

Ideologischer oder pragmatischer Mehrwertausgleich? Eine interkantonale Untersuchung zum Einfluss der politischen Legitimation auf die Ausgestaltung des Ausgleichs planungsbedingter Vorteile in der Schweiz

Scheiwiller, Louis T.; Hengstermann, Andreas

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Scheiwiller, L. T., & Hengstermann, A. (2022). Ideologischer oder pragmatischer Mehrwertausgleich? Eine interkantonale Untersuchung zum Einfluss der politischen Legitimation auf die Ausgestaltung des Ausgleichs planungsbedingter Vorteile in der Schweiz. *Raumforschung und Raumordnung / Spatial Research and Planning*, 80(4), 451-464. <https://doi.org/10.14512/rur.154>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Ideologischer oder pragmatischer Mehrwertausgleich? Eine interkantonale Untersuchung zum Einfluss der politischen Legitimation auf die Ausgestaltung des Ausgleichs planungsbedingter Vorteile in der Schweiz

Louis T. Scheiwiller, Andreas Hengstermann

Received: 12 September 2021 ■ Accepted: 23 February 2022 ■ Published online: 18 March 2022

Zusammenfassung

Als eines der wenigen Beispiele weltweit sieht das Schweizer Planungsrecht ein Instrument zum Ausgleich planungsbedingter Bodenwertsteigerungen vor. Die Bestimmung auf der Bundesebene ist jedoch nicht direkt anwendbar, sondern lediglich ein verbindlicher Rechtsetzungsauftrag an die Kantone. Jenseits der bundesrechtlichen Minimalvorgaben kommen den Kantonen dabei in den Gesetzgebungsverfahren weitreichende Gestaltungsspielräume zu. Der vorliegende Beitrag nutzt diese Konstellation, um zu untersuchen, wie sich die politische Legitimation des Instruments auf die konkrete rechtliche Ausgestaltung auswirkt. Basierend auf der planungswissenschaftlichen Literatur ist zu erwarten, dass pragmatische Argumente zu gravierenden kantonalen Regelungen führen müssten, beispielsweise durch die explizite Berücksichtigung von Um- und Aufzonung als weitere Abgabetatbestände neben dem bundesrechtlich geforderten Tatbestand der Einzonung. Ideologische Argumente dürften hingegen zu lediglich minimalen Umsetzungen führen, beispielsweise zu einem Abgabesatz, der die bundesrechtlich

minimal vorgeschriebenen 20 Prozent nicht überschreitet. Die vergleichende Untersuchung anhand der Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Bern zeigt jedoch eher auf einen umgekehrten Zusammenhang hin. Im Kontrast zu den internationalen Erfahrungen führen in der Schweiz ideologische Argumente zu einer entscheidenderen planungsrechtlichen Ausgestaltung des Mehrwertausgleichs.

Schlüsselwörter: Mehrwertausgleich ■ Politikanalyse ■ Schweiz ■ Planungspolitik

Ideological or pragmatic value-added capture? An inter-cantonal study on the influence of political legitimacy on the configuration of value-added capture in Switzerland

Abstract

As one of the few examples worldwide, Swiss law serves for an instrument to compensate for planning-related increases in land value. The provision at the federal level however is not directly applicable, but merely a binding legislative mandate to the cantons. Beyond the minimum requirements under federal law, the cantons are given far-reaching discretion in the legislative process. This paper exploits this constellation in order to examine how the political legitimacy of the instrument affects the concrete legal configuration. Based on the planning literature, two schools of thought hold precedence. First, that pragmatic arguments would lead to far-reaching cantonal regulations, e.g., through the explicit consideration of rezoning and upzoning as further taxable events in addition to the federal law requirement of zoning. Second, that ideological arguments are likely to only lead to minimal

✉ **Louis T. Scheiwiller**, Geographisches Institut, Universität Bern, Hallerstraße 12, 3012 Bern, Schweiz
louis.scheiwiller@alumni.unibe.ch

Dr. Andreas Hengstermann, Geographisches Institut, Universität Bern, Hallerstraße 12, 3012 Bern, Schweiz
andreas.hengstermann@giub.unibe.ch

 © 2022 by the author(s); licensee oekom. This Open Access article is published under a Creative Commons Attribution 4.0 International Licence (CC BY).

implementations, e.g., to a levy rate that does not exceed the minimum 20 percent prescribed by federal law. However, this comparative study based on the cantons of Basel-Stadt, Basel-Landschaft, and Bern instead points to a reverse correlation. In contrast to international experience, ideological arguments in Switzerland lead to a more far-reaching design of value added capture under planning law.

Keywords: Value-added capture ■ Policy analysis ■ Switzerland ■ Planning policy

1 Schweizer Mehrwertausgleich als „terra incognita“ der Planungsliteratur

Obwohl in der planungstheoretischen Literatur umfangreich diskutiert, sind Mechanismen zum Ausgleich planungsbedingter Bodenwertsteigerungen (kurz Mehrwertausgleich; im deutschen Jargon: Planungswertausgleich; im internationalen Kontext oft *public value capture*) in nur wenigen Planungssystemen weltweit verankert. Als ‚Mutterland‘ gilt das Vereinigte Königreich (Alterman 2010), welches das Instrument als sogenannte *betterment tax* bereits im ersten Stadtplanungsgesetz von 1909 etablierte, seither jedoch mehrfach in verschiedenen Reformen des Planungsrechts abschaffte, wieder einfuhrte und umformte (1932, 1947, 1971, 1974, 1990 und zuletzt als sogenannte *section 106* im Jahr 2008) (Askew 2018). Darüber hinaus sind Mechanismen zum Mehrwertausgleich auch in an das britische Vorbild angelehnten Planungssystemen, wie Hongkong, Taiwan, Israel und einigen australischen Bundesstaaten sowie in einigen wenigen anderen Ländern (z. B. Mexiko und Dänemark), in unterschiedlichen Formen vorzufinden (Muñoz-Gielen 2014; Muñoz-Gielen/Maguregui Salas/Burón Cuadrado 2017).

Das Instrument ist politisch hoch umstritten, greift es doch weit in die Definition der Eigentumsrechte ein (vgl. Leisner 1978; Kansy 1997). Gleichzeitig wird dem Instrument planungspolitisch großes Potenzial zugeschrieben – aus zweierlei Perspektiven: Während planungsbedingte Wertverluste durch die öffentliche Hand in fast allen Ländern vollständig entschädigt werden (vgl. Alterman 2010), verbleiben planungsbedingte Wertsteigerungen in der Regel bei den Grundeigentümern. Ein Ausgleich dieser Wertsteigerungen kann die Raumplanung dabei einerseits symmetrischer ausgestalten, da Mehr- wie auch Minderwerte gleichbehandelt werden und durch den Verursacher (in diesem Falle das Handeln öffentlicher Planungsträger) zu verantworten sind (ideologisches Argument). Andererseits eröffnet ein Ausgleich dieser Mehrwerte auch finanzielle Möglichkeiten, die generell zur Finanzierung öffentlicher

Haushalte oder konkret zur Finanzierung konkreter Projekte beitragen kann (pragmatisches Argument). Die planungswissenschaftlichen Auseinandersetzungen mit diesen Aspekten basieren jedoch größtenteils auf theoretischen Überlegungen (Alterman/Kayden 1988; van der Krabben/Needham 2008; Muñoz-Gielen/Tasan-Kok 2010; van der Veen/Spaans/Janssen-Jansen 2010; Alterman 2011). Die Erforschung dieser wenigen praktischen Beispiele legt nahe, dass die tatsächliche Einführung des Instruments davon abhängt, wie das Instrument im Gesetzgebungsprozess politisch legitimiert wird.

Aufgrund der internationalen Erfahrungen wird davon ausgegangen, dass eine Einführung des Instruments wahrscheinlicher ist, wenn die politische Debatte von pragmatischen Argumenten geprägt ist (vgl. Alterman 2011; Muñoz-Gielen/van der Krabben 2019). Die politische Akzeptanz ist bei dieser Art der Legitimation höher, da der direkte Nutzen einer neuen bodenbelastenden Steuer oder Abgabe sichtbar wird. Bei ideologisch geprägten Legitimationen wird hingegen eine geringere politische Akzeptanz beobachtet, die gesamthaft zu selteneren und weniger umfangreichen Umsetzungen führt.

Obwohl das Schweizer Raumplanungsgesetz seit 1979 einen Ausgleich planungsbedingter Mehrwerte vorsieht (Art. 5 RPG)¹, bleibt die Eidgenossenschaft bei den internationalen Untersuchungen, die diesen Zusammenhang zwischen Legitimation und Regulierung unterstellen, unberücksichtigt (Lichfield/Connellan 2000; Muñoz-Gielen/Tasan-Kok 2010; Muñoz-Gielen/Maguregui Salas/Burón Cuadrado 2017). Der vorliegende Beitrag möchte daher die Erfahrungen der Schweiz in die internationale planungswissenschaftliche Debatte einbringen.

Das föderale System der Eidgenossenschaft ermöglicht darüber hinausgehend auch, dass die von Alterman (2011: 11) vertretene Hypothese, wonach eine Einführung des Instruments wahrscheinlicher ist, wenn die politische Debatte von pragmatischen Argumenten geprägt ist, in einem interkantonalen Vergleich überprüft werden kann. Innerhalb derselben bundesrechtlichen Rahmenbedingungen können verschiedene Kantone und ihre jeweiligen Gesetzgebungsverfahren untersucht werden. Dies soll aufzeigen, in welchem Zusammenhang die politische Legitimation und die konkrete rechtliche Ausgestaltung des Mehrwertausgleichs hierzulande stehen und ob dies im Einklang mit oder im Widerspruch zu der internationalen Annahme steht. Die Forschungsfrage dieses Beitrags lautet daher, inwiefern die Ausnutzung bundesrechtlicher Spielräume bei der Umsetzung des Mehrwertausgleichs von der jeweiligen politischen

¹ Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) vom 22. Juni 1979 (SR 700).

Legitimation auf kantonaler Ebene abhängt. Zur Analyse wurden drei Kantone ausgewählt, deren kantonale Regulierung besonders stark voneinander abweicht (*most extreme cases*). In diesen ausgewählten Kantonen wird die jeweilige kantonalpolitische Legitimation des Instruments rekonstruiert.

Der Beitrag ist in sieben Kapitel gegliedert: Zunächst erfolgt eine detailliertere Begründung der planungswissenschaftlichen Hypothese im Kontext des Mehrwertausgleichs (Kapitel 2) sowie eine übersichtsartige Beschreibung der bundesrechtlichen Vorgaben zum Ausgleich planungsbedingter Mehrwerte (Kapitel 3). Ferner wird die empirische Vorgehensweise beschrieben, wobei insbesondere auf die Fallauswahl und die Methodik eingegangen wird (Kapitel 4). Es folgt die Darstellung der konkreten Ergebnisse der drei ausgewählten Kantone (Kapitel 5). Diese werden danach untereinander verglichen und mit der ursprünglichen Hypothese in Bezug gesetzt (Kapitel 6), bevor abschließend die übergeordnete Diskussion und die Ableitung von Schlussfolgerungen vorgenommen wird (Kapitel 7).

2 Der planungspolitische Umgang mit planungsbedingten Mehrwerten

In kommodifizierten Bodenregimen, wie sie in den westlichen Staaten vorliegen, kann einem Grundstück ein Wert zugeordnet werden, der am Bodenmarkt erzielt wird oder erzielt werden würde (vgl. Gerber/Gerber 2017; Rettich/Tastel 2021). Diese Bodenwerte unterliegen dabei Veränderungen, deren Ursachen teilweise auf die Tätigkeiten der jeweiligen Bodeneigentümer und teilweise auf externe Ursachen zurückzuführen sind (Nakelski 1997). Private Investitionen in bauliche Maßnahmen sind wertsteigernde Handlungen, die direkt auf die Handlungen der Bodeneigentümer zurückzuführen sind. Demgegenüber sind Wertsteigerungen durch Änderung der rechtlich zulässigen baulichen Nutzung, durch öffentliche Investitionen in Infrastruktur und soziale Einrichtungen in der näheren Umgebung oder durch Bevölkerungswachstum und wirtschaftliche Entwicklung im weiteren Umfeld von deren Handeln unabhängig (vgl. Hong/Brubaker 2011). Unabhängig von den konkreten Ursachen verursachen beide Arten von Wertgewinnen Kosten, die von der Allgemeinheit zu tragen sind. So gehen die Erhöhung der rechtlich zulässigen baulichen Nutzung und auch die tatsächlich höhere Ausnutzung mit gesteigerten Kapazitätsanforderungen an Infrastrukturen und soziale Einrichtungen einher.

Vor dem Hintergrund dieses Mechanismus stellt sich die Frage, wie mit den planungsbedingten Bodenwertsteigerungen umzugehen ist. Während in den meisten Planungssystemen der westlichen Welt planungsbedingte Bodenwertmin-

derungen (schweizerisch: materielle Enteignung; deutsch: Planungsschaden) durch die Allgemeinheit entschädigt werden (vgl. Alterman 2010), verbleiben planungsbedingte Bodenwertsteigerungen meist vollständig bei den Bodeneigentümern. Beispielsweise unterliegt die Wertdifferenz zwischen einer landwirtschaftlichen Fläche und baureifem Land im deutschen Planungssystem der Eigentumsgarantie und wird (mit Ausnahme des Umlegungsvorteils und konkreten Erschließungskostenbeiträgen) nicht durch die öffentliche Hand tangiert.

Planungspolitisch gab und gibt es regelmäßig politische Forderungen, dies zu ändern. Aktuelle Beispiele sind konzeptionelle Vorschläge und politische Forderungen von Thiel (2020), Vogel (2020), Reiß-Schmidt (2021) und zur Nedden (2021). Bodenwertsteigerungen, die nicht auf die Tätigkeit der jeweiligen Bodeneigentümer zurückzuführen sind, sollen – so die Forderung – vollständig (oder zumindest teilweise) an die Allgemeinheit abgeführt werden. Vor allem bei den planungsbedingten Mehrwerten, bei denen der Zusammenhang zwischen dem staatlichen Handeln, den Kosten für die Gemeinschaft und der Wertsteigerung im privaten Vermögen direkt erkennbar ist. Anders ist dies bei Bevölkerungswachstum oder allgemein positiver wirtschaftlicher Entwicklung, wo die Entflechtung und anteilmäßige Zuordnung der Bodenwertsteigerungen auf die unzähligen einzelnen Handlungen nicht so einfach bewerkstelligt werden kann.

Aus Überlegungen der Symmetrie soll die öffentliche Hand nicht nur von ihr verursachte Bodenwertverluste kompensieren müssen, sondern soll auch im umgekehrten Fall, bei von ihr verursachten Bodenwertsteigerungen, ein Teil von der profitierenden Grundeigentümerschaft zurückgefordert werden können. Die Befürworter dieser Überlegungen führen in der Debatte grundsätzlich zwei unterschiedliche Argumentationslinien an:

Die erste Argumentationslinie basiert auf der Überlegung, dass die Wertsteigerungen nicht auf die Leistungen oder Investitionen der Bodeneigentümer zurückzuführen sind, sondern dass es sich vielmehr um einen leistungslosen Gewinn handelt (*unearned increment*) (vgl. Mill 1872; Groth/Streck 1998). Aus Überlegungen der Gerechtigkeit ist dieser an die Allgemeinheit zurückzuführen. Die Einnahmen sollen dabei in Form einer Steuer dem allgemeinen Staatshaushalt zugeführt und es soll keine Zweckbindung vorgenommen werden. Im (modellierten) Extremfall können so jegliche Ausgaben des Staates finanziert werden (sogenannte *single tax* und darauf basierend das Henry-George-Theorem) (George 1881: 414–419; Dixit/Stiglitz 1977: 708; Arnott/Stiglitz 1979: 498–499). Diese Argumentationslinie wird als direkte Legitimation bezeichnet und gilt als ideologisch (Alterman 2011: 9).

Die zweite Argumentationslinie basiert auf der Annahme, dass die Planhandlung nicht nur Wertsteigerungen auf dem Grundstück auslöst, sondern auch die Notwendigkeit von öffentlichen Investitionen nach sich zieht. Diese verursachten Kosten sollen nicht der Allgemeinheit aufgebürdet werden, sondern (zumindest teilweise) durch die Profiteure gegenfinanziert werden. In diesem Sinne sollen daher Beiträge in Form von Infrastrukturabgaben geleistet werden. Da sie eine bestimmte öffentliche Dienstleistung finanzieren, sind die Einnahmen zweckgebunden und dürfen nicht für andere Staatstätigkeiten verwendet werden. Diese Argumentationslinie wird als indirekte Legitimation bezeichnet und gilt als pragmatisch (Alterman 2011: 10).

In der Art und Weise, wie das Instrument eines Mehrwertausgleichs im politischen Diskurs begründet wird, sieht Alterman (2011) einen wesentlichen Faktor für die Wahrscheinlichkeit einer politisch erfolgreichen Akzeptanz und der Einführung in das jeweilige nationale Recht. Anhand eines Vergleichs von 14 Industrienationen kommt sie dabei zu der Schlussfolgerung, dass die indirekte Legitimation klar erfolgsversprechender sei. Dieser pragmatische Ansatz, der die Verknüpfung mit einem konkreten Verwendungszweck enthält, ermögliche überparteiliche Zustimmung und führe im Vergleich häufiger zu einer Einführung des Instruments (Australien, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Israel, Kanada, Österreich, Polen) (Alterman 2011: 19–20). Bei der direkten, ideologischen Legitimation sei der gesellschaftliche Rückhalt hingegen eng umgrenzt. Das Instrument sei entsprechend nur dann mehrheitsfähig, wenn die dazugehörigen Parteien des linken Politikspektrums entsprechende Mehrheiten haben. Sobald die politischen Mehrheiten wechseln, würde das Instrument wieder kassiert. So erkläre sich beispielsweise die wechselhafte Geschichte der *betterment tax* in Großbritannien (vgl. Askew 2018).

Basierend auf diesen Erfahrungen leitet Alterman (2011: 11) die grundsätzliche Hypothese ab, dass für die erfolgreiche Einführung einer Mehrwertabgabe entscheidend sei, wie das Instrument legitimiert wird. Dabei sieht sie in der indirekten, pragmatischen Legitimation die erfolgsversprechendere Methode.

Einige Aspekte dieser Hypothese wurden in der planungswissenschaftlichen Literatur bereits kritisiert. So folgen die Begründungen für die Einführung eines Instrumentes zum Ausgleich von Bodenwerten nicht immer ausschließlich einer direkten oder indirekten Legitimationslogik. Ein politischer Diskurs lässt sich nur schwer eindeutig einer der beiden Legitimationen zuordnen. Vielmehr komplementieren sich die Argumente, sodass oft nur von Mischformen gesprochen werden kann (Muñoz-Gielen/van der Krabben 2019: 213). Ob die von Alterman beschriebene Hypothese jedoch grundsätzlich zutreffend und auch auf andere Länder übertragbar ist, wurde bislang

noch nicht thematisiert. Aus einer Schweizer Perspektive ist zudem verwunderlich, dass die Eidgenossenschaft bei der Untersuchung nicht berücksichtigt worden ist. Die Schweiz ist eines der wenigen Länder weltweit, welches das Instrument tatsächlich eingeführt hat – und zwar bereits seit dem ersten Raumplanungsgesetz von 1979. Die direkte Demokratie führt zudem dazu, dass die Argumente der politischen Akteure offen debattiert und dokumentiert werden und die Mehrheitsfindung dank Volksabstimmungen zum Teil direkt durch das Volk stattfindet. Die föderalistische Struktur ermöglicht zudem weitere Vergleiche bei der konkreten Umsetzung und der tatsächlichen Wirkung zwischen 26 Kantonen innerhalb eines gegebenen planungsrechtlichen Rahmens. Der vorliegende Beitrag möchte nun diese Möglichkeit nutzen und die planungswissenschaftliche Literatur um das Beispiel der Schweiz ergänzen. Dabei soll überprüft werden, inwiefern Altermans Hypothese für den Mehrwertausgleich in der Schweiz zutreffend ist.

Mit dem Mehrwertausgleich in der Schweiz setzte sich bisher vor allem die rechtswissenschaftliche Literatur auseinander. So liefert Schneider (2006) einen umfassenden Überblick über das Instrument, wie es seit der Einführung 1980 und bis zur Teilrevision von 2012/2014 wirksam war. Die derzeit gültige Gesetzgebung wird bei Poltier (2016), Riva (2016) und Aemisegger, Moor, Ruch et al. (2016) dargestellt und kommentiert. All diese Arbeiten befassen sich jedoch nur mit der rechtswissenschaftlichen Auslegung. Eine Auseinandersetzung mit dem ökonomischen Kern des Instruments fehlt ebenso wie eine planungs- und politikwissenschaftliche Analyse. Diese Perspektive wird bislang lediglich bei einzelnen Fallbeispielen eingenommen. So untersucht Viallon (2017) vertragliche Lösungen zu Beiträgen beim Infrastrukturausbau in den Kantonen Bern und Waadt und Lambelet und Viallon (2019) analysieren Vertragslösungen bei Großprojekten in den Kantonen Zürich, Genf und Bern. Im Fokus stehen dabei jedoch jeweils die lokale Anwendungspraxis und nicht die zugrunde liegenden politischen Legitimationen. Eine Verknüpfung der eidgenössischen Erfahrungen mit der internationalen planungswissenschaftlichen Literatur wird jedoch nicht vorgenommen.

3 Der Ausgleich planungsbedingter Mehrwerte im Schweizer Planungsrecht

Seit dem Inkrafttreten des Raumplanungsgesetzes im Jahr 1980 gilt, dass erhebliche planungsbedingte Vor- und Nachteile angemessen ausgeglichen werden müssen (Art. 5 Abs.

1 RPG).² Als planungsbedingte Vorteile werden Bodenwertsteigerungen angesehen, die nicht durch Aufwendungen oder Anstrengungen der Bodeneigentümer, sondern durch Änderungen der Nutzungspläne durch die Planungsbehörden und den darauffolgenden Aufwendungen, welche das Gemeinwesen für den Ausbau von Infrastruktur und Ausstattungen tätigt, entstehen.³ Dem föderalistischen Aufbau der Schweizer Raumplanung entsprechend, legt der Bund diesen Mehrwertausgleich lediglich als Grundsatz fest (Art. 75 BV).⁴ Die Kantone sind in der Pflicht, direkt anwendbare Normen im kantonalen Recht zu erlassen. Das ursprüngliche Gesetz (in Kraft von 1980 bis 2014) sah noch keine Sanktionsmechanismen vor, falls die Kantone dem bundesrechtlichen Gesetzgebungsauftrag nicht folgten. In der Folge kam es dazu, dass der Mehrwertausgleich zwar im Planungsrecht landesweit vorgesehen war, aber nur in den Kantonen Basel-Stadt und Neuenburg auf kantonaler Ebene und in den Kantonen Bern und Waadt auf kommunaler Ebene tatsächlich gelebte planerische Praxis darstellte.⁵

Im Zuge der Teilrevision des Raumplanungsgesetzes, welches 2012 beschlossen und 2014 in Kraft getreten ist, wurde dieser Zustand von einer *lex imperfecta* zu einer *lex perfecta* nachgebessert. So wurde eine bundesrechtliche Sanktion für den Fall vorgesehen, dass das bundesrechtlich geforderte Minimum – die Kantone müssen in ihren Rege-

lungen zumindest bei der sogenannten Einzonung⁶ einen Abgabesatz von mindestens 20 Prozent vorsehen (Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG n.F.)⁷ – nicht während einer Übergangsphase von fünf Jahren im kantonalen Recht umgesetzt wird. Nach Ablauf dieser Frist ist es dem betreffenden Kanton untersagt, neue Bauzonen auszuweisen, bis er über einen angemessenen Ausgleich verfügt (Art. 38a Abs. 4 und 5 RPG n.F.). Auch gibt es neu eine abschließende Liste der möglichen Ausnahmen, die zu einer Abgabebefreiung führen können (Art. 5 Abs. 1^{quinquies} RPG n.F.). Darüber hinaus steht es den Kantonen frei, umfassendere Regelungen zu treffen. So kann der Abgabesatz höher ausfallen („mindestens 20 Prozent“: Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG n.F.) oder der Abgabebetrag auf Umzonungen (Erhöhung des Bodenwerts durch Aufwertung der Art der baulichen Nutzung) und Aufzonungen (Erhöhung des Bodenwerts durch Erhöhung des Maßes der baulichen Nutzung) ausgeweitet werden. Für das Unterlassen der Einführung eines Ausgleichs von weiteren erheblichen planungsbedingten Vorteilen (z. B. infolge der eben erwähnten Auf- oder Umzonung), kennt auch das revidierte Raumplanungsgesetz keine Sanktionen und verharrt diesbezüglich weiterhin im Zustand der *lex imperfecta*.

Gesamthaft sieht das Planungsrecht demnach in der Schweiz einen bundeseinheitlichen Grundsatz vor (angemessener Ausgleich von planungsbedingten Vor- und Nachteilen) sowie bundesrechtlich verbindliche Minimalbedingungen (ein Mindestabgabesatz von 20 Prozent beim Mindestabgabebetrag der Einzonung). Darüber hinaus können die kantonalen Gesetzgeber weiterführende Regelungen erlassen, die insbesondere höhere Abgabesätze und weiterreichende Abgabebetragbestände vorsehen können. Den Kantonen steht es frei, den über das Minimum hinausgehen-

² In Anlehnung an den rechtswissenschaftlichen Sprachgebrauch unterscheidet der vorliegende Beitrag zwischen dem generellen Mechanismus, wie er in den Rechtstexten festgehalten ist (Mehrwertausgleich), und der konkreten Anwendung im Einzelfall (Mehrwertabgabe). Konsequenterweise wird der rechtlich nicht haltbare Begriff der Mehrwertabschöpfung.

³ Bundesgerichtsentscheid (BGE) 105 Ia 134; 29. Auszug aus dem Urteil der II. öffentlich-rechtlichen Abteilung vom 2. März 1979 i.S. Hausbesitzer-Verein Basel und Münch-Küry gegen Kanton Basel-Stadt (staatsrechtliche Beschwerde).

⁴ Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft (BV) vom 18. April 1999 (Stand am 7. März 2021) (SR 101).

⁵ Genau genommen haben auch die Kantone Genf (seit 2011), Thurgau (seit 2012) und Tessin (seit 2014) bereits auf der Grundlage des Raumplanungsgesetzes von 1980 den Mehrwertausgleich eingeführt. Allerdings fanden diese Anpassungen im Vorgriff auf die 2012 beschlossene Teilrevision des Raumplanungsgesetzes statt, welche 2014 in Kraft trat. Diesen drei Kantonen kann daher keine Vorreiterrolle attestiert werden.

⁶ Ähnlich wie im deutschen Planungsrecht reguliert das Schweizer Planungsrecht Art und Maß der baulichen Nutzung. Dazu wird zunächst zwischen der Bauzone und der Nichtbauzone unterschieden (sogenanntes Trennungsprinzip) (Art. 1 RPG). Während in der Bauzone grundsätzlich Baufreiheit herrscht (eine Baubewilligung vorausgesetzt), ist die Bebaubarkeit in der Nichtbauzone grundsätzlich nicht gegeben und auf wenige, bundesrechtlich explizit genannte Ausnahmetatbestände beschränkt (Art. 16a, 16a^{bis}, 24, 24a, 24b, 24c, 24d und 24e RPG). Wenn der rechtliche Charakter eines Grundstücks geändert wird und dieses Land von der Nichtbauzone zur Bauzone geändert wird (z. B. von der Landwirtschafts- zur Wohnzone), handelt es sich planungsrechtlich um eine Zuweisung zur Bauzone, was umgangssprachlich als Einzonung bezeichnet wird. Eine Veränderung der Art der zulässigen baulichen Nutzung (z. B. von der Industrie- in die Wohnzone) wird als Umzonung bezeichnet. Eine Veränderung (i.d.R. Erhöhung) des zulässigen Maßes der baulichen Nutzung (z. B. von zwei auf vier Geschosse) wird als Aufzonung bezeichnet.

⁷ Bundesgesetz über die Raumplanung (Raumplanungsgesetz, RPG) vom 22. Juni 1979 (Stand am 1. Januar 2014) (SR 700).

den Ausgleich selbst zu regeln oder ihn wiederum an die Gemeinden weiter zu delegieren (Gemeindeautonomie).

Einen Höchstabgabebesatz sieht das Bundesrecht *de lege lata* nicht vor. In der Planungspraxis hat sich jedoch eine maximale Abgabe von 60 Prozent etabliert. Diese Grenze geht auf ein Urteil des Bundesgerichts zurück, welches an einem konkreten Fall im Kanton Basel-Stadt eben diesen Abgabebesatz für rechtlich zulässig erklärt hat. Dass dies somit einer Obergrenze gleichkommt, ist rechtswissenschaftlich umstritten. Im Entscheid heißt es lediglich: „Eine Abschöpfung von bis zu 60 Prozent des durch Planungsmaßnahmen verursachten Mehrwerts verletzt die Eigentumsgarantie nicht.“⁸ Eine richterliche Aussage, ob ein noch höherer Ausgleich unzulässig sei, ist daraus nicht zu entnehmen, nichtsdestotrotz haben sich die 60 Prozent in der planerischen Praxis politisch und gesellschaftlich als Maximalgrenze etabliert und werden von keinem Kanton überschritten.

Die bundesrechtlich verbindlich umsetzbaren Mindestanforderungen und die Gestaltungsspielräume führen zu einer planungswissenschaftlich interessanten Situation. Die 26 Kantone müssen in einem ähnlichen Zeitraum und somit mit vergleichbarem rechtlichem Kontext Regelungen zum Mehrwertausgleich einführen. Diese Situation lässt sich planungswissenschaftlich nutzen, um die politischen Auseinandersetzungen und die Gesetzgebungsverfahren vergleichend zu analysieren.

4 Empirische Vorgehensweise durch zweistufige Analyse

Der Theorie von Alterman (2011) folgend und auf den Schweizer Kontext anwendend basiert der vorliegende Beitrag auf der Hypothese, dass je pragmatischer die Legitimation der politischen Befürworter in einem Gesetzgebungsprozess ist, desto wahrscheinlicher es ist, dass ein Kanton nicht nur das eidgenössische Minimum umsetzt. Diese Kantone nutzen den bundesrechtlichen Spielraum umfangreicher aus, da die pragmatischere Legitimation eine höhere politische Akzeptanz begründet.

Um eine fundierte Überprüfung dieser Hypothese im schweizerischen Kontext durchzuführen, wurde eine zweistufige Analyse durchgeführt. Auf der ersten Stufe wurde eine komparative Analyse aller 26 kantonalen Regulierungen vorgenommen, um die kantonalen Umsetzungen der bundesrechtlichen Vorgaben vor dem Hintergrund der gesetzgeberischen Genese zu vergleichen (Hengstermann/Scheiwiller 2021). Der vorliegende Beitrag beinhaltet nun die zweite

Stufe: Zur Durchführung einer holistischen *Multi-case*-Fallstudie (vgl. Yin 2014: 49–63) wurden drei Kantone ausgewählt. Die jeweilige Analyseeinheit (hier: politische Legitimation des Mehrwertausgleichs im Gesetzgebungsverfahren) wird in mehreren Fallstudien (hier: kantonale Ebene) kontextualisiert. Diese Vorgehensweise erlaubt ein vertieftes Verständnis und lässt gleichzeitig systematische Vergleiche zu. Zur Maximierung des Informationsgehalts erfolgt eine vorbestimmte Fallauswahl auf der Grundlage des Gesamtvergleichs. Dabei wird der Ansatz der Extremfälle gewählt (sogenannte B1-Auswahl; Flyvbjerg 2006: 230). Diese eignen sich besonders, da in ihnen die Eigenschaften und Tendenzen besser erkennbar sind als bei durchschnittlichen Fällen (Yin 2014: 52–56).

4.1 Fallauswahl

Um eine Überprüfung der Hypothese vorzunehmen, wurden für die im Beitrag vorgestellte Analyse die Kantone Basel-Stadt (BS), Basel-Landschaft (BL) und Bern (BE) ausgewählt. Diese repräsentieren die Bandbreite der Ausnutzung der bundesrechtlichen Gestaltungsspielräume. Jeder der drei gewählten Fallkantone stellt für sich hinsichtlich des Regelungsumfangs und der gewährten Gemeindeautonomie einen Schweizer Extremfall dar.

Regelungsumfang: Der Kanton Basel-Stadt ist der Kanton mit der längsten Tradition, planungsbedingte Mehrwerte auszugleichen. Er weist bis heute die höchsten generellen Abgabesätze auf (40%) und gleicht am umfassendsten aus, da er jegliche Mehrwerte infolge neu erlaubter Mehrnutzung und nicht nur solche infolge Einzonung ausgleicht. Der Kanton Basel-Landschaft hat diesbezüglich den minimalistischen Ansatz im kantonalen Vergleich und geht nicht über das bundesrechtliche Minimum von 20 Prozent bei Einzonungen hinaus. Die Kantone Basel-Stadt und Basel-Landschaft stehen sich auf einer Skala des Regelungsumfangs diametral entgegen. Demgegenüber trifft der Kanton Bern kaum Regelungen auf kantonalrechtlicher Ebene und verlagert diese Entscheidungen weitestgehend auf die Gemeindeebene.

Gemeindeautonomie: Gemeinsam ist den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft, dass sie den Gemeinden geringe Gestaltungsspielräume einräumen. In Basel-Stadt ist *de facto* kaum eine Abweichung möglich, da der Kanton bereits sehr umfassende Regelungen erlassen hat. In

⁸ BGE (1979: 134).

Basel-Landschaft ist es den Gemeinden *de jure*⁹ untersagt, umfassendere Regelungen zu erlassen, da das kantonale Gesetz eine abschließende Regelung darstellt. Demgegenüber räumt der Kanton Bern seinen Gemeinden größtmögliche Gestaltungsspielräume ein.

Gesamthaft betrachtet, erlaubt die Fokussierung auf lediglich diese drei Kantone die Abdeckung größtmöglicher Varianz bezüglich ihrer gesetzlichen Regime. Sie stellen damit Extrembeispiele dar. Bei den drei Fallkantonen, die sich in der Ausgestaltung ihres Mehrwertausgleichs stark unterscheiden, wird entsprechend erwartet, dass auch die Debatte mit anderen Legitimationsargumenten geführt wurde oder zumindest eine andere politische Gewichtung durch das jeweilige kantonale Parlament bzw. das Stimmvolk relevant war.

4.2 Methodische Vorgehensweise

Im empirischen Teil dieses Beitrages soll ein Bezug zwischen den jeweiligen Regelungen des Mehrwertausgleichs und den dazugehörigen politischen Legitimationen hergestellt werden. Entsprechend besteht die methodische Herangehensweise aus zwei Bausteinen:

Im ersten methodischen Baustein wurden die rechtlichen Regelungen zum Mehrwertausgleich der jeweiligen Kantone aufgearbeitet. Dies bestand überwiegend aus der Analyse der Rechtserlasse (kantonale Planungsgesetze und die dazugehörigen Ausführungsverordnungen) unter Hinzuziehung entsprechender rechtswissenschaftlicher Sekundärliteratur (insbesondere Gesetzeskommentare). Im zweiten methodischen Baustein wurde die entsprechende politische Legitimation rekonstruiert. Diese Rekonstruktion fand in zwei Schritten statt. Zunächst wurde eine allgemeine Dokumentenanalyse durchgeführt, die eine erste Einschätzung ermöglichte. Gegenstand waren dabei die entsprechenden Regierungsbotschaften, Abstimmungskampagnen und allgemeinen Mediendokumente. Auf Grundlage dieser Dokumente konnte eine erste Einschätzung zur Art der Legitimation getroffen werden. Diese wurde anschließend in acht semi-strukturierten Interviews mit ausgewählten Fachleuten besprochen. Anhand dieser Gespräche konnten die Einschätzungen verifiziert oder revidiert werden. Bei der Auswahl der Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner wurde darauf geachtet, dass die jeweiligen Personen neben der politischen Entstehungsgeschichte auch die gesetzliche Ausge-

staltung und die planungspraktische Funktionsweise des Instruments genau kennen. In den Kantonen Basel-Stadt und Basel-Landschaft lag der Fokus auf Personen der kantonalen Ebene (Bodenbewertungsstelle, juristische Abteilung, Amt für Raumplanung). Aufgrund der großen Bedeutung, die den Gemeinden im Kanton Bern zukommt, sollten diese ebenfalls berücksichtigt werden. Daher wurde in diesem Fall zusätzlich eine Umfrage an alle Berner Gemeinden gesendet. Von den 342 Berner Gemeinden haben 62 teilgenommen, was einer Teilnahmequote von 18,13 Prozent entspricht.

Mit der Konzentration auf die Analyse von drei ausgewählten Kantonen, die die Bandbreite der Mehrwertabgabe in der Schweiz abdecken, und dem mehrstufigen Verfahren wird gewährleistet, dass die Resultate fundiert sind. Die international vorherrschende Hypothese, dass pragmatische Legitimationen zu einer wahrscheinlicheren Einführung und umfangreicheren Umsetzung des Mehrwertausgleichs führten, kann so für den schweizerischen Kontext überprüft werden. Die internationale Literatur wird somit um eidgenössische und kantonale Erkenntnisse erweitert.

5 Ergebnisse aus drei ausgewählten Kantonen

Die genaue Analyse der drei ausgewählten Kantone ergibt, dass in den politischen Debatten tatsächlich Argumente sowohl der ideologischen als auch der pragmatischen Legitimation vorzufinden sind. Wie bereits in der Literatur angemerkt, ist eine klare Abgrenzung empirisch tatsächlich von großer Schwierigkeit. Nichtsdestotrotz lassen sich in den drei Kantonen grobe Tendenzen feststellen, anhand derer sich die Hypothese von Alterman (2011) überprüfen lässt.

5.1 Kanton Basel-Stadt

Der Kanton Basel-Stadt ist stark urban geprägt. Von besonderer Herausforderung ist zudem die Lage als Zentrum des Dreiländerecks mit den daraus resultierenden trinationalen Kooperationen. Er gilt in der schweizerischen Planungspolitik als sehr progressiver Kanton. Der Mehrwertausgleich hat in diesem Kanton die längste Tradition und geht auf die Einführung im Jahr 1977 zurück und ist somit älter als die entsprechende eidgenössische Regelung. Die Mehrwertabgabe ist im Kanton Basel-Stadt im Bau- und Planungsgesetz von 1999 (BPG)¹⁰ bestimmt und war zuvor bereits seit

⁹ Die Regelung ist mittlerweile bereits durch das Bundesgericht für unzulässig erklärt worden. Bis das Gesetz nun geändert wird, stellt es jedoch Rechtstatsache dar. Da sich der vorliegende Beitrag ohnehin auf die politische Legitimation im Gesetzgebungsverfahren bezieht, ist die genaue Rechtswirkung von untergeordneter Bedeutung.

¹⁰ Bau- und Planungsgesetz vom 17. November 1999 (BPG/BS, SG/BS 730.100).

1977 im Hochbautengesetz¹¹ etabliert. Die Regelung besagt, dass Mehrwerte abgegolten werden, die bei der Änderung der zulässigen Geschossfläche entstehen (§ 120 BPG). Als Ursachen werden dabei explizit die Änderung der Zoneneinteilung (Ein- und Umzonung) sowie der Zonenvorschriften, des Bebauungsplans oder der Bewilligung (Aufzonung) aufgeführt (§ 120 BPG). Die Höhe der Abgabe beträgt 40 Prozent des Mehrwertes, wobei 20.000 CHF als Freibetrag abgezogen werden (§ 121 BPG).

Im Vergleich zu den gesetzlichen Regelungen in den anderen Kantonen (vgl. Hengstermann/Scheiwiller 2021) enthalten die Regelungen zwei bemerkenswerte Besonderheiten. Einerseits weist der Kanton Basel-Stadt explizite Regelungen zur Erhebungs- und Berechnungsmethode auf (§ 120, § 120a BPG). Als einer von nur zwei Kantonen wird in Basel-Stadt eine öffentliche Behörde unterhalten, die Boden bewertet (ähnlich dem deutschen System der Bodenrichtwerte). Im Gegensatz zu den meisten anderen Kantonen ist Basel-Stadt somit nicht auf die kostenpflichtigen, dem Betriebsgeheimnis unterliegenden Grundstücksdaten privater Unternehmen angewiesen. Andererseits besteht der Kanton aus lediglich drei Gemeinden (Basel, Riehen und Bettingen) (ähnlich der Struktur im Bundesland Bremen). Aus pragmatischen Gründen werden daher viele kommunale Angelegenheiten direkt auf kantonaler Ebene geregelt. Eine klare Trennung und eine starke Auslebung der sonst in der Schweiz üblichen Subsidiarität erübrigt sich daher in vielen Sachfragen.

Bei der Ersteinführung des Mehrwertausgleichs im Kanton Basel-Stadt wurde in erster Linie mit der Gerechtigkeit argumentiert.¹² Das Argument basiert dabei im Kern auf der Annahme, dass planungsbedingte Mehrwerte zwar selten entstehen, wenn diese aber entstehen, handelt es sich direkt um sehr große Wertzuwächse (Plattner 1992: 25). Aus Gründen der Gerechtigkeit ist es allerdings nicht hinnehmbar, dass Einzelne so stark profitieren, ohne dass eine eigene Leistung oder Anstrengung zugrunde liegt. Mithilfe des Mehrwertausgleichs soll so der Gemeinschaft etwas zurückgegeben werden, damit der entstandene planungsbedingte Vorteil der Gesamtbevölkerung zugutekommt (Interview BS). Zwar wird die Mehrwertabgabe im Kanton Basel-Stadt mittlerweile auch mit Argumenten einer pragmatischen Legitimation gerechtfertigt – Mehrwertabgaben ermöglichen mit der Zweckbindung eine Verdichtung überhaupt erst (Plattner 1992: 25; Interview BS). Bei der ursprünglichen Einführung standen aber Gerechtigkeitsüber-

legungen im Vordergrund. Eine Zweckbindung war bei der Abstimmungsdiskussion kein wesentliches Argument (Interview BS). Im Kanton Basel-Stadt waren zudem zum Zeitpunkt der Gesetzgebungsdebatten mehrere Quartierplanungen geplant, womit bereits in naher Zukunft das neue Instrument hätte eingesetzt werden können. Die Entwicklung kam zwar nicht wie erwartet, die Erwartung zum Zeitpunkt der Einführung des Mehrwertausgleichs reichte jedoch für eine erfolgreiche Implementierung aus (Interview BS).

Basel-Stadt ist daher als Beispiel für eine ideologisch geprägte Legitimation anzusehen. Der Annahme aus den internationalen Erfahrungen folgend wäre daher anzunehmen, dass die Regelungen zum Mehrwertausgleich kaum über das bundesrechtliche Minimum hinausgehen. Der Abgabesatz von 40 Prozent ist jedoch der höchste kantonale Abgabesatz schweizweit – und wird auf alle Abgabebestandteile angewendet. Die Erhebungsmethoden sind zudem gut ausgearbeitet und institutionell verankert. In der Summe ist das Instrument in Basel-Stadt sehr umfangreich, weitreichend und progressiv umgesetzt worden. Die Erkenntnisse im Kanton Basel-Stadt sind daher als Widerlegung der Altermann-Hypothese zu sehen.

5.2 Kanton Basel-Landschaft

Der Kanton Basel-Landschaft ist suburban und rural geprägt. Planungspolitisch gilt er als konservativer Kanton. Der Mehrwertausgleich hat hier eine kurze und politisch umstrittene Tradition.

Obwohl der Kanton Basel-Landschaft den Ausgleich erheblicher planungsbedingter Vorteile in seiner Kantonsverfassung vorsieht (§ 116 Abs. 4 KV/BL)¹³ und obwohl drei parlamentarische Vorstöße die konkrete Umsetzung forderten (1972, 1988 und 1989) (Roth 1998: 387), erfolgte die Einführung erst im Jahr 2018 als Reaktion auf die Teilrevision des Bundesgesetzes. Für die Regelungen über den Mehrwertausgleich wurde im Kanton Basel-Landschaft ein separates Gesetz, das Gesetz über die Abgeltung von Planungsmehrwerten (GAP/BL)¹⁴, erlassen.

Der Mehrwertausgleich des Kantons Basel-Landschaft ist eine abschließende, minimalistische Lösung. Die Mehrwertabgabe wird ausschließlich bei Neuzuweisung von Boden zur Bauzone (Einzonung) erhoben und der Abgabesatz beträgt dabei genau 20 Prozent des Bodenmehrwertes (§ 2 Abs. 1 GAP/BL). Bis zu einer Freigrenze von CHF 50.000 wird keine Abgabe erhoben (§ 4 Abs. 2 GAP/BL). Dabei

¹¹ Hochbautengesetz vom 11. Mai 1939 (HGB/BS) (nicht mehr in Kraft).

¹² Regierungsratsbeschluss vom 14. Mai 2019: Ratschlag betreffend Revision der Mehrwertabgabe (Seite 5).

¹³ Verfassung des Kantons Basel-Landschaft (KV/BL) vom 17. Mai 1984 (SGS 100).

¹⁴ Gesetz über die Abgeltung von Planungsmehrwerten (GAP/BL) vom 27. September 2018 (SGS 404).

ist als Besonderheit zu betrachten, dass die kantonale Regelung explizit abschließend formuliert ist. Als einziger der 26 Schweizer Kantone untersagt die Baselbieter Regelung somit den Gemeinden weitergehende Mehrwertabgaben zu definieren.¹⁵ Mit dieser Regelung wollte der Landrat dafür sorgen, dass ausschließlich das bundesrechtliche Minimum nach Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG n.F. umgesetzt wird. Die Regelung ist in der aktuell gültigen Fassung des Gesetzes enthalten, wurde aber in der Zwischenzeit bereits durch das Bundesgericht aufgehoben.¹⁶ Das Verbot, weitergehende Mehrwertabgaben zu definieren, sei mit dem Bundesrecht nicht vereinbar, da hierdurch den Gemeinden verunmöglicht wird, dem allgemeinen Auftrag zum angemessenen Ausgleich planungsbedingter Vorteile (Art. 5 Abs. 1 RPG) nachzukommen.

In den landrätlichen Lesungen im Kanton Basel-Landschaft wurde mehrmals darauf hingewiesen, dass die Gemeinden die Kosten für die Planung und die Aufwertung von öffentlichem Raum und Infrastruktur trügen, aber nur einzelne Private von diesen Planentscheiden profitierten.¹⁷ Daher solle über die Mehrwertabgabe der öffentlichen Hand wieder etwas zurückgegeben werden.¹⁸ Solche Argumente der ideologischen Legitimation stellten aber trotzdem die Minderheit dar. Viel häufiger wurde mit Argumenten der pragmatischen Legitimation argumentiert. Durch Investitionen in die Umgebung und den Lebensraum könne eine Verdichtung entschärft werden, womit eine Innenverdichtung eher akzeptiert würde.¹⁹ Des Weiteren wurde die Planungs- und Rechtssicherheit für Investoren genannt. Denn wenn Mehrwertabgaben infolge von Auf- und Umzonungen in einem kommunalen Reglement festgehalten und nicht einzeln vertraglich ausgehandelt würden, würden Investitionen

in der Region wahrscheinlicher.²⁰ In der Gesamtbetrachtung überwiegen daher im Kanton Basel-Landschaft die pragmatischen Argumente.

Die Erkenntnisse im Kanton Basel-Landschaft bestätigten die Alterman-Hypothese nicht. Obwohl schwergewichtig pragmatische Argumente angeführt wurden, führte dies zu einer Ausgestaltung des Instruments, die im schweizweiten Vergleich als die minimalistischste und bezüglich der Gemeindeautonomie als am restriktivsten angesehen werden kann (bzw. konnte).

5.3 Kanton Bern

Als bevölkerungs- und flächenmäßig zweitgrößter Kanton der Schweiz umfasst der Kanton Bern sowohl urbane, suburbane als auch rurale und alpine Regionen. Entsprechend divers ist die bernische Planungspolitik, wenngleich der Kanton insgesamt als eher progressiv gilt.

Bereits vor der Revision des Baugesetzes 2017 (als Folge der bundesrechtlichen Teilrevision) hat der Kanton Bern planungsbedingte Mehrwerte im Sinne von Art. 5 Abs. 1 RPG über die Grundstücksgewinnsteuer²¹ ausgeglichen (Schneider 2006: 172). Darüber hinaus hatten die Gemeinden die Möglichkeit über Infrastrukturverträge, die sie mit den von Nutzungsplanänderungen betroffenen Grundeigentümern schlossen, Mehrwerte auszugleichen (Stalder 2013: 471–472).²² Von dieser Möglichkeit hat eine Mehrheit der Gemeinden regelmäßig Gebrauch gemacht (Viallon 2017), sodass in Bern der Mehrwertausgleich bereits vor der bundesrechtlichen Verschärfung planungspolitische Praxis war.

Mit der Revision des Baugesetzes 2017 fand im Kanton Bern eine grundsätzliche Änderung der Art des Mehrwertausgleichs statt. Statt der seit 1985 üblichen vertraglichen Mehrwertabgabe sollten die Gemeinden reglementbasierte Mehrwertabgaben etablieren. Im Vernehmlassungsentwurf des Baugesetzes des Kantons Bern war noch ein viel umfassender Mehrwertausgleich vorgesehen,²³ da zu diesem

¹⁵ Einzig bei Quartierplanungen und Ausnahmeüberbauungen nach einheitlichem Plan steht es den Gemeinden frei, mit der betroffenen Grundeigentümerschaft in einem verwaltungsrechtlichen Vertrag einen Infrastrukturbeitrag zu vereinbaren, aber nur, wenn dieser im Zusammenhang mit dem Bauvorhaben steht (§ 2 Abs. 3 GAP/BL).

¹⁶ Entscheidung des Bundesgerichtes 1C_245/2019 vom 19. November 2020.

¹⁷ Landrat Kirchmayr, zitiert nach Beschluss des Landrates vom 13. September 2018 zum Gesetz über die Abgeltung von Planungsmehrwerten (GAP/BL 1. Lesung).

¹⁸ Landrat Rüegg, zitiert nach Beschluss des Landrates vom 27. September 2018 zum Gesetz über die Abgeltung von Planungsmehrwerten (GAP/BL 2. Lesung).

¹⁹ Landrat Noack, zitiert nach Beschluss des Landrates vom 27. September 2018 zum Gesetz über die Abgeltung von Planungsmehrwerten (GAP/BL 2. Lesung); Landrat Hiltmann, zitiert nach Beschluss des Landrates vom 13. September 2018 zum Gesetz über die Abgeltung von Planungsmehrwerten (GAP/BL 1. Lesung).

²⁰ Landrat Noack und Landrat Kirchmayr, zitiert nach Beschluss des Landrates vom 13. September 2018 zum Gesetz über die Abgeltung von Planungsmehrwerten (GAP/BL 1. Lesung).

²¹ Art. 142 Baugesetz (BauG/BE) vom 9. Juni 1985; Art. 148 Steuergesetz (StG/BE) vom 21. Mai 2000.

²² Art. 142 BauG/BE: „Die Planungsvorteile werden durch die Steuergesetzgebung erfasst. Ausserdem können sich die Grundeigentümer, denen durch Planungsmaßnahmen zusätzliche Vorteile verschafft werden, insbesondere bei der Bewilligung besonderer Bauten und Anlagen oder von grösseren Überbauungen, vertraglich verpflichten, einen angemessenen Anteil des Planungsmehrwertes für bestimmte öffentliche Zwecke zur Verfügung zu stellen.“

²³ Anpassung der Bestimmungen zur Mehrwertabschöpfung vom 26. Oktober 2018: Entwurf für die Vernehmlassung (Vernehmlassungsentwurf zum BauG BE 2017).

Zeitpunkt noch viele Auszonungen erwartet wurden, die nach Bundesrecht vollständig entschädigt werden müssen (Art. 5 Abs. 2 RPG). Da man nur noch wenige Einzonungen erwartete, sollte der Topf für die Entschädigungszahlungen mittels Erträgen aus Mehrwertabgaben infolge Auf- und Umzonungen gefüllt werden. Als sich abzeichnete, dass nicht in dem Ausmaß ausgezont werden muss, wie anfänglich erwartet, wurde der kantonale vorgeschriebene Mehrwertausgleich in den danach folgenden Schritten des Gesetzgebungsprozesses auf ein Minimum reduziert und sämtliche überobligatorischen Regelungen den Gemeinden überlassen (Interview BE). Mit der teilrevidierten Regelung, welche seit 2017 in Kraft ist, lässt der Kanton den Gemeinden somit einen großen Spielraum betreffend die Höhe der Abgabe und die Tatbestände, die eine Abgabe auslösen. Die Gemeinden können den Ausgleich planungsbedingter Vorteile in einem separaten Reglement regeln. Die Höhe des Abgabesatzes muss dabei bei Einzonungen zwischen 20 und 50 Prozent des planungsbedingten Mehrwerts liegen (Art. 142b Abs. 2 BauG/BE 2020)²⁴ und bei Um- und Aufzonungen zwischen 20 und 40 Prozent (Art. 142b Abs. 3 BauG/BE 2020). Ob Um- und Aufzonungen als Abgabebetstand geführt werden, liegt jedoch in der Entscheidung der Gemeinde (Art. 142a Abs. 2 BauG/BE 2020). Für die Erarbeitung eines solchen Reglements stellt der Kanton einen Musterentwurf zur Verfügung, welcher zudem noch weitere Vorschläge enthält, wie beispielsweise die zeitliche Staffelung des Abgabesatzes zwecks Baulandmobilisierung.²⁵ Verzichten die Gemeinden auf eine eigenständige Lösung, tritt subsidiär eine kantonale Minimallösung in Kraft. Demnach werden bei Einzonungen 20 Prozent des Mehrwerts ausgeglichen (Art. 142 Abs. 4 und 5 BauG/BE 2020). In jedem Fall gilt eine Freigrenze von CHF 20.000, bis zu der keine Mehrwertabgabe erhoben wird (Art. 142a Abs. 4 BauG/BE 2020).

Die Rekonstruktion der politischen Legitimation des Mehrwertausgleichs gestaltet sich beim Kanton Bern schwierig. Einerseits ist das Instrument bereits lange gelebte Praxis, weshalb sich in den zeitgenössischen Dokumenten keine fundamentale politische Debatte über die Einführung

des Instruments findet. Andererseits wurde im Zuge der jüngsten Teilrevision des kantonalen Baugesetzes bereits frühzeitig die Richtung eingeschlagen, dass der Kanton lediglich Rahmenregulierungen erlässt – die politisch kaum umstritten waren – und die eigentlichen politischen Entscheidungen den Gemeinden überlassen werden. Durch den Regelungsspielraum können die Gemeinden den lokalen Unterschieden sowie den diversen räumlichen und politischen Gegebenheiten besser Rechnung tragen.²⁶

Um die politische Legitimation des Instruments adäquat rekonstruieren zu können, muss daher – abweichend zu den anderen beiden Fallbeispielen – die kommunale Ebene analysiert werden. Die entsprechenden Umfrageergebnisse zeigen, dass bei den kommunalen Debatten nur vereinzelt ideologische Argumente genannt werden (nämlich lediglich in zwei der 62 Gemeinden, die an der Umfrage teilgenommen hatten). So wurde von einer Gemeinde genannt, dass ein kommunales Mehrwertabgabereglement dabei helfen könne, die Kosten verursachergerecht zu verteilen. Beide nannten die angestrebte Gleichbehandlung zwischen den Planänderungstypen (Ein-, Auf- und Umzonung). Deutlich häufiger gaben die Gemeinden hingegen pragmatische Argumente an. Durch weitere und höhere Abgaben sollen die Infrastruktur und Elemente der Ausstattung besser finanziert werden können. Infolge Auf- und Umzonungen entstehen Kosten, die gedeckt werden müssen.

In manchen Berner Gemeinden wurde somit erkannt, dass eine Siedlungsinnenentwicklung und eine Nachverdichtung teuer sind. Um den zusätzlichen Anforderungen, die durch Auf- und Umzonungen an die Infrastruktur und die Ausstattung entstehen, nachkommen zu können, wurde eine Mehrwertabgabe auch infolge der Auf- und Umzonung eingeführt. In Berner Gemeinden, die entweder kaum eine bauliche Entwicklung erwarteten oder in denen die Verdichtung nicht so teuer ausfallen wird, weil noch genügend Lücken bestehen, die ohne größere für die Gemeinde anfallenden Kosten gefüllt werden können, scheint es am entsprechenden Grund und somit am konkreten Bedürfnis, weitere Mehrwertabgabebetstände einzuführen, zu fehlen.

Nebst den Argumenten ideologischer oder pragmatischer Natur wurde auch das Argument der Baulandmobilisierung genannt: Die Mehrwertabgabe soll auch einen finanziellen Anreizmechanismus bieten, um Bauland in der bestehenden Bauzone zu mobilisieren. Hierdurch soll eine Innenentwicklung ermöglicht werden, die letztlich der Zersiedelung Einhalt gebietet. Auch war für einige Gemeinden der baulandmobilisierende Effekt durch zeitlich progressive Abgabebesätze ein wesentlicher Grund, um ein Mehrwertabgabere-

²⁴ Baugesetz (BauG/BE) vom 9. Juni 1985, Stand 1. August 2020.

²⁵ Ein typisches (durchschnittliches) Beispiel für eine solche zeitliche Staffelung ist die Gemeinde Belp, die bei Einzonungen (ausgenommen Arbeitszonen) in den ersten fünf Jahren ab Rechtskraft 30 % des Mehrwerts erhebt, ab dem sechsten bis zehnten Jahr 40 % und ab dem elften Jahr 50 %. Auch typisch ist, dass diese zeitliche Staffelung nur auf die Einzonung Anwendung findet. Bei der Auf- und der Umzonung werden fix 30 % ausgeglichen (wie auch bei Einzonungen zu Arbeitszonen; Art. 4 Reglement über den Ausgleich von Planungsmehrwerten der Gemeinde Belp vom 15. Juni 2017, Stand 3. September 2020).

²⁶ Grossrat Rufener, zitiert nach GR-Wortlautdokument, 2014.RRGR.419 vom 25. Januar 2016 (2. Lesung Grosser Rat).

glement zu erlassen und darin Regelungen zu definieren, die über das kantonale (und nationale) Minimum hinausgehen. So hatten von den 35 Gemeinden, die ein Mehrwertabgabereglement erlassen haben, 20 eine zeitliche Progression der Abgabesätze bei der Einzonung definiert.

Gesamthaft betrachtet ist das Fallbeispiel Kanton Bern sehr heterogen, da die politisch relevanten Entscheidungen an die kommunale Ebene delegiert wurden. Bei deren Untersuchung konnten etwas mehr pragmatische als ideologische Argumente festgestellt werden. Da die offenen Fragen in der Umfrage leider nicht immer von allen ausgefüllt wurden, ist dieses leichte Überwiegen der Argumente pragmatischer Natur mit Vorsicht zu betrachten. Die Ergebnisse im Kanton Bern geben jedoch aufgrund der geringen Untersuchungsdichte lediglich einen Indikator für eine grundsätzliche Tendenz. Die Aussagekraft hinsichtlich der Alterman-Hypothese ist daher beschränkt, weist jedoch in Richtung einer Bestätigung, da die pragmatischen Argumente überwiegen, soweit die Gemeinden Reglemente zum Mehrwertausgleich erlassen haben.

6 Interkantonaler Vergleich

Der Vergleich der ausgewählten Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Bern ermöglicht es, die Bandbreite abzubilden, die durch die bundesrechtlichen Vorgaben hinsichtlich des Mehrwertausgleichs eingeräumt werden. Darüber hinaus sind diese drei Kantone auch hinsichtlich der zugrunde liegenden politischen Legitimation sehr heterogen, wie die Analyse gezeigt hat. Während des Gesetzgebungsverfahrens im Kanton Basel-Stadt prägten ideologische Argumente die Debatte. Im Kanton Basel-Landschaft wurden überwiegend pragmatische Argumente aufgeführt. Im Kanton Bern ist die Beurteilung der Legitimationsargumente differenzierter, da hier die Gesetzgebung auf kommunaler Ebene von starker Bedeutung war und entsprechend viele parallele Gesetzgebungsverfahren betrachtet werden müssen. Insgesamt wurden überwiegend pragmatische Argumente genannt.

Die Einteilung der Kantone in diese Legitimationsmuster führt jedoch nicht zu den Ausprägungen des Mehrwertausgleichs, wie sie auf der Grundlage der internationalen Planungsliteratur zu erwarten wären. Demnach wäre zu erwarten gewesen, dass der ideologische Ansatz (Basel-Stadt) zu einem minimalen Mehrwertausgleich führen würde, da es sich um abstrakte Gerechtigkeitsdebatten handelt und der direkte Nutzen nicht ersichtlich wurde. Hingegen wäre im Kanton Basel-Landschaft, wo pragmatische Argumente die Debatte der Gesetzgebung dominierten, zu erwarten gewesen, dass umfangreichere Regelungen gewählt würden. Da in diesem Fall der direkte Nutzen deutlich klarer erkennbar

und die politische Akzeptanz somit höher sein sollte, wären hinsichtlich des Abgabesatzes und der Abgabebetbestände Regelungen zu erwarten, die über die bundrechtlichen Minimalanforderungen hinausgehen.

Die empirische Analyse bestätigt diesen Zusammenhang nicht. Entgegen der Hypothese von Alterman (2011) führt der ideologische Ansatz im Kanton Basel-Stadt zu sehr weitreichenden Mehrwertausgleich-Bestimmungen. Der Kanton hat den höchsten Abgabesatz der untersuchten Kantone (und auch schweizweit), formuliert umfangreiche Abgabebetbestände und weist eine einheitliche, staatlich durchgeführte Erhebungsmethode auf. Ebenfalls der Alterman-Hypothese entgegenstehend ist der Kanton Basel-Landschaft. Die dortige pragmatisch geprägte politische Debatte führt lediglich zu minimalistischen, restriktiven Regelungen mit minimalem Abgabesatz und abschließend formulierten Abgabebetbeständen. Beide Fälle sind somit als Beleg der Gegenthese zu werten. Einzig im Fall des Kantons Bern lässt sich die Hypothese Altermans tendenziell bestätigen. Die eher pragmatisch geprägten Debatten führen zu einer sehr heterogenen Regelungsvielfalt in den bernischen Gemeinden. Die von Alterman (2011) geprägte Hypothese in der internationalen Planungsliteratur deckt sich demnach kaum mit den hier untersuchten Fällen der Schweiz.

7 Diskussion und Schlussfolgerungen

Ziel des vorliegenden Beitrags war es, die in der internationalen Planungsliteratur vorherrschende Hypothese, die maßgeblich von Alterman (2011) geprägt ist, an ausgewählten Fallbeispielen in der Schweiz zu verifizieren. Die internationalen Erfahrungen mit der Einführung eines Mechanismus zum Ausgleich planungsbedingter Mehrwerte zeigen, dass pragmatische Legitimationsmuster erfolgsversprechender sind und zu weitreichenderen Regulierungen führen. Im internationalen Vergleich führen ideologische Legitimationen hingegen seltener zu einem umfangreichen Mehrwertausgleich. Bei diesen internationalen Untersuchungen wurde die Schweiz jedoch nicht berücksichtigt – obwohl es eines der wenigen Länder weltweit ist, welches den Mehrwertausgleich im Planungsrecht verankert hat und mittlerweile auf eine 40-jährige Erfahrung zurückblicken kann. Der vorliegende Beitrag soll diese Lücke schließen und die schweizerischen Erfahrungen in die (internationale) Planungsliteratur einbringen. Dabei fällt auf, dass dieser Ansatz nicht nur aus Gründen der Vollständigkeit, sondern auch inhaltlich relevant ist. So entwickeln die drei systematisch ausgewählten kantonalen Fallbeispiele ein Muster, welches der übergeordneten Hypothese widerspricht.

Einschränkend müssen jedoch auch die methodischen Grenzen der vorliegenden Studie berücksichtigt werden. Sie greift den Forschungsansatz von Alterman (2011) auf und fokussiert ausschließlich auf den Zusammenhang zwischen der politischen Legitimationslogik und der konkreten rechtlichen Ausgestaltung. In diesem Zusammenhang bleibt unbeachtet, dass auch andere Variablen mit anderen Wirkungsmechanismen vorherrschen können, wie beispielsweise die kulturelle Situation in der Region, die Befindlichkeiten der Bevölkerung oder Einzelmechanismen innerhalb der Politik. So ist nicht auszuschließen, dass realpolitische Agenden der regierenden Parteien direkten Einfluss haben können, die von den veröffentlichten Legitimationsmustern abweichen. Ähnlich wie im Falle der britischen *betterment tax* ist zudem eine Korrelation zwischen historischen Zeitfenstern zur Einführung eines Mehrwertausgleichs zu den politischen Mehrheitsverhältnissen plausibel. Eine fundierte Untersuchung zur Korrelation der Wahlergebnisse und den Mehrwertausgleichsregulierungen könnte daher als sinnvolle Ergänzung der durchgeführten Studie als Forschungsansatz aufgegriffen werden. Berücksichtigt werden muss auch, dass der vorliegende Beitrag auf empirischen Erkenntnissen von lediglich drei der 26 Schweizer Kantone beruht. Zwar wurde der Auswahl eine vollumfängliche Analyse aller kantonalen Regelungen vorangestellt (vgl. Hengstermann/Scheiwiler 2021) und die konkrete Auswahl strukturiert vorgenommen (Extremfallansatz), dennoch verbleibt die Vervollständigung zukünftigen Forschungsarbeiten.

Letztlich hat der empirische Ansatz auch Indizien aufgedeckt, die einer weitergehenden Untersuchung bedürfen. So ist auffallend, dass sowohl die ideologische als auch die pragmatische Legitimation an konkrete Narrative gekoppelt sind. Wenn zum Zeitpunkt der gesetzgeberischen Debatte um die Einführung des Mehrwertausgleichs ein konkretes Projekt anstand, bei dem der konkrete Nutzen eines Ausgleichs planungsbedingter Mehrwerte aufgezeigt und der Umgang damit politisch diskutiert werden konnte, wurden damit bereits die Grundlagen einer anschließenden generellen Gesetzgebung gelegt. So wurden bei mehreren Berner Gemeinden mit einem Mehrwertabgabereglement und beim Kanton Basel-Stadt solche konkreten Projekte erwartet. Beim Kanton Basel-Landschaft schien es im Moment der Einführung des Gesetzes über die Abgeltung von Planungsmehrwerten (GAP) kein konkretes Bedürfnis gegeben zu haben, das eine Einführung von weiteren Mehrwertabgabebestandteilen begünstigt hätte. Die Rolle von Narrativen in der politischen Kommunikation wäre damit zu überprüfen.

Gesamthaft betrachtet ist festzustellen, dass die Untersuchung des Mehrwertausgleichs in der Schweiz als relevante Ergänzung der planungswissenschaftlichen Debatte anzusehen ist. Das Instrument nimmt sowohl aus Gerechtigkeits- als auch Finanzgründen eine wichtige Rolle im Schweizer

Planungsrecht ein. Mit einem Mehrwertausgleich können Mehrwerte, die durch Aufwendungen der Gemeinschaft und das Handeln des Staates entstanden sind, zu einem gewissen Grad der Allgemeinheit zurückgegeben werden, zulasten jener, die von einer Planung am meisten profitieren. Zudem können aus den Erträgen von Mehrwertabgaben Investitionen in Infrastruktur, Ausstattung, Ausgleichsflächen oder andere Projekte öffentlichen Interesses getätigt werden, wodurch den Nachteilen eines Bauvorhabens (z. B. Erschließungskosten, Versiegelung von Grünflächen oder Abnahme der Wohnqualität durch weitere Verdichtung) auch Vorteile entgegengesetzt werden können. In gewissen Fällen kann so überhaupt erst der nötige politische Rückhalt geschaffen werden, wenn die Allgemeinheit auch für sich einen Nutzen hinter einem Projekt erkennt.

Bei Debatten über eine Einführung eines Mehrwertausgleichs oder einer Ergänzung der bestehenden Ausgleichstatbestände wird nichtsdestotrotz empfohlen, die Legitimation möglichst breit abzustützen – also sowohl ideologische als auch pragmatische Argumente zu wählen, um sich politisch möglichst breit abstützen zu können und somit nicht nur die Wahrscheinlichkeit einer erfolgreichen Einführung bzw. Ergänzung zu erhöhen, sondern auch deren langfristigen Bestand zu gewährleisten. Im Sinne einer langfristig stabilen Planung ist das Instrument somit nicht als einzelparteiliches Interesse anzusehen, sondern als Baustein eines ausbalancierten Planungssystems. Hierdurch soll vorgebeugt werden, dass ein Wechsel der politischen Mehrheiten zu wiederkehrenden massiven Veränderungen führen (z. B. der sofortigen Wiederabschaffung des Instruments), die sowohl für die öffentlichen Planungsträger als auch für die privaten Akteure aufwendige Herausforderungen darstellen würden.

Hinweise zu den Interviews Interview BS = Interview mit einem Vertreter der Rechtsabteilung des Bau- und Verkehrsdepartements des Kantons Basel-Stadt am 27. Januar 2020. Interview BE = Interview mit einem Vertreter des Amtes für Gemeinden und Raumordnung des Kantons Bern am 7. November 2019.

Literatur

- Aemisegger, H.; Moor, P.; Ruch, A.; Tschannen, P. (Hrsg.) (2016): Praxiskommentar RPG: 1. Band: Nutzungsplanung. Zürich.
- Alterman, R. (2010): Takings International: A Comparative Perspective on Land Use Regulations and Compensation Rights. Chicago.
- Alterman, R. (2011): Land-Use Regulations and Property Values: The “Windfalls Capture” Idea Revisited. In: Brooks, N.; Donaghy, K.; Knaap, G.-J. (Hrsg.): The Ox-

- ford Handbook of Urban Economics and Planning. Oxford, 755–786. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780195380620.013.0034>
- Alterman, R.; Kayden, J. S. (1988): Developer Provisions of Public Benefits: Toward a Consensus Vocabulary. In: Alterman, R. (Hrsg.): Private Supply of Public Services: Evaluation of Real Estate Exactions, Linkage, and Alternative Land Policies. New York, 22–32.
- Arnott, R. J.; Stiglitz, J. E. (1979): Aggregate Land Rent, Expenditure on Public Goods, and Optimal City Size. In: Quarterly Journal of Economics 93, 4, 471–500.
- Askew, J. (2018): A British perspective on added value capture: ups and downs during its history. In: Gerber, J.-D.; Hartmann, T.; Hengstermann, A. (Hrsg.): Instruments of Land Policy – Dealing with Scarcity of Land. London, 74–77.
- Dixit, A. K.; Stiglitz, J. E. (1977): Monopolistic competition and optimum product diversity. In: The American Economic Review 67, 3, 297–308.
- Flyvbjerg, B. (2006): Five misunderstandings about case-study research. In: Qualitative Inquiry 12, 2, 219–245. <https://doi.org/10.1177/1077800405284363>
- George, H. (1881): Progress and poverty: An inquiry into the cause of industrial depressions and of increase of want with increase of wealth: The remedy. New York.
- Gerber, J.-D.; Gerber, J.-F. (2017): Decommmodification as a Foundation for Ecological Economics. In: Ecological Economics 131, 551–556. <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2016.08.030>
- Groth, K.-M.; Streck, C. (1998): Abschöpfung leistungsloser Bodenwertsteigerungen. In: Kritische Justiz 31, 3, 318–334.
- Hengstermann, A.; Scheiwiller, L. T. (2021): Ausgleich planungsbedingter Mehrwerte. Analyse der aktuellen Ausgestaltung im kantonalen Recht vor dem Hintergrund der bundesrechtlichen Genese. In: Umwelt- und Planungsrecht 41, 3, 85–91.
- Hong, Y.-H.; Brubaker, D. (2011): Integrating the proposed property tax with the public leasehold system. In: Man, J. Y.; Hong, Y.-H. (Hrsg.): China's local public finance in transition. Cambridge, 165–190.
- Kansy, D. (1997): Zielkonflikte diskutieren! In: Dieterich, B.; Dieterich, H. (Hrsg.): Boden – Wem nutzt er? Wen stützt er? Neue Perspektiven des Bodenrechts. Braunschweig, 18–25. = Bauwelt-Fundamente 119.
- Lambelet, S.; Viallon, F.-X. (2019): The influence of politicization on the implementation of developer obligations in a federalist country: evidence from Switzerland. In: Muñoz-Gielen, D.; van der Krabben, E. (Hrsg.): Public infrastructure, private finance: developer obligations and responsibilities. London, 100–109.
- Leisner, W. (1978): Wertzuwachsbesteuerung und Eigentum, zugleich ein Beitrag zur Lehre vom Leistungseigentum. Berlin. = Schriften zum Steuerrecht 19.
- Lichfield, N.; Connellan, O. (2000): Land Value Taxation for the Benefit of the Community: A Review of the Current Situation in the European Union. Lincoln. = Lincoln Institute of Land Policy Working Paper WP00NL3.
- Mill, J. S. (1872): Principles of political economy with some of their applications to social philosophy. London.
- Muñoz-Gielen, D. (2014): Urban Governance, Property Rights, Land Readjustment and Public Value Capturing. In: European Urban and Regional Studies 21, 1, 60–78. <https://doi.org/10.1177/0969776412440543>
- Muñoz-Gielen, D.; Maguregui Salas, I.; Burón Cuadrado, J. (2017): International Comparison of the Changing Dynamics of Governance Approaches to Land Development and Their Results for Public Value Capture. In: Cities 71, 123–134. <https://doi.org/10.1016/j.cities.2017.05.012>
- Muñoz-Gielen, D.; Tazan-Kok, T. (2010): Flexibility in Planning and the Consequences for Public-Value Capturing in UK, Spain and the Netherlands. In: European Planning Studies 18, 7, 1097–1131. <https://doi.org/10.1080/09654311003744191>
- Muñoz-Gielen, D.; van der Krabben, E. (2019): Conclusions. In: Muñoz-Gielen, D.; van der Krabben, E. (Hrsg.): Public infrastructure, private finance: developer obligations and responsibilities. London, 211–247.
- Nakelski, S. (1997): Abschöpfung von Bodenwertsteigerungen. In: Dieterich, B.; Dieterich, H. (Hrsg.): Boden – Wem nutzt er? Wen stützt er? Neue Perspektiven des Bodenrechts. Braunschweig, 240–246. = Bauwelt-Fundamente 119.
- Plattner, R. M. (1992): Das Stadtbasler Modell der Mehrwertabschöpfung. In: Muggli, R.; Locher, P.; Plattner, R. M.; Parrino, F.; Stirnemann, E. (Hrsg.): Mehrwertausgleich in der Raumplanung. Zum Stand des Ausgleichs planungsbedingter Mehrwerte in der Schweiz. Bern, 23–37. = VLP Schrift 57.
- Poltier, E. (2016): Art. 5. In: Aemisegger, H.; Moor, P.; Ruch, A.; Tschannen, P. (Hrsg.): Praxiskommentar RPG: 1. Band: Nutzungsplanung. Zürich, 90–227.
- Reiß-Schmidt, S. (2021): Wie Luft und Wasser – Bodenrecht zwischen Eigentumsgarantie und Gemeinwohlverpflichtung. In: Rettich, S.; Tastel, S. (Hrsg.): Die Bodenfrage – Klima, Ökonomie, Gemeinwohl. Berlin, 133–140. <https://doi.org/10.1515/9783868599541-012>
- Rettich, S.; Tastel, S. (2021): Ökonomie – Der Boden als Wirtschaftsgut und Ware. In: Rettich, S.; Tastel, S. (Hrsg.): Die Bodenfrage – Klima, Ökonomie, Gemeinwohl. Berlin, 57–76. <https://doi.org/10.1515/9783868599541-006>

- Riva, E. (2016): Art. 5 Ausgleich und Entschädigung. In: Aemisegger, H.; Moor, P.; Ruch, A.; Tschannen, P. (Hrsg.): Praxiskommentar RPG: 1. Band: Nutzungsplanung. Zürich, 63–78.
- Roth, D. (1998): Das revidierte Raumplanungs- und Bau-recht im Überblick. In: Jenny, K.; Achermann, A.; Mathis, S.; Ott, L. (Hrsg.): Staats- und Verwaltungsrecht des Kantons Basel-Landschaft. Liestal, 374–Seite.
- Schneider, A. (2006): Der angemessene Ausgleich für erhebliche Planungsvorteile nach Art. 5 Abs. 1 RPG. Zürich.
- Stalder, B. (2013): Raumplanungsrecht. In: Müller, M.; Feller, R. (Hrsg.): Bernisches Verwaltungsrecht. Bern. 373–472.
- Thiel, F. (2020): Friedrich Halstenberg zum 100. Geburtstag. Planungswertausgleich, Bodenpolitik und Städteerneuerung als aktuelle Themenfelder. In: Planerin 2, 57–59.
- van der Krabben, E.; Needham, B. (2008): Land Readjustment for Value Capturing: A New Planning Tool for Urban Redevelopment. In: Town Planning Review 79, 6, 651–672. <https://doi.org/10.3828/tpr.79.6.4>
- van der Veen, M.; Spaans, M.; Janssen-Jansen, L. (2010): Using Compensation Instruments as a Vehicle to Improve Spatial Planning: Challenges and Opportunities. In: Land Use Policy 27, 4, 1010–1017. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2010.01.003>
- Viallon, F.-X. (2017): Redistributive instruments in Swiss land use policy: a discussion based on local examples of implementation. Lausanne.
- Vogel, H.-J. (2020): Mehr Gerechtigkeit! Wir brauchen eine neue Bodenordnung – nur dann wird auch Wohnen wieder bezahlbar. Freiburg.
- Yin, R. K. (2014): Case study research: design and methods. Los Angeles.
- zur Nedden, M. (2021): Gemeinwohlorientierte Bodenpolitik – Kernelement nachhaltiger Stadtentwicklung. In: Rettich, S.; Tastel, S. (Hrsg.): Die Bodenfrage – Klima, Ökonomie, Gemeinwohl. Berlin, 117–124. <https://doi.org/10.1515/9783868599541-010>