



Kanton Zürich
Baudirektion
Amt für Raumentwicklung
Recht und Verfahren

Mehrwertausgleichsverordnung (MAV) – Erläuterungen zum Vorentwurf

Vernehmlassung
30. September 2019

Inhalt

1.	Ausgangslage	4
2.	Vollzug im Überblick	4
2.1.	Bemessung des Mehrwerts	4
2.2.	Festsetzung der Abgabe	5
2.3.	Bezug der Abgabe	5
2.4.	Fondsverwaltung	5
3.	Verordnung im Überblick	6
3.1.	Struktur/Gegenstand	6
3.2.	Geltungsbereich	6
3.3.	Zuständigkeiten	6
3.3.1.	Kanton	6
3.3.2.	Gemeinden	6
3.4.	Kantonale Gebührenverordnung	7
3.5.	Weitere Aufgaben im kantonalen Vollzug	7
4.	Bemessung des Mehrwerts	8
4.1.	Grundsätze für die Bemessung	8
4.2.	Bemessungsverfahren	9
4.3.	Landpreismodelle	10
4.3.1.	Zielsetzung	10
4.3.2.	Grundlagen der Modelle	11
4.3.3.	Aktualisierung	12
4.3.4.	Nutzung	12
4.3.5.	Expertengruppe	12
5.	Festsetzung und Bezug	13
5.1.	Festsetzungsverfahren	13
5.2.	Bezugsverfahren	14
6.	Städtebauliche Verträge	16
6.1.	Ausgangslage und rechtliche Erwägungen	16
6.2.	Abschluss von Vorverträgen	17
6.3.	Regelungsgegenstand im Vorvertrag	18
6.4.	Verordnungsbestimmungen	19
7.	Mehrwertausgleichsfonds	19
7.1.	Kantonaler Fonds	19
7.2.	Kommunale Fonds	21



8.	Applikationen und Daten	21
9.	Wirkungskontrolle	23
10.	Schlussbestimmungen	24
11.	Nebenänderung	24

1. 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}–1^{sexies} RPG).

Durch Planungsmassnahmen des Gemeinwesens entstehen für die betroffenen Grundeigentümerschaften als Nebenfolge zwangsläufig Vor- oder 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 1. Juli 2019 erfolgte die erste Lesung im Kantonsrat. Die redigierte Fassung liegt vor (Vorlage 5434b; vgl. www.kantonsrat.zh.ch → Geschäfte → Suche mit Vorlagen-Nr.). Die nachfolgenden Hinweise auf die gesetzlichen Regelungen beziehen sich auf diese Fassung.

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 Regierungsrats gemäss Art. 67 Abs. 2 der Kantonsverfassung.

2. Vollzug im Überblick

2.1. Bemessung des Mehrwerts

Damit ein Mehrwert zu einem bestimmten Anteil mittels einer Abgabe ausgeglichen werden kann, ist dieser vorgängig zu bemessen. Gemäss § 3 Abs. 1 MAG entspricht der Mehrwert, der mit der Abgabe auszugleichen ist, 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.

2.2. Festsetzung der Abgabe

Nach § 7 Abs. 1 MAG ist die Höhe der Mehrwertabgabe sowie die oder der Abgabepflichtige nach dem Inkrafttreten der Planungsmassnahme mittels Verfügung festzulegen. In diesem Zusammenhang sind auch Rechtsmittelverfahren zu erwarten. So ist gegen eine Festsetzungsverfügung der Rekurs ans Baurekursgericht vorgesehen (§ 25 Abs. 1 MAG). Schliesslich soll aus Gründen der Rechtssicherheit die Mehrwertabgabe nach Eintritt der Rechtskraft im Grundbuch angemerkt werden (§ 7 Abs. 3 MAG).

2.3. Bezug der Abgabe

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.

2.4. Fondsverwaltung

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 Abs. 1 MAG). Die vereinnahmten Mehrwertabgaben werden deshalb nach ihrer Bezahlung einem entsprechenden Mehrwertausgleichsfonds zugewiesen (§§ 14 bzw. 23 Abs. 1 MAG).

Die Erträge aus der kantonalen Mehrwertabgabe sind in erster Linie für Beiträge an Entschädigungen für Auszonungen zuhanden der Gemeinden vorgesehen (§ 16 Abs. 1 lit. a MAG). 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). Das jeweilige Interesse ist mittels Gesuch an den Fonds begründet darzulegen. Der kantonale Mehrwertausgleichsfonds mit den entsprechenden Mittelzu- und -abflüssen ist zu verwalten (§ 15 MAG).

Die kommunalen Fondsmittel sind ausschliesslich für kommunale Planungsmassnahmen gemäss Art. 3 Abs. 3 RPG zu verwenden. Der Verwendungsbereich ist allerdings sehr breit (vgl. dazu den Abschnitt 6.2).

3. Verordnung im Überblick

3.1. Struktur/Gegenstand

- § 1 Abs. 1 VE-MAV Die Verordnung folgt in ihrer Struktur und bezüglich des Regelungsgegenstands im Wesentlichen den vorstehend umrissenen Vollzugsaufgaben und ist entsprechend in die Abschnitte «Bemessung des Mehrwerts» (§§ 3–13 VE-MAV), «Festsetzung der Mehrwertabgabe» (§§ 14–16 VE-MAV), «Bezug der Mehrwertabgabe» (§§ 17–23 VE-MAV) und «Mehrwertausgleichsfonds» (§§ 28–38 VE-MAV) unterteilt. Weitere Abschnitte sind den «Städtebaulichen Verträgen» (§§ 24–27 VE-MAV), den «Applikationen und Daten» (§§ 39–43 VE-MAV) sowie der «Wirkungskontrolle» (§ 44 VE-MAV) und den «Schlussbestimmungen» (§§ 45 und 46 VE-MAV) gewidmet.

3.2. Geltungsbereich

- § 1 Abs. 2 VE-MAV Die Verordnung regelt sowohl den kantonalen als auch den kommunalen Mehrwertausgleich. Gewisse 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 (§§ 24–27 VE-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 Fonds» (§§ 28–36 VE-MAV) und «Kommunale Fonds» (§§ 37 und 38 VE-MAV). Die Zuständigkeit für die Applikationen ist in § 39 Abs. 1 VE-MAV der Baudirektion zugewiesen. Für die Berichterstattung im Rahmen der Wirkungskontrolle ist gemäss § 27 MAG der Regierungsrat zuständig.

3.3. Zuständigkeiten

3.3.1. Kanton

- § 2 Abs. 1 VE-MAV 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 (VOG RR, LS 172.11) kann der Vollzug des Mehrwertausgleichs und die diesbezügliche Aufsicht dem Bereich «Raumplanung» (Ziff. 11) der Baudirektion zugeordnet werden.

- § 2 Abs. 2 VE-MAV Die Zuständigkeiten innerhalb der Baudirektion werden in der Organisationsverordnung der Baudirektion (BDOV, LS 172.110.7) geregelt. Die Verordnung lässt eine Delegation an unterstellte Verwaltungseinheiten ausdrücklich zu.

3.3.2. Gemeinden

- § 2 Abs. 1 und 2 VE-MAV 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.

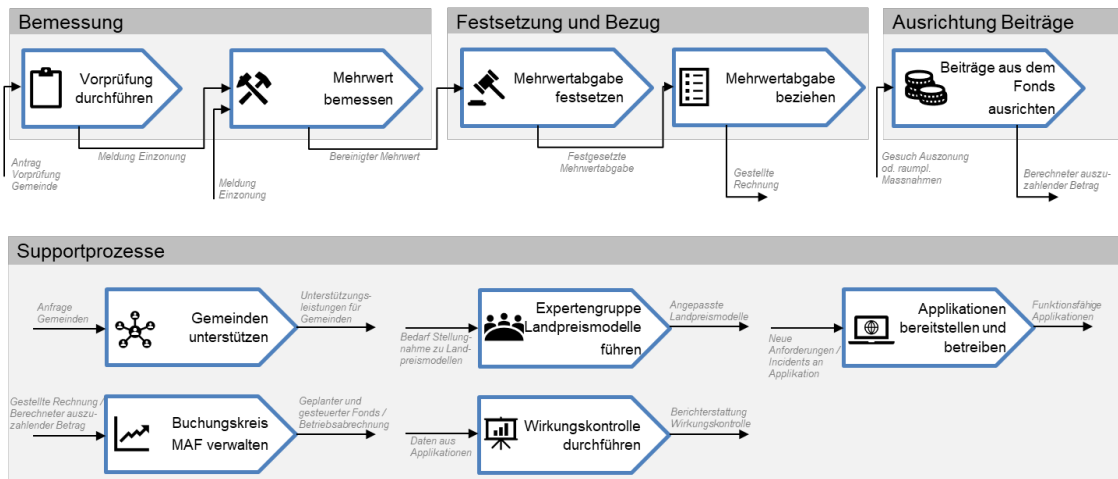
§ 2 Abs. 3 VE-MAV Um der Baudirektion die Übersicht und Kontaktnahme zu erleichtern und so einen effizienten Austausch zwischen den kommunalen und der kantonalen Vollzugsstellen zu gewährleisten, melden die Gemeinden der Baudirektion ihre zuständigen Verwaltungseinheiten.

3.4. Kantonale Gebührenverordnung

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.

3.5. Weitere Aufgaben im kantonalen Vollzug

Im Rahmen des Vollzugs sind durch den Kanton zudem noch weitere Aufgaben zu erfüllen, die nicht Gegenstand der Verordnung sind. Zu den Supportprozessen zählen etwa folgende weiteren Aufgaben: Bereitstellung und Betreiben der Applikationen, Unterstützung der Gemeinden, Begleitung der Expertengruppe «Landpreismodelle» sowie Durchführung der Wirkungskontrolle.



4. Bemessung des Mehrwerts

4.1. Grundsätze für die Bemessung

- § 3 Abs. 1 VE-MAV Unter Bezugnahme auf § 3 Abs. 1 MAG wird nochmals wiederholt, dass der ausgleichspflichtige Mehrwert eines Grundstücks der Differenz zwischen zwei Verkehrswerten entspricht: nämlich dem Verkehrswert des Grundstücks unter Berücksichtigung der Planungsmassnahme (Einzonung, Aufzonung und Umzonung, vgl. dazu § 1 MAG), welche den Mehrwert schafft, und dem Verkehrswert des Grundstücks ohne diese Planungsmassnahme, also nach vorher geltendem Planungsrecht.
- § 3 Abs. 2 VE-MAV Die Verkehrswerte entsprechen dem jeweiligen Erlös, der bei Veräusserung im freien Handel am massgebenden Stichtag hätte erzielt werden können (vgl. dazu bereits Vorlage 5434, S. 16). Massgebender Stichtag ist das Inkrafttreten der Planungsmassnahme (§ 3 Abs. 2 MAG). 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 blosse Hypothesen abstellen (BGE 122 I 168 E. 3, S. 174).
- § 4 VE-MAV Die Verordnung umschreibt in allgemeiner Weise die Grundsätze die einer Bemessung zugrunde zu legen sind. Mit den örtlichen Verhältnissen ist die Makrolage, mit der Lage der Liegenschaft die Mikrolage gemeint. Die wertbestimmende Überbaumöglichkeit wird in Absatz 2 von § 4 VE-MAV näher umschrieben. Für die Bemessung ist auf die höchst mögliche Ausnützung im Sinne von § 251 PBG gemäss bisher geltender und gemäss geänderter Bau- und Zonenordnung abzustellen. Massgeblich ist die anrechenbare Grundstücksfläche gemäss § 259 des Planungs- und Baugesetzes vom 7. September 1975 (PBG); Flächen der Grund-, Grob und Feinerschliessung sind demnach abzuziehen.
- Eine selbstgewählte Minderausnützung führt nicht zu einer Reduktion des durch die Planungsmassnahme geschaffenen Mehrwerts. Öffentlich-rechtliche Baubeschränkungen sind jedoch als Minderung zu berücksichtigen. Hingegen werden privatrechtlich vereinbarte Einschränkungen der Bebauung und mögliche Ausnützungstransfers nicht berücksichtigt.
- Diese Bemessungsgrundsätze sind sowohl bei der schematisch, formelmässige Bewertung gestützt auf die Landpreismodelle wie auch bei der amtlichen Schätzung bei Vorliegen besonderer Gründe gemäss § 10 VE-MAV zu berücksichtigen.
- § 5 VE-MAV Bei Planungsmassnahmen, die einen ausgleichspflichtigen Mehrwert zur Folge haben, sind im Planungsbericht gemäss Art. 47 der eidgenössischen Raumplanungsverordnung Ausführungen zu den zu erwartenden Mehrwerten aufgrund von Einzonungen sowie Auf- und Umzonungen zu machen. Für die Quantifizierung sind die Ergebnisse der Landpreismodelle (vgl. Kapitel 4.3) ausreichend (vgl. § 8 VE-MAV).

4.2. Bemessungsverfahren

§ 9 VE-MAV Der Mehrwert von durch Planungsmassnahmen betroffenen Grundstücken wird in der Regel gestützt auf Landpreismodelle ermittelt. Diese Landpreismodelle sind als Teil der Applikation «Mehrwert» vorgesehen. Die Applikation «Mehrwert» muss so konzipiert sein, dass mit Hilfe der Grundstücksidentifikation sämtliche verkehrswertbestimmenden Eigenschaften automatisch ermittelt werden; bei Bedarf ist eine manuelle Korrektur möglich. Nach Eingabe der durch die Planungsmassnahme vorgenommenen planungsrechtlichen Änderungen berechnet die Applikation «Mehrwert» den erwarteten Mehrwert und zeigt diesen an.

§ 8 VE-MAV Analog dem vorstehend beschriebenen Verfahren wird vor der Festsetzung einer Planungsmassnahme bereits eine Mehrwertprognose erstellt und in den Planungsbericht aufgenommen (vgl. § 5 VE-MAV). 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 soll die Planungsmassnahme in Kenntnis der zu erwartenden Mehrwerte festsetzen können.

Mit der in §§ 8 und 9 VE-MAV erwähnten «zuständigen Verwaltungseinheit» 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.

§ 10 Abs. 1 und 2
VE-MAV Sofern besondere Gründe vorliegen, welche die Aussagekraft der automatischen Mehrwertermittlung in Frage stellen, ist gemäss § 10 Abs. 1 VE-MAV eine individuelle Schätzung des Mehrwerts durchzuführen. Als besondere Gründe gelten gemäss § 10 Abs. 2 VE-MAV:

- verbesserte Nutzungsmöglichkeiten infolge von Sondernutzungsplanungen,
- tatsächliche und öffentlich-rechtliche Eigenschaften des Grundstücks, welche dazu führen, dass die durch die Planungsmassnahme verbesserten Nutzungsmöglichkeiten nicht ausgeschöpft werden können,
- Grundstücke in Zonen nach § 49b PBG, da die Verpflichtung zur Kostenmiete die Ertragskraft des Grundstücks mindert.

Es bedarf einer ausführlichen Sachverhaltsermittlung, zu der auch ein Augenschein gehören kann. Über das Vorliegen besonderer Gründe entscheidet die zuständige Verwaltungsstelle.

§ 10 Abs. 3–5
VE-MAV Die individuelle Schätzung wird nach anerkannten Bewertungsmethoden unter Berücksichtigung der besonderen Gründe durchgeführt. Es können externe Fachpersonen zur Unterstützung beigezogen werden. Um die Vergleichbarkeit der Schätzungen zu erhöhen, ist im Rahmen der kantonalen Vollzugszuständigkeit vorgesehen, ein oder mehrere anerkannte Immobilienbewertungsunternehmen auf der Basis von Rahmenverträgen mit den individuellen Schätzungen zu betrauen. Die Kosten werden den Mehrwertausgleichsfonds belastet. Im Rahmen der Städtebaulichen Verträge sind abweichende Regelungen zur Kostentragung möglich.

- § 11 Abs. 1 VE-MAV Der automatisch ermittelte oder geschätzte Mehrwert sowie dessen Bemessungsgrundlagen werden bei der Auflage gemäss § 5 Abs. 3 PBG (Rekursfrist) für die im Planungsparameter liegenden Grundstücke gesamthaft bekanntgegeben. Rückschlüsse auf den Mehrwert einzelner Grundstücke können somit möglich sein.
- § 11 Abs. 2 VE-MAV Mit der Auflage gemäss § 5 Abs. 3 PBG ist den betroffenen Grundeigentümerinnen und Grundeigentümern 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. Nach Ablauf der Gehörsfrist ist dieser Anspruch verwirkt.
- § 12 VE-MAV Die Rechtsprechung anerkennt über die Gründe in § 7 Abs. 2 des Verwaltungsrechtspflegegesetzes (VRG) hinaus 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. A., Zürich etc. 2014, § 7 N. 99). In diesem Sinne hält die Verordnung fest, dass die Grundeigentümerin oder der Grundeigentümer bei der individuellen Schätzung mitzuwirken und Auskunft zu erteilen hat. Sie kennen ihre Liegenschaft am besten und sind meist auch besser dokumentiert.
- § 13 VE-MAV Folgende Gründe können dazu führen, dass die Bewertung zu bereinigen ist:
- 1 Die Planungsmassnahme kann aufgrund von Rechtsmittelentscheiden nochmals Änderungen bezüglich Umfang oder Inhalt erfahren haben, die sich auf die Bewertung auswirken.
 - 2 Die Grundeigentümerschaft bringt im Rahmen des rechtlichen Gehörs bewertungsrelevante Tatsachen vor.

Die Bereinigung der Bewertung selbst kann wie folgt erfolgen:

- 1 Korrektur der Eingabefaktoren und erneute Ermittlung mit der Applikation «Mehrwert»
- 2 Überarbeitung einer vorliegenden oder eine neue Schätzung
- 3 Pauschale Korrektur des ermittelten/geschätzten Mehrwertes

4.3. Landpreismodelle

4.3.1. Zielsetzung

- § 6 Abs. 1 VE-MAV Gemäss § 6 Abs. 1 VE-MAV lässt die Baudirektion durch Sachverständige Landpreismodelle erstellen, welche auf einer Preisvergleichsmethode beruhen und 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 ermöglichen.

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 Basis der hedonischen Modellierung, einer ökonometrischen 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 Planungszuständen.

Bei der hedonischen Methode werden basierend auf einer ausreichend hohen Anzahl unterschiedlicher Fälle aus der Vergangenheit für alle modellrelevanten Grössen (vgl. § 6 Abs. 2 VE-MAV) Parameterwerte bestimmt. Unter der Voraussetzung, dass das gewählte Modell die Realität ausreichend genau abbildet (Die Messgrösse hierfür ist das korrigierte Bestimmtheitsmass R^2) und somit alle wertbestimmenden Faktoren berücksichtigt worden sind, kann mit Hilfe dieser Parameterwerte der Wert für jedes beliebige Grundstück ermittelt (geschätzt) werden.

In Einzelfällen können die geschätzten 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.

4.3.2. Grundlagen der Modelle

§ 6 Abs. 2 VE-MAV

Die Modelle beruhen insbesondere auf den notariell beurkundeten Grundstückverkäufen (Handänderungsstatistik) oder vergleichbare Daten und berücksichtigen landpreisrelevante Einflussfaktoren wie 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 mögliche Quelle sind die notariell beurkundeten Grundstückverkäufe aus der kantonalen Handänderungsstatistik. Diese enthalten neben dem vereinbarten Kaufpreis Informationen zu den gehandelten Grundstücken sowie allfällig mitgehandelten Objekten auch Informationen zu weiteren mit einem Grundstück verbundenen Rechten und Pflichten. Alternative Datenquellen können Angebotsdaten oder die Daten aus dem Hypothekargeschäft 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 zum einen das Modell verzerrte Ergebnisse (ungleiche Qualität der Faktoren) erzeugt oder nicht ohne weiteres angewendet werden kann (fehlende Faktoren).

4.3.3. Aktualisierung

§ 6 Abs. 3 VE-MAV Die Modelle sind periodisch zu überprüfen und bei Bedarf anzupassen.

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

Dennoch können aber neue Informationen dazu führen, dass einzelne Teile des Modells mit der Zeit eine andere Bedeutung erhalten, so dass eine neue Spezifikation des Modells nötig sein kann. Daher sollte die Modellierung periodisch (beispielsweise alle 4 Jahre) überprüft 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, wenn neue Fälle (beispielsweise einmal jährlich) verfügbar sind.

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 hohen Nutzenzuwachs zur Folge haben.

4.3.4. Nutzung

§ 6 Abs. 4 VE-MAV Die Modelle und deren Ergebnisse sind der Direktion sowie den Gemeinden zugänglich. Dabei ist zu differenzieren, dass den Gemeinden die Applikation «Mehrwert» und damit die verwendeten Modelle lediglich für 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 im Rahmen der Applikation «Mehrwert» bleibt jedoch in den Händen der Baudirektion. Sie ist als Auftraggeberin dafür besorgt, dass das gesamte Modellierungsverfahren für die Gemeinden transparent und nachvollziehbar bleibt.

4.3.5. Expertengruppe

§ 7 Abs. 1 und 2
VE-MAV Die Akzeptanz der Resultate, welche die Landpreismodelle liefern, beruht auf dem Vertrauen das den Landpreismodellen entgegengebracht wird. Zur Stärkung dieses Vertrauens setzt der Regierungsrat jeweils für eine Legislaturperiode eine Expertengruppe ein (zur Zusammensetzung vgl. folgenden Absatz). Diese Expertengruppe hat keine Aufsichtsfunktion gegenüber den für den Vollzug zuständigen Verwaltungsstellen. Diese Aufsicht erfolgt wie üblich in erster Linie durch die Direktion und den Regierungsrat sowie die Finanzkontrolle.

- § 7 Abs. 3 VE-MAV Die Expertengruppe überprüft die Parametrierung und Modellierung der Landpreismodelle und berät diesbezüglich die zuständige kantonale Verwaltungseinheit. Sie soll zudem bei wesentlichen Themen (Diskontierungssatz, Risikozuschläge, Zeitpunkte der jeweiligen Abzüge) für den Vollzug miteinbezogen werden. Alle zwei Jahre nimmt sie förmlich Stellung.
- § 7 Abs. 4 VE-MAV Das Organisationsreglement wird u.a. die Anzahl der Mitglieder, den Vorsitz, die Entschädigung sowie die Geschäftsstelle und ihre Aufgaben regeln müssen.

5. Festsetzung und Bezug

5.1. Festsetzungsverfahren

- § 14 VE-MAV Mit Rechtskraft der Mehrwert schaffenden Planungsmassnahme entsteht gemäss § 3 Abs. 2 MAG auch die Mehrwertabgabeforderung. Ab diesem Zeitpunkt kann nun die Abgabe 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 § 13 VE-MAV. Der bereinigte Mehrwert ist um den anwendbaren Freibetrag zu kürzen (Fr. 100'000 bei Auf- und Umzonungen nach § 19 Abs. 3 MAG). Der resultierende Wert ist mit dem anwendbaren Abgabesatz zu multiplizieren (20 % bei Einzonungen nach § 4 Abs. 1 MAG; max. 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).

- § 15 VE-MAV Was als Mindestinhalt in die Festsetzungsverfügung gehört, hält § 15 VE-MAV fest. Mit dem Inkrafttreten der Planungsmassnahme wird auch die abgabepflichtige Person bestimmt (§ 5 Abs. 3 MAG). 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. Daran erinnert § 15 lit. c VE-MAV. Bei der Rechtsmittelbelehrung nach § 15 lit. f VE-MAV ist gestützt auf § 25 Abs. 1 MAG als Rechtsmittelinstanz das Baurekursgericht zu bezeichnen.

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

Bereits in § 7 Abs. 3 MAG ist geregelt, dass die rechtskräftig festgesetzte Mehrwertabgabe im Grundbuch angemerkt wird.

§ 16 VE-MAV Die in §§ 9 und 24 MAG statuierten Pfandrechten des Kantons bzw. der Gemeinden am betroffenen Grundstück bedürfen als gesetzliche Pfandrechte gemäss § 195 EG ZGB zu ihrer Entstehung keiner Eintragung im Grundbuch und im Gegensatz zu anderen Pfandrechten nach § 194 EG ZGB ist für die Pfandrechte nach den §§ 9 und 24 MAG kein Erlöschen innert bestimmter Frist vorgesehen. Je nach Beurteilung des Ausfallrisikos einer Mehrwertabgabeforderung kann es dennoch angezeigt sein, nach Rechtskraft der Festsetzungsverfügung das Grundpfandrecht eintragen zu lassen. Art. 836 Abs. 2 ZGB in der ab 1. Januar 2012 gültigen Fassung bestimmt nämlich 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 das Grundpfandrecht also 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.

5.2. Bezugsverfahren

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. Dabei ist zu beachten, dass die Regelungen zur Veräusserung in Abs. 3 und 4 von § 10 MAG für den kommunalen Mehrwertausgleich nicht zur Anwendung kommen (vgl. die Verweisung in § 20 Abs. 3 MAG).

§ 17 VE-MAV Gemäss § 10 Abs. 1 Satz 2 MAG lösen geringfügige bauliche Massnahmen die Fälligkeit nicht aus. In § 17 VE-MAV wird genauer umschrieben was darunter zu verstehen ist. So wird der Bezug der Mehrwertabgabe zum einen nicht ausgelöst, wenn es sich um die blosser Sanierung einer Baute handelt, welche jedoch auch ohne bauliche Erweiterung die Grenze einer neubauähnlichen Umgestaltung nicht überschreiten darf. Der Bezug wird zum andern nicht ausgelöst, wenn Bauten um weniger als 100 m² anrechenbare Geschossfläche im Sinne von § 255 Abs. 1 PBG bzw. das Äquivalent nach Baumassenziffer erweitert werden. Dieses Äquivalent ist von den Gemeinden zu bestimmen.

§ 18 VE-MAV Damit die zuständigen Vollzugsstellen von Kanton und Gemeinden überhaupt Kenntnis von den fälligkeitsauslösenden Tatbeständen gemäss § 10 MAG erhalten, statuiert § 11 MAG

entsprechende Meldepflichten. § 18 VE-MAV setzt für diese Meldungen eine Frist. Die örtlichen Baubehörden und die Notariate und Grundbuchämter sind verpflichtet, innerhalb von 30 Tagen die entsprechenden Meldungen zu machen.

§ 19 VE-MAV Den Inhalt der Rechnungstellungsverfügung hält § 19 VE-MAV fest.

Die Gesamtabgabe gemäss § 19 lit. d VE-MAV entspricht der festgesetzten Mehrwertabgabe. Sofern zwischen Festsetzung und Fälligkeit mehr als ein Jahr liegen, bestimmt sie sich wie folgt:

$$\text{Gesamtabgabe} = \text{festgesetzte Mehrwertabgabe} \times \text{Teuerungsfaktor}$$

Zur Bestimmung des fälligen Anteils gemäss § 19 lit. e VE-MAV ist bei etappierter Überbauung und teilweiser Veräusserung zu unterscheiden: Bei der Überbauung bestimmt sich der fällige Anteil im Verhältnis zur Wertquote der freigegebenen Bauetappe (§ 10 Abs. 2 MAG), bei der Veräusserung nach dem Verhältnis zum Wertanteil des veräusserten Teils (§ 10 Abs. 4 MAG).

Die Zahlungsfrist und die Verzugsfolgen nach § 19 lit. g und h VE-MAV richten sich gemäss Verweisung in § 12 Abs. 3 MAG nach § 29a VRG: Für verspätete Zahlungen nach der 30-tägigen Zahlungsfrist ab Zustellung der Rechnung ist nach erfolgter Mahnung ein Verzugszins von 5% geschuldet.

Bei der Rechtsmittelbelehrung nach § 19 lit. i VE-MAV ist gestützt auf § 25 Abs. 1 MAG als Rechtsmittelinstanz wiederum das Baurekursgericht zu bezeichnen.

§ 20 VE-MAV 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 lässt sich dann wie folgt berechnen:

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

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

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

Der Ausgleichszins ist durch den Regierungsrat festzulegen. Er wird in § 20 VE-MAV 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 Bundesverordnung definiert wird. Gegenwärtig bzw. seit 2. Juni 2017 liegt er bei 1,5 % (vgl. <https://www.bwo.admin.ch/bwo/de/home/mietrecht/referenzzinssatz.html>).

§ 21 VE-MAV Die in § 12 Abs. 4 MAG vorgesehenen Zahlungserleichterungen (Stundungen oder Ratenzahlungen) werden mit § 21 VE-MAG näher geregelt.

§ 22 VE-MAV 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

Jahren zur Beschaffung einer landwirtschaftlichen Ersatzbaute für die Selbstbewirtschaftung erforderlich ist. Die Abgabe wird somit auf dem nach Abzug der Kosten für die Ersatzbaute verbleibenden Mehrwert berechnet:

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

wobei der verbleibende Mehrwert wie folgt ermittelt wird:

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

Es kann nun sein, dass die Fälligkeit der Abgabe vor Ablauf der dreijährigen Frist eintritt (weil zum Beispiel 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 § 22 VE-MAV der Bezug bis zum Ablauf der Dreijahresfrist aufgeschoben, um zu gewährleisten, dass sämtliche abzugsfähigen Kosten vorliegen. Diese Sonderregel bei Einzonungen ist nur für die kantonale Vollzugsstelle massgeblich.

6. Städtebauliche Verträge

6.1. Ausgangslage und rechtliche Erwägungen

Die gesetzliche Grundlage für den Abschluss von verwaltungsrechtlichen Verträgen, im Zusammenhang mit dem Mehrwertausgleich als «städtebauliche Verträge» bezeichnet, wird mit § 21 MAG geschaffen. Damit wird eine Vorgabe eines Teils der juristischen Lehre erfüllt, die für den Abschluss solcher Verträge eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage als Voraussetzung fordert. Der Inhalt der Verträge kann grundsätzlich von den Vertragsparteien im Rahmen der Vertragsgestaltungsfreiheit bestimmt werden, wobei die gesetzlichen Vorgaben zu beachten sind. So muss der Vertragsinhalt 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 lit. a bis e von § 21 Abs. 2 MAG vor, besteht die Vermutung, dass der vorgeschriebene sachliche Zusammenhang besteht. Der Konkretisierungsgrad dieser Tatbestände ist sehr unterschiedlich. Unter lit. a und b werden konkrete Massnahmen aufgezählt, welche öffentliche Planungsziele verfolgen. Demgegenüber wird der Fächer ab lit. c für Beteiligungen bereits weit geöffnet. Diesbezüglich sollte deshalb klar zwischen öffentlichen Aufgaben unterschieden werden, die vom Gemeinwesen zwingend zu erfüllen sind, und den weiteren Aufgaben, die im Sinne von zusätzlichen Investitionen vorgenommen werden können. Die weiteren Tatbestände (lit. e–h) sind Sondertatbestände, die in Einzelfällen zu Lösungen beitragen sollen, welche im öffentlichen Interesse liegen. Für die Umsetzung der entsprechenden Tatbestände sind weitere Schritte des Gemeinwesens zu vollziehen.

Dies betrifft insbesondere die Tatbestände nach lit. e (preisgünstiger Wohnraum) und lit. g (Kaufrecht).

Wenn die Vertragsparteien gestützt auf gesetzliche Bestimmungen konkrete öffentlich-rechtliche Pflichten, beispielsweise im Erschliessungsbereich, zu erfüllen haben, dann können diese Leistungen nicht Vertragsbestandteil bilden, welche 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 Schnittstelle zwischen der Pflicht zur Erfüllung der Leistungen und den Mehrleistungen konkret vorgenommen und auch mit Blick auf die finanziellen Leistungsverpflichtungen der Parteien klar abgegrenzt werden kann. Diese Mehrleistungen sind auch transparent auszuweisen.

Gilt es zwingende Formvorschriften, beispielsweise im Zusammenhang mit Grundbuchvorschriften anzuwenden, sind diese in jedem Fall zu beachten (so sind beispielsweise beim Abschluss eines Kaufrechtsvertrags die zivilrechtlichen formellen und materiellen Vorschriften zu erfüllen, ansonsten der Vertrag nicht zu Stande kommt). Die Behörden können den Abschluss eines mangelhaften oder gar rechtswidrigen Geschäfts nicht durchsetzen, auch nicht aufgrund ihrer Autorität im hoheitlichen Bereich.

Das Abschlussverfahren eines solchen 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 gleichermaßen zur Verfügung.

6.2. Abschluss von Vorverträgen

Empfohlen wird für den Vertragsabschluss ein zweistufiges Verfahren, das zwar gesetzlich nicht geregelt wird, dem Tatbestand von § 21 Abs. 2 aber auch nicht widerspricht:

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, beziehungsweise wenn die Vertragsverhandlungen scheitern oder sie vom Vertrag zurücktritt. In diesen Fällen wird das ordentliche Bemessungsverfahren durchgeführt (§ 26 VE-MAV).

Falls ein Vertragsabschluss in Frage kommt, gilt es die vertragsrechtlichen Spielregeln einzuhalten. Es wird ein Verhalten der Parteien nach Treu und Glauben verlangt. Die Willensäusserungen sind verbindlich und werden nach dem Vertrauensprinzip ausgelegt. Ein Verhalten, das als *culpa in contrahendo* (schuldhafte Verletzung von Pflichten aus einem vorvertraglichen Verhältnis) zu würdigen ist, wird nach wie vor rechtlich verpönt.

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

§ 21 Abs. 2 MAG räumt deshalb den Parteien ein Rücktrittsrecht unter bestimmten Voraussetzungen ein. Vertragsrechtlich betrachtet kann dieses Rücktrittsrecht als Ausgestaltung der *clausula rebus sic stantibus* (Vorbehalt gleichbleibender Umstände) betrachtet werden. Wenn in der Phase des Vertragsabschlusses Tatsachen auftreten, welche dazu führen, dass der Vertrag bei ihrer Kenntnis nicht abgeschlossen worden wäre, dann ist von einem Grundlagenirrtum die Rede, der eine Anfechtung des Vertrags ermöglicht.

Beim Tatbestand des Vertragsrücktritts ist davon auszugehen, dass der Vertrag zustande gekommen ist, aber zu einem späteren Zeitpunkt neue Tatsachen auftreten, die ein Festhalten an den ursprünglichen Annahmen als nicht mehr gerechtfertigt erscheinen lassen. Demnach besteht eine Diskrepanz zwischen den Verhältnissen, wie sie aktuell vorliegen, und den Verhältnissen, wie sie zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses vorlagen. Konkret wird diese Diskrepanz auf Planungsmassnahmen bezogen, die von den Annahmen abweichen, wie sie bei Vertragsabschluss vorlagen. In der Praxis dürfte es beispielsweise darum gehen, dass die ursprünglich vorgesehene Nutzungsmöglichkeit eingeschränkt wird oder der Grundeigentümerschaft zusätzliche Einschränkungen auferlegt werden, die zum Zeitpunkt des Vertragsabschlusses nicht bestanden haben.

6.3. Regelungsgegenstand im Vorvertrag

Damit vertragsrechtlich eine gewisse Rechts- und Planungssicherheit eintreten kann, wird empfohlen, dass die Vertragsparteien zusätzlich zum städtebaulichen Vertrag, der zusammen mit den Planungsmassnahmen öffentlich aufzulegen ist (§ 22 Abs. 1 MAG), einen Vertrag (Vorvertrag) über die Phase von der Aufnahme der Vertragsverhandlungen bis zum Zeitpunkt des Abschlusses des Vertrags abschliessen. Der Vorvertrag ist nicht zu publizieren. Enthält er Grundstücksgeschäfte kann auch er Formvorschriften unterliegen.

Es wird empfohlen, nachstehende Themen im Vorvertrag zu regeln; sie dienen der Rechtssicherheit und der Transparenz im Verfahren:

- Absicht, einen städtebaulichen Vertrag innerhalb einer bestimmten Frist abzuschliessen.
- Vorgehen zur Festlegung des Vertragsinhalts. Dazu gehören die planerischen Schritte, allenfalls Studien, Abklärungen usw. verbunden mit der Kostentragung dieser Massnahmen, welche notwendig sind, um den Vertragsgegenstand des städtebaulichen Vertrags in einem Konkretisierungsgrad festzuhalten, der eine präzise Festlegung des Vertragsinhalts ermöglicht.
- Verbindliche Erklärungen der Parteien, wie sie sich in dieser Phase verhalten, um ein Verhalten nach *culpa in contrahendo* auszuschliessen.
- Aufnahme von Bedingungen für das Zustandekommen des Vertrags. Mit diesem Vorgehen können Bedingungen aufgenommen werden, welche nicht publik zu machen sind, und welche aber zwischen den Parteien klar regeln, unter welchen Bedingungen (genauer Suspensivbedingungen) kein städtebaulicher Vertrag zustande kommt.
- Aufzeigen der Rechtsfolgen, die im Falle des Scheiterns des Vertrags eintreten.
- Hinweis auf die Möglichkeit, dass bis zu einem bestimmten Zeitpunkt ein Verzicht auf den Abschluss eines Vertrags möglich ist.

- Bezeichnung der Tatbestände, die von den Parteien als erheblich zu betrachten sind, welche einen Abschluss oder einen Rücktritt vom Vertrag rechtfertigen.
- Regelung der Abläufe bei Leistungsänderungen im Zuge der Vertragserfüllung und des Vorgehens beim Rücktritt unter Beachtung der Kostentragungspflichten.
- 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 Meinungsdivergenzen.

6.4. Verordnungsbestimmungen

§ 24 f. VE-MAV Im Sinne der vorstehenden Ausführungen enthält die Verordnung unter grösstmöglicher Wahrung der Vertragsfreiheit lediglich minimale Vorschriften. Die Aufzählung in § 24 VE-MAV bezeichnet bloss den Mindestinhalt von städtebaulichen Verträgen und § 25 VE-MAV zählt in nicht abschliessender Weise wichtige Regelungspunkte von Vorverträgen auf.

7. Mehrwertausgleichsfonds

7.1. Kantonaler Fonds

- § 31 VE-MAV Gemäss § 16 Abs. 1 MAG werden die Mittel des kantonalen Mehrwertausgleichsfonds verwendet für Entschädigungen der Gemeinden bei Auszonungen und für Massnahmen der Raumplanung. Bereits in den Beratungen zur Revision des RPG (1. Etappe) vertraten einzelne eidgenössische Räte die Auffassung, dass die Mittel vorrangig für Entschädigungen bei Auszonungen zu verwenden sind. § 31 VE-MAV greift diesen Vorrang auf und gewährleistet die Umsetzung, indem ein Mindestbestand an Fondsmittel festgelegt wird.
- § 33 VE-MAV Der ermittelte Minderwert infolge einer Auszonung wird der Gemeinde vollumfänglich entschädigt. Diese leitet der Grundeigentümerin bzw. dem Grundeigentümer mindestens 50% des Beitrags weiter, wobei der Anteil je nach Schwere des Eigentumseingriffs angemessen erhöht wird. Die Beurteilung der Schwere des Eigentumseingriffs orientiert sich an den Kriterien bei Entschädigungen infolge materieller Enteignung. Demnach sind neben den rechtlichen Möglichkeiten zur Nutzung der Liegenschaft (z.B. Bauvorschriften, Planungssituation) auch die tatsächlichen Möglichkeiten wie Lage, Beschaffenheit, Erschliessungssituation oder die bauliche Entwicklung in der Umgebung massgebend. Auch allfällig bereits getätigte Vorinvestitionen seitens Grundeigentümerschaft können in die Beurteilung einfließen. Die Bauabsichten der Eigentümerin bzw. des Eigentümers sind hingegen irrelevant.
- § 35 VE-MAV 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 relativ breit und wird in § 35 VE-MAV nicht abschliessend konkretisiert. Ausgeschlossen sind wiederkehrende Beiträge, beispielsweise für Unterhalt und Betrieb einer raumplanerischen Massnahme.

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 landschaftszerstreichenden Infrastrukturen (z.B. Verkabelung von Übertragungsleitungen) oder 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 etc.).

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

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 breiten Einbezug der Bevölkerung ermöglichen. Andererseits sind grenzüberschreitende 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).

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 aus dem Kantonsrat (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.

§ 36 VE-MAV 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, breite Personenkreise), die Nutzungszeit (im Tagesverlauf, saisonal) oder die potenzielle Nachfrage massgebend. Massnahmen zur Verbesserung des Lokalklimas 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.

7.2. Kommunale Fonds

Im Gegensatz zum kantonalen Mehrwertausgleichsfonds werden die kommunalen Fonds dem Eigenkapital zugerechnet.

- § 37 VE-MAV Grundsätzlich orientiert sich die Ausrichtung von Beiträgen aus den kommunalen Fonds am kantonalen Mehrwertausgleichsfonds. Allerdings ist deren Mittelverwendung etwas anders ausgerichtet (vgl. § 23 Abs. 1 MAG) und bezieht sich auf Art. 3 Abs. 3 RPG. 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 (wie Quartiertreffpunkte oder ausserschulische Einrichtungen), die nicht der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen, sind beitragsberechtigt. Im Übrigen sind auch bei den kommunalen Fonds wiederkehrende Beiträge (für Unterhalt oder Betrieb) ausgeschlossen. Die Einzelheiten zur Fondsverwaltung regeln entsprechende kommunale Fondsreglemente.
- § 38 VE-MAV Unabhängig von den anwendbaren Regelungen für den kommunalen Finanzhaushalt informieren die Gemeinden aktiv über die Verwendung der Fondsmittel. Es genügt also nicht, die Ausgaben aus dem Fonds als blosser Zahl bekanntzugeben.

8. Applikationen und Daten

- § 39 VE-MAV Im Sinne eines effizienten Vollzugs des Mehrwertausgleichs (einschliesslich der Wirkungskontrolle) soll dieser weitestgehend digital durchgeführt werden. Die zuständige Verwaltungseinheit der Direktion stellt deshalb über das Internet Applikationen für den Vollzug des kantonalen und kommunalen Mehrwertausgleichs zur Verfügung (Webportal Mehrwertausgleich).
- § 40 VE-MAV Zugriff auf dieses Webportal sollen kantonale Verwaltungsstellen, die Gemeinden, die Notariate und Grundbuchämter sowie Privatpersonen haben. Der Umfang des Zugriffs richtet sich dabei nach Zuständigkeiten, Aufgaben und Informationsrechten der genannten Benutzergruppen. Die kantonale Vollzugsstelle regelt die Zugriffsberechtigungen genauer. Es ist beispielsweise vorgesehen, das Webportal Mehrwertausgleich so auszugestalten, dass betroffene Privatpersonen eine transparente Übersicht über den Stand des Verfahrens sowie

die berücksichtigten Bemessungsgrundlagen erhalten können. Gemeinden werden hingegen vollen Einblick in alle laufenden und abgeschlossenen Mehrwertausgleichsverfahren auf ihrem Gemeindegebiet erhalten.

§ 41 VE-MAV Die kantonale Vollzugsstelle kann zur Nutzung der Applikationen auch ergänzende Weisungen erlassen. So werden zum Beispiel diejenigen Gemeinden, die eigene Vollzugslösungen für die Festsetzung und den Bezug der kommunalen Mehrwertabgaben wählen, gewisse Daten in den Applikationen erfassen müssen, damit im Rahmen der Wirkungskontrolle die Indikationen gemäss § 45 VE-MAV kantonsweit ausgewiesen werden können.

§ 42 VE-MAV Für den Vollzug sind drei Applikationen vorgesehen. Die Applikation «Mehrwert» soll den Teilprozess Bemessung unterstützen, indem auf Basis hinterlegter Landpreismodelle gemäss § 6 VE-MAV der Mehrwert automatisiert ermittelt werden kann. Mit der Applikation «Abgabenverwaltung» wird die Abgabenhöhe für die Festsetzung berechnet und der Bezug der Abgabe unterstützt. Die dritte Applikation «Fondsverwaltung» dient der Abwicklung der Beitragsgesuche.

Für den Betrieb der verschiedenen Applikationen des Webportals ist vorgesehen, folgende Daten zu erfassen:

Applikation «Mehrwert»	Applikation «Abgabenverwaltung»	Applikation «Fondsverwaltung»
- Grundstücksangaben (Grundstücksnummer, -fläche, -koordinaten) - Grundstücksbezogene Vorschriften, - Planungsmassnahme - Mehrwert aufgrund der Planungsmassnahme - Art und Umfang des Mehrwertausgleichs	- Abgabepflichtige Person/-en, - Zahlungsverbindung, - Grundstücksangaben (Grundstücksnummer, -fläche, -koordinaten) - Grundstücksbezogene Vorschriften, - Planungsmassnahme, - Mehrwert aufgrund der Planungsmassnahme, - Art und Umfang des Mehrwertausgleichs, - Auflagen, - Verfahrensstand	- Entschädigte Gemeinde - Gesuchstellende Person/-en, - Beschrieb des Vorhabens, - Kostenschätzungen, - Beiträge Dritter, - Beitragshöhe, - Auflagen, - Voraussichtliches Bezugsjahr, - Verfahrensstand

Die Anforderungen an Datenschutz und -sicherheit richten sich nach dem Gesetz über die Information und den Datenschutz (IDG, LS 170.4) und der Verordnung über die Information und den Datenschutz (IDV, LS 170.41).

§ 43 VE-MAV Die Verordnung regelt auch eine mögliche Aufbereitung, Auswertung und Veröffentlichung der Daten, die im Zusammenhang mit dem Mehrwertausgleich erfasst werden.

9. Wirkungskontrolle

§ 44 VE-MAV 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. www.are.zh.ch → Raumplanung → Veröffentlichungen) jährlich Bericht über die Auswirkungen des MAG. Zudem hat er die massgeblichen Indikatoren festzulegen. Diese Indikatoren werden in § 44 VE-MAV aufgezählt. Für die Bestimmung der Indikatorenwerte ist vorgesehen, grundsätzlich alle Angaben vom Webportal Mehrwertausgleich zu beziehen. Gemeinden, die auf die Nutzung der Applikationen «Abgabenverwaltung» und «Fondsverwaltung» des Webportals Mehrwertausgleich verzichten, sind verpflichtet, mindestens alle relevanten Kennzahlen über eine Schnittstelle in das Webportal zu importieren (vgl. § 38 Satz 2 VE-MAV), so dass die Vollständigkeit der Indikatoren gewährleistet ist. Dies gilt für die Flächen der abgabepflichtigen und der fällig gewordenen Auf- und Umzonungen, die Gesamterträge und Endbestände der kommunalen Mehrwertausgleichsfonds und die Beitragssummen der kommunalen Mehrwertausgleichsfonds.

Es werden für jedes Jahr folgende Indikatoren ausgewiesen:

- Die Flächen der abgabepflichtigen und der fällig gewordenen Ein- und Auszonungen werden auf Basis der in der Applikation «Abgabeverwaltung» erfassten Grundstücksangaben summarisch ermittelt und in Quadratmetern ausgewiesen.
- Die Flächen der abgabepflichtigen und der fällig gewordenen Auf- und Umzonungen werden auf Basis der in der Applikation «Abgabeverwaltung» erfassten Grundstücksangaben summarisch ermittelt und in Quadratmetern ausgewiesen.
- Die Gesamtsumme der ausstehenden Abgaben werden auf Basis der Informationen in der Applikation «Abgabeverwaltung» summarisch ermittelt und in Franken ausgewiesen. Hierbei werden zumindest die drei Abgabekategorien «Einzonung», «Umzonung» und «Auszonung» unterschieden.
- Der Gesamtertrag des kantonalen Mehrwertausgleichsfonds eines Kalenderjahres sowie der Fondsbestand am jeweiligen Jahresende werden auf Basis der Informationen in der Applikation «Fondsverwaltung» ermittelt und in Franken ausgewiesen.
- Die Gesamterträge der kommunalen Mehrwertausgleichsfonds eines Kalenderjahres sowie die Fondsbestände am jeweiligen Jahresende werden auf Basis der Informationen in der Applikation «Fondsverwaltung» ermittelt und in Franken ausgewiesen. Hierbei werden die Erträge und Bestände summarisch und nach Gemeinden getrennt ausgewiesen.
- Die Beitragssumme des kantonalen Mehrwertausgleichsfonds eines Kalenderjahres wird auf Basis der Informationen in der Applikation «Fondsverwaltung» ermittelt und in Franken ausgewiesen. Hierbei werden die Beträge summarisch und nach Verwendungszwecken getrennt ausgewiesen.
- Die Beitragssummen des kommunalen Mehrwertausgleichsfonds eines Kalenderjahres werden auf Basis der Informationen in der Applikation «Fondsverwaltung» ermittelt und in Franken ausgewiesen. Hierbei werden die Beträge summarisch und nach Verwendungszwecken und nach Gemeinden getrennt ausgewiesen.
- Die Mittelverwendung eines Kalenderjahres wird auf Basis der Informationen in der Applikation «Fondsverwaltung» ermittelt und in Franken ausgewiesen. Hierbei werden die Beträge summarisch und Handlungsräumen gemäss kantonalem Richtplan getrennt ausgewiesen.

10. Schlussbestimmungen

§ 46 VE-MAV Diese Schlussbestimmung betrifft nur den kantonalen Mehrwertausgleichsfonds. Nach § 31 Abs. 1 VE-MAV haben die Entschädigungen der Gemeinden bei Auszonungen gegenüber den Beiträgen an Massnahmen der Raumplanung Vorrang. Damit sich der in § 31 Abs. 2 VE-MAV festgelegte Sockelbestand des Fonds von 3 Mio. Franken bilden kann und darüber hinaus zusätzliche Mittel geäuft 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 aufgrund fehlender Mittel abgelehnt werden müssten.

§ 47 VE-MAV Mit dieser Bestimmung wird zugleich auch das Inkrafttreten des MAG geregelt.

11. Nebenänderung

Gemeinden, die eine Mehrwertabgabe erheben, legen diese in einen Fonds (§ 23 MAG). Mit einer entsprechenden Anpassung der Gemeindeverordnung (Nebenänderung) wird die notwendige buchhalterische Grundlage geschaffen. Die Gemeindeverordnung (VGG, LS 131.11) vom 29. Juni 2016, Anhang 1, 2. Kontenrahmen, wird wie folgt ergänzt:

Sachgruppe	Bezeichnung
2910.02	Mehrwertausgleichsfonds

Diese Änderung der Gemeindeverordnung muss dem Kantonsrat zur Genehmigung vorgelegt werden (§ 181 des Gemeindegesetzes).