

[Christoph Isler](#) und [Michael Merz](#)  
September 2022

# e:4.22

## DER MEHRWERTAUSGLEICH VON PLANUNGSVORTEILEN

Raumplanerische Massnahmen der öffentlichen Hand können Grundeigentümern einen beträchtlichen Mehrwert verschaffen. Früher waren Einzonungen von Bauland der Hauptgrund für derartige Mehrwerte. Heute, etwa im Zug von Verdichtungsbestrebungen, dürften durch Planungsmassnahmen verbesserte Nutzungsmöglichkeiten innerhalb von Bauzonen im Vordergrund stehen. Da die materiellen gesetzlichen Grundlagen erst in den letzten Jahren geschaffen wurden und häufig viel Geld auf dem Spiel steht, ist in den nächsten Jahren viel Rechtsprechung zu diesem Thema zu erwarten. Dieser Beitrag soll – mit Augenmerk auf den Kanton Zürich – Grundeigentümern eine erste Übersicht verschaffen.

### Die (lange) Geschichte des Mehrwertausgleichs

Das Raumplanungsgesetz des Bundes (RPG) schrieb den Kantonen bereits 1980 vor, einen angemessenen Ausgleich für erhebliche, planungsbedingte Vor- und Nachteile zu schaffen. Diesen Gesetzgebungsauftrag haben jedoch fast alle Kantone über Jahrzehnte schlicht ignoriert. Erst der indirekte Gegenentwurf zur Volksinitiative «Raum für Mensch und Natur (Landschaftsinitiative)» führte 2014 zu einer Teilrevision des Raumplanungsgesetzes und u.a. zum Inkrafttreten des heutigen Art. 5 RPG. Den Kantonen wurde eine Übergangsfrist bis zum 30. April 2019 zur Umsetzung für den Mehrwertausgleich von Planungsvorteilen gesetzt, ansonsten das Gesetz die Ausscheidung neuer Bauzonen durch die säumigen Kantone verunmöglicht.

### Rechtliche Grundlagen

Der Mehrwertausgleich von Planungsvorteilen wird materiell und verfahrensrechtlich weitgehend durch kantonales Recht geregelt. Das Bundesrecht statuiert in Art. 5 RPG einen Gesetzgebungsauftrag an die Kantone und beschränkt sich in materieller Hinsicht auf einige verbindliche Eckpunkte:

- Die Kantone müssen mindestens für neu einer Bauzone zugewiesene Grundstücke einen Ausgleich des Mehrwerts vorsehen;
- Vor- und Nachteile aufgrund von Planungsmassnahmen müssen erheblich sein;
- Der Ausgleich solcher Vor- und Nachteile muss angemessen sein;
- Es muss mindestens 20% des Planungsvorteils abgeschöpft werden;
- Die Mehrwertabgabe wird bei Überbauung des Grundstücks oder dessen Veräusserung fällig.

In einer Entscheidung zum Mehrwertausgleich im Kanton Bern (Urteil 1C\_233/2021 vom 5. April 2022) hat das Bundesgericht festgehalten, dass der in Art. 5 Abs. 1 RPG statuierte Gesetzgebungsauftrag die Kantone verpflichtet, auch bei Um- und

Aufzonungen für einen angemessenen Ausgleich zu sorgen. Falls nicht noch auf politischer Ebene reagiert wird, müssen entgegenstehende kantonale Regelungen (u.a. auch die im Kanton Zürich vorgesehene Möglichkeit, auf den kommunalen Mehrwertausgleich zu verzichten) vermutlich angepasst werden.

Mittlerweile sind die gesetzlichen Bestimmungen in praktisch allen Kantonen in Kraft. Eine gute Übersicht findet sich z.B. unter <https://www.espacesuisse.ch/de/raumplanung/handlungsfelder-der-innenentwicklung/mehrwertausgleich>.

Der Kanton Zürich regelt den Mehrwertausgleich in Form der Mehrwertabgabe (MWA) im Mehrwertausgleichsgesetz (MAG) und der Mehrwertausgleichsverordnung (MAV).

Die Gemeinden des Kantons Zürich sind verpflichtet, den kommunalen Mehrwertausgleich (d.h. die MWA bei Auf- und Umzonungen) bis am 1. März 2025 in der kommunalen Bau- und Nutzungsordnung zu regeln. Ohne eine solche Regelung kann keine MWA erhoben werden.

### **Mehrwertausgleich bei Einzonungen**

Bei Einzonungen, d.h. insbesondere wenn Grundstücke neu einer Bauzone zugewiesen werden (§ 1 lit. b. MAG), erhebt der Kanton Zürich eine Mehrwertabgabe von 20% des Mehrwerts (§ 2 und 4 MAG). Unter die Einzonungen fallen auch Grundstücke, die von einer Zone für öffentliche Bauten in eine Bauzone umgezont werden. Mehrwerte unter 30'000 Franken unterliegen der Abgabepflicht nicht, was dem bundesgerichtlichen Richtwert (BGE 147 I 225) entspricht.

Die Mehrzahl der Kantone beschränkt sich ebenfalls auf den bundesrechtlich vorgeschriebenen Mindestsatz.

### **Mehrwertausgleich bei Um- und Aufzonungen**

Planungsvorteile können auch entstehen, indem neue Bauvorschriften in einer Zone die Nutzungsmöglichkeiten verbessern (Aufzoning, z.B. durch eine Erhöhung von Nutzungsziffern, § 1 lit. c. MAG) oder indem Grundstücke einer anderen Zonenart zugewiesen werden (Umzoning, z.B. von einer Gewerbe- in eine Wohnzone, § 1 lit. d. MAG).

Im Kanton Zürich muss die Mehrwertabgabe für solche Planungsvorteile in den Bau- und Zonenordnungen der Gemeinden verankert sein. Zum heutigen Zeitpunkt sehen etwa die Hälfte der Zürcher Gemeinden eine Mehrwertabgabe für Um- und Aufzonungen vor. In zahlreichen Gemeinden steht die Umsetzung der Mehrwertabgabe in der kommunalen Bau- und Zonenordnung noch aus. In Anbetracht der bundesgerichtlichen Rechtsprechung dürfte sich das bis am 1. März 2025 noch ändern.

Die kommunale MWA darf maximal 40% betragen. Kein Mehrwertausgleich darf für Mehrwerte unter 100'000 Franken (§ 19 Abs. 3 MAG) und für Grundstücke mit weniger als 1200 m<sup>2</sup> Fläche verlangt werden, sofern der Mehrwert unter 250'000 Franken bleibt (§ 19 Abs. 4 MAG). Diese Freiflächen können von den Gemeinden auf maximal 2000 m<sup>2</sup> vergrössert werden (§ 19 Abs. 2 MAG). Eigentümer von Ein- und kleineren Mehrfamilienhäusern dürften damit in vielen Fällen vom

Mehrwertausgleich verschont bleiben, sofern der Minimalwert und die Freiflächen vom Bundesgericht nicht noch als unzulässig beurteilt werden.

### **Die Bemessung der Mehrwertabgabe**

Der Mehrwert eines Grundstücks bestimmt sich nach der Differenz zwischen den Verkehrswerten ohne und mit Planungsmassnahme zum Zeitpunkt von deren Inkrafttreten (§ 3 MAG). Es liegt auf der Hand, dass die Bestimmung dieses Mehrwerts erhebliche Ermessensspielräume und damit entsprechendes Konfliktpotential beinhaltet.

Im Kanton Zürich werden durch den Regierungsrat sog. Landpreismodelle entwickelt, auf deren Basis die Behörden als ersten Schritt eine Mehrwertprognose erstellen. Diese Mehrwertprognose wird Teil der öffentlichen Auflage (§ 7 Abs. 2 PBG) der Planungsmassnahme. Die betroffenen Grundeigentümer werden individuell informiert und können während der Auflagefrist dazu Stellung nehmen.

Alle betroffenen Grundeigentümer können innert 10 Tagen ab dieser Mitteilung eine individuelle Schätzung auf eigene Kosten verlangen, haben jedoch keinen Einfluss auf die Wahl des Schätzers (§ 14 MAV). Die individuelle Schätzung kann bei besonderen Gründen auch durch die Behörde angeordnet werden (§ 12 f. MAV).

Mit der Planaufgabe gemäss § 5 Abs. 3 PBG wird der gesamte ermittelte Mehrwert publiziert. Gleichzeitig erhalten die betroffenen Grundeigentümer wieder eine individuelle Mitteilung. Innert einer Frist von 30 Tagen können diese Stellung nehmen und bereits entstandene Abzüge für Kosten im Zusammenhang mit der Verbesserung der Siedlungsqualität beantragen (§ 16 MAV).

Die Behörde setzt die Mehrwertabgabe nach Inkrafttreten der Planungsmassnahme durch individuelle Verfügung fest (§ 18 MAV). Ist ein Grundeigentümer damit nicht einverstanden, kann er diese Verfügung beim Baurekursgericht anfechten (§ 25 MAG).

Grössere Konflikte sind bei der Bewertung des Verkehrswerts von Grundstücken zu erwarten, welche zwar zur Bauzone gehören, jedoch noch nicht erschlossen sind oder nicht in einem weitgehend überbauten Gebiet liegen. Aus Sicht der Verfasser ist dabei vom Verkehrswert solcher Grundstücke im erschlossenen Zustand unter Abzug der zukünftigen Erschliessungskosten auszugehen. Die auch schon vorgekommene Absicht von Gemeinden, solche Grundstücke wertmässig als Landwirtschaftsland zu qualifizieren, erachten die Verfasser als bundesrechtswidrig.

Die MWA wird ab Festsetzung bis zur Fälligkeit gemäss dem Landesindex der Konsumentenpreise der Teuerung angepasst (§ 8 MAG).

### **Fälligkeit der MWA**

Das Gemeinwesen darf den Ausgleich des Mehrwerts nicht bereits mit Inkrafttreten der auslösenden Planungsmassnahme einfordern, sondern erst bei Überbauung oder Veräusserung des Grundstücks (Art. 5 Abs. 1<sup>bis</sup> RPG, § 10 Abs. 1 bis 4 MAG), also dann, wenn die Planungsvorteile beim Grundeigentümer effektiv entstehen. Im Kanton Zürich wird jedoch die kommunale MWA für Auf- und Umzönungen bei einer Veräusserung des Grundstücks nicht fällig (§ 21 Abs. 2 MAV).

Der Kanton Zürich definiert den Begriff "Überbauung" mit dem Erteilen der Baufreigabe, also dem Start der Bauarbeiten (§ 10 Abs. 1 MAG). Bei etappierten Bauvorhaben wird die MWA für jede Bauetappe anteilmässig fällig, spätestens jedoch 10 Jahre nach der Baufreigabe für die erste Etappe (§ 10 Abs. 2 MAG). Geringfügige Bauvorhaben lösen die Fälligkeit nicht aus (§ 10 Abs. 1 MAG, § 20 f. MAV).

Diese Spätestklausel dürfte bei Grossüberbauungen mit langfristigem Horizont noch für Diskussionen sorgen. Gestaltungspläne über grössere Areale (beispielsweise ehemalige Industrieareale) können beträchtliche Mehrwertabgaben mit sich bringen. Wenn solche Projekte über einen Horizont von 20 bis 30 Jahren etappiert sind, stünde die Fälligkeit der gesamten MWA nach 10 Jahren in keinem Verhältnis zu den erweiterten Nutzungsmöglichkeiten, welche ja auch etappiert entstehen. Aus Sicht der Verfasser ist die Spätestklausel dahingehend zu interpretieren, dass diese nur für etappierte Projekte gilt, wenn für alle Etappen eine gesamthafte Baubewilligung erteilt worden ist.

Die rechtskräftige MWA wird im Grundbuch angemerkt (§ 7 Abs. 3 MAG). Eine noch nicht fällige kommunale Mehrwertabgabe wird damit auf den Erwerber überbunden.

### **Nichtmonetärer Mehrwertausgleich / städtebauliche Verträge**

Die Kantone können (müssen jedoch nicht) Möglichkeiten vorsehen, dass der entstandene Mehrwert nicht mit einer Abgabe besteuert, sondern durch bauliche oder anderweitige Massnahmen, welche dem Gemeinwesen zugute kommen, abgegolten wird.

Im Kanton Zürich wird dies einerseits ermöglicht durch einen Abzug von "Kosten des Grundeigentümers, welche im Zusammenhang mit Planungsmassnahmen zu einer Verbesserung der Siedlungsqualität beitragen" (Art. 19 Abs. 5 MAG). Darunter dürften z.B. Kosten zu verstehen sein, welche bei der Umsetzung von Sonderbauvorschriften und Gestaltungsplänen (§ 79 ff. PBG) entstehen.

Weiter können Gemeinden mit Grundeigentümern sog. städtebauliche Verträge vereinbaren. Ausgleichsrelevante Vereinbarungen können die Beteiligung an der Infrastruktur des öffentlichen Verkehrs, der Gestaltung des öffentlichen Raumes oder an sozialen Einrichtungen, die Schaffung von preisgünstigen Wohnungen oder die Einräumung von Nutzungsrechten im öffentlichen Interesse usw. sein (§ 21 MAG). Solche Verträge müssen ebenfalls Teil der öffentlichen Auflagen sein (§ 22 MAG). Für die erforderliche frühzeitige Zusammenarbeit mit den Behörden sieht § 28 MAV die Möglichkeit eines Vorvertrags vor.

Der planungsrechtliche Inhalt von städtebaulichen Verträgen kann auch Gegenstand von Rechtsmittelverfahren gegen die Planungsmassnahme werden (§ 25 Abs. 3 MAG).

### **Empfehlungen für Bauherren, Planer und Investoren**

Bauherren, Planer und Investoren von grösseren Bauvorhaben, für welche Planungsmassnahmen der öffentlichen Hand erforderlich sind, oder welche dadurch erst ermöglicht werden, sind gut beraten, wenn sie den Mehrwertausgleich von Beginn weg in ihre Planungen einbeziehen.

In verfahrensrechtlicher Hinsicht gilt es zunächst, die Fristen nicht zu verpassen:

- Frist (30 Tage, während Planaufgabe) für die Stellungnahme zur Mehrwertprognose der Behörde;
- Frist (10 Tage) ab Mitteilung gemäss § 13 Abs. 2 MAV für den Antrag auf eine individuelle Schätzung;
- Frist (30 Tage, während Planaufgabe, § 16 Abs. 2 MAV) für die Stellungnahme zum von der Behörde ermittelten Mehrwert und zur Anmeldung von Abzügen für Kosten für Massnahmen, welche die Siedlungsqualität verbessern.

In materieller Hinsicht ist insbesondere zu empfehlen:

- Abschätzung, ob eine individuelle Schätzung gegenüber der behördlichen Mehrwertprognose Vorteile haben könnte;
- Zeichnet sich eine unangemessen hoch erscheinenden MWA ab, sollten in Anbetracht der kurzen Anfechtungsfrist (30 Tage ab Festsetzung, nicht ab Fälligkeit) rechtzeitig Massnahmen für einen allfälligen Rechtsmittelweg (z.B. ein Privatgutachten) ergriffen werden;
- Möglichkeiten eines städtebaulichen Vertrags frühzeitig mit den Planungsbehörden sondieren. Spätestens bei der ersten Auflage der Planungsmassnahme müssen die Ideen konkret vorhanden sein;
- Teuerung bei der Etappierungsplanung einbeziehen.

Da kommunale MWA nicht bei einer Veräusserung, sondern erst bei Überbauung fällig werden, müssen sich Käufer von Bauland oder auch von Stockwerkeigentum bewusst sein, dass eine im Grundbuch eingetragene MWA bei der Umsetzung eines Bauprojekts auch noch viel später anfallen kann.

epartners Rechtsanwälte AG

