

Marco Koletsis

Planungsmehrwert gemäss Vorlage zum zürcherischen MAG



Foto: Marco Koletsis

1 Einleitung

1.1 Bundesrechtlicher Gesetzgebungsauftrag

Das Raumplanungsgesetz des Bundes vom 22. Juni 1979 (RPG; SR 700) beauftragt die Kantone seit seinem Inkrafttreten im Jahre 1980, einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile zu regeln, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen (Art. 5 Abs. 1 RPG). Über Jahrzehnte haben die wenigsten Kantone eine Mehrwertabgabe eingeführt. Mit der Revision vom 15. Juni 2012 hat der Bund deshalb minimale Anforderungen an die kantonal zu regelnde Mehrwertabgabe definiert und die Kantone verpflichtet, bis zum 30. April 2019 zumindest eine den Mindestanforderungen entsprechende Regelung zu erlassen. Der Bund erklärt die Ausscheidung neuer Bauzonen nach diesem Datum als unzulässig, solange der betreffende Kanton nicht über einen angemessenen Ausgleich nach den Anforderungen von Art. 5 RPG verfügt.

Mittlerweile haben viele Kantone den Gesetzgebungsauftrag umgesetzt. In einem Teil der Kantone liegt jedoch noch keine rechtskräftige Regelung vor, sondern erst ein Entwurf. Der vorliegende Beitrag befasst sich mit der kantonalen Vorlage des zürcherischen Mehrwertausgleichsgesetzes (MAG)

«Planungsvorteile aus Einzonungen sowie aus Auf- und Umzonungen sind abgabepflichtig.»

vom 7. Februar 2018. Nach der Konzeption des MAG sollen ein kantonaler und ein kommunaler Mehrwertausgleich eingeführt werden.

1.2 Kantonaler Ausgleich

Der kantonale Ausgleich wird in den Bestimmungen §§ 2 bis 18 MAG ausführlich geregelt. Die Erläuterungen zum Entwurf geben zudem die Stossrichtung der teleologischen und historischen Auslegung der einzelnen Bestimmungen grösstenteils sehr konkret vor. Der kantonalen Mehrwertabgabe unterstehen Planungsvorteile, die durch Einzonung, Umzonung einer Zone für öffentliche Bauten (ZÖB) und Auf- und Umzonungen der übrigen Bauzonen entstehen (§ 2 Abs. 1 MAG). Die Höhe der Mehrwertabgabe beträgt in den erstgenannten beiden Fällen 20 Prozent, im letztgenannten Fall 5 Prozent; bei einem Mehrwert von unter 30 000 Franken wird keine Abgabe erhoben (§ 4 MAG). Die Erträge fliessen in den kantonalen Mehrwertausgleichsfonds (§ 14 MAG). Die Fondsmittel können für Entschädigungen der Gemeinden bei Auszonungen und für Massnahmen gemäss Art. 3 Abs. 2 lit. a–d und Abs. 3 lit. a^{bis} und e RPG verwendet werden (§ 16 Abs. 1 MAG).

1.3 Kommunaler Ausgleich

Der kommunale Ausgleich betrifft einzig Planungsvorteile, die bei Auf- und Umzonungen entstehen (§ 19 Abs. 1 MAG). Die Gemeinden müssen in ihrer BZO die Erhebung einer Abgabe von höchstens 15 Prozent des Mehrwerts vorsehen. Zusätzlich können sie den Ausgleich mittels städtebaulicher Verträge anstelle dieser Abgabe zulassen (§ 19 Abs. 2 MAG). Abweichend vom Vernehmlassungsentwurf zum MAG vom 25. Mai 2016 ist ein gänzlicher Verzicht der Gemeinden auf eine Mehrwertabschöpfung nicht zulässig. Nach § 19 Abs. 3 MAG sind die meisten Bestimmungen zum kantonalen Mehrwertausgleich auch für den kommunalen Mehrwertausgleich analog anwendbar. Damit weicht die Vorlage zum MAG vom Ver-

«Die Vorlage belässt den Gemeinden bei der Ausgestaltung der Mehrwertabgabe einen sehr eingeschränkten Regelungsspielraum.»

nehmlassungsentwurf deutlich ab; dieser hatte den Gemeinden noch einen erheblich weitergehenden Regelungsspielraum belassen. Der verbleibende Spielraum beschränkt sich im Wesentlichen auf die Festsetzung

der Abgabehöhe, die Zulassung eines Ausgleichs mittels städtebaulicher Verträge und den Erlass des kommunalen Fondsreglements. Es wird sich im Rahmen der Beratungen der Kommission für Planung und Bau und des Kantonsrats zeigen, ob an dem restriktiven Kurs festgehalten wird.

«Die Gemeinde muss für Auf- und Umzonungen einen Ausgleich von max. 15 Prozent vorsehen. Ein Verzicht ist verboten.»

1.4 Das Thema dieses Beitrags

In diesem Beitrag wird detailliert auf die Bemessung des Planungsmehrwerts eingegangen. Die Vorlage beschränkt sich diesbezüglich auf wenige grundsätzliche Regeln in § 3 MAG. Dabei delegiert der Kantonsrat die Regelungsbefugnis zur Bemessung des Mehrwerts an den Regierungsrat und stellt, gemäss den Erläuterungen zur Vorlage, die Weichen für die Anwendung einer bestimmten Schätzungsmethode. In diesen Zusammenhängen werden sich in der Praxis verschiedene Fragen stellen.

2 Gesetzliche Definition des Mehrwerts

Gemäss § 3 Abs. 1 MAG entspricht der Mehrwert der Differenz zwischen den Verkehrswerten eines Grundstücks ohne und mit Planungsmassnahme. Massgeblich für die Entstehung der Mehrwertabgabebeforderung und die Bemessung des Mehrwerts ist der Zeitpunkt des Inkrafttretens der Planungsmassnahme (§ 3 Abs. 2 MAG), während die Fälligkeit erst mit dem Verkauf oder der Überbauung des Grundstücks eintritt (§ 10 MAG und Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG).

3 Objekt der Mehrwertbestimmung

3.1 «Das Grundstück»

Gemäss § 3 Abs. 1 MAG wird der Mehrwert des «Grundstücks» bestimmt. Der Begriff «Grundstück» wird weder im RPG noch im MAG definiert. Durch eine Planungsmassnahme erhöht sich nur der Bodenwert eines Grundstücks, nicht auch der Wert eines auf dem Boden stehenden Gebäudes. Davon geht auch das Bundesgericht aus, wenn es in BGE 105 Ia 134, E. 2a S. 137 von «Bodenwertsteigerungen» spricht. Bei der Bestimmung der Mehrwertabgabe ist damit jeweils der Wert des Bodens mit und ohne Planungsmassnahme zu ermitteln, wobei der Gebäudewert nicht zum Landwert hinzuzuschlagen ist.¹ Wie in Kapitel 6.2 noch dargestellt wird, ist aber ein bereits bestehendes Gebäude unter Umständen bei der Schätzung der Landwerte mitzubehringenden.

3.2 Gemeinschaftliches Eigentum

Es stellt sich die Frage, wie das Objekt der Mehrwertbestimmung zu definieren ist, wenn es in gemeinschaftlichem Eigentum steht. Die Erläuterungen der Baudirektion zu § 5 Abs. 1 MAG halten lediglich fest, dass Miteigentümer je selbstständig abgabepflichtig seien, während bei Gesamthandverhältnissen die Gesamtheit der gesamthänderisch verbundenen Personen abgabepflichtig sei.²

3.2.1 Miteigentum

Wie oben erwähnt, wird die Abgabe gemäss Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG bzw. § 10 MAG mit der Überbauung oder der Veräusserung des Grundstücks fällig. Verkauft ein Miteigentümer seinen Miteigentumsanteil, realisiert sich der Fälligkeitstatbestand. Dabei fragt es sich, ob die gesamte Mehrwertabgabe fällig wird oder nur der auf den verkauften Miteigentumsanteil entfallende Anteil. Machte die Gemeinde die ganze Schuld beim verkaufenden Miteigentümer geltend, müsste dieser den über seinen Miteigentumsanteil hinausgehenden Betrag anteilmässig von den andern Miteigentümern zurückfordern (Art. 649 Abs. 2 Zivilgesetzbuch vom 10. Dezember 1907, ZGB; SR 210), welche die für die Bezahlung erforderliche Liquidität möglicherweise gar nicht besässen. Dieser Rückforderungsanspruch gegenüber den übrigen Miteigentümern wäre überdies in keiner Hinsicht sichergestellt. Der Zweck des gesetzlich vorgesehenen Aufschubs der Fälligkeit dürfte darin bestehen, dass der betroffene Grundeigentümer nicht in erhebliche finanzielle Probleme getrieben wird, wenn ihm die für die Bezahlung der Abgabe erforderliche Liquidität zum Zeitpunkt der Festsetzung der Planungsmassnahme fehlt. Dem Grundeigen-

«Die Abgabe entsteht mit Inkrafttreten der Planungsmassnahme, wird aber erst bei Überbauung oder Veräusserung des Grundstücks fällig.»

tümer sollten indes beim Verkauf seines Grundstücks genügende Mittel zur Verfügung stehen, um die Abgabe zu bezahlen. Es dürfte also gegen Sinn und Zweck dieser Bestimmungen verstossen, wenn von dem seinen Anteil verkaufenden Miteigentümer die gesamte Mehrwertabgabe verlangt werden könnte. Vielmehr muss die Mehrwertabgabe basierend auf dem gesamten Grundstück ermittelt und dann anteilmässig auf die einzelnen Miteigentümer aufgeteilt werden. Eine anteilige Auferlegung der Mehrwertabgabe auf die einzelnen Miteigentümer könnte sich schliesslich aus einer analogen Anwendung von § 10 Abs. 4 MAG ergeben, wonach die Mehrwertabgabe anteilig fällig wird, wenn ein Teil des Grundstücks veräussert wird. Es ist nicht ersichtlich, weshalb die Miteigentümerge-

meinschaft im Falle eines Verkaufs eines Miteigentumsanteils durch einen Miteigentümer schlechter gestellt werden soll als ein Alleineigentümer, welcher einen Teil einer Liegenschaft verkauft.

Bei ausservertraglicher Grundlage haften Miteigentümer im Aussenverhältnis für Kosten und Lasten, welche die ganze Sache betreffen, solidarisch.³ Die Mehrwertabgabe ist eine Abgabe, welche das gesamte in Miteigentum stehende Grundstück betrifft, weshalb an sich eine solidarische Haftung vorliegt. Das Gemeinwesen kann die Mehrwertabgabe bzw. den

«Ein Mit- oder Stockwerkeigentümer sollte nur für seinen Anteil am Mehrwert aufkommen und nicht solidarisch für die ganze Forderung haften.»

fällig gewordenen Anteil nach den zivilrechtlichen Grundsätzen der Solidarität bei allen Miteigentümern gleichzeitig oder bei einem alleine geltend machen. Eine solche Handhabung bedeutete vorliegend, dass sich das Gemeinwesen für die Forderung der Mehrwertabgabe nicht zwingend an den seinen Anteil veräussernden Miteigentümer halten müsste, sondern die Abgabe (auch) von einem oder mehreren der übrigen Miteigentümer fordern könnte. Dies wäre stossend und liefe ebenfalls Sinn und Zweck der Fälligkeitsregelung gemäss Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG bzw. § 10 MAG zuwider, da auf Miteigentümer gegriffen werden könnte, welche den Fälligkeitstatbestand gar nicht realisiert hätten und demzufolge allenfalls die zur Bezahlung der Abgabe erforderliche Liquidität gar nicht besässen.

Aus diesen Gründen kann das Gemeinwesen vom veräussernden Miteigentümer nur dessen Anteil der Abgabe verlangen und die übrigen Eigentümer haften für diesen nicht solidarisch, selbst wenn dies aus der Sicht des Zivilrechts systemfremd erscheint.

3.2.2 Stockwerkeigentum

Beim Stockwerkeigentum steht der Boden im Miteigentum der Stockwerkeigentümer, und diese haben ein Sonderrecht an den ihnen zugewiesenen Teilen des Gebäudes. Die Stockwerkeigentumsanteile sind als selbstständige Grundbuchblätter im Grundbuch erfasst und werden zusammen mit dem Miteigentum am Stammgrundstück verkauft. Wird ein in Stockwerkeigentum aufgeteiltes Grundstück aufgezont, entsteht den Stockwerkeigentümern ein (hypothetischer) Mehrwert, da ihre Liegenschaft stärker ausgenützt werden kann. Es fragt sich, ob sich dies auch direkt auf die Stockwerkeigentumsanteile auswirkt. Beim Verkauf eines Stockwerkeigentumsanteils wird die Abgabe gemäss Art. 5 Abs. 1^{bis} RPG bzw. § 10 MAG

fällig, und der Stockwerkeigentümer ist als Miteigentümer selbstständig abgabepflichtig. Auch hier stellen sich die Fragen, ob der Stockwerkeigentümer gegenüber dem Staat die gesamte Abgabe für den Mehrwert des Stammgrundstücks schuldet oder nur im Umfang seines Miteigentumsanteils, und ob die Stockwerkeigentümer solidarisch für die Abgabe des veräussernden Stockwerkeigentümers haften.

Würde die gesamte auf dem Stammgrundstück lastende Mehrwertabgabe fällig und könnte das Gemeinwesen diese vom Verkäufer des Stockwerkanteils oder sogar auch von den übrigen Stockwerkeigentümern fordern, hätte dies dieselben unbefriedigenden Auswirkungen wie beim Miteigentum. Dies wäre beim Stockwerkeigentum umso gravierender, als die Stockwerkeigentumsanteile als selbstständige Grundstücke im Grundbuch erfasst und als solche ein weitverbreitetes und typisches Objekt des Rechtsverkehrs sind. Der Verkauf von Einheiten bei aufgezonten Stockwerkeigentumsliegenschaften würde unnötig eingeschränkt. Umso mehr besteht beim Stockwerkeigentum kein Zweifel, dass der bei der Aufzoning ermittelte Mehrwert anteilmässig den einzelnen Stockwerkeigentumsanteilen und nicht dem Stammgrundstück zu belasten ist. Die Mehrwertabgabe ist deshalb bei in Stockwerkeigentum aufgeteilten Grundstücken zunächst basierend auf dem Stammgrundstück zu ermitteln und dann anteilmässig auf die einzelnen Stockwerkanteile aufzuteilen. Eine solidarische Haftung der übrigen Stockwerkeigentümer ist ausgeschlossen.

3.2.3 Gesamteigentum

Die Gesamteigentümer können über die Sache nur gemeinsam verfügen. Sie haften für die gesamte Schuld je einzeln und solidarisch, wobei bei der Kollektiv- und Kommanditgesellschaft zunächst gegen das Gesell-

«Gesamteigentümer haften solidarisch und die Mehrwertabgabe kann bei allen gleichzeitig geltend gemacht werden.»

schaftsvermögen zu klagen ist (Art. 568 Abs. 1 Obligationenrecht vom 30. März 1911, OR; SR 220, Art. 604 ff. OR).⁴ Wird ein im Gesamteigentum stehendes Grundstück verkauft, kann der Staat die Mehrwertabgabe bei allen Gesamteigentümern gleichzeitig geltend machen.

4 Anwendbare Schätzungsmethode(n)

Die Erläuterungen der Baudirektion zur Vorlage führen bezüglich der Mehrwertbestimmung aus, dass der Verkehrswert keine mathematisch exakt bestimmbare Grösse, sondern in der Regel ein Schätz- oder Vergleichswert sei. Hierzu wird auf BGE 128 I 240 verwiesen. Als Verkehrswert gelte der objektive Marktwert eines Vermögensobjekts. Dieser entspreche dem Preis, der bei einer Veräusserung im gewöhnlichen Geschäftsverkehr mutmasslich zu erzielen sei, den also eine unbefangene Käuferschaft unter normalen Umständen zu zahlen bereit wäre.⁵

Für die Bestimmung der zu vergleichenden Verkehrswerte mit und ohne Planungsmassnahme wird in der Lehre vorgeschlagen, auf die für die Bestimmung der Entschädigung aus Enteignungen anerkannten Schätzungsmethoden abzustellen, freilich mit umgekehrten Vorzeichen.⁶ Bei der Bestimmung der Enteignungsentschädigung kommen in der Regel die gängigen Schätzungsmethoden wie die Vergleichswertmethode⁷, die Ertragswertmethode und die Realwertmethode zur Anwendung, und diese werden auch miteinander kombiniert.⁸ Das Bundesgericht steht allerdings einer Verkehrswertbestimmung, die alleine auf der Berücksichtigung von Lageklassen erfolgt, grundsätzlich skeptisch gegenüber.⁹ Auch hedonische Schätzungsmethoden, welche für Laien schwer verständlich und nicht nachvollziehbar sind, werden akzeptiert, sofern sie «den wissenschaftlichen Anforderungen genügen» bzw. einen «hohen wissenschaftlichen Standard und Zuverlässigkeit» aufweisen.¹⁰

Gemäss § 3 Abs. 4 MAG regelt der Regierungsrat die Bemessung des Mehrwerts in einer Verordnung. Zur gleichmässigen Bemessung kann eine schematische, formelmässige Bewertung vorgesehen werden. Nach den

«Für die Mehrwertbestimmung sind die Verkehrswerte des Bodens mit und ohne Planungsmassnahme massgeblich.»

diesbezüglichen Erläuterungen zur Vorlage ist eine Mehrwertberechnung mithilfe hedonischer Modelle vorgesehen, die auf den statistisch erhobenen Transaktionspreisen für Bauland beruhen und die massgeblichen Zonenarten berücksichtigten. Diese statistischen Modelle verknüpften systematisch die Preisinformationen aus den Verkäufen von Grundstücken mit deren Lage-Eigenschaften, darunter auch den zonenrechtlichen Bestimmungen, und erlaubten so eine empirisch abgestützte Abschätzung der Veränderung des Verkehrswerts bei Zuweisung zu einer anderen

Zone. Mithilfe der im Modell ermittelten Einflussfaktoren könne der Mehrwert für jedes Grundstück im Kanton Zürich einfach und schematisch bemessen werden.¹¹

Die Gesetzesdelegation gemäss § 3 Abs. 4 MAG erinnert an diejenige in § 39 Abs. 3 des zürcherischen Steuergesetzes vom 8. Juni 1997 (StG; LS 631.1), ist aber gegenüber jener verkürzt. In letztgenannter Vorschrift heisst es: «Der Regierungsrat erlässt die für eine gleichmässige Bewertung von Grundstücken notwendigen Dienstanweisungen. Es kann eine schematische, formelmässige Bewertung vorgesehen werden, wobei jedoch den Qualitätsmerkmalen der Grundstücke, die im Falle der Veräusserung auch den Kaufpreis massgeblich beeinflussen würden, angemessen Rechnung zu tragen ist. Die Formel ist so zu wählen, dass die am oberen Rand der Bandbreite liegenden Schätzungen nicht über dem effektiven Marktwert liegen.» Gemäss § 39 Abs. 4 StG ist sodann eine individuelle Schätzung vorzunehmen und dabei ein Wert von 90 Prozent des effektiven Marktwertes anzustreben, wenn die formelmässige Bewertung in Einzelfällen dennoch zu einem höheren (d. h. über dem Verkehrswert liegenden) Vermögensteuerwert führt.

Es scheint, als ob der Gesetzgeber mit der Einführung einer effizienten, schematischen Bemessung des Mehrwerts ohne jegliche Hinweise auf die Möglichkeit von Korrekturen die Berücksichtigung der jeweils im Einzelfall bestehenden Umstände ausschliessen wollte. Ein solches Auslegungsergebnis dürfte aber in vielen Fällen zu unbefriedigenden Ergebnissen führen. Zu denken ist an Fälle, in welchen die formelmässige Ermittlung des Mehrwerts gegenüber einer Schätzung des Mehrwertes mittels anderer konventioneller Methoden oder aber aufgrund besonderer Umstände zu einem überhöhten Ergebnis führte. Vermutlich aus denselben Gründen, aber ohne genauere Begründung, bezeichnet Stalder es als problematisch,

«Eine schematische, formelmässige Bewertung dürfte grundsätzlich bundesrechtskonform sein.»

wenn das kantonale Recht eine bestimmte Schätzungsmethode für anwendbar erklärt.¹² Nach der bundesgerichtlichen Rechtsprechung sind bei der Bestimmung des Mehrwerts gemäss Art. 5 Abs. 1 RPG die konkreten Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen.¹³ Allerdings hat das Bundesgericht auch mehrfach betont, eine Schematisierung sei im Abgaberecht durchaus zulässig. Auch die individuelle Bewertungsmethode vermöge aus verschiedenen Gründen (wie schematisierende Elemente; subjektive,

beim Schätzer liegende Faktoren; fehlender Mietmarkt und fehlende Vergleichbarkeit bei bestimmten Objekten, etwa bei Einfamilienhäusern usw.) bei weitem nicht immer präzise Ergebnisse zu liefern, und es dürfe nicht im Voraus unterstellt werden, dass die schematisierenden Anwendungsbestimmungen die bundesrechtlichen Grenzen missachteten.¹⁴ Da eine bundesrechtskonforme Ausgestaltung der regierungsrätlichen Verordnung möglich ist, dürfte § 3 Abs. 4 MAG grundsätzlich bundesrechtskonform sein. Nichtsdestotrotz könnten sich Fragen der Bundesrechtskonformität stellen. Dies lässt sich aber erst beurteilen, wenn die konkrete Regelung der regierungsrätlichen Verordnung feststeht.

Trotz der grundsätzlich im Rahmen der Gesetzgebung als zulässig erachteten Schematisierung darf das oben erwähnte Ziel nicht aus den Augen verloren werden, die objektiven Marktwerte eines Grundstücks mit und

«Der Grundeigentümer muss nachweisen können, dass die schematische Bewertungsformel im Einzelfall nicht anwendbar ist.»

ohne Planungsmassnahme zu ermitteln. Aus diesem Grunde muss dem betroffenen Grundeigentümer im Einzelfall immer der Nachweis offenstehen, dass die Formel gemäss regierungsrätlicher Verordnung zu einem überhöhten Mehrwert führe und daher nicht anwendbar sei.¹⁵ Der Grundeigentümer muss bei seinem Nachweis auch auf andere gängige Bewertungsmethoden abstellen können, wenn diese im konkreten Fall nicht unsachgerecht erscheinen, um die tatsächlichen Verkehrswerte mit und ohne Planungsmassnahme zu eruieren. Dies muss nur schon deshalb gelten, weil die hedonische Methode sich vor allem (nur) für Einfamilienhäuser oder Wohnungen eignet, für die es genügend vergleichbare Objekte am Markt gibt.¹⁶

5 Überblick über die in der Praxis gängigen Schätzungsmethoden

Wie bei den Methoden zur Mehrwertbestimmung (Kapitel 4) im Zusammenhang mit der Entschädigung bei Enteignungen erwähnt, kann die Bewertung von Grundstücken grundsätzlich mit verschiedenen Schätzungsmethoden vorgenommen werden, und deren Ergebnisse sollen wenn möglich miteinander kombiniert werden. Nachfolgend werden die gängigsten Schätzungsmethoden stark vereinfacht im Sinne eines Überblicks dargestellt. Bei allen Methoden resultiert in der Regel ein umso höherer Ver-

kehrswert, je stärker das Grundstück baulich ausgenutzt ist bzw. werden kann.

5.1 Realwertmethode in Kombination mit Lageklassenmethode

Bei der Realwertmethode werden zunächst alle für die Realisierung des Gebäudes erforderlichen Kosten (Baukosten: Gebäude, Umgebung, Baunebenkosten) eines sich auf dem Grundstück befindlichen oder realisierbaren Gebäudes ermittelt. Anhand der Lageklasse des Grundstücks wird sodann – ohne Berücksichtigung einer Entwertung – der Landwert ermittelt. Hierzu werden die Baukosten mit einem Prozentsatz multipliziert, welcher sich aus der Lageklasse des Grundstücks ergibt. Die Lageklasse eines Grundstücks bestimmt sich nach fünf Kriterien, nämlich dem Standort (Makrolage), der Nutzung, der Wohnlage (Mikrolage), der Erschließung und den Marktverhältnissen.¹⁷

Wie in Kapitel 4 zu den anwendbaren Schätzungsmethoden erwähnt, lehnt das Bundesgericht bei der Ermittlung einer Enteignungsentschädigung die Verwendung der Lageklassenmethode ohne Beziehung einer weiteren Schätzungsmethode ab. Dasselbe dürfte daher auch für die Bemessung des Planungsmehrwertes gelten.

5.2 Residualwertmethode

Bei der Residualwertmethode wird in einem ersten Schritt der Marktwert eines sich auf dem Grundstück befindlichen oder realisierbaren Gebäudes

«In der Praxis wird der Verkehrswert oft mithilfe mehrerer Methoden bestimmt.»

ermittelt, und zwar mittels Ertragswert- oder Verkaufswertmethode (siehe hierzu Kapitel 5.2.1 und 5.2.2). Von dem so erzielbaren Marktwert werden zur Landwertberechnung die (wie bei der Realwertmethode ermittelten) Baukosten abgezogen.¹⁸

5.2.1 Ertragswertmethoden

Den im Einzelnen differenziert ausgestalteten Ertragswertmethoden (reiner Ertragswert/Rentenbarwert/DCF) ist gemeinsam, dass der (maximal) erzielbare Mietertrag einer Liegenschaft unter Berücksichtigung eines angemessenen Kapitalisierungsfaktors ermittelt wird. Nach Meinung von Canonica sind die Ertragswertmethoden für die Bestimmung des Verkehrswerts ungeeignet, da der Ertragswert nicht dem Verkehrswert entspreche. In der Praxis ist die Verkehrswertbestimmung mit den Ertragswertmethoden indes durchaus etabliert. Die Ertragswertmethoden kommen bei allen Nutzobjekten zur Anwendung, unerheblich ob der Ertrag

als Mietzins, geldwerter Nutzen oder als Vorteil erzielt wird (Renditeobjekte, gewerbliche Objekte, selbstgenutzte Objekte wie Einfamilienhäuser, Eigentumswohnungen, Ferienhäuser).¹⁹

5.2.2 Verkaufswertmethode

Ausgehend von einem geschätzten Quadratmeterpreis pro Hauptnutzfläche wird der voraussichtlich erzielbare gesamthafte Käuferlös eines in der Regel in Stockwerkeigentum aufzuteilenden Bauvorhabens bestimmt.

5.3 Hedonische Methode

Bei der hedonischen Methode wird der Wert einer Liegenschaft auf der Basis von Verkaufspreisen ähnlicher Objekte bestimmt. Das Grundstück wird aufgrund verschiedener Kriterien eingestuft, die für den Kauf eines Grundstücks entscheidend sind (bis zu 50 standardisierte Eigenschaften bezüglich Makrolage, Mikrolage, bestimmter Eigenschaften des Objekts wie Zustand, Grösse, Standard etc.). Diese preisbestimmenden Eigenschaften können unter Berücksichtigung zahlreicher Vergleichsobjekte, die auf dem freien Markt gehandelt worden sind und in einer Datenbank hinterlegt wurden, durch ein statistisches Verfahren ermittelt und quantifiziert werden. Wie bereits in Kapitel 4 zu den anwendbaren Schätzungsmethoden erwähnt, eignet sich die Vergleichswertmethode vor allem für Einfamilienhäuser oder Wohnungen, für die es genügend vergleichbare Objekte am Markt gibt.

«Die hedonische Methode und die <klassische> Vergleichswertmethode bestimmen den Wert von Liegenschaften nach den Verkaufspreisen ähnlicher Objekte.»

Die Bemessung des Mehrwerts soll nach der Verordnung des Regierungsrats eine schematische, formelmässige Bewertung mithilfe hedonischer Modelle vorsehen. Nach der hier vertretenen Meinung kann aber, wo die Anwendung anderer gängiger Schätzungsmethoden im konkreten Fall ebenso sachgerecht erscheint und zu erheblich tieferen Resultaten führt, nicht ausschliesslich auf die Vergleichswertmethode abgestellt werden (vgl. Kapitel 4 «Anwendbare Schätzungsmethode(n)»).

5.4 «Klassische» Vergleichswertmethode

Wurden in letzter Zeit vergleichbare Grundstücke in der näheren Umgebung verkauft, können die vergleichsweise herbeigezogenen Verkaufspreise für die Bestimmung oder aber für die Korrektur des mit einer andern Methode ermittelten Grundstückswertes beigezogen werden.²⁰ Die Vergleichswertmethode wird vor allem für die Bewertung von Land angewendet.²¹

6 Massgeblichkeit der konkreten Umstände des Einzelfalls

Nach der ständigen Rechtsprechung zur Mehrwertabgabe im Kanton Neuchâtel sind bei der Bestimmung des Mehrwerts die konkreten Umstände des Einzelfalls zu berücksichtigen. Wie bereits angeführt hat das Bundesgericht diesen Grundsatz in BGE 132 II 401 E.2.1 S.403 bestätigt. Eine Bewertung unter Berücksichtigung aller konkreten Umstände empfiehlt sich zur Erreichung sachgerechter Ergebnisse und im Hinblick auf eine bestmögliche Akzeptanz in der Bevölkerung. Die nachfolgenden typischen Situationen und Sachverhaltselemente rechtfertigen bei der Bestimmung des Mehrwerts eine besondere Berücksichtigung und müssen zumindest im Rahmen des Einzelfalls von den betroffenen Grundeigentümern zur Korrektur des behördlich ermittelten Mehrwerts vorgebracht werden können.

6.1 Einzonung von Nichtbauland; Aufzonung unüberbauter Baugrundstücke

Bei der Einzonung von Nichtbauland oder der Aufzonung eines unüberbauten Baugrundstücks wird dessen Landwert mit und ohne Planungsmassnahme verglichen. Bei der Einzonung wird das Landwirtschaftsland geschätzt und dem Grundstückswert gegenübergestellt, welches mit einem hypothetischen Projekt mit maximaler Ausnützung überbaut ist. Bei der Aufzonung werden hierzu zwei hypothetische Projekte mit maximaler Ausnützung (mit und ohne Planungsmassnahme) miteinander verglichen. Vergleichswerte können, wo vorhanden, beigezogen werden.

6.2 Berücksichtigung von bestehenden Gebäuden

Die Berücksichtigung eines Gebäudes ist abhängig von dessen Alter und Zustand, aber auch von den Möglichkeiten von dessen sinnvoller Erweiterung.

6.2.1 Abbruchobjekte

Hat das Gebäude seine Lebensdauer erreicht und ist nach wirtschaftlichen Gesichtspunkten in der nächsten Zeit damit zu rechnen, dass es einem Neubau weichen muss (Abbruchobjekt), ist der Mehrwert ohne jegliche Berücksichtigung des Gebäudes zu schätzen. Es ist gleich zu verfahren, wie wenn ein unüberbautes Grundstück in der Bauzone aufgezonnt würde (siehe Kapitel 6.1). Die Abbruchkosten sind nach der hier vertretenen Ansicht nicht zu berücksichtigen, da es sich um Ohnehinkosten handelt, die bei der Bestimmung der Mehrwertabgabe unberücksichtigt zu lassen sind (siehe nachfolgend Kapitel 6.2.4).

6.2.2 Keine sinnvolle Erweiterung des bestehenden Gebäudes möglich; Stockwerkeigentumsliegenschaften

Zwei hypothetische Projekte mit maximaler Ausnützung sind auch zu vergleichen, wenn das bestehende Gebäude aufgrund der gegebenen tatsächlichen oder rechtlichen Umstände aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht sinnvoll erweitert werden kann, mit einem Neubauprojekt allerdings von der Aufzoning Gebrauch gemacht werden könnte. Dasselbe gilt nach Erachten des Autors zudem für in Stockwerkeigentum aufgeteilte Liegenschaften. Dort besteht die Besonderheit, dass das Eigentümergefüge eine Erweiterung des bestehenden Gebäudes in aller Regel unrealistisch macht, solange das Gebäude nicht abgebrochen und durch ein neues ersetzt wird. In diesen Fällen sind aber die Abbruchkosten vom ermittelten Verkehrswert mit Planungsmassnahme abzuziehen, da sie den Mehrwert schmälern, welcher dem Grundeigentümer aus der Planungsmassnahme erwächst (siehe Kapitel 6.2.4).

«Bei der Mehrwertbestimmung in Bezug auf Nichtbauland oder ein unüberbautes Grundstück werden hypothetische Projekte mitberücksichtigt.»

Darüber hinaus könnte sich in diesen Fällen eine Kürzung des so ermittelten Mehrwerts durchsetzen, und zwar analog zur von der Limmattalbahn AG praktizierten (allerdings so von den Gerichten bisher nicht bestätigten) Methode zur Ermittlung der Entschädigung für enteignetes Vorgartengebiet. Die Limmattalbahn AG kürzt die von ihr zu bezahlende Entschädigung für enteignetes Land, wenn das Grundstück mit einem neueren Gebäude überbaut ist, nach folgendem Mechanismus: Je neuer das Gebäude, desto später tritt der Schaden ein bzw. spürt der Grundeigentümer den Verlust an Landwert. Die Limmattalbahn AG wendet ein Berechnungsmodell mit einer Gebäude-Lebensdauer von 70 Jahren und einem Diskontierungssatz von 3.5 Prozent an. Sollte sich eine solche Praxis allgemein durchsetzen, müsste umgekehrt dann aber bei der Mehrwertabgabe auch Folgendes gelten: Je neuer ein nicht sinnvoll erweiterbares bzw. in Stockwerkeinheiten aufgeteiltes Gebäude ist, desto länger wird es dauern, bis von der mit der Planungsmassnahme ermöglichten Erhöhung der Ausnutzungsmöglichkeiten Gebrauch gemacht wird, und desto länger spürt der Grundeigentümer nichts von seinem Planungsvorteil. Deshalb dürfte der Mehrwert einer entsprechenden Kürzung unterliegen. In dieselbe Richtung geht Canonica, welcher eine Diskontierung der Planungsmehrwerte

postuliert, wenn ein allfälliger Planungsvorteil erst nach einer Wartefrist genutzt werden kann.²²

6.2.3 Sinnvolle Erweiterung des bestehenden Gebäudes möglich

Lässt sich demgegenüber ein bestehendes Gebäude aufgrund der Planungsmassnahmen aus wirtschaftlichen Gesichtspunkten sinnvoll erweitern, rechtfertigt es sich, den Mehrwert auf der Basis des bestehenden Gebäudes zu bewerten. Ist das Grundstück baulich vollständig ausgenutzt, wird der Verkehrswert des Ist-Zustands (d. h. Verkehrswert berechnet auf Basis des bestehenden Gebäudes) dem Verkehrswert gegenübergestellt, den das Grundstück unter Berücksichtigung einer durch die Planungsmassnahme ermöglichten baulichen Erweiterung des Ist-Zustands aufweist (d. h. Verkehrswert berechnet auf Basis des hypothetisch erweiterten Gebäudes). Ist das Grundstück hingegen baulich unternutzt, wird es in einem ersten Schritt hypothetisch um die ohne Planungsmassnahme mögliche Restausnutzung erweitert und der damit verbundene hypothetische Verkehrswert dem bestehenden Verkehrswert aufgerechnet. Dieser

«Der Mehrwert soll umso mehr gekürzt werden, je neuer ein nicht sinnvoll erweiterbares oder in Stockwerkeinheiten aufgeteiltes Gebäude ist.»

Verkehrswert ohne Planungsmassnahme wird sodann dem Verkehrswert mit Planungsmassnahme gegenübergestellt (Verkehrswert auf Basis einer Erweiterung des Ist-Zustands bis auf das Mass des Zustands mit Planungsmassnahme).

6.2.4 Abbruchkosten; Sanierungskosten im Zusammenhang mit der planungsrechtlich ermöglichten Erweiterung

Die Kosten für den ganzen oder teilweisen Abbruch oder die Sanierung eines Gebäudes sind bei der Mehrwertbestimmung allenfalls zu berücksichtigen. Dies rechtfertigt sich, wenn die Kosten den Mehrwert schmälern, welcher dem Grundeigentümer aus der Planungsmassnahme erwächst. Diesfalls sind sie vom Verkehrswert der Liegenschaft mit Planungsmassnahme abzuziehen. Dies trifft zu in Fällen, in welchen zwecks Realisierung einer Erweiterung des bestehenden Gebäudes Abbrüche (z. B. Abbruch Attikageschoss zwecks Realisierung eines weiteren Voll- und Attikageschosses) oder Sanierungen (z. B. statische Verstärkungen der bestehenden Baute) vorzunehmen sind.

Dies kann demgegenüber wie bereits erwähnt nicht gelten für Liegenschaften mit Abbruchobjekten. Da diese in der nächsten Zeit ohnehin einem Neubau weichen müssten, handelt es sich bei den Abbruchkosten um Ohnehinkosten, die bei der Bestimmung der Mehrwertabgabe unberücksichtigt zu lassen sind.²³

6.3 Abzug von geleisteten Erschliessungsbeiträgen

Vom ermittelten Mehrwert werden im Kanton Basel-Stadt die wegen der Mehrnutzung erhobenen Erschliessungsbeiträge abgezogen.²⁴ Dies dürfte im Kanton Zürich auch ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage gelten, wenn und soweit die Erschliessungsbeiträge im Zusammenhang mit der Konsumation der durch die Planungsmassnahme ermöglichten Überbaubarkeit bzw. Mehrausnützung stehen. Nach Canonica sind Erschliessungskosten unter dem Titel von planungsfremden Mehrwerten vom ermittelten Mehrwert abzuziehen.²⁵

6.4 Kosten im Zusammenhang mit Planungsverfahren

Gemäss § 19 Abs. 4 MAG sind bei der kommunalen Mehrwertabgabe Kosten im Zusammenhang mit Planungsverfahren vom Mehrwert abziehbar, die massgeblich zur Verbesserung der Siedlungsqualität beitragen.

6.5 Ausnützungsübertragungen

Wurde Ausnützung von einem Grundstück auf ein anderes übertragen und werden diese Grundstücke später aufgezont, richtet sich die Verteilung des Mehrwertes nach der Formulierung des Übertragungsvertrags. Ohne besondere Vereinbarung erhöht sich die bauliche Ausnützung beider Grundstücke gleichermassen. Diesfalls ist die Ausnützungsübertragung bei der Bestimmung der Mehrwertabgabe folgendermassen zu berücksichtigen: Beim Grundstück, welches die Ausnützung übertragen hat, ist von der reduzierten Ausnützung auszugehen, während beim Grundstück, welches die Ausnützung erhalten hat, die erhöhte Ausnützung massgebend ist.

6.6 Privatrechtliche Baubeschränkungen

Privatrechtliche Baubeschränkungen, die eine Konsumation der mit der Planungsmassnahme ermöglichten Ausnützung verunmöglichen oder einschränken, sind im Rahmen der Würdigung der konkreten Umstände zu berücksichtigen. Zu denken ist dabei beispielsweise an baubeschränkende Dienstbarkeiten, deren Aufhebung nicht absehbar ist.²⁶ Diese dürfen nicht nur beim belasteten Grundstück mehrwertmindernd, sondern auch beim berechtigten Grundstück mehrwertvermehrend zu berücksichtigen sein.



6.7 Öffentlich-rechtliche Baubeschränkungen; Denkmalschutz

Auch öffentlich-rechtliche Baubeschränkungen, welche die Bauordnung überlagern, sind im Rahmen der Würdigung der konkreten Umstände zu berücksichtigen, wenn sie die (erweiterte) Überbaubarkeit einer Liegenschaft verunmöglichen oder einschränken und nicht in absehbarer Zeit aufgehoben werden. Diesbezüglich relevant können im Einzelfall beispielsweise die Bestimmungen über den Waldabstand,²⁷ den Gewässerabstand, die Immissionsgrenzwerte oder Natur-, Landschafts- und Denkmalschutzverfügungen bzw. -verordnungen²⁸ sein.

Auch die Verzeichnung eines Gebäudes und bzw. oder eines Gartens im Denkmalschutzinventar muss berücksichtigt werden. Hierzu ist der Einfluss einer Unterschutzstellung auf die künftige Überbaubarkeit abzuschätzen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass Prozesse um Inventarentlassungen bzw. Unterschutzstellungen von inventarisierten Gebäuden in der Behörden- und Gerichtspraxis des Kantons Zürich überwiegend zur Folge haben, dass das bestehende Gebäude nicht abgebrochen und auch nicht erweitert werden darf. Im Zweifel ist daher davon auszugehen, dass ein Grundstück mit inventarisierten Objekten nicht weitergehend überbaut werden kann und damit keinen Mehrwert aufweist, wenn es aufgezont wird. Anders ist der Fall zu beurteilen, wenn der Aufzoning eine rechtskräftige Inventarentlassung von betreffenden Grundstücken vorausgeht.

6.8 Reservezone gemäss § 65 PBG

Eine Übergangszone, in welcher die künftige Nutzung noch nicht klar ist, kann einen höheren Wert haben als gewöhnliches Nicht-Bauland bzw. Landwirtschaftsland, insbesondere wenn die Erwartungen einer Einzonung des entsprechenden Gebiets aufgrund der Umstände hoch sind.²⁹

6.9 Lage, Ausstattung, Erschliessung, Bodenqualität

Die Lage, die Ausstattung, die Erschliessung und die Bodenqualität können bei der Bestimmung des Mehrwerts im Einzelfall eine Rolle spielen.³⁰ In diesem Zusammenhang sind beispielsweise auch Kosten für die Beseitigung von Altlasten und weiteren Verunreinigungen mehrwertmindernd zu berücksichtigen, sofern sie zur Realisierung des Planungsvorteils aufzubringen sind.³¹

Marco Koletsis, Rechtsanwalt, Zürich

- ¹ Anderer Meinung: Belart David in: Immobilienrecht, Handbuch zu rechtlichen und wirtschaftlichen Aspekten, Zürich/St. Gallen 2017, S. 19 ff., welcher bei der Schätzung des Grundstückswerts ohne Planungsmaßnahme eine Addition des Zeitwerts des bestehenden Gebäudes zum Landwert postuliert, wenn das Grundstück mit einem intakten Bestandesgebäude baurechtlich gut ausgenützt ist.
- ² Antrag des Regierungsrates vom 7. Februar 2018 Nr. 5434, Mehrwertausgleichsgesetz (MAG), S. 18.
- ³ Brunner Christoph/Wichtermann Jürg in: Basler Kommentar, Zivilgesetzbuch II, 5. Aufl., Basel 2015, N 1 ff. zu Art. 649 ZGB.
- ⁴ Wichtermann Jürg in: Basler Kommentar, Zivilgesetzbuch II, 5. Aufl., Basel 2015, N 18 f. zu Art. 653 ZGB.
- ⁵ Antrag des Regierungsrates (EN 2), S. 15 f.
- ⁶ Poltier Etienne in: Praxiskommentar RPG; Nutzungsplanung, Zürich 2016, N 52 zu Art. 5 RPG; Stalder Beat, Der Ausgleich von Planungsvorteilen – Aufbruch zu neuen Ufern, in: Schweizerische Baurechtstagung 2015, Freiburg 2015, S. 82.
- ⁷ BGE 131 II 458 E. 5.5 S. 468.
- ⁸ BGE 134 II 49 E. 15.1 S. 76, mit weiteren Nachweisen.
- ⁹ BGE 131 II 458 E. 5 S. 464 ff.
- ¹⁰ BGE 134 II 49 E. 15.1 und E. 16.4 S. 83 sowie E. 18.3 und E. 18.4 S. 87.
- ¹¹ Antrag des Regierungsrates (EN 2), S. 16 f.
- ¹² Stalder (EN 6), S. 82.
- ¹³ BGE 132 II 401 E. 2.1 S. 403, siehe dazu auch Kapitel 6 «Massgeblichkeit der konkreten Umstände des Einzelfalls».
- ¹⁴ BGE 128 I 240 E. 2.6 und E. 2.7 S. 245 ff. mit weiteren Nachweisen.
- ¹⁵ Vgl. BGE 128 I 240 E. 2.7 S. 246 f., wo das Bundesgericht die Möglichkeit von Korrekturen im Einzelfall anspricht und unter anderem eben aufgrund der Korrekturmöglichkeiten eine gesetzgeberische Schematisierung überhaupt als zulässig erachtet.
- ¹⁶ Canonica Francesco, Die Immobilienbewertung, Bern 2009, S. 178; Richner Felix/Frei Walter/Kaufmann Stefan/Meuter Hans Ulrich, Kommentar zum Zürcher Steuergesetz, 3. Aufl., Zürich 2013, N 148 zu § 220 StG.
- ¹⁷ Das Schweizerische Schätzerhandbuch, Herausgeber: Schweizerische Vereinigung kantonaler Grundstückbewertungsexperten (SVKG) und Schweizerische Schätzungsexperten-Kammer (SEK/SVIT), 4. Aufl., Aarau 2012, S. 134.
- ¹⁸ Canonica (EN 16); S. 211 f.; Schätzerhandbuch (EN 17), S. 131.
- ¹⁹ Canonica (EN 16), S. 182 f.
- ²⁰ BGE 131 II 458 E. 5.4 und E. 5.5 S. 467 f.; Richner/Frei/Kaufmann/Meuter (EN 16), N. 138 f. und N. 161 zu § 220 StG.
- ²¹ Canonica (EN 16), S. 168.
- ²² Canonica (EN 16), S. 382.
- ²³ Andere Meinung wohl Canonica (EN 16), S. 382, welcher die Kosten für Abbrüche und Rodungen generell als planungsfremde Mehrwerte bezeichnet.
- ²⁴ § 121 Abs. 1 Bau- und Planungsgesetz Basel-Stadt vom 17. November 1999 (BPG; SG 730.100)
- ²⁵ Canonica (EN 16), S. 381 f.
- ²⁶ Siehe Urteil des Verwaltungsgerichts Neuenburg TA.2004.304 vom 13. August 2007.
- ²⁷ Urteil 1A.134/2006 vom 27. November 2006 E. 2.3: Mehrwert bei eingezontem Grundstück in Waldabstand verneint.
- ²⁸ Canonica (EN 16), S. 382.
- ²⁹ BGE 132 II 401 E. 2.4 S. 406; Urteil 1C_184/2014 vom 23. Februar 2015 E. 2.2.1.
- ³⁰ Urteil des Verwaltungsgerichts Neuenburg TA.2001.413 vom 24. Februar 2003, E. 4.a.
- ³¹ Siehe auch Canonica (EN 16), S. 382, welcher die Kosten für Altlastensanierungen und Bodenverbesserungen als planungsfremde Mehrwerte bezeichnet.