

Bericht und Antrag an den Einwohnerrat Kriens
vom ~~12. März 2025~~ 7. Mai 2024

Nr. 233/2024

Reglement über die Mehrwertabgabe, 21. Lesung

Behandlung der Motion Amrhein: «Reglement Mehrwertabgabe» (Nr. 233/2024)



Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

1 Zusammenfassung

Das Reglement über den Mehrwertausgleich regelt die Abgabe, die auf von den Stimmberechtigten beschlossenen Planänderungen fällig wird, wenn die Planänderung zu einem Mehrwert des Grundstückes führt. Die Revision des kantonalen Planungs- und Baugesetzes (PBG) trat am 1. Januar 2018 in Kraft. Das PBG regelt den Mehrwertausgleich auf kantonaler Ebene. Damit wurde der Mehrwertausgleich auch in Kriens insbesondere für Sondernutzungsplanungen und noch vor der laufende Ortsplanungsrevision zu einem wichtigen Thema.

Gemäss § 105 Abs. 3 PBG wird die Abgabe auf folgenden Planänderungen erhoben:

- a. Einzonungen, das heisst neue Zuweisung von Land zu einer Bauzone,
- b. Umzonungen in Gebieten mit Bebauungs- oder Gestaltungsplanpflicht, das heisst
- c. Zuweisung von Land von einer Bauzone in eine andere Bauzonenart,
- d. Aufzonungen in Gebieten mit Bebauungs- oder Gestaltungsplanpflicht, das heisst
- e. Anpassung von Nutzungsvorschriften,
- f. Erlass oder Änderung eines Bebauungsplanes.

Die Mehrwertabgabe wird nur erhoben, wenn der Mehrwert aus der Planänderung mehr als Fr. 100'000 Franken beträgt. Die kantonale gesetzliche Grundlage PBG beschränkt den Abgabesatz auf 20 % des Mehrwerts.

Für die laufende Ortsplanung der Stadt Kriens sind nur Umzonungen, Aufzonungen und Sondernutzungsplanungen relevant, weil aufgrund des Einzonungsmoratoriums keine Einzonungen vorgesehen sind.

Der Mehrwert entspricht grundsätzlich der Differenz zwischen dem Verkehrswert des Landes vor und nach der Planänderung. Der relevante Zeitpunkt ist die Rechtskraft der für den Mehrwert massgebenden Planänderung. Dieser Mehrwert ist mit anerkannten Methoden der Immobilienbewertung zu bestimmen. Die geschuldete Mehrwertabgabe muss bei Realisierung des Mehrwertes geleistet werden, das heisst beim Verkauf des abgabepflichtigen Grundstückes oder bei dessen Überbauung.

Entscheidend für die Stadt Kriens ist, dass die Interessen der Stadt Kriens im Prozess der Mehrwertermittlung vollumfänglich gewahrt werden können. Aufgrund der bisherigen, positiven Erfahrungen mit Mehrwertabgaben im Rahmen der Sondernutzungsplanungen «Pilatus Arena» und «Stadtteil Bell» kann auch mittelfristig von beträchtlichen Beiträgen an Mehrwertabgaben ausgegangen werden.

Diese Mittel müssen gemäss übergeordneten Vorgaben für raumplanerische Massnahmen eingesetzt werden, wobei die Stadt Kriens einen entsprechenden Ermessensspielraum hat und primär wertvermehrende Investitionen in die städtische Infrastruktur vorsieht.

Mit Motion Amrhein Nr. 233/2024 Motion: «Reglement Mehrwertabgabe» wurde der Stadtrat beauftragt eine gesetzliche Regelung zur Erhebung und Verwendung der Mehrwertabgabe dem Einwohnerrat zum Beschluss vorzutragen. Dieser Reglementsentswurf liegt nun vor und der Stadtrat beantragt Ihnen die Motion für erheblich zu erklären und das Reglement entsprechend in zwei Lesungen zu beschliessen.

2 Ausgangslage

An der Einwohnerratssitzung vom 27. Mai 2024 wurde die Motion Nr. 233/2024 Amrhein: «Reglement Mehrwertabgabe» ohne Opposition zur Behandlung überwiesen.

Die Motionsforderung lautet im Wesentlichen wie folgt:

Um eine verbindliche Rechtsgrundlage der Stadt Kriens für die Anwendung von §105ff PBG zu erhalten, soll ein Reglement geschaffen werden, welches den Prozess der Umsetzung von §5105ff PBG klar definiert.

Dieses soll den Stadtrat beim Vollzug des Gesetzes unterstützen sowie den Investoren und Bauherrschaften Rechtssicherheit geben.

Das Reglement Kriens kann sich dabei am Reglement Sursee orientieren, welches folgende Bereiche regelt: Rechtsgrundlage, Abgabesatz, Anwendungsbereich, Zuständigkeiten, Schätzung des Mehrwertes, Verwendung der Erträge, Koordination mit Ortsplanung usw.

Die Rahmenbedingungen für das Reglement sind die Folgenden:

- Rechtsgrundlagen für die privatrechtlichen Investitionsvereinbarungen schaffen
- In Anlehnung an das Reglement zur Mehrwertabgabe der Stadt Sursee, die rechtlichen Grundlagen für den Prozess zur Schätzung des Mehrwertes
- die Eingrenzung der abzugsfähigen Ausgaben zu definieren
- die Verwendung des Mehrwertes entsprechend der gültigen Gesetzgebung von Bund und Kanton festzulegen

Das Reglement über die Fonds der Stadt Kriens (Erlass Nr. 9902) regelt in Art. 24 den Fonds für Mehrwertabschöpfung. Für Ausgaben und Kredite aus den Mitteln des Fonds gelten die kreditrechtlichen Bestimmungen der Gemeindeordnung der Stadt Kriens vom 13. September 2007. Das bedeutet, dass Ausgaben aus dem Fonds über das Budget, gleich wie Ausgaben aus den Spezialfinanzierungen, durch den Stadtrat beantragt und den Einwohnerrat bewilligt werden müssen.

3 Reglement Mehrwertabschöpfung

3.1 Kommentar zum Reglement

I Allgemeine Bestimmungen

Zwecks- und Begriffsdefinition und Bezug zur kantonalen Rechtsgrundlage § 105 des [Planungs- und Baugesetz des Kantons Luzern \(PBG\)](#).

Die Freigrenze des Mehrwertes wird entsprechend der kantonalen Minimalvorgabe auf Fr. 100'000.00 festgelegt.

II Vertraglicher Mehrwertausgleich

Als anzustrebendes Verfahren wird der Abschluss eines verwaltungsrechtlichen Vertrags vorgegeben. Die Rückfallebene zur Erhebung des Mehrwertes, im Falle, dass es zu keiner Einigung und damit zu einem verwaltungsrechtlichen Vertrag kommt, wird mit der Veranlagung nach § 105 Abs. 3 PBG definiert. Diese Regelung entspricht der erprobten Praxis aus den bisherigen Investitionsvereinbarungen.

Die Zuständigkeit für die Verhandlung wird unter Einbezug einer Delegation des Stadtrates gemäss der bisherigen Praxis delegiert.

Abzüge von Leistungen vom Mehrwert, welche als Voraussetzung zur Erlangung eines Mehrwertes angesehen werden (Verfahren, Kommunikation, Wettbewerbe etc.) oder auf

Grund anderer gesetzlichen Verpflichtungen (übergeordnete Energie- und Umweltvorgaben) vorgegeben werden, werden ausgeschlossen.

Diese Regelung entspricht den Vorgaben aus den bisherigen Investorenvereinbarungen und schränkt die möglichen Abzüge zugunsten der Stadt ein.

Entsprechend der geäußerten Grundhaltung des Einwohnerrates, wonach die Mehrwertabgabe primär als Geldleistung zu erfolgen hat, wird dies als primärer Grundsatz festgehalten. Vertragliche Leistungen im maximalen Umfang von 20 % der Mehrwertabgabe zur Sicherung von Umsetzungen von städtischen Interessen im Projektperimeter, sollen möglich sein, jedoch nur zu Marktwerten bzw. Erstellungskosten.

III Schätzung des Mehrwerts

Das Verfahren zur Mehrwertschätzung wird entsprechend den Vorschriften der Stadt Sursee festgehalten. Dieses entspricht ebenso der aktuellen Regelung in den Investorenvereinbarungen.

Die Auswahl der Schätzungsperson entspricht den Vorgaben des Gesetzes über die Verwaltungsrechtspflege (VRG) des Kantons Luzern. Damit wird den jüngsten Erfahrungen und Gerichtsurteilen im Kanton Luzern Rechnung getragen.

Sofern die erste Berechnung des planungsbedingten Mehrwerts von einer Partei beanstandet wird, ist eine zweite Schätzungsfachperson auf Kosten der beanstandenden Partei zu beauftragen. Bei geringfügiger Abweichung des errechneten Mehrwerts der beiden Gutachten bildet der mathematische Mittelwert der beiden errechneten Mehrwerte den erzielten planungsbedingten Mehrwert.

Weicht das zweite Gutachten stark vom ersten Gutachten ab, ist ein Drittgutachten auf je hälftige Kosten beider Parteien in Auftrag zu geben. Die starke Abweichung wird abhängig von der Höhe des Mehrwertes in drei Intervallen definiert. Grundlage zur Höhe der Mehrwertabgabe bildet dasjenige der ersten beiden Gutachten, welches dem errechneten Mehrwert des dritten Gutachtens am nächsten kommt.

Der Meccano dieser Differenzbereinigung orientiert sich am Reglement der Stadt Sursee. In den bisherigen Verfahren der Stadt Kriens wurden die Mehrwertgutachten immer durch ein weiteres, eigenes Gutachten der Stadt Kriens verifiziert. Die bisherige Erfahrung zeigt, dass aufgrund der standardisierten Schätzungsverfahren nach Residualwert-Methode unter Berücksichtigung von standardisierten und branchenüblichen Immobilienschätzungsgrundlagen die Abweichungen der Gutachten nicht relevant bzw. stark sind. Trotzdem ist das Vorgehen im Fall von stark unterschiedlichen Gutachten festzuschreiben, um in dieser wichtigen Phase der Mehrwertfestlegung zur Rechtssicherheit von Stadt und Investoren sicherzustellen.

IV Verwendung der Erträge

Die Stadt Kriens führt für die Erträge aus der Mehrwertabgabe einen Fonds gemäss Reglement über die Fonds der Stadt Kriens vom 13. Dezember 2018. Die der Stadt Kriens zufallenden Erträge aus der Mehrwertabgabe dürfen für sämtliche im Bundesgesetz über die Raumplanung und im kantonalen Planungs- und Baugesetz (Art. 5 Abs. 1ter RPG und in § 105 d Abs. 3 PBG) vorgesehenen Zwecke verwendet werden.

Ziel und Zweck der Mittelverwendung sind primär, die Auswirkungen der Siedlungsverdichtung zu kompensieren.

Das Reglement führt die im Vordergrund stehenden Massnahmen hierzu auf. Es geht dabei schwergewichtig um die Aufwertung der öffentlichen Räume, die Erhaltung und Förderung sowie Schaffung von Grün- und Freiräumen, Förderung der Siedlungsqualität, Förderung von gemeinnützigem Wohnraum sowie die Förderung des Langsamverkehrs.

Unter klar definierten Voraussetzungen ist es möglich, qualitätssichernde Verfahren bei Bebauungs- und Gestaltungsplänen zu unterstützen. Die wichtigste Voraussetzung ist,

dass die öffentlichen Interessen optimal gewahrt werden. Zudem darf der Beitrag höchstens 30 % der Kosten des qualitätssichernden Verfahrens betragen. Beiträge an die ordentlichen Planungs- und Projektierungskosten und an die Kosten der Projektierung von gesetzlich verlangten baulichen Massnahmen sind ausgeschlossen. Der Stadtrat legt den Beitrag einzeln fest.

V Koordination mit Orts- und Sondernutzungsplanung

Die Mehrwertabgabe ist im Rahmen einer Ortsplanungs- oder Sondernutzungsplanung zu veranlassen. Dies entspricht der bisherigen Praxis. Eine Trennung der raumplanerischen Tätigkeit und der Veranlassung der Mehrwertabgabe würde die Prozess- und Rechtsunsicherheit für Investor und Stadt Kriens unnötig erhöhen.

VI Schluss- und Übergangsbestimmungen

Die Schluss- und Übergangsbestimmungen regeln die Einführung des Reglements. Dieses wirkt auf laufende Raumplanungsverfahren, sofern keine anderslautende verwaltungsrechtliche Investorenvereinbarung besteht.

3.2 Unterschiede zum Reglement der Stadt Sursee

Das Krienser Reglement über die Mehrwertabgabe orientiert sich grundlegend und in seiner Funktionalität am [Reglement der Stadt Sursee](#). Jedoch konnten bereits erste gültige Präjudizien aus der Anwendung des Reglements und der allgemeinen Rechtsprechung zu Prozessen der Mehrwertabgabe berücksichtigt werden.

- Einschränkung abzugsfähiger Leistungen (Art. 6, Abs. 3.): Die Regelungen von abzugsfähigen Leistungen sind offen und als Kann-Formulierung in § 105a Abs. 2 PBG aufgeführt. Um die Bedingungen von abzugsfähigen Kosten von Beginn an festzulegen, werden nicht abzugsfähige Planungskosten, welche als Voraussetzung für eine Sondernutzungsplanung betrachtet werden können, im Reglement der Stadt Kriens ausgeschlossen. Dies sichert die Gleichbehandlung zu bisherigen Grundeigentümerinnen, welche eine Mehrwertabgabe geleistet haben und verhindert, dass die Stadt Kriens Planungskosten, welche als Voraussetzung einer erfolgreichen Sondernutzungsplanung (qualitätssicherndes Verfahren, Partizipation, Kommunikation) durch Ertragseinbussen subventioniert.
- Mehrwertabgabe primär als Geldleistung (Art. 6, Abs. 5.): Die Mehrwertabgabe soll primär und grundsätzlich durch eine Geldleistung erfolgen. Sachleistungen oder das Einräumen von Rechten bleiben möglich, jedoch nur zu Erststellungs- oder Marktwerten.
- Verzicht auf Schätzerpool (Art. 7): Die Festlegung eines geschlossenen Pools von Schätzern schränkt die Wirtschaftsfreiheit einzelner Wettbewerbsteilnehmenden ein. Stattdessen darf die Stadt Kriens eine Schätzungsfachperson vorschlagen, worauf sich Grundeigentümerin und Schätzungsfachperson einigen können. Wichtig ist hierbei, dass sich die [Grundeigentümerin gemäss kantonalem Gesetz über die Verwaltungsrechtspflege \(VRG\)](#) §§ 93 ff gegen eine vermeintlich nachteilige Auswahl wehren kann.
- Verfahren (Art. 8): Das Reglement der Stadt Sursee limitiert die Anzahl der möglichen Schätzungen auf zwei. Die Erfahrung hat gezeigt, dass bei zwei unterschiedlichen Schätzungen der mathematische Mittelwert eine mögliche Benachteiligung der Stadt Kriens auf einer nicht fach- oder branchenkonformen Schätzung basiert. Unter Berücksichtigung eines Drittgutachtens kann im Streitfall die fach- und branchenkonforme Schätzung eindeutiger ermittelt werden. Die zwei näher liegenden Schätzungen bilden die Grundlage für den Mehrwert.

Die Erfahrungen mit mehreren Mehrwertermittlungen in Kriens und anderen Gemeinden hat gezeigt, dass mittels der Anwendung von standardisierten Verfahren (dynamische Residualwert-Methode) relevante Differenzen der Schätzungen selten auftreten.

Die Höhe einer starken Abweichung wird entsprechend der Erfahrung über die Höhe der Mehrwertabgabe höher angesetzt, als dies in der Stadt Sursee der Fall ist.

- Fonds statt Spezialfinanzierung (Art. 10): In der Stadt Kriens besteht statt einer Spezialfinanzierung ein Fonds nach Fondsreglement, welcher den ordentlichen Budgetbedingungen nach Gemeindeordnung untersteht.
- Qualitätssichernde Verfahren (Art. 12): Die Bedingungen der Stadt Sursee für Beiträge an qualitätssichernde Verfahren sind sehr offen. Die Durchführung (u.a. sogar die Pflicht dazu in LuzernSüd) solcher qualitätssichernden Verfahren sind teilweise gesetzlich vorgeschrieben oder werden als implizite Voraussetzung zur Realisierung eines Mehrwerts angesehen. Mit der vorgeschlagenen Abweichung zum Reglement der Stadt Sursee, sollen solche Verfahren bei kleineren Projekten mit maximal 30 % Kostenanteil gefördert werden können. Dafür besteht jedoch kein Anspruch seitens Bauherrschaft.
- Übergangsbestimmung (Art. 16): Auf eine Übergangsbestimmung, welche auf bereits laufende Verfahren zielt, wird verzichtet. Die Stadt Kriens hat mit aktuell betroffenen Grundeigentümerinnen entsprechende Investitions- und Finanzierungsvereinbarungen abgeschlossen, welche gleiches Verfahren und Bedingungen zur Mehrwertermittlung regeln.

3.3 Verfahren

Artikel 52 Abs. 2, der Geschäftsordnung des Einwohnerrates sieht vor, dass Reglemente in der Kompetenz des Einwohnerrates grundsätzlich in zwei Lesungen beraten werden. Mit einer Mehrheit von 2/3 kann das Reglement auf Antrag in einer einzigen Lesung diskutiert und beschlossen werden.

Mit Beschluss des Reglements in zweiter Lesung wird die Inkraftsetzung nach Ablauf der zweimonatigen Referendumsfrist auf den 1. September 2025 festgelegt. Der Stadtrat sieht keinen Erlass einer Verordnung vor.

3.4 Änderungen aus 1. Lesung

Die überwiesenen Änderungsanträge aus der ersten Lesung wurden in den Entwurf vom 7. Mai aufgenommen.

Überwiesene Anträge:

- KBVU: Art. 5, Abs. 2, Ergänzung «bestehend aus maximal zwei Mitgliedern»
- KBVU: Art. 6, Abs. 3, lit. d, Streichung «(z.B. 2000-Watt-Areal)»
- KBVU: Art. 6, Abs. 4, Streichung ganzer Absatz
- KFG: Art. 11, Abs. 2, Streichung «oder einmalige Beiträge»

Weiter wurden redaktionelle, grammatikalische Anpassungen (Satzzeichen, Genus, Präpositionen) und Anpassungen der Nummerierung der Absätze vorgenommen. Die beiliegende Synopse gibt die Unterschiede des Resultats der 1. Beratung im Einwohnerrat vom 10. April 2025 zur ursprünglich beantragten Version wieder.

4 Würdigung des Stadtrates

Das Reglement über den Mehrwertausgleich stellt sicher, dass die planungsbedingten Mehrwerte in der Stadt Kriens korrekt und nach einheitlichen Regeln ermittelt und die Erträge aus der Mehrwertabgabe zielgerichtet und zugunsten der Siedlungs-, Wohn- und Lebensqualität eingesetzt werden. Nur so kann es gelingen, die Herausforderungen und Auswirkungen der heute geforderten Siedlungsverdichtung zu bewältigen und entsprechende Mehrwerte für die Krienser Bevölkerung zu generieren.

In der aktuellen Finanzlage können die Einlagen in den Fonds für Mehrwertabschöpfung zurückhaltend eingesetzt werden, da für Investitionen aktuell weitere Mittel zur Verfügung stehen, welche zurzeit auch nicht vollständig ausgeschöpft werden können.

Der Stadtrat ist überzeugt, dass das vorgeschlagene Reglement die Stadt gemäss Motionenforderung in der Erhebung der Mehrwertabgabe unterstützt und den Investoren die notwendige Rechtssicherheit gibt. Somit lassen sich Mehrwerte in der Stadtentwicklung für Öffentlichkeit und Private realisieren.

Antrag

Der Stadtrat beantragt

- Das Reglement über den Mehrwertausgleich im Entwurf vom ~~127. März~~ **12. März** ~~Mai~~ **2025** in **12. Lesung zu beraten und zu beschliessen.** -
- die Motion Amrhein Nr. 233/2024 «Reglement Mehrwertabgabe» abzuschreiben.

Bezug zum Legislaturprogramm:

R1: Wir sichern Natur- und Naherholungsräume im Siedlungsgebiet und werten sie auf.
R2: Wir leisten unseren Beitrag zum Klimaschutz und bieten hochwertige und nachhaltige Infrastrukturen.
R3: Unsere Stadtentwicklung steigert die Lebensqualität in identitätsstarken Quartieren.
W3: Wir setzen die Stadtfinanzen umsichtig ein, nutzen Chancen und Synergien und investieren strategisch.

Berichterstattung durch Stadtrat Maurus Frey

Stadtrat Kriens



Christine Kaufmann-Wolf
Stadtpäsidentin



Martin Mengis
Stadtschreiber

kriens

Entwurf Beschlusstext zu Bericht und Antrag Nr. 233/2024

Der Einwohnerrat der Stadt Kriens

nach Kenntnisnahme von Bericht und Antrag Nr. 233/2024 des Stadtrates Kriens vom 7. Mai 2025

und

gestützt auf § 28 Abs. 1 lit. a. und S 30 lit. c. der Gemeindeordnung der Stadt Kriens vom 13. September 2007

betreffend

Motion Amrhein Nr. 233/2024 «Reglement Mehrwertabgabe»



beschliesst:

1. Die Motion Amrhein Nr. 233/2024 «Reglement Mehrwertabgabe» wird erheblich erklärt und abgeschrieben.
2. Das «Reglement über den Mehrwertausgleich» wird wie es aus 2. Lesung durch den Einwohnerrat hervorgegangen ist, beschlossen.

Kriens, 26. Juni 2025

Einwohnerrat Kriens

~~Michael Portmann-Orlowski~~ Zita Bucher
~~Präsident~~Präsidentin

Martin Mengis
Stadtschreiber