

Antrag des Regierungsrates vom 7. Februar 2018

5434

Mehrwertausgleichsgesetz (MAG)

(vom)

Der Kantonsrat,

nach Einsichtnahme in den Antrag des Regierungsrates vom 7. Februar 2018,

beschliesst:

I. Es wird folgendes Gesetz erlassen:

A. Grundlagen

§ 1. In diesem Gesetz bedeuten:

Begriffe

- a. Planungsmassnahme: Planung im Sinne des Bundesgesetzes vom 22. Dezember 1979 über die Raumplanung (RPG),
- b. Einzonung: Ausscheidung einer neuen Bauzone im Sinne von § 48 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG) oder die Festsetzung eines Gestaltungsplans im Sinne von § 84 Abs. 2 PBG,
- c. Aufzonung: Verbesserung der Nutzungsmöglichkeiten einer Bauzone,
- d. Umzonung: Zuweisung einer Bauzone zu einer anderen Bauzonentypart,
- e. Auszonung: Zuweisung einer Bauzone zu einer Nichtbauzone.

B. Kantonaler Mehrwertausgleich

§ 2. ¹ Der Kanton erhebt eine Mehrwertabgabe auf Planungsvorteilen, die entstehen durch:

Abgabebetrag

- a. Einzonung,
- b. Umzonung einer Zone für öffentliche Bauten,
- c. Auf- und Umzonungen der übrigen Bauzonen.

² Auf Planungsvorteilen, die durch die Festsetzung von Gestaltungsplänen im Sinne von § 44 a PBG entstehen, wird keine Mehrwertabgabe erhoben.

Bemessung des
Mehrerts

§ 3. ¹ Der Mehrwert entspricht der Differenz zwischen den Verkehrswerten eines Grundstücks ohne und mit Planungsmassnahme.

² Massgeblich für die Entstehung der Mehrwertabgabeforderung und die Bemessung des Mehrerts ist der Zeitpunkt des Inkrafttretens der Planungsmassnahme.

³ Der bei einer Einzonung entstandene Mehrwert ist um den Betrag zu kürzen, der innert dreier Jahre zur Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute zur Selbstbewirtschaftung verwendet wird.

⁴ Der Regierungsrat regelt die Bemessung des Mehrerts in einer Verordnung. Zur gleichmässigen Bemessung kann eine schematische, formelmässige Bewertung vorgesehen werden.

⁵ Den bei Auf- und Umzonungen entstandenen Mehrwert bemessen die Gemeinden und melden diesen der für die Raumplanung zuständigen Direktion (Direktion). Für ihren Aufwand werden die Gemeinden aus dem kantonalen Mehrwertausgleichsfonds entschädigt. Die Entschädigung richtet sich nach der Schwierigkeit der Bemessung sowie der Höhe des entstandenen Mehrerts und beträgt höchstens Fr. 6000. Der Regierungsrat regelt die Einzelheiten in einer Verordnung.

Höhe der
Abgabe

§ 4. ¹ Die Mehrwertabgabe beträgt:

- a. 20% des Mehrerts bei Einzonung und bei Umzonung einer Zone für öffentliche Bauten,
- b. 5% des Mehrerts bei Auf- und Umzonungen der übrigen Bauzonen.

² Beträgt der Mehrwert weniger als Fr. 30 000, wird keine Abgabe erhoben. Bei wirtschaftlich oder rechtlich zusammengehörenden Grundstücken ist die Summe der Mehrerte aller Grundstücke massgebend.

Abgabepflicht
a. im
Allgemeinen

§ 5. ¹ Abgabepflichtig ist die Grundeigentümerin oder der Grundeigentümer.

² Bei Grundstücken, die bei der Inkraftsetzung dieses Gesetzes mit Baurechten belastet sind, ist abgabepflichtig:

- a. die Baurechtsnehmerin oder der Baurechtsnehmer, wenn sie bzw. er das Grundstück überbaut oder das Baurecht veräussert,
- b. die Grundeigentümerin oder der Grundeigentümer, wenn sie bzw. er das Grundstück veräussert.

³ Abgabepflichtig ist die Rechtsinhaberin oder der Rechtsinhaber im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Planungsmassnahme.

b. Rechts-
nachfolge

§ 6. ¹ Bei einem Eigentumswechsel, der gemäss § 10 die Fälligkeit nicht auslöst, geht die Abgabepflicht auf die Rechtsnachfolgerinnen und Rechtsnachfolger über. Diese haften solidarisch für die Mehrwertabgabe bis zum Wert des empfangenen Grundstückteils.

² Stirbt die oder der Abgabepflichtige gemäss § 5 nach Eintritt der Fälligkeit der Mehrwertabgabe, treten die Erbinnen und Erben in ihre oder seine Rechte und Pflichten ein. Sie haften solidarisch für die von der Erblasserin oder vom Erblasser geschuldete Abgabe bis zur Höhe ihrer Erbteile, einschliesslich der Vorempfänge.

§ 7. ¹ Die Direktion bestimmt die Höhe der Mehrwertabgabe und die Abgabepflichtige oder den Abgabepflichtigen nach dem Inkrafttreten der Planungsmassnahme in einer Verfügung. Festsetzung der Abgabe

² Sind Grundstücke bei Inkrafttreten dieses Gesetzes mit einem Baurecht belastet, wird die Anordnung der Direktion sowohl der Grundeigentümerin oder dem Grundeigentümer als auch der Baurechtsnehmerin oder dem Baurechtsnehmer unter Hinweis auf die Regelung gemäss § 5 Abs. 2 zugestellt.

³ Die rechtskräftig festgesetzte Mehrwertabgabe wird im Grundbuch angemerkt.

§ 8. Die Mehrwertabgabe wird bis zur Fälligkeit der Teuerung angepasst. Diese wird nach dem Landesindex der Konsumentenpreise bestimmt. Teuerungsausgleich

§ 9. Für die Mehrwertabgabe steht dem Kanton an den von der Planungsmassnahme betroffenen Grundstücken ein gesetzliches Pfandrecht zu. Pfandrecht

§ 10. ¹ Bei der Überbauung wird die Mehrwertabgabe mit der Baufreigabe oder mit der Rechtskraft einer nachträglichen Baubewilligung fällig. Fälligkeit

² Bei etappierten Bauvorhaben wird die Mehrwertabgabe im Verhältnis zum Wertanteil der freigegebenen Etappe fällig, spätestens aber zehn Jahre nach der Baufreigabe für die erste Etappe.

³ Bei der Veräusserung wird die Mehrwertabgabe mit dem Übergang des Eigentums oder des Baurechts auf die Rechtsnachfolgerin oder den Rechtsnachfolger fällig. Keine Veräusserung stellen Eigentümerwechsel durch Erbgang (Erbfolge, Erbteilung, Vermächtnis), Erbvorbezug, güterrechtliche Auseinandersetzung oder Schenkung dar.

⁴ Bei der Veräusserung eines Teils des Grundstücks wird die Mehrwertabgabe im Verhältnis zum Wertanteil des veräusserten Teils fällig.

§ 11. ¹ Die örtliche Baubehörde meldet der Direktion unentgeltlich die Baufreigabe oder die Erteilung einer nachträglichen Baubewilligung in den Fällen von § 10 Abs. 1. Meldepflicht

² Die Notariate und Grundbuchämter melden der Direktion bzw. der Gemeinde unentgeltlich die öffentliche Beurkundung eines auf die Veräusserung eines Grundstücks gerichteten Vertrags und die Handänderung, sofern eine festgesetzte Mehrwertabgabe angemerkt ist.

Bezug § 12. ¹ Die Direktion stellt nach Eintritt der Fälligkeit der Mehrwertabgabe Rechnung mittels Verfügung.

² Die Mehrwertabgabe ist ab Fälligkeit zu verzinsen (Ausgleichszins). Der Regierungsrat regelt den Zinssatz in einer Verordnung.

³ Zahlungsfrist, Mahnung und Verzugszins richten sich nach § 29 a des Verwaltungsverordnungsrechts vom 24. Mai 1959.

⁴ Liegen besondere Verhältnisse vor, können fällige Beträge gestundet oder Ratenzahlungen bewilligt werden.

⁵ Zahlungserleichterungen gemäss Abs. 4 werden widerrufen, wenn ihre Voraussetzungen wegfallen oder wenn die Bedingungen, an die sie geknüpft sind, nicht erfüllt werden.

Verjährung § 13. Die Mehrwertabgabeforderung verjährt 15 Jahre nach Ablauf des Jahres, in dem die Mehrwertabgabe fällig wurde.

C. Kantonaler Mehrwertausgleichsfonds

Äufnung § 14. Die Erträge aus dem kantonalen Mehrwertausgleich fliessen in den kantonalen Mehrwertausgleichsfonds.

Verwaltung § 15. ¹ Der Fonds wird von der Direktion verwaltet.

² Die Kosten der Fondsverwaltung sowie die Entschädigungen der Gemeinden gemäss § 3 Abs. 5 werden dem Fonds belastet. Eine vorübergehende Verschuldung ist dafür zulässig.

Verwendung der Fondsmittel § 16. ¹ Die Fondsmittel werden verwendet für:

- a. Entschädigungen der Gemeinden bei Auszonungen,
b. Massnahmen der Raumplanung von Kanton, regionalen Planungsverbänden und Gemeinden nach Art. 3 Abs. 2 Bst. a–d und Abs. 3 Bst. a^{bis} und e RPG.

² Die Direktion entscheidet über die Zusicherung der Beiträge unabhängig von deren Höhe.

³ Der Gemeindevorstand entscheidet über die Verwendung der Beiträge bei Auszonungen unabhängig von deren Höhe.

§ 17. ¹ Beiträge werden ausgerichtet, sofern die Aufwendungen nicht vollständig durch anderweitige Beiträge des Bundes, des Kantons oder Dritter gedeckt sind.

b. Voraussetzungen und Höhe

² Der Regierungsrat regelt die Höhe der Beiträge in einer Verordnung. Für Entschädigungen gemäss § 16 Abs. 1 lit. a kann auf eine schematische, formelmässige Bewertung abgestellt werden. Bei Massnahmen nach § 16 Abs. 1 lit. b ist die Bedeutung der Massnahme zu berücksichtigen.

§ 18. Das Verhältnis zwischen Fonds und regionalen Planungsverbänden sowie Gemeinden richtet sich im Übrigen nach den Bestimmungen der Staatsbeitragsgesetzgebung.

c. Staatsbeitragsrecht

D. Kommunalen Mehrwertausgleich

§ 19. ¹ Die Gemeinden regeln zusätzlich zum kantonalen Mehrwertausgleich den Ausgleich von Planungsvorteilen, die durch Auf- oder Umzonungen entstehen. Ausgenommen sind Umzonungen im Sinne von § 2 Abs. 1 lit. b.

Regelungen der Gemeinden

² Sie sehen dazu in ihrer Bau- und Zonenordnung die Erhebung einer Abgabe von höchstens 15% des Mehrwerts vor. Zusätzlich können sie den Ausgleich mittels städtebaulicher Verträge anstelle dieser Abgabe zulassen.

³ §§ 3, 4 Abs. 2, 5–8, 10, 11 Abs. 2, 12 und 13 kommen analog zur Anwendung.

⁴ Kosten im Zusammenhang mit Planungsverfahren, die massgeblich zur Verbesserung der Siedlungsqualität beitragen, werden vom ausgleichspflichtigen Mehrwert abgezogen.

§ 20. ¹ Städtebauliche Verträge regeln Rechte und Pflichten von Bauherrschaft und Gemeinwesen im Zusammenhang mit der Verwirklichung eines Bauvorhabens.

Städtebauliche Verträge
a. Inhalt

² Gegenstand der Verträge können insbesondere sein:

- a. die Beteiligung der Bauherrschaft an der Infrastruktur, insbesondere an der Förderung des öffentlichen Verkehrs und der Zugänglichkeit der Haltestellen,
- b. die Beteiligung der Bauherrschaft an der Gestaltung des öffentlichen Raums, insbesondere an der Erstellung und Gestaltung von Parks, Plätzen, Grünanlagen und Erholungseinrichtungen und anderen öffentlich zugänglichen Freiräumen,
- c. die Beteiligung der Bauherrschaft an öffentlichen Einrichtungen von kommunaler Bedeutung für Soziales, Gesundheit und Bildung,

- d. der Abtausch oder die Abtretung von Grundstücken oder Grundstücksteilen, die Einräumung von Bau- oder Nutzungsrechten für Bauten und Anlagen im öffentlichen Interesse,
- e. die Schaffung von preisgünstigem Wohnraum,
- f. die Frist zur Überbauung,
- g. das Kaufrecht zugunsten des Gemeinwesens im Fall der Nichtüberbauung,
- h. die Verpflichtung zur Etappierung des Bauvorhabens.

b. Verfahren § 21. ¹ Die Verträge werden zusammen mit der Planungsmassnahme gemäss § 7 Abs. 2 und § 5 Abs. 3 PBG veröffentlicht bzw. aufgelegt.

² Weicht die rechtskräftige Planungsmassnahme erheblich von den Annahmen ab, die dem städtebaulichen Vertrag zugrunde lagen, kann jede Partei vom Vertrag zurücktreten.

³ Rechtskräftige städtebauliche Verträge werden im Grundbuch angemerkt.

Kommunaler Mehrwertausgleichsfonds § 22. ¹ Die Erträge aus dem kommunalen Mehrwertausgleich fliessen in den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds. Die Fondsmittel werden für kommunale Planungsmassnahmen gemäss Art. 3 Abs. 3 RPG verwendet.

² Die Gemeindeordnung legt die Zuständigkeit zum Erlass des Fondsreglements fest.

Pfandrecht § 23. Für die Mehrwertabgabe und Ansprüche aus städtebaulichen Verträgen steht den Gemeinden an den von der Planungsmassnahme betroffenen Grundstücken ein gesetzliches Pfandrecht zu.

E. Rechtsschutz

Rekursinstanz § 24. ¹ Anordnungen über die Festsetzung oder den Bezug der Mehrwertabgabe können beim Baurekursgericht angefochten werden.

² Gegen Anordnungen über den Bezug der Mehrwertabgabe können keine Rügen erhoben werden, die bereits gegen die Festsetzung hätten vorgebracht werden können.

³ Städtebauliche Verträge können von Dritten im Anschluss an die Veröffentlichung und Auflage gemäss § 5 Abs. 3 PBG wie Planungsmassnahmen angefochten werden.

⁴ Für die Anfechtung von Anordnungen über Beiträge aus einem Mehrwertausgleichsfonds gelten die Bestimmungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes.

§ 25. ¹ Gegen Rekursentscheide, die Anordnungen im Zuständigkeitsbereich der Direktion ganz oder teilweise aufheben, kann diese zur Wahrung öffentlicher Interessen Beschwerde erheben. Behörden-
beschwerde

² Ausgenommen sind Verfahren gemäss § 24 Abs. 4.

F. Schlussbestimmungen

§ 26. Die nachstehenden Gesetze werden wie folgt geändert: Änderung
bisherigen
Rechts

a. **Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch** vom 2. April 1911 (LS 230):

§ 194. Von Gesetzes wegen bestehen folgende Pfandrechte:

lit. a–g unverändert.

h. zugunsten des Kantons und der Gemeinden für den Mehrwertausgleich (§§ 9 und 23 Mehrwertausgleichsgesetz).

b. **Steuergesetz** vom 8. Juni 1997 (LS 631.1):

§ 221. ¹ Als Aufwendungen sind anrechenbar:

lit. a–e unverändert.

f. der geleistete Mehrwertausgleich für Planungsvorteile. Abs. 2 und 3 unverändert.

3. Auf-
wendungen

§ 27. ¹ Dieses Gesetz ist anwendbar auf Planungsmassnahmen, die nach dessen Inkrafttreten festgesetzt werden. Übergangs-
bestimmung

² Vor dem Inkrafttreten bestehende Ausgleichsregelungen oder auf Übung beruhende Ausgleichsinstrumente der Gemeinden sind nach Inkrafttreten und bis zu einem Beschluss der Gemeindelegislative im Sinne von § 19 Abs. 2 nicht mehr anwendbar. Davon ausgenommen sind rechtsgültige städtebauliche Verträge.

³ Die Gemeinden ändern ihre Bau- und Zonenordnungen gemäss § 19 bis 1. März 2025.

II. Dieses Gesetz untersteht dem fakultativen Referendum.

III. Mitteilung an den Regierungsrat.

Weisung

A. Auftrag

Die Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG, SR 700) vom 15. Juni 2012 wurde am 3. März 2013 in einer Referendumsabstimmung von den Stimmberechtigten angenommen. Im Kanton Zürich stimmten 71% der Stimmberechtigten und 170 der damals 171 Gemeinden der Vorlage zu. Das revidierte Raumplanungsgesetz und die dazugehörige Verordnung sind am 1. Mai 2014 in Kraft getreten. Teil der Revision bildet die Erneuerung des bisherigen Gesetzgebungsauftrags über den Ausgleich planungsbedingter Mehr- und Minderwerte (Art. 5 Abs. 1 RPG) sowie die Ergänzung mit Mindestvorgaben (Art. 5 Abs. 1^{bis-1sexies} RPG). Zur Durchsetzung dieses Auftrags enthalten die Übergangsbestimmungen in Art. 38a RPG eine Frist (Abs. 4) und eine Sanktion (Abs. 5): Die Kantone regeln den angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile innert fünf Jahren nach Inkrafttreten. Nach Ablauf dieser Frist ist die Ausscheidung neuer Bauzonen unzulässig, solange der betreffende Kanton nicht über einen angemessenen Ausgleich nach den Anforderungen von Art. 5 RPG verfügt. Diese Frist läuft am 30. April 2019 ab. Ein weiteres Element der Revision, dessen Umsetzung in der Kompetenz der Kantone liegt, ist nach Art. 15a RPG die Förderung der Verfügbarkeit von Bauland. Für die Umsetzung dieser Massnahme besteht keine Frist.

B. Umsetzung

Mehrere Kantone verfügen bereits über unterschiedliche gesetzgeberische Ansätze zur Umsetzung der erwähnten Aufträge, die zum Teil bereits in Kraft oder aber in Erarbeitung sind. Für den Kanton Zürich bestehen bisher keine rechtlichen Grundlagen. Es galt deshalb, unter Berücksichtigung der spezifischen raumplanerischen Rahmenbedingungen des Kantons Zürich ein ganzheitliches Konzept für die Umsetzung der Aufträge des Bundes zu entwerfen. Für die Umsetzungsarbeiten wurde im September 2013 eine verwaltungsinterne interdisziplinäre und direktionsübergreifende Arbeitsgruppe eingesetzt.

Der Mehrwertausgleich im Kanton Zürich soll die angestrebte räumliche Entwicklung gemäss kantonalem Richtplan unterstützen. Gestützt auf den Auftrag aus dem Bundesrecht werden zwei raumplanerische Stossrichtungen verfolgt:

- Erstens sollen Lage und Grösse der Bauzonen im Kanton Zürich verbessert werden. Diesem Ziel soll der kantonale Mehrwertausgleich bei Einzonungen dienen.

- Zweitens sollen die vorhandenen Bauzonen konsequent genutzt und damit die Siedlungsentwicklung nach innen gefördert werden. Dazu dient einerseits der kantonale Mehrwertausgleich bei Auf- und Umzonungen. Andererseits regeln zusätzlich auch die Gemeinden den Ausgleich von Planungsvorteilen, die durch Auf- und Umzonungen entstehen.

Für die Regelung des Mehrwertausgleichs ist ein neues, eigenes Gesetz vorgesehen. Insgesamt sind die Regelungsgegenstände des Mehrwertausgleichs derart eigenständiger Natur, dass sie sich aus terminologischen und gesetzssystematischen Gründen nicht für eine Einfügung ins Planungs- und Baugesetz (PBG, LS 700.1) eignen. Beim Mehrwertausgleich handelt es sich um eine Abgabe. Für Abgaben gilt, dass deren Gegenstand und die Bemessung sowie der Kreis der Abgabepflichtigen einer gesetzlichen Grundlage in formellem Sinn bedürfen. Zu deren Regelungen sind Begriffe notwendig, die im PBG bis jetzt nicht verwendet wurden. Da die durch den Kanton erhobenen Mehrwertabgaben in einen Fonds fliessen sollen (vgl. § 14), ist auch für dessen Einführung eine gesetzliche Grundlage nötig. Zur Gewährleistung des Rechtsschutzes beim Vollzug des Mehrwertausgleichs sind sodann differenzierte Regelungen für die verschiedenen Anfechtungsobjekte (Festsetzung und Bezug der kantonalen Mehrwertabgabe [§§ 7 und 12] sowie Entscheid betreffend Beiträge aus dem Fonds [§ 16]) erforderlich, die gegen eine direkte Anwendung der Rechtsschutzbestimmungen in §§ 329 ff. PBG sprechen.

Durch Planungsmassnahmen (zum Begriff vgl. § 1 lit. a) des Gemeinwesens (zu Pflicht und Umfang vgl. Art. 2 RPG sowie §§ 8 und 9 PBG) entstehen, gewissermassen als Nebenfolgen, für die betroffenen Grundeigentümerschaften zwangsläufig Vor- und Nachteile. Bei positiver Wirkung spricht man von planungsbedingten Vorteilen oder kurz von Planungsvorteilen; bei negativer Wirkung von planungsbedingten Nachteilen. Gegenstand dieses Gesetzes sind Planungsvorteile, und zwar nur insoweit, als ihnen ein ökonomischer Wert zukommt und sie als Folge der Planungsmassnahme einem Grundstück anwachsen; planungsbedingte Nachteile spielen nur bei der Mittelverwendung der Mehrwertausgleichserträge eine Rolle (vgl. §§ 16 ff.). Bezüglich der Entschädigung planungsbedingter Nachteile ist im Übrigen auf die langjährige und ausdifferenzierte Rechtsprechung des Bundesgerichts zu verweisen.

1. Kantonaler Mehrwertausgleich bei Einzonungen sowie Auf- und Umzonungen

Die Erfahrung zeigt, dass Gemeinden in städtischen Räumen eher zu wenig und Gemeinden in ländlichen Räumen eher zu grosse Bauzonenreserven aufweisen. Ein erster Schritt zur besseren Anordnung des Siedlungsgebiets ist bereits im Rahmen der Gesamtüberprüfung des kantonalen Richtplans erfolgt. Eine weitere Verbesserung ist nun auf der Ebene kommunaler Nutzungsplanungen mit der «Verschiebung» von bereits rechtskräftig ausgeschiedenen Bauzonen anzustreben. Weil dabei Ein- und Auszonungen in der Regel nicht in derselben Gemeinde stattfinden werden, ist ein gemeindeübergreifender und deshalb kantonaler Ausgleich erforderlich. Wird in einer Gemeinde eingezont, fliesst die daraufhin fällige Mehrwertabgabe in einen Mehrwertausgleichsfonds. Umgekehrt können Gemeinden, die eine Auszonung vornehmen, Mittel aus dem Fonds beantragen, um Beiträge an Entschädigungsleistungen zu erhalten. Ferner können aus dem Fonds Beiträge an Massnahmen der Raumplanung im Sinne von Art. 3 Abs. 2 Bst. a–d und Abs. 3 Bst. a^{bis} und e RPG geleistet werden. Die Kantone haben nach Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG einen Mehrwertausgleich mindestens bei Einzonungen und mindestens in der Höhe von 20% vorzusehen. Anhand einer quantitativen Abschätzung konnte für den Kanton Zürich nachgewiesen werden, dass der kantonale Mehrwertausgleich bei Einzonungen mit einem Abgabesatz von 20% die beabsichtigte Wirkung, nämlich die Lage und Grösse der Bauzonen im Kanton Zürich zu verbessern, zu leisten vermag. Der Abgabesatz bei Einzonungen soll deshalb bei 20% angesetzt werden. Auf- und Umzonungen stehen regelmässig im Zusammenhang mit der angestrebten Siedlungsentwicklung nach innen (vgl. Art. 1 Abs. 2 Bst. a^{bis} RPG). Die Bereitstellung von zusätzlichen baulichen Nutzungsmöglichkeiten ist in der Regel mit Kosten für Massnahmen der Raumplanung verschiedenster Art verbunden. Mit einer Mehrwertabgabe bei Auf- und Umzonungen können finanzielle Mittel für diese Kosten gewonnen werden. Der Abgabesatz bei Auf- und Umzonungen soll bei 5% liegen. Die Gemeinden bemessen den bei Auf- und Umzonungen entstandenen Mehrwert im Rahmen des kommunalen Mehrwertausgleichs und melden diesen der für die Raumplanung zuständigen Direktion. Für ihren Aufwand werden die Gemeinden aus dem kantonalen Mehrwertausgleichsfonds entschädigt.

2. Kommunalen Mehrwertausgleich bei Auf- und Umzonungen

Die Siedlungsentwicklung nach innen als tragendes Prinzip der heutigen und künftigen Raumentwicklung bedeutet, dass die Ausdehnung des Siedlungsgebiets begrenzt und die bestehenden Bauzonen an den richtigen Lagen konsequent genutzt werden. Bei Bedarf sind neue Kapazitäten planerisch durch Auf- und Umzonungen zu schaffen. Siedlungsentwicklung nach innen ist anspruchsvoller und aufwendiger als eine weitere Ausdehnung der Siedlungsfläche. Umso wichtiger ist es deshalb, dass die Gemeinden für Planungsvorteile, die durch Auf- oder Umzonungen entstehen, Regelungen zu deren Ausgleich treffen. Sie sehen dazu in ihrer Bau- und Zonenordnung zusätzlich zum kantonalen Mehrwertausgleich die Erhebung einer Abgabe von höchstens 15% des Mehrwerts vor. Zudem können sie den Ausgleich mittels städtebaulicher Verträge anstelle der kommunalen Abgabe zulassen. Um die Vertragsfreiheit zu gewährleisten, können die Gemeinden den Ausgleich mittels städtebaulicher Verträge nur anstelle einer Mehrwertabgabe vorsehen. Regelung und Vollzug des Ausgleichs bei Auf- und Umzonungen sind Sache der Gemeinde. Die damit erhaltenen Mittel sollen ausschliesslich für kommunale Massnahmen der Raumplanung und deshalb innerhalb derselben Gemeinde verwendet werden.

C. Förderung der Verfügbarkeit von Bauland

Es liegt im öffentlichen Interesse, dass Bauzonen entsprechend ihrer Bestimmung genutzt und nicht gehortet werden. Denn die Gemeinde hat in einem demokratisch abgestütztem Planungsprozess das Land einer Bauzone zugewiesen und damit für eine Überbauung vorgesehen. Wird diese nicht verwirklicht, könnte sich die Gemeinde dazu veranlassen sehen, weiteres Land einzuzonen. Die Hortung von Bauland kann deshalb Grund dafür sein, dass eine Siedlungsentwicklung nach innen blockiert wird. Um diesem Umstand entgegenzuwirken, schafft das revidierte RPG den rechtlichen Rahmen für Kantone und Gemeinden, die Verfügbarkeit von Bauland zu fördern (Art. 15a RPG). Dazu sind Massnahmen zu treffen, um Bauzonen ihrer Bestimmung zuzuführen. Zudem können bei ausgewiesenem öffentlichem Interesse Fristen zur Überbauung angeordnet werden.

Im Kanton Zürich führt der hohe Marktdruck in der Regel dazu, dass die vorhandenen Potenziale genutzt und baureife Parzellen überbaut werden. Von städtisch geprägten Gemeinden ist bisher nicht bekannt, dass vorhandene Reserven infolge Baulandhortung nicht verfügbar wären. An ungenügend erschlossenen Lagen ist die Inanspruchnahme der Reserven meist unerwünscht. Die Gemeinden haben

bereits heute die Möglichkeit, sich im Vorfeld von Einzonungen mit den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern auf vertraglicher Ebene zu verständigen und damit eine rechtliche Sicherstellung der Verfügbarkeit zu erreichen. Gemäss Art. 15 Abs. 4 Bst. d RPG bildet diese rechtliche Sicherstellung der Verfügbarkeit eine Genehmigungsvoraussetzung bei Einzonungen. Damit wird dem Anliegen, Bauzonen innert nützlicher Frist ihrer Bestimmung zuzuführen und zu überbauen, bereits entsprochen. Bei Auf- und Umzonungen erhalten Gemeinden mit den vorliegenden Regelungen zum kommunalen Mehrwertausgleich, insbesondere mit der Möglichkeit zum Abschluss von städtebaulichen Verträgen, ein weiteres Instrument um sicherzustellen, dass neu geschaffene Nutzungspotenziale auch tatsächlich genutzt werden. Aus diesen Gründen wird auf eine zusätzliche, weiterführende Regelung zur Förderung der Verfügbarkeit von Bauland verzichtet.

Sollten sich zu einem späteren Zeitpunkt Umsetzungsbestimmungen zu Art. 15a RPG als notwendig erweisen, wären diese nicht als Regelungsgegenstand dieses Gesetzes aufzufassen, sondern im planungsrechtlichen Teil des Planungs- und Baugesetzes zu verorten.

D. Vernehmlassungsverfahren

Gestützt auf RRB Nr. 229/2016 führte die Baudirektion vom 25. Mai bis 25. September 2016 das Vernehmlassungsverfahren durch. Es gingen 172 Stellungnahmen mit 1128 Anträgen und (meist technischen) Hinweisen zu den einzelnen Bestimmungen ein. Insgesamt wird der Entwurf für ein Mehrwertausgleichsgesetz in den eingegangenen Stellungnahmen mehrheitlich befürwortet. Allerdings zeigen sich bei den einzelnen Elementen zum Teil erhebliche Unterschiede. So werden einerseits der kantonale Mehrwertausgleich bei Auf- und Umzonungen in über 60% und die Deckelung der kommunalen Mehrwertabgabe in über 70% der 172 Stellungnahmen abgelehnt. Andererseits werden in je rund 80% der Stellungnahmen die Möglichkeit eines kommunalen Mehrwertausgleichs und die Schaffung einer Rechtsgrundlage für städtebauliche Verträge ausdrücklich begrüsst. Betreffend den Abgabensatz bei Einzonungen von 20% gehen die Haltungen weit auseinander. Der Verzicht auf die Förderung der Verfügbarkeit von Bauland hat hingegen überwiegend keinen Anlass zu Bemerkungen gegeben. Im Übrigen wird zum Ergebnis der Vernehmlassung auf den separaten Bericht verwiesen, der im ersten Semester 2017 erarbeitet wurde.

E. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

Abschnitt A: Grundlagen

§ 1. Begriffe

Planungsmassnahme: Nicht jede Planung führt zu Planungsvorteilen. Gemeint sind Planungen im Sinne des RPG, und zwar solche, die auf Stufe der Nutzungsplanung (Bau- und Zonenordnungen gemäss § 45 Abs. 1 PBG) oder besonderen Planungsinstrumenten (Sonderbauvorschriften gemäss §§ 79 ff. PBG sowie Gestaltungspläne gemäss §§ 83 ff. PBG) und somit grundeigentümergebunden die Nutzungsmöglichkeiten eines Grundstücks («Ausübung der zulässigen Bodennutzung» im Sinne von Art. 14 Abs. 1 RPG und § 1 Abs. 1 PBG) festlegen.

Einzonung: Mit Einzonung ist das gemeint, was der Bundesgesetzgeber mit neuer und dauerhafter Zuweisung von Boden zu einer Bauzone umschreibt (vgl. Art. 5 Abs. 1^{bis} Satz 3 RPG). Als Bauzonen sind alle Bauzonenarten gemäss § 48 Abs. 2 PBG zu verstehen, wozu auch Weilerkernzonen zu zählen sind. Diesen gleichgestellt werden die Geltungsbereiche kantonaler Gestaltungspläne im Sinne von § 84 Abs. 2 PBG, soweit mit diesen ausserhalb von Bauzonen die Bebauung ermöglicht wird.

Aufzoning: Als Aufzoning wird in diesem Gesetz jede Planungsmassnahme verstanden, die – unter Beibehaltung der bisherigen Bauzonenart – zu einer Verbesserung der Nutzungsmöglichkeit eines Grundstücks führt. Dabei wird sich in der Regel die Ausnützung (§ 251 PBG) erhöhen und damit verbessern. Das ist beispielsweise der Fall, wenn in einer Wohnzone mit bisher drei zulässigen Geschossen nunmehr fünfgeschossige Bauten erlaubt sind. Die Verbesserung der Nutzungsmöglichkeit kann somit Folge einer Änderung der Grundordnung, einer Sondernutzungsplanung (Gestaltungsplan kommunaler [öffentlicher oder privater Natur] oder kantonaler Stufe) oder der Festsetzung von Sonderbauvorschriften sein. Die verbesserte Nutzungsmöglichkeit eines Grundstücks muss jedoch Folge einer Planungsmassnahme (Auf- oder Umzonung) sein; bessere Nutzungsmöglichkeiten als Folge einer Ausnahmebewilligung oder einer verbesserten Erschliessung werden von dieser Regelung nicht erfasst. Wird in der Grundordnung für ein Gebiet lediglich eine Gestaltungsplanpflicht im Sinne von § 48 Abs. 3 PBG verankert, bewirkt dies noch keine Verbesserung der Nutzungsmöglichkeit und damit auch noch keinen Mehrwert.

Umzonung: Bei einer Umzonung wird ein Grundstück einer anderen Bauzonenart zugewiesen. Dabei kann sich die Ausnützung und/oder die Nutzweise (§ 253 PBG) verändern.

Auszonung: Bei der Auszonung wird ein bisher in einer Bauzone liegendes Grundstück einer Nichtbauzone (Landwirtschaftszone [§ 36 PBG], überkommunale oder kommunale Freihaltezone [§§ 39 und 61 PBG] und kommunale Erholungszone [§ 61 PBG]) zugewiesen. Durch diese Begriffsbestimmung sind auch Tatbestände erfasst, die enteignungsrechtlich eine entschädigungslos hinzunehmende Eigentumsbeschränkung darstellen. Aus dem Fonds können somit auch Beiträge an Planungsnachteile geleistet werden (vgl. § 16 Abs. 1 lit. a), die enteignungsrechtlich keine materielle Enteignung darstellen. Somit kommt der in diesem Zusammenhang sonst in ausschliessendem Sinne bedeutsamen Unterscheidung zwischen entschädigungspflichtiger Auszonung und entschädigungsloser Nichteinzonung lediglich bei der Bemessung des Beitrags Bedeutung zu (vgl. § 17 Abs. 2).

Abschnitt B: Kantonaler Mehrwertausgleich

§ 2. Abgabetatbestände

Abs. 1: Die neue bundesrechtliche Mindestvorgabe schreibt die Abgabenerhebung nur für jene Fälle vor, bei denen Land, das bisher ausserhalb der Bauzonen lag, neu und dauerhaft einer Bauzone zugewiesen wird. In diesem Sinne wird durch den Kanton gemäss erstem Abgabetatbestand (lit. a) eine Mehrwertabgabe für Planungsvorteile erhoben, die durch Einzonungen (zum Begriff vgl. § 1 lit. b) entstehen.

Gemäss zweitem Abgabetatbestand (lit. b) erhebt der Kanton auch dann eine Mehrwertabgabe, wenn eine Zone für öffentliche Bauten in einen anderen Bauzonentyp gemäss § 48 Abs. 2 lit. a–e PBG umgezont (zum Begriff vgl. § 1 lit. d) wird. Dieser Abgabetatbestand trägt der Sonderstellung Rechnung, welche die Zonen für öffentliche Bauten einnehmen. Auf diese Weise soll verhindert werden, dass Gemeinden bestehende Zonen für öffentliche Bauten, für die zum Teil das Privileg einer Durchstossung (vgl. dazu kantonaler Richtplan, Ziff. 3.2.2 und 3.2.3.a) in Anspruch genommen wurde, in einen anderen Bauzonentyp überführen und hernach für die Erfüllung ihrer Aufgaben das Landwirtschaftsgebiet erneut durchstossen wollen. Zudem dürften bei der erstmaligen Ausscheidung von neuen Zonen für öffentliche Bauten, die vom Begriff der Einzonung ebenfalls erfasst werden und damit der Mehrwertabgabepflicht unterliegen (§ 1 lit. b in Verbindung mit § 2 Abs. 1 lit. a), regelmässig keine oder nur geringe Abgaben anfallen. Denn mit der Zuweisung in die Zone für öffentliche Bauten wird ein Grundstück dem Liegenschaftsmarkt und den Werteinflüssen von Angebot und Nachfrage praktisch entzogen. Die Nutzungsmöglichkeiten werden auf die zonengemässe Zweckbestimmung beschränkt. Daraus ergeben sich für die Preisbestimmung besondere Verhältnisse. Der Verkehrswert ist

nur schwer bestimmbar und wird deshalb wohl in der Regel tief angesetzt. Die eigentliche Wertsteigerung erfährt das Grundstück, wenn es von einer Zone für öffentliche Bauten in eine Bauzone mit erweiterten Nutzungsmöglichkeiten umgezont wird.

Der dritte Abgabetatbestand (lit. c) schliesslich legt auch für Auf- und Umzonungen (zu den Begriffen vgl. § 1 lit. c und d) eine kantonale Mehrwertabgabe fest. Auf- und Umzonungen stehen regelmässig im Zusammenhang mit der angestrebten Siedlungsentwicklung nach innen (vgl. Art. 1 Abs. 2 Bst. a^{bis} RPG). Die Bereitstellung von zusätzlichen baulichen Nutzungsmöglichkeiten ist regelmässig auch für den Kanton mit Kosten für Massnahmen der Raumplanung verschiedenster Art verbunden. Mit einer Mehrwertabgabe bei Auf- und Umzonungen können finanzielle Mittel für diese Kosten gewonnen werden.

Bei allen drei Abgabetatbeständen ist für den Vollzug des Mehrwertausgleichs der Kanton zuständig. Für die Bemessung von Mehrwerten, die durch Auf- und Umzonungen entstehen, sichert er sich jedoch die Mithilfe der Gemeinden (vgl. § 3 Abs. 5).

Zusätzliche, weitergehende Ausgleichsregelungen durch die Gemeinden sind bei Auf- und Umzonungen vorgesehen (§ 19). Zusätzliche Ausgleichsleistungen auf vertraglicher Grundlage durch den Kanton im Zusammenhang mit Einzonungen sind ausgeschlossen.

Abs. 2: In den Beratungen durch die eidgenössischen Räte wurde auch die Frage aufgeworfen, ob die Mehrwertabgabe für den Materialabbau bzw. die Ausscheidung von Abbauzonen ebenfalls geschuldet sei. Eine Mehrheit der Räte wollte dies ausschliessen und präziserte Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG deshalb dahingehend, dass die Mehrwertabgabe von Bundesrechts wegen nur dann geschuldet ist, wenn Grundstücke «dauerhaft» einer Bauzone zugewiesen werden, was beim Materialabbau in der Regel nicht der Fall ist, da das Gebiet nach erfolgtem Abbau rekultiviert und einer Nichtbauzone zugewiesen wird. Lehre und Rechtsprechung qualifizieren Abbauzonen ausserhalb der Bauzonen grundsätzlich als Nichtbauzonen. In diesem Sinne stellt Abs. 2 klar, dass bei der Festsetzung von kantonalen Gestaltungsplänen für Materialgewinnung und Materialablagerung (§ 44a PBG) keine Mehrwertabgabe erhoben wird.

Zwischen Standortgemeinden und Kiesunternehmen vereinbarte Abgeltungen für die übermässige Inanspruchnahme der kommunalen Infrastruktur bei Abbau und Ablagerung sind weiterhin möglich.

§ 3. Bemessung des Mehrwerts

Abs. 1: Der Mehrwert, auf dem die Abgabe erhoben wird, entspricht dem Verkehrswert des betroffenen Grundstücks ohne und mit Planungsmassnahme. Die Regelung stellt bewusst nicht auf einen Vorher-

nachher-Vergleich ab, um so das Problem preissteigernder Erwartungen im Vorfeld einer Planungsmassnahme auszuklammern. Wertveränderungen, die auf Vorwirkungen der Planungsmassnahme zurückzuführen sind, fallen bei der Bestimmung des Mehrwerts ausser Betracht.

Der Verkehrswert im vorliegenden Sinn ist nicht eine mathematisch exakt bestimmbare Grösse, sondern in der Regel ein Schätz- oder Vergleichswert (BGE 128 I 240 E. 3.2.1, S. 249). Als Verkehrswert gilt der objektive Marktwert eines Vermögensobjektes. Dieser entspricht dem Preis, der bei einer Veräusserung im gewöhnlichen Geschäftsverkehr mutmasslich zu erzielen ist, den also eine unbefangene Käufer-schaft bzw. ein fernstehender Dritter unter normalen Umständen zu zahlen bereit wäre (vgl. BGE 128 I 240 E. 3.1.2, S. 248; Urteil des Bundesgerichts 2C_504/2009 vom 15. April 2010, E. 3.3).

Abs. 2: An das Inkrafttreten der Planungsmassnahme, die den Mehrwert schafft, knüpfen zwei Regelungselemente an. Zum einen ist der Tag des Inkrafttretens massgeblich für die Bewertung des Verkehrswerts unter Berücksichtigung der Planungsmassnahme. Zum anderen entsteht zu diesem Zeitpunkt die Mehrwertabgabeforderung.

Abs. 3: Im Rahmen der Beratung kamen die eidgenössischen Räte den Landwirtinnen und Landwirten in Bezug auf die Erstellung neuer Bauten als Folge von Neueinzonungen entgegen und fügten Art. 5 Abs. 1^{quater} RPG ein, wonach der bei der Einzonung von Landwirtschaftsland errechnete Planungsvorteil um den Betrag gekürzt wird, der innert angemessener Frist zur Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute für die Selbstbewirtschaftung erforderlich ist. Die Abgabe wird somit auf dem nach Abzug der Kosten für die Ersatzbaute verbleibenden Mehrwert berechnet. Bei der Beschaffung geht es um den Bau oder Erwerb von landwirtschaftlichen Ersatzbauten, die wegen der Überbauung des eingezonten Landes nötig sind, jedoch nur von solchen, die den bundesrechtlichen Vorschriften über das Bauen ausserhalb der Bauzonen entsprechen.

Auf kantonaler Ebene gilt es nur noch die Frist für die Beschaffung der Ersatzbaute zu präzisieren. Als angemessen wird eine dreijährige Frist angesehen. Die dreijährige Frist beginnt mit der rechtskräftigen Einzonung zu laufen und endet im Falle der Beschaffung durch Neubau mit dem Baubeginn (vgl. §§ 322 und 326 PBG), im Falle des Erwerbs mit Besitzesantritt.

Abs. 4: Der Regierungsrat regelt das Bemessungsverfahren und die Zuständigkeit in einer Verordnung. Dabei kann er im Interesse eines beförderlichen Vollzugs auf eine schematische, formelmässige Bewertung abstellen. Vorgesehen ist eine Mehrwertberechnung mithilfe hedonischer Modelle, die auf den statistisch erhobenen Transaktionspreisen für Bauland beruhen und die massgeblichen Zonenarten berücksichtigen.

Diese statistischen Modelle verknüpfen systematisch die Preisinformationen aus den Verkäufen von Grundstücken mit deren Lageeigenschaften, darunter auch den zonenrechtlichen Bestimmungen, und erlauben so, eine empirisch abgestützte Abschätzung der Veränderung Letzterer auf den Preis. Mithilfe der im Modell ermittelten Einflussfaktoren kann der Mehrwert bei einer Ein-, Um- oder Aufzonung für jedes Grundstück im Kanton Zürich auf diese Weise einfach und schematisch bemessen werden.

Abs. 5: Die Bemessung von Mehrwerten, die bei Auf- oder Umzonen entstehen, wird an die Gemeinden delegiert. Selbst unter Zuhilfenahme einer schematischen, formelmässigen Bewertung sind insbesondere in diesen Fällen genaue Ortskenntnisse für eine möglichst genaue Bemessung von grossem Vorteil. Für diese Dienstleistung im Interesse des Kantons werden die Gemeinden aus dem kantonalen Mehrwertausgleichsfonds entschädigt. Der Regierungsrat regelt die Höhe dieser Entschädigung ebenfalls in einer Verordnung. Im Gesetz genannt werden die Kriterien für die Bestimmung der Höhe: entscheidend ist zum einen die Komplexität und damit die Schwierigkeit der Mehrwertbemessung und zum anderen die Höhe des ermittelten Mehrwerts. Die Höchstentschädigung beträgt Fr. 6000. Die Entschädigung wird im Rahmen der Festsetzung (§ 7) bestimmt und der Gemeinde nach Rechtskraft ausgezahlt; sie muss also nicht bis zur Fälligkeit darauf warten.

§ 4. Höhe der Abgabe

Abs. 1: Zur Erfüllung der Verwendungszwecke ist der Abgabesatz für die Abgabebetbestände gemäss § 2 Abs. 1 lit. a und b beim bundesrechtlichen Minimum von 20% anzusetzen. Erste Schätzungen der Verwaltung zeigen, dass dies für die Leistung der zu erwartenden Entschädigungen bei Auszonungen ausreichen wird. Der massvolle Abgabesatz von 5% für den Abgabebetbestand gemäss § 2 Abs. 1 lit. c ermöglicht Erträge, mit denen darüber hinaus auch Massnahmen im kantonalen Interesse finanziert werden können (vgl. § 16 Abs. 1 lit. b).

Abs. 2: Der Wortlaut von Art. 5 Abs. 1^{quinquies} RPG stellt es den Kantonen frei, ob sie eine entsprechende Freigrenze festlegen wollen. Mit Blick auf das Verhältnismässigkeitsprinzip und auf Art. 5 Abs. 1 RPG, wonach nur erhebliche Vorteile auszugleichen sind, ist ein solcher Schwellenwert festzulegen. In der ursprünglichen Fassung des Ständerates wurden die Kantone angehalten, nur Einzonungsmehrwerte von mehr als Fr. 30 000 der Abgabe zu unterstellen. Dieser Wert, der als angemessen erscheint, wird in dieser Bestimmung gesetzlich verankert. Es handelt sich nach dem Wortlaut von Art. 5 Abs. 1^{quinquies} Bst. b RPG um eine Freigrenze und nicht um einen Freibetrag. Beträgt der Mehrwert Fr. 30 000 oder mehr, unterliegt er vollumfänglich der Mehrwert-

abgabe. Die Freigrenze darf nicht zu hoch angesetzt werden, da eine zu grosse Belastungsdifferenz zwischen Mehrwerten unmittelbar unter und unmittelbar über der Freigrenze den Grundsatz der Gleichbehandlung der Abgabepflichtigen verletzen würde.

Um Umgehungen der Mehrwertabgabe durch Parzellierung zu vereiteln, sind wirtschaftlich oder rechtlich zusammengehörende Grundstücke zusammen zu betrachten. Sofern die Summe der einzelnen Mehrwerte Fr. 30 000 oder mehr beträgt, wird die Abgabe erhoben. Das ist z. B. der Fall, wenn mehrere eingezonte Grundstücke der gleichen natürlichen oder juristischen Person gehören oder wenn Grundstücke im Mit- oder Gesamteigentum stehen.

§ 5. Abgabepflicht

a. im Allgemeinen

Abs. 1: Abgabepflichtig ist grundsätzlich die natürliche oder juristische Person, die im Zeitpunkt der Entstehung der Mehrwertabgabe Eigentum am fraglichen Grundstück hat. Miteigentümerinnen und Miteigentümer, Ehepartnerinnen und Ehepartner, eingetragene Partnerinnen und Partner sowie minderjährige Kinder sind je selbstständig abgabepflichtig. Bei Gesamthandsverhältnissen ist die Gesamtheit der gesamthänderisch verbundenen Personen abgabepflichtig.

Abs. 2: Bei baurechtsbelasteten Grundstücken kann eine starre Regelung über die abgabepflichtige Partei zu unsachgemässen Ergebnissen führen. So wäre es stossend, wenn die Grundeigentümerin oder der Grundeigentümer abgabepflichtig würde, wenn die Baurechtsnehmerin oder der Baurechtsnehmer das Grundstück überbaut, das Baurecht veräussert oder Unterbaurechte errichtet. Umgekehrt wäre es ebenso unbillig, wenn die Baurechtsnehmerin oder der Baurechtsnehmer auch abgabepflichtig würde, wenn die Grundeigentümerin oder der Grundeigentümer das baurechtsbelastete Grundstück veräussert. Der Mehrwertausgleich ist somit bei jener Partei zu erheben, die wirtschaftlich von der Planungsmassnahme profitiert. Dies kann bei baurechtsbelasteten Grundstücken jedoch erst nach Vorliegen des fälligkeitsauslösenden Tatbestandes festgelegt werden.

Abs. 3: Für die Abgabepflicht sind die Rechtsverhältnisse zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Planungsmassnahme massgeblich.

§ 6. b. Rechtsnachfolge

Zwischen der Entstehung der Mehrwertabgabe im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Planungsmassnahme und ihrer Fälligkeit bei Überbauung oder Veräusserung des Grundstücks (vgl. § 10) kann ein längerer Zeitraum liegen. Bei einem Eigentumswechsel in diesem Zeitraum, bei dem die Fälligkeit nicht eintritt (Erbgang, Erbvorbezug, güter-

rechtliche Auseinandersetzung oder Schenkung, vgl. § 10 Abs. 3), geht die Abgabepflicht auf die neue Eigentümerschaft des Grundstücks über. Ist die Fälligkeit der Mehrwertabgabe jedoch bereits eingetreten, gehen bei Versterben der oder des Abgabepflichtigen die Rechte und Pflichten aus der Abgabe auf die Erbinnen und Erben über.

§ 7. Festsetzung der Abgabe

Abs. 1: Von der Entstehung der Mehrwertabgabe bis zu ihrer Fälligkeit (bei Überbauung oder Veräusserung des Grundstücks, vgl. § 10) können mehrere Jahre oder sogar Jahrzehnte vergehen. Aus Gründen der Rechtssicherheit ist daher die Höhe der Mehrwertabgabe zeitnah nach ihrer Entstehung, d. h. nach Inkrafttreten der Planungsmassnahme, durch eine anfechtbare Verfügung festzusetzen.

Zuständig für die Festsetzung ist die Baudirektion. Gemäss Anhang 1 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (VOG RR, LS 172.11) kann der Vollzug des Mehrwertausgleichs und die diesbezügliche Aufsicht dem Bereich «Raumplanung» (Ziff. 11) der Baudirektion zugeordnet werden. Für die Bemessung des Mehrwerts werden nicht die Schätzungskommissionen in Abtretungsstreitigkeiten zum Einsatz kommen; diese sind für formelle und materielle Enteignungen zuständig.

Für den Rechtsschutz gegen die Festsetzungsverfügung ist der Rekurs ans Baurekursgericht vorgesehen (§ 24), da über planungsrechtliche Fragen wie das Vorliegen einer Ein- oder Umzonung oder den Mehrwert von Grundstücken aufgrund von Planungsmassnahmen entschieden wird. Gegen den Entscheid des Baurekursgerichts ist eine Beschwerde der Abgabepflichtigen und der zuständigen Direktion (Behördenbeschwerde, § 25) ans Verwaltungsgericht möglich. Die Einzelheiten der Festsetzung wie die Bestimmung des Mehrwerts, das Verfahren und die Organisation sollen in einer Verordnung des Regierungsrates geregelt werden. Ansonsten richtet sich das Verfahren für die Festsetzung der Mehrwertabgabe und vor den Rechtsmittelinstanzen nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG, LS 175.2).

Abs. 2: Weil sich bei bestehenden Baurechten die Abgabepflicht nach dem fälligkeitsauslösenden Tatbestand (vgl. § 10) richtet, ist es erforderlich, dass die Verfügung sowohl der Grundeigentümerin bzw. dem Grundeigentümer als auch der Baurechtsnehmerin bzw. dem Baurechtsnehmer zugestellt wird und dass die Empfängerin bzw. der Empfänger über die Regelung gemäss § 6 Abs. 2 informiert wird.

Abs. 3: Aus Gründen der Rechtssicherheit ist die Mehrwertabgabe nach Eintritt der Rechtskraft im Grundbuch anzumerken.

§ 8. Teuerungsausgleich

Da zwischen Festsetzung und Fälligkeit ein langer Zeitraum liegen kann, ist die Abgabe an die Teuerung anzupassen. Zur Bestimmung der Teuerung ist der Landesindex der Konsumentenpreise geeignet. Dieser misst die Preisentwicklung der für die privaten Haushalte bedeutenden Waren und Dienstleistungen. Die Anwendungen des Landesindex und damit die an ihn gestellten Anforderungen sind äusserst vielfältig. Das Spektrum der Index-Anwendungen reicht von der Beurteilung der Wirtschaftslage im Zusammenhang mit der Geldpolitik oder der internationalen Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz über die Indexierung von Löhnen, Renten und anderen Geldwerten bis hin zur Teuerungsbereinigung beispielsweise zur Ermittlung des realen Wirtschaftswachstums und der realen Lohn- oder Umsatzentwicklung.

Baubezogene Indizes wie z. B. der Baupreisindex oder der Baukostenindex (z. B. der Produktionskostenindex des Schweizerischen Baumeisterverbandes) scheinen weniger geeignet. Der Baupreisindex beobachtet die Entwicklung der Verkaufspreise, die ein Bauunternehmen auf dem Markt tatsächlich für seine Bauleistung erhält. Er widerspiegelt somit die konjunkturbedingten Bewegungen von Angebot und Nachfrage sowie der Produktivitätsgewinne. Im Gegensatz dazu verfolgt der Baukostenindex die Entwicklung der bei der Produktion einer Bauleistung anfallenden Kosten und enthält keine Gewinne oder Verluste. Er widerspiegelt somit die tatsächlichen Bewegungen der Kosten der Bauunternehmen.

§ 9. Pfandrecht

Dieses unmittelbare gesetzliche Pfandrecht ist mit einer Nebenänderung ins Einführungsgesetz zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (EG ZGB, LS 230) aufzunehmen. Im Kanton Zürich sind die §§ 194 ff. EG ZGB massgebend. Die Wirksamkeit dieser Pfandrechte richtet sich nach dem Zeitpunkt der Entstehung der Forderung. Sie gehen allen übrigen Pfandrechten vor (§ 196 EG ZGB).

§ 10. Fälligkeit

Nach der bundesrechtlichen Vorgabe von Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG wird der Ausgleich durch die Mehrwertabgabe bei der Überbauung des Grundstücks oder dessen Veräusserung fällig. Die Begriffe der Überbauung und der Veräusserung werden in § 10 konkretisiert:

Abs. 1: Die Überbauung eines Grundstücks, die gemäss Bundesrecht die Fälligkeit der Mehrwertabgabe auslösen soll, erstreckt sich – insbesondere bei Grossprojekten oder etappierten Vorhaben – über einen längeren Zeitraum. Mit der Überbauung darf erst nach Baufreigabe begonnen werden, abgeschlossen ist sie mit der Bauvollendung, und erst mit der Bezugsbewilligung darf die neue Baute bezogen werden.

Für die Bestimmung des Fälligkeitszeitpunkts ist auf das geltende Verfahren bei Bauarbeiten (§§ 326 ff. PBG) abzustellen. Als zweckmässig und eindeutig erweist sich der Zeitpunkt der Baufreigabe durch die örtliche Baubehörde. Wird ohne Bewilligung gebaut, ist ein nachträgliches Bewilligungsverfahren durchzuführen. In diesem Fall erfolgt keine Baufreigabe. An deren Stelle tritt die Fälligkeit mit Rechtskraft der nachträglichen Baubewilligung ein.

Der Überbauung gleichzustellen ist auch die Realisierung zusätzlicher Geschossflächen, die durch eine Aufzoning ermöglicht werden, oder die Realisierung verbesserter Nutzungsmöglichkeiten, die sich durch eine Umzoning ergeben. Blosser Sanierungen oder kleinere bauliche Massnahmen ohne wesentliche Ausweitung der anrechenbaren Nutzfläche lösen die Fälligkeit nicht aus.

Abs. 2: Bei einer etappierten Überbauung wird die Mehrwertabgabe anteilig im Verhältnis der Wertquoten der freigegebenen Baustappe fällig.

Abs. 3: Bei einer Veräusserung bzw. Handänderung tritt die Fälligkeit im Zeitpunkt des Übergangs des Eigentums oder der eigentumsähnlichen Befugnisse vom bisherigen Rechtsträger auf den neuen Rechtsträger ein. Zu den Veräusserungen gehören die zivilrechtlichen Handänderungen an Grundstücken wie Kauf, Tausch, Landumlegung, Zwangsvollstreckung, Enteignung, Sacheinlage, Realteilung oder richterliches Urteil. Die Fälligkeit der Mehrwertabgabe tritt hier mit dem zivilrechtlichen Übergang des Eigentums ein, d. h. mit dem Grundbucheintrag bzw. Tagebucheintrag beim Kauf oder der Sacheinlage, mit dem Zuschlag bei der Zwangsvollstreckung oder im Zeitpunkt des richterlichen Urteils. Bei Eigentumswechseln durch Erbgang (Erbfolge, Erbteilung, Vermächtnis), Erbvorbezug oder Schenkung tritt gemäss § 10 Abs. 3 Satz 2 die Fälligkeit der Mehrwertabgabe nicht ein, da diese Vorgänge unentgeltlich oder teilweise unentgeltlich erfolgen und der Mehrwert in der Regel nicht realisiert wird.

Abs. 4: Sofern nur ein Teil des Grundstücks veräussert wird, wird die Mehrwertabgabe nur anteilig im Verhältnis der jeweiligen Wertquoten fällig.

§ 11. Meldepflicht

Abs. 1: Für den Vollzug ist unerlässlich, dass die zuständige Direktion über die Vorgänge informiert wird, welche die Fälligkeit der Mehrwertabgabe auslösen. Die Baufreigabe ist gemäss § 326 PBG durch die örtliche Baubehörde schriftlich zu erteilen. Diesen Verwaltungsakt muss die örtliche Baubehörde also ohnehin vornehmen und kann der zuständigen Direktion direkt mitgeteilt werden. Es entsteht nur wenig zusätzlicher Aufwand, weshalb diese Meldung kostenlos erfolgen soll. Falls

eine Baute ohne Bewilligung erstellt worden ist, gilt es ein nachträgliches Bewilligungsverfahren durchzuführen. In diesem Verfahren erfolgt keine Baufreigabe, weshalb die Erteilung der nachträglichen Bewilligung mitzuteilen ist.

Abs. 2: Für den Veräusserungsfall ist ebenfalls sicherzustellen, dass die Direktion bzw. – bei kommunalen Mehrwertabgaben – die Gemeinde von den die Fälligkeit auslösenden Vorgängen erfährt, sofern Grundstücke mit einer angemerkten Abgabepflicht betroffen sind. Die Notariate und Grundbuchämter haben deshalb eine entsprechende Mitteilungspflicht. Für diese Mitteilung können keine Gebühren erhoben werden.

§ 12. Bezug

Bei Fälligkeit ist die Mehrwertabgabe zu beziehen. Dies erfolgt durch Rechnungstellung durch die zuständige Direktion. Gegen die Rechnungstellung sollen Rechtsmittel möglich sein (Rekurs ans Baurekursgericht und Beschwerde ans Verwaltungsgericht, vgl. § 24), da in der Rechnungstellungsverfügung nicht nur über bezugsrechtliche Fragen, sondern auch über materiell-rechtliche Fragen wie das Vorliegen einer Überbauung oder einer Veräusserung zu entscheiden ist. Der nach § 7 rechtskräftig festgelegte Umfang des Mehrwerts und der Mehrwertabgabe kann jedoch – unter Vorbehalt allfälliger Revisionsgründe (§ 86a lit. b VRG) – nicht erneut angefochten werden (vgl. auch § 24 Abs. 2). So kann nicht geltend gemacht werden, der baulich erzielte Mehrwert entspreche nicht dem mit der Planungsmassnahme geschaffenen Mehrwert. Es soll kein Anreiz geschaffen werden, das zulässige Potenzial nicht auszuschöpfen. Objektive Hindernisse, die der Ausschöpfung eines Nutzungspotenzials entgegenstehen, sind bei der Bemessung des Mehrwerts zu berücksichtigen.

Zwischen Fälligkeit und endgültiger Rechnungstellung kann, z. B. wegen Rechtsmittelverfahren, ein längerer Zeitraum liegen. Für die Mehrwertabgabe soll daher ab Fälligkeit bis Bezahlung bzw. Rechnungstellung ein Zins (Ausgleichszins) erhoben werden. Der Ausgleichszins ist durch den Regierungsrat festzulegen. Für verspätete Zahlungen nach der 30-tägigen Zahlungsfrist ab Zustellung der Rechnung ist nach erfolgter Mahnung ein Verzugszins von 5% geschuldet (§ 29a Abs. 2 VRG).

Zahlungserleichterungen können bei der kantonalen Mehrwertabgabe durch die in der Baudirektion zuständige Verwaltungsstelle und bei kommunalen Mehrwertabgaben gestützt auf § 19 Abs. 3 in Verbindung mit § 12 Abs. 4 durch die Gemeinde bewilligt werden.

Besondere Verhältnisse, die Zahlungserleichterungen erlauben, liegen in der persönlichen Situation der abgabepflichtigen Person.

§ 13. Verjährung

Die Mehrwertabgabeforderung verjährt mit einer absoluten Verjährungsfrist von 15 Jahren nach Ablauf des Jahres, in dem die Abgabe fällig wurde. Solange die Fälligkeit der Mehrwertabgabe (§ 10) nicht eingetreten ist, kann diese nicht verjähren.

Abschnitt C: Kantonaler Mehrwertausgleichsfonds

§ 14. Äufnung

Mit dieser Bestimmung wird die rechtliche Grundlage für die Einrichtung eines kantonalen Fonds gelegt. Fonds sind zweckgebundene Mittel zur Sicherstellung der Finanzierung bestimmter öffentlicher Aufgaben (§ 31 Abs. 1 Gesetz über Controlling und Rechnungslegung [CRG, LS 611]). Durch den Kanton in Rechnung gestellte Mehrwertabgaben werden nach ihrer Bezahlung dem kantonalen Mehrwertausgleichsfonds zugewiesen.

§ 15. Verwaltung

Da sich die Fondsverwaltung nicht auf finanzielle bzw. finanztechnische Fragen beschränkt, sondern damit auch die Bearbeitung von Beitragsgesuchen verbunden ist, die regelmässig einen raumplanerischen Bezug aufweisen, liegt die Zuständigkeit für den Fonds auch bei der für die Raumplanung zuständigen Direktion. Wie bei anderen kantonalen Fonds (vgl. Strassenfonds, Flughafenfonds sowie den Entwurf zum Lotteriefondsgesetz) ist es sachgemäss, die unmittelbar durch die Anwendung des MAG entstehenden Kosten dem Fonds zu belasten. Dazu gehören auch die Kosten, die der Fondsverwaltung im Zusammenhang mit der Festlegung der Mehrwertabgabe oder der Entschädigungshöhe entstehen, sowie die Entschädigungen, die den Gemeinden gemäss § 3 Abs. 5 für ihre Dienstleistungen im Zusammenhang mit der Bemessung von Mehrwerten bei Auf- und Umzonungen zustehen.

§ 16. Verwendung der Fondsmittel

a. Fondszweck und Verfahren

Abs. 1: Der Verwendungszweck der Fondsmittel richtet sich nach den bundesrechtlichen Vorgaben. Die Mittel aus dem Fonds können also ausschliesslich für Massnahmen gemäss Art. 5 Abs. 1^{ter} RPG verwendet werden. Im Übrigen gelten für den Fonds die §§ 31–33 CRG. So sind insbesondere Vorschüsse (Verschuldung des Fonds) nur zulässig, wenn die zweckgebundenen Erträge die Aufwände vorübergehend nicht decken (§ 32 Abs. 1 CRG). Eine Verschuldung des Fonds ist mit Ausnahme der Fondsverwaltungskosten (vgl. § 15 Abs. 2) nicht vor-

gesehen. Deshalb können nur Beiträge gesprochen werden, sofern die entsprechenden Mittel im Fonds vorhanden sind.

Lit. a: Die Erträge aus der Mehrwertabgabe sind in erster Linie für Beiträge an Entschädigungen für Auszonungen zuhanden der Gemeinden vorgesehen. Diese können auch bei nicht entschädigungspflichtigen Auszonungen geleistet werden. Grundsätzlich erhalten davon die betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer eine Entschädigung, unabhängig davon, ob eine materielle Enteignung vorliegt. Entsprechende Beiträge können von den politischen Gemeinden beantragt werden, die Auszonungen vornehmen und die betroffene Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer abgelten bzw. mit deren Entschädigungsbegehren rechnen müssen. Die vorgängige Durchführung eines streitigen Verfahrens betreffend materielle Enteignung ist jedoch nicht Voraussetzung. Sinnvollerweise wird das Gesuch im Rahmen der Vorprüfung zur Planungsmassnahme gemäss § 87a PBG eingereicht. So kann dieses frühzeitig geprüft werden und bereits vor der Auszonung ein Beitrag verbindlich zugesichert werden.

Lit. b: Sodann und nach Massgabe der vorhandenen Fondsmittel können Massnahmen nach Art. 3 RPG unterstützt werden. Dazu gehören beispielsweise die Verbesserung der Siedlungs- und Landschaftsqualität, Beiträge an die Planungskosten für die Überdeckung von Autobahnen und Bahnlinien gemäss kantonalem Richtplan sowie der Erhalt und Aufwertung von Erholungsflächen. Der Anwendungsbereich gemäss Art. 3 Abs. 2 Bst. a–d und Abs. 3 Bst. a^{bis} und e RPG ist jedoch breiter. Das jeweilige Interesse ist im Gesuch begründet darzulegen. Antragsberechtigt für Massnahmen der Raumplanung im Sinne von § 16 Abs. 1 lit. b sind die Planungsregionen und Gemeinden. Nicht antragsberechtigt ist die Regionalplanung Zürich und Umgebung (RZU) als Dachverband verschiedener Planungsregionen. Sodann können Mittel aus dem Fonds den Direktionen des Regierungsrates bzw. deren Verwaltungseinheiten zugewiesen werden, die mit Aufgaben betraut sind, deren Erfüllung auch Massnahmen im Sinne von § 16 Abs. 1 lit. b umfassen können.

Abs. 2: Die Anträge werden von der für die Fondsverwaltung zuständigen Verwaltungsstelle bearbeitet. Die Kompetenz für die Aufgabenbewilligung liegt abweichend von §§ 34 ff. CRG abschliessend bei der Direktion, die für die Raumplanung zuständig ist. Delegationen werden in der Verordnung geregelt.

Abs. 3: Die Beiträge an die Gemeinden an Entschädigungen für Auszonungen können mit der Auflage verbunden werden, einen gewissen Teil an die Grundeigentümerschaft auszubezahlen (vgl. die Erläuterungen zu § 18). Über die Verwendung des Restbetrags entscheidet der Gemeindevorstand. Insbesondere kann er der Grundeigentümer-

schaft eine höhere Entschädigung für die Auszonung ihres Grundstücks ausrichten, diese zur Deckung der Aufwendungen im Zusammenhang mit der Auszonung oder zuhanden des allgemeinen Gemeindehaushalts verwenden.

§ 17. b. Voraussetzungen und Höhe

Abs. 1: Mittel aus dem Mehrwertausgleichsfonds können ergänzend zu anderen Beiträgen von Bund, Kanton oder Dritten in Anspruch genommen werden, soweit diese die Aufwendungen nicht bereits vollständig decken. Das ist insbesondere bei der Finanzierung von Massnahmen der Raumplanung nach Art. 3 RPG von Bedeutung, bei denen regelmässig auch andere Finanzierungsquellen zur Verfügung stehen. Als Beiträge des Kantons gelten insbesondere Beiträge aus dem Natur- und Heimatschutzfonds, dem Denkmalpflegefonds oder dem Strassen-, Verkehrs- oder dem Flughafenfonds. Beiträge Dritter sind beispielsweise im Bereich städtebaulicher Verträge, nachbarrechtlicher Entschädigungen, Entschädigungen für Eigentumsbeschränkungen oder im Rahmen der Erteilung des Enteignungsrechts an Dritte zu berücksichtigen.

Abs. 2: Um überdimensionierte Bauzonenreserven abzubauen, erhalten Gemeinden für Auszonungen auch Beiträge aus dem Mehrwertausgleichsfonds, wenn keine materielle Enteignung vorliegt. Mittels einer Auflage im Sinne von § 10 Abs. 2 lit. c des Staatsbeitragsgesetzes (LS 132.2) werden die Gemeinden verpflichtet, einen Mindestprozentsatz des Beitrags der betroffenen Grundeigentümerschaft auszubehalten. Der Beitrag an die Gemeinden soll unkompliziert und ohne aufwendige Verkehrswertgutachten festgelegt werden. Hierfür eignet sich voraussichtlich ebenfalls das Instrument des statistischen Amts, mit dem die Bemessung der Mehrwertabgabe erfolgen soll.

Für die Höhe der Beiträge an Massnahmen der Raumplanung ist entscheidend, ob und in welchem Ausmass an diesen Massnahmen ein überkommunales, regionales oder kantonales Interesse besteht. Die weiteren Einzelheiten werden in der Verordnung geregelt, beispielsweise die Festlegung eines Schwellenwerts, sodass für kleinflächige, unbedeutende Auszonungen keine Beiträge ausbezahlt werden.

§ 18. c. Staatsbeitragsrecht

Bei Beiträgen aus dem Mehrwertausgleichsfonds an regionale Planungsverbände und Gemeinden handelt es sich um Staatsbeiträge im Sinne von § 1 Abs. 1 in Verbindung mit § 3 des Staatsbeitragsgesetzes und somit um Subventionen. Ergänzend anwendbar sind deshalb die Bestimmungen des Staatsbeitragsgesetzes sowie diejenigen der ausführenden Verordnung (Staatsbeitragsverordnung [StBV], LS 132.21); dies gilt insbesondere für die Bestimmung über die Bemessung, das

Verfahren und die Sicherung. So kann die Zusicherung mit den erforderlichen Auflagen und Bedingungen zur bestimmungsgemässen Verwendung des Staatsbeitrags verbunden werden (vgl. § 10 Abs. 2 lit. c Staatsbeitragsgesetz). Bei Beiträgen an Auszonungen kann z. B. die Auflage in die Zusicherungen aufgenommen werden, die Beiträge in bestimmter Höhe an die betroffene Eigentümerschaft auszuführen. Je eher die Auszonung eine materielle Enteignung bewirkt, desto höher wird in aller Regel der von der Gemeinde an die Eigentümerschaft auszuführende Beitrag sein.

Abschnitt D: Kommunalen Mehrwertausgleich

§ 19. Regelungen der Gemeinden

Abs. 1: Mit dieser Bestimmung werden die Gemeinden verpflichtet, Mehrwerte, die Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern als Folge von Auf- oder Umzonungen (vgl. § 1) erwachsen, zusätzlich auszugleichen. Satz 2 von Abs. 1 stellt sicher, dass der Sonderfall einer Umzonung von Zonen für öffentliche Bauten nicht doppelt, d. h. durch den Kanton und die entsprechende Gemeinde, mit einer Mehrwertabgabe belastet wird. Weitergehende Ausgleichsregelungen durch die Gemeinden sind ausgeschlossen.

Abs. 2: Die Gemeinden regeln die kommunale Mehrwertabgabe in ihrer Bau- und Zonenordnung. Ein Verzicht ist nicht zulässig. Der Abgabebesatz beträgt höchstens 15%. Zusätzlich kann die Gemeinde anstelle dieser Abgabe den Ausgleich mittels sogenannter städtebaulicher Verträge erlauben. Um einen Kontrahierungszwang zu vermeiden, dient die Abgabe als Rückfallposition, falls die Vertragsverhandlungen scheitern. Entscheidet sich die abgabepflichtige Partei vor Vertragsabschluss für die Leistung der Abgabe, darf ihr aus diesem Verzicht kein Nachteil im Fortgang des Planungsverfahrens erwachsen. Die Änderungen der Bau- und Zonenordnung im Sinne von Abs. 2 müssen durch die Baudirektion genehmigt werden (§ 89 Abs. 1 PBG).

Abs. 3: Aufgrund dieser Bestimmung müssen die Gemeinden die Mehrwertabgabe nicht umfassend regeln, da die erwähnten Bestimmungen des MAG (für die kantonale Mehrwertabgabe) analog zur Anwendung kommen.

Abs. 4: Kantonalrechtlich wird vorgegeben, dass die bei Planungen anfallenden Kosten für vorbereitende Studienaufträge oder Wettbewerbsverfahren sowie Beteiligungsverfahren, die über die gesetzlich geforderte Mitwirkung hinausgehen, vom ausgleichspflichtigen Mehrwert in Abzug gebracht werden können. Die Abzugsmöglichkeit bezweckt die Förderung von Verfahren, die geeignet sind, die orts- und städte-

bauliche Qualität zu verbessern. Fachgutachten oder erforderliche Nachweise, beispielsweise in den Bereichen Umwelt, Verkehr, Lärm oder Bedarf, aber auch Kosten aufgrund von Rechtsmittelverfahren sind davon ausgenommen.

§ 20. Städtebauliche Verträge

a. Inhalt

Die Rechtsprechung gewährte schon bisher einen gewissen Spielraum für vertragliche Regelungen zum Ausgleich von Planungsmehrwerten. So lässt das Bundesgericht öffentlich-rechtliche Verträge mit Privaten zu, wenn das Gesetz solche Handlungsspielräume ausdrücklich vorsieht, wenn es dafür Raum lässt oder sie nicht ausdrücklich ausschliesst. Die Verträge müssen der Zielsetzung des Gesetzes entsprechen oder eine bessere Umsetzung des Gesetzes ermöglichen und im öffentlichen Interesse liegen. Diesen Spielraum haben Städte und Gemeinden genutzt, indem sie mit den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern Verträge abgeschlossen und zur Kostenbeteiligung für öffentliche Einrichtungen Geld oder Sachleistungen vereinbart haben. Mit § 20 im Interesse der Rechtssicherheit eine gesetzliche Grundlage für städtebauliche Verträge geschaffen und ein Rahmen für deren Inhalt abgesteckt. Die Leistungen im Rahmen von städtebaulichen Verträgen haben sich an der in der kommunalen Bau- und Zonenordnung festgelegten Abgabe zu orientieren. Sachleistungen, Vereinbarungen und Verpflichtungen im Rahmen von städtebaulichen Verträgen lassen sich allerdings oftmals nicht oder nur sehr aufwendig in Geldwerten ausdrücken. Zudem gilt es zu berücksichtigen, dass Aufwendungen seitens der abgabepflichtigen Vertragspartei in einem sachlichen Zusammenhang zum Vorhaben stehen (§ 20 Abs. 1) und ihr damit ebenfalls ein Nutzen entsteht.

Abs. 1: Zwingend ist ein sachlicher Zusammenhang zwischen dem Gegenstand des Vertrags und dem Bauvorhaben oder damit verbundenen Planungsmassnahmen.

Abs. 2: Die Bestimmung zählt in nicht abschliessender Weise (lit. a–e) mögliche Gegenstände auf, bei denen ein solcher Zusammenhang regelmässig gegeben ist. Bei allen Gegenständen ist ein öffentliches Interesse vorausgesetzt. Die Erfüllung öffentlich-rechtlicher Pflichten kann in städtebaulichen Verträgen nicht als Leistung angerechnet werden. Damit die mit den Verträgen angestrebten städte- bzw. ortsbaulichen Entwicklungen in zeitlicher Hinsicht gesteuert werden können, können Fristen aufgenommen werden, innert welchen die Grundeigentümerschaften zur Überbauung verpflichtet sind (lit. f). Der Baulandhortung kann damit entgegengewirkt werden. Ebenso soll die Vereinbarung eines Kaufrechts zugunsten des Gemeinwesens aufgenommen werden können (lit. g). So kann ebenfalls sichergestellt werden, dass die angestrebte

bauliche Entwicklung Wirkung entfaltet, falls sich die Eigentümergemeinschaft entgegen der ursprünglichen Absicht nicht mehr in der Lage sieht oder kein Interesse mehr hat, die Überbauung zu verwirklichen. Insbesondere bei grösseren Bauvorhaben kann eine Etappierung sinnvoll sein (lit. h). Beispielsweise können Bauvorhaben vor dem Hintergrund der erwünschten räumlichen Entwicklung, den Auswirkungen auf die Umgebung oder den Folgen für die Bewohnerinnen und Bewohner schrittweise verwirklicht werden müssen.

§ 21. b. Verfahren

Abs. 1: Im Interesse grösstmöglicher Transparenz sind die Verträge Teil jener Unterlagen, die gemäss § 7 Abs. 2 PBG öffentlich aufzulegen sind. Das festsetzende Organ bzw. die Bevölkerung soll sich ein umfassendes Bild vom gesamten Regelwerk machen können, das einer Planungs-massnahme zugrunde liegt, und nicht nur von der Nutzungs- oder Sondernutzungsplanung, die zur Festsetzung vorgelegt wird. Die Vertragsparteien können jedoch schützenswerte private oder öffentliche Interessen haben, die gegen eine vollständige Offenlegung sprechen. Nach § 23 des Gesetzes über die Information und den Datenschutz (IDG, LS 170.4) bleiben deshalb solche Interessen vorbehalten. Städtebauliche Verträge sind sodann zur Gewährleistung des Drittschutzes im Sinne von § 5 Abs. 3 PBG zusammen mit dem Planungsakt, in dessen Zusammenhang sie stehen, aufzulegen (vgl. auch § 24 Abs. 3).

Abs. 2: Nimmt die Gemeindeversammlung oder der Grosse Gemeinderat im Rahmen der Festsetzung Änderungen an der Planung vor, können beide Vertragsparteien (Gemeinwesen oder Bauherrschaft) vom Vertrag zurücktreten, wenn diese Änderung Teile der Planung betreffen, die für die Parteien bei Vertragsabschluss wesentlich waren, und wenn diese Teile so abgeändert werden, dass eine oder beide Parteien im Wissen um diese Änderung den Vertrag nicht (mehr) abgeschlossen hätten.

Abs. 3: Städtebauliche Verträge regeln Rechte und Pflichten der betroffenen Grundeigentümerschaft in der Regel auf längere Dauer. Deshalb ist es zur Verbesserung der Rechtssicherheit und für die Verpflichtung nachfolgender Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer nötig, solche Verträge im Grundbuch anzumerken.

§ 22. Kommunalen Mehrwertausgleichsfonds

Wie die Mittel im kantonalen Fonds (§ 16) sind auch die Mittel in kommunalen Fonds zweckgebunden. Es können nur Planungs-massnahmen im Sinne von Art. 3 Abs. 3 RPG unterstützt werden. Für Entschädigungen bei materiellen Enteignungen (Art. 5 Abs. 2 RPG) können Mittel aus dem Fonds beantragt werden.

Im Fondsreglement ist das Beitragsverfahren zu regeln und kann die Zweckbestimmung genauer umschrieben werden. Die Zuständigkeit für Erlass, Änderung oder Aufhebung des Reglements richtet sich nach der jeweiligen Gemeindeordnung.

§ 23. Pfandrecht

Zur Sicherung der Mehrwertabgaben und der Ansprüche aus städtebaulichen Verträgen soll auch den Gemeinden ein gesetzliches Pfandrecht zustehen. Dieses ist mit einer Nebenänderung ins EG ZGB aufzunehmen.

Abschnitt E: Rechtsschutz

§ 24. Rekursinstanz

Abs. 1: In Anlehnung an die Änderung des PBG vom 28. Oktober 2013, die am 1. Juli 2014 in Kraft trat und mit der Verfahren und Rechtsschutz in Planungs-, Bau- und Umweltsachen vereinheitlicht worden sind, wird das Baurekursgericht (BRG) als erste Rechtsmittelinstanz bezeichnet. Anordnungen des Kantons und der Gemeinden in Anwendung dieses Gesetzes betreffend die Festsetzung oder den Bezug der Mehrwertabgabe sind also mit Rekurs beim BRG anzufechten.

Abs. 2: Gemäss § 12 Abs. 1 hat der Bezug der Mehrwertabgabe mittels anfechtbarer Verfügung zu erfolgen. Die erneute Rechtsmittelmöglichkeit dient nur dazu, die Voraussetzungen des Bezugs, insbesondere die Frage der Fälligkeit, nötigenfalls gerichtlich überprüfen zu lassen. Da zu diesem Zeitpunkt Bestand und Umfang der Mehrwertabgabe bereits rechtskräftig feststehen, können alle Rügen, die bereits gegen die Festsetzung vorzubringen gewesen wären (vgl. § 7 Abs. 1), nicht mehr gegen die Rechnung vorgebracht werden. Vorbehalten bleibt die Revision gemäss § 86a lit. b VRG.

Abs. 3: Städtebauliche Verträge können von Dritten ebenfalls angefochten werden (Gewährleistung des Drittrechtsschutzes). Deshalb sind sie zusammen mit dem kommunalen Festsetzungsakt und der kantonalen Genehmigung gemäss § 5 Abs. 3 PBG aufzulegen (vgl. § 21 Abs. 1). Zur Anfechtung legitimiert ist, wer durch die angefochtene Genehmigung berührt ist und ein schutzwürdiges Interesse an ihrer Aufhebung hat. Zuständig ist somit ebenfalls das Baurekursgericht. Für Streitigkeiten unter den Parteien kommt das Klageverfahren, wie es im Verwaltungsrechtspflegegesetz vorgesehen ist (vgl. §§ 81 ff. VRG), zur Anwendung.

Abs. 4: Bei Beiträgen aus dem Fonds richtet sich der Rechtsschutz nach dem Verwaltungsrechtspflegegesetz. Somit sind die Verfügungen der zuständigen Direktion beim Regierungsrat, diejenigen der Gemeinden beim Bezirksrat anfechtbar (vgl. § 19b Abs. 2 VRG).

§ 25. Behördenbeschwerde

Die Behördenbeschwerde ist der neuen Regelung von § 338c PBG nachgebildet. Sie ist ein wichtiges Instrument für die richtige Rechtsanwendung und dient der Wahrung der öffentlichen Interessen (vgl. die Weisung zur Vorlage 4777, S. 22). Die langjährige Erfahrung mit der Behördenbeschwerde hat gezeigt, dass die Behörden dieses Instrument zurückhaltend gebrauchen. Ausgeschlossen ist sie gegen Rekursentscheide betreffend Anordnungen über Beiträge aus einem Mehrwertausgleichsfonds.

Abschnitt F: Schlussbestimmungen

§ 26. Änderung bisherigen Rechts

Mit dem Erlass des Mehrwertausgleichsgesetzes sind Änderungen an anderen Gesetzen vorzunehmen. Es sind dies folgende Bestimmungen:

EG ZGB: Das EG ZGB sieht unter «grundpfandrechtliche Bestimmungen» in § 194 eine Reihe von kantonrechtlichen gesetzlichen Pfandrechten vor. Diese ist um die im vorliegenden Gesetz vorgesehenen zusätzlichen Pfandrechte zugunsten des Kantons (§ 9) und der Gemeinden (§ 23) zu ergänzen.

Steuergesetz: Nach Art. 5 Abs. 1^{sexies} RPG ist die bezahlte Mehrwertabgabe bei der Bemessung einer allfälligen Grundstückgewinnsteuer als Teil der Aufwendungen vom Gewinn in Abzug zu bringen. Die Berücksichtigung einer bezahlten Mehrwertabgabe bei der Berechnung des Grundstückgewinns bedarf der Übernahme ins kantonale Steuerrecht. Die Liste der anrechenbaren Aufwendungen bei der Grundstückgewinnsteuer in § 221 Abs. 1 des Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 (StG, LS 631.1) ist daher dahingehend zu ergänzen.

Die gewählte Formulierung lässt zu, dass allfällige kommunale Mehrwertabgaben sowie Ausgleichsleistungen im Rahmen von städtebaulichen Verträgen bei der Berechnung des Grundstückgewinns ebenfalls abgezogen werden können. Wären vertraglich vereinbarte Ausgleichsleistungen nicht abzugsfähig, würde dies die Attraktivität städtebaulicher Verträge so stark vermindern, dass kaum mit Vertragsabschlüssen zu rechnen wäre. Solche Ausgleichsleistungen können jedoch nur einmal bei der Grundstückgewinnsteuer angerechnet werden, auch wenn sie zu einer Wertvermehrung bei einem anderen Grundstück führen.

§ 27. Übergangsbestimmung

Abs. 1: Mit der Übergangsbestimmung wird klargestellt, dass nur solche Planungsmassnahmen erfasst werden, die nach dem Inkrafttreten dieses Gesetzes festgesetzt werden. Massgeblich ist das Datum des Festsetzungsbeschlusses. Eine rückwirkende Erhebung von Mehrwertabgaben ist ausgeschlossen. Gleichermassen ausgeschlossen ist die vertragliche Verpflichtung zur Leistung von Beiträgen an zurückliegende, vor dem Inkrafttreten festgesetzte Planungsmassnahmen.

Abs. 2: Bisherige kommunale Erhebungsregime – sei es gestützt auf eine ausdrückliche Regelung in einem kommunalen Erlass oder als Ausdruck einer gelebten Praxis vertraglicher Erhebung – haben nach dem Inkrafttreten des MAG keinen Raum mehr. Für eine allfällige Wiedereinführung braucht es eine Änderung der Bau- und Zonenordnung nach Massgabe des vorliegenden Gesetzes (§ 19). Ausgenommen sind bereits abgeschlossene Verträge über Ausgleichsleistungen. Noch nicht rechtsgültig abgeschlossene Verträge fallen jedoch ebenfalls dahin.

Abs. 3: Gemäss § 19 müssen die Gemeinden zum Ausgleich von Planungsvorteilen, die durch Auf- oder Umzonungen entstehen, eine Regelung treffen und diese in ihren Bau- und Zonenordnungen verankern. Dazu haben sie bis 1. März 2025 Zeit. Diese Frist ist abgestimmt auf diejenige, die mit der Änderung des PBG vom 14. September 2015 (OS 72, 52) für die Harmonisierung der Baubegriffe vorgesehen wurde.

F. Weiterer Rechtsetzungsbedarf

Zur Konkretisierung des Mehrwertausgleichsgesetzes sind Regelungen auf Verordnungsstufe erforderlich. Der Regierungsrat hat einerseits Regelungen zum Vollzug des Gesetzes – insbesondere über Zuständigkeiten und Verfahren – zu erlassen, wozu es im Gesetz keine besondere Befugnis braucht, da er gemäss Art. 67 Abs. 2 der Verfassung des Kantons Zürich (KV, LS 101) ohnehin dazu ermächtigt ist. Andererseits wird dem Regierungsrat an verschiedenen Stellen im Gesetz die Aufgabe zugewiesen, die Einzelheiten zu regeln und somit gesetzvertretende Ordnungsbestimmungen zu erlassen (vgl. § 3 Abs. 4, § 12 Abs. 2 und § 17 Abs. 2).

Geplant ist eine Mehrwertausgleichsverordnung (MAV), in der die Bemessung, die Festsetzung und der Bezug der Mehrwertabgabe geregelt werden. Insbesondere sind nach § 3 Abs. 4 die Einzelheiten der Bemessung zu regeln und die Grundlage für eine rationelle und dennoch belastbare Bewertung zu legen. Zudem regelt der Regierungsrat

gemäss § 12 Abs. 2 den Zinssatz für den Ausgleichszins, dem die Mehrwertabgabe ab Fälligkeit unterliegt.

Im Weiteren sind Bestimmungen für die Verwaltung des kantonalen Mehrwertausgleichsfonds und das Verfahren für die Ausrichtung von Beiträgen aus dem Fonds aufzunehmen. Hier gilt es gemäss § 17 Abs. 2, vor allem auch die Kriterien für die Höhe von Beiträgen festzulegen, wobei bereits im Gesetz verankert ist, dass erstens bei Beiträgen an Auszonungen wie bei der Bemessung des Mehrwerts (vgl. § 3 Abs. 4) auf eine schematische, formelmässige Bewertung abgestellt werden kann und dass zweitens bei Beiträgen an Massnahmen der Raumplanung auf deren Bedeutung abzustellen ist.

G. Auswirkungen des neuen Gesetzes

Das Mehrwertausgleichsgesetz unterstützt die Siedlungsentwicklung nach innen, indem Bauzonen in ihrer Lage und Ausnützung besser genutzt und die damit verbundenen Aufwendungen der öffentlichen Hand zu einem Teil mit den entstehenden Planungsmehrwerten ausgeglichen werden. Das Gesetz bewirkt zudem höhere Investitionen in die Siedlungsqualität, indem die Mittel zweckgebunden für raumplanerische Massnahmen (Abgabe) oder im Umfeld eines Vorhabens (vertraglicher Ausgleich) verwendet werden.

1. Räumliche und finanzielle Auswirkungen auf den Kanton

Die Verschiebung von Bauzonen ermöglicht es, das zukünftige Wachstum in urbanen Räumen zu konzentrieren, ohne dass in einer gesamt-kantonalen Betrachtung die Bauzonen weiter ausgedehnt werden müssten. Damit wird dem von der Bevölkerung mehrfach geäusserten Ziel einer haushälterischen Bodennutzung entsprochen. Weiter können mit den Erträgen aus der Mehrwertabgabe bisher vernachlässigte Aufgaben erfüllt werden. Am Beispiel von kantonal bedeutsamen Erholungseinrichtungen zeigt sich regelmässig der grosse Handlungsbedarf.

Das neue Gesetz unterscheidet nicht nach Rechtsform der Eigentümerschaft. Auch die öffentliche Hand ist abgabepflichtig, sofern sie Mehrwerte aufgrund einer Planungsmassnahme erzielt. Das Gesetz hat folglich insbesondere dann finanzielle Auswirkungen auf den Kanton, wenn er in der Rolle als Grundeigentümer von einer Ein-, Auf- oder Umzonung profitiert. Einzonungen stellen im Kanton Zürich allgemein die Ausnahme dar. Absehbar sind Ausgleichsleistungen im Rahmen von Auf- und Umzonungen, einerseits als Abgaben an den kantonalen

Mehrwertausgleichsfonds, andererseits entweder als Abgaben an die Gemeinde oder in Form eines städtebaulichen Vertrages. Der Mehrwertausgleich führt somit zu Ausgaben, die fällig werden, wenn der Kanton die verbesserten Nutzungsmöglichkeiten tatsächlich in Anspruch nimmt oder das Grundstück veräussert. Im Bereich des Finanzvermögens, mit einem derzeitigen Umfang von rund 1 Mrd. Franken, ist der Kanton in gleichem Umfang vom Mehrwertausgleich betroffen wie die übrigen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer im Kanton Zürich. Im Bereich des Verwaltungsvermögens von rund 7 Mrd. Franken dürften die entsprechenden Ausgleichsleistungen geringer ausfallen, weil Grundstücke für Nutzungen im öffentlichen Interesse regelmässig der Zone für öffentliche Bauten und Anlagen zugewiesen sind. Deren Landwert ist vergleichsweise tief, was zu entsprechend tiefen Mehrwerten und – sofern sie die Abgabenschwelle überschreiten – zu geringen Ausgleichsleistungen an den Kanton und an die Gemeinden führt. Zudem ist davon auszugehen, dass der Kanton in solchen Fällen mit den entsprechenden Standortgemeinden städtebauliche Verträge abschliessen wird. Damit können diese Mittel im Interesse des Kantons im Umfeld der kantonalen Liegenschaften eingesetzt werden. Wird eine kantonseigene Parzelle von einer Zone für öffentliche Bauten und Anlagen in eine andere Bauzone umgezont, ist der Kanton im Rahmen des kantonalen Mehrwertausgleichs abgabepflichtig, weil diese Art von Umzonung der Einzonung gleichgestellt ist. Der Kanton hätte in diesem Fall eine Abgabe von 20% an den kantonalen Fonds zu leisten. Allerdings sind solche Fälle sehr selten. Insgesamt ist davon auszugehen, dass die finanziellen Auswirkungen auf den Kanton gering sein werden.

2. Auswirkungen auf die Gemeinden und deren Finanzhaushalt

Die politischen Gemeinden erheben im Kanton Zürich die Grundstückgewinnsteuer. Ihnen kommt der gesamte Ertrag zu. Der Steueratbestand liegt in Handänderungen von Grundstücken oder Anteilen an Grundstücken. Der Grundstückgewinn ist die Differenz zwischen Erlös und Anlagekosten und nicht gleichbedeutend mit dem Mehrwert infolge einer Planungsmassnahme. Durch wertvermehrnde und anrechenbare Aufwendungen in der massgebenden Besitzesdauer vermindert sich der Grundstückgewinn. In der Regel sind bei Handänderungen von unbebautem Bauland nur geringe wertvermehrnde oder anrechenbare Aufwendungen abzugsfähig, weshalb sich der Gewinn mehrheitlich aus der Differenz zwischen Erlös und Erwerbspreis ergibt.

Über die Erträge können die Gemeinden frei verfügen. Die Erträge werden im Gegensatz zu den anderen Steuereinnahmen nicht in das System des kantonalen Finanzausgleichs einbezogen und verbleiben daher den Gemeinden. Der Ertrag der Grundstückgewinnsteuer über alle Gemeinden beläuft sich gegenwärtig auf jährlich 400 bis 500 Mio. Franken. Dies entspricht im Durchschnitt 10 Steuerprozenten. In ver- einzelten Gemeinden beträgt der Anteil zwischen 15 und 27 Steuer- prozenten.

Die zukünftig anfallenden Mehrwertabgaben werden ebenfalls als anrechenbare Aufwendungen anzusehen sein und den Grundstück- gewinn entsprechend schmälern. Inwiefern der Ausgleich von Mehr- werten infolge von Auf- und Umzonungen die Erträge im Bereich der Grundstückgewinnsteuern mindern wird, kann nicht abgeschätzt wer- den. Dies wird unter anderem massgeblich davon abhängen, welchen Abgabesatz die Städte und Gemeinden festlegen und in welchem Um- fang die Abgaben tatsächlich fällig werden. Aus Sicht der Gemeinde dürfte sich der Nachteil insofern relativieren, als dass die Erträge aus dem kommunalen Mehrwertausgleich in der Gemeinde verbleiben. Erste Grobschätzungen betreffend den Ertragsausfall infolge des kan- tonalen Mehrwertausgleichs bei Einzonungen zeigen, dass sich die jährlichen Einnahmen der Gemeinden aus der Grundstückgewinn- steuer bei einem Abgabesatz von 20% um knapp 8 Mio. Franken oder im Durchschnitt um weniger als 2% verringern. Bezogen auf die Ge- samteinnahmen der Gemeinden entspricht dies im Durchschnitt weni- ger als 0,2 Steuerprozenten. Dieser vergleichsweise tiefe Wert liegt darin begründet, dass die Abgabe aufgrund des Mehrwertausgleichs nicht direkt von der Grundstückgewinnsteuer abgezogen wird, sondern als abzugsfähige Aufwendung angerechnet werden soll. Weiter wird der ausgleichspflichtige Mehrwert nicht von der Grundstückgewinnsteuer ausgenommen, sondern nur die bezahlte Mehrwertabgabe vom Grund- stückgewinn abgezogen. Und schliesslich sind Handänderungen bei Bestandesliegenschaften von einem Mehrwertausgleich nicht betroffen. Von diesen vergleichsweise geringen Einbussen bei der Grundstück- gewinnsteuer werden nur jene Gemeinden betroffen sein, die auch tat- sächlich Einzonungen vornehmen. Gemäss den übergeordneten Vor- gaben aus revidiertem Raumplanungsgesetz und kantonalem Richtplan handelt es sich hierbei fast ausschliesslich um Städte und Gemeinden in urbanen Handlungsräumen, soweit die bestehenden Bauzonen den Bedarf der nächsten 15 Jahre nicht zu decken vermögen.

Das verminderte Steuersubstrat der Gemeinden wirkt sich nicht auf den kantonalen Finanzausgleich aus. Hauptinstrument des Finanz- ausgleichs ist der Ressourcenausgleich, der Unterschiede in der Finanz- ausstattung zwischen den Gemeinden verringert. Als Mass dafür wird die Steuerkraft verwendet. Diese umfasst im Wesentlichen den Steuerertrag

der allgemeinen Gemeindesteuern, umgerechnet auf einen einheitlichen Steuerfuss von 100%. Die Personalsteuern und die Grundstückgewinnsteuern sind nicht Bestandteil der allgemeinen Gemeindesteuern. Deshalb hat die Einführung des Mehrwertausgleichs keine Veränderung der Steuerkraft zur Folge. Somit ergeben sich auch keine Auswirkungen auf den Ressourcenausgleich.

3. Auswirkungen auf Private und auf die Wirtschaft

Die Wahrscheinlichkeit, dass weite Bevölkerungskreise von Einzonungen profitieren, ist äusserst gering. Denn in der Regel handelt es sich um Landwirtschaftsland, das infolge des bäuerlichen Bodenrechts sich mehrheitlich im Eigentum von Landwirtinnen und Landwirten befindet. Vom Mehrwertausgleich bei Einzonungen dürften in den nächsten Jahren deshalb nur einzelne von ihnen betroffen sein. In seltenen Fällen ist die öffentliche Hand Grundeigentümerin.

Gelegentlich wird die Befürchtung geäussert, dass eine Mehrwertabgabe bei Einzonungen die im nationalen Vergleich hohen Baulandpreise im Kanton Zürich noch weiter ansteigen lassen könnte. Bei näherer Betrachtung erweisen sich diese Befürchtungen als unbegründet:

- Auf der Nachfrageseite des Marktes würde eine Mehrwertabgabe zu keinen Veränderungen führen, denn die Zahlungsbereitschaft für Bauland ergibt sich aus dem von der Bauherrschaft erzielbaren Gewinn. Die maximale Zahlungsbereitschaft für eine Baulandparzelle entspricht der Differenz zwischen den zu erwartenden Einnahmen (Miete oder eigener Nutzwert) und den Erstellungskosten (Entwicklungs- und Baukosten) des besten Projekts, das auf einem Grundstück verwirklicht werden kann («Residualwerttheorie»). Weder die erzielbaren Mieten noch die Erstellungskosten werden von einer Mehrwertabgabe beeinflusst.
- Auf der Angebotsseite könnte eine Mehrwertabgabe dann preistreibend wirken, wenn sie die Einzonungsbereitschaft – und damit die Angebotsmenge – reduziert. Eine Abnahme der Einzonungsbereitschaft ist jedoch nicht zu erwarten, denn auch mit Mehrwertabgabe ist der finanzielle Anreiz für Eigentümerinnen und Eigentümer noch gross.
- Der Anteil an jährlich neu eingezonten (und damit abgabepflichtigen) Bauzonen beträgt im Kanton Zürich knapp 0,6%, was keinen Einfluss auf die Baulandpreise der bereits bestehenden Bauzonen haben dürfte. Dafür ist die Menge zu gering.

Untersuchungen zeigen, dass auch bei einem Mehrwertausgleich bei Auf- und Umzonungen grundsätzlich kaum preissteigernde Auswirkungen auf Miet- oder Kaufpreise zu erwarten sind. Preise und Mieten werden am Markt gemacht. Unter der Annahme, dass die Möglichkeit eines Mehrwertausgleichs zu einem steigenden Flächenangebot – und damit zu einer Angebotserweiterung – führen wird, könnten die Preise sogar sinken. Entscheidend wird für Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer die Form des kommunalen Mehrwertausgleichs sein. Wird der Ausgleich über einen städtebaulichen Vertrag geregelt, können die neben der jedenfalls zu leistenden Abgabe an den kantonalen Fonds fälligen Mittel für das eigene Grundstück oder in der direkten Umgebung eingesetzt werden.

In welchem Umfang Auf- und Umzonungen künftig stattfinden und auch tatsächlich baulich verwirklicht werden, wird massgeblich von der politischen Ausrichtung einer Stadt oder Gemeinde, der Akzeptanz in der Bevölkerung und den Realisierungsabsichten der Grundeigentümerinnen und Grundeigentümer abhängen. Das Ausmass der in den kommenden Jahren entstehenden Mehrwerte durch Auf- und Umzonungen ist zudem massgeblich davon abhängig, wie die Nachfrage nach zusätzlichen Wohn- und Arbeitsflächen befriedigt wird. Weil der Kanton Zürich über umfangreiche bauliche Reserven im Bestand (Geschossflächenreserven) verfügt, kann die Zusatznachfrage in erster Linie über eine (abgabefreie) Beanspruchung dieser Reserven erfolgen. Es ist deshalb davon auszugehen, dass der Umfang der abgabepflichtigen Mehrwerte infolge Auf- und Umzonungen deutlich geringer ausfällt, als gemeinhin angenommen wird.

Im Übrigen muss nach dem Gesetz zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (EntlG, LS 930.1) der administrative Aufwand der Unternehmen bei der Erfüllung von Vorschriften möglichst gering sein (§§ 1 f.). Diese Voraussetzung erfüllt das Mehrwertausgleichsgesetz. Das Gesetz führt keine neuen Bewilligungspflichten ein. Eine administrative Mehrbelastung für Unternehmen ist mit der Einführung des neuen Gesetzes nicht verbunden.

Im Namen des Regierungsrates

Der Präsident:	Die Staatsschreiberin:
Markus Kägi	Kathrin Arioli