von Mehrwertabgaben gemäss Art. 71 zur Deckung der Kosten für Infrastrukturbauten, für Leistungen zur Förderung des öffentlichen Verkehrs sowie zur Leistung von Beiträgen an die Kosten zur Umsetzung von raumplanerischen Massnahmen verwendet.

8 Die potenziellen Einnahmen bei einer Mehrwertabgabe auf Neueinzonungen im Kanton Thurgau zwischen 2005 und 2009

Es wird untersucht, wie hoch die Einnahmen im Kanton Thurgau in den Jahren 2005 bis 2009 ausgefallen wären, wäre das Instrument der Mehrwertabgabe in diesem Zeitraum bereits angewendet worden.

8.1 Annahmen

In der vorliegenden Untersuchung wird mit drei Abgabesätzen gearbeitet. Weiter wird davon ausgegangen, dass eine Mehrwertabgabe nur auf Neueinzonungen von Landwirtschaftsland in Bauland erhoben wird. Wurde in den Jahren 2005 bis 2009 im Rahmen einer Zonenplanrevision eine Landwirtschaftszone neu einer Dorfzone, Wohnzone oder Wohn- und Gewerbezone zugeordnet, besteht auf dem generierten Bodenmehrwert eine Abgabepflicht von 20, 40 oder 60 %. Der Abgabesatz von 20 % wurde in Anlehnung an den Kanton Neuenburg gewählt, welcher seit 1991 eine Mehrwertabgabe in dieser Höhe erhebt. Der Abgabesatz von 40 % entspricht dem im Kanton Thurgau aktuell diskutierten und in der Totalrevision des Bau- und Planungsgesetzes vorgesehenen Abgabesatz (siehe Kap. 7.3). Der Abgabesatz von 60 % entspricht dem bundesgerichtlich festgelegten Maximum (siehe Kap. 4.2).

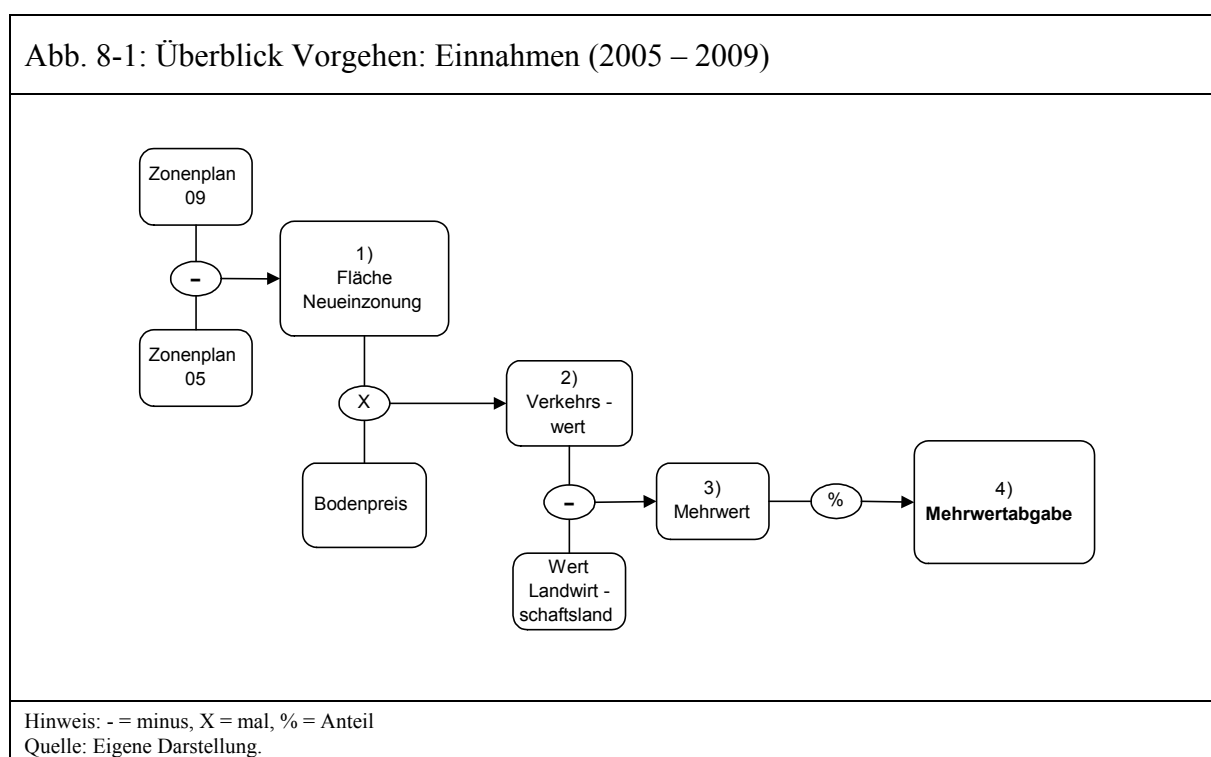
Durch Aufzonungen entstandene Planungsmehrwerte werden im Folgenden nicht berücksichtigt. Einerseits sind diese schwierig zu eruieren und andererseits soll im Sinne eines nachhaltigen Umgangs mit der Ressource Boden eine verdichtende Bauweise nicht durch eine Mehrwertabgabe belegt werden (vgl. Art. 6 E-PBG).

Weiter wird davon ausgegangen, dass die generierten Einnahmen einen kantonalen Fonds äufnen, der den Gemeinden vorrangig für Rückzonungen nicht überbauter Bauzonen zur Verfügung steht (siehe Kap. 9).

8.2 Methode und verwendete Daten

Die Grundlagen zur Berechnung der potenziellen Einnahmen von 2005 bis 2009 durch eine Mehrwertabgabe bilden die digitalisierten Zonenpläne²⁴ sowie die Bodenpreisstatistiken²⁵ des Kantons Thurgau aus den Jahren 2005 und 2009.

Abb. 8-1 zeigt einen Überblick der wichtigsten Schritte zur Berechnung der potenziellen Einnahmen zwischen 2005 und 2009. Die einzelnen Schritte (siehe Nummerierung 1 bis 4 in Abb. 8-1) werden nachfolgend genauer beschrieben.



1) Fläche Neueinzonung

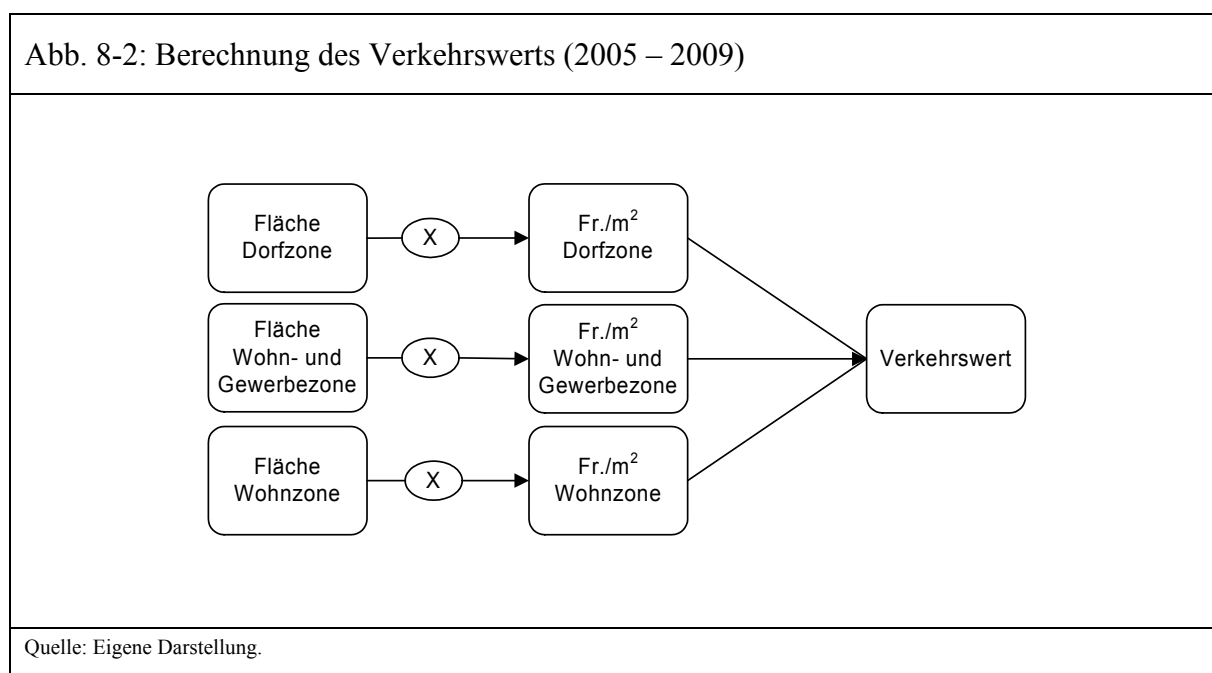
Als Neueinzonung gelten Flächen, die im Jahr 2005 einer Landwirtschaftszone zugewiesen waren und bis zum Jahr 2009 neu einer Dorfzone, Wohnzone oder einer Wohn- und Gewerbezone zugeordnet wurden. Eruiert wurden diese mittels einer Flächenverschneidung im GIS.

²⁴ 8510/V, 31.101139. Kanton Thurgau, Amt für Geoinformation: Grundnutzungszonen und überlagerte Zonen, Stand Februar 2005 und 2009.

²⁵ Kanton Thurgau, Steuerverwaltung: Thurgauer Marktmietwerte und Bodenpreise, Statistik 2005 und 2009.

2) Verkehrswert

Der Verkehrswert der zwischen 2005 und 2009 gesamthaft neu eingezonten Flächen im Kanton Thurgau berechnet sich aus den Bodenpreisen gemäss der Bodenpreisstatistik²⁶ der Jahre 2005 und 2009 multipliziert mit den eruierten Neueinzonungen. Die Bodenpreisstatistik des Kantons Thurgau enthält Quadratmeterpreise auf Gemeindeebene differenziert nach Zonenart. Da der exakte Zeitpunkt der einzelnen Einzonungen innerhalb der Zeitperiode 2005 bis 2009 nicht bekannt ist, wird zur Berechnung des Verkehrswertes der Mittelwert der beiden Jahre 2005 und 2009 verwendet. Der Gesamtwert des neu eingezonten Baulandes im Kanton Thurgau entspricht der Summe der Produkte aus den einzelnen eingezonten Flächen und den dazugehörigen Quadratmeterpreisen (Abb. 8-2).



3) Mehrwert

Der Mehrwert einer neu eingezonten Fläche entspricht der Differenz des Verkehrswerts nach der Einzonung und des ursprünglichen Preises für Landwirtschaftsland. Der Preis für Landwirtschaftsland liegt in der Regel zwischen 1 und 10 Fr. pro Quadratmeter²⁷ und somit weit

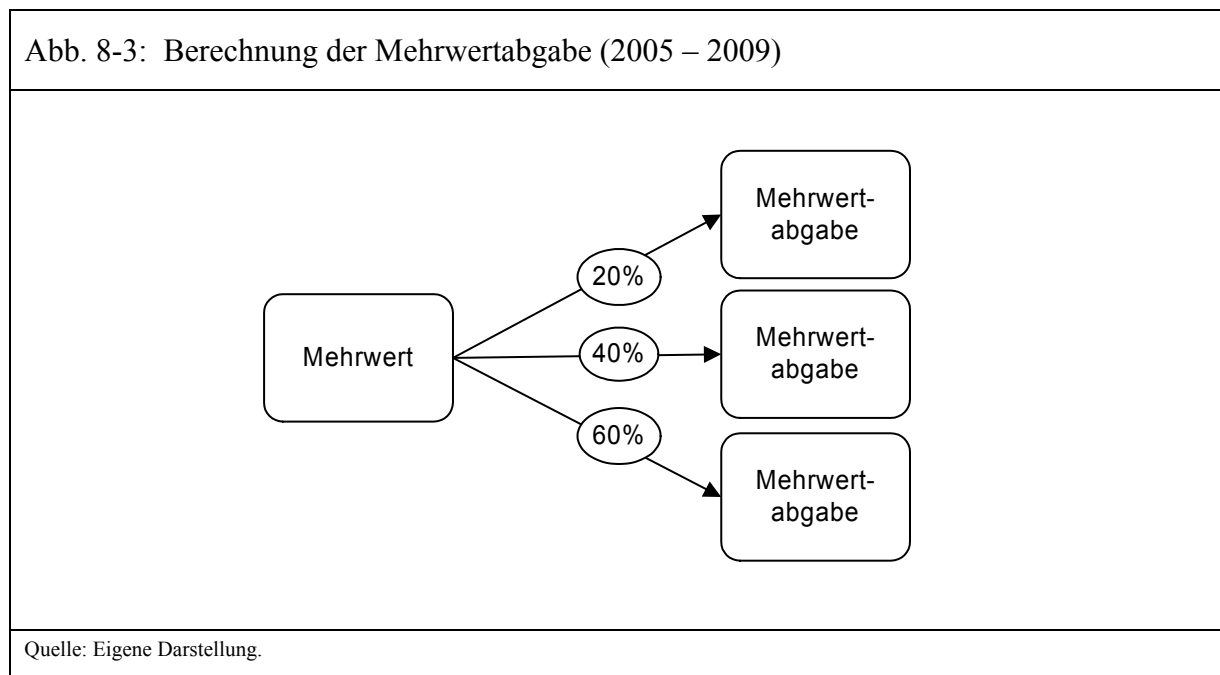
²⁶ Kanton Thurgau, Steuerverwaltung: Thurgauer Marktmietwerte und Bodenpreise, Statistik 2005 und 2009.

²⁷ Vergleiche dazu die Preise für Landwirtschaftsland aus der Dissertation von Giuliani (2002) über den landwirtschaftlichen Bodenmarkt und die Bodenpolitik in der Schweiz.

unter dem Quadratmeterpreis für Bauland. Für die Berechnung des Mehrwertes wird hier von einem Quadratmeterpreis von 5 Fr./m² ausgegangen.

4) Mehrwertabgabe

Die Bemessungsgrundlage der Mehrwertabgabe bildet der Mehrwert. Die Mehrwertabgabe wird, wie weiter vorne dargelegt, mit Abgabesätzen von 20, 40 und 60 % berechnet (Abb. 8-3).



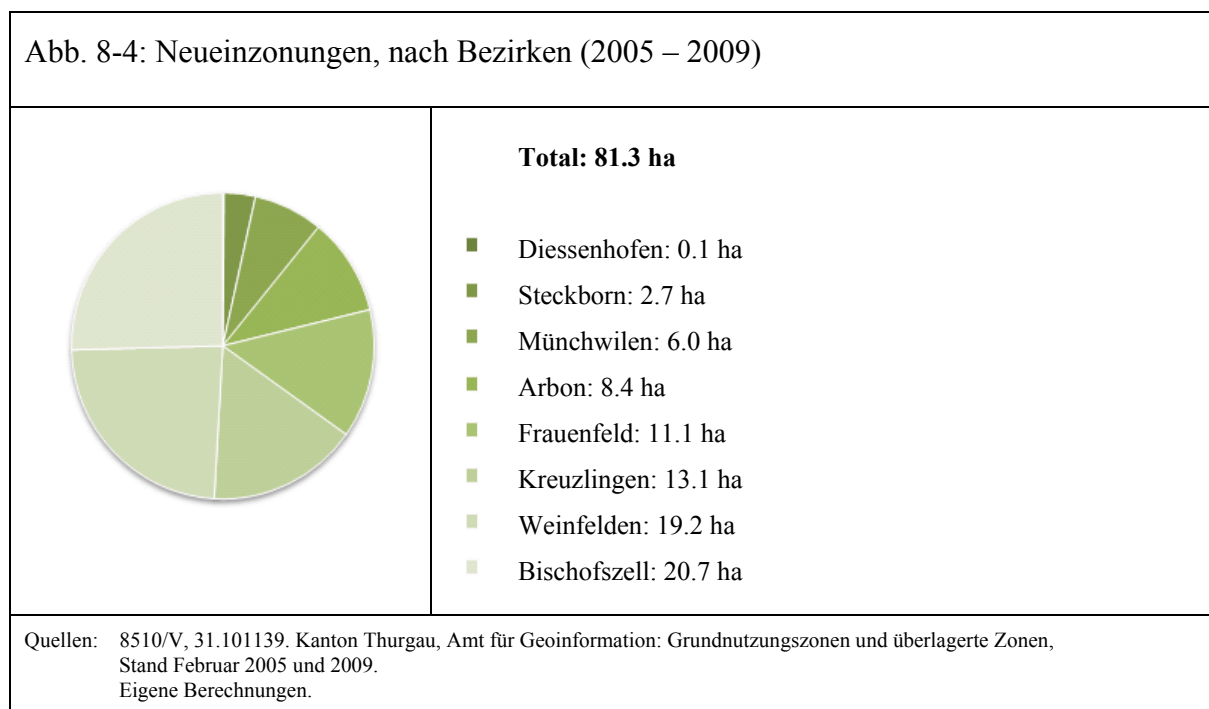
Mit grösser werdendem Abgabesatz müsste aufgrund des abnehmenden Rent-Seeking-Verhaltens seitens der Landwirte mit weniger Einzonungen und somit auch mit weniger Einnahmen gerechnet werden (mehr dazu in Kap. 8.3.5). Vorläufig wird jedoch von einem möglichen Lenkungseffekt der Mehrwertabgabe abstrahiert, d.h. der Gesamtbetrag der Mehrwertabgabe nimmt proportional mit dem Abgabesatz zu.

8.3 Resultate

Im Folgenden werden die Resultate aus den Berechnungen der potenziellen Einnahmen einer Mehrwertabgabe zwischen 2005 und 2009 graphisch dargestellt und beschrieben.

8.3.1 Neueinzonungen (2005 – 2009)

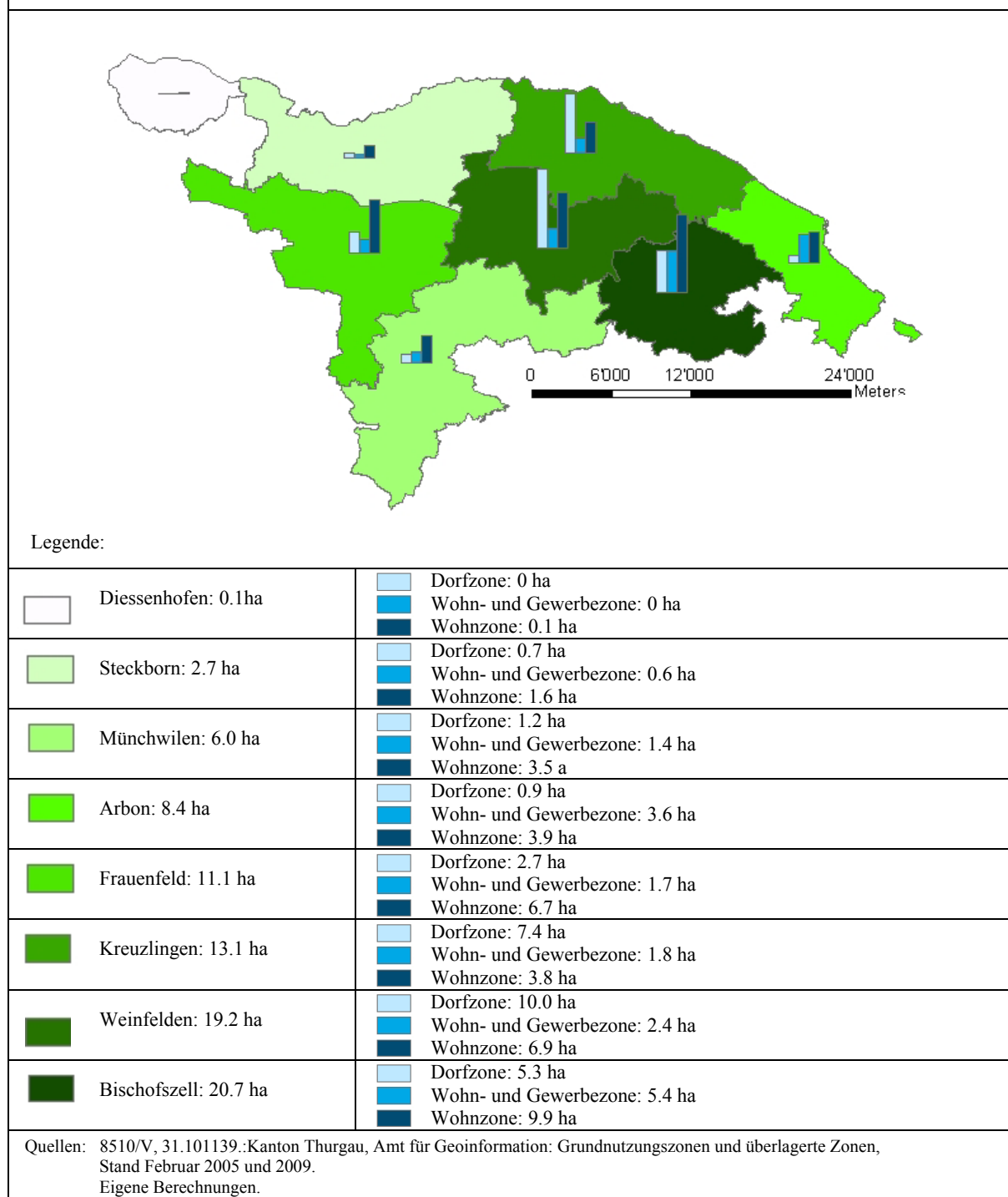
Im Kanton Thurgau wurden zwischen 2005 und 2009 81.3 ha Bauland eingezont²⁸. Die beiden Bezirke Weinfelden und Bischofszell weisen mit einer Fläche von 19.2 ha beziehungsweise 20.1 ha am meisten Neueinzonungen auf. Zusammen machen diese knapp die Hälfte der Neueinzonungen des ganzen Kantons aus (Abb. 8-4).



Die Wohnzonen nehmen mit gesamthaft 36.4 ha den grössten Teil der Neueinzonungen ein, gefolgt von den Dorfzonen mit 28.1 ha und den Wohn- und Gewerbebezonen mit 16.8 ha. Wie Abb. 8-5 zeigt, wurden in den Bezirken Weinfelden und Kreuzlingen mehrheitlich Dorfzonen eingezont. Ansonsten überwiegen bei den Einzonungen die Wohnzonen deutlich (Abb. 8-5).

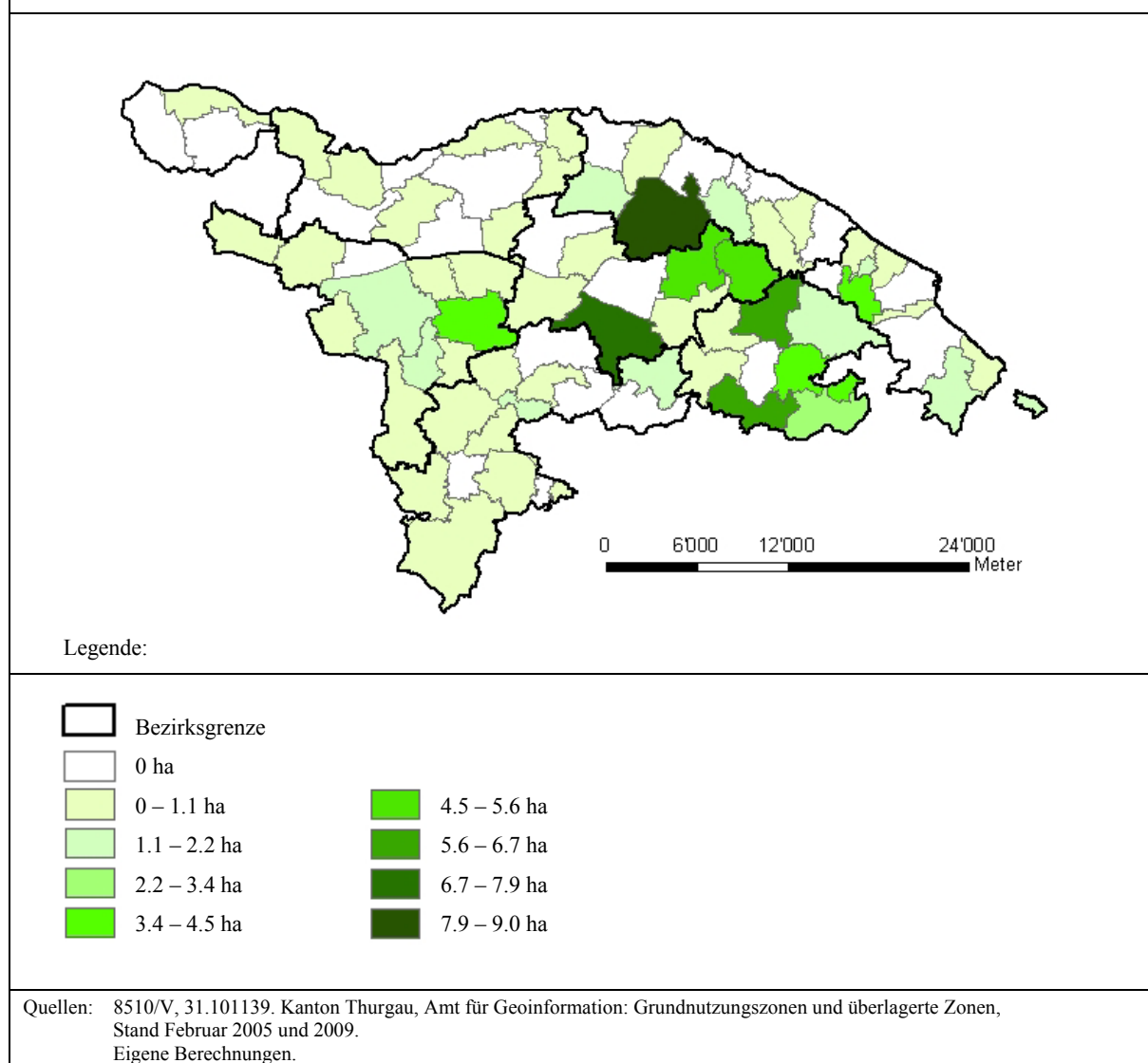
²⁸ Als Neueinzonungen gelten Dorfzonen, Wohn- und Gewerbebezonen und Wohnzonen.

Abb.8-5: Neueinzonungen, nach Bezirken und Zonen (2005 – 2009)



Auf Gemeindeebene betrachtet wird ersichtlich, dass 25 Gemeinden in der Zeitperiode 2005 bis 2009 keine Neueinzonungen vorgenommen haben. Andere dagegen haben in derselben Zeit bis zu 9 ha Land eingezont (Abb. 8-6).

Abb. 8-6: Neueinzonungen, nach Gemeinden (2005 – 2009)



8.3.2 Baulandpreise (2005 – 2009)

Die durchschnittlichen Preise für Bauland in den betrachteten Zonenklassen bewegen sich auf der Bezirksebene zwischen 207 und 259 Fr./m², wobei die Preise für Wohnzonen in allen Bezirken am höchsten sind (Abb. 8-8). In den Bezirken Bischofszell und Weinfelden, in denen die meisten Einzonungen vorgenommen wurden (siehe Kap. 8.3.1), sind die Baulandpreise mit 208 bzw. 216 Fr./m² vergleichsweise niedrig. Nur der Bezirk Diessenhofen hat mit 207 Fr./m² tiefere Baulandpreise. Deutlich höher sind die Preise mit 259 Fr./m² in den Bezirken Arbon und Kreuzlingen, welche an den Bodensee grenzen.

Auf Gemeindeebene (Abb. 8-7) ist zu erkennen, dass hohe Baulandpreise der betrachteten Zonenklassen vor allem in den Zentrumsgemeinden, wie beispielsweise in Weinfelden, Frauenfeld sowie in den Gemeinden mit Seeanstoss zu finden sind.

Abb.8.7: Durchschnittliche Baulandpreise, nach Gemeinden (2005 – 2009)

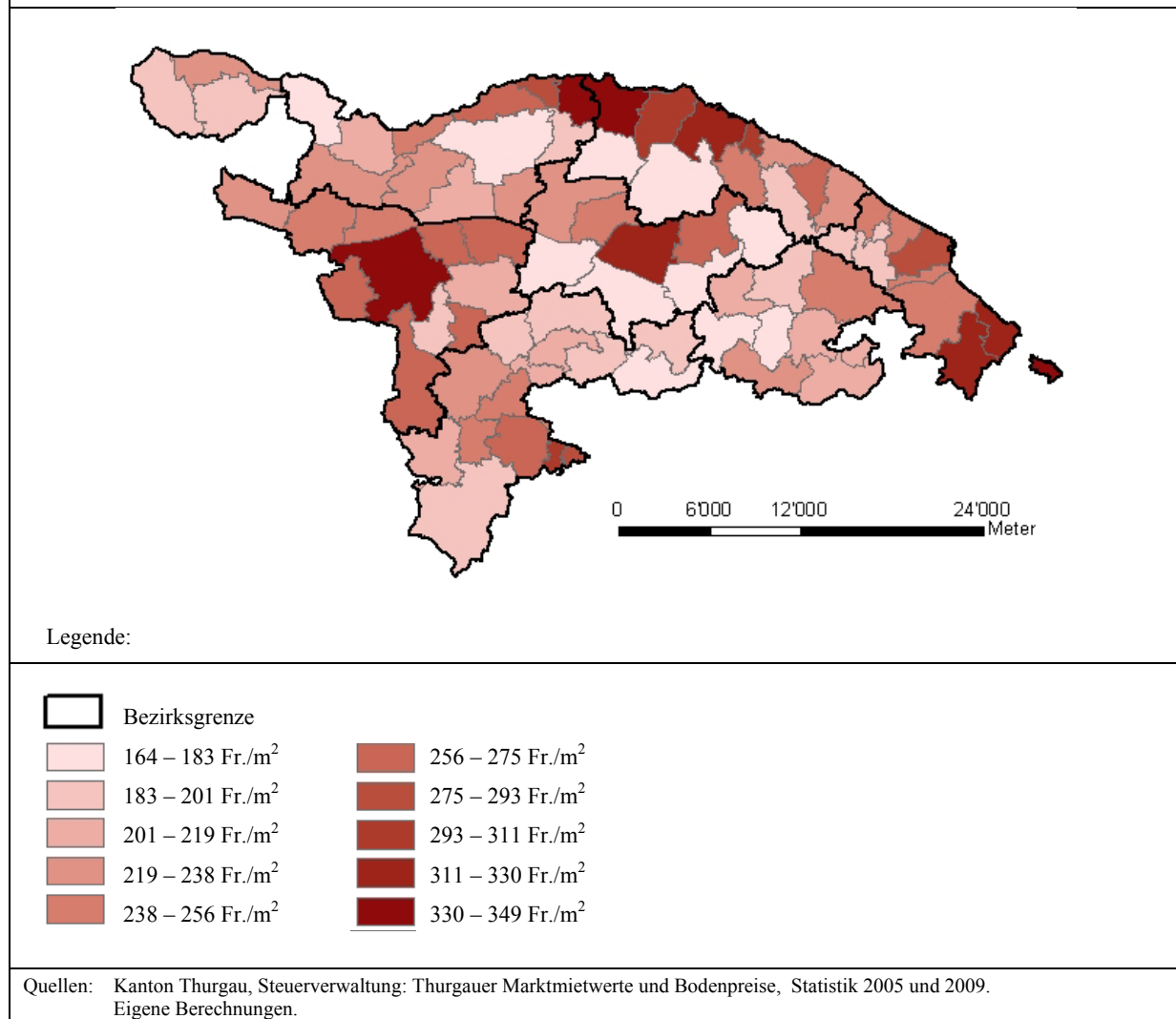
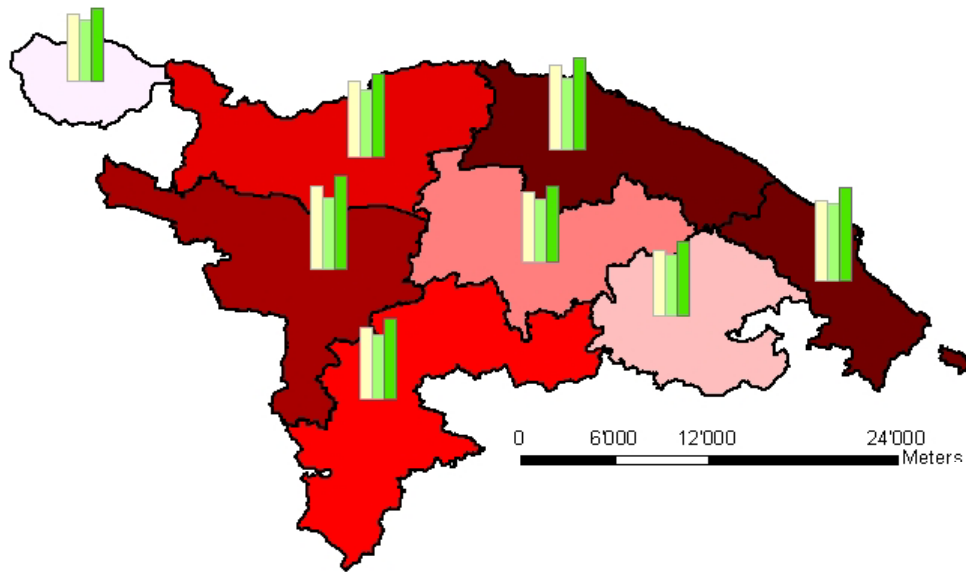


Abb.8-8: Durchschnittliche Baulandpreise, nach Bezirken und Zonen (2005 – 2009)



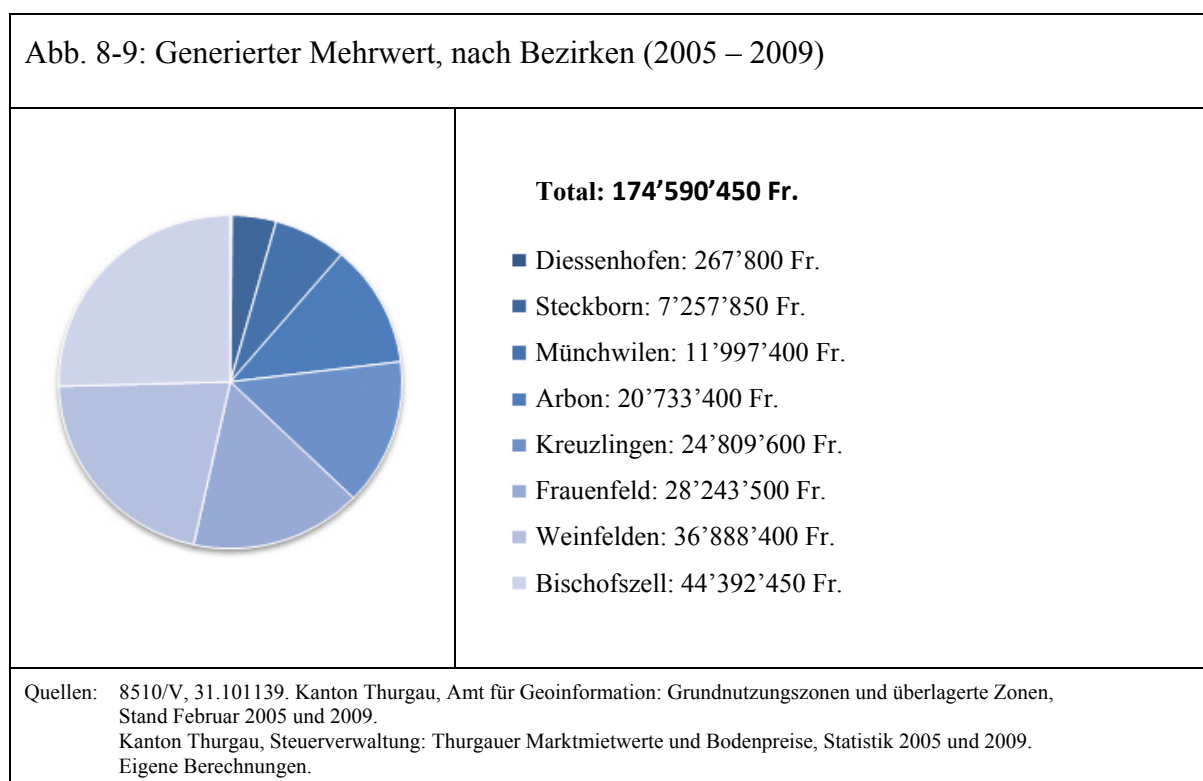
Legende:

Diessenhofen: 207 Fr./m ²	Dorfzone: 208 Fr./m ² Wohn- und Gewerbezone: 188 Fr./m ² Wohnzone: 225 Fr./m ²
Bischofszell: 208 Fr./m ²	Dorfzone: 203 Fr./m ² Wohn- und Gewerbezone: 188 Fr./m ² Wohnzone: 230 Fr./m ²
Weinfelden: 216 Fr./m ²	Dorfzone: 217 Fr./m ² Wohn- und Gewerbezone: 195 Fr./m ² Wohnzone: 238 Fr./m ²
Münchwilen: 224 Fr./m ²	Dorfzone: 222 Fr./m ² Wohn- und Gewerbezone: 200 Fr./m ² Wohnzone: 250 Fr./m ²
Steckborn: 234Fr./m ²	Dorfzone: 233 Fr./m ² Wohn- und Gewerbezone: 207 Fr./m ² Wohnzone: 259 Fr./m ²
Frauenfeld: 255 Fr./m ²	Dorfzone: 255 Fr./m ² Wohn- und Gewerbezone: 119 Fr./m ² Wohnzone: 290 Fr./m ²
Arbon: 259 Fr./m ²	Dorfzone: 249 Fr./m ² Wohn- und Gewerbezone: 237 Fr./m ² Wohnzone: 289 Fr./m ²
Kreuzlingen: 259 Fr./m ²	Dorfzone: 266 Fr./m ² Wohn- und Gewerbezone: 223 Fr./m ² Wohnzone: 288 Fr./m ²

Quellen: Kanton Thurgau, Steuerverwaltung: Thurgauer Marktmietwerte und Bodenpreise, Statistik 2005 und 2009. Eigene Berechnungen.

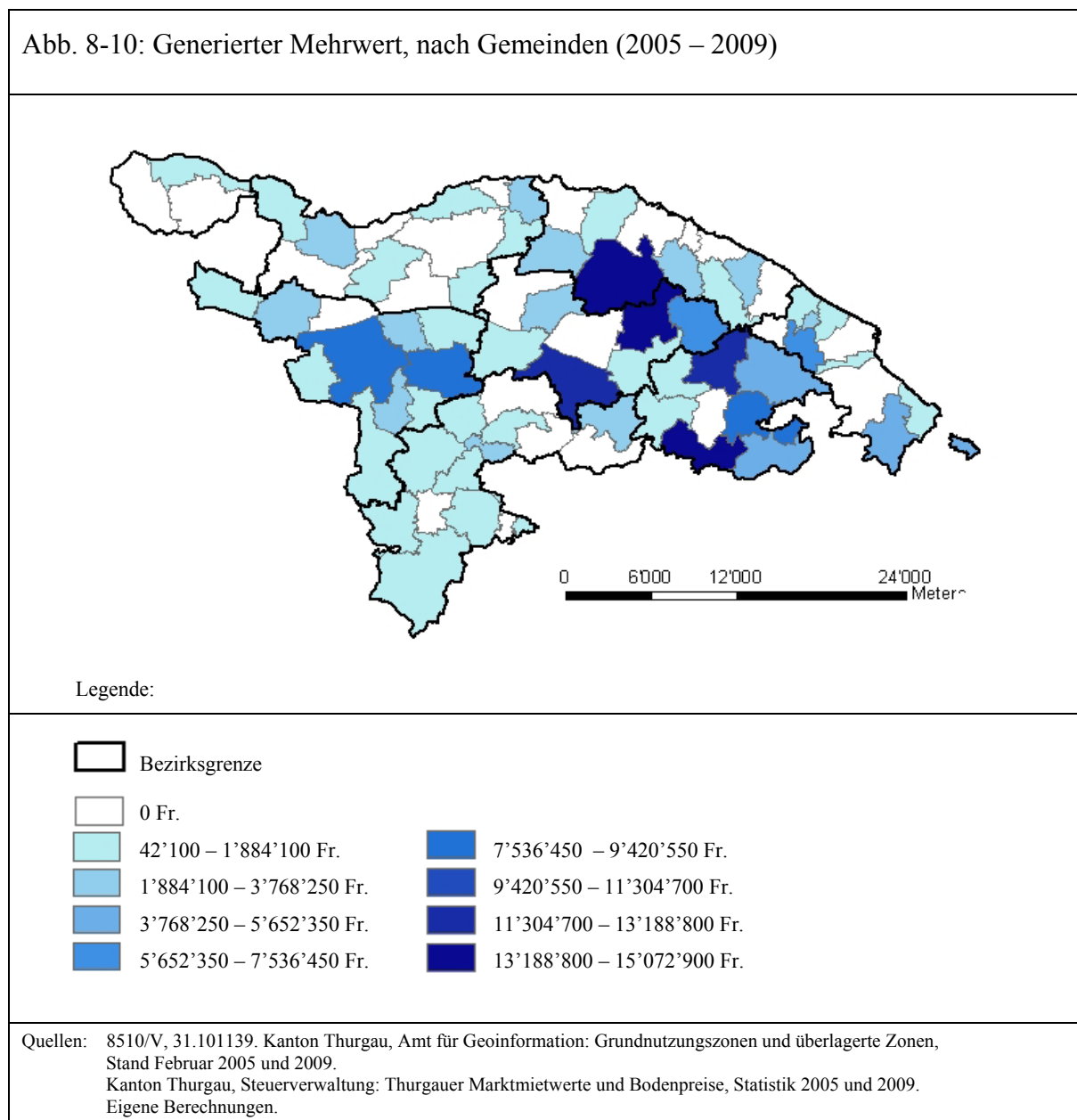
8.3.3 Der generierte Mehrwert durch Neueinzonungen (2005 – 2009)

Total wurde in den Jahren 2005 bis 2009 durch Neueinzonungen ein Mehrwert in der Höhe von 174.6 Mio. Fr. generiert (Abb. 8-9). Dies entspricht einem jährlichen Mehrwert von knapp 35 Mio. Fr. Davon fallen 46.6 % auf die Bezirke Bischofszell und Weinfelden, die flächenmässig die meisten Einzonungen aufweisen (siehe Kap. 8.3.1).



Einzelne Gemeinden im Kanton Thurgau generieren in der Zeitperiode 2005 bis 2009 durch Neueinzonungen einen Bodenmehrwert von über 10 Mio. Fr. (Abb. 8-10).

Abb. 8-10: Generierter Mehrwert, nach Gemeinden (2005 – 2009)



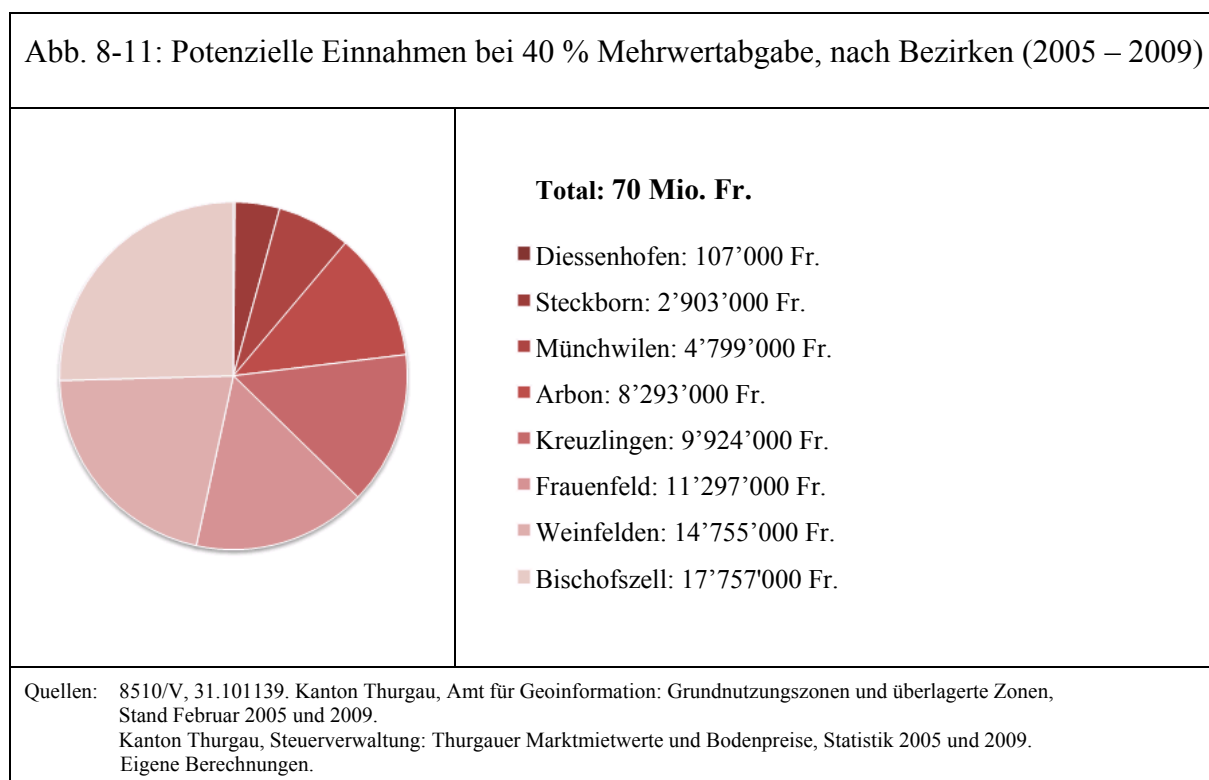
8.3.4 Potenzielle Einnahmen einer Mehrwertabgabe auf Neueinzonungen (2005 – 2009)

Im Kanton Thurgau wurde zwischen 2005 und 2009 durch Neueinzonungen ein Mehrwert in der Höhe von 174.6 Mio. Fr. generiert (Kap. 8.3.3).

Mit einer Mehrwertabgabe kann ein Teil dieses Mehrwertes abgeschöpft werden. Ein Abgabesatz von 20 % entspricht 34.9 Mio. Fr., ein Abgabesatz von 40 % entspricht 69.8 Mio. Fr. und ein Abgabesatz von 60 % entspricht 104.8 Mio. Fr. (Tab. 8-1).

Tab.8-1: Potenzielle Einnahmen (in Fr.) einer Mehrwertabgabe (2005 – 2009)			
Abgabesatz	20 %	40 %	60%
Kanton Thurgau	34'918'100	69'836'200	104'754'250
Quellen: 8510/V, 31.101139. Kanton Thurgau, Amt für Geoinformation: Grundnutzungszonen und überlagerte Zonen, Stand Februar 2005 und 2009. Kanton Thurgau, Steuerverwaltung: Thurgauer Marktmietwerte und Bodenpreise, Statistik 2005 und 2009. Eigene Berechnungen.			

Abb.8-11 zeigt die Verteilung der Einnahmen bei einer Mehrwertabgabe von 40 % auf der Bezirksebene. Genauere Angaben über potenzielle Einnahmen in den jeweiligen Gemeinden sind der Tab. 13-1 im Anhang zu entnehmen.



8.3.5 Fazit und Diskussion

Über den gesamten Kanton Thurgau betrachtet wurden zwischen 2005 und 2009 total 81.3 ha Landwirtschaftsland zu Bauland umgezont. Dadurch wurde ein Bodenmehrwert in der Höhe

von über 174.6 Mio. Fr. generiert. Bei einer angenommenen Mehrwertabgabe von 40 % sind dadurch der öffentlichen Hand Einnahmen von knapp 70 Mio. Fr. entgangen.

Wird der Mehrwert nicht abgeschöpft, profitieren in erster Linie Landbesitzer/innen von einer beträchtlichen Wertsteigerung der Liegenschaft. Dies begünstigt das Rent-Seeking-Verhalten²⁹: Das heisst, Landbesitzer/innen haben den Anreiz, Druck auf den Staat auszuüben, ihr Land einzuzonen. Wird nun jedoch ein Teil des generierten Mehrwertes vom Staat abgeschöpft, können die Rent-Seeking-Anreize vermindert werden. Es kann davon ausgegangen werden, dass der oben beschriebene Lenkungseffekt bei der Einführung einer Mehrwertabgabe auch im Kanton Thurgau eintreffen würde. Dies würde bedeuten, dass in den Jahren 2005 bis 2009 mit weniger Einzonungen zu rechnen gewesen wäre. Dazu kommt, dass sich dieser Effekt mit zunehmendem Abgabesatz verstärken würde.

Es ist weiter mit einem Abwälzungseffekt der Mehrwertabgabe auf die Bodenpreise zu rechnen, mit Folgen für den gesamten Baulandmarkt.³⁰ Wären die Bodenpreise höher, würde sich dies positiv auf den Bodenmehrwert auswirken: Es könnte somit mit höheren Einnahmen gerechnet werden.

Es bleibt noch zu erwähnen, dass die Erhebung einer Mehrwertabgabe mit administrativen Kosten verbunden ist, die von der öffentlichen Hand getragen werden müssen. Diese anfallenden Kosten wurden bei den Berechnungen nicht weiter berücksichtigt. Ebenfalls nicht berücksichtigt wurde die in Art. 70 Abs. 1 E-PBG vorgesehene Möglichkeit, den geschuldeten Betrag erst Jahre später zu bezahlen.

²⁹ Vergleiche dazu Hilber (1997): Die unsichtbare Umverteilung. Beeinflussung der Bodenpreise durch staatliche Tätigkeiten, in: Disp 129, S.10 – 15.

³⁰ Vergleiche dazu den erläuternden Bericht vom 25. Dezember 2009 zur Totalrevision des Planungs- und Baugesetzes (Kanton Thurgau, Departement für Bau und Umwelt, 2009a).

9 Finanzierung von Rückzonungen im Jahr 2009 aus den potenziellen Einnahmen einer Mehrwertabgabe

Im Kanton Thurgau gibt es 1'624.7 ha unüberbaute Bauzonen (Stand 2009).³¹ Im Folgenden soll mit Hilfe einer Modellrechnung untersucht werden, wie viel dieser unüberbauten Bauzonen mit den Einnahmen aus der Mehrwertabgabe wieder in Landwirtschaftsland rückgezont werden könnte. Zuerst wird aufgezeigt, welche Parzellen sich für eine Rückzonung eignen würden (Kap. 9.1). Anschliessend wird anhand von drei Szenarien aufgezeigt, wie gross die Fläche gesamthaft sein könnte, die rückgezont werden könnte (Kap.9.2).

9.1 Für Rückzonungen geeignete Parzellen im Jahr 2009

Im Folgenden wird aufgezeigt, welche unüberbauten Parzellen sich unter Berücksichtigung ihrer Erschliessung, Erreichbarkeit und Lage für Rückzonungen eignen würden.

9.1.1 Annahmen

Gemäss der Studie „Wie viele Bauzonen braucht die Schweiz?“ (Fahrländer Partner, 2008), welche von ARE in Auftrag gegeben wurde, sind auch die Bauzonen im Kanton Thurgau überdimensioniert und befinden sich nicht immer dort, wo die Nachfrage vorhanden ist. In der hier gemachten Modellrechnung sollen nur Parzellen als rückzongeeignet bezeichnet werden, die sich aus Gründen der Erschliessung, Erreichbarkeit sowie Lage eignen, um rückgezont zu werden.

9.1.2 Methode und verwendete Daten

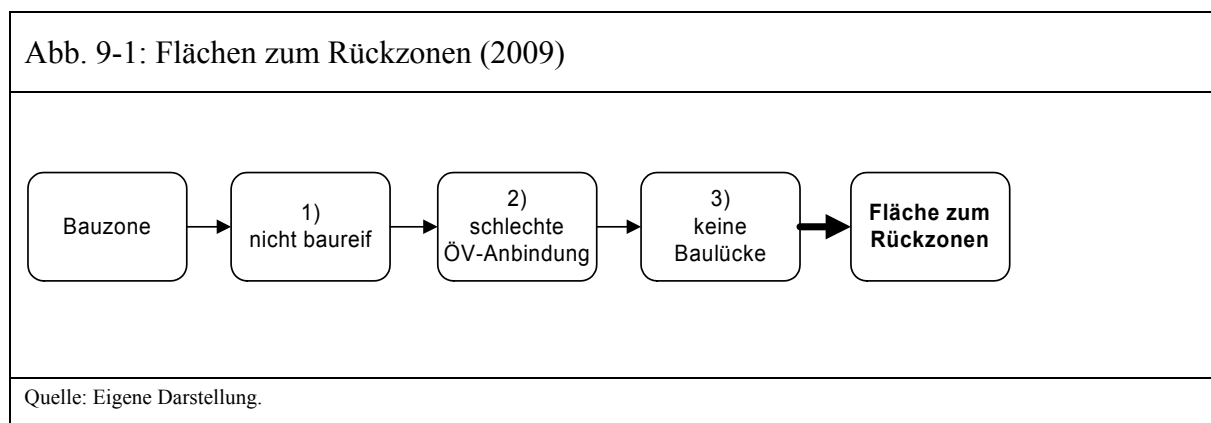
Die Grundlagen für die Eruierung der potenziell rückzonbaren Parzellen bilden der digitalisierte Liegenschaftsplan (Liegenschaft = Parzelle) des Kantons Thurgau³², Daten zu deren Erschliessung³³, sowie Daten zu den ÖV-Güteklassen des Bundesamtes für Raumentwicklung

³¹ Kanton Thurgau, Amt für Geoinformation: Erschliessungsdaten, Stand 2009.

³² Kanton Thurgau, Amt für Geoinformation: Liegenschaften, Stand 2009.

³³ Kanton Thurgau, Amt für Geoinformation: Erschliessungsdaten, Stand 2009.

ARE³⁴. Es wurden drei Kriterien formuliert (Abb. 9-1): Auf die aktuelle Richtplanung des Kantons, d.h. auf die dort ausgewiesene Vorstellung über die räumliche Entwicklung, wurde keine Rücksicht genommen.



1) Nicht baureif

Im Kanton Thurgau sind 666.3 ha Bauzonen erst in fünf Jahren oder später baureif. Dies entspricht 41 % der gesamthaft 1'624.7 ha unüberbauten Bauzonen.³⁵

Gemäss Art. 60 aus dem Planungs- und Baugesetz des Kantons Thurgau vom 16. August 1995 dürfen Neubauten nur auf baureifen Grundstücken erstellt werden. Die Baureife einer Parzelle herbeizuführen, ist mit Kosten verbunden. Demzufolge macht es wenig Sinn, eine bereits erschlossene Parzelle wieder rückzuzonen.

2) Schlechte ÖV-Anbindung

Gut an den öffentlichen Verkehr angeschlossene Parzellen sollen nicht rückgezont werden. Von einer Rückzonung ausgeschlossen werden diejenigen Parzellen, die einer ÖV-Güteklasse A, B, C oder D³⁶ angehören.

3) Keine Baulücke

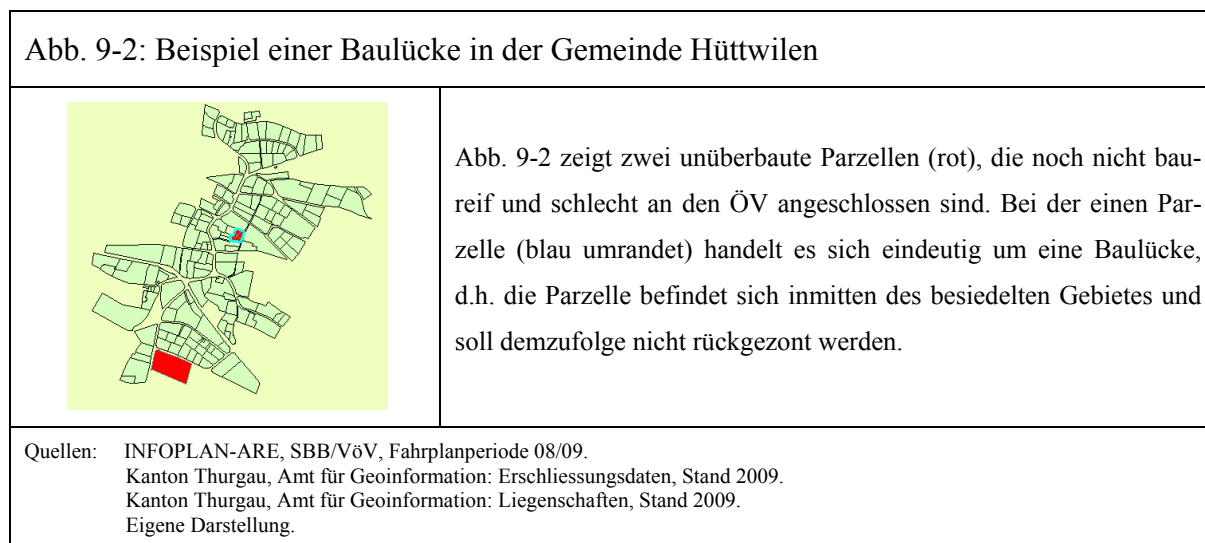
Handelt es sich bei einer unüberbauten Parzelle um eine Baulücke, soll diese im Sinne einer angestrebten verdichteten Bauweise nicht rückgezont werden. Baulücken (Abb. 9-2) sind Par-

³⁴ INFOPLAN-ARE, SBB/VöV, Fahrplanperiode 08/09.

³⁵ Kanton Thurgau, Amt für Geoinformation: Erschliessungsdaten, Stand 2009.

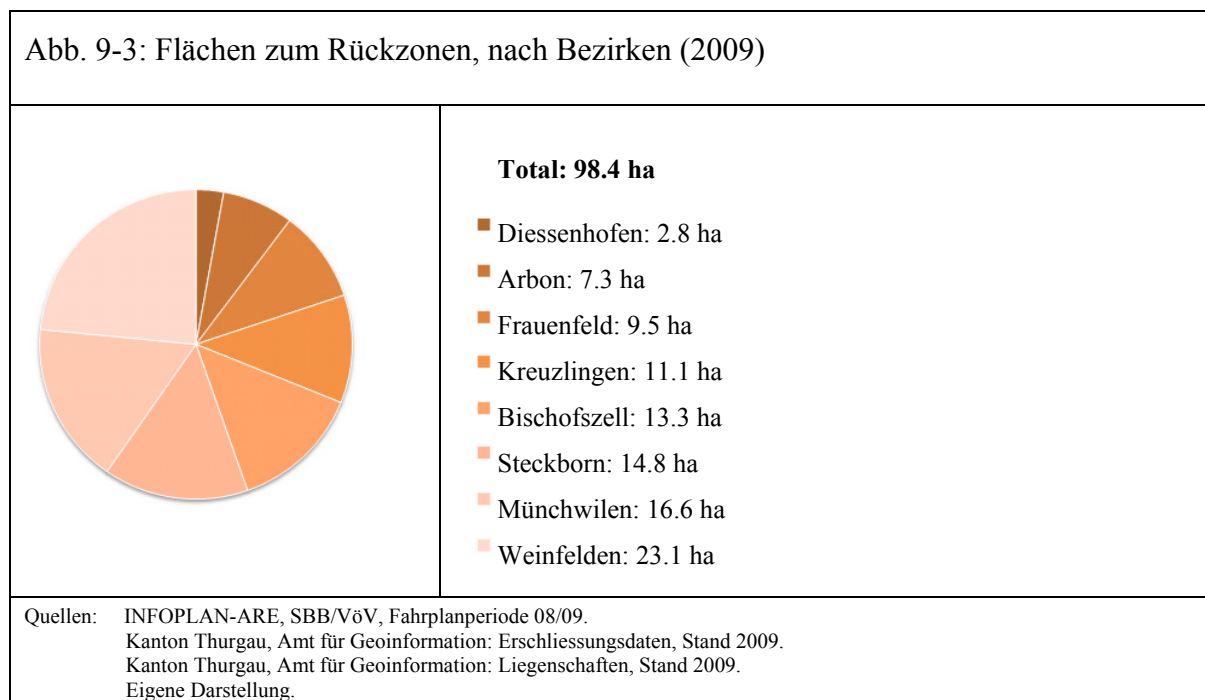
³⁶ Klassifizierung gemäss INFOPLAN-ARE, SBB/VöV, Fahrplanperiode 08/09.

zellen, die mehrheitlich von anderen überbauten Parzellen umgeben sind. Sie wurden im GIS manuell editiert und von den potenziell rückzonbaren Flächen entfernt.



9.1.3 Resultate

Von den 1'624.7 ha unüberbauten Bauzonen im Kanton Thurgau sind gemäss den oben formulierten Bedingungen nur 98.4 ha (6.1 %) für eine Rückzonung geeignet. Die grösste Fläche mit 23.1 ha hat der Bezirk Weinfelden zu verzeichnen. Die Bezirke Weinfelden, Münchwilen und Steckborn umfassen mit 54.5 ha über die Hälfte der rückzonbaren Fläche (Abb. 9-3).



9.2 Potenziell finanzierbare Rückzonungen im Jahr 2009

Anhand von drei Szenarien wird aufgezeigt, wie gross die Fläche im Kanton Thurgau sein könnte, die im Jahr 2009 mit den potenziellen Einnahmen einer Mehrwertabgabe (Kap. 8) rückzonbar gewesen wäre.

9.2.1 Annahmen

Mit den in Kapitel 8 ermittelten potenziellen Einnahmen einer Mehrwertabgabe der Jahre 2005 bis 2009 soll ein kantonaler Fonds zur Finanzierung raumplanerischer Massnahmen geöffnet werden. Die Gelder sollen gemäss drei verschiedenen Szenarien auf die Gemeinden verteilt werden, wobei die Verwendung dieser Mittel für Rückzonungen unüberbauter Bauzonen erste Priorität haben soll (Kap. 9.2.2).

In der raumplanerischen Praxis sind Rückzonungen wenig verbreitet, da diese in den meisten Fällen einer Enteignung gleichkommen und entschädigt werden müssen (vgl. Baumgartner, 2005: 66ff). In der vorliegenden Untersuchung wird in Anlehnung an das kantonale Gesetz über die Enteignung³⁷ im Falle einer Rückzonung von einer vollen Entschädigung der betroffenen Grundeigentümer/innen ausgegangen. Im Kanton Thurgau sieht das Gesetz über die Enteignung in Art. 7 vor, dass bei Enteignungen und enteignungsähnlichen Eigentumsbeschränkungen die volle Entschädigung zu leisten ist.

9.2.2 Methode und verwendete Daten

Die Grundlage zur Berechnung der Kosten der Rückzonungen liefert die Bodenpreisstatistik des Kantons Thurgau aus dem Jahr 2009³⁸, welche auf Gemeindeebene differenzierte Quadratmeterpreise der Dorfzonen, Wohnzonen und Wohn- und Gewerbebezonen enthält.

Den Gemeinden sollen die Gelder aus dem Mehrwertabgabefonds gemäss folgenden drei Szenarien zur Verfügung stehen:

³⁷ 710, Gesetz über die Enteignung vom 27. Februar 1984.

³⁸ Kanton Thurgau, Steuerverwaltung: Thurgauer Marktmietwerte und Bodenpreise, Statistik 2009.

Szenario 1: Proportional zur Einwohnerzahl

Alle Gemeinden erhalten gemäss ihrem Bevölkerungsanteil an der Gesamtbevölkerung³⁹ des Kantons Thurgau Geld aus dem Mehrwertabgabefonds. Diese müssen sie prioritär für Rückzonungen einsetzen.

Im Sinne einer gerechten Verteilung erhalten auch diejenigen Gemeinden Gelder aus dem Mehrwertabgabefonds, welche keine Flächen besitzen, die sich für Rückzonungen eignen (Kap. 9.1). Dadurch werden Gemeinden, die in der Vergangenheit nicht mehr eingezont haben als wirklich benötigt wurde, nicht für haushälterischen Umgang mit der Ressource Boden bestraft.

Szenario 2: Einheitlicher Prozentsatz

Alle Gemeinden, die für Rückzonungen geeignete Flächen besitzen, zonen denselben Prozentsatz ihrer für Rückzonungen geeigneten Parzellen (Kap. 9.1) aus, bis der kantonale Fonds aufgebraucht ist.

Szenario 3: Maximale Fläche

Beginnend bei der Parzelle mit dem niedrigsten Bodenpreis wird kantonsweit so lange ausgezont, bis kein Geld aus dem Raumplanungsfonds mehr vorhanden ist. Über den gesamten Kanton betrachtet, soll die grösstmögliche Fläche rückgezont werden.

9.2.3 Resultate

In Kapitel 8 wurden die potenziellen Einnahmen einer Mehrwertabgabe mit den Abgabesätzen von 20, 40 und 60 % berechnet. Aus der Tabelle 9-1 wird ersichtlich, wie gross die Fläche im Kanton Thurgau gesamthaft sein könnte, die mit den unterschiedlich hohen Einnahmen und den oben beschriebenen Szenarien im Jahr 2009 rückgezont werden könnte. Neben der Fläche, die rückgezont werden kann, ist auch deren Anteil in % an den gesamthaft für Rückzonungen geeigneten Flächen ersichtlich (Kap. 9.1).

³⁹ Kanton Thurgau, Dienststelle für Statistik: Wohnbevölkerung der Gemeinden, Stand 31. Dezember 2009.

Tab. 9-1: Die potenziell rückzonbare Bauzonenfläche (2009)						
Abgabesatz	20%		40%		60%	
Szenario 1	9.8 ha	10.0 %	17.4 ha	17.7 %	24.7 ha	25.1 %
Szenario 2	14.8 ha	15.0 %	29.7 ha	30.2 %	44.5 ha	45.2 %
Szenario 3	25.3 ha	35.9 %	39.4 ha	40.0 %	55.2 ha	56.1 %

Quellen: 8510/V, 31.101139. Kanton Thurgau, Amt für Geoinformation: Grundnutzungszone und überlagerte Zonen, Stand Februar 2005 und 2009.
 Kanton Thurgau, Amt für Geoinformation: Erschliessungsdaten, Stand 2009.
 Kanton Thurgau, Amt für Geoinformation: Liegenschaften, Stand 2009.
 Kanton Thurgau, Dienststelle für Statistik: Wohnbevölkerung der Gemeinden, Stand 31. Dezember 2009.
 Kanton Thurgau, Steuerverwaltung: Thurgauer Marktmietwerte und Bodenpreise, Statistik 2005 und 2009
 NFOPLAN-ARE, SBB/VöV, Fahrplanperiode 08/09.
 Eigene Berechnungen.

9.2.4 Fazit und Diskussion

Mit den potenziellen Einnahmen einer Mehrwertabgabe von 40 % (wie im Entwurf zum neuen Planungs- und Baugesetz E PBG im Kanton Thurgau vorgesehen) lassen sich maximal 39.4 ha bzw. 40 % der für Rückzonungen geeigneten Flächen rückzonen (Szenario 3). Von den 1'624.7 ha unüberbauten Bauzonen im Kanton Thurgau (Stand 2009)⁴⁰ beträgt dies jedoch ernüchternde 2.4 %.

Bei einer Mehrwertabgabe von 20 % können, wie aus den Resultaten ersichtlich wird, maximal 25.3 ha rückgezont werden (Szenario 3). Dies entspricht 35.9 % der für Rückzonungen geeigneten Flächen oder 1.6 % der unüberbauten Bauzonen im Kanton Thurgau.

Mit der maximal möglichen Mehrwertabgabe von 60 % liessen sich maximal 55.2 ha rückzonen (Szenario 3). Dies entspricht 56.1 % der für Rückzonungen geeigneten Flächen oder 3.4 % der unüberbauten Bauzonen im Kanton Thurgau. Eine Mehrwertabgabe von 60 % wird jedoch politisch schwer durchsetzbar und deswegen kaum zu erwarten sein.

⁴⁰ Kanton Thurgau, Amt für Geoinformation: Erschliessungsdaten, Stand 2009.

Der Unterschied zwischen den Szenarien ist gross: So können bei einem Abgabesatz von 40 % in Szenario 1 gerade mal 17.4 ha oder 17.7 % der für Rückzonungen geeigneten Flächen rückgezont werden. In Szenario 3 sind es mit 39.4 ha beziehungsweise 39.4 % mehr als das Doppelte. Dies verdeutlicht, dass der Verteilung beziehungsweise der Verwendung der Einnahmen eine wesentliche Bedeutung zugeschrieben werden muss. Es stellt sich die Frage, ob es gerechtfertigt ist, dass Gemeinden, die in der Vergangenheit weniger haushälterisch mit der Ressource Boden umgegangen sind und mehr eingezont haben, für ihr Verhalten belohnt werden sollen, indem sie mehr Gelder erhalten als andere, die mit dem Boden haushälterischer umgegangen sind (vgl. Szenario 2). Da die Mittel jedoch zweckgebunden d.h. hauptsächlich für Rückzonungen verwendet werden, ist dies in diesem Fall weniger problematisch.

10 Die potenziellen Einnahmen bei einer Mehrwertabgabe auf Neueinzonungen im Kanton Thurgau zwischen 2010 und 2025

In diesem Kapitel wird untersucht, wie hoch die Einnahmen im Kanton Thurgau bei Einführung einer Mehrwertabgabe auf Neueinzonungen in den Jahren 2010 bis 2025 sein könnten.

10.1 Annahmen

In der vorliegenden Untersuchung wird in den kommenden Jahren (2010 – 2025) analog zu Kapitel 8 eine Mehrwertabgabe auf Neueinzonungen erhoben, welche einen kantonalen Fonds zur Finanzierung von Rückzonungen äufnen sollte. Es wird auch hier mit drei Abgabesätzen 20, 40 oder 60 % gearbeitet. Durch Aufzonungen entstandene Mehrwerte sowie die kantonale Richtplanung werden hier ebenfalls nicht berücksichtigt.

10.2 Methode und verwendete Daten

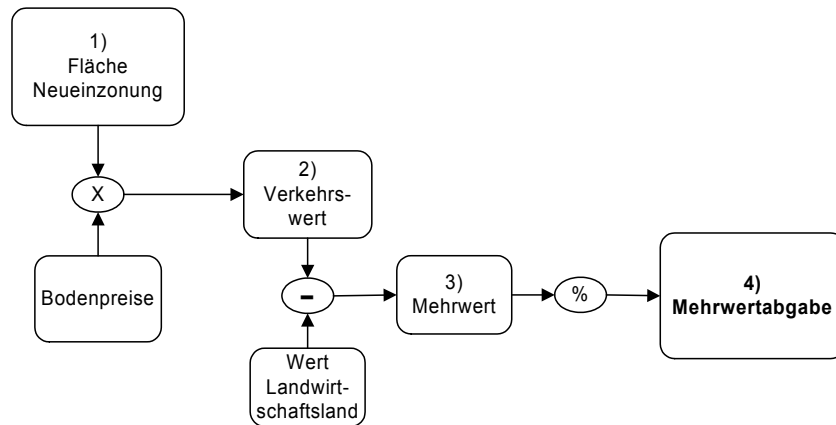
Die Grundlagen zur Berechnung der potenziellen Einnahmen bilden das von Fahrländer Partner modellierte zukünftige Angebot an Bauzonen gemäss dem Szenario „Trend“⁴¹ sowie eine Schätzung der zukünftigen Bodenpreise, basierend auf der Bodenpreisstatistik des Kantons Thurgau⁴² unter Berücksichtigung der Teuerung der kommenden Jahre.

Abb. 10-1 zeigt einen Überblick der wichtigsten Schritte zur Berechnung der potenziellen Einnahmen von 2010 bis 2025. Die einzelnen Punkte (siehe Nummerierung 1-4 in Abb. 10-1) werden nachfolgend genauer beschrieben.

⁴¹ Fahrländer Partner (2008): Bauzonen Schweiz. Wie viele Bauzonen braucht die Schweiz?

⁴² Kanton Thurgau, Steuerverwaltung: Thurgauer Marktmietwerte und Bodenpreise, Statistik 2009.

Abb. 10-1: Überblick Vorgehen: Einnahmen (2010 – 2025)

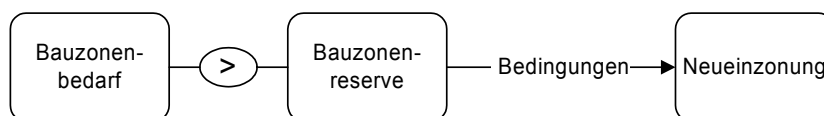


Hinweis: X = mal, - = minus, % = Anteil
 Quelle: Eigene Darstellung.

1) Fläche Neueinzonung

Gemäss dem Modell von Fahrländer Partner (2008: 28f) wird eine Gemeinde Neueinzonungen vornehmen,⁴³ wenn der erwartete Bedarf an Bauzonenfläche für die nächsten 15 Jahre grösser ist als die bestehenden Bauzonenreserven im Jahr 2005 und gewisse Bedingungen in den einzelnen Gemeinden erfüllt werden (Abb. 10-2).

Abb. 10-2: Neueinzonungen (2010 – 2025)



Quelle: Eigene Darstellung.

Um den Bauzonenbedarf der Zukunft zu bestimmen, wird im Modell von Fahrländer Partner (2008: 28) der Bauzonenbedarf der letzten fünf Jahre auf die nächsten 15 Jahre hochgerech-

⁴³ Neue Reserven können im Modell von Fahrländer Partner auch durch Aufzonungen geschaffen werden. Diese werden in der vorliegenden Untersuchung jedoch nicht weiter berücksichtigt, da analog zu Kapitel 7 eine Mehrwertabgabe nur auf Neueinzonungen erhoben wird.

net, wobei der erwarteten Bevölkerungsentwicklung Rechnung getragen wird. Bei der Bestimmung der Bauzonenreserven des Jahres 2005 wird die Baulandhortung im Modell mitberücksichtigt: Es wird davon ausgegangen, dass in urbanen Gemeinden 20 % und in ländlichen Gebieten 40 % des Baulandes gehortet wird. Somit sind die Bauzonenreserven gemäss dem Modell im Jahr 2005 kleiner als die Gesamtheit der unüberbauten Bauzonen im Jahr 2005. Damit eine Gemeinde im Modell von Fahrländer Partner (2008: 28f) neue Reserven schaffen kann, müssen neben dem oben beschriebenen Bedarf an Bauzonenflächen⁴⁴ folgende Bedingungen erfüllt sein:

- Die letzte Zonenplanrevision muss mindestens 10 Jahre zurückliegen.
- Die neu geschaffenen Reserven weisen raumplanerische Qualitäten bezüglich ihrer Erschliessung, Zentralität und Attraktivität auf, wobei die Erschliessung mit dem öffentlichen Verkehr massgebend ist.
- Pro Gemeinde müssen mindestens 3 Hektaren Bauzonenreserven⁴⁵ geschaffen werden, da der Prozess mit administrativen Kosten verbunden ist.
- Die neu geschaffenen Reserven in einer Gemeinde dürfen nicht mehr als 10 % der bereits überbauten Bauzonenfläche ausmachen.
- Der Anteil der Bauzonen in einer Gemeinde darf in den Gross- und Mittelzentren höchstens 90 %, in den inneren Agglomerationsgürteln der Zentren 85 % und in den übrigen Gemeinden 80 % der besiedelbaren Fläche betragen.

2) Verkehrswert

Der kumulierte Verkehrswert des bis ins Jahr 2025 neu eingezonten Baulandes im Kanton Thurgau berechnet sich aus dem Produkt der neu eingezonten Flächen bis ins Jahr 2025 (siehe oben) und einer Schätzung der zukünftigen Baulandpreise.

Die Schätzung der zukünftigen Baulandpreise hat sich als enorm schwierig herausgestellt. Gemäss Auskunft der Immobilienexperten der Credit Suisse ist die Preisspanne für die Baulandpreise gross und die Einflussfaktoren sind vielfältig und volatil, was eine Prognose für die

⁴⁴ Die bestehenden Bauzonenreserven (2005) decken den erwarteten Bedarf der nächsten 15 Jahre nicht.

⁴⁵ Diese 3 ha beinhalten sowohl Neueinzonungen wie auch Aufzonungen.

Zukunft kaum zulässt, da die Ergebnisse zu hypothetisch wären. Abklärungen mit Wüest und Partner führten zu demselben Resultat.

Aufgrund dessen wurde folgendermassen vorgegangen: Für die Berechnung des Verkehrswertes einer Bauzone im Jahr 2025 wurde pro Gemeinde der Mittelwert der Bodenpreise der drei Zonenklassen (Dorfzone, Wohn- und Gewerbezone und Wohnzone) des Jahres 2009 ermittelt und mit einer durchschnittlichen Jahresteuern von 0.9 %⁴⁶ extrapoliert.

3) Mehrwert

Der Mehrwert entspricht der Differenz des Verkehrswerts nach der Einzonung und des ursprünglichen Preises des Landwirtschaftslands, wobei für Landwirtschaftsland weiterhin von 5 Fr./m² ausgegangen wird (siehe Kap. 8.2). Es erfolgten keine Inflationsanpassungen.

4) Mehrwertabgabe

Analog zu Kapitel 8 wird die Mehrwertabgabe mit den Abgabesätzen 20, 40 und 60 % berechnet.

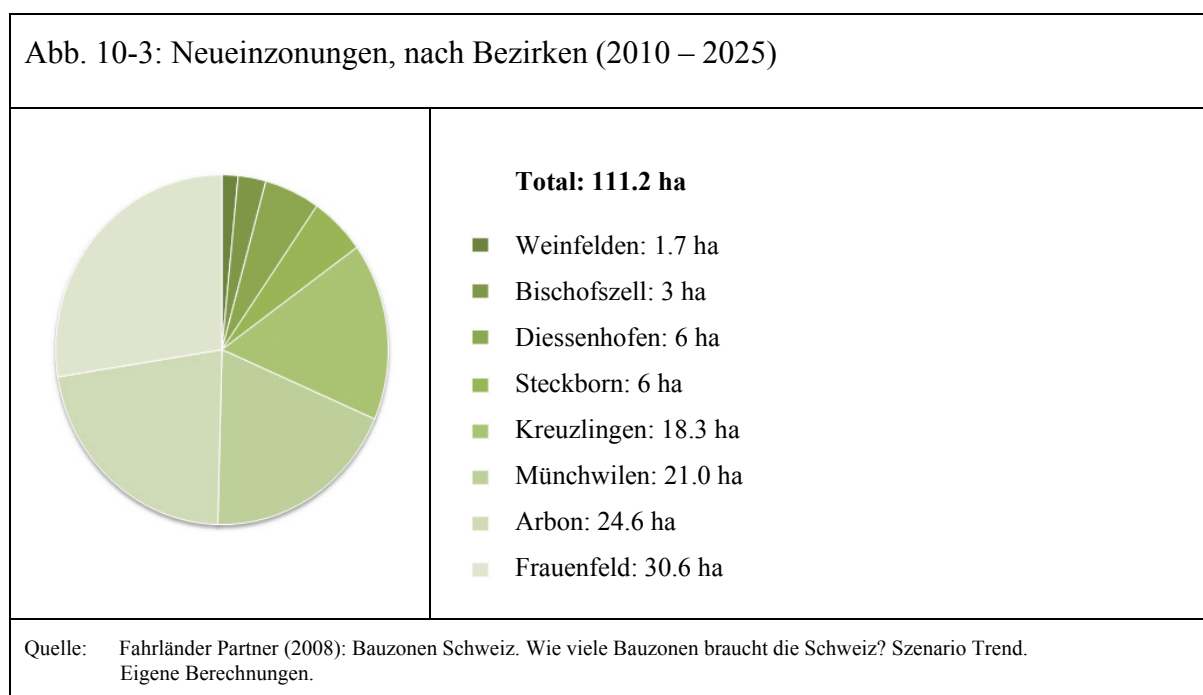
⁴⁶ Die Jahresteuern von 0.9 % entspricht der jährlichen Durchschnittsteuerung der Jahre 1994 bis 2009. Quelle: Bundesamt für Statistik: Landesindex der Konsumentenpreise. Jahresdurchschnitte, Indexentwicklung seit 1980.

10.3 Resultate

Im Folgenden werden die Resultate aus den Berechnungen der potenziellen Einnahmen einer Mehrwertabgabe zwischen 2010 und 2025 graphisch dargestellt und beschrieben.

10.3.1 Neueinzonungen (2010 – 2025)

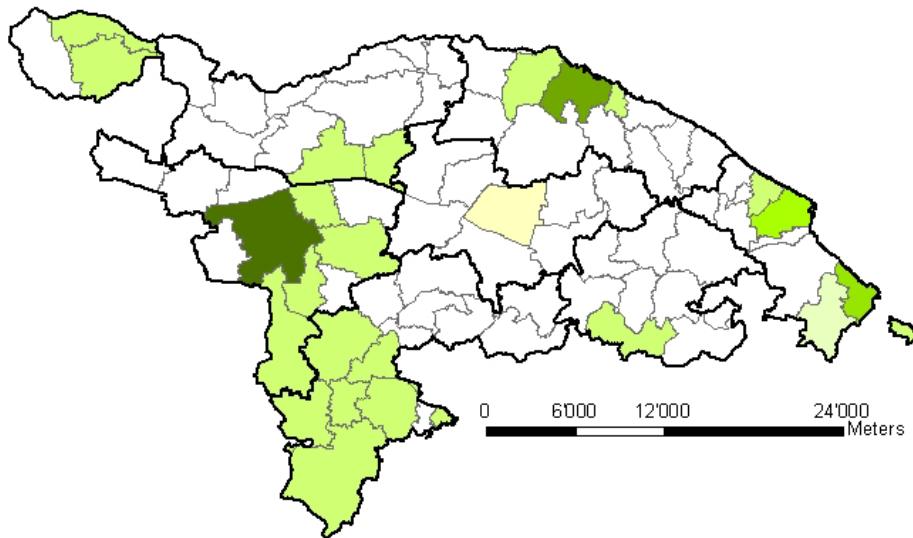
Gemäss dem Prognosemodell von Fahrländer Partner⁴⁷ belaufen sich die Neueinzonungen im Kanton Thurgau bis ins Jahr 2025 auf total 111.2 ha, wobei knapp die Hälfte der Neueinzonungen in den Bezirken Frauenfeld und Arbon zu liegen kommen. Weitere 35 % entfallen auf die Bezirke Münchwilen und Kreuzlingen (Abb. 10-3).



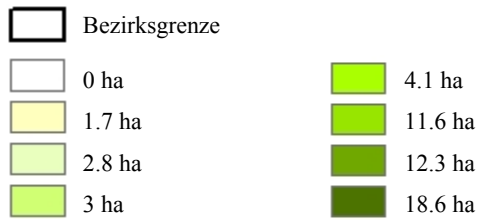
In der Zeitperiode von 2010 bis 2025 erfüllen im Kanton Thurgau 26 Gemeinden die in Kapitel 10.2 beschriebenen Bedingungen, um neues Bauland einzuzonen (Abb. 10-4).

⁴⁷ Fahrländer Partner (2008): Bauzonen Schweiz. Wie viele Bauzonen braucht die Schweiz?

Abb. 10-4: Neueinzonungen, nach Gemeinden (2010 – 2025)



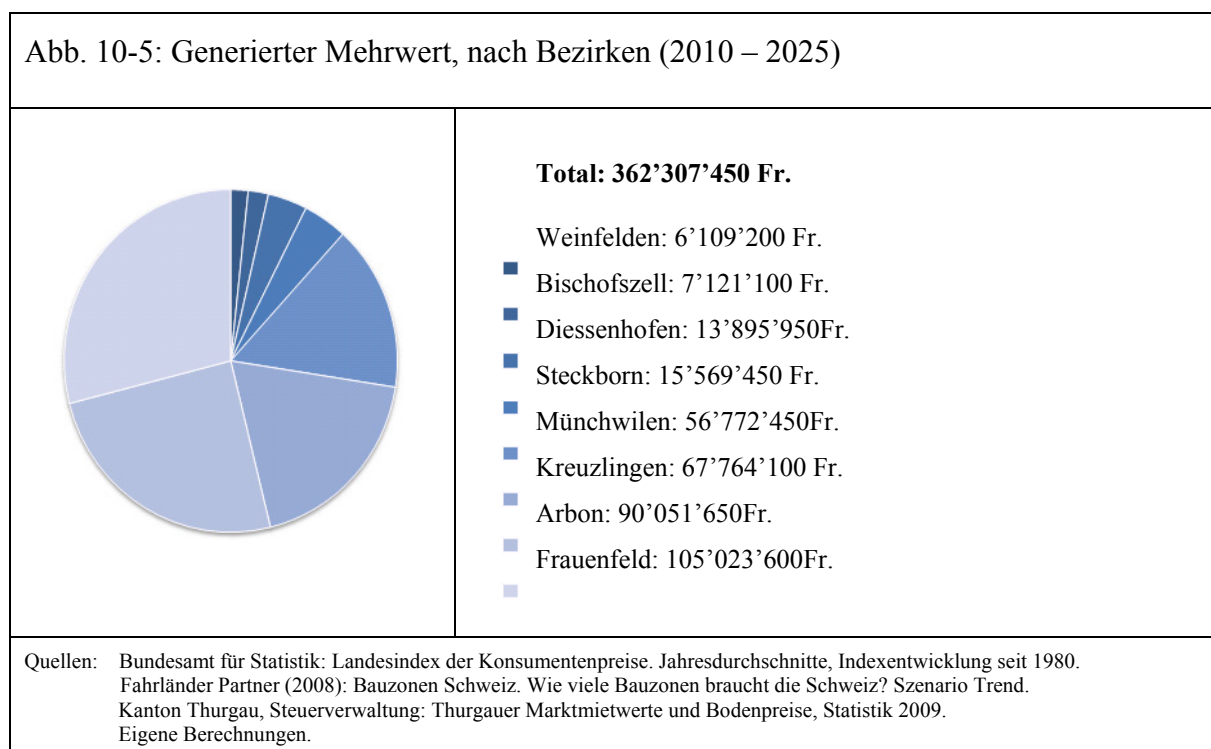
Legende:



Quelle: Fahrländer Partner (2008): Bauzonen Schweiz. Wie viele Bauzonen braucht die Schweiz? Szenario Trend. Eigene Berechnungen.

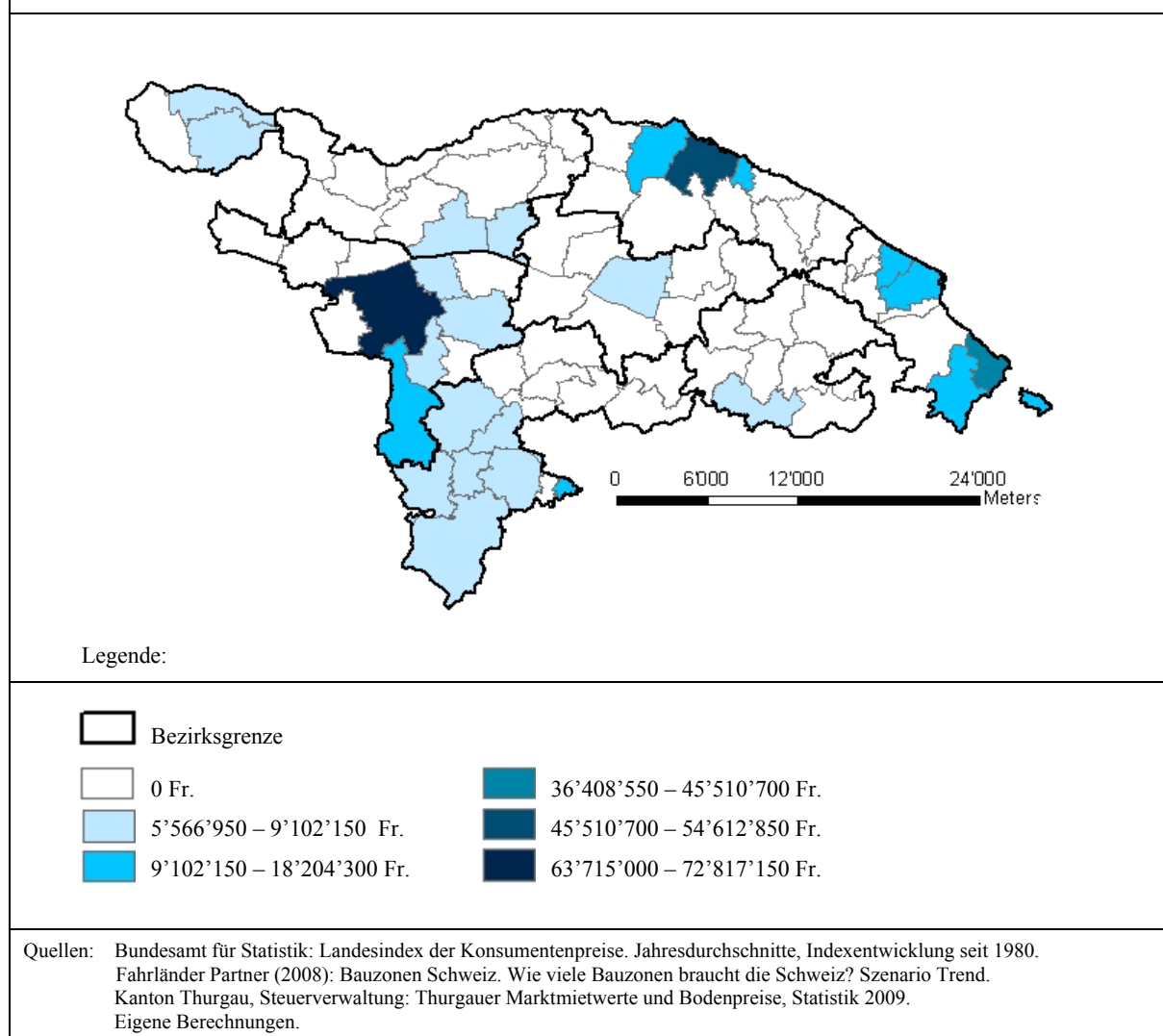
10.3.2 Der generierte Mehrwert durch Neueinzonungen (2010 – 2025)

Total wird im Kanton Thurgau in den Jahren 2010 bis 2025 durch Neueinzonungen ein Mehrwert in der Höhe von 362.3 Mio. Fr. generiert. Dies entspricht einem jährlichen Mehrwert von gut 24.2 Mio. Fr. Die Bezirke Frauenfeld und Arbon weisen flächenmässig die meisten Neueinzonungen auf (siehe Kap. 10.3.1) und generieren zusammen einen Mehrwert von 195.1 Mio. Fr. Dies macht 43.8 % des gesamten Mehrwertes aus (Abb. 10-5).



Einzelne Gemeinden im Kanton Thurgau generieren in der Zeitperiode von 2010 bis 2025 durch Neueinzonungen einen Bodenmehrwert von über 45 Mio. Fr. (Abb. 10-6).

Abb. 10-6: Generierter Mehrwert, nach Gemeinden (2010 – 2025)



10.3.3 Potenzielle Einnahmen durch eine Mehrwertabgabe auf Neueinzonungen zwischen 2010 und 2025 im Kanton Thurgau

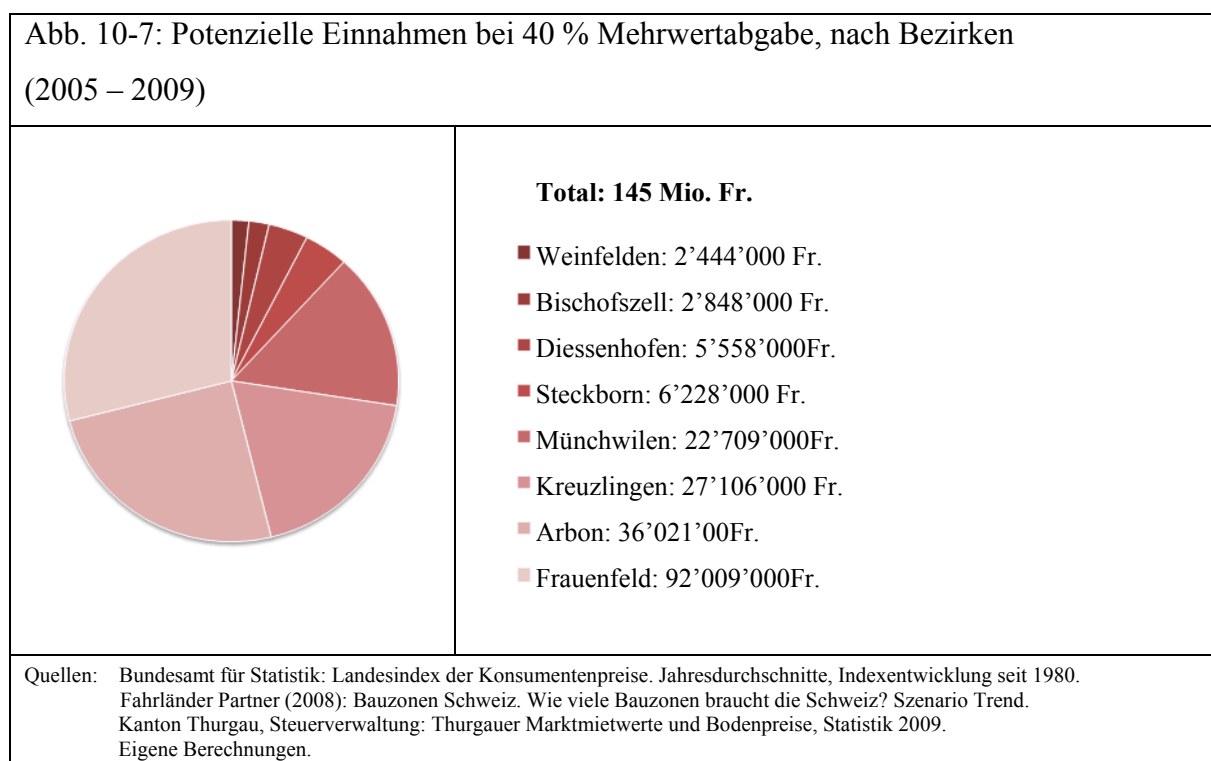
Im Kanton Thurgau kann zwischen 2010 und 2025 mit einem durch Neueinzonungen generierten Mehrwert in der Höhe von 362.3 Mio. Fr. gerechnet werden (Kap. 10.3.2).

Mit einer Mehrwertabgabe kann ein Teil dieses Mehrwertes abgeschöpft werden. Ein Abgabesatz von 20 % entspricht 72.5 Mio. Fr., ein Abgabesatz von 40 % entspricht 144.9 Mio. Fr. und ein Abgabesatz von 60 % entspricht 217.4 Mio. Fr. (Tab. 10-1).

Abgabesatz	20 %	40 %	60%
Kanton Thurgau	72'461'500	144'922'950	217'384'450

Quellen: Bundesamt für Statistik: Landesindex der Konsumentenpreise. Jahresdurchschnitte, Indexentwicklung seit 1980.
 Fahrländer Partner (2008): Bauzonen Schweiz. Wie viele Bauzonen braucht die Schweiz? Szenario Trend.
 Kanton Thurgau, Steuerverwaltung: Thurgauer Marktmietwerte und Bodenpreise, Statistik 2009.
 Eigene Berechnungen.

Abb.10-7 zeigt die Verteilung der Einnahmen bei einer Mehrwertabgabe von 40 % auf der Bezirksebene. Genauere Angaben über potenzielle Einnahmen in den jeweiligen Gemeinden sind der Tab. 13-2 im Anhang zu entnehmen.



10.3.4. Fazit und Diskussion

Fahrländer Partner (2008) prognostizieren, dass im gesamten Kanton Thurgau in den Jahren 2010 bis 2025 total 111.2 ha neue Bauzonen geschaffen werden. Dadurch könnte mit einem Bodenmehrwert in der Höhe von über 362.3 Mio. Fr. gerechnet werden. Dies entspricht ei-

nem jährlichen Mehrwert in der Höhe von 24.2 Mio. Fr. Vergleichsweise dazu wurde in den Jahren 2005 bis 2009 ein jährlicher Mehrwert von knapp 35 Mio. generiert.

Bei einer angenommenen Mehrwertabgabe von 40 % werden dadurch potenzielle Einnahmen von knapp 144.9 Mio. Fr. generiert.

Analog zu Kapitel 8 kann auch hier davon ausgegangen werden, dass sich die Rent-Seeking-Aktivitäten bei der Einführung einer Mehrwertabgabe abschwächen würden. Aufgrund des Lenkungseffekts auf Neueinzonungen ist somit auch hier mit weniger Einzonungen als prognostiziert zu rechnen, würde das Instrument der Mehrwertabgabe in Zukunft tatsächlich zum Einsatz kommen.

Weiter sind die Resultate mit Vorsicht zu geniessen, da die Abschätzung der zukünftigen Bodenpreise sehr hypothetisch ist (siehe Kap. 10.2).

11 Finanzierung von Rückzonen im Jahre 2025 aus den potenziellen Einnahmen einer Mehrwertabgabe

In diesem Kapitel wird eine Modellrechnung gemacht: Mit den berechneten potenziellen Einnahmen einer Mehrwertabgabe der Jahre 2010 bis 2025 (Kap. 10.3.3) sollen Rückzonen überdimensionierter Bauzonen im Jahr 2025 finanziert werden. Zum einen wird aufgezeigt, welche Gemeinden gemäss der Studie von Fahrländer Partner (2008) im Jahr 2025 einen Überschuss an Bauzonen verzeichnen, die rückgezont werden könnten (Kap. 11.1). Zum anderen wird berechnet, wie gross die Fläche gesamthaft wäre, die mit den in Kapitel 10 berechneten potenziellen Einnahmen rückgezont werden könnte (Kap. 11.2).

11.1 Überdimensionierte Bauzonen im Jahr 2025

Es wird aufgezeigt, in welchen Gemeinden im Jahr 2025 gemäss der Studie von Fahrländer Partner (2008) ein Überschuss an Bauzonen zu erwarten sein wird.

11.1.1 Annahmen

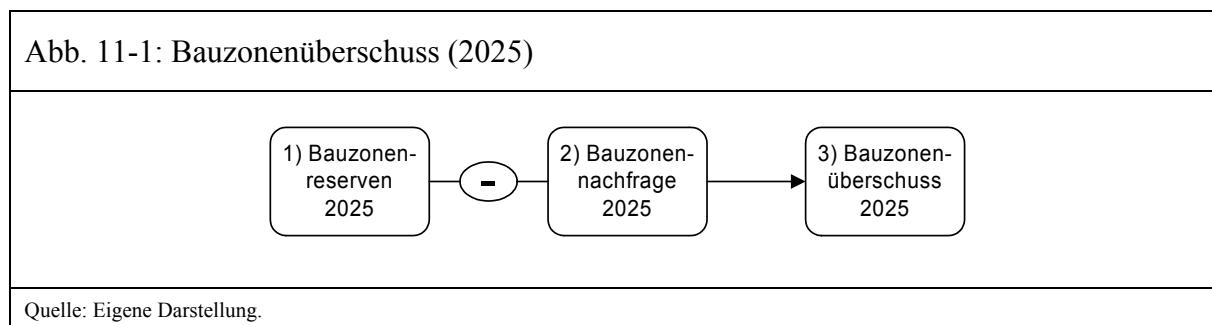
Im Kanton Thurgau gibt es 1'624.7 ha unüberbaute Bauzonen (Stand 2009)⁴⁸. Bis ins Jahr 2025 kommen gemäss den Berechnungen in Kapitel 10 weitere 111.2 ha Bauzonen durch Neueinzonungen hinzu (Kap. 10.3.1). Es wird davon ausgegangen, dass die Bauzonen im Jahr 2025 noch überdimensionierter sein werden.

11.1.2 Methode und verwendete Daten

Die Datengrundlage zur Eruiierung der im Jahr 2025 überschüssigen Bauzonenreserven liefert die Studie von Fahrländer Partner.⁴⁹ Das Vorgehen ist in Abb. 11-1 beschrieben. Die einzelnen Schritte (siehe Nummerierung 1-3 in Abb. 11-1) werden nachfolgend beschrieben.

⁴⁸ Kanton Thurgau, Amt für Geoinformation: Erschliessungsdaten, Stand 2009.

⁴⁹ Fahrländer Partner (2008): Bauzonen Schweiz. Wie viele Bauzonen braucht die Schweiz?



1) Bauzonenreserven 2025

Die Bauzonenreserven im Jahr 2025 setzen sich gemäss dem Modell von Fahrländer Partner aus den Bauzonenreserven des Jahres 2005 (wobei die Möglichkeit der Baulandhortung berücksichtigt wird) und den Neueinzonungen bis ins Jahr 2025 zusammen.

2) Bauzonennachfrage 2025

Die gesamte Bauzonennachfrage bis ins Jahr 2025 wird unter Berücksichtigung des Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstums, der Entwicklung der Haushaltsgrössen, der Erreichbarkeit sowie des Nachfragesegments⁵⁰ bestimmt (Fahrländer Partner, 2008).

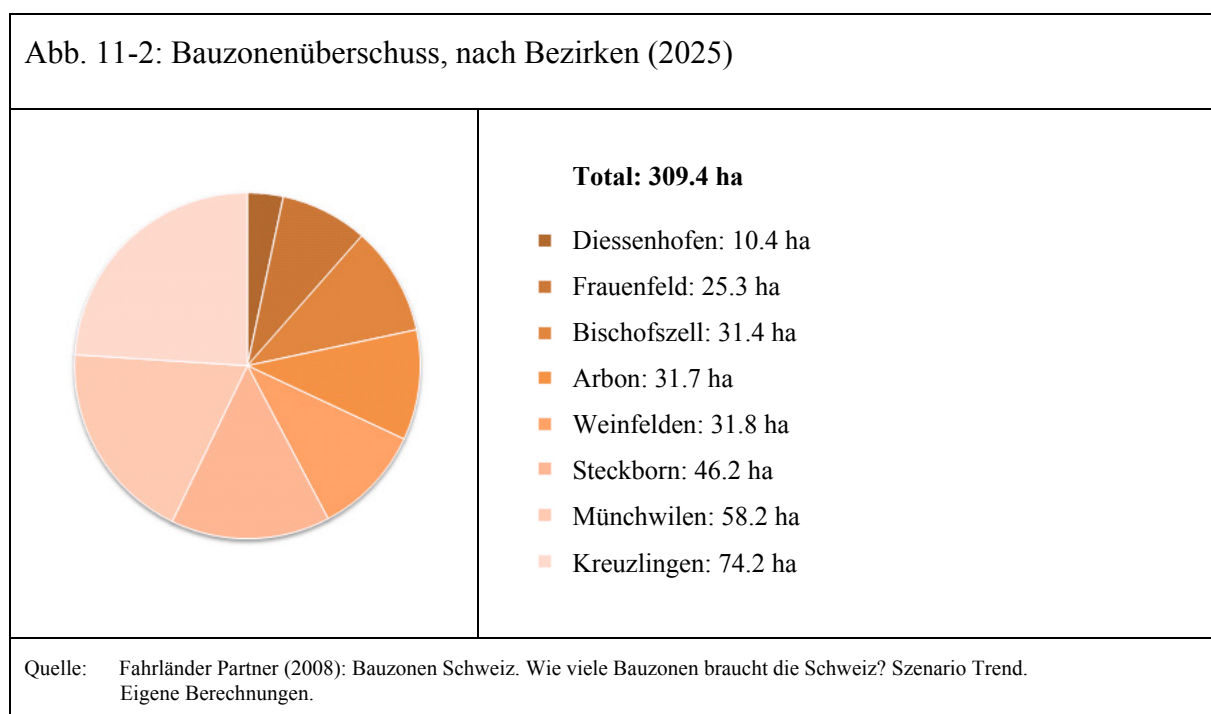
3) Bauzonenüberschuss 2025

Der Überschuss an Bauzonen im Jahr 2025 ergibt sich aus der Differenz der gesamten Bauzonenreserven im Jahr 2025 und den bis ins Jahr 2025 nachgefragten Bauzonen.

⁵⁰ Einteilung der Haushalte nach sozialem Status, Lebensstil und Lebensphase.

11.1.3 Resultate

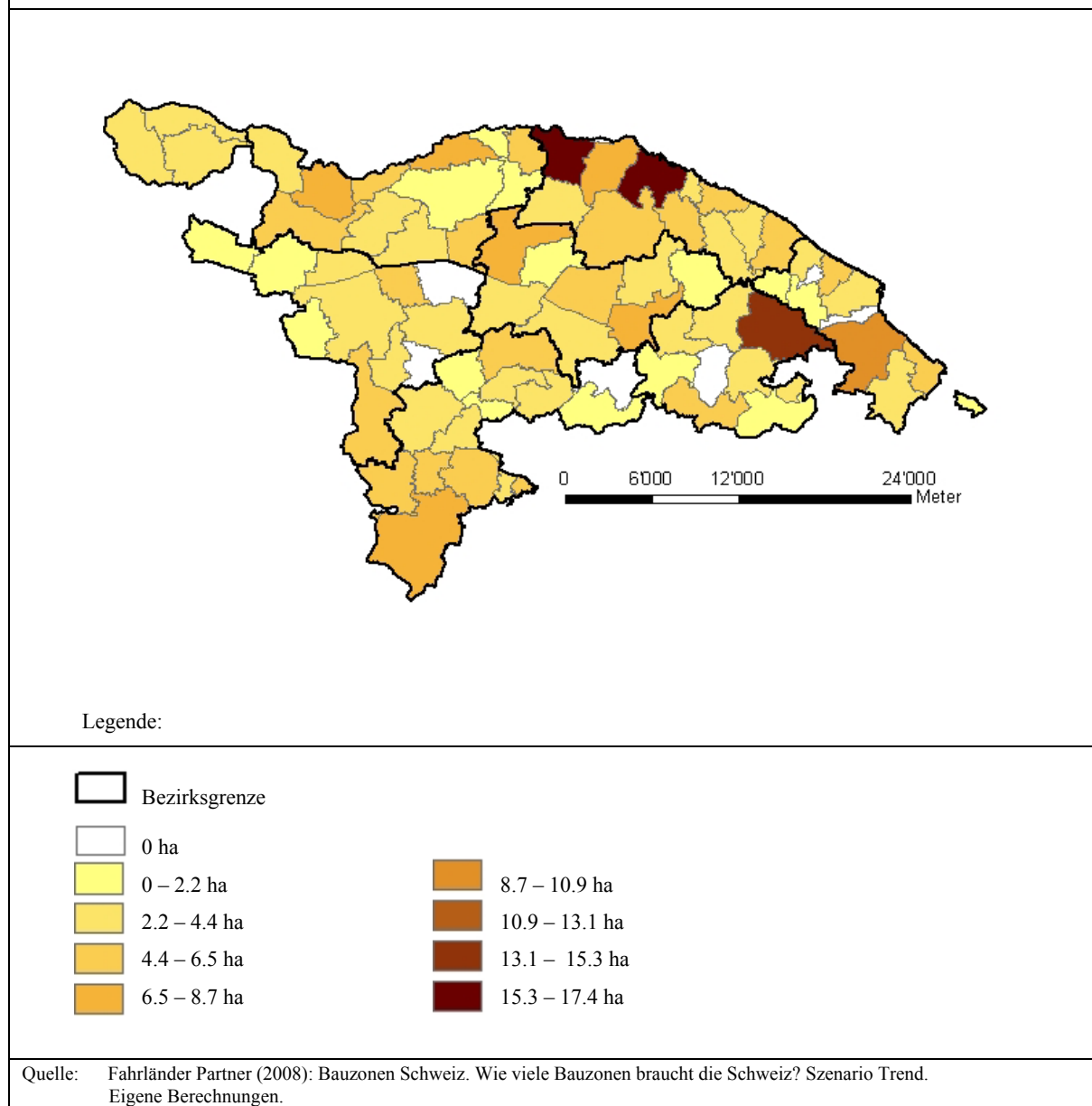
Im Jahr 2025 besitzt der Kanton Thurgau 1006.5 ha Bauzonenreserven. Davon wurden in den Jahren 2010 bis 2025 111.2 ha neu eingezont. Die gesamthaft nachgefragte Fläche im Jahr 2025 beträgt 704.0 ha. Daraus ergibt sich im Jahr 2025 ein Bauzonenüberschuss von 309.4 ha⁵¹, wobei die Bezirke Kreuzlingen, Münchwilen und Steckborn zusammen 57.7 % der überschüssigen Bauzonen aufweisen (Abb. 11-2).



Einzelne Gemeinden haben einen Bauzonenüberschuss von über 15 ha. Nur in sieben der 80 Gemeinden ist im Jahr 2025 kein Überschuss an Bauzonen zu erwarten (Abb. 11-3).

⁵¹ Der Bauzonenüberschuss ist etwas grösser als die tatsächliche Differenz der Bauzonenreserven und der Bauzonnennachfrage, da die Nachfrage in einzelnen Gemeinden die Bauzonenreserven übersteigt und im Modell nicht auf eine andere Gemeinde ausgewichen werden kann.

Abb. 11-3: Bauzonenüberschuss, nach Gemeinden (2025)



11.2 Potenziell finanzierbare Rückzonungen im Jahr 2025

In diesem Abschnitt wird anhand von drei Szenarien aufgezeigt, wie gross die Fläche im Kanton Thurgau sein könnte, die im Jahr 2025 mit den potenziellen Einnahmen einer Mehrwertabgabe der Jahre 2010 bis 2025 (Kap. 10) rückgezont werden könnte.

11.2.1 Annahmen

In der vorliegenden Untersuchung wird davon ausgegangen, dass auch in Zukunft weiter Bauland eingezont wird. Es wird gemäss der Studie von Fahrländer Partner⁵² im Jahr 2025 einen Überschuss an unüberbauten Bauzonen (Kap. 11.1) geben, die analog zu Kapitel 9.2 mit den Geldern des Mehrwertabgabefonds rückgezont werden sollen. In diesem Fall fliessen die potenziellen Einnahmen der Jahre 2010 bis 2025 (Kap. 10) in einen kantonalen Fonds. Die Gelder aus dem Fonds werden in drei verschiedenen Szenarien auf die Gemeinden verteilt, wobei die Rückzoning überdimensionierter Bauzonen (Kap. 11.1) erste Priorität haben soll.

11.2.2 Methode und verwendete Daten

Die Kosten der Rückzonungen basieren auf einer Schätzung der zukünftigen Bodenpreise (Kap. 10.2). Die Daten stammen auch hier aus der Bodenpreisstatistik des Kantons Thurgau⁵³ unter Berücksichtigung der Teuerung⁵⁴ der kommenden Jahre.

Die Einnahmen der Jahre 2010 bis 2025 werden in drei Szenarien auf die Gemeinden verteilt (Kap. 9.2.2).

11.2.3 Resultate

In Kapitel 10 wurden die potenziell zu erwartenden Einnahmen einer Mehrwertabgabe mit den Abgabesätzen von 20, 40 und 60 % berechnet. Aus der Tabelle 11-1 wird ersichtlich, wie gross die Fläche im Kanton Thurgau gesamthaft sein könnte, die mit den Einnahmen und den in Kapitel 9.2.2 genauer beschriebenen Szenarien im Jahr 2025 rückgezont werden könnte. Neben der Fläche, die rückgezont werden kann, ist in Tab. 11-1 auch deren Anteil an den gesamthaft überschüssigen Bauzonen (Kap. 11.1) ersichtlich.

⁵² Fahrländer Partner (2008): Bauzonen Schweiz. Wie viele Bauzonen braucht die Schweiz?

⁵³ Kanton Thurgau, Steuerverwaltung: Thurgauer Marktmietwerte und Bodenpreise, Statistik 2009.

⁵⁴ Es wird auch hier von einer Jahresteuern von 0.9 % ausgegangen. Dies entspricht der jährlichen Durchschnittsteuerung der Jahre 1994 bis 2009. Quelle: Bundesamt für Statistik: Landesindex der Konsumentenpreise. Jahresdurchschnitte, Indexentwicklung seit 1980.

Tab. 11-1: Die potenziell rückzonbare Bauzonenfläche (2025)						
Abgabesatz	20%		40%		60%	
Szenario 1	23.8 ha	7.7 %	46.5 ha	15.0 %	67.8 ha	21.9 %
Szenario 2	21.8 ha	7.0 %	43.7 ha	14.1 %	65.5 ha	21.2 %
Szenario 3	35.9 ha	11.6 %	68.6 ha	22.2 %	98.5 ha	31.8 %

Quellen: Bundesamt für Statistik: Landesindex der Konsumentenpreise. Jahresdurchschnitte, Indexentwicklung seit 1980.
 Fahrländer Partner (2008): Bauzonen Schweiz. Wie viele Bauzonen braucht die Schweiz? Szenario Trend.
 Kanton Thurgau, Dienststelle für Statistik: Wohnbevölkerung der Gemeinden, Stand 31. Dezember 2009.
 Kanton Thurgau, Steuerverwaltung: Thurgauer Marktmietwerte und Bodenpreise, Statistik 2009.
 Eigene Berechnungen.

11.2.4 Fazit und Diskussion

Mit den potenziellen Einnahmen einer Mehrwertabgabe von 40 % (wie im Entwurf zum neuen Planungs- und Baugesetz VE PBG im Kanton Thurgau vorgesehen) lassen sich maximal 68.6 ha oder anders gesagt 22.2 % der im Jahr 2025 überschüssigen Bauzonen rückzonen (Szenario 3).

Bei einer Mehrwertabgabe von 20 % können, wie aus den Resultaten ersichtlich wird, maximal 35.9 ha oder 11.6 % der überschüssigen Bauzonen rückgezont werden (Szenario 3).

Mit der höchstmöglichen Mehrwertabgabe von 60 % liessen sich maximal 98.5 ha oder 31 % der überschüssigen Bauzonen rückzonen (Szenario 3). Eine Mehrwertabgabe von 60 % wird jedoch politisch schwer durchsetzbar und deswegen kaum zu erwarten sein.

Der Unterschied zwischen den Szenarien ist auch hier gross: So können bei einem Abgabesatz von 40 % in Szenario 1 gerade mal 46.5 ha oder 15.0 % der überschüssigen Bauzonen rückgezont werden. In Szenario 3 sind es mit 68.6 ha beziehungsweise 22.2 % fast 50 % mehr. Dies verdeutlicht, dass der Verteilung beziehungsweise der Verwendung der Einnahmen eine wesentliche Bedeutung zugeschrieben werden muss. Wie schon in Kapitel 9.2.4 erwähnt wurde, bekommen in Szenario 2 diejenigen Gemeinden mehr Geld aus dem Fonds, die auch mehr rückzonbare Flächen besitzen. Da die Mittel für Rückzonungen dieser Flächen eingesetzt werden, ist dies jedoch unproblematisch.

TEIL III:

Schlussteil

12 Schlussfolgerungen

Ziel dieser Arbeit war es, in Erfahrung zu bringen, wie die Kantone Neuenburg und Basel-Stadt planungsbedingte Mehrwerte gemäss Art. 5 Abs. 1 abschöpfen und wie viele Einnahmen in den letzten zehn Jahren dadurch generiert werden konnten. Schwergewichtig wurde das Potenzial des Instruments zur Finanzierung von Rückzonungen im Kanton Thurgau untersucht. Es wurde ermittelt, wie viele Flächen in den Jahren 2005 bis 2009 eingezont wurden und wie hoch die potenziellen Einnahmen einer angenommenen Mehrwertabgabe ausgefallen wären. Ausgehend von den prognostizierten Neueinzonungen von Fahrländer Partner (2008) wurden die potenziellen Einnahmen einer Mehrwertabgabe bis ins Jahr 2025 berechnet. Zentral war jeweils die Frage, wie viele Flächen mit den Einnahmen rückgezont werden könnten.

Wie aus den Ausführungen des ersten Teils hervorgeht, werden planungsbedingte Mehrwerte seit Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes vor 30 Jahren nur von den beiden Kantonen Basel-Stadt und Neuenburg abgeschöpft. Basel-Stadt schöpft 50 % des Mehrwertes bei neu geschaffenen Geschossflächen ab, der Kanton Neuenburg 20 % bei Neueinzonungen. Zusammenfassend kann gesagt werden, dass durch eine Mehrwertabgabe beachtliche Summen in die Gemeinde- beziehungsweise in die Kantonskassen fliessen: In Neuenburg wurden in den Jahren 2000 bis 2009 gut 6 Mio. Fr. eingenommen. In Basel-Stadt waren es sogar 54.9 Mio. Fr. Der Unterschied lässt sich einerseits dadurch erklären, dass Basel-Stadt eine höhere Abgabe auf Mehrwerte erhebt. Andererseits entstehen in Basel-Stadt durch raumplanerische Tätigkeiten grössere Wertsteigerungen, was aus den Unterschieden in den Boden- und Immobilienpreisen der beiden Kantone ersichtlich wird.

Gesamthaft wurden in der Periode 2005 bis 2009 im Kanton Thurgau gut 81 ha Bauland eingezont. Die aktuelle Revision des Planungs- und Baugesetzes sieht die Einführung einer Mehrwertabgabe von 40 % auf Neueinzonungen vor. Hätte der Thurgau in der Zeit von 2005 bis 2009 bereits eine Mehrwertabgabe von 40 % auf Neueinzonungen erhoben, wären gemäss der in dieser Arbeit durchgeführten Modellrechnung Einnahmen von rund 70 Mio. Fr. mög-

lich gewesen. Damit liessen sich knapp 40 ha Bauzonen rückzonen.⁵⁵ Im Vergleich zu den 1'625 ha unüberbauten Bauzonen ist diese Fläche gering. Bis ins Jahr 2025 kann der Thurgau bei einem Abgabesatz von 40 % auf Neueinzonungen mit potenziellen Einnahmen in der Höhe von rund 145 Mio. Fr. rechnen. Damit liessen sich ca. 69 ha Bauzonen rückzonen. Auch hier ist diese Fläche im Vergleich zu den im Jahr 2025 überschüssigen Bauzonen von 309 ha nicht sonderlich hoch.

Sollte die Landschaftsinitiative vom Stimmvolk angenommen werden, würde es zu einem Baulandmoratorium kommen. Dies würde bedeuten, dass in den kommenden 20 Jahren nur noch Bauland ausgewiesen werden darf, wenn dafür andernorts Bauland rückgezont wird. Die Mehrwertabgabe wird von ihren Befürwortern als Instrument propagiert, um Bauland umzuverteilen und es dort verfügbar zu machen, wo es benötigt wird. In Anbetracht dessen, dass Rückzonungen in den meisten Fällen einer materiellen Enteignung gleichkommen und dementsprechend voll entschädigt werden müssen, kann alleine mit den Einnahmen einer Mehrwertabgabe, die bundesgerichtlich maximal 60 % betragen darf, nicht die gleich grosse Fläche mit demselben Baulandpreis andernorts ausgezont werden. Dazu kommt, dass eine Mehrwertabgabe von 60 % politisch schwer durchsetzbar ist.

Zur Reduktion der überdimensionierten Bauzonen würde das Instrument analog zu den oben beschriebenen Überlegungen alleine auch nicht ausreichen. Eine Mehrwertabgabe kann aber durchaus den Effekt haben, dass weniger Einzonungen durchgeführt werden. Denn durch die Kausalabgabe nimmt die Rendite aus einem Grundstückverkauf ab. Dies führt dazu, dass seitens der Grundbesitzer/innen weniger Druck gemacht wird, Land einzuzonen. Auch kann das Instrument gegen die Baulandhortung wirken, sofern die Mehrwertabgabe zum Zeitpunkt der planerischen Massnahme fällig wird.

Zusammenfassend kann gesagt werden, dass die Mehrwertabgabe das Problem der überdimensionierten Bauzonen und deren Allokation alleine nicht zu lösen vermag. Dennoch kann diese Kausalabgabe das raumplanerische Instrumentarium sinnvoll ergänzen. Für den Fall, dass ein Baulandmoratorium eingeführt wird, wie es die Landschaftsinitiative vorsieht, wären wohl zusätzliche marktwirtschaftliche Instrumente wie zum Beispiel Flächennutzungszertifikate nötig.

⁵⁵ Gemäss dem Szenario 3 „Maximale Fläche“

In dieser Arbeit wurde nur das Potenzial einer Mehrwertabgabe auf Neueinzonungen im Kanton Thurgau untersucht. Mehrwerte, die durch Aufzonungen entstanden sind, wurden in den Berechnungen nicht berücksichtigt. Denkbar wäre es, in einer weiterführenden Arbeit im Kanton Thurgau auch dieses Potenzial zu untersuchen.

13 Anhang

Tab.13-1: Potenzielle Einnahmen (in Fr.), nach Gemeinden (2005 – 2009)			
Abgabesatz	20 %	40 %	60%
Kanton Thurgau	34'918'100	69'836'200	104'754'250
Bezirk Arbon			
	4'146'700	8'293'450	12'440'050
Gemeinde			
Dozwil	476'250	952'500	1'428'700
Hefenhofen	1'301'900	2'603'850	3'905'750
Salmsach	23'200	46'400	69'550
Uttwil	39'350	78'650	118'000
Kesswil	279'450	558'950	838'400
Roggwil	985'800	1'971'550	2'957'350
Arbon	78'150	156'300	234'450
Horn	962'600	1'925'250	2'887'850
Bezirk Bischofszell			
	8'878'500	17'756'900	26'635'450
Gemeinde			
Kradolf-Schönenberg	47'700	95'350	143'050
Erlen	2'274'400	4'548'850	6'823'250
Sulgen	63'850	127'650	191'500
Hauptwil-Gottshaus	1'129'800	2'259'650	3'389'450
Zihlschlacht-Sitterdorf	1'861'950	3'723'850	5'585'800
Bischofszell	2'675'250	5'350'500	8'025'800
Amriswil	825'550	1'651'050	2'476'600
Bezirk Diessenhofe			
	53'550	107'150	160'700
Gemeinde			
Diessenhofen	53'550	107'150	160'700
Bezirk Frauenfeld			
	5'648'700	11'297'500	16'946'000
Gemeinde			
Matzingen	571'100	1'142'250	1'713'350
Thundorf	1'749'550	3'499'050	5'248'600
Neunforn	20'600	41'200	61'800
Uesslingen-Buch	408'550	817'100	1'225'600
Gachnang	344'150	688'300	1'032'450
Felben-Wellhausen	473'250	946'500	1'419'700
Hüttlingen	198'400	396'800	595'150
Stettfurt	250'300	500'600	750'850
Aadorf	107'100	214'250	321'350
Frauenfeld	1'525'700	3'051'450	4'577'150

Abgabesatz	20 %	40 %	60%
Bezirk Kreuzlingen	4'961'950	9'923'900	14'885'800
Gemeinde			
Wäldi	632'600	1'265'200	1'897'800
Kemmental	3'014'600	6'029'150	9'043'750
Langrickenbach	32'550	65'150	97'700
Lengwil	708'950	1'417'900	2'126'800
Altnau	449'250	898'500	1'347'750
Tägerwilen	124'000	248'000	372'000
Bezirk Münchwilen	2'399'500	4'799'000	7'198'450
Gemeinde			
Bettwiesen	667'400	1'334'800	2'002'150
Bichelsee-Balterswil	54'950	109'900	164'900
Lommis	219'650	439'350	659'000
Schönholzerswilen	746'150	1'492'300	2'238'400
Fischingen	229'250	458'500	687'750
Tobel-Tägerschen	80'000	159'950	239'950
Wängi	191'400	382'800	574'200
Münchwilen	66'750	133'450	200'200
Sirnach	135'550	271'100	406'650
Rickenbach	8'400	16'850	25'250
Bezirk Steckborn	1'451'550	2'903'150	4'354'700
Gemeinde			
Wagenhausen	110'600	221'250	331'850
Raperswilen	49'350	98'650	148'000
Eschenz	402'150	804'300	1'206'450
Herdern	57'150	114'250	171'400
Müllheim	165'600	331'250	496'850
Steckborn	96'600	193'250	289'850
Salenstein	570'100	1'140'200	1'710'300
Bezirk Weinfelden	7'377'650	14'755'350	22'133'100
Gemeinde			
Bussnang	2'349'600	4'699'200	7'048'800
Amlikon-Bissegg	191'050	382'100	573'150
Birwinken	1'422'000	2'844'000	4'266'050
Bürglen	60'900	121'850	182'750
Märstetten	419'000	838'000	1'257'050
Berg	2'935'100	5'870'200	8'805'300
Quellen: 8510/V, 31.101139. Kanton Thurgau, Amt für Geoinformation: Grundnutzungszonen und überlagerte Zonen, Stand Februar 2005 und 2009. Kanton Thurgau, Steuerverwaltung: Thurgauer Marktmietwerte und Bodenpreise, Statistik 2005 und 2009. Eigene Berechnungen.			

Tab. 13-2: Potenzielle Einnahmen (in Fr.) nach Gemeinden (2010 – 2025)			
Abgabesatz	20 %	40 %	60%
Kanton Thurgau	72'461'500	144'922'950	217'384'450
Bezirk Arbon	18'010'350	36'020'650	54'031'000
Gemeinde			
Arbon	8'658'500	17'317'000	25'975'500
Horn	2'809'200	5'618'350	8'427'550
Roggwil	2'032'300	4'064'650	6'096'950
Romanshorn	2'670'650	5'341'250	8'011'900
Uttwil	1'839'700	3'679'400	5'519'100
Bezirk Bischofszell	1'424'200	2'848'450	4'272'650
Gemeinde			
Bischofszell	1'424'200	2'848'450	4'272'650
Bezirk Diessenhofen	2'779'150	5'558'400	8'337'550
Gemeinde			
Basadingen-Schlattingen	1'228'000	2'456'050	3'684'050
Diessenhofen	1'551'150	3'102'350	4'653'500
Bezirk Frauenfeld	21'004'750	42'009'450	63'014'150
Gemeinde			
Aadorf	1'885'850	3'771'750	5'657'600
Felben-Wellhausen	1'793'550	3'587'100	5'380'650
Frauenfeld	14'563'450	29'126'850	43'690'300
Matzingen	1'303'050	2'606'050	3'909'100
Thundorf	1'458'850	2'917'700	4'376'500
Bezirk Kreuzlingen	13'552'800	27'105'600	40'658'450
Gemeinde			
Bottighofen	2'035'900	4'071'800	6'107'750
Kreuzlingen	9'307'850	18'615'750	27'923'600
Tägerwilen	2'209'050	4'418'050	6'627'100
Bezirk Münchwilen	11'354'500	22'709'000	34'063'500
Gemeinde			
Bichelsee-Balterswil	1'389'600	2'779'200	4'168'800
Eschlikon	1'712'750	3'425'500	5'138'250
Fischingen	1'193'400	2'386'800	3'580'150
Münchwilen	1'585'800	3'171'600	4'757'400
Rickenbach	2'082'100	4'164'150	6'246'250
Sirnach	1'770'450	3'540'900	5'311'400
Wängi	1'620'400	3'240'850	4'861'250

Abgabesatz	20 %	40 %	60%
Bezirk Steckborn	3'113'850	6'227'800	9'341'650
Gemeinde			
Müllheim	1'551'150	3'102'350	4'653'500
Pfyn	1'562'700	3'125'450	4'688'150
Bezirk Weinfelden	1'221'850	2'443'700	3'665'550
Gemeinde			
Weinfelden	1'221'850	2'443'700	3'665'550
Quellen: Bundesamt für Statistik: Landesindex der Konsumentenpreise. Jahresdurchschnitte, Indexentwicklung seit 1980. Fahrländer Partner (2008): Bauzonen Schweiz. Wie viele Bauzonen braucht die Schweiz? Szenario Trend. Kanton Thurgau, Steuerverwaltung: Thurgauer Marktmietwerte und Bodenpreise, Statistik 2009. Eigene Berechnungen.			

14 Quellenverzeichnis

14.1 Rechtsquellen

Bundesrat, 1979: Bundesgesetz über die Raumplanung. RPG, SR – 700.

Bundesrat, 1990: Bundesgesetz vom 14. Dezember 1990 über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden. StHG, 642.14.

Bundesrat, 1999: Bundesverfassung. BV, SR – 101.

Canton de Genève, 2010: Modifiant la loi d'application de la loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LaLAT, L 1 30). 10125.

Canton de Neuchâtel, 1996: Règlement d'exécution de la loi cantonale sur l'aménagement du territoire. RECLAT, 701.02.

Kanton Aargau, 1993: Baugesetz. BauG, 713.100.

Kanton Basel-Stadt, 1999: Bau- und Planungsgesetz. BPG, 730.100.

Kanton Bern, 1985: Baugesetz. BauG, 721.0.

Kanton Graubünden, 2004: Raumplanungsgesetz für den Kanton Graubünden. KRG, 801.100.

Kanton Thurgau, 1995: Planungs- und Baugesetz. PBG, 700.

Kanton Thurgau, 2010: Entwurf Planungs- und Baugesetz. E PBG.⁵⁶

Kanton Thurgau, 1984: Gesetz über die Enteignung. 710.

⁵⁶ http://www.tg.ch/documents/Gesetzesentwurf_PBG.pdf, Zugriff: 05.08.2010

14.2 Statistische Quellen

ARE: Bauzonenstatistik der Schweiz 2007.

Bundesamt für Statistik BFS: Landesindex der Konsumentenpreise, Indexentwicklung seit 1980.

Fahrländer Partner (2008): Bauzonen Schweiz. Wie viele Bauzonen braucht die Schweiz? Szenario Trend.

Kanton Thurgau, Amt für Geoinformation: Erschliessungsdaten, Stand 2009.

Kanton Thurgau, Amt für Geoinformation: Liegenschaften, Stand 2009.

Kanton Thurgau, Amt für Geoinformation: Zonenplan, Grundnutzungszonen und überlagerte Zonen, Stand Februar 2005 und 2009.

Kanton Thurgau, Dienststelle für Statistik des Kantons Thurgau: Wohnbevölkerung der Gemeinden am 31. Dezember 2009.

Kanton Thurgau, Steuerverwaltung: Thurgauer Marktmietwerte und Bodenpreise. Statistik 2005.

Kanton Thurgau, Steuerverwaltung: Thurgauer Marktmietwerte und Bodenpreise. Statistik 2009.

NFOPLAN-ARE, SBB/VöV (Fahrplanperiode 08/09)

14.3 Literaturverzeichnis

ARE (2005): Raumentwicklungsbericht 2005 Zusammenfassung, 2005. Bern.

ARE (2008): Bauzonenstatistik Schweiz 2007, 2008. Bern.

ARE (2008b): Externe Kosten des Verkehrs in der Schweiz. Aktualisierung für das Jahr 2005 mit Bandbreiten Zusammenfassung, 2008. Bern.

Avenir Suisse (2010): Raumplanung zwischen Vorgabe und Vollzug. Inventar der kantonalen Instrumente zur Siedlungssteuerung, Avenir Suisse Kantonsmonitoring, 2010. Zürich.

BFS (2001): Bodennutzung im Wandel. Arealstatistik Schweiz, 2001. Neuenburg.

Baumgartner, Daniel (2005): Rückzonungen. Haushälterische Bodennutzung in Theorie und Praxis. Diplomarbeit am Geographischen Institut der Universität Zürich, 2005. Zürich.

Beuret, Alain (2010): Entwicklung im Zentrum statt am Siedlungsrand. In: INFORAUM VLP-ASPAN, Nr. 1/10, S. 8 – 11.

Bühlmann, Lukas (2009): Der Ausgleich planungsbedingter Vermögensvorteile im schweizerischen Recht. In: fub, Nr. 4/2009, S. 163 – 168.

Bühlmann, Lukas (2009b): Brennpunkt der Kantonalen Bau- und Planungsgesetzgebung. Eine Sammlung interessanter Bestimmungen und Lösungsansätze. In: Raum&Umwelt, Nr.1/09.

Bühlmann, Lukas (2010a): Fünf Gründe für die Einführung einer Mehrwertabgabe. In: INFORAUM VLP-ASPAN, Nr. 1/10, S. 4 – 5.

Bühlmann, Lukas (2010b): Teilrevision des RPG – ein wichtiger Schritt Richtung Nachhaltigkeit. In: INFORAUM VLP-ASPAN, Nr. 2/10, S. 3 – 6.

Canton du Jura, Service de l'aménagement du territoire Delémont (2009a): Éclairages sur les zones à bâtir destinées à l'habitat, 2009. Delémont.

Ecoplan (2000): Siedlungsentwicklung und Infrastrukturkosten. Schlussbericht. Im Auftrag des ARE, 2000. Bern.

Ecoplan (2003) : Marktwirtschaftliche Instrumente in der Raumplanung. Input-Papier für den ExpertInnen-Workshop vom 3. Juli 2003. Im Auftrag des ARE, 2003. Bern.

Egloff, Dieter (2008): Die Mehrwertabgabe nach ART. 5 RPG. Eine Darstellung unter Einbezug von steuerrechtlichen und anderen nicht raumplanungsrechtlichen Aspekten. In: R&U VLP-ASPAN, Mai Nr. 3/08.

Fahrländer Partner (2008): Bauzonen Schweiz. Wie viele Bauzonen braucht die Schweiz? Schlussbericht 10. Oktober 2008, 2008. Zürich.

Frey, René (1995): Ökonomie der städtischen Mobilität. Durch Kostenwahrheit zur nachhaltigen Entwicklung des Agglomerationsverkehrs, 1995. Zürich.

Frey, René; Zimmermann Horst (2005): Neue Rahmenbedingungen für die Raumordnung als Chance für marktwirtschaftliche Instrumente. In: Disp Nr. 161, S. 5 – 18.

Frey, René (2007): Mehr marktwirtschaftliches Denken in der Raumplanung. In: Neue Zürcher Zeitung, 12.11.2007, S.57.

Giuliani, Gianluca (2002): Landwirtschaftlicher Bodenmarkt und landwirtschaftliche Bodenpolitik in der Schweiz. Eine theoretische und empirische agrarökonomische Analyse anhand von Daten über Handelsfälle von Landwirtschaftsland in den Kantonen Aargau, Graubünden und Zürich. Dissertation ETH Nr. 14781, 2002. Zürich.

HEV Schweiz (2010): Für eine zukunftsgerichtete Raumplanung. www.hev-schweiz.ch, Zugriff: 25.04.2010.

Hilber, Christian (1997): Die unsichtbare Umverteilung. Beeinflussung der Bodenpreise durch staatliche Tätigkeiten. In: Disp Nr. 129, S.10 – 15.

Kanton Aargau (2007): Botschaft des Regierungsrats des Kantons Aargau an den Grossen Rat vom 5. Dezember 2007. Gesetz über Raumplanung, Umweltschutz und Bauwesen vom 19. Januar 1993 (Baugesetz, BauG); Teilrevision, 2007. Aarau.

Kanton Aargau (2008): Gesetz über Raumplanung, Umweltschutz und Bauwesen (Baugesetz, BauG); Änderung; SAR 731.100; 2. Beratung, 2008. Aarau.

Kanton Appenzell Innerrhoden (2008a): Bericht, Totalrevision Baugesetz, <http://www.ai.ch/dl.php/de/47bc1f177a3c6/>, Zugriff: 15.03.2010.

Kanton Appenzell Innerrhoden (2008b): Protokoll der Verhandlungen des Grossen Rates des Kantons Appenzell I.Rh. an der Session vom 20. Oktober 2008 im Rathaus Appenzell. http://www.ai.ch/dl.php/de/4921412e44e0e/GR_Protokoll_20._Oktober_2008.pdf
Zugriff: 15.03.2010.

Kanton Thurgau, Amt für Raumplanung (2009a): Kantonaler Richtplan Thurgau. Ziele der Raumordnungspolitik, http://www.raumplanung.tg.ch/documents/Ziele_der_Raumordnungspolitik1249970151031.pdf, Zugriff: 18.06.2010.

Kanton Thurgau, Amt für Raumplanung (2009b): Kantonaler Richtplan Thurgau, http://www.raumplanung.tg.ch/xml_9/internet/de/application/d9769/d10293/f10304.cfm, Zugriff: 18.06.2010.

Lendi, Martin (1993): Rechtsfälle zum Raumplanungsrecht. Mit einer Übersicht zum schweizerischen Raumplanungsrecht und Hinweisen zum Verfahrensrecht, Verlag der Fachvereine, 1993. Zürich.

Muggli, Rudolf (1992): Zum Zweck dieser Schrift: Überblick im Bereich der Mehrwertabschöpfung. In: Mehrwertausgleich in der Raumplanung. Zum Stand des Ausgleichs planungsbedingter Mehrwerte in der Raumplanung, VLP- Schrift Nr. 57.

Muggli, Rudolf; **Rodewald**, Raimund. (2009): Möglichkeiten einer haushälterischen Nutzung des Bodens durch Begrenzung der Bauzonengrösse und bessere Steuerung der Lage von Bauzonenreserven. Ergebnisse des Workshops der Träger der Landschaftsinitiative vom 26. Februar 2009 in Bern, 2009. Bern.

Odermatt, André; **Wachter**, Daniel (2004): Schweiz. Eine moderne Geographie. Verlag Neue Zürcher Zeitung, 2004. Zürich.

Parrino, Francesco (1992): Die Mehrwertabgabe im Kanton Neuenburg. In: Mehrwertausgleich in der Raumplanung. Zum Stand des Ausgleichs planungsbedingter Mehrwerte in der Raumplanung, VLP- Schrift Nr. 57, S. 39 – 54.

Plattner, Rolf (1992): Das Stadtbasler Modell der Mehrwertabschöpfung. In: Mehrwertausgleich in der Raumplanung. Zum Stand des Ausgleichs planungsbedingter Mehrwerte in der Raumplanung, VLP- Schrift Nr. 57, S. 23 – 38.

Regierungsrat des Kantons Basel-Stadt (2007): Regierungsratsbeschluss vom 27. November 2007. Anzug Christian Egeler und Konsorten betreffend „Verwendung von Mitteln aus dem Fonds der Mehrwertabgabe“. <http://www.grosserrat.bs.ch/dokumente/000327/000000327072.pdf>, Zugriff: 8.01.2010.

Schulz, Barbara et. Al. (2003): Siedlungsentwicklung Schweiz. Analyse auf der Grundlage der Arealstatistik 1979/85 und 1992/97. Entwicklung – Situation – Trends. Werkstattbericht. Institut für Raum- und Landschaftsentwicklung, 2003. Zürich.

Schweizerischer Bundesrat (2008): Strategie Nachhaltige Entwicklung. Leitlinien und Aktionsplan 2008–2011, 2008. Bern.

Steiger, Peter (2009): Nur wer profitiert schöpft Mehrwert ab. In: Berner Zeitung. <http://www.bernerzeitung.ch/region/kanton-bern/Nur-wer-profitiert-schoepft-Mehrwertab/story/26981576?gId=680>, Zugriff: 15.01.2010.

Stirnemann, Egon (1992): Die Einzonung mit Auflagen und Infrastrukturverträgen im Kanton Bern. In: Mehrwertausgleich in der Raumplanung. Zum Stand des Ausgleichs planungsbedingter Mehrwerte in der Raumplanung, VLP- Schrift Nr. 57, S. 55-68.

Sutter, Stefan (2010): Mehrwertabschöpfung ist kein Allerweltsmittel. In: INFORAUM VLP-ASPAN, Nr. 1/10, S. 6-7.

UVEK (2000): Infrastrukturkosten. Hohe Infrastrukturkosten durch Zersiedelung.
<http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/1748.pdf>,
Zugriff: 12.02.2010.

VLP-ASPAN (2009a): Gesetzesbestimmungen gegen die Baulandhortung.
http://www.vlp-aspan.ch/files/documents/regelungen_baulandmobilisierung.pdf,
Zugriff: 10.01.2010.

VLP-ASPAN (2009b): Entwurf für ein neues Raumentwicklungsgesetz: Vernehmlassung.
<http://www.vlp-aspan.ch>, Zugriff: 12.02.2010.

VLP-ASPAN (2010a): Medienmitteilung. Vernehmlassung zum neuen Bundesgesetz über die Raumentwicklung, Stellungnahme der Schweizerischen Vereinigung für Landesplanung. Gut gemeint, aber oft nicht zu Ende gedacht!
http://www.vlp-aspan.ch/files/documents/reg_medienmitteilung_d.pdf, Zugriff: 4.01.2010.

VLP-ASPAN (2010b): Brauchen wir die Mehrwertabgabe?. In: INFORAUM VLP-ASPAN, Nr. 1/10.

VLP-ASPAN (2010c): Die Mehrwertabgabe schröpft den Eigentümer mehrfach.
<http://blog.vlp-aspan.ch/mehrwertabgabe/die-mehrwertabgabe-schropft-die-eigentumer-mehrfach/>, Zugriff: 10.01.2010.

Wagner, Antonin (1976): Die Mehrwertabschöpfung aus finanzwissenschaftlicher Sicht. In: Schweizerisches Zentralblatt für Staats- und Gemeindeverwaltung, Band77, Nr.8.

Wyler, Stefan (2010): Wie Planungsmehrwerte abgeschöpft werden. In: Der Bund.
<http://www.derbund.ch/bern/Wie-Planungsmehrwerte-abgeschoepft-werden-/story/11070753>,
Zugriff: 02.08.2010.

Danksagung

In erster Linie möchte ich mich bei WISOZ (der Forschungseinheit für Wirtschafts- und Sozialwissenschaften an der Eidgenössischen Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft WSL) für die Aufnahme im Team bedanken. Ganz spezieller Dank geht an PD Dr. Irmi Seidl und Fabian Waltert, die mich während meiner Masterarbeitszeit bestens betreut haben. Daniel Baumgartner und Gianluca Menghini sei ebenfalls gedankt für die gute Zeit im Büro und die hilfreichen Ratschläge. Mario Gellrich möchte ich an dieser Stelle ebenfalls meinen Dank aussprechen.

Bei Herrn Prof. Dr. Berndt und der Abteilung für Wirtschaftsgeographie der Universität Zürich möchte ich mich für das Vertrauen bedanken, das mir und meiner Arbeit entgegengebracht wurde.

An das Kantonale Amt für Raumplanung des Kantons Thurgau, insbesondere an Herrn Frömel, geht ein ganz grosses Dankeschön. Ohne sein Mitwirken wäre ein Zustandekommen der vorliegenden Arbeit unmöglich gewesen.

Nicht zuletzt danke ich meiner Familie und meinen Freunden, speziell Barbara Pichler, für die Geduld und Unterstützung während dieser Schaffenszeit.

Persönliche Erklärung:

Ich erkläre hiermit, dass ich die vorliegende Arbeit selbständig verfasst und die den verwendeten Quellen wörtlich oder inhaltlich entnommenen Stellen als solche kenntlich gemacht habe.

Rima Kalberer