

Herr
Regierungsrat Martin Neukom
Baudirektion des Kantons Zürich
Walcheplatz 2
Postfach
8090 Zürich

Zürich, 8. Januar 2020

**Vorentwurf für eine Mehrwertausgleichsverordnung (MAV) – Vernehmlassung;
Stellungnahme der Zürcher Handelskammer**

Sehr geehrter Herr Regierungsrat, sehr geehrte Damen und Herren

Mit Schreiben vom 7. Oktober 2019 haben Sie uns zur Teilnahme an der Vernehmlassung zum Vorentwurf für eine Mehrwertausgleichsverordnung (MAV), mit welcher das am 28. Oktober 2019 vom Kantonsrat beschlossene Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) umgesetzt werden soll, eingeladen. Dafür bedanken wir uns.

Die Zürcher Handelskammer (ZHK) vertritt die Zürcher Wirtschaft und setzt sich für eine grundsätzlich wettbewerbsgesteuerte Marktwirtschaft mit möglichst günstigen Rahmenbedingungen ein. Dazu gehört auch ein Raumplanungsrecht, das Unternehmen Entwicklungsmöglichkeiten bietet und gleichzeitig genügend und qualitativ wertvolle Räume für Arbeiten, Wohnen, Freizeit und Landschaft möglich macht. Die ZHK unterstützt demnach das Ziel, sparsam mit der Ressource Boden umzugehen, setzt sich aber auch für eine Verdichtung nach innen ein.

Unter unseren Mitgliedern befinden sich namhafte Immobilieninvestoren und -verwaltungsunternehmen, die wir zur Beurteilung der MAV eingeladen haben und deren Expertise in unsere nachfolgenden Überlegungen eingeflossen ist.

Allgemeine Bemerkungen

Der Vorentwurf (VE-MAV) sieht vor, dass die für die Mehrwertabgabe massgebenden Verkehrswerte in erster Linie durch die hedonische Methode ermittelt werden sollen. Die ZHK lehnt dies ab und fordert stattdessen, eine individuelle Schätzung als Regelfall vorzusehen. Dies verhindert die Gefahr von willkürlichen und für die Beteiligten nicht nachvollziehbaren Bewertungen.

Zudem enthält der Vorentwurf zahlreiche Unklarheiten. Unsere nachfolgenden Ausführungen enthalten deshalb mehrere Vorschläge zur Verbesserung der MAV.

Bemerkungen zu einzelnen Bestimmungen

Bemessung des Mehrwerts – Grundsätze (§ 3 VE-MAV)

Antrag:

Der Wortlaut von § 3 Abs. 1 VE-MAV ist wie folgt zu ergänzen:

¹ Der Mehrwert entspricht gemäss § 3 Abs. 1 MAG der Differenz zwischen den Verkehrswerten eines Grundstücks mit und ohne Planungsmassnahme. Beim Verkehrswert ohne Planungsmassnahme ist vom Bestandeswert (überbautes Grundstück) auszugehen.

Begründung:

In Gesetz und Verordnung ist nicht genügend klar geregelt, was unter «Verkehrswert eines Grundstücks ohne Planungsmassnahme» gemeint ist («grüne Wiese» oder Bestandesbau). Da die Realisierung von Mehrwerten auf bereits überbauten Grundstücken heute wohl den Hauptanwendungsfall darstellt, ist dieser Punkt auf Verordnungsstufe klar zu regeln.

Bei der Berechnung des Verkehrswertes ohne Planungsmassnahme ist vom Verkehrswert des bestehenden Gebäudes auszugehen und nicht von einer hypothetischen Berechnung (Ausgangspunkt «grüne Wiese»).

Bemessungsgrundsätze (§ 4 VE-MAV)

Antrag:

Beim Wortlaut von § 4 Abs. 2 VE-MAV ist der letzte Satz zu ergänzen:

² (...) Öffentlich-rechtliche und privatrechtliche Baubeschränkungen sind als Minderung zu berücksichtigen.

Begründung:

Die geplante Nichtberücksichtigung privatrechtlicher Baubeschränkungen ist sachlich nicht gerechtfertigt.

Landpreismodelle, Ziel und Grundlagen (§ 6 VE-MAV)

Antrag:

Diese Bestimmung ist so auszugestalten, dass im Regelfall nicht ein hedonisches Modell zur Anwendung gelangt, sondern eine individuelle Schätzung.

Begründung:

Gemäss übereinstimmenden Aussagen unserer Immobilienexperten stehen zur Erstellung eines hedonischen Modells im Kanton Zürich zu wenig Handänderungen zur Verfügung. Damit besteht die Gefahr von äusserst willkürlichen Bewertungen, die weder für die Beteiligten nachvollziehbar wären noch vor Gericht standhalten würden. Dies zeigt sich bereits in § 6 Abs. 2 VE-MAV: Je mehr Faktoren wie Erreichbarkeit von Zentren, Nähe zu Infrastrukturen, Immissionen, topografische Gegebenheiten, Steuerbelastung und Überbaumöglichkeit für die Vervollständigung der Modelle berücksichtigt werden müssen, desto mehr entfernt man sich von einem hedonischen Modell und nähert sich einer individuellen Schätzung an. Entsprechend sollte in der Regel eine individuelle Schätzung vorgenommen werden. Dies entspricht auch dem Gesetz: § 3 Abs. 4

MAG hält lediglich fest, dass der Regierungsrat ein hedonisches Modell verwenden **kann**, jedoch nicht muss.

Expertengruppe (§ 7 VE-MAV)

Antrag:

Der Wortlaut von § 7 Abs. 2 VE-MAV ist wie folgt zu ändern:

²Die Expertengruppe setzt sich zusammen aus ~~verwaltungsinternen und verwaltungsunabhängigen~~ Fachpersonen, insbesondere aus den Bereichen Immobilienwesen und Wissenschaft.

Begründung:

Um eine neutrale Festsetzung der Landpreismodelle zu gewährleisten, soll die Expertengruppe aus verwaltungsunabhängigen Personen bestehen. Dies stellt sicher, dass das Wissen und die Erfahrungen der Praxis angemessen berücksichtigt werden. Gleichzeitig wäre es schwierig zu vermitteln, wenn die Expertengruppe – deren Auftrag es ist, die Verwaltung zu beraten – hauptsächlich aus Verwaltungsmitarbeitern bestehen würde.

Individuelle Schätzung des Mehrwerts (§ 10 VE-MAV)

Antrag 1:

Wie bei § 6 VE-MAV ausgeführt, erachten wir die Verwendung eines hedonischen Modells als Regelfall nicht für sinnvoll. Wird dennoch daran festgehalten, ist § 10 Abs. 2 VE-MAV wie folgt zu ergänzen:

² Als besondere Gründe gelten insbesondere:

- a. verbesserte Nutzungsmöglichkeiten infolge von Sondernutzungsplanungen,
- b. tatsächliche und öffentlich-rechtliche Eigenschaften des Grundstücks, welche dazu führen, dass die durch die Planungsmassnahme verbesserten Nutzungsmöglichkeiten nicht ausgeschöpft werden können,
- c. Grundstücke in Zonen nach § 49b PBG,
- d. Grundstücke, für die zu wenig vergleichbare Handänderungen vorliegen.

In den Fällen lit. a, c und d ist in jedem Fall eine individuelle Schätzung vorzunehmen.

Begründung:

Gemäss Erläuterungsbericht (S. 9) entscheidet die zuständige Verwaltungsstelle über das Vorliegen von besonderen Gründen. Da in den Fällen lit. a, c und d in der Regel Spezialfälle vorliegen, die nicht über ein Landpreismodell bewertet werden können, ist zwingend eine individuelle Schätzung durchzuführen.

Zudem soll auch als besonderer Grund gelten, wenn zu wenig vergleichbare Handänderungen vorliegen.

Antrag 2:

Beim Wortlaut von § 10 Abs. 3 VE-MAV ist der erste Satz wie folgt zu ergänzen und der zweite Satz zu streichen:

³Die Schätzung ist nach anerkannten Bewertungsmethoden (Ertragswertmethode, Discounted Cashflow Methode) durch unabhängige Schätzungsexperten durchzuführen. ~~Die zuständigen Verwaltungseinheiten können externe Fachpersonen zur Unterstützung beiziehen.~~

Begründung:

In der Verordnung ist zu definieren, was unter einer anerkannten Bewertungsmethode verstanden wird. Es ist dabei sicherzustellen, dass bei einer individuellen Schätzung die Bewertung stets nach einer Ertragswertmethode (wie z.B. der Discounted Cashflow Methode) und nicht nach einer hedonischen Methode erfolgt.

Um einen fairen Prozess bei der Festsetzung der Mehrwertabgabe zu gewährleisten ist sicherzustellen, dass die Schätzer neutral und unabhängig sind. Bei Fachpersonen der zuständigen Verwaltungsbehörden ist dies nicht gewährleistet. Es sind somit zwingend externe Gutachter beizuziehen. Im Vordergrund stehen Experten, die auch Schätzungen für regulierte Anlagegefasstes wie Immobilienfonds oder Anlagestiftungen vornehmen.

Auflage und rechtliches Gehör (§ 11 VE-MAV)

Antrag 1:

§ 11 Abs. 1 VE-MAV ist so zu formulieren, dass der konkrete Mehrwert für jedes einzelne Grundstück bekannt gegeben werden muss.

Begründung:

Um das rechtliche Gehör jedes Grundeigentümers ausreichend wahren zu können, sind bei Planaufgaben alle Grundeigentümer über «ihren» Mehrwert zu informieren. Nur so können Grundeigentümer ihr rechtliches Gehör überhaupt wahrnehmen und zur Mehrwertbemessung Stellung nehmen.

Antrag 2:

Auf die in § 11 Abs. 3 VE-MAV vorgesehene Verwirkungsfolge ist zu verzichten.

Begründung:

Abzüge im Sinne von § 19 Abs. 5 MAG müssen auch noch im Zeitpunkt der Festsetzung der Mehrwertabgabe geltend gemacht werden können. Insbesondere auch deshalb, weil solche Kosten erst nach der Mehrwertprognose entstehen können. Es wäre falsch, solche abzugsberechtigten, nachträglich entstandenen Kosten nicht mehr zu berücksichtigen.

Bereinigung (§ 13 VE-MAV)

Antrag:

Der Wortlaut von § 13 VE-MAV ist wie folgt zu ändern:

Nach Rechtskraft der Planungsmassnahme ist unter Berücksichtigung allfälliger Änderungen und zusätzlicher Auflagen im Rahmen des Bewilligungsverfahrens, durch Rechtsmittelentscheide sowie der Stellungnahmen der betroffenen Grundeigentümerinnen oder Grundeigentümer gemäss §11 Abs. 2 dieser Verordnung oder infolge wesentlicher Marktveränderung eine Bereinigung der Bewertung vorzunehmen.

Begründung:

Eine Bereinigung der Bewertung ist auch dann vorzunehmen, wenn im Rahmen des Bewilligungsverfahrens der Planungsmassnahme zusätzliche Anforderungen bzw. Auflagen gemacht werden, welche die Bauweise verteuern und damit bei der individuellen Bewertung eine Über-

prüfung der Mehrwertberechnung rechtfertigen (z.B. im Rahmen eines Gestaltungsplanverfahrens wird ein Minergie P Standard vorausgesetzt). Auch hat eine Neubewertung zu erfolgen bei wesentlichen Marktveränderungen.

Fälligkeit bei Überbauung (§ 17 VE-MAV)

Antrag 1:

Der Wortlaut von § 17 VE-MAV ist wie folgt zu ändern:

Als geringfügige bauliche Massnahmen im Sinne von § 10 Abs. 1 MAG gelten Sanierungen sowie Erweiterungen um weniger als 100 m² oder um weniger als 15% der anrechenbaren Geschossfläche.

Begründung:

Was eine «geringfügige» bauliche Massnahme ist, soll nicht nur aufgrund einer absoluten Grösse, sondern auch aufgrund einer relativen Grösse festgelegt werden.

Antrag 2:

§ 17 VE-MAV ist mit einem zweiten Absatz zu ergänzen:

² Liegen besondere Gründe für eine teilweise Überbauung vor, so wird die Abgabe nur anteilmässig fällig. Als besondere Gründe gelten insbesondere:

- eine (volle) Überbauung ist rechtlich nicht möglich;
- es besteht keine Nachfrage nach einer vollen Überbauung.

Begründung:

Ist es für den Eigentümer aus rechtlichen Gründen (z.B. privatrechtliche Dienstbarkeit) nicht möglich, die Planungsmassnahme vollständig auszuschöpfen oder ist dies aufgrund der Marktverhältnisse nicht opportun und realisiert der Eigentümer nur einen Teil der möglichen Fläche, so soll die Mehrwertabgabe nur anteilmässig fällig werden.

Inhalt der Rechnung (§ 19 VE-MAV)

Antrag:

In § 19 VE-MAV ist festzuhalten, dass zur Bestimmung der Mehrwertabgabe die Teuerung **nicht** einberechnet wird.

Begründung:

Gemäss Erläuterungen (S. 15) soll zur Bestimmung der Mehrwertabgabe die Teuerung einberechnet werden, wenn zwischen Festsetzung und Fälligkeit mehr als ein Jahr liegt. Die Teuerung ist im Zusammenhang mit Immobilienpreisen, und entsprechend auch mit möglichen Mehrwerten, jedoch nicht relevant. Immobilienpreise sind vielmehr von der Marktsituation abhängig. Entsprechend lässt sich die Einberechnung der Teuerung sachlich nicht rechtfertigen.

Ausgleichszins (§ 20 VE-MAV)

Antrag:

Diese Bestimmung ist dahingehend zu präzisieren, dass kein Ausgleichszins bei einer verzögerten Rechnungsstellung oder aufgrund eines Rechtsmittelverfahrens fällig wird.

Begründung:

Grundeigentümer dürfen einerseits nicht für eine verzögerte Rechnungsstellung verantwortlich gemacht werden. Andererseits darf das rechtmässige Erheben eines Rechtsmittels nicht zu einem (Straf-)Ausgleichszins führen.

Ordentliches Bemessungsverfahren (§ 26 VE-MAV)

Antrag:

Der Verweis ist anzupassen (§ 22 Abs. 2 MAG statt § 21 Abs. 2 MAG).

Begründung:

Der Rücktritt vom städtebaulichen Vertrag aufgrund Abweichen von Annahmen, die dem städtebaulichen Vertrag zugrunde lagen, ist in § 22 Abs. 2 MAG geregelt.

Beitragshöhe bei Auszonungen (§ 33 VE-MAV)

Antrag:

Der Wortlaut von § 33 Abs. 3 VE-MAV ist in folgendem Sinn anzupassen:

³ Die Gemeinde entrichtet der Grundeigentümerin bzw. dem Grundeigentümer 100 % des Beitrags.

Begründung:

Die vorgeschlagene Regelung, wonach die Gemeinden bei Auszonungen vollumfänglich entschädigt werden (§ 33 Abs. 2 VE-MAV), den Grundeigentümern aber lediglich (mindestens) 50 % weiterleiten müssen, ist nicht nachvollziehbar und willkürlich. Den Grundeigentümern sind 100 % des Minderwertes zu vergüten.

Wirkungskontrolle (§ 44 VE-MAV)

Antrag:

Die Wirkungskontrolle ist um folgende Themenblöcke zu ergänzen:

- Ausrichtung auf die raumplanerischen Ziele des MAG (Bauzonenoptimierung und Siedlungsentwicklung nach innen), deren Erreichung und Kosten-Nutzen-Analyse;
- Vergleich der Situation vor und nach Inkraftsetzung des MAG
- Berücksichtigung der städtebaulichen Verträge (und nicht bloss des geldwerten Mehrwertausgleichs);
- Einfluss auf die Höhe der Mietzinsen;
- Berücksichtigung der individuell zur Anwendung gelangenden und in den Gemeinden unterschiedlichen Abgabesätze gemäss § 19 Abs. 3 MAG.

Begründung:

Die Wirkungskontrolle hat sich insbesondere an den Zielen des MAG auszurichten. Gemäss Broschüre zur Vernehmlassung vom 25. Mai 2016 (S. 6f.) handelt es sich dabei um die Optimierung der Bauzonen und der verstärkten Siedlungsentwicklung nach innen. Es ist zu prüfen, ob diese Ziele mit einem günstigen Kosten-Nutzen-Verhältnis erreicht werden können. Zudem ist sicherzustellen, dass die Situation vor und nach Einführung des MAG verglichen wird – selbstverständlich unter Einbezug der städtebaulichen Verträge.

Zudem hat die Wirkungskontrolle festzustellen, ob und wie sich die in den Gemeinden unterschiedlichen Abgabesätze auf die Zielerreichung auswirken und ob Auswirkungen auf die Mietzinse festgestellt werden können.

Fälligkeit bei gesellschaftsrechtlichen Umstrukturierungen

Antrag:

Zur Präzisierung von § 10 Abs. 3 MAG ist in der MAV festzuhalten, dass im Falle von gesellschaftsrechtlichen Umstrukturierungen nach Fusionsrecht die Mehrwertabgabe nicht fällig wird.

Begründung:

§ 10 Abs. 3 MAG hält fest, dass bei der Veräusserung die Mehrwertabgabe mit dem Übergang des Eigentums auf die Rechtsnachfolgerin oder den Rechtsnachfolger fällig wird. Davon ausgenommen sind Eigentümerwechsel durch Erbgang, Erbvorbezug, güterrechtliche Auseinandersetzung und Schenkung. Unklar bleibt, wie gesellschaftsrechtliche Vorgänge (Fusionen, Spaltungen oder Umwandlungen) behandelt werden. Da in diesen Fällen keine liquiden Mittel frei werden, handelt es sich nicht um eine Veräusserung im engeren Sinne, was in der MAV zu präzisieren ist.

Einheitlicher Abgabesatz für ganzes Gemeindegebiet

Antrag:

In der MAV ist festzuhalten, dass der Abgabesatz für einen kommunalen Mehrwertausgleich gemäss § 19 Abs. 3 MAG einheitlich für das ganze Gemeindegebiet gilt.

Begründung:

Unterschiedliche Abgabesätze innerhalb desselben Gemeindegebiets würden gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz verstossen.

Wir danken Ihnen für die Berücksichtigung unserer Stellungnahme.

Freundliche Grüsse

Zürcher Handelskammer

Dr. Regine Sauter
Direktorin

Mario Senn
Leiter Wirtschaftspolitik