



Merkblatt

Mehrwertausgleich und gemeinnützige Bauträgerschaften

Datum: 09.07.2024

Einleitung

Das vorliegende Merkblatt behandelt die städtische Praxis bei der Erhebung der Mehrwertabgabe nach Mehrwertausgleichsgesetz (MAG, LS 700.9) bei gemeinnützigen Bauträgerschaften und anderen Grundeigentümer*innen, die sich zur Gemeinnützigkeit verpflichten. Es stellt einen Arbeitsstand dar, die Praxis ist noch nicht gefestigt oder gerichtlich geprüft und kann sich daher noch ändern.

Ausgangslage

Das Raumplanungsgesetz (RPG, SR 700) schreibt in Art. 5 Abs. 1 vor, dass das kantonale Recht einen angemessenen Ausgleich für erhebliche Vor- und Nachteile, die durch Planungen nach diesem Gesetz entstehen zu regeln hat. Der Kanton Zürich kam dieser Verpflichtung mit dem MAG nach. Das MAG legt in § 19 Abs. 1 MAG fest, dass die Gemeinden den Ausgleich für Auf- und Umzonungen (BZO-[Teil-]revisionen sowie Sondernutzungsplanungen; zur Terminologie vgl. § 1 MAG) regeln¹. Das MAG sieht keine Möglichkeit vor, dass bestimmte Grundeigentümer*innen vom Ausgleich ausgenommen sind. Der kommunale Mehrwertausgleich trifft sämtliche Grundeigentümer*innen, darunter auch die Gemeinden, den Kanton aber auch Anbietende von gemeinnützigen Wohnungen. In Zürich wurde mit Art. 81d Bauordnung (BZO, AS 700.100) eine Mehrwertabgabe von 40 % bei Auf- und Umzonungen festgelegt. Wie der Mehrwert, der durch eine Auf- oder Umzonung entsteht zu berechnen ist, ergibt sich aus dem kantonalen Mehrwertausgleichsgesetz und der kantonalen Mehrwertausgleichsverordnung (MAV, LS 700.91). Der Mehrwert entspricht der Differenz zwischen den Verkehrswerten eines Grundstücks ohne und mit Planungsmassnahme, zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der Planungsmassnahme (vgl. § 3 MAG). Relevant für die Bemessung des Mehrwerts ist damit die Mehrausnützung, welche mit der Planungsmassnahme geschaffen wird. Die Mehrwertabgabe wird entweder durch einseitige Verfügung oder durch einen mit der betroffenen Grundeigentümerschaft ausgehandelten städtebaulichen Vertrag erhoben.

¹ Gemäss Urteil des Bundesgerichts 1C_233/2021 vom 5. April 2022 ist zwingend ein Mehrwertausgleich vorzusehen.



Zeitliche Abstimmung mit Nutzungsplanungsverfahren

Das Verfahren der Mehrwertabschöpfung läuft separat, aber parallel zum Nutzungsplanungsverfahren (vgl. zur zeitlichen Koordination auch Grafik Anhang 1). Damit der Mehrwert einer Planungsmassnahme bestimmt werden kann, muss die Planungsmassnahme bereits ausreichend konkretisiert sein (die Mehrausnützung muss bekannt sein).

Wird ein städtebaulicher Vertrag abgeschlossen, so ist parallel zur Planungsmassnahme der städtebauliche Vertrag zu erarbeiten und bei der ersten öffentlichen Auflage (gemäss § 7 Abs. 2 PBG) zusammen mit der Planungsmassnahme aufzulegen (§ 22 Abs. 1 MAG; Entwurf des städtebaulichen Vertrags reicht aus). Wird die Mehrwertabgabe verfügt, so wird spätestens mit der öffentlichen Auflage der Grundeigentümerschaft angezeigt, wie hoch die Mehrwertabgabe pro Grundstück ausfallen wird (Mehrwertprognose; § 11 Abs. 4 MAV).

Die Mehrwertprognose liegt bei beiden Erhebungsarten bereits vor der ersten öffentlichen Auflage vor. Die tatsächlich Mehrwertabgabe kann sich aber bis zur Inkraftsetzung der Planungsmassnahme noch ändern, falls die definitive Planungsmassnahme eine andere Ausnützungserhöhung enthalten sollte als die Planungsmassnahme zum Zeitpunkt der öffentlichen Auflage.

Individuelle Schätzung

Der Mehrwert muss für alle Grundeigentümer*innen auf Basis des Verkehrswerts ermittelt werden, es gibt keine Ausnahmen. In §§ 11 ff. MAV wird das Verfahren der Mehrwertberechnung genauer geregelt. Von der vorgeschriebenen Mehrwertbemessung mittels des kantonalen Landpreismodells kann auf Antrag der*des betroffenen Grundeigentümers*in oder bei Vorliegen eines besonderen Grunds abgewichen werden (§§ 12, 13 und 14 MAV). Als besonderer Grund, welcher eine individuelle Schätzung ermöglicht, werden in § 13 Abs. 1 lit. c MAV Grundstücke in Zonen nach § 49 b PBG oder anderweitig für den gemeinnützigen Wohnungsbau dauerhaft gesicherte Grundstücke genannt. Folglich kann im Bereich des gemeinnützigen Wohnungsbaus zwischen zwei unterschiedlichen Gründen zur individuellen Mehrwertberechnung unterschieden werden:

(1) Zum einen wird der Mehrwert bei Grundstücken, welche mit einem Mindestanteil an preisgünstigsten Wohnungen nach § 49 b PBG belegt sind in jedem Fall mittels individueller Schätzung bestimmt und entsprechend der Verpflichtung zu Wohnungen nach § 49 b PBG reduziert. (2) Zum anderen kann auch bei Grundstücken, welche anderweitig dauerhaft für den gemeinnützigen Wohnungsbau gesichert sind, diese Tatsache im Rahmen einer individuellen Berechnung berücksichtigt werden. Dadurch resultiert ein niedriger Mehrwert, da die Eigentümerschaft den Mehrwert während der Verpflichtung zur Gemeinnützigkeit nicht realisieren kann.



Zur dauerhaften Sicherung des gemeinnützigen Wohnungsbaus

Die dauerhafte Sicherung der Gemeinnützigkeit (Option 2 oben) muss durch eine öffentlich-rechtliche Verpflichtung erfolgen, damit sie bei der Mehrwertberechnung im Sinne von § 13 Abs. 1 lit. c MAV berücksichtigt werden kann. Eine Pflicht zum gemeinnützigen Wohnungsbau gilt nicht als dauerhaft gesichert bzw. von der Gemeinde einklagbar, wenn sie lediglich in den Statuten der betreffenden Eigentümerin selbstdeklaratorisch festgehalten wird. Diese öffentlich-rechtliche Sicherung erfolgt dabei durch einen städtebaulichen Vertrag, welcher im Grundbuch angemerkt wird (§ 22 Abs. 3 MAG). Die Dauer der Sicherstellung muss aus rechtlichen Gründen (Verbot der übermässigen Bindung) zeitlich beschränkt werden, und zwar in einer Bandbreite von 50 bis maximal 100 Jahren². Die Dauer der Verpflichtung zur Gemeinnützigkeit kann dabei von der Vertragspartnerin jeweils individuell gewählt werden.

Dies im Gegensatz zu Wohnungen nach § 49 b PBG. Diese sind bereits mit der Festlegung verbindlich und rechtlich gesichert und brauchen keine weitere Sicherung mehr (insbesondere keine vertragliche Sicherung).

Schätzung des Mehrwerts

Nach Abschluss des städtebaulichen Vertrags und der dauerhaften Sicherung der Gemeinnützigkeit erfolgt die Reduktion des Mehrwerts mittels Diskontierung um die Dauer der Sicherstellung der Gemeinnützigkeit. Diese finanzmathematische Berechnung ist einfach in der Anwendung und üblich in der Immobilienbewertung sowie der Praxis der städtischen Schätzungskommission, sobald zeitlich limitierte Verhältnisse zu bewerten sind. Je länger die Gemeinnützigkeit sichergestellt ist, desto tiefer fällt der Mehrwert aus. Die zu bezahlende Mehrwertabgabe lässt sich mit dieser Methode erheblich reduzieren (vgl. Beispiel Grafik Anhang 2).

Zusammenfassung Vorgehen Stadt Zürich

Um den Mehrwert durch eine individuelle Schätzung zu bestimmen und die Gemeinnützigkeit der Genossenschaften oder anderer Privaten zu berücksichtigen ist ein städtebaulicher Vertrag abzuschliessen, indem für eine selbstgewählte Dauer (zwischen 50 und 100 Jahren) eine Verpflichtung zur Gemeinnützigkeit vereinbart und im Grundbuch angemerkt wird. Damit wird der Mehrwert und die Mehrwertabgabe auf einen Bruchteil reduziert und das Grundstück für den gemeinnützigen Wohnungsbau gesichert.

² Verbot der übermässigen Bindung gemäss Art. 27 Abs. 2 ZGB, vgl. BGE 143 III 480 E 5.4 m.w.H. und BGE 114 II 159 E 2a); 100 Jahre als maximale Länge analog zur Höchstdauer für Baurechte (Art. 779I Abs. 1 ZGB). Unter 50 Jahren wäre der Effekt der Diskontierung zudem vernachlässigbar.



Sonderfall Baurecht

Wie im Kontext der Mehrwertabgabe mit Baurechten umzugehen ist, regelt § 5 MAG insb. § 5 Abs. 2 MAG³.

Bei Baurechten, welche nach Inkrafttreten des MAGs (1. Januar 2021) abgeschlossen wurden bzw. werden ist immer der*die Grundeigentümer*in abgabepflichtig (§ 5 Abs. 1 MAG). Eine Regelung bezüglich einer zukünftigen Mehrwertabgabe ist zwischen den Baurechtsparteien im Baurechtsvertrags zu treffen (Kostentragungspflicht der Abgabe).

Bei Baurechten, welche vor dem 1. Januar 2021 abgeschlossen wurden, ist der*die Baurechtsnehmer*in abgabepflichtig, wenn er*sie das Grundstück überbaut. Dieser Fall dürfte kaum eintreten, da dazu kumulativ eine Planungsmassnahme auf einem Baurechtsgrundstück rechtskräftig werden muss und dieses Grundstück auch noch während der Laufzeit des aktuellen Baurechtsvertrags neu bebaut werden muss (Fälligkeit der Abgabe).

Kontakt

Bei weiteren Fragen oder Auskünften wenden Sie sich an Andreas Tinner, Hochbaudepartement Rechtsdienst unter +41 44 412 44 02 oder andreas.tinner@zuerich.ch.

³ Bei Grundstücken, die bei der Inkraftsetzung dieses Gesetzes [1. Januar 2021] mit Baurechten belastet sind, ist abgabepflichtig:

- a. die Baurechtsnehmerin oder der Baurechtsnehmer, wenn sie bzw. er das Grundstück überbaut oder das Baurecht veräussert,
- b. die Grundeigentümerin oder der Grundeigentümer, wenn sie bzw. er das Grundstück veräussert.

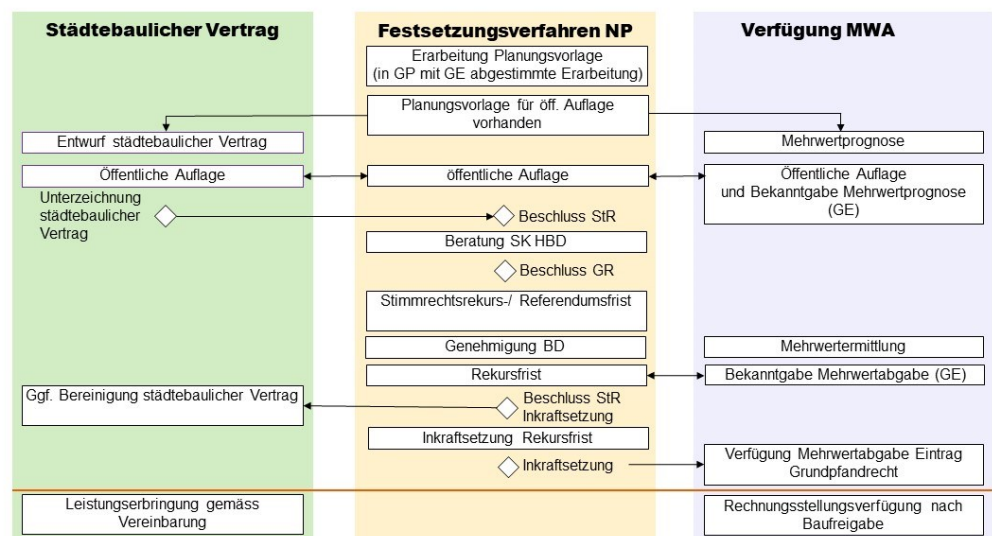


5/6

Anhänge

1. Verfahrensübersicht Nutzungsplanungsverfahren/Erhebung Mehrwertabgabe

Mehrwertabgabe: Zeitliche Koordination mit Nutzungsplanungsverfahren



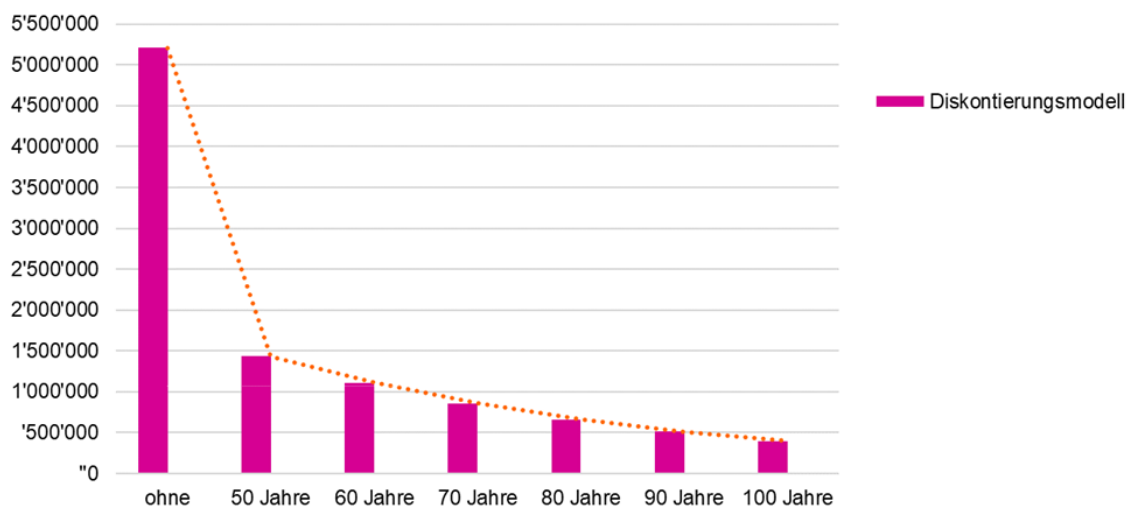


6/6

2. Beispiel einer diskontierten Mehrwertabgabe

Mehrwertausgleich

Beispiel Teilrevision Nutzungsplanung, Aufzoning W2b zu W3



Grafische Darstellung der Wertentwicklung infolge Diskontierung (angezeigter Wert jeweils per heute)

Reduktion des Mehrwertausgleichs aufgrund einer dauerhaften Sicherstellung der Gemeinnützigkeit in Abhängigkeit zur Dauer der Sicherstellung.