

Mehrwertausgleichsgesetz (Inkraftsetzung)

Mehrwertausgleichsverordnung (Neuerlass)

(vom 30. September 2020)

Der Regierungsrat beschliesst:

I. Es wird eine Mehrwertausgleichsverordnung erlassen.

II. Das Mehrwertausgleichsgesetz vom 28. Oktober 2019 und die Mehrwertausgleichsverordnung werden auf den 1. Januar 2021 in Kraft gesetzt. Wird ein Rechtsmittel ergriffen, wird über die Inkraftsetzung erneut entschieden.

III. Gegen die Verordnung und Dispositiv II Satz 1 kann innert 30 Tagen, von der Veröffentlichung an gerechnet, beim Verwaltungsgesicht des Kantons Zürich Beschwerde erhoben werden. Die Beschwerdeschrift muss einen Antrag und dessen Begründung enthalten.

IV. Veröffentlichung dieses Beschlusses, der Verordnung und der Begründung im Amtsblatt sowie von Dispositiv II Satz 1 in der Gesetzessammlung.

V. Mitteilung an die Geschäftsleitung des Kantonsrates und die Baudirektion.

Im Namen des Regierungsrates

Die Präsidentin:
Silvia Steiner

Die Staatsschreiberin:
Kathrin Arioli

Mehrwertausgleichsverordnung (MAV)

(vom 30. September 2020)

Der Regierungsrat,

gestützt auf §§ 3 Abs. 4, 12 Abs. 2, 17 Abs. 2 und 27 des Mehrwertausgleichsgesetzes vom 28. Oktober 2019 (MAG),

beschliesst:

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

- | | |
|------------------------------|--|
| Geltungsbereich | § 1. Diese Verordnung gilt für den kantonalen und kommunalen Mehrwertausgleich. |
| Zuständigkeiten
a. Kanton | § 2. ¹ Die Baudirektion vollzieht den kantonalen Mehrwertausgleich.
² Sie kann den Vollzug ganz oder teilweise untergeordneten Verwaltungsstellen übertragen. |
| b. Gemeinden | § 3. ¹ Die Gemeinden vollziehen den kommunalen Mehrwertausgleich.
² Sie melden der Baudirektion die Verwaltungsstellen, die für den Vollzug zuständig sind. |
| Kommunale Mehrwertabgabe | § 4. Die Gemeinden legen die Freifläche und den Abgabesatz einheitlich für ihr Gemeindegebiet fest. |
| Gemeinschaftliches Eigentum | § 5. Bei gemeinschaftlichem Eigentum kann die Personenverbindung oder Gemeinschaft aufgefordert werden, eine gemeinsame Vertreterin oder einen gemeinsamen Vertreter zu bezeichnen. Leistet sie der Aufforderung innert Frist keine Folge, bezeichnet die zuständige Verwaltungsstelle die Vertreterin oder den Vertreter. |

2. Abschnitt: Bemessung des Mehrwerts

A. Grundsätze

§ 6. Der Verkehrswert gemäss § 3 Abs. 1 MAG entspricht dem Verkehrswert Erlös, der bei einer Veräusserung im freien Handel am massgebenden Stichtag gemäss § 3 Abs. 2 MAG hätte erzielt werden können.

§ 7. ¹ Die Bewertung eines Grundstücks richtet sich nach den örtlichen Verhältnissen, insbesondere der Infrastruktur und den Verkehrsverhältnissen, Bewertungsgrundsätze

a. nach den örtlichen Verhältnissen, insbesondere der Infrastruktur und den Verkehrsverhältnissen,

b. nach der Lage des Grundstücks, insbesondere seiner Erschliessung und Überbaumungsmöglichkeit.

² Für die Überbaumungsmöglichkeit ist massgebend:

a. die höchstmögliche Ausnützung gemäss Bau- und Zonenordnung unter Berücksichtigung öffentlich-rechtlicher Baubeschränkungen,

b. die anrechenbare Grundstücksfläche gemäss § 259 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG).

³ Für die Bewertung eines Grundstücks wird eine anerkannte Bewertungsmethode angewendet.

⁴ Bei der Bewertung werden nur planungsbedingte Zuschläge und Abzüge berücksichtigt.

§ 8. Die Gemeinde stellt den Mehrwertausgleich für jede Planungsmassnahme im Bericht gemäss Art. 47 der Raumplanungsverordnung vom 28. Juni 2000 dar. Planungsbericht

B. Landpreismodelle

§ 9. ¹ Zur schematischen, formelmässigen Bewertung von Grundstücken mit und ohne Planungsmassnahme werden Landpreismodelle erstellt. Ziel und Grundlagen

² Die Modelle beruhen insbesondere auf den beurkundeten Grundstückverkäufen. Sie berücksichtigen die Einflussfaktoren, die sich auf den Grundstückspreis auswirken, insbesondere die Erreichbarkeit von Zentren und Naherholungsgebieten, die Immissionen, die topografischen Gegebenheiten, die kommunale Steuerbelastung und die Überbaumungsmöglichkeit.

³ Die Baudirektion beauftragt Sachverständige mit der Erstellung der Landpreismodelle. Sie lässt die Modelle in der Regel alle vier Jahre überprüfen.

⁴ Sie stellt die Modelle den Gemeinden zur Verfügung.

Expertengruppe
Landpreis-
modelle

§ 10. ¹ Der Regierungsrat setzt eine Expertengruppe Landpreismodelle ein, die zu einem Drittel aus verwaltungsinternen und zu zwei Dritteln aus verwaltungsunabhängigen Fachpersonen, insbesondere aus den Bereichen Immobilienwesen und Wissenschaft, besteht.

² Die Expertengruppe nimmt mindestens alle zwei Jahre zu den Landpreismodellen Stellung, insbesondere zu deren wissenschaftlichen Grundlagen, der Weiterentwicklung der Modelle und den planungsbedingten Zuschlägen und Abzügen. Bei erheblichen Marktveränderungen kann sie eine ausserordentliche Überprüfung der Modelle veranlassen.

³ Die Baudirektion regelt die Aufgaben und die Organisation der Expertengruppe.

C. Verfahren

Mehrwert-
prognose

§ 11. ¹ Vor der Festsetzung einer Planungsmassnahme ermittelt die zuständige Verwaltungsstelle den voraussichtlichen Mehrwert gestützt auf die Landpreismodelle (Mehrwertprognose). Erfolgt der Ausgleich mittels eines städtebaulichen Vertrags, wird keine Mehrwertprognose erstellt.

² Die Mehrwertprognose erfolgt auf der Grundlage der zum Zeitpunkt der Erstellung vorliegenden Informationen.

³ Bei der Planaufgabe gemäss § 7 Abs. 2 PBG wird die Mehrwertprognose für die von der Planungsmassnahme betroffenen Grundstücke gesamthaft bekannt gegeben.

⁴ Den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern sowie den Baurechtsnehmerinnen und Baurechtsnehmern wird gleichzeitig die Mehrwertprognose mitgeteilt, die ihr Grundstück betrifft.

⁵ Sie können sich während der Auflagefrist zur Mehrwertprognose äussern.

Mehrwert-
ermittlung
a. Grundsatz

§ 12. ¹ Nach der Festsetzung der Planungsmassnahme prüft die zuständige Verwaltungsstelle, ob besondere Gründe für eine individuelle Schätzung vorliegen.

² Liegen keine besonderen Gründe vor und wird keine individuelle Schätzung verlangt, ermittelt sie den Mehrwert des Grundstücks gestützt auf die Landpreismodelle.

b. besondere
Gründe

§ 13. ¹ Als besondere Gründe gelten insbesondere:
a. verbesserte Nutzungsmöglichkeiten infolge von Sondernutzungsplanungen,

- b. tatsächliche und öffentlich-rechtliche Eigenschaften des Grundstücks, die dazu führen, dass die durch die Planungsmassnahme verbesserten Nutzungsmöglichkeiten nicht ausgeschöpft werden können,
- c. Grundstücke in Zonen nach § 49 b PBG oder anderweitig für den gemeinnützigen Wohnungsbau dauerhaft gesicherte Grundstücke.

² Die zuständige Verwaltungsstelle teilt das Ergebnis ihrer Prüfung gemäss § 12 Abs. 1 den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern sowie den Baurechtsnehmerinnen und Baurechtsnehmern mit.

§ 14. ¹ Die Grundeigentümerin oder der Grundeigentümer bzw. die Baurechtsnehmerin oder der Baurechtsnehmer kann innert zehn Tagen nach der Mitteilung gemäss § 13 Abs. 2 eine individuelle Schätzung verlangen.

c. individuelle Schätzung auf Verlangen

² Wer eine individuelle Schätzung verlangt, hat keinen Anspruch darauf, zu bestimmen, wer die Schätzung durchführt.

§ 15. ¹ Die zuständige Verwaltungsstelle veranlasst die individuelle Schätzung. Sie kann externe Fachpersonen beiziehen.

d. Durchführung der individuellen Schätzung

² Sie prüft die Schätzung unabhängiger Fachpersonen. Sie kann zusätzliche Schätzungen in Auftrag geben.

³ Die Grundeigentümerinnen oder Grundeigentümer bzw. die Baurechtsnehmerinnen oder Baurechtsnehmer sind verpflichtet, bei der Schätzung des Mehrwerts mitzuwirken sowie wahrheitsgemäss und fristgerecht Auskünfte zu erteilen. Kommen sie der Mitwirkungspflicht trotz Mahnung nicht oder nur ungenügend nach, ermittelt die zuständige Verwaltungsstelle den Mehrwert nach pflichtgemäßem Ermessen.

⁴ Die Kosten für die individuelle Schätzung tragen

- a. in den Fällen gemäss § 2 Abs. 1 MAG der kantonale Mehrwertausgleichsfonds,
- b. bei Auf- und Umzonungen die kommunalen Mehrwertausgleichsfonds,
- c. in den Fällen gemäss § 14, wer die Schätzung verlangt hat.

§ 16. ¹ Mit der Planauflage gemäss § 5 Abs. 3 PBG wird der ermittelte Mehrwert für die von der Planungsmassnahme betroffenen Grundstücke gesamthaft bekannt gegeben.

e. Planauflage und rechtliches Gehör

² Den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern sowie den Baurechtsnehmerinnen und Baurechtsnehmern wird gleichzeitig mit der Planauflage eine Frist von 30 Tagen angesetzt, um

- a. zum für ihr Grundstück ermittelten Mehrwert Stellung zu nehmen und
- b. Abzüge gemäss § 19 Abs. 5 MAG geltend zu machen.

³ Abzüge gemäss Abs. 2 lit. b, die erst nach der Festsetzung der Mehrwertabgabe entstehen, sind spätestens 30 Tage nach der Rechnungsstellung geltend zu machen.

f. Bereinigung § 17. Nach Eintritt der Rechtskraft der Planungsmassnahme bereinigt die zuständige Verwaltungsstelle den ermittelten Mehrwert.

3. Abschnitt: Mehrwertabgabe

A. Festsetzung

Festsetzungs-
verfügung § 18. ¹ Die zuständige Verwaltungsstelle setzt nach Inkrafttreten der Planungsmassnahme die Mehrwertabgabe auf der Grundlage des bereinigten Mehrwerts und nach Massgabe des anwendbaren Abgabesatzes fest.

² Die Verfügung verweist auf die Regelung gemäss § 5 Abs. 2 und 3 MAG sowie die Möglichkeit zum nachträglichen Abzug gemäss § 16 Abs. 3.

Grundpfand-
recht § 19. ¹ Die zuständige Verwaltungsstelle meldet das Grundpfandrecht dem Grundbuchamt zur Eintragung an, sobald die Festsetzungsverfügung rechtskräftig ist. Auf die Anmeldung kann verzichtet werden, wenn das Ausfallrisiko gering erscheint.

² Die Kosten trägt

- a. in den Fällen gemäss § 2 Abs. 1 MAG der kantonale Mehrwertausgleichsfonds,
- b. bei Auf- und Umzonungen der kommunale Mehrwertausgleichsfonds.

B. Bezug der Mehrwertabgabe

Fälligkeit
a. bei Einzonun-
gen § 20. ¹ Als geringfügige bauliche Massnahmen gemäss § 10 Abs. 1 MAG gelten Erweiterungen der anrechenbaren Geschossfläche gemäss § 255 PBG innerhalb des bestehenden Gebäudes von weniger als 100m² sowie Sanierungen.

² Die Erweiterung der bestehenden Gebäudefläche gilt nicht als geringfügige bauliche Massnahme gemäss § 10 Abs. 1 MAG.

- § 21. ¹ Als geringfügige bauliche Massnahmen gemäss § 10 Abs. 1 MAG gelten Erweiterungen von Bauten um eine anrechenbare Geschossfläche gemäss § 255 PBG von weniger als 100m² sowie Sanierungen. b. bei Auf- und Umzonungen
- ² Die Veräusserung löst keine Fälligkeit aus.
- § 22. Die Meldungen gemäss § 11 MAG erfolgen innert 30 Tagen. Meldefrist
- § 23. ¹ Die oder der Abgabepflichtige kann ab Rechtskraft der Festsetzungsverfügung die vorzeitige Rechnungstellung verlangen. Vorzeitige Rechnungstellung
- ² Die vorzeitige Begleichung der Abgabe berechtigt nicht zu einer Abgabereduktion.
- § 24. ¹ Der Ausgleichszins entspricht dem im Zeitpunkt der Fälligkeit gültigen Durchschnittzinssatz gemäss Art. 2 der Verordnung des WBF vom 22. Januar 2008 über die Erhebung des für die Mietzinse massgebenden hypothekarischen Durchschnittzinssatzes. Ausgleichszins
- ² Der Zinsenlauf beginnt neu, wenn
- die erstmalige Rechnungstellung aufgrund von § 16 Abs. 3 angepasst werden muss oder
 - infolge eines Rechtsmittelverfahrens eine neue Rechnung gestellt werden muss.
- § 25. ¹ Die zuständige Verwaltungsstelle kann auf begründetes Gesuch Stundung und Ratenzahlung gewähren. Sie gewährt die Stundung in der Regel für längstens fünf Jahre. Die Mindestrate beträgt Fr. 1000. Zahlungs-erleichterungen
- ² Bei Um- und Aufzonungen werden Stundung und Ratenzahlung in der Regel bis zur Bauabnahme gewährt.
- § 26. Tritt die Fälligkeit vor Ablauf der Frist zur Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute gemäss § 3 Abs. 3 MAG ein, wird der Bezug bis zum Ablauf der Frist aufgeschoben. Landwirtschaftliche Ersatzbaute
- § 27. Die zuständige Verwaltungsstelle meldet dem Grundbuchamt nach vollständiger Begleichung der Abgabe oder der Verjährung der Mehrwertabgabeforderung die Löschung der Grundbuchanmerkung und des Grundpfandrechts. Löschung der Grundbuchanmerkung und des Grundpfandrechts

4. Abschnitt: Städtebauliche Verträge

- Vorvertrag § 28. ¹ Vor Abschluss des städtebaulichen Vertrags können die Parteien einen Vorvertrag abschliessen.
² Sie regeln darin insbesondere
- den Zeitrahmen für die Vertragsverhandlungen,
 - die Zuständigkeit für die Abwicklung der Vertragsverhandlungen,
 - die Abklärungen, die vor dem Abschluss des städtebaulichen Vertrags nötig sind,
 - die Voraussetzungen für einen Verhandlungsabbruch und dessen Folgen,
 - die Bezeichnung von Vertragspunkten des Vorvertrags, die veröffentlicht werden sollen,
 - Bedingungen für das Zustandekommen des städtebaulichen Vertrags und den Rücktritt,
 - die Festlegung des Vorgehens bei Leistungsänderungen.
- Inhalt des städtebaulichen Vertrags § 29. Ein städtebaulicher Vertrag regelt insbesondere
- Art und Wert der Ausgleichsleistung,
 - die Kostentragung der Parteien bei Vertragsrücktritt,
 - die Vertragsdauer.
- Ordentliches Bemessungsverfahren § 30. Scheitern die Vertragsverhandlungen oder wird vom Vertrag zurückgetreten, wird das Verfahren gemäss §§ 12 ff. durchgeführt.
- Verträge bei Einzonungen § 31. Verträge zur Sicherstellung der Verfügbarkeit gemäss Art. 15 Abs. 4 Bst. d des Bundesgesetzes vom 22. Juni 1979 über die Raumplanung dürfen keine Ausgleichsregelungen umfassen.

5. Abschnitt: Mehrwertausgleichsfonds

A. Kantonaler Mehrwertausgleichsfonds

- Fondsreglement § 32. Die Baudirektion erlässt das Fondsreglement.
- Bilanzierung § 33. Der Mehrwertausgleichsfonds wird als Fremdkapital bilanziert.
- Mindestbeiträge § 34. ¹ Es werden folgende Mindestbeiträge festgesetzt:
- Fr. 6000 für Entschädigungen bei Auszonungen,
 - Fr. 30 000 für Massnahmen der Raumplanung.

² Auf Beiträge, die kleiner sind als die Mindestbeiträge, besteht kein Anspruch.

§ 35. ¹ Die Fondsverwaltung veröffentlicht jährlich die Rechnung des Fonds. Rechnung und Bericht-
erstattung

² Sie veröffentlicht insbesondere

- a. die Empfängerinnen und Empfänger der Beiträge,
- b. die Höhe der ausbezahlten Beiträge,
- c. die für die einzelnen Verwendungszwecke ausbezahlten Beiträge.

§ 36. ¹ Beiträge für die Entschädigung der Gemeinden bei Auszonungen nach § 16 Abs. 1 lit. a MAG haben gegenüber Beiträgen für Massnahmen der Raumplanung nach § 16 Abs. 1 lit. b MAG Vorrang. Vorrang

² Beiträge an Massnahmen der Raumplanung werden nur geleistet, wenn der Fondsbestand 3 Mio. Franken nicht unterschreitet.

§ 37. Die Gemeinde reicht das Gesuch im Rahmen der Vorprüfung gemäss § 87 a PBG ein. Beiträge bei
Auszonungen
a. Gesuch

§ 38. ¹ Der Gemeinde wird der Minderwert des Grundstücks unter Vorbehalt des Mindestbeitrags gemäss § 34 Abs. 1 lit. a vollumfänglich entschädigt. b. Beitragshöhe

² Der Minderwert entspricht der Differenz zwischen dem Verkehrswert des Grundstücks mit und ohne Auszonung. Er wird nach Möglichkeit gestützt auf die Landpreismodelle ermittelt.

³ Die Grundeigentümerin bzw. der Grundeigentümer hat Anspruch auf mindestens 50% des Beitrags, der an die Gemeinde ausgerichtet wird. Die Baudirektion kann diesen Anteil in der Zusicherung des Beitrags nach Massgabe der Schwere des Eigentumseingriffs erhöhen.

§ 39. ¹ Beitragsberechtigte Massnahmen gemäss § 16 Abs. 1 lit. b MAG sind insbesondere Beiträge an
Massnahmen
der Raum-
planung

- a. die Aufwertung der Landschaft durch den Erhalt und die Schaffung von prägenden Landschaftselementen oder die Beseitigung von Beeinträchtigungen, a. beitrags-
berechtigte
Massnahmen
- b. die Gestaltung des öffentlichen Raums, insbesondere die Erstellung und ökologisch hochwertige Gestaltung von Parks, Plätzen, Grünanlagen, Erholungseinrichtungen und anderen öffentlich zugänglichen Freiräumen, sowie die Beseitigung von Beeinträchtigungen,
- c. überkommunale Massnahmen zur Verbesserung des Lokalklimas und der ökologischen Qualität und Durchlässigkeit des Siedlungsraums,

- d. die Verbesserung der Bau- und Planungskultur, insbesondere bei überkommunalen Vorhaben,
- e. die Planungskosten für die Überdeckung von Verkehrsinfrastrukturen,
- f. die Kompensation von Verlusten von Fruchtfolgeflächen aufgrund von Einzonungen im Anordnungsspielraum des Siedlungsgebiets.
² Beitragsberechtigten sind auch Rechtserwerber.
³ Für Betrieb und Unterhalt werden keine Beiträge ausgerichtet.

- b. Beitragshöhe § 40. ¹ Bei überkommunalen Massnahmen richtet sich die Beitragshöhe nach der raumplanerischen Bedeutung und Wirkung der Massnahme.
² Bei kommunalen Massnahmen ist zusätzlich der Beitrag der Gemeinde massgebend.

B. Kommunale Mehrwertausgleichsfonds

- Bilanzierung § 41. Der Mehrwertausgleichsfonds wird als Eigenkapital bilanziert. Eine Verschuldung ist nicht zulässig.

- Beitragsberechtigten Massnahmen § 42. ¹ Kommunale Planungsmassnahmen gemäss § 23 MAG sind insbesondere
- a. die Gestaltung des öffentlichen Raums, insbesondere die Erstellung und ökologisch hochwertige Gestaltung und Ausstattung von Parks, Plätzen, Grünanlagen und Erholungseinrichtungen und anderen öffentlich zugänglichen Freiräumen,
 - b. die Verbesserung des Lokalklimas und die Verbesserung der ökologischen Qualität und Durchlässigkeit des Siedlungsraums,
 - c. die Verbesserung der Zugänglichkeit von Haltestellen des öffentlichen Verkehrs und von öffentlichen Einrichtungen mit Rad- und Fusswegen,
 - d. die Erstellung von sozialen Infrastrukturen wie die Erstellung von sozialen Treffpunkten oder ausserschulischen Einrichtungen,
 - e. die Verbesserung der Bau- und Planungskultur,
 - f. die Planungskosten für die Überdeckung von Verkehrsinfrastrukturen.
² Beitragsberechtigten sind auch Rechtserwerber.
³ Für Betrieb und Unterhalt werden keine Beiträge ausgerichtet.

- Zuständigkeit für Fondsentnahmen § 43. Die Zuständigkeit für Entnahmen aus dem Mehrwertausgleichsfonds richtet sich nach der Zuständigkeitsordnung für Verpflichtungskredite. Massgebend ist die Höhe der Fondsentnahme.

§ 44. Die Gemeinden geben die Verwendung der Mittel ihres Mehrwertausgleichsfonds jährlich bekannt. Bericht-
erstattung

6. Abschnitt: Applikationen, Daten und Wirkungskontrolle

§ 45. Die Baudirektion stellt über das Internet Applikationen für den Vollzug des kantonalen und kommunalen Mehrwertausgleichs zur Verfügung (Online-Plattform Mehrwertausgleich). Sie ist für die Informationsbestände verantwortlich. Online-Platt-
form Mehrwert-
ausgleich

§ 46. Kantonale Verwaltungsstellen, Gemeinden, Notariate und Grundbuchämter sowie Private haben Zugriff auf die Online-Plattform Mehrwertausgleich. Die Baudirektion regelt die Berechtigungen der Benutzergruppen. Zugriffsrechte

§ 47. ¹ Folgende Indikatoren werden jährlich ausgewiesen: Indikatoren
der Wirkungs-
kontrolle

- a. für rechtskräftige Ein-, Auf- und Umzonungen sowie Auszonungen die Anzahl der Fälle und deren Flächen, aufgeteilt nach regionaler Verteilung und Zonenarten,
- b. die Summen der bezogenen Abgaben nach Art der Massnahme (Ein-, Auf- und Umzonung) sowie nach regionaler Verteilung und Zonenarten,
- c. die Summen der ausstehenden Abgaben nach Art der Massnahme (Ein-, Auf- und Umzonung) sowie nach regionaler Verteilung und Zonenarten,
- d. den Gesamtertrag des kantonalen Mehrwertausgleichsfonds und dessen Endbestand,
- e. die Gesamterträge der kommunalen Mehrwertausgleichsfonds und deren Endbestand,
- f. die Summe der Beiträge des kantonalen Mehrwertausgleichsfonds nach Verwendungszwecken und räumlicher Verteilung,
- g. die Summe der Beiträge der kommunalen Mehrwertausgleichsfonds nach Verwendungszwecken und räumlicher Verteilung.

² Die Gemeinde übermittelt der Baudirektion die erforderlichen Daten.

7. Abschnitt: Übergangsbestimmung

§ 48. Gesuche für Beiträge gemäss § 16 Abs. 1 lit. b MAG können ab 1. Januar 2022 eingereicht werden.

Bericht

A. Ausgangslage

Die Revision des Raumplanungsgesetzes (RPG, SR 700) vom 15. Juni 2012 und die Änderung vom 2. April 2014 der dazugehörigen Verordnung traten am 1. Mai 2014 in Kraft. 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).

Durch Planungsmassnahmen des Gemeinwesens entstehen für die betroffenen Grundeigentümerschaften als Nebenfolge zwangsläufig Voroder Nachteile. Bei positiver Wirkung spricht man von planungsbedingten Vorteilen oder kurz von Planungsvorteilen, bei negativer Wirkung von planungsbedingten Nachteilen. Bei Planungsvorteilen handelt es sich in der Regel um Mehrwerte, also um eine Zunahme der Grundstückswerte.

Zur Umsetzung des Gesetzgebungsauftrags und zur Regelung des Mehrwertausgleichs im Kanton Zürich beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat mit Beschluss vom 7. Februar 2018 ein Mehrwertausgleichsgesetz (MAG, Vorlage 5434). Am 27. März 2018 nahm die zuständige Kommission für Planung und Bau des Kantonsrates die Beratungen auf und schloss diese am 30. April 2019 ab. Am 28. Oktober 2019 wurde das MAG vom Kantonsrat beschlossen. Dagegen wurde kein Referendum ergriffen.

Verschiedene Gesetzesbestimmungen sehen ausführende Regelungen in einer Verordnung vor (vgl. §§ 3 Abs. 4, 12 Abs. 2, 17 Abs. 2, 20 Abs. 2 und 27 MAG). Im Weiteren stützt sich die Regelung des Vollzugs auf die Verordnungskompetenz des Regierungsrates gemäss Art. 67 Abs. 2 der Kantonsverfassung (LS 101).

B. Regelungsziele und Umsetzung

Die Verordnung folgt in ihrer Struktur und bezüglich des Regelungsgegenstands im Wesentlichen den nachstehend umrissenen Vollzugsaufgaben und ist entsprechend in die Abschnitte «Bemessung des Mehrwerts» (§§ 6–17 MAV), «Mehrwertabgabe» (§§ 18–27 MAV, Festsetzung und Bezug der Mehrwertabgabe) und «Mehrwertausgleichsfonds» (§§ 32–44 MAV) unterteilt. Weitere Abschnitte sind den «Städtebaulichen Verträgen» (§§ 28–31 MAV), den «Applikationen, Daten und Wirkungskontrolle» (§§ 45–47 MAV) sowie der «Übergangsbestimmung» (§ 48 MAV) gewidmet.

Bemessung: Damit eine Mehrwertabgabe erhoben werden kann, ist der planungsbedingte Mehrwert vorgängig zu bemessen. Gemäss § 3 Abs. 1 MAG entspricht der Mehrwert dem Verkehrswert des betroffenen Grundstücks ohne und mit Planungsmassnahme. Für die gleichmässige Bemessung kann auf eine schematische, formelmässige Bewertung abgestellt werden (§ 3 Abs. 4 MAG). Das Bemessungsverfahren und die Zuständigkeiten werden in der Verordnung näher geregelt.

Nach § 20 Abs. 2 MAG verwenden die Gemeinden zur gleichmässigen Bemessung ebenfalls die schematische, formelmässige Bewertung, welche die Baudirektion ihnen gegen eine Nutzungsgebühr zur Verfügung stellt. Diese Gebühren können erst geregelt werden, wenn die entsprechende Applikation konzipiert und beschafft ist. Sie werden deshalb Gegenstand einer separaten Gebührenverordnung sein.

Festsetzung: Nach § 7 Abs. 1 MAG ist die Höhe der Mehrwertabgabe nach dem Inkrafttreten der Planungsmassnahme mittels Verfügung festzusetzen sowie die oder der Abgabepflichtige zu bestimmen. Gegen eine Festsetzungsverfügung ist der Rekurs an das Baurekursgericht vorgesehen (§ 25 Abs. 1 MAG). Schliesslich soll aus Gründen der Rechtssicherheit die Mehrwertabgabe nach Eintritt der Rechtskraft im Grundbuch angemerkelt werden (§ 7 Abs. 3 MAG). Die MAV hält fest, dass bei geringem Ausfallrisiko auf eine Anmeldung verzichtet werden kann, und regelt die Kostentragung der Anmeldung (§ 19 MAV).

Bezug: Nach Eintritt der Fälligkeit ist die Mehrwertabgabe mittels Verfügung in Rechnung zu stellen (§ 12 Abs. 1 MAG). Auch gegen die Rechnungstellung steht der Rechtsmittelweg offen (§ 25 Abs. 1 MAG), 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, welche die Fälligkeit der Abgabe auslösen. Die MAV nennt in §§ 20 und 21 Tatbestände, die keine Fälligkeit auslösen, und enthält weitere Präzisierungen zum Bezug, so insbesondere die Meldefrist für die Behörden gemäss § 11 MAG und den anwendbaren Ausgleichszins.

Mehrwertausgleichsfonds: Die durch den Mehrwertausgleich anfallenden Mittel sind gemäss den bundesrechtlichen Vorgaben zweckgebunden zu verwenden (Art. 5 Abs. 1^{ter} RPG, umgesetzt in §§ 16 Abs. 1 und 23 MAG). Die vereinnahmten Mehrwertabgaben werden deshalb nach ihrer Bezahlung einem entsprechenden Mehrwertausgleichsfonds zugewiesen (§§ 14 bzw. 23 MAG).

Die Erträge aus der kantonalen Mehrwertabgabe sind in erster Linie für Beiträge an Entschädigungen für Auszonungen zuhanden der Gemeinden vorgesehen (Art. 5 Abs. 1^{ter} RPG, § 16 Abs. 1 lit. a MAG und § 36 Abs. 1 MAV). Entsprechende Beiträge können von den politischen Gemeinden mittels Gesuch an den Kanton beantragt werden. Sodann

und nach Massgabe der vorhandenen Fondsmittel können raumplanerische Massnahmen nach Art. 3 Abs. 2 Bst. a–d und Abs. 3 Bst. a^{bis} und e RPG unterstützt werden (§ 16 Abs. 1 lit. b MAG). Die beitragsberechtigten Massnahmen sind in § 39 MAV festgehalten.

Die kommunalen Fondsmittel sind ausschliesslich für kommunale Planungsmassnahmen gemäss Art. 3 Abs. 3 RPG zu verwenden. § 42 MAV zählt in nicht abschliessender Weise beitragsberechtigte Massnahmen auf.

Der kantonale Mehrwertausgleichsfonds mit den entsprechenden Mittelzu- und -abflüssen ist zu verwalten (§ 15 MAG). Die Einzelheiten der Fondsverwaltung für den kantonalen Mehrwertausgleichsfonds werden in der Verordnung geregelt (§§ 32 ff. MAV). Für den kommunalen Fonds regelt die Verordnung die Bilanzierung, die beitragsberechtigten Massnahmen, die Zuständigkeit für Fondsentnahmen und die Berichterstattung (§§ 41–44 MAV).

C. Ergebnis der Vernehmlassung

Mit Schreiben der Baudirektion vom 7. Oktober 2019 wurde die Vernehmlassung eröffnet. Diese dauerte vom 15. Oktober 2019 bis 31. Januar 2020. Es gingen insgesamt 123 Stellungnahmen ein.

In der Vernehmlassung wurden zahlreiche Regelungselemente vorgeschlagen, die bereits auf Gesetzesstufe geregelt worden sind bzw. hätten geregelt werden müssen. So wurden eine Befreiung von der Abgabepflicht für Gemeinden, eine Reduktion des Mehrwerts bei fehlender Vollaussnützung der mehrwertschaffenden Planungsmassnahme sowie die Regelung von planungsbedingten Nachteilen angeregt. Ebenso wurde gefordert, die Mehrwertabgabe erst nach Massgabe des rechtskräftig bewilligten Bauprojekts festzusetzen. Auch die Berücksichtigung des Antrags, die wirtschaftliche Handänderung als Ausnahmetatbestand der Fälligkeit durch Veräusserung vorzusehen, ist auf Verordnungsstufe nicht möglich. Im Rahmen der Beratungen des MAG sind besondere Revisionsgründe geprüft und verworfen worden. Es gelten somit die allgemeinen Revisionsgründe gemäss Verwaltungsrechtspflegegesetz (VRG, LS 175.2; vgl. § 86a lit. b VRG) für die Revision der Veranlagung. Daher konnten auch diesbezügliche Anträge nicht berücksichtigt werden.

Eine Vielzahl von Anträgen aus der Vernehmlassung sind in die Verordnung aufgenommen worden. Viele Unklarheiten wurden präzisiert (insbesondere §§ 4, 5 und 23 MAV). Aufgenommen wurde zudem die zahlreich geäusserte Forderung nach einem «Wahlrecht» für eine individuelle Schätzung. Es wurde als «individuelle Schätzung auf Verlangen» unter Kostenfolge für die Ausübende oder den Ausübenden ausgestaltet (§ 14 MAV).

Im Übrigen wird auf den separaten Bericht verwiesen.

D. Erläuterungen zu den einzelnen Bestimmungen

1. Abschnitt: Allgemeine Bestimmungen

Zu § 1. Geltungsbereich

Die Verordnung regelt sowohl den kantonalen als auch den kommunalen Mehrwertausgleich. Einzelne Bestimmungen sind allerdings nur für den einen oder den anderen Vollzugsbereich anwendbar, was sich entweder aus dem Gesetz oder aus der Verordnung selbst ergibt. So kommen die Bestimmungen zu den städtebaulichen Verträgen (§§ 28–31 MAV) nur im Rahmen des kommunalen Ausgleichs zur Anwendung (§ 21 Abs. 1 MAG). Die Bestimmungen zu den Mehrwertausgleichsfonds sind nach Vollzugsbereichen in entsprechende Unterabschnitte aufgeteilt: «Kantonaler Mehrwertausgleichsfonds» (§§ 32–40 MAV) und «Kommunale Mehrwertausgleichsfonds» (§§ 41–44 MAV).

Zu §§ 2 und 3. Zuständigkeiten

Kanton: Zuständig für den Vollzug des kantonalen Mehrwertausgleichs und damit für den Erlass entsprechender Anordnungen ist die Baudirektion. Gemäss Anhang 1 der Verordnung über die Organisation des Regierungsrates und der kantonalen Verwaltung (LS 172.11) ist der Vollzug des Mehrwertausgleichs und die diesbezügliche Aufsicht dem Bereich «Raumplanung» (Ziff. 11) der Baudirektion zuzuordnen.

Die Zuständigkeiten innerhalb der Baudirektion werden in der Organisationsverordnung der Baudirektion (LS 172.110.7) geregelt. Die MAV lässt eine Delegation an untergeordnete Verwaltungsstellen ausdrücklich zu (§ 2 Abs. 2 MAV).

Gemeinden: Die Gemeinden erlassen die Anordnungen, die zum Vollzug des kommunalen Mehrwertausgleichs notwendig sind. Für den Vollzug geniessen sie im Übrigen eine weitgehende Organisationsautonomie, die verschiedene Zuständigkeitsregelungen für den Vollzug des Mehrwertausgleichs und damit auch Delegationen möglich machen. Zu beachten ist, dass gemäss § 4 Abs. 2 des Gemeindegesetzes

(GG, LS 131.1) wichtige Rechtssätze in Form eines Gemeindeerlasses zu beschliessen sind. Für die Beschlussfassung zuständig sind die Gemeindeversammlungen oder -parlamente, unter Vorbehalt des fakultativen Referendums. Bei den kommunalen Fondsreglementen handelt es sich um wichtige Rechtssätze.

Um der Baudirektion die Übersicht und Kontaktnahme zu erleichtern und so einen effizienten Austausch zwischen den kommunalen und der kantonalen Vollzugsstellen zu gewährleisten, melden die Gemeinden der Baudirektion ihre zuständigen Verwaltungsstellen.

Zu § 4. Kommunale Mehrwertabgabe

In § 4 ist festgehalten, dass die Gemeinden zur Umsetzung bzw. Einführung einer kommunalen Mehrwertabgabe nur eine Freifläche und einen Abgabesatz nach § 19 Abs. 2 und 3 MAG in ihrer Bau- und Zonenordnung festlegen können. Davon abweichende oder unterschiedliche Abgabesätze im Rahmen von Gestaltungsplänen sind somit nicht möglich. Aber beispielsweise auch nach Zonenarten unterschiedene Freiflächen können in der gleichen Gemeinde nicht festgesetzt werden.

Zu § 5. Gemeinschaftliches Eigentum

Im MAG und auch in der vorliegenden Verordnung werden die Begriffe Grundeigentümerin oder Grundeigentümer bzw. Baurechtsnehmerin oder Baurechtsnehmer verwendet. § 5 regelt, dass bei gemeinschaftlichem Eigentum (d.h. Miteigentum und Gesamteigentum) die Personenverbindung (einfache Gesellschaft oder Kollektivgesellschaft) oder Gemeinschaft (Erbengemeinschaft, Stockwerkeigentümergeinschaft und weitere) aufgefordert werden kann, eine gemeinsame Vertreterin oder einen gemeinsamen Vertreter zu bezeichnen. Wird dieser Aufforderung nicht nachgekommen, bezeichnet die zuständige Verwaltungsstelle die Vertreterin oder den Vertreter.

2. Abschnitt: Bemessung des Mehrwerts

A. Grundsätze

Zu § 6. Verkehrswert

Unter Bezugnahme auf § 3 Abs. 1 MAG wird wiederholt, dass der ausgleichspflichtige Mehrwert eines Grundstücks der Differenz zwischen zwei Verkehrswerten des Bodens ohne Gebäude (im Sinne von Bauland) entspricht: nämlich dem Verkehrswert des Grundstücks unter Berücksichtigung der Planungsmassnahme (Einzonung, Aufzonung und Umzonung, vgl. dazu § 1 MAG), die den Mehrwert schafft, und dem Verkehrswert des Grundstücks ohne diese Planungsmassnahme, also nach

vorher geltendem Planungsrecht. Arealüberbauungen sind keine Planungsmassnahme im Sinne des Mehrwertausgleichs und somit nicht betroffen.

Die Verkehrswerte entsprechen dem jeweiligen Erlös, der bei Veräusserung im freien Handel am massgebenden Stichtag, also dem Zeitpunkt des Inkrafttretens der Planungsmassnahme (§ 3 Abs. 2 MAG), hätte erzielt werden können (vgl. dazu bereits Vorlage 5434, S. 16, und weiterführende Ausführungen im Swiss Valuation Standard). Der Verkehrswert ist in erster Linie anhand von Vergleichspreisen festzulegen (Vergleichswertmethode oder hedonische Methode); nur, wenn überhaupt keine Vergleichspreise vorhanden sind, kann auf die ausschliessliche Anwendung von Methoden ausgewichen werden, die auf blosser Hypothesen abstellen (BGE 122 I 168 E. 3, S. 174).

Zu § 7. Bewertungsgrundsätze

Die Verordnung umschreibt in allgemeiner Weise die Grundsätze, die einer Bemessung zugrunde zu legen sind. Diese Bemessungsgrundsätze sind sowohl bei der schematisch, formelmässigen Bewertung gestützt als auch die Landpreismodelle als auch bei individuellen Schätzungen zu berücksichtigen.

Mit den örtlichen Verhältnissen gemäss Abs. 1 lit. a ist die Makrolage, mit der Lage des Grundstücks gemäss Abs. 1 lit. b die Mikrolage gemeint. Die wertbestimmende Überbaumungsmöglichkeit wird in Abs. 2 näher umschrieben. Der Begriff Überbaumungsmöglichkeit ist umfassend zu verstehen und bezeichnet das Schlussergebnis unter Berücksichtigung der Grundregeln und allfälliger Boni bzw. Beschränkungen. Für die Bemessung ist auf die höchstmögliche Ausnutzung im Sinne von § 251 des Planungs- und Baugesetzes (PBG, LS 700.1) gemäss bisher geltender und gemäss geänderter Bau- und Zonenordnung abzustellen. Massgeblich ist die anrechenbare Grundstücksfläche gemäss § 259 PBG; Flächen der Grund-, Grob- und Feinerschliessung sind demnach abzuziehen.

Eine selbstgewählte Minderausnutzung führt nicht zu einer Reduktion des durch die Planungsmassnahme geschaffenen Mehrwerts. Dies würde dem Grundsatz des Raumplanungsgesetzes der haushälterischen Nutzung des Bodens widersprechen. Öffentlich-rechtliche Baubeschränkungen sind jedoch als Minderung zu berücksichtigen. Davon miterfasst werden auch altrechtliche, flächige Quasi-Bauvorschriften wie auch Anordnungen von Behörden im Interesse einer städtebaulich verträglichen Überbauung. Hingegen werden privatrechtlich vereinbarte Einschränkungen der Bebauung und mögliche Ausnutzungstransfers nicht berücksichtigt.

Bei den Schätzungen ist gemäss Abs. 3 zu beachten, dass nur anerkannte Bewertungsmethoden im Sinne des Swiss Valuation Standards berücksichtigt werden dürfen. Die Symmetrie zwischen dem Verkehrswert ohne und dem Verkehrswert mit Planungsmassnahme ist immer zu gewährleisten. Die Differenz – also der Mehrwert – zwischen diesen beiden Werten darf nicht durch eine ausgeklügelte Bewertung unzulässig verkleinert werden, indem der Wert ohne Planungsmassnahme möglichst angehoben und der Wert mit Planungsmassnahme möglichst tief gehalten wird.

In Abs. 4 ist festgehalten, dass sich die Notwendigkeit besonderer Aufwendungen, d. h. zusätzlicher Abzüge, ausschliesslich durch die Planungsmassnahme ergibt. Das ist beispielsweise der Fall, wenn als Auflage für die (neue) Nutzung mit der Planungsmassnahme belastetes Erdreich zwingend abgeführt werden muss und dies für die ursprüngliche Nutzung ohne Planungsmassnahme nicht notwendig war.

Zu § 8. Planungsbericht

Bei Planungsmassnahmen, die einen ausgleichspflichtigen Mehrwert zur Folge haben, sind im Planungsbericht gemäss Art. 47 der Raumplanungsverordnung (SR 700.1) Ausführungen zu den zu erwartenden Mehrwerten aufgrund von Einzonungen sowie Auf- und Umzonungen zu machen. Für die Quantifizierung sind die Ergebnisse der Landpreismodelle (vgl. nachfolgend) ausreichend (vgl. § 11 Abs. 1 MAV).

B. Landpreismodelle

Zu § 9. Ziel und Grundlagen

Abs. 1: Die Landpreismodelle beruhen auf einer Preisvergleichsmethode und ermöglichen im Sinne von § 3 Abs. 4 MAG die schematische, formelmässige Bewertung von Grundstücken mit und ohne Planungsmassnahme für alle gegenwärtigen und künftigen Bauzonen im ganzen Kantonsgebiet.

Primäres Ziel der schematischen, formelmässigen Bewertung der Grundstücke ist es, eine effiziente Bearbeitung der einfachen Fälle zu erreichen und dabei kantonsweit einen vergleichbaren und verlässlichen Grundstückswert mit und ohne Planungsmassnahme ermitteln zu können. Hierbei wird angestrebt, die Vergleichswertmethode auf der Grundlage der hedonischen Modellierung, einer ökonomischen Methodik, anzuwenden. Wenn ein entsprechendes Modell zur Verfügung steht, kann es unter der Voraussetzung, dass die entsprechenden Informationen (Daten) zur Verfügung stehen, bei der Ermittlung des Werts eines jeden Grundstücks im Kanton verwendet werden. Eine

Variation der durch die Planungsmassnahmen modifizierten Parameter (Zonenart, Geschossigkeit, maximale Ausnützung) ermöglicht eine Ermittlung des Grundstückswerts bei unterschiedlichen Planungsständen.

Bei der hedonischen Methode werden basierend auf einer ausreichend hohen Anzahl unterschiedlicher Fälle aus der Vergangenheit für alle modellrelevanten Grössen (vgl. § 7 Abs. 2 MAV) Parameterwerte bestimmt. Unter der Voraussetzung, dass das gewählte Modell die Realität ausreichend genau abbildet (Messgrösse hierfür ist das korrigierte Bestimmtheitsmass R^2) und somit alle wertbestimmenden Faktoren berücksichtigt worden sind, kann mithilfe dieser Parameterwerte der Wert für jedes beliebige Grundstück ermittelt werden.

In Einzelfällen können die ermittelten Werte von den tatsächlichen Werten substantiell abweichen. Diese Einzelfälle treten dann ein, wenn wertbestimmende Faktoren bei der Modellierung nicht berücksichtigt wurden oder nicht berücksichtigt werden konnten. Gründe hierfür können eine unvollständige Modellierung, fehlende Messwerte oder fehlende Fälle in der Vergangenheit sein. Eine unvollständige Modellierung kann durch die Überarbeitung des Modells und fehlende Messwerte können durch zusätzliche Messungen (diese müssten dann aber flächendeckend für den gesamten Kanton nach einer einheitlichen Methode erfolgen) beseitigt werden. Eine ungenügende Anzahl Fälle hingegen kann nicht ohne Weiteres behoben werden, da die Anzahl Fälle nur durch Transaktionen oder andere Preisinformationen erhöht werden kann. Ein Beispiel für Letzteres wären Informationen über die Bedeutung eines unmittelbaren Seeanstosses bei der Preisbildung. Im Kanton Zürich gibt es nur eine begrenzte Anzahl Grundstücke mit einem eigenen Seeanstoss und diese werden zudem nur sehr selten gehandelt. Somit kann der Parameterwert des Seeanstosses mit der hedonischen Methode vermutlich nicht mit ausreichender Genauigkeit ermittelt werden.

Abs. 2: Die Modelle beruhen insbesondere auf den notariell beurkundeten Grundstückverkäufen (Handänderungsstatistik) oder vergleichbaren Daten und berücksichtigen landpreisrelevante Einflussfaktoren. Dies sind beispielsweise die Erreichbarkeit von Zentren, die Nähe zu Infrastrukturen, Immissionen, topografische Gegebenheiten wie Aussicht und Besonnung und die kommunale Steuerbelastung sowie die Überbaumöglichkeit.

Für die Anwendung der Preisvergleichsmethode und somit auch der hedonischen Modellierung ist das Vorliegen von Grundstückspreisen eine unabdingbare Voraussetzung. Eine Quelle sind die notariell beurkundeten Grundstückverkäufe aus der kantonalen Handänderungsstatistik. Diese enthalten neben dem vereinbarten Kaufpreis In-

formationen zu den gehandelten Grundstücken und mitgehandelten Objekten sowie Informationen zu weiteren mit einem Grundstück verbundenen Rechten und Pflichten. Alternative Datenquellen können Angebotsdaten oder die Daten aus dem Hypothekengeschäft sein.

Neben den bereits im vorhergehenden Absatz erwähnten relevanten Einflussfaktoren können sich im Verlauf der Modellierung weitere Faktoren als wertbestimmend ergeben. Hierbei gilt zu beachten, dass alle im Modell verwendeten Faktoren für jedes Grundstück im Kanton und für jeden Zeitpunkt (auch zukünftige) in gleicher Qualität zur Verfügung stehen müssen, da ansonsten das Modell verzerrte Ergebnisse (ungleiche Qualität der Faktoren) erzeugt oder es nicht ohne Weiteres angewendet werden kann (fehlende Faktoren).

Abs. 3: Die Baudirektion lässt die Landpreismodelle durch Sachverständige erstellen und lässt die Modelle in der Regel alle vier Jahre überprüfen. Die damit verbundenen Kosten werden gestützt auf § 15 Abs. 2 MAG dem kantonalen Mehrwertausgleichsfonds belastet.

Grundsätzlich funktioniert der Zürcher Immobilienmarkt wie jeder andere Immobilienmarkt. Bei der Modellierung kann daher gestützt auf die breite Erfahrung aus Wissenschaft und Forschung ein tragfähiges und langlebiges Modell erarbeitet werden. Es ist deshalb nicht davon auszugehen, dass das eigentliche Modell nach einer sorgfältigen Prüfung noch grundlegend angepasst werden muss.

Dennoch können neue Informationen dazu führen, dass einzelne Teile des Modells mit der Zeit eine andere Bedeutung erhalten, sodass eine neue Spezifikation des Modells nötig sein wird. Daher sollte die Modellierung im Regelfall alle vier Jahre überprüft und bei Bedarf angepasst werden. Bei erheblichen Marktveränderungen, wie beispielsweise dem Platzen einer Immobilienblase, kann von dieser Vorgabe abgewichen werden.

Auch bei einem unveränderten Modell kann sich der Einfluss der einzelnen Parameter ändern. Daher sollte regelmässig geprüft werden, ob die ermittelten Parameterwerte (und auch die Modellgüte) noch Bestand haben.

Jede Korrektur des Modells oder der Parameterwerte kann aber dazu führen, dass bereits ermittelte Verkehrswerte aus früheren Verfahren nicht mehr ohne Weiteres mit den neuen, nach Modell- bzw. Parameteränderung ermittelten Werten vergleichbar sind. Daher gilt es gut abzuwägen, ob eine Anpassung des Modells oder der Parameterwerte einen ausreichend grossen Nutzenzuwachs zur Folge haben.

Abs. 4: Die Modelle und deren Ergebnisse sind den Gemeinden und nach Vorgabe der Gerichte im Rechtsmittelverfahren zugänglich. Dabei ist zu beachten, dass den Gemeinden die Applikation «Mehrwertermittlung» und damit die verwendeten Modelle lediglich für die

Ermittlung der Mehrwerte in ihrem Gemeindegebiet zur Verfügung stehen. Gemäss § 20 Abs. 2 MAG sind sie zur Verwendung der Modelle verpflichtet. Die IT-basierte Umsetzung der Landpreismodelle zur Nutzung mit der Applikation «Mehrwertermittlung» bleibt jedoch in den Händen der Baudirektion. Sie ist dafür besorgt, dass das gesamte Modellierungsverfahren transparent und nachvollziehbar bleibt.

Da sich die Modelle in erster Linie nach den praktischen Bedürfnissen der Verwaltungen richten, ist ein Zugang für Private nicht vorgesehen.

Zu § 10. Expertengruppe Landpreismodelle

Die Akzeptanz der Resultate, welche die Landpreismodelle liefern, beruht auf dem Vertrauen, das den Landpreismodellen entgegengebracht wird. Zur Stärkung dieses Vertrauens setzt der Regierungsrat eine Expertengruppe ein.

Zur Einbindung des Fachwissens innerhalb und ausserhalb der Verwaltung setzt sich die Expertengruppe aus zwei Dritteln verwaltungsunabhängiger und einem Drittel verwaltungsinterner Fachpersonen (z. B. auch aus den Gemeinden) zusammen. Sie überprüft die Parametrierung und Modellierung der Landpreismodelle und berät diesbezüglich die zuständige kantonale Verwaltungsstelle. Sie soll zudem bei wesentlichen Themen (Diskontierungssatz, Risikozuschläge, Zeitpunkte der jeweiligen Abzüge) für den Vollzug miteinbezogen werden. Alle zwei Jahre nimmt sie förmlich Stellung. Bei erheblichen Marktveränderungen kann sie eine ausserordentliche Überprüfung veranlassen.

Die Expertengruppe hat keine Aufsichtsfunktion gegenüber den für den Vollzug zuständigen Verwaltungsstellen. Die Aufsicht erfolgt wie üblich in erster Linie durch die Direktion und den Regierungsrat sowie die Finanzkontrolle.

Die Baudirektion regelt die Aufgaben und die Organisation der Expertengruppe in einem Reglement. Das Organisationsreglement wird u. a. die Anzahl der Mitglieder, den Vorsitz, die Entschädigung sowie die Geschäftsstelle und ihre Aufgaben regeln. Die Kosten für die Expertengruppe werden gestützt auf § 15 Abs. 2 MAG dem kantonalen Mehrwertausgleichsfonds belastet.

C. Verfahren

Mit der in §§ 11–13, 15 und 18 MAV genannten «zuständigen Verwaltungsstelle» ist bei Einzonungen die kantonale sowie bei Auf- und Umzonungen die kommunale Verwaltungsstelle gemeint. Die MAV will für den kantonalen wie auch für den kommunalen Mehrwertausgleich einen einheitlichen Vollzugsrahmen geben.

Zu § 11. Mehrwertprognose

Vor der Festsetzung einer Planungsmassnahme wird gestützt auf die Landpreismodelle und auf der Grundlage der zu diesem Zeitpunkt vorhandenen bzw. der Verwaltungsstelle bekannten Informationen eine Mehrwertprognose erstellt und in den Planungsbericht aufgenommen (vgl. § 8 MAV). Erfolgt der Ausgleich mittels städtebaulicher Verträge, ist keine Prognose zu erstellen.

Bei Einzonungen in Verbindung mit einer Gestaltungsplanpflicht gemäss § 48 Abs. 3 PBG oder mit Sonderbauvorschriften hat die Prognose auf die Grundordnung abzustellen. Die Stimmberechtigten bzw. das kommunale Parlament sollen die Planungsmassnahme in Kenntnis der zu erwartenden Mehrwerte festsetzen können.

Bezüglich der einzelnen Parzellen werden die Betroffenen über den jeweiligen Wert informiert und können bereits eine erste Stellungnahme mit sachdienlichen Hinweisen (z.B. wertrelevante Informationen zur Parzelle) abgeben, die gegebenenfalls bei der Prüfung von besonderen Gründen (§ 13 MAV) berücksichtigt werden können.

Zu §§ 12 und 13. Mehrwertermittlung

Grundsatz: Nach der Festlegung der Planungsmassnahme prüft die zuständige Verwaltungsstelle das Vorliegen besonderer Gründe für eine individuelle Schätzung. Dabei können auch wertrelevante Informationen der Betroffenen berücksichtigt werden (vgl. § 11 Abs. 5 MAV). Liegen keine besonderen Gründe vor und wird keine individuelle Schätzung verlangt, wird der Mehrwert von den durch Planungsmassnahmen betroffenen Grundstücken gestützt auf die Landpreismodelle ermittelt. Andernfalls wird eine individuelle Schätzung gemäss § 15 vorgenommen.

Die Landpreismodelle sind in die Applikation zur Ermittlung der Mehrwertprognose und des Mehrwerts eingebunden und werden auf der Online-Plattform zur Verfügung gestellt (vgl. § 46 MAV). Die Applikation wird so konzipiert sein, dass nach Eingabe einer Grundstücksidentifikation (z.B. Parzellenummer) für das entsprechende Grundstück die von den Landpreismodellen benötigten Einflussfaktoren automatisch aus Datenbanken bezogen werden. Diese Faktoren können bei Bedarf manuell korrigiert werden. Die Applikation berechnet anschliessend unter Berücksichtigung der durch die Planungsmassnahme verursachten planungsrechtlichen Änderungen den erwarteten Mehrwert und zeigt diesen an.

Besondere Gründe: Besondere Gründe stellen in der Regel die Aussagekraft der automatischen Mehrwertermittlung mit den Landpreismodellen infrage. § 13 Abs. 1 nennt besondere Gründe.

Es bedarf einer ausführlichen Sachverhaltsermittlung, zu der auch ein Augenschein gehören kann (vgl. § 7 Abs. 1 VRG).

Über das Vorliegen besonderer Gründe entscheidet die zuständige Verwaltungsstelle und teilt das Ergebnis der Prüfung den Betroffenen mit (§ 13 Abs. 2). Dieser Entscheid stellt einen Zwischenentscheid dar, der nicht selbstständig anfechtbar ist. Das Vorliegen von besonderen Gründen kann daher erst mit dem Endentscheid, der Verfügung gemäss § 19 Abs. 1 MAV in Verbindung mit § 25 Abs. 1 MAG, angefochten werden, da erst am Schluss des Bewertungsprozesses abschliessend beurteilt werden kann, ob sich das Ergebnis der Prüfung bestätigt hat.

Zu § 14. individuelle Schätzung auf Verlangen

Nach der Mitteilung, dass keine besonderen Gründe im Sinne von § 13 Abs. 1 vorliegen, können die Betroffenen innerhalb von zehn Tagen ab Zustellung dieser Mitteilung der zuständigen Verwaltungsstelle mitteilen, ob sie eine individuelle Schätzung im Sinne von § 15 der Bemessung mit den Landpreismodellen vorziehen. Diese Wahl ist nicht weiter zu begründen, sie ist jedoch verbindlich und hat auch die volle Kostenübernahme durch die Betroffenen zur Folge, da die Ermittlung mit den Landpreismodellen kostengünstiger erfolgen könnte (vgl. § 15 Abs. 4 lit. c). Die Betroffenen haben keinen Anspruch darauf, zu bestimmen, wer die individuelle Schätzung durchführt (§ 14 Abs. 2).

Zu § 15. Durchführung der individuellen Schätzung

Die zuständige Verwaltungsstelle veranlasst individuelle Schätzungen, wenn besondere Gründe vorliegen oder eine solche verlangt wurde. Die individuelle Schätzung wird nach den Bewertungsgrundsätzen gemäss § 7 durchgeführt. Die zuständige Verwaltungsstelle kann diese selbst vornehmen oder externe Fachpersonen damit beauftragen. Um die Gleichbehandlung und die Vergleichbarkeit der Schätzungen zu verbessern, ist im Rahmen der kantonalen Vollzugszuständigkeit vorgesehen, mehrere anerkannte Immobilienbewertungsunternehmen auf der Grundlage von Rahmenverträgen mit den individuellen Schätzungen zu betrauen.

Externe Bewertungen werden von der zuständigen Verwaltungsstelle geprüft. Auf ihre Kosten können gegebenenfalls zusätzliche Schätzungen in Auftrag gegeben werden, z. B. in speziellen Fällen im Sinne einer Zweitmeinung zur Sicherstellung eines möglichst objektiven und sachgerechten Mehrwerts.

Neben der Mitwirkungspflicht gemäss § 7 Abs. 2 VRG anerkennt die Rechtsprechung auch eine Mitwirkungspflicht nach Treu und Glauben. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn Tatsachen betroffen sind, die eine Verfahrenspartei besser kennt als die Behörde und die ohne ihre Mitwirkung nicht oder nicht mit vernünftigem Aufwand erhoben werden könnten. Das gilt besonders für Unterlagen, die nur der Verfahrenspartei zugänglich sind, oder Tatsachen, die der Behörde nicht oder nur schwer zugänglich sind (vgl. Kaspar Plüss in: Alain Griffel [Hrsg.], Kommentar zum Verwaltungsrechtspflegegesetz des Kantons Zürich [VRG], 3. Aufl., Zürich 2014, § 7 N. 99). In diesem Sinne hält Abs. 3 fest, dass die Grundeigentümerinnen oder Grundeigentümer bzw. die Baurechtsnehmerinnen oder Baurechtsnehmer bei der individuellen Schätzung mitzuwirken und fristgerecht Auskünfte zu erteilen haben. Sie kennen ihr Grundstück am besten und sind meist auch besser dokumentiert als die vollziehende Verwaltungsstelle. Wird der Mitwirkungspflicht nicht oder nur ungenügend nachgekommen, erfolgt eine Mahnung. Wird sie trotz Mahnung nicht erfüllt, ist eine Bemessung des Mehrwertausgleichs nach pflichtgemäßem Ermessen vorzunehmen.

Abs. 4 regelt die Verteilung der Kosten der individuellen Schätzungen. Im Rahmen der städtebaulichen Verträge sind abweichende Regelungen zur Kostentragung möglich.

Zu § 16. Planauflage und rechtliches Gehör

Der automatisch ermittelte oder geschätzte Mehrwert sowie dessen Bemessungsgrundlagen werden bei der Auflage gemäss § 5 Abs. 3 PBG für die im Planungsparameter liegenden Grundstücke gesamthaft bekannt gegeben.

Mit der Auflage gemäss § 5 Abs. 3 PBG ist den betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern gleichzeitig das rechtliche Gehör zu gewähren. Sollen Kosten im Zusammenhang mit Planungsverfahren, die massgeblich zur Verbesserung der Siedlungsqualität beitragen, vom ausgleichspflichtigen Mehrwert abgezogen werden, sind diese im Rahmen des rechtlichen Gehörs begründet und belegt geltend zu machen.

Entstehen die Abzüge im Sinne von § 19 Abs. 5 MAG nachweislich erst nach der Festsetzung der Mehrwertabgabe, sind diese spätestens 30 Tage nach Fälligkeit der Mehrwertabgabe geltend zu machen. Dabei ist zu beachten, dass der Abzug vom Mehrwert subtrahiert werden muss und nicht von der Mehrwertabgabe, was mit folgendem Beispiel verdeutlicht wird:

– Mehrwert	Fr. 1 000 000
– Abgabesatz	20%
– Zu bezahlende Mehrwertabgabe	Fr. 200 000
– Anerkannte nachträgliche Abzüge	Fr. 150 000

Berechnung der neu zu bezahlenden Mehrwertabgabe:

Mehrwertabgabe = (Mehrwert – nachträgliche Abzüge) × Abgabesatz

Also: (Fr. 1 000 000 – Fr. 150 000 = Fr. 850 000) × 20% = Fr. 170 000

Nicht: Fr. 200 000 – Fr. 150 000 = Fr. 50 000

Zu § 17. Bereinigung

Folgende Gründe können dazu führen, dass der Mehrwert nach Eintritt der Rechtskraft der Planungsmassnahme zu bereinigen ist:

1. Die Planungsmassnahme kann aufgrund von Rechtsmittelentscheiden nochmals Änderungen bezüglich Umfang oder Inhalt erfahren haben, die sich auf den Mehrwert auswirken.
2. Die Grundeigentümerschaft bzw. die Baurechtsnehmerin oder der Baurechtsnehmer bringt im Rahmen des rechtlichen Gehörs (§ 16 Abs. 2 MAV) bewertungsrelevante Tatsachen vor.

Die Bereinigung der Bewertung selbst kann wie folgt erfolgen:

1. Korrektur der Eingabefaktoren und erneute Ermittlung des Mehrwerts mit der dafür vorgesehenen Applikation.
2. Überarbeitung einer vorliegenden oder Vornahme einer neuen Schätzung.
3. Pauschale Korrektur des ermittelten/geschätzten Mehrwerts.

3. Abschnitt: Mehrwertabgabe

A. Festsetzung

Zu § 18. Festsetzungsverfügung

Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Mehrwert schaffenden Planungsmassnahme entsteht gemäss § 3 Abs. 2 MAG auch die Mehrwertabgabeforderung. Ab diesem Zeitpunkt kann nun die Abgabe wie folgt berechnet und mit Verfügung festgesetzt werden.

Einzonung (Mehrwert > Fr. 30 000):

$$\text{Mehrwertabgabe} = \text{bereinigter Mehrwert} \times \text{Abgabesatz}$$

Auf- und Umzonung:

$$\text{Mehrwertabgabe} =$$

$$(\text{bereinigter Mehrwert} - \text{Freibetrag}) \times \text{Abgabesatz}$$

Massgeblich ist der Mehrwert nach Vornahme der Bereinigung gemäss § 18 MAV. Der bereinigte Mehrwert ist bei Auf- und Umzonungen um den anwendbaren Freibetrag zu kürzen (Fr. 100 000 nach § 19 Abs. 3 MAG). Der resultierende Wert ist mit dem anwendbaren Abgabesatz zu multiplizieren (20% bei Einzonungen nach § 4 Abs. 1 MAG; höchstens 40% bei Auf- und Umzonungen gestützt auf die entsprechende Bestimmung der kommunalen Bau- und Zonenordnung, vgl. § 19 Abs. 1 in Verbindung mit Abs. 3 MAG).

Mit dem Inkrafttreten der Planungsmassnahme wird auch die abgabepflichtige Person bestimmt (§ 5 Abs. 3 MAG, siehe auch Vorlage 5434, S. 18). Für Grundstücke, die zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des MAG mit einem Baurecht belastet sind, gelten gemäss § 5 Abs. 2 MAG differenzierte Abgabepflichten für Baurechtsnehmerin bzw. Baurechtsnehmer und Grundeigentümerin bzw. Grundeigentümer. Je nach fälligkeitsauslösendem Tatbestand (Veräusserung des Grundstücks oder des Baurechts sowie Überbauung) ist eine andere Rechtsinhaberin bzw. ein anderer Rechtsinhaber abgabepflichtig. Deshalb ist gemäss § 7 Abs. 2 MAG die Verfügung sowohl der Baurechtsnehmerin bzw. dem Baurechtsnehmer als auch der Grundeigentümerin bzw. dem Grundeigentümer zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Planungsmassnahme zuzustellen. In der Verfügung ist auf die Regelungen von § 5 Abs. 2 und 3 MAG hinzuweisen. Die Verfügung soll zudem auf die Regelung von § 16 Abs. 3 MAV verweisen. § 16 Abs. 3 MAV ermöglicht die Geltendmachung von nachträglichen Abzügen, also Abzügen, die erst nach der Festsetzung der Mehrwertabgabe entstehen.

Gegen die Festsetzungsverfügung ist als Rechtsmittel der Rekurs an das Baurekursgericht vorgesehen (§ 25 Abs. 1 MAG).

Liegt bei Einzonungen der ermittelte Mehrwert unter Fr. 30 000, wird gemäss § 4 Abs. 2 MAG keine Abgabe erhoben. In diesen Fällen stellt die kantonale Verwaltungsstelle der Grundeigentümerschaft lediglich einen Brief mit der Information zum ermittelten Mehrwert zu. Es werden aber keine weiteren Schritte vorgenommen.

Zu § 19. Grundpfandrecht

Die in §§ 9 und 24 MAG festgelegten Pfandrechte des Kantons bzw. der Gemeinden am betroffenen Grundstück bedürfen als gesetzliche Pfandrechte gemäss § 195 des Einführungsgesetzes zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch (LS 230) zu ihrer Entstehung keiner Eintragung im Grundbuch und sie erlöschen nicht nach Zeitablauf. Je nach Beurteilung des Ausfallrisikos (Höhe der Forderung und Bonität der oder des Abgabepflichtigen) einer Mehrwertabgabeforderung kann es dennoch angezeigt sein, nach Rechtskraft der Festsetzungsverfügung das Grundpfandrecht im Grundbuch eintragen zu lassen. Art. 836 Abs. 2 ZGB bestimmt Folgendes:

«Entstehen gesetzliche Pfandrechte im Betrag von über 1000 Franken aufgrund des kantonalen Rechts ohne Eintragung im Grundbuch und werden sie nicht innert vier Monaten nach der Fälligkeit der zugrunde liegenden Forderung, spätestens jedoch innert zwei Jahren seit der Entstehung der Forderung in das Grundbuch eingetragen, so können sie nach Ablauf der Eintragsfrist Dritten, die sich in gutem Glauben auf das Grundbuch verlassen, nicht mehr entgegengehalten werden.»

Um dies zu vermeiden, ist bei einem grossen Ausfallrisiko das Grundpfandrecht innert zwei Jahren nach Rechtskraft der Mehrwert schaffenden Planungsmassnahme (vgl. § 3 Abs. 2 MAG) oder innert vier Monaten nach der Fälligkeit der Mehrwertabgabeforderung (vgl. § 10 MAG) beim zuständigen Grundbuchamt anzumelden.

Entscheidet sich die zuständige Verwaltungsstelle infolge des Ausfallrisikos für die Anmeldung des Grundpfandrechts, trägt in den Fällen gemäss § 2 Abs. 1 MAG der kantonale Mehrwertausgleichsfonds und bei Auf- und Umzonungen der kommunale Mehrwertausgleichsfonds die Kosten für die Anmeldung.

Die Pflicht zur Anmerkung einer rechtskräftig festgesetzten Mehrwertabgabe (in § 7 Abs. 3 MAG) kann die Eintragung des Grundpfandrechts nicht ersetzen. Sie dient lediglich der Information im Rechtsverkehr (Rechtssicherheit).

B. Bezug der Mehrwertabgabe

Fälligkeit

Nach Anmerkung der Mehrwertabgabe im Grundbuch wird in den meisten Fällen geraume Zeit vergehen, bis die Forderung fällig wird. § 10 MAG enthält differenzierte Fälligkeitsregelungen für die Überbauung und die Veräusserung. § 10 Abs. 2 MAG (etappierte Bauvorhaben) kommt im Regelfall bei Einzonungen zur Anwendung. Sinngemäss findet die Bestimmung aber ebenfalls Anwendung bei Auf- und Umzonungen (etappierte oder teilweise bauliche [Um-]Nutzung der mit der Planungsmassnahme geschaffenen Möglichkeiten).

Gemäss § 10 Abs. 1 Satz 2 MAG lösen geringfügige bauliche Massnahmen die Fälligkeit nicht aus. Kleinstmassnahmen, die das Nutzungspotenzial nicht oder nur unwesentlich ausschöpfen, sollen nicht zur Zahlungspflicht führen. In §§ 20 und 21 MAV wird genauer umschrieben, was darunter zu verstehen ist.

Zu § 20. Fälligkeit bei Einzonungen

Bei Einzonungen wird der Bezug bei Erweiterungen der anrechenbaren Geschossfläche gemäss § 255 PBG innerhalb des bestehenden Gebäudes von weniger als 100 m² nicht ausgelöst. Das entsprechende Äquivalent an Baumasse ist von den Gemeinden zu bestimmen bzw. umzurechnen. Die 100 m² sind als Gesamtwert zu verstehen. Es ist nicht zulässig, mittels «Stückelung» eines Bauvorhabens die Leistung der Mehrwertabgabe zu umgehen. Der Bezug wird ebenfalls nicht ausgelöst, wenn es sich um die blosser Sanierung einer Baute handelt, die jedoch auch ohne bauliche Erweiterung die Grenze einer neubauähnlichen Umgestaltung nicht überschreiten darf.

In Abs. 2 wird präzisiert, dass eine Erweiterung der bestehenden Gebäudefläche nicht als geringfügige bauliche Massnahme gemäss § 10 Abs. 1 MAG gilt. Im Falle einer Einzonung löst die Erweiterung der Gebäudefläche einer bestehenden Baute immer die Fälligkeit aus.

Zu § 21. Fälligkeit bei Auf- und Umzonungen

Bei Auf- und Umzonungen gelten Erweiterungen von Bauten um eine anrechenbare Geschossfläche gemäss § 255 PBG von weniger als 100 m² als geringfügige bauliche Massnahmen gemäss § 10 Abs. 1 MAG. Wie bereits zu § 20 ausgeführt, gilt auch hier, dass das entsprechende Äquivalent an Baumasse von den Gemeinden zu bestimmen bzw. umzurechnen ist und die 100 m² als Gesamtwert (keine «Stückelung») zu verstehen sind. Die Sanierung löst den Bezug ebenfalls nicht aus.

Die Regelungen zur Veräusserung in § 10 Abs. 3 und 4 MAG kommen für den kommunalen Mehrwertausgleich nicht zur Anwendung (vgl. die Verweisung in § 20 Abs. 3 MAG). Abs. 2 von § 21 hält deshalb ausdrücklich fest, dass die Veräusserung bei Auf- und Umzonungen keine Fälligkeit auslöst.

Zu § 22. Meldefrist

Damit die zuständigen Vollzugsstellen von Kanton und Gemeinden überhaupt Kenntnis von den fälligkeitsauslösenden Tatbeständen gemäss § 10 MAG erhalten, regelt § 11 MAG entsprechende Meldepflichten. § 22 MAV setzt für diese Meldungen eine Frist. Die örtlichen Baubehörden sowie die Notariate und Grundbuchämter sind verpflichtet, innerhalb von 30 Tagen die entsprechenden Meldungen vorzunehmen.

Zu § 23. Vorzeitige Rechnungstellung

Hat die bzw. der Abgabepflichtige den Wunsch, unbelastetes Grundeigentum weiterzugeben – z. B. mit Blick auf die Vererbung –, kann sie oder er ab Rechtskraft der Festsetzungsverfügung eine vorzeitige Rechnungstellung verlangen. Da in diesem Fall die Mehrwertabgabe bezahlt wird, bevor die Fälligkeit (§ 10 MAG) eintritt, ist kein Ausgleichszins geschuldet. Es kann jedoch keine Diskontierung auf den tatsächlichen Zahlungstermin gefordert werden. Auch andere Abgabereduktionen werden nicht gewährt. Die Regelung von § 27 findet Anwendung.

Zu § 24. Ausgleichszins

Zwischen Fälligkeit und endgültiger Rechnungstellung kann, z. B. wegen Rechtsmittelverfahren, ein längerer Zeitraum liegen. Auf die Mehrwertabgabe ist daher ab Fälligkeit bis Rechnungstellung gemäss § 12 Abs. 2 MAG ein Ausgleichszins zu bezahlen. Der Rechnungsbetrag berechnet sich dann wie folgt:

$$\text{Rechnungsbetrag} = \text{Gesamtabgabe} \times \text{Ausgleichszinssatz}$$

Bei etappierter Überbauung oder teilweiser Veräusserung berechnet sich der Rechnungsbetrag wie folgt:

$$\text{Rechnungsbetrag} = (\text{Gesamtabgabe} - \text{nicht fälliger Anteil}) \times \text{Ausgleichszinssatz}$$

Die Höhe des Ausgleichszinses ist durch den Regierungsrat festzulegen. Er wird in Abs. 1 bestimmt. Nachdem es den in § 4 PBG für Verzinsungen vorgesehenen Zinsfuss der Zürcher Kantonalbank für bestehende erste Hypotheken auf Wohnliegenschaften nicht mehr in dieser Form gibt, bietet sich als Alternative der Durchschnittszinssatz an, der in der erwähnten Verordnung des Eidgenössischen Departement-

ments für Wirtschaft, Bildung und Forschung definiert wird. Er liegt seit 2. Juni 2017 bei 1,5% (vgl. <https://www.bwo.admin.ch/bwo/de/home/mietrecht/referenzzinssatz.html>).

Die in Abs. 2 aufgeführten Sachverhalte rechtfertigen einen Neubeginn des Zinsenlaufes.

Zu § 25. Zahlungserleichterungen

Die in § 12 Abs. 4 MAG vorgesehenen Zahlungserleichterungen (Stundungen oder Ratenzahlungen) sind im Ermessen der zuständigen Verwaltungsstelle. Da den Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern erst mit der Bauabnahme höhere Erträge zufließen, sollen bei Auf- und Umzungen in der Regel bis zu diesem Zeitpunkt Zahlungserleichterungen gewährt werden.

Zu § 26. Landwirtschaftliche Ersatzbaute

Nach § 3 Abs. 3 MAG ist gestützt auf Art. 5 Abs. 1^{quater} RPG der bei der Einzonung von Landwirtschaftsland errechnete Planungsvorteil um den Betrag zu kürzen, der innert dreier Jahre zur Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute für die Selbstbewirtschaftung erforderlich ist. Es wird dabei auf den Realwert abgestellt. Die Abgabe wird somit auf dem nach Abzug der Kosten für die Ersatzbaute verbleibenden Mehrwert wie folgt berechnet:

$$\text{Mehrwertabgabe} = \text{verbleibender Mehrwert} \times \text{Abgabesatz}$$

Der verbleibende Mehrwert wird dabei wie folgt ermittelt:

$$\text{verbleibender Mehrwert} = \text{bereinigter Mehrwert} - \text{Kosten für Ersatzbaute}$$

Es kann sein, dass die Fälligkeit der Abgabe vor Ablauf der dreijährigen Frist eintritt (weil z.B. das eingezonte Grundstück bereits veräußert wurde) und somit unter Umständen die gesamten abzugsfähigen Kosten für die landwirtschaftliche Ersatzbaute noch nicht bekannt sind. Für diesen Fall wird mit § 26 MAV der Bezug bis zum Ablauf der Dreijahresfrist aufgeschoben, um zu gewährleisten, dass sämtliche abzugsfähigen Kosten bekannt sind und vorliegen. Diese Sonderregel bei Einzonungen ist nur für die kantonale Vollzugsstelle massgeblich.

Zu § 27. Löschung der Grundbucheintragung und des Grundpfandrechts

Nach vollständiger Begleichung der Abgabe oder Verjährung der Mehrwertabgabeforderung meldet die zuständige Verwaltungsstelle dem Grundbuchamt die Löschung der Grundbucheintragung und des allfälligen Grundpfandrechts. Die Löschung erfolgt gebührenfrei (§ 4 Notariatsgebührenverordnung, LS 243).

4. Abschnitt: Städtebauliche Verträge

Ausgangslage und rechtliche Erwägungen

Die gesetzliche Grundlage für den Abschluss von verwaltungsrechtlichen Verträgen, im Zusammenhang mit dem Mehrwertausgleich als «städtebauliche Verträge» bezeichnet, wurde mit § 21 MAG geschaffen. Der Vertragsinhalt muss den Zielsetzungen des MAG entsprechen, demnach eine bessere Umsetzung des Gesetzes ermöglichen und im öffentlichen Interesse liegen. Als zwingende Voraussetzung wird zudem verlangt, dass ein sachlicher Zusammenhang zwischen dem Gegenstand des Vertrags und dem Bauvorhaben oder den damit verbundenen Planungsmassnahmen besteht (§ 21 Abs. 1 MAG).

Der sachliche Zusammenhang ist im konkreten Fall zu würdigen, wobei eine extensive Auslegung dem Zweckgedanken dieser Gesetzesbestimmung förderlich sein kann. Liegt ein Tatbestand gemäss § 21 Abs. 2 lit. a–e MAG vor, besteht die Vermutung, dass der vorgeschriebene sachliche Zusammenhang besteht.

Wenn die Vertragsparteien gestützt auf rechtliche Bestimmungen konkrete öffentlich-rechtliche Pflichten (beispielsweise im Erschliessungsbereich aufgrund der auferlegten Kosten in einem Quartierplan, siehe § 146 PBG) zu erfüllen haben, können diese Leistungen nicht Vertragsbestandteil bilden, die beim Mehrwertausgleich berücksichtigt und angerechnet werden müssen. Denkbar sind jedoch differenzierte Lösungsvorschläge. Als mit dem MAG vereinbar gilt die vertragliche Vereinbarung über eine zusätzliche Leistung, welche die gesetzlich vorgeschriebenen Leistungen ergänzt oder in qualitativer Hinsicht verbessert. Bei der Anrechnung wird es insbesondere darum gehen, dass die Abgrenzung zwischen der Pflicht zur Erfüllung der Leistungen und den Mehrleistungen auch mit Blick auf die finanziellen Leistungsverpflichtungen der Parteien klar vorgenommen werden kann. Diese Mehrleistungen sind auch transparent auszuweisen.

Das Abschlussverfahren eines städtebaulichen Vertrags ist differenziert zu betrachten: Die beiden Parteien (Gemeinde und Grundeigentümer- bzw. Bauherrschaft) sind rechtlich gleichberechtigt. Das Gemeinwesen kann bei der Vorbereitung und beim Abschluss eines städtebaulichen Vertrags seine Interessen gestützt auf einen hoheitlichen Anspruch nicht einseitig durchsetzen. Beiden Parteien stehen die rechtlichen Möglichkeiten und Instrumente der Vertragsgestaltung bzw. des Vertragsrechts gleichermaßen zur Verfügung.

Entsprechend dem Prinzip der Vertragsfreiheit kann die Grundeigentümerschaft grundsätzlich wählen, ob sie eine Abgabe gemäss MAG leisten oder einen Vertrag abschliessen will (vgl. § 19 Abs. 6 MAG). Sie ist zu keinem Vertragsabschluss verpflichtet und muss auch

keine Rechtsnachteile in Kauf nehmen, wenn sie keinen Vertrag abschliesst oder die Vertragsverhandlungen scheitern oder sie vom Vertrag zurücktritt. In diesen Fällen wird das ordentliche Bemessungsverfahren durchgeführt (§ 30 MAV).

Falls ein Vertragsabschluss infrage kommt, gilt es, die vertragsrechtlichen Spielregeln einzuhalten.

Bei den städtebaulichen Verträgen gemäss MAG besteht jedoch eine Besonderheit darin, dass die Vertragsparteien zwar den Vertrag abschliessen können, hingegen liegt es nicht allein in ihrer Hand, ob die Grundlage, die zum Vertragsabschluss führt, rechtlich verbindlich wird.

Bei städtebaulichen Verträgen ist der Mehrwert meist schwierig prognostizierbar, da regelmässig besondere Gründe im Sinne von § 12 Abs. 2 MAV vorliegen. Deshalb werden die Vertragsparteien bereits zur Klärung der Ausgangslage individuelle Schätzungen in Auftrag gegeben. Bei der dem städtebaulichen Vertrag zugrunde liegenden Planungsmassnahme muss nach § 5 MAV im Planungsbericht zwingend eine Aussage zum erwarteten Mehrwert gemacht werden.

Städtebauliche Verträge regeln Rechte und Pflichten von Bauherrschaft und Gemeinwesen im Zusammenhang mit der Verwirklichung eines Bauvorhabens (§ 21 Abs. 1 MAG). Da die Beteiligung der Bauherrschaft sich auf ein bestimmtes Bauvorhaben und damit einen Perimeter bezieht, fliessen in der Regel keine Mittel in die kommunalen Mehrwertausgleichsfonds.

Zu § 28. Vorvertrag

Der Abschluss eines städtebaulichen Vertrags ist rechtlich komplex, weil inhaltlich stark divergierende Interessen zwischen den Vertragsparteien bestehen können, insbesondere wenn nicht nur kommerzielle Aspekte im Vordergrund stehen. Die Vertragsverhandlungen können daher lange dauern. Um Rechts- und Planungssicherheit zu schaffen, können die Vertragsparteien im Hinblick auf den Abschluss eines städtebaulichen Vertrags, der zusammen mit den Planungsmassnahme öffentlich aufzulegen ist (§ 22 Abs. 1 MAG), einen Vertrag (Vorvertrag) über die Phase von der Aufnahme der Vertragsverhandlungen bis zum Zeitpunkt des Abschlusses des städtebaulichen Vertrags abschliessen. Der Vorvertrag ist rechtlich vergleichbar mit einer Absichtserklärung («Letter of Intent») im rein privatrechtlichen Geschäftsverkehr.

Dieses zweistufige Verfahren ist im MAG zwar nicht geregelt, doch kann dieses Vorgehen zur Schaffung von Rechtssicherheit zweckmässig sein. Enthält der Vorvertrag Grundstücksgeschäfte, kann auch er Formvorschriften unterliegen.

Als Regelungsgegenstände eines Vorvertrags kommen insbesondere in Betracht:

- Die Absicht, einen städtebaulichen Vertrag innerhalb einer bestimmten Frist abzuschliessen.
- Die Zuständigkeit für die Abwicklung der Vertragsverhandlungen.
- Abklärungen, die vor dem Abschluss des städtebaulichen Vertrags nötig sind: Dazu gehören die planerischen Schritte, allenfalls Studien, Abklärungen usw. verbunden mit der Kostentragung dieser Massnahmen, die notwendig sind, um den Vertragsgegenstand des städtebaulichen Vertrags in einem Konkretisierungsgrad festzuhalten, der eine präzise Festlegung des Vertragsinhalts ermöglicht.
- Die Voraussetzungen für einen Verhandlungsabbruch und dessen Folgen: Dazu zählen die Nennung der Gründe, die einen Abbruch der Vertragsverhandlungen rechtfertigen, die Festlegung des Zeitrahmens für den Verhandlungsabbruch ohne Rechts- und Kostenfolgen sowie die Regelung der Kostentragung der Parteien bei Abbruch der Vertragsverhandlungen.
- Die Bezeichnung von Vertragspunkten des Vorvertrags, die veröffentlicht werden sollen: So kann insbesondere bestimmt werden, die Mehrwertprognose oder den geschätzten Mehrwert, die Ausgleichsleistung oder die Abzüge gemäss § 19 Abs. 5 MAG zu veröffentlichen.
- Die Aufnahme von Bedingungen für das Zustandekommen des städtebaulichen Vertrags und den Rücktritt: Mit diesem Vorgehen können Bedingungen aufgenommen werden, die nicht publik zu machen sind und die aber zwischen den Parteien klar regeln, unter welchen Bedingungen (genauer Suspensivbedingungen) kein städtebaulicher Vertrag zustande kommt. Zudem können Tatbestände bezeichnet werden, die von den Parteien als erheblich zu betrachten sind und einen Rücktritt (zusätzlich zu § 22 Abs. 1 MAG) vom Vertrag rechtfertigen.
- Regelung der Abläufe bei Leistungsänderungen im Zuge der Vertragserfüllung und des Vorgehens beim Rücktritt.
Im Vorvertrag kann auch Folgendes geregelt werden:
- Verbindliche Erklärungen der Parteien, wie sie sich in dieser Phase verhalten, um ein Verhalten nach culpa in contrahendo auszu-schliessen.
- Eskalationsverfahren: Treten Meinungsverschiedenheiten in der Auslegung der Planungsmassnahmen auf oder bestehen Auslegungsdifferenzen, kann ein im Voraus festgelegtes Gefäss einen guten Dienst erweisen. Denkbar ist auch der Einbezug von unabhängigen Stellen (Mediation usw.) im Falle von Meinungs-differenzen.

Der Vorvertrag muss grundsätzlich nicht veröffentlicht werden. Der Inhalt des Vorvertrags hat vertraulichen Charakter, zumal beide Parteien daran interessiert sind, dass ihre Positionen in den Verhandlungen nicht an die Öffentlichkeit gelangen. Gestützt auf § 23 Abs. 2 lit. a und Abs. 3 des Gesetzes über die Information und den Datenschutz (IDG, LS 170.4) kann von den Parteien ein überwiegendes privates Interesse an der Geheimhaltung der Ergebnisse der Verhandlungen gemäss den Vorvertragspunkten geltend gemacht werden. Die Parteien können daher entscheiden, welche Punkte veröffentlicht werden (§ 28 Abs. 2 lit. e MAV).

Zu § 29. Inhalt des städtebaulichen Vertrags

In Ergänzung zu §§ 21 f. MAG zählt § 29 MAV in nicht abschliessender Weise wichtige Regelungspunkte von städtebaulichen Verträgen auf.

Zu § 30. Ordentliches Bemessungsverfahren

Diese Bestimmung regelt die Folgen, wenn die Vertragsverhandlungen scheitern bzw. der städtebauliche Vertrag nicht zustande kommt oder vom städtebaulichen Vertrag gestützt auf § 22 Abs. 2 MAG zurückgetreten wird. Vorbehalten bleiben die vertraglich vereinbarten Regelungen. Ist die Planungsmassnahme bereits festgesetzt worden, erfolgt der Einstieg in das ordentliche Verfahren mit der Mehrwertermittlung nach §§ 12 ff. MAV.

Zu § 31. Verträge bei Einzonungen

Städtebauliche Verträge sind nur bei Um- und Aufzonungen möglich (§ 19 Abs. 1 und 6 MAG). Bei Einzonungen können Gemeinden Verträge abschliessen, die der Sicherstellung der Verfügbarkeit der Grundstücke dienen (Art. 15 Abs. 4 Bst. d RPG). Diese Verträge dürfen jedoch keine Ausgleichsleistungen enthalten. Auch weitere – im Zusammenhang mit der Einzonung stehende – Verträge können abgeschlossen werden, sofern sie keine Ausgleichsleistungen enthalten.

Zu § 32. Fondsreglement

Für den kantonalen Mehrwertausgleichsfonds wird die Baudirektion ein Reglement erlassen. Dieses wird unter Berücksichtigung des Staatsbeitragsrechts, das gemäss § 18 MAG ebenfalls zur Anwendung kommt, insbesondere folgende Punkte regeln: Kriterien für die Beitragsberechtigung und -bemessung, die Modalitäten der Beitragsleistung, die Anforderungen an Gesuche, deren Prüfung sowie den Entscheid und allfällige Kompetenzdelegationen.

Zu § 33. Bilanzierung

Fonds werden dem Eigenkapital oder dem Fremdkapital zugeordnet (§ 49 Abs. 2 Gesetz über Controlling und Rechnungslegung, LS 611). Die Zuordnung hängt davon ab, wie gross der Ermessensspielraum bei der Mittelverwendung ist. Fonds werden dem Fremdkapital zugewiesen, wenn die Grundlage im übergeordneten Recht den Fonds und dessen Verwendungszweck abschliessend vorschreibt. Der kantonale Mehrwertausgleichsfonds wird als Fremdkapital bilanziert, weil dessen Verwendungszweck in § 16 Abs. 1 MAG abschliessend vorgeschrieben ist.

5. Abschnitt: Mehrwertausgleichsfonds

A. Kantonaler Mehrwertausgleichsfonds

Zu § 34. Mindestbeiträge

Die Regelung zu den Mindestbeiträgen dient der administrativen Entlastung. Es sollen keine Kleingesuche für raumplanerische Massnahmen eingereicht werden. Bei Auszonungen ist der Wert tiefer angesetzt, da auch Entschädigungen bei wertmässig geringen Auszonungen geleistet werden sollen. Der Mindestbeitrag von Fr. 6000 für Entschädigungen bei Auszonungen orientiert sich an der Rechtsprechung zum Erhebungsaufwand beim Mehrwertausgleich (BGE 143 II 568).

Zu § 35. Rechnung und Berichterstattung

Die Fondsverwaltung veröffentlicht jährlich die Fondsrechnung. Darin erwähnt sind insbesondere die Empfängerinnen und Empfänger der Fondsmittel, die Höhe der ausbezahlten Beiträge sowie die für die einzelnen Verwendungszwecke ausbezahlten Beiträge.

Zu § 36. Vorrang

Gemäss § 16 Abs. 1 MAG werden die Mittel des kantonalen Mehrwertausgleichsfonds für Entschädigungen der Gemeinden bei Auszonungen und für Massnahmen der Raumplanung verwendet. § 36 MAV regelt den Vorrang der Entschädigungen bei Auszonungen gegenüber den Massnahmen der Raumplanung und gewährleistet die Umsetzung, indem ein Mindestbestand an Fondsmittel festgelegt wird.

Beiträge bei Auszonungen

Zu § 37. Gesuch

Das Gesuch ist von der Gemeinde frühzeitig, d.h. bereits im Rahmen der Vorprüfung gemäss § 87a PBG, einzureichen.

Zu § 38. Beitragshöhe

Der ermittelte Minderwert infolge einer Auszonung wird der Gemeinde, unter Vorhalt der Regelung zu den Mindestbeiträgen von § 34 Abs. 2 MAV, vollumfänglich entschädigt. Er wird nach Möglichkeit gestützt auf die Landpreismodelle ermittelt. Die Gemeinde leitet der Grundeigentümerin bzw. dem Grundeigentümer mindestens 50% des Beitrags weiter. Die Baudirektion bestimmt diesen Anteil in der Zusage der Gemeinde und kann den Prozentsatz nach Massgabe der Schwere des Eigentumseingriffs erhöhen. Die Beurteilung der Schwere des Eigentumseingriffs orientiert sich an den Kriterien bei Entschädigungen infolge materieller Enteignung. Demnach sind neben den rechtlichen Möglichkeiten zur Nutzung des Grundstücks (z. B. Bauvorschriften, Planungssituation) auch die tatsächlichen Möglichkeiten wie Lage, Beschaffenheit, Erschliessungssituation oder die bauliche Entwicklung in der Umgebung massgebend. Auch bereits getätigte Vorinvestitionen der Grundeigentümerschaft können in die Beurteilung einfließen. Die Bauabsichten der Eigentümerin bzw. des Eigentümers sind hingegen irrelevant.

Der Betrag, den die Gemeinde nicht der Eigentümerin bzw. dem Eigentümer weiterleitet (Restbetrag), fliesst nicht in den kommunalen Fonds. Die Gemeinde kann frei über diesen Betrag verfügen (§ 16 Abs. 3 MAG, vgl. auch Vorlage 5434, S. 25).

Beiträge an Massnahmen der Raumplanung

Zu § 39. a. beitragsberechtigzte Massnahmen

Zu den beitragsberechtigzten raumplanerischen Massnahmen gehören der Erhalt und die Aufwertung von Erholungsgebieten (vgl. dazu bereits Vorlage 5434, S. 24, sowie § 39 Abs. 1 lit. b MAV). Mit RRB Nr. 1070/2019 beantragte der Regierungsrat dem Kantonsrat einen Gegenvorschlag zur Natur-Initiative (Vorlage 5582). Der Fondszweck «Erholung» soll aus § 1 des Gesetzes über die Finanzierung von Massnahmen für den Natur- und Heimatschutz und für Erholungsgebiete (LS 702.21) sowie aus § 217 Abs. 2 lit. a PBG entfernt werden. Die Finanzierung von Massnahmen zum Erhalt und zur Förderung von Erholungsräumen soll in Zukunft nur noch aus dem kantonalen Mehrwertausgleichsfonds erfolgen. Beiträge aus zwei Fonds für dieselbe Massnahme können damit vermieden werden, womit sich auch keine Abgrenzungsfragen stellen. Es ist die Übergangbestimmung von § 48 MAV massgebend. Bis zu diesem Zeitpunkt werden die Erholungsmassnahmen weiterhin durch den Natur- und Heimatschutzfonds (NHF) finanziert. Diese Regelung soll auch bei Ablehnung des Gegenvorschlags umge-

setzt werden. Der geänderte Gegenvorschlag der Kommission für Planung und Bau (Vorlage 5582a) entspricht in diesen Punkten weiterhin der Vorlage des Regierungsrates.

Darüber hinaus ist eine Abstimmung zwischen dem NHF und dem kantonalen Mehrwertausgleichsfonds im Bereich der Finanzierung von Massnahmen zum Schutz und Erhalt der Landschaft erforderlich. Diese Abgrenzung wird im Rahmen der jeweiligen Fondsreglemente – d. h. im Fondsreglement NHF sowie im Fondsreglement für den kantonalen Mehrwertausgleichsfonds – vorgenommen.

Gemäss § 16 Abs. 1 lit. b MAG sind Massnahmen der Raumplanung nach Art. 3 Abs. 2 Bst. a–d und Abs. 3 Bst. a^{bis} und e RPG beitragsberechtigt. Der Verwendungszweck der Fondsmittel ist folglich verhältnismässig breit und wird in § 39 MAV nicht abschliessend konkretisiert.

Zur Aufwertung der Landschaft (lit. a) sind einerseits Beiträge an den Erhalt und die Neuschaffung von prägenden Landschaftselementen wie Trockenmauern, Hecken, Baumreihen, Alleen sowie Frei- und Grünraumverbindungen möglich. Andererseits dient auch die Beseitigung von Beeinträchtigungen der Aufwertung der Landschaft. So können Beiträge geleistet werden zur Behebung bzw. Minderung der negativen Wirkung von landschaftszerschneidenden Infrastrukturen (z. B. Verkabelung von Übertragungsleitungen) oder für den Rückbau von nicht mehr genutzten und die Landschaft beeinträchtigenden Bauten und Anlagen ausserhalb des Siedlungsgebiets (stillgelegte Abwasserreinigungsanlagen oder Wasserreservoirs, nicht mehr genutzte Schützenhäuser, alte Feldscheunen usw.), wenn keine Beseitigungspflicht der Eigentümerschaft besteht und keine andere Finanzierungsquelle vorhanden ist.

Beiträge an die Gestaltung des öffentlichen Raums (lit. b) sind für verschiedenste Formen von Investitionen in öffentliche bzw. öffentlich zugängliche Grün- und Freiräume möglich. Auch an Massnahmen zur Beseitigung von Beeinträchtigungen (z. B. Lärmschutz bei Erholungsgebieten) können Beiträge geleistet werden.

Mit Beiträgen an überkommunale Massnahmen zur Verbesserung des Lokalklimas (lit. c) können Bestrebungen unterstützt werden, um beispielsweise Korridore für die Frischluftzufuhr einzurichten bzw. freizuhalten oder mittels Baumpflanzungen die Beschattung von Fliessgewässern zu verbessern.

Unter Massnahmen zur Verbesserung der Bau- und Planungskultur (lit. d) fallen einerseits Planungsverfahren zur Steigerung der Siedlungsqualität (Wettbewerbe, Studienaufträge, Testplanungen). Dazu gehören auch partizipative Verfahren, die einen Einbezug der breiten Öffentlichkeit ermöglichen. Andererseits sind überkommunale Planungen

(z.B. überkommunale Richtplanung) beitragsberechtigt, soweit sie nicht gesetzlich vorgeschrieben sind. Grundsätzlich sind nur Beiträge an Massnahmen möglich, die nicht der gesetzlichen Aufgabenerfüllung dienen oder aber über diese hinausgehen (beispielsweise die Ergänzung der Ortsplanungsrevision mit einem vorgelagerten Verfahren).

Der in lit. c und d genannte Begriff «überkommunal» bedeutet, dass – in Abgrenzung zu den kommunalen Fonds – mindestens zwei Gemeinwesen von der Massnahme betroffen sind. Bei lit. b besteht keine solche Einschränkung. Da die Schaffung von Grünräumen als zentrale Begleitmassnahme der Siedlungsentwicklung nach innen gilt, sollen insbesondere auch lokale Parks und Grünanlagen durch den kantonalen Fonds finanziert oder teilfinanziert werden können.

Beiträge an die Planungskosten bei Überdeckungen von Verkehrsinfrastrukturen (lit. e) sollen die Verwirklichung von Vorhaben zur Überdeckung von Verkehrsinfrastrukturen an geeigneten Standorten erleichtern. Dies erfolgt in Erfüllung von zwei Motionen (KR-Nrn. 347/2014 und 352/2014 [Vorlage 5335]) sowie gemäss der Anpassung des kantonalen Richtplans im Rahmen der Teilrevision 2016 (Vorlage 5401). Entsprechende Vorhaben sollen durch eine Vorfinanzierung der Planungsaufwendungen in der Startphase oder durch einen Beitrag an die Planungskosten unterstützt werden können. Voraussetzung ist, dass die aufgewerteten bzw. zusätzlich umsetzbaren Nutzungspotenziale einen direkten Siedlungszusammenhang aufweisen und die bestehende Siedlungsstruktur zweckmässig ergänzen.

Die Kompensation von Verlusten von Fruchtfolgeflächen aufgrund von Einzonungen im Anordnungsspielraum des Siedlungsgebiets (lit. f) gilt ebenfalls als beitragsberechtigte Massnahme.

Beitragsberechtigt sind auch die für die raumplanerischen Massnahmen notwendigen Rechtserwerbe. Es ist jedoch nicht vorgesehen, dass der Fonds eigene Liegenschaften erwirbt und hält. Ausgeschlossen sind wiederkehrende Beiträge, beispielsweise für den Unterhalt und Betrieb einer raumplanerischen Massnahme.

Zu § 40. b. Beitragshöhe

Die Beitragshöhe richtet sich nach der raumplanerischen Bedeutung und Wirkung der Massnahme. Bei Aufwertungen der Landschaft werden Kriterien wie das Ausmass der Verbesserung, die Sichtbarkeit der Massnahme oder die Form und der Grad der Beeinträchtigung beigezogen. Bei Beiträgen an die Gestaltung des öffentlichen Raums oder an Erholungseinrichtungen sind Faktoren wie der Einzugsbereich (lokal, überkommunal), die Zielgruppen (eine Zielgruppe, weite Personengruppen), die Nutzungszeit (im Tagesverlauf, saisonal) oder die potenzielle Nachfrage massgebend. Massnahmen zur Verbesserung des Lokal-

klimas werden anhand der anzunehmenden Wirkung beurteilt. Qualitätssteigernde Planungsverfahren für Vorhaben auf Quartier- oder Gemeindeebene erhalten eher und höhere Beiträge als solche für Einzelobjekte. Auch die Lage und Bedeutung des Vorhabens im Gesamtkontext der Gemeinde oder Region ist massgebend. Bei kommunalen Massnahmen richten sich die Beiträge zusätzlich nach dem Beitrag der Gemeinde. Über die Zusicherung der Beiträge entscheidet die Direktion unabhängig von deren Höhe (§ 16 Abs. 2 MAG). Zur Beurteilung werden keine Kosten-Nutzen-Berechnungen angestellt oder verlangt.

B. Kommunale Mehrwertausgleichsfonds

Zu § 41. Bilanzierung

Im Gegensatz zum kantonalen Mehrwertausgleichsfonds werden die kommunalen Fonds dem Eigenkapital zugerechnet und deren Verschuldung ist nicht zulässig.

Zu § 42. Beitragsberechtigte Massnahmen

Grundsätzlich orientiert sich die Ausrichtung von Beiträgen aus den kommunalen Fonds am kantonalen Mehrwertausgleichsfonds. Allerdings ist ihre Mittelverwendung etwas anders ausgerichtet (vgl. § 23 Abs. 1 MAG) und bezieht sich auf Art. 3 Abs. 3 RPG. Art. 3 Abs. 3 RPG ist sehr offen formuliert; es handelt sich um allgemeine Planungsgrundsätze für Siedlungen. Die in § 42 MAV genannten, detaillierten Massnahmen konkretisieren Art. 3 Abs. 3 RPG und tragen somit dazu bei, dass die Fondsmittel gezielt eingesetzt werden. Die Mittel sollen in erster Linie für eine qualitätsvolle Siedlungsentwicklung nach innen und demzufolge für Massnahmen im Siedlungsgebiet verwendet werden. Aus diesem Grund sind keine Beiträge an Massnahmen zur Aufwertung der Landschaft vorgesehen. Im Unterschied zum kantonalen Fonds können hingegen Massnahmen zur Verbesserung der Zugänglichkeit zu den Haltestellen des öffentlichen Verkehrs und zu öffentlichen Einrichtungen mit Rad- und Fusswegen Beiträge erhalten. Auch die Erstellung von sozialen Infrastrukturen sind beitragsberechtigt. Dazu zählen zum Beispiel soziale Treffpunkte oder ausserschulische Einrichtungen wie Kindertagesstätten.

Der Mehrwertausgleich ist ein raumplanerisches und kein fiskalisches Instrument. Die raumplanerische Bedeutung und Wirkung einer Massnahme muss im Vordergrund stehen und nicht finanzpolitische Überlegungen, wie insbesondere die Entlastung des allgemeinen Gemeindehaushalts. Es sind daher keine Massnahmen über den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds zu finanzieren, deren Finanzierung

bereits aufgrund einer anderen Rechtsgrundlage vollumfänglich sichergestellt ist. Die Gemeinden können weitere Massnahmen in ihre Fondsreglemente aufnehmen, vorausgesetzt sie entsprechen Art. 3 Abs. 3 RPG und sind nicht vollständig durch eine andere Finanzierungsquelle gedeckt. Eine Mittelverwendung für Schulhäuser ist daher nicht möglich. Im Übrigen sind auch bei den kommunalen Fonds wiederkehrende Beiträge (für Unterhalt oder Betrieb) ausgeschlossen.

Die Einzelheiten zur Fondsverwaltung regeln entsprechende kommunale Fondsreglemente. Die Fondsreglemente gelten als wichtige Rechtssätze und sind daher in Form eines Gemeindeerlasses zu beschliessen (§ 4 Abs. 2 GG). Zuständig für die Beschlussfassung sind die Gemeindeversammlungen oder -parlamente (unter Vorbehalt des fakultativen Referendums). Fondsreglemente werden neben der Mittelverwendung auch das Beitragsverfahren und insbesondere die Fragen zu regeln haben, welches Gemeindeorgan für Fondsentnahmen zuständig sein soll.

Zu § 43. Zuständigkeit für Fondsentnahmen

Die Zuständigkeit für Entnahmen aus dem kommunalen Mehrwertausgleichsfonds richtet sich nach der Zuständigkeitsordnung für Verpflichtungskredite gemäss der jeweiligen Gemeindeordnung. Massgebend ist die Höhe der Fondsentnahme. Fondsentnahmen sind neue Ausgaben und unterliegen damit dem Finanzreferendum. Dies gilt für alle Arten von kommunalen Fonds und daher auch für den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds.

Zu § 44. Berichterstattung

Unabhängig von den anwendbaren Regelungen für den kommunalen Finanzhaushalt informieren die Gemeinden aktiv über die Verwendung der Fondsmittel. Dies dient der Orientierung der Bevölkerung. Es genügt nicht, die Ausgaben aus dem Fonds als blosse Zahl bekannt zu geben. Insbesondere soll erläutert werden, wie viele Mittel für welche Massnahmen ausbezahlt worden sind, und es sind Angaben zu machen zu den Beitragsempfängerinnen und -empfängern sowie zum jeweiligen Beschluss und zum Fondsbestand. Es wird angestrebt, den administrativen Aufwand möglichst gering zu halten, beispielsweise mittels einer automatischen Übermittlung via Online-Plattform.

6. Abschnitt: Applikationen, Daten und Wirkungskontrolle

Zu § 45. Online-Plattform Mehrwertausgleich

Im Sinne eines effizienten Vollzugs des Mehrwertausgleichs (einschliesslich der Wirkungskontrolle) soll dieser weitestgehend digital durchgeführt werden. Die Baudirektion stellt deshalb über das Inter-

net Applikationen für den Vollzug des kantonalen und kommunalen Mehrwertausgleichs zur Verfügung (Online-Plattform Mehrwertausgleich).

Die Applikationen unterstützen die verschiedenen Teilprozesse des Mehrwertausgleichs: Mehrwertermittlung, Abgabeverwaltung, Fondsverwaltung und Wirkungskontrolle sowie ein prozessübergreifendes Fallmanagement. Der Teilprozess Mehrwertermittlung wird durch eine Applikation unterstützt, mit der auf der Grundlage hinterlegter Landpreismodelle gemäss § 9 die Mehrwertprognose und gemäss § 12 Abs. 2 der Mehrwert automatisiert ermittelt werden kann. Die Berechnung der Abgabenhöhe für die Festsetzung sowie der Bezug der Abgabe werden durch die Applikation «Abgabeverwaltung» unterstützt. Die Applikation «Fondsverwaltung» dient der Abwicklung der Beitragsgesuche. Die Applikation «Wirkungskontrolle» ermöglicht einen Zusammenzug und eine anonyme Auswertung aller für die Wirkungskontrolle benötigten Informationen. Die Applikationen «Mehrwertermittlung» sowie «Abgabeverwaltung» werden durch ein prozessübergreifendes Fallmanagementsystem unterstützt. Für die Applikation «Fondsverwaltung» ist ein eigenes Fallmanagement vorgesehen.

Für den Betrieb der verschiedenen Applikationen der Online-Plattform ist vorgesehen, voraussichtlich folgende Daten zu erfassen:

Applikation «Mehrwertermittlung»

- Grundstücksangaben (Grundstücksnummer, -fläche, -koordinaten)
- Grundstücksbezogene Vorschriften
- Planungsmassnahme
- Mehrwert aufgrund der Planungsmassnahme

Applikation «Abgabeverwaltung»

- Grundstücksangaben (Grundstücksnummer)
- Grundstücksbezogene Vorschriften
- Planungsmassnahme
- Mehrwert aufgrund der Planungsmassnahme
- Art und Umfang des Mehrwertausgleichs
- Auflagen
- Verfahrensstand

Applikation «Fondsverwaltung»

- Entschädigte Gemeinde
- Gesuchstellende Person/en
- Beschrieb des Vorhabens
- Kostenschätzungen
- Beiträge Dritter
- Beitragshöhe
- Auflagen
- Voraussichtliches Bezugsjahr
- Verfahrensstand

Applikation «Wirkungskontrolle»

- siehe § 47 MAV

Fallmanagement

- Grundstücksangaben (Grundstücksnummer)
- Abgabepflichtige Person/en
- Postadresse
- E-Mail-Adresse
- Telefonnummer
- Zahlungsverbindung

Die Anforderungen an Datenschutz und -sicherheit richten sich nach dem IDG und der Verordnung über die Information und den Datenschutz (LS 170.41). Als Personendaten werden insbesondere Name und Adresse der abgabepflichtigen Person sowie Name und Adresse der gesuchstellenden Person erfasst.

Zu § 46. Zugriffsrechte

Zugriff auf die Online-Plattform haben kantonale Verwaltungsstellen, die Gemeinden, die Notariate und Grundbuchämter sowie Private. Der Umfang des Zugriffs richtet sich dabei nach Zuständigkeiten, Aufgaben und Informationsrechten der genannten Benutzergruppen. Die Baudirektion regelt die Zugriffsberechtigungen genauer. Es ist beispielsweise vorgesehen, die Online-Plattform Mehrwertausgleich so auszugestalten, dass betroffene Privatpersonen eine transparente Übersicht über den Stand ihres Verfahrens sowie die berücksichtigten Bemessungsgrundlagen erhalten können. Gemeinden werden hingegen vollen Einblick in alle laufenden und abgeschlossenen Mehrwertausgleichsverfahren auf ihrem Gemeindegebiet erhalten.

Zu § 47. Indikatoren der Wirkungskontrolle

Nach § 27 MAG erstattet der Regierungsrat im Rahmen der Berichterstattung gemäss § 10 PBG (Bericht an den Kantonsrat über die Durchführung und den Umsetzungsstand der Raumplanung, so genannter Raumplanungsbericht; vgl. zh.ch → Planen&Bauen → Raumplanung) jährlich Bericht über die Auswirkungen des MAG. Zudem hat er die massgeblichen Indikatoren festzulegen. Diese Indikatoren werden in § 47 MAV aufgezählt. Für die Bestimmung der Indikatorenwerte ist vorgesehen, grundsätzlich alle Informationen von der Online-Plattform Mehrwertausgleich zu beziehen. Gemeinden, die auf die Nutzung der Applikationen «Abgabenverwaltung» und «Fondsverwaltung» der Online-Plattform Mehrwertausgleich verzichten, sind verpflichtet, mindestens alle den kommunalen Mehrwertausgleich betreffenden Kennzahlen (Angaben zu Um- und Aufzonungen sowie zu den kommunalen Mehrwertausgleichsfonds) über eine Schnittstelle in die Online-Plattform zu importieren (vgl. Abs. 2), sodass die Vollständigkeit der Indikatoren gewährleistet ist.

7. Abschnitt: Übergangsbestimmung

Zu § 48. Übergangsbestimmung

Die Übergangsbestimmung betrifft nur den kantonalen Mehrwertausgleichsfonds. Nach § 36 Abs. 1 haben die Entschädigungen der Gemeinden bei Auszonungen gegenüber den Beiträgen an Massnahmen

der Raumplanung Vorrang. Damit sich der in § 36 Abs. 2 festgelegte Sockelbestand des Fonds von 3 Mio. Franken bilden kann und darüber hinaus zusätzliche Mittel geöfnet werden können, ist aufgrund der Subsidiarität der Massnahmen der Raumplanung ein Aufschub der Gesuchseinreichung gerechtfertigt. Zur Vermeidung von unnötigem Verwaltungsaufwand sollen keine Gesuche erarbeitet und danach durch die Fondsverwaltung bearbeitet werden müssen, die wegen fehlender Mittel abgelehnt werden müssten.

E. Auswirkungen

Die MAV hat als ausführende Verordnung zum MAG grundsätzlich nicht mehr und nicht andere Auswirkungen als das Gesetz. Für die Auswirkungen wird deshalb auf Abschnitt G der Vorlage 5434 (S. 32) verwiesen.

F. Regulierungsfolgeabschätzung

Mit der MAV ergibt sich keine administrative Mehrbelastung von Unternehmen im Sinne von § 1 in Verbindung mit § 3 des Gesetzes zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 5. Januar 2009 (LS 930.1) und § 5 der Verordnung zur administrativen Entlastung der Unternehmen vom 18. August 2010 (LS 930.11).

G. Finanzielle Auswirkungen

Bezüglich des Vollzugs des kantonalen Mehrwertausgleichs ist darauf hinzuweisen, dass gestützt auf § 15 Abs. 2 MAG die unmittelbar durch die Anwendung des MAG entstehenden Kosten dem Fonds belastet werden. Dazu gehören insbesondere die Kosten, die der Fondsverwaltung im Zusammenhang mit der Bemessung, Festsetzung und dem Bezug der Abgabe sowie mit der Beitragsleistung entstehen (vgl. auch Vorlage 5434, S. 23).

Die durch die Gemeinden zu entrichtenden Gebühren für die Bemessung mittels schematischer, formelmässiger Bewertung (§ 20 Abs. 2 MAG) werden, wie eingangs in den Erläuterungen (siehe B. Regelungsziele und Umsetzung) erwähnt, Gegenstand einer separaten Gebührenverordnung sein.

H. Inkraftsetzung

Das MAG ist noch nicht in Kraft. Gesetz und Verordnung sollen zusammen am 1. Januar 2021 in Kraft treten.