

Kanton Zürich
Baudirektion
Herr Martin Neukom
Regierungsrat
Herr Josua Raster
Stv. Amtschef / Abteilungsleiter
Stampfenbachstrasse 12
8090 Zürich

Zürich, 29. November 2019

Stellungnahme der CVP Kanton Zürich im Rahmen der Vernehmlassung
betreffend
Vorentwurf für eine Mehrwertausgleichsverordnung (MAV)

Sehr geehrter Herr Regierungsrat Neukom
Sehr geehrter Herr Raster
Sehr geehrte Damen und Herren

Die CVP Kanton Zürich bedankt sich für die Möglichkeit, an der Vernehmlassung zum Vorentwurf für eine Mehrwertausgleichsverordnung (MAV) teilzunehmen. Wir nehmen zum Vorentwurf wie folgt Stellung:

1. Generelle Bemerkungen

Das Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) bzw. die Mehrwertausgleichsverordnung (MAV) ist anwendbar bei Planungsvorteilen auf Grundstücken. Grundstücke sind auch Miteigentumsanteile (Art. 655 Abs. 2 Ziff. 4 ZGB) und damit auch Stockwerkeigentumsanteile. In diesem Zusammenhang bestehen Unklarheiten, welche in der MAV geregelt werden sollten. Ist der einzelne Stockwerkeigentümer oder die Stockwerkeigentümergeinschaft abgabepflichtig? Auf welchem Grundbuchblatt erfolgt die Eintragung des Grundpfandrechts und in welcher Höhe? Besteht eine solidarische Haftung der Stockwerkeigentümer? Gelten die Freiflächen (vgl. § 19 Abs. 2 MAG) und Freibeträge (vgl. § 4 Abs. 2 MAG) für jeden einzelnen Stockwerkeigentümer oder die ganze Stockwerkeigentümergeinschaft? Die CVP Kanton Zürich ist der Auffassung, dass insbesondere die Freiflächen für jeden einzelnen Stockwerkeigentümer gelten müssen.

Die MAV sollte folglich nochmals aus Sicht des Stockwerkeigentümerrechts geprüft werden und es sollten – falls erforderlich – entsprechende Präzisierungen bzw. Regelungen aufgenommen werden. Anderenfalls drohen in diesem Zusammenhang Rechtsstreitigkeiten infolge der Rechtsunsicherheiten.

Weiter ist in der MAV zu klären, ob der Abgabesatz für den kommunalen Mehrwertausgleich (gemäss § 19 Abs. 3 MAV: max. 40%) generell für das gesamte Gemeindegebiet festgesetzt werden muss oder gebietsweise unterschiedlich geregelt werden könnte. Unseres Erachtens

ist der Abgabesatz i.S. des Gleichbehandlungsgrundsatzes einheitlich für das gesamte Gemeindegebiet festzusetzen, d.h. unterschiedliche Abgabesätze in demselben Gemeindegebiet sind unzulässig.

2. Massgebliche Werte (§ 3 Abs. 1 MAV)

§ 3 Abs. 1 MAV entspricht Art. 3 Abs. 1 MAG. Die Wiederholung ist nicht notwendig und deswegen zu streichen.

Im Zusammenhang mit § 3 Abs. 1 MAV (bzw. MAG) und § 8 MAV halten wir Folgendes fest: Die Berechnung des Mehrwerts basierend auf der Differenz zwischen den Verkehrswerten eines Grundstücks mit und ohne Planungsmassnahme kann nur Planungsmassnahmen nach Inkrafttreten des MAG und der MAV betreffen. Oder anders ausgedrückt: Die Ausschöpfung einer bereits vor Inkrafttreten des MAG bestehenden, aber noch nicht umgesetzten baulichen Nutzungsmöglichkeit (z.B. Aufstockung/Aufzonung) löst keine Mehrwertabgabe aus. Die Ausnützung des Status-quo ist nicht abgabepflichtig, sondern nur die Ausnützung einer nach Inkrafttreten des MAG erfolgten Planungsmassnahme.

3. Bemessungsgrundsätze (§ 4 Abs. 1 und 2 MAV)

Eine Mehrwertabgabe kann nur in dem Umfang geschuldet sein bzw. fällig werden, als von der neuen Nutzungsmöglichkeit tatsächlich Gebrauch gemacht wird. Entgegen den Ausführungen in der Erläuterung zur MAV (S. 8) muss eine selbstgewählte Minderausnützung durchaus zu einer Reduktion des durch die Planungsmassnahme geschaffenen Mehrwerts bzw. zumindest der tatsächlich geschuldeten Mehrwertabgabe führen.

Sodann sind in § 4 Abs. 1 MAV die Bemessungsfaktoren folgendermassen zu ergänzen: „[...] und Überbaumungsmöglichkeit (wie z.B. *Baulinien, Ausscheidung Gewässerräume, Moorschutz, Auenschutz Störfallrisiken sowie weitere Aspekte, die den möglichen zukünftigen Ertrag auf dem Planungsmehrwert verringern oder verhindern*).“

§ 4 Abs. 2 Satz 3 MAV ist unseres Erachtens insofern zu ergänzen, dass auch *privatrechtliche* Baubeschränkungen zu berücksichtigen sind. Die geplante Nichtberücksichtigung dieser Baubeschränkungen ist sachlich nicht gerechtfertigt.

4. Aktualisiertes Landpreismodell (§ 6 Abs. 2 und 3 MAV)

In § 6 Abs. 2 MAV sind die Bemessungsfaktoren ebenfalls folgendermassen zu ergänzen: „[...] und Überbaumungsmöglichkeit (wie z.B. *Baulinien, Ausscheidung Gewässerräume, Moorschutz, Auenschutz Störfallrisiken sowie weitere Aspekte, die den möglichen zukünftigen Ertrag auf dem Planungsmehrwert verringern oder verhindern*).“

Die MAV muss ferner bei einer Änderung des Landpreismodells i.S.v. § 6 Abs. 3 MAV regeln, ob eine Abänderung von bereits getroffenen Mehrwertprognosen, Festsetzungs- und/oder Bezugsverfügungen noch möglich ist oder ob ein allfälliges Rechtsmittel (z.B. Revision) zur Verfügung steht. Wir erachten es als sinnvoll, wenn Mehrwertprognosen und Festsetzungsverfügungen noch abänderbar sind und ein entsprechendes Rechtsmittel zur Verfügung steht.

Weiter sind wir der Auffassung, dass § 6 Abs. 3 MAV folgendermassen zu ergänzen ist: „Für den Fall einer Anpassung des Modells gilt das Ziel, dass weiterhin maximal 25% aller Grundstücke abgabepflichtig sind.“ Damit soll die Absicht des Gesetzgebers sichergestellt werden, dass die rund 75% Bagatellfälle gar nicht erst erfasst werden (vgl. die Medienmitteilung der Kommission für Planung und Bau vom 3. Mai 2019).

5. Expertengruppe (§ 7 MAV)

Die Bestimmung regelt die Anzahl der Mitglieder der Expertengruppe nicht. Dies ist nachzuholen. Wir halten es sodann für sinnvoll, wenn die Expertengruppe einzig mit verwaltungsunabhängigen Fachpersonen besetzt wird. Gemäss der Erläuterung zur MAV soll die Expertengruppe insbesondere die zuständige Verwaltungseinheit beraten (vgl. die Erläuterung MAV, S. 13). Wenn die Expertengruppe auch verwaltungsinterne Mitglieder hätte, würden diese sich somit „selbst beraten“. Dementsprechend ist die Expertengruppe verwaltungsunabhängig auszugestalten – mit Fachleuten aus der Praxis.

6. Mehrwertprognose (§ 8 MAV)

Die Mehrwertprognose ist den Grundeigentümern auf Verlangen zur Verfügung zu stellen.

7. Auflage und rechtliches Gehör (§ 11 MAV)

Gemäss § 11 Abs. 1 MAV soll bei der Planaufgabe die Mehrwertbemessung für die im Planungssperimeter liegenden Grundstücke nur gesamthaft bekannt gegeben werden. Um das rechtliche Gehör des einzelnen Grundeigentümers ausreichend wahren zu können, muss der konkrete Mehrwert jedes einzelnen Grundstücks angegeben werden. Nur so kann eine Stellungnahme und damit die Wahrung des rechtlichen Gehörs überhaupt erfolgen.

Weiter würden wir es begrüssen, wenn die Abzüge im Sinne von § 19 Abs. 5 MAG (vgl. § 11 Abs. 3 MAV) in der MAV konkretisiert werden würden (Abzugsfähigkeit von bspw. Gestaltungs- und Quartierplankosten sowie Erschliessungskosten).

Zuletzt lehnen wir die geplante Verwirkungsfolge gemäss § 11 Abs. 3 MAV ab. Solche Abzüge müssen insbesondere auch im Zeitpunkt der Festsetzung der Mehrwertabgabe noch geltend gemacht werden können. Zudem ist es denkbar, dass solche Kosten erst nach der Mehrwertprognose entstehen. Deswegen wäre es verfehlt, solche berechtigten, nachträglich entstandenen Kosten (z.B. im Rahmen eines Quartierplanverfahrens) nicht mehr zu berücksichtigen. Zumindest wären solche nachträglich entstandenen Kosten verrechnungsweise bei der Mehrwertabgabe zu berücksichtigen.

8. Bereinigung (§ 13 MAV)

In § 13 MAV wird auf § 11 Abs. 2 MAV verwiesen. Die (erneute) Gewährung des rechtlichen Gehörs nach Rechtskraft der Planungsmassnahme scheint nicht mehr sinnvoll zu sein. Sollte mit dieser Bestimmung hingegen eine erneute Stellungnahme zu einer noch nicht rechtskräftig festgesetzten Mehrwertabgabe gemeint sein, so wäre dies klarzustellen und zu begrüssen.

9. Grundpfandrecht (§ 16 und § 23 MAV)

Vorab ist festzuhalten, dass in der MAV das Verhältnis zwischen einer Anmerkung einer rechtskräftig festgesetzten Mehrwertabgabe (vgl. § 7 Abs. 3 MAG) und dem Eintrag eines entsprechenden Grundpfandrechts (vgl. § 9 MAG) nicht geregelt ist. Wir sind der Auffassung, dass grundsätzlich nur eine Anmerkung der Mehrwertabgabe im Grundbuch erfolgen sollte und lediglich ausnahmsweise eine Eintragung eines Grundpfandrechts. Eine entsprechende Regelung ist in die MAV aufzunehmen. Dies war im Übrigen auch die Absicht der Kommission für Planung und Bau des Kantonsrats Zürich.

Gemäss § 16 MAV kann die zuständige Verwaltungsstelle das Grundpfandrecht dem Grundbuchamt zur Eintragung anmelden, sobald die Festsetzungsverfügung rechtskräftig geworden ist. Nicht geregelt wird, wer in diesem (Ausnahme-)Fall die Kosten der Eintragung im Grundbuch trägt. Die CVP Kanton Zürich schlägt vor, dass in § 16 MAV zusätzlich festgehalten wird, dass die Kosten von der zuständigen Verwaltungsstelle getragen werden. Unklar ist sodann, in welchem Rang das Grundpfandrecht besteht bzw. ob § 196 EG ZGB gilt (Vorrang vor allen übrigen Pfandrechten). Auch diesbezüglich wäre eine Klarstellung in der MAV zu begrüssen. Wir sind weiter der Auffassung, dass das Grundpfandrecht nachrangig zu allfällig bestehenden grundpfandrechtslich gesicherten Hypothekarschulden eingetragen werden sollte. Anderenfalls besteht insbesondere das erhebliche Risiko, dass Banken Hypotheken nach dem Eintrag der Mehrwertabgabe kündigen.

Sinnvoll wäre es zudem, wenn die zuständige Verwaltungsstelle bei betragsmässig tiefen Mehrwertabgaben auf die Eintragung des Grundpfandrechts im Grundbuch verzichten würde, da der durch die Eintragung verursachte Aufwand unverhältnismässig wäre. § 16 MAV ist eine „Kann“-Vorschrift und lässt ein solches Vorgehen zu.

Zuletzt ist auch die Kostentragung für die Löschung des Grundpfandrechts gemäss § 23 MAV zu regeln. Die Kosten sollten ebenfalls von der zuständigen Verwaltungsstelle getragen werden.

10. Fälligkeit bei Überbauung (§ 17 MAV)

Die CVP Kanton Zürich ist der Meinung, dass Erweiterungen von Bauten um weniger als 100m² anrechenbare Geschossfläche zu wenig ist. Damit das raumplanerische Ziel der Siedlungsentwicklung nach innen nicht erschwert wird, ist die Grenze für geringfügige bauliche Massnahmen vielmehr bei 300m² anrechenbarer Geschossfläche oder ein geeigneter prozentualer Wert zur Parzellengrösse oder zur Mehrausnutzung zu setzen.

11. Inhalt der Rechnung (§ 19 MAV)

Gemäss der Erläuterung zur MAV soll zur Bestimmung der Mehrwertabgabe die Teuerung einberechnet werden, sofern zwischen Festsetzung und Fälligkeit mehr als ein Jahr liegt. Das Kriterium der Teuerung ist im Zusammenhang mit Immobilienpreisen irrelevant und führt lediglich zu einer unnötigen Verkomplizierung des Bezugsverfahrens. Die CVP Kanton Zürich lehnt es ab, die Teuerung einzuberechnen.

In Bezug auf § 10 Abs. 2 MAG und § 19 lit. e MAV ist festzuhalten, dass wir der Auffassung sind, dass bei einer Etappierung des Bauvorhabens ausnahmsweise dann kein Bezug der

(Rest-)Mehrwertabgabe erfolgen darf, wenn das Bauvorhaben nachweislich (ganz oder teilweise) gar nicht realisiert wurde.

12. Ausgleichszins (§ 20 MAV)

Auf einen Ausgleichszins ist zu verzichten. Es ist nicht gerechtfertigt, aufgrund einer verzögerten Rechnungsstellung oder aufgrund eines Rechtsmittelverfahrens einen Ausgleichszinssatz von den Grundeigentümern zu verlangen. Ein Grundeigentümer ist einerseits nicht verantwortlich für eine verzögerte Rechnungsstellung und er darf andererseits bei Erhebung eines Rechtsmittels auch nicht zu einem (Straf-)Ausgleichszins verpflichtet werden.

13. Zahlungserleichterungen (§ 21 MAV)

Diese Bestimmung ist folgendermassen zu ergänzen: „Stundung und Ratenzahlung erfordern ein begründetes Gesuch und werden i.d.R. gewährt bis zur Bauabnahme.“ Bevor die Mehrwertabgabe bezahlt werden kann, muss der Grundeigentümer die Möglichkeit haben, Erträge zu erzielen.

14. Beiträge bei Auszonungen / Beitragshöhe (§ 33 Abs. 2 und 3 MAV)

Es erscheint uns willkürlich, dass die Gemeinden, welche vollumfänglich für Auszonungen entschädigt werden (vgl. § 33 Abs. 2 MAV), den Grundeigentümern nur (mindestens) 50% des Minderwertes entrichten sollen (vgl. § 33 Abs. 3 MAV). Den Grundeigentümern muss 100% des Minderwertes vergütet werden.

15. Wirkungskontrolle (§ 44 MAV)

Der Regierungsrat erstattet im Rahmen der Berichterstattung gemäss § 10 PBG Bericht über die Auswirkungen dieses Gesetzes. Er legt die massgeblichen Indikatoren in einer Verordnung fest (§ 27 MAG). Diese Indikatoren sollen nun in § 44 MAV geregelt werden. Unklar bleibt, was mit der Berichterstattung i.S. einer „Wirkungskontrolle“ erreicht werden soll und weshalb gerade die gewählten Indikatoren für eine Wirkungskontrolle erforderlich sein sollen. Welche Wirkung soll erreicht bzw. kontrolliert werden? Weiter müssten neben den Erträgen auch die Aufwendungen für die Erhebung der Abgabe zusammengestellt werden. Ferner sind folgende Indikatoren zu prüfen: Erreichung der raumplanerischen Ziele, Kosten-/Nutzen-Analyse und Auswirkungen des MAG auf die Verdichtung sowie auf die Verteuerung des urbanen Wohnraumes (Mietzinsen). Im Rahmen der Überarbeitung der MAV ist diesbezüglich Klarheit zu schaffen und es sind die erwähnten zusätzlichen Indikatoren in die MAV aufzunehmen.

Die CVP Kanton Zürich bedankt sich nochmals für die Möglichkeit zur Stellungnahme und bittet Sie hiermit, die obenstehenden Überlegungen in die Überarbeitung der MAV miteinzu beziehen.

Mit freundlichen Grüssen

CVP Kanton Zürich

Ansprechperson:

Dr. J. Wiederkehr, Kantonsrat, 079 473 26 81